

Evaluering av Politidirektoratet

Rapport 2013:3
ISSN 1890-6583

Forord

Difi har evaluert Politidirektoratet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Vi vil takke alle som har bidratt med synspunkter, innspill og tid i perioden august 2012 til februar 2013. Vi vil særlig takke en engasjert og inspirerende referansegruppe bestående av:

Avdelingsdirektør Catharina Schage, JD-PIA
Politimester Beate Gangås, Østfold
Politimester Geir Gudmundsen, Hordaland
Assisterende riksadvokat Knut Erik Sæther
Rektor Håkon Skulstad, Politihøgskolen
Avdelingsdirektør Knut R. Mikkelsen, POD
Seniorrådgiver Linda Evebø, POD

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Ingunn Botheim, Maria Strøm, Sidsel Søvik og Oddbjørg Bakli. Vivi Lassen har bistått prosjektgruppen i gjennomføringen av prosjektet, og har også vært kvalitetssikrer sammen med Inger Johanne Sundby. Mari Øvre har vært prosjektassistent.

Oslo 28. februar 2013



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 5 |
| 1 Innledning | 7 |
| 1.1 Evalueringsoppdraget | 7 |
| 1.1.1 Bakgrunn | 7 |
| 1.1.2 Mål for oppdraget | 7 |
| 1.1.3 Analysemodell | 8 |
| 1.2 Metode og datainnsamling | 9 |
| 1.3 Leserveiledning | 10 |
| 2 Om Politidirektoratet | 11 |
| 2.1 Politi- og lensmannsetaten | 11 |
| 2.2 Politidirektoratet | 12 |
| 2.2.1 Bakgrunn for opprettelsen av POD | 12 |
| 2.2.2 Styring og ledelse | 13 |
| 2.2.3 Ressurser og kompetanse | 15 |
| 2.2.4 PODs organisering | 16 |
| 2.2.5 Særorganene | 18 |
| 3 Kartlegging | 20 |
| 3.1 Resultater og roller | 20 |
| 3.1.1 PODs måloppnåelse | 20 |
| 3.1.2 Styring og ledelse av etaten | 27 |
| 3.2 Forholdet til JD | 30 |
| 3.3 Organisering, ledelse og kompetanse i POD | 32 |
| 3.3.1 Ledelsen i POD | 32 |
| 3.3.2 Organisering | 33 |
| 3.3.3 Kompetanse | 35 |
| 3.3.4 Kultur og holdninger | 37 |
| 3.4 utfordringer framover | 38 |
| 4 Hva gjør andre land? | 40 |
| 4.1 Danmark | 40 |
| 4.1.1 Hovedtrekk ved dagens organisering | 40 |
| 4.1.2 Politireformen av 2007 | 42 |
| 4.2 Finland | 43 |
| 4.2.1 Hovedtrekk ved dagens organisering | 43 |
| 4.2.2 Organisatoriske omstillinger og reformer | 44 |
| 4.3 Sverige | 45 |
| 4.3.1 Hovedtrekk ved dagens organisering | 45 |
| 4.3.2 Organisatoriske omstillinger og reformer | 46 |
| 4.4 Likheter og forskjeller | 48 |
| 4.4.1 Oppgaver og organisering | 48 |
| 4.4.2 Politisk styring | 50 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5 | Drøfting og vurdering | 51 |
| 5.1 | Forholdet til Justis- og beredskapsdepartementet | 51 |
| 5.1.1 | PODs rammebetingelser..... | 51 |
| 5.1.2 | Justis- og beredskapsdepartementets styringspraksis..... | 56 |
| 5.2 | PODs ivaretagelse av direktoratsrollene | 60 |
| 5.2.1 | Bakgrunn | 60 |
| 5.2.2 | PODs faglige rolle | 61 |
| 5.2.3 | PODs etatsledelsesrolle | 64 |
| 5.3 | Ledelse, organisering og kompetanse i POD | 69 |
| 5.3.1 | Ledelse | 69 |
| 5.3.2 | Organisering og kompetanse | 72 |
| 6 | Konklusjoner og anbefalinger | 77 |

Sammendrag

Før sommeren 2012 fikk Difi i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å evaluere Politidirektoratet (POD). Evalueringen skulle ferdigstilles innen 1. mars 2013.

Mål og sentrale problemstillinger

Målet med evalueringen har vært todelt. Evalueringen skal gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet, og den skal identifisere og gi anbefalinger om forbedringsområder. Den andre delen av målet skal vektlegges. Sentrale problemstillinger har også vært å vurdere hvilke strategiske utfordringer direktoratet står overfor, hvilke tiltak som kan gi resultater og om POD er rustet til å møte framtidige utfordringer og oppnå en mer effektiv utnyttelse av ressursene i politiet.

Evalueringen vurderer ikke forholdet mellom POD og de enkelte særorganene hver for seg. Den går heller ikke i dybden på beredskapsområdet siden dette både er grundig behandlet av 22.juli-kommisjonen og står sentralt i politiets eget *Endringsprogram*.

Datagrunnlag

Evalueringen bygger på tilgjengelig dokumentasjon, spørreundersøkelser til alle POD-medarbeidere og alle politisjefene og vel 70 intervjuer med ledere og andre ansatte i POD, alle politisjefene, ledere i JD og et titalls ressurspersoner som på ulike måter kunne bidra til evalueringen. En referansegruppe med representanter fra JD, POD og politi- og lensmannsetaten har bidratt med innspill og kommentarer underveis.

Hovedkonklusjoner

Det var store forventninger til POD ved etableringen i 2001. Direktoratet skulle bl.a. være JDs sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak, det skulle bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging, og det skulle virke som en katalysator for politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan.

Evalueringen viser at POD ikke har innfridd disse forventningene, men det kan stilles spørsmål om det er mulig å innfri slike forventninger med de rammebetingelsene og det handlingsrommet POD har hatt.

JD og POD har ikke et tilstrekkelig tydelig og omforent bilde av hva PODs direktoratsrolle skal omfatte og hvordan den skal utøves. Dette medfører bl.a. at POD ikke har ivaretatt en faglig rolle i tilstrekkelig grad, verken overfor departementet, ut mot etaten eller som en viktig aktør i samfunnsdebatten.

Politi- og lensmannsetaten framstår generelt som fragmentert og preget av relativt selvstendige enheter. Det kan stilles spørsmål om POD har utnyttet det handlingsrommet de faktisk har hatt. Direktoratet har gjennomgående vært tilbakeholdende mht. styring av politidistrikter og særorganer og har i for liten grad tatt ansvar for samordning, koordinering og erfaringslæring, både internt i

etaten og overfor andre offentlige etater. Utvikling av nye arbeidsformer og organisasjonsutvikling understøttet av IKT har vært for dårlig forankret og lavt prioritert.

Ledelse, tillitsbygging og kulturelle forhold har generelt vært tillagt for liten vekt. Det gjelder for JDs styring av POD og politietaten og for PODs styring og ledelse av politidistrikter og særorganer. Det gjelder også internt i PODs egen organisasjon.

Difis anbefalinger

Det er viktig at POD utvikler seg til å bli et reelt utviklings-, ledelses- og samordningsorgan for norsk politi og tilfører etaten en tydelig merverdi. POD må ha kompetanse og ressurser til å se sammenhenger og sy sammen resultatinformasjon, innspill og analyser fra særorganene, politidistrikter og andre deler av etaten, eventuelt også eksterne miljøer, til et helhetsbilde. Et helhetsbilde er nødvendig både som utgangspunkt for politikkutforming i JD og for strategiske veivalg i forbindelse med PODs styring og ledelse av etaten.

På bakgrunn av det overstående har Difi identifisert følgende sentrale utviklings- og forbedringspunkter:

- Behov for å revurdere PODs rammebetingelser
- Tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer må prioriteres og videreutvikles
- PODs faglige rolle må styrkes
- IKT må ses i et utviklingsperspektiv
- Behov for å utvikle POD som organisasjon

En utdyping av anbefalingene følger i rapportens kapittel 6 *Konklusjoner og anbefalinger*.

1 Innledning

1.1 Evalueringsoppdraget

1.1.1 Bakgrunn

Politidirektoratet ble opprettet i januar 2001 som et direktorat underlagt Justisdepartementet (JD), og med ansvar for ledelse, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer med til sammen om lag 11 000 ansatte (2001). Direktoratet skulle bl.a. være ansvarlig for å utvikle gode styringsformer i alle ledd i etaten, sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området og gjennom kartlegging, evaluering og analyse drive politifaglig metodeutvikling.

I 2013 er Politidirektoratets overordnede mål formulert som «...å lede og samordne politiet for å skape en forutsigbar, handlekraftig og fleksibel etat for publikum», og med «...faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer» som hovedoppgaver. Politidirektoratet er en del av den sentrale politiledelse og et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.¹

22. juli-kommisjonens rapport ble lagt fram 13. august 2012. Kommisjonen trekker fram holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøver den myndighet de var gitt, som en viktig årsak til at det gikk så galt 22. juli 2011.² De anbefaler også ni konkrete tiltak i politiet som det direkte og/eller indirekte er PODs ansvar å følge opp, bl.a. må POD «...etablere et tydelig målstyringsystem som dekker helheten av etatens oppgaver» (tiltak 11) og «...ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer helhetlige løsninger» (tiltak 12). POD har etablert et såkalt *Endringsprogram* for å følge opp bl.a. Kommisjonens anbefalinger.

Statskonsult evaluerte POD i 2003/2004 og Difi bisto i forbindelse med en omorganisering av direktoratet i 2009.

Våren 2012 fikk Difi i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet å evaluere Politidirektoratet på nytt. Evalueringen skal ferdigstilles innen 1. mars 2013.

1.1.2 Mål for oppdraget

Målene med evalueringen har vært å:

- Gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet
- Identifisere og gi anbefalinger om forbedringsområder slik at direktoratet kan utvikles videre og ytterligere bidra til en effektiv kriminalitetsbekjempelse, en bedre politiberedskap og et tryggere samfunn

¹ Kilde: PODs hjemmeside

² Side 335

Evalueringen skulle beskrive forutsetningene ved opprettelsen av POD i 2000/2001 og endringer i forutsetningene som har oppstått fra 2001 og fram til i dag. JD er opptatt av at evalueringen tar utgangspunkt i de forventningene både departementet og ytre etat har til POD. Her vil det selvsagt være en utfordring at mange av personene vi har snakket med har begrensede forutsetninger for å kunne vurdere PODs måloppnåelse opp mot forventningene ved etableringen i 2001.

Etter framleggelsen av 22. juli-kommisjonens rapport, ble vi bedt om å vektlegge den andre delen av målet - å identifisere og gi anbefalinger om forbedringsområder slik at direktoratet kan utvikles videre. I tråd med oppdragsgivers ønske legger evalueringen derfor mest vekt på forbedringer og utviklingsmuligheter. Det ligger likevel i mandatet å gjøre en vurdering av hvilke resultater POD har oppnådd.

Et særlig viktig formål med evalueringen skulle være å få fram hvilke strategiske utfordringer direktoratet står overfor og hvilke tiltak som kan gi resultater. Det er også viktig å få fram hvilke utfordringer POD har erfart og hva POD har lært av disse. Evalueringen skulle spesielt vektlegge de nye og store utfordringene på beredskaps- og IKT-området. Oppdragsgiver ønsket bl.a. en særlig vurdering av om organisering og arbeidsdeling mellom POD og Politiets data- og materieltjeneste er hensiktsmessig og robust nok til å møte de store utfordringene på dette området.

Departementet ønsket videre å få belyst hvordan POD er rustet til å møte framtidige utfordringer og oppnå mer effektiv utnyttelse av ressursene i politiet, herunder hvordan POD ivaretar og organiserer sin strategiske og samordnende rolle overfor etaten.

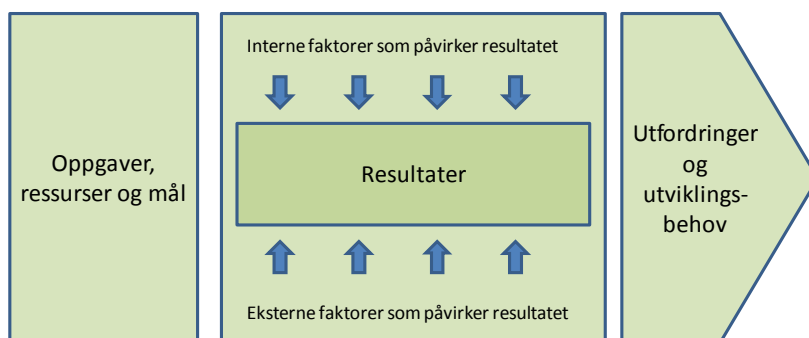
Vi har ikke vurdert forholdet mellom POD og de enkelte særorganene hver for seg. Vi har derfor ikke grunnlag for å gi konkrete råd om rolle- og ansvarsdeling mellom POD og særorganene. Parallelt med denne evalueringen har POD arbeidet med organisering av IKT-funksjonen i direktoratet og forholdet til PDMT. Dette arbeidet munnet ut opprettelsen av en IKT-avdeling fom. 1. mars 2013. Vi har derfor ikke gått spesielt inn i forholdet mellom POD og PDMT. Vi har heller ikke gått i dybden på beredskapsområdet siden dette både er så grundig behandlet av 22.juli-kommisjonen og står sentralt i politiets eget *Endringsprogram*.

1.1.3 Analysemodell

I prosjektet har vi tatt utgangspunkt i følgende modell for å vurdere PODs virksomhet.³

Figur 1.1 Analysemodell

³ Basert på det svenske Statskontorets modell for myndighetsanalyser



Modellen består av fire analysemomenter:

1. Hva er PODs oppgaver, ressurser og mål? Dette dreier seg bl.a. om hvordan de ulike rollene blir ivaretatt og hvilke oppgaver som prioriteres.
2. Hvilke resultater oppnår POD? Spørsmål om hva som kommer ut av de ressursene POD tildeles og innsatsen til de ansatte; bl.a. i form av vedtak, høringer, tjenesteytelser og informasjonstiltak.
3. Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?
 - a) Interne faktorer: bl.a. organisering, arbeidsformer, saksbehandlings- og informasjonssystemer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk, kommunikasjon
 - b) Etatsinterne faktorer: bl.a. organisering av og forholdet til ytre etat, inklusive særorganer og andre spesialenheter
 - c) Eksterne faktorer: kriminalitetsutvikling, migrasjon, lovverk, forholdet til JD, forholdet til sentrale nasjonale samarbeidspartnere (utenriktjenesten, UDI/UNE, Forsvaret m.fl.) og internasjonale samarbeidsparter, forholdet til Stortinget osv.
4. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for PODs virksomhet i tiden framover?

1.2 Metode og datainnsamling

Vi har benyttet både kvalitative og kvantitative metoder i datainnsamlingen. Vi har lest offentlige dokumenter, herunder 22. juli-kommisjonens rapport⁴, politiets egen vurdering av 22. juli, andre offentlige utredninger og evalueringer, stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og revidert instruks til POD. Vi har også forsøkt å følge med i media der det har vært mange oppslag/omtaler både i forkant av denne evalueringen og underveis.

Vi har i tillegg gjennomført to internettbaserte spørreundersøkelser - én til alle ansatte i POD og én til alle politisjefene. Svarprosentene på spørreundersøkelsene var på henholdsvis 65 og 71 prosent. Vi har også gjennomført vel 70 delvis strukturerte intervjuer med:

- Ledere i POD
- Representanter for ansatte i POD

⁴NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen

- Representanter for JD
- Riksadvokaten
- Politimesterne i alle politidistriktene
- Ledere av særorganene
- Representanter for sentrale samarbeidspartnere
- Representanter for de lokale/sentrale organisasjonene (tillitsvalgte)
- Representanter for Finansdepartementet
- Toll- og avgiftsdirektøren
- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap
- Representanter for det finske Innenriksdepartementet og den finske Polistyrelsen

Intervjuene ble primært gjennomført som delvis strukturerte enkeltintervjuer, men vi har også hatt noen gruppeintervjuer.

Sammenlignende studier er ofte nyttige for å identifisere utviklingsområder og potensialer. Vi la derfor opp til en enkel «benchmarking» med Finansdepartementets styring av Toll- og avgiftsdirektoratet. Vi har – på et overordnet nivå - sett på styring og organisering av politiet i Finland, Danmark og Sverige.

Oppdragsgiver har etablert en referansegruppe som har hatt fem møter i perioden august 2012 til februar 2013. Referansegruppen har bestått av:

Avdelingsdirektør Catharina Schage, JD-PIA
Politimester Beate Gangås, Østfold
Politimester Geir Gudmundsen, Hordaland
Ass. riksadvokat Knut Erik Sæther
Rektor Håkon Skulstad, Politihøgskolen
Avdelingsdirektør Knut R. Mikkelsen, POD
Seniorrådgiver Linda Evebø, POD

Håkon Skulstad gikk inn i referansegruppen etter at Odd Reidar Humlegård ble konstituert som politidirektør i august 2012.

1.3 Leserveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort beskrivelse av Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten.

I kapittel 3 presenterer vi funnene fra spørreundersøkelsene og intervjuene. I kapittel 4 gir vi en oversikt over organiseringen av politiet i de andre nordiske landene.

I kapittel 5 følger Difis vurderinger, og i kapittel 6 konklusjoner og anbefalinger.

2 Om Politidirektoratet

2.1 Politi- og lensmannsetaten

Politidirektoratet (POD) ble opprettet i januar 2001 som et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet (JD). POD har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politiets sju særorganer og 27 politidistrikt med underliggende politistasjoner, lensmannskontor og noen spesialenheter. Politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt POD.

Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) rapporterer direkte til JD.

Det er nær 15 000 ansatte (14 136 årsverk)⁵ i politi- og lensmannsetaten. Antall politidistrikter i Norge ble redusert fra 54 til 27 fra 2002. Politidistriktene er inndelt i vel 300 politistasjons- og lensmannsdistrikter og har 293 tjenestesteder.⁶

Politiet har samlet sett hatt en nominell økning i sine budsjetter på 80 prosent de siste ti år. Økningen i antall årsverk har primært kommet i sivile stillinger og særlig i særorganene.⁷

Norsk politis rolle framgår av politiloven⁸ og politiinstruksen.⁹ Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. I *Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver* deles politiets oppgaver inn i trygghetsskapende oppgaver, kriminalitetsbekjempelse, rettspleie og fangetransport og forvaltningsoppgaver.

Innbyggerundersøkelsen for 2012 som TNS Gallup har gjennomført på oppdrag fra POD viser at tilliten til politiet er noe lavere enn i 2010 (hhv 81 prosent og 86 prosent). 22. juli er hovedårsaken til dette. Undersøkelsen viser at det ikke har skjedd store endringer i den generelle oppfattelsen av politiet siden 2010. Nivået er jevnt over senket med to til tre prosentpoeng, men bildet er fortsatt det samme: befolkningen mener at politiet skaper trygghet for innbyggerne, men er relativt kritiske til politiets informasjonsevne og tilstedeværelsen (være der det skjer, når det skjer). Publikums oppfatning av politiets håndtering av kriser eller ulykker har blitt betydelig dårligere. Andelen som har et godt inntrykk av politiets håndtering av kriser eller ulykker har sunket fra 84 til 75 prosent siden 2010.¹⁰

⁵ Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister

⁶ Hentet fra 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14)

⁷ Kilde: 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14)

⁸ Lov om politiet av 4. august Nr. 53 1995

⁹ *Hovedinstruks til Politidirektoratet. Om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten.* Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 18.12.12.

¹⁰ Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012, TNS/Politidirektoratet

2.2 Politidirektoratet

2.2.1 Bakgrunn for opprettelsen av POD

Organiseringen av politiets sentrale ledelse har vært utredet en rekke ganger siden mellomkrigsårene, men fram til 2000 fikk ikke forslagene om et politidirektorat tilstrekkelig politisk tilslutning. Hensynet til den demokratiske kontroll med politiet var viktig og gjorde at en ønsket å beholde direktoratet som en del av departementet. Ved opprettelsen av direktoratet i 2001 var det derfor viktig å sikre politisk kontroll over det sivile maktapparatet som politiet er. Det var også viktig å sikre at politidirektøren ikke ble for mektig.

I forslaget om å opprette et politidirektorat viste JD til kriminalitetsutviklingen, herunder behovet for internasjonalt politisamarbeid, og endrede samarbeidsrelasjoner mellom den sentrale politiledelsen, særorganene og politidistriktene. Justisdepartementet hadde arbeidet for å forbedre etatsstyringen og styringsdialogen og erfart at styringsdialogen var vanskelig å få til, bl.a. pga. struktur og oppgaveportefølje i den daværende Politiavdelingen. De viste til at kravene til en god etatsledelse var spesielt vanskelig å innfri i en departemental linjeorganisasjon basert på en hierarkisk saksbehandlingsmåte og beslutningsstruktur, noe som medførte lang saksbehandlingstid, utålmodighet og andre generelle problemer knyttet til samhandling.

JDs mål var å etablere et politidirektorat der etatsledelsen i direktoratet var organisert på en måte som sikret samhandling, fleksibilitet og organisatorisk evne til å skape felles løsninger mellom nivåene.

Det nye Politidirektoratets oppgaver ble oppsummert som følger:¹¹

- Politidirektoratet (POD) skal innenfor sitt ansvarsområde lede utviklingen av politiet med basis i de strategiske og ressursmessige rammer som gis av departementet.
- POD skal utvikle hensiktsmessige styringsvirkemidler tilpasset politiforvaltningen.
- POD skal utvikle nødvendig styrings- og ledelseskompetanse i ytre ledd.
- POD skal initiere, understøtte og sørge for at etaten har hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner.
- POD skal utvikle informasjonsstrategier for politiet, forestå intern og ekstern profilering, i samarbeid med politidistriktene og særorganene.
- POD skal bidra til at politilovgivningens bestemmelser blir fulgt opp i etaten, blant annet gjennom regelverk, tilsyn, kontroll, informasjon og veiledning.
- POD skal koordinere og fremme politifaglige synspunkter overfor andre direktorater, institusjoner og berørte organisasjoner.
- POD skal videreutvikle det politioperative sentrale beredskaps- og krisehåndteringapparatet.
- POD skal foreta analyser, drive metodeutvikling (utenfor påtalemyndighetens fagområde), kartlegge og evaluere politiets operative virksomhet. Ta initiativ til større regionale og nasjonale aksjoner, basert på blant annet statistisk materiale og kriminaletterretning.
- PODs operative funksjoner skal som hovedregel kanaliseres gjennom og ledes av ett politidistrikt som utpekes av Politidirektoratet.
- POD skal samordne og koordinere særorganenes virksomhet.
- POD skal tildeles et spesielt ansvar for å legge planer og gjennomføre operasjoner/tiltak innenfor organisert kriminalitet. Oppgaven skal løses gjennom nært

¹¹ Ot.prp.nr. 7 (1999-2000)

samarbeid med blant annet Politiets overvåkingstjeneste, ØKOKRIM og Kriminalpolitisenralen og utvalgte politidistrikter.

- POD skal koordinere og følge opp Norges engasjement som deltaker i internasjonale politistyrker.
- POD skal samordne og ivareta Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.

I innstillingen fra Justiskomiteen i forbindelse med opprettelsen av POD beskrives endringene i norsk politi slik:¹²

«Den nye sentrale politiledelsen skal bygge videre på prinsippet om en desentralisert politi- og lensmannsetat. Statsråden skal styre Politidirektoratet gjennom rammestyring, og departementet skal vektlegge sterkere rollen som faglig sekretariat for den politiske ledelsen.

Politidirektoratet skal være Justisdepartementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan og støttespiller når det gjelder iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak. Direktoratet skal være et forvaltningsorgan med myndighetsutøvende funksjoner. Politidirektoratet skal støtte politidistriktene og særorganenes virksomhet, bl.a. gjennom bistand til analyse, metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging. Politidirektoratet skal dessuten virke som en katalysator for politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan.»

Justiskomiteen hadde bl.a. følgende merknader til dette:

«Komiteen viser til at Politidirektoratets muligheter til å fungere som et strategisk og utøvende ledelsesorgan, som raskt skal iverksette og koordinere kriminalpolitiske tiltak, avhenger av at det utvikles en dynamisk organisasjonskultur som atskiller seg fra de politiske avveiningsprosesser som har funnet sted og fortsatt skal finne sted i departementet. Dette stiller også strenge krav til utvelgelsen av de personene som skal inneha stillinger i det nye politidirektoratet. Det er viktig å sikre at det rekrutteres kompetente mennesker fra ulike miljøer, og at det nye direktoratet ikke bare viderefører dagens politiavdeling under nytt navn.»

2.2.2 Styring og ledelse

Justisdepartementet har nettopp utarbeidet ny instruks for Politidirektoratet.¹³ Den slår fast at JD har det overordnede ansvaret for politi- og lensmannsetaten og fastsetter overordnede mål og hovedstrategier innenfor de rammer som Stortinget fastlegger gjennom lov og budsjettvedtak. POD på sin side har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan. POD har også ansvar for å gjennomføre regjeringens politikk i henhold til tildelingsbrev, oppdragsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen, herunder ansvaret for faglig utvikling, kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten.

¹² Innst. O. nr. 40 (1999-2000) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)

¹³ Hovedinstruks til Politidirektoratet. Om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 18.12.12.

Det viktigste styringsverktøyet for JD, i tillegg til instruksen, er det årlige tildelingsbrevet. Her presenteres mål og rammer basert på Stortingets budsjettvedtak og retningslinjer. 22. juli-kommisjonen sier at tildelingsbrevene til POD har de senere årene blitt stadig mer detaljerte. I 2011 var det vel 100 ulike mål det skulle rapporteres på. I 2012 var det fem hovedmål og fem innsatsområder. Under de fem hovedmålene var det til sammen ti delmål, 15 resultatkrav, 45 «konkrete tiltak» og 41 «konkrete føringer» med tilhørende rapporteringskrav.

Tildelingsbrevet til POD for 2013 inneholder følgende fem hovedmål:

1. Redusert kriminalitet
2. God rettssikkerhet for individer og grupper
3. Økt trygghet og samfunnssikkerhet
4. En mer effektiv og publikumsvennlig justissektor
5. Helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk

Under de fem hovedmålene er det til sammen 13 delmål, 17 styringsparametere med resultatkrav, 34 rapporteringskrav og 8 oppdrag. Under tildelingsbrevets pkt 1 *Hovedutfordringer* vektlegges tre innsatsområder; beredskap, forebyggende arbeid og effektiv kriminalitetsbekjempelse. For å realisere målene på disse områdene skal POD prioritere bemanning, ledelse, kultur og organisering, IKT og analysearbeid.

Politiet måles i stor grad på det som er knyttet til straffesakskjeden. Ansvaret for straffesaksbehandlingen (etterforskning og påtale) ligger til riksadvokaten, mens POD (og JD) har ansvaret for administrative og økonomiske saker og saker knyttet til bl.a. forebyggende virksomhet, metodeutvikling, ordenstjeneste og internasjonalt samarbeid.

Mervediprogrammet, som er politiets store IKT-satsning, ble tidligere kalt «Straffesaksprogrammet» og berører hele politiet. Programmets hovedformål var opprinnelig å gi støtte til straffesaksbehandlingen, men i KS1-utredningen¹⁴ som tok for seg IKT-behovet innenfor straffesaksbehandling og kriminalitetsbekjempelse, anbefalte Politidirektoratet et omfattende fornyingsprogram med funksjonalitet som skal kunne benyttes også innenfor andre virksomhetsområder som orden, forebygging, forvaltning, etterretning, styring og ledelse.

Endringsprogrammet er etablert for å følge opp 22. juli-kommisjonens rapport og politiets egen 22. juli-evaluering. Det er delt inn i fem overordnede innsatsområder; Styring, ledelse og kultur, Kommunikasjon og samhandling, Teknologi, kapasitet, bemanning og ressurser og Kompetanse, øving, trening og læring. Målet er at disse hovedområdene, som ledes av hver sin politimester for å sikre forankring på høyt nivå, skal sikre riktig prioritering og god gjennomføring

¹⁴ Finansdepartementet kvalitetssikringsregime for konseptvalg

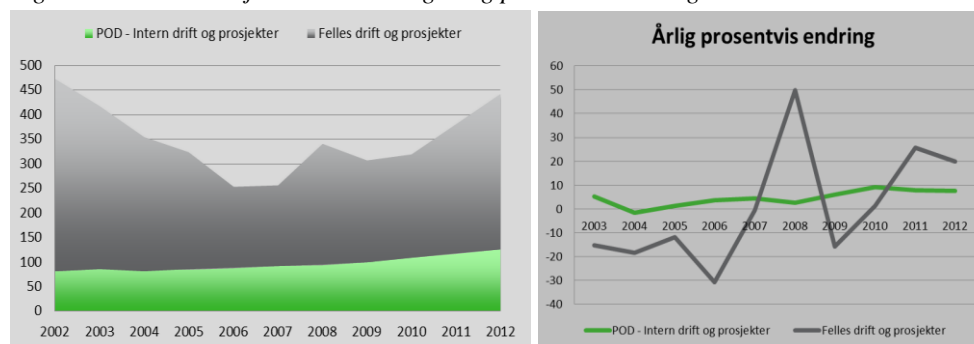
JD og POD bruker, i likhet med mange andre i forvaltningen, begrepene styring og ledelse om hverandre, og det er ikke noen felles oppfatning av hva som ligger i begrepene. «Etatsledelse» i politietaten tilsvare eksemplvis det som mange andre kaller «etatsstyring». En mulig definisjon er at styring handler om hvordan samarbeid skal finne sted; organisering, regler, prosedyrer, rutiner og systemer, mens ledelse handler om å skape oppslutning om visjoner, mål og milepæler, om å påvirke medarbeideres innsatsvilje og om samarbeid mot felles mål.¹⁵ For å unngå misforståelser bruker vi som oftest «styring og ledelse» som en samlebetegnelse i denne evalueringen.

