

DFØ-rapport 2020:4

Evalueringen av nærpolitireformen

Statusrapport 2019

April 2020



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), hvor deler av organisasjonen tidligere var en del av Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi), har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å evaluere nærpolitireformen. Oppdraget startet opp i 2016 og er planlagt videreført fram til 2022. Denne statusrapporten gir en vurdering av reformarbeidet som er gjennomført i 2019. Den er den femte rapporten i evalueringsarbeidet, jf. Difi-rapport 2017:2 Statusrapport 2016, Difi-rapport 2017:9 Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse, Difi-rapport 2018:2 Statusrapport 2017 og Difi-rapport 2019:1 Statusrapport 2018.

Vi vil takke alle informantene og referansegruppen som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuene, i undersøkelsene og i møter. Politidirektoratet (POD) har gitt oss verdifull bistand til å beskrive utviklingstrekk på sentrale områder.

DFØ står ansvarlig for innholdet i rapporten. Ferdigstillingen av rapporten ble mer utfordrende enn normalt på grunn av hendelsene med korona-viruset. Vi mener likevel rapporten gir et dekkende bilde av arbeidet med reformen i 2019. Seksjonsleder Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig. Arbeidet har vært utført av seniorrådgiver Oddbjørg Bakli, seniorrådgiver Ingunn Botheim (til september 2019), førstekonsulent Lars-Hugo Andersen og seniorrådgiver Vivi Lassen (prosjektleder).

Oslo, 6. april 2020



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----|
| Forord | ii |
| Innholdsfortegnelse | iii |
| Sammendrag | 5 |
| 1 Innledning..... | 7 |
| 1.1 Oppdrag og mandat for evalueringen..... | 7 |
| 1.2 Analysemodell..... | 7 |
| 1.3 Metode og datagrunnlag | 8 |
| 1.4 Styrker og svakheter ved metoden og datagrunnlaget | 10 |
| 1.5 Rapportstruktur og innhold | 11 |
| 2 Status for gjennomføring av reformen | 12 |
| 2.1 Det blir flere politiansatte, men de økonomiske rammene er stramme...12 | |
| 2.1.1 Lavere budsjettvekst enn tidligere år for etaten samlet sett..... | 12 |
| 2.1.2 Satsning på økt kvalitet, kompetansekrav mv. går ut over kapasiteten..... | 13 |
| 2.1.3 Årsverksvekst på to prosent fra 2018 til 2019, størst vekst i juristårsverk..... | 14 |
| 2.1.4 Økt konsentrasjon av arbeidsplasser i politiet..... | 15 |
| 2.1.5 Etter om lag to år med ny struktur, vurderer noen distrikter omorganisering | 17 |
| 2.1.6 Organiseringen av sivile oppgaver har fått økt trykk | 18 |
| 2.2 Kvalitetsdelen av reformen begynner å finne sin form | 19 |
| 2.2.1 Positiv utvikling for alle de seks funksjonene, OPS har kommet lengst | 20 |
| 2.2.2 Etterforskningsløftet er på vei, men det vil ta tid..... | 23 |
| 2.2.3 Forebygging som primærstrategi er krevende å få til..... | 24 |
| 2.2.4 Kultur, holdninger og ledelse følges primært opp gjennom ulike ledelses- og kompetansetiltak | 25 |
| 2.2.5 Samarbeidet med de tillitsvalgte er positivt | 26 |
| 2.2.6 Mange IKT-tiltak, men de skjer spredt og lite helhetlig | 27 |
| 2.2.7 Sentraliserte fellestjenester er på plass, men misnøye med driftstjenestene. | 28 |
| 2.3 Politiets produksjon og produktivitet er ikke vesentlig endret fra 2018...28 | |
| 2.3.1 Anmeldte lovbrudd går ned og kriminalitetsbildet endrer seg | 29 |
| 2.3.2 Positiv utvikling på restansesiden, uendret gjennomsnittlig saksbehandlingstid | 30 |
| 2.3.3 Den tunge beredskapen er prioritert | 31 |
| 2.3.4 Politiledelse er mer styring enn ledelse..... | 32 |
| 2.4 Lite målbare bruker- og samfunnseffekter så langt | 33 |
| 2.4.1 Innbyggernes tillit til politiet er økt fra 2018 | 33 |
| 2.4.2 Ulike oppfatninger av hvordan politiet best ivaretar samfunnsoppdraget sitt | 36 |
| 2.4.3 Kommunene er skeptiske til reformen, særlig til politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet..... | 37 |
| 2.4.4 Kommunene er godt fornøyd med det konkrete samarbeidet | 39 |
| 3 Drøfting og vurdering av resultater og måloppnåelse..... | 41 |
| 3.1 Effektene av ny struktur begynner å vise seg | 41 |
| 3.1.1 Distriktene ser i økende grad effektene av et større apparat | 41 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.1.2 | Oppgave- og ressursfordelingen mellom funksjonelle og geografiske driftsenheter må balanseres | 42 |
| 3.1.3 | Det tar tid å hente ut økonomiske gevinster av reformen | 42 |
| 3.2 | Nye prosesser og systemer er etablert og i noen grad implementert | 43 |
| 3.2.1 | «De seks funksjonene» må ses mer i sammenheng | 43 |
| 3.2.2 | Det er fortsatt et potensial for økt samarbeid og samhandling | 44 |
| 3.2.3 | Politiet må satse på digitalisering for å møte utfordringene framover | 44 |
| 3.3 | God ledelse blir bare viktigere og viktigere | 46 |
| 3.3.1 | Ledelse skal bidra til forståelse og medansvar for nødvendige endringstiltak | 46 |
| 3.3.2 | Det er fortsatt nødvendig med større innsats mot førstelinjeledere | 47 |
| 3.3.3 | Ledergruppene i politiet er gjennomgående store – hva gjør det med beslutningsevnen? | 48 |
| 3.4 | For høye ambisjoner er utfordrende for evne og vilje | 49 |
| 3.4.1 | Politiet styres på stort og smått, hvordan slår det ut på effektiv ressursbruk? | 49 |
| 3.4.2 | Krav til kompetanse og faglig kvalitet må balanseres opp mot kapasitet | 51 |
| 3.4.3 | Motstand mot reformen blant ansatte er en utfordring | 52 |
| 3.5 | Det er fortsatt vanskelig å si noe entydig om resultater og effekter | 54 |
| 3.5.1 | Tilgjengelighet og tilstedeværelse bør prioriteres sterkere | 54 |
| 3.5.2 | Ser vi konturene av en ny politirolle? | 57 |
| 4 | DFØs oppsummering og anbefalinger | 59 |
| | Dokument- og referanseliste | 62 |
| | Forkortelser | 64 |

Sammendrag

Reformtiltakene begynner å gi resultater

Etter fire år med reformarbeid begynner tiltakene i politireformen gradvis å gi positive resultater, selv om det fortsatt er for tidlig å si noe entydig om hvilke effekter reformen vil få. En krevende omorganisering er i hovedsak gjennomført som planlagt. Nye arbeidsformer og nye samarbeidsmønstre vokser fram, selv om det er store variasjoner mellom distriktene. Ny struktur har ført til samling av kompetanse og økt konsentrasjon av arbeidsplasser i politidistriktene.

De seks prioriterte funksjoner er kommet ulikt langt. Operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle, politikontaktene og politirådene får til god samhandling med kommunene og politipatruljen jobber på nye måter gjennom politiarbeid på stedet. Disse tre funksjonene er kommet lengst i sitt utviklingsarbeid. Felles staffesaksinntak bidrar til bedre etterforskning i initialfasen og får bedre omtale i 2019 enn tidligere. Mange ser nytten av felles tjenestekontor, men det er krevende å få til gode rutiner som alle slutter opp om. Etterretning, som blant annet er viktig for utviklingen av kunnskapsbasert politiarbeid, er kommet kortest. Utfordringen fremover er å få de seks funksjonene helt opp å stå og integrert både med hverandre og med andre initiativ som etterforskningsløftet og forebygging som primærstrategi.

Nøkkeltallene har stabilisert seg

Politiets nøkkeltall for 2019 har stabilisert seg på nivået for 2018. Gjennomsnittlige saksbehandlingstider og responstider holder 2018-nivå mens anmeldte lovbrudd går ned. Det er en positiv utvikling på restansesiden. Innbyggernes tillit til politiet er økt med to prosentpoeng siden 2018. Kommunene er godt fornøyde med det konkrete samarbeidet med politiet, men er i utgangspunktet skeptiske til reformen. Det går først og fremst på politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet. Og selv om innbyggernes tillit til politiet fortsatt er høy, er både innbyggere og mange politiansatte på grunnplanet bekymret for tilgjengelighet og tilstedeværelse lokalt.

DFØs vurderinger og anbefalinger

Det er fortsatt avgjørende at ny organisering og de ulike tiltakene får tid til å virke sammen med nye rutiner og arbeidsprosesser. Vi sa i 2018-rapporten at det var blitt for mye på en gang. Vi mener at det bidrar til økt tillit innad i politiet at ambisjonsnivået er tatt noe ned i 2019. Vi erfarer samtidig at distriktene nå i økende grad ser resultatene av et større organisatorisk apparat. Det bidrar blant annet til bedre koordinering av ressursene og mer profesjonell håndtering av større hendelser. I 2019 så vi også gode eksempler på bedre samhandling på tvers av distriktene. Utfordringen er likevel at oppgave- og ressursfordelingen mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene ikke er i balanse.

Både bevisstheten om og kravene til ledelse i politiet har økt. I stort innebærer likevel politiledelse mer styring enn ledelse. Det innebærer blant annet at styringen er blitt sterkere, tydeligere og mer profesjonell. Men mange ansatte opplever at det er lang avstand mellom topp og bunn i organisasjonen. Utfordringen er fortsatt å få de ansatte med på det utviklingsarbeidet som skjer i politiet. Vår vurdering er at det til dels er uenighet mellom ulike lag i organisasjonen om hvilken rolle politiet skal ha; skal politiet være et «spisset» politi rettet mot alvorlig kriminalitet og komme når innbyggerne trenger det eller skal politiet være lokalt og tilstedeværende med tett kontakt med lokalbefolkningen. De fleste vil si ja takk, begge deler, men vi stiller spørsmålet om det er mulig gitt dagens ressursituasjon.

På grunnlag av de utfordringer politiet fortsatt står overfor, anbefaler DFØ:

- **Styringen av politiet må skje på en mer realistisk og helhetlig måte**
Det er nødvendig med bedre konsekvensanalyser i forkant av nye tiltak, og det er generelt et behov for bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser. På den ene siden kan politiet ikke pålegges nye større oppgaver uten en helhetlig og realistisk konsekvensvurdering av mulighetene de har til å gjennomføre tiltakene og med en reell finansiering av dem. På den andre siden må Justis- og beredskapsdepartementet og POD etablere et mer helhetlig og balansert system for styring og prioritering i politiet. DFØ viser her til utredningsinstruksen som gjelder for alle tiltak, også interne.
- **Ressurssituasjonen i distriktene, særlig i de geografiske driftsenhetene, må vurderes**
Fortsatt gjenstår mye før reformen politiet er i mål med alle utviklingstiltakene. Mange ansatte innen forebygging, operativt arbeid, etterforskning og påtale er tydelige på at det er knapphet på ressurser til å utføre de oppgavene de er pålagt. Etableringen av de funksjonelle driftsenhetene har i for stor grad gått utover kapasiteten i de geografiske driftsenhetene. Intensjonen var å etablere funksjonelle enheter for å løfte kompetansen i hvert politidistrikt. Den operative arbeidet skal fortsatt skje i de geografiske enhetene. Politiet bør derfor sikre bedre balanse og samhandling mellom sterkere sentrale funksjoner og et lokalt forankret politi. På sikt bør politiet også vurdere om det er behov for færre og større funksjonelle enheter og mer samarbeid på tvers av distriktsgrensene.
- **Det er et stort behov for digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester og for økt satsning på å møte digital kriminalitet**
Utfordringer med å møte digital kriminalitet og få bedre digitale løsninger er et stadig tilbakevendende tema. Etter vår vurdering er digitalisering en nøkkelfaktor for at politiet skal klare å effektivisere tjenestene og få til innsparing. Da må dette arbeidet intensiveres. Det er viktig at kompetansesituasjonen og ressursinnsatsen på dette området tas med i de store prioriteringsdiskusjonene framover.
- **Innbyggerne er ikke fornøyd med politiets tilstedeværelse lokalt - politiet må bli tydeligere på sine prioriteringer**
Innbyggernes tilfredshet med politiets synlighet og tilgjengelighet er gått ned. Kommunene er også minst fornøyd med politiets synlighet og tilgjengelighet og mange ansatte i førstelinjen mener at kontakten og tjenestene til innbyggerne er blitt dårligere. Politiet må bli tydeligere på hvilke overordnede prioriteringer som gjelder og hvilke tjenester publikum kan forvente lokalt. Det er også behov for at publikum lettere kan komme i kontakt med politiet. Det vil kreve økt innsats både på nett og telefon.
- **Politiet bør endre fokus fra reform til kontinuerlig forbedring**
Reformen har vart i fire år. Nå bør organisasjonen få lov til å utvikle seg gjennom gradvise endringer og forbedringsarbeid. Departementet og politiet bør ikke sette i gang nye reformtiltak. Nå er det behov for å se resultater av de tiltakene som er satt i verk og heller forbedre det som ikke virker som forutsatt.

1 Innledning

I 2016 fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppdraget med å følgeevaluere nærpolitireformen. Direktoratet ble omorganisert 01. januar 2020 og oppgaven overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Det er tidligere levert statusrapporter for 2016, 2017 og 2018. Det er også levert en underveistrapport om kultur, holdninger og ledelse i 2017.

1.1 Oppdrag og mandat for evalueringen

Målet for Nærpolitireformen framgår av Prop. 61 LS (2014-2015). I 2016 reformulerte JD og POD denne målformuleringen til ett overordnet mål og seks effektmål, jf. figur 1.



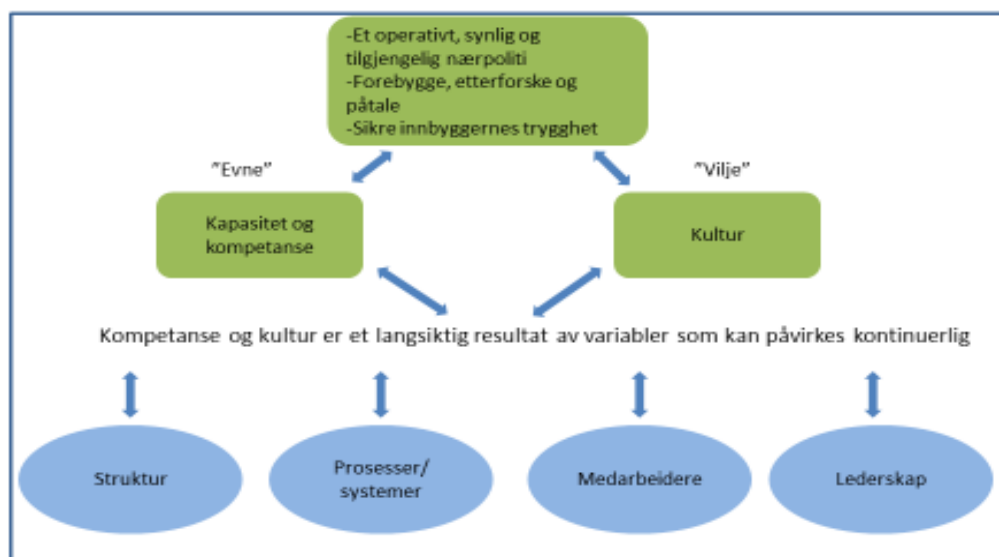
Figur 1 Effektmål, Nærpolitireformen

Følgeevalueringen skal vurdere effektene av nærpolitireformen i lys av reformmålene som er satt. I tillegg skal evalueringen bidra til:

- *Dokumentasjon:* gi oversikt over hva som er gjort og som gjøres både i planlegging og gjennomføring av reformen
- *Justeringer/læring:* evalueringen skal legge opp til muligheter for erfaringsutveksling og korreksjon underveis
- *Innsikt:* i hvordan endret struktur, tiltak rettet mot utvikling av ledelse, kultur og holdninger osv. virker inn på måloppnåelsen.

1.2 Analysemodell

Innholdet i reformen kan illustreres ved hjelp av en figur/analysemodell. Vi har valgt den såkalte 7S-modellen (opprinnelig utarbeidet av McKinsey), som illustrerer betydningen av ulike elementer som påvirker organisasjonens måloppnåelse.



Figur 2 Analysemodell. Basert på MacKinseys 7S-modell

Når en virksomhet skal iverksette en reform og arbeide for å nå målene, er det to faktorer som erfaringsmessig er særlig kritiske for omstillingen. Det er organisasjonskultur («vilje til endring») og kompetanse («evne til endring»). Med kompetanse tenker vi her på organisasjonens samlede kapasitet og kompetanse.

Både kultur og kompetanse endres som regel langsomt over tid og kan være vanskelige å påvirke og endre direkte (i tillegg til store måleutfordringer). De er resultater, og påvirkes kontinuerlig, av mer konkrete elementer som struktur, arbeidsprosesser/systemer, medarbeidere og lederskap. Det er særlig på dette nivået ulike målrettede tiltak kan settes i verk for å endre organisasjonen i ønsket retning.

Politireformen inneholder tiltak knyttet til alle de fire elementene: struktur, prosesser/systemer, medarbeidere, lederskap.

1.3 Metode og datagrunnlag

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen er i all hovedsak gjort i perioden mai 2019-januar 2020, selv om mye av dataene fra politiet først kom i mars 2020.¹ Vi benyttet følgende metoder for datainnsamling:

Dokumentstudier

Dokumenter er et viktig grunnlag i arbeidet med å beskrive status for gjennomføring av nærpolitireformen. Sentrale dokumenter fra Politidirektoratet (POD) er blant annet budsjett dokumenter, årsrapport, statistikk (PAL/Strasak, PSV), rapportering fra politidistriktene til POD, rapportering fra POD til JD m.m. Disse dokumentene er viktige for å få gode beskrivelser av status for reformarbeidet og for å kunne presenterer nøkkeltall for politiets resultater i 2019.

Fra Riksadvokaten har vi fått tilgang til foreløpig upubliserte inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene. Statsadvokatene har gjennom rundskriv og brev fra Riksadvokaten² blitt

¹ Det gjelder bl.a. Politiets årsrapport og STRASAK-rapporten for 2019.

² Riksadvokatens rundskriv 1/2019 og brev av 21. desember 2018.

bedt om å ha særlig oppmerksomhet på distriktenes felles straffesaksinntak (FSI). Disse inspeksjonsrapportene gir nyttig innsyn i erfaringene med FSI.

Vi har også benyttet relevant forskningslitteratur, utredninger m.m. Difi har, innenfor rammen av midler som er stilt til rådighet for evalueringen, gitt tilskudd til forskning både i 2016, 2017 og 2018. Forskingen er presentert som egne rapporter, vitenskapelige artikler og innlegg i ulike bøker og tidsskrifter, jf. dokument- og referanselisten. I tillegg er det gjennomført et eget forskningsseminar med presentasjon av status for ulike forskningsprosjekter. Resultater fra denne forskningen, samt annen relevant forskning, brukes som grunnlag i denne rapporten.

Intervjuer

Intervjuer har vært sentrale for å få kunnskap om gjennomføringen av politireformen, det vil si framdrift, status og utfordringer, både når det gjelder strukturdelen av reformen og kvalitetsdelen. Vi gjennomfører delvis strukturerte intervjuer. I forkant sender vi over en intervjuguide med noen overordnede problemstillinger. Vi vektlegger ulike deler av intervjuguiden avhengig av stilling og funksjon til den/de vi intervjuer.

Vi har også i denne runden gjennomført intervjuer i utvalgte politidistrikter. I 2016 var vi i Nordland, Vest og Sør-Øst politidistrikter og i 2017 i Sør-Øst, Troms og Sør-Vest politidistrikter. I 2018 var vi i Finnmark, Oslo, Agder og Trøndelag, mens vi i 2019 har vært i Nordland, Møre og Romsdal, Øst og Innlandet politidistrikter. Det innebærer at vi i løpet av evalueringsperioden har vært i alle politidistrikter. To av distriktene (Nordland og Sør-Øst) har vi besøkt to ganger. Intervjuene skjer over 3-4 dager i hvert distrikt og omfatter den sentrale ledelsen, ledere og medarbeidere på ulike nivåer og representanter for et utvalg kommuner i hvert distrikt.

I alle politidistriktene har vi i tillegg til intervjuer med ledelsen i politidistriktet også besøkt en politistasjon og et lensmannskontor. Vi har da kunnet innhente synspunkter og erfaringer fra ledere og medarbeidere på ulike nivåer, samt fra representanter for tjenestemannsorganisasjonene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med politiets samarbeidspartnere i kommunene. Det er dels intervjuer med ordførere og rådmenn og dels intervjuer med SLT-koordinatorer eller representanter for det kommunale brannvesen, barnevern, helse o.l.

Vi har også intervjuet representanter fra Politiets IT-tjenester (PIT), Politiets fellestjenester (PFT), Kripos, Riksadvokaten representanter for de sentrale tjenestemannsorganisasjonene.

Samlet har vi i 2019 gjennomført 61 intervjuer med i alt 183 personer. Inkludert i disse tallene er intervjuer med representanter for 17 kommuner.

I januar 2020 hadde vi et seminar med nasjonal ledergruppe (NLG) hvor temaet var spørsmål om resultater av reformen så langt. Seminaret er brukt som en del av vår datainnsamling.

Gjennom hele 2019 og fram til ferdigstilling av rapporten har vi hatt en rekke møter med ledere og ansatte i POD på ulike fagområder. I disse møtene har vi fått utdypende kunnskap om status for gjennomføringen av politireformen generelt, men også status og utfordringer på flere av de prioriterte områdene i reformen.

I presentasjonen av intervjuene trekker vi først og fremst frem synspunkter som er gjeldende blant flere informanter. I en kvalitativ undersøkelse er det viktig å få frem noe av bredden i synspunkter, ikke minst fordi informantene har ulike ståsteder og posisjoner.

Spørreundersøkelser

Politiets innbyggerundersøkelse har gitt viktig informasjon om publikums tillit til politiet. I 2019 gjennomførte også Difi en undersøkelse som måler omdømmet til ulike offentlige tjenester, deriblant politiet.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot rådmenn og SLT-koordinatorer³. I samarbeid med Trøndelag Forskning og Utvikling har vi også gjennomført en tilsvarende undersøkelse rettet mot politikontaktene. Undersøkelsene gir oss innsikt i kommunenes og politikontaktens vurderinger av det konkrete samarbeidet seg imellom, og også deres holdninger og synspunkter knyttet til reformen og politiets arbeid i kommunen.

Medieanalyse

Difi har medieovervåking på temaer som er knyttet til politi og nærpolitireformen. Som ledd i dette ba vi også i 2019 Retriever om en analyse av mediedekningen av politireformen. Medieanalysen dekker både en kvantitativ og en kvalitativ del. Funn fra medieanalysen er omtalt i denne rapporten. Den fullstendige medieanalysen finnes som separat vedlegg til DFØs rapport på www.dfo.no.

Referansegruppe

Justis- og beredskapsdepartementet har oppnevnt en referansegruppe for følgeevalueringen. Referansegruppen bidrar med innspill til gjennomføring, funn og kvalitetssikring av evalueringen. Deltakerne fungerer også i noen grad som informanter og «døråpnere» for Difi i datainnsamlingen. Den består av deltakere fra ulike deler av politiet, Riksadvokaten samt tjenestemannsorganisasjonene (sentralt nivå). Det har vært ett møte i referansegruppen i 2019. Referansegruppen deltok i tillegg på forskningsseminaret. På grunn av virussituasjonen våren 2020, har referansegruppen kun gitt skriftlige innspill til denne rapporten.

Tilskudd til FoU

I 2019 har Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) fått støtte til følgeforskning av det kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom politiet og kommuner i Trøndelag i perioden 2017-2020.⁴

1.4 Styrker og svakheter ved metoden og datagrunnlaget

Bredden i datagrunnlaget er en styrke i evalueringen. Som tidligere har vi benyttet oss av flere datakilder for å få fram ulike synsvinkler og synspunkter og belyse ulike problemstillinger ved hjelp av flere metoder (metodetriangulering); et stort antall intervjuer, dokumentstudier, forskningsbidrag, medieanalyse og politiets egen innbyggerundersøkelse. Politiet gjennomførte en medarbeiderundersøkelse i februar/mars 2020. På grunn av korona-krisen ble rapporten fra denne ikke ferdigstilt tidsnok til at den kunne inngå i vår rapport.

I 2019 gjennomførte vi to spørreundersøkelser; én rettet mot rådmenn/kommunedirektører og én rettet mot SLT-koordinatorer i kommunene. I tillegg har Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle politikontaktene.

³ SLT står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak

⁴ TFoU-rapport 2020:5

Intervjuene har gitt oss viktig kunnskap om hvordan reformen gjennomføres og hva erfaringene er så langt. Intervjuene i de fire politidistriktene har gjort det mulig å få synspunkter og erfaringer fra medarbeidere og ledere på ulike nivåer og fra politiets samarbeidspartnere lokalt. Intervjuer og samtaler i Politidirektoratet gir innsikt i hva som er utfordringer på overordnet nivå.

Medieovervåkingen sier noe både om omfang av medieoppslag om nærpolitireformen og hvilke spesifikke temaer som omtales. Dette gir nyttig innsikt i hvordan politireformen omtales i det offentlige rom og hvilke aktører som er med på å prege debatten.

En klar styrke ved datagrunnlaget er at informasjonen fra POD om status for reformen generelt kombineres med et bredt intervjumateriale som belyser hvordan reformarbeidet faktisk skjer i utvalgte politidistrikter. Intervjuene gir også kunnskap om hvordan reformen oppleves blant de som er berørt av den, enten det er ansatte i etaten eller kommuner. Vi benytter data fra forskning for å underbygge, nyansere og drøfte funn fra intervjuene våre. Samlet sett mener vi at dette gir et solid og bredt datagrunnlag.

Det er også svakheter knyttet til metode og datagrunnlag. En utfordring i alle evalueringer av denne typen er at vi ikke kjenner den kontrafaktiske situasjonen, det vil si hvordan tilstanden ville vært hvis reformtiltakene ikke var gjennomført.

En annen utfordring er at vi i stor grad baserer oss på intervjuer fra fire av tolv politidistrikter som alle har sine særpreg og sine utfordringer. Selv om vi nå har vært i alle tolv politidistrikter og har fått mange gode innblikk i hvordan arbeidet drives, har besøkene funnet sted i ulike faser av reformen. Det har selvfølgelig skjedd endringer over tid – det er andre utfordringer i 2019 enn i 2016 og 2017. Dette må vi ta med i vurderingene. Samtidig sier dette noe om utviklingen som har vært.

En tredje utfordring er at svarprosenten på de fleste av spørreundersøkelsene vi refererer til gjennomgående er lav. Det er mange som har svart, men det er ikke mulig å si om det er noen systematiske skjevheter i materialet. Det kan for eksempel være at det er de relativt sett mest kritiske som har besvart disse undersøkelsene. Det er likevel ikke vesentlige avvik mellom funnene i spørreundersøkelsene og våre funn fra intervjuene. Og funnene fra de ulike undersøkelsene stemmer også godt overens.

