



POLITI HØGSKOLEN

Politiets rasjonale i endring

En diskursanalyse av politi- og lensmannsetatens styrings- og handlingsbetingelser



Tom Anders Stenbro

MASTER I POLITIVITENSKAP 2013



Sammendrag

Tittel: Politiets rasjonale i endring. En diskursanalyse av politi- og lensmannsetatens styrings- og handlingsbetingelser.

Navn: Tom Anders Stenbro

Veileder: Helene Ingebrigtsen Gundhus

Årstall: 2013

Avhandlingens hovedtema er de virkelighetskonstruksjoner som dominerer diskurser om målstyring i norsk politi og hvordan disse materialiserer seg som styrings- og handlingsbetingelser for politi- og lensmannsetaten. Gjennom en diskursanalytisk teori- og metodeanvendelse identifiserer jeg politimålstyringsdiskursens dominerende representasjoner og utforsker hvordan og hvorfor disse tilegner seg dominans i diskursen. Forstått som sentrale representanter for politimålstyringsdiskursen utgjør praksisberammende dokumenter, strategier og handlingsplaner for norsk politi, datagrunnlaget i denne delen av analysen.

Som referanse- og forståelsesramme for utforskingen av politiets særegne målstyringsdiskurser, berammer og modellerer jeg en *nåtidig* målstyringsdiskurs på (ideelt sett) målstyringens egne premisser. Beramningen tar utgangspunkt i New Public Management litteraturen og avdekker målstyringsfeltets meningsinnhold.

I analysens første del identifiserer jeg 13 diskursive representasjoner som sammen utgjør den nåtidige målstyringsdiskursens betydningsdannelser. Det er disse representasjonene som definerer hva målstyring *er* og handler *om*, og som kultiverer mitt analysestrategiske blikk på politimålstyringsdiskursen. Som modellkonstruksjon utgjør den nåtidige målstyringsdiskursen hovedfunnet i første del av avhandlingen.

I analysens andre del identifiserer jeg fire temaer som dominerer i diskurser om målstyring i norsk politi. Det er disse temaene om; ”et brukerstyrt politi”, ”indikatordrevet målstyring”, ”trygghet som utkomme” og ”kunnskapsstyrt praksis”, som konstituerer politimålstyringsdiskursen. Med fokus på de virkeligheter som utkonkurreres, diskursens modenhet og den samfunnsmessige selvforståelsen diskursen realiseres innenfor, belyser jeg de sosiale *virkningene* og praksisimplikasjonene av temaenes dominans i politimålstyringsdiskursen.

Et hovedfunn i analysens andre del er hvordan det italesettes en ny posisjon i politimålstyringsdiskursen som taler for en kraftsamling om de *virkelige* (og unike) politioppgavene. Dette i kontrast til ideen om det ”totale politiprodukt”. Videre belyser jeg hvordan den nye posisjonen utfordrer sentrale politiverdier og utgjør en distinkt ny rasjonalitet i politimålstyringsdiskursen.

Forord

Dette har tatt tid. Etter å ha lagt studien til side i forbindelse med ny jobb og flytting har den til tross for tidvis gjenoppliving blitt liggende så alt for lenge. Det er mitt håp at denne utilsiktede langdrygheten også *kan* ha medført noe positivt, i form av en modning (og ikke bare aldring) av de diskusjoner som føres i de avsluttende kapitler.

Jeg må rette en stor takk til min veileder professor Helene Ingebrigtsen Gundhus som fra oppstart av har vært et oppkomme av kunnskap, men som like mye har vært en tålmodig pådriver og motivator. Uten deg på laget hadde jeg ikke kommet i mål.

Vil også takke medstudenter på masterstudiet for et interessant erfaringsbasert studium med lærerike diskusjoner og gruppeoppgaver. En spesiell takk går til Liv Hilde Birkelund som har vært en viktig diskusjonspartner og kritiker fra begynnelse til slutt.

Jeg vil også få takke tidligere forebyggende koordinator ved Nordmøre og Romsdal Politidistrikt, Alf Inge Jenssen, og tidligere direktør i Tryg, Erik Brække. Det var gjennom dere interessen for faget og spesielt forebyggingsfeltet fant sin form. Samtidig har dere begge vært sterke verdiformidlere i deres arbeid, noe jeg håper har smittet av også på meg.

En stor takk også til venner og familie, spesielt til min mor, som både har motivert og pushet på for at jeg skulle komme i havn.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Kapittel 1: Innledning | 8 |
| Analysens hensikt og innretting | 8 |
| Avhandlingens oppbygging..... | 10 |
| | |
| Kapittel 2: Metode, situering og analysestrategi | 12 |
| Italesettelse av en virkelighet | 12 |
| Diskursens materialitet | 14 |
| Konstitueringsprosesser..... | 15 |
| Den kritiske hensikt..... | 16 |
| Den situerte forsker og jakten på diskursive sannheter | 16 |
| Forskningsetiske refleksjoner | 19 |
| Forskningsspørsmål/problemstillinger | 21 |
| Kultivering av et analysestrategisk blikk..... | 22 |
| Diskursanalytisk rammeverk..... | 24 |
| <i>Tabell 1: Analysens diskursanalytiske rammeverk</i> | 26 |
| Gjennomføring av analysen..... | 26 |
| Kulturell situering og forforståelse..... | 29 |
| Politiet | 30 |
| New Public Management | 31 |
| Bakgrunn for analysen..... | 32 |
| | |
| Del I: Beramning av en nåtidig målstyringsdiskurs | |
| Kapittel 3: Å situere målstyringsdiskursen | 34 |
| Relasjonell situering | 34 |
| Transformative benevnere – mening i bevegelse | 34 |
| Det diskursive felt | 35 |
| Målstyringsdiskursens diskursive kontekst – utledning av diskursorden | 36 |
| Kategorisering av diskursive funn..... | 37 |
| Kategorisering av diskurser..... | 38 |
| Kategorier innenfor det diskursive NPM feltet | 38 |
| Tilstøtende kategorier..... | 38 |
| <i>Figur 1: Kategorisering av diskursive funn</i> | 39 |
| | |
| Kapittel 4: Målstyringsdiskursens NPM markører | 40 |
| <i>Effektivitetsdiskursen</i> | 40 |
| Markedets mantra | 41 |
| Effektivitet på markedets premisser | 42 |
| <i>Strukturdiskursen</i> | 43 |
| Fravær av en ledelsesdiskurs? | 43 |
| Strukturdiskursens begrepspar | 45 |
| Autonomi og selvstyre versus sentral kontroll | 46 |
| <i>Teknisk diskurs</i> | 47 |
| Tekniske løsninger på tekniske problemer | 48 |
| Selvlegitimering | 49 |
| NPMs instrumentelle ”aura” | 50 |
| <i>Målstyringsdiskursen</i> | 51 |
| Fokus på utbytte | 52 |

| | |
|---|-----------|
| Evaluering | 53 |
| ”The age of performance” | 54 |
| Brukerdiskursen | 55 |
| Økt demokratisering | 55 |
| Brukeren som <i>forbruker</i> | 56 |
| Brukeren blir kunde | 56 |
| ”Managing for outcomes” diskursen | 58 |
| Outcomes - a neglected component of performance | 58 |
| Holistisk diskurs | 60 |
| Pendelvirkninger og optimale løsninger | 61 |
| Erkjennelsesdiskurs | 62 |
| NPM reformene avskrives | 63 |
| Diskursiv underminering av NPM feltet | 65 |
| Transparensdiskursen | 66 |
| Transparensdiskursens lønnsnad | 67 |
| Effektivitet vs demokrati og medvirkning | 67 |
| Transparency som udelt gode | 68 |
| Kapittel 5: Målstyringsdiskursens ”andre” markører | 70 |
| Tilstøtende diskurser til NPM feltet | 70 |
| Reguleringsdiskursen | 70 |
| Et mer ensidig idegrunnlag | 71 |
| ”Mekanisk” legitimitet | 71 |
| ”Likeverdige aktører” diskursen | 72 |
| Public-Private Partnerships | 72 |
| En ny spillebane | 73 |
| Vitenskapliggjøringsdiskurs | 74 |
| Fra avpolarisering til ”ikke politikk” | 74 |
| Utviklingen av kunnskapsmonopol | 75 |
| Konturene av en ny styringsrasjonalitet | 76 |
| Risikodiskurs | 76 |
| Alminneliggjøring av risiko | 76 |
| Risiko og risikostyring | 77 |
| Diskursiv risikovegring | 77 |
| Kapittel 6: En samtidig målstyringsdiskurs tar form | 79 |
| Målstyringsdiskursens diskursive (kultur)landskap | 79 |
| Målstyringsdiskursen forstått som videre enn NPM | 79 |
| Målstyringsdiskursens representasjoner – en inventarliste | 81 |
| <i>Figur 2: Inventarliste over målstyringsdiskursens representasjoner</i> | 81 |
| Diskursive relasjoner og diskursenes aktualitet | 82 |
| <i>Figur 3: Momentum tidsakse for den samtidige målstyringsdiskursen</i> | 83 |
| | |
| Del II: Konstitueringen av politimålstyringsdiskursen | |
| Kapittel 7: Politiets målstyringsdiskurs | 84 |
| En <i>særegen</i> diskurs | 84 |
| Disiplinering – en maktforståelse | 85 |
| Representanter for politimålstyringsdiskursen | 87 |

| | |
|--|------------|
| Analysens dokumenthierarki | 88 |
| <i>Figur 4: Dokumenthierarki – dokumentforståelse til grunn for analysen</i> | 89 |
| Strategi versus politikk | 90 |
| Avstand til praksis | 90 |
| Dokumenter til grunn for analysen | 91 |
| Om valgte dokumenter | 95 |
| Diskursivt hegemoni | 97 |
| Tematiske inndeling | 98 |
| Kapittel 8: Et brukerstyrt politi..... | 99 |
| Borgernes tillit | 99 |
| Politiets publikum | 101 |
| ”En mer tjenesteytende politi- og lensmannsetat” | 103 |
| Serviceorientert politi | 106 |
| Polititjenester som velferdsgoder | 109 |
| Et <i>omstridt</i> politiprodukt | 110 |
| Kapittel 9: Indikatorordrevet målstyring..... | 112 |
| Tiltroen til markørene | 112 |
| Det ”totale” politiprodukt – en totalitær ide? | 114 |
| En instrumentell slagside | 117 |
| “ <i>It’s a bird, It’s a plane, It’s ...</i> ” | 120 |
| Kapittel 10: Trygghet som utkomme..... | 125 |
| Trygghet for hva? | 125 |
| ”Endrede forutsetninger” | 128 |
| Fortolkning eller manipulasjon | 131 |
| Et foretrukket <i>utkomme</i> | 133 |
| Kapittel 11: Kunnskapsstyrt praksis..... | 137 |
| Italesettelsen av et ideal | 137 |
| Effektivitet og samarbeid | 141 |
| ”... rett beslutning til rett tid” | 143 |
| Verdibasert versus kunnskapsbasert politi | 146 |
| Kapittel 12: Drøftelser | 151 |
| Konturene av en samtidig politivirkelighet | 152 |
| Konkurrerende virkeligheter | 154 |
| En umoden diskurs? | 156 |
| Politiets suverenitet | 158 |
| Kapittel 13: Oppsummering..... | 161 |
| Målstyringsdiskursens rasjonale og struktureringer | 161 |
| Politimålstyringsdiskursens meningsinnhold | 161 |
| Litteraturliste..... | 165 |

Kapittel 1: Innledning

Som også avhandlingen dokumenterer er mål- og resultatstyring en disiplin som preger offentlig så vel som privat sektor i stadig økende grad. Samtidig som fellestrekkene er mange og praksis, ikke minst for statlige virksomheter, reguleres gjennom lover og forskrifter, bygger min analyse på tesen om at ulike fagområder absorberer og tilegner seg målstyringsrasjonale høyst ulikt. Det etableres derfor *særegne* målstyringspraksiser og –diskurser.

Med tiltagende krav til kunnskapsstyrt politiarbeid og med en etat som selv mønster betydelige kunnskapsambisjoner, blir *praksisimplikasjonene* av diskurser om målstyring i politi- og lensmannsetaten sentrale studieobjekt. Dette når man forutsetter at særegne diskurser har (særegne) sosiale konsekvenser og derigjennom berammer/disipliner så vel kunnskapsarbeidet som -idealene.

Analysens hensikt og innretting

I denne analysen utforsker jeg handlingsbetingelsene til norsk politi. Gjennom en diskursanalytisk teori- og metodeanvendelse har jeg søkt å identifisere de (politi)virkeligheter og sannheter som dominerer i diskurser om målstyring i politiet. Dette er virkeligheter som informerer og former våre forståelser av hva som er uunngåelig, mulig og ønskelig, og som vi dernest agerer og handler utfra. Diskurser forstått som premisser for handling er derfor en sentral forståelsesramme for denne analysen.

Studieobjektet for analysen er ”politimålstyringsdiskursen”, definert som en *særegen* diskurs som omhandler målstyring i politi- og lensmannsetaten. Det er denne diskursens virkeligheter jeg søker å identifisere, utforske og sette til kritisk diskusjon. Hensikten er først og fremst å forstå rammebetingelsene for politiets målstyringspraksis, samtidig som forståelse er en forutsetning for styrt/villet endring. Jeg ønsker på denne måten å bidra til en kunnskapsbasert kritisk diskusjon om målstyring og praksis i norsk politi.

For å identifisere politimålstyringsdiskursen berammer jeg en større nåtidig målstyringsdiskurs hvorpå politiets målstyringsdiskurs kan forstås som særegen. Jeg etablerer på denne måten en referanse- og forståelsesramme forut for utforskningen av politimålstyringsdiskursen. Analysen består derfor av to hoveddeler, hvor første del omhandler *beramningen*

av en nåtidig målstyringsdiskurs, og andre del omhandler *konstitueringen av politimålstyringsdiskursen*. I analysens første del tar jeg utgangspunkt i New Public Management (NPM) litteraturen, mens jeg i andre del tar utgangspunkt i sentrale praksisberammende dokumenter, strategier og handlingsplaner for norsk politi. Diskursanalysen baserer seg altså på litteratur- og dokumentstudier.

For å understøtte en systematisk anvendelse av teori og metode har jeg etablert et diskursanalytisk rammeverk som grunnlag for analysen. Her struktureres de to analysedelene med hensyn til oppgaver, handlinger, studieobjekt og kilder. Samtidig som rammeverket er førende for analyseforløpet er det også en presisering og tydeliggjøring av valgt analysestrategi med mål om å styrke analysens gyldighet og etterprøvbarehet.

Med utgangspunkt i de to analysedelene har jeg formulert fire sentrale forskningsspørsmål som styrende for analysen. Det er disse spørsmålene som har ledet det analysestrategiske blikket innenfor forskningsfeltet og som utgjør de viktigste knaggene for diskusjonene jeg fører i analysen. De fire forskningsspørsmålene/problemstillingene er:

- Hvordan beramme en nåtidig målstyringsdiskurs på målstyringens egne premisser, og hvilke markører fremstår som bærere av denne virkeligheten?*
- Hvordan gir denne nåtidige målstyringsdiskursen mening til forståelsen av en særegen politimålstyringsdiskurs?*
- Hvilke tema fremstår som dominerende i politimålstyringsdiskursen og hvordan artikuleres disse i sentrale policy- og styringsdokumenter?*
- Hva er praksisimplikasjonene av disse temaenes dominans i politimålstyringsdiskursen?*

Gjennom utforskningen av forskningsspørsmålene belyser jeg både *hvordan* og *hvorfor* noen virkelighetsforståelser (og sannheter) blir viktige i diskurser om målstyring i norsk politi. Og dernest hvordan disse virkelighetsforståelsene får sosiale konsekvenser og materialiserer seg som styrings- og handlingsbetingelser for politi- og lensmannsetaten.

Avhandlingens oppbygging

I hovedsak følger avhandlingen forannevnte todeling med fokus på den nåtidige målstyringsdiskursen i første del, og den *særegne* politimålstyringsdiskursen i analysens andre del.

I kapittel 2 redegjør jeg for min tilnærming til diskursanalyse som teori og metode. Også diskursanalysens virkelighetsanskuelse og de metodiske implikasjonene som følger av denne utdypes. Videre redegjør jeg for oppbyggingen av det diskursanalytiske rammeverket og utdyper egen bakgrunn og forforståelse.

Kapitlene 3-6 utgjør analysens første del; Beramning av en nåtidig målstyringsdiskurs. Med mål om å ”fange” målstyringsdiskursens meningsinnhold og derigjennom situere denne, utleder jeg innledningsvis analysens diskursive felt og diskursorden. Herigjennom konkretiserer jeg *terrenget* jeg leter innenfor og hvilke betydningsdannelser jeg leter etter i dette terrenget. På denne måten operasjonaliseres det analysestrategiske blikket i denne delen av analysen.

Jeg introduserer dernest de 13 diskursene/markørene jeg har identifisert gjennom analysen og sorterer disse som henholdsvis *innenfor* eller *tilstøtende til* NPMs diskursive felt. I etterfølgende kapitler redegjør jeg for hver enkelt markørs meningsinnhold og rasjonale, og hvordan disse fremstår som sentrale for å situere den nåtidige målstyringsdiskursen.

I kapittel 6 foretar jeg en *omskrivning* av markørene til representasjoner innenfor en større samtidig målstyringsdiskurs. Dette er et sentralt analysegrep for å beramme målstyringsdiskursens meningsinnhold. Jeg presenterer deretter en inventarliste over målstyringsdiskursens representasjoner. Avslutningsvis utdyper jeg noen relasjonelle aspekter ved representasjonene og hvordan de fremstår som å innta en *tematisk* rekkefølge.

Kapitlene 7-12 utgjør analysens andre del; Konstitueringen av politimålstyringsdiskursen. Mens målstyringsdiskursen jeg berammer i første del utgjør en modell også for politiets målstyringsdiskurs, er det dennes særegne *vekting* av (ulike) virkeligheter som er fokus for analysens andre del. Jeg har derfor, og for å fremmedgjøre meg fra representasjonene i første del, valgt å rette blikket mot de *tema* som fremstår som dominerende i politimålstyringsdiskursen. På denne måten operasjonaliseres det analysestrategiske blikket i andre del av analysen.

Jeg presenterer dernest de policy- og styringsdokumenter jeg har lagt til grunn for analysen, og som jeg anser som sentrale *representanter* for italesettelsen av politimålstyringsdiskursen. For å utdype min forståelse av dokumentenes format har jeg etablert et dokumenthierarki hvor disse klassifiseres som henholdsvis politistategiske eller politipolitiske, og som praksisnære eller praksisovergripende. Videre redegjør jeg for hvert enkelt dokument og utdype hvorfor jeg anser disse som sentrale for konstitueringen av politimålstyringsdiskursen. Jeg introduserer deretter de 4 temaene jeg har identifisert gjennom analysen og som utgjør politimålstyringsdiskursens dominerende (og hegemoniske) virkeligheter. I etterfølgende kapitler utleder jeg disse temaene og utforsker hvordan disse virkelighetskonstruksjonene konstituerer sosial virkelighet og disiplinerer praksisfeltet.

I kapittel 12 ser jeg de dominerende representasjonene i sammenheng og utforsker hvordan de *samvirker* innenfor politimålstyringsdiskursen ved å skape *sannhet* og fortrenge konkurrerende virkeligheter. Jeg utforsker videre politimålstyringsdiskursen sett i lys av de relasjonelle aspektene som avtegnet seg for den samtidige målstyringsdiskursen. Avslutningsvis reflekterer jeg rundt den samfunnsmessige *selvforståelsen* politimålstyringsdiskursen foregår innenfor og hva som fremadrettet kan utfordre eller forsterke denne selvforståelsen.

Kapittel 2: Metode, situering og analysestrategi

For å etablere en forståelse av det diskursanalytiske metode- og teoriunivers har jeg hovedsakelig tatt utgangspunkt i nordisk diskursanalyse, fordi tilganger fra de nordiske landene har fremstått som komplementære og gitt et enhetlig (nordisk) begrepsarsenal. Som hovedtilganger har jeg lagt til grunn henholdsvis Jørgensen og Phillip (1999) og Neumann (2001). I tillegg har Søndergaard (2000), Esmark, Laustsen og Andersen (2005), og Sahlin (1999) vært sentrale. Sammen har disse tilgangene gitt meg en diskursteoretisk plattform (som visse *kunne* vært en annen), en analysestrategisk metodeforståelse, og sist men ikke minst et *språk* hvorigjennom diskursanalysen kan realiseres.

Overnevnte *symbiose* er sentralt å presisere da (Jørgensen og Phillips 1999:12): ”I diskursanalyse er teori og metode altså kædet sammen, og man skal acceptere de grundliggende filosofiske præmisser for at bruge diskursanalyse som metode i empiriske undersøgelser.” Også Søndergaard (2000:61) presiserer denne ”sammenkjædingen” som avgjørende for all poststrukturalistisk inspirert analyse og understreker at:

”Det kreative analysearbejde opstår, når man har integreret tankegangen og det overordnede perspektiv og derpå selv finder sig måder at udnytte den kapacitet til at nuancere, vitalisere, overskride, dekonstruere, etc., som perspektivet rummer.”

Jeg vil i dette kapitlet redegjøre for *min* tilnærming til diskursanalyse både som teori og metode, samt utdype forskerrollen i lys av det diskursanalytiske rasjonale. Jeg vil dernest skissere det diskursanalytiske rammeverk analysen er tuftet på. Avslutningsvis vil jeg utdype min (kulturspesifikke) situering og forforståelse.

Italesettelse av en virkelighet

Det kanskje mest fundamentale spørsmål til grunn for diskursanalytiske tilnærminger er forståelsen av virkeligheten som *konstruert*. Og da konstruert gjennom språket og italesettelsen av (ulike) representasjoner av hva som *er* virkelig (Jørgensen og Phillips 1999:17):

”Diskursanalytiske tilgange trækker på strukturalistisk og poststrukturalistisk sprogfilosofi, som hævder, at vores adgang til virkeligheden altid går gennem sproget. Ved hjælp af sproget skaber vi repræsentationer af virkeligheden, som aldrig bare er spejlinger af en allerede eksisterende virkelighed – repræsentationerne er med til at skabe den. Det betyder ikke, at virkeligheden ikke findes, betydninger og repræsentationer er nok så virkelige. Den fysiske verden findes også, men den får kun

betydning gjennom diskurs.”

Søndergaard (2000:65, med henvisning til Butler 1993) utdyper dette ytterligere når hun påpeker at: ”*Virkeligheten*: af nogle kaldet *genstandsverdenen, den sociale og psykiske realitet og andre realiteter, findes, men for os som sociokulturelle aktører findes den aldrig prædiskursivt.*” Overnevnte illustrerer at diskursanalysen ikke avviser *virkelige* virkeligheter men utelukkende har som studieobjekt og dertil rasjonale de virkeligheter vi som ”sosiokulturelle” vesener oppfatter som virkelige. Det er med andre ord en utpreget sosialkonstruksjonistisk¹ *grunntanke* (Jørgensen og Phillips 1999:13-14) til grunn for diskursanalysens selvforståelse.

I et slik perspektiv blir virkelighet (og sannhet) et spørsmål om *mening* og *betydning*, og dertil *hva* som tillegges mening og betydning, og ikke minst *hvilken* mening og betydning som tillegges *hva*. Virkeligheten blir slik sett *konstruert* av betydningstilskrivelser hvor selv fysiske objekter først blir virkelige (for oss) når de *tillegges* betydning (ibid:47). Dette betyr at virkeligheten og (ibid:35): ”(...) *hele det sociale felt forstås som et væv af betydningsdannelsesprosesser.*” Diskursanalysens formål blir derfor å identifisere disse betydningsdannelsesprosessene og (Neumann 2001:38): ”(...) *analysere mening som en del av det generelt sosiale der mening dannes.*” Dette med mål om å utforske hvordan (Jørgensen og Phillips 1999:36): ”(...) *nogle betydningsfikseringer bliver så konventionaliserede, at vi oppfatter dem som naturlige.*” Altså hvordan betydnings- og meningstilskrivinger skaper virkelighet og *sannhet*² og dertil avskriver *andre* virkeligheter og sannheter. En diskurs blir i så henseende å definere som (ibid:9): ”(...) *en bestemt måde at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på ...*”, og italesetter derigjennom en sosial virkelighet.

Det er videre avgjørende at denne italesettelsen har en regularitet og stadig *relanserer* sitt bud på virkeligheten. Dette for å fremme nettopp *denne* virkeligheten og utkonkurrere andre (Neumann 2001:53): ”*Det er imidlertid et sentralt poeng for diskursanalytikere at virkeligheter må oppbevares ved hjelp av stadige gjentakelser og bekreftelser.*” Det er med andre ord gjennom å forsvare sin egen posisjon og bekrefte seg selv at diskursen målbærer sin ”forståelse av verden” som den *virkelige*.

¹ Jørgensen og Phillips (1999:13-14) trekker frem en rekke kjennetegn og karakteristika ved de sosialkonstruksjonistiske tilgangene med vekt på en kritisk innstilling, historisk og kulturell spesifitet, sammenhengen mellom viten og sosiale prosesser, og dertil sammenhengen mellom viten og sosial handling.

² ”*De fleste af dagens diskursanalytiske tilgange følger Foucaults syn på diskurser som noget forholdsvis regelbundet, der sætter grænser for, hvad der giver mening. Og de viderefører hans ideer om, at sandhet (i hvert fald i vid udstrækning) er noget, der skabes diskursivt.*” (Jørgensen og Phillips 1999:22)

Diskursens materialitet

Mens italesettelsen av hva som *er* og *ikke er* virkelig er kraftfullt nok, så er det kanskje *virksomheten* av disse italesettelsene som gir diskursen sin *praksisberammende* (og sosiale) relevans. Dette da diskursen i kraft av sine menings- og betydningstilskrivelser er å anse som *forutsetninger* for handling, og dertil som ”handlingsbetingelser” (Neumann 2001:83) for sosiale praksiser. Forskjellige oppfattelser av hva som er virkelig og sant vil derfor utløse også ulike (sosiale) handlingsforløp, og italesettelsen av en spesifikk virkelighet får på denne måten konkrete sosiale konsekvenser (Jørgensen og Phillips 1999:14). Også Sahlin (1999:102) understreker dette når hun påpeker at: ”*De sociala implikationerna av en diskurs består framför allt i dess inverkan på de sociala konstruktionerna av verkligheterna och föreställningar om vad som är verkligt, oundvikligt, möjligt och önskvärt.*” På denne måten tilskrives diskursen en *materialitet* i form av at den får praktiske og sosiale konsekvenser, og derigjennom innehar kraft til å konstituere/skape gjenstander og subjekter (ibid:113). Diskursens materialitet innehar slik sett en *dobbeltvirkning* da også de sosiale praksisene er med på å bekrefte de menings- og betydningstilskrivelser de selv henter sin berettigelse fra. Neumann (2001:94) betegner dette som en type (sosial) *resonans* hvor:

”*Resonans kommer inn i bildet ved at subjekter handler i henhold til de representasjoner, verdier og institusjoner som foreligger. Virkeligheten er institusjonaliserte verdier som reproduseres ved at subjekter handler i henhold til dem.*”

Diskursen *virkeliggjør* slik sett sin italesatte virkelighet samtidig som nettopp denne *virkeliggjøringen* gjør virkeligheten (enda mer) reell (og virkelig). På denne måten, og (Jørgensen og Phillips 1999:114): ”*Som Potter, Stringer og Wetherell hævder, kan diskurs siges at 'konstruere' vores levede virkelighed.*” Det er med andre ord høyst reelle *størrelser* som er i spill når ”talehandlinger” (Neumann 2001:51) utøves og kjemper for nettopp sin forståelse av verden³.

Samtidig som overnevnte utleder diskursens (etter-/ påfølgende) materialitet illustrer også Neumanns vektlegging av resonans hvordan materialitet er å anse som diskurs i seg selv. Det er med andre ord både ”språklige” så vel som ”materielle” størrelser man gjennom diskursanalysen søker å analysere (ibid:81): ”*Hovedpoenget med diskursanalyse er å frembringe en metode som kan analysere det sproglige og det materielle i et*

³ ”*Diskurser betecknar, konstruerar och konstituerar den sociala verkligheten genom att ge den mening, samtidigt som de formas av och uttrycker aspekter av denna verklighet. De har därmed ett dialektisk förhållande till den sociale strukturen*” (Sahlin 1999:85, med henvisning til Fairlough 1992:63ff)

helhetsperspektiv. Dette gjøres ved å forstå diskurs som både et sproglig og materielt fenomen.” Samtidig pågår det en diskusjon knyttet til ”diskursens rekkevidde⁴” (Jørgensen og Phillips 1999:11) og dertil eventuelle ”prediskursive” størrelser (ibid:29). Dette også forstått som et spørsmål om hvorvidt all materialitet og alle sosiale praksiser *kan* analyseres diskursivt. I analysesammenheng registrerer jeg diskusjonen, men velger i tråd med slik jeg oppfatter Neumann (2001:86 og 132) å i analysens øyemed anse all materialitet som (potensielt) diskursiv.

Konstitueringsprosesser

Jeg har ovenfor søkt å belyse hvordan diskurser italesetter hva som er sant og virkelig, og dernest hvordan diskursene utgjør handlingsbetingelser for sosial praksis og dertil får sosiale konsekvenser. Jeg har på denne måten søkt å (Neumann 2001:86): ”... *tingliggjøre diskursen, og ta dens materialitet som et gitt utgangspunkt.*” Det blir på denne bakgrunn sentralt å utforske *hvordan* virkeligheter italesettes og dertil hvordan den ”sosiale verden” (Jørgensen og Phillips 1999:18) tar form og endres eller konserveres gjennom de rådende virkeligheter. Diskursanalyse tar herigjennom form som en analyse av konstitueringsprosessene til grunn for de rådende virkelighetene og er dertil en analyse av de handlingsbetingelser vi som samfunnsaktører underlegges. På denne måten fremstår de diskursanalytiske tilgangene som *forklaringsmodeller* for både hvordan og hvorfor sosial praksis materialiserer seg (Søndergaard 2000:88). Diskursanalysen og det diskursteoretiske teorigrunnet blir slik sett et redskap for å avdekke og utforske de *forutsetninger* (Neumann 2001:134) ulike praksiser (og virkeligheter) hviler på⁵.

Samtidig må diskursanalysen anses som en utpreget *endringsanalyse*. Dette forstått som at det er *endringer* av etablerte betydningsdannelser som utgjør analysenes fokus, og dertil hvordan endringer konstitueres og italesettes⁶. Også sosialkonstruksjonismens vektlegging av virkeligheter som ”kontingente” (Jørgensen og Phillips 1999:49) underbygger dette endringsfokuset. Dette da: ”(...) *viden, identiteter og sociale relationer er alle kontingente: Alle disse er på et givet tidspunkt på en bestemt måte, men de kunne have vært – og kan blive –*

⁴ ”Konstituerer diskurserne fuldt ut det sociale, eller er de også selv konstituerede af andre aspekter af det sociale?” (Jørgensen og Phillips 1999:11)

⁵ ”Hvilke betingelser giver denne italesættelse og praksis netop disse individer for at forstå sig selv og andre og for at anvende tilgængelige handlerum?” (Søndergaard 2000:67)

⁶ Endring må i denne sammenheng også anses å innebefatte *relanseringer* av allerede lanserte virkeligheter da også en relansering er å betegne som en annerledeshet og en endring ref. selve lanseringen. Endringsfokuset innebefatter slik sett også ”reproduksjon av sosial virkelighet”.

anderledes.” Jeg anser også Neumann (2001:179) å underbygge en slik grunnforståelse når han avslutter sin metodebok med at: *”...det er en handlingsbetingelse for diskursanalytikerens at hans eller hennes ontologiske grunnsyn er at verden fremtrer for oss som å være mer eller mindre i fluks.*” Det er med andre ord en verden i stadig (ibid:179) *”(...) forandring, bevegelse og omkalfatring*” diskursanalytikerens søker å belyse konstitueringen av.

Den kritiske hensikt

Diskursanalysen forstått som endringsanalyse er videre nært beslektet med analysetilgangens uttalte ”kritiske hensikt” (Neumann 2001:115). Dette da: *”Diskursanalyse utføres som nevnt ovenfor ofte i kritisk hensikt; poenget er å vise at ting kan være annerledes.*” Diskursanalysen i samfunnsvitenskapelig tapning har slik sett som formål å *forutsetningsløst* ”avdekke”⁷ og stille spørsmålsteget ved italesatte virkeligheter og dertil konstitueringen av disse.

Nettopp det forutsetningsløse aspektet ved diskursanalysen er avgjørende i forståelsen av den kritiske hensikt da man (Neumann 2001:149): *”Ved å trekke på diskursanalyse kan (...) forstå utviklingens treghet og negative effekter uten å måtte legge inn noen forutsetning om intensjoner, det være seg gode eller dårlige.*” Selve *skyldspørsmålet* blir slik sett sekundært og den kritiske hensikt får en *edlere* karakter enn blott jakten på en sydebukk. Diskursanalysen blir på denne måten en *forklarende* metode hvis kritiske hensikt omhandler å avdekke og stille spørsmålsteget ved diskursens (og virkelighetens) virkninger og effekter⁸.

Den situerte forsker og jakten på diskursive sannheter

Foreståtte utledninger av virkeligheten som konstruert gjennom menings- og betydnings-tilskrivninger, og diskurs som både: *”et sproglig og materielt fenomen*” (Neumann 2001:81) hvorigjennom virkeligheten konstitueres, har åpenbart implikasjoner også for den *kunnskapsutvikling* diskursanalysen forestår/bibringer. Dette kanskje særlig mht. forskerens rolle og *plassering* i forhold til de italesatte virkeligheter, samt den vitenskapelige *sannhetsgehalt* diskursanalysens funn kan påberope seg. Begge fundamentale spørsmål for en operasjonalisering av de diskursteoretiske tilganger til (konkret) *analysemetode*.

⁷ *”Diskursanalysens formål er at afdække, hvilke myter om samfundet som objektiv realitet, der impliceres i tale og andre handlinger. Man kan se på, hvordan nogle myter kommer til at fremstå som objektivt sande og andre som umulige.”* (Jørgensen og Phillips 1999:52)

⁸ Neumann (2001:168) illustrerer dette bla. ved et eksempel fra taleskrivingsdiskursen i UD hvor diskursen i seg selv (intensjonsløst) hadde en konserverende virkning: *”Poenget med det var nettopp ikke at noen ville at talene skulle bli slik eller sånn, men at effekten av taleskrivingsdiskursen som sådan var slik at de ble som før. (...) diskursen hadde en effekt.”*

Neumann (2001:15) tematiserer forskerrollen ved å problematisere selve metodebegrepet.

Dette når han påpeker at:

”Metode forstås ofte som en fremgangsmåte for å representere noe gitt fra et eksternt ståsted. I og med at diskursanalyse ikke ser noen mulighet for å finne noe slikt ståsted utenfor det sosiale, fra hvilket en analytiker kan analysere noe uten selv å være implisert i det, er denne beskrivelsen av metode ikke bare upassende på diskursanalysen. Den fremstår som generelt upassende, fordi den er urealistisk.”

Da diskursanalysen legger til grunn at *virkelighet* konstrueres gjennom de betydnings-tilskrivninger vi som sosiokulturelle vesener tillegger ulike representasjoner, fremstår det både som ”urealistisk” og dertil *umulig* å stille seg *utenfor* denne virkeligheten (og blott titte inn). Dette fordi virkeligheten skapes av *”(...) handlinger, intensjoner og mening”* (Mjøset 1997 i Neumann 2001:35), som utgjør samfunnsforskerens studieobjekter og som må *forståes* der hvor de italesettes. Også Esmark, Laustsen og Andersen (2005:10) underbygger en slik forståelse når de med mht. *analysestrategi* utdyper: *”... hvordan man vil forme og konditionere et blikk på den sociale verden fra en position i denne verden”*. Forskeren må slik sett anses som *lokalisert* (og dertil situert) i den sosiale virkelighet han eller hun utforsker⁹ med de åpenbare reaktivitet- og refleksivitetsutfordringer (Grønmo 2004:9) dette medfører. Søndergaard (2000:70) utdyper dette når hun uttaler at:

”Forskning selv vil således alltid være positioneret, forskeren vil alltid være situert indenfor sin kultur og dermed også være et blandt mange mulige udtryk for sin og kulturens historie. Den neutrale ”rene og ubesmittede” forskerposition findes ikke; ligesom den ”rene og endelige” (dekontekstualiserede) sandhed om et udforsket fænomen ikke findes.”

Samtidig som dette bryter *vesentlig* med gjeldende (ubesmittede) forskningsidealer understreker Søndergaard (ibid:70, min understreking) at: *”Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at etik og stillingtagen er afskaffet, snarere tværtimod.”* Jeg tolker her Søndergaard dit hen at når distansen til forskningsobjektet (både fysisk og emosjonelt) innsnevres og forskeren befinner seg *midt* i sitt eget forskningsfelt blir kravene til refleksjon og etterrettelighet (og dertil etterprøvbarehet) *desto* mer påtrengende. Også Jørgensen og Phillips (1999:33), samt Neumann (2001:178) understreker dette poenget. Sistnevnte når han vektlegger at: *”(...) det er en diskursanalytisk dyd å være mest mulig eksplisitt hva angår egen situering og hvorledes den påvirker analysen.”* Jeg utdyper derfor avslutningsvis i dette kapitlet min egen kulturelle situering og forforståelse.

⁹ *”Det er et viktig kjennetegn ved samfunnsvitenskapen at den selv er en del av det samfunnet som den studerer. Samfunnsforskeren er ikke bare en tilskuer til dette samfunnet. De er også deltakere i det.”* (Grønmo 2004:9)

Selv om en eksplisitt situering må anses å styrke etterprøvbareheten av analysen og gi økt troverdighet til diskursanalyse som vitenskapelig metode, tilfører den ikke nødvendigvis en større vitenskapelig *sannhetsgehalt* til den kunnskapsutvikling diskursanalysen forestår. Dette er for så vidt en utfordring som må anses som symptomatisk for alle sosialkonstruksjonistiske tilganger¹⁰, og som har rot i diskursanalysens (konstruerte) virkelighetsforståelse (Jørgensen og Phillips 1999:32):

”Hvis man aksepterer, at virkeligheten er sosialt skabt, at sandheder er diskursivt producerede effekter, og at subjekter er decentrerende, hvad skal man så stille op med den ’sandhed’, man som forsker-subjekt producerer? Hvordan kan man argumentere for, at ens egen repræsentation af verden er bedre end alle mulige andre repræsentationer?”

Og det er kanskje her diskursanalysen fremstår som *særlig* metodisk konsistent, da den på ingen måte søker å ignorere denne diskursteoretiske realiteten og dertil heller ikke prøver å italesette analysens vitenskapelige kunnskapsutvikling som *sannere* enn andre betydnings- og meningsdannelser. Derimot italesettes den blott som *annerledes* og dertil *supplerende* kunnskap, versus *ikke-vitenskapelig* meningsproduksjon (ibid:168):

”Men videnskabelig viden produceres og vurderes efter andre diskursive regler end andre vidensformer, og den viden, man opnår, er derfor ofte en anden end den, der fx opnås i en hverdagsdiskurs eller i en politisk diskurs. Og netop derfor kan den videnskabelige viden bidrage med nye perspektiver på konkrete samfundsforhold.”

Det er med andre ord ikke vitenskapelige (objektive) sannheter som italesettes som diskursanalysens idealer, men snarere *opplysthet* og en vitenskapelig utfordring av det bestående for å fremme økt refleksjon. Ugelvik (2010:78) problematiserer søken etter objektive og ”vurderingsfrie” sannheter og påpeker at: *”Jeg har ingen ambisjon om en ”ren” vitenskap. Men at noe er umulig, betyr ikke at det ikke kan være en rettesnor eller et ideal”*. Opplysthet fordrer slik sett at man *strekker* seg etter sannheten vel vitende om at denne er utenfor rekkevidde. Også Søndergaard (2000:72) underbygger ovennevnte idealer når hun betegner den destabiliserende diskursanalysens kunnskapsproduksjon som et ”refleksjonsstøttende kunnskapstilbud”. Hun utdyper dette nærmere i forbindelse med en diskursanalytisk kjønnsrolleanalyse (ibid:73) hvor hun mht. analysens kunnskapsutvikling uttaler at:

”(...) jeg inviterer læserne til at dele denne analytiske nysgerrighed, til at lade sig ryste diskursivt, til at undre sig sammen med mig, men derpå selv at arbejde videre med konsekvenserne af de fragmenterede og opløste kønsforestillinger, der står tilbage efter læsningen af analyserne.”

¹⁰ ”Som sosialkonstruksjonist har man ikke den ret, som besiddelsen af sandheden giver.” (Jørgensen og Phillips 1999:168)

Dette er et ambisiøst ideal som også jeg i analysesammenheng vil strekke meg etter, men som ikke skal tåkelegge diskursanalysenes *egen* italesettelse av virkeligheter og sannheter til tross for den metodiske (og prinsipielle) erkjennelsen av at (Jørgensen og Phillips 1999:168): "(...) *videnskabelig viden [ikke] er sandere end andre former for viden*". Diskursanalysen er altså ikke en *objektiv* analysetilgang (Sahlin 1999:91), noe som igjen understreker behovet for en *uttalt* situering av forskeren og et mest mulig *erkjent* og etterprøvbart diskursanalytisk rammeverk¹¹.

I erkjennelsesøyemed er det også sentralt å påpeke at diskursanalysen kan anses som en *politisk* analysetilnærming, av Jørgensen og Phillips (1999:62) betegnet som en "politisk intervensjon". Også Søndergaard (2000:71, med referanse til Davis 1993) understreker dette når hun uttaler at:

"Eftersom denne type forskning gjennom sin dekonstruksjon åpner fastlåste diskurser, åpner for alternative diskursive muligheter og blottlegger de diskurser og storylines, der producerer begrænsende positioner – så vil der per definition ligge en potentiel udvidelse af handlerum som et mere eller mindre eksplicit politisk mål i forskningsaktiviteten, og dekonstruktionen er derfor i sig selv en politisk aktivitet, (...)."

Det "politiske" må her sees i sammenheng med diskursanalysens uttalte kritiske hensikt hvor enhver ambisjon om å utøve kritikk kan anses som politisk.

- Forskningsetiske refleksjoner

Selv om forannevnte må kunne anses som en problematisering også av de forskningsetiske implikasjonene ved diskursanalyse som vitenskapelig metode er det *en* problemstilling jeg særlig vil trekke frem, nemlig diskursanalysens bruk av utsagn som argumenter.

Som Søndergaard (2000:73) uttaler så har den destabiliserende diskursanalysen både som mål og virkemiddel å la seg "ryste diskursivt". Dette for å stille etablerte sannheter til refleksjon og skape rom for *andre* forståelsesformer. Også Jørgensen og Phillips (1999:62) beskrivelse av diskursanalyse som en (politisk) "intervensjon" underbygger denne forståelsen. *Rystelsen* og *intervensjonen* er slik sett diskursanalysens kanskje viktigste virkemiddel, da man herigjennom kan blottlegge det bestående og synliggjøre alternativer. For meg som diskurs-

¹¹ "Man kan alltså inte kräva att en diskursanalys är 'objektiv'. Däremot är resultatet av analysen, i jämförelse med andre kvalitativa metoder, relativt öppet för "intersubjektivitetstest": andra kan ju studera samma texter för att undersöka om påstådda meningar och mönster framträder. För att övertyga och ändå inte framstå som meningslösa måste dessutom tolkningar och beskrivningar alltid vara något sånär genomskinliga och systematiska." (Sahlin 1999:91)

analytiker betyr dette at jeg bruker utsagn som *argumenter*, eller alternativt tillegger utsagn en argumenterende valør ved å bruke de (sammen med andre utsagn) til å intervensere og destabilisere. Diskursanalysen skiller seg ikke nødvendigvis vesentlig fra andre tekst- og utsagnbaserte metoder i dette henseende, med unntak av at dette for diskursanalysen fremstår som både mål og virkemiddel. I andre metodiske tilganger kan dette like ofte fremstå som ”funn” (og sannheter), eller som utsagn som underbygger analysens funn. I diskursanalysen er, som redegjort for tidligere i dette kapittelet, *funnene* av en noe annen karakter.

Forskningsetisk har dette særlig relevans da også *kildene* til utsagnene kan oppfattes som å tilskrives argumenter og dertil *hensikter* med sine utsagn. Da hensikter som er fremmed for den sammenheng utsagnet er hentet fra og opprinnelig benyttet. Kilder til utsagn kan slik sett oppfattes å bli tatt til inntekt for *rystelser* og alternative sannheter de langt fra selv assosierer seg med. Jeg oppfatter dette som selve diskursanalysens *natur* da hver enkelt stemme i diskursen inntar ny mening innenfor et større hele og dertil beheftes med betydnings-tilskrivninger ikke alene (om i det hele tatt) berammet av utsagnets avsender. Sahlin (1999:91, med henvisning til Potter og Wetherell 1987:35) understreker dette når hun påpeker at: ”(...) i en diskursanalys läser man inte texterna för att få veta vad författaren vill säga, utan man granskar dem för att undersöka vad de underförstår, omöjliggör, respektive implicerar.” Diskursteoretisk fristiller man seg altså både fra avsenders meningsrasjonale og dertil meningsberettigelse i behandlingen av utsagnene.

Jeg anser dette likevel som sentralt å problematisere i analysesammenheng da leseren lett tillegger kildene det meningstilfang deres utsagn brukes til å underbygge/synliggjøre. Jeg opplever dette som kanskje særlig relevant i analysens andre del hvor kildene er så vidt *nære* og *lokale*¹² og har derfor etterstrebet en høy bevissthet rundt bruk av andres utsagn. Dette gjelder særlig utsagn med lav representativitet i materialet¹³ og dertil utsagn tatt ut av sin kontekst. Oppgaveteknisk har dette tatt form som at jeg i sitatsammenheng tidvis har valgt å supplere utsagnet med foran- eller etterliggende setninger som gir utsagnet større gyldighet, ref. sammenhengen det inngår i. Samt at jeg ved bruk av lite representative utsagn har benevnt disse ved å eksplisitt påpeke at utsagnene kun innehar ”eksempelets kraft” ref. materialet. Metodisk har jeg slik sett søkt en mest mulig vitenskapelig *etterrettelighet* (og etter-

¹² Jeg tenker her både på dokumenter og enkeltpersoner som siteres. Begge er nære/lokale kilder i form av at de er kjente i norsk sammenheng og lett tilgjengelige.

¹³ Jeg tenker her på utsagn i det Søndergaard (2000:75) betegner som diskursens ”gråsoner”, samt diskursive ”paradokser” (ibid:100) som til tross for (eller på grunn av) lav representativitet er å anse som interessante.

prøvbarhet) gjennom analysen uten at jeg anser dette å ha lagt føringer for det fremmedgjørende blikk jeg har søkt å beskue materialet med. Diskursivt vil jeg bemerke at denne etterretteligheten tidvis kan sies å styrke selve intervensjonen da denne blir veldig *eksplisitt*. Dette forstått som at disse utsagnene får et ytterligere fokus ved at de nettopp utdypes mht. sin representativitet og gyldighet i materialet. Slik sett har også etterrettelighet (som dyd og metode) forskningsetiske implikasjoner og slagsider i diskursanalytisk sammenheng.

Forskningsspørsmål/problemstillinger

På bakgrunn av forannevnte diskursanalytiske teori- og metodeforståelse har jeg søkt å nærme meg rammebetingelsene for politi- og lensmannsetatens målstyringspraksis(er). Da gjennom et diskursanalytisk *tankesett* og dertil *ordforråd* som tilgjengeliggjør en (kritisk) diskusjon om målstyring i norsk politi.

Samtidig erkjente jeg tidlig at jeg ikke uforbeholdent kunne gå inn i politiets (særegne) målstyringsdiskurs men måtte etablere et bakteppe og en referanseramme hva angår målstyringsdiskursen som sådan. I motsetning til norsk helse- og skolevesen hvor man de siste tiårene *har* problematisert egen målstyringspraksis og –diskurs, og kontrastert denne til internasjonale reformstrømninger (Hammer 2004, Vabø 2007), mangler mye av denne *overordnede* kunnskapsproduksjonen hva angår norsk politi. Det var derfor vanskelig å finne en *bunnplanke* for de analyser jeg hadde som ambisjon å forestå som hadde tilstrekkelig legitimitet. Jeg så det derfor som nødvendig å identifisere italesettelsen av en (større) målstyringsvirkelighet hvorpå politiets målstyringsdiskurs kunne forstås som en *særegen* diskurs. At dette utgangspunktet også bidro til å fasilitere det Søndergaard (2000:101) betegner som ”en fremmedgjørende optikk” vil jeg komme tilbake til.

Målstyring som fenomen, praksis, ide og disiplin, selv begrenset til en konkret fagdisiplins særegne *sfære*, i denne sammenheng politiets, er et mangehodet forskningsobjekt som kan angripes på høyst ulike måter. Min ambisjon har vært å stille **rammebetingelsene** for politiets målstyringspraksis til refleksjon og diskusjon. Dette da jeg i tråd med diskursteoriens teori-fundament og virkelighetsanskuelse mener disse (ramme)betingelsene har konsekvenser, og da ikke bare for *målstyringen* som sådan men for innrettingen av politiets (totale) virksomhet. Implisitt i sistnevnte er også en erkjennelse av at målstyring *virker* i betydningen ”har en effekt”, noe som gjør (målstyrings-) praksis og (målstyrings-) diskursen som premiss-

leverandør for denne praksisen, til viktige studieobjekt.

I målstyringssammenheng innebærer *rammebetingelser* en rekke ulike typer betingelser. Eksempelvis tid, kompetanse, nivå og forankring, for å nevne et fåtall. Felles for disse mer pragmatiske premissene er **virkelighetsforståelsene** som muliggjør dem (så vel som pragmatismen). Det er disse **virkelighetene** forstått som *overordnede* rammebetingelser for praksis, som er studieobjektet for denne analysen.

Jeg har på bakgrunn av ambisjonen om å utforske de virkelighetsforståelsene som utgjør rammebetingelsene for politiets målstyringspraksis, og erkjennelsen av behovet for å identifisere italesettelsen av en (større) målstyringsvirkelighet hvorpå politiets målstyringsdiskurs kan forstås, som nevnt i innledningen konkretisert følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan beramme en nåtidig målstyringsdiskurs på målstyringens *egne* premisser, og hvilke markører fremstår som bærere av denne virkeligheten?
- Hvordan gir denne nåtidige målstyringsdiskursen mening til forståelsen av en særegen politimålstyringsdiskurs?
- Hvilke tema fremstår som dominerende i politimålstyringsdiskursen og hvordan artikuleres disse i sentrale policy- og styringsdokumenter?
- Hva er praksisimplikasjonene av disse temaenes dominans i politimålstyringsdiskursen?

Kultiveringen av et analysestrategisk blikk

For å besvare overnevnte forskningsspørsmål og omforme den tilegnede diskursteoretiske plattform og analysestrategiske metodeforståelse til etterprøvbar (og vitenskapelig) metodeanvendelse, har jeg vektlagt etableringen av et diskursanalytisk *rammeverk*. På denne måten strukturerer jeg analyseforløpet, med mål om å synliggjøre både prosess, teorigrunnlag og metodisk tilnærming til grunn for analysens ulike deler. Det diskursanalytiske rammeverket blir på denne måten en bekjentgjøring av studiens ”analysestrategi” (Esmark, Laustsen og Andersen 2005:7): ”*Analysestrategi er vores navn for den praksis, der består i at skabe det videnskabelige blik, så det sociale emergens bliver iagttagelig.*” Det er med andre ord

analysens ”vitenskapelige blikk” jeg søker å *kultivere* gjennom det diskursanalytiske rammeverket.

Som omtalt tidligere er diskursanalytikeren å anse som situert i sitt eget forskningsfelt noe som tilsier at *blikket* og kultivering av dette er en *åpen* øvelse. Dette forstått som at diskursanalytikere kan situere seg høyst *ulikt* innenfor forskningsfeltet og dertil innta ulike blikk på den ”sosiale virkeligheten”. Man står med andre ord ovenfor flere alternative analysestrategier som ikke blott kan *kopieres*¹⁴ fra metodebøkene. Thomas Ugelvik (2010:58) utdyper dette (utøvde) *valget* av analysestrategi når han i sin doktoravhandling påpeker at:

”Begrepet strategi skal understreke at det her er snakk om valg mellom ulike alternativer, og at dette valget alltid kunne vært annerledes med konsekvenser både for hva som kan sees og for den som ser. Det er heller ikke snakk om fritt valg mellom ulike tilgjengelige strategier – en strategi må skapes og tilpasses i forhold til et bestemt problemområde og en bestemt kontekst.”

Strategivalget er slik sett ikke bare avgjørende for gjennomføringen av analysene men også i høyeste grad for *utkommet*.

For å kunne la seg ryste diskursivt og trenge igjennom ”det naturliges” *selvkonstituering* av hva som *er* virkelig og sant, er det avgjørende at man evner å skape en distanse til det som fremstår som opplagt og selvfølgelig i utgangspunktet¹⁵. Søndergaard (2000:100) påpeker dette og vektlegger at diskursanalytikeren i sitt arbeid må etterstrebe: *”(…) analytiske tilgange, der fremmer et diskurs-problematiserende perspektiv. Det vil si tilgange, som bidrager til anvendelse af en fremmedgørende optik i forhold til de givne diskursers naturaliseringer og selvfølgeligheder.”*

Som antydte tidligere anser jeg behovet for (først) å identifisere italesettelsen av en (større) målstyringsvirkelighet hvorpå politiets målstyringsdiskurs kan forstås, å *fasilitere* en slik ”fremmedgjørende optikk” hva gjelder politimålstyringsdiskursen. Dette ved at det analysestrategiske blikket ikke alene kultiveres innenfor en politispesifikk kontekst, men gjennom utforsking av målstyring på (ideelt sett) målstyringens egne premisser. Jeg vil med andre ord hevde at det å heve blikket mot en overordnet og overgripende målstyringsdiskurs

¹⁴ ”Poststrukturalistisk inspireret empirisk analyse er ikke noget, der kan læres som en teknik forløbende gennem x antal faser og med x antal håndgreb. Der er ingen bageopskrift på kreative analyser indenfor denne genre.” (Søndergaard 2000:61)

¹⁵ ”Eftersom man som forsker ofte selv er en del af den kultur, man undersøger, deler man mange af de selvfølgeligheder, som ligger i ens materiale – og det er netop selvfølgelighederne, man er ude efter at afdekke: Man er interesseret i, hvordan nogle udsagn helt ”naturligt” bliver accepteret som sande og andre ikke.” (Jørgensen og Phillips 1999:32)

med mål om å beramme denne, for dernest ”å se ned” i den politispesifikke målstyringsdiskursen, *må* ha virket distansefremmende til politimålstyringsdiskursen som studieobjekt. Hvorvidt denne fremmedgjøringen *bærer* hele veien skal være usagt, men *må* uansett anses å tilføre analysen av politimålstyringsdiskursen et ”diskurs-problematiserende perspektiv” jeg ellers måtte vært foruten.

