

Nytt direktorat – nye roller

*En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til
Justisdepartementet og ytre etat*

Forord

På oppdrag fra Politidirektoratet har Statskonsult foretatt en evaluering av direktoratet nær tre år etter opprettelsen. Målet med prosjektet har vært å gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet, og å gi anbefalinger om eventuelle forbedringer sett i lys av de utfordringer direktoratet står overfor.

Prosjektet er gjennomført i perioden september 2003 til januar 2004. Vi takker alle informantene i Politidirektoratet og i ytre etat som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer og ved å fremskaffe dokumentasjon.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Oddbjørg Bakli og Ingunn Botheim. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, februar 2004

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål for prosjektet	6
1.3 Avgrensing og utdyping av problemstillinger	6
1.4 Metode	7
1.5 Organisering av arbeidet	9
1.6 Rapportens innhold	9
2 Om Politidirektoratet	10
2.1 Et nytt direktorat og en gammel etat	10
2.2 Organisering	11
3 Mål og prioriteringer	13
3.1 Relativt stor enighet om hvilke mål som er nådd	13
3.2 Enighet om oppgaveprioritering, men ulike oppfatninger om ivaretagelse	14
4 Organisering, ledelse og arbeidsmiljø	19
4.1 God tilgjengelighet, men ulike synspunkter på direktoratets kompetanse	19
4.2 Avstand mellom ledelsen og avdelingene	21
4.3 Godt kollegialt arbeidsmiljø, men stort og ulikt fordelt arbeidspress	23
4.4 Byråkratisk departementskultur møter operativ politikultur	24
4.5 Uklarheter i organiseringen av direktoratet	25
4.6 Lite fokus på arbeidsformer og effektivitet	26
5 Forholdet til Justisdepartementet	28
5.1 God tone i styringsdialogen, men ikke tilstrekkelig strategisk fokus	28
5.2 Opplevelse av detaljstyring av POD	28
5.3 Forståelse i ytre etat for PODs vanskelige rolle	30
6 Forholdet til ytre etat	31
6.1 Formell styringsdialog kan bli for ”teknisk”	31
6.2 Delegering av fullmakter til ytre etat godt i gang	32
6.3 Særorganene mer kritiske til POD enn politidistriktene	33
6.4 Én port ut og én port inn – vanskelig å praktisere	34
7 Analyse og vurderinger	36
7.1 Mål og prioriteringer	36
7.1.1 Godt i gang med å nå målene for opprettelsen	36
7.1.2 ... men også behov for endret prioritering av oppgaver	36
7.2 Organisering, ledelse og arbeidsmiljø	38
7.2.1 Organiseringen fungerer ikke optimalt	38
7.2.2 Ledelsen er lite synlig internt	41
7.2.3 Stor produksjon, men behov for mer målrettet aktivitet	43
7.2.4 God kompetanse, men utnyttes den godt nok?	44

7.3	Forholdet til Justisdepartementet	45
7.3.1	Stor oppmerksomhet om sektoren bidrar til økt styringsbehov	45
7.3.2	Samhandlingsrutinene mellom JD og POD kan forbedres.....	46
7.4	Forholdet til ytre etat	47
7.4.1	God og nær kontakt med ytre etat, men mulighet for å utnytte kompetansen i ytre etat bedre.....	47
7.4.2	Positiv utvikling i den formelle etatsledelsen, men muligheter ... for mer systematisk oppfølging.....	48
8	Konklusjoner og anbefalinger.....	50
8.1	Konklusjon: Direktoratet er på rett vei, men trenger tid til å finne sin rolle.....	50
8.2	Statskonsults anbefalinger.....	50

Vedlegg 1: Spørreskjema til alle ansatte i Politidirektoratet

Vedlegg 2: Spørreskjema til politimestere og sjefer for særorganene

Sammendrag

Politidirektoratet (POD) ble opprettet i januar 2001. Direktoratet har ansvaret for ledelse, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer med til sammen om lag 11 000 ansatte. Direktoratet er ansvarlig for å utvikle gode styringsformer for alle ledd i etaten og sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området, og gjennom kartlegging, evaluering og analyse drive politifaglig metodeutvikling. Direktoratet har også et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre tiltak mot organisert kriminalitet.

Direktoratet har nå eksistert i snart tre år. Ledelsen så derfor behov for å få belyst hvordan direktoratet fungerer. POD ba på denne bakgrunn Statskonsult om bistand til å foreta en evaluering av direktoratet.