Det finnes så langt vi forstår heller ikke noen enhetlig oppfatning av begrepene strategisk og operativ samordning og ledelse. Inntrykket er at relativt mange oppfatter strategisk samordning og ledelse som noe mer overordnet enn operativ samordning og ledelse, men at særlig oppfatningene av hva «operativ ledelse» er varierer. I Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) ble følgende definisjon lagt til grunn: «Operativ virksomhet er den del av politiets virksomhet som innebærer direkte ledelse og gjennomføring av politimessige tiltak «i felten». Tiltakene, eller gjøremålene, kan ha hjemmel i lov, generell instruks eller instruks/ordre fra overordnet myndighet. Tiltakene er rettet mot borgerne, publikum og klienter, i egenskap av brukere av politiets tjenester eller overtredere av de lover politiet er satt til å håndheve.»

2.2.3 Ressurser og kompetanse

PODs (drifts)budsjett¹⁶ har vokst relativt jevnt fra om lag 80 mill. kroner i 2002 til om lag 125 mill kroner i 2012, jf. figuren under.¹⁷ I tillegg til midler til driften av POD og interne prosjekter forvalter POD også midler som hele etaten har nytte av¹⁸.

Figur 2.1 PODs budsjett 2002-2012 og årlig prosentvis endring 2003-2012.



¹⁵ Ref. Jan Ketil Arnulf: *Hva er ledelse?*

¹⁶ Omfatter lønn og lønnsavhengige kostnader, driftskostnader for POD, samt kostnader til prosjekter som er rettet kun mot POD.

¹⁷ Kilde: POD

¹⁸ Gjelder f.eks. drift av økonomisystem, lønssystem mm. prosjektkostnader som retter seg ut mot hele etaten (eks.vis IT-utvikling), beredskapstiltak og øvelser, ulike prosjekter innen forebygging og kriminalitetsbekjempelse og utgifter til medlemsskap og forpliktelser som gjelder hele etaten.

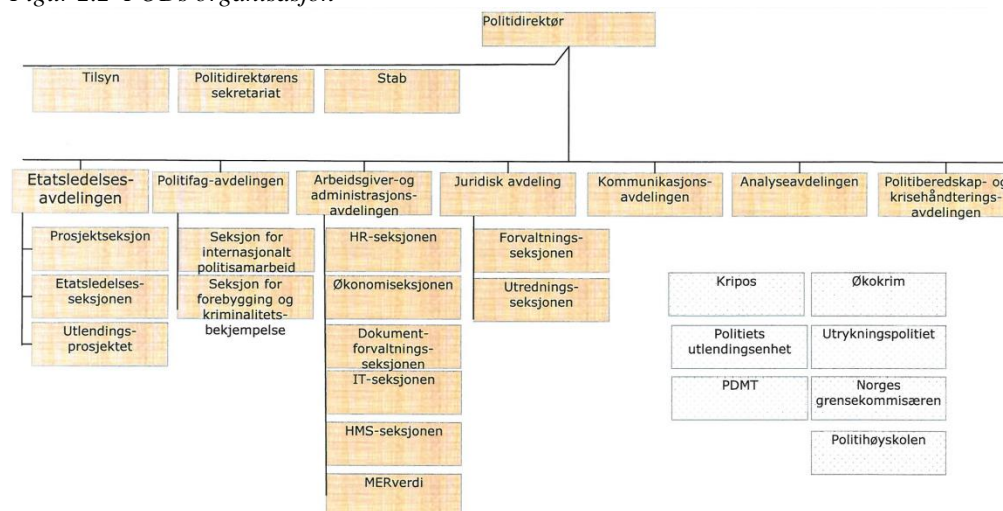
Som det framgår av figuren har det vært til dels store svingninger i størrelsen på de felles midlene i perioden 2003-2012 – fra vel 390 mill. kroner i 2002, ned til 165 mill. kroner i 2007 og opp igjen til knapt 330 mill. kroner i 2012.

Antall ansatte i POD har økt fra 120 ansatte i 2001 til 171 fast ansatte og 20 innbeordrede i 2012. I tillegg er det om lag ti midlertidige ansatte (engasjementer mv).¹⁹ Om lag en tredel av de ansatte i POD har politifaglig bakgrunn.

2.2.4 PODs organisering

POD er organisert med sju avdelinger og tre stabsenheter (tilsyn, stab/strategisk planlegging og politidirektørens sekretariat). Merverdiprogrammet og endringsprogrammet er egne programmer hvor Programdirektørene deltar på ledermøtet ved behov.

Figur 2.2 PODs organisasjon



Etatsledelsesavdelingen ledes av Assisterende politidirektør og arbeider med oppgaver tilknyttet Politidirektoratets økonomisk-administrative styring, ledelse og koordinering av politiet, spørsmål knyttet til politiets utlendingsforvaltning og interne prosjekter og utredninger. Avdelingen består av tre seksjoner: Etatsledelsesseksjonen, Utlendingsprosjektet og Prosjektseksjonen. Pr. 31.12.12 har avdelingen 25 medarbeidere, hvorav fire innbeordrede.

Politifagavdelingen har et overordnet ansvar for norsk politis deltakelse i internasjonalt politi- og grensekontroll-samarbeid og politireformprosjekter, og for samordning, koordinering og utvikling av politiets faglige kompetanse og innsats innen forebygging og kriminalitetsbekjempelse. Politifagavdelingen skal være en pådriver i å utvikle metoder og strategier for effektivt å løse politiets oppgaver. Avdelingen skal også utarbeide nasjonale prioriteringer for å sikre systematisk og målrettet politiinnsats. Avdelingen har to seksjoner, og 50 medarbeidere, hvorav fire er innbeordret.

¹⁹ Status pr. 31.12.2012. Kilde: POD

Arbeidsgiver- og administrasjonsavdelingen har et bredt ansvar bl.a. for samhandling med Justis- og beredskapsdepartementet og i egen etat. I tillegg har avdelingen hovedansvaret for å utvikle og drifte direktoratet. Avdelingen har både strategisk, utvikling og forvaltningsansvar for nevnte områder. Avdelingen består fom. 01.03.13 av fem seksjoner: HR-seksjonen, Økonomiseksjonen, Dokumentforvaltningsseksjonen, HMS-seksjonen og Merverdiprogrammet. Inntil 1. mars 2013, når IT-seksjonen omdannes til en IKT-avdeling, har avdelingen om lag 65 medarbeidere, hvorav seks er innbeordret.

Juridisk avdeling består av to seksjoner, Forvaltningsseksjonen og Utredningsseksjonen. Forvaltningsseksjonen har ansvar for politiets forvaltningssaker (våpen, førerkort, vaktelskaper og pass, klager mot politiet mm.), og Utredningsseksjonen har ansvar for ulike utredninger, høringer, erstatnings- og arbeidsrettslige problemstillinger mm. Avdelingen har 15 medarbeidere, hvorav én er innbeordret.

Kommunikasjonsavdelingen har et overordnet ansvar for intern og ekstern kommunikasjon i politi- og lensmannsetaten, og et strategisk ansvar for å videreutvikle og følge opp kommunikasjon som virkemiddel. Avdelingen jobber med mediehandling, produksjon og rådgivning for internett og intranett i etaten, informasjonsfaglig rådgivning i direktoratet og i etaten, kriseinformasjon, produksjon av informasjonsmateriell mm. Avdelingen har åtte medarbeidere.

Analyseavdelingen ble etablert høsten 2011 og består av fem medarbeidere. Den arbeider bl.a. med omverdensanalyse, strategiske kriminalitetsanalyser og ressursanalyser og skal også bistå andre avdelinger i direktoratet og resten av etaten med analysemetodekunnskap og i deres analysearbeid.

Beredskapsavdelingen ble etablert høsten 2012 etter at statsråden hadde flagget organisasjonsendringen i Stortinget. Avdelingen er ansvarlig for samhandling med øvrige samfunnsaktører innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehandling og har 15 fast ansatte medarbeidere og tre innbeordrede medarbeidere pr. 31.12.12. Avdelingen omfatter følgende fagområder:

- Kompetanse, operative og taktiske fagdisipliner og metode, materiell og utstyr
- Rednings-, beredskaps- og sikkerhetsoppgaver bl.a. innen planverk
- Kommunikasjon, samband, samvirke og samhandling mellom ulike politiresurser og mot andre aktører
- Politiets trafikk- og sjøtjeneste

Tilsyn er en stabsenhet direkte underlagt politidirektøren som fører tilsyn med at politidistrikter og særorganer følger de regler og føringer som er gitt i lov, forskrifter og overordnede dokumenter. Enheten har sju medarbeidere, herunder én innbeordret. Tilsyn driver også veiledning og erfaringsoverføring, ved såkalte ordinære tilsyn der man reviderer driften av et distrikt eller særorgan, vurderer internkontrollsystemer og fagområder som straffesaksbehandling, operativ tjeneste, forvaltning og sivile gjøremål og har ansvar for arresttilsyn i samarbeid med påtalemyndigheten.

2.2.5 Særorganene

Særorganene er spesialenheter som, med unntak av PST, er underlagt Politidirektoratet²⁰. Enkelte av dem er også en del av påtalemyndigheten.

Kripas

Kripas er et kompetansesenter for norsk politi og har ca. 470 ansatte. Kripas har to hovedansvarsområder: Kripas skal være et sentralt bistandsorgan for norsk politi med spisskompetanse innen teknisk og taktisk etterforskning, og nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid. I tillegg skal Kripas etterforske egne saker som gjelder organisert og annen alvorlig kriminalitet. Som et nasjonalt kompetansesenter driver Kripas med kompetanseoverføring til politidistriktene gjennom kurs, foredrag, besøk og hospitering.

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)

PDMT har ca. 300 ansatte og er politiets nasjonale kompetansesenter innen IKT, materiell, samband, anskaffelser og sikkerhet, samt eiendom, bygg og anleggsforvaltning. PDMT betjener også andre virksomheter innen statsforvaltningen. PDMT har avdelinger på Jaren på Hadeland og i Oslo, samt regionkontorer i Tromsø, Bodø, Trondheim, Bergen og Kristiansand.

Politihøgskolen (PHS)

Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politi- og lensmannsetaten, med et eget styre som øverste organ. PHS har til oppgave å gi grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten og etter- og videreutdanning til de tilsatte i etaten. Høgskolen driver forskings- og utviklingsarbeid og faglig formidling innenfor fagområdene sine. Politihøgskolen har tre studiesteder: Oslo, Bodø og Kongsvinger. PHS har eget budsjettkapittel og bemanningen er på ca. 375 årsverk.

Politiets Utlendingsenhet (PU)

PU har ca. 400 ansatte og har som oppgave å styrke, effektivisere og samordne politiets arbeid i saker innen asyl- og utlendingsområdet. Hovedoppgaven er registrering og identifisering av asylsøkere som kommer til Norge. Enheten har også ansvar for å samordne hjemtransportering av asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden. Uttransportering av utlendinger som skal utvises fra Norge av andre grunner, er også PUs ansvar.

Utrykningspolitiet (UP)

UP er et sentralt politiorgan som har som hovedoppgave å redusere ulykker ved å forebygge lovbrudd i trafikken. UP utfører polititjeneste i alle landets politidistrikter. UP bidrar også i den alminnelige kampen mot kriminalitet, og kan gi hjelp og beredskapsstøtte til politidistriktene. Utrykningspolitiet er organisert med et hovedkontor i Stavern og ni UP-distrikter fordelt over hele landet. Ca. 280 tjenestemenn er i tjeneste i UPs patruljer. Mannskapene rekrutteres fra politidistriktene, og hvert år bytter UP ut om lag 100 personer.

²⁰ Beskrivelsen av særorganene er hentet fra www.politi.no

ØKOKRIM

ØKOKRIM har ca. 140 ansatte og er den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Enheten er et kompetansesenter i politiet og påtalemyndigheten for å bekjempe disse kriminalitetsformene. ØKOKRIM er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. ØKOKRIMs overordnede mål er å bekjempe økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger.

Grensekommisariatet

Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense fører tilsyn med at Norge og Russland overholder avtaler om grenseforholdene. Grensekommisariatet samarbeider med politiet og Forsvaret om å forebygge og avgrense omfanget av hendelser som strider mot gjeldende avtaler. Grensekommisariatet utgjør fire årsverk.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PST er en nasjonal politienhet direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Selv om PST ikke er underlagt Politidirektoratet, finansieres den over samme budsjettkapittel som politi- og lensmannsetaten for øvrig. PST har i alt 515 ansatte og har hovedkontor i Oslo og lokalkontorer tilknyttet politidistriktene. PSTs primære ansvar er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. Sentralt står innsamling av informasjon om personer og grupper som kan utgjøre en trussel, utarbeidelse av ulike analyser og trusselvurderinger, etterforskning og andre operative tiltak og rådgivning.

3 Kartlegging

Framstillingen i dette kapittelet bygger på dokumentstudier, intervjudata og spørreundersøkelsene til henholdsvis POD-medarbeidere og politisjefer. Presentasjonen av funnene er strukturert i henhold til analysemodellen. Vi har lagt vekt på å gjengi funn så nøytralt som mulig. Våre vurderinger følger i kapittel 5 og 6.

3.1 Resultater og roller

3.1.1 PODs måloppnåelse

Da POD ble opprettet i 2001 ble formålet bl.a. beskrevet som "... å styrke den sentrale ledelsen av politiet og å bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse gjennom effektiv etatsstyring/etatsledelse. POD skulle sikre en demokratisk videreutvikling av politi- og lensmannsetaten, klargjøre ansvar og myndighet og skape en helhetlig operativ og faglig ledelse med sikte på en best mulig utnyttelse av ressursene."²¹

Målene som ble satt i forbindelse med etableringen av POD er ikke nådd

Når man skal vurdere måloppnåelse og resultater er det vanskelig å skille PODs resultater fra politiets resultater. Målene og styringsparametrene som er gitt for POD, gjelder for hele etaten. Det er derfor vanskelig å vurdere hva som kommer ut av ressursene POD tildeles.

De aller fleste vi har snakket med sier imidlertid at POD ikke har nådd målene og innfridd forventningene som ble satt i forbindelse med etableringen av POD. De fleste er likevel positiv til etableringen av POD. Det er også verdt å merke seg at ingen ønsker seg tilbake til en situasjon der politidistriktene styres direkte fra departementet.

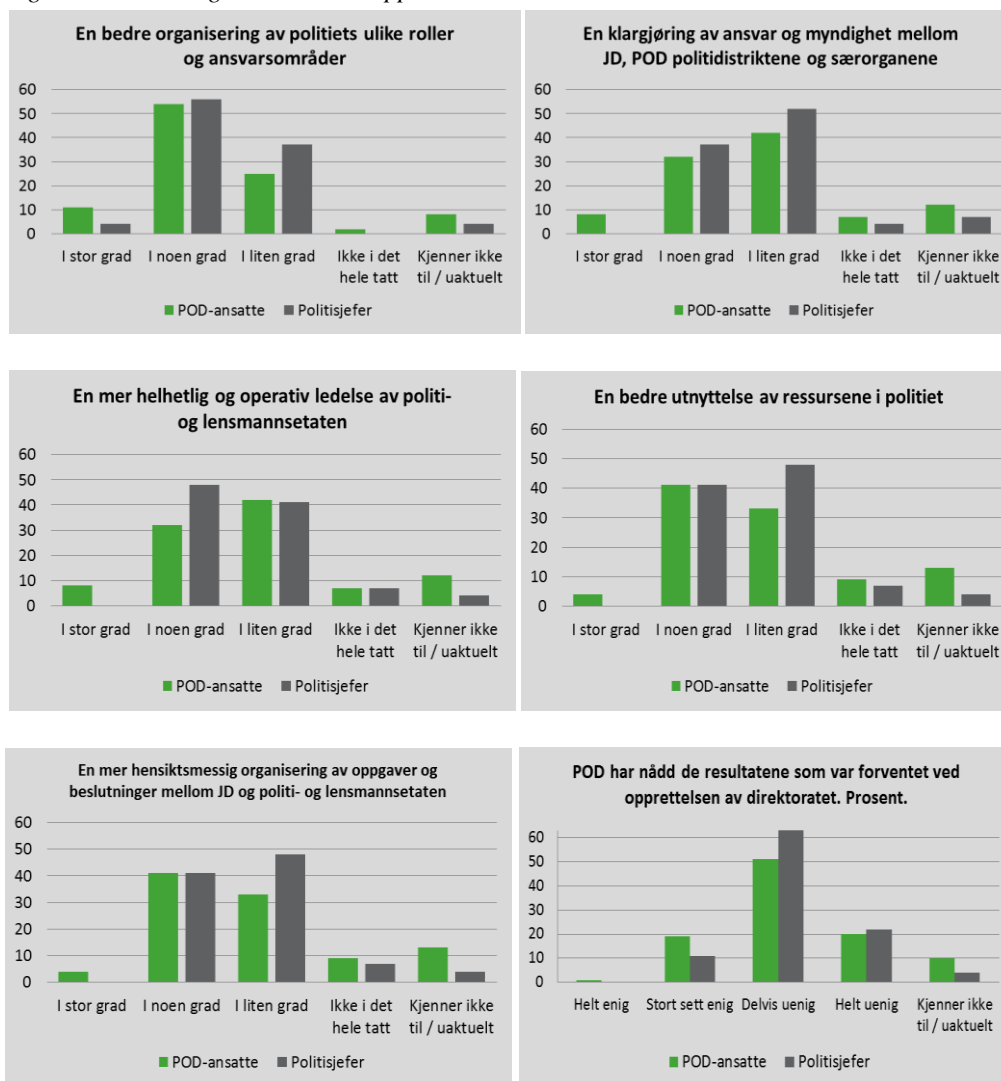
I spørreundersøkelsene til ansatte i POD og politisjefene spurte vi om i hvilken grad etableringen av POD har bidratt til følgende mål:

- En bedre organisering av politiets ulike roller og ansvarsområder
- En klargjøring av ansvar og myndighet mellom departement, POD, politidistriktene og særorganene
- En mer helhetlig og operativ ledelse av politi- og lensmannsetaten
- En bedre utnyttelse av ressursene i politiet
- En mer hensiktsmessig organisering av oppgaver og beslutninger mellom JD og politi- og lensmannsetaten

Vi stilte også et mer generelt spørsmål om POD har nådd de resultatene som var forventet ved opprettelsen av direktoratet. Svarene på disse spørsmålene er gjengitt i figuren under.

²¹ Ref. bl.a. Ot.prp. nr. 7 (1999-2000)

Figur 3.1 Vurdering av PODs måloppnåelse. Prosent.



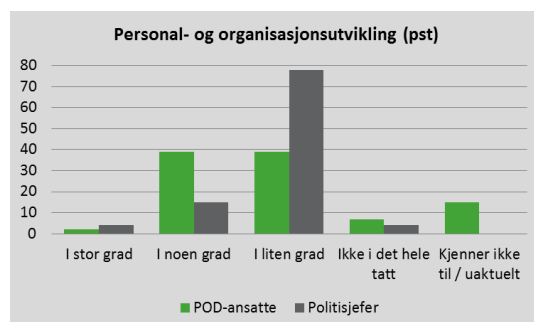
Som vi ser er hovedtendensen at de fleste mener målene er nådd i noen eller i liten grad. På spørsmålet om POD har nådd de resultatene som var forventet er det er klart flertall som er helt eller delvis uenige i dette. Det er interessant å merke seg at vurderingene til POD-ansatte og politisjefene ikke avviker vesentlig.

Tilsyn får positive tilbakemeldinger. Politimestrene gir uttrykk for at tilsynet fungerer godt og at læring og deling av gode erfaringer vektlegges. Mange mener at det er mer reell dialog og utvikling i samtalene de har med POD i forbindelse med tilsyn enn det er i styringsdialogmøtene hvor det er mest fokus på måltall, resultater og budsjetter.

Særlig internt i POD, men også ute i politidistriktene, stilles det imidlertid spørsmål om tilsyn er for frikoplet fra de øvrige delene av POD. Det ses som uheldig dersom funn og lærdommer fra tilsynet ikke følges opp i styringsdialogen med politidistrikter og særorganer og brukes som grunnlag for utvikling av etaten.

HR-området, herunder forhold knyttet til politiet som arbeidsgiver, er det området utenom den formaliserte dialogen hvor det synes å være mest direkte kontakt mellom POD og politidistrikter/særorganer. Dette var et relativt høyt prioritert område i POD fra oppstart og fram til den siste omorganiseringen i 2011.

Figur 3.2 PODs ivaretagelse av personal- og organisasjonsutvikling

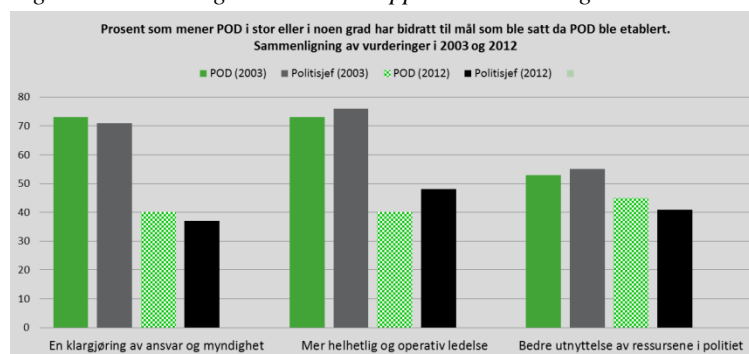


I intervjuene får direktoratet mange gode tilbakemeldinger på personalutviklingsområdet. Samtidig viser spørreundersøkelsen at politisjefene i liten grad opplever at POD har nådd målene når det gjelder personal- og organisasjonsutvikling, jf. figur 3.2. Mange av politisjefene stiller seg undrende til

det de opplever som en nedbygging av denne delen av POD i forbindelse med at Personalavdelingen ble slått sammen med Administrasjonsavdelingen i en Arbeidsgiver- og administrasjonsavdeling. Denne omorganiseringen møtte motstand, og gjennom våre intervjuer framkommer det fortsatt mange kritiske synspunkter på denne endringen både blant ansatte i POD og blant politisjefene.

Politimestrene gir uttrykk for at det er viktig for dem at POD har kapasitet og kompetanse til å gi dem støtte på utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen. Det samme gjelder støtte til organisasjonsutvikling. Her er det et klart ønske om sterkere satsing fra PODs side. Dette gjelder ikke minst fordi dette er et område hvor mange ser det som ekstra viktig med god styring og ledelse fra POD som den sentrale styrings- og samordningsenheten. Flere viser til at håndtering av arbeidstidsbestemmelsene er krevende, og det forekommer lokale konflikter mellom tillitsvalgte og ledelsen i politidistriktene.

Figur 3.3 Vurdering av PODs måloppnåelse i 2003 og 2012



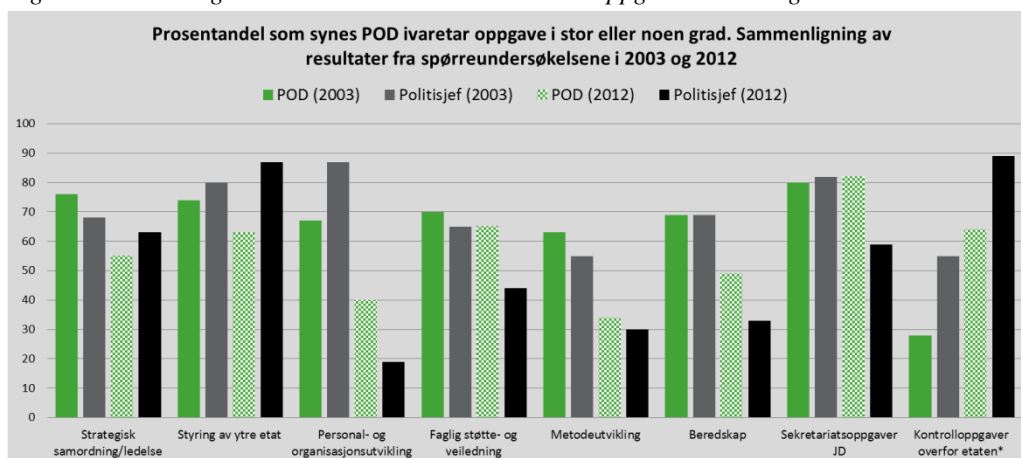
Noen av spørsmålene knyttet til PODs måloppnåelse ble også stilt i Statskonsults evaluering i 2003. Som det framgår av figur 3.3 vurderes måloppnåelsen mindre

positivt i 2012 enn i 2003. Dette kan skyldes ulike forhold. Intervjuene indikerer imidlertid at mange mener det har gått «den gale veien» de siste årene.

Både i 2003 og 2012 ba vi respondentene om å vurdere PODs ivaretagelse av en rekke sentrale oppgaver. Selv om det her må tas hensyn til at kravene til oppgaveinnhold sannsynligvis har endret seg over tid og at forventningene til POD er større i 2012 enn i 2003, er det interessant å se at PODs ivaretagelse av

et utvalg sentrale oppgaver gjennomgående vurderes lavere i 2012 enn i 2003, jf. figur 3.4. Det gjelder både for POD-medarbeidere og for politisjefene.

Figur 3.4 Vurdering av PODs ivaretagelse av sentrale oppgaver i 2003 og 2012



*) I 2003 ble betegnelsen «tilsynoppgaver» brukt. Tilbakemeldinger fra politi- og lensmannsetaten viser at de legger ulikt innhold i tilsynoppgaver og kontrolloppgaver. Svarene fra 2003 og 2012 er derfor ikke sammenlignbare

Endringen i vurdering over tid synes særlig store når det gjelder PODs ivaretagelse av personal- og organisasjonsutvikling, metodeutvikling, beredskap og kontroll. Endringene for «strategisk samordning og ledelse» og «styring av ytre etat» er mindre. Dette gjelder særlig for politisjefene. Her må det imidlertid tas høyde for at vi har summert to svarkategorier. Når det gjelder strategisk styring og samordning, mener elleve prosent at POD ivaretar dette i stor grad, og 49 prosent at POD ivaretar det i noen grad. Når det gjelder styring av ytre etat indikerer intervjuene at resultatet bl.a. gjenspeiler en positiv vurdering av PSV.

Forskjellene mellom POD-medarbeidernes og politisjefenes vurderinger er gjennomgående noe større i 2012 enn i 2003. I 2012 er det størst avvik i vurderingene mht. kontrolloppgaver overfor etaten. Dette kan imidlertid skyldes ulik oppfatning av hva som legges i «kontrollbegrepet». Tilsyn skal føre «...tilsyn med at politidistrikt følger de regler og føringer som er gitt i lov, forskrifter og overordnede dokumenter», jf. pkt. 2.3, dvs. en form for kontroll. Inntrykket er imidlertid at dette ikke oppfattes som kontroll av de fleste politisjefene. I sin omtale av tilsyn vektlegger politimestere tilsynets veilednings- og erfaringsoverføringsfunksjon. Derimot oppfattes mange av de til dels svært detaljerte rapporteringskravene som POD følger opp på vegne av JD, som kontroll. I intervjuene viser mange politisjefer bl.a. til krav om rapportering på familievoldskoordinatorstillinger som et eksempel på kontroll.

POD har ikke fått tilstrekkelig handlingsrom?

Både i POD, blant politisjefene, i JD og blant andre aktører er det mange som gir uttrykk for at POD ikke har blitt det direktoratet man håpet det skulle bli. Mange er imidlertid også klare på at POD ikke har fått de rammebetingelsene som var nødvendig for å kunne innfri forventningene. Eget budsjettkapittel for Oslo politidistrikt og til dels svært detaljerte føringer mht. organisering, arbeidsmåter, kompetanse mv. trekkes fram som eksempler på begrensninger.

At politimestere utnevnes av Kongen i statsråd, JD fastsetter politimesteres lønn og at det fram til budsjettproposisjonen for 2012-2013 har stått at «Justisdepartementet og Politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen», trekkes også fram. Tilsvarende er mange svært kritiske til at politidirektøren og politisjefene har svært begrensede fullmakter mht. organisatoriske og strukturelle endringer i etaten, jf. Politilovens §16.

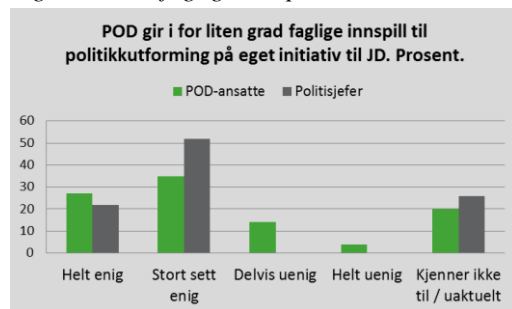
Noen viser også til at det er viktig å se på historien når man skal analysere hvorfor POD ikke har fått det nødvendige handlingsrommet, jf. pkt. 2.2.1. Ved opprettelsen av et politidirektorat var det viktig for departementet både å sikre politisk kontroll over det sivile maktapparatet og å forhindre at politidirektøren ble for mektig.