Som også overnevnte illustrerer inviterer de ulike diskursanalytiske tilgangene diskursanalytikerene til å etablere sitt *eget* (unike) rammeverk. Jørgensen og Phillips (1999:16) understreker dette og påpeker at: ”*Vi oppfordrer altså også til, at man kombinerer elementer fra de forskjellige tilgange, når man oppbygger sin egen diskursanalytiske ramme i et konkret prosjekt.*” Oppfordringen illustrerer også hvordan diskursanalysen, i kanskje større grad enn mange andre vitenskapelige tilganger, *ansvarliggjør* analytikerene (personlig) for utfallet av analysene. Dette i tråd med den grunnleggende oppfattelsen av at diskursanalytikerene *er* (personlig) situert og dermed også eneansvarlig. På denne måten blir kultiveringen av blikket og etableringen av et diskursanalytisk rammeverk grunnleggende for å sikre (ibid:33): ”(...) *en stringent anvendelse af teori og metode, som legitimerer videnskabeligt produceret viden.*” Det er med andre ord rammeverket og synliggjøringen av dette som borger for det vitenskapelige *holdet* i analysen og som muliggjør en metodisk *etterprøvarhet*. Dette samtidig som det er viktig å merke seg at det kun er ”blikket” og *beskuelsen* jeg herigjennom søker å kultivere, og at det diskursanalytiske rammeverket ikke er å anse som en ”oppskrift” for analysen.

Diskursanalytisk rammeverk

Som utgangspunkt for det diskursanalytiske rammeverket har jeg valgt Neumanns (2001:50-69) tredelte tilnærming til gjennomføring av en diskursanalyse, bestående av henholdsvis: a) valg og avgrensning av diskurs, b) identifikasjon av diskursens representasjoner, og c) identifikasjon av diskursens lagdeling. Sammen forestår disse skrittene en *modellering* (ibid:69), hvor målet er å sitte igjen med en (identifisert) modell av diskursen: ”*Efter å ha foretatt de tre skrittene på denne typen tekstmasse, står man med en modell av en diskurs. Det å modellere en diskurs er i seg selv en viktig forskningsoppgave, og en diskursanalyse kan i og for seg godt stoppe her.*”

Selv om modelleringen i seg selv er interessant nok (og helt avgjørende) er denne å forstå som

en *forutsetning* for å kunne ryste og destabilisere de italesatte virkeligheter. Også Neumann (ibid:69) vektlegger dette når han påpeker at: ”*Selvfølkelig er det å foretrekke om man så stiller neste spørsmål: Hvorledes gjennomsyrrer og oppebærer makten diskursen? Hvorledes mobiliseres den sosiale energi som skal til for å opparbeide den dominerende representasjon?*” Med ambisjon om å utforske også praksisimplikasjonene ved politimålstyringsdiskursen, utgjør derfor modelleringen et *delmål* for analysen, med fokus på en tilgjengeliggjøring av diskursen for videre utforskning og diskusjon. Jeg bruker på denne bakgrunn Neumanns modellering av en diskurs, som en *referansebane* for gjennomføringen av analysene.

Som omtalt tidligere bruker Søndergaard (2000:72) betegnelsen ”refleksjonsstøttende kunnskapstilbud” om utkommet av diskursanalysen og utdyper *utvinningen* av denne kunnskapen når hun (ibid:77, min understreking) sier at:

”Pointen er at eksplisitere de konstituerende prosesser, der almindeligvis blot ligger som naturaliserede og indforståede elementer i vore diskurser og praksisser, og som gennem deres tavse selvfølgelighed opfordrer os til at skabe os selv og hinanden (egne og andres identiteter) indenfor rammerne af de diskursive kategorier og storylines, der er til rådighed. Det er igennem denne eksplisitering, eventuelt gennem en fremmedgørende genfortælling af det eksplisiterede, at selvfølghederne kan rystes, destabiliseres og sættes til refleksion.”

Man går her *bakenfor* den modellerte diskursen og søker å utforske *hvordan* konstitueringen av diskursen foregår. Hva er det som oppebærer modellen av hva som er virkelig? Hvem tjener på nettopp denne virkeligheten og hvilke sannheter fortrenses av den? Spørsmålene er mange og Søndergaards ambisjon er ikke nødvendigvis at de skal besvares, men de skal introduseres, utforskes og problematiseres. Om dog ambisiøst, legger jeg idealet Søndergaard her foreskriver til grunn også for min utforskning av politimålstyringsdiskursen.

Jeg har på denne bakgrunn skissert analysens oppbygging fordelt på to analysedeler, og spesifisert disse mht. oppgaver, handlinger, studieobjekt og kilder. I figuren inngår også Neumanns modellering som en referansebane. Sammen utgjør dette studiens diskursanalytiske rammeverk og synliggjør den analysestrategi og det analysestrategiske blikk jeg har lagt til grunn for analysen.

| Oppbygging av analysen | Oppgaver | Studieobjekt og kilder | Neumanns modellering | Kommentarer | |
|--|---|---|--|---|--|
| <p>Del I: Situering av målstyringsdiskursen</p> <p><u>Forsknings spørsmål:</u> Hvordan beramme en nåtidig målstyringsdiskurs på målstyringens egne premisser, og hvilke markører fremstår som bærende av denne virkeligheten?</p> | Utforske terrenget og identifisere markørene | Målstyringens sosiale praksisfelt | 1) Valg og avgrensning av diskurs | <p>Gjøre politimålstyringsdiskursen tilgjengelig</p> <p>Del I går ut på å <i>skape</i>/ tilordne denne tilgangen</p> | |
| | Utforske de substansielle aspektene ved markørene | <u>Kilde:</u> Internasjonal NPM litteratur | 2) Identifikasjon av diskursens representasjoner | | |
| | Omskriving til en <i>samtidig</i> målstyringsdiskurs | Målstyringsdiskursen | <u>Kilde:</u> Egne funn | | En omskriving av de markører/diskurser som utgjør terrenget til målstyringsdiskursen, til representasjoner innenfor den samme diskursen er et sentralt analysegrep |
| <p>Del II: Konstitueringen av politimålstyringsdiskursen</p> <p><u>Forsknings spørsmål:</u> Hvordan gir denne nåtidige målstyringsdiskursen mening til forståelsen av en særegen politimålstyringsdiskurs?</p> <p>Hvilke tema fremstår som dominerende i politimålstyringsdiskursen og hvordan artikuleres disse i sentrale policy- og styringsdokumenter?</p> <p>Hva er praksisimplikasjonene av nettopp disse temaenes dominans i politimålstyringsdiskursen?</p> | Utforske den <i>særegne</i> målstyringsdiskursen angjeldende norsk politi | Politi-målstyringsdiskursen | 3) Identifikasjon av diskursens lagdeling | | |
| | Identifisere politimålstyringsdiskursens dominerende tema | <u>Kilde:</u> Politi-dokumenter | | | |
| | | | | <i>Efter å ha foretatt de tre skrittene på denne typen tekstmasse, står man med en modell av en diskurs</i> | |
| | Utforske de rasjonaliteter politimålstyringsdiskursen konstituerer | Politi-målstyringsdiskursen | <u>Kilde:</u> Politi-dokumenter | <i>Hvorledes gjennom-syrer og oppebærer makten diskursen? Hvorledes mobiliseres den sosiale energi som skal til for å opparbeide den dominerende representasjon?</i> | <p>Dette er å betegne som <i>post</i> modellering hos Neumann</p> <p>I min analyse er diskusjonen rundt politimålstyringsdiskursens evt. slagside(r) sentral her</p> |
| Problematisere hvordan denne konstitueringen disiplinere praksis | | | | | |
| En slutning om/sammenstilling av dominerende representasjoner innenfor politimålstyringsdiskursen | Politi-målstyringsdiskursen | <u>Kilde:</u> Egne funn | | <p>Dette er ikke en utfyllende modellering, da modellering av politimålstyringsdiskursen i sær ikke er målet med oppg.</p> <p>Det er konstitueringen i kraft av de dominerende utsagn jeg søker å utforske.</p> | |

Tabell 1: Analysens diskursanalytiske rammeverk

Gjennomføring av analysen

Symbiosen jeg vektla innledningsvis i kapittelet mellom diskursanalysens teori- og metodegrunnlag, og forståelsen av rammeverket, ikke som en oppskrift men som en analysestrategi, legger også føringer for gjennomføringen av analysen. Mens andre analytiske tilganger i større grad utgjør *maler* for analysearbeidet er målet i denne sammenheng å *dyrke* det fremmedgjørende blikket også underveis i analyseforløpet. Dette med mål om å la seg

ryste diskursivt og stille ”det opplagte” til refleksjon. Jeg har derfor sett det som naturlig at både teori- og metodebetraktninger i det videre foregår sideløpene med, og som en del av, gjennomføringen av analysen. Ideen er at analysen på denne måten blir *rikere* (og *tykkere*) og mer problematiserende i sin karakter, noe som burde styrke situeringen av meg som forsker og dermed også etterprøvbareheten av analysen. Samtidig er det underveis i analyseprosessen virkeligheten *har* tatt form og blitt tillagt mening og materialitet, noe som kontinuerlig har *informert* og re-kultivert det analysestrategiske blikket jeg har beskuet feltet med. Symbiosen har slik sett vært *aktiv* (og pågående) underveis i analysen og overnevnte blir en måte å synliggjøre dette på.

Med bakgrunn i erkjennelsen av behovet for å identifisere italesettelsen av en (større) målstyringsvirkelighet hvorpå politiets målstyringsdiskurs kunne forstås, måtte jeg tidlig i prosessen ta stilling til *hvordan* denne målstyringsvirkeligheten skulle berammes, og *hvor* jeg skulle lete etter italesettelsen av en slik overordnet diskurs. Da jeg i forundersøkelsene til studien kom over henholdsvis Mia Vabø (2007) sine studier av styringsrasjonaliteter og -idealer innenfor helsesektoren, og Svein Hammer (2004) sine studier av evalueringspraksiser i grunnskolen, fremsto gradvis New Public Management feltet (og litteraturen) som et høyst egnet utgangspunkt for å identifisere denne målstyringsvirkeligheten. Videre, og som ovennevnte kildehenvisninger illustrerer, fremsto en slik tilgang til målstyringsfeltet også som *ubesmittet* av politiets (særegne) målstyringsvirkelighet og praksis da det var helt andre fagfelt og sektorer som så ut til å dominere innenfor feltet¹⁶. Jeg anså derfor en slik tilnærming som egnet til å fasilitere (og dyrke) den ”fremmedgjørende optikken” (Søndergaard 2000:61) slik at jeg senere kunne beskue politimålstyringsdiskursen med et blikk, ikke kultivert gjennom politispesifikke målstyringsstudier, men gjennom ikke-politispesifikke studier av en *større* målstyringsvirkelighet.

Med utgangspunkt i ambisjonen om å problematisere *praksisimplikasjonene* ved politimålstyringsdiskursen var jeg videre særlig opptatt av den ”praksisproblematiserende” delen av NPM feltet. Dette forstått som den litteraturen som ikke alene hadde en teoretisk tilnærming til de nye styringsrasjonalitetene, men som utforsket, problematiserte og diskuterte teoriene i direkte brytning med praksisfeltet. I kontrast til Vabø (2007) og Hammer (2004)

¹⁶ Det er med andre ord relativt få politispesifikke NPM studier sammenlignet med andre forvaltningsområder noe som illustrerer at politisektoren ikke var *arnestedet* for NPM reformene men tvert imot lenge var skjernet fra de nye reform- og styringsidealene (Fielding og Innes 2006:128).

som i stor grad utforsker særegne og fagspesifikke målstyringsdiskurser og praksiser, fremsto Tom Christensen og Per Lægreid sine publikasjoner som stadig mer sentrale kildehenvisninger til mer sektorovergrepene studier og komparative undersøkelser av målstyringspraksis og -teori. Dette samtidig som de fremsto som internasjonalt fokuserte med et blikk som ikke alene utforsket norsk praksis, men som samtidig også gjorde *nettopp* det. Jeg så derfor her konturene av en diskursanalytisk tilgang som kunne sette meg i stand til å utforske en større, i betydningen overordnet og sågar internasjonalt orientert, målstyringsdiskurs med vekt på praksisimplikasjonene av diskursen. Dette uten å risikere og miste relevansen og koblingen til målstyring i en norsk eller nordisk velferdskontekst, noe jeg fort kunne gjort ved valg av NPM kilder hvor disse ikke inngikk eksplisitt.

Med det utgangspunkt at beramningen av en større målstyringsvirkelighet *ikke* utgjør analysens hovedfokus, men snarere er å anse som en *premiss* for å beramme den særegne politimålstyringsdiskursen, fremsto utgivelsen av Christensen og Lægreid (2007) sin bok "Transcending New Public Management" som et egnet utgangspunkt for å identifisere italesettelsen av en større nåtidig målstyringsdiskurs. Blant potensielt andre tilganger, til både målstyrings- og NPM-feltet, er derfor Christensen og Lægreid sin bok å anse som et valgt "monument" (Neumann 2001:52, med henvisning til Andersen 1994) for å identifisere og beramme ovennevnte diskurs. Dette forstått som at jeg har valgt boken som en hovedkilde for beramningen av denne større målstyringsvirkeligheten. Ovennevnte redegjørelser for dette valget er slik sett å forstå som et forsøk på en aktiv "monumentkritikk" (ibid:52), en kritikk (diskusjon) jeg vil videreføre underveis i, og sideløpende med analysen.

Jeg kommer i kapittel 7 nærmere inn på hvilke dokumenter som er lagt til grunn for analysen av politimålstyringsdiskursen. Her redegjør jeg også for min forståelse av dokumentenes ulike formater.

Kategoriseringen av funn i en analyse legger i stor grad premissene for de diskusjoner som ansees som relevante i angjeldende analysesammenheng, og dermed også den kunnskapsutvikling analysen forestår. Samtidig må kategoriseringen anses som et resultat av analytikerens (egen) kunnskapsutvikling gjennom hans eller hennes vitenskapelige arbeid. Selv om det diskursanalytiske rammeverket redegjør for *hvor* jeg har lett og *hva* jeg har lett etter, og situeringsbetraktningene har hatt som hensikt å klargjøre *hvem* (jeg er) som har lett, er det fortsatt uavklarte spørsmål. Hvordan endte han opp men 9 og ikke 7 markører? Hvorfor

anser han ikke managementdiskursen som en av de tilstøtende diskursene? Hvordan kom han frem til at det var 4 og ikke 2 tema som dominerte (tilstrekkelig) i politimålstyringsdiskursen? Mens jeg i redegjørelsene for valgte kategorier, markører og tema søker å besvare *nettopp* disse spørsmålene ser jeg at innblikket i det man kan betegne som *funnprosessen* aldri blir fullstendig. Samtidig som denne erkjennelsen underbygger viktigheten av rammeverket og en uttalt situering, blottlegger den også en *nerve* i analysearbeidet som neppe er særegen for diskursanalytiske tilganger. En nerve som gjenspeiler at analytikerens redegjørelser aldri blir uttømmende *nok* og at det fortolkende blikks fortolkning skjer ved blikkfastsettelsen og eies (bevisst) selv ikke av analytikerens ser. For egen regning vil jeg hevde at denne nerven er *produktiv* og gir energi til blikkfastsettelsen og dertil skjerper beskuelsen av det diskursive terrenget som utforskes. Jeg vil i den etterfølgende analysen søke å redegjøre for min kategorisering av diskursive funn, samtidig som det er *utdypningen* av disse kategoriene som belyser hvorfor disse er å anse som særlig sentrale.

Kulturell situering og forforståelse

Mens jeg gjennom metodeutgreiingene og overnevnte redegjørelser har søkt å *blottlegge* kultiveringen av studiens diskursanalytiske blikk og min egen situering som forsker, er det ytterligere situeringsaspekter som må utdypes. Neumann (2001:50) understreker dette når han påpeker at:

”Det finner imidlertid en sentral forutsetning som må være oppfylt før diskursanalytikerens kan skritte ut, nemlig at man har en generell kjennskap til det terrenget man begir seg inn i. Man må ha en viss grad av det antropologer kaller kulturell kompetanse.”

Med andre ord vil ikke *enhver* blikkfastsettelse i et terreng nødvendigvis kvalifisere som en analyse. Jeg oppfatter også at Søndergaard (2000:73) vektlegger dette når hun omtaler forskerposisjonen som ”kulturelt situert” og som bærer av en kulturspesifikk forståelse. Diskursanalytikerens må med andre ord ha en *forforståelse* av det forskningsfelt hun eller han skal begi seg ut i for å kvalifisere som forsker i dette terrenget. For å utdype *min* kulturelle situering og forforståelse vil jeg kort redegjøre for min tilnærming til det jeg vil betegne som to *nøkkeltema* til grunn for analysen, henholdsvis Politiet og New Public Management. I tillegg vil jeg si noe om bakgrunnen for analysen og hva jeg har håpet å kunne oppnå.

- Politiet

Da jeg hverken har politiutdannelse eller arbeidsbakgrunn fra politi- og lensmannsetaten anser jeg det som sentralt å dvele noe ved egen forståelse av politiet som samfunnsinstitusjon og -funksjon. Dette da det er politiets særegne målstyringsdiskurs som er studieobjektet for denne analysen.

Min forforståelse preges av at jeg i perioden 2000-2006 samarbeidet med daværende Nordmøre politidistrikt for å etablere og drifte en ideell kriminalitets- og rusforebyggende stiftelse. Mens min inngang til etaten var via politidistriktets forebyggende koordinator utviklet det seg gradvis et samarbeid på stasjons- og distriktsnivå. Med et (den gang) relativt lite politidistrikt med samlokalisert distriktledelse og politistasjon i Kristiansund, var involveringen med politidistriktets ulike funksjoner relativt omfattende i perioden. Dette samtidig som jeg fikk mulighet til å være en mer uformell aktør i min dialog med det jeg opplevde som en ganske formell og linjestyrt organisasjon. Dette ga tilgang til mange *fortellinger* om politi- og lensmannsetatens funksjoner, roller og prioriteringer. Fortellinger som var sterkt divergerende avhengig av om det var stasjonsledelsen, tjenestemenn på ordensavdelingen eller dedikerte forebyggende ressurspersoner som uttalte seg. Jeg opplevde da som nå at alle disse fortellingene var reelle og virkelige, og at de samlet ga et sannferdig bilde av de interesse- og virkelighetsbrytninger som foregikk innenfor organisasjon. Om kildekvaliteten vil jeg påstå at disse virkelighetsfortellingene var like besmittet av subjektive oppfattelser som andre fortellinger vi forestår i privat- og arbeidsliv. Dette gjør dog ikke virkelighetene mindre sanne, bare mer subjektive.

Jeg opplever derfor gjenkjennelse bla. i Larsson (2005:275-276) sin omtale av innføringen av problemorientert politiarbeid (POP) i 2002. Her beskriver han hvordan det oppsto en tydelig brytning mellom de tradisjonelt individorienterte (spesialiserte) forebyggerne, og den mer tekniske og situasjonelle (allmenne) forebyggingstilnærmingen POP bebudet. Både det endrede fokuset fra individer til problemer, og påpekningen av at det er *andre* problemeiere som har ansvar for å gjøre noe med problemet (særlig individene), ble også oppfattet som å underminere den gryende profesjonaliseringen av forebygging som eget (politi) fagområde.

Med utgangspunkt i ovennevnte erfaringsbakgrunn mener jeg å ha tilegnet meg en breddeforståelse av politiet som organisasjon samt en viss innsikt i samvirket mellom ulike politifunksjoner. Mens dette innblikket selvsagt ikke kan matche dybdekunnskapen til en

polititjenestemann eller -kvinne tror jeg det har gitt meg en balansert og organisasjonsfokusert forståelse av politi- og lensmannsetaten. Dette ikke minst pga. den distanse man som utenforstående kan betrakte en organisasjon man ikke selv er en del av.

Uavhengig av ovennevnte har jeg også tidligere vært opptatt av koblingen (og skillet) mellom det organisatoriske ved en organisasjon og organisasjonens funksjoner/aktører. Vil i den forbindelse nevne en tidligere prosjektoppgave fra studier ved NTH hvor studieobjektet var å utforske karakteren av det ”å sette i system”. Dette forstått som å utforske premissene for at enkeltkomponenter inngår i et system (eller en organisasjon). Slik sett ligger det meg interessemessig nært å utforske samfunnsstrukturer og –systemer med et øye for hvordan disse berammer praksis.

Sist men ikke minst kompletteres forforståelsen av det første året på Masterstudiet med både modulene Politivitenskap og Politiet i lokalsamfunnet. Begge sammensatte moduler som prioriterte et mangfold av tilnærminger til politiet både som yrke, funksjon og samfunnsinstitusjon, og som videre trakk på både europeiske og internasjonale betraktninger og sammenligninger. Også diskusjoner og gruppeoppgaver sammen med medstudenter, hovedsakelig politiansatte, ga ytterligere substans og fylde til egen forforståelse, samtidig som man fikk testet ut holdbarheten og gyldigheten av egne oppfatninger og synspunkter.

- New Public Management

Med tidligere omtalte interesse for karakteren av ”å sette i system” har New Public Management (NPM) fremstått for meg som en mer eller mindre enhetlig pakke markedsinspirerte reformer og styringsideer *påført* offentlig sektor. Mens NPM i dagligtale og i nyhetsmediene (også i dag) nærmest utelukkende omtales i negative og kritiske ordelag, var også min forforståelse preget av et mer ensidig fokus på utfordringene og problemene knyttet til disse styringsprinsippene. Samtidig var det og er det fortsatt vanskelig å definere radikalt andre (gjennomførbare) styringsideer slik at diskusjonen ofte med nærmere ettersyn omhandler dosering av ulike virkemidler innenfor NPMs reformteori.

Blant mine kilder i forarbeidet til studien inngikk Effektutvalgets utredning ”Effekter og effektivitet” (NOU 2004:2). Også her fremsettes styringsideene som ensidig negative med vekt på at (ibid:66): ”NPM som reformkonsept styres av en ideologisk skepsis til stat og

politikere,...” og at reformene medfører ”... ,at politisk styring av tidligere politisk styrte aktiviteter svekkes.” Videre går NOUen langt i avskrive NPM som styringskonsept i norsk sammenheng når den påpeker at (ibid:68): ”I flere av landene som sto i bresjen for NPM-reformene, blant annet i New Zealand, reverseres nå prosessene”. Poenget i denne sammenheng er å påpeke at også min forforståelse av New Public Management både som ide og reformrealitet var preget av ovennevnte generelle skepsis.

I forarbeidet til studien ga derimot Hood (1991:4) sin utgreiing om NPMs sentrale doktriner en langt bredere og mer verdinøytral tilnærming til reformteorien til grunn for NPM. Dette samtidig som motsetningsforholdene i teorigrunnlaget ble tydeliggjort. Samtidig ble jeg gjort oppmerksom på Mia Vabø (2007) sine studier av styringsrasjonaliteter og –idealener innenfor helsesektoren hvor hun holder praksisfeltets helt konkrete utfordringer opp mot NPMs teorigrunnlag. På denne måten fremsto reform- og styringsideene til grunn for NPM også som et høyst egnet utgangspunkt for å identifisere og definere en større samtidig målstyringsdiskurs.

- Bakgrunn for analysen

Min tilnærming til *politimålstyringsdiskursen* som studieobjekt for dette masterprosjektet tar utgangspunkt i den tiltagende erkjennelsen av at dagens målstyringspraksis(er) og –regimer, (også) i politi- og lensmannsetaten, har noen slagsider. Dette ikke minst i forhold til å fremme proaktivt politiarbeid og de kunnskapsbaserte politistategiene. Sætre (2006:14) illustrerer dette når hun påpeker at: ”Så lenge politiets måleparametere for innsats entydig måler status på allerede begått kriminalitet og kvaliteten på straffesaksbehandlingen, vil hele systemet presses i reaktiv retning”. Også Larsson (2002:117) problematiserer gjeldende praksis når han poengterer at dagens målsettinger og indikatorer i liten grad tilrettelegger for de ”mykere sidene” ved politiets virksomhet.

Samtidig fremstår det som at målsettingen om økt (opplevd) trygghet har fått et stadig større fokus i politiets målstyringsarbeid. Dette ikke minst gjennom publikumsundersøkelsene, og den betydning disse tillegges. I tillegg har operasjonaliseringen av trygghet til dekkende og gyldige måleparametere fremstått som krevende. Sistnevnte problematiseres bla. av Hughes og Edwards (2005:20) når de vektlegger utfordringen mht.: ”to conceptualize and develop values, criteria and standards for the goods of safety and security”.

Ovennevnte erkjennelser har ført til et økt fokus på de måleindikatorer som berammer og styrer politi- og lensmannsetatens arbeid. Og i tråd med Sætre og Larssons poengteringer har man satt seg mål om å konstruere en bredere indikatortilfang (Justis- og politidepartementet 2010:6) som (også) belønner forebyggende arbeid og kunnskapsbasert praksis. Selv som valg av indikatorer er sentralt i et hvert målstyringsregime fremstår selve indikatorsøken som en søken som i liten grad problematiserer *rammebetingelsene* man søker bedre indikatorer innenfor. Dette da verken målsettingene til politi- og lensmannsetaten, målstyringsregimet disse skal realiseres innenfor eller etablert (målstyrings)praksis blir problematisert (eller erkjent) som berammende for pågående søken etter nye måleparametere. Innvendingene mot ovennevnte kan sikkert være flere samtidig som det på mange vis fremstår som en pragmatisk tilnærming til den påviste slagside. Min innvending derimot er at tilnærmingen fremstår som lite kunnskapsbasert. Dersom man ikke bevisstgjør seg (og dermed heller ikke erkjenner) rammene og premissene for målstyringsregimet, kan man vanskelig få en opplyst og kritisk diskusjon rundt valg av styringsindikatorer. Det er på denne bakgrunn og med et ønske om å kunne bidra til en kunnskapsbasert diskusjon om målstyring i politi- og lensmannsetaten, jeg har valgt innrettingen på dette masterprosjektet.

Del I: Beramning av en nåtidig målstyringsdiskurs

Kapittel 3: Å situere målstyringsdiskursen

Relasjonell situering

Målet om å situere målstyringsdiskursen kan fremstå som en i overkant ambisiøs målsetting. Særlig hvis situering skal tolkes i sin strengeste forstand som en referanse/posisjon på et kart. Legger man en mer *relasjonell* tilnærming til grunn hvor kartreferansen erstattes med *forhold(-stall)* i relasjon til andre markører, har man kanskje et noe enklere utgangspunkt. Også Neumann (2001:97) vektlegger *forhold* fremfor *posisjon* når han poengterer at: ”Å `situere` (påvise hvor noe er å finne, hvor de er `in situ`, altså på plass) kan i denne sammenhengen spesifiseres som å påvise intertekstualitet mellom uttrykk, tekster og diskurser.” Når også diskurser i sitt vesen er omskiftelige og i stadig utvikling blir Neumanns tilnærming og vektingen av relasjonelle aspekter en gyldig tilnærming for å situere også målstyringsdiskursen. Også Søndergaard (2000:71, min understreking) underbygger en slik tilnærming når hun i sin utdyping av poststrukturalistisk inspirert forskning påpeker at: ”Man forstår ganske riktig fænomener som kontekstualiserende – som situerte. Fokus på fænomeners relationelle konstituering er helt grunnleggende i denne tænkning.”

At også en slik relasjonell situering vil by på utfordringer, og at relasjonene mellom markørene vil fremstå som alt annet enn stabile avhengig av nivå og kontekst, er vel heller ikke å foregripe begivenhetene, men et forsøk på å flagge en *realisme* i tilnærmingen til det feltet jeg har som hensikt å analysere. Samtidig som realismen er viktig å bibringe særlig mht. det vitenskapelige *holdet* i analysen, er det ovennevnte utfordringer og forbehold som gjør analysen interessant/verdt å gjennomføre. Det er kanskje nettopp på slike premisser det er viktig å føre diskusjon. Dette da diskusjon kan øke forståelse og bevissthet, begge verdige substitutter i mangel på faste vitenskapelige sannheter.

Transformative benevnere – mening i bevegelse

Med overnevnte modifisering av situeringsbegrepet som utgangspunkt for analysens første del er det også et annet forhold som påkaller oppmerksomhet. Et for(be)hold, slik jeg ser det, nært beslektet med diskursens omskiftelige egenart. Dette er det *transformative* aspektet, forstått som at samme begrep og moment alltid fortolkes, før det finner sin særegne form og karakter.

Christensen og Lægneid (2007:4) legger et slikt aspekt til grunn for sin analyse av New Public Management, men da med henvisning til at dette er en valgt ”tilnærming” for analysen. Det kan dog være vanskelig å se hvordan man kunne valgt *bort* dette aspektet uavhengig av hvilken tilnærming man velger for analysen. Også Marcussen (2007:145) underbygger en slik forståelse når han påpeker at: *”Thus, ideational institutionalization has taken different forms in the four countries in question, thereby emphasizing the relevance of the transformative perspective to public management reform.”*

Også diskursteoriens tilnærming til betydningsdannelsesprosesser tar utgangspunkt i diskursenes grunnleggende transformative karakter. Jørgensen og Phillips (1999:34) utdyper dette når de påpeker at: *”Betydning kan aldrig endeligt fastlåses, og det giver plads til konstante sociale kampe om definitioner af samfund og identitet...”*. Dette tilsier at (ibid:37): *”En diskurs er således en reduktion af muligheder. Den er et forsøg på at standse tegnenes glidning i forhold til hinanden og dermed et forsøg på at skabe entydighed.”* Det transformative aspektet anerkjenner med andre ord at mening alltid er i bevegelse og at diskursanalysen er å anse som et forsøk på å skape entydighet ved å *ordne* i det flertydige.

Det diskursive felt

For å situere en diskurs, være seg målstyringsdiskursen eller andre diskurser, må man foreta en beramning av den *helhet* man situerer den innenfor. Dette til tross for eller kanskje like mye på grunn av diskursens relasjonelle og transformative karakter. Diskursanalytikerne Laclau og Mouffe (Jørgensen og Phillips 1999:37) bruker i den forbindelse betegnelsen ”det diskursive felt” for å beskrive den helhet diskursen plasserer seg innenfor i analyseøyemed:

”Alle de muligheder, diskursen dermed udelukker, kalder Laclau og Mouffe det diskursive felt (the field of discursivity) – eller ’det konstitutive ydre’. Det diskursive felt er et reservoir af betydningstilskrivninger, som tegn har haft eller har i andre diskurser, men som ignoreres i den specifikke diskurs for at skabe entydighed.”

På samme måte som diskursen ble betegnet som ”en reduksjon av muligheter” er også det diskursive felt en reduksjon med mål om å gjøre diskursens betydningsdannelser tilgjengelige. Til tross for disse (betydelige) reduksjonene vil betydningsdannelsene fortsatt være lite tilgjengelige for (praktisk) analyse. Dette da det diskursive felt vil fremstå som et nærmest *uendelig* ”reservoar” av *andre* diskurser¹⁷. Det konstituerende ytre blir dermed uåtkjennelig

¹⁷ ”Det diskursive felt kunne så betegne al mulig udelukket betydningsdannelse” (Jørgensen og Phillips 1999:38)

og uegnet til å situere/konstituere angjeldende diskurs. Som en løsning på dette viser Jørgensen og Phillips (1999:38) til Faircloughs begrep ”diskursorden”. Dette som en beramning av det diskursive felt til ”... *et afgrænset antal diskurser, der kæmper i samme terræn.*” Igjen en reduksjon for å styrke tilgjengeligheten i dette *terrenget*. Jeg vil utdype dette nærmere nedenfor ved utledning av diskursorden til grunn for analysen.

Diskursanalysens beramning av det diskursive felt og dertil diskursorden er å sammenligne med andre samfunnsvitenskapelige metoders avgrensning av *univers* (Grønmo 2004:84), hvor ”... *universet i en bestemt studie består av alle de enhetene som studiens problemstilling dreier seg om*”. Enhetene i diskursanalysen er dog av en noe annen karakter noe som allikevel ikke underminerer avgrensningene i univers/diskursorden som *analytiske grep*, men som kanskje er av større betydning mht. analyseresultatenes *generaliserbarhet*.

Målstyringsdiskursens diskursive kontekst – utledning av diskursorden

Med utgangspunkt i presiseringen av det relasjonelle og transformative mht. situering av diskurser, er det jeg har satt ut for å undersøke målstyringsdiskursens diskursive kontekster. Siden målstyringsdiskursen (og ikke NPM diskursen) er analysens fokus har jeg definert NPM som et diskursivt felt bestående av en rekke større og mindre diskurser. Men da NPM er en lite konsistent og ”ill-defined” (Hood 1991:4) betegnelse vil også dennes diskursive felt være å anse som et nærmest uendelig *reservoar* av betydningstilskrivelser. Dette fordrer presisering av diskursorden.

Som omtalt tidligere er presiseringen av diskursorden å anse som et analytisk grep for å styrke tilgjengeligheten til betydningdannelsene, altså til diskursene. Samtidig er det ved presiseringen av en diskursorden at diskursanalytikerens flagger *sin* posisjon og tilstedeværelse i det diskursive felt, da som iakttaker og forsker. Dette tilsier at presiseringen av diskursorden også er en (ytterligere) presisering av analysestrategi (Esmark, Lausten og Andersen 2005:10), da: ”*Iagttageren eksisterer ikke før iagttagelsen, men bliver til igennem denne. Måden at se på (blikket) skaber dem begge.*”

Samtidig vektlegger Jørgensen og Phillips (1999:83) at: ”*Diskursordenen er summen af alle de genrer og diskurser, som er blevet brugt inden for en social institution eller et socialt domæne.*”, noe som kan forstås som at presiseringen av diskursorden bør hentes fra (det

sosiale) praksisfeltet¹⁸. Denne forståelsen underbygges ytterligere (ibid:70) når det påpekes at: ”*Diskursorden betegner som sagt en gruppe af diskurser, der opererer på samme sociale område – både i konflikt og samklang med hinanden.*” Jeg anser det derfor i denne sammenheng som naturlig å beramme *terrenget* for analysen som det (sosiale) praksisområdet *målstyring*. Altså å betegne diskursordenen i min analyse som *målstyringens diskursorden*. Med Esmark, Lausten og Andersen sine ord kan analysestrategien i denne delen av analysen betegnes som å utforske NPM som et diskursivt felt med *blikket* entydig festet på målstyring. Dette tilsier også at analysens funn vil bestå av ”... *et afgrænset antal diskurser, der kæmper i samme terræn.*” (Jørgensen og Phillips 1999:38), noe som er en forutsetning for å kunne *ordne* i det flertydige og dertil situere målstyringsdiskursen.

Kategorisering av diskursive funn

Overnevnte presisering av diskursordenen tilsier også en stramhet i kategoriseringen av analysens diskursive funn. Da mht. hva som innenfor diskursordenen er å anse som *en* diskurs, og hva som er å anse som ulike representasjoner/momentener *innenfor* en og samme diskurs. Samtidig må man foreta en avgrensning mht. hva som er å anse som diskurser *innenfor* det diskursive NPM feltet, og hvilke diskurser som evt. er å anse som *tilstøtende* til dette feltet. Til tross for kultivering av et analytisk blikk rettet mot NPM feltet er ikke presiseringen av diskursorden avgrenset til målstyring i NPM sammenheng. Dette åpner for at analysen også kan gjøre (relevante) funn som *ikke* er å anse som berammet av NPMs diskursive felt. Denne type funn vil i tilfelle kategoriseres som *tilstøtende* diskurser. Som Sahlin (1999:88) påpeker: ”*Vad som är en diskurs är alltså en analytisk konstruktion eller ett resultat av en analys och inte en avbildning av i förväg existerande, avgränsade framställningsordningar eller tankestilar*”.

Som det fremgår av ovennevnte vil kategoriseringen av funnene være å anse som selve *hovedfunnet* i denne delen av analysen. Dette da det er kategoriseringen som vil definere markørene i terrenget analysen utforsker. Og det er nettopp disse markørene som gir meningsinnhold til målstyringsdiskursen. Jeg vil derfor innledningsvis presentere kategoriseringen av funnene i analysen og knytte noen kommentarer til denne. Dernest vil jeg gå gjennom hver enkelt kategori for å utdype kategoriens egenart innenfor den diskursorden den her inngår i.

¹⁸ Som eksempler (Jørgensen og Phillips 1999:80) nevnes henholdsvis ”mediernes”, ”sundhedssystemets” og ”et bestemt sygehus” diskursorden.

Det er sistnevnte gjennomgang som vil utdype de *substansielle* aspektene ved det terrenget målstyringsdiskursen utgjør, mens selve kategoriseringen presentert i figurformat vil gi et oversiktsbilde av det terrenget analysen har avdekket.

Kategorisering av diskurser

Jeg har gjennom min analyse av aktuell litteratur identifisert 9 kategorier som er å anse som diskurser innenfor NPMs diskursive felt. I tillegg har jeg identifisert 4 kategorier som jeg anser som tilstøtende kategorier, altså som diskurser utenfor det diskursive NPM feltet. De 4 sistnevnte er likevel sentrale kategorier både for NPM diskursen og målstyringsdiskursen. Like fullt underbygger mine funn en oppfatning av at disse kategoriene ikke inngår i eller avfødes av NPM diskursen, men er å anse som mer selvstendige og fristilte.

- Kategorier innenfor det diskursive NPM feltet

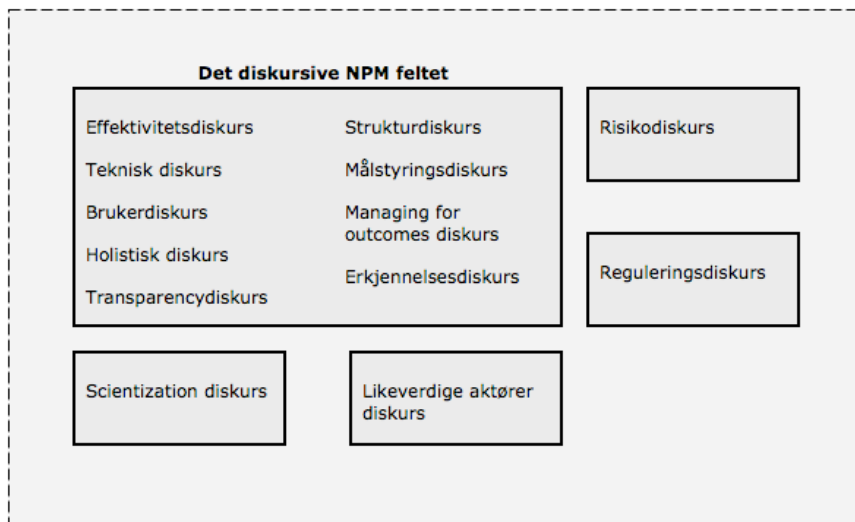
De 9 diskursene jeg har identifisert *innenfor* det diskursive NPM feltet er a) en effektivitetsdiskurs, b) en strukturdiskurs, c) en teknisk diskurs, d) en målstyringsdiskurs, e) en brukerdiskurs, f) en "*Managing for outcomes*" diskurs, g) en holistisk diskurs, h) en erkjennelsesdiskurs, og i) en transparencydiskurs. Oppramsingen av kategoriene som atskilte bokstavpunkt er ment å illustrere den *fremmedgjøring* (Søndergaard 2000:90) som ligger i kategoriseringen. En fremmedgjøring som er nødvendig for å kunne avdekke selvfølgeligheter og gitte sannheter i materialet (Jørgensen og Phillips 1999:32).

I denne sammenheng ligger fremmedgjøringen i selve kategoriseringen, og at denne styres av det "blikk" og den diskursorden som er definert for analysen. Dette illustrerer også at kategoriseringen av diskurser innenfor diskursanalysen er å anse som et analytisk grep (for å lette tilgangen til diskursene).

- Tilstøtende kategorier

De 4 tilstøtende kategoriene som har fremkommet gjennom analysen består av a) en vitenskapliggjøringsdiskurs, b) en reguleringsdiskurs, c) en "*likeverdige aktører*" diskurs, og d) en risikodiskurs. Det er noe ulike vurderinger som har resultert i at de 4 kategoriene betegnes som tilstøtende diskurser til NPM feltet. Disse vil jeg komme tilbake til ved

gjennomgang av hver enkelt kategori. Figuren nedenfor illustrerer kategoriseringen av funnene i analysen.



Figur 1: Kategorisering av diskursive funn

Kapittel 4: Målstyringsdiskursens NPM markører

I dette kapittelet vil jeg begrunne og utdype kategoriseringen av de diskursive funnene for å underbygge markørene forstått som distinkte diskurser *innenfor* NPMs diskursive felt. Jeg har derfor lagt vekt på det *diskursspesifikke* ved hver enkelt kategori samtidig som det har vært naturlig (og viktig) å understreke koblinger mellom diskursene innenfor feltet slik de har fremkommet underveis i analysen.

Effektivitetsdiskursen

Med utgangspunkt i nyere økonomisk teori og en politisk sett *tiltakende* neoliberal ideologi, framtrer NPM tidlig på 1980-tallet som en reformbevegelse (Hood 1991, NOU 2004:2, Vabø 2007) hvis hovedmotivasjon og hovedargumentasjon knytter seg til målet om ”økt effektivisering” av offentlig sektor (Christensen og Læg Reid 2007:4, min understreking):

”The starting point is NPM as a global reform movement that has taken hold over the past two decades. It is inspired by a broad neo-liberal ideology and by a particular set of economic theories and normative values whose main focus is on increasing efficiency.”

Også anerkjennelsen av OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, som en hovedfasilitator (Hood 1991, Vabø 2007) for NPM illustrerer reformenes retoriske karakter og innhold, på begynnelsen av 1980-tallet. Som de fleste reformbevegelser er også NPM reformene tuftet på en kritikk av det bestående og troen på nye og mer hensiktsmessige grep (Blomgren and Sahlin 2007:157): *”They were accompanied by arguments that the public sectors had become too large and inefficient, and that efficiency, productivity, quality and accountability in public-sector services could be improved.”* I tillegg, og nært beslektet med en tiltakende neoliberal ideologi, rir også reformene på en grunnleggende *”ideologisk skepsis til stat og politikere”* (NOU 2004:2, s 66)¹⁹. Målet om effektivisering av offentlig sektor manifesterer seg i denne tidlige NPM fasen i noen sentrale karakteristika ved reformene, av Christensen og Læg Reid (2007:4) betegnet som: *”increased market orientation, devolution, managerialism and the use of contracts”*. Altså forstått som at økt markedsorientering, delegering/desentralisering og bruk av kontrakter *per se* skal bidra til effektivisering.

Som den *bærende* diskurs ved NPMs inntreden tidlig på 1980-tallet kan man i et

¹⁹ En ideologisk skepsis som preger reformene også i nåtid, men som ikke nødvendigvis skal forstås som at NPM reformene (faktisk) svekker statens og politikernes makt og myndighet.

diskursanalytisk perspektiv anse effektivitetsdiskursen å ha *avfødd* en rekke av de andre hoveddiskurser som i dag inngår i NPMs diskursive felt. Det vil si at en rekke av (om sågar ikke alle) de andre diskursene jeg etter hvert vil redegjøre for må anses som delvis ”innleiret” (Neumann 2001:75) i en effektivitetsdiskurs. I denne sammenheng og med mål om å analysere NPMs diskursive felt blir det derfor sentralt å fange opp hva som i dag kan sies å utgjøre effektivitetsdiskursens *egenart* innenfor feltet, tatt i betraktning de andre diskursene den har avgitt betydnings- og meningsinnhold til²⁰.

Markedets mantra

For å ta utgangspunkt i ovennevnte 4 karakteristika finner jeg i min analyse at delegering/ desentralisering og ”managerialism” inngår i kategorien *strukturdiskurs*, mens bruken av kontrakter helt eller delvis inngår i kategorien *målstyringsdiskurs*. Markedsorienteringen derimot og tiltroen til markedet som egnet til å styrke effektiviteten innenfor offentlig sektor, framstår fortsatt som et sentralt kjennetegn ved effektivitetsdiskursen. Også Hood (1991:5) i sin kategorisering av syv doktriner til grunn for NPM, vektlegger markedsorienteringen som den *bestandige* komponenten innenfor effektivitetsdiskursen. Dette da han som en av doktrinene²¹, vektlegger ”*Stress on greater discipline and parsimony in resource use*”, og operasjonaliserer dette til å medføre: ”*Cutting direct cost, raising labour discipline, resisting union demands, [and] limiting `compliance costs` to business*”. I likhet med min kategorisering av diskursene inngår da de andre karakteristikaene i andre doktriner, mens effektivitetsdoktrinen fremstår som kjennetegnet av markedets rasjonalitet og dertil troen på dets effektivitet. Effektivitetsdiskursen blir derfor langt på vei en *markedsdiskurs* innenfor det diskursive feltet jeg her utforsker.

I tillegg til de (i hovedsak) økonomisk betingede markedskreftene, predikerer også effektivitetsdiskursen en ny *arbeidsfordeling* (Forssell and Norén 2007:203) mellom det offentlige og markedet: ”*A main enduring element of New Public Management-type reforms seems to be a new division of labour between the state and other societal sectors, notably the market and civil society.*” Også Greve og Hodge (2007:181) vektlegger nettopp en slik arbeidsfordeling som det grunnleggende *nye* ved markedsorienteringen innenfor NPM: ”*Using private-sector organizations to deliver public services and infrastructure are seen as*

²⁰ Denne avgivningen av meningsinnhold må ansees som en naturlig prosess (evolusjon) etter hvert som NPM ekspanderer og blir en særdeles omfattende reformbevegelse utover 80- og 90-tallet med en rekke ulike retninger og avarter.

²¹ Etter min forståelse selve *effektivitetsdoktrinen*

the key to the "marketization" part of NPM in almost any account in the literature." Selv om markedsorienteringen og en stadig forskyvning i arbeidsfordelingen mellom det offentlige og det private (f.eks. outsourcing²²), også har mange andre aspekter ved seg, fremstår nettopp effektivitetsdiskursen som særlig fremtredende. Dette også ved utviklingen av såkalte "Private-Public-Partnerships" (Greve og Hodge 2007: 179) i senere NPM tid (nåtid) hvor hovedbegrunnelsen består av den antatte effektiviseringsgevinsten: *"Key reasons given for going ahead with PPPs elsewhere around the globe seem to have been that PPPs yield innovation, efficiency and effectiveness."* Også ved utviklingen av nyere reguleringsregimer (ref. "the regulatory state") trekkes det tungt på effektivitetsdiskursen og dennes markedsorienterte rasjonalitet. Painter (2007:90 med henvisning til Rioux 2004) illustrer dette når han mht. motivasjonen for disse regimene, påpeker at:

"In an era dominated by neo-liberalism, the underlying aim is to create a more efficient economy under the pressures of globalization, that is, to force businesses to compete and to strip away anti-competitive institutions and practices."

Igjen er det effektivitetsdiskursen det trekkes på både for å motivere til og legitimere reformer, nå også i møte med en *globalisert* virkelighet.

Effektivitet på markedets premisser

Overnevnte utledninger er ment å illustrere en diskursiv bevegelse fra 1980-tallet og frem til i dag hvor effektivitetsdiskursen på en og samme tid har blitt både smalere og bredere i sin form. Dette forstått som at den opprinnelige effektivitetsdiskursen har utkrystallisert seg i en rekke (i denne sammenheng) egne diskurser som må anses som *innleiret* i en effektivitetsdiskurs, samtidig som samtidens effektivitetsdiskurs lang på vei har blitt innsnevret til en ren markedsdiskurs. Effektivitetsdiskursen er på ingen måte en ny diskurs og har klare paralleller til Webers rasjonaliseringstanker (Gregory 2007:222). Like fullt ligger bruddet med Weber i den (stadig) nye virkelighet effektivitetsdiskursen utspiller seg i. En virkelighet hvor nye diskurser avfødes og stjeler meningsinnhold fra gamle og hvor effektivitetsdiskursen i dag, langt på vei fremstår som effektivitet på markedets premisser.

²² *"Outsourcing/contracting is not per se a generic part of the New Public Management wave of reforms. States, on national, regional and local levels, have always purchased services and goods from external providers. What is new is the extent of outsourcing, and also that outsourcing now takes place in areas where the welfare states for a long time have been, if not the sole, then the key providers."* (Forsell og Norén 2007:204, min understreking)

Strukturdiskursen

Ved bruk av kategorien *strukturdiskurs* er hensikten å fange den diskurs som omhandler struktureringen og (den strukturelle) organiseringen av offentlig sektor, og som på mange måter er en like kraftfull diskurs som effektivitetsdiskursen, særlig ved NPMs inntreden på begynnelsen av 80-tallet. Kategoriseringen av en egen strukturdiskurs krever samtidig en avklaring opp mot den langt mer *etablerte*²³ managementdiskursen, da *organisering* er å anse som et kjerneområde innenfor denne (Vabø 2002:144): *"I følge Furusten (1995) har managementdiskursen vunnet hegemoni på alle de arenaer der organisasjon og ledelse debatteres."* Jeg vil i et slikt perspektiv hevde at store deler av NPM diskursen må ansees å falle inn under managementdiskursens *hegemoni*. Hood (1991:5) underbygger en slik forståelse når han anser NPM som: *"a marriage of two different streams of ideas"* hvorav den ene betegnes som *"a set of successive waves of business-type 'managerialism' in the public sector, in tradition of the international scientific management movement"*. Vabø (2007:51) betegner sistnevnte som *"inspirert av teknikkene og 'verktøyene' som blir foreslått innenfor managementfaget."* Videre påpeker hun at *"Herfra kommer ideen om ledelse som et eget kompetansefelt, overordnet teknisk ekspertise og at dette er uunnværlig for å oppnå resultater og utvikle en organisasjonskultur."*

I lys av overnevnte må derfor strukturdiskursen forstås som en diskurs som omhandler selve strukturene og dertil strukturalternativene innenfor feltet jeg utforsker og som slik sett må ansees som like (mye) innleiret i managementdiskursen som de andre diskursene innenfor NPM feltet. Det er derfor ikke grunn til å tillegge strukturdiskursen mer eller mindre av managementdiskursens (diskursive) meningsinnhold enn de resterende diskursene jeg her utleder. Dette da hele NPM diskursen i lys av Hoods *ekteskap* må ansees som innleiret i en større managementdiskurs.

Fravær av en ledelsesdiskurs?

I lys av managementdiskursens vektlegging av *ledelse* anser jeg det som noe påfallende at den mellommenneskelige ledelsen fremstår som såvidt fraværende og underordnet i NPM litteraturen, og dertil i NPM diskursen. Dette til tross for at organisering og struktur er så

²³ Her møter jeg meg selv som "forsker" i døra. Dette da jeg som tidligere presisert anser inndelingen i diskurser som en (Sahlin 1999:88): *"analytisk konstruksjon eller ett resultat av en analys och inte en avbildning av i förväg existerande, avgränsade framställningsordningar eller tankestilar"*. Like fullt møter jeg på så vidt etablerte diskurskategorier og *framställningsordningar* i teorien jeg bygger analysen på, at jeg anser det som hensiktsmessig, da mht. å kommunisere funn og nyanser, å forholde meg til disse.

fremtredende. Jeg definerer da ledelse som en mellommenneskelig virksomhet slik blant annet Sørhaug (2004:31) definerer det i sine analyser av *managerialitet*:

”Ledelse handler om inkarnering av organisatoriske prosesser. Mer eller mindre samordnet mellommenneskelig virksomhet som, i hvert fall delvis, er innrettet mot felles verdier, mål og oppgaver, blir båret fram, eller for å si det litt mer høytidlig og litt mer presist, legemliggjort, av enkeltpersoner.”

Nå er nettopp Sørhaugs poeng å illustrere hvordan ledelse går fra å være *mellommenneskelig ledelse* til å bli *management*, noe som skulle tilsi lite forbauselse mht. dets fravær. Like fullt er det interessant å merke seg at denne tradisjonelle formen for ledelse ikke bare er fraværende i NPM teorien men også i fortellingene fra reformenes praksisfelt. Dette ikke forstått dit hen at *fraværet* av denne type ledelse ikke fremsettes som et problem i litteraturen. Vabø (2002:144) artikulere dette når hun påpeker at: *”Bildet av den avgrensede organisasjonen som styres fra organisasjonens toppunkt av ledelsens abstrakte visjoner og styringsverktøy, figurerer som en standardmodell både i massemedier og i ulike former for ekspertfora”*. Videre dokumenterer hun nettopp disse styrings- og ledelsesformenes *utilstrekkelighet* (ibid:151) innenfor omsorgssektoren og hvordan praktikerne (omsorgsarbeiderne) kompenserer for denne utilstrekkeligheten: *”Gjennom å kompensere for styrings- tiltakenes utilstrekkelighet bidrar ansatte dermed paradoksal nok til å styrke styringsverktøyenes troverdighet og til å få dem til å fremstå som mer effektive enn de egentlig er.”*

Uten mulighet for en mer inngående studie av ledelsesaspektet innenfor NPM er det interessant å knytte dette til hva Sørhaug (2004:93) betegner som NPMs *modellimport*, hvor han poengterer at: *”de siste tiårs reformbølge i offentlig sektor, ofte referert til under sekkebetegnelsen New Public Management, består delvis av modellimport fra privat sektor i form av for eksempel konkurranseutsetting og ledelsesformer.”* En slik modellimport²⁴ kjennetegnes nettopp av vektleggingen av *modeller* forstått som strukturer, med en dertil nedprioritering av de kulturelle og mellommenneskelige aspektene ved det praksisfeltet modellene hentes fra. En slik forståelse underbygger i denne sammenheng defineringen av en egen strukturdiskurs samtidig som den igjen illustrerer hvordan denne må ansees å være innleiret i større ledelses- og organisasjonsdiskurser innenfor managementdiskursens diskursive felt.

²⁴ Vabø (2002:147) bruker også importbegrepet når hun omtaler *”en importert managementdiskurs”*. Dette med de konnotasjoner til *distanse* og *fremmedgjøring* begrepet trekker på.

Strukturdiskursens begrepspar

For å avgrense strukturdiskursen fra strukturaspekter også ved andre diskurser, så er det statens/offentlig sektors struktur, og ”strukturelle anatomi” (Roness 2007:65) som er diskursens tema. Dette ofte forstått i forhold til en henholdsvis *vertikal* og *horisontal* dimensjon²⁵:

”The structural anatomy of the state can be described in terms of a vertical and a horizontal dimension. The vertical dimension concerns the distribution of responsibility among different levels of the hierarchy and describes how political and administrative tasks and authorities are allocated among organizations at different levels. The horizontal dimension focuses on how tasks and authorities are distributed among different organizations at the same hierarchical level.”

Med utgangspunkt i ovennevnte akser er det kanskje naturlig at strukturdiskursen blir en dertil polarisert diskurs preget av noen sentrale *begrepspar*. Da begrepspar bestående av begreper som gir ulike utslag i aksediagrammet og som regulerer retning, grad og innhold for organiseringen av offentlig sektor. At NPM foreskriver begrepenes tilsynelatende motsetningsfylte målsettinger som *sammenfallende* kjennetegner NPMs diskursens karakter (Christensen og Læg Reid 2007:8):

”NPM was, however, something of a hybrid, advocating both decentralization (let the managers manage) and centralization (make the managers manage). NPM is thus a double edged sword which prescribes both more autonomy and more central control at the same time.”

I tillegg til begrepsparene *desentralisering - sentralisering* og *autonomi/selvstyre - sentral kontroll*, er også *deregulering - reregulering* (Christensen og Læg Reid 2007:10) sentrale i strukturdiskursen:

”We examine the complex issue of simultaneous deregulation and reregulation – for while deregulation continues to constitute an important component in regulatory reforms, reregulation is introducing new forms of control and supervision.”

Som også det tidligere omtalte transformative aspektet tilsier, har forståelsen og fortolkningen av disse åpenbart motsetningsfylte målsettingene resultert i en mangeartet (strukturell) organisering av offentlig sektor i ulike NPM inspirerte land. New Zealand og Norge fremstår i slike sammenligninger ofte som ytterpunkter på skalaen hvor førstnevnte ansees som det mest progressive mht. å implementere NPM inspirerte strukturer, mens Norge betegnes som den mest tilbakeholdende (Olsen 1996 i Christensen, Lie and Læg Reid 2007:18): *”Norway, which is known to have been a reluctant reformer.”* Det er derimot ingen som (i hvert fall enda)

²⁵ *”NPM may be regarded as a dominant global doctrine from the late 1980s onwards, prescribing increased specialization along the vertical as well as the horizontal dimension.”* (Roness 2007:87)

ansees å ha funnet balansen i begrepsparenes motsetningsfylte spenningsfelt noe som gir fortsatt næring til strukturdiskursen innenfor det diskursive NPM feltet.