I evalueringen benytter vi primært nøkkeltall fra politiet som blant annet informasjon om utviklingen i behandlingen av straffesaker og responstid. Det har tidligere fremkommet at kvaliteten på disse dataene ikke alltid er god. Det er også ulike oppfatninger om hvor godt bilde disse nøkkeltallene gir av den faktiske politiinnsatsen og resultatene av denne. Blant annet er forebyggende arbeid ikke dekket. Vi mener likevel det er viktig å benytte politiets offisielle statistikk i vår evaluering. Vi legger til grunn at nøkkeltallene uansett vil gi et bilde av utviklingen over tid på noen av politiets oppgaveområder.

1.5 Rapportstruktur og innhold

Kapittel 1 gir bakgrunn for oppdraget og beskrivelse av analysemodell, metode og datagrunnlag som rapporten bygger på. Kapittel 2 beskriver funn knyttet til gjennomføringen av reformen og resultatoppnåelse i 2019. Kapitlet er strukturert med utgangspunkt i en effektkjedetenkning. I kapittel 3 drøfter og vurderer vi resultater og måloppnåelse med utgangspunkt i analysemodellen vår, jf. figur 2. Kapittel 4 inneholder DFØs anbefalinger.

2 Status for gjennomføring av reformen

I dette kapitlet presenterer funn fra datainnsamlingen, dvs. rapportering, statistikk, undersøkelser, forskning og intervjuer.

Vi har forsøkt å strukturere målene for reformen inn i en effektkjede, jf. tabell 1, og har brukt denne som utgangspunkt for presentasjon av status for gjennomføringen av reformen.

Tabell 1 Målene for Nærpolitireformen strukturert ut fra en effektkjedemodell

| Innsatsfaktorer | Aktiviteter | Resultater/produkter (interne effekter) | Brukereffekter | Samfunns effekter |
|--|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Bedre kompetanse - Bedre kapasitet (budsjettmidler, personell, utstyr mv.) - Organisatoriske endringer | Aktiviteter for å: <ul style="list-style-type: none"> - Styrke forebygging - Øke beredskapen - Styrke etterforskning - Bedre publikumsservicen - Endre kultur - Endre ledelse | <ul style="list-style-type: none"> - Mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap - Økt kunnskapsdeling - Økt erfaringslæring - En kultur preget av åpenhet og tillit - God ledelse - Aktivt medarbeiderskap - Nye og bedre måter å jobbe på - Enhetlig organisering - Endret kultur - Endret ledelse - Mer effektiv ressursbruk - Styrket etatsstyring | <ul style="list-style-type: none"> - Økt tilgjengelighet - Økt tilstedeværelse - God lokal forankring og samhandling - Likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet - Styrket forebygging - Økt beredskap - Styrket etterforskning - Bedre publikumsservice | <ul style="list-style-type: none"> - Sikring av innbyggernes trygghet - Høy tillit - Styrket beredskapsvne - Økt rettssikkerhet |

2.1 Det blir flere politiansatte, men de økonomiske rammene er stramme

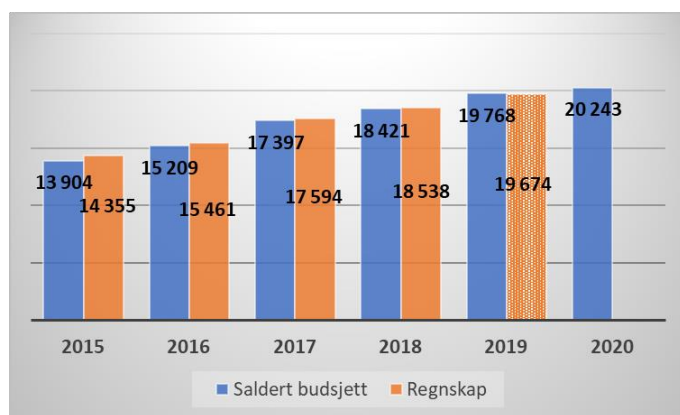
På overordnet nivå snakker en gjerne om tre typer innsats- eller produksjonsfaktorer; naturressurser, arbeid og realkapital. På virksomhetsnivå må vi operasjonalisere dette noe. For offentlig finansierte og politisk styrte virksomheter vil økonomiske rammer (bevilgning) og arbeidskraft i form av kompetanse og kapasitet være sentrale innsatsfaktorer. Det same vil tilgjengelig teknologi og organisatoriske rammer. Effektmålene for reformen handler om organisatoriske endringer samt kompetanse og kapasitet, jf. tabell 1.



2.1.1 Lavere budsjettvekst enn tidligere år for etaten samlet sett

Økte EBA-utgifter, ABE-nedtrekk og øremerking av midler bidrar til stram økonomi i politidistriktene

Politiet hadde et samlet budsjett ppå vel 19,7 mrd. Kr i 2019. Saldert budsjett økte med 475 mill.kr. fra 2019 til 2020. Det tilsvarer en økning på 2,4 prosent, noe som er betydelig mindre sammenlignet med tidligere år, jf. figur 3. Fra 2017 til 2018 var eksempelvis veksten på 5,9 prosent.



Figur 3 Saldert budsjett- og regnskapstall for politi- og lensmannsetaten (2015-2020). Mill.kr. (Kilde Prop. 1 S og Politiets årsrapport for 2019 (regnskap 2019))

Ressursanalysen for 2019 er ikke ferdigstilt per mars 2020. Ressursanalysen for 2018 viser at den økonomiske situasjonen for politidistriktene fortsatt var stram. Personellutgiftene utgjorde 81 prosent av de samlede driftsutgiftene i

politidistriktene i 2018, seks prosent høyere enn for etaten samlet. EBA-utgifter (eiendom, bygg og anlegg) utgjorde ni prosent. Med unntak av Finnmark (83 prosent), utgjorde de samlede personell- og EBA-utgiftene til 89-92 prosent i politidistriktene i 2018. Politidistriktenes kortsiktige økonomiske handlingsrom⁵ var dermed på om lag samme nivå i 2018 som i 2017, men redusert i forhold til 2014. I disse beregningene må det også tas høyde for vakanser, at prisøkningen på politiinvesteringer er større enn den generelle prisøkningen i samfunnet m.m. Dersom måltall for ansettelser hadde vært fulgt fullt ut, ville det redusert det økonomiske handlingsrommet tilsvarende. Finnmark hadde størst handlingsrom i 2018, deretter kom Troms. Vest politidistrikt hadde lavest og Sør-Vest nest lavest.⁶

Intervjuene i de fire politidistriktene vi har vært i, bekrefter budskapet fra ressursanalysen, medieoppslag, tilbakemeldinger fra tillitsvalgte m.m., om at budsjettsituasjonen er stram. Det handler bl.a. om at stillinger må holdes ledige, at biler og utstyr som er gamle og ikke tilfredsstillende krav til sikkerhet og beredskap ikke blir skiftet ut, at politiet må være restriktive med kompetanseutviklingstiltak mv. EBA er også en økende utfordring. Større enheter krever mer plass, og økte krav til sikkerhet medfører økte kostnader.

Det stilles også spørsmål ved kutt i forbindelse med ABE-reformen⁷. Ifølge POD har de fått et samlet nedtrekk på ca. en halv milliard kroner i perioden 2015-2019. Nedtrekket for 2020 er på vel 90 mill.kr. Det tilsvarer 0,44 prosent av den samlede bevilgningen til politiet i 2020. I tillegg er det i samme periode trukket inn ca. 160 mill. kr i gevinster fra reformen og andre budsjetttiltak.

2.1.2 Satsning på økt kvalitet, kompetansekrav mv. går ut over kapasiteten

Kapasitet og kvalitet/kompetanse henger ifølge våre informanter nøye sammen. Økt vekt på kvalitet gir redusert kapasitet, noe som merkes i store deler av organisasjonen. Politiarbeid på stedet (PPS), obligatorisk årlig opplæring (OÅO), sterkere fagmiljøer, mer spesialisering, økt vekt på forebygging mv., gir gjennomgående økt kvalitet. Det gis uttrykk for at POD, kanskje også ledelsene i distriktene, har gjort for dårlige analyser av hva de ulike tiltakene koster i form av kapasitet og kostnader.

⁵ Det kortsiktige økonomiske handlingsrommet er definert som gjenværende midler etter lønn (inkl. overtid, sosiale utgifter mv.) og husleie pr. årsverk.

⁶ Politidirektoratet: Ressursanalyse for 2018. Utgifter og bemanning i politiet

⁷ Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen

De mest alvorlige sakene prioriteres alltid. Inntrykket er at politiansatte opplever at kapasitetsproblemer går mest ut over de ikke-prioriterte sakene som er ganske alvorlige, men likevel ikke er så alvorlige at de kan prioriteres i en travel hverdag. Disse sakene faller derfor ofte mellom to stoler.

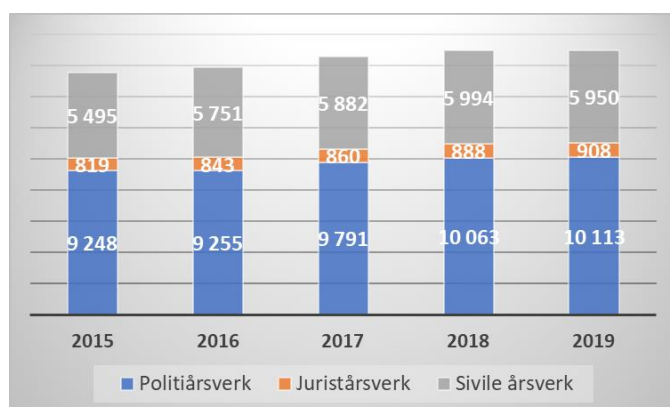
Ifølge de vi har snakket med, har det ikke blitt flere patruljer som følge av reformen, men her kan det være distriktvis forskjeller. Patruljene har også fått flere og mer arbeidskrevende oppgaver knyttet til etterforskning, etterretning og forebygging. Økt etterspørsel etter polititjenester knyttet til psykiatri, grensekontroll, framstilling i retten mv., innvirker også på den operative kapasiteten til politiet.

På etterforskningssiden vises det til rekrutteringsutfordringer, bl.a. fordi de ulike tilleggene tjenestemenn og -kvinner i operativ tjeneste får, gjør det mer lønnsomt å velge operativ tjeneste framfor etterforskning. Det er derfor vanskelig å få erfarne folk inn i etterforskningsstillinger.

OÅO og andre kvalitetshevende tiltak spiser også av den tilgjengelige kapasiteten. På mindre enheter er det dessuten ikke noe tydelig skille mellom operativ tjeneste og etterforskning. I utgangspunktet er det da de samme politifolkene som skal gjennomføre IP-trening, OÅO og PPS.

I intervjuene gir mange ansatte på ulike måter uttrykk for at de føler seg litt «lurt» fordi det i forkant ble sagt at dette ikke skulle være en sparereform. Det gjelder særlig folk på de enhetene som har mistet ressurser og de enhetene som mener de ble forespeilet en økning i ressurstilgang. De hadde en forventning om at det skulle følge friske midler med kvalitetshevende tiltak. Ifølge disse bidrar nye oppgaver, mer opplæring og endret kriminalitetsutvikling som medfører økt risiko for vold og skader, til motstand i den operative delen av politiet. Forventningene om videreføring av ordinær drift uten ekstra «smøring» oppleves som urealistiske.

2.1.3 Årsverksvekst på to prosent fra 2018 til 2019, størst vekst i juristårsverk



Figur 4 Utvikling i antall lønnede årsverk i politi- og lensmannsetaten, eksklusive PST, fordelt på politiårsverk, juristårsverk og sivile årsverk. Årsverk per 31.12. (Kilde: Politiet.no)

Politi- og lensmannsetaten hadde ved årsskiftet 2019-2020, 16 971 lønnede årsverk. Det er på samme nivå som ett år tidligere, jf. figur 4. Da hadde etaten 16 945 lønnede årsverk. Antall politi- og juristårsverk har økt svakt mens antall sivile årsverk har gått litt ned. I

politidistriktene økte antall årsverk, målt fra desember 2018, til desember 2019, med 1,3 prosent, fra 13 743 til 13 918.

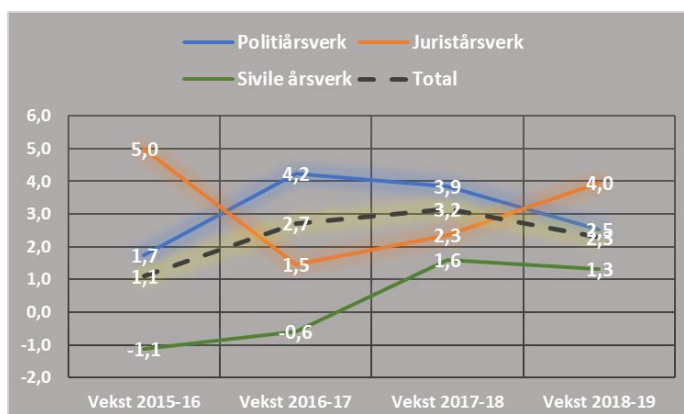
Hvis vi ser på gjennomsnittlig antall årsverk over året, er tallene litt annerledes. Gjennomsnittlig antall lønnede årsverk økte fra 16 716 i 2018 til 17 048 i 2019. Det tilsvarer en vekst på 2,0 prosent. Antall juristårsverk økte mest, med 3,3 prosent, mens antall politiårsverk økte med 2,3 prosent og sivile årsverk med 1,3 prosent.

31. desember 2019 var politidekningen per 1000 innbyggere på 1,94 inklusive Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og særorganene og 1,88 eksklusive PST.

Figur 5 Prosentvis årlig vekst i lønnete årsverk i politidistriktene, fordelt på politiårsverk, juristårsverk og sivile årsverk. Gjennomsnitt over året. (Kilde: Politiet.no)

I politidistriktene økte antall årsverk, målt fra desember 2018, til desember 2019, med 1,3 prosent, fra 13 743 til 13 918. Målt som gjennomsnitt over året økte antall årsverk med 2,3 prosent, fra 13 609 årsverk i 2018 til 13 919 i 2019.

Målt som gjennomsnitt over året økte juristårsverkene med 4,0 prosent, politiårsverkene med 2,5 prosent og sivile årsverk med 1,3 prosent. Figur 5 viser gjennomsnittlig vekst i politidistriktene over tid, totalt og fordelt på type stilling. Som det framgår av figuren er det relativt store variasjoner over tid.



Påtale er sentralt for både kompetanse og kapasitet. I intervjuene varierer det fra distrikt til distrikt om det er kompetanse (stor turnover, uerfarne jurister), eller kapasitet (for få eller ubesatte stillinger), eventuelt begge deler, som ses som mest utfordrende. Beregninger knyttet til PODs kapasitetsanalyse på etterforskningsområdet indikerer en grunnleggende underkapasitet på påtalesiden. Ifølge disse beregningene kreves det 210.000 arbeidstimer, tilsvarende 186 juristårsverk, å avvikle eksisterende restanser over 3 måneder, gitt uendret måte å jobbe på. Flere peker her på muligheter for effektivisering, blant annet gjennom endrede arbeidsprosesser og økt digitalisering.

36 prosent av studentene fra 2019-kullet med bestått eksamen på PHS var ansatt i politistillinger per 31. desember 2019. Om lag 20 prosent av kullet hadde faste stillinger. Tilsvarende tall for 2018-kullet var henholdsvis 80 prosent i politistillinger og 73 prosent i faste stillinger.⁸

2.1.4 Økt konsentrasjon av arbeidsplasser i politiet

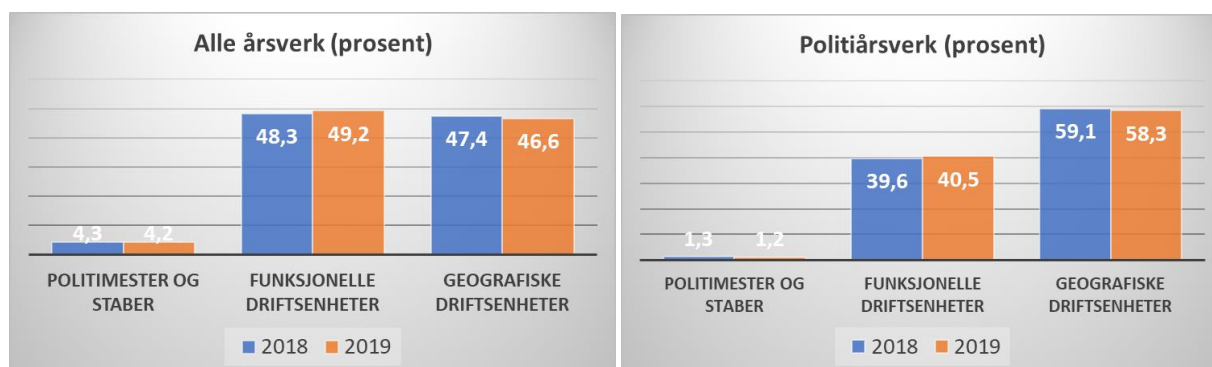
Føringene som lå i Rammer og retningslinjer har medført tilnærmet lik organisering av de tolv politidistriktene. Organiseringen er gjenkjennbar fra distrikt til distrikt og alle distriktene har, i litt ulikt omfang, bygd opp mer robuste fag- og spesialistmiljøer på funksjonelt driftsenhetsnivå (FDE). I snitt er knapt 60 prosent av politiårsverkene og knapt halvparten av alle årsverk i politiet organisert på geografisk driftsenhetsnivå (GDE). FDE-funksjonene er imidlertid i noen grad lokalisert utenfor distriktshovedsetene. Det gjelder blant annet påtale, men også andre funksjoner.

Mange, både i politiet og ellers i samfunnsdebatten, er opptatt av at reformen har ført til en sentralisering av politiressursene. Den politiske debatten, mediedekningen, innbyggerundersøkelser samt våre kommuneundersøkelser og intervjuer mv., underbygger dette. Og statistiske data viser at det har skjedd og skjer en sentralisering også av politiressursene.

Politidirektoratet har laget en oversikt over hvordan årsverkene i etaten er fordelt på funksjonelle (FDE) og geografiske driftsenheter (GDE) ved årsskiftet 2018-19 og 2019-20. Det har ikke skjedd

⁸ Ref. Politiet.no (Bemanning og dekningsgrader)

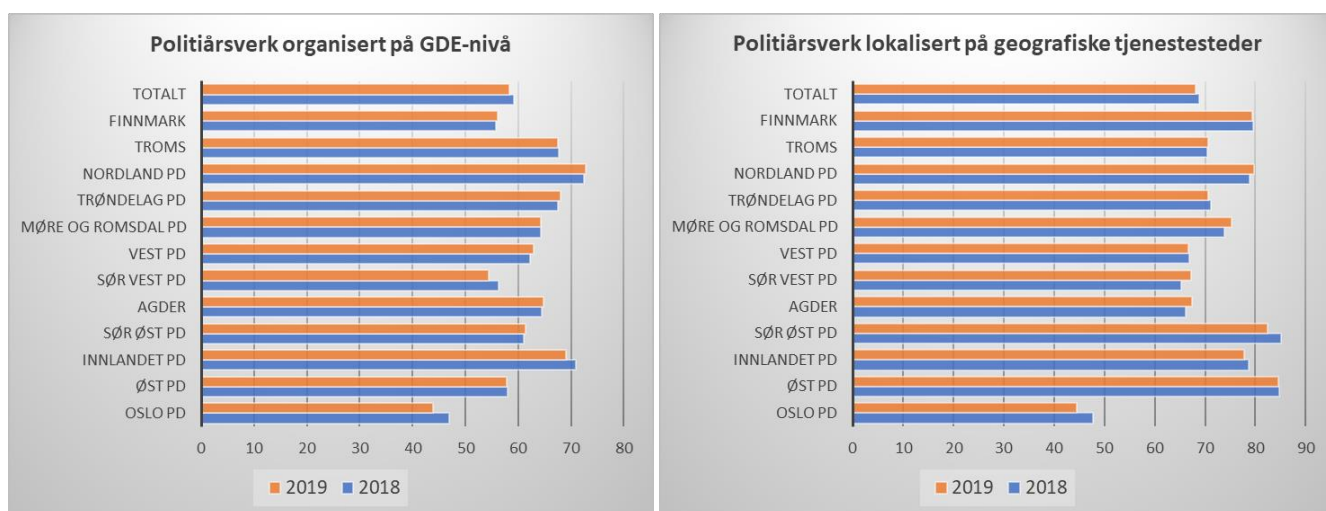
vesentlige endringer fra 2018 til 2019, jf. figur 6. Det samme gjelder hvis vi ser på alle årsverkene i etaten. Knapt fem av ti ansatte er organisert på de geografiske driftsenhetene. Når det gjelder politiårsverk er knapt seks av ti organisert på de geografiske driftsenhetene. Andelen er redusert med 0,8 prosentpoeng fra 2018 til 2019.



Figur 6 Årsverk i politiet fordelt på Politimester/staber, funksjonelle driftsenheter og geografiske driftsenheter. Prosent. (Kilde: POD)

Fordelingen mellom FDE- og GDE-nivå varierer imidlertid fra distrikt til distrikt. Det skyldes flere forhold, bl.a. at distriktene har organisert funksjonene på ulike måter. Som det framgår av figur 7, venstre side, har Nordland og Innlandet politidistrikter organisert om lag 70 prosent av politiårsverkene på GDE-nivå, mens Sør-Vest politidistrikt har organisert litt over halvparten. For Oslo politidistrikt gjelder at det har ansvaret for flere nasjonale oppgaver som ligger på FDE-nivå.

Selv om stillingene er organisert på FDE-nivå, kan de være lokalisert på tjenestesteder på GDE-nivå. I 2019 var 62 prosent av alle årsverk i politiet og 68 prosent av alle politiårsverk lokalisert på GDE-nivå. Figur 7, venstre del, viser andelen av politiårsverk som er organisert på GDE-nivået i politidistriktet, mens figur 7, høyre del, viser andelen av politiårsverkene som er lokalisert på GDE-nivå.

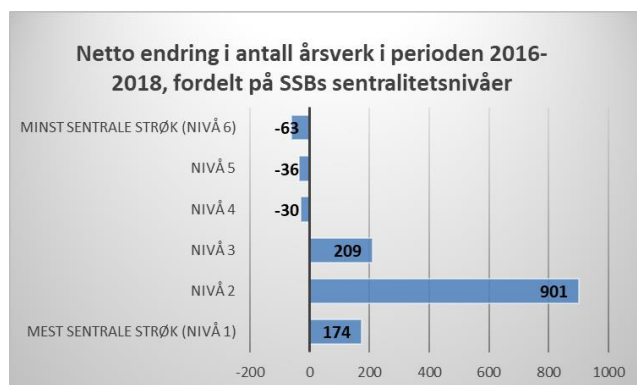


Figur 7 Politiårsverk organisert på GDE-nivå (venstre figur) og fordelt etter hvor stillingen er fysisk lokalisert i 2018 og 2019. Prosent. (Kilde: POD)

Som det framgår av figuren (venstre del) var om lag 55-60 prosent av politiårsverkene i Finnmark, Sør-Øst og Øst pd organisert på GDE-nivå. Men, som det også framgår av figuren (høyre del), var samtidig pluss-minus 80 prosent av politiårsverkene i disse distriktene lokalisert på GDE-nivå. For noen av de sammenslåtte distriktene skyldes dette bl.a. at noen av distriktsfunksjonene er lagt til

tidligere hovedseter. For noen av de små distriktene med stort areal skyldes det også lange avstander.

Med utgangspunkt i SSBs statistikk over ansatte i staten⁹ har vi sett på endringene fra 2016 til 2018 ut fra SSBs seks «sentraliseringsnivåer».¹⁰ Nivå 1 omfatter de mest sentrale nivåene og nivå 6 de minst sentrale nivåene.



Figur 8 Netto endring i antall årsverk¹¹ i perioden 2016-2018, fordelt på sentralitetsnivåer (Kilde: SSB)

Som figur 8 viser, har de tre mest sentraliserte områdene hatt en netto økning i antall årsverk fra 2016 til 2018 mens de tre minst sentraliserte områdene har hatt en svak nedgang. Denne utviklingen skyldes nok mest at elleve av de tolv hovedsetene ligger i de tre mest sentraliserte områdene

(nivå 1-3). Sør-Varanger er det eneste hovedsetet på et lavere sentraliseringsnivå (nivå 5).

2.1.5 Etter om lag to år med ny struktur, vurderer noen distrikter omorganisering

Alle politidistriktene etablerte ny hovedstruktur i løpet av 2018. Selv om enkelte politidistrikter valgte noe ulik organisering, er politidistriktene på overordnet nivå likt organiserte. Det som særlig varierer er antall geografiske driftsenheter (GDEer), fra Finnmark med én GDE til Nordland, Troms og Sør-Vest som alle har fem hver. De øvrige distriktene har to, tre eller fire GDEer. Når det gjelder de funksjonelle driftsenhetene (FDEer) har alle distrikter etablert de vedtatte funksjonene, men med ulik ressursmessig vektlegging og oppgaveinnhold.

Det er ressurskrevende å fylle opp alle funksjonene på FDE-nivå

Funksjonene på FDE-nivå fungerer ulikt fra distrikt til distrikt. Dette har skjedd ut fra politidistriktenes vurdering av ulike geografiske og ressursmessige forutsetninger og behov. For en stor del ble de funksjonelle driftsenhetene ressursatt først, noe som innebar en overføring av ressurser fra de operative enhetene til de nye driftsenhetene. Dette kan illustreres med et sitat fra en masteroppgave om beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe. Der stilles det spørsmål om politidistriktet har organisert seg for dyrt. En GDE-leder uttaler der at «vi har organisert oss for kvalitet og ikke for innsparing, og det har blitt feil. Vi har gjort noen grep vi ikke har råd til ...».¹²

⁹ 12628: Ansatte i staten, etter enhet og arbeidssted. Årsgjennomsnitt (K) 2016 – 2018

(<https://www.ssb.no/statbank/table/12628>)

¹⁰ SSBs inndeling i seks sentraliseringsnivåer følger av en beregnet sentralitetsindeks som kombinerer tilgang til arbeidsplasser med et tall for tilgang til servicefunksjoner i hver kommune (<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/dette-er-norges-mest-sentrale-kommuner>).

¹¹ Beregnet antall årsverk i SSBs offentlige statistikk avviker noe fra politiets egen sysselsettingsstatistikk. Det kan ha noe med at tallene SSB-tallene baserer seg på a-ordningen med de feilkildene som finnes der.

¹² Strategisk toppledelse i politiet. En studie av beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe. Johannes Sjø Steinsvåg og Lena Roheim Tomren (PHS 2019).

I de minste distriktene gis det i noen grad uttrykk for at de ikke kan, og kanskje heller ikke har behov for, så mange og tunge funksjoner på distriktsnivå som det Rammer og retningslinjer legger opp til. Også de store distriktene, enten de er store på grunn av høyt innbyggertall eller har stor geografisk utstrekning, gir uttrykk for at det kan være behov for å tenke annerledes rundt hvordan enkelte funksjoner best kan organiseres og bygges opp.

