



Masteroppgave

ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

**En studie av politiske beslutningsprosesser knyttet til
lokalisering av statlige arbeidsplasser og
effektivisering i offentlig sektor**

Ida Smenes

Totalt antall sider inkludert forsiden: 86

Molde, 23. mai 2018



Høgskolen i Molde
Vitenskapelig høgskole i logistikk

Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å betrakte som fusk og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Beinta Í Jákupsstovu

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 23.05.2018

Forord

Denne masteroppgaven er gjennomført som en avsluttende del av siviløkonomgraden min, og masterstudiet samfunnsendring, organisasjon og ledelse. Gjennom to lærerike år ved Høgskolen i Molde har jeg tilegnet meg mye ny kunnskap, og jeg er glad for at jeg kunne avslutte studiet med å skrive om noe jeg har hatt et oppriktig engasjement for, og som jeg har vært nysgjerrig på å lære mer om.

Når jeg ble tilbudt jobb hos Politiets fellestjenester var det med stor spenning jeg gikk inn dørene på en helt nyetablert arbeidsplass. Jeg har tidligere jobbet i NAV, og som statlig ansatt de syv siste årene er dette den andre store omstillingsprosessen jeg tar del i. Effektivisering og endring i offentlig sektor er noe jeg lenge har hatt et stort engasjement for, og jeg var drevet av sterk motivasjon når jeg gikk inn i arbeidet med masteroppgaven. Effektivisering i offentlig sektor er et tema som er samfunnsrelevant og som ofte er en kilde til debatt, som også er litt av bakgrunnen for hvorfor jeg ønsket å forske mer på dette temaet.

Arbeidet med denne oppgaven har vært krevende, og det har til tider vært meget utfordrende å balansere studier, jobb og familieliv. Jeg er utrolig takknemlig for all hjelp og støtte jeg har fått fra familie og venner både med oppmuntring, barnepass og korrekturlesning i denne perioden. Tusen takk til arbeidsgiver som har gitt meg tillit og fleksibilitet, og en spesielt stor takk rettes til min veileder Beinta som har vist stor interesse for oppgaven, og gitt meg uvurderlige tilbakemeldinger som har styrt meg i riktig retning gang etter gang.

I tillegg vil jeg takke min forlovede Eirik, som har vært en unik støtte og bidratt med både faglige diskusjoner og godt humør som har fått frem smilet de dagene motivasjonen har vært vanskelig å finne.

Til slutt fortjener også mine barn, Celina og Evander, oppmerksomhet. To småtroll som har lyst opp hverdagen, og som har vært tålmodig når lekeklassen har måttet vente til fordel for oppgaveskriving.

Ida Smenes

Molde, 23. mai 2018

Sammendrag

Den norske velferdsmodellen bygger på at det offentlige tar ansvar for de viktige samfunnsgodene som den enkelte innbygger har tilgang til. For å prioritere riktig er det viktig å ha et godt beslutningsgrunnlag slik at unødvendige kostnader unngås, og beslutningene gir et tilfredsstillende resultat. Det er også et viktig element som skal sikre tilliten til det demokratiske systemet. Denne studien tar for seg politiske beslutningsprosesser som utgangspunkt, og problemstillingen konkretiseres senere i form av to spesifikke beslutningsprosesser.

Det empiriske materialet baserer seg på kvalitativ analyse, og problemstillingen undersøkes ved at det empiriske materialet drøftes opp mot utvalgte modeller. Formålet er at modellene skal forklare beslutningsprosessene, hvor konklusjonen skal si noe om hvilken modell som best kan forklare hendelsene som ledet opp mot avgjørelsene. En omfattende dokumentanalyse er gjennomført, og oppgaven er bygd på offentlig tilgjengelig dokumentasjon.

Det teoretiske rammeverket i oppgaven er beslutningsteori, og jeg søker en bredere innsikt i beslutningsprosessene gjennom å anvende denne teorien. Funnene i dokumentanalysen viser at prosessene som er tema i denne oppgaven i stor grad påvirkes av politikk og er preget av stor kompleksitet. Prosessene følger ikke et fast mønster, og det er flere interessante vendinger underveis som belyses i denne oppgaven.

Innhold

1.0	Innledning	1
2.0	Tema og problemstilling	3
2.1.1	Avgrensning	3
3.0	Teoretisk tilnærming	4
3.1	Beslutningsteori	4
3.1.1	Rasjonelle beslutningsmodeller	5
3.1.2	Byråkratiske beslutningsmodeller og begrenset rasjonalitet.....	6
3.1.3	Politiske beslutningsmodeller	8
3.1.4	Søppelbøttemodellen.....	9
3.1.5	Strømmene fra søppelbøttemodellens generelle relevans	11
4.0	Metode.....	13
4.1	Datainnsamling	13
4.1.1	Kvalitativ innholdsanalyse	13
4.1.2	Strategiske søk	14
4.1.3	Gjennomføringen av datainnsamlingen	16
4.1.4	Tilgang til tekster	16
4.1.5	Troverdighet, validitet og overførbarhet	17
4.1.6	Kritikk mot egen forskning	19
5.0	Kronologisk oversikt over beslutningsprosessene.....	20
5.1	Tidslinje for prosessen fram til beslutning om å lokalisere politiets fellesenhet for lønn og regnskap i Kristiansund	21
5.2	Tidslinje for prosessen fram til beslutningene om å overføre lønn- og regnskapsoppgaver fra Politiets fellestjenester til Direktoratet for økonomistyring	36
6.0	Analyse	44
6.1	Analyse av beslutningen om lokalisering	44
6.1.1	Beslutningen om lokalisering sett fra et rasjonelt perspektiv	46
6.1.2	Beslutningen om lokalisering sett fra et byråkratisk perspektiv	48
6.1.3	Beslutningen om lokalisering sett fra et politisk perspektiv	50
6.1.4	Beslutningen om lokalisering sett fra søppelbøttemodellen	51
6.1.5	Drøfting og konklusjon	52
6.2	Analyse av beslutningene om overføring av oppgaver	55
6.2.1	Beslutningene om overføring av oppgaver sett fra et rasjonelt perspektiv ..	56
6.2.2	Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra et byråkratisk perspektiv ..	57

6.2.3	Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra et politisk perspektiv	59
6.2.4	Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra søppelbøttemodellen	59
6.2.5	Drøfting og konklusjon	61
7.0	Avslutning	66
8.0	Litteraturliste	68
8.1	Bøker og artikler	68
8.2	Offentlige dokumenter og elektroniske kilder	70

Forkortelser

DIFI:	Direktoratet for forvaltning og ikt
DFØ:	Direktoratet for økonomistyring
FIN:	Finansdepartementet
JD:	Justis- og beredskapsdepartementet
KMD:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
NTL:	Norsk Tjenestemannslag
PD:	Politidistrikt
PFT:	Politiets fellestjenester
POD:	Politidirektoratet
REAL:	Regnskap, Eiendom, Anskaffelser og Lønn

Figurer

- Figur 1.1: Hierarkisk struktur over deltakere i beslutningsprosess 1.
- Figur 2.2: Hierarkisk struktur over deltakere i beslutningsprosess 2.

1.0 Innledning

Offentlig sektor blir ofte kritisert for å være lite effektiv, og ordet byråkrati blir således brukt i negativ forstand. De politiske partiene går til valg på lovnader om en ny og mer effektiv offentlig sektor, og i 2015 innførte regjeringen en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. Her ble det lagt stor vekt på at det måtte stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger. Det ble stilt krav om at alle statlige virksomheter skulle gjennomføre tiltak for å bli mer effektive (Innst. 2 S (2015-2016): 6.1). I 2012 ble det gjennomført en analyse som viste at politiet hadde et stort forbedringspotensial innenfor de administrative tjenestene, sammenliknet med andre offentlige virksomheter (NOU rapport 2013 – 9).

Som et resultat av *Politianalysen 2012*, trådte Nærpolitireformen i kraft 01.01.2016. Hovedmålet med reformen er å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti. Et av tiltakene for å oppnå dette målet var å redusere politidistriktene fra 27 til 12 distrikter. Et annet tiltak gikk ut på at administrative oppgaver skulle sentraliseres, nettopp for å frigjøre politifolkene til å utføre de viktige politioppgavene (NOU rapport 2013 - 9).

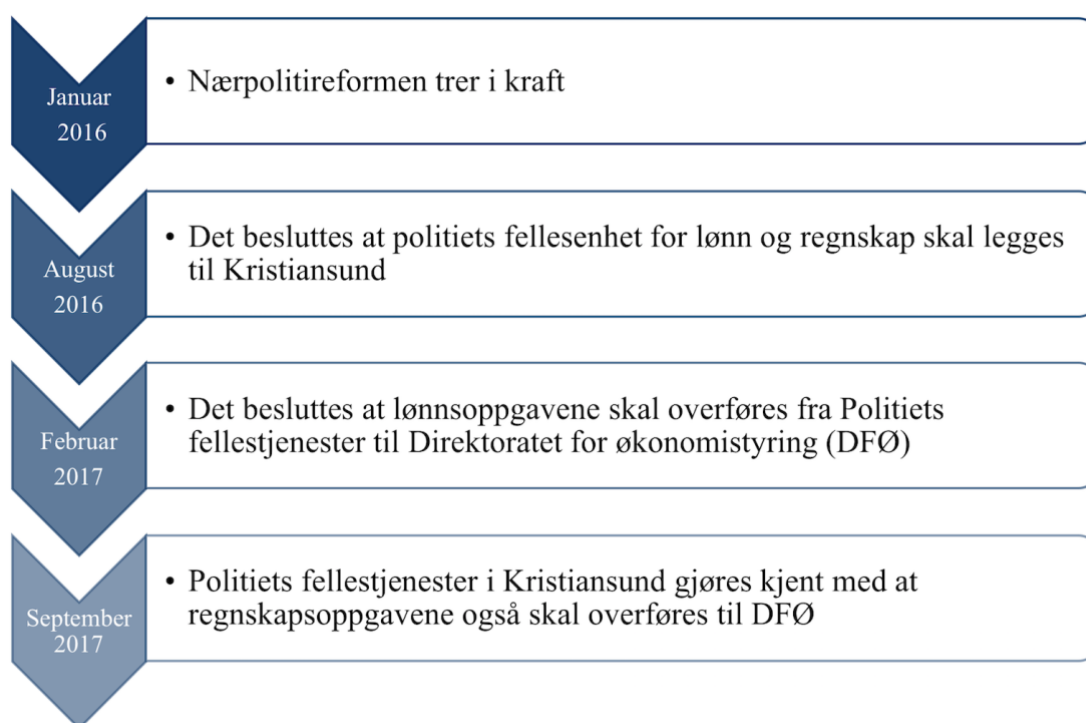
Politiets fellestjenester (PFT) ble etablert, og prosjekt Regnskap, Eiendom, Anskaffelser og Lønn ble iverksatt (REAL-prosjektet) nettopp for å samle disse tjenestene. REAL-prosjektets mandat dekker både politidistrikt og særorgan. En samling av disse fellestjenestene i PFT skal gi stordriftsfordeler som reduserer politiets kostnader. Som en del av dette prosjektet ble det besluttet at det skulle etableres en ny enhet for lønn og regnskap.

Lønn og regnskap er klassifisert som et eget delprosjekt i REAL-prosjektet, og i august 2016 ble det besluttet at politiets nye kompetansesenter for lønn- og regnskap skulle legges til Kristiansund. Senteret ble offisielt åpnet 2. mars 2017, og består i dag av 49 årsverk.

PFT er politiets nasjonale kompetanse- og servicesenter innenfor områdene materiell og logistikk, eiendom, lønn og regnskap, anskaffelser og juridisk rådgivning, hvor felleseenheten for lønn og regnskap skal gi bedre kvalitet på lønn- og regnskapstjenester i politiet gjennom byggingen av en profesjonell leverandørvirksomhet, organisert slik at de på en

hensiktsmessig og kostnadseffektiv måte underbygger politiets kjerneoppgaver (Politiet 07.05.18).

I utgangspunktet ble hele lønns- og regnskapsfunksjonen for politiet lagt til det nye kompetansesenteret i Kristiansund, og senteret skulle bestå av 70 årsverk. I ettertid har det likevel blitt besluttet at disse funksjonene skulle sentraliseres ytterligere, og således overføres til Direktoratet for økonomistyring (DFØ) med formål om å kunne realisere større stordriftsfordeler enn det som ville være tilfellet dersom politietaten ved PFT beholdt ansvaret for disse funksjonene selv.



2.0 Tema og problemstilling

I denne oppgaven ser jeg på etableringen av politiets nye fellesenhet for lønn og regnskap i Kristiansund, som har vært en kilde til spenning mellom flere aktører – hvor sentralisering og regionalpolitiske virkemidler i ulik grad har blitt vektet opp mot det overordnede målet om en mer kostnadseffektiv offentlig sektor.

Gjennom å se på de reformene og prosjektene som ligger til grunn for etableringen av fellesenheten søker jeg en bredere innsikt i bakgrunnen for avgjørelser som ble tatt som følge av sentraliseringen, hvor hovedtemaet i oppgaven er politiske beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor. For å belyse dette temaet har jeg valgt å studere to beslutningsprosesser:

- 1. Beslutningen om å lokalisere politiets fellesenhet for lønn og regnskap i Kristiansund.**
- 2. Beslutningene om å overføre lønn- og regnskapsoppgavene fra Politiets fellestjenester til Direktoratet for økonomistyring.**

Gjennom å studere beslutningsprosessene som nevnt over, forsøker jeg å skaffe en dypere forståelse av hvilke vurderinger som ble gjort når det ble besluttet at politiets fellesenhet for lønn og regnskap skulle legges til Kristiansund, og deretter beslutningene om at oppgavene skulle overføres til DFØ.

2.1.1 Avgrensning

Hele den offentlige sektoren er i stor grad preget av omstilling, reformer og sentraliseringer. Lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor er relevant i de fleste statlige organisasjoner. I utformingen av problemstillingen valgte jeg å fokusere på Politiets fellestjenester, og deretter valgte jeg å avgrense studien til å gjelde beslutningene som nevnt over. I utgangspunktet kunne det også vært interessant og sett på kostnadseffektiviteten av sentraliseringen, men på bakgrunn av at prosjektet er såpass nytt vil det ikke foreligge gode nok data på dette tidspunktet til å foreta en slik analyse. Kostnadseffektivitet vil likevel være en av hovedfaktorene bak sentraliseringen, og vil i så måte drøftes på et teoretisk plan.

3.0 Teoretisk tilnærming

Beslutningen om å opprette en felles enhet innenfor lønn og regnskap kommer som nevnt innledningsvis av kravene fra regjeringen om en mer effektiv etat. Et av de viktigste målene med effektiviseringsprosessen har vært å friggi ressurser som politiet kan bruke på å yte bedre tjenester ut mot publikum. Et annet delmål er å få lik praksis over hele etaten, noe som gir bedre kvalitet og pålitelighet til etaten. De nå sentraliserte tjenestene ble i den tidligere organisasjonsstrukturen utført av politidistriktene på 27 steder i landet (POD 25.04.16). Med en slik sentraliseringsprosess følger naturligvis også svært mange beslutninger, både på høyere og lavere nivå.

En av de største beslutningene i den aktuelle prosessen kan sies å være avgjørelsen om å sentralisere de administrative tjenestene. Dette medfører en massiv omorganisering med svært mange berørte parter, og beslutningen har derfor også fått mye oppmerksomhet. Beslutningen om at fellesenheten skulle legges til Kristiansund fikk også mye fokus, og det er interessant å se på prosessen tilknyttet denne avgjørelsen. Etter at kompetansesenteret ble etablert, besluttet POD i samråd med JD først at lønnstjenestene skulle overføres fra PFT til DFØ, og deretter også regnskapstjenestene. Den opprinnelige bestillingen var at disse oppgavene skulle utføres av PFT i Kristiansund, så når det ble besluttet at oppgavene plutselig skulle overføres til DFØ, skapte dette stor forvirring rundt fremtiden til Politiets fellestjenester i Kristiansund. Det er derfor interessant å studere disse beslutningsprosessene for å prøve å finne ut hvilke vurderinger som ledet fram til avgjørelsene.

3.1 Beslutningsteori

På bakgrunn av at jeg ønsker å studere beslutningsprosesser, er det naturlig å benytte beslutningsteori som teoretisk tilnærming. Beslutningsteorien skiller ofte mellom normative og deskriptive teorier hvor de normative teoriene omhandler beslutninger som tas i en perfekt verden, under perfekte forhold hvor alle parter involvert har lik tilgang til all tilgjengelig informasjon som er nødvendig for å ta en avgjørelse. I realiteten lar dette seg vanskelig gjøre da det er svært mange faktorer som spiller inn når det kommer til slike forhold. En snakker da om deskriptive teorier som forklarer eller beskriver hvordan beslutninger faktisk tas i virkeligheten (March og Simon 1993, Flaa et al. 1995). Graham Allison har skrevet en kjent case-studie der han studerte Cuba-krisen gjennom flere ulike

beslutningsmodeller, hvor han ønsket å få frem at hver av modellene ville beskrive prosessen ulikt (Clegg et al 2016, Allison 1969). Jeg har latt meg inspirere av denne fremgangsmåten, og ved å se på hendelsesforløpet gjennom fire utvalgte tilnærminger og beslutningsmodeller, forsøker jeg å belyse hvilket perspektiv som best beskriver prosessene knyttet til de beslutningene som er tema i denne oppgaven. Når det gjelder bruk av beslutningsmodeller er det ikke nødvendigvis slik at en modell vil være riktig for den ene organisasjonen, men ikke for den andre. Det er heller slik at alle modellene i ulik grad vil kunne benyttes i de fleste organisasjoner på forskjellige tidspunkt og under ulike omstendigheter (Olsen 1972).

Nedenfor går jeg gjennom de ulike beslutningsmodellene jeg har valgt å benytte meg av i denne studien.

3.1.1 Rasjonelle beslutningsmodeller

En rasjonell beslutningsprosess krever at alle er kjent med et sett faste beslutningsregler, hvor de aktuelle deltakerne er enige om både regler og målene som er satt internt i organisasjonen. Teorien bygger på en metodologisk individualisme hvor aktørene søker å oppnå størst mulig nytte for sin egen del, til et lavest mulig kostnadsnivå. Når en foretar rasjonelle valg, velger man det beste alternativet, med en forutsetning om at alle mulige alternativer og konsekvenser er tilgjengelige (Gilje og Grimen 2013).

Mary Jo Hatch (2006) beskriver de forskjellige trinnene i en typisk rasjonell beslutningsprosess, hvor prosessen starter med at problemet defineres. Deretter blir flere ulike alternativer generert og evaluert, gjennom innsamling og analyse av relevant informasjon. Positive og negative konsekvenser veies opp mot hverandre, som til slutt ender opp med at et valg tas. Kriteriene for utvelgelse blant alternativene vil i en rasjonell beslutningsprosess være fastsatt på forhånd, og når beslutningen er tatt implementeres det valgte alternativet (Hatch 2006). En rasjonell beslutningstaker har klare mål, og full oversikt over de ulike alternativene som er tilgjengelige. Det gjelder også konsekvensene av alle de forskjellige alternativene, og i en rasjonell beslutningsprosess vil beslutningstakeren kunne rangere de ulike alternativene basert på nyttegevinst, som igjen gjør beslutningstakeren i stand til å velge det beste alternativet som maksimerer nyttegevinsten (March 1994).

En organisasjon kan være preget av flere motstridende mål, og det vil derfor også foreligge mange forskjellige tolkninger av problemstillinger og løsninger. Dette fører på sin side til en flertydighet i organisasjonen, nettopp fordi beslutningstakerne vurderer organisasjonens mål og verdier på forskjellige måter. Flertydighet skiller seg fra usikkerhet i den forstand at usikkerheten vil reduseres etterhvert som deltakerne tilegner seg mer informasjon, mens det motsatte skjer ved flertydighet da mer informasjon ofte medfører enda større tolkningsrom som bidrar til ytterligere uenighet mellom beslutningstakerne. I tilfeller hvor det foreligger liten grad av usikkerhet og flertydighet, og det er full enighet internt i organisasjonen om målene og midlene man skal benytte for å nå målene har man gode forutsetninger for å anvende den rasjonelle beslutningsmodellen (Hatch 2006).

3.1.2 Byråkratiske beslutningsmodeller og begrenset rasjonalitet

Mens Max Weber knyttet byråkratiet til formell rasjonalitet, har senere forskning vist at den byråkratiske rasjonaliteten er begrenset og at det ikke er mulig å ha den oversikten som full rasjonalitet forutsetter. Antakelsen om rasjonalitet ble først og fremst benyttet av økonomer og refereres ofte til som *economic man* (Østerud 2002). Fremveksten av de sosiale forholdenes betydning i beslutningsprosesser har vært en stor kilde til debatt mellom økonomer og organisasjonsteoretikere (Hatch 2006). Blant organisasjonsteoretikerne argumenteres det for at rasjonalitet er en forenklet fremstilling og den faktiske atferden kan avvike fra forutsetningene i denne modellen. I de aller fleste tilfeller er en organisasjon preget av flere motstridende mål, og i virkeligheten vil man ikke ha et optimalt grunnlag for en perfekt beslutning (Hatch 2006).

Etter andre verdenskrig fikk beslutningsteorien større fokus innenfor organisasjonsteorien med økende interesse for hvordan beslutninger ble kommunisert og implementert i organisasjoner. James G. March og Herbert A. Simon var blant de første til å ta for seg dette i boken *Organizations* som ble publisert første gang i 1958, en bok som bygde på den kjente amerikanske statsviteren Simons tidlige beslutningsteorier. De kognitive faktorenes rolle i og rundt beslutningsprosessene fikk økt betydning med årene, hvor boken *A behavioural Theory of the firm* utgitt av Richard M. Cyert og March i James G. March i 1963 var et viktig bidrag (Hatch 2006).