Mange mener imidlertid også at direktoratet ikke har utnyttet handlingsrommet det faktisk har hatt og ikke «tatt» den rollen de var tiltenkt som fagorgan. De mener at POD i for stor grad har latt seg styre av JD og at de har vært altfor passive i det offentlige rom. Når POD er så passive, har det ført til at JD har måttet være mer synlige og fronte flere saker. Mange mener også at denne passiviteten har bidratt til at Politiets fellesforbund (PF) en mer synlig aktør enn POD i den offentlige diskusjonen om politiet. De har tatt det rommet POD skulle/burde ha tatt og framstår som «norsk politi» for store deler av allmenheten.

POD har ikke tatt en faglig rolle

I intervjuene kommer det klart fram at POD i mindre grad har hatt – eller tatt – en faglig rolle, jf. også figuren under.

Figur 3.5 Om faglige innspill til JD



Det gjelder ut mot sektoren og allmenheten, men kanskje først og fremst i rollen som faglig premissleverandør for JD. Det har ikke vært ressurser til å ivareta denne rollen i noen særlig grad, sier POD. Det gis også uttrykk for at JD har ønsket å ivareta en slik faglig rolle selv. JD på sin side gir uttrykk for at

de innspillene POD har kommet med ikke alltid har holdt god nok kvalitet og at dette har tvunget departementet til å være mer «faglige» enn de ellers ville vært, jf. bl.a. departementets rolle i arbeidet med ulike handlingsplaner.

POD oppfattes som lite synlige i det offentlige rom

Mange mener som tidligere nevnt at POD har vært for lite synlig i det offentlige rom på temaer det er naturlig at et fagdirektorat burde ha en faglig oppfatning. Det er særlig politimestrene som gjerne skulle sett et mer offensivt og tydelig faglig, støttende direktorat, men også i POD og JD gis det uttrykk for det samme.

Det er ulike syn på hvorfor POD ikke har evnet å være synlige nok. Mange mener at POD styres for detaljert av JD og at sekretariatsoppgaver for JD

binder opp for mye ressurser og oppmerksomhet. Enkelte enheter i POD viser til at de i perioder bruker halvparten eller vel så det av ressursene sine på ad hoc-oppgaver fra JD. Det trekkes også fram at POD ikke alltid har "fått lov" til å fronte saker i mediene, bl.a. fordi det har blitt stadig viktigere for politisk ledelse å framstå med "gode saker" i mediene. Det har også blitt nevnt at direktoratet har fått signaler om at det ikke alltid bør gå ut med (politi)faglige vurderinger som kan vekke politisk debatt. Eksempelvis kan det være vanskelig å ta opp områder der organisatoriske endringsbehov kommer i konflikt med distriktspolitikk.

IKT-utvikling har vært et forsømt område

Politiet har ifølge 22. juli-kommisjonens gjennomgang i liten grad utnyttet IKT til å effektivisere sine arbeidsprosesser og til å lede og følge opp etatens arbeid. Politifolk bruker mye tid på manuell utfylling av samme informasjon i ulike registre.

Det synes å være stor enighet både i departementet og i politiet om at IKT-utvikling har vært et forsømt område.²² På spørsmål om hvorfor og på hvilken måte IKT i politiet er en utfordring, får vi imidlertid ulike svar. Mange peker på at JD ikke har prioritert IKT høyt nok i de årlige budsjettprosessene, eventuelt at de ikke har vært flinke nok til å begrunne behov og dokumentere gevinster/nytte overfor Finansdepartementet (FIN) i de årlige budsjettforhandlingene.

Det gis uttrykk for at IKT primært oppfattes som teknologiinvesteringer, ikke som organisasjonsutviklingstiltak.²³ I intervjuene snakker mange om tekniske løsninger, systemer og investeringsmidler, mens svært få utenom «IKT-folk» snakker om organisasjonsutvikling, effektivisering, kvalitet, nye arbeidsformer og gevinstrealisering. Det vises til at mange innenfor justis- og politikulturen er grunnleggende konservative og også litt skeptiske til organisasjonsutvikling og nye arbeidsformer. Mange tenker først og fremst på IKT som teknologi og «duppeditter» som kan gjør det enklere å jobbe slik de er vant til fra før.

Mange trekker også fram svak kompetanse og manglende lederforankring og eierskap til prosesser og systemer som viktige årsaker til at politiet har sakkert akterut i forhold til andre lands politiorganisasjoner og andre statlige etater. Både i og utenfor POD pekes det på at ledelsen i POD har hatt for dårlig kompetanse på IKT og hvordan IKT kan understøtte strategisk styring og ledelse, jf. figur 3.6 under. Det gis også uttrykk for at det gjennomgående og over tid har vært for liten generell IKT-oppmerksomhet både i POD og etaten.

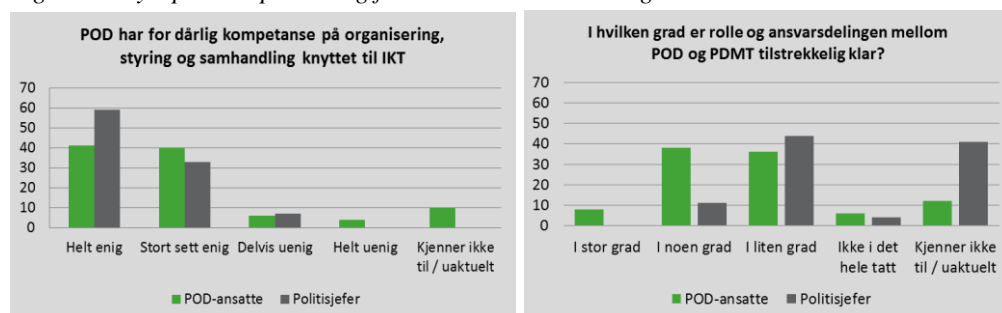
²² Høsten 2010 evaluerte Accenture PDMT og konkluderte bl.a. med at det ville være behov for betydelige løft mht. kompetanse, metodikk og prosesser i PDMT, samt en formalisering av grensesnitt mot POD og etaten for øvrig.

²³ Ifølge konseptvalganalysen (KS1) som Metier og Møreforskning Molde laget for Merverdiprogrammet, har programmet endret karakter fra å være et IKT-redskap for å fornye og effektivisere straffesaksarbeidet i politiet, til å bli et organisasjonsutviklingsprogram. Ekstern kvalitetssikrer tilrådte at sektor og etat tar grep for å sikre strategisk styring, forankring, samsvar helhetlig strategi og IKT-strategi og effekter av egen omstilling. Som et resultat av dette ble det videre arbeidet med prosjektet utsatt ett år.

Noen snakker om «det tapte tiår». Andre kommenterer at det ikke har vært noen IKT-ildsjeler /-drivere i direktoratets ledergruppe.

Relativt mange vi har snakket med viser til uklar rolle- og ansvarsdeling mellom POD og PDMT, jf. figuren under, til tross for at denne har vært gjennomgått en rekke ganger. Det stilles også spørsmål om hvor klokt det var å slå sammen IT- og materielldelen i ett felles særorgan. Ifølge disse har gevinstene av sammenslåingen latt vente på seg. I intervjuene kommer det fram en rekke eksempler på tungroddede og byråkratiske anskaffelses- og utviklingsprosesser både på IT- og materiellsiden.

Figur 3.6 Synspunkter på IKT og forholdet mellom POD og PDMT



Mange viser til at det har vært for stor avstand mellom bestiller - enten det er JD, POD eller PDMT - og behovene ute i politidistriktene. Det ses som utfordring at IKT-miljøene i politiet, særlig i PDMT, bruker en terminologi, etterlever en rolle- og ansvarsdeling og bruker en styringsmodell som POD – og store deler av den øvrige etaten – ikke kjenner eller forstår godt nok. Mens IKT-folk snakker om roller, virksomhetsprosesser og gevinster, snakker politifolk og byråkrater om oppgaver, ventetid, resultater, systemer og utstyr.

Ifølge spørreundersøkelsen mener hele 93 prosent av POD-ansatte og 100 prosent av politisjefene at forankring, styring og iverksetting av IKT-tiltak er en utfordring i tiden framover.

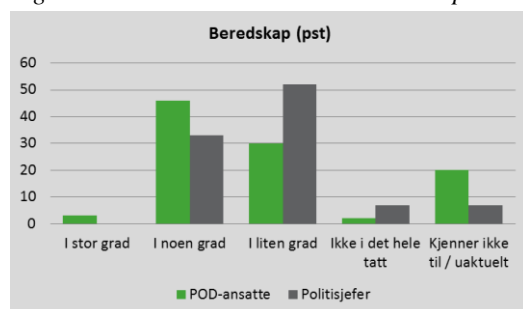
Økt satsing på beredskap de siste årene?

Ifølge 22. juli-kommisjonen har POD satt få konkrete mål og tidsfrister for beredskapsområdet. De viktigste virkemidlene for å styrke beredskapen har vært knyttet til fordeling av personell og sikring av at operativ trening gjennomføres i samsvar med sentralt fastsatte utdannings- og godkjenningsprogrammer. Beredskapen i politiet har ifølge kommisjonen ikke vært tydelig eller høyt nok prioritert verken i styringsdokumentene eller av politiets egen ledelse de senere årene, jf. også figur 3.4 der det framgår at både POD-medarbeidere og politisjefer er mindre fornøyd med PODs ivaretagelse av beredskap i 2012 enn de var ni år tidligere.

Til tross for den skarpe kritikken som har kommet fram om beredskapsområdet i kjølvannet av 22. juli, viser mange til at POD økt satsningen og gjort mye bra på beredskapsområdet de senere årene. Etter 22. juli 2011 har beredskap vært det viktigste satsningsområdet. Enkelte mener at POD har vært gode på det som har med beredskap oppover mot regjeringsnivået, men at de har vært svakere på

beredskapsarbeidet ut mot etaten. Det vises også til at beredskap i svært liten grad har vært et tema i drøftingsmøtene mellom POD og politidistriktene.

Figur 3.7 PODs ivaretagelse av beredskap



På spørsmål om hvordan POD ivaretar beredskap, er POD-medarbeidere mindre negative enn politisjefene, jf. figuren under der POD-medarbeidere og politisjefer gir sin vurdering av hvor godt POD ivaretar oppgaver på beredskapsområdet.

3.1.2 Styring og ledelse av etaten

POD prioriterer og ivaretar primært den formaliserte etatsledelsen

Etatsledelse i POD handler mye om å få den formelle styringsdialogen til å fungere – om budsjettammer, mål, resultatkrav og gjennomføring av de årlige drøftingsmøtene med politidistrikter og særorganer, det vi også her kaller den økonomisk-administrative styringen av etaten.

Mange politimestre gir uttrykk for at den formelle styringsdialogen fungerer bra og at det er lett å ta kontakt med Etatsledelse. Flere av politimestrene trekker bl.a. fram PSV (Politimestrenes styringsverktøy) som et nyttig verktøy i den interne styringen. Mange politimestere sier imidlertid også at etatsledelsesdialogen framstår som «rituell og isolert». Strategisk, overordnet og langsiktig styring drøftes lite på disse møtene.

Oppfølging og kontakt med etaten er noe som alle seksjoner i POD er avhengig av i større eller mindre grad. Mange mener at samarbeidet mellom Etatsledelse og resten av POD, om faglig ledelse og annen oppfølging av etaten, ikke fungerer godt nok. De årlige etatsledelsesmøtene, eller «drøftingsmøtene» som de kalles, ledes som regel av seksjonsleder i Etatsledelse. Representanter fra andre deler av POD, eksempelvis fra HR-delen eller økonomidelen har anledning til å komme med innspill i forkant. Fra Etatsledelse gis det imidlertid uttrykk for at det ikke er så lett å få innspill fra andre deler av organisasjonen – verken i forbindelse med utforming av disponeringsskriv, i forkant av drøftingsmøter eller i arbeidet med årsrapporter.

Politimestrene er opptatt av at den som styrer dem skal være på et tilstrekkelig høyt nivå, og ha en slik erfaring at vedkommende kan være en interessant og relevant etatsstyrer. Sett fra mange politisjefers side er det kun politidirektør og ass. politidirektør som har hatt den nødvendige legitimiteten. Det kommer bl.a. fram at mye av PODs styringslegitimitet i realiteten er knyttet til én person, ass. politidirektør. En utfordring knyttet til dette er bl.a. at dersom ass. politidirektør må bruke mye tid på «saksbehandling» knyttet til den løpende styringen og ledelsen av etaten, blir det mindre tid til overs til helhetlig og strategisk ledelse av norsk politi.

En mer strategisk styring og ledelse etterspørres

En mer helhetlig, langsiktig og framoverskuende ledelse etterlyses sammen med tydelige veivalg og ansvarliggjøring av ledere og medarbeidere på alle nivåer. Mange gir uttrykk for at direktoratets styring av etaten først og fremst konsentrerer seg om økonomiske rammer og resultater mhp. enkeltparametere. Det kjennetegnes i mindre grad av dialog og drøfting av overordnet resultatoppnåelse. De årlige drøftingsmøtene mellom Seksjon for etatsledelse og den enkelte politisjef er i liten grad arena for diskusjon av utviklingsbehov og -oppgaver.

Politisjefmøtene har primært vært brukt som en informasjonskanal, men flere av politisjefene gir uttrykk for at det har vært en endring i retning av å tenke «politiets nasjonale ledergruppe». Samtidig trekkes det fram at det er utfordrende å få en så stor gruppe til å fungere på en slik måte.

POD er gjennomgående tilbakeholdne med å instruere politidistrikter og særorganer

I intervjuene kommer det fram ulike syn på PODs styring og ledelse av politidistriktene. Mange, men ikke alle politisjefer, gir uttrykk for at POD er for tilbakeholdne både med å ta tak i dagsaktuelle, felles problemstillinger og med å fatte beslutninger om hvordan politidistriktene og særorganene kan eller bør forholde seg til disse. Bl.a. etterspørres mer maler, veiledning og felles retningslinjer på sentrale områder som arrestforvaring, framskutt lagring mm. De viser til at det er ineffektivt og lite hensiktsmessig at den enkelte politimester skal utarbeide dette hver for seg og at det er bedre å gi unntak dersom spesielle forhold i ett eller noen politidistrikt skulle tilsi dette.

Det pekes også på at mangelfull gjennomføringsevne i liten grad får konsekvenser, bl.a. er det uheldig at det ikke får noen konsekvenser dersom politimestere ikke følger opp sentrale avtaler på ATB-området. Det vises også til at det i for stor grad har vært kultur for og muligheter for omkamper i politiet.

Relativt mange av politisjefene sier at de gjerne skulle hatt en tettere dialog med sin øverste leder, politidirektøren. De fleste oppfatter ikke at de er ledet av POD og politidirektøren ut over det som følger av lover, regler og gjeldende disponeringsbrev. Dette oppleves som styring og kontroll uten ledelse. Ifølge mange av politimestrene og særorgansjefene vi har snakket med, har det vært en positiv dreining av politisjefmøtene den siste tiden. På tross av dette opplever imidlertid fortsatt noen politimesterrollen som en «ensom» jobb.

Det to-sporede system begrenser PODs styringsrolle

Politidistriktene og enkelte av særorganene styres ikke bare av POD, men også av påtalemyndigheten, jf. kap. 2.2.2. Riksadvokaten sender årlig rundskriv til statsadvokatene og politimestrene med mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen. Dette er altså et område der politiet har viktige og svært synlige oppgaver, men som POD ikke styrer. Dette begrenser PODs handlingsrom.

Det såkalte to-sporede system har ikke vært et hovedtema i vår evaluering. Vårt inntrykk er imidlertid at dette i mindre grad ses som en utfordring både i distriktene og i POD enn da Statskonsult gjennomførte forrige evaluering av direktoratet i 2003/2004. Enkelte mener fortsatt at påtalemyndigheten bør skilles ut fra politiet, men de fleste forholder seg til systemet slik det er. Det har også blitt nevnt at politimestrene kan synes det er beleilig å ha to herrer og at det gir dem en viss fleksibilitet mht. prioritering av ressurser.

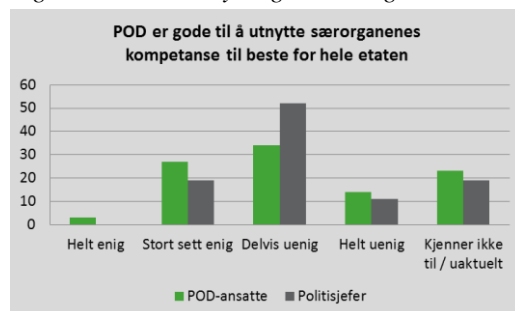
Påtalemyndigheten samarbeider med POD om styringen av etaten. Statsadvokatene har kontakt med Etatsledelsesseksjonen i POD før drøftingsmøtene, men deltar ikke selv i disse møtene. Unntaket er drøftingsmøtene med Økokrim, der riksadvokaten selv deltar. Riksadvokaten har tatt opp med POD at det hadde vært ønskelig at statsadvokatene kunne delta på drøftingsmøtene med politidistriktene.

Riksadvokaten og POD har også kvartalsvise møter på ledernivå. Der drøftes temaer av felles interesse og det skrives referat fra møtene. I tillegg er det mye løpende kontakt med Riksadvokaten og POD utenom de faste møtene.

POD er ikke gode nok til å benytte særorganenes kompetanse

Intervjuene viser at mange ikke synes POD er gode nok til å utnytte særorganenes kapasitet og kompetanse til beste for hele etaten, jf. figur 3.8. Dette gjelder særlig PDMT, Kripos og Politihøgskolen. Det vises til at POD-medarbeidere ofte blir for operative og ikke i tilstrekkelig grad har evne eller vilje til å akseptere at de på særorganenes kompetanseområder primært skal fungere som gode bestillere, kvalitetssikrere og eventuelt kontrollører.

Figur 3.8 PODs utnytting av særorganene



I intervjuene kommer det fram at POD ikke har greid å definere ledelses-, styrings- og samordningsrollen sin godt nok overfor særorganene. Enkelte gir uttrykk for at det har medført en form for ansvarsfraskrivelse eller etablering av konkurrerende miljøer. Andre peker på at POD har for lav

eller feil kompetanse til å kunne ha noen styringskraft overfor særorganer med tung spisskompetanse på avgrensede områder. På «sine» spesialområder erfarer særorganene at POD ofte har lite å bidra med rent faglig. De etterspør derfor enten høyere kompetanse i POD eller utvidede fullmakter overfor politidistriktene i særorganene.

Ifølge intervjuene er det brukt mye tid og ressurser på å få til en god rolle- og ansvarsdeling mellom POD og PDMT. Til tross for dette har en ikke fått det til. Når det gjelder rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og Kripos har en, i hvert fall etter noens oppfatning, derimot kommet et stykke på vei.

Utfordrende at politidistriktene er så ulike

De 27 politidistriktene i Norge står overfor ulike utfordringer og har ulik størrelse, ulike utfordringer når det gjelder politifaglige oppgaver, sivile

oppgaver mv, ulik organisering og bemanning osv. Likevel styres de etter de samme målene og de samme satsningene. Flere peker på at dette er lite hensiktsmessig.

Forskjeller i størrelse trekkes særlig fram. Mens Oslo politidistrikt (OPD) har om lag 2 500 årsverk, har Vestfinnmark knapt 150. Oslo politidistrikt er spesielt også på andre måter. Det har ansvaret for noen nasjonale oppgaver og finansieres over et eget budsjettkapittel. Både i POD og i resten av etaten gis det uttrykk for at OPD i noen sammenhenger blir for selvstendig og dominerende. I intervjuene kommer det også fram at OPD og Kripos på noen områder har overlappende og i noen tilfeller konkurrerende kompetanse.

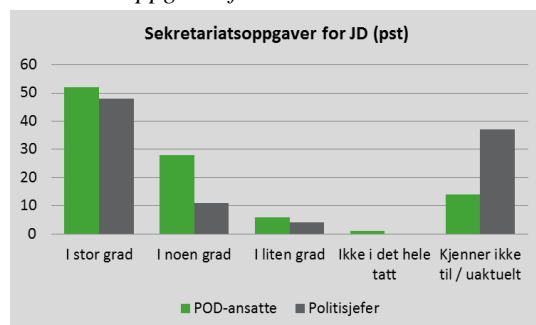
3.2 Forholdet til JD

Styringsdialogen mellom JD og POD preget av at politiet er gjenstand for stor politisk interesse – mye enkeltsaker og detaljstyring

Ifølge mange vi har intervjuet har strategiske drøftinger og dialog om mer overordnede og langsiktige prioriteringer og veivalg i liten grad vært tema eller blitt fulgt opp i styringsdialogen mellom JD og POD. Det pekes på at JD primært styrer gjennom krav til konkrete oppgaver og aktiviteter.

Styringsdialogen domineres av enkelthendelser og enkeltutspill fra media, Stortinget og politisk ledelse i departementet. Ifølge intervjuene skyldes denne praksisen både at politisk ledelse har hatt behov for å være ”tett på” og at saksbehandlere i Politiavdelingen (PIA) ikke har villet ”slippe taket” i den direkte styringen av politiet.

Figur 3.9 PODs ivaretagelse av sekretariatsoppgaver for JD



I likhet med funnene fra Statskonsults evaluering i 2003/2004 er det mange av informantene som sier at POD bruker mye tid og ressurser på å betjene forespørsler fra JD. I tillegg til oppgavene som ligger i tildelingsbrevet må POD løpende besvare spørsmål fra departementet.

Politiet er et politisert område, og POD må bl.a. bistå med svar på spørsmål fra Stortinget og fra mediene. Figur 3.9 under viser i hvilken grad henholdsvis POD-medarbeidere og politisjefer synes POD ivaretar sekretariatsoppgaver for JD. Det gis uttrykk for at POD i noen sammenhenger framstår mer som en utvidet del av Politiavdelingen i JD enn som et styrings- og ledelsesledd i politi- og lensmannsetaten.

Inntrykket av en uklar lederrolle for POD er også tema i rapporten fra 22. juli-kommisjonen der det bl.a. vises til at det mangler et tydelig skille mellom den faglige og den politiske ledelsen av politiet. Mange gir uttrykk for at politi- og lensmannsetaten er hendelsesstyrt på alle nivåer, ikke minst etter 22. juli. I den forbindelse uttrykker også flere uro for at krav om handling og endring i kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport, kan komme til å gjøre det enda

vanskeligere å få til mer langsiktig og strategisk planlegging og styring i politiet.

Mange sier det kan være utfordrende å unngå en tett kopling mellom departement og direktorat så lenge det dreier seg om områder med stor politisk oppmerksomhet. Samtidig stilles det spørsmål om hvordan en slik detaljstyring slår ut på PODs styring og ledelse av etaten som helhet.

Også personer med departementserfaring erkjenner at departementets styring på noen områder har vært, og er, svært operativ og detaljert. Mange i JD ser likevel tett styring og ledelse som den eneste måten å sikre gjennomføring av politisk høyt prioriterte tiltak og aktiviteter. Krav om og tett oppfølging av at alle politidistrikter øremerker én full stilling for å koordinere distriktets arbeid knyttet til vold i nære relasjoner, er et eksempel på detaljert styring og oppfølging som mange viser til.

Fra etatens side stilles det også spørsmål om den interne organiseringen av JD og PIA bidrar til sprikende og dårlig samordnet styring og ledelse av politiet. Flere peker bl.a. på at ansvaret på beredskapsområdet er delt mellom to avdelinger i JD og at disse ikke alltid framstår som samkjørte. Når det gjelder organiseringen av PIA stiller enkelte spørsmål ved om teamorganiseringen av avdelingen gjør styrings- og ansvarslinjene uklare, og også bidrar til at styringen blir fragmentert og lite helhetlig. Noen spør også om JD og PIA i for stor grad har satset på å bygge opp politifaglig kompetanse etter utskillingen av direktoratet, og for lite (etats)styrings- og ledelseskompetanse.

Forholdet mellom JD og POD preget av tillitssvikt?

I intervjuene kommer det fram at JD er usikker på om POD alltid forstår «politikken» eller gir dekkende og tilstrekkelig informasjon til departementet. Bl.a. på bakgrunn av stor politisk oppmerksomhet trenger og ønsker departementet mye operativ bakgrunnsinformasjon. De stiller spørsmål ved om POD skjønner dette, og også om POD alltid gir JD den informasjonen departementet mener at de har behov for. Departementet stiller også spørsmål ved kvaliteten på noen av PODs leveranser, og sier bl.a. at POD ikke alltid har gitt departementet det de trenger innen fastsatte frister.

POD på sin side har ikke alltid tillit til at JD lytter og forstår de utfordringene og begrensningene som politiet står overfor, eksempelvis på IKT-området. De opplever at PODs handlingsrom har blitt snevret inn over tid. Ikke bare fordi mange og svært detaljerte krav fra departementet reduserer mulighetene for strategisk, overordnet styring, men også fordi utstrakt bruk av PODs ressurser og kompetanse, bl.a. i forbindelse med svar på spørsmål fra Stortinget, binder opp ressurser i direktoratet. Beredskapsavdelingen anslår eksempelvis at de nå bruker opp imot halvparten av ressursene sine på å utføre oppdrag fra JD. Dette kommer i tillegg til oppgaver og oppdrag som følger av tildelingsbrevet. Politifagavdelingen oppgir at de bruker anslagsvis en tredel av ressursene sine på konkrete oppdrag for JD utenom tildelingsbrevet.

Et inntrykk fra intervjuene er også at JD og POD oppfatter, forstår og fortolker faktiske hendelser til dels svært forskjellig - til tross for svært hyppig - ofte

daglig - kontakt. Dette kommer bl.a. til uttrykk i forbindelse med hvordan ulike personer omtaler og forklarer politikonflikten i 2008-09. Det kommer også til uttrykk i synspunkter på hvilken rolle POD og politidirektøren skal og bør ha i det offentlige rom. Mens mange i politiet viser til at departementet og politisk ledelse i mange situasjoner markerer at de ønsker å styre og vise (politisk) handlekraft, viser medarbeidere i JD til at departementet har måttet fronte saker i media fordi POD og politidirektøren ikke har gjort det, jf. også pkt. 3.1.1

3.3 Organisering, ledelse og kompetanse i POD

POD som organisasjon er ifølge mange vi har snakket med preget av slitasje og usikkerhet om hva som nå skjer. De siste årene har POD vært preget av turbulens og mye venting - på ny(e) direktør(er), på 22. juli-kommisjonens rapport, på endringsprogrammet mv. Organisasjonen er likevel også preget av endringsvilje. Mange understreker imidlertid at det nå er ekstra viktig å involvere alle ansatte i de endringene som vil komme i tiden framover.

3.3.1 Ledelsen i POD

POD er en sliten organisasjon som etterspør tydeligere ledelse

I 22. juli-kommisjonens rapport vises det til at ledelsen i POD i for liten grad har sørget for «å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring,» og at det må bli bedre «samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver»²⁴.

Mange, både i POD og i resten av etaten, peker på tydeligere styring og ledelse som nøkkelord i utviklingen av POD. Mange etterspør også en tydeligere intern ledelse i direktoratet, ikke minst gjelder det en definering, prioritering og oppfølging av interne mål for *POD* som organisasjon - «hvordan kan POD tilføre etaten en merverdi»?

Det vises til at kombinasjonen av en konservativ ordrekultur og en enda mer konservativ jurist- og byråkratikkultur til sammen gir en «gammeldags og fjern» lederstil. Det er oppgaver som er viktig, ikke ledelse. Utvikling av ledere og ledelse har ikke vært prioritert høyt nok, og intern ledelse og styring er ifølge intervjuene lite synlig. Ledelsen i POD har i liten grad formulert interne mål, delegert ansvar og fulgt opp resultater.

Enkelte stiller også spørsmål ved om lederrekrutteringsprosessene har vært åpne nok. De gir uttrykk for at nye ledere ofte mener det samme som de lederne som rekrutterte dem, og at det ikke bidrar til utvikling og nytenkning. Det har i liten grad vært møteplasser for diskusjon av felles utfordringer for seksjonssjefene.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om på hvilke områder POD står overfor størst utfordringer i tiden framover? Kun IKT-styring vurderes som viktigere

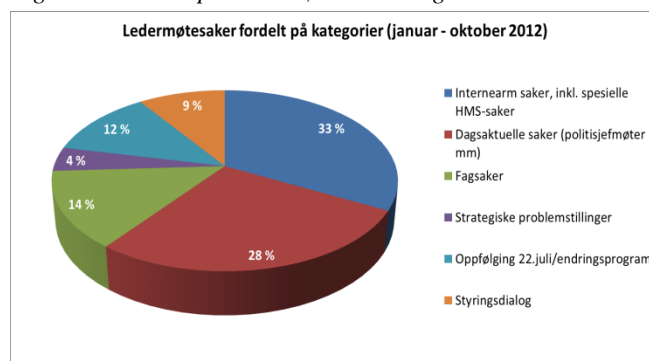
²⁴ Side 456

enn ledelse blant respondentene både i POD og blant politisjefene. Intervjuene bekrefter dette, særlig blant de ansatte i POD.

Ledergruppen oppfattes ikke som et team

Internt i POD stilles det spørsmål ved ledergruppens rolle og sammensetning. Vårt inntrykk er at det er få som opplever ledergruppen som et team. Flere stiller spørsmål ved sammensetningen og enkelte er også usikre på hvem som egentlig utgjør ledelsen. Inntrykket i organisasjonen er at lederne «sitter på hver sin tue og verner om området sitt».