I intervjuene kommer det fram at det ikke er nok ressurser til å dekke opp så mange roller og funksjoner på FDE-nivå som forutsatt i Rammer og retningslinjer og samtidig ivareta operative generalistoppgaver og nærpolititjenester på distriktsnivå. Særlig for de mindre distriktene betyr det at én person må ha mange ulike roller eller «hatter» samtidig. Og selv om de gjør det, sliter de med å ha nok ressurser i førstelinjen. Det stilles spørsmål om det var uheldig å besette stillingene på FDE først. Noen distrikter valgte å være mer nøkterne ved ressurssettingen av FDEene og mener at de har tjent på det. Enkelte steder stilles det spørsmål ved at GDE-leder i tillegg skal være tjenesteenhetsleder. Dette er gitt som en føring i organiseringsprosessen fordi det ikke skulle etableres flere nivåer. To distrikter har imidlertid fristilt sine GDE-ledere fra denne rollen.

I intervjuene gis det likevel uttrykk for at den nye strukturen virker byråkratiserende. Det blir for mange ledere¹³ og det er vanskelig å nå igjennom med tilbakemeldinger i linjen. Viktige budskap endres eller stopper opp underveis. Organisasjonen er blitt for «topptung» og samhandlingen mellom FDE og GDE fungerer ikke godt nok. På GDE-nivå oppleves FDE-miljøene i en del sammenhenger mer som bestillere enn som hjelpe- eller støttefunksjoner.

Noen distrikter vurderer endringer i struktur

Struktur diskuteres mindre nå enn for noen år siden. Ifølge medieundersøkelsen for 2019 fikk temaet tjenestestruktur kun én prosent omtale i norske medier i 2019 – mot seks prosent i 2018 og 16 prosent i 2017. Brorparten av oppslagene om tjenestestruktur i 2019 hadde også en positiv vinkling. De handlet for en stor del om at en hadde fått på plass ansatte i ny struktur med nye arbeidsprosesser.

Det virker nå som endringer eller justeringer i antall GDEer, tjenesteenheter og tjenestesteder vurderes i noen av distriktene. Medieoppslagene indikerer en gryende uro i noen kommuner som så langt har beholdt tjenestestedet sitt, men som nå opplever at diskusjonen om plassering og ressurser blusser opp igjen. Noen medieoppslag omtaler det som en ny omdreining i reformen og viser til brev fra skuffede ordførere til justisministeren. Ordførerne varsler om reduserte åpningstider, opphør av sivile tjenester og tapping av politiresurser lokalt. De gir uttrykk for at de hadde forventninger om flere ressurser enn før reformen, ikke færre.

2.1.6 Organiseringen av sivile oppgaver har fått økt trykk

De sivile tjenestene er også gjenstand for omorganisering. Det var behov for nye lovbestemmelser før organisering av namsmannsfunksjonen kunne finne sted. Lovendringene er nå på plass og distriktene vurderer nå organiseringen av disse oppgavene, f.eks. er Innlandet politidistrikt nå organisert som ett namsmannsdistrikt mens Nordland politidistrikt er inndelt i fire.

Både hensynet til større, mer robuste fagmiljøer og behovet for å effektivisere ressursene, gjør at det skjer en sentralisering over tid. Det er etablert funksjonelle driftsenheter for de sivile tjenestene for å styrke den faglige ledelsen av feltet og bidra til kvalitetsheving. Det jobbes også med å utvikle digitale tjenester for å effektivisere og bedre tilgjengeligheten for publikum, ref. DINA-prosjektet

¹³ Ifølge undersøkelser POD har gjort, har det ikke blitt flere ledere i forhold til ansatte

(digitalisering av namsmannen) som vil gi selvbetjeningsløsninger for publikum, digital postkasse, mer effektiv saksbehandling mv.

Økt sentralisering gir ifølge mange vi har snakket med en mer effektiv og profesjonell oppgaveløsning og likere tjenester. POD viser eksempelvis at Namsfogden i Oslo og Akershus i snitt jobber mer effektivt enn mindre namsmannsdistrikter. Økende antall saker uten tilsvarende økning – i noen tilfeller heller en reell nedgang – i ressurser, fører imidlertid til slitasje og sykefravær. Det oppleves også som utfordrende for enkeltpersoner som enten får lenger jobbreisevei eller som avstandsledes fra en større enhet.

Det har vært store endringer i antall tjenestesteder som utsteder pass, noe som får konsekvenser for politiet, særlig de sivilt ansatte, og tilbudet til innbyggerne. Selv om strengere krav til passutstedelse ikke er en del av reformen, har disse endringene kommet samtidig. Det oppfattes derfor, særlig av kommunene og innbyggerne, som et resultat av reformen og bidrar til en negativ omtale av den.

Mange synes det er positivt med større fagmiljøer. Samtidig er det en viss uro i deler av organisasjonen fordi det bidrar til færre lokale arbeidsplasser og lengre arbeidsreiser. Denne utviklingen understøttes av at sivile tjenester gjennomgående er mer egnet for digitalisering. Over tid bidrar dette til effektivisering og nye arbeidsprosesser med krav til kompetanse som mange av de nåværende arbeidstakerne ikke har.

I tillegg kommer at strammere økonomi og sterk styring på to politiårsverk per tusen innbyggere, har gjort at politidistriktene i noen grad har prioritert politi- og juriststillinger framfor sivile stillinger. Veksten i sivile årsverk har derfor de senere årene ligget under veksten i politi- og juristårsverk. I enkelte år har den vært negativ, jf. kapittel 2.1.3. Sivile årsverk er viktige for mange ulike polititjenester. De omfatter spesialistkompetanse på økonomisk og digital kriminalitet, fagkompetanse på sivil rettspleie på grunnplanet, tilsvarende på forvaltningsaker, sentrale støttefunksjoner mv.

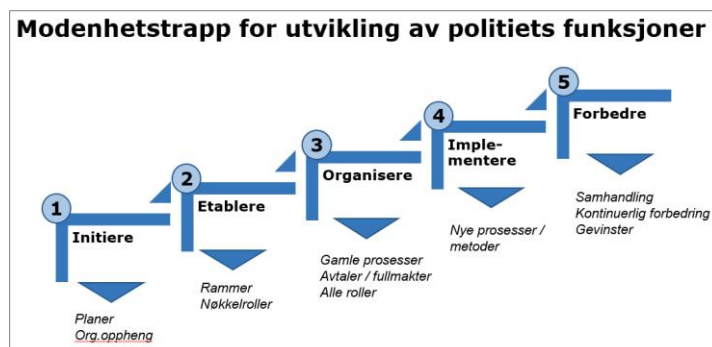
2.2 Kvalitetsdelen av reformen begynner å finne sin form

Dette kapittelet handler primært om en rekke tiltak og aktiviteter som er gjennomført eller gjennomføres som en del av av reformen.

Ved behandlingen av St. Prop. 61 i Stortinget i 2015 ble det vedtatt en rekke tiltak i tillegg til de strukturelle endringene. I avtalen mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet ble det vedtatt 74 ulike tiltak. POD innarbeidet alle tiltakene i det som ble kalt Masterplan for nærpoltireformen. POD har laget en samlet oversikt over alle tiltak som ble vedtatt; en liste på til sammen 104 milepæler som POD har brukt i oppfølging av reformen. I henhold til denne oversikten per mai 2019, er de fleste tiltakene bakt inn som en del av reformen eller på annen måte i hovedsak gjennomført. 97 av milepælene er rapportert som grønne, mens 7 av tiltakene er rapportert som gule, hvilket vil si at tiltakene enten er under arbeid eller ikke er endelig tidfestet.



2.2.1 Positiv utvikling for alle de seks funksjonene, OPS har kommet lengst



Figur 9 Modenhetstrapp for utvikling og vurdering av politiets funksjoner (Kilde POD)

For å følge politiets implementering av de seks funksjonene, har POD utviklet en modenhetstrapp med fem trinn, jf. figur 9. Basert på tertialvise rapporteringer følger POD så utviklingen av de seks funksjonene –

etterretning, felles straffesaksinntak (FSI), felles tjenestekontor (FTK), politiråd og politikontakt, politipatruljen og operasjonssentralen (OPS) – i hvert enkelt politidistrikt. Ifølge denne rapporteringen har det vært en positiv utvikling i 2019 for alle de seks funksjonene. Operasjonssentralene og politikontakter ligger best an, mens etterretning og FTK har kommet kortest.

Inntrykket fra intervjuene stemmer godt overens med PODs egen statusbeskrivelse. Det gis uttrykk for at funksjonene i ulik grad og omfang er etablert, organisert og i større eller mindre grad implementert. Inntrykket er at distriktene har kommet lengst når det gjelder operasjonssentralene, politiråd og politikontakter samt politipatruljen. De har gjennomgående kommet kortere på funksjonene etterretning, FSI og FTK. Og de har kommet ulikt langt med hensyn til å få integrasjonen mellom de ulike funksjonene til å fungere.

Operasjonssentralene får gjennomgående gode tilbakemeldinger

Etter en litt krevende oppstart, med mange nyansatte med begrenset erfaring og kunnskap om det enkelte distrikt, virker det nå som operasjonssentralene oppleves som et løft i de fleste politidistriktene. Som Jenny Maria Lundgaard viser i sin doktoravhandling, er operasjonssentralene ikke lenger siste stopp i politikarrieren for mange, men et sted hvor også yngre medarbeidere ser utviklingsmuligheter.¹⁴

Operasjonssentralene som er samlokalisert med brann og AMK, viser til økt samhandling og bedre forståelse for hverandres utfordringer. Det virker også som flere innen helse ser betydningen av samlokalisering og at de ikke er så opptatt av å være plassert i tilknytning til sitt sentrale sykehus som før.

Nesten alle funksjonene viser til at de er avhengige av et tett og godt samarbeid med operasjonssentralene. Det oppleves som viktig at operasjonssentralene samarbeider tett med FSI og patruljene. De skal drive flåtestyring på en måte som ivaretar føringer knyttet til beredskap, etterforskning, forebygging, økonomi, ATB mv. Utenom tjenesteenhetenes ordinære åpningstider har operasjonssentralene ansvar for publikumshenvendelser (02800) til sentralbordet og i varierende grad også ansvar for andre typer oppgaver som sanntidsføring av tjenestelister og ivaretagelse av arrestfunksjoner.

¹⁴ Lundgaard, Jenny Maria: Doktorgradsavhandling *Kritisk kunnskap: Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral* (forsvart ved Juridisk fakultet, UiO, sept. 2019)

Tilbakemeldingene er fortsatt delte når det gjelder FSI og FTK

Det er flere som ser fordeler ved FSI i 2019 enn det var i 2018. I enkelte distrikt omtales FSI som en suksess, mens andre fortsatt strever med å få til samhandlingen med de øvrige funksjonene. Dette bekreftes også av Riksadvokatens bemerkninger til straffesaksbehandlingen i politiet 2019.¹⁵ Av de ni FSIene som statsadvokatene har vurdert, får sju i utgangspunktet en positiv vurdering. I det ligger at saksbehandling, instruksjer og rutiner og bemanning er hensiktsmessig. To av de ni FSIene rapporteres å stå tilbake når det gjelder samhandling med andre enheter i politidistriktet og hensiktsmessig bemanning. Riksadvokaten gir uttrykk for at kvaliteten på etterforskningen i initialfasen gjennomgående er blitt bedre etter at FSI-funksjonen er kommet i gang og at arbeidet ved FSI er en viktig årsak til dette. Han viser også til at FSI er viktig fordi en vesentlig andel av samtlige anmeldelser politidistriktene mottar, behandles ved FSI. Denne funksjonen har dermed en nøkkelrolle i straffesaksbehandlingen og er helt vesentlig for kvaliteten i straffesaksbehandlingen.

Ute i distriktene er de noen steder veldig fornøyd med FSI, andre steder ikke så fornøyd. Ulike oppfatninger avhenger bl.a. av hvordan FSI er organisert og bygd opp – og hvordan andre tjenester og funksjoner er organisert og bygd opp. Blant annet på grunn av geografiske, personellmessige, økonomiske og kulturelle forskjeller, er det til dels store variasjoner i organiseringen av FSI.

De som er fornøyd trekker fram at tett samarbeid mellom FSI, operasjonssentralen og patruljen bidrar til bedre etterforskning i initialfasen, at FSI tar unna saker, og dermed avlaster GDEene. De peker på at FSI bidrar til likere og mer enhetlige tjenester på tvers i distriktene. De som er mindre fornøyd trekker bl.a. fram at FSI bruker unødig mye tid og ressurser på mindre alvorlige saker, at de blir et forsinkende mellomledd – sakene kommer likevel tilbake til GDEene – og at de pålegger de operative mannskapene unødvendige oppgaver.

Også FTK får bedre omtale i 2019 enn i 2018. God tjenesteplanlegging medfører ifølge intervjuene innsparinger på overtidbudsjett, bedre planlegging og økt sanntidsregistrering. Arbeidstidsbestemmelsene (ABT) omtales av mange som krevende og til dels lite fleksible. Det er derfor nødvendig både med god kompetanse og god styring for å manøvrere i dette landskapet.

Felles tjenesteplanlegging møter imidlertid også motstand, bl.a. fordi lokalt ansatte, i noen tilfeller også den lokale ledelsen, opplever at de mister frihet og fleksibilitet. Inntrykket er likevel at de fleste ser fordelene ved god tjenesteplanlegging, men at det tar tid før systemene er godt nok tilpasset det enkelt distrikts ulike utfordringer og før både ledere og operativt personell har vent seg til det.

Politipatruljene er positive til PPS og KUBA – hvis de får tid til å bruke metodene som forutsatt

Vi hører fortsatt mye positivt om politiarbeid på stedet (PPS), etter hvert også om kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA). PPS, KUBA mm. er nye arbeidsprosesser som innføres for at politiet skal kunne utføre samfunnsoppdraget sitt på en bedre måte og med høyere kvalitet

Vårt inntrykk er at det operative personellet gjennomgående er positive til nye metoder. De driver med PPS og etter hvert KUBA – hvis de har tid og operasjonssentralen gir dem anledning til det. Mange ansatte i operativ tjeneste gir samtidig uttrykk for at de er slitne og leie og «*ikke får nok tid til det de egentlig skal gjøre*». De nye metodene krever bl.a. mer skriftlig dokumentasjon. Mange

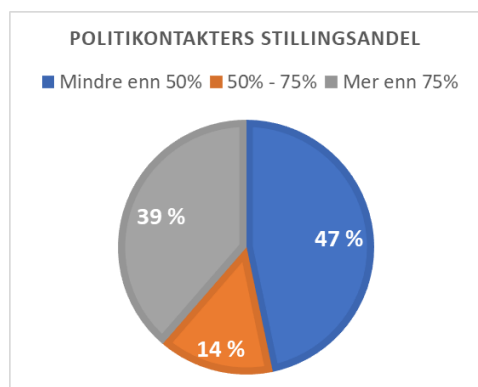
¹⁵ Riksadvokatens brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 19.03.2020.

opplever de nye metodene som tidkrevende og i noen sammenhenger unødig formalistiske, og at det stjeler tid og kapasitet fra det de oppfatter som sitt primære samfunnsoppdrag; å tjene publikum. Dette henger sannsynligvis sammen med det som framkommer i AFI-rapporten¹⁶ om tjenestepersonell som har "vondt i magen" når de går av vakt fordi de ikke får tid til å være den hjelper de ønsker å være – yte service og støtte i mindre, men viktige oppgaver for folk.

Når det gjelder PPS pekes det også på at det er vanskelig å få gjennomført tilbakemeldingsmøter og møtene har for dårlig deltagelse. Det er ulike, helt legitime årsaker til dette - vaktlister, rettsmøter, annen opplæring mv. – men det bidrar likevel til at effektene av PPS blir mindre enn de ellers kunne vært.

Samarbeidet med kommunene gjennom politiråd og politikontaktfunksjonen, er blitt mer strukturert

Mer permanente politikontakter er kommet på plass i et stort flertall av kommunene, jf. figur 20 i kapittel 2.4.4. Politidistriktene har valgt litt ulike måter å organisere politikontakterne på. Politikontakter er tilsatt i fra 20-100 prosent stilling. Noen kombinerer denne funksjonen med vakt og beredskap, andre er politikontakt på fulltid i én eller flere kommuner.



Figur 10 Stillingsandel, politikontaktfunksjonen (Kilde; TFoUs politikontaktspørreundersøkelse)

Av de som har svart på TFoUs spørreundersøkelse til alle landets politikontakter (58 prosent) har over 90 prosent mer enn ti års fartstid i politiet.¹⁷ For nesten halvparten utgjør politikontaktfunksjonen mindre enn 50 prosent av stillingen, jf. figur 10. Selv om 57 prosent av politikontakterne som har svart sier at de har tilstrekkelig stillingsandel for å fylle rollen som politikontakt, gis det også uttrykk for at jobbavgrensningen er uklar, særlig hvis

politikontaktrollen utgjør en prosentvis andel av en stilling. Politikontaktoppgavene må ofte nedprioriteres fordi andre oppgaver er mer presserende.

Når det gjelder politiråd hadde mange kommuner politiråd også før reformen. Både politi- og kommunerepresentanter gir gjennomgående uttrykk for at ordningen fungerer godt. Det virker også som politikontaktrollen begynner å falle på plass. Etter ny kommunestruktur har 291 av 356 kommuner signert samarbeidsavtaler. De fleste av kommunene som ikke har signert er i prosess.

Se for øvrig mer om samhandling og kontaktflate mellom politiet og kommunene i kapitlene 2.4.3. og 2.4.4.

Etterretning er den mest krevende funksjonen

Hensikten med etterretningsfunksjonen er å gi et godt situasjonsbilde og god kunnskap om utfordringene lokalt. Politiets vurdering av det fremtidige trusselbildet har betydning for politiets innsats både når det gjelder beredskap, forebygging og straffesaker. Etterretning skal forankres

¹⁶ Wathne m.fl. *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum*. AFI-rapport 01-2019.

¹⁷ TFoU-rapport 2020:5 *Hvordan karakteriseres rollen som politikontakt i Trøndelag politidistrikt i forhold til resten av landet. Følgforskning av det kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom politi og kommuner i Trøndelag i perioden 2017-2020*.

som et bærende element i kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) og styrke kvaliteten på politiets tjenester.

I intervjuene kommer det fram at etterretning nok er den funksjonen som har kommet kortest. Dette bekreftes av den interne rapporteringen i politiet, ref. figur 9. Så langt opplever mange etterretning som én av mange nye og «byråkratiske» rapporteringsordninger som de i liten grad ser nytten av foreløpig. Alle er imidlertid positive til mer kunnskapsbasert politiarbeid.

2.2.2 Etterforskningsløftet er på vei, men det vil ta tid

Kvalitetsdelen av reformen dreier seg i stor grad om at politiet må jobbe på nye måter. Politiarbeid på stedet trekkes fram som den viktigste endringen i måten å arbeide på, selv om mange sier at de jobbet slik før også. Det nye er likevel at patruljerende personell i større grad har ansvar for den innledende etterforskningen, bl.a. støttet opp av digitale hjelpemidler for avhør og sporsikring. I tillegg er oppfølgingen av etterforskningsløftet med 48 timer obligatorisk årlig opplæring for alle etterforskere med på å sikre mer enhetlig etterforskning.

Som omtalt tidligere bidrar kvalitetsdelen av reformen til mer og bedre kompetanse på etterforskningssiden. Det gjelder særlig på de prioriterte og de mest alvorlige saksområdene. Ifølge intervjuene har imidlertid mange distrikter utfordringer knyttet til rekruttering av erfarne etterforskere på GDE-nivå. Det gjør at de strever med å opprettholde tilstrekkelig etterforskningskapasitet og kompetanse til å håndtere de litt mindre alvorlige sakene i GDEene.

I 2019 er forvaltnings- og utviklingsapparatet innen etterforskningsfeltet kommet opp og stå. Det innebærer at Riksadvokaten og POD er fagmyndighet på åtte forskjellige fagområder/metoder hvor det er etablert faggrupper. Politihøgskolen er fagkoordinator, mens Kripos og Økokrim er fagforvaltere. Dette tiltaket ble iverksatt i januar 2019. Etter Riksadvokatens oppfatning er det arbeidet som gjøres i faggruppene, hos fagforvalter og fagkoordinator, helt nødvendig for å sikre den erfarings og kunnskapsbaserte utviklingen som ønskes på etterforskningsfeltet.¹⁸

Statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene i 2019 er tydelige på at mye gjenstår selv om rapportene viser at etterforskningsfeltet er styrket noe siste år. Både politiarbeid på stedet og felles straffesaksinntak oppfattes som tiltak som bidrar til god etterforskning, særlig i initialfasen. Statsadvokatene peker imidlertid på at selv om flere distrikter har styrket etterforskningskapasiteten, er det mange unge etterforskere som krever mye opplæring og ledelse. Det går utover de mer erfarne etterforskernes kapasitet. I tillegg er det høy turnover, særlig gjelder det yngre etterforskere. Mange av de yngre etterforskerne venter på ledig stilling innen patruljeseksjonene. Det skyldes både at disse stillingene er bedre betalt når turnustillegg mv. regnes inn, og at de kanskje er mer i tråd med hva studentene forventet seg av oppgaver da de gikk ut av Politihøgskolen.

Statsadvokatene beskriver gjennomgående at dedikerte etterforskere og påtalejurister utfører mye godt arbeid. Men de bekrefter det vi også hører, at det er utfordringer knyttet til bemanningssituasjonen. Det går blant annet ut over tiltak som gjennomføring av tilbagemeldingsmøter, jf. kapittel 2.2.1. Påtalejuristene kan for eksempel til tider ha store utfordringer med tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre slike møter.

Statsadvokatene viser til at flere distrikter har jobbet aktivt med å få ned restansene. Stor innsats fra FSI bidrar også til at saker med lavere enn 3 måneder saksbehandlingstid går ned. Men

¹⁸ Riksadvokatens årsrapport 2019

Riksadvokaten påpeker også at samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid fortsatt er for høy og samlet oppklaringsprosent beskrives også som ikke tilfredsstillende. Ikke minst peker Riksadvokaten på at oppklaringsprosenten for vold- og seksuallovbrudd er for lav.

Ifølge informantene våre varierer hva som etterforskes med kapasitet og kompetanse. I spredtbygde strøk kan de ha kapasitet til å etterforske sykkeltyverier og annen mindre alvorlig kriminalitet, men det tar ofte (for) lang tid før politiet er på plass ved akutte hendelser. I større byer, derimot, henlegges sykkeltyverier automatisk, men både en og to patruljer kan være raskt på plass ved akutte hendelser.

2.2.3 Forebygging som primærstrategi er krevende å få til

Forebygging skal være politiets primærstrategi – på tvers av politiets virksomhetsområder og på alle nivåer i politiet. Dette gjenspeiles i ett av de fem målene i tildelingsbrevet fra JD til politiet. Ifølge POD er forebygging et begrep med ulikt innhold, avhengig av sammenhengen det brukes i. Det er fortsatt en betegnelse på et eget fagområde i politiet, men er også en betegnelse på en strategisk satsning, noe alle fagområdene i politiet skal strekke seg etter.

I årsrapporten for 2019 viser POD til at det er gjort et betydelig arbeid for å løfte det kunnskapsbaserte forebyggende arbeidet. I fjor ble det særlig jobbet med å iverksette kunnskapsbasert politiarbeid som arbeidsmetodikk. Det må også ses i sammenheng med arbeidet med etterretning, ref. kap. 2.2.1 og arbeidet opp mot kommunene, ref. kap. 2.2.1 og 2.4.3. Disse funksjonene skal videreutvikles i 2020 og henger sammen med arbeidet med å heve kvaliteten på funksjonene som næringslivskontakt og radikaliseringskontakt.

Politiet har også arbeidet med en revidert plan for det forebyggende arbeidet som skal ferdigstilles våren 2020. Planen skal følges opp av en implementeringsplan for perioden 2021-2023. Forebygging som primærstrategi har også vært tema under en todagers samling for alle ledergruppene i politidistriktene og særorgan i 2019.

Det har i tillegg vært en rekke innspillmøter hvor fokus har vært å få fram potensialet for styrket forebygging innenfor feltene etterretning, etterforskning/straffesak, politioperativt/beredskap, sivil rettspleie og forvaltning, ID-området, grense- og utlendingsforvaltning, trafikksikkerhet, kommunikasjon og ledelse. Hensikten med dette arbeidet har vært å anerkjenne og synliggjøre hvordan ulike fagområder i politiet virker sammen for å støtte opp under forebygging som primærstrategi.

I intervjuene gis det uttrykk for at mange synes det er uklart hvordan forebygging som primærstrategi kan og bør operasjonaliseres. Tradisjonelt sett har politiet ved forebygging konsentrert seg om informasjonsmøter, ungdomspatruljering, besøk på skoler og i barnehager og lignende. Og i sitt mål- og prioriteringsskriv for 2020 viser Riksadvokaten til at hurtig og betryggende etterforskning, tilpassede straffereaksjoner og andre reaktive tiltak som har allmen- og individualpreventiv virkning helt sentralt i en slik strategi, og at det vil være påtalemyndighetens primære og viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd. Fremtidens forebygging er alt dette og mer til. En realisering av framtidens forebygging forutsetter imidlertid endret forståelse av hva forebygging er og innebærer.

Representanter fra både politiet og kommunene sier at det er utfordrende å gjennomføre forebygging som primærstrategi. I prinsippet skal forebygging omfatte alt politiet gjør, inklusive patruljetjeneste, beredskapsarbeid og straffesaksbehandling behandling av forvaltningssaker mv.,

Det skal ikke avgrenses til skolebesøk og gjennomføring av bekymringssamtaler. I intervjuene pekes det på at det kanskje er særlig krevende for operasjonssentralene å greie å tenke og jobbe forebyggende. Ansatte i operativ tjeneste gir også uttrykk for at det til tider er vanskelig å prioritere forebyggende innsats i en travel hverdag.

I intervjuene kommer det også fram at mange opplever at forebyggende innsats usynliggjøres, bl.a. fordi det ikke er så lett å måle og «telle» forebyggende tiltak og aktiviteter. Det understrekes imidlertid at dette var utfordrende også før reformen og dermed ikke er en konsekvens av reformen. Men de sier også at mange nye og mer arbeidskrevende oppgaver og mer styring av patruljene gir mindre tid til tradisjonelle forebyggingsaktiviteter som skolebesøk, tilstedeværelse i lokalsamfunn mv. Der politikontaktfunksjonen er på plass og har funnet sin form, mener likevel mange at denne kompenserer for mer «tilfeldig» forebyggende innsats gjennom det operative arbeidet.

2.2.4 Kultur, holdninger og ledelse følges primært opp gjennom ulike ledelses- og kompetansetiltak

POD har konkretisert sitt oppfølgingsarbeid mht. kultur, holdninger og ledelse i følgende tre hovedpunkter:

1. Politiet må jobbe på nye måter
2. Politiet må være åpne og bidra til godt yringsklima
3. Politiet må bli bedre på ledelse og styring

På alle disse områdene har politiet intensivert innsatsen i de fire årene som er gått siden reformen ble iverksatt. Samtidig er dette områder som krever stadig vedlikehold og oppfølging.