Autonomi og selvstyre versus sentral kontroll

Selv om presiseringen av en rekke begrepspar tilgjengeliggjør de for tematisk diskusjon, må de også ansees som ulike aspekter ved samme strukturer. Dette forstått som at desentralisering, autonomi/selvstyre og deregulering må ansees som en tilretteleggelse for å ”*let the managers manage*”, mens dertil sentralisering, sentral kontroll og reregulering skal gjøre det lettere å ”*make the managers manage*”. NPM predikerer riktignok et sammenfall mellom disse motsetningsfylte aspektene noe som likevel ikke underminerer forståelsen av dem som motsetningsfylte²⁶. Jeg vil i denne sammenheng dvele ved begrepsparet autonomi/selvstyre - sentral kontroll og kort belyse hvordan disse fremstår innenfor strukturdiskursen samt kan manifestere seg innenfor praksisfeltet.

Målet om økt autonomi og selvstyre ansees å måtte skje på bekostning av noen, og blir slik sett å anse som en *delegering* (Gregory 2007:225) til et fortrinnsvis lavere nivå. ”... *a central theme running through NPM reforms was the desire, if not relentlessly to “roll back the state”, then to try to “depoliticize” more and more areas of public policy-making.*” Hvorvidt denne delegeringen gjør myndighetsutøvelsen *mindre* politisk er i seg selv et svært omdiskutert tema i NPM litteraturen, men de politiske beslutningene flyttes i hvert fall til et (tilsynelatende) annet nivå. Motsatsen til denne delegeringen er styrkingen av sentralleddets kontroll hvor hensikten er (ibid:238): ”... *to enhance bureaucratic responsiveness to political will*”. Altså en *de facto* tiltakende politisk kontrollert myndighetsutøvelse.

Hvis man her ser bort fra den åpenbare koblingen disse motsetningsforholdene har til utviklingen av nyere og (kanskje) mer sofistikerte styringsregimer, omhandler denne forskyvningen av politisk myndighetsutøvelse også en ansvars- og skylddimensjon, av Christensen, Lægreid og Norman (2007:130) betegnet som ”*the blame focus*”. En dimensjon som tillegges (ikke ubetydelig) vekt ved politikeres valg av organisatoriske strukturer²⁷. I norsk sammenheng trekkes omorganiseringen av utlendingsfeltet (ibid:123) frem som

²⁶ Siste 20-30 års erfaringer med NPM reformer illustrerer vel mer enn noe annet, realismen i disse motsetningsforholdene.

²⁷ Også Hood (2006:224) vektlegger ansvars- og skylddimensjonen når han stiller spørsmålsteget ved: ”(...) *the value of transparency measures in a world of bureaucrats and politicians who often see their survival as dependent on their ability to turn blame-shifting and blame-avoidance into an art form.*”

eksempel i så måte. Dette i en tid preget av politisk turbulens knyttet til immigrasjon og innvandring: *"The structural change made in the immigration administration in 2001 very much reflected NPM thinking in providing agencies with more autonomy to prevent the political leadership from interfering in single cases."* Hensikten var også her (som teorien proklamerer) å flytte beslutningene til et *annet nivå*, da fra departementsnivå til direktoratsnivå. Dette samtidig som man implisitt endrer beslutningenes karakter fra å være politiske beslutninger til å bli forvaltningsmessige (ref. *depoliticize*). En slik delegering skulle også (som teorien proklamerer) tilsi en forskyvning av skyld- og ansvarsfokuset noe som skulle vise seg å ikke inntreffe (ibid:130):

"But this did not happen at all. Political executives still got the blame in one case after another, without having information about the case or being able to influence decisions (see Brunsson 1989). The minister could not stand this situation politically and used her hierarchical power to decide on a new solution in 2004."

Hvorvidt man omsider lykkes i å plassere skyldfokuset i utlendingsspørsmål utenfor den politiske sfære kan sikkert diskuteres. UDI skandalen i 2006 som kostet direktoratet sine to øverste ledere, mens den ansvarlige statsråden ble sittende, kan dog tolkes nettopp i den retning.

Hensikten med overnevnte er å illustrere en sammensatt diskurs som omhandler konkrete strukturer og organisatoriske løsninger. Påpekningen av sentrale og motsetningsfylte begrepspar innenfor diskursen illustrerer dernest strukturdiskursens karakter og sentrale *konfliktlinjer* (Jørgensen og Phillips 1999:64). Konfliktlinjer som til stadighet mobiliseres fordi strukturer (og fravær av strukturer) har *konsekvenser* (Schick 1996 i Christensen, Lie and Læg Reid 2007:41): *"The structure of public organizations is important because it affects the performance of government."*

Teknisk diskurs

Den tekniske diskursen innenfor det diskursive NPM feltet bærer med seg mye av sin selvforståelse fra strukturdiskursen og effektivitetsdiskursen, men er samtidig en klarere avgrenset diskurs da den søker å *fornekte* de politiske dimensjonene ved NPM reformene til fordel for de tekniske. Christensen og Læg Reid (2007:5) illustrerer denne tilnærmingen når de påpeker at:

"In the second instance NPM may really be seen as the optimal solution to widespread technical problems – that is, it is adopted to solve problems created by a

lack of instrumental performance or by economic competition and market pressure. In this instance NPM reforms are adopted not because of their ideological hegemony but because of their technical efficiency.”

Som sitatet illustrerer henter den tekniske diskursen mye av sin argumentasjon fra en instrumentell forståelse av økonomi og marked, og da som verdinøytral og upolitisk. Både effektivitets- og strukturdiskursen differensierer dette synet betraktelig. Effektivitetsdiskursen ved sin blinde tiltro til markedet som sådan, og strukturdiskursen med sine åpenbare politiske overtoner ikke minst mht. ansvars- og skyldfordeling (Christensen, Lægreid og Norman 2007:130). Like fullt bedrives en ytterst *teknisk* diskurs med stor tyngde innenfor feltet. En diskurs som kanskje ikke lenger er like opptatt av å fornekte de politiske og verdirelaterte dimensjonene, men som like ufortrødent proklamerer reformenes tekniske fortreffeligheter. Da ikke bare i kraft av deres tekniske overtruffenhet, men i kraft av å være *nødvendige*.

Tekniske løsninger på tekniske problemer

Med NPMs bakgrunn fra privat sektor er det kanskje ikke rart at reformene i stor grad definerte offentlig sektors problemer som av praktisk og teknisk karakter. Ikke minst datamaskinens inntog, først i industrien dernest i forvaltningen, illustrerer det tekniske fokuset reformene ble utviklet i overensstemmelse med. Margetts (2006:197) redegjørelse for utviklingen av ”digital government”²⁸ illustrerer dette:

”Digital government has developed across governmental organizations in advanced industrialized nations since the 1960s, as large-scale computer system proved themselves well suited for administrative tasks traditionally performed by government bureaucracy, particularly the processing of financial transactions.”

Selv om de tekniske utfordringene i kjølvannet av overnevnte omstillinger er reelle nok skal man ikke undervurdere den utøvelse av *definisjonsmakt* som diskursen målbærer. Da forstått som at de tekniske løsningene i økende grad ble fremstilt som løsninger også på bredere *samfunnsmessige* problemer (Blomgren and Sahlin 2007:157):

”In that sense, the various tools embraced by reforms; such as new management accounting models, could be seen as technologies (Miller 1994), as concrete practices and methods with the potential to realize ideals of wider societal programs.”

På denne måten innføres også nye *problemforståelser* hvorpå den tekniske diskursen proklamerer tekniske løsninger. Det er med andre ord ikke bare nye teknikker og tekniske

²⁸ *”Digital government is taken here to indicate the use by government of information and communication technologies, including the Internet, both internally and to interact with citizens, businesses, and other governments”* Margetts (2006:197)

løsninger diskursen målbærer i NPM sammenheng, men en ny virkelighetsforståelse og dertil logikk (ibid:157):

“These reforms were thus not simply changes in techniques, but represented a more fundamental shift of institutional change. They introduced a new institutional logic that guided, motivated, and legitimated activities and gave new meaning to priorities in the field.”

Selvlegitimering

Som ovennevnte antyder preges diskursens retorikk av en vesentlig *selvlegitimering* da tekniske løsninger vitterlig *er* løsningen på tekniske problemer. På denne måten blir den tekniske diskursen langt på vei å forstå som en *legitimeringsdiskurs* for flere aspekter ved NPM reformene. Ikke minst i forhold til tidligere omtalte diskurser. Dette da NPM reformene betegnes som reformatoriske *grep* (være seg for å øke effektivitet eller delegere myndighet), mens den tekniske diskursen og dennes problemforståelse proklamerer at nettopp reformatoriske grep er egnet til å løse sektorens utfordringer. Heald (2006:67, med henvisning til Kay 2002) diskuterer legitimeringsstrategier og påpeker i den sammenheng at: *“Legitimacy is the answer to the question: What gives them the right to do that”*. For den tekniske diskursen er det nettopp de *tekniske* problemene den henter denne legitimiteten fra.

Også Vabø (2007:216) diskuterer denne selvlegitimeringen som et sentralt aspekt ved NPM reformenes inntreden i spesifikt helsesektoren²⁹. Da med vekt på den definisjonsmakt reformene fører med seg/tilsier, og den (i hvert fall retoriske) optimisme problemforståelsen innhylles i:

“Optimismen reflekterer en underliggende oppfatning om at hjemmetjenestens utfordringer lar seg avgrense og definere som et teknisk problem – et «tamed problem» (jf. kapittel 2) – forutsatt at den rette kompetansen og de riktige verktøyene er ferdig utviklet.”

Optimismen blir i den forstand ikke bare å forstå som retorisk men som særs velbegrunnet all den tid man faktisk tror (og håper) at problemene er av grunnleggende teknisk karakter.

Motsatsen til denne problemkategorien derimot, bestående av såkalte *“wicked problems”*³⁰, gir ikke tilsvarende grunn til optimisme.

²⁹ Vabø (2002 og 2007) berammer sin diskusjon i hovedsak til hjemmetjenesten, uten at problemstillingene hun berører kan sies å begrense seg til denne delen av omsorgstjenestene, men må ansees som av allmenngyldig og prinsipiell karakter for hele helsesektoren.

³⁰ *“Rittel og Webber (1973) og senere Harmon og Mayer (1985) beskriver de sosiale tjenesteorganisasjonenes særegne utfordringer med utgangspunkt i to ulike kategorier av problemer – «tamed problems» og «wicked problems» – et begrepspar som har vært oversatt til «tamme» og «ville» problemer. Problemkategoriene utgjør ytterpunktene på et kontinuum.”* (Vabø 2007:35)

Vabø (2007:284) diskuterer også *konsekvensene* av det jeg her betegner som en teknisk diskurs innenfor omsorgsfeltet og konkluderer med at: *"Spørsmålet om hvordan omsorgsorganisasjoner bør designes for å få en best mulig balanse mellom ulike forvaltningsverdier, er dypest sett et politisk spørsmål. Det finnes ingen tekniske løsninger, bare politiske løsninger."* Hvilke karakteristika som kjennetegner (rene) politiske løsninger er derimot høyst diskutabelt. Statens overtakelse av sykehusene i 2002 er i så måte et godt eksempel. Dette da overtakelsen må betegnes som en politisk beslutning samtidig som de praktiske endringene og opprettelsen av helseforetakene bærer preg av å være tekniske grep. Være seg om dette er tekniske eller politiske løsninger, ser helsesektorens utfordringer uansett ut til å være langt fra løst.

NPMs instrumentelle "aura"

Mens Vabø (2007) illustrer den tekniske diskursens *virke* innenfor helsesektoren er det også et annet aspekt som er med på å gi den tekniske diskursen næring og nær sagt *armslag* innenfor det diskursive felt. Et aspekt som kan betegnes som NPM reformenes instrumentelle og teknokratiske *aura*, og som skiller dem ad fra tidligere tiders reformer (Gregory 2007:231):

"Unlike earlier programmes of administrative reform, most of which had largely pragmatic origins and designs, and were born of political processes characterized by opportunism, bargaining and negotiation, NPM has been more strongly technocratic in nature."

Som et resultat av denne tilsynelatende teknokratiske aura er Gregorys (ibid:231) poeng at reformene nærmest har passert *under* den politiske radaren:

"(...), but because state-sector reform is generally not an area of public policymaking that excites great political passions – even though its effects on citizens are profound and direct – its theoretical designs have been far less tempered by the pulling and hauling of partisan political interests."

Christensen, Lægreid og Norman (2007:128) påpeker dette også i norsk sammenheng hvor reformenes inntreden i 80-årene aldri reiste den store politiske debatten: *"Even though the first signs of NPM-influence in Norway emerged in the early 1980s, the new structure was supported by some rather straightforward instrumental arguments."* Mens man skulle kunne anta en viss politisk blokkdeling med høyresiden mer reformvillig enn venstresiden, påpeker Christensen, Lie og Lægreid (2007:22) at i Norge, i likhet med både Australia og New Zealand: *"... the reforms took place mainly while the Labour Party was in power"*. Dette gir igjen næring til en forståelse av reformene som tekniske løsninger på tekniske problemer, og

ikke som politiske veivalg. Den tekniske diskursens retorikk ser med andre ord ut til å ha vunnet frem³¹.

Målstyringsdiskursen

Som egen diskurs i et NPM perspektiv avfødes også *målstyringsdiskursen* av tidligere diskurser og kanskje særlig effektivitetsdiskursen. Da ikke umiddelbart men gradvis etter hvert som de tidlige NPM reformene gjør sitt inntog (Halligan 2007:45): *“The initial period of reform displaced traditional administration with a package of reforms based on management from which emerged the performance focus”*. Dette fokuset og dertil diskursens innhold omhandlet tidlig et resultat- og målfokus men fikk først mye senere (mange vil si veldig sent) et reelt *målstyringsfokus*. Det kan med andre ord sies å være en betydelig diskursiv vei å gå fra vektleggigen av *performance* til vektleggingen av *performance management*. Det er i dette spennet *målstyringsdiskursen* utfolder seg.

Det tidlige resultat- og målfokuset må sees i nær sammenheng med NPM modellenes markedsorienterte opphav og dertil innretning. Da med utgangspunkt i et mer eller mindre åpent marked bestående av selvstendige og suverene aktører. Defineringen og dertil reguleringen av resultat- og målsvar aktørene imellom var i en slik kontekst en nødvendighet. Dette tilsa at kontraktsfesting (Martin 1995a i Christensen, Lie og Læg Reid 2007:19) ble (og fortsatt er) et sentralt karakteristika og viktig suksesskriterium ved markedsmekanismene: *“A contract is an important feature in markets, even though NPM-inspired contracts in the public sector are often more relational than hard-edged private contracts.”* Kontraktsfestingen kan da ansees som et suksesskriterium som ikke mistet sin egenverdi ved overgangen fra regulering av ulike suverene aktører til regulering av en og samme aktør – det offentlige.

Overnevnte påpekning av kontraktsfestning av mer *relasjonelle* aspekter innenfor offentlig sektor kan her forståes som en overgang fra et (hard-edged) målfokus til et mer prosessorientert *målstyringsfokus*. Christensen, Lie og Læg Reid (2007:19) underbygger en slik forståelse når de vektlegger kontraktsfestingen som et *koordineringsredskap* innenfor det offentlige: *“Contracts may be a means to ensure co-ordination, for political leaders can use*

³¹ Spennende å merke seg at den tekniske diskursen i følge Christensen, Lie og Læg Reid (2007:40) utfordres av den rød-grønne regjeringens *“anti-NPM ticket”*. Christensen, Lie og Læg Reid stiller dog spørsmål ved hvorvidt dette ikke er mer retorikk enn praktisk politikk.

them to specify targets and objectives more clearly and to control performance via quantitative indicators for monitoring results and measuring efficiency.” Fra Webers tradisjonelle byråkrati medførte dette et ikke uvesentlig skifte av fokus (Halligan 2007:45). Dette da målene og dertil resultatene i stadig større grad ble styrende: *“Over about a decade, a new management philosophy was developed and implemented, replacing the traditional emphasis on inputs and processes with one on results.”* På denne måten, og med utgangspunkt i kontraktsfestingen, tiltar en særegen målstyringsdiskurs innenfor NPMs diskursive felt. En diskurs som riktignok må anses som innleiret i tidligere diskurser, men som også selv vil gi næring til nye.

Fokus på utbytte

Utbyttekategorien *outputs* (Christensen, Lie og Lægred 2007:33) står nærmest som et symbol for målstyringsdiskursen i et NPM perspektiv. Dette da: *“NPM also brought a shift in focus from inputs to outputs in the first generation of reforms. As a result of NPM, outputs are specified in contracts.”* Som Halligan (2007:45) presiserte tidligere representerer dette et tiltakende resultatfokus hvor også en i utgangspunktet *non-profit* offentlig sektor i økende grad skal stå til rette for sin ressursbruk. Også Hood (1991:4) vektlegger dette som grunnleggende for NPM reformene og betegner *“... greater emphasis on output controls”* som en av de 7 hoveddoktrinene til grunn for NPM. Da forstått som: *“Resource allocation and rewards linked to measured performance; breakup of centralized bureaucracy-wide personnel management.”* Også Hood (ibid:4) argumenterer herigjennom for et sterkere utbyttefokus og poengterer: *“[the] need to stress results rather than procedures”*.

Mens utbyttet i offentlig sektor anses som målbart gjennom utbyttekategorien *outputs*, er *ytelsene* og *prestasjonene* som gjøres til gjenstand for denne målingen av en annen karakter enn i det private markedet. Dette da en utgiftspreget offentlig sektor ikke nødvendigvis kan måles etter samme økonomiske bunnlinjerasonalitet som privat sektor. Halligan (2007:45) illustrerer dette når han poengterer at: *“Performance can be defined diffusely in terms of management improvements, more technically by reference to the standard components (efficiency, effectiveness and so on).”* Talbot (2005 i Halligan 2007:45) utdyper dette ytterligere når han: *“... reviews different dimensions of performance as accountability, user choice, customer service, efficiency, results and effectiveness, resource allocation, and creating public value.”*

Som overnevnte illustrerer inntar en rekke nye ytelser og dertil målsettinger målstyringsdiskursens retorikk. Dette ikke forstått dit hen at ikke bunnlinjerasjonaliteten i høyeste grad også gjør seg gjeldende innenfor det offentlige. Sistnevnte er særlig problematisert av Vabø (2002:149) mht. omsorgssektoren. Dette når hun påpeker faren for at NPM reformene og de ”markedsinspirerte styringsideene” fører til at: ”De etiske og normative perspektivene bringes til taushet og erstattes av et økonomisk rasjonelt perspektiv.”

Uavhengig av målstyringsens evt. resultat og konsekvenser (som jo er omstridt) avtegner det seg et bilde av en omfattende målstyringsdiskurs innenfor NPM feltet. En diskurs som ansvarliggjør og utfordrer det offentlige mht. stadig flere ytelser og som gir meningsinnhold til Alan Schick (i Halligan 2007:53) sitt *bilde* av ”the performing state”. Da en offentlig sektor: ”... *that is continuously open to, and reading its environment, and learning and changing in response: a state ‘inherently in transition’.*” At veien dit fortsatt er betydelig skal ikke underkjennes.

Evaluering

Mens ovennevnte illustrerer et diskursivt spenn innenfor målstyringsdiskursen fram til nåtid er den praksisnære delen av diskursen langt på vei å anse som en evalueringsdiskurs. Dette da formaliserte evalueringsprosesser relativt tidlig ble ansett å kunne ivareta både krav til og behov for, målstyring innenfor offentlig sektor (Halligan 2007:46): ”*Evaluation was seen as tying the loop in the management cycle, pronounced as the “crucial element” in managing for results, and linking policy development and programme implementation.*”

Evalueringspraksisen tok på 80- og 90-tallet ulike former og igjen utmerket Australia og New Zealand seg som ivrige reformstater³², mens bla. Norge befant seg i motsatt ende av skalaen (Lægreid, Roness and Rubecksen 2006b i Christensen, Lie og Lægreid 2007:37): ”*The performance-steering component proved particularly difficult to adapt to the Norwegian system*”.

Til tross for en mer nølende tilnærming i Norge, da i kontrast til Australias innføring av

³² Dette ikke forstått som at innføringen av evalueringsregimer var uproblematisk (Halligan 2007:58): ”*The handling of multiple functions has been problematic. In the first generation, Australian evaluation proved to be “the most difficult element of a “managing for results” approach”, the problems reflecting “its multiple, but linked objectives – improving program performance, assisting government decision-making, and as a quid pro quo for the devolution of authority to managers, thus contributing to accountability”. As a result, evaluation was controversial with mixed attitudes from public servants ranging from concern and confusion to resistance to using evaluation as a management tool.*”

obligatorisk (Halligan 2007:61) evaluering allerede på 80-tallet, illustrerer Hammer (2004:9) hvordan evalueringspraksiser også i norsk sammenheng i stadig sterkere grad gjør seg gjeldende. Dette i et så vidt bredt omfang at Hammer antyder at et: *"(...) evalueringsbasert styringsregime er i ferd med å etablere seg i Norge."* Som et eksempel på dette (ibid:10) trekker han frem innføringen i 2004 av den internettbaserte kvalitetsportalen for skolene:

"Her blir en rekke kvantitative målinger systematisert og gjort enkelt tilgjengelig samtidig som selve evalueringene (det å lese, forstå, sammenstille, bruke, etc.) i stor grad overlates til skolene og/eller kommunene. Dette systemet er et viktig eksempel på en stadig mer framtreddende måte å arbeide på i offentlig sektor; en form for standardiserte og sammenlignbare data anvendes som grunnlag for styring og kvalitetsutvikling, samtidig som forvaltningen av dataene desentraliseres så mye som mulig."

I tillegg til å påpeke styringsdimensjonen som ligger i denne type kvalitets- og målstyrings-systemer er Hammer særlig opptatt av *kunnskapstypene* som inngår i disse systemene samt *tolkningskompetansen* til brukerne av systemet. Førstnevnte da han (ibid:15) påpeker at evalueringene i praksisfeltet er mål/middel orienterte, basert på utelukkende kvantitative indikatorer, hvor: *"Konsekvensene er at en rekke kvalitative egenskaper ved livet må kvantifiseres for å kunne bli behandlet seriøst."* Dette innebærer at evalueringene og dertil kunnskapsforståelsen får en *"instrumentell slagside"* (ibid:13) på bekostning av mer fortolkende og kritisk evaluering³³. At dernest operasjonaliseringen og bruken av denne kunnskapen delegeres til praksisfeltet (ibid:17) må sies å underbygge denne slagsiden. Dette da *"(...) tallene oppfattes som objektive og derfor unødvendige å tolke; isteden kan vi overlate til mottagerne og det systemet de opererer innenfor å bruke dem i målrettede forbedringsprosesser."*

Selv om Hammer (2004) er ute etter å belyse hvordan evalueringene disiplinerer praksisfeltet gir han også et tidsbilde av en distinkt evalueringdiskurs. En diskurs som tidlig dominerte innenfor målstyringsdiskursen i NPM sammenheng og som henter kraft fra et stadig bredere praksisfelt hvor kvalitetsportalen for skolene kun er en av mange nyvinninger.

"The age of performance"

Mens effektivitetsdiskursen må anees å ha nådd sitt høydepunkt og dertil avgitt

³³ Hammer (2004:17) påpeker i denne sammenheng at evalueringssopdragene (og dertil evalueringene) dermed får et *"utpreget summativt preg"*. Dette i kontrast til vektleggigen av *formative* aspekter: *"Det mer formative aspektet som ligger i hermeneutisk og kritiske evalueringer, gitt at de åpner opp for refleksjon og diskusjon, har i mindre grad blitt knyttet opp mot evalueringens funksjon."*

meningsinnhold til nye kraftfulle diskurser, fremstår målstyringsdiskursen relativt ufullendt.

Også Halligan (2007:43) påpeker dette:

”Of the two big issues in public management of the last 15 years attracting extensive debate – markets and performance – markets received early critical attention with performance management only coming into its own recently. The most striking aspect of performance management has been its ever-increasing influence, with the 2000s becoming more clearly the age of performance.”

Dette gjør også målstyringsdiskursen til en løfterik diskurs som i lys av stadig nye erfaringer fra praksisfeltet omformer, utvikler og fornyer sitt meningsinnhold (ibid:43): *”As an international movement, performance management has evolved and incorporated more sophisticated measures (Schick 2001:a, Bouckaert and Halligan 2006), yet finely tuned and highly effective systems remain elusive.”* Det løfterike ligger her i den diskursive utviklingen av målstyringsdiskursen både innenfor og utenfor NPM feltet³⁴, og hva Halligan (ibid:62) betegner som: *”(...) a broadening of the coverage of performance management.”* Sistnevnte kan da forstås som en utvidelse både mht. målstyringens relevans, omfang og praksis, noe som nettopp er denne analysens ambisjon å utforske.

Brukerdiskursen

Som en del av det diskursive NPM feltet utkrystalliserer det seg gradvis en distinkt brukerdiskurs. En diskurs som omhandler ulike forståelser av brukeren og dennes rolle og funksjon. Brukerdiskursen må kunne betegnes som en noe ambivalent diskurs som trekker på ulike og delvis motstridende konnotasjoner innenfor den større NPM diskursen. Vabø (2007:43) problematiserer dette innenfor helsesektoren hvor man kanskje i særlig grad har fått utprøvd (i praksis) en rekke ulike *brukeroppfatninger*:

”Kravet om økt brukerorientering er i dag nærmest blitt et allestedsnærværende prinsipp. Det er imidlertid ikke klart og entydig hva som legges i begrepet (Andreassen 2004). Begreper om «brukerorientering» og «brukermedvirkning» er blitt absorbert i ulike ideologiske retninger, og de har dermed vært anvendt for å få gjennomslag for ulike og til dels motstridende reformtiltak (Ørstavik 1996, Vabø 1994, Vabø 1996, Vabø 2002a).”

Økt demokratisering

Blomgren og Sahlin (2007:174), igjen med henvisning til helsesektoren, peker på den *demokratiske* dimensjonen ved brukermedvirkning og hevder langt på vei at dette var

³⁴ *”Performance management is widely regarded as epitomizing new public management, yet it both pre-dates and persists strongly beyond NPM, and can be found to exist internationally despite NPM.”* (Halligan 2007:43)

foranledningen og motivasjonen til en bredere brukerdiskurs:

“During an era marked by democratic ideals, a new management and new rules were developed for the purpose of enabling citizens to influence health care through their political representatives, providing them with insight into and control over the profession.”

Hensiktene fremsto som ”*de beste*” og handlet i hovedsak om å gi brukeren medbestemmelse og påvirkningsmulighet gjennom politiske prosesser. Da medbestemmelse over et tilbud rettet mot dem selv som brukere. Også Christensen og Læg Reid (2007:8) viser til en slik tilnærming til grunn for en tradisjonell oppdeling i henholdsvis ”hard” og ”soft” NPM. Da med soft NPM innebefattende ”... *human factors, user-orientation, quality improvement and individual development*”. Altså en sammenstilling av ideelle mål og hensikter til storsamfunnets og individets (brukerens) beste³⁵.

Brukeren som forbruker

På det demokratiske bakteppet avtegner det seg dernest avskygninger av en noe annen forståelse av brukerens suverenitet. Da ikke (bare) som demokratiets unike bærere/representanter, men som unike *forbrukere* av offentlige fellesgoder. Forssell og Norén (2007:208) illustrerer framveksten av en forbrukerrolle og dertil forbrukerrettigheter når de poengterer at: ”*One trend of the 1990s that was reflected in the legislation was a new focus on the citizen. Various paragraphs in the legislation stipulated that the service provided should be adapted to the requirements of the citizen.*” Også Vabø (2007:193) påpeker denne endrede forståelsen av brukeren, da innenfor helsesektoren og i kontrast til en mer tradisjonell (og demokratisk forankret) klientrolle: ”*Tjenestemottakerne fremstilles ikke som hjelpeavhengige klienter, men som rettighetshavere/suverene forbrukere utstyrt med klare forventninger og krav.*” Grenseoppgangen mellom brukerens henholdsvis demokratiske rettigheter og forbrukerrettigheter er vanskelig å trekke med stø hånd. Like fullt baserer førstnevnte seg i større grad på demokratiets flertallsstyre mens sistnevnte vektlegger den individuelle medbestemmelsesretten. En medbestemmelsesrett som fremstår desto klarere når forbrukeren inntar rollen som *markedsaktør*.

Brukeren blir kunde

Blomgren og Sahlin (2007:174) beskriver dette utviklingsløpet, og derigjennom en diskursiv bevegelse, hvor brukeren som kunde er siste fase: ”*During a subsequent era, inspired by*

³⁵ Da i lys av en forståelse av demokrati og demokratiprosesser som et gode i seg selv.

business and marked by management and market thinking, health care began to define its customers.” Mens en demokratisk rasjonalitet i utgangspunktet tilkjenner brukeren sin rett og dertil rolle i brukerdiskursen er det nå markedets rasjonalitet som gir brukeren denne retten – da i kraft av å være kunde. Den diskursive bevegelsen gjør at brukerdiskursen i stadig større grad henter sin argumentasjon fra en større effektivitets- og markedsdiskurs, og må anees som (stadig kraftigere) innleiret i denne. Også den samfunnsmessige maktbalansen forrykkes (tilsynelatende) ved at brukeren fremstår som kunde. Vabø (2007:67) påpeker dette når hun sier at:

”I tillegg til å tilby en ny maktstruktur for velferdsorganisasjonen, gir NPM reformene en ny anskuelse av forholdet mellom befolkningen og det offentlige tjenesteapparatet. Forestillinger om avhengige klienter er byttet ut med forestillingen om den suverene konsumenten som velger og vraker, vurderer og korrigerer.”

Selv om Vabø (2007: 32) er opptatt av *realismen* i dette kundeforholdet særlig innenfor et marked bestående av knappe velferdstjenester underkjenner hun på ingen måte markedets disiplinerende kraft. Da med henvisning til Keat og Abercrombie (1991:3 i Vabø 2007:47) sin påpekning om at: *”Meeting the demand of the 'sovereign' consumer becomes the new and overriding institutional imperative.”*

Mens overnevnte illustrerer en diskursiv bevegelse hvor brukerens kundeforhold til samfunnet nå ser ut til å dominere diskursen, har brukerens *suverenitet* gjennomgående vært ubestridt. Da både i et demokratisk perspektiv så vel som i et forbruker- og kundeperspektiv. Den diskursive kampen derimot omhandler på hvilket *grunnlag* brukeren hevder sin suverenitet³⁶. En kamp man kan anta at vil tilta når kundens reklamasjonsrettigheter nødvendigvis ikke fungerer som forutsatt i et marked med ”kollektive, udelelige og knappe fellesgoder”³⁷.

Jeg opplever litt over halvveis i utledningen av diskursene innenfor NPMs diskursive felt et behov for å komme med en bemerkning. Det foregår nå etter utledningen av målstyringsdiskursen og brukerdiskursen en *taktendring* i utledningen av diskursene. Dette da de fire etterfølgende diskursene vil fremstå som nærmere beslektet med og dertil innleiret i målstyringsdiskursen (som er studiens analyseobjekt), enn tilfellet har vært så langt. Dette er tilfelle og for så vidt et sentralt poeng i analysen. Samtidig underbygger analysens funn at de etterfølgende diskursene kvalifiserer som distinkte diskurser og ikke utelukkende som diskursive posisjoner innenfor målstyringsdiskursen, noe de åpenbart også er. Dette da jeg anser de etterfølgende diskursene å *hver i sær* ha en distinkt kjerne som omhandler vesentlige og selvstendige spørsmål også *uavhengig* av målstyringsdiskursen. At funnene også tilsier at dette er fundamentale spørsmål *innenfor* målstyringsdiskursen forringer ikke dette.

³⁶ Og derigjennom hvem som tilkjenner *retten* til å betegnes som bruker.

³⁷ *”Brukerens legitime interesser er ikke, som for kunden, knyttet til vedkommendes betalingsvilje. Ettersom det dreier seg om kollektive, udelelige eller knappe goder, blir brukerens legitime interesser bestemt av kollektivets muligheter og innbyggernes behov slik de defineres av de politiske myndighetene.”* (Vabø 2007:32)

“Managing for outcomes” diskursen

Som omtalt under utledningen av målstyringsdiskursen, innebar NPM reformene økt fokus på resultater og måloppnåelse. Dette i kontrast til byråkatiets mer tradisjonelle vektlegging av ressurstilførsel og *“inputs”* (Halligan 2007:45). Den tilsynelatende dekkende oppdelingen mellom *“inputs”* og *“outputs”*, da sistnevnte forstått som resultater, differensieres (og problematiseres) ved introduksjonen av utbyttekategorien *“outcomes”* som en tredje variabel. En variabel som Christensen, Lie og Læg Reid (2007:33) påpeker at er av en mer utfordrende karakter enn de to førstnevnte: *“However, outputs are not the same as outcomes. According to Schick (1996), ‘the contracts do not specify outcomes because these may lie beyond the direct control of the contracting parties’”*. Schicks erkjennelse illustrerer at outcomes ikke (bare) er en mer raffinert og ambisiøs utgave av outputs men også er av en annen *variabelkategori* enn resultatene som måles i outputs. Dette er også utgangspunktet for og berettigelsen til, defineringen av en egen *“Managing for outcomes”* diskurs.

Mens outputs er en variabel tuftet på markedets rasjonalitet er det (også) andre faktorer (ibid 2007:34) (og rasjonaliteter) som introduseres med variabelen outcomes: *“However, outcomes are more than an aggregation of outputs and they are influenced by many different factors, some in control and others beyond control of the chief executives.”* Rasjonalitetene som her gjør seg gjeldende er i større grad verdiladede og politiske i sin karakter noe som skiller seg distinkt fra markedets bunnlinjerasjonalitet. Halligan (2007:51, fotnote) presiserer dette når han påpeker at: *“... outcomes represent what the government wants to achieve; and outputs and administered items represent how this is achieved”*. I lys av Hammers (2004:14) kritikk av den ensidige mål/middel rasjonaliteten til grunn for evalueringspraksissene, kan man hevde at den nye utkommekategorien i større grad åpner også for *“den hermeneutiske”* så vel som *“den kritiske”* rasjonaliteten innenfor målstyring (og derigjennom evalueringspraksis). Dette da en annen og mer inngående type evalueringsinformasjon vil være påkrevet når det offentlige i større grad skal arbeide (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:35): *“(…) in collaboration in order to secure shared outcomes.”*

Outcomes - a neglected component of performance

Heller ikke outcomes er en ny variabel i NPM diskursen og har i likhet med outputs fra 1980-tallet (Halligan 2007:53) blitt forsøkt operasjonalisert innenfor NPM reformene. Da ofte i et tilsynelatende konkurranseforhold til hverandre preget av en forfordeling av outputs, av

Schick (2001 i Halligan 2007:54) betegner som *"the outputs fetish"*. Gregory (2007:228) diskuterer årsakene til denne skjevfordelingen mellom utbyttekategoriene og påpeker at:

"(...) the creation of single-purpose agencies dedicated to the production of their clearly specified output classes, and held accountable for so doing by an increasingly stringent system of micro-management, exacerbated problems of inter-agency collaboration in the pursuit of collective public policy purposes."

Altså forstått som at strukturelle trekk ved NMP reformene var med å undergrave utbyttekategorien outcome ved at (ibid:228): *"The generation of organizational outputs became more immediately compelling than the achievement of longer-term outcomes."* Også Halligan (2007:50) legger samme problemforståelse til grunn når han med henvisning til New Zealand presiserer at:

"Third, outcomes, a neglected component of performance, were accorded prominence under a redesigning of the corporate planning system in 2001 (and the discarding of results areas). This has taken a distinctive form within an approach termed Managing for Outcomes (MfO), which was introduced to promote outcomes and to improve departmental planning, managing, and reporting, and to produce major improvements in public service performance."

Dette tilsier at det først i senere tid har utviklet seg en mer omforent forståelse av variabelenes utfyllende karakter i et målstyringsperspektiv, og derigjennom en erkjennelse av at (McPee 2005 i Halligan 2007:54): *"... performance management is ineffective unless both are integrated in the performance framework."* Denne tilsynelatende nyervervede forståelsen har preget mange av NPM reformene etter årtusenskiftet og må sees i sammenheng med en tiltakende erkjennelse av *utilfredsstillende* måloppnåelse. En måloppnåelse som heller ikke så langt har vist seg tilfredsstillende etter innføringen av *Managing for Outcomes* modellen.

Dette da (Halligan 2007:54):

"The majority of SOIs had not shown much improvement (CAG 2006), and there was a need to refine output and outcome indicators; improve the links between outputs and outcomes; and to enhance information on identifying and managing organizational risk."

Det er med andre ord fortsatt en vei å gå for å ivareta de større (*major improvements*) og ofte tverretatlige gevinstene som outcome kategorien forespeiler.

Som overnevnte utledning er ment å underbygge er *Managing for outcomes* diskursen en diskurs som ikke bare blott tilfører målstyringsdiskursen innenfor NPM feltet en ny utbyttekategori. Sett blant annet i lys av Hammer (2004) sin diskusjon om hvilke rasjonaliteter som dominerer innenfor målstyringsdiskursen (og dertil evalueringspraksis-

feltet) handler dette om større og dypere spørsmål enn kategorier som sådan. Dette da utbyttekategorien outcome ikke bare berammer utbyttmålingene men også legitimerer/ bebuder nye (typer) målsettinger innenfor NPM feltet og målstyringsdiskursen. At dette har vist seg å være utfordrende innenfor praksisfeltet, illustrerer kun *Managing for outcomes* diskursens relevans innenfor feltet.

Holistisk diskurs

Christensen og Lægheid (2007) spør innledningsvis i boken ”Transcending New Public Management” om reformperioden forstått som NPM er tilbakelagt³⁸ og om vi nå er inne i en post-NPM fase. Svarene gir de delvis selv og delvis sammen med sine medforfattere, og gir uansett næring til NPM diskursen. Problemstillingen som foranlediger spørsmålet knytter seg til reformenes utilsiktede³⁹ konsekvenser og reformstatenes håndtering av disse.

Konsekvenser betegnet som bla. en tiltagende *fragmentering* (Christensen, Lie og Lægheid 2007:22) av offentlig sektor, med følger både for styringsevne og politisk kontroll:

”Fragmentation occurs partly because there are too many agencies, and partly because there is a lack of common purpose for these agencies. Each organization is first and foremost responsible for its own activity (Review of the Centre 2001, 5) and finds it difficult to see the wood for the trees – that is, the whole-of-government agenda”.

Fragmenteringen må her sees som en (logisk) konsekvens av de strukturelle grep NPM reformene foreskriver både mht. vertikal og horisontal spesialisering. Dette med mål om *single-purpose organizations* (Christensen, Lie og Lægheid 2007:18) og eliminering av overlappende ansvarsområder organisasjonsleddene imellom. Dette resulterte i et økende behov for koordinering og samordning (Gregory 2007:228): *”(...) ‘siloization’ and fragmentation in the structural edifice of the state sector created a need for more pragmatic moves to “re-join” previously insulated organizational fiefdoms, especially policy ministers and their relevant operational arms.”*

En (tiltakende) *erfaringsbasert* forståelse for de motsetningsfylte målsettingene og reformkonsekvensene innenfor NPM er utgangspunktet for det jeg betegner som en *holistisk* diskurs.

³⁸ *”The central question being asked is whether NPM is finished.”* (Christensen og Lægheid 2007:1 med henvisning til Pollitt 2003)

³⁹ *”The expectations from the “official model” (Pollitt et al. 2004) or “public interest perspective” (James 2003) were that structural devolution and more managerial autonomy, combined with performance management, would improve performance and efficiency, without having negative side-effects on other values like control and democracy”* (Christensen, Lie og Lægheid 2007:21)

En diskurs som i likhet med *Managing for outcomes* diskursen søker å utfordre den markedsorienterte rasjonaliteten NPM reformene er tuftet på ved å innlemme andre og bredere perspektiv (Christensen og Læg Reid 2007:11):

”In contrast to the NPM reforms, which were dominated by the logic of economics, a second generation of reforms, initially labelled ”joined-up-government” and later ”whole-of-government”, was launched. This approach sought to apply a more holistic strategy, using insight from the other social sciences, rather than just economics.”

Det er denne tenkningen og (det tilsynelatende) bruddet med NPMs markedsorienterte rasjonalitet som berettiger spørsmålet om NPMs evt. opphør. Et spørsmål som i seg selv er interessant, men som i denne sammenheng ikke bidrar til annet enn å understreke det utvidede perspektivet den holistiske diskursen åpner opp for, også *innenfor* NPM diskursen.

Pendelvirkninger og optimale løsninger

Den holistiske diskursen som tiltar etter årtusenskiftet artikulterer behovet for nye grep for å styrke koordinerings- og styringsevnen, og manifesterer deg i konkrete reformmodifikasjoner (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:31 med henvisning til Peters 2004): *”International trends indicate a move towards greater coherence in the political-administrative system, and many political systems are now trying to rebuild some central governance capacity within the state.”* Det er viktig å merke seg at dette innenfor den holistiske diskursen omhandler *modifikasjoner* av tidligere reformer og ikke en retrett fra tidligere NPM teori. Hensikten er å (gjen-)opprette et bærekraftig forhold mellom behovet for spesialisering og behovet for koordinering⁴⁰. Dette med mål om å gjenvinne balansen mellom disse tilsynelatende motsetningsfylte interessene.

Christensen, Lie og Læg Reid (2007:19) påpeker at dette ikke er en ny *øvelse* innenfor NPM: *”In this respect the different phases of NPM reforms are part of a long-term cyclical trend, where periods of specialization are followed by more co-ordination.”* Samtidig som dette illustrerer at den holistiske diskursen gjorde seg gjeldende også i tidligere NPM tid, avtegnes det et utviklings- og evolusjonsløp som jeg mener er viktig for forståelsen av den holistiske diskursens *egenart*. Dette særlig i lys av den retorikk som lett rammer selverklærte holistiske ståsted og diskurser. En retorikk Sørhaug (2004:152, fotnote) målbærer når han påpeker at:

⁴⁰ *”Terms like ‘joined-up government’, ‘whole-of-government’, ‘reassertion of the centre’ and ‘horizontal management’, are often used to describe moves towards greater coherence.”* (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:25)

”Hver gang noen sier helhet, er det en god epistemologisk tommelfingerregel å forvente seg en brutal reduksjon av åpenhet og kompleksitet. Slike reduksjoner kan være nødvendige og fruktbare, men de bør være – mest mulig – erkjente. Når noen sier holisme, betyr det ofte at selvrefleksjon og selvsituering er kannibalisert av en uerkjent reduksjonisme. Det ”holistiske perspektivet” er en selvmotsigelse som har spist opp seg selv som perspektiv.”

Uten å bestride Sørhaugs treffende karakteristikker mener jeg at Christensen, Lie og Lægreids overnevnte henvisning til *”a long-term cyclical trend”* underbygger forståelsen av (den sanne) holismen i diskursen, og slik sett står seg godt mot Sørhaugs advarsler. Dette da man herigjennom viser til et utviklingsløp og implisitt til en læringsprosess i søken etter helhetlige løsninger. Barley og Kunda (1992:363) omtaler denne type sykliske utviklings- og læringsprosesser når de utforsker management diskursen forstått som en diskursiv pendling mellom rasjonelle og normative ideologier. I form av en detaljert gjennomgang av historiske utviklingstrekk og epoker tegner de et overbevisende bilde av et utviklingsløp kjennetegnet ved pendlingen mellom henholdsvis normativ og rasjonell retorikk. Holismen heri ligger i progresjonen og lærdommen fra pendelslag til pendelslag som til tross for ytterpolene aldri slår tilbake i samme posisjon (Sørhaug 2004:124): *”Pendling mellom poler skaper ikke lineær progresjon, men det kan skape, og skaper, noe vi kan kalle utvikling eller evolusjon (March 1999). Det er aldri det samme det som kommer tilbake, men det kan finnes et spor og en slags retning.”* Det er (troen på) denne retningen og utviklingen som gir mening til forståelsen av en holistisk diskurs innenfor NPM feltet.

Som overnevnte utledninger er ment å illustrere omhandler den holistiske diskursen en løsningsorientert og pragmatisk diskurs innenfor NPM feltet. En diskurs som søker å forene motsetningsforhold og utvinne lærdom også der man har mislyktes. En diskurs som er tro mot det NPM feltet den er en del av og som ikke er beredt til å erkjenne at NPM på noen måte er å anse som fullendt.

Erkjennelsesdiskurs

Christensen, Lie og Lægreid (2007:24) omtaler tre alternative framtidsscenarioer for NPM som reformbevegelse. Førstnevnte scenario tar utgangspunkt i en lineær utvikling *”... towards more market, management and efficiency”*. Altså en stø kurs basert på prinsippene til grunn for NPM. Det andre scenarioet omhandler en motreaksjon i form av *”... a return to some of the main features of the ’old’ system”*. Det tredje scenariet derimot omhandler en

fusjon mellom gammel teori og nye erfaringer gjennom "... a co-evolution of reform ideas, administrative practice and theory". Det vil i praksis si en revidering og fornying av tankegodset til grunn for NPM. Mens sistnevnte scenario har klare paralleller til den holistiske diskursens pragmatiske lærings- og utviklingsperspektiv, er det *motreaksjonen* til grunn for det andre scenariet som gir næring til erkjennelsesdiskursen. Ikke overraskende er det også dette scenariet som gir kraft og mening til diskusjonen om hvorvidt NPM som reformbevegelse er å anse som fullendt.

Erkjennelsesdiskursen er i NPM sammenheng å anse som noe av en *hybrid* diskurs. Dette da den i sin enkleste form består av en kapitulasjon og overgivelse av teorigrunnlaget til grunn for NPM reformene, mens den i sin andre ytterlighet fremstår som tuftet på visdom og dypere forståelse. Konnotasjonene diskursen henter kraft igjennom er dermed sammensatte og tildels motsetningsfylte med nærmest *regresjon* i ene enden av skalaen og progresjonsrettet *klarsyn* i andre enden. Begge skjønt enige om at NPM reformene har solgt en vare de ikke har evnet å levere (Gregory 2007:229):

"No-one would seriously claim that NPM, or any other reformist movement, could finally "solve" all the problems of governmental administration, without cost. Yet much of the early rhetoric surrounding NPM was couched in language that often seemed to promise precisely that, and it should surprise few that such overblown expectations remains unfulfilled."

NPM reformene avskrives

I sin enkleste men også ærligste form proklamerer erkjennelsesdiskursen at NPMs uforenlige intersemotsetninger har blitt for åpenbare og påtrengende til å overses (Gregory 2007:233):

"The paradox is that, in order to enhance effectiveness, the theoretical positions that underpin NPM need to be more sensitive to the need for political (both electoral and organizational) coalition-building; but it cannot really do this because NPM itself is based firmly on the belief – stemming largely from its positivist roots – that good public management should be essentially apolitical."

Oppfattelsen finner næring i forskningsfunn som viser til svekket politisk kontroll i kjølvannet av reformene⁴¹, men forfekter egenhendig konklusjonen om motsetningsforholdenes uforenlighet. Erkjennelsesdiskursen tar dermed form som en kritikk av NPM reformenes

⁴¹ Christensen, Lie og Læg Reid (2007:23) gjennomgår ulike måter å vurdere/måle politisk kontrollevne og sier gitt valg av premisser at "This indicates that NPM reforms have contributed to problems of fragmentation and lack of political steering in Australia as well as in New Zealand." Også norske funn underbygger samme slutninger (ibid:24) og gir derigjennom kraft til erkjennelsesdiskursen.

teoretiske grunnlag og erkjenner få andre utganger enn NPMs endelikt (og en evt. retur til "the old system".) Selv om ikke all systemkritikk av NPM skal tolkes som å dra veksler på erkjennelsesdiskursen er det fra denne kritikken, og særlig den erfaringsbaserte, erkjennelsesdiskursen henter/tilkjenner ikke minst sin *retoriske* kraft.

Det andre ytterpunktet i erkjennelsesdiskursen henter også sin kraft og argumentasjon fra de erfaringsbaserte manglene og utfordringene ved NPM reformene. I likhet med forannevnte anser man også her å stå ovenfor grunnleggende sett *uforenlig* motsetningsforhold. Der dette ytterpunktet avviker fra forannevnte er derimot mht. konsekvensene av dette motsetningsforholdet. Der forannevnte helt avskrev NPM sitt teorigrunnlag, velger dette ytterpunktet å ikke ta stilling til teoriens holdbarhet, men kun erkjenne NPMs begrensinger (Gregory 2007:240):

"So, in a post-NPM era there will need to be stronger recognition of a much wider variety of means to assess performance. Public scrutiny of public policy-making and its impact is always partial, fragmented, and based on partisan rather than any 'immaculate perception'. In politics as in life, believing is seeing as much as seeing [is] believing. Why not recognize and embrace this reality, and acknowledge that the assessment of governmental performance, especially in the broad scope of social policy-making, is about story-telling, narrative, and political argumentation based on incomplete and ambiguous evidence, both formal and 'anecdotal'?"

Selv om problemforståelsen i overnevnte ikke nødvendigvis skal bestrides forfektes det en forståelse av at løsningene på utfordringene ligger *utenfor* NPM reformenes teoretiske rekkevidde. Løsningene ligger derfor i en "post-NPM" tid som i beste fall er et supplement til NPM. Det er denne avskrivningen av NPM som kjennetegner dette mer sofistikerte ytterpunktet av erkjennelsesdiskursen. Der den holistiske diskursen uttrykker tro på at NPM kan utvikle seg til å ivareta også overnevnte mangler, avviser erkjennelsesdiskursen dette. NPM ansees som fullendt i form av at den ikke tilkjenner et ytterligere potensial (Gregory 2007:240):

"And in the seemingly relentless quest to make policy "outcomes" measurable, it may behoove people to reflect on the wisdom of trying to render unmeasurable outcomes measureable. Perhaps for politicians and policy analysts a new rendition of the Serenity Prayer might assist in such an attitudinal transformation: 'God grant us the serenity to resist measuring the outcomes that cannot be measured, the tools to measure those that can be, and the wisdom to know the difference'."

Det sofistikerte ved dette ytterpunktet er retorikkens tilsynelatende klokskap hvor man ikke går inn i en diskusjon om teorigrunnlagets holdbarhet men blott erkjenner at løsningene og veien videre ligger utenfor NPM. Som "klarsynthet" bønnen illustrerer, må vi *forstå* at NPM

og dens målstyringsrasjonalitet har nådd sitt potensial. Erkjennelsesdiskursen virker derfor lammende på NPM feltets andre diskurser da den flytter diskusjonen ut av NPMs diskursive sfære. Dette da erkjennelsen proklamerer at *innenfor* denne sfæren er det intet mer å hente – heri ligger erkjennelsen.

Diskursiv underminering av NPM feltet

Erkjennelsesdiskursen er en besnærende diskurs å dra veksler på i møte med tilsynelatende massive utfordringer knyttet særlig til målstyring innenfor en NPM virkelighet. Dette i en tid hvor, som Hammer (2004:15) så treffende poengterer: *”... offentlig sektor (akkurat nå) gjennomstrømmes av iherdige forsøk på å redusere virkeligheten til et lite antall, mest mulig eksakte indikatorer.”* Diskursen manifesterer seg oftest lavmælt, tidvis som et (treffende) *apropos*, men alltid godt forkledd som visdom. Dette ikke forstått dit hen at det ikke kan være reell visdom som framvises, noe som i og for seg er uinteressant for diskursens lammende virkning. Vabø (2007:284) trekker på erkjennelsesdiskursen når hun som tidligere omtalt påpeker (erkjenner) at: *”Det finnes ingen tekniske løsninger, bare politiske løsninger. For den som får et nært innblikk i omsorgshverdagen, slik jeg har fått gjennom mine intervjuundersøkelser, er det nærliggende å spørre om ikke hensynet til effektivisering og innsparing nå har nådd sin grense.”* Uten å betvile sannhetsgehalten i utsagnet sier hun nettopp at løsningene må finnes utenfor eller som et tillegg til NPMs rasjonalitet. Dette da det ikke finnes ”tekniske løsninger”.

Også NOU 2004:2 ”Effekter og effektivitet” drar i sin omtale av NPM klare veksler på erkjennelsesdiskursen. Dette gjennom å først påpeke at (ibid:68): *”I flere av de landene som sto i bresjen for NPM-reformene, blant annet i New Zealand, reverseres nå prosessene.”*

Dernest ved å av dette slutte at:

”Det er grunn til å tro at fokus på effektivitet og økt konkurranse innebærer redusert fokus på politiske målsettinger, som inntektsfordeling eller distriktspolitikk.(...) NPMs innebygde fokus på delegering og desentralisering kan derfor lett komme i konflikt med myndighetenes ønske om bedre samordning av sektorpolitikker for å oppnå for eksempel distriktspolitiske målsettinger.”

Når dette blir stående som utredningens avsluttende bemerkninger om NPM reformene må dette ansees som en avskrivelse av NPMs potensial til å ivareta disse åpenbart motsetningsfylte interessene. I lys av erfaringene fra New Zealand og Australia slutter man at løsningene på, og dertil ivaretakelsen av, de distriktspolitiske målsettingene ligger *utenfor* hva

NPM reformene kan mestre.

Som overnevnte utledning og etterfølgende eksempler er ment å illustrere pågår det en diskurs innenfor NPM sitt diskursive felt som finner næring i de erfaringsbaserte utfordringene NPM konfronteres med. Utfordringer som i høyeste grad er reelle og som langt på vei manifesterer seg innenfor flere av feltets diskurser. Det særegne med erkjennelsesdiskursen er dog at den innenfra, med NPM feltets egen problemforståelse i ryggen, er egnet til å underminere feltets konstruktive søken etter forbedringer. Dette da den i sin mest sofistikerte form proklamerer at NPM blott har nådd sitt potensial som reformbevegelse.

Transparencydiskursen

Betegnelsen *transparency* blir tilkjent stadig økende oppmerksomhet og betydning innenfor management- så vel som governancelitteraturen i nyere tid. Dog med noe ulikt meningsinnhold fra litteraturhenvisning til litteraturhenvisning, noe som antyder at betegnelsens bebudede ”gjennomsiktighet” slett ikke skal forveksles med entydighet.

I boken ”*Transparency: The Key to Better Governance?*” redegjør Hood (2006b:9) for *transparency* betegnelsens opphav. Han sporer selve ordet tilbake til før grekernes tid og går bla. via politivitenskapens vektlegging av ”sosial transparens” på attenhundretallet, før han tilkjenner gir Bentham den *dubiøse* æren av å: ”... *have been the first to use ”transparency” in its modern governance-related sense in English*”. Betegnelsens meningsinnhold må da sees i sammenheng med Benthams eget utsagn (ibid:9): ”*I do really take it for an indisputable truth, and a truth that is one of the corner-stones of political science – the more strictly we are watched, the better we behave*”. Til tross for Benthams kontrollmotivasjon gir han begrepet *transparency* et meningsinnhold knyttet til et *fullstendig innsyn* og en type *fullstendig åpenhet*. Det er denne *åpenheten* også Hood (ibid:19) konkluderer med at kjennetegner begrepet på tvers av divergerende motivasjoner:

”At some level they all translate into some view of openness about rules and behavior, but those to whom they apply – citizens, governments, organizations – are different, and the underlying doctrines of governance that they reflect may be conflicting.”