Figur 3.11 Saker på ledermøteinnkallinger



Både de som sitter i ledergruppen og andre i POD etterlyser mer oppmerksomhet på helhetlige, prinsipielle og langsiktige problemstillinger og veivalg av strategisk karakter. I likhet med de fleste andre ledergrupper

dominerer dagsaktuelle og internadministrative saker. Figur 3.11 viser saker til behandling på ledermøtet i POD fordelt på noen samlekategori. Vi gjør oppmerksom på at figuren må tolkes med forsiktighet. Den sier f.eks. ikke noe om hvor mye tid ledermøtet har brukt på hver enkelt sak.

I PODs organisasjon, også internt i ledergruppen, stilles det spørsmål ved sammensetningen av ledergruppen og om det er de rette sakene som tas opp og diskuteres. I hvilken grad er ledergruppen et forum for strategiske drøftinger som grunnlag for veivalg og beslutninger av strategisk karakter? Noen spør fordi de vet lite om hva som foregår i ledergruppen. Andre har mer konkrete innvendinger til ledergruppens sammensetning og innretning. Inntrykket i POD er at ledergruppen først og fremst er opptatt av JD og etaten og i mindre grad av POD som virkemiddel og som organisasjon.

3.3.2 Organisering

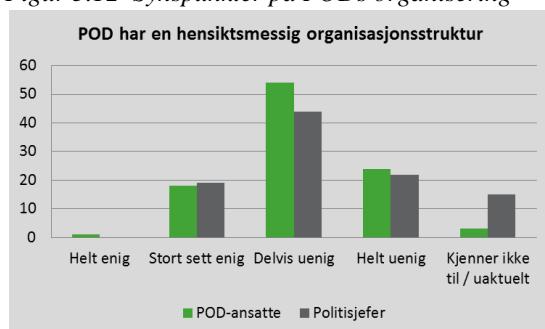
Organiseringen av POD har i mindre grad enn i Statskonsults evaluering i 2003/2004 vært tema i denne evalueringen. Det er først og fremst ansatte i POD som har synspunkter på hvordan direktoratet er organisert. POD gjennomførte nylig en omorganisering og som konsekvens av 22. juli-kommisjonens rapport er det opprettet ny avdeling for beredskap og en ny avdeling for IKT opprettes fra 1. mars 2013.

Begrenset samordning og ikke optimal organisering

I POD er det mange som er opptatt av at det er for lite kontakt og samordning mellom de ulike avdelingene og seksjonene. Dette er særlig knyttet til styring og ledelse av etaten, jf. neste punkt, men gjelder også mer generelt. Noe gjelder informasjonsflyt i organisasjonen. I intervjuene gis det imidlertid klart uttrykk for at selv om organisering ikke er den største utfordringen for POD nå, så er

det et problem at POD i stor grad er preget av organisatoriske siloer, jf. figur 3.12 under. Det er lite bruk av matrise- og prosjektorganisering.

Figur 3.12 Synspunkter på PODs organisering



I POD gis det særlig uttrykk for usikkerhet og uro mht. organiseringen av utviklingsprosjektene Merverdiprogrammet og Endringsprogrammet. POD-ansatte er usikre på hvilken rolle direktoratet har i disse programmene, og det stilles

spørsmål ved om det har vært riktig å organisere dem slik at de i praksis ikke oppleves som integrerte deler av POD. Noe av usikkerheten skyldes antagelig at Endringsprogrammet knapt var etablert under vår datainnsamling, men det har også vært uttrykt reell bekymring for hvordan disse prosessene vil bli ivarettatt når de legges utenfor linjen. Som en sa i et intervju: «POD må ha fokus på tre ting framover: beredskap, IKT og endring i politiet. De to siste skjer i frikoblede programmer».

Organisering av etatsledelse er fortsatt krevende

Styring og ledelse av etaten oppfattes av de fleste som PODs viktigste oppgave. Helt siden opprettelsen av POD har det derfor vært diskutert hvordan dette best kan organiseres. POD har prøvd ulike modeller. I dag er det formelle styringsansvaret lagt til Seksjon for etatsledelse, og alt som innebærer styringssignaler til etaten skal gå via denne seksjonen. Samtidig er det hyppig kontakt mellom de øvrige avdelingene i POD og andre deler av etaten. Det er særlig Politifagavdelingen og Administrasjons- og arbeidsgiveravdelingen, men også Tilsyn, som har mye kontakt.

Gjennom intervjuene kommer det fram at samarbeidet om etatsledelse har blitt bedre. Likevel er det flere som peker på at det fortsatt er vanskelig for andre deler av POD å komme i inngrep med etatsledelsesprosessene. Selv om flere viser til at grensesnittet og samarbeidet mellom Etatsledelse og de øvrige avdelingene ikke er ideelt, så er det få som har forslag til andre måter å organisere arbeidet med den formelle styringen. Tidligere var det egne etatsstyringsteam i en stor Etatsledelsesavdeling, sammensatt med ulik kompetanse. Dette førte til at avdelingen nesten ble ”en stat i staten”²⁵, samtidig med at det var utfordringer knyttet til samordningen med de andre delene av POD.

Uklare grensesnitt på analyseområdet?

POD har nylig etablert en egen Analyseavdeling for å styrke kapasiteten og kompetansen på analyse, bl.a. som ledd i å ivareta en faglig rolle og kunne ha gode beslutningsgrunnlag.

²⁵ Statskonsult Rapport 2004:3 Nytt direktorat – nye roller

Analyse inngår som en naturlig del av arbeidet på de fleste av PODs fagområder. Det er særlig tre miljøer som skiller seg ut: Analyseavdelingen, Seksjon for forebygging og kriminalitetsbekjempelse i Politifagavdelingen og Prosjektseksjonen i Etatsledelsesavdelingen. I tillegg har Juridisk avdeling en egen Utredningsseksjon, men denne seksjonen har primært ansvar for høringer i forbindelse med lov- og forskriftsarbeid, erstatnings- og arbeidsrettslige problemstillinger, og for spørsmål knyttet til politiets registre og informasjonsbehandling.

Tematisk er det ulikheter mellom analysemiljøene. Analyseavdelingen er en liten avdeling med fem medarbeidere som skal utarbeide overordnede analyser som grunnlag for utvikling av etatens strategier for å oppnå redusert kriminalitet, et tryggere samfunn og effektiv bruk av etatens ressurser. Avdelingen bistår også andre avdelinger i POD og etaten for øvrig. Seksjon for forebygging og kriminalitetsbekjempelse utarbeider kriminalitetsanalyser og statistikk som er mindre samfunnsrettete og overordnede enn de Analyseavdelingen gjennomfører. POD får gjennomgående gode tilbakemeldinger på statistikkproduksjonen.

Det er flere av informantene i POD som mener forholdet mellom Analyseavdelingen og Seksjon for forebygging og kriminalitetsbekjempelse er uklart. Enkelte opplever Analyseavdelingen som for generell og med for lite kunnskap om politianalyse. Andre mener det er unødvendig og ressursløsende med to analysemiljøer. Det har også vært stilt spørsmål ved om Prosjektstaben bør inngå i Analyseavdelingen. Prosjektstaben får ofte mer konkrete oppdrag om større prosjekter og utredninger, men kompetansemessig kunne de passe godt inn i Analyseavdelingen. Et annet moment som nevnes, er at det er store analysemiljøer utenfor POD, spesielt i Kripos og på Politihøgskolen.

Kritikk av organisering av personalområdet

Ved siste omorganisering ble Personalavdelingen slått sammen med Administrasjonsavdelingen i en Arbeidsgiver- og administrasjonsavdeling og mer ansvar ble delegert ut til den enkelte politisjef. Denne omorganiseringen møtte motstand, og i intervjuene kommer det fortsatt fram mange kritiske synspunkter på denne endringen.

Mange politimestere gir uttrykk for at arbeidsgiverrollen og bistand til organisasjonsutvikling er blant PODs viktigste oppgaver. Politimestrene trenger støtte og bistand til personal- og arbeidsgiverspørsmål. Flere viser til at håndtering av arbeidstidsbestemmelsene er krevende, og det forekommer lokale konflikter mellom tillitsvalgte og ledelsen i politidistriktene. Politimestrene er derfor ikke fornøyde med det de opplever som en nedbygging av dette området.

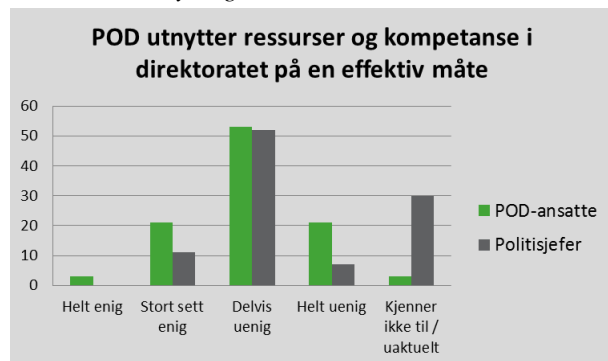
3.3.3 Kompetanse

Ulike syn på PODs kompetanse

Både i spørreskjemaundersøkelsen og i intervjuene har kompetansen i POD vært et tema. Som figur 3.13 under viser, mener et flertall av respondentene at POD ikke utnytter ressurser og kompetanse i direktoratet på en effektiv måte.

Intervjuene bekrefter dette inntrykket. Både internt i POD og blant politisjefene er det mange som sier at det er mange medarbeidere i POD som har god kompetanse, men at denne ikke utnyttes godt nok.

Figur 3.13 Vurdering av PODs ressurs- og kompetanse-utnytting. Prosent.



Mange er opptatt av at POD må ha mer strategisk kompetanse. Det er likevel ikke entydig hva som legges i dette. Flere er også opptatt av at ansatte i POD må ha operativ erfaring og ha god kjennskap til hvordan politidistriktene opererer. Noen hevder at POD har en

altfor akademisk tilnærming, og at det er viktig at POD rekrutterer fagfolk som vet hva som skjer ”der ute”.

Andre mener det er viktig at medarbeidere i POD evner å ”heve blikket” og være mer analytiske i sin tilnærming. De mener at mange av PODs medarbeidere er for operativt anlagt og det svekker direktoratets evne til langsiktig, strategisk arbeid. Andre igjen gir uttrykk for at det er bra at det er mye politikompetanse i POD, men at det likevel skorter litt på ”det sunne byråkratiet”, dvs. god forvaltningsskikk i form av skriftlighet og sporbarhet.

De beste søker seg ikke til POD

Et tydelig funn fra intervjuene er at mange mener at POD ikke oppfattes som attraktivt nok for de best kvalifiserte i politidistriktene og særorganene. Dette gjelder særlig rekruttering av ledere, men også gode fagfolk. Inntrykket som gis er at det er mer attraktivt å ha en lederstilling i et politidistrikt eller særorgan (spesielt Kripes), enn det er å ha en lederstilling i POD. Flere har derfor vært inne på at det er viktig at det gjøres attraktivt karrieremessig å jobbe i POD. Et forslag som ble nevnt var å legge opp mer systematiske karriereløp etter inspirasjon fra forsvaret for en del av politiets ansatte. I et slikt karriereløp bør et opphold i POD inngå, og likedan et opphold i et politidistrikt og et særorgan.

POD har en relativt omfattende bruk av innbeordring av medarbeidere fra etaten. Dette er nødvendig både for å sikre tilstrekkelig kapasitet og for å sikre oppdatert kompetanse fra det utøvende nivået. Innbeordringer oppleves generelt som positivt både i POD og i etaten for øvrig, men det er ulike syn på omfang, kompetanse mm. Noen mener det er for mye innbeordring og at denne praksisen svekker stabiliteten i POD. Andre mener at POD bør bruke innbeordringer mer, bl.a. for å få oppdatert kompetanse fra etaten inn i POD.

3.3.4 Kultur og holdninger

En organisasjonskultur eller -ideologi refererer til filosofi, tradisjoner, verdier og normer samt måter å tenke på som skaper et organisasjonsmiljø.²⁶ Vi har spurt mange vi har intervjuet om hva som kjennetegner politikulturen generelt og POD-kulturen spesielt.

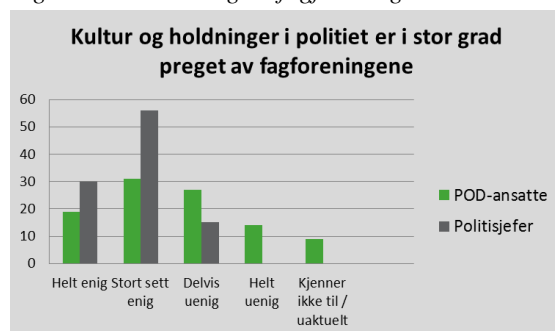
Politikulturen karakteriseres som handlingsorientert, men konservativ

I intervjuene viser mange til at politiet generelt er en hendelsesstyrt etat og at dette også kjennetegner kulturen i politiet. Polititjenestekvinner og -menn anses gjennomgående å være dedikerte, praktisk løsningsorienterte og preget av sterk korpsånd. De fleste ser også seg selv som en del av «politifamilien», noe som gir mange positive effekter. Samtidig vises det til at politikulturen ikke er så enhetlig som det kan virke som, sett utenfra.

Relativt mange karakteriserer også politikulturen som konservativ – på godt og vondt. Noen gir i tillegg uttrykk for at politikulturen kan framstå som «seg selv nok» og også litt «selvrettferdig», noe som kan slå ut i ansvarsfraskrivelse – andre har «skylda». Dette, sammen med svak kultur for kritikk, heller ikke konstruktiv kritikk, ses som sentrale utfordringer som det er viktig å ta på alvor for å få til endring.

Et kulturtrekk som trekkes fram i tillegg, er manglende eller for svak læringskultur, herunder også manglende systemer og rutiner for erfaringslæring. Her viser mange til Finstad-utvalgets utredning.²⁷ Den kom i 2009, men er så langt i liten grad fulgt opp.

Figur 3.14 Vurdering av fagforeningenes rolle



Inntrykket er også at fagforeningene preger kulturen og hvordan denne oppfattes. Sterke fagforeninger oppleves gjennomgående som positivt i politiet. Politikonflikten i 2009 blir imidlertid trukket fram som et eksempel på en situasjon hvor PF ifølge manges mening gikk for

langt. Mange mener også at det tidvis har vært for tett kontakt mellom politisk ledelse og PF. Som figur 3.14 viser, mener 85 prosent av politisjefene og vel halvparten av ansatte i POD at kultur og holdninger i politiet i stor grad er preget av fagforeningene.

POD er mer preget av byråkratisk forvaltningskultur enn av operativ politikultur

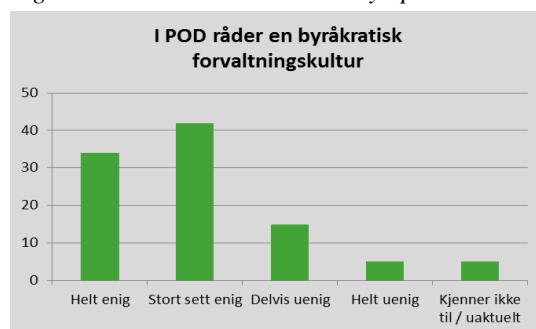
På spørsmål om hva som kjennetegner kulturen i POD, er svarene mindre entydige. Det har vært relativt mange omorganiseringen i de årene POD har

²⁶ Ref. bl.a. Harrison 1972, Handy 1981

²⁷ NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring.*

eksistert. Det kan ha medvirket til at det i liten grad eksisterer noen felles «POD-kultur». Noen gir uttrykk for at kulturen i POD og i JD er svært like.

Figur 3.15 POD-medarbeideres syn på kulturen i POD



Mange viser til at noe av det som kjennetegner politikulturen som helhet også gjenfinnes i POD. Andre viser til at da POD ble etablert i 2001, ble direktoratet bemannet med ressurser dels fra JD, dels fra politietaten og dels utenifra, og at forvaltningskulturen som fulgte med fra Politiavdelingen i JD

har vunnet, jf. også vurderingen av en påstand om at det råder en byråkratisk forvaltningskultur i figur 3.15.

I kommentarene til spørreundersøkelsen og også i intervjuene, presiserer noen at en byråkratisk forvaltningskultur er positivt. Det handler om skikkelighet, etterprøvbarehet og forutsigbarhet. Andre er mer negative og forbinder dette med langdryge saksbehandlingsprosesser, beslutningsvegring, stadige omkamper og manglende gjennomføringsevne.

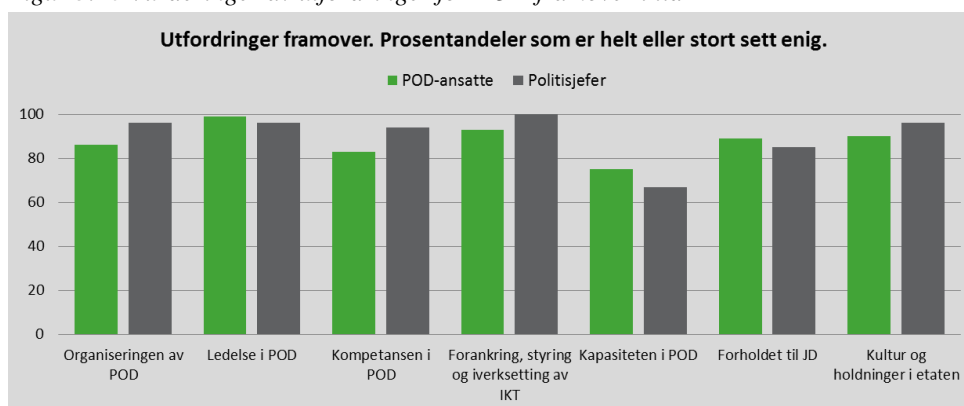
Mange viser til at POD hadde en sterk, og det noen oppfattet som «kontrollerende», politidirektør fra oppstarten og til våren 2010 og mener at dette fortsatt preger kulturen i POD. Det gis uttrykk for at mange er redde for å gjøre feil og at det bidrar til å begrense enkeltmedarbeideres initiativ og engasjement.

3.4 utfordringer framover

Svarene på spørreundersøkelsene, men også intervjuene, bærer preg av at politi- og lensmannsetaten generelt, og POD spesielt, er inne i en vanskelig og turbulent epoke. Underveis i evalueringsperioden har det nesten daglig vært ett eller flere oppslag i avisene som etterspør handling, påpeker feil eller gir en negativ omtale av politiet, deres roller og oppgaver. Kritik og negativ omtale i media og fra omgivelsene har ført til at virksomhetens eget selvbilde er dårlig. Den overveiende negative fokuseringen i tiden etter 22. juli, og særlig etter at 22. juli-kommisjonens rapport ble lagt fram, er sannsynligvis en medvirkende årsak til at både POD-medarbeidere, politisjefer og andre aktører er så selvkritiske som de er.

Alle de vi har snakket med gir uttrykk for at POD står overfor stort utfordringer i tiden framover, jf. figur 3.16 som viser prosentandeler som er helt eller stort sett enig i at POD vil stå overfor utfordringer når det gjelder organisering, ledelse, kompetanse mv. Det er interessant å se at vurderingene er overraskende like uavhengig av om vi spør POD-ansatte eller politisjefene.

Figur 3.16 Vurderinger av utfordringer for POD framover i tid



På spørsmål om hvordan POD kan og bør møte disse utfordringene, er det særlig behovet for en mer helhetlig og overordnet ledelse som trekkes fram i intervjuene. I spørreundersøkelsen kommer det fram at nær ni av ti POD-medarbeidere og politisjefer mener strategisk samordning og ledelse bør styrkes i tiden framover. Det er også verdt å merke seg at spørsmålet om ”kapasitet” ikke er det som oppleves som den største utfordringen.

Det uttrykkes også store forventninger til den nye politidirektøren, både fra etaten og fra POD selv, men mens politisjefer primært snakker om ledelse av etaten, snakker POD-medarbeidere også om intern ledelse og styring i direktoratet.

4 Hva gjør andre land?

I dette kapitlet ser vi nærmere på organiseringen av politiet i Sverige, Finland og Danmark. Kapitlet inneholder en kort redegjørelse for hovedtrekk ved dagens organisering i hvert av landene, med særlig vekt på å få fram likheter og forskjeller i myndighetsstruktur og styringsrelasjoner mellom overordnet departement, underliggende myndighet og politidistriktene. Vi gir også en kort presentasjon av gjennomførte politireformer i de senere årene og foreliggende planer om slike reformer i hvert av landene. Til slutt gir vi en oppsummering av viktige forskjeller og likheter sammenholdt med den måten det norske politiet er organisert på. Hensikten har vært å framskaffe kunnskap om organisering av politiet i andre land og som antas som relevant i en drøfting av PODs roller, virkemåte og utfordringer.

Gjennomgangen er i basert på dokumentstudier, supplert med enkeltstående møter/intervjuer.²⁸

4.1 Danmark

4.1.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

Politiet i Danmark hører under Justisministerens ansvarsområde og er organisert som en felles etat for Danmark, Færøyene og Grønland med *Rigspolitiet* som den øverste politimyndighet. Rigspolitiet ledes av en *Rigspolitichef*.

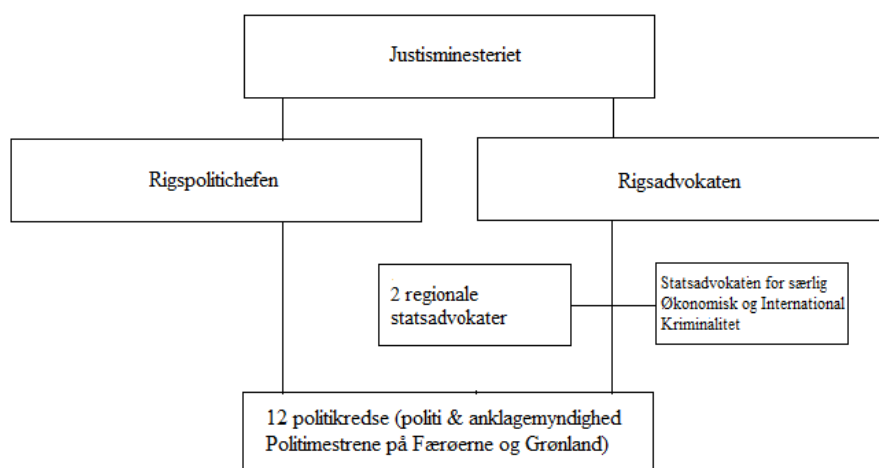
Dansk politi hadde i 2012 i underkant av 15 000 ansatte. Rikspolitisjefen har ansvar for hele politiets virksomhet. Landet er inndelt i 12 politikretser (samt Færøyene og Grønland). Hver politikrets har mellom 800 og 900 ansatte, med unntak av København og Bornholm, som har hhv 2 600 og 75 ansatte. Politikretsene ledes av en *politidirektør*.

Dansk politi- og påtalemyndighet, er på tilsvarende måte som politi- og påtalemyndigheten i Norge, organisert etter et to-sporet system. Påklagemyndigheten i Danmark består av Riksadvokaten, statsadvokatene og politikretsene. Påtalemyndigheten er underlagt Justisministeren. Politi- og påtalemyndighetens organisasjon er illustrert i nedenstående figur.

Rikspolitiet har som oppgave å fastsette retningen for dansk politi, det vil si å formulere strategier, understøtte arbeidet i politikretsene og koordinere politiets arbeid på landsplan. Oppgavene utføres i nært samarbeid med politikretsene. Strategisk viktige spørsmål for politiets arbeid og oppgaver diskuteres i jevnlig møter mellom Rikspolitidirektøren, Riksadvokaten og direktørene for politikretsene.

²⁸ Vi intervjuet (desember 2012) representanter fra Innenriksministeriet og Polisstyrelsen i Finland. Vi var i tillegg til stede på et møte med politidirektøren i Danmark

Fig. 4.1 Politi- og påtalemyndighetens organisering i Danmark²⁹



Rikspolitiet er organisert i fire hovedområder, basert på de oppgavene som framstår som kjerneoppgaver. Dette er:³⁰

- **Strategi og ledelse** omfatter ledelsesmessige og strategiske oppgaver som er nødvendige for at Rikspolitiet kan lede og sette retning for hele det danske politiet. Oppgavene på dette området ivaretas av Konsernøkonomi og Politiområdet, jf figur 4.2.
- **Administrasjonsoppgaver, HR, IT og logistikk**, som omfatter serviceorienterte oppgaver som primært er til for å støtte politikretsene og Rikspolitiets øvrige avdelinger.
- **Politioppgaver**, som er oppgaver som gjelder fastlegging av overordnede nasjonale strategier for politiets operative innsats. Rikspolitiet koordinerer dessuten politimessige oppgaver på landsplan og er bindeledd til det internasjonale politisamarbeidet. Rikspolitiet har også ansvar for andre politioppgaver som mest hensiktsmessig kan løses av en nasjonal enhet, eksempelvis oppgaver som krever særskilt spesialistkompetanse.
- **Prosjekter**. Innenfor dette området hører blant annet profesjonell styring og gjennomføring av komplekse tverrgående prosjekter, særlig IT-utviklingsprosjekter.

Rikspolitiet hadde i 2012 ca. 1 600 ansatte. Sysselsettingen i etterretningstjenesten (PET) kommer i tillegg. PET er organisatorisk en avdeling i POD med ca. 800 ansatte.

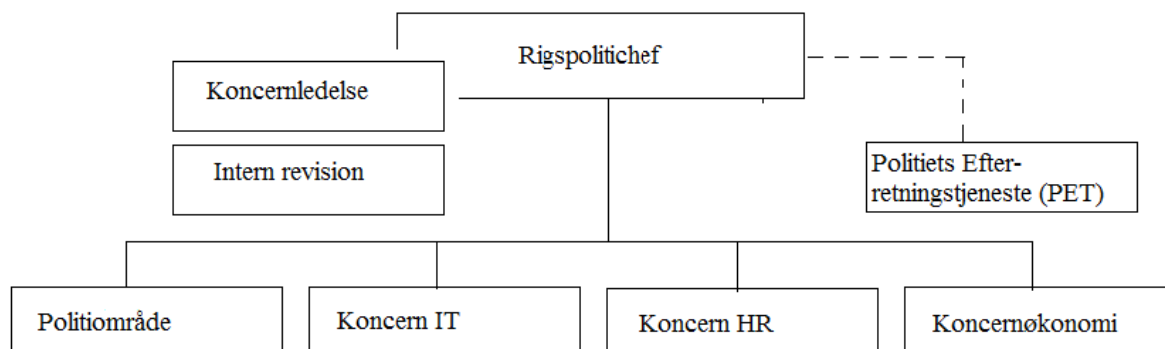
PET har en bred oppgaveportefølje og arbeider blant annet også med ledelsesstøtte, innkjøp av politiets utrustning og kjøretøyer, personale og utdanning. Sjefen for etterretningstjenesten rapporterer, på grunn av etterretningstjenestens særskilte oppgaver, i et visst omfang direkte til Justisministeren og ikke til Rikspolitisjefen.

²⁹ Kilde: Politi- og anklagemyndighedens årsrapport 2011, samt senere oppdatering

³⁰ Kilde: Rikspolitiets nettside

Rikspolitiets organisering er skjematisk framstilt i figur 4.2.³¹

Figur 4.2 Rikspolitiets organisering (Danmark)



4.1.2 Politireformen av 2007

Den siste store politireformen i Danmark ble gjennomført i 2007. Et viktig formål med reformen var å skape tydeligere ansvars- og styringsforhold gjennom organisasjonen. Reformen innebar en klar sentralisering, både fordi antallet politidistrikter ble færre og større, og ved at Rikspolitiet fikk et tydeligere mandat til å ivareta styringen av organisasjonen. Det ble samtidig lagt stor vekt på at den nye organisasjonsmodellen, med større og mer bærekraftige enheter, skulle muliggjøre en betydelig desentralisering av viktige funksjoner og beslutningskompetanser i politiets virksomhet. Antall politidistrikter/politikretser er gradvis redusert gjennom flere reformer. Etter den siste store politireformen i 2007 er antallet redusert til 12.

Politireformen av 2007 har vært gjenstand for en omfattende evaluering som viser at det er ulike oppfatninger av hva som er oppnådd, og at bildet ikke er entydig positivt eller negativt. Innenfor politiet er det gitt uttrykk for en viss misnøye med implementeringen av omorganiseringen. Det er også pekt på negative effekter med de nye større politidistriktene. Mange opplever imidlertid også at distriktene har blitt styrket og fått bedre mulighet til å håndtere kompliserte saker. Også samarbeidet mellom politidistriktene har blitt styrket.

I 2009 ble ny rikspolitisjef midlertidig utnevnt. Han inngikk en avtale med departementet og fikk relativt store frihetsgrader til å lage en ny strategi for Rikspolitiet tilpasset endringene i politikretsene. Strategien vektlegger særlig IT, HR og kompetanse. Rikspolitisjefen fikk også midler til å dekke opp tidligere underskudd og legge til rette for framtidig effektivisering. Ledelse, motivasjon og synliggjøring av resultater («lavthengende frukter») har vært og er sentralt i Rikspolitiets omstilling.