Et av de feltene som har blitt viet stor plass innenfor beslutningsteori er begrepet *bounded rationality*, eller begrenset rasjonalitet, som først ble introdusert i 1945 av Herbert A. Simon. Teorien har senere blitt videreutviklet og har i dag en sentral rolle innenfor både beslutningsteori og institusjonell teori. Simon fremhevet hvordan menneskers rasjonalitet er begrenset, og stilte kritiske spørsmål til hvorvidt mennesker evnet å ta beslutninger basert på en antakelse om rasjonalitet slik økonomene i stor grad tradisjonelt sett har bygd sine strategiske beslutninger på (Hatch 2006). Han pekte på at det ikke er mulig å sitte med tilstrekkelig informasjon som gjør oss i stand til å ta perfekte beslutninger som gir oss det beste resultatet. Dette er en kontrast til den rasjonelle beslutningsmodellen som baserer seg nettopp på at de aktuelle beslutningstakerne sitter med full informasjon om alle aktuelle valgmuligheter, og hvilke eventuelle gevinster de forskjellige valgene vil kunne medføre. Dette er ikke tilfellet, og vi sitter sjeldent med full eller tilstrekkelig kunnskap. I beste tilfelle har vi tilfredsstillende kunnskap, men denne kunnskapen vil aldri være optimal (Hatch 2006).

Simon tar for seg den faktiske atferden i beslutningsprosesser, og peker på at den rasjonelle modellen fremhever et perfekt ideal som ikke er mulig å oppnå i det virkelige liv. I tillegg tar han også for seg noen begrensede faktorer som han mener står i veien for å oppnå det perfekte idealet. Noen av disse omhandler kompleksiteten i problemene som skal løses, tidsperspektivet hvor beslutningen skal tas og menneskets evne til å bearbeide informasjon (Hatch 2006). Når en beslutningstaker har for lite informasjon skaper dette usikkerhet, og det blir således vanskelig å handle ut fra en rasjonell tankegang. Byråkratiske beslutningsmodeller bygger på dette arbeidet, hvor man gjennom strukturelle rammer styres i en rasjonell retning, men hvor lover, regler, normer og andre institusjonelle faktorer legger begrensninger som gjør det vanskelig å ta rene nyttemaksimerende beslutninger basert på en rasjonell atferd. Beslutningsprosessene kjennetegnes av snevre tidsrammer og konkurranse om begrensede ressurser, hvor byråkratiet består av flere aktører med motstridende mål som har ulike prioriteringer og ulik grad av ekspertise. Beslutningene som tas og hvordan disse implementeres bestemmes av organisasjonen selv, og er styrt av de byråkratiske rammene som organisasjonen er underlagt (Eriksson-Zetterquist et al 2014).

En organisasjons behov og nødvendighet for legitimitet og avhengighet av aksept og troverdighet som synliggjøres for miljøet rundt (Scott 2014) er et viktig element i politikk, spesielt med tanke på fremtidige valg og partienes mulighet til å gå seirende ut av valget.

Politikerne må gjennom flere prosesser tilpasse seg forventningene som samfunnet stiller til dem. Scott har trukket fram Suchman sin definisjon på legitimitet i sin tolkning:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within socially constructed systems of norms, beliefs and definitions (Scott 2014: 71, Suchman 1995b: 574).

Dette er et av de viktigste holdepunktene i institusjonell teori, og er i høy grad relevant i politikens verden. Institusjonell teori er også kritisk til teorier om at mennesket alltid handler økonomisk rasjonelt å maksimere egen nytte, og likeledes synet på organisasjoner handler rasjonelt for å oppfylle formelle mål. Ny-institusjonell teori viser at de formelle målene ofte ikke er i overensstemmelse med den faktiske praksisen og metodene som benyttes for å nå disse (Meyer og Rowan 1977).

3.1.3 Politiske beslutningsmodeller

I situasjoner som er preget av flere motstridende mål og konflikter vil en politisk beslutningsmodell være aktuell (Østerud 2002). Dette er en modell som i større grad vektlegger forhandlingssituasjoner og hvordan det er forhandling som leder til en beslutning (Eriksson-Zetterquist et al 2014). I prosesser hvor det er relativt få deltakere, og disse enkelt kan identifiseres i ulike grupperinger, vil politiske beslutningsmodeller være relevant. Videre kjennetegnes også modellene av at deltakerne har ulike, men klare mål, hvorav disse ikke nødvendigvis trenger å være fullstendig motstridende. Det er nettopp disse elementene som gir rom for forhandlinger (Flaa et al. 1995).

Gjennom forhandlinger trenger man ikke enes om målene, og de ulike partene kan opprettholde sine ideologier. Beslutningen vil være en form for kompromiss, hvor utfallet påvirkes av de ulike alternativene partene har fremlagt, og utfallet, samt graden av tilfredshet gjerne bestemmes av partenes styrke, eller evne til å utøve makt og forhandlingstaktikk. Belønninger og byttemidler, trusler om bruk av straffemidler, tilgang til informasjon og muligheten til å inngå allianser med parter som i utgangspunktet ikke var inkludert i prosessen, er alle faktorer som kan ha innvirkning på utfallet i forhandlingene (Flaa et al 1995).

Politikk er offentlig beslutningsaktivitet og de rammene som leder individers og gruppers handlinger frem til vedtak (Østerud 2002: 15). Dette er en forenklet fremstilling, men gir likevel et godt bilde av politikkenes rolle i offentlige beslutningsprosesser. Østerud beskriver videre hvordan politikk i stor grad handler om beslutningsprosesser og at det er en arena hvor ulike interesser og verdier møtes, de endrer seg og formes med det utfallet at mål oppnås eller brytes ned.

Maktforhold er et sentralt fenomen, og politikk og beslutninger i offentlig sektor er nært knyttet opp mot hverandre. Det er de politiske partienes ideologier som legger grunnlaget for avgjørelser knyttet til effektivisering og lokalisering. Gjennom ulike virkemidler utøver aktørene makt for å nå sine mål, og de politiske vedtakene kan ha stor betydning knyttet til ressursfordeling i samfunnet. De politiske partiene er ofte uenige ettersom de representerer ulike ideologier, og et eller flere styrende parti kan forsøke å iverksette sine politiske ønsker gjennom tiltak som utløser belønninger for den som må innordne seg den autoriteten makthaveren utøver (Østerud 2002). Robert Dahl oppsummerte maktforhold i en enkelt setning; *A har makt over B i den grad han kan få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort* (Østerud 2002: 36). I senere tid har andre forskere lagt vekt på at dette er et for snevert syn, og videreutviklet definisjonen. Bachrach og Baratz fremhevet at såkalte «ikke-beslutninger» også måtte tas med i betraktningen når makt skulle diskuteres, og viste til at enkelte aktører med makt kan ha en interesse av at saker ikke blir satt på agendaen, ved å ha en «usynlig agenda». Steven Lukes snakker om påvirkningskraften verdi, og viste til det utøves makt gjennom å påvirke og på den måten forme ønskene til andre aktører slik at det oppstår samsvar mellom målene (Østerud 2002). Selve beslutningen kan sies å være et politisk virkemiddel, og et forsøk på å tilegne seg mer makt og innflytelse (Eriksson- Zetterquist et al 2014).

3.1.4 Sjøppelbøttemodellen

Som et mål om å forklare beslutningsprosesser hvor det verken foreligger enighet om mål eller fremgangsmåte for å nå målene utviklet Michael D. Cohen, James G. March og den norske statsviteren Johan P. Olsen i 1972 modellen *garbage-can decision making*, eller sjøppelbøttemodellen, som er et perspektiv utviklet for å forstå anarkistiske beslutningsprosesser (Eriksson-Zetterquist et al 2014). Sjøppelbøtte-begrepet er ment å fungere som en metafor og viser til at hva som havner hvor i en sjøppelbøtte ofte preges av

tilfeldigheter. Her fremhever de hvordan beslutninger tas i omgivelser som er preget av høy usikkerhet og flertydighet i beslutningsprosessene. Modellen tar opprinnelig utgangspunkt i anarkiet og forklarer beslutningsprosesser som helt tilfeldige, hvor beslutningen treffes når flere uavhengige strømmene møtes (Cohen et al. 1972).

I modellen legges det vekt på kompleksiteten i beslutningsprosessen, og at beslutningen er et resultat av flere strømmer som på ulike tidspunkt kommer i kontakt med hverandre. Strømmene krysser hverandre på ulike tilfeldige tidspunkt, og det er få regler som regulerer nettopp dette. Tidspunktet for når de forskjellige strømmene kommer i kontakt med hverandre vil også kunne ha betydning for hvorvidt problemet blir fanget opp (Cohen et al. 1972). Det tilføres hele tiden nye strømmer som kan påvirke prosessen, og som kan endre utfallet av beslutningen (Lægreid og Roness 1999).

De forskjellige strømmene defineres som:

1. *Problemer* som beskrives som bekymringer til mennesker både i og utenfor organisasjonen, og som kan oppstå som følge av et identifisert gap mellom faktisk og ønsket situasjon. Gjennom ulike mål, verdier og visjoner kan behovet for en endring i organisasjonsstrukturen oppstå. Problemene oppstår både i og utenfor organisasjonen (Cohen et al 1972).
2. *Løsninger* som er alternativer som søker å løse de identifiserte problemene, men trenger ikke nødvendigvis å løse problemene selv om de identifiseres. I mange tilfeller kan løsningen også være et svar uten at det foreligger et problem eller et spørsmål som må løses, men heller et produkt som aktivt søker et problem. (Cohen et al 1972, Lægreid og Roness 1999).
3. *Deltakere* som er alle aktørene som deltar i beslutningsprosessen. Det er de forskjellige deltakerne som identifiserer både problemer og løsninger (Eriksson-Zetterquist et al 2014). Disse kommer og går, og de kan ha ulike prioriteringer som medfører at de ikke har tid til å vie oppmerksomheten sin til prosessen (Cohen et al 1972).
4. *Beslutningsmuligheter*. En beslutningsmulighet defineres som det punktet hvor det forventes at organisasjonens atferd medfører det som kalles en beslutning (Cohen et al 1972). Eksempler på beslutningsmuligheter er for eksempel tidspunktet for når det

forventes at det skal komme en avgjørelse om hvor en fellesenhet for lønn og regnskap skal lokaliseres.

Disse fire variablene er avhengig av hverandre og kommer inn i prosessen på ulike tidspunkt. Deltakere kan komme og gå. Problemer, løsninger og deltakere møtes tilfeldig i søppelbøtten hvor problemer identifiseres og løses når variablene kommer i kontakt med hverandre (Eriksson-Zetterquist et al 2014). Beslutningsmulighetene begrenses av et tidsperspektiv og alle deltakere som ønsker å påvirke eller være delaktige i beslutningen må fokusere oppmerksomheten sin til det aktuelle problemet eller løsningen. Hver gang en beslutning tas forsvinner det aktuelle problemet og den aktuelle løsningen ut av søppelbøtten.

3.1.5 Strømmene fra søppelbøttemodellens generelle relevans

Søppelbøttemodellen bygger på en antakelse om at beslutninger ofte er et resultat av tilfeldigheter, og det kan være nyttig å bruke elementer fra denne modellen i situasjoner som i større grad er i regulert og ikke fremstår som rent anarkistiske.

Organiseringen spiller en rolle for hvem som kan delta i beslutningsprosessen. Den valgte strukturen legger begrensninger på hvem som kan delta, og på hvilke problemer og/eller løsninger som identifiseres og kan tas tak i. De strukturelle reglene kan legge føringer for når de ulike beslutningsmulighetene skal oppstå, samt hvordan potensielle deltakere, problemer og løsninger kobles til beslutningsmulighetene. Beslutningsmulighetene kan oppstå på flere arenaer, gjennom forberedelser til eksempelvis en sentralisering eller reform, gjennom budsjettplanlegging eller diskusjoner som omhandler beslutningen (Lægreid og Roness 1999).

Cohen, March og Olsen (1972) skiller mellom flere organisatoriske strukturer og viser til hvordan strukturen kan påvirke utfallet av en beslutningsprosess gjennom å påvirke tidspunktet de forskjellige strømmene kommer i kontakt med hverandre. Østerud (2002) støtter også opp om dette og viser til at den formelle strukturen har stor betydning for beslutningsatferden i en organisasjon. Verdier og interesser har en viktig rolle, noe som påvirker hvordan den enkelte aktør oppfatter et problem, som igjen vil ha konsekvenser for saksbehandling og vedtak.

Den offentlige sektoren, som er tema for denne studien, har en formell struktur med faste rammer, og med forankringen i det politiske systemet blir de ulike strømmene påvirket av strukturen. Gjennom lovverk, normer og andre institusjonelle faktorer vil det være begrensninger for hvilke deltakere som kan delta, og hvem som kan delta i ulike faser av beslutningsprosessen. Beslutningsmønsteret blir påvirket av disse rammene, samtidig som de ordnede rammene er tøyelig og overraskende vendinger er en del av det politiske liv. Gjennom å sentralisere funksjoner i en organisasjon påvirker en hvor beslutningsmyndigheten og den politiske kontrollen skal plasseres (Østerud 2002). Mye av tankegangen bak søppelbøttemodellen kan i stor grad relateres til forståelsen av politiske beslutninger (Olsen 1978).

I kapittel 5 gir jeg en kronologisk fremstilling av hendelsesforløpet. Deretter vil jeg i den videre tolkningen av beslutningsprosessene, ta utgangspunkt i de strømmene som søppelbøttemodellen beskriver. Jeg går så systematisk gjennom de fire beslutningsmodellene som beskrevet over for å finne ut hvilken modell som best kan beskrive beslutningsprosessene som førte til at fellesenheten ble lagt til Kristiansund, og deretter at oppgavene overføres til DFØ. Jeg bruker elementer som disse strømmene fører med seg i forståelsen av beslutningsprosessene sett i lys av først; den rasjonelle beslutningsmodellen, deretter den byråkratiske beslutningsmodellen, og så den politiske beslutningsmodellen. Til slutt studerer jeg også beslutningsprosessene i lys av søppelbøttemodellen slik at jeg har et godt grunnlag for å skape en helhetlig forståelse av beslutningsprosessene.

4.0 Metode

Når det gjelder valg av forskningsdesign og metode er det viktig å vurdere hva som skal belyses, og hvilken fremgangsmetode en skal benytte for å besvare problemstillingen på en best mulig måte. Videre skal riktig metode sikre at oppgaven tilfredsstillende vitenskapens krav til kvalitet og relevans innenfor det fagområdet som studeres (Grønmo 2004). Problemstillingen i seg selv vil være et viktig element i forskningsdesignet. I mitt forskningsprosjekt hvor jeg studerer beslutningsprosessene knyttet til lokaliseringen av politiets fellesenhet for lønn og regnskap og videre overføringen av oppgaver fra PFT til DFØ har jeg valgt en kvalitativ tilnærming hvor jeg har benytter dokumentanalyse. Hendelsene som ledet opp til de endelige beslutningene, og tidsperspektivet for beslutningsprosessene fra start til slutt, utgjør en viktig del av dokumentanalysen.

Senere i oppgaven kommer jeg tilbake til tidslinjen som fremstilt i innledningen, og gir en grundig gjennomgang av hendelsesforløpet. Som jeg har vært inne på tidligere vurderte jeg også å foreta en kvantitativ analyse med fokus på kostnadseffektivitet når jeg skulle velge forskningsmessig design. Siden det foreligger for lite data på dette tidspunktet vil det være lite hensiktsmessig med en slik studie på dette tidspunktet. Dette bekreftes også i den monetære gevinstrealiseringsplanen til Politidirektoratet (POD) som viser at det vil ta noe tid før en kan ta ut gevinster knyttet til kostnadseffektivitet, hvor det også fremgår at noen tiltak kan ha netto kostnader de første årene (POD 01.06.16, Difi 2018:2).

4.1 Datainnsamling

4.1.1 Kvalitativ innholdsanalyse

Jeg har valgt en kvalitativ innholdsanalyse som baserer seg på å analysere ulike dokumenter med verbalt innhold. Det kan være både skriftlige og muntlige tekster, og en viktig del av forberedelsene til en slik analyse er å velge ut de temaene som skal prioriteres, og videre hvilke typer tekster som skal analyseres (Grønmo 2004).

Ved beslutninger i den offentlig sektor stilles det krav til åpenhet rundt kommunikasjonen mellom de forskjellige organene som driver i regi av staten. Prinsippet om åpenhet er hjemlet i grunnloven og i offentlighetsloven. Offentlighetsprinsippet bygger på en tanke om at vår

felles forvaltning skal utøve en åpenhet som bidrar til ytringsfrihet og en åpen debatt i samfunnet. Formålet med dette er at den enkelte innbygger skal kunne føle seg trygg på at saker som angår en selv blir behandlet på en troverdig måte som sikrer likebehandling i samfunnet. Samtidig skal innbyggerne vite at de folkevalgte representantene støtter opp under den politikken som fikk de valgt (Innst. S. Nr 21 (1998-99)).

I en statlig beslutningsprosess vil det være mengder av dokumenter som sendes mellom de involverte partene, og med hjemmel i offentlighetsloven kan man søke om innsyn i dokumentene som angår den aktuelle beslutningsprosessen. Gjennom den nettbaserte portalen *eInnsyn* kan den enkelte innbygger registrere seg og enkelt søke innsyn i offentlige dokumenter. Portalen er en del av regjeringens arbeid for å fremme åpenhet og demokrati i forvaltningen (Difi, eInnsyn 15.05.18). I beslutningsprosessene jeg valgte å studere har det vært mange involverte aktører, og det var derfor hensiktsmessig å søke om innsyn i dokumenter som angikk nettopp disse beslutningsprosessene og aktørene.

4.1.2 Strategiske søk

Den offentlige sektoren er stor, og det skrives og sendes daglig flere tusen dokumenter i og på tvers av de statlige organene. Ved et kjapt søk i eInnsyn-portalen på tilfeldige datoer registreres det rundt 20.000 dokumenter daglig. Politiets fellestjenester Lønn og regnskap ble besluttet lokalisert til Kristiansund 24.08.16, og ettersom denne datoen representerer den dagen beslutningen formelt ble tatt, vil selve beslutningsprosessen ha startet en god stund før dette. I etterkant av at det ble besluttet at felleseenheten skulle etableres i Kristiansund kom det flere viktige avgjørelser som omhandlet overføringen av oppgaver til DFØ, og disse beslutningene er tatt så sent som i siste halvdel av 2017. Det var derfor nødvendig å analysere dokumenter over en periode på flere år. Med 20.000 registrerte dokumenter daglig var det et stort risikomoment at mengden dokumentasjon ble overveldende og uhandterlig. Det var derfor viktig å vite nøyaktig hva jeg så etter, allerede i prosessen hvor jeg søkte innsyn.

Det forelå store mengder av offentlige dokumenter som knytter seg både til utredning av lokaliseringalternativer, høringsuttalelser, vedtak og uttalelser knyttet til lokaliseringspolitik. Det har også oppstått store debatter i media som følge av avgjørelsene som også bidro til at mengden tekster som måtte analyseres ble stor. Jeg oppdaget tidlig at det var en stor utfordring å ikke bli overveldet av det store volumet og det var vanskelig å

vite hvilke dokumenter som var essensielle for å gi en dypere forståelse og innsikt av problemstillingen min.

Siden gjennomføringen av denne typen datainnsamling gir stor fleksibilitet var det derfor viktig å hele tiden ha problemstillingen i bakhånd, ettersom denne skal være styrende for datainnsamlingen. Med fokus på problemstillingen skilte jeg ut hva som var å anse som viktige data, og en sentral del av forberedelsene var å avklare hvilke tema og aktører som skulle prioriteres og hvilke tekster som skulle velges (Grønmo 2004). Jeg har valgt å ta utgangspunkt i aktører på mesonivå, og da de institusjonene som har vært mest involvert i beslutningsprosessene:

- Direktoratet for økonomistyring (DFØ)
- Finansdepartementet (FIN)
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Politidirektoratet (POD)
- Politiets fellestjenester (PFT)

Det er også andre aktører som i stor grad har forsøkt å påvirke beslutningsprosessen, og da spesielt politikere som har hatt en interesse i temaet. Flere av aktørene har ingen reell beslutningsmyndighet når det gjelder de beslutningene jeg studerer i denne oppgaven, men deres rolle vil være å forsøke å påvirke, forme og komme med innspill som bidrar til at utfallet av beslutninger blir i tråd med deres ønsker og mål. Jeg definerer ikke disse aktørene ytterligere i dette kapittelet ettersom all formell kommunikasjon har gått fra eller til en av de aktørene som nevnt over. Jeg vil komme nærmere tilbake til de øvrige aktørene senere i oppgaven.

Når det gjelder søk etter tekster formulerte jeg søkene slik at de inneholdt de samme aktørene som nevnt ovenfor samtidig som jeg også valgte ut seks nøkkelord som søkene ble fokusert rundt. Disse var:

- DFØ Fullservice
- Kristiansund

- Lokalisering
- Lønn og regnskap
- Nærpolitireformen
- Overføring av oppgaver

4.1.3 Gjennomføringen av datainnsamlingen

Det neste steget innebar å utføre konkrete søk i eInnsyn-portalen. Jeg søkte innsyn i alle dokumenter som jeg ut fra tittelen tolket kunne være relevant. Etersom det var snakk om såpass store mengder dokumentasjon, var det viktig med en systematisk gjennomgang av dokumentene hvor jeg har kategoriserte innholdet, og registrerte de dataene som var relevant for problemstillingen (Grønmo 2004). Til dette arbeidet utarbeidet jeg et Excelark hvor jeg registrerte dokumentene med dokumentnavn, overskrift, dato, avsender, mottaker og kommentar etter hvert som innsynsforespørselen ble godkjent. Jeg la inn en hyperkobling til hvert dokument slik at jeg effektivt kunne få opp de dokumentene jeg ønsket. Excelarket var et viktig verktøy i gjennomføringen av analysen da jeg måtte gå gjennom svært mange dokumenter, og fordi det ga meg muligheten til å raskt søke opp et dokument filtrert etter kategori, dato eller andre stikkord jeg hadde registrert. Noen av innsynsforespørselene ble som forventet avslått, og jeg registrerte også titlene på disse dokumentene med merknad om at innsynsforespørsel var avslått.

Det er vanskelig å lage en detaljert plan over datainnsamlingen ved kvalitativ innholdsanalyse da datainnsamlingen ofte foregår parallelt med dataanalysen, noe jeg også fikk erfare. Gjennom utvelgelse av tekster, fikk jeg en større og større forståelse for hva som var viktig å se etter gjennom datainnsamlingen og jeg fikk også mer og mer kunnskap som har vært viktig for å besvare problemstillingen (Grønmo 2004). Tekster som ikke var aktuelle for problemstillingen ble utelukket fortløpende, og jeg gjorde hele tiden løpende vurderinger på hvilke tekster som på best mulig måte kunne belyse problemstillingen (Grønmo 2004).