Mens *transparency* langt på vei har blitt å anse som ensbetydende og sammenfallende (Heald 2006b:26) med *åpenhet*, er det enkelte som søker å differensiere mellom de to begrepene. Dette ikke fordi man anser de som motsetningsfylte, men fordi man anser *transparency* å

forutsette noe *mer* enn blott åpenhet. Larsson (1998:40-2, i Heald 2006b:28) uttrykker nettopp dette når han sier at: *"... transparency extends beyond openness to embrace simplicity and comprehensibility."* Det adderes altså noen tilleggsverdier til denne åpenheten. Tilleggsverdier som tar høyde for en mottaker som skal oppleve/erfare åpenheten som reell. I likhet med Heald (2006) legger jeg denne forståelsen av transparency til grunn også for min bruk av betegnelsen.

Transparencydiskursens lovnad

Som ovennevnte illustrerer ligger det mye diskursiv sprengkraft i definisjonen av betegnelsen. Dette med åpenbare konsekvenser for transparencydiskursens omfang og avgreninger. Slik sett skiller den seg ikke nevneverdig fra mange av de andre diskursene som har blitt avdekket gjennom analysen. Samtidig ligger det en særegen *intensitet* i transparencydiskursen. En intensitet tuftet på *forventninger* (Blomgren og Sahlin 2007:159):

"Common to the vast majority of accounts that we have encountered during this data collection exercise is the fact that transparency is described in very positive terms; it is almost seen as something of a panacea to treat all the ills and shortcomings of the systems".

Disse forventningene manifesterer seg dernest i konkrete reformambisjoner innenfor store deler av offentlig (så vel som privat) sektor (ibid:155)⁴²:

"Pleas for the need for better transparency are found everywhere – in the introduction of new forms of corporate governance measures with advanced reporting, extended rule systems; in the enhanced concern across world society about corruption and the need to come to terms with it; in new forms of research policy and research financing; in all kinds of media coverage; and in architecture with the current trend of building with glass facades."

Selv om ambisjonene om økt åpenhet og innsyn virker ideelle og som godt samsvarende med demokratiske idealer er ikke motivasjonen bak ønsket om åpenhet nødvendigvis så entydig motivert. Dette da noe *ulike* rasjonaliteter ligger til grunn for ønsket om økt transparency.

Effektivitet vs demokrati og medvirkning

Transparencydiskursen kan langt på vei sies å kjennetegnes gjennom å hente sin berettigelse fra henholdsvis effektivitetsdiskursen og brukerdiskursen. Dette forstått som to diskursive

⁴² I NPM sammenheng påpeker Hood (2006b:16) at: *"It seems to have been in the 1980s that the term "transparency" came into widespread usage to denote a "cost center" approach to government accounting"*

ytterpoler med markedsinspirert effektivitet i ene enden av skalaen og demokratisk motivert brukermedvirkning i andre enden. Blomgren og Sahlin (2007:156) illustrerer dette med hensyn til helsesektoren når de påpeker at:

”At first glance, the quest for transparency seems to be a logical aftermath of the driving power to create health care markets with purchasers and providers and to construct patients and citizens as customers.(...) But there are also indications suggesting that the quests for transparency have a slightly different focus and partly also different rationales than those underlying the managerial reforms of the 1980s and 1990s. If the central value governing the institutional practice during the period of the managerial reforms was efficiency of service provision, the quest for transparency seems more strongly connected to ideals of patient rights and democracy.”

Mens motsetningsforholdet mellom de divergerende rasjonalitetene diskursen trekker på er påfallende innenfor helsesektoren, noe ikke minst Vabø (2007:245)⁴³ illustrerer, er det andre sektorer som med større letthet drar veksler bare på en av rasjonalitetene innenfor diskursen. Marcussen (2007:137) illustrer dette ved sin gjennomgang av sentralbankenes streben etter økt transparency, hvor han påpeker at: *”In the world of central banking, transparency is chiefly seen in terms of efficiency gains, and not primarily as an institutional feature that enhances democracy and legitimacy.”* Selv om som dette er ment å illustrere de ulike rasjonalitetene transparency reformene drar veksler på, illustrerer det kanskje mer enn noe annet forskjellen på sentralbankenes mer abstrakte økonomiske virksomhet og omsorgssektorens *omsorgsvirksomhet*.

Transparency som udelt gode

Selv om transparencydiskursen identifiseres som innleiret i både effektivitets- og bruker-diskursen med de dertil motsetningsforhold som måtte kunne avledes av dette, fremstår transparency fortsatt som et udelt gode⁴⁴. Da et gode som blir ”bedre” desto mer man får av det. Heald (2006:59) problematiserer dette når han stiller spørsmålet: *”Is transparency to be valued intrinsically or instrumentally, or both? Put differently, is transparency a core concern or is it a building block for other valued objects sought by public policy?”* Mens transparency forstått som en *egenverdi* (intrinsic value) underbygger forståelsen av et udelt gode, differensierer den instrumentelle tilnærmingen dette betraktelig. Dette da transparency som et

⁴³ *”I kommunen der de lokale fagorienterte kvalitetsgruppene befant seg, var det utviklet flere prosjekter og planer som hadde en klar forankring i NPM ideene. Målet for interne konsulenter og ledere var å gjøre omsorgstjenesten mer transparent og styrbar. Dette pekte i retning av at yrkesutøverne kom under et sterkt krysspress: De hadde mobilisert entusiasme og motivasjon til å fortsatt fungere som selvstendige, ansvarlige yrkesutøvere, samtidig som deres arbeidsbetingelser fortsatt var preget av administrasjonens styringskrav.”* Vabø (2007:245)

⁴⁴ *”We might almost say that ‘more-transparent-than-thou’ has become the secular equivalent of ‘holier than thou’ in modern debates over matters of organization and governance”* (Hood 2006b:3)

virkemiddel i søken etter andre (og større) goder må avbalanseres i forhold til evt. andre virkemidler. Heald (2006:71) argumenterer klart for en instrumentell tilnærming og konkluderer med at: *"The beneficial nature of transparency is contingent upon the directions and varieties of transparency that occur and on the habitat with which they interact."* Også Roberts (2006:119) underbygger en slik forståelse når han ved gjennomgang av den transparency inspirerte "Freedom of Information (FOI)" lovgivningen finner at: *"FOI law will not produce a culture of openness. Nor is it clear the FOI will improve trust in government. Indeed, trust in government declined in both the United States and Canada even after the adaption of their FOI laws"*. Samme argumentasjon, mht. betydningen av de bredere situasjonelle og kontekstuelle aspektene åpenheten iverksettes innenfor, danner også bakgrunnen for Healds (2006b:41) advarsler mot en tiltakende rangering av transparency. Dette da han:

"(...) urges caution in the face of contemporary enthusiasm for the construction of indexes of transparency. This activity encounters a fundamental difficulty, arising from the multiple directions and varieties of transparency and the mediating effects of habitat."

Igjen en understreking av Larssons poeng om at *"transparency extends beyond openness"*.

Som utledningen av transparencydiskursen illustrerer er den en kompleks diskurs som i tillegg til å være innleiret i en bruker- og effektivitetsdiskurs også i høyeste grad er å anse som innleiret i målstyringsdiskursen i NPM sammenheng. Dette med en særlig nåtidig *relevans* nært knyttet opp til diskursens egne forventninger til suksess (ref. diskursens lovnad)⁴⁵. Samtidig har jeg gjennom ovennevnte gjennomgang forsøkt å illustrere diskursens særegne retorikk knyttet til verdien av åpenhet. Dette gjennom de diskursive motpolene representert ved henholdsvis "intrinsically" og "instrumentally" transparency. Videre illustrerer bla. eksempelet med innføringen av FOI lovgivningen hvordan transparency representerer en verdi så ladet med demokratiske idealer at Larssons tilleggsverdier fort tilsidesettes ved implementering av transparency tiltak/reformer innenfor praksisfeltet. Nettopp disse motsetningsforholdene og diskursens ulike rasjonaliteter og motivasjoner, gjør transparencydiskursen særlig kraftfull innenfor det terrenget analysen har søkt å avdekke. Et terreng hvor transparencydiskursen utgjør niende og siste diskursive funn *innenfor* NPMs diskursive felt.

⁴⁵ Både *relevansen* og forventningen om *suksess* illustreres godt gjennom daværende helse- og omsorgsminister Sylvia Brustad sine uttalelser til Aftenposten 20.01.08 ang. fritt sykehusvalg: *"Min ambisjon er at folk må få vite hva de kan forvente seg. Da blir informasjon om dødelighet, komplikasjoner, infeksjoner og annet viktig. Det er ingen grunn til å holde noe skjult, men vi må sammenligne de samme tingene. Det pågår et arbeid med å få ut mer kvalitetsindikatorer til folk. Da kan pasienter velge sykehus både ut fra ventetid og kvalitet."*

Kapittel 5: Målstyringsdiskursens ”andre” markører

Tilstøtende diskurser til NPM feltet

Som redegjort for innledningsvis har jeg gjennom analysen også gjort diskursive funn som jeg anser at ligger *utenfor* NPMs diskursive felt, men som like fullt er sentrale både for NPM diskursen og for målstyringsdiskursen. Disse må forstås som diskurser som a) påvirker NPM diskursen utenfra samtidig som de; b) internaliseres i de ulike diskursene innenfor NPMs diskursive felt. Grensesnittet mellom *innenfor* og *utenfor* utydeliggjøres derfor av en internaliseringsprosess. Avgjørende for min kategorisering av diskursene som tilstøtende til NPM feltet er i denne sammenheng at de ikke kan oppfattes å være *avfødd* av NPM diskursen men har et (klart) preg av å komme annenstedsfra. At de i ulik grad er internalisert i f.eks. NPMs målstyringsdiskurs endrer ikke dette. Vil også i denne sammenheng få minne om at diskursene *er* å anse som analytiske konstruksjoner, da konstruksjoner betinget av den diskursorden analysen er tuftet på. Dette gjelder også for de tilstøtende diskursene selv om jeg her også møter på mer allment etablerte diskurskategorier.

Reguleringsdiskursen

På samme måte som NPM kan betegnes som et styringsregime eller gjerne som en *styringsdoktrine*, da basert på de tidligere omtalte diskursive *momenter* (samt evt. andre *utenfor* analysens diskursorden/blikk), gjorde også en annen doktrine (*lære*) seg gjeldende i samme tidsrom. Dette gjennom utviklingen av nye *reguleringsregimer*. Selv om også NPM i høyeste grad regulerer offentlig forvaltning kjennetegnes de nye reguleringsregimene av sine *reguleringsmekanismer*. Dette i kontrast til regulering gjennom lovgivning og fastsettelse av spesifikke regler og rutiner (Painter 2007:90):

”The state’s traditional regulatory roles of a mix of direct provision and ‘setting down rules and powers’, honed over decades of social and economic protection, are supplemented or substituted by various modes of hands-off oversight and more light-handed regulation, including self-regulation.”

Det jeg betegner som *reguleringsdiskursen* omhandler i denne sammenheng utviklingen av, og retorikken til grunn for disse nye regimene.

Et mer ensidig idegrunnlag

Som poengtert under utledningen av effektivitetsdiskursen trekker etableringen av de nye reguleringsregimene, og dertil reguleringsdiskursen, i stor grad veksler på effektivitetsdiskursen og da særlig dens markedsorienterte rasjonalitet. I motsetning til NPM kan man hevde at reguleringsdiskursen langt mer *ensidig* henter sin berettigelse nettopp herfra. OECDs⁴⁶ tilnærming til utviklingen av nye reguleringsregimer illustrerer dette når det poengteres at: *"In the OECD area, they aim to create effective, market-oriented regulatory, competition, trade and investment regimes and institutions, [and high standards of social and environmental protection]."* Også Painter (2007:93) underbygger en slik ensidighet når han uttaler at: *"Market access has become the rallying cry for the new supranational regulatory regime."* Mens NPM reformene sliter med sine åpenbare motsetningsforhold mellom økt autonomi og økt styring, og mellom mer sentralisering og mer desentralisering, er reguleringsdiskursen i større grad berammet og dertil begrenset av markedets effektivitetsfokus. At man gjennom særordninger og lovgivning kompenserer for eventuelle svakheter, mangler og uønskede effekter ved reguleringsregimene, endrer ikke reguleringsdiskursens (ensidige) retorikk.

"Mekanisk" legitimitet

Reguleringsdiskursen drar også klare veksler på den tekniske diskursen og dennes foreskriving av *tekniske* løsninger på i hovedsak tekniske utfordringer. Dette gjennom reguleringsdiskursens vektlegging av konkrete regulerende *mekanismer* for statens styring (ibid: 90):

"The so-called 'regulatory state' is characterized both as a product of a changing global economic order and also as a constellation of new regulatory techniques and organizational forms. Its central features are the increasing scope of pro-competitive regulation by independent regulators and the deployment of a different mix of regulatory instruments."

Selv om også reguleringsdiskursen har ambisjoner om å ivareta sosiale goder og verdier (ref. OECD sitatet) ligger det i diskursens ambisjoner om *selvregulering* (som det optimale) klare mekaniske konnotasjoner. En oppfatning som underbygges av diskursens ambisjoner om å legge reguleringen utenfor/ovenfor et statlig (juridisk) styringsnivå (ibid: 91): *"Not only is there a new mix of techniques but also a greater reliance on 'para-state' and non-state actors."* Dette tilsier at de håndhevende aktørenes legitimitet (og dertil reguleringsregimets

⁴⁶ http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html (11.02.2011)

legitimitet) bæres oppe av de omforente mekanismer de håndhever. Mens overnasjonal lovgivning henter sin legitimitet fra lovteksten henter reguleringsregimet sin legitimitet fra *reguleringsmekanismene*. Mens det er diskursens avgrensede og dertil ensidige idegrunnlag og retorikk som plasserer den utenfor NPMs diskursive felt, er det tiltroen til regulering som styringslære⁴⁷ som tilfører målstyringsdiskursen ytterligere meningsinnhold.

”Likeverdige aktører” diskursen

Som også reguleringsdiskursen er egnet til å illustrere har det fra Webers byråkrati og frem til vår tid skjedd en forskyvning og forandring hva angår rollefordelingen mellom henholdsvis offentlige og private/ikke-offentlige aktører. Denne forskyvningen har i høyeste grad skjedd innenfor og som et resultat av NPM reformene⁴⁸, men har også manifestert seg uavhengig av NPM. Fremveksten av overstatlige så vel som ikke-statlige aktører i tilknytning til nye reguleringsregimer illustrerer dette (Painter 2007:91):

”The growth of independent regulators and the use of more indirect forms of regulation are accompanied by a growth in the power and role of industry experts. Enforcement roles are shared with private ‘regulatory officers’ employed both by industry associations and by large corporations in their compliance divisions.”

Dette er utgangspunktet for det jeg betegner som en *likeverdige aktører* diskurs. En diskurs som ikke skal forstås dit hen at skillet mellom offentlig og privat utviskes, men snarere at skillet mellom aktørene ikke lenger følger tradisjonelle rollemønstre.

Public-Private Partnerships

Rollefordelingen mellom offentlige og ikke-offentlige aktører problematiseres særlig mht. fremveksten av Public-Private Partnerships (PPPs). Av Forssell og Norèn (2007:203) betegnet som en av tre *”Market-type Mechanisms to Provide Government Services”*. Som betegnelsen illustrerer omhandler PPPs en regulering av *aktørrollene*⁴⁹ innenfor et partnerskapsamarbeid. Dette samtidig som (partnerskaps)formatet i seg selv tilsier en mer likeverdig relasjon enn NPMs tradisjonelle bestiller/utøver modell (Roness 2007:70) skulle tilsi. Greve og Hodge

⁴⁷ *”Thus, the emergence of the regulatory state is a combination of bottom-up, top-down and horizontal processes (Levi-Faur 2005). The result is not a “new kind of (Australian or Malaysian) state” but a new set of administrative forms and practices inserted into each distinct national political and institutional setting, hence taking on more and more a life of their own that transcends state boundaries.”* (Painter 2007:107)

⁴⁸ *”Using private-sector organizations to deliver public services and infrastructure are seen as the key to the ‘marketization’ part of NPM in almost any account in the literature”* (Greve og Hodge 2007:181)

⁴⁹ *”PPPs have become increasingly popular as a form of organizing the interface between public- and private-sector organizations around the world.”* (Greve og Hodge 2007:179)

(2007:182) vektlegger dette når de poengterer at: *”PPPs are also about challenging the principal-agent relationships normally associated with public-sector contracting and entering the area of principal-principal relations and win-win situations.”* Da en prinsipal-prinsipal relasjon mht. deling både av risiko, ansvar og potensiell gevinst. Mens prinsippet om involvering av privat sektor kjennetegner NPM er det *likeverdigheten* i relasjonen som ansees som et brudd med NPM reformene (ibid:183):

”In theoretical terms, PPPs have been interpreted as a continuation of the NPM agenda because the latter advocates private-sector involvement in delivering public services and continues the policy laid out in already existing legislation on contracting out and privatization of state assets. PPPs have also been interpreted as a break with the more radical marketization profile associated with the NPM agenda as they have focused on the shared-power potential found in much of the literature on networks in public policy and management and emphasized co-operation.”

Samtidig, og som en konsekvens av de nye samarbeidskonstellasjonene endres også maktforholdet mellom partene med potensial også for en mer balansert og likeverdig *maktfordeling* enn bestiller/utøver modellen tradisjonelt skulle tilsi.

En ny spillebane

Utviklingen av prinsipal-prinsipal relasjoner mellom offentlige og private aktører må også sees i sammenheng med en rekke samfunnsmessige utviklingstrekk. Da ikke minst framveksten av nye forvaltningsområder med dertil høy grad av spesialisering som igjen har skapt behov for nye samarbeidskonstellasjoner. Også Greve og Hodge (2007:182) påpeker dette når de sier at:

“The concept of PPPs emphasizes that no one organization can solve problems alone and that, to find solutions to complex public policy tasks, public- and private-sector actors must form new institutional arrangements that allow for participation from both sectors.”

Som også overnevnte sitat antyder (ref. ”allow”) så kjennetegnes ofte diskursen av en retorikk hvor de private aktører ”har fått lov til å slippe til”. En retorikk som tidvis kamuflerer bakgrunnen for og årsaken til at nye aktører har ”blitt tatt med på laget”. Selv om dette stadig utgjør en sterk posisjon innenfor diskursen har også de offentlige aktørene (nødvendigvis) endret status. Dette da de i stadig flere sammenhenger må konkurrere på samme vilkår som de private aktørene være seg innen renhold eller eldreomsorg. Slik sett antyder og rommer diskursen en *ny spillebane* hvor private og offentlige aktører ikke nødvendigvis møtes på hverandres premisser men på grunnleggende sett *nye og mer like(verdige) vilkår*.

Det jeg har klassifisert som den likeverdige aktører diskursen omhandler altså endrede rollemønstre og samarbeidskonstellasjoner, og rommer både erkjennelsen, fornektelsen og kamufleringen av det jeg her betegner som en ny spillebane for offentlig og privat samhandling.

Vitenskapliggjøringsdiskurs

I et kunnskapsintensivt og progressivt samfunn tillegges (og innehar) kunnskap og vitenskap en stadig mer sentral rolle. Dette ikke minst gjennom at kunnskaps- og teknologiintensive næringer utgjør hjørnesteinene i en globalisert verdensøkonomi. Kunnskaps nære slektsbånd til makt er videre et anerkjent slektskap til tross for at både kunnskap og makt er alt annet en entydige betegnelser. Kombinasjonen mellom overnevnte, da henholdsvis den *egenverdi* som tillegges kunnskap/vitenskap, og de *uavklarte størrelser* disse utgjør, skaper et diskursivt ”marked” for vitenskapeliggjøring. Da forstått som å tillegge saksfelt, tema eller uttalelser *vitenskapelighet* og derigjennom en vitenskapelig integritet. Det vitenskapelige *holdet* (sannhetsgehalten) i denne sammenheng er underordnet da det er selve vitenskapeligjøringen og dennes dynamikk diskursen søker å beramme. *Vitenskapeliggjøringsdiskursen* er slik sett tuftet på hva Marcussen (2006, 2007) betegner som en tiltakende ”scientization”.

Fra avpolarisering til ”ikke politikk”

Marcussens (2006) utgangspunkt er fremveksten av et sentralbanksystem som i stadig større grad *unndras* politisk styring og kontroll. Han poengterer at dette i seg selv ikke er noe nytt og viser til NPMs vektlegging av ”agency autonomy” (Christensen, Lie og Lægreid 2007:18), som innebærer en større fristilling og selvstendighet for ulike offentlige byrå og direktorat. Som poengtert i utledningen av strukturdiskursen innebar dette et forsøk på å *avpolarisere* (Gregory 2007:225) de politiske over- og undertonene ved ulike saksområder. Det fundamentalt *nye* Marcussen (2006:9) anser å beramme med betegnelsen ”scientization” er ikke blott en avpolarisering av det politiske, men en forfektelse av at sentrale samfunnsområder er *apolitiske* (ikke-politiske). De er derimot å anse som vitenskapelige:

“Scientization which apoliticizes the art of central banking is fundamentally different from autonomization which depoliticizes central banking. (...) Autonomous central banking does not imply that central bankers automatically are considered to be right when they make decisions, scientization does.”

Marcussen (ibid:9) ser overnevnte tiltakende vitenskapliggjøring som en parallell til Webers begrep om *rasjonalisering*⁵⁰ hvor: "... *ideology is being displaced by science*". En prosess hvor samfunnsområder nærmest *avvæpnes* sin politiske relevans og legitimitet til fordel for en tilsynelatende vitenskapelighet.

Utviklingen av kunnskapsmonopol

Mens utviklingen av sentralbankene fremstår som talende eksempler er Marcussen (2007:150) opptatt av *maktfordelingen* som ligger i en slik redefinering av samfunnsområder. For når politikerne (tilsynelatende) settes til side er det andre som tilkjennevis deres makt og myndighet: "*The 'art' of central banking is becoming a 'science' subject to the rules of scientific communities, for central banking is now so esoteric that it is only understood by a small number of people with specialized knowledge.*" Dette tilsier at beslutningstakere og dertil makthavere innenfor virksomheten i stor grad kun står til ansvar ovenfor likesinnede og kolleger⁵¹, og derfor i liten grad behøver å "gå i dialog med sine kritikere" da disse verken ansees som meningsberettigede eller *kyndige*. Vitenskapeliggjøringen tilsier derfor en maktkonsentrasjon til det fåtall som ansees å beherske angjeldende vitenskap.

Når det samtidig stilles spørsmålstegn ved det vitenskapelige *holdet* i vitenskapen som praktiseres og hvorvidt dette kvalifiserer som vitenskap i faglige termer, kan kanskje kretsen av "kyndige" ytterligere begrenses. Marcussen (2006:18) stiller selv spørsmålstegn ved hvorvidt mye av (sentralbank)vitenskapen kan betegnes som "*pseudo science*" og utdyper dette når han påpeker at: "*Central banks do not necessarily produce relevant, open, debatable and testable science. But they do indeed obtain a certain level of authority by presenting themselves as true scientists.*" Som poengtert innledningsvis er det altså ikke vitenskapens *sannhetsgehalt* som bærer oppe vitenskapeliggjøringsdiskursen, men dens vitenskapelige retorikk.

⁵⁰ "Max Weber's concept of rationalization that includes a striking intellectualization of the world; an objectification of things and actions via formal analysis and mathematical abstraction; a technical mastery via specialized practices and discourse; and reification (or thingification) of humans, machinery, raw materials describe well the development." (Marcussen 2006:3)

⁵¹ "(...) central bankers are increasingly accountable, first and foremost, to their scientific colleagues within the knowledge community." (Marcussen 2006:17)

Konturene av en ny styringsrasjonalitet

Marcussens (2006:2) poeng er at selv om analysen hans bæres oppe av funn innenfor sentralbanksektoren er det ingen grunn til å anse denne vitenskapeliggjøringen som begrenset til denne sektoren alene. Tvert imot ser han konturene av en ny *styringsrasjonalitet*:

“In general, the case of central bank scientization may be an early indicator of more general trends in global governance: the increased importance of normative, cognitive and imaginary governance, the blurring border between science and politics, and the objectification of power structures.”

Vitenskapeliggjøringsdiskursen må i et slikt lys anses å brøyte vei for denne styringsrasjonaliteten. Dette gjennom sin streben etter å tilkjennegi nye samfunnsområder vitenskapelig legitimitet og derigjennom unndra de fra politisk (mål)styring og kontroll. Hvorvidt dette (tidvis) er en *villet* utvikling også fra politisk hold skal være usagt, men selve spørsmålsstillingen illustrerer at unndragelsen absolutt må kunne anses å slå begge veier med dertil åpenbare konsekvenser (og lammelser) ref. målstyringsfeltets *øvrige* diskurser.

Risikodiskurs

Som omtalt tidligere er det enkelte diskurser som er så vidt allment etablerte at de tilrøver seg et meningsinnhold noe *uavhengig* av den analytiske kategoriseringen av diskurser.

Risikodiskursen må kunne betegnes som en slik diskurs, som gradvis har fått større betydning innenfor så vel målstyringsdiskursen som andre nåtidige diskurser. I likhet med de tre forannevnte diskursene anser jeg risikodiskursen som *utenfor* NPMs diskursive felt. Dette da diskursen gjør seg gjeldende på samfunnsområder også helt uavhengig av NPM⁵².

Alminneliggjøring av risiko

Risikodiskursen er nært knyttet til Becks forståelse av ”risikosamfunnet” (Bulkeley 2001). Da som et samfunn som ikke bare *erkjenner* risikoene det omgis av, men som selv *produserer* denne risikoen (ibid:432): *“This accords with Beck’s supposition that in risk society, risks arise not from a lack of modernity, as hazards associated with poverty and underdevelopment might be conceived, but rather as the side-effects of modernization (1992, 21).”* Betegnelsen risikosamfunnet har slik sett som hensikt å *alminneliggjøre* risikoen og påse at et moderne

⁵² Greve og Hodge (2007:187) ser risikoperspektivet som en *nyvinning* for offentlig sektor og nært knyttet til utviklingen PPPs: *“The government acknowledges the risks associated with PPPs, and risk assessment and management is an integral part of the economic tie of PPP. Focusing so explicitly on risks is a new thing for many governments, but has been common practice in the private sector.”*

samfunn innretter seg deretter. Også Gundhus (2006:14) illustrerer denne alminneliggjøringen når hun viser til: *”Pat O’Malley (1998: xi) [som] beskriver et risikosamfunn som et samfunn som er organisert på en spesiell måte rundt begrepet risiko, og som i økende grad håndterer sine problemer i termer av diskurser og teknologier basert på risiko.”* Da forstått som en nåtidig samfunnskonstruksjon særlig opptatt av å identifisere sine risikoer med mål om å håndtere disse best mulig.

Risiko og risikostyring

Risikodiskursens erkjennelse av risikoens håndterbarhet er utgangspunktet for disiplinen *risikostyring*, av Aven (2007:9) betegnet som en egen fagdisiplin i kraft av ”risikostyringsfaget”. I lys av analysens ”blikk” må risikostyringsfaget anses som en del av et større målstyringsfag hvor da risikostyring inngår som en bestanddel. Uavhengig av faginndeling omhandler denne håndteringsnære/ praksisnære delen av diskursen en klarere differensiering av risikosamfunnets risiko(er). Da forstått i lys av termer som *usikkerhet* og *sannsynlighet*. Aven (2007:13) presiserer dette når han som en generell definisjon av risiko vektlegger: *”(…) at risiko i forbindelse med en aktivitet har å gjøre med de mulige konsekvenser (utfall) aktiviteten kan gi og den usikkerhet/sannsynlighet som er knyttet til disse konsekvensene.”* Som betegnelsen ”utfall”, kanskje mer enn betegnelsen ”konsekvenser” er egnet til å illustrere, er ikke risikoen å forstå som entydig negativ, men bebuder også potensielle gevinster. Aven (2007:37) illustrerer dette med henblikk på risikobegrepets opprinnelse mht. handelsskips risikooverveielser: *”Risiko var ikke bare noe negativt som en måtte søke å unngå, men noe som i seg selv kunne bidra til økonomisk oppblomstring og velstand.”* Også Gundhus (2006:412) påpeker risikobegrepets tvetydighet og hvordan dette manifesterer seg i kraft av motsetningsfylte oppgaver innenfor praksisfeltet. Av ovennevnte utleder Aven (2007:15) at risikostyringenes formål: *”... er å sikre den riktige balansen mellom det å utvikle og skape verdier, og det å unngå ulykker, skader og tap. Risikostyring er således ikke en ensidig prosess for å redusere risiko i samfunnet eller bedriften.”*

Diskursiv risikovegring

Til tross for *risikofagets* og dertil målstyringsfagets vektlegging av balansen mellom risikoens potensielle fordeler og ulemper er kanskje den allmenne risikodiskursen mer entydig befestet med risikoens *negative* konnotasjoner. Dette på samme måte som trygghetsdiskursen i liten

grad forfekter trygghetens negative egenskaper. Også Aven (2007:29-33) utforsker disse aspektene når han problematiserer risiko i forhold til henholdsvis matvaresikkerhet og atomkraft. Til tross for vidt ulike risikodimensjoner innenfor de to saksfeltene illustrerer han en påtagende tendens til *risikovegring* hvor de positive konnotasjonene og risikostyringens bebudede *balanse* i liten grad er tema i den folkelige diskursen. At Aven (ibid:33) på den annen side anser vår positive (risiko)tilnærming til pengespillet Lotto å illustrere det motsatte, altså de utelukkende positive konnotasjoner uten blick for den (taps)risiko man løper, endrer ikke dette. Kanskje mer enn noe illustrerer Aven at det pågår *flere* risikodiskurser. Noen nærmest å betegne som ”spenningssøkende” diskurser hvor risikoens positive konnotasjoner dominerer over de negative, mens andre er å betegne som mer ”avvergende” risikodiskurser hvor farene anses som overhengende.

Som overnevnte illustrerer rommer risikodiskursen en rekke motsetningsfylte representasjoner av hva risiko utgjør i et moderne samfunn. Mens dragkampen åpenbart står mellom klassifiseringen av risikoenes farer versus gevinster, tilfører risikofaget en mer pragmatisk stemme i diskursen som mest av alt bebuder at risiko uansett er håndterbar (og derfor også målstyringsbar).

Kapittel 6: En *samtidig* målstyringsdiskurs tar form

Målstyringsdiskursens diskursive (kultur)landskap

Mens jeg innledningsvis betegnet diskursene som *markører* i et terreng, har utforskingen av de substansielle aspektene ved disse markørene bidratt til å gi meningsinnhold til dette terrenget. Dette gjennom å belyse de *betydningsdannelser* markørene representerer. Dette i tråd med Laclau og Mouffe (Jørgensen og Phillips 1999:35) som påpeker at: "... *hele det sociale felt forstås som et væv af betydningsdannelsesprocesser.*" Da analysens sosiale felt er berammet av analysens diskursorden, tilsier dette at det er (det sosiale) praksisområdet *målstyring* sitt "vev av betydningsdannelser" jeg gjennom utledningen av forannevnte 13 diskurser har utforsket.

Jeg anser på denne bakgrunn målstyringsdiskursens *diskursive* terreng å ta form som et *landskap*, og da kanskje mer presist et *kulturlandskap*, kultivert av studiens analytiske *blikk* (og diskursorden). Presiseringen av et *kultivert* landskap er også betegnende for diskursene forstått som analytiske konstruksjoner. Dette da også kulturlandskap må anses som konstruerte⁵³. Det er med andre ord ikke et *faktisk* landskap som er avdekket, men et landskap som har som hensikt å tilgjengeliggjøre overnevnte betydningsdannelser. Kulturlandskapet jeg her omtaler er derfor å forstå som *målstyringsdiskursens* diskursive landskap, *befolket* av forannevnte 13 diskurser.

Målstyringsdiskursen forstått som videre enn NPM

Som presisert innledningsvis er verken analysen eller diskursorden å anse som *berammet* av NPMs diskursive felt, selv om det er innenfor dette feltet jeg har lett etter målstyringsdiskursens betydningsdannelser. At jeg her også kom på sporet av det jeg betegner som *tilstøtende* diskurser underbygger denne forståelsen. Dette da funnet av disse diskursene tilsier at målstyringsdiskursen henter tyngde, legitimitet og meningsinnhold også *utenfor* NPMs diskursive felt. Det er dermed en noe *videre* målstyringsdiskurs jeg gjennom analysen og presiseringen av diskursorden har hatt som hensikt å belyse.

Også *dobbeltheten* mht. å utforske *målstyringsdiskursen* innenfor det sosiale praksisområdet

⁵³ Sørhaug (2001:149, fotnote) illustrerer dette når han kommenterer at: "*Kulturlandskap har en underfundig dobbeltbetydning av å omskape et land som er skapt.*"

målstyring, underbygger dette. Dette i kontrast til å utforske f.eks. *risikodiskursen* innenfor dette praksisområdet, eller å utforske målstyringsdiskursen innenfor helsesektorens praksisområde, slik Vabø (2007) må sies å ha gjort. Ambisjonen i denne delen av analysen har derimot vært å utforske målstyringsdiskursen på dens *egne* premisser, riktignok med utgangspunkt i NPMs diskursive felt. Jeg anser denne tilnærmingen å inneha paralleller til hva Sørhaug (2004: 97) betegner som ”annenordensoperasjoner”. Av Sørhaug beskrevet som en viktig (metodisk) forutsetning for forståelsen av ledelse:

”Annenordensoperasjoner som læring av læring, styring av styring, kontroll av kontroll og ledelse av ledelse (Bateson 1972, Beck, Giddens og Lash 1994, Power 2001, Sørhaug 2003) ser alltid ut til å skape økt selvrefleksivitet. Selvbevisstheten om ledelse som noe i seg selv var med på å skape et normativt, kognitivt og emosjonelt rom for forestillinger og begreper om profesjonell ledelse (Byrkjeflot 1997)”

Uten å hevde at ovennevnte dobbelthet er å forstå som sammenfallende med det Sørhaug her betegner som annengradsoperasjoner, er det samme *selvbevissthet* om målstyring, og samme type *rom* for forståelse, også jeg gjennom analysen har etterstrebet.

I lys av ovennevnte anser jeg en større *samtidig*⁵⁴ målstyringsdiskurs å ta form. Dette forstått som en konkretisering av analysens funn og funnenes relevans for målstyrings (sosiale) praksisområde. De 13 forannevnte diskurser er med andre ord å forstå som konkrete bestanddeler som på ulikt vis og i ulik grad påvirker (den samtidige) målstyringen i praksis. De utgjør med andre ord ”representasjoner” (Neumann 2001:177) innenfor en større målstyringsdiskurs:

”Representasjon kommer mellom den fysiske gitte verden og vår sansing av den, og er altså måten verden fremtrer for mennesker på – som nærvær av fravær. Mer spesifikt er en representasjon i diskursanalysen også en betegnelse på de viktigste pakkene av virkelighetskrav som en diskurs består av.”

Representasjonene utgjør på denne måten diskursens ulike virkelighetspakker og tilkjennegir derigjennom målstyringsdiskursen dens (sosiale) materialitet. Forstått som ”sosialt reproduserte fakta” (ibid:33) og dertil *virkeligheter* er det disse representasjonene som samlet utgjør (og dertil berammer) den samtidige målstyringsdiskursens meningsinnhold og betydninger. Samtidig som representasjonene i analysen *avleses* som virkeligheter er de (Jørgensen og Phillips 1999:17): *”... aldri bare (...) spejlinger af en allerede eksisterende*

⁵⁴ Med betegnelsen *samtidig* henspeiler jeg til sosialkonstruksjonismen (Jørgensen og Phillips 1999:14) til grunn for diskursanalysen og dennes vektlegging av det kulturelt spesifikke og kontingente ved *forståelse*: *”Vi er grunnleggende historiske og kulturelle væsener, og vores syn på og viden om verden er alltid kulturelt og historisk indlejret. Derfor er de måder, hvorpå vi forstår og repræsenterer verden, historisk og kulturelt specifikke og kontingente: Vores verdensbilleder og identiteter kunne have været anderledes, og de kan forandres over tid.”* Betegnelsen *samtidig* skal da forstås å henspeile på samtiden som historisk og kulturell kontekst og ikke blott på tidsaspektet forstått som *nåtid*.

virkelighet – representasjonene er med til at skape den.” Representasjonene er på denne måten i et *dialektisk* samspill med seg selv hvor de på en og samme tid både *avspeiler* og *skaper* virkelighet.

Målstyringsdiskursens representasjoner – en inventarliste

Jeg anser med ovennevnte omskriving av analysens funn til representasjoner innenfor en større samtidig målstyringsdiskurs, å ha forsert 2 av i alt 3 steg underveis i hva Neumann (2001:69) betegner som ”modelleringen” av en diskurs. Første steg betegnes av Neumann (ibid:50) som ”*valg og avgrensing av diskurs*”, mens andre steg nettopp omhandler ”*identifikasjon av diskursens representasjoner*”. Hva angår sistnevnte foreslår Neumann (ibid:60) å utarbeide: ”... *en inventarliste over de representasjoner som finnes i den valgte diskursen*”. Jeg har derfor i figur 2 satt opp en inventarliste over den samtidige målstyringsdiskursens representasjoner. Mens jeg i figur 1 forut for utledningen av analysens funn vektla å illustrere diskursenes forhold til NPMs diskursive felt er dette ikke (like) relevant for fremstillingen av målstyringsdiskursens representasjoner. Dette da analysen, som utdypet ovenfor, ikke er å anse som avgrenset til NPMs diskursive felt. Dette skal derimot ikke forstås dit hen at NPMs diskursive felt ikke er relevant for representasjonenes *meningsinnhold*, noe utledningen av diskursene i høyeste grad understreker. Også de tilstøtende diskursenes *meningsinnhold* er i stor grad berammet av deres relasjon til NPMs diskursive felt. Like fullt er dette kvaliteter ved representasjonene som ikke hører hjemme i inventarlisten nedenfor. Jeg vil for ordens skyld i den videre omtalen betegne den utledelede målstyringsdiskursen innenfor NPMs diskursive felt som (*NPMs*)målstyringsdiskurs.

| Målstyringsdiskursen | | |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Effektivitetsdiskurs | Strukturdiskurs | Teknisk diskurs |
| (<i>NPMs</i>)Målstyringsdiskurs | Brukerdiskurs | <i>Managing for outcomes</i> diskurs |
| Holistisk diskurs | Erkjennelsesdiskurs | Transparencydiskurs |
| Reguleringsdiskurs | <i>Likeverdige aktører</i> diskurs | Vitenskapeliggjøringsdiskurs |
| | Risikodiskurs | |

Figur 2: Inventarliste over målstyringsdiskursens representasjoner

Diskursive relasjoner og diskursenes aktualitet

Neumanns (2001:50) tredje (og siste) steg i modelleringen av en diskurs omhandler ”identifikasjon av diskursens lagdeling”. Han retter med dette blikket mot representasjonenes *bestandighet* og påpeker at (ibid:62): ”Om noen trekk forener og noen differensierer, er det rimelig å tenke seg at de trekkene som forener, vanskeligere lar seg forandre.” I tillegg til bestandighet er diskursens lagdeling også et spørsmål om diskursiv relevans, kraft og størrelse. Da jeg i denne delen av analysen har hatt ambisjoner om å utforske målstyringsdiskursen på dens *egne* premisser, og utforske de *substansielle* aspektene ved diskursen, har jeg ikke hatt som hensikt å *vek*te diskursene/representasjonene i forhold til hverandre. Dette da denne vektingen i analysesammenheng hører hjemme innenfor et konkret *fagområdes* målstyringsdiskurs. Jeg har i utledningen av diskursene søkt å illustrere dette mht. hvordan enkelte diskurser og representasjoner tillegges særlig vekt innenfor et spesifikt fagfelt. Vitenskapeliggjøringsdiskursens tilsynelatende dominans mht. sentralbankfaget er et eksempel i så måte.

Til tross for overnevnte har jeg underveis i utledningen av diskursene knyttet enkelte diskurser sterkere til andre og derigjennom *antyd*et et diskursivt størrelsesforhold. Dette særlig mht. ”interdiskursivitet”⁵⁵ hvor jeg har påpekt hvordan enkelte diskurser må anses som avfødd av, og dertil innleiret i, andre diskurser. Selv om vektingen av diskurser/representasjoner etter min oppfatning må reserveres til konkrete fagområder, har analysen avdekket en viss (historisk) *rekkefølge* på diskursene. Da riktignok begrenset til diskursene innenfor NPMs diskursive felt.⁵⁶ Denne rekkefølgen er på ingen måte absolutt eller entydig men er egnet til å antyde en *tematisk* rekkefølge innenfor en større samtidig målstyringsdiskurs. Jeg har derfor valgt å sammenstille denne rekkefølgen ikke innenfor et historisk format, men innenfor hva jeg betegner som en ”momentum tidsakse”. Da forstått som en akse som illustrerer i hvilken rekkefølge diskurser innenfor målstyringsdiskursens diskursive landskap har blitt aktualisert og fått en type diskursivt *momentum*. Dette skal ikke forstås som en tidsfastsettelse av når betegnelser eller diskurser ble introdusert eller første gang omtalt, men som en illustrasjon av i hvilken rekkefølge diskursene har blitt sentrale diskurser

⁵⁵ ”Artikuleringen af forskellige diskurser inden for og på tværs af grænserne mellem forskellige diskursordner er et udtryk for interdiskursivitet.” (Jørgensen og Phillips 1999:84)

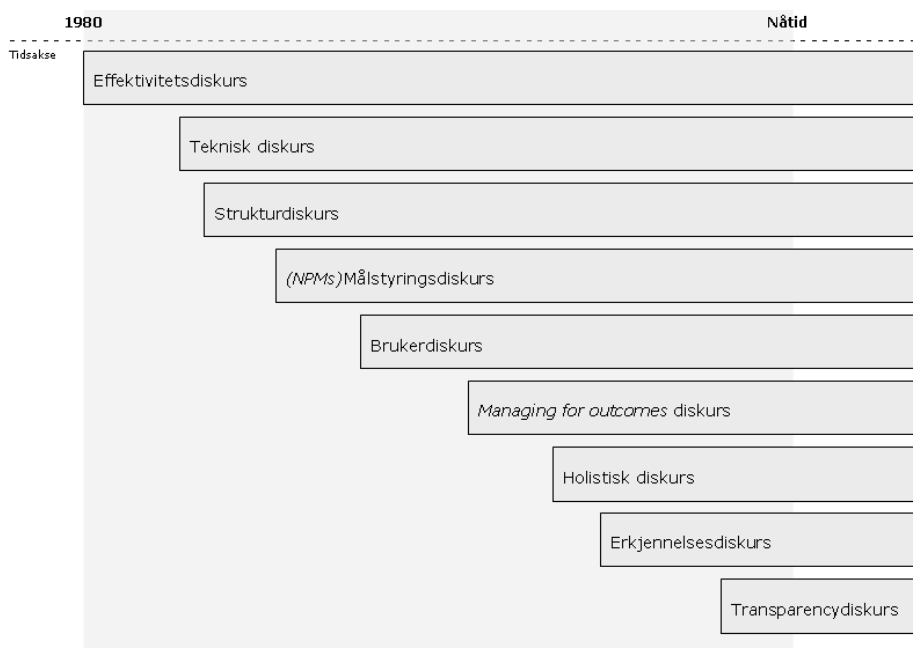
”Forholdet diskurser imellom (interdiskursivitet) problematiseres i denne boken først og fremst som et spørsmål om hvorledes dialoger kan være innleiret (eng. embedded) i hverandre, og som saksinnramming (eng. framing): kampen om hvilke saker (handlingssekvenser) og ting som skal inngå i hvilke diskurser.” (Neumann 2001:178)

⁵⁶ Anser ikke analysen å gi belegg for å tidfeste de tilstøtende diskursene ytterligere enn det som antydes i utledningen av den enkelte diskurs. Dette da de må anses å inngå i rekkefølger innenfor helt andre rasjonaliteter.

innenfor det diskursive landskapet jeg har utforsket.

Jeg har videre ikke funnet grunnlag for å sette noe punktum for det momentum som rekkefølgen antyder for den enkelte diskurs. Dette kan forstås todelt. På den ene side som at de enkelte diskurser *fortsatt* innehar sitt momentum og derfor ikke bør anses som verken mer eller mindre aktuelle enn de diskurser som senere har blitt tilskrevet momentum. På den annen side kan det symbolisere hvordan diskurser ikke avsluttes med *avføder* nye diskurser som tar opp i seg gamle diskursers meningsinnhold.

Som analysen og dertil diskursteorien underbygger er det særlig grunn til å vektlegge sistnevnte forståelsesmodell da denne tilsier at (enkeltdiskursenes meningsinnhold ikke (nødvendigvis) skal anses som svekket, samtidig som nyere diskurser (generelt) må kunne tillegges større aktualitet. Dette da de i tillegg til å tilføre nytt meningsinnhold også er å anse som bærere av *andre og tidligere* diskursers meningsinnhold. *Sum summarum* hvilke representasjoner som er mest bestandige innenfor et fagfelts målstyringsdiskurs er derfor å anse som et rent forskningsspørsmål (Neumann 2001:60). Det er på denne bakgrunn og i lys av overnevnte forståelse (og dertil forbehold) en fremstilling av en momentumtidsakse er å anse som meningsfull. Dette da den antyder en tematisk rekkefølge gjennom introduksjonen av nye aspekter, innenfor den samtidige målstyringsdiskursen. Aspekter hvis bestandighet er tema for analysens andre del.



Figur 3: *Momentum* tidsakse for den samtidige målstyringsdiskursen

Del II: Konstitueringen av politimålstyringsdiskursen

Kapittel 7: Politiets målstyringsdiskurs

En *særegen* diskurs

Mens jeg i analysens første del har identifisert og utforsket det jeg betegner som en større *samtidig* målstyringsdiskurs, er det i analysens del 2 den målstyringsdiskurs politiet/politiområdet inngår i (og selv utgjør), som er studieobjektet. Da en diskurs som trekker på ulike aspekter av den samtidige målstyringsdiskursen og som i tråd med Neumanns (2001:69) ”modellering” kan *veies* og *måles* mht. bestandighet og dominerende representasjoner. Hensikten i denne sammenheng er likevel ikke først og fremst *modelleringen* av politiets målstyringsdiskurs, men å identifisere diskursens *dominerende* representasjoner (virkeligheter) og gjøre disse tilgjengelige for diskusjon.

Identifiseringen av en større målstyringsdiskurs, kulturelt og historisk situert i *samtiden*, tilsier at denne diskursen har gyldighet som modell og referanse også for (samtidige) *fagspesifikke* målstyringsdiskurser. Dette betyr at den i *modelleringsøyemed* utgjør en modell også av/for politimålstyringsdiskursen, men da som presisert tidligere uten å belyse denne diskursens *særegne*⁵⁷ lagdeling. Det er med andre ord ikke en *ny* modellering som påbegynnes i del 2 men snarere en videreføring, nå med fokus på politimålstyringsdiskursens særegne karakter og meningsinnhold⁵⁸. Utforskningen av politimålstyringsdiskursen må på denne bakgrunn forstås som en kultivering av *nok* et landskap, men denne gang innenfor det terrenget jeg i del 1 har utforsket. Dette da det er i *dette* terrenget politiets målstyringsdiskurs utspiller seg med *sin* (særegne) vektlegging av og tilnærming til terrengets ulike representasjoner/diskurser.

Selv om modelleringen i del 1 legges til grunn også for politimålstyringsdiskursen vil en *rangering* av de 13 representasjonene (*innenfor* politimålstyringsdiskursen) neppe bidra til å *ryste* diskursens virkelighetskonstruksjoner. En rangering vil tvert i mot underminere det

⁵⁷ I lys av diskusjonen knyttet til diskursens lagdeling (s. 84) reservert jeg dette til de spesifikke fagområdenes målstyringsdiskurser og forutsetter med dette at ulike fagområders målstyringsdiskurs *har* sin særegne karakter. Uavhengig av om flere fagområder skulle ha sammenfallende målstyringsdiskurser anser jeg dette som et gyldig analytisk grep - altså å forutsette at politimålstyringsdiskursen er en særegen diskurs.

⁵⁸ Dette var selve hensikten med å identifisere en større målstyringsdiskurs hvorpå politiets særegne diskurs kunne forstås. Samtidig underbygger *bruksverdien* av den samtidige målstyringsdiskursen i analysens del 2 forståelsen av dette som et hensiktsmessig (analyse)grep.

fremmedgjørende bikk (Søndergaard 2000:100) jeg forsøker å beskue (også) politimålstyringsdiskursen med, og snarere *bekreft*e de virkelighetskonstruksjoner jeg gjennom analysen ønsker å *destabilisere*⁵⁹. For å *fremmedgjøre* meg fra den samtidige målstyringsdiskursens (nå *etablerte*) representasjoner og kategoriseringen av disse, har jeg i del 2 søkt å kultivere et analytisk blikk ikke festet på representasjonenes tilstedeværelse eller fravær i politimålstyringsdiskursen, men på de *tema* som fremstår som dominerende i diskursen. Også temaene er å anse som representasjoner av *virkeligheter* og som ”grunntanker” i diskursen, men berammes *ikke* av den kategorisering som er lagt til grunn for den samtidige målstyringsdiskursen. Temaene er derimot å anse som potensielt representasjonsovergripende, forstått som at et og samme tema konstitueres gjennom å mobilisere diskursive ressurser fra flere av representasjonene innenfor den samtidige målstyringsdiskursen. Temaformatet er slik sett å forstå som et analysestrategisk *grep* for å fremmedgjøre seg fra de virkelighetskonstruksjoner som italesettes i politimålstyringsdiskursen. Dette samtidig som den *samtidige* målstyringsdiskursen forblir *intakt* som referanse- og forståelsesramme også for politiets målstyringsdiskurs.

Som presisert innledningsvis i dette kapittelet og i utledningen av studiens forskningsspørsmål (og rammeverk) har jeg ikke som målsetting å *modellere* politiets målstyringsdiskurs. Neumanns (2001) modellering har derimot vært en nyttig *referansebane* for gjennomføringen av analysen og ikke minst for å beramme betydningsdannelsene innenfor den samtidige målstyringsdiskursen. Målsettingen har derimot vært å identifisere de tematiske *driverne* i diskursen som sammen (og hver for seg) konstituerer (og utgjør) politimålstyringsdiskursen, og stille disse til diskusjon. Dette i tråd med det som hos Neumann (2001:69) kan betegnes som ”post” modellering med fokus på de diskursive bevegelsene (kampene) i materialet og dertil diskursens praksisimplikasjoner. Mens jeg ovenfor redegjorde for det *tematiske* blikket jeg søker å kultivere i analysens del 2 er det ytterligere kvaliteter ved blikkfastsettelsen som må utdypes.

Disiplinering – en maktforståelse

Diskursenes disiplinerende karakter er tuftet på diskursteoriens forståelse av diskurser som *virkelighetskonstituerende* (kapittel 2). Dette tilsier at diskursene *skaper* virkelighets-

⁵⁹ Dette ikke forstått som at ikke enhver diskursanalyse vil bidra til å konstituere en virkelighetsforståelse. Like fullt vil jeg etterstrebe en mer *varsom* konstituering enn det en rangering blott ville tilsi.

forståelser og dertil berammer hva som *er* virkelig. Maktaspektet skulle slik sett være åpenbart da diskursene herigjennom tilkjennevis makt til å forme virkeligheten i sitt bilde. Sahlin (1999:104) illustrerer dette når hun påpeker at: *"De sociala implikationerna av en diskurs består framför allt i dess inverkan på de sociala konstruktionerna av verkligheterna och föreställningar om vad som är verkligt, oundvikligt, möjligt och önskvärt."* At dette igjen skulle tilsi en *dragkamp* om ovennevnte definisjonsmakt er naturlig å anta, og må anses som betegnende bla. for de partipolitiske kampene om å definere virkeligheten i sitt bilde, være seg mht. eldreomsorg, skole eller andre politikkområder. Neumann (2001:110) underbygger en slik (makt-)forståelse når han analyserer metaforbruken til aksjonsgruppen "Stopp Regionfelt Østlandet" og påpeker at: *"Alt dette er eksempler på intendert tilordning av sak til diskurs – saksinnramming – med det for øye å mobilisere flest mulige diskursive ressurser for å påvirke sakens utfall."*

Mens dette *sosiale* (og politiske) maktaspektet i diskursanalytisk samfunnsanalyse alltid må anses som sentralt, er det andre og kanskje vel så politiske maktaspekter jeg ved introduksjonen av betegnelsen *disiplinering* søker å beramme. Da en makt som opptrer mer *indirekte* og som tidvis tilskrives en mindre intensjonell drivkraft enn forgående maktforståelse. En makt som dertil må anses som *produktiv* (Jørgensen og Phillips 1999:23):

"I sit senere genealogiske arbejde udvikler Foucault en teori om magt/viden. (...) I det foucaultske perspektiv ses magt således ikke som noget nogle agenter udøver henover passive subjekter. Magt er spredt over forskellige sociale praksisser. Den skal ikke forstås udelukkende som undertrykkende, men som produktiv: Magten konstituerer diskurser, viden, kroppe og subjektiviteter."

Maktforståelsens indirekte karakter utdypes videre av Sørhaugs (2004:86) utledning av Foucaults governmentalitybegrep hvor han påpeker at:

"Foucaults kanskje viktigste anliggende med å vende oppmerksomheten fra styring til styring av styring ("conduct of conduct") er å vende oppmerksomheten vekk fra maktens mer åpenbare uttrykk og mot hvordan makten tilrettelegger for seg selv."

Makt blir slik sett noe *eget* og *selvstendig*, som i lys av sin produktive karakter må anses å ha *konsekvenser*.

Mens Sørhaug (2004:16) omtaler "managementalitet" som et *autoritetsmønster* knyttet til ledelse (som fagdisiplin), anser han "governmentalitet" som *styringsdisiplinens* tilsvarende maktbegrep (ibid:104): *"Governmentalitet dreier seg om styring av styring eller kontroll gjennom selvkontroll."* Videre utdypes han at denne styringens maktmanifestasjon arter seg

som *disiplinering* (ibid:104): ”I *governmentalitet* uttrykker makten seg gjennom *disiplinering* og *selvdisiplinering*. ”⁶⁰ Det er denne styrings- og maktforståelsen også jeg legger til grunn for bruk av betegnelsen *disiplinering*. Da forstått som et maktbegrep som betegner maktens mer indirekte bevegelser i materialet og som fremfor årsaker og skyldfordeling er opptatt av å problematisere styringens/maktens konsekvenser.

Ovennevnte forståelse tilsier at jeg kan gjøre slutninger fra a) diskursenes dominerende representasjoner, via b) representasjonene som virkelighetskonstituerende, til c) representasjonene som disiplinerende for praksis. Derigjennom tilgjengeliggjøres (og muliggjøres) en diskusjon om politimålstyringsdiskursens disiplinering av praksisfeltet og konsekvensene av denne disiplineringen i forhold til *andre* (potensielle) virkeligheter. Som Jørgensen og Phillips påpeker (1999:50) er det: ”*Kun ved hele tiden at se på hvilke muligheter, der lukkes ude, kan man få øje på hvilke sociale konsekvenser, der følger af konkrete diskursive struktureringer af det sociale.*” Ovennevnte utledninger er på denne måten ment å beramme det *disiplineringsblikk* (ref. Neumanns situeringsblikk) jeg vil besiktige/utforske politimålstyringsdiskursen med i denne delen av analysen.