Målet med prosjektet har vært

- å gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet
- å gi anbefalinger om eventuelle forbedringer sett i lys av de utfordringer direktoratet står overfor.

Evalueringen omfatter følgende hovedområder: Direktoratets mål og prioriteringer, intern organisering, ledelse og arbeidsmiljø, forholdet til Justisdepartementet (JD), og forholdet til ytre etat.

Mål og prioriteringer

Evalueringen viser at det er relativt stor enighet mellom respondenter i henholdsvis ytre etat og i POD om hvilke mål som er nådd. Klargjøring av ansvar og myndighet, mer helhetlig og operativ ledelse, bedre utnyttelse av ressursene og delegering av ansvar og myndighet – fra JD til POD og fra POD til ytre etat – var viktige mål for opprettelsen av POD. Kartleggingen tyder på at direktoratet har kommet godt i gang i forhold til disse målene. På alle områdene svarer et flertall av informantene at POD i stor eller i noen grad har nådd målene.

Vårt inntrykk fra både spørreundersøkelser og intervjuer er at POD har kommet kortest når det gjelder målet om en bedre utnyttelse av ressursene både i politietaten som helhet og internt i POD.

Funnene viser også at det ikke på alle områder er samsvar mellom hvor viktig en oppgave vurderes å være og hvor godt den vurderes å bli ivaretatt. *Strategisk og operativ samordning* gis høyest prioritet både i ytre etat og blant respondentene i POD. Spriket mellom prioritering og vurderinger av faktisk ivaretagelse når det gjelder *faglig støtte og veiledning* tyder på at POD bør forbedre evnen til å fungere som faglig støttespiller for etaten. *Sekretariatsoppgaver for JD* er den oppgaven som prioriteres lavest, men som respondentene mener ivaretas i stor grad av POD i dag.

Organisering, ledelse og arbeidsmiljø

Funnene viser at det er et godt arbeidsmiljø i POD, men at det er høyt arbeidstempo. Det har også i relativt liten grad vært fokus på arbeidsformer og effektivitet internt i direktoratet.

Mange ansatte i POD opplever at avstanden til ledelsen er stor. Ledelsen er fysisk samlet i samme etasje, noe som et klart flertall av de ansatte opplever som lite heldig. Et flertall av de ansatte i POD mener videre at direktoratet har en lite hensiktsmessig organisasjonsstruktur.

Forholdet til Justisdepartementet

Forholdet til JD er preget av at det er en god tone i styringsdialogen, men at styringen ikke har tilstrekkelig strategisk fokus. POD opplever en detaljstyring fra departementets side som de mener går på bekostning av andre og viktigere oppgaver direktoratet skal ivareta. JD på sin side har forståelse for PODs situasjon, men opplever også at direktoratet ikke alltid ivaretar pålagte oppgaver på den måten departementet ønsker.

Forholdet til ytre etat

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at opprettelsen av POD har medført en mer reell mål- og rammestyring av politi- og lensmannsetaten. POD har samtidig lykkes med å få et nærere og mer aktivt forhold til ytre etat enn JD hadde. Linjene er kortere og arbeidsstilen mindre byråkratisk. Samtidig kan den formelle styringsdialogen oppleves som noe ”teknisk” og informantene i ytre etat ønsker også i større grad å involveres i PODs strategiske arbeid. Særorganene er generelt mer kritiske til POD enn politidistriktene. Dette skyldes bl.a. ulike oppfatninger om fordeling av ansvar og oppgaver.

Prinsippet om én port inn og én port ut av POD innebærer at den formelle etatsledelsen er knyttet til én avdeling. Både i POD og i ytre etat gis det uttrykk for at dette er vanskelig å få til i praksis. Det kommer ukoordinerte utspill fra avdelingene i POD til ytre etat, og mye av den faglige ledelsen og kontakten skjer via andre avdelinger enn Avdeling for etatsledelse.

Statskonsults konklusjoner og anbefalinger

Vår hovedkonklusjon er at POD langt på vei har oppnådd flere av målsettingene som lå til grunn for opprettelsen av direktoratet. Samtidig strever POD – og omgivelsene – med å finne ut av hvordan direktoratsrollen skal utøves. POD er et nytt direktorat – et nytt ledd – i en sektor som både er sterkt politisert og har en sterk etatskultur. Funnene fra vår undersøkelse tyder også på at det ikke bare er opp til POD selv å finne sin rolle som direktorat. Både departementet og ytre etat må bidra aktivt til at POD kan utvikle direktoratsrollen. Etter Statskonsults vurdering, er det imidlertid flere grep POD selv kan gjøre for å videreutvikle direktoratsrollen og gjennom det gi den ”merverdien” til etaten som var hensikten.