³¹ Kilde: Rikspolitiets nettside

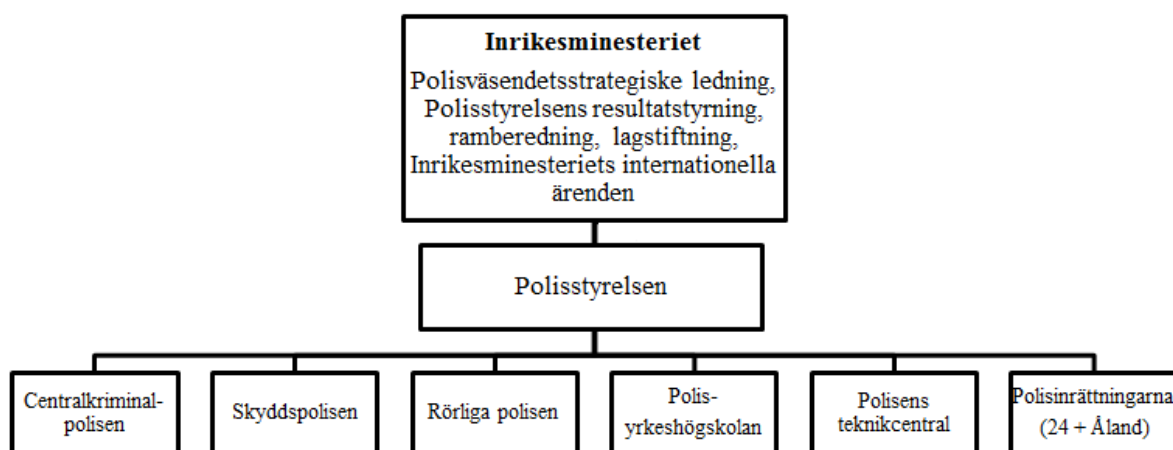
4.2 Finland

4.2.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

Politiet i Finland er underlagt Innenriksdepartementets ansvarsområde. Politiet hadde i 2012 ca. 11 000 ansatte.

Det finske politivesenet er inndelt i 24 geografiske distrikter (polisinnrätninger)³². Polisinnrätningene er underlagt den finske Polisstyrelsen, som ble etablert som en sentral myndighet i 2010. Polisstyrelsen har, som politiets øverste myndighetsorgan, ansvar for den operative politivirksomheten i hele landet. Polisstyrelsen har videre et overordnet ansvar for politiets riksdekkende enheter: *Centralkriminalpolisen*, *Skyddspolisen*, *Rörliga polisen*, *Polisyreshögskolan* og *Polisens teknikcentral*. Organiseringen framgår av nedenstående figur:³³

Fig 4.3 Politiets forvaltningsstruktur i Finland



Polisstyrelsens har på sine nettsider presentert hovedoppgavene sine på følgende måte³⁴:

- *«planera, utveckla, leda och övervaka polisverksamheten och dess stödfunktioner.*
- *se till att den medborgarservice som hör samman med polisens uppgifter finns tillgänglig i lika utsträckning och är av samma kvalitet i hela landet.*
- *besluta om samarbetet mellan polis enheterna.*
- *ansvara för resultatstyrningen av polis enheterna och se till att resurser riktas till dem»*

Polisstyrelsen ledes av en *polisöverdirektör*. Både nasjonalt nivå og politiinnretningene har *polisdelegasjoner*. Delegasjonen på nasjonalt nivå utpekes av Regjeringen og består av representanter (företrädare) for

³² Pluss Åland

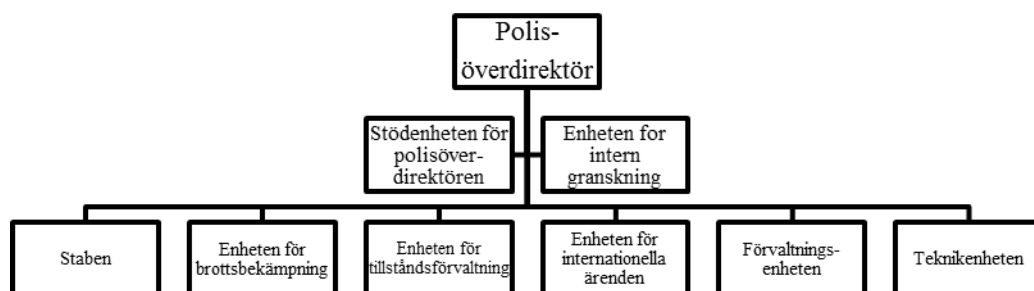
³³ Kilde: Polisstyrelsens nettside

³⁴ Se Polisstyrelsens nettside

Innenriksdepartementet og Polisstyrelsen, samt av representanter fra ulike deler av samfunnet. Delegasjonene på kommunalt nivå velges av kommunen (kommunfullmaktiger). Delegationene har ingen beslutningsmyndighet, men er verktøy for innsyn og konsultasjon.

Hovedkontoret har i tillegg et sekretariat for polisöverdirektören og en enhet for intern granskning. Organiseringen framgår av nedenstående figur.³⁵

Fig 4.4 Polisstyrelsens organisasjon



Polisstyrelsens hovedkontor hadde ca. 180 ansatte i 2012.

4.2.2 Organisatoriske omstillinger og reformer

Det finske politiet har gjennomgått store organisatoriske endringer fra 2009 til i dag. To store reformer, PORA I og PORA II, ble gjennomført i henholdsvis 2009 og 2010. En ny stor reform, PORA III, planlegges gjennomført i 2014. En viktig drivkraft bak reformene har vært å oppnå kostnadsbesparelser.

Den første reformen (PORA I), som ble gjennomført i januar 2009, innebar en reduksjon i antallet politidistrikter fra 90 til 24. Et viktig formål var å flytte tyngdepunktet så langt som mulig fra forvaltning og administrasjon til feltarbeid.

Neste reform (PORA II) gikk ut på å etablere Polisstyrelsen som et sentralt forvaltningsorgan (direktorat). Polisstyrelsen ble etablert i 2010 gjennom en overføring av oppgaver og personale fra Innenriksministeriets politiavdeling og fra politienheter i fylkene (Polisens länsledningar). Sistnevnte ble lagt ned. Det ble etablert en arbeidsdeling mellom Innenriksdepartementet og Polisstyrelsen, der departementets politiavdeling satt igjen med de strategiske oppgavene, mens Polisstyrelsen fikk ansvar for ledelse og styring av den operative virksomheten.

De finske politireformene, PORA I og II, har vært del av et større arbeid med sikte på å gjøre finsk forvaltning mer effektiv, tydelig og enkel. En viktig målsetting har vært å øke effektiviteten og minske administrasjonen og dermed

³⁵ Kilde: Polisstyrelsens nettside

frigjøre ressurser til politiets operative arbeid. Dette er også et sentralt mål i PORA III. Viktige elementer i reformen er at:

- Antall politidistrikter reduseres og virksomheten effektiviseres. Foreliggende forslag innebærer at antallet politidistrikter reduseres til 11.
- Trafikkpolitiet legges ned og trafikkovervåkingen legges til det lokale politiet.
- Polisens Teknikcentral omorganiseres.

Siktemålet er at reformen skal kunne gjennomføres i 2014. Det er i de politiske retningslinjene for gjennomføring av reformen lagt vekt på at politiets lokale tilstedeværelse og service i hele landet skal opprettholdes på samme høye nivå. Dette hensynet var også tillagt stor vekt ved omorganiseringene i 2009 og 2010.

4.3 Sverige

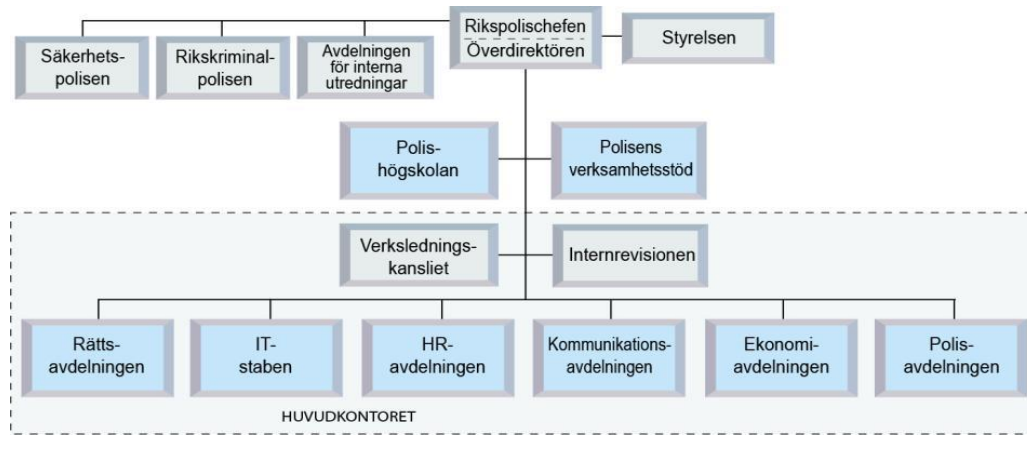
4.3.1 Hovedtrekk ved dagens organisering

Politiet i Sverige er underlagt Justisdepartementet og hadde ved utgangen av 2011 vel 28 000 ansatte.³⁶ Politivesenet er organisert som et myndighetskonsern, bestående av en sentral forvaltningsmyndighet, *Rikspolisstyrelsen*, et kriminalteknisk laboratorium, og 21 *lokale politimyndigheter*. De lokale politimyndighetene har ansvar for ledelse og gjennomføring av politivirksomheten innenfor sine respektive distrikter. De geografiske ansvarsområdene samsvarer med fylkesinndelingen.

Organiseringen av politiet som myndighetskonsern innebærer at de lokale politimyndighetene er organisert som frittstående myndigheter og således ikke direkte underlagt Polisstyrelsen. Både Rikspolisstyrelsen og de lokale polismyndighetene er etablert med egne styrever.

Rikspolisstyrelsen består av et hovedkontor og flere tilknyttede riksdekkende virksomheter, herunder *Rikskriminalpolisen*, *Politihögskolan*, *Politiets verksamhetsstöd*, og *Säkerhetspolisen*. Organiseringen av Rikspolisstyrelsen er skjematisk framstilt i nedenstående figur:

Figur 4.5 Rikspolisstyrelsens organisering



³⁶ Kilde: Polisens årsredovisning 2011

Rikspolisstyrelsens styre oppnevnes av regjeringen. Styret ledes av Rikspolitisjefen. Sjefen for Sikkerhetspolitiet, respektive sjefen for Rikskriminalpolitiet deltar som medlemmer av styret når dette behandler saker innfor Sikkerhetspolitiets eller Rikskriminalpolitiets områder. Rikspolisstyrelsens hovedkontor består av seks avdelinger, samt Rikspolitisjefens sekretariat (Verksledningskansliet) og en enhet for intern revisjon. Hovedkontoret har blant annet ansvar for følgende oppgaver:³⁷

- Å utarbeide mål og strategier for politiets virksomhet
- Tilsyn med rettsutviklingen
- Metodeutvikling innenfor politiets fagområder
- Fordeling av Riksdagens bevilgninger til politiet
- Oppfølging av at nasjonale mål og strategier får gjennomslag i politiets operative virksomhet³⁸

Riksstyrelsens hovedkontor har vel 300 ansatte.

Polisens verksamhetsstöd utfører og videreutvikler tjenester til politiet i hele landet på oppdrag av Rikspolisstyrelsens hovedkontor. Blant de oppgavene som enheten har ansvar for er drift og utvikling av politiets it-systemer, forvaltning av politiets lokaler og særskilte økonomi- og personalsaker. Virksomheten har vel 1 000 ansatte.

4.3.2 Organisatoriske omstillinger og reformer

Den svenske regjeringen fremmet høstet 2012 forslag om en omfattende politireform, der det blant annet foreslås å slå sammen Rikspolisstyrelsen og de 21 lokale politimyndighetene. Riksdagen støttet opp under forslaget ved sin behandling i desember 2012. Den vedtatte politireformen betegnes som en av de største reformene i svensk statlig forvaltning og som den største politireformen i Sverige siden 1965.

Regjeringens tilråding er basert på anbefalinger fra en tverrpolitisk parlamentarisk komité, som har hatt i oppgave å analysere politiets nåværende organisasjon. Komiteen som går under navnet, Polisorganisasjonskomiteen, avga sin innstilling i mars 2012³⁹.

Polisorganisasjonskomiteen har i 2012 fått to tilleggsoppdrag fra Regjeringen. Disse omfatter 1) en analyse og vurdering av å omdanne Sikkerhetspolitiet til en frittstående myndighet, og 2) å ta stilling til og eventuelt komme med konkret forslag om å etablere et frittstående organ for å granske politiets virksomhet. Komiteens forslag om organisering av Sikkerhetspolitiet ble overlevert i november 2012. Fristen for utredningen av et granskningsorgan er satt til 1. juli 2013.

³⁷ Jf. omtale i årsmeldingen for 2011

³⁸ Rikspolisstyrelsen er formelt sett ikke overordnet de lokale politimyndighetene, jf. pkt. 4.4.1

³⁹ SOU 2012:13 En sammanhållen svensk polis

Polisorganisasjonskomiteens forslag

En enstemmig komité foreslår at Rikspolisstyrelsen og de 21 politimyndighetene samt kriminalteknisk laboratorium slås sammen til en myndighet. Komiteen foreslår også at Sikkerhetspolitiet skilles ut fra Rikspolisstyrelsen og etableres som frittstående myndighet.

Den nye politimyndigheten foreslås organisert som en enrådsmyndighet⁴⁰, ledet av en myndighetssjef, utnevnt av regjeringen. Begrunnelsen for forslaget er at dagens organisering innebærer overlappende ansvarsforhold og uklare styringslinjer, og at en sammenslåing som forutsatt vil gi tydeligere ansvarsforhold og styringslinjer. Det legges vekt på at omdanningen vil gi virksomhetsledelsen mulighet til å ta et helhetsansvar for politivirksomheten i hele landet, samtidig som oppgaver vil kunne delegeres nedover i virksomheten gjennom tydelige styringslinjer fra ledelsen på nasjonalt til regionalt nivå, og videre til ledelsen på lokalt nivå og til lokale operative enheter.

De oppgaver som de lokale politimyndighetene, Statens kriminaltekniske laboratorium og Rikspolisstyrelsen nå har, med unntak av de oppgaver som ivaretas av Sikkerhetspolitiet, foreslås overført til den nye sammenslåtte politimyndigheten.

Polisorganisasjonskomiteen foreslår at den nye politimyndigheten blir inndelt i politiregioner, ledet av en regionpolitimester. Komiteen legger vekt på at regionene bør være bærekraftige og ha et vist virksomhetsunderlag, men tar ikke stilling til antallet og heller ikke til lokaliseringen. Komiteen mener at politimyndighetene generelt bør ha større mulighet for selv å bestemme den interne organiseringen av virksomheten enn i dag, og at man – med visse unntak – bør unngå å låse den interne organiseringen fast ved lov eller forordning.

Komiteen går inn for å etablere et frittstående granskningsorgan for å føre tilsyn med den nye politimyndighetens og Sikkerhetspolitiets virksomheter. Forslaget om dette vil bli nærmere konkretisert i en egen delutredning.⁴¹

Gjennomføringsorganisasjon

Regjeringen har ansatt en særskilt utreder (interimsleder) som, i nært samarbeid med Rikspolisstyrelsen, skal fatte beslutninger om, og gjennomføre de tiltak som kreves for å omdanne Rikspolisstyrelsen og de 21 politimyndighetene til en sammenslått myndighet. Oppdraget til utrederen er gitt i et direktiv fra Regjeringskansliet.⁴² Oppdraget omfatter blant annet å fatte beslutninger om den regionale organisasjonsstrukturen, med geografiske grenser og hovedsteder, og å fastsette hovedstrukturen og virksomheten i stort for hovedkontoret.

Det legges til grunn at den sammenslåtte myndigheten skal være operativ fra 1. januar 2015.

⁴⁰ I en enrådsmyndighet ledes virksomheten av en myndighetssjef som er ansvarlig for hele virksomheten overfor regjeringen

⁴¹ Regjeringen har i sitt mandat for arbeidet satt fristen til 1. juli 2013.

⁴² Dir. 2012:129

4.4 Likheter og forskjeller

4.4.1 Oppgaver og organisering

Danmark, Finland og Sverige har, i likhet med Norge, et nasjonalt politi med en desentralisert organisasjon. Politiet i Danmark og Sverige ligger, som i Norge, organisatorisk under Justisdepartementet, mens finsk politi er underlagt Innenriksdepartementet. Nasjonale oppgaver, blant annet knyttet til utvikling og drift av et samlet politikorps, er i alle landene, om enn i noe ulik grad, delegert til underliggende nasjonale myndigheter: Rigspolitiet i Danmark, Polisstyrelsen i Finland, og Rikspolisstyrelsen i Sverige. Kartleggingen i de foregående kapitler viser at det er mange likheter, men også vesentlige forskjeller i måten man har valgt å organisere tilsynelatende likeartede oppgaver på.

Tabell 4.1 gir en skjematisk oppsummering av viktige likheter og forskjeller med hensyn til hvilke kjerneoppgaver som er lagt til de enkelte virksomhetene og hvilke tilknyttede virksomheter de har et administrativt ansvar for. Tabellen gir også en samlet oversikt over antall politidistrikter i det enkelte land. Politidirektoratet er tatt med i tabellen for sammenligningens skyld.

Tabell 4.1 Politidirektoratets søsterorganisasjoner i Danmark, Finland og Sverige

| Land | Virksomheter | Kjerneoppgaver | Tilknyttede virksomheter | Antall underordnede politidistrikter |
|---------|--------------------|---|--|--|
| Danmark | Rikspolitiet | Ledelsesmessige og overordnede strategiske oppgaver Samordning og koordinering Prosjekter og utviklingsoppgaver, herunder it utviklingsprosjekter Administrative støttefunksjoner | Politiets Etterretningstjeneste ⁴³ | 12 politikretser |
| Finland | Polisstyrelsen | Planlegging og utvikling av politivirksomheten og politiets støttefunksjoner Koordinering og samarbeid mellom ulike politienheter Allokering av ressurser til og styring av politidistriktene | Centralkriminalpolisen Skyddspolisen Rörliga Polisen ⁴⁴ Polisyreshögskolan Polisens tekniskentral ⁴⁵ | 24 politidistrikter ⁴⁶ |
| Sverige | Rikspolisstyrelsen | Strategiarbeid Metodeutvikling Fordeling av budsjettmidler til politidistriktene | Säkerhetspolisen ⁴⁷ Rikskriminalpolisen Avdelingen for interna utredninger | Sverige har 21 politidistrikter. Disse er per i dag etablert |

⁴³ Politiets Etterretningstjeneste er organisatorisk en avdeling i Rikspolitiet, men rapporterer i et visst omfang til Justisministeren direkte

⁴⁴ Rörliga Polisen, tilsvarende UP i Norge, er foreslått lagt ned ifbm gjennomføring av ny politireform, PORA III, 2014

⁴⁵ Foreslått skilt ut, evt. overlatt til markedet ifbm gjennomføring av ny politireform

⁴⁶ Antall distrikter er foreslått redusert fra 24 til 11 i forslaget om ny politireform

⁴⁷ Säkerhetspolisen er foreslått etablert som egen myndighet i 2015 ifm. gjennomføring av vedtatt politireform

| Land | Virksomheter | Kjerneoppgaver | Tilknyttede virksomheter | Antall underordnede politidistrikter |
|--------------|---------------------------|--|--|--------------------------------------|
| | | <i>Tilsyn</i> | Politi­högskolan Politiets virksomhetsstöd | som egne myndigheter ⁴⁸ |
| <i>Norge</i> | <i>Politidirektoratet</i> | <i>Samordning av politidistriktene og særorganenes mål, planer og arbeid Ledelse av etaten Personal- og organisasjonsutvikling Støtte- og tilsynsfunksjoner Beredskap Forvaltningsoppgaver Behandling av klagesaker⁴⁹</i> | <i>Kripos Økokrim Utrykningspolitiet Politiets utlendingsenhet Politiets data- og materielltjeneste Politi­høyskolen Norges grensekommis­sar</i> | <i>27 politidistrikter</i> |

Etatslederrollen

En viktig forskjell er knyttet til de nasjonale politimyndighetenes rolle som etatsleder. Mens den danske modellen er basert på en konserntankegang med Rikspolitiet som konsernleder med et overordnet og helhetlig ansvar for hele politiet, har finnene valgt en løsning der Polisstyrelsen har et lederansvar på operativt nivå, mens den strategiske ledelsen er definert å ligge i Innenriksdepartementet. Den svenske Rikspolisstyrelsens rolle er mer uklar, blant annet fordi Rikspolisstyrelsen formelt ikke står i noe direkte overordningsforhold til de lokale politimyndighetene. Behovet for å klargjøre ansvarsforholdene og etablere et grunnlag for en mer helhetlig ledelse og styring er en viktig begrunnelse for den nylig vedtatte politireformen. Sammenslåingen av Rikspolisstyrelsen og de lokale politimyndighetene vil innebære at den svenske organiseringen blir langt mer lik organiseringen av politiet i de andre nordiske landene.

Tilknyttede særorganer

En annen viktig forskjell er knyttet til organiseringen av såkalte særorganer som er administrativt underlagt "politidirektoratene". Danmark, Sverige og Finland har på ulike områder og i ulik grad valgt å organisere oppgaver i såkalte særorganer med en organisatorisk tilknytning til den overordnede nasjonale myndigheten. Organiseringen i Norge har på dette området flest likhetstrekk med organiseringen i Finland og Sverige. Både i Finland og Sverige er det imidlertid endringer på gang når det gjelder enkelte av de særorganene som i dag er tilknyttet henholdsvis Polisstyrelsen og Rikspolisstyrelsen, jf. pkt. 4.2.2 og pkt. 4.3.2. I Finland foreligger det for eksempel forslag om å nedlegge to av de i alt fem særorganene under Polisstyrelsen. Kartleggingen viser samtidig at Danmark har gått vesentlig lengre enn de øvrige nordiske landene i retning av å

⁴⁸ Rikspolisstyrelsen og politidistriktene er vedtatt slått sammen til en myndighet i 2015. En ny inndeling i regioner vil bli vurdert.

⁴⁹ Politidirektoratets hjemmeside

konsentrere politivirksomheten til et begrenset antall virksomheter. Dette gjelder både på sentralt rikspolitisk nivå og på distriktsnivået.

Antall politidistrikter

I alle de tre landene er det en klar tendens i retning av færre og større politidistrikter. Distriktenes størrelse, både i utstrekning og størrelse varierer betydelig. Danmark har færrest politidistrikter/kretser og syns også å ha den mest ensartede strukturen med hensyn til antall ansatte. Norge har vesentlig flere politidistrikter enn Danmark og har også flere enn Sverige og Finland.

Forslag om å etablere større og mer bærekraftige politidistrikter har vært et viktig element i forbindelse med nylig gjennomførte og planlagte politireformer i våre naboland. Begrunnelsene har dels vært knyttet til behovet for en mer helhetlig ledelse og styring, dels til målsettinger om effektivisering og kostnadsbesparelser. Det har samtidig i alle landene vært lagt stor vekt på at politiets lokale tilstedeværelse og service skal kunne opprettholdes. De planlagte politireformene i henholdsvis Sverige og Finland varsler at det vil være et mål å redusere antall politidistrikter ytterligere i løpet av få år. I Sverige er det fremmet forslag om at en inndeling i politiregioner. Antallet regioner og lokalisering av disse er fortsatt under utredning. I Finland foreslås en reduksjon fra 24 til 11 politidistrikter.

4.4.2 Politisk styring

Hovedskillelinjene i styringen av statlige forvaltningsorganer går i første rekke mellom Norge, Finland og Danmark på den ene siden, og Sverige på den andre.

En viktig forskjell er knyttet til fravær av ministerstyre i Sverige, som innebærer at forvaltningsorganer i Sverige ikke kan instrueres av overordnet departement. De er direkte underlagt regjeringen i politiske saker. Den svenske forvaltningsmodellen innebærer altså at det er Regjeringen som kollektivt organ som fatter politiske beslutninger, ikke den enkelte statsråd. Det svenske forvaltningssystemet skiller seg på dette området i vesentlig grad fra forvaltningssystemene i Norge, Finland og Danmark. Forskjellen er størst i forhold til Danmark, som i større grad enn de øvrige landene, har et rent ministerstyre.

Fraværet av ministerstyre har blant annet som konsekvens at forvaltningsorganer i Sverige styres på mer ”armlengdes avstand” enn det som er vanlig for eksempel i Norge. Utøving av den overordnede politiske styringen av politiet i Sverige skjer for øvrig, som i de andre nordiske landene, i stor grad gjennom lov, forskrift og annen type regulering, fastsetting av budsjettammer, resultatmål og krav i tildelingsbrev osv.

5 Drøfting og vurdering

På bakgrunn av funnene fra kartleggingen, har vi valgt ut noen hovedtemaer som vi mener det er relevant å drøfte mer utdypende:

- Forholdet til JD
- PODs styrings- og ledelsesrolle
- Ledelse, organisering og kompetanse i POD

5.1 Forholdet til Justis- og beredskapsdepartementet

5.1.1 PODs rammebetingelser

Uklar arbeidsdeling – uryddige styringsforhold og dublering av kompetanse

JD har som overordnet myndighet ansvaret for politiet. Justisministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig og har full instruksjonsmyndighet overfor POD. Departementets etatsstyringsansvar er lagt til Politiavdelingen. Kartleggingen avdekker at det har vært en uklar rolle- og arbeidsdeling mellom JDs politiavdeling og POD, jf. kap. 3.1. Flere har i denne sammenheng etterlyst et klarere skille mellom departementets faglig rolle som leder av politiet og politiavdelingens rolle som sekretariat for politisk ledelse.

Den uklare arbeidsdelingen mellom POD og Politiavdelingen synes å ha vært et problem helt siden etableringen av direktoratet da det ble slått fast at POD sammen med Politiavdelingen skulle utgjøre den sentrale ledelsen av politiet. Dette understøttes i flere av intervjuene som viser til at JD engasjerer seg mye i enkeltsaker og at politiavdelingen ikke har villet ”slippe taket” i den direkte styringen av politiet. Vår vurdering er at dette har ført til en uryddig arbeidsdeling, uklare ansvarsforhold og unødvendig dublering av kompetanse.

Departements-direktorsrelasjonen innebærer generelt en krevende balansegang mellom ulike hensyn, og det er ikke alltid like lett å skille mellom saker som skal behandles faglig eller politisk. Dette gjør det desto viktigere å sørge for en god rolleforståelse og en så tydelig arbeidsdeling som mulig mellom fagavdelinger i departementene og underliggende direktorater. Departementenes instruks til underliggende etater framstår som et viktig grunnlagsdokument for avklaring av arbeidsdelingen og samhandlingsrelasjoner mellom departement og direktorat.

Revidert instruks – et viktig skritt i riktig retning

Det statlige økonomiregelverket pålegger alle departementer å utarbeide instruks som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og departementets underliggende etater. Kartleggingen har avdekket at JDs tidligere instruks til POD ikke har vært god nok i forhold til de intensjoner som ligger til grunn for Økonomiregelverkets krav. Vi registrerer at JD, i samarbeid med POD, nylig har utarbeidet en revidert Hovedinstruks, jf. pkt. 2.2.2, som går vesentlig lengre enn den forrige i å avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og POD. Den nye instruks, som ble fastsatt i desember 2012, er et viktig skritt i riktig retning.

Instruksen understreker at direktoratet har et selvstendig ansvar for å fremme begrunnede forslag til endringer i rammebetingelsene overfor departementet, hvis det anses som nødvendig for å kunne realisere krav og føringer.

Den reviderte instruksjonen er, i tillegg til det årlige tildelingsbrevet, et viktig grunnlag for både framtidige prioriteringer og beslutninger i POD og en mer overordnet og helhetlig styring fra departementets side. Vi mener det er viktig at instruksjonen ikke bare blir liggende i en skuff, men at den blir sentral i styringsdialogen og at den blir revidert når det anses hensiktsmessig, eller dersom det skjer vesentlige endringer i PODs oppgaveportefølje, fullmakter og eller andre rammebetingelser. Vi ser dette som særlig viktig i den perioden POD og resten av politietaten nå er inne i, og hvor det er grunn til å tro at det vil kunne skje vesentlige endringer i etatens rammebetingelser.

Lav bevissthet om direktoratsrollen i JD – og i POD

Inntrykket fra denne og tidligere evalueringer er at både JD og POD primært fokuserer på politi- og lensmannsetaten som et hele. JD formulerer mål for etaten og forventer at POD skal videreformidle dem. Verken JD – eller POD selv for den saks skyld – formulerer mål for hva POD skal oppnå. Hva skal PODs merverdi til etaten være?

Mange har pekt på at politiet, POD og JD - både politisk ledelse og embetsverk - er hendelsesstyrte. Dette kan lett bidra til at sentrale roller, som et direktorats faglige rolle eller et direktorats ansvar for å utvikle helhetlig og langsiktig styring og etaten, nedprioriteres og undertrykkes. Når flere avdelingsledere i POD oppgir at de i perioder bruker halve avdelingens kapasitet til ad hoc-oppgaver fra JD, er det hendelsesstyrte rommet trolig for stort. Terskelen er for lav eller henvendelsene ses ikke i sammenheng.

Etter det vi har forstått har departementet også i utstrakt grad brukt POD som et utvidet sekretariat i forbindelse med utforming av svar på spørsmål fra Stortinget mv. Det er ikke uvanlig at overordnet departement ber underliggende virksomhet om faglige innspill/vurderinger i forbindelse med spørsmål fra Stortinget, men inntrykket er at POD gjør dette mer enn det som er vanlig i andre departements-direktoratsrelasjoner. Intervjuene i Finansdepartementet og Toll- og avgiftsdirektoratet viser for eksempel til en helt annen praksis.