Representanter for politimålstyringsdiskursen

Siden målstyring i så vel politi som andre statlige og ikke statlige organisasjoner er en *smal* praksisgren er ikke nødvendigvis den menige politimann å anse som et egnet studieobjekt i analysesammenheng. Ikke dit hen forstått at den menige politimann eller -kvinne ikke målbærer diskursive representasjoner hva angår målstyring, men da den diskursen de måtte inngå i, i (kanskje for) liten grad påvirker den *målstyringspraksis* som utformes. Da studien har som hensikt å problematisere hvordan politimålstyringsdiskursen *disiplinerer* også praksisfeltet er det derfor en diskurs på et mer *overordnet* nivå som er fokus for analysens andre del⁶¹. Dette forstått som den målstyringsdiskurs som føres på henholdsvis departements- og direktoratsnivå i tilknytning til politiet, og som manifesterer seg i ulike styrende dokumenter. Også dokumentenes innhold, retorikk og henvisninger underbygger

⁶⁰ ”*Governmentalitet* er derfor et regime der makten kan komme fra alle steder, inkludert fra inne i hver enkelt av oss (Foucault 2002). *Governmentalitet* regjerer gjennom å gjøre oss regjerbare (Neumann og Sending 2003).” (Sørhaug 2004:86)

⁶¹ Sahlin (1999:87) skiller mellom henholdsvis ”offentlige” og ”lokale” diskurser, og illustrerer hvordan lokale diskurser kan bli offentlige og vise versa. Når jeg i analysens andre del søker å analysere politimålstyringsdiskursens praksisberammende karakter, anser jeg det som formålstjenlig å definere denne som en (lokal) overordnet diskurs. Dette da det er denne overordede diskurs som berammer praksis. At denne diskursen er å anse som et *kondensat* av også en mer generell offentlig målstyringsdiskurs svekker ikke avgrensingen som analytisk grep.

forståelsen av en overordnet diskurs nærmest *reservert* til departements- og direktoratnivå⁶². Heller ikke det man skulle anse som relevante politifaglige kompetansemiljø *fremstår* som meningsbærere med dertil (selvstendige) posisjoner i politimålstyringsdiskursen. Hvorvidt dette skyldes stor grad av konsensus mellom fagmiljø og departement/ direktorat og dertil *sammenfallende* posisjoner er noe uklart.

Jeg har på denne bakgrunn og gjennom studiens forundersøkelser identifisert hva jeg anser som de mest sentrale dokumentene som avspeiler (og utgjør) italesettelsen av målstyringsdiskursen knyttet til politi- og lensmannsetaten. Sentrale i den forstand at a) det er i disse dokumentene målstyring mht. politiet omtales, problematiseres og defineres, og b) det er disse dokumentene som berammer praksisfeltet til politiet hva angår målstyringspraksis. Da jeg anser påvirkningen nedenfra og evt. utenfra å være marginal er det slik sett disse dokumentene som reflekterer den målstyringsdiskurs man må anta disiplinerer politiets målstyringspraksis. Det er viktig å allerede her påpeke at verken dokumentene eller innholdet i disse nødvendigvis er å anse som *unike* for politiet, men trekker på praksiser og diskurser ikke minst fra det diskursive NPM feltet som jeg i del 1 utforsket, og da ikke bare den målstyringsrelevante delen av dette feltet.

Siden denne avhandlingen har tatt lenger tid enn planlagt å slutføre daterer bla. tildelingsbrevne og stortingsproposisjonene som inngår i analysegrunnlaget seg noe tilbake i tid. I lys av 22. juli hendelsene og det endringsfokus som har blitt rettet mot politi- og lensmannsetaten i ettertid, vil jeg poengtere at denne analysen utforsker politimålstyringsdiskursens virkelighetskonstruksjoner *pre* 22. juli. En endringsfokuseret analyse *post* 22. juli er absolutt interessant men er med referanse til diskursens treghet (Neumann 2001:152) noe prematurt for denne analysen.

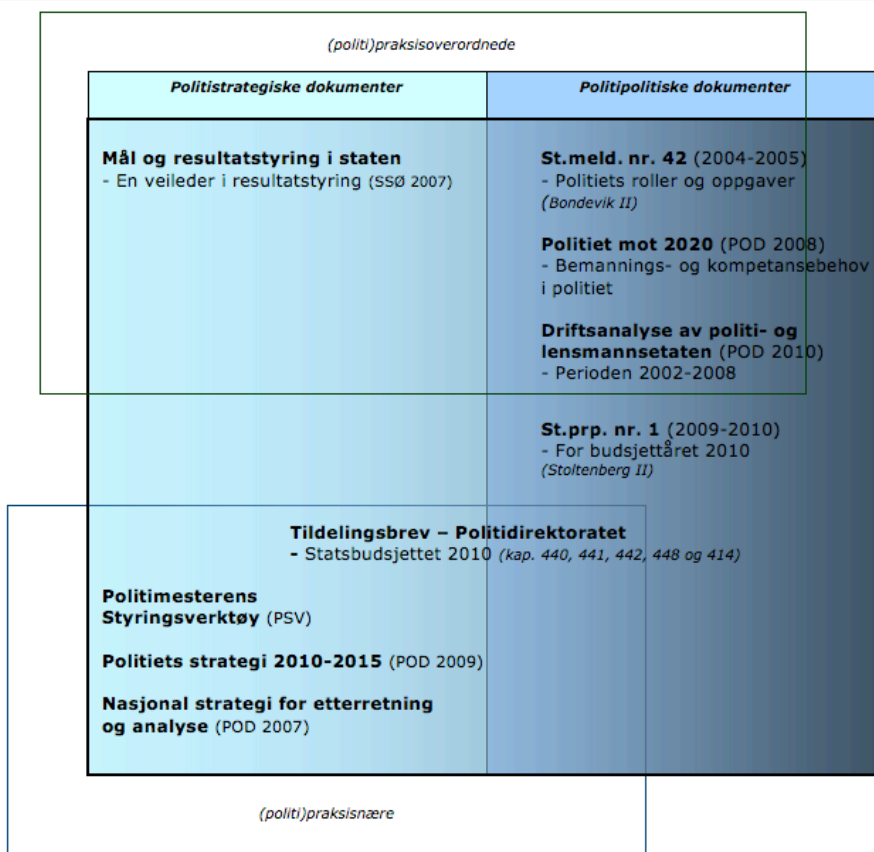
Analysens dokumenthierarki

Både i forundersøkelsene til og underveis i analysen har jeg opparbeidet meg en *formatforståelse* av de dokumenter som legges til grunn for studien. Dette forstått som at det har heftet seg noen karakteristika ved de enkelte dokumentene som etter min mening er (svært)

⁶² Selv om lite tyder på en nedenfra og opp påvirkning hva angår den *nåtidige* politimålstyringsdiskursen, må man kunne anta at det over tid vil legges et grunnlag for en større påvirkning nedenfra i etaten. Dette ville være en ikke ulogisk konsekvens av et stadig mer analytisk og kunnskapsstyrt politi. Jeg anser også Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD 2007:5) å legge dette til grunn når den poengterer at: ”Utgangspunktet for å utarbeide budsjetter og virksomhetsplaner vil også bli styrket. Det samme vil grunnlaget for å utvikle gode strategier og fastsatte resultatmål.”

sentrale både i fortolkningen av dokumentenes innhold så vel som rasjonale. Jeg har derfor sammenstilt det jeg betegner som et *dokumenthierarki* hvor jeg søker å utdype og poengtere disse karaktertrekkene. Samtidig som klassifiseringen er ment å informere fortolkningen av dokumentenes innhold er også dokumenthierarkiet viktig for å styrke etterprøvbareheten av analysen. Dette da jeg eksplisitt eksponerer *min* forståelse av de sentrale dokumentene til grunn for analysen og deres egenart. Jeg anser igjen dette som særlig sentralt da jeg ikke bedriver en så vidt *tekstorientert* (Jørgensen og Phillips 1999:78) analyse som bla. Faircloughs kritiske diskursanalyse.

Jeg har på bakgrunn av overnevnte klassifisert analysens dokumenter etter to kontinuum. Det ene i spennet fra politipolitikk til politistrategi, og det andre i spennet fra praksisnær til praksisoverordnet. Samlet sett utgjør fremstillingen i figur 4 analysens dokumenthierarki og dertil min forståelse av dokumentene som formater. Jeg vil i det videre utdype de to kontinuum lagt til grunn for klassifiseringen og dernest foreta en gjennomgang av de ulike dokumentene til grunn for analysen.



Figur 4: Dokumenthierarki – dokumentforståelse til grunn for analysen

- Strategi versus politikk

Tidligere politimester Rolf B. Wegner diskuterer i boken "Politistrategi, belyst gjennom praktisk politiarbeid" (2007) ulike forståelser av *politistrategi*, og gjør seg slik sett, i likhet med Nasjonal strategi for etterretning og analyse, til talsmann for et (mer) strategisk orientert politi. Samtidig som Wegner *alminneliggjør* strategibegrepet problematiserer han også grensedragningen mellom henholdsvis *politistrategi* og *politipolitikk*. En grensedragning Wegner (ibid:26) konkluderer med at er alt annet enn entydig: "(...) *det er altså ingen objektiv og påviselig fast grense mellom politipolitikk og politistrategi*". Til tross for, eller kanskje nettopp på grunn av, denne problematiske grensedragningen anser jeg todelingen som meningsfull i forståelsen av de dokumenter jeg har lagt til grunn for analysen. Dette da overgangen mellom mer eller mindre politiske dokumenter absolutt *er* å anse som glidende, og da man i diskursanalytisk sammenheng finner innleiringer av særdeles politisk ladede diskurser i de mest fagspesifikke dokumenter. Dette er først og fremst å anse som *interessant* selv om det i klassifiseringsøyemed også kan anses som en utfordring. Jeg har derfor i figur 4 klassifisert dokumentene til grunn for analysen for å illustrere min fortolkning av dokumentene som mer eller mindre politistrategiske og politipolitiske.

- Avstand til praksis

I tillegg til Wegners todeling anser jeg det også som relevant å illustrere en fortolkning av mer og mindre *praksisnære* dokumenter. Denne *nærheten* må igjen forstås i relasjon til hva man betegner som *praksis*. Min praksistilnærming så langt i analysen har slik sett vært noe ukonsekvent. Dette da jeg med henvisning til (politi)praksis vekselvis har vist til det praktiske politiarbeidet så vel som til politimålstyringspraksis. Da disse to praksisdimensjonene ideelt sett møtes i et skjæringspunkt kanskje best karakterisert som *prioriteringer*, er det på samme måte som Wegner påpeker med politipolitikk og politistrategi, vanskelig å foreta en grensedragning mellom de to forståelsene. Jeg ser heller ikke behovet for en sådan avgrensing da jeg i avhandlingen kun tilnærmer meg praksisfeltet gjennom analyse av overordnede og styrende dokumenter og ikke kontrasterer dette mot den politipraksis som utspiller seg på polititjenestemannsnivå. I et slikt perspektiv blir derfor praksisbetegnelse å forstå som sammenfallende da jeg i analysen studerer hvordan målstyrings*diskursen* berammer politipraksis som sådan⁶³. Den "domestiseringsprosess" (Gundhus 2006:53) og de

⁶³ Sammenfallet mellom praksisforståelsene er også å anse som i samsvar med diskursteoriens sammenfallende (flersidige) forståelse av diskurser som sådan (Sahlén 1999:85): "Varje diskursenhet är på en gång ett stycke text, en diskursiv handling

forhandlinger som foregår i møte mellom styringssystemene og den operative politimann og -kvinne avtegner slik sett konturene av en helt annen analyse. Jeg opererer på denne bakgrunn i figur 4 med betegnelsen *praksisnære* på de dokumenter som mer direkte berammer overnevnte to praksisforståelser. Som motsats brukes betegnelsen *praksisoverordnede*, samtidig som det etterlates et mellomsjikt.

Dokumenter til grunn for analysen

Mens jeg i figur 4 introduserer dokumentene som er lagt til grunn for analysen og sorterer disse i henhold til noen sentrale karaktertrekk, vil jeg i det videre gi en omtale av hvert enkelt dokument. Igjen er hensikten å redegjøre for min forståelse av dokumentenes egenart og karakter, og dertil *hva* jeg har lest de som (utredning, analyse, politisk langtidsperspektiv osv.). Dette da denne type formataspekter, i tillegg til formuleringer, antydninger og referanser i dokumentene, *sammen* utgjør politimålstyringsdiskursens (konkrete) materialitet.

Jeg vil etter omtalen av de enkelte dokumentene knytte noen kommentarer til hvorfor nettopp disse er valgt og hvilke dokumenter/kilder som evt. er valgt bort. Dette forstått som en (aktiv) kildekritikk som samtidig er ment å ytterligere styrke etterprøvbareheten av analysen.

St.meld. nr. 42 (2004-2005) – Politiets roller og oppgaver

Stortingsmelding 42 berammer det *politiske langtidsperspektivet* for Politi- og lensmannsetaten⁶⁴. Dette med mål om ”å vise hvordan politi- og lensmanns-etaten kan møte utfordringene etaten står overfor i de nærmeste 5 – 10 årene, og i hvilken retning etaten bør utvikles.” (St.meld. nr. 42 (2004-2005):5) Som politisk perspektiv er meldingen å anse som den første ”helhetlig[e] gjennomgang av politi- og lensmannsetatens samfunnsrolle siden politirolleutvalget avsluttet sitt arbeid i 1987”. (ibid:5). Stor tverrpolitisk enighet om politiets form og innhold styrker dokumentet forstått som et politisk langtidsperspektiv.

Mål- og resultatstyring i staten - En veileder i resultatstyring (SSØ 2007)

Som illustrert i analysens første del introduserte NPM også for Norges del en rekke styrings-

och en social handling (Fairlough 1992:4)”. Slik sett blir hver diskursive representasjon i politimålstyringsdiskursen å forstå som både politimålstyringspraksis så vel som politioperativ praksis.

⁶⁴ Ang. Stortingsmeldinger som (politisk)format: ”Stortingsmelding (St.meld.) brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak. Stortingsmeldinger har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller drøfting av framtidig politikk. Meldingene, og behandlingen i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon.”

Kilde: Regjeringen.no

systemer og strukturer for offentlig forvaltning. Norge var som poengtert flere ganger en noe *motvillig* reformstat men introduserte på 1980-tallet *Management by objectives and results* (MBOR) som overordnet styringsprinsipp i staten (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:37). I norsk sammenheng er MBOR gitt betegnelsen *Mål- og resultatstyring* og ligger til grunn for det sektor- og etatsovergrepene ”*Reglement for økonomistyring i staten*”⁶⁵. Veilederen er en *operasjonalisering* av gjeldende bestemmelser til en praktisk resultatstyringsmodell for statlig virksomhet og retter seg mot ”*ledere med resultatansvar og medarbeidere som arbeider med mål- og resultatstyring*”. (SSØ 2007:2).

Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet (POD 2008)

Justisdepartementet ga i 2007 Politidirektoratet i oppgave ”... å utrede politi- og lensmannsetatens utdannings- og bemanningsbehov” (POD 2008:9). Utredningen sammenstiller en rekke framskrivninger av bla. befolkningsvekst, kriminalitet, politibemanning og tjenesteproduksjon, og diskuterer disse utviklingstrekkene både i et historisk (tilbakeskuende) og et Nordisk perspektiv. Dernest foretar utredningen slutninger om nåtidige og fremtidige utdannings- og kompetansebehov og skisserer tiltak for å sikre en økt politibemanning. Ref. bemanningsrapportens *utredningsformat* finner jeg det problematisk at den så tydelig (og tidlig) konkluderer og i liten grad *utreder* alternativer. Dette da utredningen (ibid:60) utvetydig slår fast at dekningsgraden må økes fra 1,8 politiutdannede pr. 1000 innbygger til *minst 2,0*, og at det (ibid:64, min understreking): ”*For å legge til rette for nødvendig politiinnsats er behov for å øke bemanningen med 2700 politiårsverk fram til 2020.*” I forhold til rapportens *mandat* burde man kunne forvente at man utredet også andre bemannings- og kompetanseinnretninger for politi- og lensmannsetaten. Som beslutningsgrunnlag for politisk ledelse fremstår derfor PODs utredning etter min vurdering som et svært (politi)politisk dokument som gjør spørsmålet om økt dekningsgrad til et spørsmål om å være for eller i mot ”... *nødvendig politiinnsats*”.

Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten – Perioden 2002-2008 (POD 2010)

Driftsanalysen er gjennomført av Politidirektoratet på oppdrag fra Justisdepartementet med mål om å ”...*få mer kunnskap om ressursfordeling og -disponering i forhold til kjerneoppgavene for – bedre enn i dag - å kunne prioritere, disponere og effektivisere*” (POD 2010:3). Videre poengteres det at:

⁶⁵ Reglementet henvises bla. til i tildelingsbrevet til Politidirektoratet. (Justis- og politidepartementet 2010:26).

”...det i tillegg til de konkrete bestillingene i mandatet [er] lagt vekt på å beskrive og diskutere noen sentrale problemstillinger og utfordringer av organisatorisk og kompetansemessig karakter som politi- og lensmannsetaten står ovenfor i årene fremover”.

Ref. rapportens *analyseformat* finner jeg det problematisk at det i liten grad lar seg gjøre å skille mellom driftsanalytiske *funn* og mer fristilte diskusjoner⁶⁶. Det fremstår derfor som uavklart i hvilken grad det er de driftsanalytiske funnene som foranledninger problemstillinger rapporten setter fokus på. Når videre driftsanalysen på samme måte som bemanningsrapporten trekker tydelige konklusjoner⁶⁷ er det igjen vanskelig å skille mellom analytiske sluttsatser og politipolitiske vurderinger i dokumentet.

St.prp. nr.1 (2009-2010) - For budsjettåret 2010 (Justis- og politidepartementet)

Det årlige framlagte statsbudsjettet (St.prp. nr. 1)⁶⁸ må anses som en operasjonalisering av politiske ambisjoner innenfor det enkelte saksfelt til administrative og økonomiske rammevilkår for dette saksfeltet. Dette gjennom konkrete budsjettmessige prioriteringer og fastsettelse av hovedmål og delmål. Mens jeg betegnet St.meld. nr. 42 som preget av stor tverrpolitisk enighet er det årlige statsbudsjettet som langt mer partipolitisk å anse. Samtidig er det verdt å merke seg at de rent (parti)politiske aspektene selv ved statsbudsjettet, og de budsjettprioriteringer disse resulterer i, er temmelig marginale i forhold til de samlede bevilgningene som inngår i budsjettet. Dette da de *store* budsjettsummene er bundet opp til (upolitisk) drift av den pågående virksomheten⁶⁹. I målstyringsøyemed er dog det årlige statsbudsjettet av overordnet betydning (SSØ 2007:9): *”De viktigste dokumentene og prosessene i styringsdialogen mellom over- og underordnet nivå er knyttet til den årlige budsjettprosessen i staten.”*

Statsbudsjettet 2010 - Tildelingsbrev til Politidirektoratet (Justis- og politidepartementet)

Det årlige tildelingsbrevet er dernest å forstå som en konkretisering av vedtatt statsbudsjett (SSØ 2007:9): *”Med utgangspunkt i St. prp. nr. 1 (statsbudsjettet) og Stortingets vedtak, fastsetter departementet overordnede mål, styringsparametere og hvilke resultater som skal*

⁶⁶ Funnene er i og for seg tydelig listet opp (POD 2010:5), men forannevnte *mandatutvidelse* åpner for en noe ukritisk sammenblanding som gir også politipolitiske meningsytringer et snev av analyseformatets vitenskapelige kredibilitet.

⁶⁷ *”Politidirektoratet mener det er nødvendig å redusere antall mål og ha bedre og tyngre målsettinger. Dette for å kunne ha en faktisk og praktisk mulighet til å få konkrete resultater og oppnå de sentrale mål som settes for politiets virksomhet.”* (POD 2010:42)

⁶⁸ Ang. Stortingsproposisjoner som (politisk)format: *”Stortingsproposisjoner (St.prp.) brukes når regjeringen ber Stortinget om å fatte vedtak som ikke er lovvedtak. Det kan gjelde forslag knyttet til statsbudsjettet eller andre forslag til vedtak. Stortingsproposisjoner behandles av et samlet Storting.”* Kilde: Regjeringen.no

⁶⁹ Dette er selvsagt ikke særegent for Justissektoren men poengteres for å kontrastere de politiske aspektene ved rene politiske dokumenter opp mot den pragmatisme som også berammer disse.

nås i tildelingsbrev til underliggende virksomhet.” Også tidligere stortingsvedtak, overordnede retningslinjer/lovverk, samt Riksadvokatens anbefalinger legges til grunn for tildelingsbrevet for Politi- og lensmannsetaten. Dette tilsier at tildelingsbrevet som *format* er en mer pragmatisk sammenstilling av berammende faktorer for politiets virksomhet, og dertil et *mindre* politisk dokument enn St.prp. nr. 1.

Politimesterens Styringsverktøy (PSV)

PSV er som betegnelsen antyder å anse som et *verktøy* i målstyringsøyemed og fungerer dertil som et *instrument* i styringsdialogen mellom direktorat og politidistrikt (St.prp. nr. 1 (2007-2008):108):

”Politidirektoratet tok i 2006 i bruk verktøyet Politimesterens styringsverktøy (PSV). Systemet inneholder styringsinformasjon basert på politiets straffesaksregister (STRASAK), samt referansemålinger og basisinformasjon om politidistriktene. Systemet danner grunnlag for resultatoppfølging og rapportering i inneværende driftsår og ellers som informasjonsgrunnlag i forbindelse med målfastsettelsen neste år.”

I analysesammenheng er PSV å forstå (å lese) som en *sosial konsekvens* av målstyringsdiskursen og dertil som en del av praksisområdets (konkrete) *materialitet* (Neumann 2001:86). PSV er med andre ord å anse som en praksisnær manifestasjon av politimålstyringsdiskursen. Det er derfor de diskursive representasjoner som *berammer* verktøyet som i er interessant i analysesammenheng.

Politiets strategi 2010-2015 (POD 2009)

Strategidokumentet må anses som en kortfattet sammenstilling av politiets hovedmålsettinger i perioden og som en operasjonalisering av overordnede prioriteringer for politi- og lensmannsetaten. Med mål om *”...å kommunisere retning og prioriteringer internt og eksternt”* (POD 2009:2) har dokumentet en todelt målgruppe og bidrar til å innlemme de mer omfattende interne styringssignaler (og –skriv) i den overordnede (og nasjonale) politimålstyringsdiskursen. Dette forstått som at Politiets strategi 2010-2015 målbærer *hovedtrekkene* i den mer detaljerte (og lokale) styringsdialogen mellom direktoratet og det enkelte politidistrikt.

Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD 2007)

Strategidokumentet er å anse som et overordnet strategidokument for politiet og da særlig politidistriktenes praksisfelt. I likhet med andre overordnede strategidokument er dette også å forstå som et *ambisjonsdokument* for politi- og lensmannsetaten noe ikke minst den lange

listen av "forutsetninger for å nå målene" (POD 2007:12) illustrerer. I analysesammenheng er strategien til tross for ovennevnte forbehold å anse som et *praksisberammende* dokument. Da på et konkret (om dog ambisiøst) nivå. Politidirektøren illustrerer dette når hun i forordet påpeker at: "Den nasjonale strategien for etterretning og analyse er med på å danne rammen for politiets kunnskapsbaserte virksomhet." I analysesammenheng er det igjen de *diskursive* representasjonene som gjør seg gjeldende i strategiplanen og som tildeles *kraft* og *mening* som er av interesse.

- Om valgte dokumenter

Mens overnevnte omtale av de 9 dokumentene som utgjør analysegrunnlaget for analysens andre del også utdyper *hvorfor* nettopp disse er å anse som sentrale, er det også andre dokumenter som kunne inngått i analysegrunnlaget. Samtidig er det enkelte dokumenter som må betegnes som *unike*. Jeg vil derfor kort kommentere valg av dokumenter/kilder samt de dokumenter jeg har valgt bort.

Et alternativ til stortingsmeldingen om Politiets roller og oppgaver kunne være "Politireform 2000" (St.meld. nr. 22 (2000-2001)). Dette da sistnevnte er å anse som (St.meld. nr. 42 (2004-2005):7): "den mest omfattende kvalitetsreformen som noen gang er gjennomført i etaten, og er derfor viktig for utviklingen av politiet." Like fullt er politireformen å anse som dominert av strukturelle og organisatoriske forhold (St.meld. nr. 22 (2000-2001):4), samtidig som dens *reformformat* tilsier en argumenterende form til fordel for valgte strukturelle og organisatoriske løsninger. Både i lys av ovennevnte innvendinger, og det faktum at rollemeldingen er å anse som tuftet på de organisatoriske og strukturelle *premissene* fastlagt i Politireform 2000, anser jeg det som fordelaktig å basere analysen på stortingsmeldingen om politiets roller og oppgaver.

Veilederen i resultatstyring må anses som sentral da den utgjør en praktisk forståelsesramme for målstyring i all statlig virksomhet. Dette gjennom å artikulere rutiner, forventninger og metoder knyttet til målstyring i staten samtidig som det etableres et *språk* som er å gjenfinne i andre sentrale offentlige dokument, eks. stortingsmeldinger, proposisjoner og tildelingsbrev. Mht. veilederen ville man alternativt kunne analysere selve regelverket veilederen er tuftet på. Diskursanalytisk fortolkning av et regelformat ville dog i denne sammenheng ha begrenset relevans.

Bemanningsrapporten og driftsanalysen er i denne sammenheng å anse som *unike* dokumenter/stemmer i diskursen og trekker diskursivt på sin egen formatforståelse og formatkommunikasjon som henholdsvis *utredning* og *analyse*. Dette da disse formattypene er å anse som mer faglige og vitenskapelige formater og dertil tilgodeses med en *annen* type integritet, enn eksempelvis mer politiske dokumenter. De utfordringer (og det *mislighold*) jeg tidligere har påpekt mht. dokumentenes *etterlevelse* av egen formatklassifisering endrer ikke dette, men gjør tvert i mot dokumentenes virkelighetskonstruksjoner desto mer interessante å utforske.

Statsbudsjett og tildelingsbrev er de mest *udiskutable* kildene i denne sammenheng noe ikke minst veilederen i resultatstyring påpeker (SSØ 2007:9). Det kunne evt. i tillegg være interessant å sammenstille statsbudsjett og tildelingsbrev i et 3 eller 5 års perspektiv for å undersøke den diskursive utviklingen av politimålstyringsdiskursen. Dette komparative blikket ligger dog utenfor analysens rammer og måtte evt. etterfølge studiens beramning og forståelse av *dagens* politimålstyringsdiskurs.

Politimesterens styringsverktøy (PSV) er interessant i kraft av det *verktøy* det er ment å være og er i denne sammenheng å forstå som et *unikt* verktøy. Som påpekt i omtalen tidligere er det PSV forstått som en del av praksisområdets konkrete *materialitet* som gjør det særlig relevant i utforskningen av politimålstyringsdiskursen.

Politiets strategi er også å anse som et unikt dokument i denne sammenheng da det det i motsetning til de øvrige dokumenter retter seg både mot politiets brukere/publikum og egne ansatte. Også strategiens handlingsrettede/"potente" format med tydelige og kortfattede budskap som kobler mål og innsatser på en enkel og folkelig måte gjør dette til en interessant stemme i diskursen.

Den Nasjonale strategien for etterretning og analyse er valgt hovedsakelig på bakgrunn av sin etatsovergripende karakter da den søker å beramme praksis på distriktsvis, regionalt, nasjonalt og sågar internasjonalt samvirkenivå (POD 2007:7). Dette samtidig som strategien vektlegges som særlig sentral i lys av målsettingen om et *kunnskapsstyrt* politi (POD 2007:4). Alternative dokumenter ville være *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005* (POD 2002), *Politiet i lokalsamfunnet* (POD 2005) eller evt. *Innføring i problemorientert politiarbeid* (Balchen 2004). Alle berammende for politipraksis, men ingen av tilsvarende etats-

overgripende karakter som valgte strategiplan. Forebyggende strategiplan er dessuten å anse som utgått hva angår planens tidshorison selv om den problemorienterte tilnærmingen den bebuder fortsatt må anses som gyldig.

Diskursivt hegemoni

Det er i utgangspunktet ikke vanskelig å finne avstøpninger og flik av nær sagt alle de diskursive representasjonene jeg i del 1 identifiserte, også innenfor politimålstyringsdiskursen. Om noen, så er det overraskende nok *transparencydiskursen* og (ikke fullt så overraskende) *erkjennelsesdiskursen* jeg opplever at står svakt i det analyserte materialet. Ellers er de foregående diskurser alle å identifisere om dog med varierende bestandighet innenfor politimålstyringsdiskursen. Jeg anser dette å styrke den forståelse som er opparbeidet gjennom analysens del 1 samtidig som erkjennelsen av representasjonenes (blotte) diskursive tilstedeværelse ikke i seg selv gir meningsfylde til politimålstyringsdiskursens *særegne* karakter.

Som presisert tidligere har jeg ikke som hensikt å foreta en rangering av styrkeforholdet mellom de 13 representasjonene identifisert i analysens første del, men snarere rette blikket mot de (potensielt representasjonsovergripende) *tema* som fremstår som sentrale i politimålstyringsdiskursen. Dette ikke minst for å belyse de diskursive *bevegelser* som måtte være i materialet. Jeg har derfor valgt å støtte meg på diskursanalysens *hegemonibegrep* (Sahlin 1999:86, Neumann 2001:178, Jørgensen og Phillips 1999:15/63) når jeg utforsker dokumentene til grunn for analysen av politimålstyringsdiskursen. Overnevnte kildehenvisninger varierer riktig nok i *gradsforståelsen* til grunn for hegemoniet, da forstått som når et hegemoni er hegemonisk *nok*, men samstemmer alle i forståelsen av at hegemoni er å anse som *tilkjempet* og da på bekostning av noe/noen (Jørgensen og Phillips 1999:15):

”Forskellige diskurser - som hver for sig repræsenterer en bestemt måde at tale om og forstå den sociale verden på – kæmper hele tiden mod hinanden for at opnå hegemoni, altså for at fastlåse sprogets betydninger på netop deres måde.”

Hegemoniforståelsen åpner på denne måten ikke bare for en rangering av mer eller mindre dominerende representasjoner, men bidrar med en forståelsesramme for de *bevegelser* kampen om hegemoniet medfører, og dertil det *diskursive arbeid* (Neumann 2001:178) som fordres for å opprettholde hegemoniet: *”Som enhver annen situasjon må hegemoniet opprettholdes av diskursivt arbeid, altså representasjonsbekreftende produksjon av utsagn og*

praksiser.” Hegemonibegrepet er derfor å forstå som et *proessorientert* begrep, tuftet på diskursteoriens vektlegging av diskursenes *temporære* karakter hvor (Jørgensen og Phillips 1999:34): ”(...) *sociale fænomener så at sige aldrig er færdige eller totale*”. Dette tilsier igjen et analytisk blikk likelig opptatt av hva som *ser ut* til å være, som hva som *kunne* ha vært.

Tematiske inndeling

Jeg har i lys av ovennevnte hegemoniforståelse og presisering av analytisk blikk identifisert 4 hovedtema (grunntanker) i politimålstyringsdiskursen. Temaene er alle av hegemonisk karakter, enten i kraft av sin tematiske dominans eller gjennom å være *drivere* i diskursen. Førstnevnte ikke målt i spalteplass men i diskursiv *kraft*, og sistnevnte målt i den diskursive *virkning*⁷⁰ driverne har på diskursen. Hensikten er som presisert tidligere å utforske de substansielle aspektene ved politimålstyringsdiskursen og sette disse til refleksjon, og *derigjennom* også slutføre modelleringen av diskursen.

De 4 temaene er henholdsvis a) *et brukerstyrt politi*, b) *indikatordrevet målstyring*, c) *trygghet som utkomme* og d) *kunnskapsstyrt praksis*. I lys av sin hegemoniske karakter og forstått som diskursens dominerende virkeligheter (og *sannheter*) er disse temaene å anse som diskursive *hovedfunn* innenfor den samtidige politimålstyringsdiskursen. Jeg vil i det videre underbygge/ utlede disse funnene samtidig som jeg problematiserer og diskuterer diskursens *sosiale* konsekvenser (Jørgensen og Phillips 1999:31). Sistnevnte forstått som politimålstyringsdiskursens *konstituering* av sosial virkelighet og dertil hvordan disse virkelighetskonstruksjonene disiplinerer praksisfeltet.

⁷⁰ Jeg er vel vitende om at betegnelsene *kraft* og *virkning* er (livs)farlige og særdeles ladede begreper i diskursanalytisk så vel som annen vitenskapelig virksomhet. Tillater meg dog å benytte de i denne sammenheng da de indikerer operasjonaliseringen av hegemoniforståelsen til et analytisk blikk. Dette igjen med mål om å styrke etterprøvbareheten av analysen.

Kapittel 8: Et brukerstyrt politi

Politimålstyringsdiskursen trekker på en rekke ulike brukerposisjoner og jeg vil i dette kapitlet utforske og ettergå italesettelsen av disse posisjonene. Hvilke brukere er det diskursen taler til liv? Og hvilken brukermedvirkning tilkjennegis disse brukerne?

Brukerposisjonene er også sentrale for å beramme politi- og lensmannsetatens (*politi*)tjenester og jeg vil derfor utforske *samvirket* mellom brukerposisjonene og de tjenester de italesettes som brukere av.

Borgernes tillit

I et demokratisk velferdssamfunn er politiets *tillit* selve kjerneverdien ved et sivilt politi. Det er gjennom denne tilliten politiets maktmonopol finner sin berettigelse og det er denne *makten* som (teoretisk sett) er i spill dersom politiet skulle miste sin opparbeidede tillit. I et slikt perspektiv blir *tillit* et spørsmål om å være eller ikke være for politi- og lensmannsetaten. I kontrast til ovennevnte *alvor* fremstår denne grunnleggende tilliten i politimålstyringsdiskursen som en uproblematisk og *avklart* størrelse. Dette gjennom henvisninger til undersøkelser som (tilsynelatende) dokumenterer en høy grad av tillit og tiltro til politi- og lensmannsetaten (POD 2008:22): ”I politiets egen publikumsundersøkelse svarte hele 84% at de har svært eller ganske stor tillit til politiet (Politidirektoratet 2007)”. Siden denne grunnleggende tilliten italesettes som *gitt* og u-utfordret i diskursen, operasjonaliseres tillitsbegrepet til et spørsmål om *mye* eller *noe mindre* tillit. Samtidig er det ikke maktmonopolet som anses å være i spill, men (St.meld. nr. 42 (2004-2005):17) ”... *politiets arbeidsforhold og mulighet til å innhente nødvendig informasjon*”. Det *store* tillitsspørsmålet blir slik sett en prøvestein for det praktiske politiarbeidet, hvor *stor* tillit anses å gjøre det lettere å utføre politioppavene, samtidig som tillitsfulle innbyggerne anses som mer meddelsomme enn andre innbyggere. Til tross for denne pragmatiske og *udramatiske* tillitsforståelsen, opprettholdt (og *re-presentert*) ved henvisning bla. til de årlige innbyggerundersøkelsene⁷¹, mister ikke tillitsbegrepet sin diskursive kraft innenfor politimålstyringsdiskursen. Dette da *tillit* bærer med seg konnotasjoner knyttet til verdighet, ærlighet og sannhet, og må anses som innleiret i vår (nasjonale) selvforståelse og dertil i diskurser om *hvem vi er*. Tillit er slik sett å regne som blant de privilegerte *tegn* Lacan (i

⁷¹ ” Politidirektoratets innbyggerundersøkelse gjennomført I 2008, viser at ni av ti føler seg trygge der de bor og ferdes og mener at politiet skaper trygghet. Undersøkelsen viser videre at mer enn åtte av 10 har tillit til politiet.” (St.prp. nr. 1 (2009-2010):81)

Jørgensen og Phillips 1999:55) betegner som ”mester-betegnere”: ... [og] som vi med diskursteoretiske termer kunne kalde identitetens nodalpunkter.” Dette forstått som de tegn omkring hvor vi organiserer vår selvforståelse og identitet, og som ikke først og fremst henter sin styrke og relevans ut fra sin utsatthet eller truende posisjon⁷².

Som ovennevnte antyder er *tillit* å forstå som en høyst *aktiv* betegnelse i politimålstyringsdiskursen til tross for at denne tilliten ikke anses som truet. Dette med unntak av at det jeg tidligere betegnet som *noe mindre* tillit, i lys av forståelsen av tillit som en mester-betegnelse, *nettopp* kan tolkes som en dertil alvorlig trussel mot en av politiets kjerneverdier. Samtidig kan det stilles spørsmålsteget ved hvor *politispesifikk* ovennevnte tillit er å fortolke. I antologien ”Tillit til politiet” (Runhovde 2010) diskuteres dette nærmere og en gjennomgående forklaringsmodell vektlegger at det ikke er tillit til politiet *alene* som reflekteres i tillitsscoren, men en generell høy tillit til statlige organer (ibid:194):

”Politiet kan på denne måten hevdes å få mye av tilliten ’gratis’, for den er på sett og vis plantet i oss fra barndommen av. Vår påstand er derfor at politiet på grunnlag av egen innsats ikke uten videre kan ta æren for den tillit de nyter i den norske befolkningen. ”

Uavhengig av hvor *selvforskyldt* politiets tillitsscore måtte være fremstår denne i politimålstyringsdiskursen som stabil og uten særskilte faresignaler hva heller angår *fremtidig* tillit.

Til tross for at politiets tillit ikke anses å være i spill illustrerer de *relasjonelle* aspektene ved tillit den grunnleggende *subjektposisjon* (Neumann 2001:94, Jørgensen og Phillips 1999:25) politimålstyringsdiskursen avfører. Da forstått som de subjekter (*de andre*) hvorigjennom tilliten til politiet kan oppnås. I denne sammenheng kanskje den mest høyverdige subjektposisjon av dem alle, forstått som demokratiets genuine bestanddeler, *borgerne*. Det er borgernes tillit til politiet som må ivareta da det er borgerne som har betrodd og bemyndiget politiet med sitt maktmonopol. Jeg anser på denne bakgrunn politileveransen *tillit* og dertil *borgerne* forstått som en subjektposisjon, som to av politimålstyringsdiskursens grunnleggende og overordnede *dimensjoner*⁷³. Dette illustrert gjennom St.meld. nr. 42 ((2004-2005):56, min understrekning) og St.prp. nr. 1 ((2009-2010):81) sine sammenfallende formuleringer om at: ”*Folks tillit til politiet er en forutsetning for politiets oppgaveløsning.*” At denne

⁷² ”En sådan mester-betegnelse kan for eksempel være ’mand’, og forskjellige diskurser tilbyder indholdsudfyldninger af den ret flydende betegnelse ’mand’.” (Jørgensen og Phillips 1999:55)

⁷³ Denne forståelsen underbygges av Blomgren og Sahlin (2007:174) sin forståelse av den demokratiske dimensjonen som utgangspunktet for en bredere brukerdiskurs.

forutsetningen anses som oppfylt åpner opp for en politimålstyringsdiskurs med kanskje (langt) mindre høyverdige brukerposisjoner, og dertil det som må anses som *mindre* privilegerte politileveranser.

Samtidig som borgerne defineres som subjekter bidrar også tillits relasjonelle karakter til å definere det habitat og den *stedlighet* som borgerne utgjør, forstått som *det lokale*. Dette manifestert gjennom en forståelse av at politi- og lensmannsetaten må (St.meld. nr. 42 (2004-2005)5): ”... *tilpasse seg lokalsamfunnet (...)*”. Og dernest anerkjennelsen av at (ibid:67): ”... *all kriminalitet [har] en lokal forankring, og politiets forebygging, etterforskning, påtale og irretteføring skjer i all hovedsak lokalt.*” Selv om stedligheten i et borgerperspektiv er å forstå som en rent geografisk referanse begrenser ikke nødvendigvis habitatsforståelsen av det lokale seg til geografiske enheter. Rowe (2004:151) poengterer dette når han diskuterer ulike forståelser av (lokal)samfunn og påpeker at:

”*Nowadays, the singularity of 'community' has given way to the plurality of communities: moral communities, (...); lifestyle communities; communities of commitment (...); contractual communities (...); virtual communities (...); and so on.*”

Politidirektoratets (St.prp. nr. 1 (2009-2010):13) ”...*etablering av en politistasjon på nett*” illustrerer realismen i overnevnte mangfoldige forståelse av stedlighet.

Selv om en pluralistisk tilnærming til *det lokale* også kan anses å inneha et utvidet borgerperspektiv, forstått som at man i *nye* lokalmiljø møter *nye* (deltakende) borgere, fremstår fortsatt politiets tillit som ubestridt. Dette til tross for politiets utfordringer med å oppnå tillit i enkelte marginaliserte lokalmiljø (Rowe 2004, POD 2008:22). Dette (ytterligere) *tillitspotensialet* endrer uansett ikke politimålstyringsdiskursens italesettelse av politi–borger relasjonen som en relasjon preget av utstrakt tillit. En tillit hvis egenverdi legges til grunn i politimålstyringsdiskursen og som til tross for sin tilsynelatende ubestridte karakter er en aktiv betegner i materialet, i kraft av å være et privilegert tegn.

Politiets publikum

Definisjonen av det lokale og erkjennelsen av flere *ulike* lokalmiljø er også med å avføde *publikum* som en subjektposisjon i politimålstyringsdiskursen. Mens borgerposisjonen hentet kraft og styrke gjennom sine demokratiske egenskaper og dertil er å forstå som en *kollektiv* posisjon (og da gjerne en flertallsposisjon), finner publikum sin berettigelse i kraft av sin

tilstedeværelse. Da enhver tilstedeværelse er å anse som lokal tilsier dette også *flere* (lokale) publikum, og at sågar samme borger kan innberegnes som publikum i ulike lokale sammenhenger. Mens borgeren er å forstå som besitter av genuine (individuelle) demokratiske egenskaper er publikum i større grad å forstå som en deltakende *tilskuerposisjon*. At publikum på aggregert nivå betegnes som *allmennheten* endrer ikke denne forståelsen, men må tvert i mot anses som en understreking av det *allmenne* ved å være (lokale) tilskuere/publikummere.

Politidirektoratets (2007b:10) forståelse av publikumsbegrepet i forbindelse med sine innbyggerundersøkelser understreker at: "*Publikum er et samlebegrep for alle innbyggere/ befolkningen i Norge over 18 år uansett om man har vært i kontakt med politiet eller ikke*". Begrepet kontrasteres og presiseres dernest av sitt forhold til politiets *brukere* forstått som den delen av publikum (ibid:10) "*... som faktisk har vært i kontakt med politiet*". Dette er en avgjørende distinksjon hva subjektposisjoner angår, men en distinksjon som i liten grad legges til grunn i diskursen. Dette da *publikum* og *brukere* brukes noe ukritisk og uspesifikt innenfor de ulike dokumentene til grunn for analysen. Denne ukritiske benevnelsesbruken illustreres ved at Politidirektoratet (2007b:10, fotnote 11) sågar i sin *begrepsavklaring* påpeker at de også i det videre vil bruke "*... begrepene om hverandre*". I diskursanalytisk sammenheng må dette forstås som at *brukeren* er å anse som innleiret i en større publikumsoppfattelse og derfor tidvis henter sin kraft gjennom denne innleiringen. Dette samtidig som *publikummeren* anses som innleiret i en (kanskje) mer *meningsberettiget* gruppe forstått som *brukere*. Da publikummeren vitterlig *er* en annen subjektposisjon enn brukeren vil jeg her dvele ved hvordan politiets publikum gjennom politimålstyringsdiskursen tilkjenner makt og påvirkningskraft.⁷⁴

"Nærhet til publikum" (St.meld. nr. 42 (2004-2005):6) vektlegges som en grunnleggende kvalitet for politi-publikum relasjonen og kan langt på vei forstås som manifestasjonen av forannevnte tillitsforhold. Dette forstått som at det er gjennom *nærheten* til sitt publikum, politiet skal opprettholde og vedlikeholde sin allmenne tillit. Subjektposisjonen *publikummer* ville slik sett bli å anse som sammenfallende ikke med brukeren, men med den forannevnte *borgeren*. Det som dog skiller disse posisjonene ad, er at politiets publikum også utover

⁷⁴ Også jeg i diskursanalytisk sammenheng må skjele til den ukonsekvente begrepsbruken ved mine analyser av det ene så vel som det andre begrepet og den sammenheng det inngår i. Like fullt er det meningsfullt å etterspore enkeltbegrepene for å illustrere *bestanddelene* til grunn for den samlede *diskursive kraft* som mobiliseres bak politimålstyringsdiskursens ulike brukerposisjoner.

oppretholdelsen av tillitsforholdet tilkjenner en helt *annen* myndighet (ibid:7): ”*Publikums synspunkter på politi- og lensmannsetaten og etatens oppgaveløsning må i vårt samfunn være en viktig premis i en videreutvikling av etaten og de fremtidige valg.*” Publikum inntar her rollen som *premissleverandør* for politi- og lensmannsetaten også på andre områder enn borgeren. Dette da publikummernes ”synspunkter” skal være berammende for politiets utvikling, valg og dertil prioriteringer. Det er med andre ord ikke bare *graden* av tillit som etterspørres fra publikummerne, men også andre kvalitative terningkast på politiets opptreden. En slik forståelse underbygger publikums (deltagende) *tilskuerposisjon* da de (altså *vi*) anses som meningsberettiget på et helt annet nivå enn forannevnte dikotomi politi/borger. Dette gjenspeiles også i PSV verktøyet (POD 2005b:2, min understreking) hvor ”*Publikums oppfatning av politiets innsats...*” inngår som en del av målstyringsverktøyets beslutningsgrunnlag.

I tillegg til publikums *synspunkter på*, og *oppfatninger av politiets innsats* etterspør også innbyggerundersøkelsene publikums ”forventninger” (St.meld. nr. 42 (2004-2005):56) til politi- og lensmannsetaten: ”*Politiet må i størst mulig grad legge vekt på publikums forventninger i egen planlegging, eksempelvis ved systematisk bruk av publikumsundersøkelser.*” Det er med andre ord ikke bare publikums terningkast mht. *pågående* forestilling som disiplinerer men også det samme publikums preferanser hva angår *fremtidige* oppsetninger. På denne måten tilkjenner politiets publikum en *meningsberettigelse* ikke bare knyttet til hvordan politiet oppfattes å være, men like mye til hvordan det samme politiet *burde* være. Et skille som kan anses som marginalt ved første øyekast (og sågar i praksis), men som prinsipielt sett er av stor betydning.

Som ovennevnte utledninger illustrerer inntar borgerne gjennom subjektposisjonen *publikummere* en vesentlig *romsligere* rolle innenfor diskursen. Da en rolle som anser seg meningsberettiget på nær sagt *alle* politirelevante områder.

”En mer tjenesteytende politi- og lensmannsetat”

”Politireform 2000: Et tryggere samfunn” (St.meld. nr. 22 (2000-2001):4) hadde som et av sine 3 hovedmål: ”... *en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert*”. Samtidig som politiets publikum gjennom målformuleringen tilkjenner *sin* status og meningsberettigelse, vektlegges også forståelsen av politiet som en

”tjenesteyter”. Og på samme måte som *tillit* innehar en motpart (borgeren) tilsier også *ytelser* en mottaker og dertil *konsument* av disse ytelsene. Mens publikum ble betegnet som (meningsberettigede) tilskuere, avføder politiet forstått som tjenesteyter, subjektposisjonen *tjenestemottaker* og dertil *bruker*, begge forstått som *konsumenter* av politiets tjenester. Mens politileveransene i forhold til subjektposisjonene *borger* og *publikummer* i hovedsak handlet om hvordan politiet *fremsto* (eller *burde fremstå*), flytter man med forståelsen av politiet som *tjenesteyter*, fokuset over på politiets ytelser. Det er ikke blott dets *fremtoning* (appearance), men dets *produkter* og *tjenester* politi- og lensmannsetaten nå skal stå til rette for.

Som påpekt tidligere brukes betegnelsene *publikummer* og *bruker* noe inkonsekvent og må dertil forstås som å dra veksler på hverandre innenfor politimålstyringsdiskursen. En slik *interaktiv*⁷⁵ forståelse mellom begrepene tilsier også at subjektposisjonen *tjenestemottaker* tilfører publikumsposisjonen *ytterligere* meningsinnhold og diskursiv tyngde enn presisert tidligere. Dette forringer som omtalt tidligere ikke analysen av *bestanddelene* til grunn for diskursens ulike brukerposisjoner. Jeg vil derfor anse også brukeren/tjenestemottakeren som en *distinkt* subjektposisjon innenfor politimålstyringsdiskursen.

Ovennevnte presisering fordrer videre en differensiering mellom *brukeren* forstått som subjektposisjon og den brukerdefinisjon som legges til grunn for politiets publikumsundersøkelser. Dette da sistnevnte er å anse som en teknisk målgruppeavgrensing til de (POD 2007b:10): ”... *innbyggerne som faktisk har vært i kontakt med politiet*”. Subjektposisjonen derimot foretar ikke en slik avgrensing men står, som Neumann (2001:178) presiserer, ”... *fiks ferdig til bruk*”. *Bruker* kan derfor i denne sammenheng ikke anses som en egenskap eller et karaktertrekk men som en posisjon vi *interpelleres*⁷⁶ (Jørgensen og Phillips 1999:25) til å innta: ”*Ved at acceptere rollen som tekstens modtager tilslutter vi os den subjektposition, som interpelleringen har skabt.*” Til tross for at de to brukerforståelsene tidvis er sammenfallende er differensieringen mellom dem grunnleggende for forståelsen av den diskursive bevegelsen i materialet. Dette da ulike diskursive strømninger avføder og gir mening til ulike subjektposisjoner.

Det *tjenesteytende* perspektivet anses som særlig sentralt i SSØs (2007:18, min

⁷⁵ ”Når begreper er interaktive, forandrer ordet sin referanse, og det vil foregå en kontinuerlig vekselvirkning mellom ord og referanse”. (Sørhaug 2004:181)

⁷⁶ ”Interpellation betegner den proces, hvorved sproget konstruerer en social position for individet og dermed gør det til et ideologisk subjekt.” (Jørgensen og Phillips 1999:25)

understreking) veileder for resultatmåling i staten, hvor det påpekes at: *"De viktigste resultatene er de som er knyttet til de tjenestene som frembringes for brukerne (...)."* Dette må anses som et (politisk) *verdistanpunkt* og gir ytterligere kraft til henholdsvis bruker- og tjenestemottakerposisjonene innenfor politimålstyringsdiskursen. Veilederen utleder videre spørsmålet om tjenestenes (egen)verdi som et spørsmål om *kvalitet* (ibid:42), og differensierer dernest mellom tjenestenes henholdsvis "produksjonsorienterte" og "opplevde" kvalitetsinnhold. Sistnevnte forstått som *"... noens subjektive vurdering av kvaliteten. Mest typisk snakker vi om brukernes opplevelse av å motta tjenesten, dvs. i hvilken grad den svarte til deres forventninger."* På samme måte som publikumsposisjonen var ansett som meningsberettiget mht. *sine* forventninger etterspørres her også brukerens.

Det er ovennevnte forventninger og dertil opplevelsen "av å motta tjenesten" som etterspørres også i politidirektoratets regelmessige brukerundersøkelser. Målsettingen er å måle brukernes "brukertilfredshet" (POD 2007b:10) forstått som: *"Hvor fornøyd brukeren er med bistand, hjelp og service fra politiet. Tilfredshet er opplevelsen/erfaringen sett i forhold til brukerens forventninger i utgangspunktet."* Mens borgerposisjonen vektla blott kvaliteten på tillitsforholdet, tilsier subjektposisjonen *bruker* en helt annen medvirkningsgrad. Dette illustrert gjennom Politidirektoratets tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet 2010:19) hvor selve hensikten med innbyggerundersøkelsene understrekes ved spesifiseringen av at: *"Regjeringen har mål om at innbyggerne i større grad skal kunne påvirke kvaliteten og utformingen på de statlige tjenestene."* Brukeren er med andre ord ikke lenger bare *meningsberettiget* og *premissleverandør*, men tilkjennegis deltakelse i selve *utformingen* av polititjenesten.

Også andre konsumenter enn den enkelte bruker og tjenestemottaker anerkjennes (og tales til liv) i lys av forståelsen av politiet som *tjenesteyter*. Dette basert på forståelsen av et mangfoldig tjenestespekter og dernest anerkjennelsen av at politiets brukere (alle) skal få delta i utformingen av tjenestene. Konsumentene som herigjennom også tilkjennegis brukermedvirkningsrett er *kommunene*, og da ikke forstått som det geografiske habitat de i lys av borgerforståelsen utgjør, men som det folkevalgte forvaltningsnivå de representerer. Kommunen blir slik sett å forstå som en av politiets tjenestemottakere. At kommunenes samvirke med politiet innebærer også en rekke andre subjektposisjoner forringer ikke den bruker- og tjenestemottakerposisjonen også kommunene gjennom politimålstyringsdiskursen interPELLERES til å innta. St.meld. nr. 42 ((2004-2005):90) antyder denne posisjonen når den

vektlegger at ”*Politi- og lensmannsetaten må i langt større grad gi tilbakemeldinger til kommunen om tilstand og resultatoppnåelse.*” Selv om overnevnte også kunne (og burde) anses som en del av en ansvarliggjøringsstrategi hvor kommunen interPELLERES som *problemeier*, presiseres brukerforholdet når man videre påpeker at (ibid:90): ”*For å gi kommunen en større påvirkningsgrad i utformingen av virksomhetsplan og aktuelle tiltak, kan kommunen også være høringsinstans før endelig plan vedtas.*” Igjen er det selve utformingen av tjenestene kommunen som bruker interPELLERES til å delta i.

Etableringen av Politiråd kan også sees i lys av forståelsen av kommunen som *bruker*. Dette til tross for at subjektposisjonen (ansvarlig) *problemeier*⁷⁷ er å anse som den mest *uttalte* knyttet til rådene. St.prp. nr. 1 ((2009-2010):104) illustrerer kommunens brukerposisjon når den poengterer at: ”*Det vil bli opprettet politiråd i samtlige kommuner i politidistriktet, noe som vil sikre lokal forankring og god samhandling mellom politiet og kommunene.*” Når det *lokale* som Rowe (2004) påpeker ikke lenger nødvendigvis er å forstå (utelukkende) som geografiske enheter, tilsier dette en forankring hos *brukerne*. Politirådene som virkemiddel i så måte underbygger dermed forståelsen også av *kommunen* som en brukerposisjon og dertil tjenestemottaker i politimålstyringsdiskursen.

Serviceorientert politi

Det må anses å være en ytterst fin linje og dertil distinksjon mellom *tjenestemottakeren* og den subjektposisjon politimålstyringsdiskursen taler til liv gjennom fokuset på politi- og lensmannsetatens serviceleveranser, nemlig politiets *servicemottaker*. Da *service* langt på vei er å forstå som en type tjeneste kan de to posisjonene lett anses å være sammenfallende. Det er slik sett ikke selve italesettelsen av subjektposisjonen *servicemottaker* som i denne sammenheng er verdt å merke seg særskilt ved, men den sosiale *resonans* (Neumann 2001:94) subjektposisjonen avføder: ”... *resonans kan forstås som at diskursen skaper subjektposisjoner som konstituerer subjekter.*” Det er med andre ord subjektposisjonens *tilbakevirkende kraft* den sosiale resonansen henspiller på. I denne sammenheng forstått som at politimålstyringsdiskursens italesettelse av *servicemottakeren* vender blikket over på politiet som leverandør av *service*. En tjeneste som til tross for subjektposisjonenes (tilsynelatende) sammenfall er å anse som av en *distinkt* annerledes leveranse enn hva vi

⁷⁷ ”*For å få til en helhetlig og velferdsbasert kriminalpolitikk skal man gjennom politiråd involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere og utvikle et strategisk samarbeid med det lokale selvstyret.*” (St.prp. nr. 1 (2009-2010):30)

tradisjonelt har ansett politiet som leverandør av.