Den viktigste utfordringen POD står overfor, er å gjennomføre og hente ut gevinster av politireformen samtidig som direktoratets ledelse må utvikle egen organisasjon og finne sin rolle som direktorat.

Organiseringen av etatsledelsesfunksjonen fungerer ikke optimalt. Dagens modell ivaretar samordning av den formaliserte etatsledelsen, men det er ikke etablert gode rutiner for samordning av den faglige styringen. Statskonsult anbefaler at direktoratet vurderer en organisasjonsmodell som i sterkere grad reflekterer at PODs viktigste oppgave er ledelse og faglig oppfølging av ytre etat.

PODs ledelse har fokus rettet mot ytre etat. Dette har vært en bevisst prioritering, som etter vår vurdering har vært riktig. Det har imidlertid til en viss grad vært på bekostning av POD som organisasjon. Vi tror derfor at ledelsen i tiden fremover i større grad bør prioritere strategiske føringer for direktoratet og oppfølging av direktoratets medarbeidere. Ledelsen bør etter vår vurdering også vurdere å synliggjøre dette gjennom en fysisk ”samlokalisering” av avdelingslederne med egen avdeling. Samtidig vil vi understreke at den fysiske plasseringen av ledelsen ikke vil løse alle problemer. Det vil også være viktig å satse på andre arbeidsformer og alternative kvalitetssikringsrutiner for å bidra til å gjøre medarbeidere mer selvstendige samtidig som linjeledelsens tid frigjøres til strategisk arbeid og mer utvikling av medarbeidere.

Både JD og POD må arbeide videre med å avklare rollene. Etter Statskonsults vurdering, er det viktig at begge parter søker å oppnå større grad av tillit i styringsrelasjonen. Politisektoren er sterkt politisert og mediefokusert, og dette innebærer et behov for en relativt tett styring av POD. Utfordringen for POD blir å finne gode rutiner internt for hvordan henvendelser fra JD håndteres og dokumentere konsekvensene av en så detaljert styring overfor JD. JD på sin side bør tilstrebe å gi direktoratet større handlingsrom og samordne egne henvendelser bedre. JD bør i langt større grad enn i dag styre POD på deres rolle som leder av politietaten (direktoratsrollen) samtidig som departementet bør bestrebe seg på en mindre detaljstyring av politietaten på det politifaglige området.

Den største utfordringen for POD i forhold til ytre etat gjelder gjennomføring av politireformen. POD må gjennom ledelse, støtte og oppfølging av ytre etat sørge for at reformen videreføres etter intensjonen. POD kan også i enda større grad utnytte kompetansen som finnes i hele etaten. Et viktig bidrag fra POD i denne sammenheng kan være å ha en aktiv rolle i å formidle gode erfaringer til hele etaten.

Den formelle styringen av ytre etat har hatt en positiv utvikling. Vi anbefaler likevel at POD blir mer aktive med å bruke sammenligning mellom distriktene i styrings-/ledelsessammenheng – først og fremst fordi dette vil være svært nyttig for læringen og kompetanseutviklingen i etaten. I dag fokuseres det på straffesaksbehandling i styringen av ytre etat. POD bør fortsette det gode arbeidet med indikatorer som favner bredere enn straffesakskjeden, samtidig som det er viktig å virksomhetstilpasse styringen slik at den i større grad fanger opp det enkelte politidistrikts særlig utfordringer.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Politidirektoratet (POD) ble opprettet i januar 2001. Direktoratet har ansvaret for ledelse, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer med til sammen om lag 11 000 ansatte. Direktoratet er ansvarlig for å utvikle gode styringsformer i alle ledd i etaten, og sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området og gjennom kartlegging, evaluering og analyse drive politifaglig metodeutvikling. Direktoratet har også et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre tiltak mot organisert kriminalitet.

Direktoratet har nå eksistert i snart tre år. Ledelsen så derfor behov for å få belyst hvordan direktoratet fungerer. POD ba på denne bakgrunn Statskonsult om bistand til å foreta en evaluering av direktoratet.

1.2 Mål for prosjektet

Målet med prosjektet har vært

- å gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet
- å gi anbefalinger om eventuelle forbedringer sett i lys av de utfordringer direktoratet står overfor.