I 2019 har hovedaktivitetene til politiet vært delt inn i ledelse, kompetanse og andre tiltak. De viktigste tiltakene har vært:

- Ledesetiltak for toppledergruppene som nå utvides til ledergrupper på nivå 2-4, mentoringprogram for alle distrikter og særorgan og utviklingsprogram for ledere i førstelinjen i Vest politidistrikt.
- Kompetanseplaner for etterforskningsløftet, utvikling av en kompetansestrategi for politiet og videreføring av arbeidet med digital læring.
- Innføring av nytt forbedringssystem der alle avvik rapporteres og behandles.

For å sikre god kjønnsbalanse i politiet ble det i 2016 utarbeidet en overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger. I løpet av planens periode (2017–2022) er målet 30 prosent kvinnelige ledere i politistillinger og 40 prosent kvinnelige ledere totalt.

For å nå målsetningen om kjønnsbalanse i lederstillinger har alle distrikter og særorganer utarbeidet egne tiltak som følges opp lokalt, i tillegg til sentrale tiltak som mentoring, rapporteringskrav og lederkontrakter. Som et resultat av dette arbeidet, er det en jevn økning de siste årene med en andel på 35 prosent totalt per 31.12.2019. I politistillinger er det et tilsvarende mønster med en økning fra 18 prosent i 2016 til 23 prosent i 2019.

Per 31.12.2019 var det 46 prosent kvinner i politiet. Tallet har de siste årene ligget stabilt høyt, som er en effekt av målrettet arbeid med rekruttering til Politihøgskolen. Opptaket i 2019 viste tidenes høyeste andel av kvinnelige søkere med 52,6 prosent av søkerne, opp fra 47,9 prosent i 2018. 49,5 prosent av de som ble tatt opp er kvinner.

Intervjuene viser at personalløpet ble en mer krevende prosess enn mange hadde tenkt seg på forhånd. Det var mange lederstillinger i spill og det tok lang tid og mye krefter å få de fleste på plass. I førstelinjen stilles det i noen grad spørsmål om det har blitt for mange ledere, koordinatore og bestillere, og for få til å «gjøre jobben». Reformen oppleves av mange som toppstyrt og representanter for førstelinjen gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få gjennomslag for informasjon om noe som ikke fungerer, når denne informasjonen skal gjennom mange ledernivåer.

Både fordi det tok tid å avklare egen rolle og fordi de har hatt svært begrenset tid og kapasitet til å utøve fag- og personalledelse, har seksjons- og førstelinjeledere, ifølge intervjuene, i liten grad hatt eller tatt en aktiv «reformrolle» så langt. Det blir mest administrasjon – for å få «kabalene til å gå opp».

Ansatte gir gjennomgående uttrykk for at de er fornøyd med nærmeste leder. Mange er imidlertid mindre fornøyd med ledelsen oppover i linjen. Inntrykket er at eventuell misnøye med ledelsen oppover ofte handler like mye om innholdet i og prioriteringene som følger av reformen, enn om selve ledelsen. Intervjuene viser også at mange av de nye distriktene og enhetene ikke har «satt» seg ennå. Det snakkes fortsatt mye om «oss og dem» - på distriktsnivå, på GDE-nivå og på tjenesteenhetsnivå.

2.2.5 Samarbeidet med de tillitsvalgte er positivt

Det holdes sentrale IDF-møter (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter) hver måned. Tjenestemannsorganisasjonene gir uttrykk for tilfredshet med at politidirektøren deltar på møtene og for at samhandlingen er inne i et godt spor. Samtidig gis det uttrykk for at det er mange saker, det kan være knappe frister og at alle organisasjonene ikke har like gode muligheter til forberedelser.

Det er nå mindre diskusjon om reform på IDF-møtene. Det er i liten grad vurdering av hvilke utfordringer politiet står overfor som en del av reformen og om det er behov for justeringer.

Lokalt hører vi at samarbeidet i stor grad fortsetter som før. Både fra ledelsen i distriktene og fra organisasjonene gis det uttrykk for at samarbeidet i hovedsak fungerer bra. Imidlertid er det flere tillitsvalgte, både sentralt og lokalt, som stiller spørsmål ved om HR-funksjonen har fått for stor innflytelse i organisasjonen. Flere peker på at politimesterne i for liten grad tar ansvar for beslutningene som HR-funksjonen formidler ut i organisasjonen. På den måten fratras personalledere muligheten til å drive god personalledelse. I et oppslag i Politiforum¹⁹ imøtegår syv politimestre disse påstandene og viser til at HR har en viktig rolle i det videre utviklingsarbeidet i politiet og at det krever et godt samarbeid mellom linjeledelse, HR, de ansatte og organisasjonene.

Tjenestemannsorganisasjonene sier også at flere arbeidstakere opplever uro og frustrasjon fordi de ikke synes de får utført polititjenestene slik de ønsker, jf. også AFI-undersøkelsen, eller fordi de er redde for arbeidsplassen sin. Det er særlig sivilt ansatte som bekymrer seg for arbeidsplassen sin.

¹⁹ Ikke skyt på pianisten. Politiforum 18. februar 2020

2.2.6 Mange IKT-tiltak, men de skjer spredt og lite helhetlig

Politiet arbeider fortsatt med en gradvis utvikling av bedre digitale tjenester, systemer og prosesser. Politiets IT-tjenester (PIT) leverer IT-tjenester på bestilling fra POD. De var ca. 350 årsverk i snitt i 2016 og er nå over 500 årsverk. De utvikler, drifter og forvalter mer enn hundre systemer til over 17 000 ansatte i politiet, Tollvesenet, Kriminalomsorgen og Den høyere påtalemyndighet.

Flere tiltak er gjennomført eller startet opp i 2019. Det gjelder blant annet en sentral løsning for lagring av lyd- og billedavhør og et sentralt mottak for bearbeiding og bruk av digitale spor og beslag i forbindelse med overgrep mot barn. Det arbeides også med en løsning for sikker digital anmeldelse på nett, og ny våpenforvaltning, men disse er ikke ferdigstilt og på plass enda.

NC3 (Nasjonalt Cyberkriminalitetssenter) er en organisatorisk enhet i Kripos som ble etablert i januar 2019. Senteret utvikler metoder og gir bistand til politidistriktene samt etterforsker egne saker innen cyberkriminalitet. Alle politidistriktene har utpekt leder for DPA (digitalt politiarbeid), men organiseringen er ulik i distriktene. De fleste distriktene har organisert arbeidet i seksjon eller avsnitt, mens noen få har organisert DPA som del av kriminalteknisk enhet. Alle distriktene har også «politipatrulje på nett» under etablering.

Når det gjelder tjenester fra PIT klager ansatte ute i organisasjonen mindre nå enn i oppstarten av reformen. Det skyldes mer stabile løsninger og at nye tjenester gradvis kommer på plass. Ansatte har fått mer og bedre mobilt utstyr som gjør tilgang til de ulike systemene lettere, muliggjør overføring bilder og lydopptak, nye kartsystemer mv.

I intervjuene kommer det likevel fram at politiet fortsatt henger etter på IT-siden, både mht. digitale tjenester overfor innbyggerne og mht. løsninger for å jobbe mer effektivt. Ulike deler av politiet loggfører og registrerer saker i ulike registre.²⁰ Og tjenestemenn og -kvinner har ulik digital kompetanse.

Nettpatruljene får god omtale, men begrensninger i åpningstid og innhold, gjør at de ikke får den effekten de kunne hatt. Tiltak som f.eks. digital straffesaksbehandling får også god tilbakemelding. Men det sies samtidig også at hele straffesakskjeden må digitaliseres.

Kompetanse til å kunne møte utviklingen i digital kriminalitet er kanskje den kompetanseutfordringen som nevnes oftest av våre informanter. Og da er det både kompetanse til å møte digital kriminalitet og mangelfull digital kompetanse blant ansatte som tas opp. Informantene sier at digitalisering utgjør et stort potensial både i oppgaveløsningen og i oppklaringen av kriminalitet, men at det er krevende å finne ut hvordan de skal gripe det an. Det vises også til at politiet og politiansatte er av den gamle skolen og ikke har tilstrekkelig forståelse for digitalt politiarbeid. Noen er derfor særlig opptatt av å få mer dedikert digital kompetanse inn i PODs og politimesternes ledergrupper.

²⁰ Ref. bl.a. Hordaland statsadvokatembeters inspeksjonsrapport av FSI i Vest pd fra desember 2019

2.2.7 Sentraliserte fellestjenester er på plass, men misnøye med driftstjenestene

Politiet står overfor store utfordringer knyttet til økte husleier, bl.a. på grunn av utviklingen i markedspriser, behov for større og mer sentralt beliggende lokaler, økte krav til fysisk sikring og til informasjonssikkerhet mv. Samlet sett reduserer det økonomiske handlingsrommet fram i tid.

I likhet med mange andre offentlige og private etater og selskaper har politi- og lensmannsetaten sentralisert viktige fellesfunksjoner i Politiets fellestjenester (PFT), fra 2019 også i DFØ. PFT har ansvar for anskaffelser, materiell og logistikk, eiendom og lønn- og regnskapstjenester. PFT har økt antall årsverk fra 137 i snitt i 2016 til om lag 350 årsverk i 2019. PFT forvalter, drifter og gir servicetjenester til 400 bygg med 740 000 m² leid areal fordelt på 500 leiekontrakter. Politiets nettbutikk omsetter for om lag 350 MNOK årlig i politioperativt materiell og kjøretøyer. De er etatens sentrale anskaffelsesfunksjon og forvalter om lag 1500 rammeavtaler totalt.

PFT har beregnet at gevinster innen eiendom vil akkumulere seg til om lag 240 millioner kroner fram til 2025 og at anskaffelser vil gi en innsparing på vel 130 millioner kroner per år.²¹ Fram til 2020 har PFT gjennomført driftstiltak som samlet medfører en kostnadsbesparelse på vel 90 MNOK i perioden 2016-2019. Gevinstene er dels budsjettgevinster og dels kostnadsunnngåelser.

Regnskapsfunksjonen leverer et felles regnskap for hele etaten, og en strukturert internkontroll på området som Riksrevisjonen har klassifisert som «god». Lønnsfunksjonen i PFT standardiserer anvendelsen av regelverket på lønns- og personalområdet og sikrer likere prosesser. Samlet sett har dette bidratt til en profesjonalisering og kvalitetsheving på mange av fellesfunksjonene.

Det klages fortsatt i politidistriktene på de driftsmessige tjenestene fra PFT. Særlig på tjenesteeenhetsnivå oppleves de nye systemene som unødvendig tungvinte og ressurskrevende. Ressursene som tjenesteenhetene tidligere brukte til denne typen tjenester er overført til PFT, men de må fortsatt bruke ressurser på dette. Selv om etaten i stort får gevinster av endringene, opplever ikke den enkelt tjenesteenhet at gevinstene kommer dem til gode. De opplever heller ulemper ved at de må bruke ledelseskapasitet på å etterspørre og bestille tjenester eller bruke egne ressurser for å kompensere for mangler ved de sentrale systemene.

2.3 Politiets produksjon og produktivitet er ikke vesentlig endret fra 2018

Både overordnet mål for reformen og flere av de seks effektmålene handler om endringer i interne produkter, prosesser og resultater. I dette kapittelet gjengis derfor funn knyttet til resultater og interne effekter i politiet. Innledningsvis presenteres kort utviklingen i anmeldte lovbrudd fordelt på kriminalitetstyper.

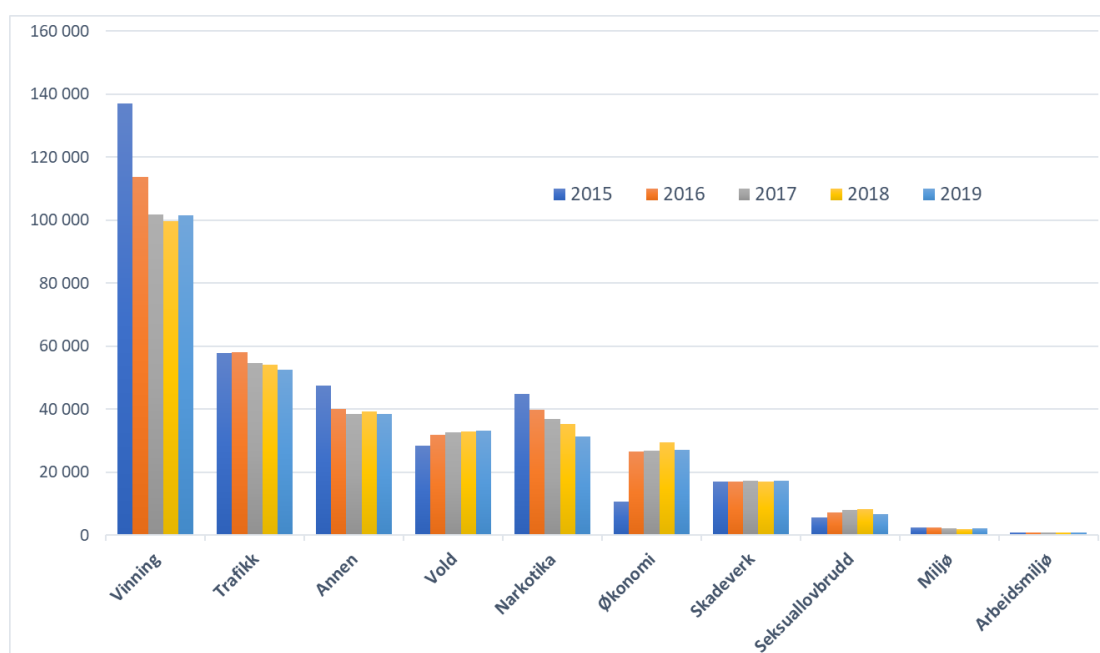


²¹ Presentasjon av PFT.

2.3.1 Anmeldte lovbrudd går ned og kriminalitetsbildet endrer seg

Totalt antall anmeldte lovbrudd gikk ned med 2,4 prosent fra 318 566 lovbrudd i 2018, til 310 821 i 2019. Relativt sett har nedgangen vært størst for seksuallovbrudd, narkotika, økonomi og arbeidsmiljøkriminalitet, jf. figur 11.

Innenfor hver av disse kategoriene er det underkategorier. Når det gjelder seksuallovbrudd skyldes nedgangen bl.a. færre saker knyttet til overgrepsmateriale, seksuelle overgrep mot barn og færre store nettsaker. Når det gjelder narkotikalovbrudd har nedgangen vært særlig stor for lovbrudd knyttet til bruk, besittelse og mindre alvorlige narkotikalovbrudd, mens anmeldelser av grove narkotikaovertridelser har økt med to prosent. Den relativt største veksten i anmeldte lovbrudd har kommet på miljøområdet der det ble anmeldt 11 prosent flere saker i 2018 enn i 2019. Også for vinning, vold og skadeverk har antall anmeldelser økt noe sammenlignet med 2018.



*I forbindelse med innføring av ny straffelov i oktober 2015 ble enkelte lovbrudd tilordnet en annen kriminalitetstype enn tidligere

Figur 11 Utvikling i antall lovbrudd etter kriminalitetstype, 2015-2019* (Kilde: Stasak/JUS065)

Fra 2015 til 2019 er totalt antall anmeldte lovbrudd redusert med 12 prosent. Det er særlig nedgangen i anmeldte vinningslovbrudd og narkotikalovbrudd som slår ut, jf. figur 11. Antall anmeldte lovbrudd i disse kategoriene er redusert med henholdsvis 26 og 30 prosent fra 2015 til 2019 eller knapt 50 000 lovbrudd. I den samme perioden har anmeldte voldslovbrudd økt med 16 prosent og antall anmeldte seksuallovbrudd med 18 prosent.

Gitt at antall anmeldte saker gir et «riktig» bilde av utviklingen, viser Strasak-rapporten at kriminalitetsbildet har endret seg fra 2015 til 2019. Mens 39 prosent av anmeldelsene i 2015 gjaldt vinning og 13 prosent narkotika, er tilsvarende andeler i 2019 henholdsvis 33 og 10 prosent. Og mens volds- og seksuallovbrudd til sammen utgjorde 9,6 prosent i 2015, utgjorde de 13,2 prosent i 2019. Med det samme forbeholdet, viser anmeldingsstatistikken også at kriminalitetsbildet også varierer med distrikt. Mens 42 prosent av anmeldelsene i Oslo gjaldt vinning og bare én prosent seksuallovbrudd, var tilsvarende tall for Finnmark 17 og tre prosent.

Riksadvokaten viser i sin årsrapport for 2019 til disse endringene i den registrerte kriminaliteten, men sier samtidig at målt i ressurs- og kompetansebehov for politiets etterforsknings- og påtalegrupper, mer enn oppveies fallet i den registrerte vinningskriminaliteten av økningen innen seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner, alvorlig voldskriminalitet og internettbasert kriminalitet. Riksadvokaten mener det derfor vil være forfeilet å slutte at et synkende antall anmeldelser fordrer mindre ressurser til straffesaksbehandlingen.

2.3.2 Positiv utvikling på restansesiden, uendret gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Nøkkeltallene i tabell Tabell 2 er hentet fra Politiets årsrapport og fra Strasak-rapporten for 2019. Se disse for mer detaljert informasjon.²²

I 2019 ble det påtaleavgjort vel 316 000 saker. Av dem ble knapt 150 000 saker oppklart. Antall påtaleavgjørelser ble redusert med 2,5 prosent fra 2018 til 2019. Det tilsvarer en oppklaringsprosent på 50,9 i 2019, vel én prosent lavere enn i 2018.²³ Oppklaringsprosenten har økt for tre av de ti kriminalitetstypene (økonomi, miljø og arbeidsmiljø) og avtatt for de resterende sju. Oppklaringsprosenten på narkotika er redusert med 11 prosent for narkotikasaker og med fem prosent for trafikk, annen, vinning og seksuallovbrudd.

Tabell 2 Nøkkeltall, politiets tjenesteproduksjon (Kilde: Strasak-rapporten for 2019)

| | Resultat 2019 | Endring 2018-19 | Endring 2015-19 |
|--|---------------|-----------------|-----------------|
| Påtaleavgjorte lovbrudd | 316 377 | -2,5 % | -12,4 % |
| Oppklarte påtaleavgjorte lovbrudd | 149 497 | -5,1 % | -18,2 % |
| Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker | 102 dager | +1 dag | +7 dager |
| Ikke påtaleavgjort, totalt | 69 601 saker | -2 215 saker | -3 643 saker |
| Ikke påtaleavgjorte restanser, eldre enn 3 mnd. | 39 188 saker | -1 547 saker | +1 773 saker |
| Påtaleavgjort, ikke rettskraftig | 82 034 saker | -3226 saker | -6 549 saker |
| Påtaleavgjorte, ikke rettskraftige restanser, eldre enn 3 mnd. | 70 454 saker | -2 281 saker | -4 881 saker |

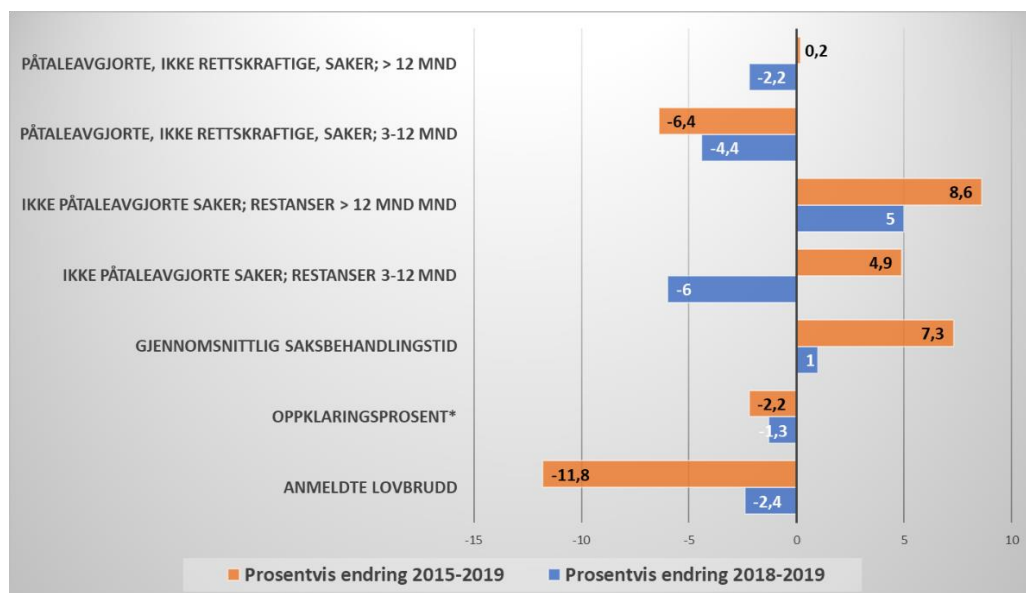
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker har gått ned fra 77 dager i 2018 til 75 dager i 2019. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker har økt fra 101 dager i 2018 til 102 dager i 2019.

²² Disse er ikke offentliggjort per mars 2020.

²³ Ved beregning av oppklaringsprosent trekkes saker med noen avgjøringskoder ut. Det gjelder eksempelvis henleggelse fordi anmeldelsen vurderes å være åpenbart grunnløs, anmeldte forhold ikke rammes av straffeloven mv.

Figur 12 viser prosentvise endringer fra 2018 til 2019 (blå søyler) og fra 2015 til 2019 (oransje søyler) for noen nøkkeltall. Den kraftige nedgangen i anmeldte lovbrudd fra 2015 til 2019 skyldes særlig nedgang i anmeldte vinningslovbrudd, men også færre anmeldte trafikk-, narkotika- og andre lovbrudd, jf. kapittel 2.5.2.

Som det fremgår av figuren har det vært en nedgang fra 2018 til 2019 i flere av restansekategoriene. Restanser eldre enn 12 måneder har imidlertid økt med 5 prosent fra 2018 til 2019. Vel halvparten av disse restansene er økonomi-, volds- eller seksuallovbrudd.



Figur 12 Prosentvis endring i utvalgte nøkkeltall (Kilde: Strasak-rapporten for 2019)

Når det gjelder endringer fra 2015 til 2019 er det færre restanser i kategoriene påtaleavgjorte, ikke rettskraftige saker som er 3-12 mnd. gamle og ikke påtaleavgjorte saker som er mer enn 12 mnd. gamle. Antall påtaleavgjorte, ikke-rettskraftige saker som er 3-12 mnd. gamle, har avtatt med 6,4 prosent i forhold til 2015. Antall påtaleavgjorte, ikke-rettskraftige saker, som er mer enn 12 mnd. gamle, er på samme nivå i 2019 som i 2015.

Totalt antall saker i den sivile rettspleien på grunnplanet økte med knapt to prosent fra 2018 til 2019. Forliksklager og gjeldsordninger økte med henholdsvis 13 og 14 prosent.

Med unntak av en 18 prosents nedgang i antall tvangsmessige uttransporteringer, var det ikke vesentlige endringer i omfanget av andre forvaltningssaker.²⁴

2.3.3 Den tunge beredskapen er prioritert

Uten tvil har det vært stor oppmerksomhet om den «spissede» beredskapen i politiet siden 22. juli. Det er gitt store bevilgninger til nytt sentralt beredskapssenter, tre nye politihelikoptre er i operativ drift og trening på spissede operasjoner har økt. Generelt gis det uttrykk for at beredskapen er blitt mer målrettet. Det vises bl.a. til økt profesjonalitet i forbindelse med større, akutte hendelser som cruiseskip-ulykken i Hustadvika og fregattforliset i Øygarden.

²⁴ Ref. Politiets årsrapport 2019

Det trekkes også fram at erfaringene er gode for de av distriktene som har etablert felles nødsentral med brann eller med både brann og helse (Nordland). Samarbeid med andre etater knyttet til A-kriminalitet trekkes også fram som positivt av de som har erfaring med dette.

I intervjuene oppleves satsingen på beredskap i utgangspunktet som positivt. Flere viser til at «ressursene nå i større grad finner hverandre». Mange opplever likevel at baksiden av denne satsingen innebærer at prioriteringen av ressurser og oppdrag blir strengere. Når det gjelder ekstraordinære hendelser, hendelser der liv er direkte truet og/eller der det er umiddelbart behov for innsats fra politiet, har ikke responstidene endret seg vesentlig de siste årene, jf. politiets responstidsmålinger²⁵ og kapittel 2.4.1. Når det gjelder mindre alvorlig kriminalitet og hendelser, ofte omtalt som «mengdesaker» eller «hverdagskriminalitet», tyder medieoppslag og tilbakemeldinger fra kommuner og lokalt tjenestepersonell på at den prioriteres i mindre grad enn før.

Større vaktregioner og geografiske driftsenheter gir i utgangspunktet større fleksibilitet, men mange sier at den viktigste forutsetningen for å utnytte dette – flere patruljer – ikke er på plass. Noen viser også til at operasjonssentralene blir strengere med hensyn til hvilke oppdrag som blir prioritert og at flåtestyringen innebærer at patruljene blir mer strategisk plassert med tanke på hvilke hendelser som kan oppstå.

2.3.4 Politiledelse er mer styring enn ledelse

Ifølge Rune Glomseths undersøkelse blant 16 toppledere i politiet, jf. også kapittel 2.3.3, har det skjedd en betydelig profesjonalisering av ledelse, ledelsesprosesser og styring i politiet de siste årene. Styringen oppfattes som sterkere, tydeligere og mer profesjonell. Bevisstheten om ledelse er økt samtidig som kravene til ledere har økt.

De samme topplederne mener også at politimesterrollen er blitt mer krevende og mer konsentrert om virksomhetsstyring. På samme tid er den blitt fjernere fra medarbeiderne og den politifaglige aktiviteten. Læring og utvikling blir heller ikke fulgt opp av ledere på alle nivåer. De prioriterer ikke læring på grunn av tidspress og/eller fordi de mangler kompetanse på hvordan dette skal gjøres. Mange toppledere legger vekt på manglende organisering, systematikk og planer når de beskriver hvorfor de ikke har fått dette godt nok til.

Dette bekreftes også av arbeidet Cathrine Filstad m.fl. har gjort.²⁶ De finner at ledelsen av reformen har vært dominert av styring, heller enn ledelse, noe som kanskje har vært nødvendig i en så stor reform hvor alle endringene skjer parallelt. Samtidig mener forskerne at selve styringen av reformen har bidratt til mye negativitet og motstand mot reformen. Etter deres mening har den sterke styringen gått på bekostning av gode arbeidsprosesser og det å skape mening om hvordan endringene skulle implementeres.

²⁵ Ref. www.politiet.no

²⁶ Cathrine Filstad: Politiledelse og ledelse av nærpoltireformen, 2020

2.4 Lite målbare bruker- og samfunnseffekter så langt

Et trygt og sikkert samfunn og et operativt, synlig og tilgjengelig politi er sentrale mål for reformen. Dette kapitlet omhandler funn og data knyttet til resultater og effekter som kan si noe om disse og avledede mål.

Samfunnseffekter er effekter som innvirker på sentrale verdier, holdninger og utviklingstrekk i samfunnet rundt oss selv om de kanskje ikke «treffer» den enkelte bruker eller målgruppe direkte.