Politidirektoratets tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet 2010:17) presiserer som et av politiets delmål at politi- og lensmannsetaten skal: *"Tilrettelegge for en serviceorientert justissektor"*. Dette utdypes i statsbudsjettets (St.prp. nr.1 (2009-2010):103) påpekning av at:

"Regjeringens mål om en åpen, effektiv og kvalitetsbevisst justissektor skal sikres gjennom god tilgjengelighet og service, tydelige ansvarslinjer, god ressursutnyttelse og samarbeid på tvers av ulike virksomheter. Politidirektoratets nasjonale innbyggerundersøkelse, som skal gjennomføres årlig, sammen med Regjeringens egen innbyggerundersøkelse administrert av Direktoratet for forvaltning og IKT, vil være viktig i en videreutvikling av justissektoren."

Påpekningen av innbyggerundersøkelsene som vurderingsgrunnlag illustrerer videre at det ikke er en *objektiv* servicestørrelse politi- og lensmannsetaten skal måles opp i mot, men den samme subjektive serviceopplevelse som enhver annen servicebedrift vurderes opp i mot av *sine* brukere. Servicemottakeren tales også kraftfullt til liv når politidirektøren i forordet til Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD 2007:4) uttaler at: *"Politiet skal arbeide for å opprettholde tryggheten i samfunnet og respondere når publikum har behov for hjelp og service."* I tillegg til ovennevnte subjektive serviceopplevelse anerkjenner her politidirektøren også det ytterst subjektive *servicebehovet* den enkelte borger måtte mene og ha.

Da servicebegrepet er av nyere art innenfor offentlig enn privat sektor, bærer fortsatt begrepet på konnotasjoner knyttet til subjektposisjonen *kunde*. Dette da det tradisjonelt er kunden med sin *flyktige* betalingsvilje som kunne avkreve service i tillegg til de varer og tjenester han eller hun ønsket å erverve seg. Selv om subjektposisjonen *kunde* i hovedsak kun er å finne i materialet som en aktiv konnotasjon til subjektposisjonen servicemottaker, tales også denne tidvis mer direkte til liv. Nasjonal strategi for etterretning og analyse (ibid:10) illustrer dette når den i tilknytning til strategiens hovedmål uttaler at *"Politiet skal være en del av et helhetlig tilbud til befolkningen."* Her er det *tilbuds-begrepet* som interessant nok taler kundeposisjonen til liv⁷⁸.

Til tross for at politimålstyringsdiskursen i liten grad trekker på subjektposisjonen *kunde* underbygger posisjonen *servicemottaker* likevel en noe annen (type) relasjon mellom politiet og dets brukere. Dette da det ikke bare er publikums *vurderinger* eller tjenestemottakerens

⁷⁸ Da formuleringen er en sjeldenhet i materialet, og heller ikke i strategidokumentet utdypes nærmere, kan den ikke tilskrives mer enn eksempelets kraft i denne sammenheng.

deltakelse i *utformingen* av polititjenestene som preger relasjonen. Subjektposisjonen *servicemottaker* anerkjenner i tillegg brukernes *egeninteresser*. Dette da det politidirektøren (ibid:4) betegnet som publikums ”behov for service” er å forstå som en egeninteresse og *ikke* som av samme karakter som forannevnte politileveranser. Også St.meld. nr. 42 ((2004-2005):104, min understrekning) underbygger denne anerkjennelsen av brukernes (egen)interesser når den utaler at: ”*Politiet skal bekjempe kriminalitet mer effektivt, imøtekomme brukernes interesser på en bedre måte og få mest mulig politiarbeid ut av ressursene.*” Denne blotte anerkjennelsen av brukerens og servicemottakerens interesser skaper unektelig et nærmere *interessefellesskap* mellom politiet og servicemottakeren. Dette da det er sistnevntes interesser politi- og lensmannsetaten settes til å ivareta og da det er denne ivaretagelsen politiet skal vurderes på bakgrunn av.

For å korrigere servicemottakerens forventninger og dertil modifisere det interessefellesskapet politiet inngår i, utarbeider så vel direktorat som det enkelte politidistrikt egne *serviceerklæringer* til sine servicemottakere. Dette for å unngå *overdrevne* forventninger til politiets oppgaveløsning (St.meld.nr. 42 (2004-2005):56): ”*Publikum må derfor gis informasjon som kan gi realistiske forventninger til politiets oppgaveløsning. Serviceerklæringen kan være en av flere egnede informasjonsmåter.*” Også SSØs (2007:47) veileder i resultatstyring understreker bruken av serviceerklæringer som et virkemiddel for å *modifisere* servicemottakernes forventninger til det offentlige: ”*Serviceerklæringer kan være et viktig virkemiddel for å avstemme brukernes forventninger til det virksomheten har som mål å tilby.*” Mens det private benytter serviceerklæringene til å synliggjøre sine kvaliteter og dertil sin *servicevilje*, benytter det offentlige de samme erklæringene for å *dempe* servicemottakernes forventninger. Sogn og Fjordane politidistrikt sin serviceerklæring⁷⁹ illustrerer dette når den påpeker at: ”*Gjennom serviceerklæringa ynskjer vi å gje publikum informasjon om oppgåvene våre og avklara dei forventningar som publikum måtte ha til tenestene våre.*”

Til tross for at erklæringene innenfor det offentlige tillegges en noe annen funksjon underbygger selve bruken av serviceerklæringene forståelsen av politiet som en *serviceyter*. De tiltakende ambisjonene om at også polititjenester skal inngå i de offentlige

⁷⁹ Erklæringen ligger udatert på www.politiet.no (12.04.2011)

servicekontorene⁸⁰ understreker ytterligere overnevnte og bidrar til å avtegne konturene av politi- og lensmannsetaten som en *serviceleverandør*.

Polititjenester som velferdsgoder

Stortingsproposisjon nr. 1 ((2009-2010):11) innledes ved å påpeke at justispolitikken er å anse som en del av regjeringens velferdspolitik. Påpekningen utdypes ved å vise til at:

”Et samfunn der alle er med fra barnehage, gjennom oppvekst og skole og ut i arbeidslivet, der fellesskapsløsninger prioriteres og der det utøves en politikk som bidrar til å utjevne forskjellene i samfunnet, er den viktigste forutsetningen for redusert kriminalitet og økt trygghet i samfunnet.”

Man vektlegger med andre ord sammenhengen mellom de to politikkområdene og hvordan de gjensidig antas å påvirke hverandre. I tillegg til ovennevnte blotte *sammenheng* trekkes spesifikt *trygghet* frem som et sentralt velferdsgode (ibid:11): *”Trygghet er et velferdsspørsmål og et stort offentlig ansvar. Justispolitikken må derfor ses i sammenheng med Regjeringens velferdspolitik.”* Også Rollemeldingen (St.meld.Nr.42 (2004-2005):61) underbygger en slik forståelse når den påpeker at: *”Trygghet for liv, helse og eiendom er blant de viktigste velferdsgodene i et samfunn.”* Videre presiserer man i Stortingsproposisjon nr. 1 ((2009-2010):78, min understreking), nå under programkategorien omhandlende spesifikt politiet, ambisjonen om: *”... at politiet i samvirke med andre offentlige og private aktører skal bidra til økt trygghet i samfunnet.”* Det er med andre ord politiet som skal *levere* et av de ”viktigste velferdsgodene i et samfunn”. Dette i kontrast til en mer tradisjonell forståelse av politimakten som *beskytter* av samfunnets velferd og velferdsgoder⁸¹.

Gjennom poengteringen av, og argumentasjonen for, at justispolitikk er å anse som velferdspolitik, og dernest presiseringen av politiet som *leverandør* av et velferdsgode, går man langt i å tegne et bilde av selve *polititjenesten* som et velferdsgode. Mens politiloven vektlegger politiets (samfunnsmessige) berettigelse, som beskytter av velferd, overflødiggjøres denne berettigelsen da politiet er å anse som et (velferds)gode *i seg selv*. Selv om proposisjonen ikke direkte omtaler politiet som et velferdsgode, men gjør dette indirekte via politileveransen

⁸⁰ ”Regjeringen er opptatt av at muligheten for samlokalisering med offentlige servicekontorer utnyttes, slik at politiet blir mer tilgjengelig for publikum for eksempel når det gjelder anmeldelser, sivile rettspleieoppgaver og forvaltningsoppgaver.” (St.prp. nr.1 (2007-2008):92)

⁸¹ Politilovens § 1 (St. meld. Nr. 42 (2004-2005):76, min understreking) påpeker dette når den uttaler at *”Politiet skal gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.”*

trygghet, oppleves det *politiske*⁸² budskapet som relativt tydelig i proposisjonen.

I tillegg til at omskrivingen av polititjenestene til velferdsgoder har mange politiske så vel som politifaglige aspekter ved seg, gir den også kraft til nye *brukerposisjoner* i diskursen. Dette da *velferd* og *velferdsgoder* på samme måte som *tillit* må kunne betegnes som ”*mesterbetegnere*” (Lacan i Jørgensen og Phillips 1999:55), og dertil er som privilegerte tegn å regne i politimålstyringsdiskursen. Subjektposisjonen som dertil avfødes og tilføres kraft er igjen *borgeren* som i kraft av sine (genuine) borgeregenskaper i velferdsstaten, har *rett* til den samme statens velferdsgoder. Mens borgeren innledningsvis gjennom sin tillit *bemyndiget* og dertil *tildelte* politiet dets maktmonopol, *avkrever* nå den samme borgeren sin rett til polititjenester. Det avtegner seg med andre ord en subjektposisjon betegnet som *rettighetshaver* i kjølvannet av omskrivingen av polititjenestene til velferdsgoder. En subjektposisjon som tilfører ytterligere kraft og tyngde til brukerposisjonen innenfor politimålstyringsdiskursen.

Et omstridt politiprodukt

Som overnevnte utledninger illustrerer gir politimålstyringsdiskursen kraft til en rekke ulike og tildels motstridende brukerposisjoner, og avtegner samlet sett omrisset av en *mektig* bruker i diskursen⁸³. Mektig i kraft av den *anerkjennelse* (og viktighet) de ulike posisjonene tildeles, og dernest den *påvirkningsmakt* de tilkjennegis i diskursen. Dette da politimålstyringsdiskursen samlet sett målbærer at både borgeren, publikummeren, tjenestemottakeren/brukeren, servicemottakeren og ikke minst rettighetshaveren *velferdsmottaker*, *alle* skal ha reell innvirkning på det ”totale politiprodukt” (St.meld. nr. 42 (2004-2005):80). At dernest dette politiproduktet må anses som et *omstridt* politiprodukt og at de ulike brukerposisjonene gir meningsinnhold til ulike forståelser av dette produktet, rokker ikke ved den diskursive målbæringen av *brukermakt*. Det er dog grunn til å stille spørsmålstegn ved *realismen* til denne bebudede påvirkningsmakten alt med det politiproduktet brukerposisjonene skal påvirke fremstår som noe uavklart. Da i spennet mellom politiet som tillitsfull forvalter av et maktmonopol, og politiet som leverandør av velferdsgodet *trygghet*. Diskursen problematiserer i liten grad *hvordan* politiets (mange) brukere skal oppnå sin medvirknings-

⁸² Det er i så måte viktig å skjele til klassifiseringen av Stortingsproposisjon nr.1 som et *politipolitisk* dokument (figur 4) og dernest, som omtalt tidligere, et langt mer *partipolitisk* dokument enn Stortingsmelding 42. (s 93)

⁸³ Også politilovens § 1 gir legitimitet til de mangfoldige brukerposisjonene i politimålstyringsdiskursen når den uttaler at: ”*Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for.*” Dette da de ulike brukerposisjonene i lys av den pluralistiske forståelsen av *det lokale* nettopp utgjør det *samfunnet* hvis behov politiet skal besørge. Kilde: <http://www.lovdatab.no/all/hl-19950804-053.html> (12.03.2011)

rett utover å besvare de omtalte innbyggerundersøkelsene. Videre forblir det uavklart hvordan brukernes stemme skal vektes opp mot *andre* hensyn i utformingen av polititjenestene.

Den brukermakt de ulike brukerposisjonene tilkjenner i diskursen er videre i liten grad knyttet til brukernes *kyndighet* og kompetanse i påvirkningssituasjonen. Mens kompetansekrav kanskje kan anses som overflødig hva angår borgerens *tillitsforhold* til politiet, skulle man anta at de etterfølgende subjektposisjonene i større grad var knyttet til noen forutsetninger hva angår brukernes kyndighet. Dette forstått som at ikke enhver publikummer, bruker eller servicemottaker nødvendigvis anses som kompetent til å påvirke eksempelvis *utformingen* av norsk politi. SSØs veileder i resultatmåling (2007:47) problematiserer dette når den påpeker at:

”I noen tilfeller er det «bare» service-/formidlingsaspektet det er aktuelt å be brukeren vurdere. I andre tilfeller vil brukeren også ha forutsetninger for å vurdere faglige og organisatoriske aspekter ved produksjonen. Dette avhenger av hvor kompetanseintensiv tjenesteproduksjonen og tjenesten er, og av hvem brukeren er.”

Som påpekt tidligere kan man vanskelig stille *formalkrav* til de ulike brukerposisjonene da dette er subjektposisjoner vi gjennom diskursen interPELLERES (Jørgensen og Phillips 1999:24) til å innta: *”Man bliver til et ideologisk subjekt gennem en interpellationsproces, hvorved diskurser appellerer til individet som subjekt.”* Det er slik sett diskursens *egenart* som konstruerer den sosiale posisjon som gjør oss som brukere til ideologiske subjekter (ibid:25). Man må like fullt kunne hevde at diskursens manglende tematisering av brukerens kyndighet er med på å *fasilitere* interpellasjonsprosessen mens en dertil tematisering ville kunne bremse den samme prosessen. Til tross for politimålstyringsdiskursens åpenbare verdsetting av (for)brukerstemmer og -kunnskap, fremstår den manglende problematiseringen av (for)*brukerkompetanse*, som kontrastfullt til politimålstyringsdiskursens *velvillige* italesettelse av (for)brukermakt. Dette ikke minst i en tid hvor *kunnskapsstyrt* politiarbeid fremholdes som et politiideal.

Kapittel 9: Indikatordrevet målstyring

I dette kapittelet vil jeg utforske politimålstyringsdiskursens italesettelse av en *potensialhorisont* for indikatordrevet målstyring. Dette gjennom artikuleringen av et indikatordilemma for politi- og lensmannsetaten og ulike løsningsstrategier for dette dilemmaet. I hvilken grad er indikatordilemmaet et politiproblem? Hvilke (politi)produktforståelser gir næring til løsningsstrategiene? Og hva brukes indikatorene/markørene til? Jeg identifiserer også det jeg betegner som en nyere posisjon i diskursen som argumenterer for en *innsnevring* av politiets samlede oppgaveportefølje.

Tiltroen til markørene

Styringsparameterne eller måleindikatorne er langt på vei å forstå som *grunnsteinene* i et operativt målstyringssystem/regime. Som markører representerer de bruddstykker (små helheter) av det *hele* målstyringsregimet spenner over. Implisitt ligger ideen om at de korrekte markørene skal bidra til et hele som både har høy validitet og reliabilitet i målingen så vel som styringen av angjeldende saksområde eller virksomhet (SSØ 2007: s 22-28)⁸⁴. Denne målstyringsideen italesettes kraftfullt gjennom politimålstyringsdiskursens søken etter ”riktige” målekriterier (POD 2010:42): ”*For å styre etaten i en hverdag med stadig større informasjonstilgang er det viktig å basere styring på riktige og gode målekriterier.*” At man videre har lett etter disse (riktige) markørene siden begynnelsen av 2000-tallet og stadig viser til et pågående arbeid (St.meld.nr.42(2004-2005):80, POD 2007:12, Justis- og politidepartementet 2010:6), bidrar til å forsterke ideen om at disse ideelle markørene er å oppdrive. Presentasjonen og re-presentasjonen (Neumann 2001: s 33) av dette arbeidet i sentrale politidokumenter trekker sterkt på vitenskapliggjøringsdiskursen samtidig som det opprettholder fokuset på og tiltroen til et indikatordrevet målstyringsregime innenfor politiet. I senere tid kobles innsatsen til den planlagte resultatreformen i politi- og lensmannsetaten (Justis- og politidepartementet 2010:6) hvor: ”*Driftsanalysen og en kriminalitetsstudie skal inngå som sentrale elementer, blant annet sammen med direktoratets igangsatte arbeid med nye målekriterier.*” Det skapes på denne måten en *forventningshorisont* hvor de nye markørene skal utgjøre løsningen på politimålstyringsdiskursens *indikatordilemma*.

⁸⁴ ”Kriteriene som bør ligge til grunn for utformingen av virksomhetens samlede styringsparametere, henger sammen med økonomiregelverkets krav om at styringen legges opp slik at den er tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.” (SSØ 2007: s 22, min understrekning)

Bakgrunnen for det jeg betegner som indikatordilemmaet og den pågående søken etter *riktige* indikatorer er sammensatt, og henger sammen med andre temaområder i analysens del 2. Da ikke minst de mange brukerposisjonene som italesettes med tiltagende styrke i politimålstyringsdiskursen (kapittel 8). Også i denne sammenheng fremstår det som relevant å se til de produkter og tjenester politileveransene anses å inngå i og den *materialitet* disse innehar. Som påpekt i forrige kapittel italesettes justispolitikken stadig mer eksplisitt som en bestanddel av en større velferdspolitik (St.prop.nr 1(2009-2010):11) og fratas herigjennom noe av sitt tradisjonelle lovhåndhevende fokus til fordel for et bredere og mer generelt velferdspunkt. En slik kontekstualisering og saksinnramming av politiet skaper om ikke annet et behov for markører som evner å *koble* de tradisjonelle politileveransene til dette større bildet, og som videre kan bidra til å styre politiinnsatsen i bebudet retning. På denne måten kan justispolitikken tiltagende velferdstilnærming sammen med politimålstyringsdiskursens italesettelse av den indikatordekkende målstyringspotensial, se ut til å gjøre indikator-dilemmaet stadig mer påtrengende.

Fielding og Innes (2006:131) trekker opp de historiske linjene for indikatorbaserte målstyringsregimer i engelsk politi på 80- og 90-tallet, og peker på at introduksjonen av disse: *"... was not so much due to public calls for reform as it was a result of the application of private-sector management principles to the public sector."* Dette i forlengelsen av tilsvarende styringsregimer innenfor særlig helse- og utdanningssektoren. Samtidig trekker de frem det bredere politiske *rasjonale* som banet vei for de nye styringsregimene, og NPM reformene generelt, og da ikke bare i en engelsk kontekst (ibid:127):

"As such, performance measures are a form of disciplinary surveillance that is increasingly exerted over public services. Reflecting the arguments both of Power (1997) and Lyon (2001), they are meant to provide a surrogate trust mechanism in an era when trust in institutions is declining"

Poenget i denne sammenheng er at det jeg betegner som indikatordilemmaet innenfor politimålstyringsdiskursen også er å anse som et *nedarvet* dilemma. Dette gjennom at en *generell* samfunnskritikk og mistillit overføres til nye sektorer/områder uten at den blir sektorspesifikk. Hood (1991:8) belyser *forutsetningene* for en slik nedarving når han diskuterer "NPMs claims to universality" og påpeker at:

"First, much the same set of received doctrines was advanced as the means to solve management ills in many different contexts – different organizations, policy fields, levels of government, countries. (...) Second, NPM was claimed to be an 'apolitical' framework within which many different values could be pursued effectively."

Gjennom styringsideenes (tilsynelatende) universalitet blir også regimene bærere av det rasjonale og dertil den kritikk de indikatorbaserte målstyringsregimene er tuftet på⁸⁵ og bidrar til at også *problemforståelsen* nedarves/overføres til stadig nye sektorer. Indikatordilemmaet er slik sett ikke *bare* et politidilemma, selv om det i høyeste grad blir *også* det.

Overnevnte er åpenbart ikke særegent for politisektoren, og har klare paralleller til en rekke andre sektorer som i tilsvarende grad jakter på ”riktige” markører. Det som dog skiller disse sektorene ad, og som kanskje setter politiet i en særstilling, er *graden* av sektorspesifikk relevans hva angår den generelle samfunnskritikken og mistilliten. Det må kunne antas at indikatordilemmaet *burde* oppleves som mer påtrengende for en sektor som opplever høy mistillit kontra en sektor som opplever høy tillit. Slik sett *burde* indikatordilemmaet være mer påtrengende innenfor eksempelvis norsk helsevesen enn innenfor en politisektor som nyter stor grad av tillit (St.prop.nr 1(2009-2010):81). Dette fremgår dog ikke av politimålstyringsdiskursen noe som underbygger forståelsen av at indikatordilemmaet (også) *er* å betegne som et høyst nedarvet dilemma, med dertil nedarvet *relevans* i politimålstyringsdiskursen.

Det vil uansett være vanskelig å *veie* indikatordilemmaet mellom henholdsvis den utvidede velferdskontekst politiet italesettes innenfor og den nedarvede relevans jeg har søkt å utlede ovenfor⁸⁶. Like fullt mener jeg ovennevnte belyser politimålstyringsdiskursens noe *diffuse* problemartikulering. Dette da diskursen som påpekt tidligere målbærer et påtrengende behov for å finne nye markører uten at problemene knyttet til dagens praksis artikuleres med tilsvarende kraft. Politimålstyringsdiskursen italesetter med andre ord at indikatordilemmaet *er* et (politi)problem og at ”riktige og gode målekriterier” er å anse som løsningen på dette problemet.

Det ”totale” politiprodukt – en totalitær ide?

Mens jeg ovenfor har søkt å isolere politimålstyringsdiskursens *tiltro* til markørene, og det overordnede rasjonale denne tiltroen fremstår som tuftet på, er det (kanskje) en langt mer pragmatisk indikatorsøken ideen om det *totale* politiprodukt utløser. I den samtidige politimålstyringsdiskursen benyttes betegnelsen, ”det totale politiprodukt”, første gang i

⁸⁵ Gjenspeiler hvordan en sektorspesifikk målstyringsdiskurs er *innleiret* (Neumann 2001: s 111) i andre sektorer målstyringsdiskurs samt i en sektorovergrepene (større) målstyringsdiskurs belyst i analysens del 1.

⁸⁶ Dette ville uansett fort blitt en ”arv vs. miljø” diskusjon.

justiskomiteens budsjettinnstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2003 (Budsjettinnst.S. nr. 4 (2002-2003):9, min understrekning)⁸⁷:

”Komiteen har merket seg at man i politiets arbeid har synlige resultatmål og suksesskriterier for straffesaksarbeidet, som oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Andre deler av politiarbeidet har ingen synlige målekriterier, for eksempel hva som er godt politiarbeid, er publikum tilfreds, er det forebyggende arbeidet godt nok prioritert og så videre. (...) Komiteen vil at arbeidet med gode målekriterier av kvaliteten på det totale politiproduktet prioriteres i 2003.”

Betegnelsen henspiller her på en ambisjon om å ikke bare fange opp en *større* bredde av politiarbeidet i målstyringsøyemed, men å fange opp *totalen* av politiets virksomhet innenfor et indikator-drevet målstyringsregime. Ideen er neppe ny, men manifesterer en *mulighetshorison*t hvor denne totalen antas som både mulig og ønskelig å operasjonalisere til ”gode målekriterier”.

”Det totale politiprodukt” italesettes dernest kraftfullt i rollemeldingen (St.meld.nr.42(2004-2005):80) året etter, hvor: *”Nye målekriterier for det totale politiprodukt”* fremsettes som det første av i alt seks satsingsområder for å sikre bedre oppgaveløsning i politi- og lensmannsetaten. Dette basert på en praktisk tilnærming hvor man legger til grunn: *”... at et mer helhetlig bilde av den totale virksomhet vil gi bedre grunnlag for taktiske og strategiske disposisjoner i etaten.”* Samtidig bebudes det at *beramningen* av dette totale politiproduktet (ibid s 80): *”... skal bidra til høyere kvalitet i forhold til produksjonsprosess og politiproduktet.”* Dersom man skuer tilbake til påpekningen av en manglende problem-artikulering til grunn for indikator-dilemmaet kan sistnevnte tolkes som en kritikk av en *for lav* kvalitet, og i hvert fall som en stadfestelse av en potensialhorison for et *enda* bedre politiprodukt. Uansett lanserer ”det totale politiprodukt” en *kraftfull* ide i politimålstyringsdiskursen om en totalitet hvor alle politiets kvaliteter skal kunne fanges opp og hvor det skal kunne etableres en type *indeks* hvor politi- og lensmannsetaten får tilgodesett samtlige av sine leveranser. Ideen om det totale politiprodukt er slik sett en manifestering også av det *optimale* (og fullstendige).

For å dvele ved den pragmatiske tilgangen til ideen om et *mer* totalt politiprodukt, så har man som justiskomiteen påpeker i 2003-innstillingen sett en manglende *representativitet* i hva

⁸⁷ Det er i denne budsjettinnstillingen begrepet første gang ser ut til å benyttes i den betydning det her fortolkes. St.meld. nr. 22 (2000-2001) - Politireform 2000 bruker ikke betegnelsen.

politiet måles og vurderes etter, sett i forhold til hva politi- og lensmannsetaten *faktisk* gjør⁸⁸. Igjen knapt en ny erkjennelse men en erkjennelse like fullt som får større fokus ved innføringen av indikatorbaserte målstyringsregimer da disse oppleves å ha en *slagside* mht. politiets lovhåndhevende oppgaver (Fielding og Innes 2006: s 128): *"If performance measures are to reflect what officers actually do, they need to account for the large share of police time not spent in interventions involving force."* Utover denne opplevde *slagside* kommer også en erkjennelse av at de indikatorbaserte målstyringsregimene tilsynelatende *virker* og dertil har *konsekvenser* for den sektor som måles (ibid:132). Dette ved at det som måles *får* fokus og det som ikke måles får dertil lavere prioritet. Det er med andre ord også noen ytterst konkrete og praktiske utfordringer som underbygger en søken etter et bredere markørtilfang. Politiet mot 2020 (POD 2008: s 51) illustrerer dette mht. samarbeid mellom politidistriktene når det påpekes at: *"Det er ressurskrevende å arbeide på tvers. Flere av de måleparametrene som benyttes i dag, for eksempel saksbehandlingstid og oppklaringsprosent, kan vanskeliggjøre en slik arbeidsform."* Videre trekkes etableringen av nye markører frem som *løsningen* på den identifiserte *slagside* (ibid:51): *"Det arbeides med å finne gode måleparametere som styrker samarbeidet på tvers av politidistrikt, mellom distrikt og særorgan, og med andre sektorer og internasjonale aktører."* Det er slik sett et høyst rasjonelt forbedrings- og læringsarbeid som pågår i avskygningen til ideen om "det totale politiprodukt".

Samtidig som ideen åpenbart får diskursiv kraft gjennom ovennevnte praktiske tilnærming har italesettelsen av "det totale politiprodukt" også dimensjoner som går *utover* den pragmatiske søken etter mer gyldige markører. Dette da ideens manifestering av det optimale også har konnotasjoner til det *absolutte*. Det er slik sett en *totalitær* potensialhorisont ideen om det totale politiprodukt bebuder da man ikke jakter blott en forbedring men anser det å finnes ideelle og "riktige" markører, som sammen skal kunne inngå i en indeks for det *absolutte* totale politiprodukt. Det interessante i denne sammenheng er hvilken effekt målbæringen av "det totale politiprodukt" har på politimålstyringsdiskursen og hvorvidt jakten på absolutter fremmer eller hemmer et mer kontinuerlig forbedringsarbeid. At dette er en relevant problemstilling mener jeg fremkommer når man ser hvordan ovennevnte ide forplanter seg i praksisfeltet og *direkte* berammer utviklingen av politiets styrings- og rapporteringssystem, ref. Politimesterens Styrings Verktøy (PSV). Her er det ideens potensialhorisont som

⁸⁸ "... the empirical core of police work." (Fielding og Innes 2006:129)

aktualiseres når man i evalueringen av pilotdriften uttaler at (POD 2005b:3): ”På bakgrunn av sluttrapportene fra pilotdistriktene kan vi konkludere med at de aller fleste av indikatorene kan betraktes som relevant styringsinformasjon og dermed egnet som grunnlag for ’det totale politiprodukt’.” I tillegg til å utgjøre en sjelden god illustrasjon på diskursens sosiale materialitet viser ovennevnte hvordan politimålstyringsdiskursens italesettelse av det ”totale politiprodukt” har blitt (sosial) virkelighet og dertil brukes som referanse og mulighetshorisont i valg og evaluering av enkeltindikatorer for politi- og lensmannsetaten.

Det totalitære aspektet ved ovennevnte potensialhorisont manifesterer seg også i definisjonen av problemer og *problemeiere* i politimålstyringsdiskursen. Dette da ”det totale politiprodukt” med referanse til en saksinnramming hvor justispolitikk i økende grad er å anse som velferdspolitikk, får et voldsomt *bredt* nedslagsfelt. Dette da det nærmest ikke er noen samfunnsutfordringer i spennet fra ”... barnehage, gjennom oppvekst og skole og ut i arbeidslivet” (St.prop.nr 1(2009-2010):11) som *ikke* også er å anse som politianliggende. Dette har igjen paralleller til det Fielding og Innes (2006:136) betegner som ”police centrism” hvor: ”Problems identified under police performance management regimes are frequently identified as police problems to which there are police solutions”. Når publikums subjektive trygghet, forventninger og servicebehov i økende grad vektlegges i innbyggerundersøkelsene og som sentrale måle- og styringsparametere for politi- og lensmannsetaten er det åpenbart en fare for at også stadig flere samfunnsmessige utfordringer blir som politiproblem å regne.

En instrumentell slagside

Som antydnet tidligere var ikke politisektoren et pilotområde for innføringen av indikatorbaserte målstyringsregimer i statsforvaltningen. I engelsk sammenheng var sågar politiet eksplisitt *unntatt* (Fielding og Innes 2006:131) om dog kun for en stakket stund. Samtidig var det ikke en sektortilpasset eller modifisert variant av regimet som etter hvert ble innført i politiet, men et målstyringsregime over samme (ideologiske) *lest* som resten av statsforvaltningen, være seg skole, helse eller andre sektorer⁸⁹. Denne *modellimporten* (Sørhaug 2004:93) også sektorer imellom samsvarer med forståelsen av hva jeg tidligere betegnet som nedarvinger (annensteds fra) samtidig som det tilsier en fortsatt (og kontinuerlig) nedarving av *modifiserte* modellforståelser. Modellene og bruken av disse er

⁸⁹ Med ”samme lest” mener jeg ikke å overse de vesentlige ulikhetene mellom landene mht. operasjonalisering og implementering av NPM inspirerte styringsmodeller, ref analysens del 1, men blott å vise til felles lest for ulike sektorer innenfor et og samme land.

med andre ord ikke ”endelige” men i stadig utvikling, noe som må antas å innvirke på politimålstyringsdiskursen så vel som andre *særegne* målstyringsdiskurser. På denne måten blir en rekke generelle målstyringsutfordringer relevante (og viktige) å utforske også i lys av politimålstyringsdiskursen.

Når ”Driftsanalysen av politi- og lensmannsetaten” (POD 2010:42) fastslår at *”Politi- og lensmannsetaten er en målstyrt etat i en regelstyrt verden”*, er dette en utypisk *selvrefleksivitet* (Sørhaug 2004:97) hva politimålstyringsdiskursen angår. Samtidig fremsettes dette utsagnet ikke som en konklusjon på en analyse eller som en (provoserende) overskrift, men introduserer en problemstilling knyttet til målstyringens omfang (ibid:42): *”Det er en utfordring å lede og styre etter målstyringsprinsipper samtidig som antall mål, føringer og øremerkinger er stort.”* Selv om utsagnet ikke har noen diskursiv representativitet i materialet tolker jeg både formuleringen og sammenhengen utsagnet står i som en utilslørt erkjennelse av praksisfeltets målrasjonelle og instrumentelle slagside. Jeg opplever videre utsagnet og driftsanalysen å ha det Hammer (2004:17) betegner som et ”utpreget summativt preg”, utdypet som at: *”Ønsket virker å være å få mest mulig eksakte statusrapporter, som så kan brukes til å synliggjøre avvik fra målene og dermed til å velge målrettede strategier for å oppnå bedre ‘sum ved neste korsvei.’* Dette i kontrast til en mer fortolkende og kritisk forståelse/tilnærming. Jeg anser videre driftanalysen (POD 2010:42) å bekrefte dette ”summative” rasjonale når man konkluderer med at:

”Politidirektoratet mener det er nødvendig å redusere antall mål og ha bedre og tyngre målsettinger. Dette for å kunne ha en faktisk og praktisk mulighet til å få konkrete resultater og oppnå de sentrale mål som settes for politiets virksomhet.”

Mens det er utsagnet innledningsvis som utgjør ansatsen til min fortolkning tematiserer overnevnte samtidig noe av den generelle kritikken som rettes mot statsforvaltningens målstyringspraksiser. Statskonsult (SSØ 2007:10) har ved flere anledninger påpekt grunnleggende svakheter ved hvordan mål- og resultatstyring som ”teknikk og metode” praktiseres. Det legges blant annet vekt på hvordan virksomhetene bruker resultatrapporteringen som en *karakter* på virksomheten og i mindre grad som styringsdata i et kontinuerlig forbedringsarbeid:

”Resultatrapporteringen presenteres ofte som statistikk, mens vurdering mangler. Det er også vanskelig å finne eksempler på endrede mål og prioriteringer med begrunnelse i resultatvurderingen. Resultatinformasjonen brukes dermed i liten grad til å oppnå forbedringer, slik hensikten er.”

Igjen blottlegges det Hammer (2004:17) betegnet som et ”summativt preg” hvor resultatrapporteringen i hovedsak utgjør en indikator på om det går resultatmessig oppover eller nedover med virksomheten. Dersom dette utgjør bruksmønsteret for resultatinformasjonen er det uansett et voldsomt kunnskapstilfang og en stor mengde styringsdata som går til spille.

Ovennevnte må også sees i sammenheng med hvordan resultatrapporteringen (strukturelt) benyttes av ”eierne” av virksomheten, samt hvilket handlingsrom den enkelte virksomhet er tildelt innenfor angjeldende målstyringsregime. Førstnevnte i forhold til belønningssystemer for ledere og ansvarlige i virksomhetene, være seg i form av bonusordninger eller karrieremuligheter. Ref. modellimporten fra privat sektor (Sørhaug 2004:93) er det grunn til å anta at det er det samme rasjonale som er i spill være seg eieren er et overordnet forvaltningsnivå eller en kommersiell aktør. I begge tilfeller er det markørene som måles som får oppmerksomhet og hvorvidt det er frem- eller tilbakegang som utgjør hovedfokuset i styringsdialogen. Hva angår *handlingsrommet* til den enkelte virksomhet så er dette knapt en objektiv størrelse og vil kunne oppleves ulikt av ledere i henholdsvis over- og underliggende etater⁹⁰. Samtidig peker Statskonsult (SSØ 2007:10) på en slagside som kan innsnevre dette handlingsrommet *ytterligere*. Dette knyttet til selve *konstruksjonen* av markørene:

”Styringsparametere og ambisjonsnivå formuleres gjerne som generelle prioriteringssignaler og oppgavebeskrivelser, og i mindre grad som konkrete og etterprøvbare parametere for mål knyttet til brukere og samfunn. Mål- og resultatstyring blir dermed en form for styring av oppgaver.”

Hvor *skjæringspunktet* mellom detaljerte politiske styringssignaler og en omskriving av målstyringsregimet til et oppgavestyringsregime er å finne, er vanskelig å definere entydig. Samtidig er det åpenbart at et målstyringsregime med større fokus på oppgavegjennomføring enn måloppnåelse vil presse praksis *ytterligere* i en instrumentell retning.

Relevansen av denne generelle målstyringskritikken for politi- og lensmannsetaten er ikke åpenbar. Dette da problemartikuleringen til grunn for jakten på nye markører, som påpekt tidligere, fremstår som noe *utydlig* i politimålstyringsdiskursen. Samtidig kan man tolke nettopp søken etter nye indikatorer, og driftanalysens opplevde behov for å redusere antall mål (og oppgaver) som en *implisitt* erkjennelse av overnevnte relevans også i politi-målstyringsdiskursen. En mer uttalt problematisering av *graden* av oppgavestyring og

⁹⁰ ”Politiske styringssignaler kan variere i detaljgrad fra område til område, og kan endres over tid. Mens noen virksomheter har store frihetsgrader i sin styring, opplever andre at det legges nokså detaljerte føringer også for hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå målene. Innretningen i mål- og resultatstyringen må tilpasse seg de politiske styringssignalene som er aktuelle for den enkelte virksomhet til enhver tid.” (SSØ 2007:11)

størrelsen på politiets handlingsrom kommer til uttrykk i en avisartikkel fra mars 2010. Under tittelen *"Vil at Politidirektoratet legges ned"* (VG 29.03.2010:s 18) uttaler lederen av Politiets Fellesforbund at: *"Jeg kjenner ikke til noen annen etat som til de grader blir styrt fra toppen og ned til minste detalj som nettopp politiet. Justisministeren bestemmer absolutt alt, til og [med] hvordan stillingene skal fordeles i distriktene."* Videre er det oppgavestyringen og detaljnivået på denne som problematiseres, og PF-lederen spør retorisk: *"Hva er det igjen av det handlingsrom Politidirektoratets ledelse bør og skal ha?"*. Det som gjør oppslaget særlig interessant er politidirektørens tilsvar hvor hun bekrefter et innsnevret styrings- og handlingsrom for Politidirektoratet (ibid:19): *"Jeg innrømmer at handlingsrommet er lite og at vi nesten ikke har ressurser igjen når vi skal forsøke å innfri alle de gode politiske ønskene."* Herigjennom erkjenner Politidirektøren en stor grad av politisk oppgavestyring samtidig som hun presiserer at: *"Jeg må styre etter de rammer jeg får tildelt. Gjør jeg ikke det, er det bare å ta sin hatt og gå."* Samtidig som oppslaget illustrerer at de generelle problemstillingene Statskonsult setter fokus på er høyst relevante og sentrale også for politiet gir det også et bilde av den samfunnsmessige *kontekst* politiets målstyringspraksis skal etableres innenfor. En kontekst så ladet av politikk⁹¹ så vel som retorikk at en instrumentell slagside nærmest er som en kvalitet å regne.

"It's a bird, It's a plane, It's ..."

I lys av ovennevnte utledninger er det betimelig å spørre seg *hva* styringsparameterne og indikatorene *egentlig* er å forstå som i politimålstyringsdiskursen. Dette er markørene som jeg innledningsvis betegnet som *grunnsteinene* i et operativt målstyringsregime og som i politimålstyringsdiskursen tillegges både betydelig tiltro og forventning. Dette samtidig som de ref. Statskonsult sin kritikk ikke nødvendigvis er å forstå som markører som etter læreboken (SSØ 2007:19): *"... måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode."* Tvert i mot kan de fremstå som oppgaveprioriteringer med et dertil høyt detaljeringsnivå som tilgodeser virksomheten lite, om i det hele tatt noe, styrings- og handlingsrom. Hva er det i så fall diskursen nærer en slik tiltro til og hva er det politimålstyringsdiskursens italesettelse av et snevrere måltilfang motiveres av? Jeg har ikke nødvendigvis som intensjon å besvare disse spørsmålene men mener de setter det jeg betegner som politimålstyringsdiskursens kraftfulle fokus på *indikatordrevet*

⁹¹ Også Politidirektøren presiserer det særegne nettopp for politiet når hun sier: *"Det som er positivt, men samtidig en utfordring for oss, er det store politiske engasjement på alle nivåer for alt politiet driver med. Alle har en mening om oss. Jeg kjenner ikke til noen områder hvor regjering og storting er så engasjerte som nettopp i justissaker"*. (VG 29.03.2010:s 19)

målstyring til ytterligere refleksjon. Fielding og Innes (2006: 143, min understrekning) stiller i og for seg den samme type spørsmål når de etter utledningen av målstyringsregimenes manglende (strukturelle) kapasitet til å *verdsette* verken Community Policing eller Reassurance Policing spør seg:

”We need perhaps to ask what we want our performance indicators to do. They are there for year-on-year comparison, of course, to gauge how the police are doing. Yet we know that in the course of lunging for the most accessible, bullet-pointable performance measures, service delivery has been distorted.”

Spørsmålet er i høyeste grad relevant selv om Fielding og Innes kanskje vel kjapt selv besvarer det, noe jeg vil komme tilbake til.

Det var grunn til å anta at den lenge bebudede ”Driftanalysen av politi- og lensmannsetaten” (POD 2010) ville tilføre et bredere vurderingsgrunnlag for å sette også nåværende målstyringspraksiser til refleksjon⁹². Når så analysen foreligger er det interessant at den i mye større grad er å fortolke som et politipolitisk dokument⁹³ enn et *politianalytisk*, eller for å bruke Wegners (2007) dikotomi, *politistrategisk* dokument. Dette forstått som et dokument som i større grad meningsbærer konkrete (politipolitiske) løsnings- og endringsforslag enn diskuterer og analyserer nåtidige praksiser. Selve analysen begrenses i stor grad til en tallfesting av endringer, eksempelvis i antall årsverk, anmeldelser og forvaltningsoppgaver. Spørsmål knyttet til *hvordan* politiet kvalitativt ivaretar sine mange oppgaver og hvorledes de små vs. de store politidistriktene organiserer oppgaveløsningen uteblir. Det blir i beste fall en noe *grunn* og forutsigbar analyse når det nærmest kun er tallenes tale som dominerer mens kvalitative vurderinger uteblir. Samtidig er det verdt å merke seg at analysen allerede innledningsvis (POD 2010:3-6) flagger et interessefellesskap med henholdsvis det svært så politipolitiske dokumentet ”Politiet mot 2020” (POD 2008) samt strategidokumentet ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009). Et interessefellesskap som etter min vurdering svekker den rent analytiske integriteten til driftsanalysen og dertil resultatene av denne, men som på ingen måte svekker dokumentets *kraft* i politimålstyringsdiskursen. Heller tvert i mot da de politipolitiske ytringene driftanalysen måtte målbære tilskrives analysebetegnelsens vitenskapelige *kredibilitet*.

Poenget her er ikke å raljere med driftsanalysen som analytisk format, men snarere å søke å

⁹² ”Formålet med driftsanalysen er å få mer kunnskap om ressursfordeling og –disponering for, bedre enn i dag, å kunne prioritere, disponere og effektivisere.” (St.prop.nr 1(2009-2010):103)

⁹³ Dette har jeg redegjort for tidligere ref. klassifiseringen av dokumentene til grunn for analysen.

gripe dets virkning og potensielle innvirkning på politimålstyringsdiskursen. Samtidig er det avgjørende å søke å klassifisere dokumentets egenart og ikke blott forholde seg til hva dokumentet selv målbærer å skulle være. Det interessante i så måte, i forhold til målstyringspraksis og definisjon av mål og markører til grunn for denne praksisen, er at driftsanalysen har et veldig tydelig (og kraftfullt) budskap og slik sett inntar en (distinkt) *posisjon* i politimålstyringsdiskursen, og da som en motsats til ideen om ”det totale politiprodukt”. Dette da driftanalysen (POD 2010:46, mine understrekninger) kraftfullt argumenterer for en *reduksjon* både av oppgaver så vel som målepunkter for politiet:

”Dess bredere oppgaveporteføljen er, dess mer utfordrende vil det være å prioritere blant oppgavene. Politi- og lensmannsetaten har en rekke målsettinger, og blir møtt med et stort antall føringer og øremerkinger. En reduksjon i bredden av politiets oppgaveportefølge vil gi bedre muligheter for å arbeide enhetlig, strategisk og målrettet. Samtidig er det nødvendig å se på hvilke områder politiet blir målt på og hvilke målekriterier som settes. De samlede politiresurser kan best utnyttes gjennom bedre målsettinger og å redusere antall resultatmål.”

Graden av motsetningsforhold til ideen om ”det totale politiprodukt” kan kanskje diskuteres da man kan tolke overnevnte blott som en *innsnevring* av totalen. Men ser man til ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009:4) hvor ”*Samling om kjerneoppgavene*” utgjør et strategisk satsingsområde samtidig som man fastslår at (ibid:6): ”*Politikompetanse er en knapp ressurs. Den skal primært benyttes når oppgaven krever slik kompetanse*”, blir motsetningsforholdet tydeligere. Det etableres her slik jeg ser det en ny *posisjon* i politimålstyringsdiskursen som taler for en kraftsamling om de *virkelige* (og unike) politioppgavene⁹⁴. En kraftsamling som strategien (ibid:4) påpeker krever at politiet er seg ”... *bevisst etatens særskilte fullmakter knyttet til politiets rolle som statens legale maktapparat.*” Fra ideen om at *alle* dagens (mangfoldige) politileveranser skal kunne gi avkastning i målstyringsøyemed, italesettes her en ide om en differensiering av oppgaver hvor de *virkelige* politileveransene og dertil markørene (alene) skal legges til grunn for poenggivningen.

Hva er det så, som Fielding og Innes spør seg, vi vil at markørene i målstyringsregimene skal bidra med? Da bortsett fra en åpenbart *høyere* score ved etterfølgende korsvei. Politimålstyringsdiskursen vil tilsynelatende mye med markørene ref. det fokus og den tiltro

⁹⁴ Jeg opplever meg litt på gyngende grunn da jeg her inntar et komparativt blikk og antyder et utviklings-forløp for politimålstyringsdiskursen i nåtid. Dette i forhold til oppgaveformuleringen knyttet til å fange den (ene) samtidige politimålstyringsdiskursen og dens ulike posisjoner. Jeg tillater meg dog dette da posisjonen italesettes så kraftfullt og fremstår som så nyvunnet i materialet at det blir naturlig å påpeke. Jeg stiller meg slik sett åpen for at en tidsstudie av politimålstyringsdiskursen ville kunne karakterisere dette som en revitalisering av tidligere posisjoner. I mitt analyseøyemed er det blott sentralt å identifisere posisjonen og dertil *kraften* denne italesettes med innenfor den nåtidige politimålstyringsdiskursen.

”riktige og gode” indikatorer tillegges i diskursen. Samtidig fremstår diskursen som langt mer opptatt av markørene som sådan enn til hva og hvordan de skal brukes. Dette forstått som at det å *finne* (gyldige) markører for politi- og lensmannsetatens ulike oppgaver italesettes som en løsning *i seg selv*. Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD 2007:12) underbygger en slik forståelse når den som en ”forutsetning” for å nå målsettingene i strategien trekker frem at:

”... måleparametere må være tilpasset de ulike oppgavene og kunne måle både kvantitative og kvalitative verdier. I tillegg til overnevnte bør det utarbeides parametere som står bedre i forhold til de enkelte fokusområder, målsettinger, og forventede resultater.”

Igjen italesettes indikatordilemmaet som problemet og som et avgjørende *hinder* for å nå målene i strategien. Og igjen er det de nye markørene som italesettes som løsningen.

Fielding og Innes (2006:143) besvarer som antydte tidligere sitt eget spørsmål om dog ikke de mer (*markør*)tekniske aspektene ved det, når de sier:

“If we want to reassure the public, we need ‘indicators that bring police work alive, give people memorable stories that function as moral emblems and whose principles are transferable to related, but not identical, circumstances. These will not be stories about numbers, but about engagement, negotiation and shared interests.’”

De indikatorer som fordres for å gjenfortelle disse ”historiene” er nok mer i samsvar med ideen om det totale og mangfoldige politiprodukt enn den nyere posisjonen og *kraftsamlingen* jeg antyder omrisset av ovenfor. Hvorvidt historiene i det hele tatt lar seg gjenfortelle over målstyringsrasjonalitetens *lest* er slik sett et annet men like relevant spørsmål. Når setter vi sluttstrek for hva målstyringsregimene kan brukes til og når overtar andre verktøy for å bibringe *resten* av historien? Politimålstyringsdiskursen reflekterer en opplevelse (erkjennelse) av at det ikke er noe *utenfor* målstyringsregimet og at den historien markørene ikke formidler heller ikke blir fortalt. Derfor blir også jakten på de ”riktige og gode” markørene så viktig samtidig som man ikke helt vet *hva* man leter etter.

Størrelsen på *totalen* man søker å omsette til markører, ser med italesettelsen av en tilsynelatende nyere posisjon i politimålstyringsdiskursen, ut til å være i spill. Man skulle derfor kunne anta at selve dragkampen om totaliteten og omfanget av politioppgavene vil være *avgjørende* både for valg av markører så vel som innrettingen av målstyringen i politi- og lensmannsetaten. Samtidig, og som påpekt tidligere, foregår indikatorsøken etter de ”riktige” markørene *fristilt* fra indikatordilemmaets problemforståelse og fremstår i diskursen

som en løsning *i seg selv*. Dette kan fortolkes som at det er resultatet av jakten på markørene som vil definere selve regimet og ikke valg av innretting som vil generere *riktige* markører. Dette forstått som at det er de ”riktige og gode” markørene som vil definere politi- og lensmannsetatens mål og oppgaver. Uansett levner politimålstyringsdiskursens (blinde) tiltro til markørene og de potensielt *indikatoravledede* målstyringsregimene lite håp om at Fielding og Innes (2006:143) sine historier skal bli fortalt. Dette da en gjenfortelling av disse politihistoriene om ”... *deltakelse, forhandlinger og felles interesser*” vil fordre ikke bare *riktige* markører men også riktig *bruk* av styringsdataene. Ref. resultatrapporteringens ”summative preg” og den utstrakte oppgavestyringen er det lite som tyder på at det er rom for ”riktige og gode” historier.

Kapittel 10: Trygghet som utkomme

Trygghet innehar en sentral rolle i politimålstyringsdiskursen og fremstår som et tema i nær sagt alle samtaler knyttet til politi- og lensmannsetaten i nåtid. Kanskje inntok betegnelsen sin særegne posisjon ved lanseringen av Politireform 2000 (St.meld. nr. 22 (2000-2001)) som også titulerte seg ”Et tryggere samfunn”. Riktignok har trygghet stått sentralt i politimålstyringsdiskursen så vel som andre politidiskurser lenge før dette⁹⁵, men må kunne hevdes å ha fått et større *armslag* og dertil rekkevidde i nyere tid. I dette kapittelet vil jeg utforske *hvordan* trygghet tilegner seg et bredere meningsinnhold og hva betegnelsen brukes til i diskursen. Hva er det man søker trygghet for? Og *hvorfor* blir trygghet så sentralt? Jeg vil også forsøke å identifisere hvilke saker trygghet inngår i saksinnrammingen til. Avslutningsvis vil jeg reflektere over hvordan trygghet italesettes som et ambisjonsmål i politimålstyringsdiskursen og hvilke utbyttekategorier som gir mening til dette målet.

Trygghet for hva?

Politidirektøren uttaler i forordet til ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:4) at: ”*Politiet skal arbeide for å opprettholde tryggheten i samfunnet og respondere når publikum har behov for hjelp og service.*” Politiet skal med andre ord *oppretholde* det nivå av trygghet publikum allerede nyter godt av. *Hva* man søker trygghet for eller imot må i denne sammenheng betegnes som at denne (etablerte) tryggheten skal reduseres eller svekkes. Utsagnet har paralleller til Politiloven §1, andre ledd, (St.meld. nr. 42 (2004-2005):76, min understrekning) hvor det vektlegges at politiet skal: ”... *befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.*” Betegnelsene ”befeste” og ”oppretholde” må her anses som sammenfallende hva meningsinnhold angår selv om førstnevnte trekker på konnotasjoner som får status quo til å fremstå som mer utsatt enn sistnevnte. Rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005):6, mine understrekninger) derimot legger listen for politiet noe høyere når den presiserer at: ”*Politiet skal i samvirke med andre offentlige og private aktører bidra til økt trygghet i samfunnet. Borgernes trygghet skal økes gjennom redusert kriminalitet, økt tilgjengelighet og målrettet informasjon.*” Samtidig som ambisjonen tiltar er det også et annet ”hva” man søker trygghet for. Dette da ambisjonsmålet må sies å antyde en viss utrygghet som skal overvinnnes gjennom å *øke* tryggheten. En utrygghet som ref. overnevnte må anses som relatert til *for* høy kriminalitet, *for* lav tilgjengelighet og *for* lite målrettet

⁹⁵ Ref. bla. betegnelsens plass i Politilovens § 1

informasjon. Selv om rollemeldingen vektlegger *samvirke* med andre aktører som grunnleggende for å oppnå ambisjonsmålet blir ikke dette en mindre *distinkt* politimålsetting. Dette til tross for at suksesskriterier også ligger utenfor politiets makt og myndighet. Jeg har tidligere klassifisert tildelingsbrevene fra Justis- og politidepartementet som *mindre* politipolitiske og mer politipraksisnære enn Stortingsproposisjonene de årlig etterfølger⁹⁶. Dette forstått som at tildelingsbrevene må ansees å være mindre politisk ladet og mer fagrelaterte enn proposisjonene. Det er derfor interessant å registrere at man (nettopp) i tildelingsbrevet for 2008 (Justis- og politidepartementet 2008:3, min understrekning) blant hovedoppgavene til politi- og lensmannsetaten uttaler at: *”Det er en hovedoppgave å sørge for trygghet i samfunnet. Aktiv og helhetlig kriminalitetsbekjempelse står sentralt, og arbeid for å gjøre politiet mer synlig og effektivt må videreføres.”* Tildelingsbrevet italesetter her en *utvidet* ambisjon for politi- og lensmannsetaten som går utover en blott økning eller opprettholdelse av tryggheten, og vektlegger etatens delansvar for å *sørge* for denne tryggheten. Også tildelingsbrevet for 2010 (Justis- og politidepartementet 2010:5) understreker denne utvidede ambisjonen når det blant PODs hovedutfordringer og satsinger påpekes at: *”Regjeringen har som mål å skape et tryggere og mer rettferdig samfunn med økt livskvalitet for den enkelte. Politiet skal bidra til trygghet gjennom redusert utsatthet for kriminalitet og god beredskap.”* Igjen er ambisjonen noe vesentlig mer enn blott å øke eller opprettholde tryggheten da politi- og lensmannsetaten gjennom sine (riktignok spesifiserte) bidrag skal *skape* et tryggere samfunn. Også PODs strategidokument for perioden 2010 til 2015 (POD2009:3, min understrekning) understreker dette når den poengterer at: *”Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet for befolkningen”*.

Det interessante med overnevnte er den stadig *bredere* samfunnskontekst politiets trygghetsskapende arbeid settes inn i. Fra å blott omhandle kriminalitetsbekjempelse og grunnleggende samfunnssikkerhet trekker nå politiets trygghetsskapende innsats på mer eksistensielle verdier som ”livskvalitet” og ”rettferdighet”. Og fra å opprinnelig skulle forsvare (og befeste) samfunnets trygghet tilkjennegis nå politi- og lensmannsetaten makten og evnen til å *skape* denne tryggheten. Også spørsmålet ”trygghet for hva” inntar nye dimensjoner da det er trygghet for ovennevnte eksistensielle verdier som italesettes som bakgrunnsteppe for politiets innsats.

⁹⁶ Se kapittel 7.

Som antydnet innledningsvis fremstår politireformen (St.meld. nr. 22 (2000-2001)) som et *tidsskille* ref. trygghet sitt meningsinnhold i politimålstyringsdiskursen. Dette ikke forstått som at reformen tilfører et utvidet meningsinnhold, men at den etterfølgende rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005)) fremsetter en trygghetsforståelse med et distinkt *bredere* meningsinnhold enn førstnevnte. Det kan med andre ord se ut som at det har vært en (vesentlig) utvidelse av trygghetsbegrepets innhold i perioden *mellom* de to stortingsmeldingene. For å utdype dette tidsskillet omtales trygghet i organisasjonsmeldingen i hovedsak i sammenhenger knyttet til rettssikkerhet, samfunnsorden og vern om liv og helse⁹⁷. Da med klare hentydninger til *sikkerhet* og dertil *sikkerhet for* sentrale velferdsgoder. Begrepet begrenser seg slik sett til trygghet forstått som en mer objektiv og entydig størrelse. Denne *nøkterne* tilnærmingen kommer bla. til uttrykk under omtalen av kriminalitetsutviklingen (St.meld. nr. 22 (2000-2001):20) hvor man påpeker at: ”*En samlet og koordinert innsats er nødvendig for at folk flest skal oppleve den trygghet og stabilitet som de har krav på i et velferdssamfunn.*” Selv om også organisasjonsmeldingen har sine unntak mener jeg den gjennomgående kommuniserer en mer nøktern og mindre *ladet* trygghetsforståelse i kontrast til rollemeldingen og den *nåtidige* politimålstyringsdiskursen.