1.3 Avgrensing og utdyping av problemstillinger

POD skisserte tre hovedområder som evalueringen skulle omfatte:

- PODs forhold til Justisdepartement
- PODs forhold til ytre etat
- den interne organiseringen i direktoratet.

PODs forhold til Justisdepartementet

Justisdepartementet (JD) hadde tidligere selv ansvaret for ledelsen av politi- og lensmannsetaten. Ved opprettelsen av POD ble disse oppgavene samt en rekke personalressurser overført til direktoratet. Gjennom bl.a. Statskonsults evaluering av omstillingen i JD har det kommet frem at forholdet mellom departementet og direktoratet ikke helt har funnet sin form.

Mye av PODs arbeid må ses i lys av JDs totale sektoransvar. I denne evalueringen dreier imidlertid spørsmålet seg om hvordan POD fungerer innenfor denne rammen. Det har vært ønskelig å belyse spørsmål som: Hvordan oppleves forholdet mellom departement og direktorat i ulike deler av POD, JD og i ytre etat? Hvordan håndterer POD de kravene som stilles fra JD på best mulig måte? Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom JD og POD i det løpende arbeidet? Hvordan kan begge parter arbeide videre for å få til en omforent rolleforståelse?

Forholdet til ytre etat

POD har ansvaret for ledelse og oppfølging av i alt 27 politidistrikter (i tillegg kommer Sysselmannen på Svalbard) og 5 særorganer (Kripes, Økokrim, Utrykningspolitiet, Politiets materiellteneste/Politiets datateneste og Politihøgskolen). Et helt sentralt tema i evalueringen har derfor vært hvordan styringen og oppfølgingen av politidistriktene og særorganene fungerer.

Direktoratet har lagt opp til at all etatsledelse skal skje gjennom Avdeling for etatsledelse. Et viktig spørsmål i evalueringen har vært om denne måten å organisere den formelle etatsledelsen på fungerer godt nok, og om Avdeling for etatsledelse har – eller blir gitt – tilstrekkelig tyngde i etatsledelsen.

Intern organisering i POD

Et viktig tema i evalueringen har vært om POD arbeider på den beste måten og har en hensiktsmessig organisering i forhold til å oppnå målene. Direktoratet bestreber seg på å finne sin form som direktorat: Ikke ivareta departementsoppgaver, men heller ikke være så operative som politidistriktene skal være. En viktig problemstilling har derfor vært om POD har en organisasjon som er effektiv i forhold til dette. Konkrete spørsmål har vært: Hvordan håndterer POD utfordringene som gjelder forholdet til henholdsvis JD og politidistriktene (jmfør punktene 1 og 2)? Oppnår direktoratet (og etaten totalt) de resultater som er ønsket? Er organisasjonsstrukturen i direktoratet hensiktsmessig i forhold til å nå direktoratets mål? Hvordan fungerer toppledergruppen i direktoratet? Er arbeidsprosessene og arbeidsformene de riktige for å møte de utfordringene direktoratet står overfor? Klarer direktoratet å utnytte fordelene ved å ha ansatte med svært ulik utdanningsbakgrunn og med bakgrunn i ulike organisasjonskulturer?

Evalueringen skulle ikke være en arbeidsmiljøundersøkelse. Arbeidsmiljø har likevel vært et av flere temaer som vil bli berørt når PODs interne organisering skal vurderes.

1.4 Metode

Hovedtilnærmingen i prosjektet har vært dokumentstudier, intervjuer og spørreskjema.

Dokumentstudier

Budsjettproposisjonene, tildelingsbrevet fra JD til POD, PODs disponeringskriv til ytre etat, direktoratets virksomhetsplan og årsrapport har vært viktige datakilder i prosjektet.

Intervjuer

For å få kunnskap om hvordan POD fungerer i forhold til JD, i forhold til ytre etat og internt, har vi intervjuet et utvalg ansatte i POD, et utvalg av politimestere og sjefer for særorgan, ledelsen i politiavdelingen i departementet og Riksadvokaten.

I POD har vi hatt samtaler med alle i toppledergruppen (politidirektøren og seks avdelingsdirektører/ass. politidirektører) samt et utvalg øvrige ansatte, i alt 12.

Vi ønsket ansatte med bl.a. ulik stillingstype, ulik utdanningsbakgrunn og ulik plassering i organisasjonen. Utvelgelsen av ansatte ble foretatt av arbeidsmiljøutvalget i POD.