Dersom JDs bruk av POD til departementsoppgaver blir uforholdsmessig stor, bidrar det til uklar rolle- og ansvarsdeling, feil ressursallokering og dublerende heller enn supplerende kompetanse.

Kartleggingen bekrefter langt på vei at politisk ledelse og embetsverk i JD ikke har fulgt opp delingen av Politiavdelingen (PIA) i en direktoratsdel og en departementsdel i tilstrekkelig grad. POD har ikke fått nødvendige rammebetingelser og de fullmakter som er nødvendig for å kunne fungere som et kraftfullt styrings- og ledelsesorgan i norsk politi. JD har i begrenset grad lagt til rette for og bistått POD i deres arbeid med å etablere og utvikle et selvstendig fagdirektorat med ansvar for å styre og lede politiet.

JD opptatt av å ha god politisk kontroll med politiet

Politiet er en sentral samfunnsinstitusjon som det knytter seg stor allmenn, politisk og medieinteresse til. Politiet trekkes også ofte fram – sammen med forsvarret – som eksempel på sektorer som det er viktig å ha god politisk kontroll over. Dette er nok en medvirkende årsak til at JD har vanskelig for å trekke seg tilbake og styre på et overordnet nivå. Utfordringen, som også JD har erfart, er at det er vanskelig samtidig å styre både på det operative og på det overordnede. For mye operativ styring gjør at en ofte mister helhetsperspektivet («djevelen sitter i detaljene»).

Det er selvsagt positivt med god og tett kontakt og informasjonsutveksling mellom departement og underliggende etat – så lenge en slik kontakt ikke forkludrer og undergraver formaliserte og avtalte rolle- og ansvarlinjer. Inntrykket fra andre etatsstyrende departementer både i Norge og i øvrige nordiske land er imidlertid at embetsverket forsøker å skjerme politisk ledelse mot en for aktiv deltakelse i fagutøvelsen i underliggende etater – bl.a. fordi dette lett kan medføre utilsiktede styrings- og prioriteringseffekter.⁵⁰

Individualisering av politikken og en mediestyrt hverdag utfordrende for god styring og ledelse

I Norge har det vært en generell utvikling i retning av økt vekt på enkeltsaker og detaljer i media. Rettighetsfesting og garantiordninger har også blitt mer vanlig på flere politikkområder. Slike forhold gjør det ekstra krevende både for politisk ledelse og embetsverk i politiserte sektorer å ivareta overordnet styring og ledelse. Både embetsverket i FIN og embetsverket i det finske Innenriksdepartementet gir uttrykk for at det kan være vanskelig å balansere behovet for overordnet styring opp mot behovet for, eller ønsket om mer detaljert inngripen. Utfordringene er bl.a. knyttet til at en ofte må ha relativt detaljert kjennskap til et område for å kunne styre på overordnet nivå.

Statsforvaltningen vil alltid måtte forholde seg til den politiske virkeligheten og mediernes logikk. Det innebærer styring på enkeltsaker og behov for ad hoc-rapportering for raskt å kunne belyse en sak som har fått oppmerksomhet i media og for ikke å «stille statsråden i forlegenhet».

En måte å verne statsråden på kan være å la etaten selv håndterer media i størst mulig grad. Det krever imidlertid at den til enhver tid sittende statsråden har is i magen og viser tilbakeholdenhet når det gjelder å involvere seg i den operative virksomheten i politiet. Det krever også et sterkt embetsverk som er flinke til å synliggjøre uheldige konsekvenser for statsråden av å involvere seg i enkeltsaker eller selve fagutøvelsen i politiet.

I intervjuene hører vi at det ikke er uvanlig at politimestere har direkte kontakt med «sine» lokale stortingsrepresentanter, som regel etter å ha orientert POD om dette i forkant. Helt uavhengig av hva og hvordan den enkelte politimester presenterer status og eventuelle utfordringer knyttet til forebygging og

⁵⁰ Ref. bl.a. Finansdepartementet og det finske Innenriksdepartementet (som har ansvaret for den finske politietaten)

bekjempelse av kriminalitet i distriktet, er dette helt klart en kilde til spørretimespørsmål, og kanskje også relativt operative og detaljerte styringskrav i neste omgang. Dette kan bidra til å sikre den politiske kontrollen med politiet, men bidrar også til at PODs legitimitet som styrings- og ledelsesorgan for norsk politi undermineres. Mange detaljerte styringssignaler vil også vanskeliggjøre en helhetlig styring.

Behov for å vurdere PODs rammebetingelser

POD har etter vår mening rammebetingelser som begrenser handlingsrommet og vanskeliggjør mulighetene til å styre og lede etaten på en god måte. I tillegg til en svært detaljert styring på noen områder, har POD svært begrensede muligheter til å organisere etaten ut fra politifaglige vurderinger og prioriteringer. I intervjuene hørte vi mye om hvordan rammebetingelsene som følger av politilovens §16 *Distriktsinndeling m.v.* bidrar til at politifaglige fornuftige og ressursbesparende grep ofte stoppes. Også egne budsjettkapitler for Oslo politidistrikt og Politihøyskolen, og politimestere som utnevnes av Kongen i statsråd, bidrar til en innsnevring av PODs handlingsrom. Ved et tydeligere fokus på IKT og utvikling av etaten, vil disse begrensningene i rammebetingelsene bli ytterligere problematiske.

En tilleggsutfordring for Politidirektøren er at han har en stor nasjonal ledergruppe å forholde seg til. Det er viktig å ta med politimestere og særorganer som en del av den nasjonale politiledelsen, men det sier seg selv at kontrollspennet blir stort, og også at eventuelle strategi-, drøftings- og beslutningsprosesser blir tungrodd. Politimestrenes selvstendige rolle er en tilleggsutfordring i denne sammenheng.

En utvikling i retning av større og færre politidistrikter, i tråd med den tendensen vi ser i våre naboland, jf omtalen i kapittel 4, vil kunne gi grunnlag for en mer helhetlig og strategisk styring av etaten.

Er det behov for et politidirektorat?

POD ligger mellom et aktivt departement i en politisert virkelighet, der medier, folkevalgte og fagforeninger har et grep om dagsorden, og et hendelsesstyrt politi delt i 27 distrikter beskyttet av nærhetsprinsippet og distriktpolitiske hensyn. POD er dessuten omgitt av særorganer med gjennomgående stor faglig selvsikkerhet som heller bygger egen kompetanse enn å etterlyse bistand fra POD. Med denne plasseringen er det ikke enkelt å bygge et direktorat som effektivt leder og videreutvikler politiet. Vår kartlegging bekrefter at dagens POD på mange områder ikke fyller sine direktoratsoppgaver.

Kravene til hvordan styring og ledelse kan og bør utøves endrer seg løpende, også i forvaltningen. Da POD ble etablert, skulle det være det sentrale styrings- og ledelsesorganet i norsk politi, jf. pkt. 2.2.1. Det har en ikke fått til. Spørsmålet er om det skyldes at det ikke er mulig å legge inn et styrings- og ledelsesnivå mellom politisk ledelse og den operative etaten, om den overordnede rolle- og ansvarsdelingen er feil eller om det har med aktørenes (JD, POD, politidistrikter og særorganer) rolleforståelse og -utøvelse å gjøre?

En årsak kan være at ambisjonen om bedre styring ikke lar seg realisere med den type detaljstyring JD praktiserer. Mål- og resultatstyring innebærer at POD bør få handlingsrom til å gjøre sine prioriteringer. De bør derfor myndiggjøres overfor politidistriktene, jf. pkt. 5.1.2 under. Det er imidlertid viktig at direktorater, og særlig direktorater i politiserte sektorer, har fingerspissfølelse for hva som må klareres med overordnet departement. Ideelt sett bør de også årlig avgi en redegjørelse for sin strategitenkning og rolleforståelse i tillegg til, eventuelt istedenfor, å rapportere «statistikk» som heller kan være tilgjengelig i egnede elektroniske systemer.

Det mest nærliggende alternativet til et direktorat ville sannsynligvis være å legge størstedelen av oppgavene som i dag ligger i direktoratet inn i departementet igjen. Det vil medføre en politiavdeling på et par hundre medarbeidere eller vel så det. Et annet alternativ kunne være et ”strippet” direktorat med ansvar kun for de administrative etatslederopp gavene, og ingen styrings- og ledelsesopp gaver utover dette. Et tredje alternativ kunne være å etablere et særorgan for utvikling av etaten (politifag, IKT, ledelse mv.). Alle slike alternativer ville sannsynligvis at noen av PODs nåværende oppgaver legges ut på politidistriktnivå – enten som nasjonale oppgaver lagt til ett politidistrikt/særorgan eller ved å velge en desentral modell. Hvert politidistrikt/særorgan ville da måttet få utvidede fullmakter til selv å ivareta og utvikle egen virksomhet.

Vi tror ikke noen av alternativene over vil gi en mer helhetlig, overordnet og strategisk styring av etaten. Uansett ville det også fortsatt være behov et sentralt ledd/nivå som kan ivareta oppgavene knyttet til helhetlig styring, samordning og utvikling av etaten, enten i JD eller utenfor. De fleste alternative organiseringene vil sannsynligvis også avhenge av at det blir langt færre og mer likeartede politidistrikter. Hvorvidt dette er politisk mulig og ønskelig er et åpent spørsmål.

Vi tror PODs utfordringer først og fremst henger sammen med PODs rammebetingelser og de ulike aktørenes rolleforståelse og -utøvelse. Etter vår vurdering, og i samsvar med våre informanter, vil det være behov for POD også i framtiden. Det forutsetter imidlertid at POD, med politidirektøren i spissen, greier å gjøre POD til et mer proaktivt direktorat med en tydelig ledelse- og styringsrolle ut mot etaten og en like tydelig rolle som faglig premissgiver opp mot departementet, jf. mer utdypende drøfting under pkt. 5.2. Vi vil også understreke at endringer i PODs rammebetingelser som f.eks. redusert adhocbelastning, færre politidistrikter, større organisasjonsmessig rom for utvikling av arbeidsprosesser og videre fullmakter, vil kunne bidra positivt til at POD kan bli et mer spisset og kraftfullt direktorat.

5.1.2 Justis- og beredskapsdepartementets styringspraksis

Styring av underliggende enheter skal tilpasses den enkelte virksomhets risiko, vesentlighet og egenart

Departementenes styring av underliggende virksomheter er forankret i det statlige økonomiregelverket⁵¹ der det bl.a. presiseres at ”Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.” I Finansdepartementets veileder om etatsstyring brukes begrepet *etatsstyring* om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet. Siktemålet med etatsstyring er at virksomheten:⁵²

- 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 politikktutforming

Overordnet departement har på sin side ansvar for å fastsette rammer – ressursmessige, organisatoriske og kompetansemessige (myndighet, fullmaktstruktur mm.) – som gjør det mulig for underliggende etat å nå fastsatte mål.

Mange og detaljerte mål og krav kan medføre uønskede prioriteringer

FINs etatsstyringsveileder presiserer at mål- og resultatstyring er et sentralt prinsipp i etatsstyringen. En konsekvens av dette bør bl.a. være at virksomheten gis tilstrekkelig handlingsrom, har reell myndighet og stilles til ansvar for å nå fastsatte mål og krav.

Erfaringsmessig er sjansene for målkonflikter og manglende helhetsstyring større jo flere og mer detaljerte mål. Styring og ledelse via mange mål, resultatkrav og enkeltoppdrag bidrar som regel til at prioriteringene skyves nedover i systemet. Når 27 politidistrikter skal forholde seg til mange mål, resultat- og rapporteringskrav, oppdrag mv. vil det i praksis tvinge den enkelte politisjef til selv å foreta prioriteringene. Dette vil ofte medføre mangelfull måloppnåelse på noen områder.

Overordnet departement har ansvar for både formålseffektivitet – at underliggende virksomhet gjør de riktige tingene – og kostnadseffektivitet – at de gjør det på en riktig måte, dvs. utnytter ressursene effektivt. Reell mål- og resultatstyring kan bidra til dette. Politikere fastsetter mål som embetsverk og

⁵¹ [R-0564](#) Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 8. juni 2010

⁵² *Veileder i etatsstyring*. Finansdepartementet 2011.

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

virksomhet sammen operasjonaliserer i resultatmål og -krav. Så er det opp til virksomheten å vurdere hvordan de kan nå mål og løse oppgaver på en kostnadseffektiv måte.

I politiet er det vanlig med styring på innsatsfaktorsiden, jf. bl.a. detaljerte føringer mht. opptak av nye studenter på Politihøyskolen og fordeling av uteksaminerte studenter på politidistrikter og andre arbeidssteder. Dette er innsatsfaktor- og aktivitetsstyring eller «hvordan-styring». Det er ikke mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring, eller «hva-styring», forutsetter frihet til selv å vurdere hvordan mål og resultatkrav best kan nås - innenfor lover, regler og fastlagte ressursrammer. Dersom enkeltaktiviteter blir mål i seg selv (antall anholdelser, antall beslag mv.), kan det føre til målforskyvning. En slik styring er også svært vanskelig å kombinere med effektiv ressursbruk.

Et viktig spørsmål i forlengelsen av dette er hvilke konsekvenser henholdsvis god og dårlig eller mangelfull måloppnåelse bør få. Inntrykket er at konsekvenser av manglende måloppnåelse eller aktivitet først og fremst medfører ny og mer detaljert styring.⁵³ Spørsmålet er om det er riktig medisin dersom problemet i virksomheten er knyttet til dårlig ledelse, manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser, begrenset kompetanse, mangelfull tillit mm.?

«Hvordan»-styring bidrar ofte til målforskyvning

Som det har kommet fram i vår kartlegging er JDs detaljstyring en utfordring. Også i andre sammenhenger har dette vært et tema, bl.a. i forbindelse med den eksterne gjennomgangen av PST.⁵⁴ 22. juli-kommisjonen peker også på svikt i ulike etats- og departementslederes evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner. Det vises bl.a. til at POD ble etablert for å sikre en sterk faglig ledelse av etaten, og for å innføre et tydeligere skille mellom den faglige og politiske ledelsen av politiet. Kommisjonen stiller spørsmål ved om dette har skjedd, bl.a. fordi den politiske ledelsen i JD har engasjert seg så sterkt i detaljer ved virksomheten og for lite i de lange linjer.

Det kan virke som om JD har videreført praksisen fra den gang direktoratsfunksjonen var en del av departementet, noe som resulterer i en tett, og på mange områder svært detaljert, styring. Det gir seg bl.a. utslag i svært mange mål, krav, oppdrag og føringer, jf. de siste årenes tildelingsbrev. Det gir seg også utslag i svært direkte og hyppig kontakt mellom departementets politiske ledelse og ulike deler av politiet, inklusive hovedsammenslutningene, og mellom embetsverket i JD og ulike deler av politiet.

I tildelingsbrevet for 2013 har JD redusert antall mål og styringsparametere noe. Det er positivt. Antall mål, resultat- og rapporteringskrav er imidlertid fortsatt omfattende og i noen tilfeller på et relativt detaljert nivå. Det er også en utfordring at andre resultatmål/-krav i noen grad er bakt inn i mer generell tekst.

⁵³ Ref. bl.a. Difi-rapport 2012:14 *Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten*

⁵⁴ Ref. Traavik-utvalgets gjennomgang av PST

Tildelingsbrevet inneholder i tillegg fortsatt relativt detaljerte instruksjoner, bl.a. i kapittel 4, om budsjettildeling og fullmakter for 2013.

Inntrykket fra kartleggingen er også at JD pålegger POD å føre kontroll med måloppnåelse på et svært detaljert nivå, jf. bl.a. bruk av familievolds-koordinatorstillinger og rapportering av antall tiggere på gata i storbyene. Dette sikrer sannsynligvis at målene på disse områdene blir oppfylt. Utfordringen er at en ikke har noen garanti for at det bidrar til mindre familievold, eventuelt økt opplevd trygghet. I tillegg til ressursbruk knyttet til kontroll, samt eventuell ineffektiv bruk av ressurser fordi det enkelte politidistrikt ikke har frihet til å bruke ressursene der de mener de gir størst uttelling mht. måloppnåelse, kan slik «hvordan»-styring fungere som «unnskyldning» for at det enkelte politidistrikt ikke ivaretar andre prioriterte områder («ressursene er jo øremerket...»).

JD styrer tettere enn Finansdepartementet

I forbindelse med evalueringen har vi snakket med FIN og tolldirektøren om deres styringsdialog. Tolletaten er innrettet på varer, ikke personer, og er en annen og mindre etat enn politi- og lensmannsetaten. Tolletaten og politi- og lensmannsetaten har imidlertid også noen fellestrekk. De er bl.a. begge operative etater med et sentralt direktoratsledd, og de har en desentral organisering.

I FINs styringsdialog med tolletaten, skatteetaten m.fl. utformes og diskuteres tildelingsbrevet med etaten høsten før budsjettåret tar til. Det er normalt opp til underliggende etat å operasjonalisere de utvalgte styringsparametere og eventuelt målsette dem, jf. beskrivelse i DFØs eksempelsamling om instruks og tildelingsbrev.⁵⁵ Det står ikke i økonomiregelverket at styringsparametere må være målbare. Det er fullt mulig å utforme ikke-kvantitative styringsparametere – som gjenspeiler risiko og vesentlighet – og der en i dialog med underliggende etat finner fram til hensiktsmessige måter å rapportere på, ved hjelp av statistikk eller på andre måter. Da tar en utgangspunkt i hva det er viktig å styre på – risikoområdene – heller enn hva det «lett» å styre på.

Tillit er avgjørende for god ledelse og styring

Tillit og tillitsrelasjoner går begge veier og vil svekkes uten jevnlig vedlikehold. Som vist i 3.1 framkommer det gjennom intervjuene at tilliten mellom JD og POD ikke alltid har vært til stede i tilstrekkelig grad.

Styring utøves innenfor ledelsesmessige, organisatoriske og kulturelle rammer og innenfor både den administrative og politiske rasjonaliteten. Etter vår vurdering er det viktig at en diskusjon om god ledelse og styring også er en diskusjon om tillit, lederskap og mot. Det handler om evne og vilje fra politisk og administrativ ledelse til å beslutte overordnede prioriteringer og følge dem opp over tid. Det handler også om å ha tillit til at løpende kjerneoppgaver blir

⁵⁵ Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdstyring og tildelingsbrev fra departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarer. DFØ, 2010 (<http://viewer.zmags.com/publication/01f768e6#/01f768e6/1>)

løst uten at de blir detaljert beskrevet i styringsdokumentene. Og kanskje handler det mye om ledelsens evne til å balansere behovene for kontroll og rapportering mot behovene for faglig handlingsrom og effektivitet i oppgaveløsningen.

Tillit mellom overordnet og underordnet virksomhet er viktig blant annet for å kunne håndtere asymmetrien i tilgang på informasjon mellom departement og virksomhet. F.eks. må JD må ha tillit til at POD informerer om relevante forhold både i tide og på en hensiktsmessig måte. Større fokus på deling av digital informasjon vil også kunne virke positivt på slike tillitsrelasjoner. Dette kan virke oppdragende ved at partene må forhåndsdefinere egne behov og avveie dem mot rapporteringsbelastning og andre kostnader, og tillitsskapende ved at alle har tilgang til samme informasjon til samme tid.

22. juli-kommisjonen og debattene som har versert i media det siste året, signaliserer at det på flere områder er behov for å styrke statens – og politiets - gjennomføringsevne. Det er behov for å klargjøre innholdet i avtalte rolle- og ansvarsdelinger. Etter vår vurdering er rolle- og ansvarsdeling og gjennomføringsevne tett koblet til spørsmålet om tillit og legitimitet. Vi tenker da på tillit i alle ledd - mellom politikere og embetsverk, mellom departement og underliggende virksomhet, mellom direktorat og øvrige enheter/ytre etat, og mellom ledere og medarbeidere.

Tillit handler både om personer og systemer

Tillit er en viktig forutsetning for å få til god styring og god dialog. Man kan finslippe styringsdokumentene og strømlinjeforme mål og krav til rapportering, men det hjelper ikke uten et godt tillitsforhold mellom partene. Som det står i Finansdepartementets veileder i etatsstyring: Tillit er ferskvare. Det betyr at tillitsforhold ikke bare må bygges opp, de må også vedlikeholdes. Personrelasjoner og personkjemi påvirker tilliten. Både svært tette og nære personlige relasjoner, og det motsatte, kan innebære utfordringer i styringsdialogen.⁵⁶ Vi har hørt historier om begge typer i og rundt POD.

Tillit handler like mye om personer som systemer. Systemene og rutineene er viktige for å sikre god styring og gjensidig tillit mellom nivåene, men det er personer som utøver styringen. Etter vår vurdering er en del av utfordringene ved detaljert styring knyttet til lederes evne, vilje og muligheter til å unngå å styre på for mange mål eller detaljerte tiltak.

Dette gjelder spesielt for departementene i sin styring av underliggende virksomheter, men det gjelder også for virksomhetenes interne styring, ref. også pkt. 5.3.1. For departementene handler dette også om forholdet mellom fag og politikk. Difi har tidligere vist at embetsverkets faglige integritet er under press, og det kan være krevende å overbevise en handlekraftig statsråd om at detaljert styring på aktiviteter eller ressurser ikke alltid er best på sikt.⁵⁷

⁵⁶ Ref. bl.a. NOU 2012:14 og Difi-rapport 2012:9 *Styring av fylkesmannen*

⁵⁷ Ref. Difi-rapport 2011:11 *Hva skjer i departementene?*

Dette handler også om lederes evne til å balansere de ulike hensynene som forvaltningsverdiene skal ivareta: Demokrati (lojalitet), rettssikkerhet, faglig integritet og effektivitet⁵⁸. Embetsverket i JD og ledelsen i POD må løpende vurdere om lojaliteten vektlegges for mye på bekostning av fagligheten og effektiviteten.

5.2 PODs ivaretagelse av direktoratsrollene

5.2.1 Bakgrunn

I St. meld. nr. 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk heter det:

«Hovedoppgaven for et departement er å være sekretariat for politisk ledelse. Det skal utvikle grunnlag for og gi tilrådninger for beslutninger og handlinger som foretas av departementets politiske ledelse og det har gjennomføringsansvar for beslutninger som treffes. (...) De sentraladministrative organene, som f.eks. direktoratene, er direkte underlagt departementene, og skal i hovedsak ivareta faglige spesialistfunksjoner. Med bakgrunn i kompetanse og erfaringer som fortløpende vinnes, skal det gis faglige innspill til departementets utforming av overordnede politiske rammer og retningslinjer. Og de skal ikke minst lage gjennomføringsstrategier og stå for operativ iverksetting av politiske vedtak.»

Det siste tiåret har vi sett en tilvekst av direktorater på mer politiserte politikkområder enn før, slik som politi, helse og utdanning. Opprettelsen av disse direktoratene begrunnes ikke bare med avlastning, men også med at de skal gi bedre styring. Dette til forskjell fra tidligere da man beholdt de politisk følsomme saksområdene i departementene for å sikre styringen. Utskilling på politiserte områder stiller imidlertid store krav til departementenes evne til å stille overordnede krav til direktoratene, tilpasse styringen ut fra risiko og vesentlighet og å følge opp resultatene.

I 1999-2000 hadde JD et nytt og viktig argument for en direktoratsløsning. I rapporten fra den interne styringsgruppa heter det at en fortsatt departementsløsning kan "...tenkes å føre til dårligere styring med viktige samfunnsområder. Særlig er det krevende å styre store og tunge sektorer direkte fra departementene. Dette kan tilsi at ikke bare tekniske og rutinepregede saksfelt, men også administrasjonen av politisk interessante områder legges ut av departementene" (s. 26). Tidligere argumentasjon mot et politidirektorat ble altså snudd på hodet: Istedenfor å svekke politisk styring ble det nå vurdert slik at en direktoratsløsning kunne legge grunnlag for en bedre styring av et politisk følsomt saksfelt. Bakgrunnen for denne argumentasjonen er at det på 90-tallet ble gjort et omfattende utviklingsarbeid med departementenes etatsstyringsfunksjon (Grønlie 2009).

⁵⁸ Ref. St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Difi har over tid arbeidet mye med direktoratene og deres oppgaver. Direktoratenes roller kan inndeles på ulike måter⁵⁹, men vi har valgt å dele dem på følgende måte:

- iverksettende rolle
- faglig rolle
- etatsstyrende/-ledende rolle

Direktoratenes *iverksettende rolle* – omfatter bl.a. myndighetsutøvelse, herunder forvaltning av regelverk og tilskudd, løpende iverksetting av vedtatt politikk (tiltak/prosjekter, handlingsplaner osv) og tjenesteytende rolle – overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv. Rollen kan være vanskelig å skille fra rollen som etatsleder. Utlendingsdirektoratet er eksempel på et direktorat med omfattende iverksettende oppgaver.

Den iverksettende direktoratsrollen er mest aktuell for direktorater uten, eller med små, underliggende etater. I politi- og lensmannsetaten ivaretas store deler av den iverksettende rollen av politidistriktene og særorganene. POD har likevel en viktig rolle i forbindelse med iverksetting av handlingsplaner og har oppgaver knyttet til behandling av klagesaker. Det kan også diskuteres om POD har, eller skal ha, iverksettende oppgaver på beredskapsområdet, bl.a. knyttet til å utarbeide planer for og gjennomføre øvelser. PODs iverksettende rolle ivaretas for øvrig gjennom etatsstyringsrollen og den faglige rollen. Vi har derfor valgt ikke å behandle PODs iverksettende rolle særskilt i den videre drøftingen.

Direktoratenes *faglig rolle* innebærer bl.a. å være faglig rådgiver for departementet, herunder gi innspill til politikkutforming i overordnet departement, og å være kompetanseorgan utad overfor sektoren, andre offentlige organer og allmennheten. For direktorater med et ytre apparat vil den faglige rollen også rette seg mot egen etat.

Etatsledelsesrollen, dvs. rollen med å styre, organisere og utvikle etaten, henger nært sammen med «etatsstyringsrollen» slik den er nedfelt i det statlige økonomiregelverket, og det handlingsrommet direktoratet får/har for å utøve styring og ledelse. Handlingsrommet avhenger bl.a. av lover og regler, hvilke fullmakter direktoratet har fått fra overordnet departement, politiske mål og prioriteringer mv. Handlingsrommet defineres også langt på vei og har tette koplinger mot organisasjonsstruktur, IKT og personalpolitiske virkemidler.

5.2.2 PODs faglige rolle

POD bør ta en tydeligere faglig rolle

Etter vår vurdering bør alle direktorater ha en sterk faglig rolle. Direktoratene ivaretar bl.a. en faglig rolle gjennom å utarbeide langsiktig kunnskapsgrunnlag

⁵⁹ Ref. bl.a. NOU 2006:14 *Granskning av Utlendingsdirektoratet* der en todeling av direktoratsrollen legges til grunn; direktorater utøver myndighet og de er rådgivere for departementet.

for politikktutforming og utvikling av etaten. Det er ikke snakk om å redusere politikkenes plass, men snarere om å styrke beslutningsgrunnlaget for politikken. En tydelig og god faglig rolle er et viktig grunnlag for utøvelsen av de øvrige direktoratsrollene.

Etter vår vurdering ivaretar ikke POD den faglige rollen sin godt nok. Det gjelder både mht å gi gode, faglige innspill til JD og mht. å ivareta en faglig rolle ut mot andre offentlige organer og samfunnet for øvrig. Det er ulike årsaker til at POD ikke har klart å ivareta denne delen av direktoratsrollen, jf. pkt. 3.1.1. Slik Difi ser det er det imidlertid viktig at POD gis rom for og setter av ressurser til å ivareta nettopp den faglige rollen. Uten en faglig rolle står POD i fare for å bli redusert til et rent administrativt mellomledd mellom departementet og det utøvende nivået, og JDs tilgang på erfaringsbasert kunnskap vil svekkes.

For alle direktorater er det viktig å avklare handlingsrommet for den faglige rollen. Direktoratene har et noe ulikt handlingsrom. Mens f.eks. Helsedirektoratet har et relativt stort faglig handlingsrom på deler av sin virksomhet, har POD etter vår vurdering et langt smalere handlingsrom, bl.a. ved bindinger når det gjelder ansettelse, struktur og organisering av sektoren. Når det gjelder PODs gjenværende handlingsrom synes det uklart hvorvidt direktoratet ikke har evnet å utnytte dette, eller om det er JD som ikke har ønsket et direktorat med en tydelig, faglig rolle.

Vårt inntrykk er at PODs faglige rolle har blitt svekket de senere årene. POD har vært mindre synlige i den offentlige debatten, og de har ikke alltid hatt kapasitet eller kompetanse til å komme med faglige innspill av god nok kvalitet til departementet eller til utvikling av etaten.

Difi har tidligere etterlyst en mer prinsipiell diskusjon om handlingsrommet for direktoratenes faglige rolle.⁶⁰ Et viktig spørsmål er i hvilken grad det ligger til direktoratenes faglige rolle å bidra til en opplyst offentlig debatt. Bør flere innspill fra direktoratene til departementene gjøres offentlige? Hvordan kan det legges til rette for at direktoratene bidrar i en offentlig debatt om politisk viktige saker uten at dette kommer i konflikt med styringsrelasjonen mellom departement og direktorat?