Som en understreking av begrepets utvidede meningsinnhold foretar rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005):35) en *re-kategorisering* av politi- og lensmannsetatens oppgaver: ”*Fordi svært mange av oppgavene har sammenheng med politiets trygghetsskapende funksjoner, der mange av gjøremålene glir over i hverandre.*” Som en konsekvens opprettes kategorien ”Trygghetsskapende oppgaver”, som *ytterligere* styrker fokuset på trygghetsaspektet ved politiets arbeid. Samtidig som dette kan anses som en praktisk motivert nysortering av politiets tradisjonelle trygghets- og sikkerhetsarbeid, forsterkes budskapet *ytterligere* senere i meldingen. Dette når man under overskriften (ibid:56): ”*Politiets ansvar for trygghet kan igjen konkretiseres til et ansvar for*”, utdyper både den objektive ”reelle” så vel som den subjektive ”opplevde” tryggheten som et eksplisitt politianliggende. Til tross for rollemeldingens *nøkterne* fremstilling av den subjektive tryggheten, med særlig vekt på borgernes frykt for kriminalitet, åpnes her døren på vidt gap⁹⁸ og gir politimålstyringsdiskursen et vesentlig større armslag hva gjelder politiet som både leverandør og opprettholder av storsamfunnets trygghet.

⁹⁷ Viser her bla. til meldingens utdyping av ”Politiets trygghetsskapende oppgaver” (St.meld. nr. 22 (2000-2001):47).

⁹⁸ For ulike subjektive og ”opplevde” trygghetsbehov

Siden det ikke er noen diskursanalytisk tidsstudie jeg bedriver illustrerer overnevnte utledninger mer enn noe den diskursive *kraften* trygghetsbetegnelsen italesettes med i den nåtidige politimålstyringsdiskursen. En kraft som fremstår *tydeligere* når den kontrasteres til tidligere italesettelser og meningsinnhold. Trygghet inntar gjennom overnevnte rollen som et ”nodalpunkt” (Jørgensen og Phillips 1999:37) og et ”privilegert tegn” i politimålstyringsdiskursen. Et tegn med stadig sterkere konnotasjoner til grunnleggende verdier som livskvalitet og rettferdighet. Og i likhet med andre nodalpunkt i andre diskurser⁹⁹ blir også *trygghet* i stadig mindre grad avkrevd sin berettigelse.

”Endrede forutsetninger”

Mens jeg ovenfor har søkt å belyse hvordan betegnelsen tilegner seg et stadig bredere armslag og blir som et nodalpunkt i diskursen å regne, er det ikke like lett å avdekke *hvorfor* betegnelsen har fått en slik privilegert plass. Samtidig som spørsmålsstillingen ”trygghet for hva” skulle kunne antyde også *hvorfor* har det så langt fremkommet lite entydige forklaringer. Dette ikke minst sett i lys av at *tryggheten* man søker å befeste, øke eller skape aldri fremstår som særlig utsatt¹⁰⁰.

Rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005):10) bebuder at selve *forutsetningene* for politi- og lensmannsetaten er under endring:

”Nye utfordringer, endrede forutsetninger for etatens virksomhet med økte krav og forventninger til etatens trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende innsats, samt bredden i etatens oppgaver og politireformen, underbygger imidlertid et behov for en bredere, mer overordnet og prinsipiell tilnærming til politirollen.”

Det er med andre ord med et visst *hastverk* rollemeldingen setter den ”prinsipielle tilnærmingen” til politirollen til refleksjon. Da med henvisning til bla. økte krav og forventninger til politiets trygghetsskapende innsats. Hastverket fremstår som alt mer presserende når man som et utviklingstrekk (ibid:32) antyder fremveksten av en *tofrontskrig* for politi- og lensmannsetaten:

”Den nasjonale kriminaliteten er ikke alltid like alvorlig, men i sum er den på mange måter en større utfordring. Det er kanskje denne kriminaliteten som først og fremst skaper usikkerhet og utrygghet blant folk, og det er denne kriminaliteten som det er politiets oppgave, sammen med andre lokale aktører, å forebygge. Det bilde som synes

⁹⁹ ”I politisk diskurs er ”demokrati” et nodalpunkt, og i national diskurs er ”folket” det privilegerende tegn” (Jørgensen og Phillips 1999:37)

¹⁰⁰ Tvert i mot presenteres og representeres (POD 2007:5, POD 2009:3) en forståelse av Norge som ”et av verdens tryggeste” land.

å avtegne seg er et politi i en «tofrontskrig», og hvor de to frontene hver for seg stiller ulike krav til politiet. Det er en utfordring for politiet å skjerpe kampen mot den tyngre, brutale og dels internasjonale kriminaliteten, og samtidig bekjempe den nasjonale kriminaliteten på en effektiv måte.”

Den aktive bruken av krigsmetaforene ”krig”, ”kamp” og ”bekjempe”, gir *sammenkoblinger* (Neumann 2001:109) og assosiasjoner til andre alvorlige diskurser, og behovet for refleksjon rundt ”tilnærmingen til politirollen” fremstår som stadig mer påtrengende. *Utfallet* av denne refleksjonen må videre sees i sammenheng med den rekategorisering (St.meld. nr. 42 (2004-2005):35) av politiets oppgaver rollemeldingen foretar, hvor ”Trygghetsskapende oppgaver” blir en av de nye kategoriene¹⁰¹. Selv om det kan være vanskelig å se hvilket *folkeopprop* med økte krav og forventninger til politi- og lensmannsetaten som foranlediger krigsfrykten, fremstår i hvert fall *hvorfor* som årsaksforklart med disse ”endrede forutsetningene”. Igjen er det *kraften* som er av særlig diskursanalytisk interesse og dertil dennes *virkning*, hvor politiets trygghetsskapende virksomhet tilkjennegis en alt mer sentral posisjon i politimålstyringsdiskursen og dernest *materialiserer* seg gjennom overnevnte kategorietablering.

Når trygghet tilkjennegis en stadig mer sentral posisjon i diskursen er det relevant å se hva denne brukes til og hvilke spørsmål som trekker på denne nyervervede (kraft)posisjonen. I rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005):35) er det påfallende å registrere hvordan trygghet går i kompaniskap med *tilgjengelighet* og preger saksinnrammingen av spørsmål knyttet til politi- og lensmannsetatens tilstedeværelse: ”*Endring i kriminalitetsbildet og den alminnelige samfunnsutviklingen for øvrig har i senere år ført til sterkere fokus på politiets trygghetsskapende virksomhet, med økende krav til politiets tilgjengelighet, organisering og bruk av ressurser.*” De ”økte kravene” til politiets trygghetsskapende innsats omskrives nærmest til krav om tilgjengelighet, og politiets trygghetsskapende virksomhet blir herigjennom et viktig *argument* for å ivareta og styrke politi- og lensmannsetatens tilgjengelighet og tilstedeværelse (ibid:68): ”*Tilgjengelighet er selve kjernen i politiets trygghetsskapende virksomhet, og innebærer at politiet må ha tilstrekkelig beredskap og ressurser til å kunne respondere ved behov.*” Nytteverdien av nodalpunktet trygghet i politimålstyringsdiskursen blir om ikke annet *tydeligere* gjennom overnevnte, samtidig som det kan være besnærende å se dette i sammenheng med *hvorfor* trygghet blir så viktig i

¹⁰¹ Fra ”6 kategorier med utgangspunkt i gjøremålenes konkrete innhold: sikkerhetsfunksjon, ordensfunksjon, strafforfølgingsfunksjon, hjelpe- og servicefunksjon, bistands- og samarbeidsfunksjon og andre oppgaver.” til en ”inndeling etter følgende kategorier: Trygghetsskapende oppgaver, Politiets oppgaver i kriminalitets-bekjempelse – forebyggende tiltak og straffesaksbehandling, Sivile rettspleie oppgaver, Forvaltningsoppgaver, Fangetransport, Grensekontroll, Bistandsrelaterte oppgaver.” (St.meld. nr. 42 (2004-2005):35)

diskursen. Også diskursens (sosiale) *materialitet* konkretiseres da trygghet, operasjonalisert til tilgjengelighet, nærmest kan veies i antall kroner, politiposter og stillinger.

Kompaniskapet mellom trygghet og tilgjengelighet ser videre ut til å være et *varig* partnerskap samtidig som trygghet, som påpekt tidligere, italesettes i en stadig bredere samfunnskontekst og fremstår med tiltagende diskursiv kraft i politimålstyringsdiskursen. Det er slik sett interessant å merke seg formuleringen (og rasjonale i denne) fra budsjettinnstillingen for 2010 (St.prop. nr. 1 (2009-2010):78) som påpeker at:

”Trygghet forutsetter et nært og sterkt politi som er tilgjengelig når publikum har behov for bistand og service. Regjeringen arbeider for å sikre et politi som ivaretar publikums behov for service og beredskap, i tråd med Soria Moria erklæringen. En solid grunnbemanning med god kompetanse er en viktig forutsetning for et lokalt forankret politi, en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og økt trygghet for befolkningen.”

Mens tilgjengelighet i rollemeldingen ble beskrevet som ”kjernen” i politiets trygghets-skapende virksomhet har den samme tilgjengeligheten nå blitt en *forutsetning* for denne virksomheten.

Samtidig som trygghet benyttes som argument for økt tilstedeværelse henter også betegnelsen *selv* kraft fra dette kompaniskapet, så vel som fra andre partnerskap betegnelsen inngår i¹⁰². Det er derfor (menings)tunge og privilegerte diskursive posisjoner som mobiliseres når ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009:4) som begrunnelse for en ”samling om kjerneoppgavene” uttaler at: *”Samfunnet etterspør stabilitet, trygghet og effektiv kriminalitetsbekjempelse.”* Denne gang er det ikke tilgjengeligheten nodalpunktet trygghet er i kompaniskap med, men tillegger like fullt hele sin diskursive tyngde til argumentasjonen for en samling om politi- og lensmannsetatens kjerneoppgaver¹⁰³. Hvilke ”endrede forutsetninger” som foranlediger *dette* behovet er dog en diskursanalytisk problemstilling som går utover rammene for denne analysen. Like fullt illustrerer overnevnte hvor *påtrengende* behovet for trygghet fremstår, ref. ”samfunnets etterspørsel”, og dertil hvor tilsynelatende *forutsetningsløst* nodalpunktet trygghet inngår i saksinnrammingen til stadig nye (politi)interesser.

¹⁰² Sahlin (1999:101) bruker betegnelsen ”legitimeringsspiral” om det dialektiske forholdet mellom diskurser hvor noe går fra å være utenkelig til opplagt. På samme måte henter trygghet legitimitet fra de mange saker betegnelsen inngår i saksinnrammingen til og fremstår som et alt mer ubestridt mål (og *gode*) i diskursen.

¹⁰³ Som kjerneoppgaver utdypes i målformuleringen: *”Konsentrasjon om og utvikling av politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver.”* (POD 2009:4)

Fortolkning eller manipulasjon

Jeg har gjennom utledningene foran forsøkt å utforske både hvordan og hvorfor trygghetsbetegnelsen tilegner seg kraft og et utvidet meningsinnhold, og dertil hvordan betegnelsen *gir* kraft og tyngde gjennom de saksinnramminger den inngår i. I tillegg har jeg søkt å tappe inn i hvordan disse saksinnrammingene bidrar til å styrke ”trygghet” som privilegert tegn og hvordan stadig nye saksinnramminger er med på å endre hva nodalpunktet *egentlig* målbærer (og legitimerer). Det er derfor interessant å merke seg at det i kjølvannet av trygghetsbegrepets etablering som (et stadig mer) privilegert tegn har blitt italesatt en type *håndteringsstrategi* som fremstår i noe ulike avskygninger i politimålstyringsdiskursen. Da i spennet fra *fortolkning* på den ene side til en forsøksvis *manipulasjon* på den andre. Begge med vekt på politiets kommunikasjonsmessige håndtering av ”trygghet” i relasjon til borgere, publikum og brukere. Det interessante i denne sammenheng er igjen *hvordan* denne håndteringen, eller *ambisjonen* om å håndtere, italesettes innenfor politimålstyringsdiskursen, og hvordan håndteringsstrategiene trekker på ulike deler av meningsinnholdet til trygghetsbetegnelsen.

Når den subjektive og opplevde tryggheten i tiltagende grad defineres som et politianliggende utvides også politiets kommunikasjonsmessige utfordring. Dette på flere plan, men kanskje særlig i forhold til å kommunisere på en slik måte at mottakerne ikke opplever å bli utrygge. Selv om man må kunne anta at dette alltid har vært et hensyn fra politiets side blir det relevant på en annen *måte* når politiet i tiltagende grad skal måles og veies i lys av sin evne til å skape/bevare publikums *opplevde* trygghet. Rollemeldingen (St.meld. nr. 42 (2004-2005):17) setter ord på denne utfordringen når den påpeker at:

”En viktig utfordring for politiet i årene framover vil være å videreutvikle kommunikasjonen med media og publikum. En utfordring blir å informere om oppgaveutførelse og prioriteringer på en slik måte at publikum opplever at deres trygghetsbehov blir ivaretatt.”

Utfordringen understøttes også av politiets egeninteresse av å ivareta publikums *tillit* (ibid:17) og fremstår som en ambisjon om å bidra til en *fortolkning* av ”oppgaveutførelse og prioriteringer” som ikke skaper unødig utrygghet. Både sammenhengen rollemeldingen tematiserer dette innenfor og dertil ordlyden, underbygger inntrykket av dette som en *ærlig* erkjennelse av en høyst reell problemstilling.

Problemstillingen er minst like reell når den tematiseres i ”Politiet mot 2020” (POD 2008:13) men har da fått en noe annen innretning. Evnen til å skape/bevare publikums opplevde

trygghet fremstår her som et *rent* tillitsspørsmål¹⁰⁴:

”Tilliten er knyttet til omdømmet, og politiet måles ikke lenger bare ut fra hvordan vi løser oppgavene. Det dreier seg vel så mye om hvilket bilde vi selv og andre skaper av hvordan oppgavene løses. Denne utviklingen stiller nye krav til politiet.”

Mens rollemeldingen antyder en fortolkning og moderering av oppgaveutførelse og prioriteringer, fremstår ”Politiet mot 2020” som noe mer *kreativ*. Dette da det legges for dagen en bevissthet om at *bildene* av politiets oppgaveløsning vil være flere og at politiet selv kan bidra til formgi de *riktige* bildene (ibid:44): *”Politiet må sørge for å kommunisere godt slik at samfunnets oppfatninger om politiet og politiets arbeid blir så korrekt som mulig.”* Om ikke manipulasjon fremstår som uttalt (eller ønsket) gir ambisjonene om et mer kommunikasjonsbevisst og mediekompetent politi i hvert fall bedre forutsetninger for å skape de *hensiktsmessige* bildene ute hos publikum.

Politidirektoratets tildelingsbrev for 2010 (Justis- og politidepartementet 2010:11) understreker denne ambisjonen når den vektlegger utviklingen av en egen ”mediestrategi” for politi- og lensmannsetaten:

”Politiets mediestrategi skal sikre at kriminalpolitiske hensyn kommer fram på en god måte, samtidig som informasjon om politiets oppgaver og arbeid tar hensyn til borgernes trygghet både i et subjektivt og i et objektivt perspektiv.”

De potensielle motsetningsforholdene mellom de (høyst *politiske*) kriminalitetspolitiske hensyn og borgernes i hvert fall subjektive trygghet formelig *roper* her etter å bli påpekt. Dette samtidig som det uansett er nøye *konstruerte* virkelighetsbilder som fordres for å sikre den bebudede balanse.

Jeg anser ovennevnte å ha paralleller til Heidi Mork Lomell (2011) sin studie av Oslo politiets kriminalstatistikk slik den har blitt fremstilt i de årlige årsrapportene til politidistriktet. Gjennom studien undersøker hun ulike aspekter ved formidlingen av statistikken og ikke minst hva både statistikken og formidlingen har blitt *brukt* til. Hun tematiserer også selve kommunikasjonen og de politistrategiske vurderingene mht. *innrettingen* av denne. Også Lomell (ibid:202) påpeker potensialet for manipulasjon og understreker at: *”There is a gradual transition from outright manipulation to strategic behaviour, as the police still have considerable room for discretion.”* Med mediestrategiens ambisjon om å både ivareta tryggheten til befolkningen og tilliten til politiet er det en krevende balansegang politi- og

¹⁰⁴ Altså som en ren egeninteresse for politi- og lensmannsetaten.

lensmannsetaten påtar seg ved å selv skulle bibringe de ”korrekte” (og *sanne*) historiene.

Et foretrukket *utkomme*

Italesettelsen av trygghet som et ambisjonsmål for politi- og lensmannsetaten er ikke av nyere dato. Som vist til tidligere er dette presisert i Politiloven og har alltid vært et viktig argument for politiets tildelte maktmonopol. Samtidig har *trygghet* tilegnet seg et stadig bredere meningsinnhold og armslag i politimålstyringsdiskursen. Når videre politiloven (St.meld. nr. 42 (2004-2005):94, min understreking) slår fast at: ”*staten [skal] sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for*” anes konturene av dette utvidede armslagets *konsekvenser*. Dette da det nettopp er et *behov* for trygghet politimålstyringsdiskursen så kraftfullt målbærer. Og da et trygghetsbehov som henter tyngde både fra tradisjonelle sikkerhetskonnotasjoner så vel som grunnleggende verdier som livskvalitet og rettferdighet. Når videre ”trygghet for hva” fremstår som sammensatt, og ikke minst innebefatter trygghet for *lavere* opplevd trygghet, illustrerer dette hvordan ”trygghet” sin diskursive tyngde materialiseres som vektige argumenter i innrettingen av den høyst konkrete polititjeneste ”som samfunnet har behov for.” Det er slik sett overnevnte som utfolder seg, og dertil politimålstyringsdiskursen som materialisere seg, når ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009:4) som påpekt tidligere slår fast at ”*Samfunnet etterspør stabilitet, trygghet og effektiv kriminalitetsbekjempelse*”. Dette som begrunnelse for og årsaksforklaring til en samling om politiets kjerneoppgaver, og en innretting av polititjenesten i tråd med *dette* strategiske satsingsområdet. Overnevnte fremstår egnet til å i hvert fall *illustrere* at de diskursive italesettelser i høyeste grad *har* konsekvenser og at ”trygghet” sin privilegerte plass i politimålstyringsdiskursen har en høyst diskursiv så vel som sosial *virkning*. Samtidig er det andre diskursive tungvektene og privilegerte tegn som er i virksomhet (ref. ”*stabilitet*” og ”*effektivitet*”) og som måtte inngå i en studie for å identifisere de mer eksakte (diskursive) årsakssammenhengene. I denne sammenheng nøyer jeg meg dog med å ha utforsket nettopp *trygghet* sin kraft i diskursen, en utforskning som underbygger en forståelse av trygghet som kanskje det mest privilegerte tegn av dem alle i den nåtidige politimålstyringsdiskursen.

Som utbyttekategori *var* kanskje trygghet som et ”output” (Christensen, Lie og Læg Reid 2007:33) å regne. Da forstått som et *mer* konkret resultatmål ikke minst definert som en *mer* objektiv størrelse med særlig vekt på opprettholdelse av ro og orden og den generelle samfunnssikkerheten. Paralleller kan kanskje trekkes til den senere tids terrorutfordringer

hvor denne type output er å lese som tallfestede trusselnivåer som mer entydig kan avleses i valørene mer eller mindre *trygt*. Det nodalpunkt trygghet utgjør i dagens politimålstyringsdiskurs er derimot ikke av en like håndgripelig sort og må i hvert fall anses å ha gjort seg fortjent til karakteristikken "*hairy outputs*" (Gregory 2007:232). Da forstått som outputs som er langt vanskeligere å beramme og definere entydig. Jeg vil derimot hevde at trygghet med sitt nåtidige meningsinnhold *sprenger* rammen for output kategoriene og bærer med seg den fortsatt nyvunnede rasjonalitet "outcome" kategorien innehar. Da forstått som noe vesentlig *mer* enn en oppsamling av outputs, siden (Christensen, Lie og Lægreid 2007:33):

"...outcomes are more than an aggregation of outputs and they are influenced by many different factors, some in control and others beyond control of the chief executives." Samtidig som "outcomes" åpenbart er *større*, er de også av en annen *art* enn "outputs" noe Halligans (2007:51) inndeling hentet fra Australsk statsforvaltning underbygger: "*For Australia, outcomes represent what the government wants to achieve; and outputs and administered items represent how this is achieved.*" Trygghet som *utkomme* er slik sett en langt mer krevende størrelse å operasjonalisere innenfor et målstyringsregime enn målsettinger av utbyttekategorien "outputs".

Mye kan tyde på at jakten på de "riktige og gode" markørene som jeg diskuterte i foregående kapittel *også* er tuftet på en forståelse av at trygghet (fortsatt) er å anse som av utbyttekategorien *outputs*. Og at man derfor søker å finne styrings- og resultatparametere som kan underbygge dette resultatmålet. Betegnende for en slik forståelse er klassifiseringen av "trygghet" (Justis- og politidepartementet 2010:11) som en *resultatindikator* for målet om "Redusert kriminalitet". Og i likhet med terroranalogien ovenfor avleses også her trygghet i valørene *mer* eller *mindre trygt*¹⁰⁵. Dette samtidig som trygghet også i tildelingsbrevet *antydnes* (ibid:10), men ikke operasjonaliseres, som en målformulering i utbyttekategorien *outcomes*. På denne måten sementeres en forståelse av trygghet som et distinkt (politi)output til tross for politimålstyringsdiskursens italesettelse av en vesentlig bredere utbytteforståelse. Jeg vil på denne bakgrunn hevde at fokus i større grad burde være på å konkretisere og definere politi- og lensmannsetatens *målsettinger* og dertil koble ønskede outputs med det *utkomme* vi ønsker at politi- og lensmannsetaten skal bidra til. En slik sortering av målsettingene ville trolig også medført at de "riktige og gode" markørene ville fremstå som langt mer opplagte.

¹⁰⁵ Rettere sagt; mer, "like mye" eller mindre trygt da resultatmålet er satt til samme nivå som foregående år. (Justis- og politidepartementet 2010:10)

Jeg anser også Holmberg (2005) å underbygge en slik forståelse når han i artikkelen ”Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries” problematiserer den sterke italesettelsen av økt trygghet som en *distinkt* politimålsetting¹⁰⁶. Holmberg trekker også frem utfordringene med å gjøre så vidt trygge innbyggere *enda* tryggere, og antyder at ambisjonen i seg selv må anses å ligge utenfor politiets rekkevidde, i hvert fall ressursmessig (ibid:217):

“Charging the police with making the population feel safer in general is probably demanding the impossible, given the limited methods and means available to the police. It may be better for the police to abandon this ideal, exchanging it for a focus on networking with other professional actors in local areas, as has been done in Finland.”

Holmberg går her langt i å definere trygghet som en *uegnet* (distinkt) politimålsetting og understøtter samtidig forståelsen av trygghet som en bredere samfunnsambisjon av utbyttekategorien outcomes. Det er altså ikke markørene og indikatorene Holmberg henleder blikket på men selve målformuleringene disse spinger ut av.

Til tross for eller kanskje på grunn av at trygghet i målstyringsøyemed operasjonaliseres som illustrert ovenfor, fremsettes *alternative* strategier i diskursen som delvis kompenserer for dette. Dette ved at *samarbeid* og *partnerskap* med andre aktører i bestrebelsen etter å opprettholde, skape og øke tryggheten fremstår som alt mer sentralt i politimålstyringsdiskursen. På denne måten mobiliseres også *andre* problemeiere som kan bidra til oppfyllelse av ambisjonsmålet. Politidirektørens innledning til veilederen ”Politiet i lokalsamfunnet” (POD 2005:6) illustrerer dette:

“Våre mange oppgaver gir en bred kontaktflate med andre aktører, og i samvirke med disse skal vi bidra til økt trygghet i samfunnet. Politiet har verken ressurser eller virkemidler til å løse alle oppgaver alene, og er heller ikke alltid rett aktør. Det er derfor viktig at det etableres arenaer og gode samhandlingsrutiner med andre lokale aktører, slik at vi i fellesskap kan øke både den reelle og opplevde tryggheten i lokalsamfunnet.”

Samtidig som ovennevnte erkjenner at trygghet er noe *mer* enn et politianliggende, fremstår også samarbeidssporet som en *håndteringsstrategi* ref. distinkte politimålsettinger. Dette da det er *samarbeidet* som skal sikre at politiet *etterlever* sine resultatmål. På denne måten *ansvarliggjøres* også andre aktører for det som i målstyringsøyemed klassifiseres som distinkte politioppgaver. Også etableringen av politirådene (St.prop.nr.1 (2009-2010):30) kan

¹⁰⁶ *“The concept of perceived safety, and the ideal of making citizens “feel” safer, has become ever more prominent as a specific goal for the police.”* (Holmberg 2005:205, min understreking)

sees i en slik sammenheng når man uttaler at: ”For å få til en helhetlig og velferdsbasert kriminalpolitikk skal man gjennom politiråd involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere og utvikle et strategisk samarbeid med det lokale selvstyret.” En ansvarliggjøring med klare implikasjoner for den *skyldfordeling* som måtte etterfølge manglende måloppnåelse.

Selv om samarbeidssporet *utvetydig* setter politiets trygghetsskapende arbeid inn i en større samfunnskontekst hvor man aner konturene av trygghet som noe *mer* enn en distinkt politimålsetting, kan det se ut som at denne erkjennelsen *overdøves* av politimålstyringsdiskursens kraftfulle italesettelse av *behovet* for trygghet¹⁰⁷. Diskursanalytisk kan dette tolkes som at *nytteverdien* av trygghet som et nodalpunkt i politimålstyringsdiskursen er større enn prisen ved at trygghet fremstår som en distinkt politioppgave. Dette forstått som at de saksinnramminger og saksområder trygghet tildeler diskursiv kraft står *sterkere* (og fremstår viktigere) i diskursen enn de saksområder hvor trygghetsambisjonene fremstår som *uoverkommelige* politioppgaver. Alternativt at håndteringsstrategiene *virker* og at politiet gjennom samarbeidssporet *oppfyller* (og etterlever) sine distinkte resultatmålsettinger.

Hvorvidt også *samarbeid* over tid vil kunne fremstå som et like privilegert tegn i politimålstyringsdiskursen som trygghet, er et åpent spørsmål. Like fullt er det grunn til å anta at så lenge den objektive så vel som den subjektive tryggheten oppleves som høy blant publikum, vil trygghet fortsatt være blant de mest privilegerte tegnene i politimålstyringsdiskursen¹⁰⁸, og tilkjennegi kraft og tyngde til de saksinnramminger det inngår i.

¹⁰⁷ Dette som en forklaring på at trygghet pt. faktisk operasjonaliseres som illustrert gjennom forannevnte tildelingsbrev (Justis- og politidepartementet 2010:11)

¹⁰⁸ Mener her å påpeke at den største trusselen mot trygghet som et privilegert tegn i diskursen måtte være at denne tryggheten ble opplevd som langt mer utsatt. Dette ville nødvendigvis endre meningsinnholdet til trygghet i politimålstyringsdiskursen og i hvert fall inneha potensialet til å svekke trygghet som privilegert tegn i diskursen.

Kapittel 11: Kunnskapsstyrt praksis

I dette kapittelet ønsker jeg å utforske hvordan det artikuleres et ideal om kunnskapsstyrt (politi-)praksis i politimålstyringsdiskursen. Et ideal som henter kraft (og tyngde) i egen selvpoppfattelse og gjennom sentrale politi- og samfunnsgoder. Hva sier idealet egentlig om nåværende politipraksis? Hvilke forventningshorisonter etableres i diskursen? Og hvilke maktimplikasjoner ligger i det kunnskapsstyrte idealets italesettelse av absolutter? Jeg spør også hvorvidt dette kunnskapsidealet kan komme i konflikt med grunnleggende politiverdier.

Italesettelsen av et ideal

Kunnskap har alltid vært en noe abstrakt og uavklart størrelse som samtidig har fått status fordi man nærmest intuitivt opplever kunnskap og *knowhow* som noe verdifullt. Samtidig har kunnskap alltid stått i nært slektskap til maktbegrepet og har sågar blitt betegnet som makt i seg selv. Sørhaug (2004:86) utforsker dette slektskapet og går slik sett lenger enn forståelsen av kunnskap som makt når han uttaler at: *”Kunnskap er en makt over makt som gjennom språk og praksis etablerer de objektene som skal styres og kontrolleres – og hvordan de skal styres og kontrolleres.”* Selv om uttalelsen inngår i Sørhaugs modifisering av Foucaults governmentalitets begrep, illustrerer den de kraftfulle konnotasjoner som hefter ved kunnskapsbegrepet både i dagligtale så vel som i ulike fagspesifikke diskurser. Så også i politimålstyringsdiskursen.

Det er med denne medbrakte forforståelse (og patos) man må lese det tiltagende kunnskapsfokuset innenfor politimålstyringsdiskursen når det bebudes at (St.prop.nr.1 2009-2010:84): *”Politiets innsats skal være kunnskapsbasert og målrettet. Regjeringen har som mål å forebygge bedre, reagere raskere, oppklare mer samt rehabilitere bedre.”* Dette med klare paralleller til rollemeldingens (St.meld.nr.42 (2004-2005):70) vektlegging av politiets innsats som kunnskapsstyrt, utdypet ved at:

”Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at politimesteren, med bakgrunn i strategiske analyser, skal fatte beslutninger om prioriteringer og tiltak. I arbeidet med den overordnede strategiske analysen skal informasjon fra både interne og eksterne kilder benyttes.”

Jeg anser her bruken av betegnelsene ”kunnskapsbasert” og ”kunnskapsstyrt” som nærmest sammenfallende slik de artikuleres og selv definerer seg i diskursen. Man må videre av overnevnte kunne forutsette at kunnskapsstyrt pr. definisjon er å anse som kunnskapsbasert.

Også ”Politiet mot 2020” (POD 2008:45) vektlegger rollemeldingens presisering av strategiske analyser som utslagsgivende for å kunne betegne politi- og lensmannsetaten som kunnskapsstyrt: *”Prinsippet om kunnskapsstyrt politiarbeid er basert på at distriktene er i stand til å utarbeide og bruke strategiske analyser både i det forebyggende arbeidet og i den direkte kriminalitetsbekjempelsen.”* Det er med andre ord et ideal om at politiet skal nyttiggjøre seg (mer) kunnskap i sitt arbeid og at strategiske analyser skal være metode og fremgangsmåte for utvinningen av denne kunnskapen, som her italesettes.

Siden kunnskap som sådan alltid har vært ansett som verdifullt i politi- og lensmannsetaten må den tiltagende kunnskapsbaserte og dertil kunnskapsstyrte vektleggingen også sees i sammenheng med det økende fokuset på *proaktivt* politiarbeid. Dette da denne type innsats bygger på en noe annen *type* kunnskap og ikke minst en annen *type* kunnskapsgenerering enn det reaktive politiarbeidet (St.meld.nr.42 (2004-2005):81):

”Gjennom proaktivt arbeid skal politiet ta initiativ for å forebygge og avverge fremtidig kriminalitet, og ikke bare håndtere kjent kriminalitet. Det proaktive arbeidet omfatter både forebyggende og reaktive strategier, og i politiets arbeid skal de to strategiene kombineres på en slik måte at best mulig effekt oppnås av arbeidet. Politiets innsats skal være kunnskapsstyrt.”

Vektleggingen av kunnskapsbasert politiarbeid handler slik sett ikke om en nyerkjent verdsetting av kunnskap i politi- og lensmannsetaten, men er snarere et spørsmål om verdsettingen av ulike *typer* kunnskap og da i forhold til *nytteverdien* av denne kunnskapen. Man må slik sett kunne snakke om kunnskap med henholdsvis proaktiv og reaktiv nytteverdi, hvor noen kunnskapstyper vil skåre høyt på den ene og lavt på den andre, mens andre igjen vil kunne gi tilnærmet samme skår på begge. I et slik perspektiv handler italesettelsen av det kunnskapsbaserte idealet om å verdsette *også* den proaktive kunnskapen. Altså en *utvidet* og ikke nyvunnet kunnskapserkjennelse.

Jeg anser ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:5) sin vektlegging¹⁰⁹ av utviklingen av en ”proaktiv kultur” å underbygge overnevnte forståelse:

”Proaktiv kultur innebærer at virksomheten er initiativrik og har et framoverskuende perspektiv. For politiet er det viktig å være gode på både å handle adekvat etter at kriminalitet har blitt begått, og å kunne planlegge og iverksette forebyggende tiltak. I tillegg er det viktig å rette fokuset mot [å] redusere skadevirkninger av kriminalitet (harm reduction) og tiltak som vanskeliggjør kriminelle handlinger. Videre innebærer dette at politiet aktivt søker samarbeid med relevante eksterne aktører.”

¹⁰⁹ Riktignok med henvisning til PODs strategiske plan for 2006-2009.

I likhet med en forståelse av det kunnskapsbaserte ideal som betinget av en verdsetting av også proaktiv kunnskap, vektlegger man med ”proaktiv kultur” en kultur som vektlegger *både* de reaktive og proaktive oppgavene¹¹⁰. Dette i kontrast til en kultur som har som ambisjon å fortrenge eller utkonkurrere reaktive oppgaver for å tilkjempe seg et proaktivt *handlingsrom*.

Metodisk handler derfor det kunnskapsbaserte politiarbeidet om en mer *strukturert* bruk av kunnskap med så vel proaktiv som reaktiv nytteverdi. Dette ref. bruken av strategiske analyser med en betydelig forventet økt kvalitets- og bruksverdi som resultat av kunnskaps- og databehandlingen. Det kunnskapsbaserte politiarbeidet målbærer slik sett en *lovnad* om en vesentlig kvalitetsheving av politi- og lensmannsetatens oppgaveløsning (Balchen 2004:13): ”*Kunnskapsstyrt politiarbeid betyr at ledelsen med bakgrunn i strategiske analyser skal fatte beslutninger for mer effektiv forebygging og reduksjon av kriminalitet.*” På denne måten blir kunnskapsstyrt politiarbeid pr. definisjon et *bedre* politiarbeid og bæres oppe av det jeg innledningsvis betegnet som en intuitiv opplevelse av kunnskap (og makt) som verdifullt.

Samtidig er det interessant å merke seg at den kraftige italesettelsen av kunnskapsbasert og kunnskapsstyrt politiarbeid indirekte (og tidvis direkte) fremstiller dagens praksis som *lite* kunnskapsfundert. Når bla. ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009:3) ramser opp en rekke kraftfulle kunnskapskonnotasjoner¹¹¹ som retningsgivende for politi- og lensmannsetatens arbeid i strategiperioden sies det verken direkte eller indirekte at dette er å anse som en videreføring av etablert politipraksis. På samme måte fremstår behovet for kunnskapsbevissthet som noe påtrengende når ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:5) påpeker at:

”Det er avgjørende at politiets virksomhet er kunnskapsbasert. Dette forutsetter etablering av etterretnings- og analyseenhet/funksjon med ansvar for systematisk og metodisk innsamling og behandling av relevant informasjon og kunnskap.”

All den tid denne enheten/funksjonen *ikke* er etablert anses heller ikke politiets arbeid som kunnskapsfundert, noe som er å anse som ”avgjørende”. I diskursanalytisk sammenheng gir denne noe ubalanserte fremstillingen økt kraft til *idealet* som italesettes da det ikke fremstår som en blott forbedring men som en større endring og dertil (positiv) *nyvinning* i politimålstyringsdiskursen.

¹¹⁰ ”Når det gjelder reaktive tiltak, er også disse viktige i denne sammenheng. For det første er de viktige med hensyn til pågripelser, etterforskning for å avdekke hendelsens faktiske forhold og iretteføring med mål å få siktede domfelt. For det andre vil denne type virksomhet også kunne komme inn under kunnskapsstyrt virksomhet.” (Balchen 2004:15)

¹¹¹ ”- Utføre *effektivt* politiarbeid med god kvalitet. – Arbeide *helhetlig*, *analytisk* og *målrettet*. – Arbeide *langsiktig* og *strategisk*.” (POD 2009:3, mine understrekinger)

Både implisitt og eksplisitt, som illustrert gjennom forannevnte sitater, *reserveres* klassifiseringen av ”kunnskapsstyrt politiarbeid” til arbeid utført med bakgrunn i strategiske analyser, noe som må sies å innsnevre forståelsen av kunnskap betraktelig¹¹². Her er det også klare paralleller til vitenskapeliggjøringsdiskursen hvor kunnskapen til grunn for det kunnskapsbaserte politiarbeidet får et mer vitenskapelig skinn over seg¹¹³. Dette i kontrast til den kunnskap som nødvendigvis inngår i det daglige og tradisjonelt reaktive politiarbeidet. Også POD publikasjonen ”Innføring i problemorientert politiarbeid” (Balchen 2004:12, min understreking) fremstiller kunnskap som en nyvinning og dertil nyorientering for politi- og lensmannsetaten når den i omtalen av viktigheten av forankring av POP i ledelsen understreker at: ”*I denne sammenheng er det nødvendig at ledelsen forstår og erkjenner behovet for kunnskapsbasert politiarbeid som sentralt element.*” Dette med en eksplisitt antydning om at denne ”forståelsen” og ”erkjennelsen” ikke er utbredt, og dertil en implisitt klassifisering av eksisterende (reaktive) kunnskapstyper nærmest som *kvaskunnskap*.

Selv om idealet om det kunnskapsbaserte politiarbeidet også tidvis målbæres i politimålstyringsdiskursen i mer moderate vendinger (POD 2008:45, min understreking) med vekt på ”å sikre en mer kunnskapsbasert (...) etat.”, er det en fare for at eksisterende kunnskapspraksiser neglisjeres. Dette da den kraftfulle italesettelsen av nye idealer materialiserer seg i (nye) kunnskapsbaserte strukturer og praksiser som ikke nødvendigvis ivaretar de etablerte og kanskje mer *uformelle* kunnskapsstrukturer og -praksiser. Samtidig vil den kraftfulle italesettelsen av kunnskapsbaserte idealer og ovennevnte noe ubalanserte fremstilling neppe fremstå som en *invitt* til kunnskapsmedarbeidere som måtte inngå i disse uformelle kunnskapsstrukturene¹¹⁴. Dette med dertil fare for tap av det Sørhaug (2004:91) betegner som ”relasjonell” og ”avgrenset” kunnskap. Realismen i overnevnte *kunnskapslagside* illustreres bla. gjennom jakten på nye markører, hvor eksempelvis ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:12) etterspør ”... *parametere som måler prosesser som for eksempel at det bestilles og utarbeides strategiske og operative analyser som grunnlag for virksomheten.*”¹¹⁵ Dette med konsekvenser for hvilke kunnskapstyper som gir poeng i

¹¹² ”*Enten framstår kunnskap som relasjonell – den flyter mellom personer og er en utveksling som krysser mange slags grenser – eller den framstår som en avgrenset, men usynlig kapasitet ”inne i” personer. Kunnskap er altså ikke noe håndfast og konkret ”der ute” som kan gripes og anvendes i seg selv.*” (Sørhaug 2004:91)

¹¹³ Denne vitenskapeliggjøringen blir veldig tydelig når det etableres egne modeller (Balchen 2004:14) for hvordan analyseprosesser understøtter reaktive og forebyggende tiltak under modellbetegnelsen ”*Proaktivt politiarbeid = kunnskapsstyrt virksomhet*”

¹¹⁴ Dette til tross for at tankegodset til grunn for bla. POP (Balchen 2004:10) verdsetter nettopp eksisterende kompetanse opparbeidet i den tradisjonelt reaktive polititjenesten.

¹¹⁵ Altså at bestillingen og utarbeidingen av analysene i seg selv blir poenggivende uavhengig av utfall og bruksverdi i den sammenhengen de inngår.

målings- og styringssystemene, og dertil hvilken kunnskap som *ikke* gir tilsvarende uttelling.

Effektivitet og samarbeid

Mens jeg i overnevnte har søkt å belyse hvordan det med vitenskapelig tyngde italesettes et ideal for både *hva* kunnskap er å anse som i politi- og lensmannsetaten og dertil *hvordan* denne skal utvinnes og forvaltes, er det substansen og (det praktiske) innholdet idealet foreskriver jeg nå vil se nærmere på. Da med vekt på argumentene *utover* kunnskapens (intuitive) egenverdi som kunnskapsbasert politiarbeid bæres oppe av i politimålstyringsdiskursen, og dertil hvordan kunnskapsidealet blir å anse som bærer av andre (ideelle) verdier i diskursen.

Som antydte tidligere bærer kunnskapsstyrt politiarbeid med seg en lovnad om et *bedre* politiarbeid. Dette da den *nye* kunnskapen og metodene denne utvinnes igjennom italesettes som en *premiss* for en effektiv polititjeneste (St.meld.nr.42 (2004-2005) :50): *”En effektiv og målrettet polititjeneste krever gode kunnskaper om kriminalitetsbildet og utviklingen i kriminaliteten, og utviklingen går i retning av problemorientert politiarbeid som metode og et kunnskapsstyrt politi.”* Det kunnskapsstyrte politiarbeidet tillegges på denne måten et effektiviseringspotensial og anses som et virkemiddel for å fremskaffe mer *output* av de tilgjengelige politiressursene. Også publikasjonen ”Innføring i problemorientert politiarbeid” (Balchen 2004:25, min understreking) påpeker dette potensialet da: *”Kunnskap om kriminalitet og bruk av kunnskapsbaserte teorier som grunnlag for strategier og tiltak, vil føre til mer effektiv og riktig bruk av ressurser. I tillegg vil dette gi en mer dynamisk og fleksibel virksomhet.”* Effektiviseringsargumentet som her italesettes henter også kraft og tyngde fra politireformens målsettinger hvor samtlige 3 hovedmål er å betegne som effektiviseringsmålsettinger¹¹⁶. Dette da de gjentatte *re-presentasjonene* (Neumann 2001:33) av politireformens effektivitetsambisjoner i stadig nye politidokumenter (St.meld.nr.42 2004-2005:52, POD 2008:66, POD 2010:24) bidrar til å opprettholde effektiviseringsargumentet som sentralt i politimålstyringsdiskursen. Og det er nå det samme argumentet som underbygger viktigheten av det kunnskapsstyrte politiarbeidet. På denne måten blir kunnskapsbasert politiarbeid å anse som en (direkte) *etterlevelse* av politireformens hovedmålsettinger.

¹¹⁶ *”Hovedmålene med politireform 2000 er: a) en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, b) en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert, c) en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt”* (St.meld.nr.22 (2000-2001):4)

Også ”Nasjonal Strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:4) som ifølge politidirektøren danner selve ”rammen for politiets kunnskapsbaserte virksomhet” underbygger denne forståelsen når den uttaler at (ibid:8):

”Hensikten med nasjonal strategi for etterretning og analyse er at politiet mer effektivt skal forebygge og bekjempe kriminalitet, utrygghet og uorden. Politiet skal ha nødvendig, korrekt og tidsmessig kunnskap som basis for effektive strategier, riktig taktikk, hurtig utførte tiltak, og kontinuerlig oppfølging og evaluering.”

Det er med andre ord et kraftfullt effektiviseringsargument som fremmer implementeringen av kunnskapsstyrt politiarbeid i politimålstyringsdiskursen. Et effektiviseringsargument som ikke bare målbærer en *etterlevelse* av politireformens effektiviseringsambisjoner, men som sågar tillegger det kunnskapsbaserte politiarbeidet potensialet til å *oppfylle dem*¹¹⁷.

Samtidig som effektiviseringsargumentet italesettes er også *samarbeid* med lokalsamfunnet et viktig argument for det kunnskapsstyrte politiarbeidet. Dette da samarbeid på en og samme gang italesettes som en *forutsetning* for, og som *betinget* av, et kunnskapsbasert politiarbeid (POD 2008:23):

”Med utgangspunkt i kunnskapsbasert virksomhet skal politiet i nært samarbeid med andre lokale aktører forebygge og redusere kriminalitet, og arbeide for å opprettholde publikums følelse av trygghet. I dette ligger det en erkjennelse av at kun gjennom god kunnskap om bakenforliggende lokale årsaker til kriminalitet og utrygghet, og gjennom et godt utviklet lokalt samarbeid, er det mulig å forebygge kriminalitet og øke publikums trygghet.”

I diskursanalytisk sammenheng gir ovennevnte tilsynelatende motsetningsforhold¹¹⁸ bare ytterligere kraft til samarbeidsargumentet til grunn for det kunnskapsstyrte politiarbeidet. Dette da samarbeid herigjennom fremstår som enda dypere *innleiret* (Neumann 2001:150) i forståelsen av det kunnskapsbaserte politiarbeidet. En forståelse som forsterkes ytterligere når også samarbeid anses som en forutsetning for å hente ut potensialet effektiviseringsargumentet målbærer (Justis- og politidepartementet 2010:10):

”Et effektivt kriminalitetsforebyggende arbeid krever økt samordning og samhandling i hele justissektoren, og et utstrakt og forpliktende samarbeid med andre offentlige og private aktører. Innsatsen skal være kunnskapsstyrt, og kunnskapsgrunnlaget skal også inngå i arbeidet i politirådene og i SLT-arbeidet.”

¹¹⁷ Vil for orden skyld minne om at effektiviseringsargumentet ikke er å anse som særegent for politimålstyringsdiskursen, men trekker vekt på den veletablerte effektivitetsdiskursen utledet i analysens del 1. Vektingen av effektiviseringsargumenter til grunn for reform av offentlig sektor er også særdeles typisk (og nærmest obligatorisk) noe bla. Vabø (2007) understreker ref. helsesektoren. Dette svekker ikke argumentet som et spesifikt argument i politimålstyringsdiskursen men gir det snarere ytterligere kraft.

¹¹⁸ Ref. motsetningen mellom ”forutsetning for” og ”betinget av”

På denne måten fremstår samarbeidsargumentet som en målbærer av det kunnskapsbaserte politiarbeidet samtidig som kunnskapsstyrt politiarbeid kraftfullt målbærer viktigheten av samarbeid. Det blir slik sett i politimålstyringsdiskursen vanskelig å skille de to aspektene fra hverandre da innleiringen og den gjensidige betingingen nærmest gjør samarbeid og kunnskap til to sider av samme sak. Når videre en *effektiv* politi- og lensmannsetat fremstår som betinget av *både* samarbeid og kunnskap etableres det et kraftfullt argumentasjonstriangel mellom nettopp kunnskap, samarbeid og effektivitet. Også PODs samarbeidsmanual "Politiet i lokalsamfunnet" (POD 2005:11) illustrerer dette triangelet når den i omtalen av samhandlingen med kommunens ledelse understreket at: "*Samarbeidet må være kunnskapsstyrt, målrettet og effektivt.*"

Ovennevnte viser hvordan kunnskapsstyrt politiarbeid i politimålstyringsdiskursen fremmes av og selv fremmer ideelle verdier knyttet til økt effektivitet og samarbeid. Begge verdier som tilfører kunnskapsbasert politiarbeid et (praktisk) meningsinnhold og som samtidig gir ytterligere kraft til det *idealet* som foreskrives.

"... rett beslutning til rett tid"

Som antydte tidligere trekker idealet om kunnskapsstyrt politiarbeid tidvis sterkt på vitenskapeliggjøringsdiskursen. Ikke minst gjennom foreskrivingen av strategiske analyser som (den riktige) metode og fremgangsmåte hvor igjennom den *nye* kunnskapen skal utvinnes. Dette samtidig som "Nasjonal strategi for etterretning og analyse" (2007:12) anbefaler å etablere måleparametere som direkte belønner denne type (riktige) kunnskapsgenerering. Det er med andre ord med en betydelig diskursiv kraft, som også trekker på ideelle verdier om økt effektivitet og samarbeid, at politimålstyringsdiskursen italesetter ikke bare et ideal for politi- og lensmannsetaten, men det *riktige* idealet. Kunnskapsstyrt politiarbeid fremstår slik sett ikke bare som et ønske om å nyttiggjøre seg *mer* kunnskap, men som en uttalt ambisjon om å både utvinne og dertil bruke *riktig* kunnskap. Idealet får slik sett et skinn av å være en *fasit* for politi- og lensmannsetaten med den lovnad om *riktige* svar enhver fasit innehar ovenfor sine brukere.

Rollemeldingen (St.meld.nr.42 (2004-2005):50, min understreking) illustrerer ovennevnte når den påpeker at: "*Et kunnskapsstyrt politi krever relevante data, politioperative systemer for lagring og analyse av data, analysekompetanse og kompetanse til å vurdere analyseresultatet*"

og til å trekke de riktige politifaglige konklusjoner.” Det italesettes med andre ord i politimålstyringsdiskursen en ide om at kunnskapsstyrt politiarbeid innehar kraften og dertil potensialet til å frembringe de *riktige* (og dertil optimale) politifaglige konklusjoner. Men kanskje enda viktigere er den implisitte italesettelsen av at disse *riktige* ”politifaglige” svarene og konklusjonene i det hele tatt *finnes*. Og da ikke (bare) som et ideal beheftet med ambisjonen om *mer* riktige svar, men som en sannhetssøken etter ovennevnte politifaglige fasit. Også ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse”¹¹⁹ (POD 2007:7, min understreking) underbygger denne sannhetssøken når den i omtalen av selve strategien mener den: ”... *gir et grunnlag for at politietaten i større grad enn i dag kan foreta sine prioriteringer og valg med utgangspunkt i solid og korrekt kunnskap*.” Igjen med henvisning til at riktig, korrekt og sann kunnskap *er* å oppdrive så lenge man følger manualen.

Ideen om og etterstrebelen av fasitsvar særlig i et diskursanalytisk sammenheng er mer enn noe egnet til å gi kraft til nettopp manualene den foreskriver. I denne sammenheng kraft til ideen om et kunnskapsbasert politiarbeid og dertil kraft til de metoder og den kunnskaps-søking ideen målbærer. Videre er det på et generelt grunnlag grunn til å hevde at ideen om fasitsvar, som politimålstyringsdiskursen her målbærer, har materialisert seg i en politi- og lensmannsetat *mer* fokusert på også proaktiv kunnskap¹²⁰. En utvikling som man vanskelig kan gjøre til et problem all den tid man må anta at *flere* kunnskapstyper og dertil *mer* kunnskap legges til grunn for politiets politifaglige konklusjoner. Diskursens *sosiale materialitet* (Neumann 2001:37) kan slik sett forstås som heller uproblematisk da idealet om en fasit kun fremstår som et ekstra ”puff” for å påskynde en positiv kunnskapsutvikling. Igjen et resonnement som bæres oppe av den intuitive opplevelsen av kunnskap (samt samarbeid og effektivitet) som verdifullt.

Når man på den andre siden ser at idealet om det kunnskapsstyrte politiarbeidet materialiserer seg i konkrete visjoner og målsettinger for politi- og lensmannsetaten blir kanskje idealets foreskriving av *riktig* kunnskap og fasitsvar noe mer problematisk. Dette blant annet når ”Nasjonal strategi for etterretning og analyse” (POD 2007:10, min understreking) uttaler som visjon og dertil målsetting at: ”*Politiet skal alltid fatte rett beslutning til rett tid*.” Og da ved hjelp av den kunnskapsbaserte virksomhet strategien selv utgjør rammeverket for.

¹¹⁹ Som omtalt tidligere anses som selve rammeverket og manualen for ”*politiets kunnskapsbaserte virksomhet*” (POD 2007:4)

¹²⁰ ”*Politiet er i dag mer kunnskapsstyrt enn tidligere. Det gir bedre styring og målretting av innsatsen, men det krever ressurser*” (POD 2010:22)

Målsettingen har med andre ord som ambisjon at politiet *alltid* skal ha rett, da det åpenbart finnes (bare) rette og dertil gale beslutninger. På denne måten materialiserer det seg noen kunnskapsmessige ”absolutter” både i diskursen og i den sosiale materialitet målstyringsregimene utgjør. Sistnevnte da det ”å ha rett”, ref. ambisjonen, må ansees som et poenggivende suksesskriterium i politi- og lensmannsetatens mål- og resultatstyring.

Videre fremstår ideen om disse absoluttene og ”rette beslutningene” som å inneha en enda mer *konkret* materialitet da (den sosiale) *virkingen* av riktige beslutninger fremstår som mer utslagsgivende enn virkingen av riktig kunnskap. Dette da *beslutninger* i større grad enn kunnskap bærer med seg en lovnad om handling. I tillegg til de kunnskapsmessige absolutter målsettingen introduserer, legges det også for dagen en temmelig *deterministisk* tilnærming til den virkeligheten og det samfunnet politi- og lensmannsetaten er satt til å beslutte over. Dette da *riktig* kunnskap skal bidra til riktige svar som grunnlag for (kunnskapsbaserte) rette beslutninger. En rasjonalitet som gir heller trange kår for den frie vilje og dertil alternative handlingsforløp.

Selvfølgelig er det ingen som vil hevde at politi- og lensmannsetaten her blottlegger et deterministisk grunnsyn, men like fullt er italesettelsen av disse absoluttene i politi- målstyringsdiskursen og dertil måten de materialiserer seg i konkrete visjoner og ambisjons-horisonter for politi- og lensmannsetaten høyst reelle *talehandlinger* (Neumann 2001:51) med dertil (reelle) konsekvenser. Mens jeg tidligere vektla hvordan italesettelsen av ”riktig kunnskap” kan fortrenge andre kunnskapstyper, er det kunnskapens nære slektskap til makt som i denne sammenheng blir særlig sentralt. Dette sett i lys av politiets (av borgerne) tildelte maktmonopol (Fielding og Innes 2006:128):

”Legally the distinguishing feature of the police among state institutions is their ability to use legitimate physical force to regulate social order (Bittner, 1994). The trust of Bittner’s argument is that, while the police role is wide-ranging, everything they do falls into place when one recognizes force as the distinguishing feature of their office.”

Som ovennevnte presiserer er det ikke monopolistens *maktbruk* som setter den i en særstilling men selve monopolet den like fullt innehar. Et monopol som ref. Bittner tilfører overbevisningskraft også til politiets andre oppgaver og handlinger. Når politimålstyrings-diskursen da italesetter *absolutter* som dertil materialiserer seg i visjoner og målsettinger om at politi- og lensmannsetaten *alltid* har rett, er det så absolutt maktaspekter som blottlegges. Om ikke annet en *definisjonsmakt* til å definere hva *rette* (og dertil gale) beslutninger er å

anse som. En makt politimålstyringsdiskursen åpenlyst tilkjemper seg gjennom definisjonsmakten også over den *riktige* kunnskapen som beslutningene skal baseres på. Også her anes en monopolsituasjon da kun politiet innehar tilgangen på de metoder hvorigjennom denne kunnskapen utvinnes.

For å ytterligere anskueliggjøre maktdimensjonen ved politimålstyringsdiskursens deterministiske målbæring av absolutter kan man trekke på Sørhaugs (2004:34) refleksjoner om slektskapet ikke bare mellom kunnskap og makt, men dertil mellom *makt* og *rett* hvor sistnevnte anses som betinget av førstnevnte:

”Det er ikke retten som gir makten, det er makten som gir retten – og dermed muligheten til å skape rett. Uten makt som gir rett, ingen rett (Hobbes 1991). Det må foreligge et monopol på makt for å sikre en stabil rett, og en ustabil rett er per definisjon ingen rett.”