I ytre etat har vi foretatt i alt sju intervjuer med politimestere og sjefer for særorgan. Disse ble valgt ut i samråd med ledelsen i POD.

Statskonsult har fra tidligere prosjekter en relativt omfattende og oppdatert kunnskap om JDs synspunkter på forholdet til POD. Denne dokumentasjonen har vi også benyttet i denne evalueringen. Av den grunn ble intervjuene i Politiafdelingen i JD avgrenset til ekspedisjonssjefen og begge avdelingsdirektørene.

I intervjuet med Riksadvokaten var temaet primært samhandlingen med POD om styringen av politietaten. Både Riksadvokaten og Assisterende riksadvokat deltok på møtet.

Spørreskjema

På bakgrunn av begrensningene knyttet til antallet intervjuer ønsket vi å supplere intervjuene med bruk av spørreskjema både internt i POD og i ytre etat. Bruk av spørreskjema har også vært viktig for å gi alle ansatte i POD og ledere i ytre etat en mulighet til å uttale seg om direktoratet.

Spørreskjemaene til henholdsvis ansatte i POD og til ytre etat har til dels ulik utforming, selv om enkelte spørsmål er like til begge gruppene. Dette gjelder særlig spørsmål relatert til PODs mål og resultater. Like spørsmål har gitt oss muligheten til å sammenligne de synspunktene respondentene i ytre etat har med synspunkter fra ansatte i POD.

Spørreskjemaet ble distribuert på e-post internt i POD og til ytre etat med en kort svarfrist. Purring ble foretatt, og vi åpnet for innsending av skjemaer helt til desember. Vi oppmuntret også de som ble intervjuet om å besvare spørreskjemaet. Innsending av spørreskjemaene kunne enten foretas per e-post eller per ordinær post.

For ytre etat har vi fått en svarprosent på 91, noe som er meget bra. Internt i POD ble svarprosenten betydelig lavere (63) og det var ulik svarprosent i de ulike avdelingene:

Etatsledelse: 58

Politifag: 53

Administrasjon: 33

Personal: 76

Informasjon: 56

25 prosent av de som har besvart skjemaet er ledere, mens bare 3 prosent er kontormedarbeidere.

Vi tolker den lave svarprosenten i POD til dels som usikkerhet knyttet til anonymitet av data. E-post ville innebære at en person i Statskonsult ville kjenne identiteten til respondenten inntil data ble anonymisert i statistikk-

programmet. Ordinær post ville sikre full anonymitet. Anonymitet i presentasjon av data ville bli sikret i begge tilfeller. Dette ble alle respondentene gjort klar over. Hovedtyngden av svarene kom per post. Gjennom enkelte intervjuer ble det også gitt uttrykk for at flere av de ansatte i POD var usikre med hensyn til om anonymitet ville være sikret og at oppdragsgiver ikke ville få tilgang til grunnlagsdata. Den lave svarprosenten er likevel noe overraskende, ettersom vi i starten fikk inntrykk av at svært mange ansatte var interessert i å uttrykke sine meninger.

En annen årsak til den lave svarprosenten kan være at spørreskjemaet ble relativt omfattende og kunne oppfattes som komplisert av enkelte. Alle spørsmålene ville heller ikke være like aktuelle for alle ansatte.

En lav svarprosent er en klar svakhet. Vi har likevel valgt å bruke datamaterialet fra POD, fordi det primært er ment som et supplement til intervjuene. For ytre etat er svarprosenten høy.

Både fra respondenter i ytre etat og i POD har vi fått mange gode kommentarer og svar på de åpne spørsmålene i spørreskjemaet. Dette har vært svært viktige innspill til oss både som grunnlag for intervjuer og som selvstendige innspill.

1.5 Organisering av arbeidet

POD har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragsgiver skal avklare mandatet for gjennomgangen og godkjenne prosjektplanen. Statskonsult har hatt et selvstendig ansvar for evalueringen og de vurderinger som inngår i denne.

1.6 Rapportens innhold

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av formålet med opprettelsen av POD og direktoratets oppgaver og organisering. I kapitlene 3-6 presenterer vi funnene fra evalueringen; knyttet til henholdsvis direktoratets mål, organisering og ledelse, forholdet til JD og forholdet til ytre etat. Mens disse kapitlene først og fremst er beskrivende, dvs. at vi har forsøkt så objektivt som mulig å gjengi informantenes synspunkter, inneholder kapitlene 7 og 8 Statskonsults vurderinger og anbefalinger.