For at POD skal ivareta den faglige rollen og tilføre den nødvendige merverdi i bindeleddet mellom JD og etaten for øvrig, er det viktig at POD evner å utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en god måte. Det innebærer bl.a. at POD må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fange opp og omsette praktisk erfaring og basisstatistikk til relevante analyser og innspill til politikktutforming. Vårt inntrykk er at POD verken har hatt den nødvendige kapasiteten, kompetansen eller oppmerksomheten til dette. Vi ser imidlertid at PODs kriminalstatistikker får positiv omtale og at en styrking og bedre koordinering av PODs kompetanse og kapasitet kan bidra til at PODs faglige rolle på sikt blir styrket. Det er viktig å ta utgangspunkt i de eksisterende miljøene som kan

⁶⁰ Difi-rapport 2008:14 Direktoratenes faglige rolle

bidra til at POD etter hvert kan få et grep om den langsiktige kunnskapsutviklingen på området.

JD og POD bør i fellesskap utforme PODs faglige rolle

Vi mener at JD og POD bør ha en dialog om hvilken faglig rolle direktoratet bør ha. Sentrale spørsmål i en slik dialog bør bl.a. være:

- I hvor stor grad bør POD selv ta initiativ og komme med faglige innspill til JD?
- I hvilken grad kan slike innspill gjøres offentlige?
- Hvilke rutiner skal gjelde for PODs innspill – hvordan varsle JD på forhånd, hvilke saker kan offentliggjøres, tidspunkt for offentliggjøring osv.?
- Når bør politidirektøren fronte en sak, og når er det ønskelig at statsråden gjør det?
- Fastsette rammer for hvordan og hvor mye JD kan etterspørre av faglig støtte?

Denne rollen må utvikles over tid, og på en slik måte at begge parter aksepterer og respekterer hverandres ansvar og oppgaver.

I Helsedirektoratets tilfelle vil de faglige vurderingene til dels ha karakter av medisinskfaglige vurderinger og det vil sjelden reises tvil om gyldigheten av dem fra politisk hold. For PODs vedkommende vil den faglige rollen bestå i utøvelsen av et faglig skjønn basert på ulike grunnlag. For det første vil det være erfaringsbasert og sektorspesifikk kunnskap basert på PODs og etatens erfaringer fra den utøvende virksomheten (iverksettende rolle). For det andre vil et faglig skjønn kunne baseres på fagkompetanse på spesifikke problemstillinger (f.eks. politifaglig, juridisk). For det tredje vil det faglige skjønnnet også baseres på kunnskap forankret i vitenskapelige forskningsmiljøer, enten dette er Politihøgskolen (PHS) eller andre norske og internasjonale miljøer.

Difi mener det er viktig at direktoratene ivaretar en faglig rolle gjennom å utarbeide gode grunnlag for politikkutforming. For å være relevante for departementet er det viktig at POD ikke bare gir ett faglig standardsvar på politiske utfordringer, men også synliggjør og drøfter alternativer og konsekvenser av de ulike valgene.

PODs faglige rolle må være noe annet enn særorganenes faglige rolle

Vi vil understreke at PODs faglige rolle må være noe annet enn særorganenes faglige spesialistrolle. Et særorgan som Kripos skal ha spisskompetanse på politifaglige spørsmål knyttet til organisert kriminalitet, kriminalteknikk og etterforskningsmetoder. Kripos er, i tillegg til den operative rollen sin, en støtte for politidistriktene og en rådgiver for POD og andre myndigheter på sine fagområder.

PODs faglige rolle handler i stor grad om å ”oversette” det politifaglige, kriminalstatistikk mm., til det politisk-administrative systemets behov. Særorganene har ansvar for å gjøre dette på sine fagområder. På disse områdene har POD et spesielt ansvar for å se særorganenes og de ulike politidistriktenes bidrag i en helhetlig sammenheng og i et utviklingsperspektiv. Det dreier seg

om å gjøre det faglige politisk interessant og relevant for det politiske nivået, og for samarbeidspartnere og allmennheten.

For å styrke og reddyke PODs faglige rolle vil det være behov for å vurdere grenseoppgangen eller oppgavefordelingen mellom POD og enkelte av særorganene. Vi viser i denne sammenheng til at våre naboland har valgt ulike løsninger når det gjelder bruken av særorganer. Danskene har gått langt med hensyn til å konsentrere politioppgavene enten i Rikspolitiet eller i politikretsene. Dette har blant annet som konsekvens at Rikspolitiet i Danmark har langt flere ansatte enn POD og sine søsterorganisasjoner i Sverige og Finland. Rikspolitiet har til gjengjeld, med unntak av Politiets etterretningstjeneste, ingen tilknyttete særorganer.

5.2.3 PODs etatsledelsesrolle

Politi- og lensmannsetaten består av 27 politidistrikter – med fra knapt 200 til mer enn 2 000 medarbeidere – sju særorganer – med fra fire-fem medarbeidere til knapt 500. Det sier seg selv at utfordringer, ledelses- og støttebehov mm. varierer mye og at POD slik sett har et svært stort kontrollspenn. Det statlige økonomiregelverket legger opp til at styring av underliggende enheter må gjenspeile risiko, vesentlighet og den enkelte virksomhets/etats særpreg. Dette er bærekraftige prinsipper også for den etatsinterne virksomhetsledelsen og styringen. PODs etatsledelsesrolle bør gjenspeile dette.

POD må bli en tydelig leder

Det er fra flere hold gitt uttrykk for at POD må bli en tydeligere leder og samtidig flytte oppmerksomheten fra løpende administrasjon til strategiske og langsiktige utviklingsoppgaver. Det er vanskelig å være uenig i dette. Vi viser i denne sammenheng til organiseringen av PODs søsterorganisasjoner i de andre nordiske land, bl.a. Rikspolitiet i Danmark som har utviklet en helt annen rolle og autoritet enn POD når det gjelder å behandle strategiske spørsmål og fastsette retningen for utvikling av politiets virksomhet.

Både medarbeidere i POD og ledere i etaten for øvrig gir uttrykk for at POD har vært tilbakeholdne og forsiktige med å «overstyre», eventuelt instruere politisjefer. Det kan skyldes at PODs handlingsrom har vært, eller har blitt oppfattet å være, relativt lite, jf. pkt. 3.1.1. Det kan også skyldes at det har vært liten tradisjon – og kultur – for å instruere politimestere og mer operative ledere om hva de skal gjøre og ikke gjøre innenfor sitt eget distrikt/ansvarsområde. Politimestere har beholdt en sterkere myndighetsrolle enn mange andre tidligere myndighetsroller på lokalt, desentralt nivå.

For å kunne lede og samordne en stor og mangfoldig etat som politi- og lensmannsetaten er det sannsynligvis nødvendig at ledelsesleddet tar i bruk både «pisk» og «gulrot». Ikke alle, men relativt mange, politimestere etterspør eller har forståelse for at det er behov for sterkere styring og ledelse fra POD. Det kan ikke alltid være opp til den enkelte politimester om og på hvilken måte han eller hun ønsker å håndtere ulike problemstillinger.

Å omdanne POD til et mer strategisk og utviklingsorientert ledelses- og styringsorgan for norsk politi er en stor oppgave som vil ta tid. I utviklingen av

etatsledelsesrollen vil organisering av etaten, antall enheter og oppgavefordeling mellom dem stå sentralt. En vurdering av behovet for å opprettholde alle særorganene og spørsmål om særorganenes tilknytning til POD, vil også måtte inngå.

Politi- og lensmannsetaten framstår som en fragmentert og lite samordnet etat

Godt og effektivt samarbeid og samordning er en stor utfordring for etaten. Store forskjeller i størrelse, kompetanse, eventuelt også kultur, bidrar sammen med relativt svak styring og ledelse fra POD til at politi- og lensmannsetaten framstår som en fragmentert etat.

I intervjuene hørte vi mye om «Operasjon Grenseløs», en satsing rettet mot mobile vinningskriminelle på tvers av fire politidistrikter etter initiativ fra politimesteren i Vestfold. Mange viser til at POD i langt større grad burde prioritere, initiere og videreformidle lærdom og gode råd til resten av etaten, eventuelt også støtte denne typen tiltak økonomisk. Dette er nødvendig for å utvikle politiet til å bli en mer læringsorientert og samhandlende etat.

På noen områder synes det ekstra godt at samordning og koordinering ikke fungerer godt nok. Det gjelder f.eks. IKT-området. Implementering av sentrale systemer har vært mangelfull mht. opplæring, tilpasning og utvikling av arbeidsrutiner. Politidistrikter og særorganer har derfor utviklet ulike rutiner rundt bruk og utnyttelse av sentrale systemer og fått, eller tatt, seg lov til å utvikle egne IKT-løsninger for å dekke egne behov. Det igangsatte arbeidet med virksomhetsmodellering og beskrivelser av arbeidsprosesser vil forholdsvis raskt kunne bidra til en mer hensiktsmessig fordeling av lokalt og sentralt ansvar for utvikling, tilpasning og opplæring i etaten. Andre eksempler på områder med mangelfull koordinering og samordning er internasjonalt arbeid, ID-arbeid og analyseområdet.

Nesten alle særorganene – og Oslo politidistrikt som nesten er å regne for et særorgan på noen områder – har en viss analysekapasitet, primært innenfor eget ansvarsområde. Inntrykket er imidlertid at det er begrenset hvor gode disse ulike analysemiljøene er til å samarbeide og utveksle informasjon. En årsak kan være dårlige informasjonsdelingssystemer, men inntrykket er også at dette har med kultur og holdninger å gjøre.

Å se fagområder og behov i sammenheng er en viktig del av PODs direktoratsrolle. Ingen av de andre aktørene innenfor etaten har dette ansvaret. POD må derfor i større grad ha oppmerksomhet og kompetanse til å ivareta etatens overordnede behov i møtet med sine underliggende enheter. Analyser av hvorfor tverrgående prosjekter oppleves som vellykkede kan gi nyttig kunnskap til en politietat i endring. Det kan være kunnskap om underliggende utfordringer i etatsstruktur og -styring, om hvordan nye arbeidsformer kan fanges opp og settes i system, om hvordan nye kriminalitetsformer kan møtes av etaten som helhet, hvordan IKT kan brukes og utnyttes til kunnskapsdeling og formidling av god praksis mv. En viktig oppgave for POD må være å fange opp, vurdere, dele og spre ulike typer kunnskap og beste praksis i etaten.

Særorganenes kompetanse må utnyttes bedre

Det kan stilles spørsmål ved om POD er gode nok til å bestille og nyttiggjøre seg den kompetansen og de ressursene særorganene besitter. I dag leder POD særorganene etter samme mal som de leder politidistriktene. Særorganene er imidlertid i likhet med politidistriktene svært forskjellige og har kanskje i enda større grad enn politidistriktene behov for langsiktig og overordnet ledelse og styring. Det sier seg selv at POD kun i begrenset grad vil kunne matche spisskompetansen som finnes i de ulike særorganene. En viktig ledelsesoppgave for POD på dette området blir derfor å sørge for at særorganene ivaretar, balanserer og prioriterer sine oppgaver og ansvarsområder på en god og hensiktsmessig måte.

Det er utfordrende når kompetansen og ansvaret for sentrale oppgaver i etaten ligger i særorganene. POD må ta på alvor at særorganene er noe annet enn politidistriktene. Når oppgavene i særorganene ikke speiles godt nok i PODs organisasjonen og i ledergruppen, medfører det at bredden i PODs ansvarsområde ikke ivaretas godt nok. Da blir det heller ingen eiere til fagutviklingen.

Noen av særorganene ønsker mer myndighet på sine oppgaveområder og det er nødvendig at POD bruker særorganene og deres kompetanse langt mer aktivt i sin styring og ledelse av etaten. Difi vil imidlertid advare mot å delegere instruksjonsmyndighet til særorganene. Det fører erfaringsmessig ofte til uklare rolle- og ansvarsdeling. På områder der særorganene har direktoratsoppgaver eller gråsonene mellom POD og særorganene er store, kan det være grunn til å stille spørsmål om ansvaret for oppgavene bør overføres til POD.

I den grad særorganene på sikt beholder direktoratsoppgaver, må kontakt mellom POD og særorganet styrkes slik at PODs samordningsrolle ikke utfordres. Dette kan for eksempel skje gjennom jevnlig ledermøter på de aktuelle fagområdene. I strategiske og faglige diskusjoner kan det for eksempel være aktuelt å supplere ledergruppen med aktuelle særorgansjefer, eventuelt også politimesteren i Oslo.

Organisasjonsutvikling gjennom bruk av IKT må styrkes

I etatsstyringslitteraturen er det et krav at styringen skal bidra til utvikling og forbedring av underliggende etat. Organisasjonsutvikling gjennom IKT vil være sentralt i PODs etatsledelse i årene framover. Da blir det avgjørende å etablere en styrings- og ledelsesmodell som bidrar til ansvarliggjøring og styrket gjennomføringsevne. Den må oppleves som meningsfull for etaten og gi klare svar mht. eierskap til løsninger, hvem som skal definere brukerbehov, hvem som skal kunne utvikle strategier for framtidige arbeidsformer, hvem som skal sørge for opplæring, hvem som har autoritet for prioriteringer og beslutninger om valg av løsninger mm.

Organisasjonsutvikling og styring av IKT-utvikling i moderne forvaltningsorganisasjoner krever langsiktig planlegging og tett samspill mellom brukere, utviklere og ansvarlige styringsnivåer i sektoren. For å få oversikt over og kunne gjennomføre nødvendige organisatoriske, kompetansemessige og ledelsesmessige endringer, er det etter vår vurdering

avgjørende at POD greier å bygge opp tilstrekkelig utviklingskompetanse i linjen. Grunnleggende IKT-valg vil bli styrende for arbeidsform og samarbeidsmuligheter i lang tid framover. Politiets faglige rolle, egenart og kultur må vektlegges. En riktig balansering av sentraliserte og desentraliserte funksjoner og oppgaver vil også være avgjørende for god IKT-utnyttelse i politiet.

Kartleggingen viser at POD i dag ikke evner å ha en utviklingsrolle i tilstrekkelig grad. Dette må slik vi ser det ses i sammenheng med at IKT ofte trekkes fram som et problemområde i politiet. Mange beskriver IKT som et område det skal satses mer på, et område som oppleves som kritisk, et område der politiet har feilet og ligger håpløst etter og er et pengesluk. Alle de vi har snakket med er enige i at IKT er viktig, men det er store ulikheter mht. hvilken retning de mener det er riktig å gå. IKT og nye arbeidsformer vil uansett stå sentralt når etaten skal videreutvikles, arbeidsprosesser effektiviseres og knappe ressurser frigjøres. Her har POD og politiet forsømt seg, noe også 22. juli-kommisjonen pekte på.

Etter 22. juli er det blitt enklere å få gjennomslag for gode IKT-tiltak, men POD har fortsatt en vei å gå mht. å gi gode utviklingsføringer til sine teknologimiljøer. De står overfor utfordringer både på den teknologiske siden og på fagsiden. Det foreligger allerede flere utredninger av teknologisiden. Vi går ikke inn i disse eller oppfølgingen av dem. Etter vår vurdering ligger de største utfordringene på fagsiden. Direktoratet har ikke hatt noe samlet fokus på en helhetlig og langsiktig utvikling av etaten. Det har, som vi tidligere har tatt opp, heller ikke hatt tilstrekkelig tilgang på virkemidler for en slik utvikling. Den pågående innsatsen med å innføre systemeierskap til eksisterende IKT-løsninger i fagavdelingene og etablere rutiner for valg og utvikling av nye systemer er generelt utfordrende for fagmiljøer med begrenset teknologisk kompetanse.

Fagsiden i POD må ta mer ansvar for å tenke IKT i et utviklingsperspektiv

Det er stort sprik mellom situasjonsbeskrivelsen i IKT-delen av PDMT og Merverdiprogrammet (teknologimiljøene) og situasjonsbeskrivelsen i avdelingene i POD og resten av etaten (fagmiljøene). Ut fra våre intervjuer er bildet at teknologimiljøene framhever organisasjonsutvikling som forutsetning for IKT-utvikling og vellykket implementering. Fagmiljøene forbinder primært IKT med iPad'er og IT-systemer som er tilpasset og støtter dagens oppgaveløsning og arbeidsprosesser.

Fagsidens forståelse for IKT, som ett av flere virkemidler i utviklingsarbeidet, er lite synlig. Organisasjonsutvikling gjennom IKT har over tid hatt mangelfull forankring og eierskap. For få har følt ansvar for å se sammenhenger mellom behov, muligheter, IKT-løsninger og uttak av gevinster. Det har også vært for lite fokus på effektivisering gjennom nye arbeidsformer og IKT-miljøene har vært for isolerte.

Politi- og lensmannsetatens kjerneoppgaver løses primært ute i distriktene og i særorganene. Med en sterk politisjefsrolle har det ikke vært en prioritert oppgave for POD å følge opp planlegging og videreutvikling av de konkrete

arbeidsprosessene i det daglige arbeidet. Dette har vært overlatt til politisjefene, og det er lagt vekt på at de må ha frihet til å gjøre dette slik de selv mener gir best utnyttelse av ressursene lokalt, jf. tidligere drøfting. En vektlegging av lokal tilpasning gjør at POD ikke får kunnskap fra erfaringsutveksling og videreutvikling av daglige arbeidsprosesser.

Over tid har arbeidsprosessene blitt mer IKT-avhengige, men det gjenspeiles ikke i ansvarsdelingen mellom POD og politisjefene. Dette til tross for at IKT-støtteverktøyene er sentrale virkemidler. Forståelsen for viktigheten av å bruke ressurser på utvikling og tilpasning av IKT-systemer, opplæring som forutsetning for god bruk og utnyttelse av eksisterende systemer, og på nødvendig rolle- og ansvarsfordeling for drift-, vedlikehold og utvikling, har derfor vært liten i POD.

I 2009 vedtok POD en IKT Styringsmodell. Ordbruken i modellbeskrivelsen passer imidlertid dårlig med den faktiske virkeligheten vi ser i etaten. Betegnelsene på de ulike aktørene i modellen er fremmedgjørende og mange vet ikke hvilken «rolle» de har. Styringsmodellen mangler etter vår vurdering en praktisk tilpasning til POD, til etatens organisering og til IKT-forståelse. For Merverdiprogrammet, som skal være motoren i IKT-utviklingen i etaten i mange år framover, er det valgt andre mekanismer for koblinger til linjeorganisasjonen enn de føringene styringsmodellen gir.

Når flere av systemene kun har brukere i distriktene eller særorganene, og det samlende ansvar for mottak av brukernes endringsbehov, prioriteringer og ny/videreutvikling sentralt ikke er etablert, gir det en strøm av (negative) brukerhenvendelser til PDMT – og til mediene. Ifølge POD og PDMTs styringsmodell er det imidlertid ikke PDMTs ansvar å holde oversikt over brukersituasjonen eller å sette denne i sammenheng med etatens strategiske langtidsplanlegging. Dette bidrar til frustrasjon hos brukere som opplever at deres behov ikke tas på alvor. Situasjonen bidrar også til kunnskapsmangler i de deler av organisasjonen som har planleggings- og utviklingsansvaret. IKT-styringsmodellen var, da våre intervjuer ble gjennomført, lite kjent. Det var tendenser til at ulike oppfatninger av rolle- og ansvarsdeling ble brukt som begrunnelse for ikke å samarbeide, snarere enn det motsatte. Dette inngår i pågående «modenhetstiltak» i POD. Dette er tiltak som er innført i kjølvannet av Metiers konseptvalganalyse. Tiltakene omfatter kompetansehevingstiltak for fagmiljøene i POD, i tillegg til utvikling av modeller, planer og strategier

Det er en viktig oppgave for POD framover å etablere og realisere en meningsfull og omforent modell for styring og utvikling av IKT i etaten, bygget på kunnskap om arbeidsprosesser og visjoner om utvikling og forbedring av arbeidsformer. Dette krever et samarbeid mellom teknologi- og fagsiden som er krevende, men nødvendig. Det er i denne situasjonen viktig at det utvikles en terminologi som oppleves meningsfull også av fagsiden og at det etableres et fellesansvar for helheten som bygger tillit mellom de ulike fagmiljøene.

5.3 Ledelse, organisering og kompetanse i POD

5.3.1 Ledelse

Behov for tydelig ledelse i POD

POD er preget av hendelsene 22. juli, kommisjonsrapporten og endringer i ledelsen. I perioden vi har gjennomført vårt prosjekt har POD på mange måter ”ventet”. Medarbeidere har ventet på ny politidirektør, ventet på å ”komme i gang med jobben”, ventet på Endringsprogrammet og ventet på å få på plass nye avdelinger (Beredskap og IKT) med dertil hørende ledere.

”Ledelse i POD” ses som en stor utfordring i tiden framover både for de ansatte i POD og for politisjefene, jf. spørreundersøkelsen. Etter vår vurdering er det viktig at POD og etaten har en stabil ledelse som kan stake ut kursen, ta ansvar for utviklingen av etaten og framstå som en tydelig ledelse av norsk politi. Dette ansvaret hviler ikke bare på politidirektøren. Det er viktig at både ledergruppen i POD og politisjefene framstår enhetlig og omforent som ledelsen av etaten.

POD oppfattes eksternt som relativt lukket, med lite utviklede samarbeidsrelasjoner med andre nasjonale myndigheter og direktorater. Dette gjenspeiles bl.a. på IKT-området hvor det er viktig å få til god informasjons- og kommunikasjonsutveksling med bl.a. Forsvaret, Vegvesenet, Tolletaten m.fl. For å få til en god og effektiv forvaltningsutvikling er det avgjørende at ledere i nasjonale enheter prioriterer og vektlegger samarbeid, læring på tvers, gjenbruk av informasjon mm. På dette området har ledelsen i POD etter vår vurdering et forbedringspotensial.

Politidirektøren må fastsette mål og stille krav til PODs resultater - og følge dem opp

Politidirektøren har en dobbeltrolle i ledelsen av politi- og lensmannsetaten; han er leder for norsk politi, og han er etatsleder i POD. Politidirektøren vil naturlig nok ha mye oppmerksomhet rettet mot etaten, mot departementet, mot media og mot samarbeidspartnere (ekstern rolle). Så langt i PODs levetid har politidirektøren prioritert den eksterne rollen. Dersom POD skal greie å ta de grepene som er nødvendig, og gjennomføre dem, må politidirektøren framstå som en tydelig og god leder også i den interne rollen. Han må gi tydelige signaler til direktoratet om sine forventninger.

Ett av funnene fra kartleggingen er ”mangelen på konsekvenser” i POD og etaten. Det pekes på at når oppgaver ikke blir gjort med nødvendig kvalitet eller til rett tid, så får det sjelden konsekvenser. Etter vår vurdering kan dette være et symptom på manglende ledelse i organisasjonen. En leder skal støtte og utvikle medarbeidere, men en leder skal også stille krav og gi tydelige tilbakemeldinger. Det er derfor viktig at POD har dyktige ledere på alle nivåer i organisasjonen.

Ledergruppen må tilføre merverdi for POD

Vårt inntrykk er at mange opplever at det er uklart hvem ledergruppen i POD er, og at ledergruppen ikke har den nødvendige tilliten i organisasjonen. Det er antagelig ulike årsaker til det. Tidligere politidirektør ble oppfattet som en sterk

leder, og det kan ha vært medvirkende til at den øvrige ledergruppen ikke har fått, eller tatt, en tydelig nok lederrolle. Det synes heller ikke opplagt for alle hvorfor ledergruppen også består av personer som ikke har ansvar for ledelse av en avdeling. Slik vi ser det, er det derfor viktig at ledergruppen settes sammen på en slik måte at den har nødvendig tillit og faglige bredde, og en helhetlig, strategisk tilnærming til POD og etaten for øvrig.

Som eksempel viser vi til at den danske rikspolitisjefen i tillegg til den interne ledergruppen, hvor avdelingssjefene ved hovedkontoret inngår, har etablert en utvidet ledergruppe, kalt konsernledelsen, som består av rikspolitisjefen, riksadvokaten og ledere for de 12 politikretsene. Konsernledelsen møtes jevnlig for å diskutere overordnede og strategiske spørsmål i relasjon til politiets arbeid og oppgaver. En annen variant når det gjelder en såkalt utvidet ledergruppe, finner man i Sverige, hvor Rikspolisstyrelsen har et eget styre. Styret ledes av Rikspolissjefen. Sjefen for Sikkerhetspolitiet, respektive sjefen for Rikskriminalpolitiet deltar som medlemmer av styret når dette behandler saker som behandler saker innfor Sikkerhetspolitiets eller Rikskriminalpolitiets områder.

I en hierarkisk organisasjon som POD og politietaten vil det alltid være direktøren som fatter beslutningene. Det er likevel viktig at direktøren har en ledergruppe som fungerer som et team. Dette kan være krevende i mange organisasjoner. Avdelingsledere skal være lojale mot toppleders beslutninger og virksomhetens strategi, men det forventes også at den samme avdelingslederen støtter egne medarbeidere og er god til å fremme ”egne” saksområder.

Etter vår erfaring er det ingen enkel oppskrift på å utvikle gode ledergrupper, men det finnes mange miljøer som kan tilby bistand til dette, bl.a. har Politihøgskolen et miljø for lederutvikling. J. Richard Hackman har forsket på ledergrupper.⁶¹ Han hevder at gode ledergrupper skaper merverdi på tre måter:

- Merverdi for den enkelte leder ved at egne arbeidsoppgaver blir enklere å utføre og får bedre resultat. Det kan skje ved at beslutninger blir forankret høyt i organisasjonen og ved at man får gode innspill og diskusjoner.
- Merverdi for ledergruppen selv ved at den blir styrket som gruppe. Det er viktig for å sikre at gruppen skal kunne samarbeide godt og ha god kommunikasjon.
- Merverdi for saken ved at ledergruppens arbeid er av betydning for organisasjonen. Det betyr at saken får en god behandling i ledergruppen og at det fører til at det tas en god beslutning. Da er det viktig at ledergruppen har prioritert å behandle saker som er strategisk viktige for virksomheten. Ledergruppen må også ha evne til å gjennomføre og følge opp beslutningen.

Velfungerende ledergrupper kjennetegnes av høy grad av tillit og respekt mellom deltakerne. Det skal være takhøyde for åpne diskusjoner om strategiske valg og beslutninger – også på områder som berører en annen avdeling. Det må

⁶¹ Jøran Kristensen, AFF Fagartikkel 2004 ”Hva skaper en effektiv ledergruppe?”

også være lojal oppslutning når beslutninger er fattet. Vi mener at ledergruppen i POD må prioritere å behandle strategisk viktige saker og gjøre dem til gjenstand for bred diskusjon i gruppen. Ved også å sørge for at beslutningene gjennomføres, vil ledergruppen tilføre merverdi for organisasjonen.

Endringsledelse blir viktig

Organisasjonskultur kan være med på å understøtte endringer – og den kan stikke kjepper i hjulene. Kultur endres ikke over natten. Utvikling av endringskultur er ofte helt sentralt for at større endringer skal være vellykket. Det handler bl.a. om å øke virksomhetens kapasitet slik at den greier å gjennomføre endringer parallelt med daglig drift.

Difi holder på å ferdigstille et prosjekt om suksesskriterier i ledelse av digitale endringer.⁶² Hensikten med prosjektet er bl.a. å se på hva som er de gode grepene i ledelse av endringsprosesser og hvilken betydning ledere – toppleder, mellomleder, fagleder, IT-leder – har for hvordan virksomhetene lykkes. Ett av ti suksesskriterier i denne rapporten er at det er viktig å bygge endringskultur og endringskapasitet.⁶³ Dette er viktig lederkompetanse som POD – og hele politi- og lensmannsetaten – trenger i tiden framover. Ledere må forstå og være bevisste på hva som motvirker og hva som understøtter endringer. Tydelighet om hva endringskulturen i etaten er og hvordan den påvirker arbeidet, vil bli en viktig driver for å lykkes.

Ledelse i politiet er mer enn ledelse i POD

Kartleggingen viser at politisjefene ikke oppfatter ledergruppen i POD som ”deres” ledergruppe. De forholder seg først og fremst til politidirektøren og ass. politidirektør. Flere har også tatt opp spørsmålet om hvem som egentlig utgjør ledelsen av norsk politi, og de fleste viser til at ”den nasjonale politiledelsen” består av politidirektøren og de 35 politisjefene. Det vises også til at politisjefer har flere styringslinjer opp til JD, bl.a. via Riksadvokaten og PST.

Spørsmålet om hvem som utgjør ledergruppen er ikke unikt for POD. De fleste direktorater med et regionalt apparat opererer både med en intern ledergruppe og en utvidet ledergruppe, der regionsjefene deltar. Det spesielle i PODs tilfelle er det store antallet politisjefer. Med en så stor gruppe av ledere, er det ikke mulig å utvikle et tett, velfungerende lederteam.

Etter vår vurdering kan politisjefmøtene ses som et slags møte i en utvidet ledergruppe. Da er det viktig at det legges opp til dialog og samspill i disse møtene, og at arbeidsformene varieres på en slik måte at alle ledere slipper til – og at det forventes at alle ledere bidrar.

⁶² Perform-prosjektet i Statens Pensjonskasse (SPK) og EFFEKT-programmet i Utlendingsdirektoratet (UDI) er case.