4.1.4 Tilgang til tekster

I mitt daglige arbeid har jeg også kommet over dokumenter og tekster på politiets intranett vedrørende gjennomføringen av prosjektet som jeg anså som relevant for studien. Mye av

denne dokumentasjonen er å regne som offentlige dokumenter, og jeg bestemte meg tidlig for at jeg ville forsøke så langt det var mulig å bygge denne oppgaven på dokumentasjon som er tilgjengelig via offentlige kanaler. En av årsakene til at jeg tok denne avgjørelsen var at jeg ønsket å skrive en oppgave som ikke måtte underlegges taushetsplikt. Når jeg har kommet over informasjon på politiets intranett som jeg har ansett som relevant for oppgaven, har neste steg vært å lete og finne igjen informasjonen i offentlige kanaler.

Dersom jeg skulle bruke dokumenter som ikke var offentlige tilgjengelig vil det vært en mye større sannsynlighet for at oppgaven måtte underlegges taushetsplikt. Politietaten er en stor og kompleks etat, som må håndteres med stor forsiktighet for å unngå unødvendige risikofaktorer som kan påvirke sikkerhet og drift.

Jeg vurderte likevel at dersom det var dokumentasjon jeg fikk innsyn i via politiets intranett som var viktig for studiens sannferdighet og validitet måtte jeg ta dette med i betraktningen i det videre arbeidet mitt. I et slikt tilfelle er det nødvendig å avklare adgang til å benytte disse tekstene med arbeidsgiver, og dette er noe jeg har tatt løpende vurderinger av i arbeidet med oppgaven. Ettersom jeg selv er ansatt i Politiets fellestjenester var jeg bestemt på å være ærlig og åpen om studiens formål dersom jeg ønsket å benytte tekster fra politiets intranett, og jeg anså det derfor ikke som en mulighet å holde tilbake informasjon om studiens hensikt for å få tillatelse til å bruke eventuell dokumentasjon fra intranettet. Vitenskapsteorien støtter også opp under at det i slike prosesser bør være mest mulig åpenhet, men åpner for at en i enkelte situasjoner kan vurdere å ikke oppgi den fulle hensikten dersom det kan skade studiens validitet (Grønmo 2004).

For meg har det vært særlig viktig med åpenhet med tanke på at dette er min arbeidsplass, og det kunne skapt mistillit mellom meg som ansatt og arbeidsgiver dersom jeg hadde valgt å ikke opplyse om hensikten med formålet, noe som vil vært uheldig for fremtidig samarbeid.

4.1.5 Troverdighet, validitet og overførbarhet

Troverdighet i kvalitative studier er et annet uttrykk for reliabilitet og et begrep som i større grad benyttes når en snakker om reliabilitet i kvalitative studier. Troverdigheten skal si noe om hvor pålitelig datamaterialet er, og lar seg ikke teste gjennom ulike beregninger på

samme måte som ved kvantitative studier (Grønmo 2004). Reliabilitet er uttrykk som brukes til å vurdere kvaliteten på materialet, gjennom å se på blant annet styrker og svakheter ved metode og datainnsamling.

En svakhet ved datainnsamlingen i denne oppgaven kan være at dokumentene som har vært grunnlaget for analysen gir et bilde av den formelle kommunikasjonen, mens den uformelle kommunikasjonen som har foregått gjennom telefonkontakt og ansikt-til-ansikt ikke er gjenstand for forskning i denne studien. Dette kunne vært belyst gjennom å foreta intervjuer av sentrale aktører, men med bakgrunn i tiden tilgjengelig til å gjennomføre denne studien valgte jeg å foreta en ren dokumentanalyse ettersom det var snakk om så mange formelle dokumenter. Som jeg var inne på, ble også noen av innsynsforespørlene avslått, noe som også kan anses som en svakhet når det kommer til troverdighet.

Jeg opplever likevel at dette ikke har vært begrensende for studien, da jeg har gjennomført en omfattende dokumentanalyse, og ved å ha et så bredt datagrunnlag vil også funnene være representative, noe som gir høy troverdighet. Tidlig i datainnsamlingen fikk jeg et reelt inntrykk av omfanget av dokumentene, og evnet å styre innsamlingen i riktig retning, slik at jeg fikk innsikt i de viktigste aspektene i beslutningsprosessene som har ledet frem til lokaliseringen og overføringen av oppgaver.

Dette gir også datamaterialet god validitet som omhandler gyldigheten til oppgaven og hvorvidt det valgte undersøkelsesopplegget egner seg til å besvare problemstillingen (Grønmo 2004). En annen styrke er at oppgaven er bygd på offentlig tilgjengelig dokumentasjon, og siden jeg studerer beslutningsprosesser i en offentlig organisasjon er dokumentene i stor grad underlagt offentlighetsloven og er således dokumenter som kan innhentes av den som måtte ha interesse av det. Det kan likevel være en svakhet at min rolle som forsker har såpass stor betydning, og analysene og tolkninger av dataene blir gjort fortløpende gjennom datainnsamlingen. Dette kan også påvirke fokusområdene til forskeren, og det vil derfor ikke være mulig for en annen å gjennomføre en uavhengig dokumentanalyse basert på samme undersøkelsesopplegget, og få det nøyaktig samme resultatet som jeg har fått (Grønmo 2004).

Beslutningsprosesser som angår lokalisering av statlige arbeidsplasser og sentralisering av arbeidsoppgaver, er temaer som i alle høyeste grad er relevant for mange offentlige etater i

dag på bakgrunn av kravene til en mer effektiv statlig sektor. Målet med denne studien er likevel ikke å generalisere, da fokuset er å søke en forståelse av selve beslutningsprosessene (Saunders et al 2009), og funnene vil ikke nødvendigvis kunne overføres til andre statlige organisasjoner. Studien kan likevel gi grunnlag for å sammenligne enkelte mønster knyttet til beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner.

4.1.6 Kritikk mot egen forskning

Når det kommer til å skrive om sin egen arbeidsplass har dette både fordeler og ulemper. Fordelene er at jeg har god tilgang, og til en viss grad allerede innehar en del kunnskap om prosessene som følge av at jeg er ansatt. Jeg har også god kjennskap til hvor jeg kan finne informasjon, samt at jeg opplever å ha tillit hos min arbeidsgiver i arbeidet med denne oppgaven. Det er likevel noen risikoer knyttet til å skrive om egen arbeidsplass, og en fallgrube som kan oppstå er at jeg mister evnen til å beholde objektiviteten ved at jeg for eksempel overtar arbeidsgiver eller kollegaers perspektiver for ukritisk (Everett og Furseth 2012). Dette er et viktig aspekt som jeg vil ha fokus på.

Siden jeg er ansatt ved fellesenheten kan dette også ha en uheldig påvirkning når datagrunnlag skal velges og tolkes, noe som kan føre til en ensidig tolkning av innholdet. Det er viktig jeg ikke går inn i arbeidet med et perspektiv som blir en begrensende faktor for studien, og jeg vil være bevisst på dette ved innhenting av data slik at analysegrunnlaget ikke er skjevfordelt, hvor konsekvensen er at viktige aspekter kan bli oversett. Målet er at oppgaven skal ha en sannhet og uavhengighet slik at den samsvarer med de allmennvitenskapelige normene innenfor akademia, (Repstad 2004: Evereth og Furseth 2012) og jeg vil i størst mulig grad vil være bevisst min egen forforståelse, slik at jeg ikke trekker raske subjektive konklusjoner basert på mine tidligere erfaringer og kunnskap (Gilje og Grimen 2013).

5.0 Kronologisk oversikt over beslutningsprosessene

Som nevnt i kapittel 3.1.5 vil jeg med utgangspunkt i strømmene som beskrevet i søppelbøttemodellen forsøke å forklare beslutningene som ble tatt, ved å belyse disse gjennom ulike beslutningsmodeller. Jeg gir først en kronologisk beskrivelse av hendelsesforløpet, slik at leseren lettere kan skape seg et helhetlig inntrykk av prosessen. I analysedelen konkretiserer jeg så deltakerne i tråd med deltakerstrømmen som beskrevet i søppelbøtte-modellen, og identifiserer deretter løsninger og problemer, før jeg til slutt går nærmere inn på hver enkelt beslutningsmodell som beskrevet i teorikapittelet. Målet er å danne et bilde av hvilken modell som best kan forklare beslutningene, og jeg søker svar på dette gjennom å analysere det empiriske materialet opp mot de ulike modellene.

Gjennom forberedelsene til dokumentanalysen identifiserte jeg de forskjellige aktørene som plasseres inn i deltakerstrømmen, hvor deltakerne er de jeg anså som viktige i forbindelse med beslutningen om å lokalisere kompetansesenteret i Kristiansund, og videre overføringen av lønns- og regnskapsoppgavene til DFØ. Noen av deltakerne har vært involvert i begge beslutningsprosessene, men da dette ikke gjelder samtlige er det ryddig å dele opp beslutningsprosessene og se på de hver for seg. I første omgang tar jeg for meg beslutningen om lokaliseringen.

5.1 Tidslinje for prosessen fram til beslutning om å lokalisere politiets fellesenhet for lønn og regnskap i Kristiansund



Politianalysen

Senhøsten 2012 nedsettes det en arbeidsgruppe som har i oppdrag å analysere utfordringene knyttet til det norske politiet. Daværende justis- og beredskapsminister, Grete Faremo, uttalte at hun ønsket et godt faglig grunnlag for fremtidens organisering av politi- og lensmannsetaten (JD 08.11.12). I juni 2013 fremla arbeidsgruppen sluttresultatet av utredningen i en NOU rapport: *NOU-2013 – 9: Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*, som ble sendt ut på høring med frist 01.10.2013.

I rapporten fremgår klare anbefalinger om at politiet bør opprette en egen enhet for administrative støttedfunksjoner. Bakgrunnen for anbefalingene er at politidistriktene bruker en betydelig del av sine ressurser til administrative oppgaver, og det legges vekt på at det vil være av stor viktighet å redusere administrative kostnader og utgifter tilknyttet de administrative funksjonene i etaten, for å nå målsettingen om å etablere en kostnadseffektiv organisasjon. Det anbefales spesifikt at det opprettes en nasjonal enhet som ivaretar tjenester tilknyttet lønn og regnskap (NOU-2013 - 9).



Statens lokaliseringpolitikk

Vinteren 2014 ble det vedtatt nye retningslinjer for den statlige lokaliseringspolitikken, hvor et av punktene var at nye og omlokaliserte statlige arbeidsplasser som hovedregel skulle plasseres utenfor Oslo. Dette er en videreføring av retningslinjene som først ble vedtatt i 2001, og senere revidert i 2011. Formålet med retningslinjene er å medvirke til at statlige arbeidsplasser bidrar til utvikling i arbeidsmarkedet i hele landet, og ikke bare storby regionene. Den legger vekt på at hele befolkningen skal ha god tilgang til statlige tjenester, samtidig som kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning også skal inkluderes i

vurderingen av lokaliseringen. Kostnadseffektivitet er et av de overordnede målene for statlig forvaltning, og således et viktig hensyn som må ivaretas (KMD 28.11.14).

I retningslinjene stilles det formelle krav til vurderingen av lokaliseringen, hvor det må foreligge en skriftlig vurdering og minst tre alternativ som blir vurdert. Det legges også vekt på at hensynet til kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning må veies opp mot hensynet til lokaliseringspolitikken. I slikt tilfelle må det gå klart frem av vurderingen hvordan de to faktorene påvirker hverandre, og på hvilken måte dette er håndtert. Det er også flere andre faktorer som er tatt med i retningslinjene. Et viktig vilkår er kompetansekravet til de som skal utføre arbeidsoppgavene, og at organisasjonen har muligheten til å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft (KMD 28.11.14).



Nærpolitireformen

Regjeringen fremmer forslag om en reform, og utpeker dette som løsningene på utfordringene politiet har (JD 06.03.15). Behovet for å oppnå høyere kostnadseffektivitet er et gjennomgående tema i reformen, og det vises også her til at de administrative funksjonene kan effektiviseres gjennom å samles under én ledelse på landsbasis. Administrative stordriftsløsninger ses på som en nødvendighet for å frigjøre politiressurser til operativ virksomhet, hvor dagens teknologiske utvikling i større grad muliggjør sentraliserte administrative løsninger (PROP 61 LS (2014 – 2015). Nærpolitireformen vedtas gjennom et forlik mellom AP, Høyre, Fremskrittspartiet, KrF og Venstre, og besluttes innført 10.06.2015 (JD 06.03.15).



Politidirektoratet (POD) gis fullmakt til å beslutte lokalisering

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ga i oppdragsbrev av 21.10.2015 POD fullmakt til å beslutte lokaliseringen av fellesenheten (POD 15.12.15). Vinteren 2015 igangsettes arbeidet med å utrede lokaliseringen av den nye fellesenheten for lønn og regnskap i politiet. POD presiserer ovenfor JD at det tas utgangspunkt i *Retningslinjer for lokalisering av*

statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon av 28.11.2014, noe som tydeliggjør de politiske føringene POD er underlagt. Kort tid etter oppstart av arbeidet uttrykker JD tillit til at en slik fellesenhet vil frigjøre ressurser og heve kvaliteten på arbeidet (JD 12.01.16). Det spesifiseres at det vurderes hvorvidt deler av lønns- og regnskapsoppgavene kan utføres av andre tilbydere før det fastsettes hvilken kapasitet og kompetanse fellesenheten må ha. JD informerer samtidig også Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om at arbeidet med lokaliseringen har startet, og fremhever at dette gjøres i tråd med retningslinjene for lokaliseringspolitikken (JD 13.01.16).



Møre og Romsdal engasjerer seg i lokaliseringsprosessen

Informasjon om REAL-prosjektet har blitt sendt ut til politidistriktene, hvor Møre og Romsdal politidistrikt ved Ingar Bøen allerede 26.01.16 legger frem forslag om Kristiansund som alternativ for den nye fellesenheten. Her viser han til at dersom et nytt nasjonalt senter innenfor lønn og regnskap i politiet legges til Kristiansund vil dette bygge godt opp under regjeringens regional- og distriktspolitikk. Det fremheves at Kristiansund har et sterkt behov for nye arbeidsplasser da konsekvensen av oljekrisen har stilt Kristiansund og arbeidsmarkedet i en utfordrende situasjon, og at Møre og Romsdal sammen med Rogaland har lavest andel av statlige arbeidsplasser i landet (MRPD 26.01.16).



Kristiansund kommune setter ned en arbeidsgruppe

Kristiansund kommune fatter vedtak om å sette ned en arbeidsgruppe ledet av ordføreren. Arbeidsgruppen har politisk og administrativ representasjon, og hovedfokuset er at de statlige arbeidsplassene som følger med politiets fellesenhet for lønn og regnskap etableres i Kristiansund (Kristiansund kommune 09.02.16). Saksutredningen og vedtaket oversendes også POD ved Humlegård. Kommunen uttrykker i dette arbeidet takknemlighet for at politimesteren for Møre og Romsdal politidistrikt foreslår Kristiansund som sted for et nasjonalt senter for lønn og regnskap, og viser til at regjeringen har fjernet mange statlige arbeidsplasser i Kristiansund bare i løpet av det siste året, gjennom først å beslutte at

sykehuset legges ned – deretter at politiets ledelse flyttes til Ålesund. Det presiseres også at denne saken, hvor det er muligheter for å få etablert nye statlige arbeidsplasser i Kristiansund, har høyest prioritet (Kristiansund kommune 310116).

Det jobbes intensivt i Kristiansund kommune med saken vedrørende lokalisering denne måneden og rådmannen i kommunen forsøker gjentatte ganger å få kontakt med direktør Helge Clem ved Politiets fellestjenester med ønske om en dialog rundt etableringen, samt få informasjon om den videre prosessen. Når kommunen ikke lykkes i å få telefonkontakt sendes en skriftlig henvendelse (Kristiansund kommune 16.02.16). ORKide (Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre) engasjerer seg ved å sende en formell henvendelse til POD. Henvendelsen er bygget på samme argumentasjon som Møre og Romsdal PD tidligere sendte, og det pekes også her spesielt på at en plassering i Kristiansund vil være i tråd med de nasjonale retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser, hvor formålet er å utvikle robuste arbeidsmarkeder i hele landet. Kristiansund opplevde fra januar 2015 – januar 2016 en økning i arbeidsledigheten på 46%, og statlige arbeidsplasser vil være viktig for regionen (ORKide 19.02.16).



Masterplan for gjennomføring av nærpolitireformen

POD distribuerer versjon 0.8 av masterplanen for gjennomføring av nærpolitireformen. Planen er en plan for styring og oppfølging av reformen, og POD har fått i oppdrag av JD å sørge for selve gjennomføringen og at gjennomføringen skjer i tråd med de overordnede forventningene og rammene, som er forankret i de politiske dokumentene som ligger til grunn for reformen. POD viser til at JD har stilt krav om at 75 spesifikke tiltak inkluderes i reformarbeidet, og på dette tidspunktet er 18 av disse tiltakene organisert i fem prosjekter. REAL-prosjektet er at av disse prosjektene, og i planen beskrives også flere mål og milepæler, hvor en av milepælene omhandler etableringen av PFT Lønn og regnskap. Målet som settes er at PFT Lønn og regnskap skal være fysisk etablert i nye lokaler innen 01.01.2017, hvor lønn- og regnskapsoppgavene skal være overført fra alle distrikt og særorgan til PFT innen 01.05.2018. POD foreslår også tre faste beslutningspunkter i året, hvor prioriteringer vedrørende gjennomføring av nærpolitireformen sett opp mot blant annet økonomi må diskuteres og avgjøres (POD 01.03.2016).

JD opplever på sin side at POD sin masterplan versjon 0.8 viser vesentlige mangler, og at POD ikke har akseptert omfanget av nærpolitireformen. Det uttrykkes også bekymring over at POD ikke har forstått de politiske føringene for reformen, og videre fremhever JD i sitt notat at nærpolitireformen fikk et bredt flertall i Stortinget, som igjen følger av at flere av partene aksepterte deler av reformen de opplevde som mindre viktig mot at deres egne ønsker ivaretas gjennom reformen. På bakgrunn av dette er også JD opptatt av å innfri, og viser til at avtalepartene vil følge nøye med.

Når det gjelder de 75 spesifikke tiltakene POD legger frem i masterplanen presiserer JD at dette aldri har vært ment som et selvstendig dokument eller en bestilling slik POD fremstiller den. Det var heller et internt notat i form av en tiltaksmatrise som ble utarbeidet med det formål at JD lettere kunne følge opp at lovnadene justisministeren gav Stortinget ble holdt. Det ble likevel gitt en kopi av tiltaksmatrisen til POD da det opplevdes som problematisk å få POD til å forholde seg til hele omfanget av reformen, samtidig som det skulle bli enklere å finne frem i de politiske dokumentene, ettersom hvert tiltak i matrisen også inneholdt en henvisning til hvor tiltaket var beskrevet i de politiske dokumentene. JD ønsket på ingen måte å legge så spesifikke føringer for selve gjennomføringen, og vektla at det er POD som fagdirektorat som må finne de beste løsningene, samt utnytte det handlingsrommet de har innenfor de politiske rammene som foreligger (JD 11.03.16). I kommunikasjonen til POD noen dager senere viser JD til at

...de politiske dokumentene er grunnlaget for nærpolitireformen, og utgjør den overordnede bestillingen til direktoratet. Masterplanen må vise hvordan målsetningene og forventningene/bestillingene fra overordnede politiske myndigheter blir realisert (JD 18.03.16).

Videre understrekes det også at nærpolitireformen er en politisk reform, og at de politiske rammene er gitt i dokumentene:

- Avtalen mellom regjeringspartiene (Frp og Høyre) og Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpoliti.
- Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)
- Innst. 306 S (2014-2015), inkl. samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om nærpolitireformen.

- Innst. 307 L (2014-2015)
- Prop. 1 S (2014-15), Prop 1S (2015-2016)

JD viser til at disse dokumentene er utformet på en slik måte at reformen kan utføres med et visst handlingsrom, og det er POD sitt ansvar å gjennomføre reformen på en måte som er i tråd med dokumentene som nevnt over (JD 18.03.16).



Venstres forlik med regjeringen

Samtidig som POD jobber med både planen for gjennomføring av nærpolitireformen og utredningen av alternative lokasjoner, foregår det et annet løp i politikken verden. Den 21. april 2016, bare fire dager før POD sender ut sitt forslag om lokalisering på høring, inngår det politiske partiet Venstre ett forlik som omhandler et nytt inntektssystem for kommunene med regjeringspartiene Høyre og Frp. Som en viktig del av avtalen ønsker Venstre å forsterke KMD sine retningslinjer for statens lokaliseringpolitikk ved at alle *nye og omlokaliserte statlige arbeidsplasser som hovedregel skal plasseres utenfor Oslo*. Dette er opprinnelig et av hovedformålene med KMD sine retningslinjer for lokaliseringpolitikken, men nytt av forliket mellom Venstre og regjeringspartiene er at arbeidet med retningslinjene skal forsterkes og at det også skal utarbeides en konkret plan for utflytting av arbeidsplasser. Det blir bestemt at planen skal utarbeides i samråd med Venstre, og videre at planen skal legges frem for Stortinget innen utgangen av 2016 (Innst. 410 S (2015-2016)). André N. Skjelstad, som er talsperson for Venstre opplyser samme dag som avtalen blir inngått at planen vil omhandle kompetansesarbeidsplasser som er svært viktig for Vestlandet. Han sikter her til den store nedturen som har vært i oljeindustrien (Venstre 21.04.16).

I følge Kristiansund Arbeiderpartis leder har Møre og Romsdal i tillegg en vesentlig lavere andel av statlige arbeidsplasser med rundt 4000 færre arbeidsplasser enn landsgjennomsnittet, hvor Kristiansund kommer mye dårligere ut enn de øvrige kommunene internt i fylket. Sykehuset legges også ned i 2020, noe som vil bidra til en ytterligere skjevfordeling (KSU247 02.02.18).

Politidirektoratets vurdering om lokalisering (POD 25.04.16).

Når det ble besluttet at det skulle etableres en felles lønn- og regnskapsenhet, fikk POD fullmakt av JD til å ta beslutningen om hvor enheten skulle etableres. På bakgrunn av dette utarbeidet POD et grundig forslag på 49 sider som ble sendt ut på høring. POD viser til nærpolitireformen som grunnlaget for sentraliseringen, og fremhever også viktigheten av å frigjøre ressurser, som kan brukes til tjenesteproduksjon mot publikum. Kvalitet, sikkerhet og pålitelighet nevnes også som viktige elementer som følges av sentraliseringen.