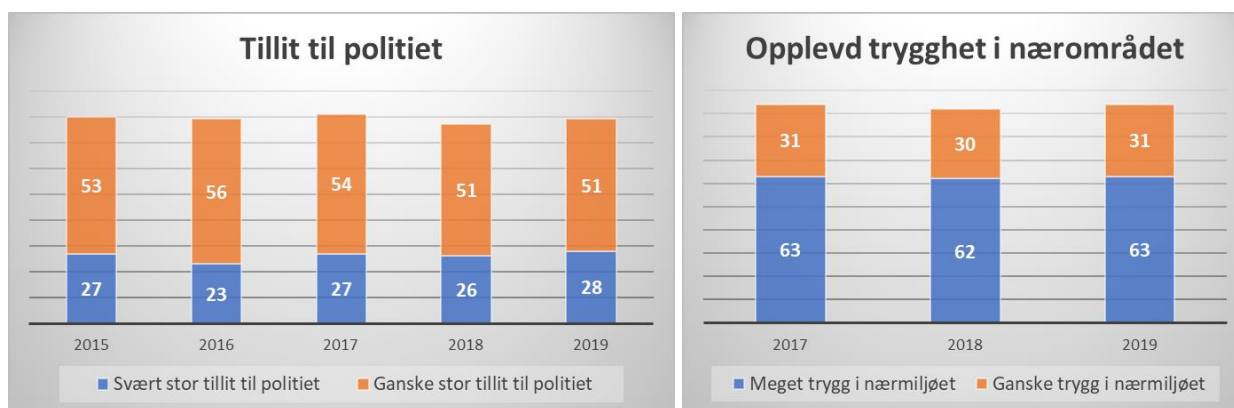


2.4.1 Innbyggernes tillit til politiet er økt fra 2018

I Politiets innbyggerundersøkelse for 2018 sier 79 prosent av de som har svart at de har ganske eller svært stor tillit til politiet, jf. figur 16.²⁷ Det er to prosentpoeng opp fra 2018, men fortsatt to prosentpoeng lavere enn i 2017. Andelen av innbyggerne som har svært stor tillit til politiet har økt fra 26 til 28 prosent, mens andelen som har ganske stor tillit er den samme som i 2018, 51 prosent.

Befolkningens tillit til politiet, målt som summen av de som har svært stor eller ganske stor tillit til politiet, er høyest i Oslo, 84 prosent, og lavest i Finnmark, 70 prosent. Tilliten har økt i åtte av de tolv politidistriktene fra 2018 til 2019 og gått noe ned i de resterende fire distriktene. Tilliten har økt mest i Sør-Vest, fra 72 til 80 prosent, og gått mest ned i Sør-Øst, fra 78 til 73 prosent.

Hvis vi ser på utviklingen de siste fem årene, dvs. fra før reformen ble iverksatt (2015) er det relativt små variasjoner i den målte tilliten, jf. figur 13.



Figur 13 Tillit til politiet (2015-2019) og opplevd trygghet i nærområdet (2017-2019). Prosent. (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2019)

Undersøkelsen viser også at folk generelt føler seg trygge, jf. figur 13. Hele 94 prosent svarer at de føler seg meget eller ganske trygge. Det er to prosentpoeng opp fra 2018 og på samme nivå som i 2017. Opplevd trygghet varierer bl.a. med demografiske kjennetegn, tidligere kontakt med politiet mv. I snitt opplever folk i Agder størst trygghet og folk i Trøndelag minst, men her er det relativt små forskjeller.

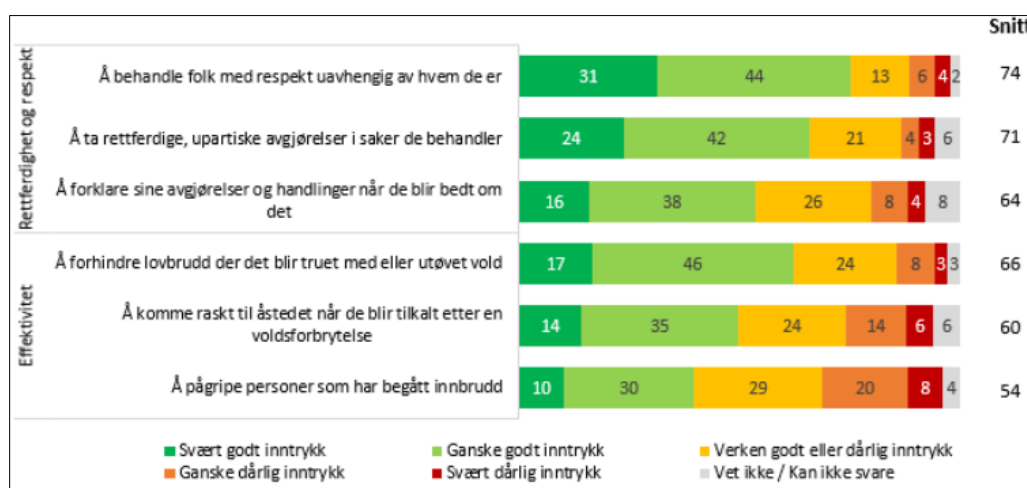
Innbyggere med lav utdanning, innbyggere som har hatt kontakt med politiet eller vært utsatt for kriminalitet og innbyggere som ikke synes at politiet er regelmessig synlig i lokalområdet der de

²⁷ Politidirektoratet/Kantar (2020): *Politiets innbyggerundersøkelse 2019*

«bor og ferdes», er mindre trygge enn gjennomsnittet. Tilsvarende er kvinner noe mindre trygge enn menn og unge innbyggere noe mindre trygge enn eldre.

Som i 2018 vurderes politiet best med hensyn til å behandle folk med respekt, ta upartiske avgjørelser i saker de behandler og forhindre lovbrudd der det blir truet med eller utøvd vold, jf. figur 14. På alle områdene med unntak av å komme raskt til åstedet, vurderes politiet noe høyere i 2019 enn i 2018. Andelene som har et ganske eller svært dårlig inntrykk er ikke endret vesentlig

Når det gjelder å komme raskt til åstedet når politiet blir tilkalt etter en voldsforbrytelse, har fem av ti et svært godt eller ganske godt inntrykk av politiet og nesten tre av ti et ganske dårlig eller svært dårlig inntrykk. Andelen som har et dårlig inntrykk er noe høyere i 2018 enn i 2019.



Figur 14 Inntrykk av politiet på ulike områder. (Kilde: Politiets innbyggerundersøkelse 2019)

Difi gjennomførte også en innbyggerundersøkelse i 2019.²⁸ Denne undersøkelsen måler omdømmet til ulike offentlige tjenester med to års mellomrom.²⁹ Ifølge undersøkelsen har politiet litt dårligere omdømme i 2019 enn i 2017. Omdømmemessig rangeres de som nummer ti av 13 statlige tjenesteområder.

I intervjuene kommer det fram at økt tilbud om polititjenester på nett er sterkt etterspurt. Særlig kommuner med litt reisevei til nærmeste tjenesteenhet synes det er tungvint å måtte møte opp fysisk for å anmelde hærverk og innbrudd på kommunal eiendom.

Responstidene er stabile

Mål og krav til responstid gjelder for hasteoppdrag, dvs. oppdrag der liv er truet og/eller det er behov for umiddelbar hjelp fra politiet.³⁰ I 2019 hadde politiet vel 21 000 hasteoppdrag. Samlet sett har ikke politiet innfridd kravene til responstid, jf. Tabell 3. Det er imidlertid en marginal forbedring i forhold til resultatene i 2018.

²⁸ Difi-rapport 2019:8 *Innbyggerundersøkelsen 2019 Hva mener innbyggerne?*

²⁹ Difis innbyggerundersøkelse er delt i to. Innbyggerdelen går ut til et tilfeldig utvalg på 40 000 innbyggere. Brukerdelen til de som oppgir at de har erfaring med en eller flere av fem utvalgte landsdekkende statlige tjenester (NAV, skatteetaten, Lånkassen, politiet og sykehus) i innbyggerdelen.

³⁰ Det er fastsatt nasjonale krav om hvilken responstid politiet skal holde seg under i 80 % av oppdragene (80 prosentil). Det er videre fastsatt mål om hva respnstiden for 50 % av hasteoppdragene skal være.

Tabell 3 Nasjonale resultater responstid 2019, i hele minutter (Kilde: Politiets årsrapport 2019)

| Antall, krav og resultat | 20 000 innbyggere eller mer | 2 000 – 19 999 innbyggere | Mindre enn 2 000 innbyggere | Sum |
|--------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------|
| Antall hasteoppdrag | 10 848 | 2 889 | 7 377 | 21 114 |
| Mål median | 7 | 10 | 16 | |
| Resultat median | 8 | 11 | 16 | |
| Krav 80 prosentil | 11 | 19 | 30 | |
| Resultat 80 prosentil | 12 | 19 | 31 | |

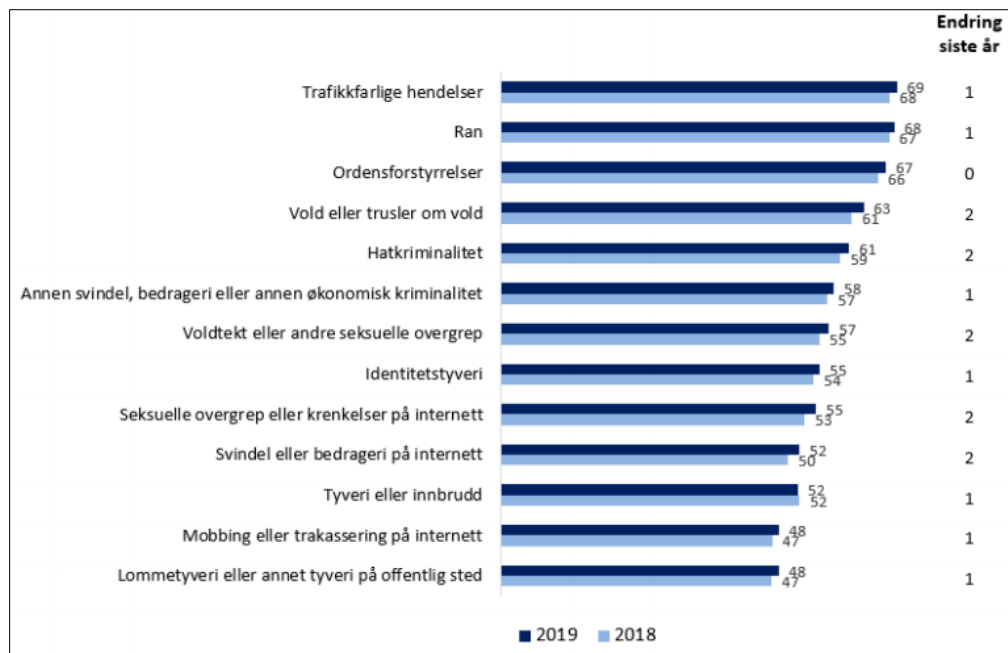
Krav til maks ventetid ved telefonhenvendelser innfris

På nasjonalt nivå, målt som gjennomsnitt, besvarte politiet nesten 98 prosent av alle telefonhenvendelser på nødnummeret 112 innen 20 sekunder. Det er nesten tre prosentpoeng høyere enn resultatkravet på 95 prosent og 1,2 prosent høyere enn 2018.

Ikke alle kommunerepresentantene vi har snakket med er like fornøyde med tilgjengelighet på telefon, det gjelder særlig 02800, men vi hører mindre om det nå enn for en tid tilbake.

Innbyggerne har minst tiltro til politiets evne til å løse nettkriminalitet

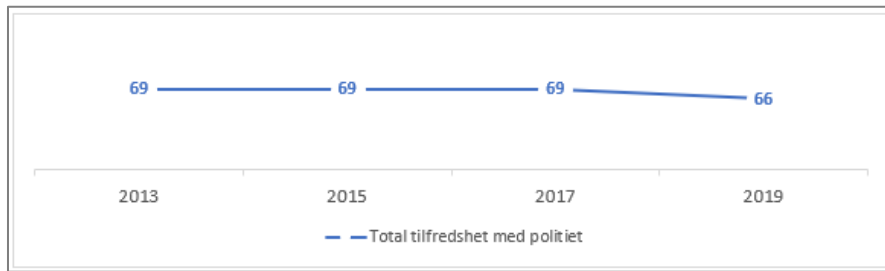
Folk bekymrer seg mest for svindel og bedrageri på internett, trafikkfarlige hendelser og identitetstyveri (31-35 prosent) og minst for voldtekt eller seksuelle overgrep (6 prosent). De har størst tiltro til politiet når det gjelder å håndtere trafikkfarlige hendelser, ran og ordensforstyrrelser – og minst tiltro når det gjelder lommetyverier eller andre tyverier på offentlig sted og mobbing eller trakassering på internett. Tiltroen har imidlertid økt noe innenfor alle kategorier unntatt tyveri/innbrudd sammenlignet med 2018, jf. figur 15.



Figur 15 Politiets håndtering av ulike oppgaver. Snittskår³¹ 2018-2019. Kilde: Politiets innbyggerundersøkelse 2019

³¹ Snittskår er beregnet ved å gi de fem svaralternativene en avtakende verdi («meget godt»=100, «ganske godt»=75 «meget dårlig»=0). «Vet ikke/kan ikke svare» er holdt utenfor

Difis innbyggerundersøkelsen indikerer imidlertid at den totale brukertilfredsheten³² med politiet, har avtatt noe fra 2017 til 2019, jf. figur 16.



Figur 16 Brukernes totale tilfredshet med politiet. N=450. Kilde: Difis innbyggerundersøkelse 2019/Brukerundersøkelsen

Nedgangen er særlig stor mht. ventetider, åpningstider og muligheter for å komme i kontakt med ansatte som kan svare på spørsmål/gi saksopplysninger. Vi har ikke snakket med publikum og folk flest. Både representanter fra kommunene og avisartikler, ref. Retrieversøkene, understøtter imidlertid funnene fra Difis/DFØs innbyggerundersøkelse mht. åpningstider, tilgjengelighet mv. for ulike typer sivile saker (pass, våpen mv.).

2.4.2 Ulike oppfatninger av hvordan politiet best ivaretar samfunnsoppdraget sitt

Politiansatte har tro på at kompetanseheving og bedre og likere saksbehandling og etterforskning av «like» saker, gir økt rettssikkerhet. Det gjelder i hvert fall når nye rutiner og strukturer får «satt seg». Dette bekreftes også av statsadvokatenes inspeksjonsrapporter av felles straffesaksinntak (FSI) i sju distrikter. Mange av dem konkluderer med at selv om det fortsatt er et potensial for forbedringer, er det blitt en langt mer ensartet behandling av sakene uavhengig av hvor i distriktene sakene oppstår.

Alle vi snakker med i politiet er opptatt av og enig i «samfunnsoppdraget». De kan imidlertid ha litt ulike oppfatninger av hvordan det best kan løses – ofte preget av hvor i organisasjonen de er eller hvilke oppgaver og tjenester de har ansvar for. Mange GDE-ansatte er, i likhet med mange kommunale representanter, særlig opptatt av at synlig tilstedeværelse og at løsning av hverdagskriminalitet er viktig i et forebyggingsperspektiv og for folks opplevde tillit og trygghetsfølelse. Mange er også opptatt av at det gjøres for lite for å hindre bruk av narkotika i ungdomsmiljøer.

Politifolk vi har intervjuet, sier at reformen nok har ført til bedre kvalitet på tjenestene som ytes, og også at behandlingen og etterforskningen av alvorlige saker har blitt bedre og likere. Vi hører tilsvarende at obligatorisk årlig opplæring, politiarbeid på stedet og felles straffesaksinntak på ulike måter bidrar til bedre kvalitet på og likere etterforskning av straffesaker. Samtidig gis det uttrykk for at nedprioritering av mindre alvorlig kriminalitet er blitt mer vanlig. Mange på operativt nivå er ikke enige i denne prioriteringen.

³² «Den totale brukertilfredsheten med politiet» er beregnet som gjennomsnittet av svarene på:

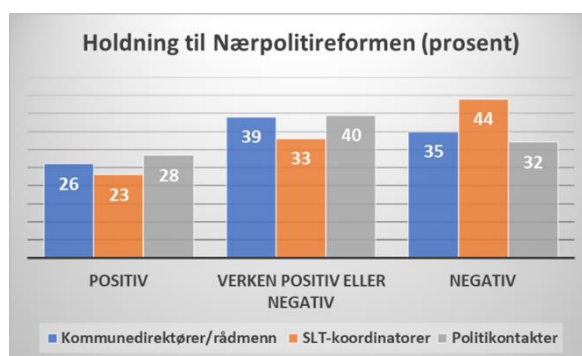
- Tenk tilbake på de erfaringene du har med politiet. Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med politiet?
- I hvilken grad pleier politiet å innfri dine forventninger?
- Tenk deg et ideelt politi. Hvor nær opp til dette idealet er politiet?

Ansatte på FDE-nivå er selvsagt også opptatt av at endringer i samfunnsstrukturer og nye kriminalitetsformer, i kombinasjon med begrensede ressurser, krever økt satsning på prioriterte områder som vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep på nettet mv. Men de mener samtidig at politiets beredskapssevne og den faktiske tryggheten til befolkningen, har mer med tilgjengelige og fleksible ressurser å gjøre, enn med tjenestestedsstrukturen.

2.4.3 Kommunene er skeptiske til reformen, særlig til politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet

Mange, både i førstelinjen i politiet og i kommunene, gir uttrykk for at de er skeptiske til reformen som sådan. Det skyldes bl.a. at de er bekymret for at et mer sentralisert politi medfører mindre lokalkunnskap og tilstedeværelse, og at dette vil redusere politiets beredskapssevne og forebyggende innsats. Disse synspunktene bekreftes av Retrieverundersøkelsen og svarene på spørreundersøkelsene til kommunedirektører og SLT-koordinatorer.

Figur 17 Generell holdning til Nærpolitireformen. Prosent. (Kilde; Difis/DFØs spørreundersøkelse til rådmenn/kommunedirektører og SLT-koordinatorer)

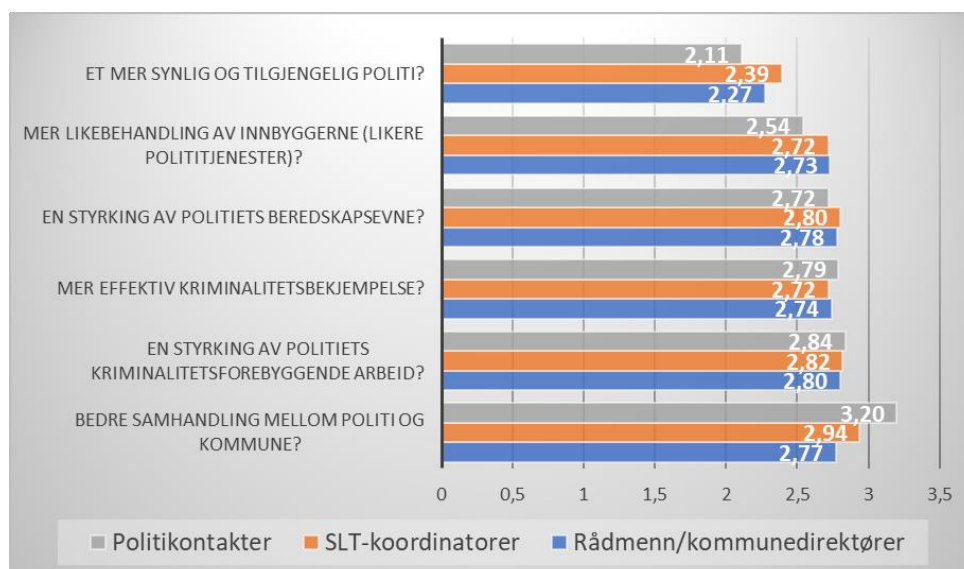


Spørreundersøkelsen til kommunene viser at bare om lag en fjerdedel av rådmennene og SLT-koordinatorer har en positiv holdning til nærpolitireformen, jf. figur 17. Politikontaktene er litt mer positive enn de andre gruppene. Mens om lag en tredjedel av kommunedirektørene og politikontaktene er negative, svarer mer enn 40 prosent av SLT-koordinatorer at de har en negativ holdning.³³

Respondenter fra kommuner der lensmannskontoret er lagt ned som følge av reformen er gjennomgående mer negative enn respondenter fra andre kommuner. Og respondenter som sier de er positive til reformen, er mer positive enn de andre som har svart.

I spørreundersøkelsene til kommunedirektører og SLT-koordinatorer spurte vi også om hvilke erfaringer respondentene har med reformen så langt, jf. figur 18 som viser rådmenn/kommunedirektørers, SLT-koordinatorers og politikontakters gjennomsnittlige vurderinger av noen mulige effekter av reformen. Generelt er det en relativt sterk samvariasjon mellom holdning til reformen og vurderingen av mulige effekter. Det må det tas hensyn til i tolkningen av svarene.

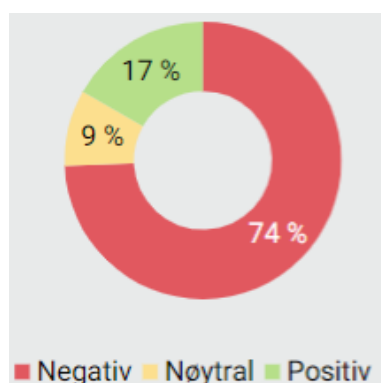
³³ Gjennom strukturdelen av reformen ble lensmannskontorer slått sammen eller nedlagt, og man gikk fra 340 til 225 tjenestesteder. Om lag 34 prosent av kommunene mistet sitt lokale lensmannskontor. 68 av rådmennene og 38 av SLT-koordinatorer svarte at lensmannskontoret i deres kommune var blitt nedlagt. Omregnet til prosenter betyr det at 41,5 prosent av kommunedirektørene oppga at lensmannskontoret i deres kommune er nedlagt, mens 30,2 prosent av SLT-kontaktene oppga det samme.



Figur 18 Svar på spørsmål om i hvilken grad Nærpolitireformen har medført ulike typer effekter. Gjennomsnitt på skala der 1 tilsvarer «i svært liten grad, 3 «i verken stor eller liten grad» og 5 «i svært stor grad» (Kilde Difi og TFoUs spørreundersøkelser)

Mens rådmenn/kommunedirektører, relativt sett, er mest fornøyd med sterkere fagmiljøer, er SLT-koordinatorer og politikontaktene mest fornøyd med bedre samhandling mellom stat og kommune. Politikontaktene er tydelig mer positive enn SLT-koordinatorer.

Ut over samhandlingseffekten, har de tre gruppene noenlunde like vurderinger av de ulike effektene. For alle effekter svarer om lag 20-40 prosent at de verken i stor eller liten grad synes reformen har hatt noen av de etterspurte effektene. De er gjennomgående litt skeptiske mht. om reformen gir likere tjenester, styrket beredskapsevne i politiet, mer effektiv kriminalitetsbekjempelse eller styrket kriminalitetsforebyggende arbeid. De er litt mer skeptiske til at reformen medfører mer likebehandling av innbyggerne (likere polititjenester). Og de er mest skeptiske til om politiet er blitt mer synlig og tilgjengelig. «Et mer synlig og tilgjengelig politi» får lavest vurdering av alle de tre gruppene.



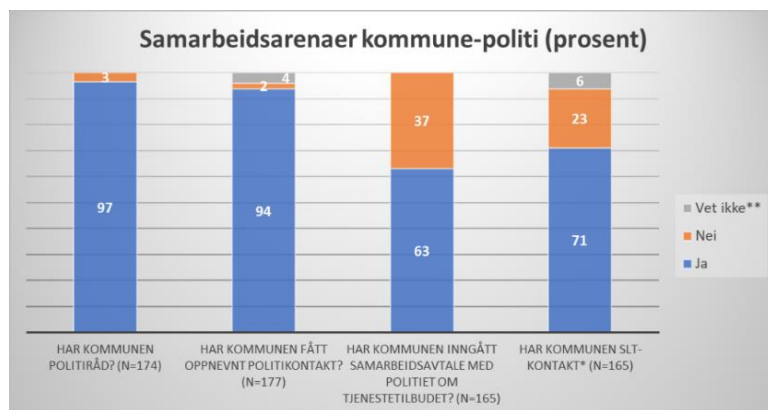
Figur 19 Tendens, oppslag i media i 2019 om geografi og nærhet. Prosent. (Kilde: Retrievers medie-analyse for 2019 om Nærpolitireformen)

Medieanalysen for 2019 bekrefter at geografi og nærhet er svært aktuelt. Den viser at hele 31 prosent av medieoppslagene i 2019 er knyttet til temaet geografi og nærhet. Den viser også at tre fjerdedeler av oppslagene har en negativ vinkling, jf. figur 19. I mange av medieoppslagene ses tilstedeværelse av politiet i sammenheng med bortfall av andre funksjoner og arbeidsplasser i lokalsamfunnene.

I intervjuene kommer det fram at mange kommuner ikke merker vesentlige endringer på grunn av reformen. Det gis uttrykk for at reformen har truffet bedre med likere tjenester og bedre kvalitet enn med tilstedeværelse og nærhet. Noen kommunerepresentanter sier at bilpatroljer ikke virker forebyggende eller inngir tillit på samme måte som annen fysisk tilstedeværelse.

2.4.4 Kommunene er godt fornøyd med det konkrete samarbeidet

Et stort flertall av kommunene som har besvart undersøkelsen svarer at de har politiråd³⁴ og har fått oppnevnt politikontakt. Nær to tredeler av kommunene har skrevet under samarbeidsavtale med politiet og sju av ti kommuner har en SLT-kontakt/-koordinator ordning, eventuelt en annen løsning for å ivareta denne funksjonen, jf. figur 20.

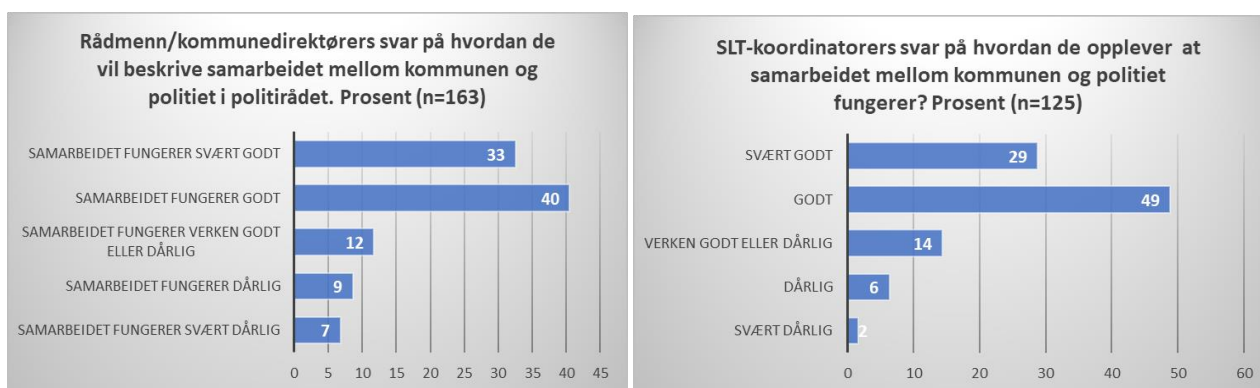


*I figuren er de som har svart at de har en annen ordning lagt til «ja», og de som planlegger å tilsette SLT-koordinator til «nei»

**På spørsmålene om kommunen har politiråd eller ikke, og om den har inngått samarbeidsavtale eller ikke, var svaralternativet «vet ikke» ikke med

Figur 20 Samarbeidsarenaer kommune-politi. Prosent. ((Kilde; Difis/DFØs spørreundersøkelse til rådmenn/kommunedirektører og SLT-koordinatorer)

Rådmenn/kommunedirektører og SLT-koordinatorer er mer fornøyd med det faktiske samarbeidet, både på strategisk nivå (politiråd) og på tjenestenivå, enn de er med effektene av reformen så langt. Dette bekreftes i intervjuene. Flere sier at de synes politiet er blitt mer profesjonelle, fleksible og åpne og at samarbeidet fungerer godt på ulike plan.