⁶³ Her legges en praktisk og konkret forståelse av kulturbegrepet til grunn: *Kultur er måten vi tenker og handler på her hos oss.*

5.3.2 Organisering og kompetanse

Utfordrende å organisere POD før roller og ansvar er utviklet og konkretisert

For å få god og helhetlig etatsledelse er det avgjørende å få til samarbeid på tvers av organisatoriske enheter. Organiseringen av POD er endret flere ganger, og det virker ikke som man har funnet en løsning som POD og ytre etat er fornøyd med. PODs organisasjon kjennetegnes i dag av silotenkning og begrenset samarbeid. Det resulterer bl.a. i treghet og dårligere kvalitet enn nødvendig.

POD er p.t. utsatt for et stort ytre press. Med fem gamle og to nye avdelinger, to store programmer og tre staber, blir det mange enheter og en stor ledergruppe i POD. To seksjoner i POD er allerede besluttet oppgradert til nye avdelinger og disse endringene er gjennomført. Vi har i tillegg pekt på roller og funksjoner som POD ikke har ivaretatt godt nok. Det gjelder bl.a. utvikling. Den forholdsvis nye analyseavdelingen svarer delvis på behovet for økt vekt på utvikling, men ikke fullt ut. Den faglige siden av IKT, noe annet enn den tekniske siden som vanligvis ivaretas av en IKT-avdeling, er et annet behov. Alt dette vil medføre ekstrabelastning til en organisasjon som allerede er sliten.

Ved opprettelsen av en ny IKT-avdeling er forholdet til IKT-funksjonen i PDMT vurdert. Det er mange måter å fordele roller, ansvar og kompetanse på, og vi har ikke oversikt over hvilke valg som er gjort. Vi vil understreke at det blir viktig å se fagmiljøenes rolle og ansvar opp mot IKT-avdelingens rolle og ansvar. Det blir også viktig å avklare og prioritere hvilken opplæringsfunksjon IKT-avdelingen må ha i den pågående endrings-/modenhetsprosessen som fagmiljøene er i gang med og ta hensyn til dette når kompetansebehovet i den nye avdelingen vurderes. Når kompetanseutviklingsbehovet er stort og til dels uoversiktlig, er smidighet og felles ansvar for resultatet av prosessene viktig. En vellykket utvikling av PODs bestillerfunksjon overfor PDMT og eventuelle andre leverandører er avhengig av at både fagmiljøene og IKT-avdelingen fungerer godt – og sammen.

Med dagens organisering vil det overordnede ansvaret for store deler av etatens kjerneoppgaver høre til i politifagavdelingen. Denne avdelingen er p.t. ikke innrettet på å ivareta det overordnede utviklingsansvaret for kjerneprosessene, bl.a. fordi ansvaret for flere sentrale oppgaver ligger hos noen av sårorganene og hos Riksadvokaten. Det er utfordrende. Det er derfor behov for mer og bedre kompetanse på utviklingsområdet i POD, og utviklingsansvar og -kompetanse må også være til stede i ledergruppen.

Ideelt sett bør en intern strategiprosess gjennomføres før det gjøres endringer i organiseringen. Omorganisering er ressurskrevende, og skaper forventninger om endring. Dersom det ytre presset blir enda større og beslutningsprosessen knyttet til ny organisering vil ta lang tid, er det sannsynligvis viktig å gjøre noen åpenbare grep før endelig organisering er på plass.

Etatsledelsen bør knyttes tettere til den faglige styringen

Som omtalt i kapittel 3 er det fortsatt sider ved organiseringen i POD som ikke fungerer optimalt. Dette er særlig knyttet til ledelse og styring av etaten. Etter

vår vurdering vil ikke endringer i organisasjonskartet nødvendigvis løse de utfordringene POD har på dette området.

Den økonomisk-administrative ledelsesdialogen er lagt til etatsledelsesavdelingen mens den faglige dialogen, i den grad det er en faglig dialog, stort sett skjer via andre avdelinger. Omfang av og nivå på den faglige dialogen varierer mye. I praksis kan det virke som om dialogen langt på vei avhenger av hvilken kompetanse POD til enhver tid besitter. Den faglige dialogen synes særlig å være en utfordring dersom POD enten har for operativ kompetanse - fagspesialister som kan og mener mye om operative forhold - eller ikke har god nok eller riktig kompetanse til å gi den faglige styringen og ledelsen tilstrekkelig legitimitet. Det er også en gjennomgående utfordring at PODs etatsledelse i for liten grad er forankret i overordnede vurderinger og strategier, der disse finnes. Da blir det lett for mye fra-hendelse-til hendelse-styring.

Det er avgjørende viktig at den økonomisk-administrative styringen, som i dag er lagt til Etatsledelse, kobles til en faglig dialog og strategi for å få til utvikling av etaten. Det handler om å ha et helhetlig blikk på styringen og utviklingen av politidistriktene og særorganene, både administrativt, faglig og organisatorisk. IKT må ses som et virkemiddel på linje med kompetanse og ressurser i kort- og langsiktig planlegging, og bør langt større grad enn i dag, inngå som en del av ledelsesdialogene med politidistriktene og særorganene.

Det er ingen enkel oppskrift på hvordan man skal få en bedre kobling mellom den administrative og faglige styringen i POD. Direktoratet har prøvd ulike modeller for organisering uten å ha funnet den optimale løsningen. Etter vår vurdering er det imidlertid viktig å finne gode rutiner for å trekke alle relevante deler av POD med i styringen av etaten, det være seg i form av tverrgående team eller andre arbeidsformer som fremmer økt samhandling. Det avgjørende må være at medarbeidere fra Økonomiseksjonen, HR, Tilsyn og Politifagavdelingen deltar sammen med Etatsledelse i styringen og ledelsen av etaten. Når det gjelder særorganene kunne et alternativt være å legge det samlede ansvaret for både økonomisk-administrativ og faglig styring og ledelse til en fagavdeling, slik de fleste departementer velger å organisere sin etatsstyring.

Tilbakemeldingene fra politimestrene er tydelige mht. at de forventer ”et visst nivå” på de personene som skal styre dem. Det handler delvis om formell posisjon i direktoratet, men også om å ha den riktige erfaringen og statusen i etaten. Den formelle etatsledelsen er i realiteten knyttet til én person, ass. politidirektør. De øvrige delene av POD synes ikke å ha den nødvendige tyngde og legitimitet hos politisjefene. Det er også et kompetansespørsmål. Etter vår vurdering gjør dette POD svært sårbar som organisasjon, samtidig som bredden i organisasjonen ikke blir godt nok brukt.

POD må planlegge for en hendelsesstyrt oppdragsportefølje fra JD

I intervjuene brukes hendelsesstyring som en av flere forklaringer på manglende utviklingsperspektiv, langtidsplanlegging og strategiske veivalg. Satt på spissen framstiller noen det som at personalressurser som skulle brukes

til utvikling av etaten går med til å bistå overordnet departement med hendelsesstyrte ad hoc-oppgaver. I praksis er det nok ikke helt slik.

Det synes imidlertid som direktoratet i for liten grad har tatt inn over seg at i en politisert sektor vil det, uansett overordnet departement, ikke være mulig å skjerme underliggende etater fra ad hoc-oppgaver og oppdrag. Da må POD planlegge for og organisere dette arbeidet på en mest mulig effektiv måte, også ved å fokusere mer på digitale løsninger for informasjon som allerede er, eller enkelt kan bli, tilgjengelig for både POD og JD. En mulighet kan eventuelt også være å se hvordan andre direktorater på tilsvarende politiserte områder (Helsedirektoratet, Bufdir, Utdanningsdirektoratet) håndterer dette.

Det kan stilles spørsmål om POD har tilstrekkelig ressurser – eller kompetanse – til å ivareta en kraftfull styrings- og ledelsesrolle overfor 27 distrikter og sju særorganer. Medarbeiderressursene i POD utgjør vel én prosent av de samlede ressursene i politi- og lensmannsetaten. Det må tas hensyn til at noen direktoratsoppgaver og -funksjoner ligger i særorganene, eventuelt i Oslo politidistrikt, men uansett framstår POD som et relativt lite ledelsesorgan sammenlignet med andre etater.⁶⁴ Sammenlignet med de andre nordiske landene skiller imidlertid ikke POD seg ut størrelsesmessig.

Arbeidsgiverrollen er viktig

En tydelig tilbakemelding fra politimestrene er at de ønsker god støtte fra POD på arbeidsgiverspørsmål og organisasjonsutvikling. Med nær 15 000 ansatte i politi- og lensmannsetaten, er personalforvaltning og personalutvikling en viktig oppgave for POD, for særorganene og for politidistriktene. Det er bl.a. viktig at arbeidstidsbestemmelsene forstås og praktiseres likt. Ut fra det vi hører i intervjuene, er det ikke alltid tilfelle i dag.

Etter Difis vurdering bør POD se nærmere på mulighetene til å styrke arbeidet med arbeidsgiverspørsmål og organisasjonsutvikling. God støtte til etaten på disse områdene er viktig, og kompetansen og kapasiteten i POD må være god. I den forbindelse bør det også vurderes hvordan man kan sikre at dette fagområdet trekkes med både i strategiske diskusjoner i ledergruppen og i styring av etaten.

Hva slags kompetanse trenger POD?

Et inntrykk fra intervjuene er at «kompetanse» brukes om en rekke ulike forhold, inklusive myndighet, formalkompetanse, erfaringskompetanse, politifagkompetanse mv., og det er ikke alltid lett å få tydeliggjort hva den enkelte legger i kompetansebegrepet. Selv om POD har mye god kompetanse, kan det etter Difis vurdering stilles spørsmål om POD har riktig kompetanse for å ivareta de ulike rollene og oppgavene sine.

⁶⁴ Til sammenligning jobber ni prosent av medarbeiderne i SVV i Vegdirektoratet, fem prosent av medarbeiderne i skatteetaten i Skattedirektoratet (SITS kommer i tillegg) og 16 prosent av medarbeiderne i tolletaten i Toll- og avgiftsdirektoratet.

Et stort flertall etterlyser bedre strategisk kompetanse i POD. «Strategisk kompetanse» er imidlertid et uklart begrep og det er ikke noen entydig oppfatning mht. hva som legges i dette begrepet. Inntrykket er at mens noen primært tenker mer overordnet og langsiktig styrings- og ledelseskompentanse, herunder evne og vilje til å fatte beslutninger og følge dem opp, tenker andre på mer spisset fagkompetanse på avgrensede områder.

Fra ulike hold stilles det spørsmål ved PODs evner og kompetanse til å hente inn og analysere informasjon fra etaten. Mange peker på bearbeiding og tilbakeføring av informasjon når vi spør om hva som skal til for at POD skal kunne tilføre etaten en merverdi.

Forvaltningskompetanse bør gjennomsyre organisasjonen

Som vist i kapittel 3 er det ulike syn på hva slags kompetanse POD bør ha. PODs behov for kompetanse må ses i lys av hvilke roller og oppgaver som skal ligge i POD og hvilke som ligger i JD, særorganene og politidistriktene.

Difi har ikke grunnlag for å vurdere om POD mangler spisskompetanse på enkelte fagområder. Vi vil likevel peke på at POD som direktorat har behov for medarbeidere med ulik utdanningsbakgrunn, og at forvaltningskompetanse bør gjennomsyre organisasjonen. Forvaltningskompetanse innebærer å ha kunnskap og rolleforståelse som gjør at en handler i samsvar med de gjennomgående krav og forventninger som er satt til forvaltningen som del av et demokratisk, politisk system. Vi vil også peke på at etatsledelse og -styring er sentrale oppgaver for POD. For å kunne ivareta denne oppgaven best mulig er det viktig at medarbeiderne i POD har en god rolleforståelse og god kunnskap om hva direktoratsrollen innebærer.

Viktig å gjøre POD mer attraktiv for de dyktigste i etaten

Inntrykket fra evalueringer er at POD ikke er førstevalget for de dyktigste i etaten. Politi- og lensmannsetaten er en stor etat – der mange vet og hører mye om andre. Et godt omdømme er derfor viktig både for å rekruttere dyktige medarbeider og for å ha legitimitet i utøvelsen av både den faglige rollen og etatsledelsesrollen til POD.

Funnene fra kartleggingen viser at mange er opptatt av å hente inn ”fersk” kompetanse fra etaten, mens andre mener at POD har lagt for stor vekt på å rekruttere medarbeidere med politibakgrunn. Difi har ikke grunnlag for å kunne vurdere det eksakte behovet for denne type kompetanse i POD. Etter vår vurdering er det imidlertid viktig at POD har et bevisst forhold til hva slags kompetanse man henter inn fra etaten og hvordan dette gjøres. I dag benytter POD seg av muligheten til innbeordring. Dette er en fin måte å hente inn medarbeidere med oppdatert kunnskap om utfordringene ”der ute”. Samtidig vil innbeordringer ofte få et litt tilfeldig preg og ikke være ledd i en bevisst rekrutteringspolitikk. Etter det vi forstår kan også relativt kortvarige innbeordringer medføre at etatskompetansen kan bli for operativ. I den gjeldende IKT-styringsmodellen ivaretas behovet for «fersk» kompetanse ved at representanter fra politidistriktene fyller enkelte roller. Dette kan være en god løsning, gitt at hensynet til direktoratets behov i forbindelse med utviklings- og samordningsansvaret ivaretas i alle ledd.

Det er utvilsomt viktig for POD å benytte den kompetansen som er tilgjengelig i en etat med nesten 15 000 ansatte. Det er også viktig at POD oppleves som et attraktivt sted å jobbe både for ansatte i etaten og for personer fra andre deler av offentlig sektor eller privat næringsliv. En mulighet POD eventuelt kan vurdere, er å legge mer til rette for systematisk karriereutvikling for enkelte medarbeidere. I et slikt ”løp” bør arbeid i politidistrikt, særorgan og POD inngå. Gjerne også et opphold i en annen statlig virksomhet.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Det var store forventninger til POD ved etableringen i 2001. Direktoratet skulle bl.a. være JDs sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak, det skulle bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging, og det skulle virke som en katalysator for politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan.⁶⁵ Evalueringen viser at POD ikke har innfridd disse forventningene.

22. juli-kommisjonen viser til at ledelsen av Politidirektoratet i for liten grad har tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring av politiets løpende forebyggings- og beredskapsoppgaver. De viser til at det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. Vårt inntrykk er at dette ikke bare gjelder forebyggings- og beredskapsområdet, men at det gir en dekkende beskrivelse av størstedelen av Politidirektoratets oppgaver og ansvarsområder. Vi er også enig i kommisjonens vurderinger når den sier at den har møtt en politietat som selv har pekt på utfordringer, men som i for liten grad har arbeidet med å ta styringen over det de *kan* styre, på sitt eget organisatoriske nivå.

Det er viktig at POD utvikler seg til å bli et reelt utviklings- ledelses- og samordningsorgan for norsk politi og tilfører etaten en merverdi. POD må ha kompetanse og ressurser til å se sammenhenger og sy sammen resultatinformasjon, innspill og analyser fra særorganene og andre deler av etaten til et helhetsbilde, i samarbeid med direktoratsnivået i andre sektorer. Et helhetsbilde er nødvendig både som utgangspunkt for politikktutforming i JD og for strategiske veivalg i forbindelse med PODs styring av etaten.

Evalueringen kan oppsummeres i følgende hovedkonklusjoner:

- Behov for å revurdere PODs rammebetingelser
- Tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer må prioriteres og videreutvikles
- PODs faglige rolle må styrkes
- IKT må ses i et utviklingsperspektiv
- Behov for å utvikle POD som organisasjon

Under følger en utdyping av konklusjonene og anbefalingene våre.

Behov for å vurdere PODs rammebetingelser

Det kan stilles spørsmål om POD har fått rammebetingelser og hatt et handlingsrom som har gjort det mulig å innfri forventningene som ble stilt i forbindelse med etableringen. Egne budsjettkapitler for henholdsvis Oslo politidistrikt og Politihøgskolen er ett eksempel på rammebetingelser som bidrar til redusert handlingsrom. Politimestere som utnevnes av Kongen i statsråd er et annet eksempel. Til dels svært detaljert «hvordan»-styring fra JD,

⁶⁵ Kilde: Innst. O. nr. 40 (1999-2000)

en tredje. Svært begrensede muligheter når det gjelder å organisere og strukturere egen etat, jf. § 16 i politiloven begrenser i tillegg mulighetene for god og effektiv ressursutnyttelse. Det er også en ledelsesmessig utfordring for politidirektøren å skulle forholde seg til en «nasjonal politiledelse» på 35 relativt selvstendige politisjefer.

JD styrer primært politi- og lensmannsetaten på innsatsfaktorer (budsjett og personell) og på enkeltaktiviteter og -oppdrag. Det er lite overordnet, helhetlig og langsiktig styring og styring på utvikling av politi- og lensmannsetaten. Dette videreføres i PODs etatsledelse.

Mål og prioriteringer i Prop. 1 S bør være på et så overordnet nivå at det gir departementet et visst handlingsrom mht. utformingen av tildelingsbrevet til POD og etaten. Det er dessuten viktig at mål og resultatkrav i tildelingsbrevet gjenspeiler en reell vurdering av risiko og vesentlighet, ikke hvor det er mulig å finne fram til målbare styringsparametere. For å oppnå dette vil vi bl.a. foreslå at POD trekkes tidligere og mer med i departementets arbeid med budsjettproposisjon og tildelingsbrev.

For at POD skal ha mulighet til å kunne lede og utvikle etaten til å bli en moderne og godt fungerende politi- og beredskapsorganisasjon, mener vi det er behov for å vurdere PODs rammebetingelser. Selv om tildelingsbrevet for 2013 er et skritt i riktig retning, mener vi at JD bør vurdere innretningen på og detaljnivået i styringen sin. Departementet bør i tillegg vurdere hvilken kompetanse de trenger for å kunne styre politi- og lensmannsetaten på en god måte, og også se om det er mulig å forbedre prosessene knyttet til å følge opp politiske initiativ.

JD og POD må bli enige om hvordan direktoratsrollen skal utøves

Det kommer klart fram i kartleggingen at verken JD eller POD har et tydelig – og omforent – bilde av hva PODs direktoratsrolle skal omfatte og hvordan den skal utøves. Det er ikke noe tydelig skille mellom departement og direktorat. Departementet inntar en direktoratsrolle på noen områder og POD fungerer på noen områder som utvidelse av Politiavdelingen i JD.

Som en oppfølging av PODs nye instruks er det etter vår mening behov for en rolleavklaringsprosess mellom JD og POD. JD og POD må bli enige om hvordan direktoratsrollen skal utøves. Dette ikke må bli et nytt dokument som legges i en skuff. Både departement og direktorat må aktivt forholde seg til den avtalte rolle- og ansvarsdeling og ta det opp dersom denne fravikes.

Tillitsbyggende tiltak og prosesser mellom JD og POD bør gjennomføres

Vårt inntrykk er at tillitsforholdet mellom POD og JD ikke alltid har vært godt nok. Lite handlingsrom, detaljstyring og uklar, eventuelt også ulik oppfatning av rolle- og ansvarsdeling indikerer ofte mangelfull eller sviktende tillit. De har ikke spilt nok på lag, og de har vært for dårlige til å informere og kommunisere med hverandre.

Enkelte tillitsbyggende tiltak er etter det vi forstår allerede igangsatt, jf. også revidert instruks. Det er at disse tiltakene videreføres, eventuelt også forsterkes

Gode tillitsforhold vil erfaringsvis også kunne bidra til bedre og mer strategisk styring.

POD bør styrke innsatsen knyttet til rekruttering, utvikling og avvikling av ledere

Evalueringen viser klart at mer og tydeligere ledelse og styring ut mot etaten og internt i POD, etterspørres. Lederskap og utøvelse av ledelse vurderes å være en kritisk suksessfaktor for å få til nødvendige endringer når det gjelder styring og ledelse, organisasjonsutvikling, og gjennomføringsevne i POD. Det er etter Difis oppfatning særlig behov for å tydeliggjøre og ansvarliggjøre lederrollene og -nivåene under politidirektør og assisterende politidirektør.

POD vil ha behov for kontinuerlig oppdatering og kompetanseheving både når det gjelder fagledelse, strategisk ledelse og medarbeiderledelse. Det tilsier styrket innsats mht. rekruttering, utvikling og avvikling av ledere både i POD og i etaten for øvrig. Krav til resultater bør inngå i lederavtaler og resultatoppnåelse bør være gjenstand for reelle vurderinger i ledersamtaler og lederevalueringer. Til dette hører også en gjennomgang av om insentivsystemene i etaten kan støtte bedre opp under kravene til ledelse og gjennomføringsevne.

PODs faglige rolle bør styrkes

Ved etableringen ble det forventet at POD skulle ivareta en sterk faglig rolle.

Etter vår vurdering ivaretar ikke POD den faglige rollen sin godt nok.

Det gjelder særlig mht. å utvikle kunnskapsgrunnlag som grunnlag for faglige innspill til JD og politikkutforming og som grunnlag for utvikling av etaten.

POD har også vært en lite synlig aktør i den offentlige debatten.

Når vi anbefaler en styrking av PODs faglige rolle tenker vi ikke nødvendigvis politifag. Vi tenker langsiktig kunnskapsutvikling og analyse – både som grunnlag for relevante innspill til JD og som grunnlag for utvikling av etaten.

Vi tenker også på kunnskapsutvikling og analyse som grunnlag for en tydeligere rolle i den offentlige debatt. For å kunne innta en sterk faglig rolle vil det sannsynligvis være behov for kulturelle, organisatoriske og kompetansemessige endringer i POD.

Organisasjonsutvikling gjennom bruk av IKT må styrkes

POD har i liten grad tatt et helhetlig ansvar og en aktiv rolle i IKT-utviklingen i etaten. For POD som leder av en stor etat med svært operative oppgaver og selvstendige enheter, vil utvikling være en av de aller viktigste oppgavene. Det gjelder ikke minst mht. hvordan IKT og nye arbeidsformer kan og bør tas i bruk for å effektivisere arbeidsprosesser og frigjøre knappe ressurser i etaten.

Strategisk planlegging av IKT krever et tett samspill mellom brukere, utviklere og ansvarlige styringsnivåer i sektoren. En riktig balansering av sentraliserte og desentraliserte funksjoner og oppgaver vil være avgjørende for god IKT-utnyttelse internt i politiet. Samtidig må valgene som gjøres åpne for IKT-samarbeid med omkringliggende sektorer. Grunnleggende IKT-valg blir styrende for arbeidsform og samarbeidsmuligheter i lang tid framover. IKT må ses i sammenheng med organisasjonsutvikling i etaten ellers. Her må fagsiden ta styringen.

I forbindelse med organisasjonsutvikling og IKT er det også viktig å sørge for god samordning og godt samarbeid med Riksadvokaten jf. Merverdiprogrammet.

POD må ta mer ansvar for koordinering, samordning og erfaringsoverføring

Både etaten - og POD selv - framstår som fragmentert og dårlig samordnet. Samordning av etaten har vært en viktig oppgave for POD siden direktoratet ble etablert. Så langt har det i liten grad vært drivere for koordinering, samordning og erfaringsoverføring verken internt i POD eller fra JD. POD har i for liten grad definert det som en viktig etatsledelsesoppgave. Det skyldes nok forhold som PODs rammebetingelser, fullmakter fra JD mv., men det skyldes også ledelse og kulturelle forhold. Politiet er en svært hendelsesstyrt etat. Hendelsesstyrte erfaringer systematiseres og analyseres i begrenset grad. POD har ikke gode rutiner for erfaringsoverføring eller gode oversikter over «beste praksis». Dette er det viktig at POD initierer og følger opp.

POD har en viktig rolle å spille når det gjelder koordinering, samordning og erfaringsoverføring, jf. også NOU 2009:12.⁶⁶ Hvem skal gjøre det, hvis ikke POD gjør det? I forlengelsen av dette vil vi også minne om at samarbeid og erfaringslæring ikke bare er viktig internt i etaten – eller for internasjonalt politisamarbeid. Det er også avgjørende at POD åpner seg opp og deltar mer på nasjonale samhandlings- og samordningsmøteplasser. Det er ofte her grunnlaget for godt lokalt og regionalt samarbeid legges.

Særorganenes kompetanse må utnyttes bedre

POD utnytter ikke særorganene og særorganenes kompetanse godt nok. Det gjelder særlig Kripos, PDMT og Politihøgskolen.

POD må bli mer strategisk og beslutte hva direktoratet skal være gode på, og hva de ulike særorganene skal være gode på. En tommelfingerregel kan være at POD prioriterer sentrale fellesområder som utvikling av etaten, inklusive IKT, organisasjonsutvikling, kunnskapsoppbygging, ledelse mv., dvs. oppgaveområder hvor det ikke er naturlig at ett av særorganene har spisskompetanse.

Difi vil fraråde å legge etatsledelsesoppgaver til særorganene. Et bedre alternativ kan være å flytte direktoratsoppgaver og ansvarsområder fra særorganene inn i direktoratet. Felles ledermøter kan være en annen måte å trekke særorganenes kompetanse inn i POD.

Styring og ledelse av politidistrikter og særorganer bør differensieres mer

Det er uheldig og ikke i samsvar med det statlige økonomiregelverkets vektlegging av risiko, vesentlighet og egenart, at styringen og ledelsen av

⁶⁶ NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi*

politidistriktene og særorganene ikke differensieres mer ut fra størrelse, kriminalitetsutfordringer, organisatoriske utfordringer mv.

En viktig ledelsesoppgave for POD må være å differensiere styring og ledelse av politidistrikter og særorganer ut fra egenart og ulike utfordringer. Dette vil kunne medføre at ikke alle resultatmål, styringsparametere og prioriterte satsningsområder er nødvendigvis like for alle distrikter og særorganer.

Behov for å utvikle POD som organisasjon

PODs organisasjon kjennetegnes i dag av silotenkning og begrenset samarbeid. Det resulterer bl.a. i treghet og dårligere kvalitet enn nødvendig. Mer og tydeligere intern styring og ledelse etterspørres. Selv om det er mye god kompetanse i POD, kan det stilles spørsmål om det er «riktig» kompetanse i forhold til PODs oppgaver og ansvar.

POD er en sliten organisasjon med behov for å redefinere direktoratets rolle og funksjon, sette mål for hva det skal oppnå og lage en strategi for hvordan de skal oppnå det. For å få god og helhetlig styring og ledelse av etaten og er det avgjørende å få til gode arbeidsprosesser og samarbeid på tvers av organisatoriske enheter og bokser. Dette kan ikke løses gjennom omorganisering alene. Sentrale nøkkelord her vil være ledelse, ansvarliggjøring og mekanismer som belønner samarbeid og deling av kunnskap på tvers av organisatoriske grenser, jf. også tidligere punkt om lederrekruttering mv.

Kompetansen og kompetansesammensetningen i POD bør vurderes. Kompetansen i PODs ledergruppe bør gjenspeile bredden i PODs ansvarsområder. Strategisk politi(mester)kompetanse er et «must». Evne og vilje til å lede endringsprosesser og ta ansvar blir viktig. Det samme gjelder egenskaper som evne til åpenhet, involvering og gode kommunikasjons-evner. Ledergruppen må ivareta forankring, eierskap og nytenkning mht. organisering, arbeidsprosesser, nye arbeidsformer, teknologi mv.

Det er viktig å gjøre POD mer attraktiv for de dyktigste i etaten

Inntrykket fra evalueringen er at POD ikke alltid er førstevalget for de dyktigste i etaten. Det må POD gjøre noe med dersom de skal kunne realisere mål om å utgjøre en reell merverdi for etaten. Politi- og lensmannsetaten er en stor etat - der mange vet og hører mye om andre. Et godt omdømme er derfor viktig både for å rekruttere dyktige medarbeider og for å ha legitimitet i utøvelsen av både den faglige rollen og etatsledelsesrollen til POD.

Referanseark for Difi

| | |
|--|---|
| Tittel på rapport: | Evaluering av Politidirektoratet |
| DIFIs rapportnummer: | 2013:3 |
| Forfatter(e): | Ingunn Botheim, Sidsel Søvik, Maria Strøm og Oddbjørg Bakli |
| Evt. eksterne samarbeidspartnere: | |
| Prosjektnummer: | |
| Prosjektnavn: | Evaluering av POD |
| Prosjektleder: | Oddbjørg Bakli |
| Prosjektansvarlig avdeling: | LEO |
| Oppdragsgiver(e): | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Resymé/omtale: | <p>Evalueringen viser at POD ikke har innfridd forventningene fra 2001. JD og POD har ikke et tilstrekkelig tydelig og omforent bilde av hva PODs direktoratsrolle skal omfatte og hvordan den skal utøves. Dette medfører bl.a. at POD ikke har ivarettatt en faglig rolle i tilstrekkelig grad, verken overfor departementet, ut mot etaten eller som en viktig aktør i samfunnsdebatten. De har også vært tilbakeholdne mht. styring og ledelse av etaten. Difi har identifisert følgende sentrale utviklings- og forbedringspunkter:</p> <ul style="list-style-type: none">• Behov for å revurdere PODs rammebetingelser• Tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer må prioriteres og videreutvikles• PODs faglige rolle må styrkes• IKT må ses i et utviklingsperspektiv• Behov for å utvikle POD som organisasjon |
| Emneord: | Politidirektoratet, Justis- og beredskapsdepartementet, politi, direktorat, rammebetingelser, faglig rolle, etatsstyring, etatsledelse |
| Totalt antall sider til trykking: | 82 |
| Dato for utgivelse: | 01.03.2013 |
| Utgiver: | DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no |