I følge tallene POD la frem ble lønns- og regnskapsoppgavene tidligere utført av 153 medarbeidere rundt om i politidistriktene i Norge. Med så mange medarbeidere som utfører de samme oppgavene på mange forskjellige steder i landet, så man tidlig muligheten til å hente ut effektiviseringseffekt gjennom å etablere lik praksis ved å samle disse tjenestene. Politiet har vært basiskunde hos DFØ på lønnsområdet i lengre tid, som innebærer at DFØ leverer personal og lønnsystemet som benyttes i etaten. Når det gjelder regnskapssystemet har dette vært driftet av Statens Innkrevingsentral (SI) tidligere. Da driftsavtalen med SI opphører ved utgangen av 2018, har det vært en egen prosess med å finne ny løsning for den tekniske driften av politiets regnskapssystem. Dette i seg selv var ikke av betydning for etableringen av lønns- og regnskapsenheten.

I arbeidet med å utrede lokaliseringalternativer ble det sett på erfaringene til andre etater som hadde gått gjennom lignende endringer, og på bakgrunn av disse ble det gjort et anslag på at en felles enhet for lønn og regnskap ville trenge rundt 70 ansatte. Videre ble det vurdert som et viktig element at mange av de som jobbet med oppgaver innenfor lønn og regnskap i Oslo før sentraliseringen skulle kunne følge stillingene sine, slik at etaten kunne beholde og videreutvikle denne kompetansen.

Selve utførelsen av lønns- og regnskapsoppgaver kan i utgangspunktet utføres hvor som helst i landet, men ettersom det var ønskelig å beholde en del av de som allerede jobbet med disse oppgavene ble det tatt utgangspunkt i de tidligere arbeidsstedene for lønns- og regnskapsmedarbeiderne i etaten. En etablering av fellesenheten innebar ny lokalisering av statlige arbeidsplasser, og det måtte derfor tas utgangspunkt i KMDs retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon i utredningsarbeidet. Retningslinjene legger føringer for hvilke kriterier som må vektlegges ved en lokalisering, og disse er krav til nærhet til tjenesten, kompetansekrav til de som skal utføre

arbeidsoppgavene, krav til infrastruktur, nærhet til andre typer fagmiljøer, offentlige myndigheter, særskilt om formålet med lokaliseringspolitikken og til slutt kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning.

Kriteriene om nærhet til tjeneste, infrastruktur, nærhet til andre typer fagmiljøer ble vurdert som lite relevant for lønn- og regnskapsenheten i politiet. Kriteriet om kompetansekrav ble knyttet opp mot kriteriet om kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning. Dette er noe som ble tillagt særlig stor vekt i POD sin utredning om valg av lokalisering, og de fremhevet dette kriteriet som det viktigste, men pekte også på at formålet med lokaliseringspolitikken måtte tillegges betydelig vekt og la opp til en vekting på 60/40 % mellom de to kriteriene.

Selv om det var forventet at det var tilgang til kompetanse i alle regionene hvor det tidligere ble utført lønn- og regnskapsoppgaver mente POD likevel på at det kunne bli særlig krevende å danne en helt ny enhet fra bunnen uten tilstrekkelig kompetanse, og mente at ideelt sett burde alle 70 medarbeiderne som skulle ansettes være medarbeidere som allerede utførte disse arbeidsoppgavene. I utredningen ble det satt en nedre grense på hva som var et minimum av medarbeidere som kunne overføres til den nye felleseenheten. Grensen som ble satt utelukket umiddelbart alle regioner nord for Lillehammer inkludert Kristiansund. De stod da igjen med ni regioner hvor Drammen hadde tilgang på 67 medarbeidere som var innenfor en rimelig pendleavstand på maks 60 minutter. Ringerike hadde tilgang til 32 medarbeidere, mens Fredrikstad/Sarpsborg hadde tilgang til 18. De øvrige hadde 15 eller færre. Hensynet til formålet med lokaliseringspolitikken ble vurdert i alle de ni regionene, hvor det ble sett på regionens befolkningsvekst, sysselsetting og spesifikt sysselsetting i statlig tjenesteproduksjon. Regionen Gjøvik ble vurdert som det alternativet som tilfredsstilte statens lokaliseringspolitikk størst grad, mens Tønsberg etterfulgt av Drammen ble vurdert som de alternativene som i lavest grad tilfredsstilte formålet med lokaliseringspolitikken.

Drammen ble altså vurderte lavere enn de andre alternativene med hensyn til statens lokaliseringspolitikk, men etter en grundig utredning og samlet helhetsvurdering ble Drammen vurdert til å være det mest kostnadseffektive alternativet knyttet til lønn, personellmessige driftskostnader, omstillingskostnader og kostnader knyttet til rekruttering og opplæring. POD foreslo således Drammen som lokalisering for felleseenheten for lønn- og regnskap i politiet og sendte 25.04.16 ut forslaget på høring. Høringsfristen ble satt til

06.06.16, som vil si at det forventes at en avgjørelse blir besluttet innen rimelig tid etter denne fristen (POD 25.04.16).

Dagen etter at forslaget til lokalisering sendes på høring er det et møte mellom JD og POD. Hvorvidt lokaliseringen av lønn- og regnskapssenteret og en mulig endring i POD sin fullmakt ble diskutert allerede på dette møtet fremgår ikke av dokumentene jeg har fått innsyn i, men jeg oppfatter dette likevel som svært trolig da POD i et brev av 31.05.16 til JD henviser til det nevnte møte samt oppdragsbrev av 21.10.15 hvor POD gis fullmakt til å beslutte lokalisering. Brevet fra POD er en konsekvensutredning, hvor POD legger vekt at det vil ha store konsekvenser for kvalitet, kostnader og fremdrift dersom a) beslutningen om lokalisering utsettes i tid, eller b) en annen lokalisering enn PODs anbefaling velges. Utover disse punktene oppsummeres og forsvares også vurderingene gjort av POD i utredningen som nå er ute på høring. Avhengigheten mellom etableringen av fellesenheten for lønn og regnskap og gjennomføringen av andre reformtiltak fremheves som kritisk, og det vil i følge POD skape forsinkelser for utrulling og gjennomføring av hele reformen dersom det blir besluttet at lokaliseringen skal utsettes i tid, eller at det blir gjort endringer i fullmakten utstedt til POD (POD 31.05.16).



Masterplanen for nærpoltireformen versjon 1.0

Masterplan versjon 1.0 oversendes fra POD i starten av mai 2016 (POD 02.05.16), hvor JD straks igangsetter arbeidet med å gjennomgå planen for å kontrollere at alle tiltakene som er beskrevet i de politiske føringene er ivaretatt, og at det foreligger en felles forståelse for innhold og omfang av reformen. Det påpekes også at tiltak som ikke er akseptert av JD må tas ut av planen umiddelbart (JD 03.05.16:1). Versjon 1.0 er endret og justert i henhold til kommentarene som JD hadde til versjon 0.8, og når JD nå går gjennom siste versjon, er målet at det resulterer i en endelig masterplan som igjen skal omformes til et oppdragsbrev til POD (JD 03.05.16:1).

Høringsuttalelser og reaksjoner på PODs forslag om lokalisering til Drammen

Tidlig i mai stiller stortingsrepresentant Fredric Holen Bjørdal (Ap) spørsmål til justisministeren om hvorvidt han mener direktoratet følger regjeringens lokaliseringspolitik ved å avvise alle potensielle lokaliteter nord for Lillehammer i sin utredning om hvor fellesenheten for lønn og regnskap i politiet skal plasseres. I statsråd Anders Anundsen svar fremheves det at JD presiserte ovenfor POD at *Retningslinjer for lokalisering og statlege arbeidsplassar og statleg tjenesteproduksjon* skulle legges til grunn ved vurderingen av alternative lokaliseringer, og det pekes på at POD har fulgt retningslinjene i sin utredning. Videre svarer Anders Anundsen at intensjonen med lokaliseringspolitikken er viktig for regjeringen, også ved lokalisering av enheter i underliggende etater. Svaret oppsummeres med en forventning om at høringsinnspillene blir vurdert grundig før beslutningen om lokalisering tas og at det er vanskelig å si noe om endelig resultat på nåværende tidspunkt (JD 03.05.2016).

Kristiansund kommune argumenterer i sin høringsuttalelse for at Kristiansund er det klart best egnede stedet, hvor mye av argumentasjonen kan gjenkjennes fra det tidligere arbeidet kommunen la ned i forbindelse med at de ønsker fellesenheten lagt til sin kommune. De stiller seg særlig kritisk til at POD legger frem Drammen som forslag, og mener det reelt sett ikke tas utgangspunkt i lokaliseringspolitikken ettersom det forutsettes at ansatte med fagkompetanse ikke skal ha lengre pendlevei enn 60 minutter i bil (POD 25.04.16, Kristiansund kommune 25.05.16). Et slikt krav vil ifølge kommunen umuliggjøre muligheten til å flytte statlige arbeidsplasser ut fra Oslo, og intensjonen med lokaliseringspolitikken forsvinner.

POD kritiseres også for å ha et høyt fokus på kortsiktige utfordringer, fremfor å ha et mer langsiktig perspektiv som kommunen mener er en nødvendighet i en sentraliseringsprosess som denne når det kommer til utfordringer knyttet til en nyetablering. Videre viser Kristiansund kommune til at det er et godt og kompetent fagmiljø i regionen, og fremhever behovet for statlige arbeidsplasser i tillegg til det faktum at hele fylket står bak Kristiansund i spørsmålet om en etablering av politiets fellesenhet i kommunen. Dette bekreftes også av Møre og Romsdal fylkeskommune sin høringsuttalelse, hvor det henvises til at Kristiansund er en av de kommunene langs kysten som er hardest rammet av arbeidsledighet og samtidig har få statlige arbeidsplasser (MRFK 03.06.16). Kommunen tilbyr seg også å bistå med selve etableringen dersom det blir aktuelt å legge fellesenheten i Kristiansund, og mener en fase

på 6 måneder vil være tilstrekkelig for rekruttering og tilrettelegging fra beslutning om lokalisering tas (Kristiansund kommune 25.05.16). Fagmiljøet innenfor økonomi og regnskap i Kristiansund samler seg også og flere bedrifter fra næringslivet i regionen stiller seg positive til at en slik enhet lokaliseres i Kristiansund. Det fremheves at det finnes god tilgang på riktig kompetanse i regionen, og at en fellesenhet vil bli integrert i et sterkt fagmiljø i Kristiansund, hvor enheten raskt vil komme opp i den aktiviteten og kvaliteten som er ønsket (Atlanticon Meese 02.06.16, Nordmøre revisjon 02.06.16, Bedriftspartner 06.06.16).



Høringsfristen går ut 06.06.16.

Det kommer flere høringsuttalelser tett opp mot frist som stiller seg kritiske til POD sin innstilling om å lokalisere fellesenheten i Drammen. Møre og Romsdal fylkeskommune fremhever formålet til lokaliseringspolitikken som skal medvirke til en fordeling av statlige arbeidsplasser som bidrar til vekst og verdiskaping i hele landet, samt styrke de regionale arbeidsmarkedene. De konstaterer at dette er prinsipper som ikke er fulgt i utredningen til POD, og mener således at POD sin argumentasjon ikke kan tillegges avgjørende vekt (MRFK 03.06.16). Møre og Romsdal PD finner det merkelig at POD argumenterer for at det ikke vil bli behov for ekstern rekruttering dersom enheten etableres i Drammen, uten at de har foretatt en kartlegging av dette hos medarbeiderne, og mener det kan bli en del frafall selv om de ansatte som kan følge stillingene sine ikke vil ha lengre pendlevei enn 60 minutter (MRPD 03.06.16).

Oslo PD fremlegger en høringsuttalelse på 29 sider, og måtte søke om en dags utsettelse for innsendelse. De underbygger også de samme påstandene knyttet til frafall av arbeidskraft, og viser til at POD har benyttet reisevei i bil ved sine tidsestimat, når det bør beregnes ut fra kollektivtransport. Ved å beregne hvor lang reisetiden ville være ved å benytte seg av kollektivtransport, vil det være et lavere antall ansatte som tilfredsstiller kriteriet om å bo innenfor 60 minutter rekkevidde fra ny lokasjon, og de mener det er lite hensiktsmessig å pålegge en så stor andel av dagens medarbeidere lengre reisevei når det tross alt er enklere å flytte 5 medarbeidere fra Drammen til Oslo enn å flytte 70 medarbeidere andre veien. De mener også at hensynet til lokaliseringspolitikken ikke er ivaretatt i utredningen, og at POD

oppfattes som selvmotsigende ved å vekte retningslinjene så lavt uten en begrunnelse, og hvor en slik vekting heller ikke fremgår av KMD sine retningslinjer. Retningslinjene må, ifølge Oslo PD, forstås som retningsgivende, og når POD likevel har valgt å vekte de så lavt bør enheten legges til Oslo slik at man i størst mulig grad ivaretar hensynet til kostnadseffektivitet (OPD 07.06.16). KMD sitt hørings svar er datert tre dager etter at fristen gikk ut, og de fremhever at lokaliseringen må vurderes opp mot hensynet til retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser (KMD 09.06.16).

Gevinster og kostnadseffektivitet

Mens hovedformålet til nærpolitireformen er et operativt, synlig og tilgjengelig politi er et annet sentralt mål med reformarbeidet og sentraliseringen kostnadseffektivitet. Dette var jeg også inne på innledningsvis i oppgaven, og i forbindelse med nærpolitireformen ble det fastslått seks effektmål som igjen knyttes opp mot monetære gevinster. Disse effektmålene er forankret i de politiske dokumentene som ligger til grunn for reformen, og målene er definert som:

- *Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling*
- *Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet*
- *Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap*
- *Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer*
- *Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap*
- *Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi*
(POD 01.06.16).

Strategien for gevinstrealiseringen ble fremlagt i juni 2016, og POD har delt inn arbeidet med gevinstrealisering i to hovedtilnærminger, hvor den første omhandler resultater for brukere og samfunn, mens den andre skal gi resultater for politiet som organisasjon. Beslutningen om å sentralisere og etablere fellesenheter innenfor lønn og regnskap faller inn under sistnevnte, og gjennom å skape stordriftsfordeler med en fellesenheter vil politiet

utvikles som organisasjon samtidig som politiet er godt rustet til å øke sin kompetanse og produksjonseffektivitet. Det legges vekt på at en slik effektivisering hvor politiet evner å realisere store monetære gevinster vil være en forutsetning for å kunne oppnå de øvrige målene i nærpolitireformen, og har derfor høy prioritet (POD 01.06.16). Det er forventet at reformen skal gi betydelige gevinster i form av økt kvalitet på oppgaveløsningen, mer effektiv ressursbruk og frigjøring av personell, mens når det gjelder de monetære gevinstene er det estimert at reformen vil gi om lag 400 millioner i årlig gevinst med full virkning fra år 2022 (Difi 2018:2).

Fullmakt trekkes tilbake

Samme dag som høringsfristen går ut er det et møte mellom POD og JD, og i etterkant av dette møtet utarbeides det et internt notat i JD som tar for seg konsekvensene dersom a) beslutning om lokalisering utsettes i tid, eller b) beslutningsfullmakt trekkes inn fra POD (JD 08.06.16). Samtidig sender også Drammen kommune et brev til justisministeren og uttrykker bekymring over at de nå *registrerer at det er sterke krefter i gang for å overprøve denne faglige anbefalingen*, og sikter her til POD sitt forslag om å lokalisere fellesenheten i Drammen (Drammen kommune 08.06.16). Ut fra dette er det er nå på det klare at alternativene som nevnt over er til vurdering i departementet, og i JDs notat legges følgende mulige konklusjoner frem:

- A) Dersom PODs beslutningsfullmakt opprettholdes vil lokalisering besluttes i løpet av juni, hvor den blir lokalisert på Østlandet og er klar for drift fra 01.01.17.

- B) Dersom beslutningsfullmakten trekkes inn følger tre mulige alternativer:
 - 1. Enheten lokaliseres på et av de ni stedene som POD vurderte tilfredsstilte kriteriet om at minimum ni ansatte følger oppgavene.
 - 2. Enheten lokaliseres på et sted som tilfredsstillter avtalen om utlokalisering.
 - 3. Det tas ikke stilling til ny lokasjon på nåværende tidspunkt, og det etableres en prosjektorganisasjon i Oslo som ivaretar funksjonen inntil saken er mer belyst.

Det legges til grunn at JD her sikter til avtalen som ble inngått med Venstre 21.04.16. I notatet spesifiseres det at det kun er alternativ 2 som tilfredsstillter avtalen om lokalisering på kort sikt, og alternativ 1 ikke vil være i tråd med avtalen om utlokalisering, og kan derfor

ikke anses som et reelt alternativ. Alternativ 3 vurderes som et mulig alternativ på lang sikt, ettersom det da på et senere tidspunkt kan besluttes en lokasjon som tilfredsstillende avtalen. I dette notatet bemerkes også muligheten for å overføre oppgavene til DFØ, eller eventuelt sette oppgaven ut i markedet (JD 08.06.16).

POD kartlegger de kvalitetsmessige og økonomiske konsekvensene av alternativene som nevnt over og viser til at det uansett må opprettes en lokal prosjektorganisasjon dersom fullmakten trekkes inn, noe som vil medføre økte gjennomføringskostnader. Videre fremhever de at alternativ 1 vil medføre økte gjennomføringskostnader, men ingen vesentlige forskjeller i kvalitet og driftskostnader, mens alternativ 2 vil medføre *betydelig* økte kostnader i gjennomføringen, men heller ikke her vil det være vesentlige forskjeller i kvalitet og driftskostnad over tid. Det siste alternativet vurderes også å ha *betydelig* økte kostnader i gjennomføringen, men at man her vil ha muligheten til å vurdere en mer kostnadseffektiv driftsmodell på sikt (POD 07.06.16).

27. juni trekkes POD sin fullmakt formelt tilbake i et oppdragsbrev sendt fra JD. I tilbaketrekkningen henviser JD til tidligere dialog vedrørende endring av fullmakt, og viser spesifikt til den inngåtte avtalen med partiet Venstre, og at beslutningen om å lokalisere fellesenheten for lønn og regnskap faller inn under denne avtalen. Fullmakten trekkes dermed tilbake, og POD får i oppdrag å beregne de budsjettmessige konsekvensene av å etablere fellesenheten utenfor østlandsområdet, samt legge til rette for oppgavene kan overføres ny enhet 01.01.17 (JD 27.06.16). POD beregner de budsjettmessige konsekvensene til 129 millioner kroner i perioden 2017 – 2020, hvor hovedtyngden av merkostnadene ved utlokalisering knytter seg til lønn og personellrelaterte driftskostnader i forbindelse med nedbemanning, rekrutterings- og opplæringskostnader for nyansatte, samt driften av en interimorganisasjon som medfører doble oppstartskostnader da senteret må etableres som en midlertidig organisasjon og deretter reetableres på et senere tidspunkt på et permanent sted. Det spesifiseres at dersom en først etablerer en interimorganisasjon er det en forutsetning at denne eksisterer frem til alle enheter er samlet i fellesenheten, noe annet vil medføre for stor risiko (JD 06.07.16).



Politiets lønns- og regnskapssenter besluttet lokalisert til Kristiansund

Dette fremgår av en pressemelding publisert av JD 24.08.16.

Politiets lønns- og regnskapssenter skal legges til Kristiansund. Det har regjeringen besluttet (JD 24.08.16).

I samme pressemelding vises det til at partiet Venstre har vært en sterk pådriver for å lønn- og regnskapssenteret ble besluttet lagt til Kristiansund, og at statlige arbeidsplasser skal bidra til utvikling av sterke og attraktive regioner i hele landet, og at lønn- og regnskapssenteret kan lokaliseres uavhengig av politiets øvrige virksomheter (JD 24.08.16).

Pål Farstad, stortingsrepresentant for Venstre, var svært fornøyd med beslutningen, og i Venstre sin pressemelding samme dag fremheves spesielt Pål Farstad sin innsats med å få lagt senteret til Kristiansund. Pål Farstad viser også til at beslutningen er et direkte resultat av avtalen partiet Venstre inngikk med regjeringen i april, og uttaler at dette er en unik mulighet for regionen til å bygge opp et nytt kompetansemiljø med synergieffekter for lokal næringsutvikling og sysselsetting (Venstre 24.08.16).

5.2 Tidslinje for prosessen fram til beslutningene om å overføre lønn- og regnskapsoppgaver fra Politiets fellestjenester til Direktoratet for økonomistyring



Politiets regnskapssystemer

Statens Innkrevingsentral (SI) står for leveranse og drift av politiets regnskapssystemer. Dette dreier seg om selve IKT-systemene i systemplattformen, mens utførelse av oppgavene tilknyttet regnskapsføring mm. utføres av politietaten selv ved politidistriktene. I forbindelse med at SI skal organiseres under Skatteetaten, beslutter Finansdepartementet (FIN) at systemleveransen fra SI til politiet skal opphøre, og fremlegger samtidig et tilbud til JD som innebærer at politiet tar i bruk DFØ som leverandør på regnskapsområdet. Det henvises til at DFØ allerede leverer systemer på lønnsområdet gjennom en delservice-løsning, og videre legges det vekt på NOU-rapportens (2013:9) anbefalinger om å opprette en felles nasjonal enhet for lønn og regnskap i politiet (FIN 10.09.14).

DFØ har erfaring fra store sentraliseringsprosesser i offentlig sektor, noe FIN fremhever og påpeker videre at en optimalisering av arbeidsdelingen mellom politiet og DFØ i en felles nasjonal enhet vil kunne legge til rette for betydelige drifts- og kvalitetsmessige gevinster for politiet (FIN 10.09.14). Temaet om at systemleveransen opphører berøres også i nærpolitireformen, hvor det blir nevnt at politiet må finne en annen løsning når SIs leveranse opphører, og at det vil være naturlig å se dette i sammenheng med utviklingen av Politiets fellestjenester (PROP. 61 LS (2014-2015)).