Figur 21 Vurdering av samarbeidet kommune-politi. Prosent. (Kilde; Difis/DFØs spørreundersøkelse til rådmenn/kommunedirektører og SLT-koordinatorer)

I spørreundersøkelsen til rådmenn/kommunedirektører svarer nær tre fjerdedeler at samarbeidet i politirådet fungerer godt eller svært godt, jf. figur 21. De er også fornøyd med samarbeidsavtalene. De er særlig fornøyd med avtalene mht. politiråd, men også når det gjelder SLT, politikontakt og forventninger til samarbeid. Relativt sett, er de minst fornøyd når det gjelder avtalenes evne til å avklare hva kommunen kan forvente av tjenestetilbud fra politiet. I intervjuene nyanseres dette noe. Mange ser samarbeidsavtalene mest som en formalisering av det allerede etablerte

³⁴ Ifølge POD har alle kommuner, bortsett fra Karasjok og Kautokeino, dvs. 354 av 356 kommuner, politiråd per 01.04.20. (Kilde: POD)

samarbeidet mellom politi og kommune. Og at selv om kommune og politi ikke blir enige om innholdet i avtalen, betyr ikke det nødvendigvis at samarbeidet fungerer dårlig. Både kommuner og politiet er tydelige på at avtalene er en måte å ansvarliggjøre også kommunene mht. forebyggende ansvar og innsats.

SLT-koordinatorene er også fornøyd med det praktiske samarbeidet. Åtte av ti SLT-koordinatorer synes samarbeidet mellom kommuner og politi fungerer godt eller svært godt, jf. figur 21. De er mest fornøyd med at politikontakt(funksjonen) har god kunnskap om spesielle forhold i politidistriktet og kommunen og at de følger med i trendutviklingen og det lokale kriminalitetsbildet. De er, relativt sett, minst fornøyd med politikontaktens evne/muligheter til å være pådriver for god samordning av polititjenestene i kommunen.

Ifølge både kommuner og politikontakter vi har snakket med, er politikontaktene sentrale i det forebyggende arbeidet på lokalt nivå. Inntrykket er også at det er særlig positivt i litt mindre kommuner som ikke hadde et formalisert samarbeid med politiet, ut over eventuelt politiråd, tidligere.

I henhold til TFoUs spørreundersøkelse til politikontaktene er de også positive til samarbeidet med kommunene.³⁵ Som det framgår av figur 18, mener imidlertid bare politikontaktene at det gode samarbeidet i noen grad skyldes reformen.

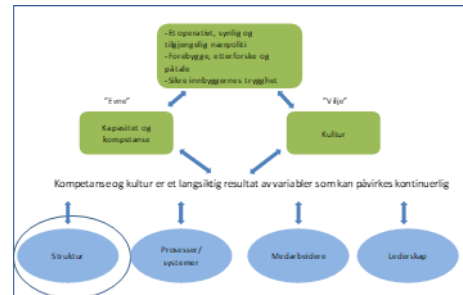
³⁵ TFoU-rapport 2020:5 *Hvordan karakteriseres rollen som politikontakt i Trøndelag politidistrikt i forhold til resten av landet. Følgforskning av det kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom politi og kommuner i Trøndelag i perioden 2017-2020.*

3 Drøfting og vurdering av resultater og måloppnåelse

I dette avsnittet drøfter og vurderer resultater og måloppnåelse med utgangspunkt i analysemodellen vår, jf. kapittel 1.2

3.1 Effektene av ny struktur begynner å vise seg

Når offentlig sektor utvikler reformer er organisering som regel en sentral del. Et viktig trekk i nærpolitireformen har vært å etablere større enheter og mer robuste fagfunksjoner for å få likere og mer profesjonelle polititjenester. Dette har skjedd i alle distriktene, selv om det er variasjoner i hvordan det er løst.



3.1.1 Distriktene ser i økende grad effektene av et større apparat

Mange distrikter begynner nå å se at et større apparat gjør dem bedre i stand til å møte ulike kriminalitetsutfordringene i distriktet. Det er flere ressurser å spille på og det er økt samhandling mellom de ulike enhetene, særlig horisontalt mellom enhetene innenfor den enkelte GDE, men også i noen grad mellom GDEer og FDEer. Det vises til økt samling av ressurser og mer profesjonell håndtering av større hendelser enn tidligere. Dette bekreftes i noen grad av en undersøkelse PHS har gjort.³⁶ I denne undersøkelsen trekker 16 toppledere i politi- og påtalemyndighetene fram sentralisering, en mer hierarkisk politiorganisasjon, økt standardisering og sterkere styring, som de sterkeste organisatoriske utviklingstrekkene av reformen så langt. De peker også på at det er tegn til at politiet er i ferd med å utvikle et mer strategisk perspektiv. Organisatorisk og regulatorisk mener de at politidistriktene er blitt likere enn de var, men topplerne mener samtidig at det fortsatt er store forskjeller.

Etter hvert som distriktene får erfaring med ny struktur, blir også utfordringene knyttet til valget om mest mulig lik struktur og organisering mer synlig. Distriktene har ulik demografi, bosettings- og næringsstruktur og også i noen grad kriminalitetsutfordringer, jf. kapittel 2.5.2. Lik struktur og kvalitetshevende tiltak mv. binder opp ressurser og tvinger fram prioriteringer i det enkelte distrikt. Prioriteringene vil i mange tilfeller resultere i bedre polititjenester, men de vil også kunne føre til at noen tjenester blir dårligere eller bortfaller fordi det ikke er ressurser til alt.

Som vi understreket i forrige rapport, kan ikke alt bli bedre gitt dagens ressurser. Publikum i de ulike distriktene vil oppleve at mange polititjenester blir bedre og like saker mer likt håndtert, men også at «prisen» for dette kan være at andre tjenester blir dårligere eller får et annet innhold enn det de har vært vant til. Det er etter DFØs mening viktig at både politiet, departementet og politikere tar dette inn over seg når de planlegger og kommuniserer hvordan framtidens politi vil bli.

³⁶ Rune Glomseth: Toppledelse i politi- og påtalemyndighet – sentralisering, økt hierarki og sterkere styring

3.1.2 Oppgave- og ressursfordelingen mellom funksjonelle og geografiske driftsenheter må balanseres

Inntrykket er at oppgave- og ansvarsdelingen mellom FDE og GDE og den tilhørende ressursfordelingen ikke fungerer tilfredsstillende.

Oppgavefordelingen mellom FDE og GDE varierer noe mellom de ulike distriktene. Mange av de nye FDE-funksjonene får gode tilbakemeldinger. Det gjelder bl.a. de nye operasjonssentralene. Det gjelder også spesialistfunksjoner knyttet til seksuelle overgrep. Hovedutfordringen er likevel at det ikke er nok ressurser på GDE-nivå til å ivareta både de «vanlige» operative tjenestene knyttet til orden, beredskap og etterforskning og mange av de «nye» oppgavene som genereres av spesialistmiljøene og de ulike koordinator- og «bestiller»-funksjonene på FDE-nivå. I flere distrikter bruker de også tid og ressurser på å avklare hvem som skal gjøre hva. Og særlig i de minste distriktene og for de litt mindre alvorlige sakene/hendelsene, har delingen medført en byråkratisering av bistandshenvendelser. Som en vi intervjuet sa det; *«På FDE-nivå er det lov å si at de ikke har kapasitet, det kan ikke vi ...»*

I tillegg til den økonomiske situasjonen, gjør disse utfordringene at flere distrikter ønsker å se på strukturen og eventuelt gjøre noen endringer. Aktuelle endringer kan være å vurdere antall geografiske driftsenheter eller å se på oppgave- og ressursfordelingen mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene. Noen vil gjerne beholde den valgte strukturen, men ser at det blir for krevende økonomisk. Det er bl.a. behov for å effektivisere administrasjons- og ledelsesapparatet.

Erfaringsmessig vil det alltid være behov for tilpasninger underveis og i etterkant av større reformer. Det er ikke mulig å forutse alle effekter og konsekvenser av så store og dyptgripende endringer i forkant. Ikke-planlagte effekter, endringer i omgivelsene mv. gjør det nødvendig å justere de opprinnelige planene, noe både JD og POD løpende gjør.

I dag varierer forholdet mellom politiårsverk på de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene fra om lag 30/70 i Innlandet politidistrikt til om lag 55/45 i Oslo politidistrikt. Dette forholdet kan ikke og bør ikke være likt verken for disse to distriktene eller for alle politidistriktene. Det er imidlertid et hovedinntrykk at det ikke er nok ressurser til å etablere og bygge opp robuste spesialfunksjoner i alle politidistriktene uten at det går på bekostning av den operative tjenesten med den tilhørende kvalitetshevingen.

DFØ har ikke forutsetninger for å mene så mye om hvordan forholdet mellom de to driftsenhetsnivåene bør være. Vi vil imidlertid sterkt oppfordre til å se på balansen mellom oppgaver/ambisjoner og ressursfordeling en gang til. Vi vil også understreke at det ikke er mulig å organisere seg bort fra mer grunnleggende utfordringer som at det er et misforhold mellom oppgaveomfang og ressurser.

3.1.3 Det tar tid å hente ut økonomiske gevinster av reformen

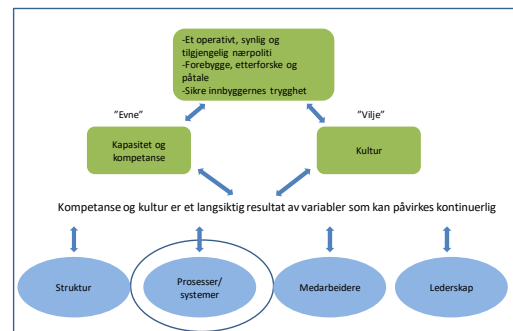
I sum er inntrykket at gevinstene knyttet til nedlegging av lensmannskontor, etablering av fellesfunksjoner mv. har gitt begrenset økt økonomisk handlingsrom så langt. Det skyldes dels at ABE-reformen og andre effektivitetskrav har pågått parallelt og gjort det vanskelig å identifisere konkrete gevinster av reformtiltakene. Det skyldes også at netto gevinster har blitt lavere enn beregnet – fordi det har tatt lengre tid enn beregnet å gjennomføre tiltaket, fordi kostnadsestimatene har vært mangelfulle, fordi gevinstene i form av innsparinger, eventuelt unngåtte kostnader har vært overvurdert osv.

Dette henger selvsagt også sammen med hvordan gevinstene beregnes. Eksempelvis har nedlegging av mer enn hundre lensmannskontor medført vesentlig mindre innsparinger enn det som ble beregnet i forkant. På den annen side ville nye og strengere krav til informasjonssikkerhet, objektsikring mv. medført behov for oppgradering av de samme lensmannskontorene. I ettertid vil noen kunne si at gevinsten er der fordi kostnader som ellers ville påløpt, unngås, mens andre vil hevde at beregningene bygde på feil eller mangelfulle forutsetninger.

For å få oppslutning om endringer er det uansett viktig med konkrete tilbakemeldinger om hvilke fordeler og ulemper endringene og de nye ordningene gir – og hvordan eventuelle gevinster og kostnader/ulemper treffer de ulike delene av etaten. Dette må det også tas hensyn til ved beregning av gevinstpotensialer. Hvis endringene medfører ekstra belastning/kostnader andre steder enn der gevinstene realiseres, må det tas med i beregningene. Det er i tillegg viktig at systemer og rutiner for samhandling mellom driftsenhetene og fellesfunksjonene gjøres så smidige som mulig.

3.2 Nye prosesser og systemer er etablert og i noen grad implementert

Det er iverksatt en rekke endringer av arbeidsprosesser og systemer for å heve kvaliteten i politiarbeidet. Selv om mange av dem faller inn under «de seks funksjonene», er det også andre satsninger som i større eller mindre grad inngår som en del av reformen. Disse krever også ressurser, kapasitet samt helhetlig og langsiktig ledelse.



3.2.1 «De seks funksjonene» må ses mer i sammenheng

Som beskrevet i kapittel 2.2.1 er satsningen på de seks funksjonene ett av de viktigste grepene for å nå målene i reformen. Inntrykket så langt er at det har vært riktig å organisere mange av tiltakene og aktivitetene i de seks funksjonene, og det er gjort mye godt arbeid med å etablere og definere dem i de enkelte politidistriktene.

Vi ser at politikontaktens stillingsandel varierer fra 20 til 100 prosent. Det varierer også om den enkelte kontakt har ansvar for én eller flere kommuner. Det er både fordeler og ulemper knyttet til å kombinere politikontaktfunksjonen med andre roller og oppgaver. Det synes imidlertid klart at det kan være krevende å fullt ut fylle rollen som politikontakt hvis stillingen kun utgjør 20 prosent. Da konkurrerer oppgaven fort med en rekke andre oppgaver og risikerer å bli prioritert vekk til fordel for andre mer akutte og hendelsesnære oppgaver. DFØ tilrår derfor at politikontaktfunksjonen i større grad skjermes fra andre, mer operative, oppgaver.

Vår vurdering er også at det er behov for god tjenesteplanlegging i politiet. På den måten vil politiet både kunne disponere folk der det er viktigst, sikre god etterlevelse av arbeidsmiljøloven og redusere overtidsbruken. Som vist i kapittel 2.1.2 utgjør personellkostnadene 83 prosent av politiets budsjett. God kontroll med personellutgiftene er derfor avgjørende for at distriktene skal få økt handlingsrom.

Operasjonssentralene opplever vi som et viktig nav i distriktene. De har tett kontakt med politipatruljene, FSI, publikum og andre samarbeidspartnere som brann og AMK. Det er imidlertid

viktig at det er tilstrekkelig kapasitet til den sentrale funksjonen og at ikke sentralene får for mange tilleggs- og ekstraoppgaver utenom kjerneoppgavene. Det kan for eksempel stilles spørsmål om kapasiteten til å ta unna henvendelser på telefon 02800 er tilstrekkelig når disse må besvares av operasjonssentralene. Når kapasiteten blir knapp vil det også kunne påvirke publikums opplevelse av å bli møtt på en god måte. Her bør politiet vurdere samarbeid på tvers av politidistriktene, slik det gjøres i andre land. Dette vil både kunne gi økt tilgjengelighet, bedre service og likere tjenester til publikum.

De seks funksjonene er av ulik karakter og har kommet ulikt langt. Som pekt på tidligere, er det utfordrende å få til tilstrekkelig god samhandling og integrasjon mellom de seks funksjonene. Det krever god helhetlig styring og ledelse. De skal også samordnes og integreres med de andre føringer og satsinger politiet har. Det gjelder for eksempel etterforskningsløftet, forebygging som primærstrategi, beredskap og digitalisering. Selv om deler av disse satsingene kan knyttes til de seks prioriterte funksjonene, er det ikke full overlapp.

3.2.2 Det er fortsatt et potensial for økt samarbeid og samhandling

Informantene er tydelig på at det er blitt mer samhandling innen det enkelte politidistrikt enn før. Større distrikter gir i utgangspunktet mer effektiv og fleksibel disponering av ressursene, jf. kapittel 2.3.3. Vi får flere eksempler på at GDEene hjelper hverandre med ressurser f.eks. i forbindelse med transport til arrest, beredskap ved større hendelser og at flere ressurser stiller opp i akutt situasjoner. GDE-lederne i det enkelte distrikt har som regel også hyppig kontakt seg imellom og planlegger og samhandler om ulike spørsmål som gjelder tjenesteutøvelsen.

Med nye organisatoriske enheter oppstår imidlertid også noen hindre for samarbeid. Fortsatt er det mer utfordrende å samhandle på tvers av politidistriktene, bl.a. fordi det utløser krav om økonomisk kompensasjon. Inntrykket er også at det er større utfordringer der GDE-grensene i større eller mindre grad samsvarer med tidligere politidistriktsgrenser. Da virker det som ulike arbeidsmåter og kulturelle barrierer gjør det mer krevende å få til gode samhandlingsprosesser.

Selv om samhandlingen er blitt bedre, er det etter DFØs mening fortsatt et stykke vei å gå. Erfaringsmessig kommer ikke økt samarbeid og samhandling av seg selv. Det må også øves på, og det tar tid og ressurser å finne fram til på hvilke områder samarbeid medfører en reell merverdi. Og alle parter må være villige til å investere tid og ressurser for å finne ut hvor det er mulig å hente ut synergier. Vi tror bl.a. at det kan og bør legges opp til mer samarbeid på tvers av politidistriktsgrensene, særlig når det gjelder mer spesialiserte funksjoner og spissede kompetansemiljøer.

3.2.3 Politiet må satse på digitalisering for å møte utfordringene framover

Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider handler digitalisering i offentlig sektor om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre, om å tilby nye og bedre tjenester som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige og om å legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon slik at produktiviteten øker. Det pekes også på at digitalisering i de fleste tilfeller forutsetter omstilling, og tilsvarende at omstilling i de fleste tilfeller innebærer digitalisering.

Som vi har skrevet i alle de tidligere rapportene, er digitalisering et helt sentralt virkemiddel for å gi innbyggerne bedre tjenester og gi politiet muligheter til å jobbe mer effektivt. Selv om mange IT-relaterte tiltak ligger utenfor reformarbeidet, er de likevel helt sentrale for at politiet skal kunne

utvikle seg i tråd med stadig høyere forventninger og krav til resultater. Etter DFØs vurdering er det synd at politiet ikke har fått til mer nytenkning og utvikling av digitale tjenester, analyseverktøy mv. i forbindelse med reformen. Det er etter vår mening avgjørende at politiet i større grad setter likhetstegn mellom digitalisering og virksomhetsutvikling. Og for å få til dette er det helt nødvendig å se IT-tiltak og digitalisering som en integrert del av annet utviklingsarbeid i etaten. Organisering av den strategiske IT-satsingen i POD har vært under omorganisering i 2019. For oss virker det som det er behov for både å styrke måten IT styres på i politiet og å se på ansvars- og oppgavefordelingen mellom POD og PIT.

Kriminaliteten er i endring. Mye av den alvorlige kriminaliteten skjer i dag på nett og på tvers av distrikts- og landegrensener. Innbyggerundersøkelsen viser at innbyggerne har minst tillit til at politiet kan møte og oppklare digital kriminalitet. En rekke saker, blant annet om overgrep på nett, håndteres av politiet, men er svært ressurskrevende. Både antall fornærmede, antall hendelser og geografisk spredning, bidrar til at det er svært krevende å nøste opp i.

Spørsmålet er hvor godt rustet politiet er til å møte de nye digitale kriminalitetsutfordringene. Et sentralt spørsmål er bl.a. om det er mulig å overføre og likestille polititjenester knyttet til patruljetjeneste, etterforskning, forebygging, saksbehandling mv. til nett.

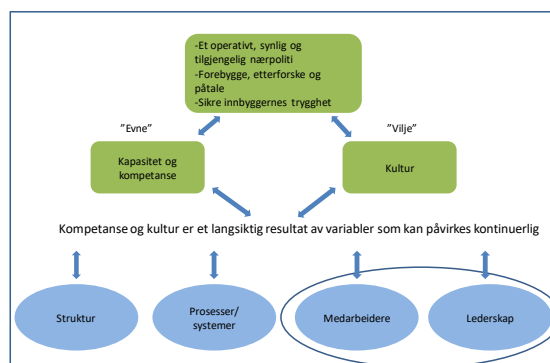
En artikkel av Inger Marie Sunde tar utgangspunkt i Rammer og retningslinjers beskrivelse av politipatruljens formål og oppgaver og drøfter hva «patruljering på nett» innebærer. Ifølge artikkelen er konseptet for fysisk patruljering bare delvis overførbart til internett, siden både observasjon og informasjonsinnhenting kan utføres uten tilstedeværelse, dvs. uten interaktivitet mellom politiet og publikum, på nett. Hun peker bl.a. på at ulike fenomener i det fysiske og det virtuelle domenet, sannsynligvis vil medføre behov for forskjellige regler for å sikre en kriminalitetsbekjempelse som ikke går på bekostning av rettssikkerheten eller menneskerettighetene. Hun understreker også at bruk av kunstig intelligens er utfordrende, både på nett og (etter hvert) for fysisk patruljering. Et eksempel er dersom politiet ønsker å bruke «google-briller» for å identifisere kriminelle gjengangere i byrommet.³⁷

Som tidligere påpekt vil digital kompetanse bare bli viktigere framover – både for å kunne betjene digitale tjenester, innhente og bearbeide informasjon og for å kunne møte og forebygge digital kriminalitet. Gitt forventningene om lavere vekst i ressursrammer framover, vil dette kreve nye kompetansekrav, nye arbeidsprosesser og nye måter å organisere ressurser og kompetanse på. Det vil også sannsynligvis medføre en endret politiroлле og kan komme i konflikt med noen av «de ti grunnprinsippene», jf. kapittel 3.5.6.

³⁷ Sunde, I. M. (2019): Patruljering på nett. I K. E. Sæter m.fl.: Straff & frihet: Til vern om den liberale rettsstat. Festskrift til Tor Aksel Busch

3.3 God ledelse blir bare viktigere og viktigere

Forskning viser at vellykkede endringsprosesser avhenger av en rekke faktorer, blant annet hvordan det «nye» integreres i organisasjonen som helhet og av de personene som utøver endringen. En aktiv og støttende ledelse, som tar ansvar for å forberede og lede organisasjonen gjennom iverksetting av nye tiltak, og tilrettelegger ressurs- og organisasjonsmessige forhold, fremheves som avgjørende.



3.3.1 Ledelse skal bidra til forståelse og medansvar for nødvendige endringstiltak

Politiledelse handler om å skille mellom instrumentell og kulturell logikk (styring vs. ledelse), jf. Filstad m.fl.³⁸ Når nærpolitireformen støtter seg så mye til styring, spesielt i strukturdelen, er det ifølge Filstad et potensiale for å vektlegge ledelse mer i kvalitetsdelen av reformen. Da må den kompetansen politiet har på politiledelse og diskusjoner om hva politiledelse skal være, vektlegges mer fremover. Ikke minst er det et potensial i å se på hvordan målstyring kan integreres og tilpasses både de kvantitative og de kvalitative målene.

Disse vurderingene fra forskerne kan vi slutte oss til. Politiet er en stor etat med mange ledernivåer og det blir mange ledd og lang avstand mellom toppledelsen i distriktene og resten av organisasjonen. Politimestrenes ledergrupper har i 2019 blant annet vært opptatt av å håndtere en krevende økonomisk situasjon, noe som innebærer stram styring av ressursene og hvordan komme i økonomisk balanse samtidig som kravene fra sentralt hold skal innfris så godt som mulig.

AFI-rapporten peker også på at reformen bygger på «taylorismens management-prinsipper» som bl.a. kjennetegnes av profesjonalisert og sentralisert kunnskap, spesialisert og standardisert oppgaveløsning og sterkere styring. Slik vi ser det er dette en ønsket utvikling fra politiets side og det er også utviklingstrekk vi ser fra reformer i andre land. Det er heller ikke sikkert at dette fullt ut skyldes reformen i seg selv, men at dette er trender som ville kommet uansett beslutningen fra 2015.

Men mer profesjonell ledelse oppleves ofte som at ledere blir fjernere fra de folkene de skal lede. Vi viser i den forbindelse til det vi sa i Difi-rapport 2017:9 Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse. Sentrale planer og strategier har ofte en form som ligger ganske langt fra den operative hverdagen til det store flertall i politiet. De er først og fremst et styringsverktøy som inngår i en byråkratisk- administrativ del av organisasjonen. Også ledere og ledergruppene i politidistriktene kan lett preges av dette. De blir da talspersoner for det mange ansatte opplever som teoretiske og urealistiske planer og strategier og administrativ logikk og styring blir viktigere enn ledelse.

Vi mener fortsatt at det er en viktig oppgave for ledere i politiet å gi mening til sentrale føringer, planer og strategier for ansatte på ulike nivåer. Det er helt avgjørende at planene og strategiene tilpasses den enkelte enhets ulike forutsetninger og hensyn. God ledelse handler om å få til dette

³⁸ Cathrine Filstad: Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen, 2020

på en måte som gjør at så mange som mulig skjønner «hvorfor» og får et eierforhold til endringer i prioriteringer og arbeidsprosesser.

3.3.2 Det er fortsatt nødvendig med større innsats mot førstelinjeledere

Politiledelse har fått økt oppmerksomhet de siste fire årene. Politimesterne er klare på at det har vært en betydelig satsing på ledelse som en del av reformen. De første årene var det først og fremst NLG og politimesternes ledergrupper som ble prioritert. Det var mye vekt på å etablere nye ledergrupper og sørge for gjennomføring av en krevende reform.

I Prop. 61 LS (2014-2015) framgår det at politiet skal organiseres i to nivåer slik at organiseringen ikke blir for byråkratisk og kostnadsdrivende. Distriktene har derfor organisert både de funksjonelle og geografiske driftsenhetene på nivå to og alle lederne inngår i politimesternes ledergrupper. Denne organiseringen er lik for alle politidistriktene. Organiseringen innebærer likevel at det er nødvendig med ytterligere inndelinger innen både de geografiske og de funksjonelle driftsenhetene. Distriktene har mellom 3 193 årsverk (Oslo politidistrikt) og 418 årsverk (Finnmark politidistrikt) og driftsenhetene har et betydelig antall ansatte som krever ledelse i det daglige. Det er derfor etablert ledere også på nivå 3 (seksjonsledere- FDE/politistasjonssjefer og lensmenn, nivå 4 (seksjonssjefer) og nivå 5 (avsnittsledere). I tillegg vil det være personer som utøver ledelse uten å ha personalansvar, som f.eks. innsatsledere.

For å få en organisasjon som politiet til å fungere, er det etter vår vurdering helt nødvendig med flere ledernivåer. Hvorvidt inndelingen er riktig eller fungerer optimalt i alle distrikter har vi ikke grunnlag for å si noe om, men vi hører at det både kan bli for mange og for få ledere – avhengig av hvor i organisasjonen en sitter. Det avgjørende er etter vår vurdering hvordan ansvar og beslutningsmyndighet er delegert til de ulike nivåene. Her er det også viktig å skille mellom styring og personalledelse.

Som vi har pekt på i tidligere rapporter, er førstelinjelederne, dvs. de som står i direkte kontakt med mannskapene i politiet, viktige både som kulturbærere og forbilder og som formidlere av budskap fra ledelsen. Dette var det ikke høy nok bevissthet om i starten av reformperioden, selv om programmet for førstelinjeledere, som vi omtalte i Difi-rapport 2017:9, viste at programmet hadde gitt økt bevissthet om egen lederstil, inklusive egne holdninger, væremåte og hvordan de uttrykte seg som ledere. Også hvordan de omtalte reformen og endringene i etaten var de blitt mer bevisste på.