2 Om Politidirektoratet

2.1 Et nytt direktorat og en gammel etat

Politidirektoratet ble opprettet 01.01.2001 etter at Stortinget sluttet seg til forslagene som ble fremmet i Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen). Formålet med opprettelsen av Politidirektoratet var å styrke den sentrale ledelse av politiet og møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen. Det ble særlig lagt vekt på at direktoratet gjennom en effektiv etatsstyring skal bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse. Politidirektoratet skal videre ha en sentral rolle i innsatsen mot internasjonal og organisert kriminalitet.

Direktoratsbegrepet er ikke entydig og det kan diskuteres hvilke kriterier som må være oppfylt for at en statlig virksomhet kan kalles et direktorat.¹ Et direktorat er et statlig forvaltningsorgan som er direkte underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet. Det har vanligvis hele landet som virkefelt og er tillagt sentrale administrative og faglige oppgaver – også myndighetsutøvelse – gjennom lov og/eller regelverk.

28 av til sammen om lag 60 norske direktorater er tillagt ansvar for å styre og administrere etater, herunder ansvar for å utvikle og modernisere det ytre apparatet som en viktig oppgave. Disse direktoratene skiller seg fra andre direktorater ved at deres viktigste oppgaver er knyttet til å lede og koordinere det ytre apparatet på en slik måte at hele etaten tilføres en merverdi. De er på mange måter stabsorgan. POD tilhører ”etsatslederkategorien”. Direktoratet kan best karakteriseres som en forvaltningsenhet som leder og koordinerer virksomheten i en myndighetsutøvende og tjenesteytende etat.

Opprettelsen av POD bygger på prinsippet om at norsk politi skal være en desentralisert etat. Direktoratet er underlagt Justisdepartementet og statsråden har instruksjonsmulighet og adgang til omgjøring av vedtak fattet av POD. I Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) blir direktoratets oppgaver oppsummert slik:

- 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 krisehåndteringsapparatet.

¹ Jf. Statskonsult-notat: 2002:6 *Modernisering av den norske departement-direktoratsmodellen*

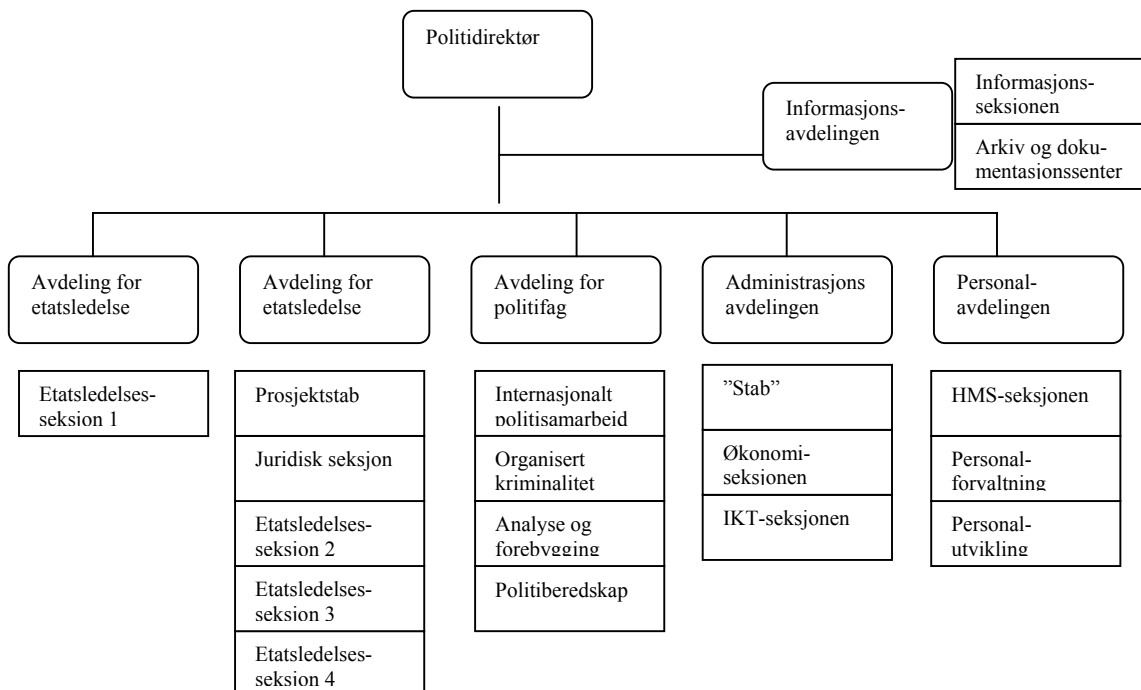
- POD skal foreta analyser, drive metodeutvikling (utenfor påtalemyndighetens fagområde), kartlegge og evaluere politiets operative virksomhet. Ta initiativ til større regionale og nasjonale aksjoner, basert på blant annet statistisk materiale og kriminaletterretning.
- PODs operative funksjoner skal 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 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.