Gjennom dialog med DFØ kartlegger POD at DFØ ikke kan imøtekomme politiets behov på nåværende tidspunkt, og på grunn av andre store og omgripende prosjekter i politietaten tilknyttet nærpolitireformen vurderer POD at det er for tidlig å ta stilling til ny økonomiplattform, og ønsker ikke å ta en unødige risiko tilknyttet den økonomiske styringen gjennom å implementere en ny økonomiplattform på dette tidspunkt. De fremhever også at dagens leveranse fra SI fungerer godt, som også vil være referansegrunnlag ved en eventuell

overføring til DFØ. POD konkluderer med at de vil starte arbeidet med å utrede fremtidig økonomimodell 2. halvår 2015. Videre tas det sikte på å ferdigstille arbeidet knyttet til vurdering av ny økonomimodell våren 2016, hvor ny økonomiplattform innføres 1. januar 2018 (POD 12.12.14). Dette er vurderinger som JD og FIN støtter, og det besluttes derfor at SI fortsetter leveransen av politiets økonomisystemer frem til 2017-regnskapet er avsluttet, og senest 1. mars 2018 (JD 16.04.15, FIN 17.06.15). Denne datoen blir senere forskjøvet frem til 1. mars 2019 på grunn av forsinkelser i andre prosjekt (POD 23.11.15, JD 07.01.16). FIN godkjenner forlengelsen, men legger press på at en avgjørelse knyttet til videre organisering av tjenestene må tas, og de har også vært i dialog med DFØ som erfarer at de bør involveres så tidlig som mulig dersom politiet beslutter å bli kunde hos dem, da de har såpass god erfaring med omstillingsarbeid fra andre kunder (FIN 04.02.16).



POD blir bedt om å vurdere en eventuell overføring av oppgaver

I forbindelse med at POD har startet opp arbeidet med å utrede hvor fellesenheten for lønn og regnskap skal lokaliseres ber JD om at det samtidig vurderes hvorvidt deler av arbeidet kan utføres av andre offentlige tilbydere som DFØ, eller eventuelt private aktører (JD 12.01.16).



Kartlegging av beste praksis

Det foregår en dialog mellom POD og DFØ hvor POD rådfører seg hos DFØ med ønske om å kartlegge beste praksis. POD ønsker også en tallfesting av ressursbruk, noe DFØ ikke kan gi ettersom det ikke er foretatt en systematisk kartlegging av dette. DFØ viser for øvrig til at det er store variasjoner når det gjelder ressursbruk, hvor årsaken til variasjonene knytter seg til hvordan hver kunde organiserer sitt arbeid og sine rutiner internt. Sentralisering og digitalisering er også faktorer som påvirker ressursbruken, og det fremheves videre som *helt klart at jo mer sentralisert økonomioppgavene er, jo mer effektivt utføres de* (DFØ 01.03.16), noe som ifølge DFØ også bekreftes av kundene deres.



Bruk av DFØs tjenester i politiet

Kort tid etter at politiets lønns- og regnskapsenhet blir besluttet lagt til Kristiansund ber FIN i samråd med JD om at det

særskilt vurderes om politiet bør ta i bruk DFØs regnskapstjenester for å gi en arbeidsdeling som samlet sett gir den mest effektive løsningen for staten, målt i årsverk. Det bør også vurderes om en endret arbeidsdeling på lønnsområdet kan være mer effektiv enn dagens løsning (FIN 03.10.16, JD 04.10.16).

POD og DFØ får i oppdrag å lage en felles innstilling med forslag til en fremtidig oppgavedeling som er mest effektiv for staten sett under ett, og ber videre om at de to direktoratene diskuterer dette i et møte som skal være mellom dem 20. oktober, samtidig som det også må fastsettes et tidspunkt for når innstillingen skal være ferdig. Siden en ny arbeidsdeling kan bli dimensjonerende for etableringen av fellesenheten for lønn og regnskap, bes POD om å ta hensyn til dette i oppbyggingen av enheten (FIN 03.10.16, JD 04.10.16).



Lite formelle dokumenter

For perioden oktober 2016 til februar 2017 har det vist seg vanskelig å finne dokumentasjon på formell kommunikasjon som har vært tilknyttet temaet om overføringen av oppgaver, og det antas derfor at det i denne perioden har foregått en del uformell kommunikasjon mellom deltakerne. Jeg har heller ikke lyktes i å finne innstillingen som JD og FIN ba om i brev av hhv. 03.10.16 og 04.10.16, og det fremstår som usikkert hvorvidt en slik innstilling eksisterer. 20. desember 2016 skjer det en endring i statsråd, hvor Per Willy Amundsen tiltrer som ny justisminister, og dermed overtar for Anders Anundsen.



POD gis i oppdrag å etablere politiets fellesenheter for lønn og regnskap

I tildelingsbrevet for 2017 gis POD i oppdrag å etablere politiets kompetansesenter for lønn- og regnskap i Kristiansund (JD 02.02.17), og to uker etter dette fremlegger KMD regjeringens plan for utflytting av statlige arbeidsplasser som er resultatet av avtalen mellom regjeringspartiene og partiet Venstre hvor det ble bestemt at det skulle utarbeides en konkret plan for utflytting av statlige arbeidsplasser. Planen legges frem av kommunal- og moderniseringsministeren 16. februar, og i denne planen står det at politiets lønn- og regnskapssenter vil ha omlag 70 ansatte (KMD 17.02.17).

Det besluttes at politiets lønnsoppgaver skal overføres til DFØ

17. februar, dagen etter at planen for statlige arbeidsplasser legges frem blir de ansatte ved lønn- og regnskap i Kristiansund orientert om at regjeringen har besluttet at mesteparten av lønnsvirksomheten skal overføres til DFØ i Stavanger, gjennom en fullserviceløsning (TK 17.02.17).

Frede Hermansen, avdelingsdirektør for strategi, økonomi og virksomhetsstyring i POD uttaler til Tidens Krav:

Det er besluttet at Direktoratet for økonomistyring skal overta deler av politiets lønnsoppgaver. Kompetansesenteret i Kristiansund skal fortsatt bygges opp, men det vil etter all sannsynlighet bli rekruttert inn færre medarbeidere til å jobbe med lønnsoppgaver enn det vi hittil har planlagt for. Opprinnelig har det vært anslått at kompetansesenteret ville bestå av om lag 70 medarbeidere når det er i full drift. Men den oppgavedelingen som nå er besluttet, vil antall medarbeidere i Kristiansund bli noe lavere, om lag 50 (TK 17.02.17).

Pål Farstad som hadde en sentral rolle i arbeidet med å få fellesenheter til Kristiansund, sier at dette er uakseptabelt, og viser til at det er tatt en politisk beslutning som innebar at 70 statlige arbeidsplasser skulle legges til Kristiansund. Han uttrykker stor misnøye med at det nå blir gjort et forsøk på å redusere antallet arbeidsplasser (TK 17.02.17).

Beslutningen skaper også sterke reaksjoner blant flere stortingsrepresentanter. Jenny Klinge (Sp) stiller spørsmål til hvordan det er mulig at det på bare 15 dager har skjedd så store endringer, og sikter til tildelingsbrevet som kom 2. februar, og beskjednen om overføringen

av oppgaver som kom 17. februar. Hun ber om klarhet i om dette er noe JD selv har gått inn for eller om det er POD som handler i strid med politiske føringer (Stortingets president 28.02.17). Else May Botten (Ap) stiller også spørsmål i Stortinget og ber om klarhet i hva som skjedd på disse 15 dagene (Stortingets president 01.03.17).



Offisiell åpning på PFT Lønn og regnskap Kristiansund

2. mars er det offisiell åpning av politiets lønn- og regnskapssenter ved Vikangården i Kristiansund. Direktør Helge Clem klippet snoren, og både ordfører Kjell Neergaard og avdelingsdirektør for strategi, økonomi og virksomhetsstyring i POD, Frede Hermansen, var til stede under åpningen. Helge Clem uttaler at denne dagen er en stor milepæl for PFT og politiet og en viktig del av politireformen (TK 02.03.17).

Noen dager senere svarer justisministeren på spørsmålene som ble stilt i Stortinget om overføringen av lønnsoppgavene, og holder fast ved at det ikke har skjedd en endring i oppdraget om å etablere lønn- og regnskapssenteret, men at behovet for ressurser vil være på om lag 50 ansatte ettersom det er besluttet at DFØ skal overta alle oppgaver på lønnsområdet som politiet ikke må utføre selv etter økonomiregelverket. Det presiseres at målet er å oppnå stordriftsfordeler gjennom en mest mulig ressurseffektiv løsning for staten samlet sett. Lovnaden om at det skal etableres 70 statlige arbeidsplasser i Kristiansund bekreftes, og regjeringen beslutter derfor at 20 nye stillinger skal opprettes ved Skatteetaten sitt kontor i Kristiansund (JD 07.03.17). Svaret gir for øvrig ingen tydelig forklaring på hva som har skjedd i løpet av den korte perioden dette har blitt besluttet.

Overføringen av oppgavene på lønnsområdet fra politiet til DFØ bekreftes også i et offisielt oppdragsbrev sendt fra JD til POD 21.03.2017. Det henvises til brev datert 03.10.2016 om etablering av politiets lønn- og regnskapssenter Kristiansund og bruk av DFØs tjenester innenfor lønns- og regnskapsområdet, og i første punkt i oppdragsbrevet fremgår beslutningen om å overføre lønnsoppgavene til DFØ, hvor direktoratene bes oversende en plan for arbeidet tilknyttet overføringen innen 06.04.2017. Punkt 2 omhandler regnskapstjenestene, og direktoratene får forlenget frist til å lage en felles innstilling som nå skal omhandle valg av regnskapsløsning.

I oppdragsbrevet (JD 21.03.17) henvises det ikke til nyere brev enn brev datert 03.10.16, noe som forsterker antakelsen om at det ikke har foregått noe annen formell kommunikasjon i perioden mellom oktober 2016 og februar 2017.



Tidsplan for overføring av lønnsoppgaver og vurdering av DFØs regnskapsløsning

Tidlig denne måneden mottar JD en tidsplan utarbeidet av POD og DFØ som er en omforent plan for overføringen av lønnsoppgaver mellom politiet og DFØ. Det fremgår tydelig at overføringen skal skje så raskt som praktisk mulig (DFØ/POD 06.04.17). Senere samme måned sender POD over en anbefaling til JD som omhandler vurdering av hvorvidt politiet skal ta i bruk DFØs regnskapsløsning (JD 21.03.17, POD 25.04.17). POD anbefaler i dette brevet at

Politiet fra 01.01.19 benytter seg av DFØs regnskapstjenester til erstatning fra de tjenester Statens Innkrevingsentral (SI) idag leverer til Politiet, herunder en overflytting til DFØs regnskapsløsning.

POD som står eneste avsender på dette brevet, og jeg anser derfor ikke dette som den samordnede innstillingen etterspurt av departementene.



Regnskapsoppgavene besluttet også overført til DFØ

I et nytt oppdragsbrev fra JD til POD fremgår det at JD og FIN i samråd har besluttet at regnskapsoppgavene også skal overføres til DFØ. PFT blir på dette tidspunktet ikke informert om avgjørelsen. Beslutningen er formulert i et nytt oppdragsbrev fra JD til POD (JD 23.06.17), og et likelydende oppdragsbrev blir også sendt fra FIN til DFØ noen dager senere (FIN 27.06.17).



Vanlig drift

I perioden juli til september er det tilsynelatende ingen formell kommunikasjon mellom de involverte aktørene angående overføring av oppgaver. Det er vanlig drift hos PFT lønn og regnskap i Kristiansund som er godt i gang med arbeidet med å overføre lønnsoppgavene til DFØ etter beslutningen som kom i februar, og fortsetter arbeidet som normalt med innrullering av regnskapsoppgavene som skal overtas fra politidistriktene. Beslutningen om at regnskapsoppgavene skal overføres til DFØ blir ikke på noe tidspunkt kommunisert til PFT i løpet av denne perioden.



PFT får kjennskap til beslutningen om at regnskapsoppgavene skal overføres til DFØ

7. september får PFT kjennskap til beslutningen om at også regnskapsoppgavene skal overføres til DFØ. Det skaper på ny mye forvirring, og det er stor usikkerhet rundt fremtiden til de ansatte i Kristiansund. Justisministeren er tidlig frempå og påpeker at de 50 stillingene ved lønn- og regnskapscenteret ligger fast, og at dette også er poengtert i oppdragsbrevet (KSU247 09.09.17). Saken får mye oppmerksomhet, og medfører også at statsminister Erna Solberg uttaler seg til NRK:

La det være klinkende klart, regjeringen har vedtatt at det skal etableres 70 statlige arbeidsplasser i Kristiansund, henholdsvis 50 i politiet og 20 i Skatteetaten.

(NRK 08.09.17:1)

Avdelingsdirektør Frede Hermansen i POD opplyser til lokale medier at det dreier seg om en erstatning av de tjenestene som i dag dekkes av SIs leveranse, og opplyser at de ansatte har fått informasjon om dette. NTL opplyser videre at informasjonen Hermansen sikter til dreier seg om IKT-plattformen (TK 08.09.17).

Kristiansund kommune henvender seg noen dager senere til justisministeren med et ønske om et møte vedrørende usikkerheten rundt politiets lønn- og regnskapscenter, hvor kommunene vurderer begge oppdragsbrevene knyttet til overføring av lønn- og

regnskapsoppgaver til å være i strid med tildelingsbrevet av 02.02.17 (Kristiansund kommune 13.09.17). Justisministeren har følgende svar å gi:

De ansatte i Kristiansund vil få en trygg, langsiktig og spennende arbeidsplass. Når de enklere mer rutinemessige oppgavene innen regnskap overføres til DFØ i Trondheim, kan politiet utvikle et kompetansemiljø i Kristiansund innrettet mot mer sentrale oppgaver knyttet til økonomistyring i etaten. Senteret vil derfor gradvis få nye og mer kompetansekrevende oppgaver innenfor regnskap og økonomistyring.

(JD 17.10.17)

6.0 Analyse

I dette kapittelet vil jeg innledningsvis definere de ulike strømmene løst, før jeg ser på beslutningsprosessene i lys av de fire beslutningsmodellene som beskrevet i teorikapittelet. Disse modellene kan brukes til å forstå deler av aktiviteter i de fleste organisasjoner, men ingen kan alene beskrive alle aktivitetene i en enkelt organisasjon i sin fullhet. Gjennom analysen søker jeg å finne ut hvilken modell som i størst grad kan beskrive beslutningsprosessene knyttet til problemstillingene.

6.1 Analyse av beslutningen om lokalisering

Beslutningen om lokalisering ble foretatt på departementsnivå, og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er en sentral deltaker i denne beslutningsprosessen. JD har ansvar for *samfunnssikkerhet og beredskap, kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg, asyl og innvandring, domstoler, lovarbeid og polarområdene* (Prop. 1 S (2017 – 2018)). Et av de viktigste politiske utgangspunktene eller målene til regjeringens justispolitikk er å sikre den enkeltes behov for trygghet og rettssikkerhet. Dette kommer også tydelig frem i nærpolitireformen og også beslutningen om å sentralisere de administrative tjenestene i politiet. Gjennom sentraliseringen ønsker man at de som utfører viktig politiarbeid i førstelinjen skal få frigjort tid, nettopp for å ha mer tid og ressurser til å ivareta den enkelte innbyggers trygghet og rettssikkerhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har gjennom sine retningslinjer om lokalisering av statlige arbeidsplasser lagt et viktig grunnlag for beslutningsprosessen som også er styrt av de politiske føringene, men er ikke deltakende i selve beslutningsprosessen i så måte. I sin høringsuttalelse til PODs forslag om lokalisering viser KMD til retningslinjene, og minner dermed om sine egne mål, og at disse også må ivaretas i denne beslutningsprosessen. At høringsuttalelsen kommer tre dager etter at fristen har gått ut, kan komme av flere årsaker og at andre prioriteringer har gjort at departementet ikke har tid til å vie oppmerksomheten sin til dette problemet. Mens KMD sitt mål er å oppnå en god regional utvikling i hele landet, vil en lokalisering av nye statlige arbeidsplasser som er i tråd med retningslinjene være et viktig tiltak mot dette målet. Nordmøre og særlig Kristiansund kommune ble hardt rammet da oljeprisen falt i 2014. Den maritime og petroleumsrettede virksomheten i fylket har vært viktig, og når oljekrisen var et faktum steg

arbeidsledigheten betraktelig sammenlignet med landsnivået. Gjennom å anvende lokaliseringspolitikken som distriktpolitisk virkemiddel, skal KMD bidra til at regioner som opplever utfordringer knyttet til for eksempel arbeidsmarkedet er godt rustet til å møte fremtiden (Prop. 1S (2017-2018)).

POD har vært en viktig deltaker i beslutningsprosessen, hvor de først fikk fullmakt til å beslutte lokaliseringen. Venstre kommer inn som deltaker på et senere tidspunkt i beslutningsprosessen, og viser seg å få en avgjørende rolle i utfallet av prosessen. Partiet har hatt en sentral rolle i regionalpolitikken, og styrker dermed KMD sitt formål om å bidra til god regional utvikling i hele landet. Dokumentanalysen gir også innsikt i hvordan det er mange andre aktører som også forsøker å påvirke prosessen. Kristiansund kommune nedsetter en egen arbeidsgruppe for å jobbe med lokaliseringen, mens Oslo PD legger ned et enormt arbeid i høringsuttalelsen sin. Deltakernes forskjellige mål og prioriteringer gir flere problemer og aktuelle løsninger på beslutningsarenaen, og analysen av tidslinjen gir innsikt i hvordan nye problemer og løsninger dukker opp, samtidig som andre forsvinner ut av arenaen. Selve hovedproblemet knytter seg til hvor politiets nye fellesenheter for lønn og regnskap skal lokaliseres, og løsningen på problemet blir å finne en lokasjon som kan ivareta de involverte aktørenes mål og ønsker i størst mulig grad.

Mens JD har et særskilt ansvar for den enkelte borgers sikkerhet, samtidig som de er opptatt av å tilfredsstille alle avtalepartene som ga sin støtte til nærpolitireformen, har KMD et mål om å bidra til god regional utvikling i hele landet. Begge departementene jobber samtidig mot det overordnede målet om en mer kostnadseffektiv statlig sektor, og gjennom kartleggingen av hendelsesforløpet fant jeg store forskjeller mellom de ulike aktørenes mål, og virkemidler for å oppnå målene. POD som forvaltningsorgan skal gjennomføre regjeringens politikk, og når de får i oppdrag å beslutte lokalisering blir deres utfordring å utforme beslutningsmuligheter som ivaretar både regjeringens overordnede mål, men også de enkelte departementenes særskilte mål. Gjennom å sette ulike kriterier for utredning av lokalisering, utelukket POD flere beslutningsmuligheter. I høringsnotat fremgår det også tydelig hvordan POD forsøker å ivareta de viktigste målene knyttet til etableringen av fellesenheter som var kostnadseffektivitet og hensynet til lokaliseringspolitikk.

Videre foreslo POD Drammen som løsning, men når Venstre kommer på banen som følge av en annen prosess, blir også flere løsninger tilgjengelig. Dette viser hvordan beslutninger

ofte avhenger av andre beslutninger, og hvordan man kan ta med seg problemer og løsninger fra en arena til en annen (Olsen 1978). Deltakerstrømmen endres gjennom prosessen hvor JD trekker seg ut av beslutningsprosessen, og overlater ansvaret til POD. PODs utførelse av politireformen skal være i tråd med JDs mål, noe som også forankret i den hierarkiske strukturen. Ved å gi POD ansvaret for beslutningen er ikke JD aktiv deltaker gjennom hele prosessen, men kommer tilbake på et senere tidspunkt. På dette tidspunktet kommer også Venstre inn og selv om POD mistet beslutningsfullmakten har de fortsatt en viktig rolle i prosessen i form av å kartlegge nye alternativer og løsninger som tilfredsstillende Venstre sitt krav om en konkret plan for utflytting av statlige arbeidsplasser.

Omfordeling er en viktig oppgave for den offentlige myndigheten, og skaper et brennende engasjement i velgermassen. Det diskuteres hva som skal være offentlige oppgaver, og mens høyresiden i politikken drar i retning av markedsmekanismer og mener at en kan oppnå en bedre ressursbruk gjennom kontrollert markedsbruk, ser vi at sosialdemokratene gir den offentlige myndigheten en mye viktigere rolle (Østerud 2002). Desto større politisk verdi beslutningsprosessen har, jo flere interessenter engasjerer seg i beslutningen (Clegg et al 2016). Når det gjelder beslutningen om lokalisering av fellesenheten gjenspeiler dette seg spesielt i alle høringsuttalelsene POD mottok som direkte respons på forslaget om å lokalisere senteret i Drammen. I denne beslutningsprosessen har jeg sett hvordan deltakerne i stor grad var forutbestemt, samtidig som strømmene endret seg ut fra den hierarkiske strukturen når nye problemer ble tillagt større vekt.

6.1.1 Beslutningen om lokalisering sett fra et rasjonelt perspektiv

Når regjeringen stiller krav til at de offentlige etatene må effektivisere, bunner dette ut fra en instrumentell rasjonalitet, uttrykt gjennom det overordnede målet om å få mer igjen for skattebetalernes penger som nevnt innledningsvis. Det er aktørenes mål – i dette tilfelle regjeringen – som bestemmer nytten, gjennom å ha klare ønsker og mål. Regjeringens mål bestemmes igjen ut fra partienes ideologi, og nødvendigheten av å føre politikken partiene fronter. Ved stortingsvalget stemmer vi velgere på det partiet som tilfredsstillende våre verdier og interesser i størst mulig grad. Skattepenger og velferdsgodene man får tilbake for disse pengene er noe velgerne i stor grad er opptatt av, og for å få mest mulig stemmer må de politiske partiene vise at de forvalter disse på en måte som samsvarer med velgernes ønsker (Østerud 2002).

Hvis vi går tilbake til Hatch (2006) sin beskrivelse av en rasjonell beslutningsmodell, ser vi tydelig at utredningsarbeidet til POD er bygget på denne modellen, noe som også gjenspeiler seg i konklusjonen hvor hensynet til kostnadseffektivitet ble vektet høyere enn hensynet til lokaliseringspolitikken. Problemet er tydelig definert i den forstand at det er besluttet at det skal etableres en fellesenhet for lønn og regnskap, og POD har fått i oppgave å beslutte hvor fellesenheten skal etableres. De går grundig til verks, og utreder så mange alternativer som mulig. Alternativene og mulige konsekvenser vektet opp mot forhåndsbestemte kriterier, hvor de til slutt konkluderer med det de mener er det beste alternativet som vil maksimere den rasjonelt økonomiske nyttegevinsten for seg selv og politiet som etat.