Det er med andre ord en høyst reell maktkamp politimålstyringsdiskursen nærer opp under når kunnskapsstyrt politiarbeid i diskursen fremmes mer som en vitenskap med dertil vitenskapelige sannheter. En maktkamp som nok fordrer at politi- og lensmannsetaten forvalter sin *definisjonsmakt* like varsomt som den tradisjonelt har forvaltet sin fysiske makt. Det er dog interessant å merke seg at mens politiets fysiske maktmonopol er å anse som tildelt av borgerne er kanskje ikke definisjonsmakten tildelt like åpenlyst. At politiet videre, som omtalt i forrige kapittel, har satt økt fokus på egen kommunikasjon¹²¹ kan antyde en økt erkjennelse av og bevissthet om denne definisjonsmakten, og borge for en mer aktiv forvaltning også av *dette* tilsynelatende nyervervede kunnskaps- og maktmonopolet.

Verdibasert versus kunnskapsbasert politi

Mens jeg i ovennevnte har utforsket ulike aspekter ved politimålstyringsdiskursens italesettelse av idealet om ”kunnskapsstyrt politiarbeid” vil jeg avslutningsvis stille spørsmål ved hvorvidt dette idealet er å anse som forenlig med det tradisjonelt *verdibaserte* politiarbeidet. Bakgrunnen for spørsmålsstillingen er at jeg i dokumentene til grunn for analysen (og dertil i diskursen) mener å observere en *nedtoning* av de verdirelaterte aspektene ved politiarbeidet parallelt med at italesettelsen av det kunnskapsstyrte idealet tiltar. Hvorvidt dette skal forstås som at de mer tradisjonelle verdiaspektene italesettes på en *annen måte*, er å forstå som innleiret i og ivaretatt gjennom andre verdier, eller blott utkonkurreres, er også av

¹²¹ ”Politiet må sørge for å kommunisere godt slik at samfunnets oppfatninger om politiet og politiets arbeid blir så korrekt som mulig.” (POD 2008:44, min understreking)

overordnet betydning ref. maktaspektene jeg nettopp belyste. Samtidig er ikke problemstillingen *opplagt* all den tid det kunnskapsbaserte politiarbeidet trekker på den intuitive opplevelsen av kunnskap som verdifullt og kanskje sågar som verdibasert i seg selv. Tradisjonelt trekkes *rettsikkerhet* (St.meld.nr.22 (2000-2001):31) frem som ”en grunnleggende verdi, både i samfunnet og for politiet”. Dette samtidig som generelle forvaltningsprinsipper (ibid:32) knyttet til ”likebehandling, legalitet og offentlighet” vektlegges som en del av politiets verdigrunnlag. Disse verdiene må samlet sett sies å inngå som det *overordnede* verdigrunnlaget hvorpå politi- og lensmannsetaten henter sin *demokratiske* berettigelse. Samtidig er det gjennom politiroллеutvalgenes utarbeidelse og foredling av de 10 grunnprinsippene for norsk politi¹²² at det er definert et ytterligere og dertil *politispesifikt* verdigrunnlag for politi- og lensmannsetaten. Et grunnlag politireformen (ibid:36) re-presenterte og betegnet som ”... et godt verdimesig grunnlag å bygge på for politiets virksomhet, også i tiden framover”, og som også rollemeldingen (St.meld.nr.42 (2004-2005):6) re-presenterer og bekrefter når den uttaler at: ”Det idémessige grunnlaget som politiroллеutvalgets ti grunnprinsipper samlet uttrykker, skal også i fremtiden være en del av verdigrunnlaget for politi- og lensmannsetaten.” Det er ref. ovennevnte det politispesifikke verdigrunnlaget operasjonalisert gjennom de 10 grunnprinsippene og ikke den overordnede (demokratiske) berettigelsen jeg primært stiller spørsmålstegn med om utfordres av det kunnskapsbaserte idealet selv om disse åpenbart er vevet inn i hverandre.

Blant de dokumenter som spesifikt målbærer det kunnskapsstyrte idealet italesettes (og problematiseres) grunnprinsippene i hovedsak i en organisatorisk sammenheng og da med fokus på prinsippene om et ”desentralisert” politi ”integrrert i lokalsamfunnet”. ”Politiet mot 2020” (POD 2008:23) illustrerer dette når det påpekes at:

”Grunnprinsippene om et lokalforankret og desentralisert politi er under press som følge av urbanisering, spesialisering og ressursknapphet. Et sentralt tema i framtiden bør være politiets arbeidsmetoder i lokalsamfunnet fremfor spørsmålet om hvor politistasjonen eller lensmannskontoret er lokalisert.”

Her problematiseres (i hvert fall) to av de grunnleggende verdiene politiet er tuftet på samtidig som man argumenterer for å omfortolke eller i hvert fall *vri fokus* fra den rent geografiske tilstedeværelsen. Problemforståelsen bygger blant annet på behovet for mer

¹²² ”1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer, 2. Politiet skal ha et sivilt preg, 3. Politiet skal være et enhetspoliti, 4. Politiet skal være desentralisert, 5. Politimannen skal være generalist, 6. Politiet skal virke i samspill med publikum, 7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet, 8. Politiet skal ha bred rekruttering, 9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet, 10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side” (St.meld.nr.42 (2004-2005):9)

”spesialisering”, en betegnelse som her må forstås som en aktiv konnotasjon til det kunnskapsstyrte politiarbeidet. Det er også interessant å merke seg at ”Politiet mot 2020” entydig omtaler grunnprinsippene som ”prinsipper” og ikke som *verdier* noe som gjør de til mer pragmatiske og mindre ladede enheter. Dette i kontrast til politiroллеutvalgets (verdi)ladede forståelse av prinsippene de selv utformet (St.meld.nr.42 (2004-2005):9):

”Utvalget mente videre at disse verdiene er nært knyttet til hvordan politiet er, hvordan det ser ut og hvordan det opptrer. Prinsippene skulle også danne grunnlaget for politiets valg av midler og metoder.” Samtidig underslår man i problematiseringen av de ”pressede” grunnprinsippene hvor *eksplisitt* desentraliseringsprinsippet nettopp vektlegger den geografiske tilstedeværelsen når det spesifiseres at (ibid:9): *”Politiet skal ha mange og spredte tjenestesteder.”* Uansett utfordres her grunnleggende deler av politiets verdigrunnlag uten at man i politimålstyringsdiskursen italesetter dette som verdispørsmål. Dette med paralleller til det jeg i del 1 (side 50), med henvisning til Gregory (2007:231), betegnet som sakskompleksers ”teknokratiske aura” som igjen bidro til at reformendringer kunne passere *”under den politiske radaren”*. En aura som underbygges av det kunnskapsstyrte idealets *vitenskapelige* fremtoning. Mens overnevnte også aktualiserer spørsmålet om hvilke av *”samfunnets idealer”* man her søker å avspeile, er unektelig den geografiske debatten som seiler opp i politimålstyringsdiskursen en langt mer ladet problemstilling enn de rent lokaliseringsspesifikke spørsmålene gir inntrykk av.

Samtidig som enkelte prinsipper befinner seg under press bidrar også det kunnskapsstyrte idealet til å utfordre *meningsinnholdet* til grunn for politiets verdigrunnlag. Deriblant mht. grunnprinsippet om prioritering av politioppgaver og vektingen av å *”legge hovedvekten på forebyggende virksomhet”*. Dette da ”forebyggende virksomhet” i lys av det kunnskapsbaserte rasjonale inntar et annet meningsinnhold enn det politiroллеutvalget må ha tillagt betegnelsen, noe PODs ”Innføring i problemorientert politiarbeid” (Balchen 2004:25) illustrerer:

”Når det gjelder målrettet forebyggende arbeid er det viktig å rette fokus mot resultatene og ikke tiltakene i seg selv. Ut fra dette kan vi forstå at dersom et tiltak ikke har forebyggende effekt kan det heller ikke kalles for forebyggende arbeid.”

Selv om vi må tillegge utvalget samme ambisjonsnivå hva gjelder kvaliteten på det forebyggende arbeidet som det kunnskapsstyrte idealet her foreskriver, er det utvilsomt mange forebyggende politioppgaver som går tapt med idealets effektkrav. Dette ikke minst i lys av de utfordringer man i det hele tatt har med å måle effekter av forebygging. Samtidig er det grunn til å tolke grunnprinsippet som mer verdibasert enn effektkriteriet alene avspeiler.

Dette når det presiseres at (St.meld.nr.42 (2004-2005):10): *”Politiet bør legge hovedvekten på forebyggende ordenstjeneste, med sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet. Ingen andre kan påta seg denne oppgaven.”* Effektkriteriet blir da kun *ett* kriterium og ikke det eneste til grunn for hva som klassifiseres som ”forebyggende arbeid”. Ikke minst presiseringen av politiets unike rolle som *oppgaveutfører* understreker dette. Igjen illustreres hvordan det nye kunnskapsstyrte idealet utfordrer i hvert fall *forståelsen* av politiets verdigrunnlag.

Mens jeg gjennom ovennevnte har søkt å utforske noen potensielle motsetninger mellom det kunnskapsbaserte idealet og det verdibaserte grunnlaget politi- og lensmannsetaten er tuftet på, er *fraværet* av denne problematiseringen kanskje det mest påfallende ved politimålstyringsdiskursen. Dette til tross for at grunnprinsippene så absolutt utfordres i diskursen men da som politiprinsipper, og ikke *politiverdier*. Den mest direkte og eksplisitte utfordringen av grunnprinsippene målbæres av ”Driftsanalysen av politi- og lensmannsetaten” (POD 2010:24) når denne bebuder at: *”Grunnprinsippene i politirollemeldingen er satt uten særlige forbehold. Når samfunnsstrukturen endrer seg må også politiet innrette seg på en annen måte.”* Dette kan ikke forstås på annen måte enn at driftsanalysen mener grunnprinsippene må kunne settes til side eller fornyes da nye ”samfunnsstrukturer” forutsetter dette. Riktignok er det også her under headingen ”organisering” dette italesettes med særlig relevans for prinsippene som omhandler den geografiske tilstedeværelsen av politi- og lensmannsetaten. Like fullt reserveres på ingen måte uttalelsen *kun* til organisatoriske anliggende. Budskapet og realismen i konfliktlinjene blir om mulig enda tydeligere når driftsanalysen (ibid:24) etterfølgende utdyper at: *”Det er vanskelig å være uenig i politirollemeldingens 10 grunnprinsipper. Men oppfyllelse av grunnprinsippene er neppe noen garanti for at politiet er fullt ut effektivt.”* Igjen er det (kun) organisatoriske endringer og større driftsenheter man her kraftfullt argumenterer for, men det er samtidig en påfallende *pragmatisk* tilnærming til politiets grunnprinsipper som legges for dagen. En pragmatisme som ikke står i samsvar med de grunnleggende verdier grunnprinsippene i både politireformen og rollemeldingen anses som bærere av.

Jeg har i dette kapittelet utforsket hvordan kunnskapsstyrt praksis tar form som et kraftfullt politiideal i politimålstyringsdiskursen og både målbærer og målbæres av andre idealer knyttet til økt effektivitet og samarbeid. Videre har jeg søkt å illustrere hvordan dette idealet skiller seg fra et mer generelt forbedringsarbeid da man italesetter troen på *riktig* og *sann*

politikunnskap og dertil *riktige* og *sannferdige* politibeslutninger. Dette med konsekvenser ikke minst for den definisjonsmakt som tillegges politi- og lensmannsetaten. Dertil har jeg avslutningsvis søkt å belyse hvordan den kunnskapsstyrte praksisen som her avtegner seg har potensielle og etter min vurdering høyst reelle konfliktlinjer opp mot det verdigrunnlag politiet er tuftet på. Da primært det politispesifikke verdigrunnlaget men med åpenbare implikasjoner også for det mer overordnede verdigrunnlaget hvorpå politi- og lensmannsetaten henter sin demokratiske berettigelse. At disse konfliktlinjene ikke italesettes i politimålstyringsdiskursen som verdispørsmål gjør de ikke desto mindre verdiladede, kanskje heller tvert i mot.

Kapittel 12: Drøftelser

Jeg har gjennom de 4 foregående kapitlene utledet og utdypet det jeg anser som politimålstyringsdiskursens dominerende virkeligheter og representasjoner. Som funn utgjør disse de sentrale *stemmene* i diskursen, samtidig som de i kraft av å være (hegemoniske) *tema* langt på vei setter dagsorden for diskusjoner om målstyring i politi- og lensmannsetaten. De er med andre ord *konstituerende* for den samtidige politimålstyringsdiskursen.

Underveis i utledningene har jeg forsøkt å etterleve ambisjonen om en destabiliserende diskursanalyse (Søndergaard 2000:73) gjennom å sette temaene til kritisk diskusjon og refleksjon, og utforske konsekvensene av deres dominans i diskursen. Samtidig har det falt seg naturlig og etter hvert dra veksler på foregående temaer/funn og slik sett trekke med meg en stadig utvidet forståelse også av samspillet *mellom* de dominerende representasjonene innenfor politimålstyringsdiskursen. I skriveprosessen har jeg opplevd at dette kan fremstå som tilfeldige og usystematiske sammenkoblinger som ikke yter den samlede diskursen rettferdighet, men har samtidig forsøkt å ha respekt for at dette er mine opplevde *relevante* sammenkoblinger i funnprosessen. Å forsøke og balansere disse med mål om å fange det *totale* bildet ville slik sett ta noe av nerven ut av det destabiliserende blikket jeg har søkt å beskue diskursen med.

Samtidig, eller nettopp derfor anser jeg det som viktig nå i etterkant av utledningene av de dominerende representasjonene å løfte blikket for å beskue det landskapet jeg har avdekket og de markører som definerer topografien i dette (kultur)landskapet. Fortsatt neppe med mulighet til å fange det totale bildet, men med en ambisjon om å sette de enkelte funnene inn i en større sammenheng og diskutere politimålstyringsdiskursens (*samlede*) sosiale og diskursive konsekvenser.

Sentrale spørsmål i denne sammenheng blir a) hvordan *samvirker* markørene innenfor den politivirkeligheten de selv utgjør, b) hvilke alternative virkeligheter fortrenses, c) hvordan fremstår politimålstyringsdiskursen i lys av den (større) samtidige målstyringsdiskursen, og d) hva slags (samfunnsmessig) *selvforståelse* foregår politimålstyringsdiskursen innenfor. Alle diskursovergripende spørsmål som har det til felles at de gir næring til en bredere forståelse av den samtidige politimålstyringsdiskursen og dennes *virknings*.

Konturene av en samtidig politivirkelighet

Jeg påpekte tidlig at jeg ikke hadde som hensikt å foreta en (uttømmende) modellering av politimålstyringsdiskursen men snarere var opptatt av å fange dens dominerende representasjoner og sette disse til refleksjon. Uavhengig av dette utgangspunktet sitter jeg nå igjen med en modell av en diskurs som i seg selv utgjør et *hele*, og som (i seg selv) konstituerer en virkelighet.

En mer uttømmende modellering ville trolig supplert politimålstyringsdiskursens landskap med en rekke "ikke dominerende" markører, både innenfor og i tillegg til de 4 (dominerende) temaene. Samtidig ville en slik modellering fortatt form som en vekting av den samtidige målstyringsdiskursens representasjoner innenfor politiets (særegne) målstyringsdiskurs. Jeg har derfor argumentert for at temaformatet har bidratt til en friere blikkfastssettelse på politiets målstyringsdiskurs og dertil har understøttet en destabiliserende, kritisk og refleksjonsfremmende analyse. Med denne innskutte selvrefleksiviteten hva angår metodisk tilnærming, hvilken politivirkelighet er det så som avtegner seg?

Det foregår brytninger både innad i og mellom de ulike representasjonene, samtidig som de på et overordnet (virkelighets)nivå må ansees som høyst komplementære størrelser. Dette forstått som at de ulike temaområdene har ulike *funksjoner* innenfor den virkeligheten de samlet utgjør, og at de hver for seg er med på å virkeliggjøre (og rettferdiggjøre) denne politivirkeligheten.

Et **brukerstyrt** politi utgjør i en slik sammenheng politimålstyringsdiskursens demokratiske *berettigelse* da det tilsynelatende skapes et medvirkningsfundament. Dette gjennom diskursens lovnad om brukermakt og reell påvirkning på politiets utforming og oppgaveløsning. Politimålstyringsdiskursen henter med andre ord demokratisk *legitimitet* gjennom borgeren, publikummeren, tjenestemottakeren og velferdsmottakerens medvirkning.

Utkommekategorien **trygghet** utgjør *samfunnsvariabelen* og den overordnede årsaksforklaringen i politimålstyringsdiskursen. Det er denne variabelen politiet skal bedømmes etter og det er trygghet som samfunns- og velferdsgode som utgjør målet. Da den grunnleggende samfunnstryggheten og -sikkerheten ikke oppleves som truet fremstår trygghet som en fleksibel og formbar størrelse. Dette samtidig som nodalpunktet bærer med seg eksistensielle verdier knyttet til livskvalitet og rettferdighet. Trygghet blir på denne måten en

brukervennlig variabel som tildeler tyngde og overbevisningskraft til de interesser den inngår i saksinnrammingen til.

Den **indikatordevne** målstyringen blir videre å forstå som et *format* i politimålstyringsdiskursen. Dette da det er indikatorformatet som utgjør *rammeverket* (og metoden) for å dokumentere politiets innsatser og virkningene av disse. Italesettelsen av et *indikatordilemma* forsterker denne forståelsen da man herigjennom erkjenner at det som ikke (indikator)måles heller ikke medregnes. Denne problemforståelsen baner igjen vei for en ny posisjon i diskursen som argumenterer for en kraftsamling om de *egentlige* politioppgavene for å kunne oppnå poenggivende suksess (innenfor formatet).

Det **kunnskapsbaserte** politiidealet fremstår dernest som en tilegnelse av *definisjonsmakt* i politimålstyringsdiskursen. Dette gjennom en vitenskapliggjøring av politiinnsatsen og en problemartikulering hvor sann og riktig (politi)kunnskap tilsynelatende blir reelle størrelser. Dette samtidig som kunnskapen de *riktige* beslutningene skal baseres på blir mer og mer eksklusiv og forbeholdt de med tilgang til *metodene* hvorigjennom kunnskapen utvinnes. Det ligger med andre ord en innsnevring også av *definisjonsrett* i det kunnskapsstyrte idealet. En *definisjonsrett* som fremstår som egnet til å *avvæpne* politiet dets tradisjonelt verdibaserte rasjonale når dette måtte komme i konflikt med kunnskapsidealene.

Politivirkeligheten som herigjennom avtegner seg er en virkelighet som henter legitimitet fra sine brukere; hvor trygghet, livskvalitet og rettferdighet står på spill¹²³; hvor indikatorformatet utgjør spillebrettet (og -reglene); og hvor kunnskapsidealene lover absolutt og sann politikunnskap for de innvidde. Mest av alt illustrer overnevnte hvordan enhver diskurs er å anse som selvopprettholdende da den som virkelighet overlever ved å italesette seg selv (og ingen andre) som virkelig. Det er slik sett en (helhetlig) *samtidig* politivirkelighet man aner konturene av, med et bredt register for å kontre alternative virkelighetsfortellinger. Ikke minst italesettelsen av et kunnskapsmonopol med dertil *definisjonsmakt* og –rett vil være vanskelig å penetrere. Dette da *definisjonsmakten* gir kraft til nye fortellinger om hva bruker-medvirkning, trygghet og indikatorformatet *egentlig* er å forstå som.

¹²³ "Hangs in the balance"

Konkurrerende virkeligheter

Politimålstyringsdiskursen utkonkurrerer åpenbart en rekke alternative virkeligheter og representasjoner. Mest påfallende ut fra min egen studie er kanskje fraværet av en *måldiskusjon* i diskursen. Dette særlig da operasjonalisering av målene og omsettingen av disse til egnede måleindikatorer har så sterkt fokus. At diskursen over så lang tid kan ha et stort fokus på og bevissthet om måleutfordringene uten at man også har satt målene til diskusjon fremstår som særegent. Jeg har tidligere (kapittel 10) tolket dette som at målformuleringene og ikke minst nytten av trygghet som nodalpunkt i diskursen har vært såpass brukervennlig at en måldiskusjon ikke har vært formålstjenlig. Dette da måleproblemene, selv ved artikuleringen av indikatordilemmaet, så langt ikke ser ut til å ha utfordret politiets autoritet eller tillit hos publikum.

Den mest interessante problemstillingen jeg anser å ha identifisert i avhandlingen er konfliktlinjen mellom et kunnskapsbasert og et tradisjonelt verdibasert politi. Mens jeg tidligere problematiserte dette i forhold til det kunnskapsstyrte idealet er dette en problemstilling som er grunnleggende også i forhold til brukerforståelsen, samfunnsvariabelen trygghet og det indikatorbaserte formatet politiet virkeliggjøres innenfor. Jeg vil hevde at så lenge brukerstyringen fremstår mest som retorikk og som et alibi i diskursen, og tryggheten jevnt over anses som lite truet, er heller ikke *disse* grunnleggende verdiene egnet til å utgjøre en motvekt. Dette forstått som at en representativ brukermedvirkning og ivaretagelse av basale trygghetsbehov i seg selv er så verdiladede at de ville utgjort en motvekt så sant de var reelle størrelser i diskursen. Når videre indikatorformatet er å anse som *verdiuavhengig* er det lite motstand å spore i politimålstyringsdiskursen ref. den fortrenging det kunnskapsbaserte idealet ser ut til å utøve ovenfor tradisjonelle politiverdier generelt og de ti politiprinsippene spesielt.

Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at det må antas å være betydelige motsetningsforhold også mellom en *reel* brukermedvirkning og det kunnskapsstyrte idealet. Dette bla. da brukernes kyndighet og kompetanse fremstår som så vidt underordnet i tildelingen av brukermakt i diskursen. En *faktisk* brukermedvirkning utover brukerundersøkelsene og politirådene ville derfor trolig ha avviket (mye) fra de kunnskapsbaserte konklusjonene. Dette ville igjen fordret en fordelingsnøkkel hvor politi- og lensmannsetaten baserte sine prioriteringer delvis på analytisk kunnskap og delvis på brukernes preferanser. En slik

politipraksis ville verken kvalifisere som kunnskaps- eller brukerstyrt, og ville samtidig gjøre ansvarsforholdene heller uklare¹²⁴.

Mens jeg har vært opptatt av å poengtere at studien og det diskursanalytiske rammeverket *ikke* gir meg grunnlag for å studere utviklingen av politimålstyringsdiskursen over tid, har det like fullt fremkommet utviklingstrekk som påkaller særlig oppmerksomhet. Dette i form av etableringen av det jeg betegner som en tilsynelatende ”ny posisjon” (kapittel 9) i politimålstyringsdiskursen. En posisjon som taler for en kraftsamling om de *virkelige* politioppgavene og som fremsettes med en særegen kraft gjennom en nærmest *synkronisert* italesettelse i et utvalg av kildegrunnet til grunn for studien. Dokumentene som målbærer denne nye posisjonen er henholdsvis ”Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten” (POD 2010), ”Politiet mot 2020” (POD 2008) og ”Politiets strategi 2010-2015” (POD 2009). Dette er de samme dokumentene som også introduserer det jeg betegner som en langt mer *fleksibel* tilnærming til grunnprinsippene for norsk politi (kapittel 11). Slik jeg oppfatter det utgjør disse italesettelsene og sammenkoblingene konturene av en distinkt ny rasjonalitet i diskursen uten at denne nødvendigvis helt har funnet sin form. Siden kildegrunnet tilsynelatende tar utgangspunkt i en utredning og en analyse kan posisjonen tolkes som en logisk slutning og et *verdinøytralt* løsningsforslag både på indikatordilemmaet og behovet for et bredere kunnskapstilfang. Men siden jeg som tidligere påpekt (kapittel 7) har klassifisert både bemanningsrapporten og driftsanalysen som ytterst *politipolitiske* dokumenter til tross for dokumentenes selvforståelse som henholdsvis utredning og analyse, mener jeg det er en distinkt (ny) og (særs) *ladet* posisjon som her trer frem i diskursen. At posisjonen henter tyngde også fra utrednings- og analysedelen av dokumentene endrer ikke denne forståelsen men gir snarere posisjonen ytterligere kraft i diskursen.

Den tilsynelatende nye posisjonen som tar form i politimålstyringsdiskursen utfordrer en diskursanalyse som denne på to måter. For det første stjeler den oppmerksomhet fra de dominerende representasjonene pga. sin tilsynelatende nåtidige *aktualitet* i diskursen. For det andre har den ikke inntatt sin form og fremstår derfor ikke som en selvstendig representasjon men er snarere å spore som en del av eller som et utviklingstrekk innenfor de dominerende representasjonene. Samtidig er nettopp konturene av endring og alternative virkeligheter godt egnet til å sette nåtidige praksiser og virkeligheter til refleksjon, og til å problematisere

¹²⁴ Poengterer for ordens skyld at det her er stor forskjell på å legge brukersynspunkter til grunn for kunnskapsbaserte avgjørelser og den forutsetningsløse brukermakt politimålstyringsdiskursen tildeler publikum og tjenestemottakere.

konsekvensene av andre virkelighetsforståelser. Dette har vært utgangspunktet også for mitt fokus på denne nyvinningen i politimålstyringsdiskursen.

En umoden diskurs?

Min referanse for å forstå og diskutere det jeg betegner som den *særegne* politimålstyringsdiskursen har vært analysens del 1 hvor jeg søkte å modellere den samtidige målstyringsdiskursen med utgangspunkt i New Public Management litteraturen. Det er denne analysen som har situert meg som forsker i politiets målstyringsfelt og som har kultivert mitt analysestrategiske blikk *på* dette feltet. Samtidig har avhandlingens del 1 gitt meg et innblikk i *andre* fagområders særegne målstyringsdiskurser og derigjennom trigget noen komparative refleksjoner når jeg nå avslutningsvis ser politimålstyringsdiskursen litt fra oven.

Til tross for at politiet er blant de mest omdiskuterte samfunnsområdene er målstyringspraksiser i norsk politi i liten grad utforsket og heller ikke et allment tema for debatt. Dette til tross for at målstyringsrelevante problemstillinger knyttet til bemanning, tilstedeværelse og trygghet er sentrale forsknings- og debattområder. Ser man på henholdsvis skole- og helse-sektoren hvor jeg i norsk sammenheng tidligere har vist til Hammer (2004) og Vabø (2002/2007) fremstår disse som langt mer belyste samfunnsområder hva angår *sine* målstyringsdiskurser og –praksiser. Samtidig som dette utgjør motivasjonen for min analysen er det også interessant å spørre seg hvordan dette påvirker selve diskursen.

Samtidig som virkeligheter *virkeligjøres* og opprettholdes gjennom stadige bekreftelser og gjentakelser (Neumann 2001:53) er det de samme italesettelsene som innehar kraft til å påvirke, endre eller utvikle diskursen. Slik sett lever (og ånder) en diskurs (utelukkende) gjennom italesettelser av hva som er og ikke er virkelig. Jørgensen og Phillips (1999:62) poengterer dette når de omtaler diskursanalysen som en (politisk) intervensjon: "*En kontingent artikulation af elementer, der reproducerer eller udfordrer de gældende diskurser i det uendelige spil om at definere verden.*" De retter med dette fokuset på det dialektiske samspillet i en diskursanalyse mellom å på den ene siden *analysere* meningsproduksjon mens man på den andre siden *forestår* den samme meningsproduksjonen. Poenget i denne sammenheng er å illustrere at selve intervensjonen, være seg bekreftende eller utfordrende, har et utviklingsaspekt ved seg og gjør noe *med* diskursen.

Dersom politimålstyringsdiskursen i liten grad *er* italesatt i norsk sammenheng og derfor heller ikke har blitt gjenstand for omfattende intervensjoner, er det naturlig å anse dette å ha påvirket diskursens karakter og dertil *modenhet*. Sistnevnte med henvisning til at ”det uendelige spil om at definere verden” kanskje har kommet noe *kortere* for politimålstyringsdiskursen enn hva som er tilfelle for skole- og helseområdenes særegne målstyringsdiskurser. Det er viktig å poengtere at jeg med *modenhet* i denne sammenheng mer taler om diskursens *erfaringsbakgrunn* enn dens kvalitet (eller sannferdighet). Dette forstått som at en diskurs som stadig intervenseres utvikler et bredere repertoar og en større robusthet enn hva som er tilfelle for en mer avskjermet diskurs.

Dersom ovennevnte gir mening og politimålstyringsdiskursen *er* å forstå som en (mer) umoden diskurs er det også interessant å se til de utviklingstrekk jeg påpekte i avhandlingens første del (kapittel 6). Her argumenterte jeg for at den samtidige målstyringsdiskursen fremsto som et *utviklingsforløp* hvor det avtegnet seg en (historisk) rekkefølge hvorpå ulike tema har fått aktualitet innenfor diskursen (figur 3, side 83). Dersom man sammenligner denne rekkefølgen med de representasjoner som har gjort seg gjeldende innenfor politimålstyringsdiskursen er det interessant hvordan de fem første representasjonene¹²⁵ fremstår som veletablerte, mens de tre siste (og nyeste) representasjonene¹²⁶ er vanskeligere å identifisere. Dette samtidig som (den niende) representasjonen *mellom* henholdsvis de fem første og tre siste fremstår som særlig nåtidig aktuell i diskursen. Sistnevnte betegnet som ”Managing for outcomes” diskursen med særlig relevans ref. politimålstyringsdiskursens operasjonalisering av trygghet som et konkret utbytte (output), versus et større samfunnsutkomme.

Uten å tillegge figur 3 og utviklingsforløpet bak ”*Momentum* tidsaksen” *overdreven* modellkraft, er det interessant å merke seg at de siste/nyeste representasjonene alle bygger på en (mer eller mindre) felles problemerkjenning. En erkjennelse hvorpå de nye representasjonene tilfører løsninger og komplementerende meningsinnhold. Slik sett fremstår den holistiske diskursen, erkjennelsesdiskursen og transparencydiskursen som håndterings-*strategier* innenfor den samtidige målstyringsdiskursen da de på ulikt vis kontrerer angrep på diskursens virkelighetsforståelser. Med andre ord bidrar de diskursive nyvinningene til å styrke den samtidige målstyringsdiskursens robusthet i møte med alternative og

¹²⁵ Henholdsvis; effektivitetsdiskursen, den tekniske diskursen, strukturdiskursen, (NPMs) målstyringsdiskurs og brukerdiskursen

¹²⁶ Henholdsvis; den holistiske diskursen, erkjennelsesdiskursen og transparencydiskursen

konkurrerende virkelighetsforståelser. Igjen er mitt poeng at politimålstyringsdiskursen ref. diskursens modenhet *ikke* har blitt utfordret på samme måte som bla. skole- og helsesektorens særegne målstyringsdiskurser. Erkjennelsen og holismen blir dertil mindre påtrengende da virkelighetsforståelsene politimålstyringsdiskursen målbærer fremstår som robuste med et dertil tilstrekkelig diskursivt arsenal til å besvare alternative virkeligheter (og sannheter).

Selv om jeg her nærmest argumenterer for en diskursiv ”utviklingsteori” gir det mening å hevde at diskursens erfaringsbakgrunn og møte med alternative historiefortellinger *er* sentrale drivere for diskursiv utvikling. Videre kan det heller ikke være tvil om at politiets målstyringsdiskurs på langt nær har blitt utfordret på samme måte som målstyring i skole- og helsevesen. Dette borger slik jeg ser det for å betegne politimålstyringsdiskursen som en *umoden* diskurs sammenlignet med den samtidige målstyringsdiskursen. Dette samtidig som modenhet, som påpekt tidligere, ikke må forveksles med kvalitative aspekter ved diskursen.

Politiets suverenitet

Mens modenhet i ovennevnte sammenheng er en høyst relativ størrelse sier spørsmålstillingen også noe om den samfunnsmessige *selvforståelse* politimålstyringsdiskursen utspiller seg innenfor. Dette i form av den (sosiale) *klangbunn* diskursens virkelighetskonstruksjoner henter resonans fra og hvis gjenklang bidrar til å opprettholde avskjermingen. Den sosiale konteksten (Sahlin 1999:99)¹²⁷ diskursen foregår innenfor preges av den høye tillitsskår norsk politi er tilkjennegitt. Riktignok en tillit som ikke nødvendigvis er selvforskyldt (Runhovde 2010:194), men som like fullt utgjør en distinkt høy tillit til politiet og politiets virksomhet. Og det er på denne ubestridte klangbunnen politimålstyringsdiskursen *får* gehør for sine fortellinger om brukermakt, trygghet, måleutfordringer og kunnskapsidealene. Dette forstått som at politimålstyringsdiskursen henter manøvrerings- og handlingsrom fra den generelt høye tiltroen samfunnet har til politi- og lensmannsetaten, og at en markant lavere tillit ville gitt dårligere gjenklang for ovennevnte fortellinger. Dette skal dog ikke tolkes som at tilliten til politiet nærmest gir fritt leide for hvilke som *helst* virkelighetskonstruksjoner utelukkende fordi tilliten er høy. Tvert i mot er poenget at nettopp de virkelighetskonstruksjoner politimålstyringsdiskursen italesetter så tydelig *har* resonans i sentrale fellesskapsverdier og

¹²⁷ ”Den sociala kontexten har i sin tur många olika nivåer, allt ifrån den sociala miljö där texter produceras och samtal förs, över organisationer, ekonomiska förhållanden, kulturella förväntningar och politiska konjunkturer till övergripande maktstrukturer. Dessa förhållanden har en rad olika direkta eller indirekta förbindelser med en specifik diskurs.” (Sahlin 1999:99)

oppfattelser. Samtidig gir også dette et manøvreringsrom for evt. mindre representative virkelighetskonstruksjoner. Diskursen kreerer slik sett sine egne handlingsbetingelser og må antas å utnytte sine diskursive konkurransefortrinn.

Ovennevnte illustrerer at diskurs er maktutøvelse og at resonansen ikke er naturgitt, men opparbeidet. Neumann (2001:143) understreker dette når han påpeker at:

”Det krever hardt diskursivt arbeid å opprettholde ting som de er. Det å få verden til å fremtre som noe stabilt når den faktisk er i bestandig fluks, betyr at det å ha makt blant annet innebærer å ha evnen til å fryse mening. Det må gjøres ved stadig å gjenta spesifikke representasjoner av ting, handlinger og identiteter, til det man gjentar får karakter av det selvfølgelig, og så fortsette å gjenta slik at ikke andre representasjoner fortrenger dem man har etablert som selvfølgelig.”

Maktutøvelsen kan slik sett illustreres gjennom at politimålstyringsdiskursen henter resonans fra etablerte samfunnsforståelser om tillit og trygghet, samtidig som man derigjennom *virkeliggjør* disse sannhetene. Men kanskje like viktig understøtter og opprettholder diskursen på denne måten sin egen avskjerming (og umodenhet). Dette gjennom at politimålstyringsdiskursens virkelighetskonstruksjoner i liten grad *blir* utfordret. Samtidig som avskjermingen utgjør et handlingsrom i seg selv tilrettelegger den også for det Gregory (2007:231) betegnet som en ”teknokratisk aura” hvor saksområder avvæpnes deres politiske og verdirelaterte aspekter. Dette gir som jeg har påpekt tidligere et ytterligere manøvreringsrom, ikke minst for kunnskapsidealenes tilsynelatende utfordring av sentrale politiverdier.

Den sosiale og samfunnsmessige konteksten politimålstyringsdiskursen foregår innenfor er i et høyst dialektisk forhold til diskursen. Samtidig skiller denne seg tilsynelatende fra konteksten andre målstyringsdiskurser ser ut til å foregå innenfor. Igjen med paralleller til helse- og skolevesen hvor konkurrerende virkelighetsfortellinger i større grad ser ut til å prege diskursene. Det er med andre ord en noe annen resonans å spore ref. helsesektorens fortellinger om fritt sykehusvalg og ventelistegarantier, enn den gjenklang politimålstyringsdiskursens virkelighetskonstruksjoner ser ut til å påkalle. En gjenklang jeg her argumenterer for at riktignok *fasiliteres* av den generelt høye tilliten politi- og lensmannsetatens nyter i befolkningen, men som enda viktigere skyldes at diskursens dominerende virkeligheter *har* rotfeste i sentrale fellesskapsverdier og oppfattelser.

Poenget i denne sammenheng er at det ikke nødvendigvis er en lavere tillitsscore som (over tid) vil kunne utfordre politiets suverenitet, men like mye de diskursive strømninger som

allerede er å påvise i diskursen. Igjen med henvisning til den tilsynelatende utfordringen av politiets (eget) verdigrunnlag som jeg har avdekket gjennom analysen og som utgjør konturene av en distinkt ny posisjon i politimålstyringsdiskursen (kapittel 9). Mens jeg så langt kun har påvist dette som diskursive posisjoner i skyggen av diskursens dominerende virkelighetskonstruksjoner, innehar disse strømmingene (potensiell) *endringskraft* til å skape *nye* virkelighetsfortellinger. Og da fortellinger som ikke nødvendigvis omhandler brukermedvirkning og trygghet, men som er fortellinger om politikraft, sikkerhet og responstid. Hvorvidt også *disse* virkelighetskonstruksjonene vil finne gjenklang i sentrale fellesskapsverdier er et høyst åpent spørsmål.

Den samfunnsmessige selvforståelsen politimålstyringsdiskursen foregår innenfor er derfor å anse som særegen sammenlignet med andre nåtidige målstyringsdiskurser. Samtidig som selvforståelsen gir et diskursivt handlingsrom er det en virkelighet opprettholdt gjennom stadige (bekreftende) *representasjoner*. Politiets suverenitet er slik sett å oppfatte som en (høyst) *nåtidig* diskursiv størrelse samtidig som potensielt konkurrerende virkeligheter er å anse som aktive i diskursen. I denne sammenheng har det først og fremst vært sentralt å belyse hvordan politimålstyringsdiskursens virkelighetskonstruksjoner *finner* klangbunn i sentrale fellesskapsverdier samt hvilke diskursive strømninger og potensielle posisjoner som tar form innenfor det handlingsrom diskursen nyter godt av. Dette er strømninger og posisjoner som innehar *endringskraft*, og som potensielt utfordrer politiets (nåtidige) suverenitet og dertil dets legitimitet.

Kapittel 13: Oppsummering

Jeg har gjennom denne analysen både avdekket meningsinnhold og konstruert virkelighet med mål om å sette betydningsdannelsene i diskurser som omhandler målstyring i norsk politi til refleksjon. Et hovedgrep har vært konstruksjonen av politimålstyringsdiskursen, først virkeliggjort gjennom modelleringen av den nåtidige målstyringsdiskursen, og dernest gitt særegent *liv* gjennom utforskingen av diskursens dominerende temaer.

Som forsker har jeg opplevd analysen som en stram øvelse *diktert* av det diskursanalytiske rammeverket, men samtidig *romslig* hva angår diskusjonene underveis i analyseforløpet. Førstnevnte er avgjørende for å kvalifisere som vitenskapelig kunnskapsproduksjon, og sistnevnte *like* avgjørende ref. Søndergaards (2000:72) ideal om et ”refleksjonsstøttende kunnskapstilbud”. I dette avsluttende kapitlet vil jeg oppsummere kunnskaps**olkene** (og virkelighetene) som har fremkommet gjennom analyseforløpet, og fremheve det jeg oppfatter som politimålstyringsdiskursens sentrale (utviklings)trekk.

Målstyringsdiskursens rasjonale og struktureringer

Gjennom analysens første del avdekker jeg målstyringsfeltets sentrale diskurser. Det er disse diskursene om; effektivitet, struktur, teknikk, ytelser, brukere, utkomme, holisme, erkjennelse, åpenhet, regulering, likeverd, vitenskapliggjøring og risiko som definerer hva målstyring *er* og handler *om*. Diskursene utgjør målstyringsdiskursens ulike representasjoner og danner en modell av en nåtidig (kulturelt og historisk betinget) målstyringsdiskurs. Analysen avdekker også *sammenhenger* mellom diskursene/representasjonene innenfor den nåtidige målstyringsdiskursen. Det fremstår et mønster, i form av en rekkefølge, hvorpå de ulike diskursene har fått *momentum* og relevans. Sammenhengene antyder et utviklingsforløp for den nåtidige målstyringsdiskursen, og utgjør derigjennom en forklaringsmodell for diskursiv utvikling og modning.

Politimålstyringsdiskursens meningsinnhold

I analysens andre del identifiserer jeg fire temaer som dominerer i diskurser om målstyring i norsk politi. Temaene henter meningsinnhold fra målstyringsfeltets sentrale diskurser og mobiliserer diskursive ressurser fra representasjonene innenfor den nåtidige målstyrings-

diskursen. Temaene er derfor å anse som representasjonsovergripende ref. den nåtidige målstyringsdiskursens betydningsdannelser. Det er disse temaene om; et brukerstyrt politi, indikatorrevet målstyring, trygghet som utkomme og kunnskapsstyrt praksis, som sammen og hver for seg gir mening til forståelsen av en *særegen* målstyringsdiskurs for politiet. Som politimålstyringsdiskursens dominerende representasjoner konstituerer de sosial virkelighet, og materialiserer seg som konkrete handlingsbetingelser for norsk politi.

Analysen avdekker hvordan **et brukerstyrt politi** italesettes som realitet og ideal for politi- og lensmannsetaten. I tillegg til borgernes tillit til politiet, etterspørres også publikums synspunkter og forventninger, brukernes deltakelse i utformingen av polititjenestene, og tjenestemottakerens servicebehov og interesser. Også kommunene tilkjennegis rollen som konsumenter av polititjenester og inntar rollen som tjenestemottakere. Videre avdekkes hvordan etterspørselen etter brukernes (høyst subjektive) behov og interesser, skaper et *interessefellesskap* mellom politiet og dets brukere. Samtidig som brukerposisjonene tildeles betydelig *brukermakt*, italesettes få arenaer utover de årlige innbyggerundersøkelsene hvor brukerne får *utøvd* sin medvirkning. Avslutningsvis påpeker jeg diskursens manglende problematisering av brukergruppenes *kyndighet* og deres høyst ulike forutsetninger for medvirkning. Et hovedpoeng i utledningen er hvordan en politi-borger relasjon preget av høy tillit tilkjennegir kraft og legitimitet til mindre privilegerte brukerposisjoner.

Analysen avdekker også hvordan artikuleringen av et *indikatordilemma* lanserer **indikatorrevet målstyring** som format og rasjonale for politiet. Gjennom stadige re-presentasjoner av jakten på nye indikatorer skapes en *tiltro* til disse markørene som problemløserer for politi- og lensmannsetaten. Indikatordilemmaet fremsettes som et politiproblem og *realiseres* gjennom en omskriving av justispolitikken til velferdspolitik. Det pragmatiske forbedringsarbeidet, utløst av ideen om ”det totale politiprodukt”, gir ytterligere troverdighet til problemforståelsen. Videre kan indikatordilemmaet forstås som delvis *nedarvet* fra andre fagområder. Analysen avdekker også hvordan ”det totale politiprodukt” lanserer en *totalitær* potensialhorisont som potensielt hemmer ovennevnte forbedringsarbeid. Samtidig som behovet for et bredere markørtilfang fremsettes med stor tyngde, fremstår *bruken* av markørene som styringsdata å ha et summativt preg. Dette i kontrast til en mer fortolkende og analytisk anvendelse av styringsinformasjonen. Avslutningsvis avdekker jeg en ny *posisjon* innenfor diskursen som argumenterer for en innsnevring av både politioppgaver og -markører. Et hovedpoeng i utledningen er hvordan

indikatorjakten fremstår som *fristilt* fra indikatordilemmaets problemforståelse, og dermed som en løsning i seg selv.

Videre avdekker analysen hvordan **trygghet som utkomme** italesettes som hensikten *med* og årsaksforklaringen *til* norsk politi. Med utgangspunkt i konnotasjoner knyttet til risiko og sikkerhet italesettes trygghet som leverandør av eksistensielle verdier som livskvalitet og rettferdighet. Politi- og lensmannsetaten skal ikke bare ivareta men også *skape* (økt) trygghet for befolkningen. Samtidig artikuleres et behov for *mer* trygghet. Videre avdekkes hvordan trygghet går i kompaniskap med *tilgjengelighet* og blir et viktig argument for politiets lokale tilstedeværelse. Den utvidede trygghetsforståelsen brukes også til mobilisering og ansvarliggjøring av *andre* problemeiere. Samtidig som trygghet tilegner seg økt meningsinnhold og betydning fremsettes et behov for ”riktig” trygghetskommunikasjon. For å møte dette behovet utvikles ulike håndteringsstrategier og jeg peker på hvordan det knytter seg interesse- motsetninger til denne (riktige) kommunikasjonen. Avslutningsvis viser jeg hvordan trygghet operasjonaliseres som et ”output” til tross for den kraftfulle italesettelsen av trygghet som et større samfunns*utkomme*, og dermed berammer også konstruksjonen av trygghetsindikatorer. Et hovedpoeng i utledningen er hvordan trygghet fremstår som et privilegert tegn i diskursen og tillegger tyngde og viktighet til de (politi)interesser det inngår i saksinnrammingen til.

Som fjerde og siste tema avdekker analysen hvordan **kunnskapsstyrt praksis** artikuleres som et ambisjonsmål for politi- og lensmannsetaten. Gjennom de kunnskapsbaserte og -styrte idealene *reestableres* kunnskapskategoriene med vekt på proaktiv nytteverdi. Det etableres også normer for utvinning og forvaltning av den nye kunnskapen. Til tross for en utvidet kunnskaps*erkjennelse* påpeker jeg hvordan de nye idealene står i fare for å fortrenge mer uformelle kunnskapsstrukturer. Analysen avdekker også hvordan kunnskapsidealene henholdsvis *fremmer* og selv *fremmes* av lovnader om økt effektivisering og samarbeid. Det etableres herigjennom et kraftfullt argumentasjonstriangel mellom kunnskap, samarbeid og effektivitet. Samtidig som det nye kunnskapsregimet lover et *bedre* politi italesettes også en ambisjon om et politi som (alltid) ”har rett”. Det etableres herigjennom absolutter hvor *riktige* beslutninger og *korrekt* kunnskap fremstår som entydige og reelle størrelser. Avslutningsvis viser jeg hvordan kunnskapsidealene utfordrer politiets verdigrunnlag, og fremviser en utpreget pragmatisme i forhold til de ti politiprinsippene. Et hovedpoeng i utledningen er hvordan kunnskapsidealene fremstår som (udelte) *goder* og derigjennom tilgodeses handlingsrom til å utvikle nye kunnskaps- og styringsregimer.

Forstått som *handlingsbetingelser* utgjør disse representasjonene virkeligheter og sannheter som gir legitimitet til enkelte praksiser mens de *diskrediterer* og fremmedgjør andre. Samtidig etableres virkelighetskonstruksjoner *på tvers* av de dominerende representasjonene. Jeg viser hvordan de sammen utgjør en ”samtidig politivirkelighet” og supplerer og drar veksler på hverandre *innenfor* denne virkeligheten. Samhandlingen bidrar til økt *robusthet* og motstandskraft i møte med alternative virkeligheter og sannheter.

Som antydte tidligere fremtrer konturene av en distinkt ny *rasjonalitet* og posisjon som argumenterer for en kraftsamling om de *virkelige* politioppgavene. Den nye posisjonen henter diskursiv relevans både fra indikatordilemmaet og de nye kunnskapsidealene, og utfordrer sentrale politiverdier. Politimålstyringsdiskursen er videre å forstå som en ”umoden” diskurs sammenlignet med mer *eksponerte* målstyringsdiskurser innenfor eksempelvis helse- og utdanningsfeltet.

Avslutningsvis utforsker jeg hvordan politimålstyringsdiskursen utspiller seg (og realiseres) innenfor en samfunnsmessig selvforståelse preget av politi- og lensmannsetatens høye tillit. Dette samtidig som diskursens fortellinger om brukermakt, trygghet, måleutfordringer og kunnskapsidealer finner *gjenklang* i sentrale fellesskapsverdier. Videre påpeker jeg at det ikke nødvendigvis er lavere tillitsscore som vil kunne utfordre politimålstyringsdiskursens virkeligheter. Dette da de nye posisjonene som avtegner seg i diskursen lanseres med stor diskursiv tyngde, og dertil innehar *endringskraft* til å skape nye målstyringsvirkeligheter og -praksiser.

Antall ord i avhandlingen: 51 683

Litteraturliste

- Aven, T. (2007). *Risikostyring: grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Balchen, P. C. (2004). *Innføring i problemorientert politiarbeid*. Oslo: Politidirektoratet.
- Barley, S. & Kunda, G. (1992). Design and Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse. *Administrative Science Quarterly*, 37(3), 363-399.
- Blomgren, M. & Sahlin, K. (2007). Quests for Transparency: Signs of a New Institutional Era in the Health Care Field. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 155-177). Aldershot: Ashgate.
- Budsjett-innst.S. nr. 4 (2002-2003). (2002). *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2003 vedkommende rammeområde 5, Justis- og politidepartementet*. Oslo: Justiskomiteen.
- Bulkeley, H. (2001). Governing climate change: the politics of risk society? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(4), 430-447.
- Christensen, T., Lie, A. & Lægred, P. L. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre? I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 17-41). Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Lægred, P. (2007). Introduction - Theoretical Approach and Research Questions. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 1-16). Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Lægred, P. & Norman, R. (2007). Organizing Immigration – a Comparison of New Zealand and Norway. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 111-133). Aldershot: Ashgate.
- Esmark, A., Laustsen, C. B. & Andersen, N. Å. (2005). Poststrukturalistiske analysestrategier - en introduktion. I A. Esmark, C. B. Laustsen & N. Å. Andersen (Red.), *Poststrukturalistiske analysestrategier* (s. 7-39). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Fielding, N. & Innes, M. (2006). Reassurance policing, Community Policing and Measuring Police Performance. *Policing and Society*, 16(2), 127-145.
- Forssell, A. & Norén, L. (2007). (The Difficult Art of) Outsourcing Welfare Services: Experiences from Sweden and New Zealand. I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 203-220). Aldershot: Ashgate.
- Gregory, R. (2007). New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? I T. Christensen & P. Lægred (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 221-243). Aldershot: Ashgate.

Greve, C. & Hodge, G. (2007). Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 179-201). Aldershot: Ashgate.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Gundhus, H. O. (2006). "For sikkerhets skyld". *IKT, kunnskapsarbeid og yrkeskulturer i politiet*. (Doktorgradsavhandling, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo). Oslo: Uio.

Halligan, J. (2007). Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 43-64). Aldershot: Ashgate.

Hammer, S. (2004). Hvordan kan vi måle dette? Et essay om tidsriktige evalueringspraksiser. *Sosiologi i dag*, 34(4), 9-26.

Heald, D. (2006). Transparency as an Instrumental Value. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 59-73). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.

Heald, D. (2006b). Varieties of transparency. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 23-45). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.

Holmberg, L. (2005). Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries. *Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 5, 205-219.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hood, C. (2006). Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 211-225). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (2006b). Transparency in Historical Perspective. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 3-23). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.

Hughes G. & Edwards, A. (2005). Crime prevention in context. I N. Tilley (Red.), *Handbook of Crime Prevention and Community Safety* (s. 14-34). Cullompton: Willan.

Justis- og politidepartementet (2008). *Tildelingsbrev for Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2008*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementet (2010). *Tildelingsbrev for Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2010*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

- Larsson, P. (2002). Analyse som verktøy i politiarbeid. I A. Skodvin (Red.), *Polititjenestemann og akademiker?: forskning og praksis i politiarbeid. Forskningskonferansen, 13. og 14. august 2002* (s. 105-120). Oslo: Politihøgskolen.
- Larsson, P. (2005). Kriminalitetsforebygging og politirollen. *Nordisk Tidsskrift for kriminalvidenskap*, 92(3), 271-281.
- Lomell, H. M. (2011). Making Sense of Numbers: The Presentation of Crime Statistics in the Oslo Police Annual Reports 1950-2008. I A. R. Sætnan, H. M. Lomell & S. Hammer (Red.), *The Mutual Construction of Statistics and Society* (s. 191-206). New York: Routledge.
- Marcussen, M. (2006). *The Fifth Age of Central Banking in the Global Economy*. Paper presented at the conference "Frontiers of Regulation", University of Bath, 7-8 Sept. 2006. Hentet fra http://regulation.upf.edu/bath-06/21_Marcussen.pdf
- Marcussen, M. (2007). Central Banking Reform Across the World: Only By Night Are All Cats Grey. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 135-153). Aldershot: Ashgate.
- Margetts, H. (2006). Transparency and Digital Government. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 197-207). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Oslo: Fagbokforlaget.
- NOU 2004:2 (2004). *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Painter, M. (2007). Convergence and Standardization in Telecommunications Regulation: Trajectories of Change and Reform in the Asian Pacific Regulatory State. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 89-109). Aldershot: Ashgate.
- Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2005). *Politiet i lokalsamfunnet. Veileder om politiets kommunikasjon og samhandling med kommuner og andre aktører på lokalt og regionalt nivå*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2005b). *Politimesterens Styrings Verktøy. Evaluering av pilotdrift 2004. Beslutningsgrunnlag 2005*. Notat. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2007b). *Mer fornøyde brukere: brukernes tilfredshet med politi- og lensmannsetatens tjenester, og forslag til tiltak for å øke etatens brukerservice*. Oslo: Politidirektoratet.

- Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2009). *Politiets strategi 2010-2015*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet (2010). *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten: Perioden 2002-2008*. Oslo: Politidirektoratet.
- Roberts, A. (2006). Dashed Expectations: Governmental Adaptation to Transparency Rules. I C. Hood & D. Heald (Red.), *Transparency: the key to better governance?* (s. 107-125). Proceedings of the British Academy 135. Oxford: Oxford University Press.
- Roness, P. G. (2007). Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management. I T. Christensen & P. Lægreid (Red.), *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms* (s. 65-88). Aldershot: Ashgate.
- Rowe, M. (2004). *Policing, Race and Racism*. Devon: Willan Publishing.
- Runhovde, S. (2010). Avslutning. I S. Runhovde (Red.), *Tillit til politiet* (s. 189-197). Oslo: PolitiHøgskolen.
- Sahlin, I. (1999). Diskursanalys som sociologisk metod. I K. Sjöberg (Red), *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken* (s. 83-106). Lund: Studentlitteratur.
- SSØ (2007). *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring.
- St. meld. nr. 22 (2000-2001). (2001). *Politireform 2000: Et tryggere samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 42 (2004-2005). (2005). *Politiets rolle og oppgaver*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. prop. nr.1 (2007-2008). (2007). *For budsjettåret 2008*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. prop. nr.1 (2009-2010). (2009). *For budsjettåret 2010*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sætre, M. (2006). *Strategiske analyser i politiet: Bevegelser rundt politiets orakler og magikere*. Skriftlig innlegg til PolitiHøgskolens Forskningskonferanse 2006.
- Søndergaard, D. M. (2000). Destabiliserende diskursanalyse: Veje ind i poststrukturalistisk inspirert empirisk forskning. I H. Haavind (Red.), *Kjønn og fortolkende metode. Metodiske muligheter i kvalitativ forskning* (s. 60-104). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Sørhaug, T. (2004). *Managementalitet og autoritetens forvandling. Ledelse i en kunnskapsøkonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ugelvik, T. (2010). *Å være eller ikke være fange. Frihet som praksis i et norsk mannsfengsel.* (Doktorgradsavhandling, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo). Oslo: Uio.

Vabø, M. (2002). *Kvalitetsstyring og kvalitetsstrev: nye styringsambisjoner i hjemmetjenesten.* Rapport 18/2002. Oslo: NOVA.

Vabø, M. (2007). *Organisering for velferd: hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid.* Rapport 22/2007. Oslo: NOVA.

Wegner, R. B. (2007). *Politistrategi: belyst gjennom praktisk politiarbeid.* Oslo: Universitetsforlaget.