Etter hvert er det blitt flere målrettede tiltak for ledere på nivå 3 og 4. Det er etter vårt skjønn helt nødvendig for å lykkes i det videre arbeidet og bør prioriteres enda sterkere framover. Tidligere medarbeiderundersøkelser viser at ansatte i politiet har stor tillit til sin nærmeste leder. Det innebærer både en betydelig ressurs og en stor mulighet til å få diskusjonen om utviklingsarbeidet i politiet inn i et nytt spor. Men politiet må både bli tydeligere på hva som forventes av ledere på nivå 4 og nivå 5 og samtidig gi dem muligheter til å utøve rollen sin på den forventede måten.

Vi er dessuten enige med de forskerne som sier at det må skapes rom for å utnytte kompetansen i politiet best mulig. Selv om reformen vektlegger spesialisering og økt fokus på beredskap, er det også et lederansvar å ivareta generalistene i politiet og diskutere generalistrollen framover. Det å få til større grad av tverrfaglighet og bedre utnyttelse av de totale ressursene i politiet, vil være sentrale utfordringer framover, særlig for ledere på nivå 3 og 4.

3.3.3 Ledergruppene i politiet er gjennomgående store – hva gjør det med beslutningsevnen?

Ledergruppene i politiet er gjennomgående store. Politimesternes ledergrupper varierer mellom 11 og 17 deltakere fra GDE, FDE og staber i tillegg til politimester og visepolitimester. I tillegg kan andre delta som tilretteleggere og ved behandling av spesielle saker. Nasjonal ledergruppe (NLG) er også stor; politidirektør og assisterende politidirektør, politimestere, særorgansjefer, avdelingsledere i POD m.fl., som regel et sted mellom 20 og 30 deltakere.

I politidistriktene er særlig GDE-lederne opptatt av at de ofte kommer i mindretall når saker skal behandles, og at det derfor er de funksjonelle driftsenhetenes synspunkter som ofte «vinner» ved behandling av saker. Det innebærer f.eks. at mange av GDE-lederne snakker sammen før møtene, selv om de ikke nødvendigvis vil si at det er for å posisjonere seg eller legge en strategi for gjennomføringen av møtene.

En masteroppgave fra Politihøgskolen har sett på beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe i ett distrikt. Ifølge oppgaven er det særlig tre faktorer som påvirker ledergruppens beslutningsprosesser; handlingsrom, lederskap og kunnskapsgrunnlag.³⁹ Ledergruppen fungerer mer som en gruppe ledere enn som et strategisk lederteam der alle medlemmene ser organisasjonens langsiktige behov som en helhet. Lederne blir først og fremst talspersoner for egen enhets behov og det blir mer kamp om ressurser og fokus på egen enhet enn på helheten. Kvalitet i de ulike delene av polititjenesten blir viktigere enn effektiv og kostnadsbesparende drift. Mangel på strategisk ledelse gir enkeltmedlemmer makt til å fremme, og eventuelt unndra, problemstillinger fra ledermøtene. Utfordringer diskuteres og løses ett problem av gangen og ikke samlet.

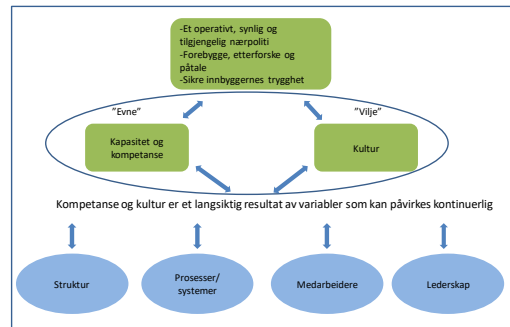
Vi har ikke grunnlag for å si at funnene i masteroppgaven er dekkende for alle ledergrupper i politiet. På et generelt grunnlag vil vi likevel peke på at både størrelsen i seg selv og «maktfordelingen» mellom de ulike faggruppene og nivåene i politiet, kan gjøre det krevende å få til en balansert styring og ledelse av det enkelte distrikt og av politiet som helhet.

Ledergruppene i politidistriktene utfordres av balansen mellom optimal ressursutnyttelse og de ansattes ønske om kvalitet. Det er krevende i situasjoner med stram økonomi, hvor også ledere blir opptatt av å verne om seg og sitt, mer enn av helheten. I slike situasjoner er det viktig at ledere er ærlige og kommuniserer at det ikke er mulig å oppnå alt, også opp mot POD og i offentligheten.

³⁹ Johannes Sjø og Lena R Tomren: Masteroppgave om beslutningsprosessene til politiets toppledelse etter implementeringen av nærpolitireformen, 2019.

3.4 For høye ambisjoner er utfordrende for evne og vilje

I analysemodellen vår handler «evne» om kapasitet og kompetanse og «vilje» endringskultur og tro på veien videre. For å kunne gjennomføre en reform er det viktig med begge deler. I fjor sa vi at evnen til å nå målene var styrket, men at det var behov for å skape en kultur for endring. Denne vurderingen står seg i år også. Som utdypet under er det imidlertid behov for bedre balanse mellom ambisjoner og kapasitet.



3.4.1 Politiet styres på stort og smått, hvordan slår det ut på effektiv ressursbruk?

Departementenes styring av underliggende virksomheter er forankret i det statlige økonomiregelverket⁴⁰ der det bl.a. presiseres at ”Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.” Regelverket presiserer også at mål- og resultatstyring er et sentralt prinsipp i etatsstyringen. Ifølge Finansdepartementets veileder om etatsstyring⁴¹ er siktemålet med etatsstyring at virksomheten:

- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og overordnet departements fastsatte mål og prioriteringer
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig intern kontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikkutformingen

Overordnet departement på sin side har ansvar for å fastsette rammer – ressursmessig, organisatorisk og kompetansemessig (myndighet, fullmaksstruktur m.m.) – som gjør det mulig for underliggende etat å nå fastsatte mål og prioriteringer. For å kunne etterleve prinsippet om mål- og resultatstyring må virksomheten ha tilstrekkelig handlingsrom, reell myndighet og kunne stilles til ansvar for å nå de fastsatte målene og kravene.

Politiet styres for mye på innsatsfaktorer og enkeltaktiviteter

Det kan stilles spørsmål om styringen av politi- og lensmannsetaten fullt ut samsvarer med økonomiregelverkets føringer mht. mål- og resultatstyring. Mye tyder på at det ikke er mulig å nå alle målene og ambisjonene, gitt de rammebetingelsene politiet skal operere innenfor, jf. Difis tidligere rapporter, kapittel 3.1.2 mv. En optelling viser at summen av ulike mål, oppgaver og krav i TB, handlingsplaner, oppdragsbrev mv. ligger på om lag 250. Mange av disse er ikke omtalt i tildelingsbrevet til POD, og det varierer om og i hvilken grad de skal finansieres gjennom øremerkede midler eller innenfor rammen. Dette gir utfordringer for prioriteringer i en helhetlig

⁴⁰ R-0564 Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 23. september 2019

⁴¹ Veileder i etatsstyring. Finansdepartementet 2011.

(http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/veiledninger_brosjyrer/2011/veileder-i-etatsstyring.html?id=663223)

sammenheng fra toppen, og bidrar til å pulverisere ansvaret for hvilke oppgaver som prioriteres på ulike nivå.

Erfaringsmessig bidrar styring og ledelse via mange mål, resultatkrav og enkeltoppdrag til at prioriteringene skyves nedover i systemet. Dette gjelder særlig når rammene er knappe. For å motvirke ulik prioritering finansieres spesielle krav med øremerkede midler. Det sikrer, i noen grad, enkeltkrav og -oppgaver, men det bidrar samtidig implisitt til en nedprioritering av andre (kjerne)oppgaver knyttet til vakt og beredskap, etterforskning mv.

Politiet styres gjennomgående sterkt på innsatsfaktorsiden. Stortinget og JD styrer gjennom sterk øremerking av midler bl.a. når det gjelder opptak av nye studenter på Polithøgskolen, finansiering av nye politistillinger, minimumskrav til antall tjenestesteder, krav til spesielle funksjoner mv. Videre styres PODs fordeling av midler internt i etaten delvis direkte fra JD gjennom konkrete føringer, uavhengig av behov for midler knyttet f.eks. til effektiviseringstiltak. Det gjør at også POD styrer mye på innsatsfaktorer. Etaten styres bl.a. på fordeling av uteksaminerte studenter på politidistrikter og andre arbeidssteder, krav til organisering, krav til kompetanse mv. Denne innsatsfaktorstyringen, kombinert med mer eller mindre detaljert aktivitetsstyring knyttet til indikatorer det er mulig å måle, er ikke i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring forutsetter frihet og handlingsrom til selv å vurdere hvordan målene og resultatkravene best kan nås – selvsagt innenfor lover, regler og fastlagte ressursrammer.

Selv om de overordnede målene, både målene i virksomhetsstrategien og reformmålene, uttrykker politiets samfunnsoppdrag, gjenspeiles de i liten grad i den konkrete styringen av politiet. Der er det fortsatt kvantitative mål knyttet til straffesaksbehandlingen som dominerer. Det skyldes selvsagt at det er svært vanskelig bl.a. å måle hvor mye kriminalitet politiet forebygger – både på kort og lang sikt. Samtidig hører vi at mange er frustrerte, fordi de fortsatt måles etter «gammel» målestokk, til tross for at de både har fått en rekke nye oppgaver og skal jobbe på andre måter.

Etter DFØs vurdering bidrar mange styringsinteressenter, sterke faglige miljøer og mye ad hoc-styring til at styringen på helheten blir borte. Og det blir mer utgiftsstyring innenfor det enkelte område framfor styring på en effektiv, samlet bruk av ressursene. Dette går ut over både mulighetene for helhetlig strategisk styring og mulighetene for å tenke helhetlig rundt effektiv ressursbruk.

Helhetlig styring og prioritering er avgjørende for å utvikle framtidens politi

En annen viktig årsak til ubalanse mellom krav til kompetanse/faglig kvalitet og kapasitet, er for svak samlet styring. Det blir for mye på en gang. Vi har også i tidligere rapporter pekt på behovet for å se på den samlede belastningen på organisasjonen av tiltak som hver for seg synes fornuftige, som bidrar til økt og jevnere kvalitet og som, isolert sett, ikke medfører vesentlig økt ressursforbruk. Når disse tiltakene og initiativene settes inn i en sammenheng og styres ut fra et samlet perspektiv, utfordrer det imidlertid både kapasitet og måloppnåelse.

Et eksempel på et veldig utfordrende mål, er kravet om to politihoder per tusen innbyggere. Det er for det første utfordrende fordi økningen i politidistriktenes driftsmidler primært er knyttet til å nå dette målet. Når andre driftsutgifter, eksempelvis knyttet til EBA øker, må de ta av lønnsmidlene. Det fører til avvik mellom måltall for og faktisk antall politiårsverk. Noe som igjen fører til at mange nyutdannede politifolk ikke får jobb, jf. kapittel 2.1.3. Videre kan for sterkt fokus på politiårsverk påvirke evnen til måloppnåelse i negativ retning. Som tidligere diskutert gjør endringer i kriminaliteten at politikompetanse alene ikke alltid er tilstrekkelig for å løse politiets oppgaver.

En tredje effekt av to-per-tusen-kravet, er at det bidrar til ineffektiv ressursbruk. Dette målet gjør at det er bedre å kutte i sivile årsverk enn i politiårsverk. Færre sivile årsverk, sammen med økt organisering av sivile tjenestene på FDE-nivå, gjør at tjenesteenheter i større grad må trekke på politioperativt personell eller bruke kostbare lederårsverk for å betjene arkiv, utføre skranketjeneste, løpende driftsoppgaver mv. Etter DFØs vurdering er dette en utilsiktet konsekvens som er svært uheldig.

Bør politiet skal ivareta distriktpolitiske hensyn uten kompensasjon?

I forlengelsen av dette vil vi igjen understreke at politiet er en svært politisert sektor, noe som erfaringsmessig bidrar til mer ad hoc- og detaljorientert styring. Da blir det ekstra utfordrende, men desto viktigere, både for JD og POD, å tilstrebe helhetlig og balansert styring og prioritering samt gode og realistiske konsekvensvurderinger av foreslåtte og igangsatte tiltak.

Norske kommuner er opptatt av lokal tilstedeværelse av flere grunner. De er selvsagt opptatt av at synlighet og tilstedeværelse som et forebyggende tiltak. Når det gjelder beredskap er de fleste etter hvert klar over at små tjenestesteder inngår i større vakt- og beredskapssamarbeid. De minste tjenestestedene kan derfor ikke sikre lokal beredskap.

Veldig mange kommuner er opptatt av at statlige arbeidsplasser etter hvert begynner å bli et knapt gode i mange mindre kommuner ute i distriktene. DFØ vil i denne sammenheng vise til at det skjer en løpende sentralisering av befolkning og arbeidsplasser innenfor større og mindre regioner i Norge. I tillegg er statlige forvaltningsorganer, også politiet, pålagt krav om effektivisering. I lys av dette kan det virke urimelig at politiet, i tillegg til målene om å ivareta innbyggernes trygghet på en hensiktsmessig måte, skal tillegges ansvar for norsk distriktpolitikk uten kompensasjon for det. Dersom distriktpolitiske hensyn skal gå foran politifaglige vurderinger og effektivitetshensyn, bør det tydeliggjøres, og eventuelt kompenseres, i større grad enn det som skjer i dag.

3.4.2 Krav til kompetanse og faglig kvalitet må balanseres opp mot kapasitet

De geografiske driftsenhetene har for lite ressurser - eller for omfattende oppgaver

I rapporten for 2018 var vi tydelige på at ressursfordelingen mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene burde vurderes, jf. kapittel 3.1.2. Det er ikke et fasitsvar på hvordan fordelingen bør være. Tilbakemeldingene fra distriktene tyder på at særlig de geografiske driftsenhetene sliter med å ha tilstrekkelig med ressurser til å ivareta nye oppgaver, endrede arbeidsprosesser, økte beredskapsutfordringer mm. Også de distriktene som var forholdsvis nøkterne med å ressurssette de funksjonelle driftsenhetene, opplever knapphet på ressurser lokalt. Når det ikke i samme grad er tilført ressurser, slik at de geografiske driftsenhetene kan fylle opp antall stillinger som forespeilet, gjør det at mange tjenesteenheter sliter med å gi et godt nok tilbud lokalt.

Selv om antall ansatte har økt, også i de geografiske enhetene, er erfaringene at de operative oppgavene er blitt flere, tar lenger tid og krever mer opplæring og trening. Etter DFØs vurdering er det behov for en bedre balanse mellom ressurser og oppgaver på GDE-nivå.

Konsekvenser av nye krav og tiltak må utredes bedre, jf. utredningsinstruksen

Politiet har høy politisk oppmerksomhet. De har også ansvar for en rekke utfordrende samfunnsoppgaver. Når det oppstår utfordringer som munner ut i kriminalitet, er politikere raskt på banen og krever handling. Et mye brukt virkemiddel er å utarbeide handlingsplaner, noen ganger med politiske krav om permanente koordinatorstillinger i alle distrikter. Av rammer og

retningslinjer fremgår det at alle distrikter skal ha ulike typer koordinatorene for å ivareta spesielle satsingsområder, handlingsplaner mv. De funksjonelle driftsenhetene, inklusive ulike koordinatorfunksjoner, blir ofte bestillere av oppgaver som skal utføres i de geografiske driftsenhetene. Som en leder vi snakket med uttrykte det: «Nå vil jeg ikke ha flere som forteller meg hva som skal gjøres, nå vil jeg ha folk til å gjøre jobben».

Det kan etter DFØs vurdering stilles spørsmål ved om balansen mellom krav til kompetanse og faglig kvalitet og kapasitet i politiet er optimal. En viktig årsak til en eventuell ubalanse er for lite realistisk konsekvensvurderinger både med hensyn til hva de ulike reformtiltakene faktisk vil koste i form av ressurser og kompetanse og med hensyn til hvor lang tid det tar å gjennomføre dem. Det gjelder både egengenererte tiltak og aktiviteter i politiet, og pålagte oppgaver som følger av endringer i lov- og regelverk og endringer i samfunnet/omgivelsene for øvrig, eksempelvis behov for intensivert grensekontroll.

En fersk rapport fra DFØ vurderer kvaliteten på statlige utredningstiltak i 2019 med utgangspunkt i den statlige utredningsinstruksen.⁴² Den viser at det kun har vært en marginal forbedring på dette området fra 2016 til 2019. Den viser også at om lag 70 prosent av utvalget i 2019 ikke svarer på instruksens krav om å utrede relevante tiltak. I noen grad henger nok dette sammen med at det er krevende å konsekvensvurdere politiske beslutninger, krav og føringer, i hvert fall mht. å utrede alternative løsninger. Samtidig er det viktig å få på plass gode konsekvensvurderinger, også underveis og i etterkant, om ikke annet så for å være bedre forberedt neste gang nye tiltak, handlingsplaner mv. besluttes. Det er viktig for realistisk budsjettering, men også for den helhetlige styringen og prioriteringen.

Det er krevende å skulle omstille og effektivisere samtidig

Mange opplever at det er vanskelig å hente ut effektiviseringsgevinster parallelt med gjennomføringen av en så stor og krevende reform. Politiet har foreløpig fått utsatt reformgevinstkrav i 2019 og 2020 på til sammen vel 100 mill.kr. til 2021, men de har ikke fått gjennomslag for lettelse i ABE-nedtrekket.

Difi har i ulike sammenhenger sett på erfaringer med effektiviseringsgrep overfor statlige virksomheter.⁴³ Generelle krav om innsparing fremmer helt klart effektivisering, men generelle budsjettkutt, som ABE-kuttene, viser også at de er mindre treffsikre på sikt. Forutsetningene for å få til reell effektivisering må være til stede. I 2019 utarbeidet Difi et kunnskapsgrunnlag om effektiviseringsarbeid for Det statlige arbeidsgiverrådet (Difi-notat 2019:7). Hovedinntrykket fra intervjuer, workshops og tidligere rapporter var at ABE-reformen førte til utgiftskutt heller enn endringer for å effektivisere og forbedre virksomheten. Det var vanlig med osthøvelkutt på alle driftsposter og justeringer på personalgoder som kurs- og opplærings og frukt til ansatte. Det var også vanlig med stillingsstopp og å holde stillinger ledige for å redusere kostnader, jf. bl.a. politiet.

3.4.3 Motstand mot reformen blant ansatte er en utfordring

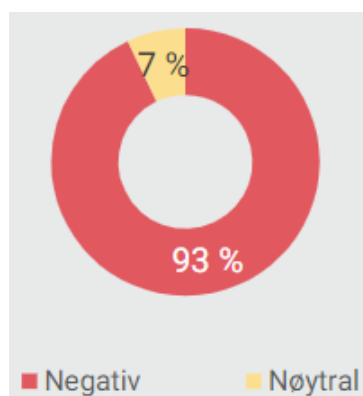
Vi møter svært få som ikke mener det er behov for endringer i politiet og mange av de kvalitative tiltakene får positiv tilbakemelding. Men særlig ansatte på grunnplanet i politiet gir uttrykk for at det er for lite samsvar mellom det som i sin tid ble forespeilet av resultater av reformen og det de ser i det daglige. De opplever at tjenestestedene har knapphet på ressurser, de opplever at

⁴² DFØ-rapport 2020:1 *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019*

⁴³ Bl.a. Difi-rapport 2016:6; *Nøklen til handlingsrommet. Hva fremmer og hva hemmer effektivisering i staten?* og Difi-notat 2019:7 *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter - Hvor trykker skoen nå?*

stillinger blir flyttet eller ikke blir erstattet ved ledighet og mange sier at tilbudet til publikum blir dårligere. De er først og fremst misfornøyde med noen av de utslagene reformen har gitt.

Noe av politiansattes motstand mot reformen kan forklares med at både lokalbefolkning og mange politiansatte opplever at politiet ikke greier å ivareta målene om mer robuste fagmiljøer og lokal tilstedeværelse på samme tid. Mange politiansatte synes bl.a. det er uheldig at mindre alvorlig kriminalitet - hverdagskriminaliteten - ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Politifolk sier også at de har mindre kontakt med publikum enn før. Motstanden gjenspeiles også i leserinnlegg og medieoppslag.



Figur 22 Tendens, oppslag i media i 2019 om kultur, holdninger og ledelse i politiet. Prosent. (Kilde: Retrievers medieanalyse for 2019 om Nærpolitireformen)

Ifølge årets medieundersøkelse handler fem prosent av medieoppslagene i 2019 om kultur, holdninger og ledelse. Det er på om lag samme nivå som i 2018. Andelen oppslag med negativ vinkling har imidlertid økt fra 68 prosent i 2018 til 93 prosent i 2019, og det var ingen positive oppslag, jf. figur 22. Mange av oppslagene handlet om intern frustrasjon i politiet knyttet til stort arbeidspress, knappe ressurser og urealistiske løfter.

I AFI-rapporten om politiets relasjon til publikum vises det til at utviklingen – og reformen – har medført økt vekt på beredskap, nye teknologiske løsninger, flåtestyring, krav til responstider m.m.⁴⁴ Politiansatte blir sittende i bilen og «vente på oppdrag» framfor å ivareta de politioppgavene de selv mener burde utføres, men som ikke er prioritert. De sier de har mindre kontakt med publikum enn før. Mens nesten sju av ti politiansatte sa at de hadde direkte kontakt med publikum flere ganger om dagen i 2013, sa bare fem av ti det samme i 2018. Ifølge AFI er det sannsynligvis flere årsaker til den reduserte kontakten. De patruljerer gjennomgående større områder og patruljerer mer sittende i bil. Ny teknologi, nye rutiner og mer standardisering gjør det også mindre nødvendig med direkte kontakt.

AFI-rapporten peker på at politiet tradisjonelt har hatt en bred samfunnsrolle med både hjelpe- og kontrolloppgaver. Og at en oppsplitting av fagmiljøer og sterkere styring bidrar til begrensning av politiskjønnen som grunnlag for handling. Autonomi, som mange opplever som helt grunnleggende for indre motivasjon, reduseres gjennom standardisering og sterkere styring gjennom OPS, FSI og FTK. Mange opplever at meningen og opplevelsen av sammenheng i arbeidet reduseres når oppgavene stykkes opp. Dette kan ifølge rapporten, være noe av forklaringen på den betydelige motstanden mot reformen internt i politiet.

I stort er politiet enige i og samlet om samfunnsoppdraget sitt. Som omtalt i kapittel 2.4.2 er det imidlertid en viss uenighet, også internt i politiet, om hva slags politi vi skal ha – et mer «spisset» politi som kommer når det trengs og som er innrettet mot mer alvorlige hendelser, eller et proaktivt politi som i større grad prioriterer forebygging og det å skape trygghet gjennom lokal tilstedeværelse og tilgjengelighet.

«Alle» vil ideelt sett ivareta alle deler av samfunnsoppdraget. Men når de må velge mellom en spissere, mer spesialisert og en mer tradisjonell politirolle, faller de ned på hver sin side. Gitt at reformen faktisk medfører en strengere prioritering av den mer alvorlige kriminaliteten, og også en

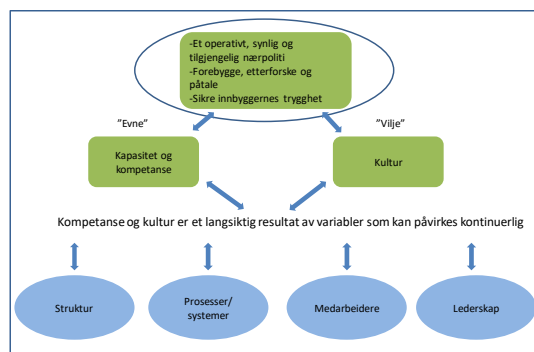
⁴⁴ AFI-rapport 01-2019 Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum

sentralisering av ressursene, kan dette sannsynligvis bidra til å forklare hvorfor ledere har større tro på reformen enn de som jobber i førstelinjen – og hvorfor motstanden i førstelinjen er så stor som den er.

DFØ vil igjen understreke viktigheten av god og ærlig dialog om vanskelige valg og prioriteringer. Og også at behovet for differensiering ut fra distriktenes ulike utfordringer tas på alvor.

3.5 Det er fortsatt vanskelig å si noe entydig om resultater og effekter

I dette kapittelet drøfter vi hvilke resultater og effekter vi kan se så langt. Det er fortsatt for tidlig å konkludere mht. om målene med politireformen blir nådd. Drøftingen omfatter både konkrete resultater og effekter knyttet til effektmålene som er satt opp, jf. kapittel 2. Drøftingen omfatter også mulige konsekvenser av disse effektene og hva dette betyr for politirollen framover i tid.



3.5.1 Tilgjengelighet og tilstedeværelse bør prioriteres sterkere

Politiets kontakt med kommunene er blitt tettere og mer strukturert, men innbyggerne/publikum er blitt fjernere

Kommuneundersøkelsene viser at både politiråd og etter hvert politikontaktfunksjonen bidrar til god lokal forankring i kommuneadministrasjonen. Kommunene er gjennomgående svært fornøyd med det konkrete samarbeidet. Det var de også før reformen. De er tilsvarende lite fornøyd med bortfall av statlige arbeidsplasser og sentralisering av funksjoner, med mindre den sentraliserte funksjonen lokaliseres i deres kommune.

Gundhus m.fl.⁴⁵ mener begrepene tilgjengelighet og tilstedeværelse er i endring. Dette begrunner de blant annet med at politiråd og politikontakter primært etablerer kontakt med lokalsamfunnets representanter. Det innebærer en endring i politirollen; politiet integreres i lokalsamfunnet på en annen måte enn tidligere da patruljering og direkte kontakt med publikum var viktigere, jf. kapittel 2.4. Dette er i overensstemmelse med vårt inntrykk. Kommunene er bekymret for beredskap i forhold til hendelser, men enda mer for den forebyggende beredskapen, dvs. personlige relasjoner og lokalkunnskap knyttet til ungdomsmiljøer, familieforhold mv.

I den grad tilgjengelighet, tilstedeværelse og synlighet knyttes opp mot fysisk tilstedeværelse og muligheter til dialog, har nok politiet over tid blitt fjernere. Blant annet på grunn av sikkerhet for mannskapene, tilgjengelig kapasitet, endringer i kriminalitetsbildet mv., er synlig politi mer og mer knyttet til uniformerte biler som kjører forbi eller står strategisk parkert. Begrepene tilstedeværelse og synlighet har også fått et bredere innhold over tid. Det omfatter bl.a. tilstedeværelse på nett, jf. kapittel 3.4.2.

I denne sammenheng er det også interessant å se på utviklingen i andre land. Vi leser og hører om utfordringer knyttet til «community policing» i en rekke land som f.eks. Skottland, Nederland og

⁴⁵ Gundhus m.fl. i Politireformer 2018

Sverige. Danmark hadde sin politireform fra 2007-2011 med mange av de samme tiltakene som nå gjennomføres i Norge. Selv om forutsetningene for reformarbeidet var forskjellig, er resultatet av reformen svært sammenlignbart. I de videre planene for dansk politi er trenden nå en sterkere utvikling av lokal tilstedeværelse og forankring – en nærpolitireform. Det bør gi norsk politi et insentiv til å sikre at de geografiske driftsenhetene er tilstrekkelig ressursatt så tidlig som mulig, slik at ikke blir behov for større endringer senere.