Effektivisering, økt kvalitet, enhetlig praksis og en god regional utvikling synes å være de overordnede målene til alle de involverte deltakerne og en kan dermed argumentere for at beslutningen om lokalisering er tatt ut fra et rasjonelt perspektiv, med bakgrunn i at alle har samme mål. Det er likevel en ulik prioritering og vektning av de nevnte målene som må tas med i betraktningen. Når JD velger å trekke tilbake fullmakten som først var utstedt til POD er dette et tydelig uttrykk for at JD har andre prioriteringer. Et viktig delmål for JD er å redusere kostnader og utgifter knyttet til administrative støttefunksjoner, noe de ønsker oppnådd gjennom en sentralisering. De har et klart mål, samt klare føringer på hvordan de ønsker å oppnå målet om en mer kostnadseffektiv forvaltning, som igjen vil bidra til at de kan bruke mer ressurser på å bidra til en tryggere hverdag for landets innbyggere. KMD legger også vekt på at hensynet til lokaliseringspolitikken må vektet opp mot den mest kostnadseffektive løsningen ettersom dette er et av de overordnede målene for statlig forvaltning, et mål som er gjeldende for alle deltakerne involvert i beslutningsprosessen.

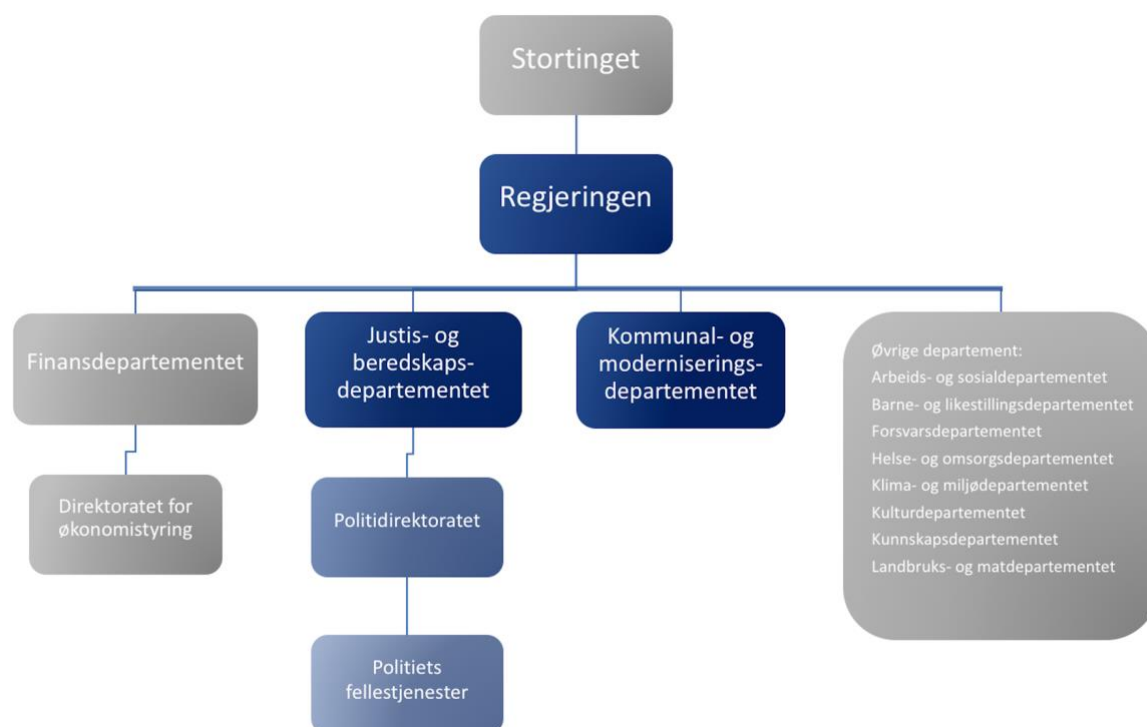
Gjennom å opprette Politiets fellestjenester hadde politiet som mål å bygge opp en profesjonell leverandørvirksomhet, hvor PFT er leverandør og politidistriktene fungerer som kunder. Denne formen for styring har tydelige elementer fra *New Public Management* (NPM) som er en styringsform som har fått mye oppmerksomhet de siste 20 årene, og skal være den *nye måten* å styre den offentlige sektoren på, hvor det legges til grunn at den *gamle måten* å styre på er byråkratiet, som på sin side blir sett på som et tungrodd system som er lite effektivt. Det finnes et flertall forskjellige definisjoner på NPM, men felles for de fleste er at de inneholder forskjellige nøkkelementer som definerer styringsmetoden, mens vektleggingen mellom disse elementene vil variere i forskjellige sammenhenger. Et av disse

nøkkelementene omhandler behovet for en mer spesialisert organisering og tjenesteproduksjon, fremfor at alle leddene i produksjonen utføres på et og samme sted. Andre nøkkelementer omhandler økt fokus mot kundeorientering og kvalitet på tjenesteleveransen, og at markedsmekanismer i mye større grad bør benyttes i offentlig tjenesteytelse for å oppnå høyest mulig kvalitet (Politt 2003). Gjennom spesialiserte kontorer vil man konsentrere fokuset på det aktuelle fagområdet, og enklere heve kompetansen og kunnskapsdelingen. En vil også oppnå økonomiske gevinster ved at ressursene utnyttes bedre, samt at arbeidsdelingen i større grad effektiviseres (Østerud 2002). Denne styringsformen bygger også på en rasjonell tankegang.

Når andre aktører søker å påvirke prosessen med ønske om å få lagt fellesenheten til sin kommune, bygger dette også i stor grad på en rasjonell tankegang. Gjennom å få bredere tilgang til statlige arbeidsplasser skaper dette ringvirkninger i regionen som bidrar til økt verdiskapning. Selv om deltakerne har et overordnet felles mål om en mer kostnadseffektiv statlig forvaltning er det knyttet stor usikkerhet til de ulike tiltakene, og det er liten grad av enighet i virkemidlene som skal brukes for å oppnå målene. Det har også vært flere motstridende mål, som har hatt mye usikkerhet knyttet til seg. Det er heller ikke mulig å få en fullstendig oversikt over resultatet av en lokalisering til Drammen fremfor eksempelvis Kristiansund og hvordan dette vil påvirke fremtidige kostnader og drift i forkant av en beslutning. Dette er elementer som taler i mot bruken av en rasjonell beslutningsmodell, og det er derfor vanskelig å konkludere med at beslutningen om lokalisering hovedsakelig baseres på en rasjonell beslutningsmodell.

6.1.2 Beslutningen om lokalisering sett fra et byråkratisk perspektiv

Ved å ikke ha optimal informasjon baserer avgjørelsene seg på et beslutningsgrunnlag som i beste fall har tilstrekkelig informasjon (Hatch 2006). Som jeg var inne på er det umulig å ta en avgjørelse om lokalisering med et resultat som garanterer maksimal nytte, som bringer oss inn på begrenset rasjonalitet og byråkratiske beslutningsmodeller. Deltakerne i beslutningsprosessen som er tema i denne oppgaven er bundet av en formell struktur hvor noen av aktørene svarer til hverandre, som vist i figur 1.1.



Figur 1.1 (Egen fremstilling).

Jeg har tidligere beskrevet hvordan JD i første omgang ga POD fullmakt til å beslutte hvor senteret skal lokaliseres. Opprettelsen av en felleseenhet for lønn og regnskap er et tiltak som følger av nærpolitireformen, og således en politisk iverksettelse. Det legges stor vekt på at POD må utnytte handlingsrommet de har fått tildelt i gjennomføringen av nærpolitireformen samtidig som de må forholde seg til de politiske føringene. Det er regjeringen som utøver myndigheten som Stortinget gir, og direktoratene forplikter seg til å iverksette de politiske beslutningene som blir foretatt på departementsnivå. Når JD gir POD fullmakt til å beslutte lokalisering bygger dette på den hierarkiske strukturen den offentlige forvaltningen er underlagt, og som er vist i figuren over (Fig 1.1).

I flere av dokumentene som har vært gjenstand for analyse i denne oppgaven fremgår det tydelig at nærpolitireformen er underlagt sterke politisk føringer, og det ble understreket at reformen er en politisk reform (JD 11.03.16, JD 18.03.16). Under arbeidet med masterplanen for gjennomføring la POD opp til at det skulle være tre faste beslutningspunkter i året, hvor aspekter som økonomi og andre prioriteringer måtte diskuteres (POD 01.03.16). Med andre ord er det tydelig at beslutningsprosessen er sterkt bundet av de strukturelle og hierarkiske rammene som deltakerne er underlagt. Strukturen legger begrensninger på strømmene, og

deltakerne involvert i beslutningsprosessen har ulike prioriteringer, hvor KMD er opptatt av at hensynet til lokaliseringspolitikken ivaretas, mens JD er mer opptatt av å frigjøre midler slik at de kan konsentrere mer målene mot en trygg hverdag for landets innbyggere. Det er flere ulike delmål på veien mot det overordnede målet om en kostnadseffektiv forvaltning, og når disse målene strider mot hverandre blir det til syvende og siste de byråkratiske rammene som styrer beslutningen.

Alle de involverte aktørene kan ha et ønske om å opptre som rasjonelle aktører, men som følge av de ulike segmentene som den offentlige forvaltningen består av, vil de ikke enes om mål og virkemidler. Aktørenes ulike egne prioriteringer vektles høyere enn det overordnede målet, og det oppstår en usikkerhet og tvetydighet. En byråkratisk beslutningsmodell egner seg derfor godt til å forklare deler av hendelsesforløpet knyttet til beslutningsprosessen om lokaliseringen. Prioriteringene til JD skifter når regjeringen ønsker gjennomslag for et nytt inntektssystem for kommunene, og departementet bruker makten de har over POD som følge av den hierarkiske strukturen, og trekker fullmakten tilbake – med det sluttresultat at JD beslutter lokaliseringen.

Parallelt med beslutningsprosessen om lokalisering foregikk det også en dialog og utredning om en eventuell overføring av oppgaver til DFØ. Alle deltakerne i lokaliseringsprosessen har ikke fått tilgang til denne informasjonen, noe som understøtter argumentet om at det vanskelig lar seg gjøre å handle ut fra et rent rasjonelt ståsted.

6.1.3 Beslutningen om lokalisering sett fra et politisk perspektiv

Det er tydelig at prosessen preges av flere motstridende mål, og det er mange faktorer som påvirker de ulike strømmene. En politisk beslutningsmodell kan egne seg godt til å forklare slike situasjoner, og da særlig prosesser hvor det er få deltakere (Østerud 2002, Eriksson-Zetterquist et al 2014, Flaa et al 1995). I kartleggingen jeg gjorde i kapittel 5 fant jeg at tilbaketrekkingen av fullmakten var et direkte resultat av avtalen som ble inngått med partiet Venstre på samme tid. I brevet hvor JD trekker tilbake fullmakten kommuniserer de at de mener POD har gjort et grundig arbeid i utredningsarbeidet som knytter seg til spørsmålet om hvor fellesenheten skulle lokaliseres, noe som viser at det ikke angår tilliten til det arbeidet som er utført av direktoratet (JD 27.06.16).

Det oppstår en forhandlings situasjon mellom to av deltakerne på beslutningsarenaen, hvor Venstre legger press på vektskålen gjennom å kreve at fellesenheten for lønn og regnskap legges til Kristiansund dersom de skal gå inn for det nye inntektssystemet foreslått av regjeringspartiene. I tråd med politiske beslutningsmodeller trenger ikke partene å enes om målene, ettersom beslutningen vil være en form for kompromiss (Flaa et al 1995). I denne situasjonen ønsker Venstre at fellesenheten for lønn og regnskap skal lokaliseres til Kristiansund, mens regjeringspartiene trenger støtte til et nytt inntektssystem for kommunene. Begge partene har vidt forskjellige mål, men gjennom å inngå et kompromiss oppnår begge parter en tilfredsstillende løsning på sine problem. Samtidig styrker også partiet Venstre legitimiteten sin ved å få gjennomslag for et regionalpolitisk tiltak av denne typen, som igjen representerer et viktig element i deres politiske ideologi, og det er flere trekk ved beslutningsprosessen som passer i politisk beslutningsmodell.

6.1.4 Beslutningen om lokalisering sett fra søppelbøttemodellen

Denne modellen baserer seg som tidligere forklart på de ulike strømmene av deltakere, løsninger, problemer og beslutningsmuligheter, hvor beslutningen er et resultat av når alle de fire strømmene kommer i kontakt med hverandre. Problemene knytter seg her til å finne en lokasjon for lønn- og regnskapssenteret hvor en løsning må tilfredsstille kravene til regjeringens lokaliseringpolitikk samtidig som også hensynet til kostnadseffektivitet ivaretas. De forskjellige deltakerne foreslår ulike løsninger, hvor KMD legger føringer på at lokaliseringen må vurderes i lys av nettopp retningslinjene, mens POD har valgt å vekte hensynet til kostnadseffektivitet høyest. JD går inn og ut av søppelbøtten hvor de først delegerer ansvaret for beslutningen til POD, men senere kommer på banen igjen gjennom å frata POD beslutningsfullmakten. Venstre sitt krav får konsekvenser for den videre prosessen, og ved å trekke fullmakten de tidligere ga POD tilbake elimineres de også for en beslutningsmulighet.

I de formelle brevene som sendes mellom de forskjellige deltakerne settes det ofte tette frister, noe som igjen påvirker hvor mye tid og oppmerksomhet den enkelte aktør vier prosessen, noe som også er et resultat av ulike prioriteringer og mål som blir uklare ettersom de forskjellige aktørene søker å oppnå ulike delmål. Dette er elementer som påvirker de forskjellige strømmene i søppelbøttemodellen, hvor det er helt tilfeldig når strømmene kommer i kontakt med hverandre. Dersom kommunenes inntektssystem hadde blitt utsatt i

tid ville også forhandlingene mellom Venstre og regjeringspartiene foregått på et senere tidspunkt. Strømmene ville krysset hverandre på et senere tidspunkt, eller kanskje til og med ikke kommet i kontakt med hverandre i hele tatt.

Ettersom høringsfristen til POD sitt lokaliseringsforslag var satt til 6. juni ville en formell beslutning blitt tatt kort tid etter dette, og således forsvunnet ut av beslutningsarenaen. Beslutningen ville dermed ikke blitt påvirket av forhandlingene regjeringene hadde med Venstre. Denne modellen egner seg derfor også til å beskrive deler av beslutningsprosessen, men ettersom modellen bygger på en antakelse om at beslutningen er et resultat av rene tilfeldigheter, vil denne modellen i liten grad beskrive de delene av beslutningsprosessen som er et direkte resultat av den formelle strukturen mye av prosessen styres av.

6.1.5 Drøfting og konklusjon

Etter å ha gått gjennom de fire ulike beslutningsmodellene i analysen over har jeg funnet flere trekk i hver av de ulike modellene som kan forklare deler av beslutningsprosessen frem til det ble besluttet at politiets fellesenhet for lønn og regnskap skulle lokaliseres i Kristiansund. Dette viser godt hvordan modellene kan brukes til å forklare deler av prosessene i alle organisasjoner, men at én modell ikke kan forklare hele prosessen eller alle aktiviteter i en spesifikk organisasjon.

Mitt mål var likevel å finne hvilken modell som best forklarer beslutningsprosessen om lokalisering, og her mener jeg at det går et klart skille i det fullmakten til POD ble trukket tilbake. I perioden frem til dette tidspunktet er det mange elementer fra de to første beslutningsmodellene. POD er eneste deltaker med faktisk beslutningsmyndighet, og de forsøker i størst mulig grad å handle rasjonelt. Utredningen som de utarbeider er helt i tråd med Hatch (2006) sin beskrivelse av en rasjonell beslutningsmodell, og prosessen bærer lite preg av tilfeldigheter eller forhandlingssituasjoner. Beslutningsprosessen virker å være en ren politisk iverksettelse. Et delmål på veien mot det et større felles mål. Utredningen sendes på høring, hvor det er mange interessenter, og det kommer også mange høringsuttalelser. Nye deltakerne gis anledning til å være en del av beslutningsarenaen, og det er her disse aktørene kan forsøke å påvirke beslutningstakerne til å handle på en måte som er i tråd med sine mål og ønsker. Deres mulighet til å påvirke er dermed forhåndsbestemt av strukturelle

rammer, og det er til syvende og sist POD som innehar makten og kan avgjøre hvorvidt høringsuttalelsene skal tillegges så stor vekt at de endrer utfallet av beslutningsprosessen.

Siden POD ikke har fullstendig oversikt over konsekvensene av å legge felleseenheten til Drammen, er forslaget ledet ut fra et ønske om at resultatet av å lokalisere felleseenheten i Drammen vil gi størst nytte sammenlignet med alle andre mulige alternativer. Kunnskapen de sitter med før beslutningen tas er likevel ikke optimal, og således vil heller ikke beslutningen kunne basere seg på en rent rasjonell beslutningsmodell. Når disse elementene sees sammen med de politiske føringene som ligger til grunn for beslutningsprosessen, styres beslutningen i en rasjonell retning, men begrenses av lover, regler og institusjonelle faktorer (Eriksson-Zetterquist et al 2014). På bakgrunn av dette har jeg funnet at en byråkratisk beslutningsmodell i størst grad vil kunne forklare den delen av prosessen som foregår før en endring i fullmakten blir tema.

Det blir så en brå vending så snart det oppstår en forhandlingssituasjon med det politiske partiet Venstre, og en kan i mye større grad si at prosessen bygger på en forhandlingssituasjon hvor graden av tilfeldigheter også spiller en vesentlig rolle. Beslutningsprosessen går fra å være en byråkratisk beslutning som iverksettes, og til å bli gjenstand for en politisk prosess hvor utfallet er et resultat av partenes evne til å utøve makt og forhandlingstaktikk (Flaa et al 1995). Sjøppelbøttemodellen kan også beskrive deler av prosessen, og selv om beslutningen ikke kan sies å være et resultat av at totalt uavhengige strømmer møtes på et helt tilfeldig tidspunkt vil det likevel være tilfeldigheter som gjorde at Venstre gikk inn i den aktuelle forhandlingssituasjon akkurat på det tidspunktet de gjorde. Dersom POD hadde tatt en beslutning i løpet av juni som først planlagt, og regjeringens forhandlinger om et nytt inntektssystem hadde kommet senere ville sannsynligvis ikke akkurat denne beslutningsprosessen blitt brukt som forhandlingskort, og således heller ikke påvirket beslutningsprosessen. I siste del av beslutningsprosessen vil derfor en politisk beslutningsmodell, sammen med elementer fra sjøppelbøttemodellen, egne seg godt til å beskrive beslutningsprosessen.

En byråkratisk beslutningsmodell kan likevel brukes til å beskrive deler av prosessen også etter at fullmakten ble trukket tilbake, da det var nettopp den hierarkiske strukturen som gjorde det mulig for JD å trekke fullmakten tilbake, og dermed ta beslutningen selv. POD opprettholder fortsatt en rolle i beslutningsprosessen i den forstand at de får i oppdrag fra

JD å utarbeide konsekvensutredninger dersom det skjer en endring i fullmakten. Til tross for at POD beregner de økte kostnadene til å bli *betydelig* (POD POD 07.06.16) dersom fellesenheten lokaliseres utenfor Østlandet, beslutter JD 24.08.16 at fellesenheten skal legges til Kristiansund. Det er ingen tvil om at Venstre har hatt stor makt ved forhandlingsbordet i denne situasjonen, og ved å se på det arbeidet som ble lagt ned av kommune, fylkeskommune og andre aktører på Nordmøre kan det også tenkes at dette har hatt en viss påvirkningskraft og har vært med på å styre beslutningsprosessen mot sluttresultatet som ble Kristiansund. Ved å se beslutningsprosessen i sin helhet er dermed min konklusjon at både en byråkratisk beslutningsmodell og en politisk beslutningsmodell vil være de modellene som passer best til å beskrive beslutningen om å lokalisere politiets fellesenheter for lønn og regnskap i Kristiansund.

6.2 Analyse av beslutningene om overføring av oppgaver

Når overføringen av oppgaver blir et tema skifter også deltakerstrømmen sammenlignet med beslutningsprosessen som ledet fram til lokaliseringen. Det er andre aktører som har en større interesse i at oppgavene blir overført, og Finansdepartementet (FIN) som ikke var involvert i den første beslutningsprosessen har nå en stor rolle. FIN har hovedansvaret for landets økonomiske politikk og skal *planlegge og iverksette den økonomiske politikken, budsjett politikken, skatte og avgiftspolitikken, finansiell stabilitet og forvaltningen av Statens pensjonsfond* (FIN 19.05.18:1).

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er også en sentral deltaker og DFØ svarer til FIN og er *statens ekspertorgan for økonomi- og virksomhetsstyring i staten* (FIN 19.05.18:2). Et av hovedmålene til DFØ er å *bidra til effektiv ressursbruk ved å tilby fellesløsninger som gir synergier og stordriftsfordeler* (FIN 19.05.18:2). DFØ er leverandør for lønns- og regnskapstjenester for 83% av alle statlige virksomheter. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD) er også deltakere i denne beslutningsprosessen, og av de formelle dokumentene fremgår det at det har vært et samarbeid mellom departementene, som videre har gitt føringer til sine to underliggende direktorater, DFØ og POD, om å finne den beste løsningen i fellesskap.

Politiets fellestjenester (PFT) har ikke vært en aktiv deltaker, eller hatt noen reell mulighet til å påvirke beslutningsprosessene da de ikke har fått adgang til å delta på beslutningsarenaen. Dette synliggjøres i dokumentanalysen, som viser at PFT først fikk vite om avgjørelsene når de ble tatt. Ved siste beslutning som gjaldt overføringen av regnskapsoppgaver tok det nesten tre måneder før PFT fikk informasjon, og de har derfor ikke hatt noen mulighet til å involvere seg og få en stemme, eller forsøke å påvirke prosessen med andre virkemidler.

Problemet som leder opp til beslutningsprosessen kan defineres som målet om å øke effektiviteten ytterligere, og tidlig i 2016 bes POD vurdere om deler av arbeidet med lønn- og regnskap i politiet kan utføres av andre (JD 12.01.16). POD inngår dialog med DFØ allerede i mars 2016 med ønske om å kartlegge DFØs ressursbruk, og DFØ inviteres dermed på beslutningsarenaen. I flere av de formelle brevene som går mellom hovedaktørene fremheves det at DFØ må vurderes som leverandør, og det understrekes at målet er en

arbeidsdeling som samlet sett gir den mest effektive løsningen for staten, målt i årsverk (FIN 03.10.16, JD 04.10.16). Løsningene som foreslås er å bruke andre tilbydere, og DFØ pekes ut som mulig leverandør av lønn- og regnskapstjenester. Å sette ut tjenestene i det private markedet blir også pekt på som en mulig løsning.