Inntil direktoratet ble opprettet lå den sentrale ledelse av norsk politi i Politiavdelingen (PIA) i Justisdepartementet. Ved opprettelsen av POD ble både oppgaver og ansatte overført fra PIA til POD. I tillegg ble direktoratet i stor grad bemannet med personer med erfaring fra politi- og lensmannsetaten.

2.2 Organisering

Politidirektoratet har 120 stillinger, men har også anledning til å innbeordre ansatte fra politi- og lensmannsetaten. Per oktober 2003 var det, i tillegg til de 120 faste årsverkene, 20 prosjektmedarbeidere (innbeordrede eller korttids engasjerte) i POD.

Figur1 : Politidirektoratets organisasjon



Direktoratet ledes av politidirektøren. Direktoratet består videre av fem avdelinger som igjen er delt inn i seksjoner. POD har tre assisterende politidirektører: Lederen av henholdsvis Avdeling for etatsledelse og Avdeling for politifag samt en seksjonsleder i Avdeling for etatsledelse. Toppledergruppen består av politidirektøren, de tre assisterende politidirektørene og de tre avdelingsdirektørene.

JD fastsatte organisasjonsstrukturen ved opprettelsen. Etter en viss tid ble imidlertid én fagavdeling nedlagt (avdeling for politifag besto av juridisk seksjon, beredskapsseksjonen og politifagseksjonen), mens en ny Avdeling for politifag ble opprettet av det som tidligere var Avdeling for organisert kriminalitet.

3 Mål og prioriteringer

I forkant av opprettelsen av POD ble det formulert mål og definert sentrale oppgaver for det nye direktoratet, jmf. Ot.prp. nr. 7 (1999–2000). Under dette punktet presenteres funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen relatert til måloppnåelse og ivaretagelse av sentrale oppgaver.