Både DFØs egne og andre kartlegginger og undersøkelser viser at befolkningen ikke er fornøyd med politiets synlighet og tilgjengelighet, jf. også figur 23. I en artikkel om «det abstrakte politiet» sies det bl.a. at en konsekvens av en rekke politireformer, er at politiet oppleves å være mer på avstand og mindre personlig og direkte overfor innbyggerne.⁴⁶ Dette bekreftes i noen grad av danske erfaringer. Forskning på den danske politikontaktfunksjonen viser at økt samarbeid med formelle offentlige institusjoner ikke nødvendigvis bidrar til at vanlige folks bekymringer og utfordringer får gjennomslag.⁴⁷

Etter DFØs vurdering blir det feil å si at utviklingstrekkene som er beskrevet over skyldes reformen alene. Utviklingen med sentralisering av politioppgaver og -funksjoner har sannsynligvis like mye med den generelle samfunnsutviklingen å gjøre, som med de konkrete reformtiltakene. Sterkere styring, prioriteringen av et mer formalisert samarbeid med kommunale instanser, digitalisering, nye og mer arbeidskrevende oppgaver mv., kombinert med begrenset ressursøkning i de operative delene av politiet, bidrar nok likevel til mindre direkte publikumskontakt.

Misnøye med tilgjengelighet og tilstedeværelse kan på sikt utfordre folks tillit

I en bok om tillit til politiet fra 2010 drøftes ulike aspekter knyttet til tillitsbegrepet generelt og tilliten til politiet spesielt. Det vises bl.a. til at samfunnsutviklingen knyttet til endringer i teknolog, kommunikasjonsformer, næringsstruktur, befolkningssammensetning, utdanningsnivå mv. påvirker befolkningens oppfatninger av politiet, både som institusjon og som tjeneste- og serviceorgan. Autoriteten som politiet må ha for å kunne utføre oppgavene sine, avhenger i langt større grad enn for noen tiår siden av politiets tillit og omdømme.⁴⁸

Som omtalt i kapittel 2.5.1 er innbyggernes generelle tillit til politiet og opplevde trygghetsfølelse fortsatt høy. Reformen har ikke medført noen vesentlige endringer verken den ene eller den andre veien. Også Politiets innbyggerundersøkelse for 2019 viser at innbyggere som har vært i kontakt med politiet i forbindelse med lovbrudd, gjennomgående er mer fornøyd med politiets håndtering av oppgavene i 2019 sammenlignet med 2018. Det viser at tilfredsheten kanskje har stabilisert seg.

Difis brukerkartlegging viser derimot en markert nedgang i innbyggernes tilfredshet med flere polititjenester, særlig i forbindelse med tilgjengelighet (åpningstider, ventetider, muligheter for personlig kontakt, mangelfulle eller manglende digitale tjenester mv.). Det er når vi skal fornye pass eller oppholdstillatelse, skaffe vandelsattest, søke om våpentillatelse, anmelde vinningslovbrudd mv., de fleste av oss møter politiet. Dersom politiet ikke greier å møte stadig mer krevende brukeres behov også her, vil det påvirke omdømmet til politiet negativt, kanskje også tilliten.

Beredskap har fått økt fokus, bl.a. fordi større politidistrikter betyr mer spesialisert og spisset fagkompetanse, og i større grad åpner for kraftsamling av ressursene ved større hendelser. Økt

⁴⁶ Tepstra, Fyfe, Salet: *The Abstract Police* 2019

⁴⁷ Balvig, F. og Holmberg, L. (2004) *Politi og tryghed: forsøg med nærpoliti i Danmark*

⁴⁸ Runhovde, Siv R. (red); *Tillit til politiet*. PHS Forskning 2010:4

flåtestyring av patruljene bidrar også til bedre beredskap, i hvert fall når det gjelder mer alvorlige hendelser, jf. bl.a. dramaet da et cruiseskip drev mot land i Hustadvika i mars 2019. Prioritering av den «tunge» beredskapen manifesterer seg også gjennom bevilgningene til beredskapssenter, politihelikoptre mv.

Både innbyggerne og media stiller imidlertid spørsmål om reformen har medført bedre beredskap lokalt, jf. bl.a. kapittel 3.4.3. De målte responstidene for hasteoppdrag er relativt stabile. Men hvis lokal beredskap koples opp mot fysisk synlighet og tilstedeværelse for publikum, har den nok ikke blitt bedre, jf. kapittel 3.5.4. Dersom beredskapen ses i sammenheng med utvikling i kriminalitet, bosettingsmønster, risikobilder, prioritering av utfordringer mv., er bildet sannsynligvis et annet.

Prioritering er nødvendig når en virksomhet ikke har ledig kapasitet eller har ubegrenset tilgang på nye ressurser. Det handler om å peke ut eller behandle noe som viktigere enn noe annet, eventuelt om å beslutte i hvilken rekkefølge saker og oppgaver skal tas. Både politiet selv, forskning og vi ser at prioriteringen av de mest alvorlige sakstypene bidrar til en styrking av den «spisse» enden av politiet – og en tilsvarende svekking av andre oppgaver og sakstyper, inklusive mindre alvorlig kriminalitet og publikumskontakt. Dette er nok også en medvirkende årsak til at mange som sammenligner dagens tjenestetilbud med situasjonen 10-20 år tilbake i tid, mener at den lokale beredskapen er blitt dårligere.

Er rettssikkerheten styrket?

Rettssikkerhet er et omfattende og krevende begrep. I denne sammenheng kan det vurderes om reformen bidrar til at politiets behandling av borgerne skjer på en rettferdig og forutsigbar måte. Etterforskningsløftet har bidratt til økt oppmerksomhet om etterforskning og påtale. Selv om det fortsatt er utfordringer knyttet til kapasitet har likevel flere distrikter prioritert å øke kapasiteten og statsadvokatene rapporterer om mye godt arbeid og god behandling av de mest alvorlige sakene. Særlig felles straffesaksinntak bidrar de fleste steder til bedre etterforskning i startfasen og mer lik behandling av sakene på tvers av distriktene. Det gjør også politiarbeid på stedet. Digitale aktorater bidrar til økt effektivitet, men det er en ulempe at domstolene henger etter.

Økt kvalitet i de mest alvorlige straffesakene er en indikasjon på styrket rettssikkerhet. Kapasitetsundersøkelsen fra 2018 viser at politiet bruker en tredel av etterforskningskapasiteten sin på de mest alvorlige sakene, selv om disse bare utgjør knapt 3 prosent av totalt antall saker. Dette er i tråd med sentrale prioriteringer. Som vist i kapittel 2.1.2 opplever imidlertid flere at mindre alvorlige saker ikke kan prioriteres. For de som blir utsatt for slik kriminalitet kan rettssikkerheten over tid oppleves som mindre god, dersom politiet ikke har kapasitet til å etterforske sakene.

Flere distrikter har klart å bygge ned restansene, men fortsatt er det mange restanser og særlig de eldre restansesakene får økt gjennomsnittlig saksbehandlingstid, jf. kapitlene 2.1.3 og 2.2.2. Lang saksbehandlingstid er utfordrende både for de som begår kriminalitet og de som er offer for den samme kriminaliteten. Det kan gå ut over både opplevd rettssikkerhet og tilliten til rettssystemet og politiet.

Det er krevende å svare på hvilken effekt politireformen har hatt på rettssikkerheten så langt. Rettssikkerheten er ikke bare avhengig av politiets innsats, men er kritisk avhengig av hele straffesakskjeden – både politiets, domstolenes og kriminalomsorgens innsats. Det er imidlertid viktig at politiets innsats er godt koordinert med de øvrige leddene i straffesakskjeden slik at det reelt sett blir en sammenhengende kjede.

3.5.2 Ser vi konturene av en ny politirolle?

Ved Stortingets behandling av politireformen ble det slått fast at de ti grunnprinsippene fra Politirulleutvalget fra 1981 sto fast. Også i St.meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets roller og oppgaver ble prinsippene diskutert. Da ble det slått fast:

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivilt preg
3. Vi skal ha et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være en 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

Slik St.meld. nr. 42 (2004-2005) blant annet beskrev det

- skal politiet være til stede i lokalsamfunnet enten dette er en mindre landkommune eller bydel i en større by
- politimannen bør være generalist for å betjene et lite distrikt og spesialenheter bør bare opprettes når det er tvingende nødvendig for å skape eller ta vare på ekspertise
- publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være selve hovedstrategien
- integrasjon er med på å skape grunnlaget for samspill mellom politi og publikum, men må ikke strekkes for langt, politimannen må bevare sin fulle uavhengighet av alle grupper og enkeltpersoner

Samfunnet har gjennomgått betydelige endringer, ikke bare siden 1981, men også etter diskusjonen av St.meld. nr. 42 i 2006. Selv om det er vedtatt at prinsippene skal ligge fast, betyr det likevel, etter vår oppfatning, at de må tolkes i lys av samfunnsutviklingen og dermed refortolkes. Dette slo også Justiskomiteen fast under behandlingen i Stortinget der de slo fast at det var behov for en bredere og mer overordnet tilnærming til politirollen.

Kriminalitetsbildet er de senere år blitt mer komplekst og krever mer spesialisert kompetanse. Visse typer kriminalitet krever mer konsentrert innsats. Større og mer robuste fagmiljøer er et mål med reformen og det har skjedd primært gjennom oppbygging av funksjonelle driftsenheter på distriktsnivå, men også gjennom oppbygging av større tjenesteenheter lokalt. I henhold til diskusjonen om prinsippene i 2006, skulle spesialenheter bare opprettes hvis det var tvingende nødvendig. Utviklingen har vist at mer robuste fagmiljøer er helt nødvendig for å løse svært alvorlig kriminalitet. Det siste ti-året har vi også fått stadig flere saker om vold i nære relasjoner, noe som ikke ble avdekket selv om man hadde et lokalt integrert politi – eller som kanskje nettopp ikke ble avdekket fordi båndene var for tette. Nettkriminalitet fordrer en helt annen kompetanse enn den politiet hadde tidligere. Innad i politiet er det neppe mange som er uenig i at disse endringene i kriminaliteten har nødvendiggjort endringer også i organiseringen av politiet. Men spørsmålet er om balansen mellom spesialister og generalister er riktig.

Det er også et utvetydig mål at politiet skal være lokalt forankret og til stede. Det er gjentatt i Stortingsbehandlingen i 2015. Reformen i 2000 gikk fra 54 til 27 politidistrikter. Reformen i 2016 reduserte antall distrikter til 12. Nedlegging av lensmannskontorer, større tjenesteenheter og etablering av funksjonelle driftsenheter bidrar til sentralisering, jf. kapittel 3.1.4, selv om det skjer

innenfor det enkelte distrikt. Det er ikke bare politiet som sentraliserer. Andre statlige og kommunale virksomheter gjør det samme. Og folk flytter dit det er utdanning og arbeid. I en slik kontekst bør også begrepene lokal forankring og tilstedeværelse diskuteres. Forutsetningen fra Politireform 2000 var at 27 distrikter sammen med ca. 400 tjenestesteder skulle gi et mest mulig selvhjulpent lokalt politi, også i forhold til den alvorlige kriminaliteten. Det ser vi blant annet av hendelsene 22. juli 2011 at ikke holdt stikk.

Etter 22. juli 2011, er beredskap og terrorbekjempelse tillagt økt vekt, både i politiet, hos politikere og i befolkningen. Styrkingen av operasjonssentralene og økt flåtestyring er blant annet et viktig grep. Utfordringen er at dette kan gi en mindre effektiv utnyttning av politiresursene enn ønskelig, jf. AFI-undersøkelsen blant politiansatte i Oslo og Sør-Vest politidistrikter⁴⁹ og kapittel 3.4.3.

Igjen ser vi at det er et sprik mellom det ledelsen i politiet mener er en riktig utvikling og de holdningene vi finner på grunnplanet. Ressurssituasjonen bidrar til et skisma i holdninger som gjenspeiler seg også i den politiske debatten. Vi mener det trengs en grunnleggende debatt om hvilken rolle politiet skal ha i en stadig mer krevende situasjon både kriminalitetsmessig og ressursmessig. Dette er selvfølgelig krevende både politifaglig og politisk, men vi mener likevel det er nødvendig for å avstemme forventningene til hva slags politi vi skal ha i fremtiden.

⁴⁹ AFI-rapport 01-2019 *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum*

4 DFØs oppsummering og anbefalinger

I rapporten vår for 2018 var et viktig budskap at det var blitt for mye på én gang og at ambisjonene burde vurderes i lys av tilgjengelige ressurser og oppgaver og krav til politiet. En tydeligere prioritering mellom målene for reformen var nødvendig og de iverksatte reformtiltakene måtte få tid til å virke.

Gjennom 2019 har vi sett at politiet i noen grad har fulgt opp dette, jf. bl.a. årsrapporten for 2019 der politidirektøren erkjenner at endringstrykket har vært for høyt, slik at det har vært nødvendig å justere endringstakten for å sikre gjennomføringskraften til de viktigste oppgavene.

Hovedinntrykket nå er at det først og fremst arbeides med å få vedtatte organisatoriske grep og øvrige tiltak til å virke som forutsatt. Ambisjonsnivået på enkelte tiltak reduseres, og det er økt vilje til å vurdere om det er behov for justeringer av så vel organisering som arbeidsprosesser.

På grunnlag av de utfordringer politiet står overfor har DFØ følgende anbefalinger:

Styringen av politiet må skje på en mer realistisk og helhetlig måte

Politiet har hatt et høyt ambisjonsnivå for å forbedre sine tjenester. Samtidig ser vi at nærpolitireformen slik den ble vedtatt av Stortinget og politiets oppfølging gjennom Rammer og retningslinjer er svært ambisiøs. Departementet og politiet har ikke hatt en realistisk nok økonomisk og ressursmessig plan for gjennomføringen av reformen. Slik vi opplever det er tiltakene i hovedsak utformet uten en god nok oversikt over kostnadene ved å sette de i verk. Mange tiltak, både innenfor og utenfor reformen, forutsettes også dekket innenfor rammen uten en tilstrekkelig konsekvensvurdering og risikoanalyse i forkant.

Det er positivt at politiet har vedtatt å dempe ambisjonene for å komme mer i samsvar med hva som er mulig innenfor gitte ressursrammer. Men målene for nærpolitireformen er fortsatt ambisiøse og oppleves som motstridende når det ikke er ressurser til alt. Økt spesialisering og spissing av polititjenestene er nødvendig ut fra endringer i kriminaliteten. Samtidig har innbyggerne forventninger om et lokalt politi som er til stede i lokalsamfunnet og som kommer når det er behov. Gitt gjeldende ressursrammer og sterk styring på andre innsatsfaktorer i form av antall politiansatte, lokalisering, organisasjonsstruktur mv., er spørsmålet om det er mulig å oppnå begge deler fullt ut og med ønsket kvalitet.

Så langt har styrende myndigheter og politiet hatt begge målsettinger for øyet. Vi må imidlertid erkjenne at oppbyggingen av mer sentrale enheter har gått på bekostning av det lokale politiet. Som en av våre intervjuobjekter sa: «*Har vi fått et politi som politiet vil ha, og ikke et politi som innbyggerne vil ha?*». Politiansatte ønsker seg også både et politi som er til stede i lokalsamfunnet og som bistår når mindre alvorlig kriminalitet begås, og et robust politi som spesialiseres i tråd med samfunnets nye utfordringer. De ønsker seg med andre ord både i pose og sekk. Spørsmålet er om det er mulig gitt dagens ressursituasjon?

Etter DFØs vurdering er det nødvendig med bedre samsvar mellom oppgaver og ressurser. På den ene siden kan ikke politiet pålegges nye større oppgaver uten en helhetlig og realistisk konsekvensvurdering av mulighetene til å gjennomføre tiltakene og med en reell finansiering av dem. På den andre siden må JD og POD etablere et mer helhetlig og balansert system for styring og prioritering i politiet. DFØ viser her til utredningsinstruksen som gjelder for alle tiltak, også interne.

Ressurssituasjonen i distriktene, særlig i de geografiske driftsenhetene, må vurderes

Etter fire år med reformarbeid begynner tiltakene i reformen gradvis å gi resultater. Omorganiseringen er i hovedsak ferdigstilt som planlagt. Nye arbeidsformer og nye samarbeidsmønstre vokser fram selv om det er store variasjoner mellom distriktene. Særlig ledere på de øverste nivåene fremhever at reformtiltakene har gitt bedre kvalitet, mer enhetlige tjenester og at politiet totalt sett leverer bedre polititjenester nå enn for fire år siden.

Samtidig ser vi at det gjenstår mye i distriktene før intensjonene med reformen fullt ut er på plass. Intensjonen med organiseringen er å etablere funksjonelle enheter for å løfte kompetansen i hvert politidistrikt. Den operative arbeidet skal fortsatt i all hovedsak skje i de geografiske enhetene. Utfordringen, slik DFØ ser det, dreier seg om å sikre en god balanse og god samhandling mellom de sentrale funksjonene i distriktet og det lokalt forankrede politiet. Oppbyggingen av de funksjonelle driftsenhetene har for en stor del gått på bekostning av de geografiske driftsenhetene. Tilbudet til befolkningen er derfor betydelig endret, ikke bare som følge av reformen, jf. bl.a. nye passbestemmelser. Mens særlig ledere i politiet legger vekt på at alvorlig kriminalitet håndteres langt bedre enn før reformen, legger de operative delene av politiet mer vekt på at hverdagskriminaliteten som folk flest berøres av, får for liten oppmerksomhet. Her er det behov for tydelige prioriteringer – både i etatsstyringen av politiet og i den interne styringen og ledelsen i politiet.

DFØ anbefaler fortsatt at politiet bør vurdere ressurssituasjonen i distriktene og sikre at det blir bedre kapasitet på de geografiske driftsenhetene både til forebygging, operativt arbeid og etterforskning og påtale. Det kan innebære at ressurser, eventuelt også oppgaver, må flyttes fra de funksjonelle til de geografiske driftsenhetene. Det kan også gjøre det nødvendig å vurdere om alle funksjoner må fylles i alle distrikter. På sikt bør politiet også vurdere om det er behov for færre og større funksjonelle enheter og mer samarbeid på tvers av distriktsgrensene.

Det er stort behov for digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester og for økt satsning på å møte digital kriminalitet

Politiet har i perioden fått bedre datasystemer og flere digitale verktøy og tjenester. Digitale nettpatruljer er under etablering i alle distrikter, men fungerer først og fremst som en kanal på dagtid med begrenset åpningstid.

Det er fortsatt mye som kan gjøres både med hensyn til publikumstjenester og med verktøy for de ansatte i politiet. Det går for langsomt og mange opplever at politiet er en umoden digital organisasjon. Det er langt igjen til vi reelt sett har et digitalt politi.

Etter DFØs oppfatning er digitalisering en nøkkelfaktor for at politiet skal klare å effektivisere tjenestene og få til innsparing, og dette arbeidet må intensiveres. Politiet viser selv til at de har begrensede ressurser og at en rekke digitaliseringstiltak må settes på vent. Politiet som en av de store publikumsrettede etatene som kanskje er kommet kortest i digitaliseringen, bør etter DFØs vurdering gjøres til gjenstand for en mer målrettet satsing innen digitalisering.

De fleste eksperter gir uttrykk for at nedgangen i anmeldte lovbrudd handler mer om store mørketall knyttet til digital kriminalitet, enn at Norge har blitt et mer lovlydig land. Her står politiet overfor store utfordringer – både kompetansemessig og teknologisk. Digital kriminalitet skjer innenfor de fleste av de tradisjonelle lovbruddskategoriene (vinning, seksuelle overgrep, vold/mobbing/trusler osv.). Kanskje blir det feil å operere med egne digitale lovbruddskategorier? Uansett må kompetansen på og ressursinnsatsen på dette området komme mer med i de store prioriteringsdiskusjonene framover.

Innbyggerne er ikke fornøyd med politiets tilstedeværelse lokalt - politiet må bli tydeligere på sine prioriteringer

Undersøkelsene viser at innbyggernes tilfredshet med politiets synlighet og tilgjengelighet er blitt dårligere. Det gjelder på alle nivåer – fra synlighet i lokalsamfunnet til mulighet til å nå fram på telefon eller ved oppmøte. Samtidig er mange av de tjenestene publikum er misfornøyd med, ikke nødvendigvis et resultat av reformen, som f.eks. nedlegging av passkontorer med dertil ventetider for å få pass.

Likevel vil flere i de geografiske driftsenhetene si at hverdagsberedskapen er blitt dårligere. Det er få, om noen, som sier at det er blitt flere patruljer som følge av reformen. Også kommunene er opptatt av om det er tilstrekkelig beredskap hos dem. Vi anbefaler at politiet blir tydeligere på hvilket beredskapsnivå og hvilke tjenester politiet skal ha lokalt.

Det å få kontakt med politiet er også en hyppig klage politiet får. Dette er ikke bare et utfordring for politiet, men gjelder for mange av de store etatene med stor publikumskontakt. Politiet prøver å møte denne utfordringen ved økt satsing på tilstedeværelse på nett. Det er etter vår vurdering en riktig vei å gå, men er kommet altfor kort til å møte innbyggernes behov fullt ut, og spørsmålet er også om det er tilstrekkelig. Etter vår mening er det særlig viktig å få på plass en utvidelse av anmeldelser på nett. Fulldigitalisering av straffesakskjeden bør også prioriteres.

Vi anbefaler politiet å kommunisere tydeligere hvilke overordnede prioriteringer som gjelder og hvilke tjenester innbyggerne kan forvente lokalt. Det er også behov for at publikum lettere kan komme i kontakt med politiet. Det vil kreve økt innsats både på nett og telefon.

Politiet bør endre fokus fra reform til kontinuerlig forbedring

Reformen startet i 2016 og skulle være ferdig implementert i 2020. Det var da forståelse for at gjennomføringen av reformen ville ta tid og tjenestevalueringen skulle først gjennomføres i 2022.

Det kan etter DFØs mening stilles spørsmål om hva reformen består i nå. Strukturen er på plass. De seks prioriterte funksjonene er etablert. I tillegg er etterforskningsløftet, forebygging som primærstrategi, samt en rekke personal- og ledelsestiltak og IKT-tiltak satt i gang. Nå gjelder det å få tiltakene til å virke – hver for seg og sammen. Nå er det behov for å se resultater av det som er satt i verk og eventuelt forbedre det som ikke fungerer som forutsatt.

Vår vurdering er at departementet og politiet ikke bør settes i verk nye reformtiltak. Nå bør organisasjonen få lov til å utvikle seg mer organisk gjennom gradvise endringer og forbedringsarbeid. Vår opplevelse, etter et stort antall intervjuer, er også at det er lettere å få oppslutning om de konkrete tiltakene enn å snakke om reform. Mange assosierer først og fremst «reform» med strukturtiltakene. For mange er det nå viktigere å gi rom for å diskutere hvordan arbeidet skal legges opp i praksis enn å diskutere reform.

Dokument- og referanseliste

- Balvig, F. og Holmberg, L: *Politi og trygghed forsøg med nærpolti i Danmark*. 2004
- DFØ-rapport 2020:1: *Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019*
- Difi-notat 2019:7: *Effektiviseringsarbeid i statlige virksomheter. Hvor trykker skoen nå?*
- Difi-rapport 2019:8: *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener innbyggerne?*
- Difi-rapport 2016:6: *Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hva hemmer effektivisering i staten?*
- Finansdepartementet. Veileder i etatsstyring 2011
- Filstad, Cathrine: *Politiledelse og ledelse av nærpoltireformen* (PHS 2020)
- Glomseth, Rune: *Toppledelse i politi- og påtalemyndighet – sentralisering, økt hierarki og sterkere styring*. PHS 2020
- Gundhus, Helene O.I.: *Smart politiarbeid? Når skillene mellom etterretning, forebygging og etterforskning viskes ut*. A. Rønne og H. Stevnsborg (red) Ret smart. Om smart teknologi og regulering. København Jurist- og Økonomforbundets forlag 2018
- Lundgaard, Jenny Maria: *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. UiO 2019
- Myhrer, T.-G.: *Politiarbeid på stedet. Styrker og svakheter*. Tidsskrift for strafferett 18(4) 2018
- Nesteng, Siri Martinsen: *Politipatruljen om tiltak og mål i Nærpoltireformen. En kvalitativ analyse av politibetjenters opplevelser og erfaringer* UiO 2019
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- Paulsen, Jens Erik og Trond Kyrre Simensen: *Generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid*. Nordisk politiforskning Årgang 6 nr. 2-2019
- POD/Kantar (2020): *Politiets innbyggerundersøkelse*
- POD (2020): *Politiets årsrapport 2019*
- POD (2020): *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2019*
- POD (2019): *Ressursanalyse for 2018. Utgifter og bemanning i politiet*
- POD (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*
- Prop. 1 S Justis – og beredskapsdepartementet (2019-2020)
- R-0564 reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 23. september 2019
- Retriever (2020): *Nærpoltireformen i mediene. Medieanalyse 2019*
- Riksadvokaten. Rundskriv nr. 1/2020 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020
- Riksadvokaten. Årsrapport 2019
- Riksadvokaten. Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 – Riksadvokatens bemerkninger 19.03.2020
- Riksadvokaten. Notat om utviklingen ved etterforskningsfeltet. 07.01.2019
- Runhovde, Siv R. (red.): *Tillit til politiet*. PHS-forskning 2010:4
- Steinsvåg, Johannes Sjo og Lena Roheim Tomren: *Strategisk toppledelse i politiet. En studie av beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe*. PHS 2019
- St. meld. Nr. 42 (2004-2005) *Politiets rolle og oppgaver*
- Sunde, I.M. (2019): *Patruljering på nett*. K.E Sæter m.fl.: *Straff og frihet: Til vern om den liberale rettsstat*. Festskrift til Tor Aksel Busch
- Sørli, Vanja Lundgren og Paul Larsson (red): *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk 2018
- Tepstra, Jan, Nicholas R. Fyfe, Renze Salet: *The Abstract Police: A conceptual exploration of unintended changes of police organisations*. The Police Journal 2019 Vol. 92(4)

- Trøndelag Forskning og Utvikling: *Hvordan karakteriseres rollen som politikontakt? Følgforskning av det kriminalitetsforebyggende samarbeidet mellom politi og kommuner i Trøndelag i perioden 2017-2020*. TFoU-rapport 2020:5
- Wathne, Christin Thea, Helene O.I. Gundhus, Niri Talberg: *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum*. AFI-rapport 01-2019

Forkortelser

| | |
|---------|--|
| ABE | Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen |
| AMK | Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral |
| ATB | Arbeidstidsbestemmelsene i politi- og lensmannsetaten |
| FDE | Funksjonell driftsenhet |
| FSI | Felles straffesaksinntak |
| FTK | Felles tjenestekontor |
| GDE | Geografisk driftsenhet |
| IDF | Informasjon, drøfting og forhandling |
| IP | Innsatspersonell |
| JD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| KUBA | Kunnskapsbasert politiarbeid |
| OPS | Operasjonsentralen |
| OÅO | Obligatorisk årlig opplæring |
| PAL | Politiets analyse- og ledelsesverktøy |
| PFT | Politiets fellestjenester |
| PHS | Politi høgskolen |
| PIT | Politiets IT-tenester |
| POD | Politidirektoratet |
| PPS | Politiarbeid på stedet |
| PST | Politiets sikkerhetstjeneste |
| PSV | Politiets styringsverktøy |
| RA | Riksadvokaten |
| SLT | Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak |
| STRASAK | Politiets straffesaksregister |