På høsten sendes det et brev fra FIN og JD til DFØ og POD med lik formulering, hvor direktoratene får i oppdrag å vurdere en overføring av tjenestene til DFØ. FIN og JD er samstemte om sitt forslag til løsning, og de tilgjengelige alternativene på dette tidspunktet er dermed at tjenestene blir utført hos PFT, eller at de overføres til DFØ.

6.2.1 Beslutningene om overføring av oppgaver sett fra et rasjonelt perspektiv

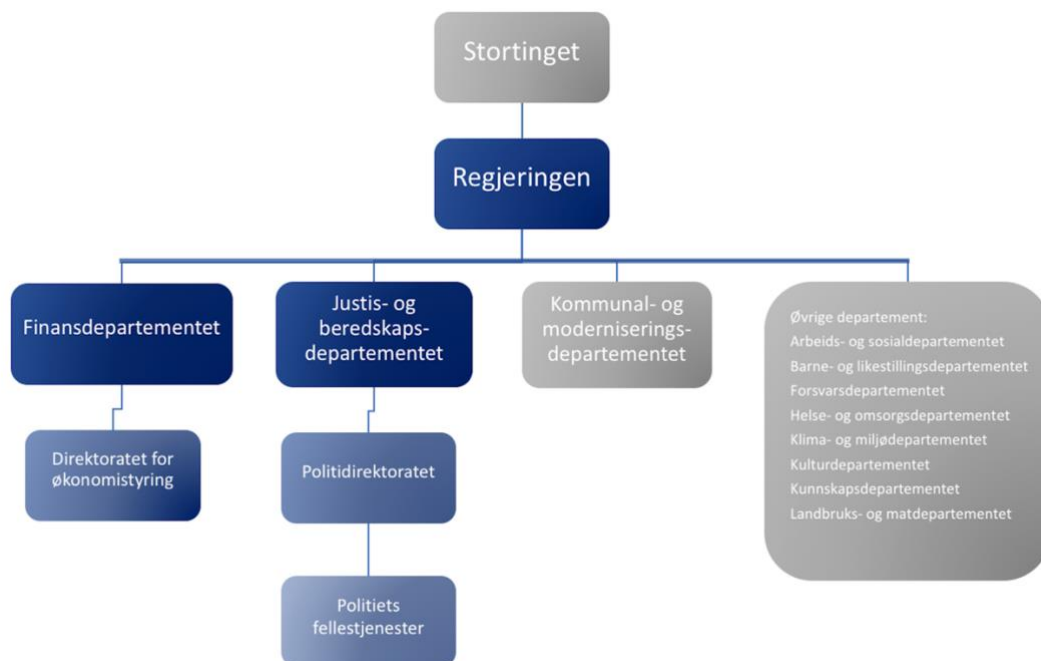
Som jeg har vært inne på ved flere anledninger er hele den offentlige sektoren underlagt et felles mål om en mer effektiv stat, og et tydelig ønske om å fornye den offentlige sektoren. Gjennom effektivisering- og avbyråkratiseringsreformen forplikter alle statlig organ seg til å bidra til en mer effektiv drift. Reformen stiller klare krav til mindre byråkrati, og mer igjen for skattebetalernes penger, og alle virksomhetene må gjennomføre tiltak for å øke effektiviteten gjennom en planlagt prosess (Regjeringen 08.10.14), og dette er trekk som kjennetegnes fra det rasjonelle handlingsmønsteret. JD og FIN jobber mot et felles mål, hvor de også er enig om hvilken fremgangsmåte de skal bruke for å finne den beste løsningen. Dette er elementer som kjennetegner en rasjonell beslutningsmodell.

I beslutningsprosessen fram til det besluttes at oppgavene skal overføres legges det også stor vekt på målet som er å finne den mest effektive oppgaveløsningen. I PODs dialog med DFØ, ber de om en tallfesting av DFØ sin ressursbruk. Det tyder på at POD sin intensjon er å kartlegge hvorvidt de vil kunne høste økonomiske gevinster ved å overføre tjenestene til DFØ. Igjen søker de en rasjonell nyttemaksimering, og DFØ nyttiggjør seg av denne muligheten ved å understreke at oppgavene utføres mer effektivt jo mer sentralisert de er (DFØ 01.03.16). Dette bygger opp under den rasjonelle atferden til POD, som også kan være med på å styre beslutningsprosessen i en retning som resulterer i at oppgavene overføres.

I henhold til plan om lokalisering (KMD 17.02.17) ligger 60% av statlige arbeidsplasser lokalisert i Oslo og de øvrige storbyregionene. Formålet med avtalen om lokalisering er å få en mer lik fordeling av statlige arbeidsplasser, som også var hovedårsaken til at lønn og regnskapstjenestene ble flyttet til Kristiansund. Ved å overføre tjenestene til DFØ som er lokalisert på tre steder i landet; Oslo, Stavanger og Trondheim flytter en tjenestene tilbake storbyregionene noe som tydeliggjør at hensynet til kostnadseffektivitet i denne prosessen vektet høyere enn hensynet til lokaliseringspolitikken, og det er i tråd med et rasjonelt atferdsmønster.

6.2.2 Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra et byråkratisk perspektiv

I beslutningsprosessen som knytter seg til overføringen av oppgaver fremgår det som nevnt i den formelle kommunikasjonen mellom aktørene at de to departementene som deltar på beslutningsarenaen samarbeider om et felles mål, og når regjeringen innfører en effektiviserings- og avbyråkratiseringsreform som pålegger de statlige organene å ha planlagte prosesser i arbeidet mot en mer effektiv stat er dette også politikk som iverksettes gjennom de bestemte rammene for den offentlige sektoren. Deltakerne svarer også her til hverandre i en hierarkisk struktur:



Figur 1.2 (Egen fremstilling).

POD forsøker å kartlegge nøyaktig ressursbruk hos DFØ for å få et best mulig beslutningsgrunnlag, slik at de kan ta en avgjørelse hvor de på forhånd har kunnskap om at dette vil være den mest kostnadseffektive løsningen (DFØ 01.03.18). DFØ på sin side har ikke god nok informasjon om egen ressursbruk til at de kan gi et utfyllende og tydelig svar på dette, noe som igjen medfører at POD må foreta beslutningene fra et ståsted som innebærer begrenset rasjonalitet.

Det påpekes også av departementene at en eventuell ny arbeidsdeling mellom politiet og DFØ kan få betydning for hvor mye kapasitet den nye fellesenheten må inneha, og gir videre føringer om at dette må vektlegges når fellesenheten skal etableres (FIN 03.10.16, JD 04.10.16). Denne informasjonen ble ikke på noe tidspunkt delt med PFT før beslutningen ble tatt, og PFT var på samme tidspunkt i gang med ansettelse da de fikk informasjonen om at senteret ikke skulle bestå av 70 ansatte, men 50 (TK 16.05.18).

Foruten de innledende forespørslene fra FIN og JD til DFØ og POD er det lite formell kommunikasjon mellom de involverte aktørene, og det synes heller ikke å være en beslutningsprosess som har fulgt de vanlige byråkratiske rammene som beslutningsprosessen om lokalisering fulgte, hvor POD utarbeidet en rapport som ble sendt på høring. Selv om DFØ og POD fikk i oppdrag å utarbeide en felles innstilling som skulle vurdere fordeler og ulemper med ulike arbeidsdelinger, har jeg ikke lyktes å finne en slik innstilling, og har heller ikke informasjon om hvorvidt den eksisterer.

Beslutningsprosessen er i noe grad preget av begrenset rasjonalitet, men ikke i den forstand at det er begrensninger som er lagt av lover, regler og andre faktorer som er bestemt av de strukturelle rammene. Adgangen til beslutningsarenaen og deltakerstrømmen er begrenset av den byråkratiske strukturen, men da beslutningsprosessen har vært vanskelig å spore og det er få elementer ellers som kan identifiseres med en byråkratisk beslutningsmodell er min vurdering at det totalt sett er få elementer fra beslutningsprosessen som har trekk fra en byråkratisk beslutningsmodell.

6.2.3 Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra et politisk perspektiv

Det er også lite som tyder på at en politisk beslutningsmodell egner seg til å beskrive beslutningsprosessen. Som nevnt i teorikapittelet kjennetegnes politiske beslutningsmodeller ofte av forhandlinger. Partene har klare og tydelige mål, men som ikke er sammenfallende. I denne beslutningsprosessen har partene et klart felles mål, om en mer effektiv oppgaveløsning. JD og FIN legger også de samme løsningene på bordet. Dette viser at det er enighet om hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå målet om en ytterligere effektivisering. Det må likevel åpnes for at beslutningen kan være et resultat av forhandlinger mellom eksempelvis FIN og JD på et annet tidspunkt, selv om dette ikke fremgår av dokumentanalysen. Slike forhandlinger vil da sannsynligvis ha foregått på en annen arena, men som vi så av avtalen mellom Venstre og regjeringspartiene i beslutningsprosessen om lokalisering, kan forhandlinger på en arena fort på konsekvenser for en annen.

6.2.4 Beslutningene om å overføre oppgaver sett fra søppelbøttemodellen

Søppelbøttemodellen argumenterer for at beslutningsprosesser like gjerne kan starte med utgangspunkt i selve løsningen fremfor selve problemet. Med det menes det at beslutningstakerne kan foreslå løsninger på problemer som per i dag ikke eksisterer, de konstruerer et problem som kan løses gjennom å benytte løsninger som allerede er tilgjengelig.

Ved å benytte DFØ som leverandør av politiets lønn og regnskapstjenester tilbyr DFØ en løsning uten at det nødvendigvis foreligger et problem. Oppgavene var allerede foreslått sentralisert til Kristiansund, og resultatet av en ytterligere sentralisering fremstår som noe usikkert. DFØ innehar kompetanse, de har en massiv statlig kundebase, og har jobbet i flere år med å utvikle, effektivisere og forbedre disse tjenestene for andre statlige etater. Når DFØ ønsker å utvide kundebasen sin søker de etter et problem, og har et ønske om å øke kundebasen ytterligere slik at de kan få enda større stordriftsfordeler. Med andre ord er løsningen allerede identifisert, og DFØ sin utfordring blir å finne ut hvordan de kan nyttiggjøre seg av den løsningen som allerede foreligger. Ved å bli invitert med på beslutningsarenaen som angår effektivisering i politietaten har de en mulighet til å påvirke

beslutningstakere, og kan forsøke å styre beslutningsprosessene i en retning som samsvarer med deres egne mål.

Strømmene i søppelbøttemodellen påvirkes av tiden tilgjengelig noe som gjenspeiler seg i denne prosessen ved at utredningen av en mulig overføring til DFØ drøydte i tid. Dette medførte at både lønn- og regnskapsoppgavene først ble lagt til PFT i Kristiansund. Dersom utredningen om hvorvidt politiet skulle ta i bruk DFØs regnskapstjenester, samt en ny vurdering av oppgavedelingen på lønnsområdet hadde blitt foretatt før etableringen av PFT Kristiansund, kunne situasjonen som oppstod med den plutselige overføringen vært unngått. JD og FIN var også tydelige på at disse vurderingene måtte foretas i forbindelse med etableringen av felleseenheten i Kristiansund, men av ukjente årsaker ble ikke dette gjort. Det er liten tvil om at innføringen av nærpolitireformen er en meget omfattende prosess, og det kan tenkes at POD ikke har hatt nok tilgjengelige ressurser til å vie den oppmerksomheten som var nødvendig til utredningen av en mulig overføring av oppgavene til DFØ.

Beslutningstakere og deltakere kan bevege seg mellom flere beslutningsarenaer, og dersom beslutningen er et resultat av en forhandling mellom FIN og JD som har foregått på en annen arena, vil beslutningen bero på en viss grad av tilfeldigheter. Når alle strømmene i søppelbøtte-modellen kommer i kontakt med hverandre forsvinner de ut av søppelbøtten, og ifølge modellen er det helt tilfeldig hvem som går inn og ut av beslutningsarenaen. Deltakerne i denne beslutningsprosessen løste problemet om en mer effektiv oppgaveløsning ved å knytte dette problemet sammen med løsningen som ble foreslått av både DFØ, JD og FIN.

POD la også frem alternativet om at en annen driftsmodell kunne velges på sikt i prosessen hvor det ble en endring i fullmakten om å beslutte lokaliseringen av den nye felleseenheten (POD 07.06.16). Alternativet om å vurdere en annen driftsmodell ble lagt frem som et av tre alternativer når POD fremla potensielle konsekvenser av at beslutningen om lokalisering ble utsatt i tid. JD vurderte at alternativet ikke tilfredsstilte avtalen regjeringen hadde inngått med Venstre på kort sikt, men at det kunne tilfredsstillte avtalen på lang sikt (JD 08.06.16). Det er således interessant at regjeringen offentliggjør en beslutning om å overføre oppgavene på lønnsområdet fra politiet til DFØ dagen etter at KMD legger frem planen som er resultatet av avtalen med Venstre, når de tidligere vurderte dette til å ikke være i tråd med nettopp denne avtalen som ble inngått med Venstre. Det synes som alle deltakerne ved ulike

anledning har foreslått samme løsning på det samme problemet, og ved at disse kommer i kontakt med hverandre i en uformell setting oppstår også en beslutningsmulighet – som igjen kan ha ført til at det ble tatt en beslutning om å overføre oppgavene på lønnsområdet til DFØ.

På bakgrunn av det foreligger lite formell dokumentasjon vedrørende beslutningsprosessen kan det tenkes at beslutningen er et resultat av tilfeldig uformell kontakt, møtevirksomhet og annen dialog mellom deltakerne. Jeg tolker beslutningsprosessen som uoversiktlig og forvirrende, og den har et klart anarkistisk preg over seg.

6.2.5 Drøfting og konklusjon

Det har vist seg krevende å analysere beslutningsprosessene tilknyttet overføringen av oppgaver da det foreligger lite formelle dokumenter som kan gi en dypere innsikt i hvilke faktorer som har påvirket beslutningene. Det legges derfor til grunn at beslutningene i større grad er et resultat av uformell kommunikasjon i form av telefonkontakt, ansikt-til-ansikt og annen møtevirksomhet.

Hvorvidt det er tilfeldig at beslutningen om at lønnsoppgavene overføres til DFØ blir kjent dagen etter at planen for statlige arbeidsplasser legges frem har jeg ikke funnet svar på. Det kan lett trekkes konklusjoner dithen at regjeringen har valgt å holde tilbake informasjonen om at en overføring av oppgavene var til vurdering for at Venstre skulle signere avtalen, men samtidig kan det heller ikke avfeies at situasjonen kan bero på rene tilfeldigheter, og er et resultat av tette tidsfrister og hvor mye tid aktørene har hatt anledning til å vie situasjonen.

I starten av beslutningsprosessen videreformidler FIN noen erfaringer DFØ har gjort seg i forbindelse med egne omstillingsprosesser, som peker på at det ved tidlige beslutninger kan være en risiko for at ansatte ved virksomheten *vil tilpasse seg så raskt som mulig når beslutningen er kjent*, som fører til at virksomheten vil ha knappe ressurser i omstillingsperioden. JD rådes i denne sammenheng til å være bevisst på dette, og planlegge tiltak for å håndtere konsekvensene dersom prosessen går raskere enn planlagt (FIN 04.02.16). Deltakerne kan ha blitt påvirket av dette rådet i beslutningsprosessen, som igjen kan være medvirkende til at informasjonen om beslutningene ble holdt tilbake for de ansatte ved PFT i Kristiansund, men det kan på ingen måte konkluderes med at det er tilfellet.

Som jeg også nevnte i fremstillingen av tidslinjen skjedde det en endring i statsråd i slutten av desember 2016. Jeg har ikke funnet noen forbindelser som tyder på at dette har påvirket beslutningsprosessen, men det kan heller ikke utelukkes.

Beslutningen om å overføre lønnsoppgaver blir tatt i februar 2017, hvor overføringene av lønnsoppgaver bekreftes formelt i et oppdragsbrev 21.03.17 (JD 21.03.17). Beslutningen tas tilsynelatende uten noen involvering av andre aktører enn de som er identifisert i denne beslutningsprosessen. Deltakerstrømmen er begrenset av strukturelle rammer, og de identifiserte deltakerne inviterer ikke andre deltakere inn på beslutningsarenaen.

I oppdragsbrevet viser JD til et møte mellom DFØ, POD, FIN og JD 16. januar 2017, en drøy måned før beslutningen om at lønnsoppgavene skulle overføres DFØ ble offentliggjort. Hva som ligger bak vurderingen om å overføre lønnsoppgavene til DFØ fremgår ikke av de dokumentene jeg har fått innsyn i, men 30.01.2017 ble det sendt et brev fra JD til FIN med tittelen «FIN Lønn- og regnskap – Kristiansund – DFØ og POD». Innsynsforespørselen for dette brevet ble avslått, og jeg kan derfor ikke uttale meg om innholdet, men ut fra tittelen på brevet er det sannsynlig at brevet omhandler beslutningen om å overføre lønnsoppgaver til DFØ og muligens innstillingen som POD og DFØ fikk i oppdrag å utarbeide.

I oppdragsbrevet av 21.03.17 etterspørres forøvrig denne innstillingen på nytt, men nå nevnes den kun til å gjelde valg av regnskapsløsning, noe som også er naturlig med tanke på at det allerede er besluttet en overføring av lønnsoppgavene (JD 21.03.17). Det vises også til brev av 03.10.16 hvor POD og DFØ tidligere ble bedt om å vurdere om politiet burde ta i bruk DFØs regnskapstjenester, og i brevet fremkommer det tydelig at det *skal* vurderes om politiet bør ta i bruk DFØs regnskapstjenester, og videre at det *bør* vurderes om også en endret oppgaveløsning på lønnsområdet kan være mer effektiv. Det gis flere føringer som skal ligge til grunn for arbeidet med en samordnet innstilling, hvor det bes om at innstillingen drøfter ulemper og fordeler med ulike arbeidsfordelinger, og hvilken arbeidsdeling som er den mest effektive for staten under ett, målt i årsverk. DFØ som leverandør av både lønn- og regnskapstjenester nevnes, og ut fra overskrift og ordlyd i brevet tolker jeg det dithen at innstillingen i utgangspunktet skal inneholde forslag til ny arbeidsdeling både på lønnsområdet og regnskapsområdet. Beslutningen om at lønnsoppgavene skal overføres tas uten at nevnte innstilling foreligger.

I arbeidet med dokumentanalysen har jeg ikke fått klarhet i hvorvidt beslutningen er foretatt på grunnlag av faglige vurderinger utført av POD og DFØ eller om det er en ren politisk beslutning foretatt på departementsnivå.

I møtet mellom DFØ, POD, FIN og JD den 16. januar kom det frem at direktoratene trengte lengre tid på å utarbeide innstillingen om valg av regnskapsløsning (JD 21.03.17). Direktoratene får forlenget frist, og fristen settes til 19. april 2017. POD sender et svar på oppdragsbrevet 25. april, seks dager etter at fristen har gått ut. Her anbefaler de at politiet tar i bruk DFØs regnskapstjenester til erstatning for de tjenestene SI idag leverer.

Som jeg også har vært inne på tidligere har SI stått for leveranse, drift og vedlikehold av IKT plattformen, mens utførelsen av oppgaver tilknyttet lønn og regnskap har vært gjort ved politidistriktene. Det er derfor viktig å skille mellom regnskapstjenester i form av *systemleveranse* og IKT-plattform og regnskapstjenester som omhandler *tjenesteleveransen* og da selve utførelsen av oppgavene. I kommunikasjonen mellom departementene og direktoratene blir begrepene brukt om hverandre, og det kan til tider være vanskelig å tolke nettopp hvilke tjenester de sikter til i de forskjellige brevene.

Av ordlyden i POD sin anbefaling fremgår det at politiet bør benytte seg av DFØs regnskapstjenester *til erstatning for de tjenester Statens innkrevingsentral (SI) i dag leverer* (POD 25.04.17). Dette vil altså innebære at politiet ved PFT fortsatt utfører de samme oppgavene som tidligere lå hos distriktene, og at DFØ kun tar over leveransen av IKT-plattformen og de tjenestene som per i dag leveres av SI. I henhold til departementenes beslutning skal politiet gå over til en fullserviceløsning hos DFØ også på regnskapsområdet, noe som vil innebære at DFØ også får ansvaret for å utføre en stor andel av oppgavene tilknyttet regnskap som per i dag utføres av politiet selv, og ikke bare IKT-plattformen.

Beslutningen om at oppgavene skal overføres til DFØ blir først kjent for PFT i september 2017, nesten tre måneder etter at beslutningen formelt ble tatt. Dagen etter at beslutningen blir kjent for PFT viser Frede Hermansen, avdelingsdirektør i POD, til at POD tidligere har gitt råd til JD om at DFØ bør erstatte de regnskapstjenestene som i dag leveres av SI, og opplyser at POD sin forståelse av oppdragsbrevet av 23.06.17 ikke er at det skal flyttes oppgaver fra lønn- og regnskapscenteret i Kristiansund, men at dette dreier seg om leveransen som skal erstatte tjenestene som i dag leveres av SI. Frede Hermansen sier også

at dette er noe de har informert både tillitsvalgte og egne ansatte om senest 24. juni i år (TK 08.09.17).

Lederen for Norsk Tjenestemannslag (NTL) Politi bekrefter at de fikk informasjon denne datoen, men viser til at dette dreide seg om IKT-plattformen (TK 08.09.17). Datoen det ble gitt informasjon om IKT-plattformen er forøvrig dagen etter at den formelle beslutningen om overføring av regnskapsoppgaver ble oversendt fra JD til POD. POD møter stor kritikk fra NTL for å ikke ha meddelt informasjonen om at oppgavene skal overføres til DFØ, og uttaler at dette er et grovt regelbrudd for hvordan en arbeidsgiver skal oppføre seg i staten. I denne sammenhengen uttaler Frede Hermansen at det er riktig at informasjon vedrørende overflyttingen av oppgaver ikke har blitt videreformidlet, men at dette skyldes at POD enda ikke hadde avklart hvordan de skulle håndtere oppdraget, og ville vente med å informere medarbeidere og fagforeninger inntil dette arbeidet var gjort. Han fremhever fortsatt at POD sin forståelse av oppdraget er at dette handler om å erstatte dagens leveranse fra SI, og ikke en overføring av oppgaver (NRK 08.09.17:2).

På bakgrunn av at POD fastholder at det gjelder systemleveransen kan det stilles spørsmål til hvorvidt POD i sin anbefaling til JD har misforstått oppdragsbrevet av 21.03.17, og tolket det dithen at det forespørselen gjaldt kun IKT-systemene. Dette kan igjen være et resultat av tette frister og andre prioriteringer, som har ført til at POD i sin anbefaling refererte til systemleveransen. Dette synes likevel å være noe merkelig ettersom det også refereres til et fysisk møte i brevet hvor det er mindre sannsynlig at en slik misforståelse basert på ordlyd oppstår, og det bør derfor også åpnes for om det kan ha vært bevisst atferd uten at jeg vil foreta noen videre tolkning av det i denne oppgaven. Det kan også være et resultat av at ulike deltakere innad i POD har deltatt i beslutningsprosessen på ulike tidspunkt, og at det dermed kan ha oppstått misforståelser i organisasjonen, som ha forplantet seg i kommunikasjonen med JD.

I POD sin anbefaling om å ta i bruk DFØs regnskapssystemer som erstatning for dagens leveranse fra SI skriver POD:

...ligger en forutsetning om at Politiet – i et samarbeid med DFØ – vil kunne hente vesentlig støtte, samarbeidseffekter og gevinster, både på økonomiområdet generelt...

(POD 25.04.17)

Kort tid etter PODs anbefaling utformer JD og FIN i samråd oppdragsbrevet hvor den formelle beslutningen om overføring av regnskapsoppgaver fremgår. JD og FIN fremhever POD sin anbefaling om at politiet benytter seg av DFØs regnskapstjenester til erstatning for SI sin leveranse. Videre står det i oppdragsbrevet at

De to departementene vurderer at politiet – gjennom forpliktende samarbeid mellom POD og DFØ – vil kunne hente støtte, samarbeidseffekter og gevinster ved å også få levert regnskapstjenester fra DFØ. Det er derfor besluttet at politiet fra 1. januar 2016 skal bruke DFØs tjenester innenfor regnskapsområdet (JD 23.06.17).

Ut fra ordlyden i oppdragsbrevet forstår jeg det slik at departementene har tatt beslutningen om å overføre regnskapsoppgavene, basert på POD sin anbefaling, selv om denne kun var ment å gjelde systemleveransen.

Som nevnt har beslutningene om å overføre oppgavene på lønn- og regnskapsområdet vært en krevende beslutningsprosess å analysere, spesielt på grunn av at det foreligger lite formelle dokumenter og prosessen fremstår som uoversiktlig og rotete. Utad har prosessen fremstått som en prosess preget av plutselige avgjørelser, men gjennom analysen fremgår det tydelig at en mulig overføring av oppgavene har vært på agendaen siden 2014. Ved å se prosessen opp mot de ulike beslutningsmodellene er det en modell som skiller seg ut og egner seg bedre enn de andre til å beskrive beslutningsprosessen, og det er søppelbøttemodellen.

Konklusjonen har sin bakgrunn i at prosessen har et stort anarkistisk preg over seg, hvor deltakerne ofte har operert under tette tidsfrister samtidig som de har hatt andre prioriteringer. Deltakerne har kommet og gått siden første gang en overføring av oppgaver ble tema, problemet har også fått oppmerksomhet på en annen beslutningsarena når fellesenheten ble etablert, og det kan ikke utelukkes at tidspunktet for når strømmene kommer i kontakt med hverandre er tilfeldig. Samtidig er deltakerne begrenset gjennom de byråkratiske rammene, og med et rasjonelt mål i bunnen av beslutningsprosessen har prosessen også trekk fra rasjonelle og byråkratiske beslutningsmodeller.

7.0 Avslutning

Målet med denne oppgaven var å få en bredere forståelse av politiske beslutningsprosesser knyttet til lokalisering av statlige arbeidsplasser og effektivisering i offentlig sektor, og mer spesifikt beslutningsprosessene som ledet frem til at politiets fellesenhet for lønn og regnskap ble besluttet lagt til Kristiansund, og deretter at oppgavene som skulle utføres ved fellesenheten i Kristiansund ble besluttet overført til DFØ.

Gjennom å studere beslutningsprosessene i lys av ulike beslutningsmodeller har jeg i denne oppgaven fått god innsikt i problemstillingen, og mine funn indikerer at det er stor forskjell på håndteringen av ulike avgjørelser som tas i en stor offentlig organisasjon, og beslutningene følger ikke nødvendigvis den byråkratiske strukturen eller rammene som organisasjonen er underlagt. Politikken spiller en vesentlig rolle når det kommer til beslutninger i offentlig sektor, og beslutningsmønsteret er i aller høyeste grad tøyelig, og funnene bekrefter det Østerud (2002) skriver om at overraskende vendinger er en del av de politiske liv.

Beslutningsprosessen fram til en lokalisering ble besluttet startet som en ryddig og oversiktlig prosess som fulgte et fast sett med regler, men som senere ble berørt av forhandlinger i politikken, og dermed fikk en brå vending. Siden denne masteroppgaven omhandler beslutninger som angår politietaten kunne det vært interessant å studere beslutningsprosesser sett fra de samme beslutningsmodellene også i andre offentlige organisasjon for å se om noen av mønstrene ville vært sammenfallende.

Når det gjelder beslutningsprosessen som ledet frem til overføringen av oppgaver reagerer jeg på at det har vært lite formell kommunikasjon, og at det synes generelt sett å ha vært lite åpenhet i denne prosessen. Det kunne vært interessant og foretatt intervjuer av de sentrale aktørene for å få en enda større innsikt i de vurderingene som ble gjort når det ble besluttet at oppgavene skulle overføres til DFØ.

NTL Politiet mener politiet som arbeidsgiver har opptrådt uforsvarlig ved at informasjonen som angår flytting av arbeidsoppgaver har kommet sent, noe også politidirektør Odd Reidar Humlegård vedkjenner. Politidirektoratet opplyser at dette er en sak de tar på alvor, og lover å komme med et samlet og utfyllende svar (TK 16.05.18). I det jeg avslutter arbeidet med

denne oppgaven har ikke dette svaret kommet, så det blir spennende å se om svaret kan gi en enda dypere forståelse av beslutningsprosessen.

8.0 Litteraturliste

8.1 Bøker og artikler

Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (Sep.,1969), 689-718.

Clegg, Stewart, Martin Kornberger and Tyrone S. Pitsis. *"Managing and organizations: an introduction to Theory and Practice, Fourth Edition."* Los Angeles, Calif.: SAGE 2016.

Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* Vol. 17, no. 1 (1972): 1-25

Eriksson-Zetterquist, Ulla, Thomas Kalling, Alexander Styhre and Kristin Woll. *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm 2014.

Everett, Euris L. Og Inger Furseth. *Masteroppgaven: Hvordan begynne – og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget 2012.

Flaa, Paul, Dag Hofoss, Finn Holmer-Hoven, Thorstein Medhus, and Rolf Rønning. *Innføring I Organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget AS 1995.

Gilje, Nils og Harald Grimen. *Samfunnsvitenskapelige forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget 2013.

Grønmo, Sigmund. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget, 2016

Hatch, Mary Jo. *Organisasjonsteori: Moderne, Symbolske Og Postmorderne Perspektiver*. Oslo: Abstrakt forlag AS 2001.

Lægreid, Per, and Paul G. Roness. *Administrative Reform as Organized Attention*. Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen, 1999.

- March, James G. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York The Free Press, a division of Simon & Schuster Inc., 1994.
- March, James G., and Herbert A. Simon. *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers, 1993.
- Meyer, John W., and Brian Rowan. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, Vol 83, No. 2, 340 – 363, 1977.
- Olsen, Johan P. *Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice*. *Scandinavian Political Studies* Bind 7: 44-62, 1972.
- Olsen, Johan P. *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget, 1978.
- Politt, Christopher. *The Essential Public Manager*, Philadelphia: Open University Press 2003.
- Saunders, Mark, Philip Lewis and Adrian Thornhill. *Research methods for business students*. Essex: Pearson Education Limited, 2009.
- Scott, Richard W., *"Institutions and Organizations, Ideas, Interests, and Identities."* United States of Amerika, Calif.: SAGE 2014.
- Østerud, Øyvind. *Statsvitenskap: Innføring I Politisk Analyse*. 2002.

8.2 Offentlige dokumenter og elektroniske kilder

Anundsen, Anders. Justis- og beredskapsminister, JD 03.05.16. *Spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 985 fra stortingsrepresentant Fredric Holen Bjørdal*. Brev fra JD-minister til Stortingets president 03.05.2016.

Anundsen, Anders. Justis- og beredskapsminister, JD 07.03.17. *Spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 754 fra stortingsrepresentant Jenny Klinge*. Brev fra JD-minister til Stortingets president 07.03.2017.

Amundsen, Per Willy. Justis- og beredskapsminister, JD 17.10.17. *Anmodning om møte vedrørende politiets lønns- og regnskapssenter*. Brev fra JD-minister Per Willy Amundsen til Kristiansund kommune.

Atlanticon Meese AS, Atlanticon Meese 02.06.16: *Uttalelse – politiets fellesenheter for lønn og regnskap til kristiansund*. Brev fra Atlanticon Meese AS til POD 02.06.2016.

Bedriftspartner AS, Bedriftspartner 06.06.16: *Uttalelse i forbindelse med lokalisering av fellesenheter for lønn og regnskap i politiet*. Brev fra Bedriftspartner AS til POD 06.06.2016.

Direktoratet for forvaltning og ikt, Difi, eInnsyn 15.05.18. *eInnsyn*.

<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitale-felleslosninger/einnsyn>

Direktoratet for forvaltning og ikt. *Evaluering av nærpolitireformen, statusrapport 2017*. Difi-rapport 2018:2.

Direktoratet for økonomistyring, DFØ 01.03.16: *Forespørsel om beste praksis – lønn og regnskap*. Brev fra DFØ til POD.

Direktoratet for økonomistyring og Politidirektoratet. DFØ/POD 06.04.17. *Lønn og regnskap i Politiet – Bruk av DFØ på lønnsområdet*. Brev fra DFØ og POD til FIN og JD.

Drammen kommune, Drammen kommune 08.06.16. *Politiets økonomi- og regnskapskontor til Drammensområdet*. Brev fra Drammen kommune til JD 08.06.2016.

Dyrnes, Tore. TK 02.03.17. *Politiets lønns- og regnskapssenter offisielt åpnet*.
<https://www.tk.no/nyheter/kristiansund/jobb/politiets-lonns-og-regnskapssenter-offisielt-apnet/s/5-51-282409>

Finansdepartementet. FIN 10.09.14, *Avslutning av Statens innkrevingssentralers leveranse av regnskapssystemtjenester til politiet og tilbud om tjenester fra Direktoratet for økonomistyring*. Brev fra FIN til JD 10.09.2014.

Finansdepartementet. Regjeringen 08.10.14: *Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, En mer effektiv offentlig sektor*. Pressemelding, nr 45/2014.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673/>

Finansdepartementet. FIN 17.06.15, *Svar på hevedelse om overføring av regnskapstjenester for politiet*. Brev fra FIN til JD 17.06.2015.

Finansdepartementet. FIN 04.02.16 *Overføring av regnskapstjenester for politiet*. Brev fra FIN til JD 04.02.2016.

Finansdepartementet, FIN 03.10.16. *Lønns- og regnskapsføring i politiet – bruk av DFØs tjenester*. Brev fra FIN til DFØ 03.10.2016.

Finansdepartementet. FIN 19.05.18:1. *Finansdepartementet*.
<https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/id216/>

Finansdepartementet. FIN 19.05.18: 2. *Direktoratet for økonomistyring, ekstern virksomhet, underliggende etat*.
<https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/etater-og-virksomheter-under-finansdepartementet/underliggende-etater/dfø/id270409/>

Finanskomiteen, Innst. 2 S (2015-2016): 6.1. *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2016 og forslaget til statsbudsjett for 2016. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-002/?lv1=0#a6.1>

Giverholt, Karl Arthur. Venstre 24.08.16. *Politiets lønns- og regnskapssenter legges til Kristiansund.* Pressemelding, Venstre 24.08.2016. <https://www.venstre.no/artikkel/2016/08/24/politiets-lonns-regnskapssenter-legges-kristiansund/>

Justiskomiteen. Innst. S. Nr 21 (1998-99). 2. *Generelt om offentlighetsprinsippet.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1998-1999/inns-199899-021/2/>

Justiskomiteen. Innst. 306 S (2014-2015). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Prop. 61 LS (2014 – 2015)* <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-306.pdf>

Justiskomiteen. Innst. 307 L (2014-2015). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Prop. 61 LS (2014 – 2015)* <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-307.pdf>

Justis- og beredskapsdepartement. *Avtale mellom regjeringspartiene (FrP/H og Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpoliti.* 17.02.2015.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 08.11.12. *Regjeringen Vil Gjennomføre En Politianalyse,* Pressemelding 125-2012 08.11.2012. [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjennomfore-en-politiana/id707515/.](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjennomfore-en-politiana/id707515/)

Justis- og beredskapsdepartementet. PROP 61 LS (2014 – 2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).*

Justis- og beredskapsdepartementet. JD 06.03.15. *Nærpolitireformen.*
<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/id2398914/>

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 16.04.15. *Overføring av regnskapstjenester for politiet.* Brev fra JD til FIN 16.04.2015.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 12.01.16. *Oppstart prosess for lokalisering av felles lønns- og regnskapsenhet i politiet.* Brev fra JD til POD 12.01.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 13.01.16. *Underretning om oppstart prosess - Lokalisering av felles lønns- og regnskapsenhet i politiet.* Brev fra JD til KMD 13.01.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 11.03.16. *Masterplan – foreløpige kommentarer fra programkontoret.* Internt notat JD 11.03.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 03.05.16:1. *Nærpolitireformen – Masterplan v 1.0.* Internt notat JD 03.05.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 18.03.16. *Masterplan nærpolitireformen – versjon 0.8.* Brev fra JD til POD 18.03.16.

Justis- og beredskapsdepartementet. JD 08.06.16. *Lokalisering av politiets lønn- og regnskapfunksjon.* Internt notat JD 08.06.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 06.07.16. *Lønn- og regnskapssentral for politiet – Lokalisering.* Internt notat i JD 06.07.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 24.08.16. *Kristiansund får politiets lønns- og regnskapssenter*. Pressemelding fra JD 24.08.2016.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kristiansund-far-politiets-lonns--og-regnskapssenter/id2509697/>

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 04.10.16. *Lønns- og regnskapsføring i politiet – tildelbruk av DFØs tjenester*. Brev fra JD til POD 04.10.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 07.01.16. *Overføring av regnskapstjenester for politiet – endringer*. Brev fra JD til FIN 07.01.2016.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 27.06.16. *Oppdragsbrev – lokalisering av felleseenhet for lønn og regnskap i politiet*. Brev fra JD til POD 27.06.2016

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 02.02.17. *Tildelingsbrev 2017 – Politidirektoratet*.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 21.03.17. *Oppdragsbrev – lønns- og regnskapsføring i politiet – bruk av DFØ*. Oppdragsbrev nr. 04/2017 fra JD til POD.

Justis- og beredskapsdepartementet, JD 23.06.17. *Oppdragsbrev – overføring av regnskapsoppgaver fra politiet til Direktoratet for økonomistyring*. Oppdragsbrev nr. 12/2017 fra JD til POD.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Prop. 1 S (2017 – 2018)*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20172018/id2574213/sec1>

Justis- og beredskapsdepartementet. JD 13.03.2018. *Fakta om nærpolitireformen*.

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

Kommunal- og forvaltningskomiteen. Innst. 410 S (2015 – 2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2017*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. KMD 28.11.14. *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon.*
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Retningslinjer-for-lokalisering-av-statlege-arbeidsplassar-og-statleg-tenesteproduksjon/id234259>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. KMD 09.06.16. *Forslag til lokalisering av fellesenhet for lønn og regnskap – Høringsuttalelse.* Brev fra KMD til POD 09.06.2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD 17.02.17. *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser.*

Kristiansund kommune, Kristiansund kommune 09.02.16. *Senter for lønn og regnskap i politiet. Behandling i Formannskapet – 09.02.2016.* Vedtak Kristiansund kommune.

Kristiansund kommune, Kristiansund kommune 16.02.16. *Ad ønske om møte runt lokalisering av senter for lønn og regnskap.* Epost fra Kristiansund kommune til PFT 16.02.2016.

Kristiansund kommune, Kristiansund kommune 25.05.16. *Høringsuttalelse til forslag til lokalisering av fellesenhet for lønn og regnskap i politiet.* Brev fra Kristiansund kommune til POD 25.05.2016.

Kristiansund kommune, Kristiansund kommune 13.09.17. *Anmodning om møte vedr usikkerhet rundt Politiets lønns- og regnskapssenter i Kristiansund.* Brev fra Kristiansund kommune til JD-minister Per Willy Amundsen 13.09.2017.

KSU247. *Kristiansund og Nordmøre er klare for nye statlige arbeidsplasser.* Pressemelding 02.02.2018 Kristiansund Arbeiderparti ved leder Berit Tønnesen.
<http://www.ksu247.no/kristiansund-og-nordmore-er-klare-for-nye-statlige-arbeidsplasser/>

Lyngvær, Tore. KSU247 09.09.17. *Den store politibløffen (2).*
<http://www.ksu247.no/den-store-politibloffen-2/>

Myhre, Arild. TK 08.09.17: *POD: har ikke forstått det slik*
<https://www.tk.no/nyheter/kristiansund/trondheim/pod-har-ikke-forstatt-det-slik/s/5-51-350557>

Myhre, Arild. TK 16.05.18: *Vil fjerne HR-direktøren etter politisenterfarsen.*
<https://www.tk.no/nyheter/jobb/kristiansund/vil-fjerne-hr-direktoren-etter-politisenterfarsen/s/5-51-458389>

Møre og Romsdal fylkeskommune, MRFK 03.06.16. *Høringsuttale til forslag om lokalisering av felles eining for løn og rekneskap i politiet.* Brev fra Møre og Romsdal fylkeskommune til POD 03.06.2016.

Møre og Romsdal politidistrikt, MRPD 26.01.16. *Senter for lønn og regnskap i Kristiansund.* Brev fra MRPD til PFT 26.01.2016.

Møre og Romsdal politidistrikt, MRPD 03.06.16. *Høring – lokalisering av felles lønn- og regnskapsenhet i politiet.* Brev fra Møre og romsdal PD til POD 03.06.2016.

Nordmøre regionråd, ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre, ORKide 19.02.16. *Lokalisering av nytt nasjonalt senter for lønn og regnskap i Politiets Fellestjeneste.* Brev fra ORKide til POD 19.02.2016.

Nordmøre revisjon AS, Nordmøre revisjon 02.06.16. *Uttalelse i forbindelse med lokalisering av felleseenhet for lønn og regnskap i politiet.* Brev fra Nordmøre revisjon AS til POD 02.06.2016.

Oslo politidistrikt, OPD 07.06.16. *Høringssvar – lokalisering av felleseenhet for lønn og regnskap i politiet.* Brev fra OPD til POD 07.06.2016.

Politiet.no 07.05.18: *Oppgaver og organisering – Poltiets fellestjenester*
<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/andre/pft/om-pft/organisering-pft/>

Politidirektoratet, POD 12.12.14. *Overføring av regnskapstjenester for politiet.* Brev fra POD til JD 12.12.2014.

Politidirektoratet, POD 23.11.15. *Overføring av regnskapstjenester for politiet - endringer.*
Brev fra POD til JD 23.11.2015.

Politidirektoratet, POD 15.12.15. *Oppstart prosess for lokalisering av felles lønns- og regnskapsenhet i politiet.* Brev fra POD til JD 15.12.2015.

Politidirektoratet, POD 01.03.16. *Masterplan Nærpolitireformen Versjon 0.8.*

Politidirektoratet, POD 25.04.16. *Lokalisering Av Fellesenhet for Lønn Og Regnskap I Politiet.*

Politidirektoratet, POD 02.05.16. *Masterplan nærpolitireformen Versjon 1.0.*

Politidirektoratet, POD 31.05.16. *Gjennomføring av nærpolitireformen – lokalisering av lønn- og regnskapssenter.* Brev fra POD til JD 31.05.2016.

Politidirektoratet, POD 01.06.16. *Strategi for gevinstrealisering i nærpolitireformen.*

Politidirektoratet, POD 07.06.16. *Lokalisering lønn og regnskapsfunksjon – alternativer*
Powerpointpresentasjon av POD 07.06.2016.

Politidirektoratet, POD 07.06.16, *Lokalisering av lønn og regnskap.* Powerpointslide fra POD.

Politidirektoratet, POD 25.04.17. *Lønn og regnskap i Politiet - Bruk av DFØs regnskapstjenester i Politiet.* Brev fra POD til JD 25.04.2017.

Roaldseth, Sara Lovise. NRK 08.09.17:1. *Solberg: Stillingene i Kristiansund skal bestå.*
https://www.nrk.no/mr/solberg_-stillingene-i-kristiansund-skal-besta-1.13679130

Roaldseth, Sara Lovise. NRK 08.09.17:2. *Full forvirring om statlige arbeidsplasser.*
<https://www.nrk.no/mr/full-forvirring-om-statlige-arbeidsplasser-1.13678339>

Stortingets president, Stortingets president 28.02.17: *Til justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen, Fra stortingsrepresentant Jenny Klinge.* Spørsmål til skriftlig besvarelse. Spørsmål nr. 754, 28.02.2017.

Stortingets president, Stortingets president 01.03.17: *Til justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen, Fra stortingsrepresentant Else-May Botten.* Spørsmål til skriftlig besvarelse, spørsmål nr. 756, 01.03.2017.

Sundøy, Pål. TK 17.02.17. *Forvirring om politiets lønningssenter.* Tidens Krav, <https://www.tk.no/nyheter/politi/politireformen/forvirring-om-politiets-lonningssenter/s/5-51-278554>

Utvalg utnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet. NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.*

Venstre. *Enighet om nytt inntektssystem for kommunene.* Pressemelding 21.04.16. <https://www.venstre.no/artikkel/2016/04/21/enighet-nytt-inntektssystem-kommunene/>

Venstre. *Avtale om nytt inntektssystem for kommunene mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.* 21.04.16.