3.1 Relativt stor enighet om hvilke mål som er nådd

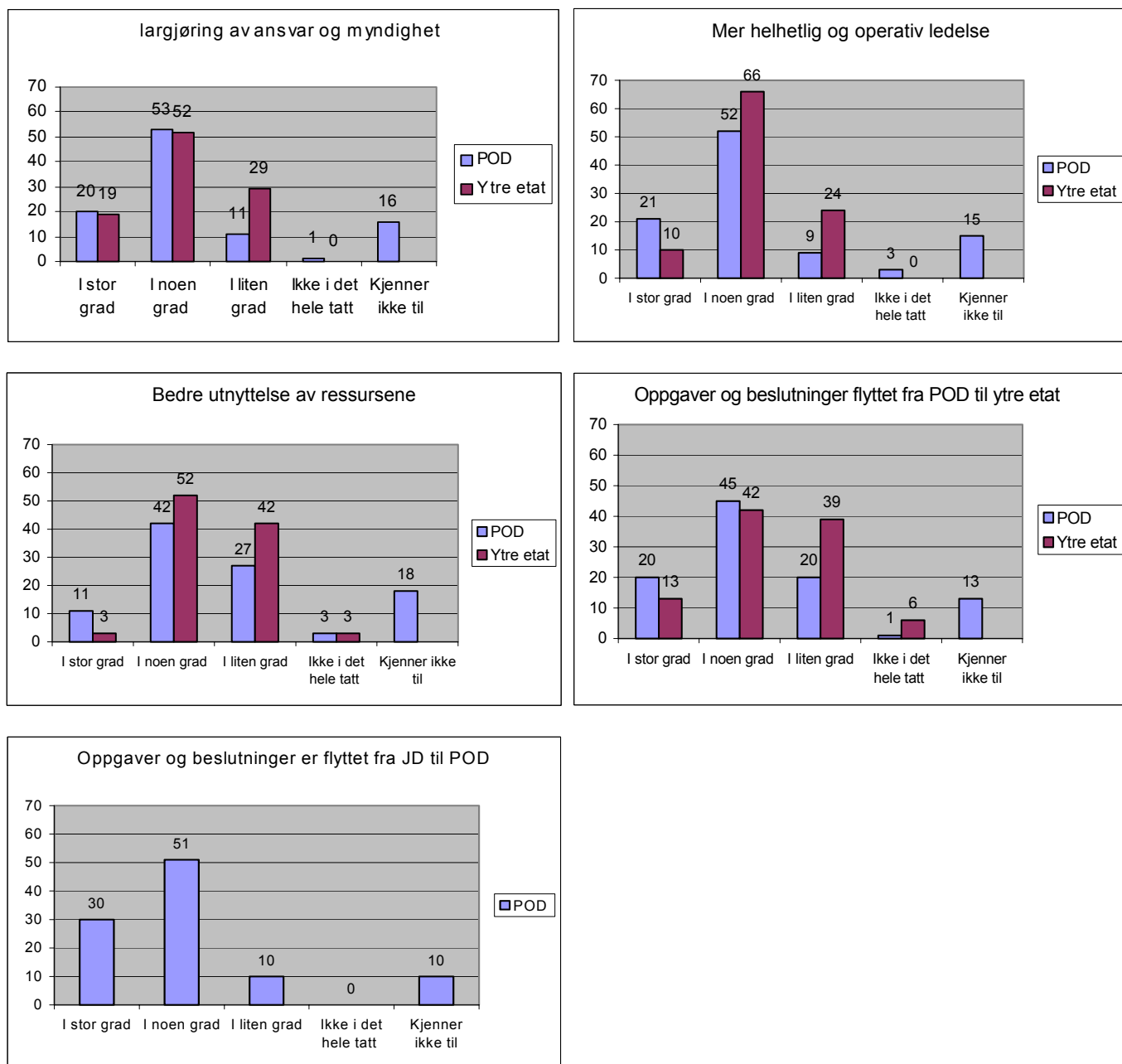
Hovedinntrykket fra intervjuer og spørreskjemaundersøkelsen er at både POD selv og ytre etat mener at direktoratet er på rett vei når det gjelder oppnåelse av målene som var satt i Ot.prp. nr. 7. I spørreskjemaene både til ytre etat og til de ansatte i POD ba vi om synspunkter på i hvilken grad POD har nådd noen av de sentrale målene med opprettelsen av direktoratet. Som figur 2 viser, er hovedtendensen lik i ytre etat og i POD på disse områdene. De ansatte i POD er gjennomgående noe mer fornøyde med PODs måloppnåelse enn det ytre etat er.

Dataene fra ytre etat og POD er ikke helt sammenlignbare. Internt i POD ga vi de ansatte svaralternativet ”kjenner ikke til”, og dette er brukt i relativt stor grad. Eksempelvis har hele 18 prosent av de som har besvart spørreskjemaet ingen formening om opprettelsen av POD har gitt en bedre utnyttelse av ressursene. Dette kan dels forklares med at det kan være nyansatte og ansatte som ikke kommer fra JD eller politietaten og som derfor ikke kjenner til hvordan det var før. Andre mener kanskje at dette er områder de ikke har kompetanse til å uttale seg på.

Mange respondenter mener at opprettelsen av POD i stor eller noen grad har bidratt til en klargjøring av ansvar og myndighet mellom departementet, POD og ytre etat. Det samme gjelder for målet om en mer helhetlig og operativ ledelse av politi- og lensmannsetaten. I intervjuene fremholder enkelte at POD har lyktes med å få til en enhetlig ledelse av norsk politi. Andre hevder at direktoratet sliter med å markere hvor ledelsen av norsk politi sitter, og at POD heller ikke opptreer enhetlig utad. Det er et klart flertall av respondentene i POD (dette spørsmålet ble kun stilt til ansatte i POD) som mener at oppgaver og beslutninger i stor eller i noen grad er flyttet fra JD til POD. Dette samsvarer med inntrykket fra intervjuene.

Respondentene er mer kritiske til om POD har bidratt til en bedre utnyttelse av ressursene. 45 prosent av respondentene i ytre etat oppgir at POD i liten grad eller ikke i det hele tatt har bidratt til dette. En like stor andel mener at POD i liten grad eller ikke i det hele tatt har bidratt til at oppgaver og beslutninger er flyttet fra POD til ytre etat. På begge disse områdene er ytre etat klart mer kritiske enn de ansatte i POD.

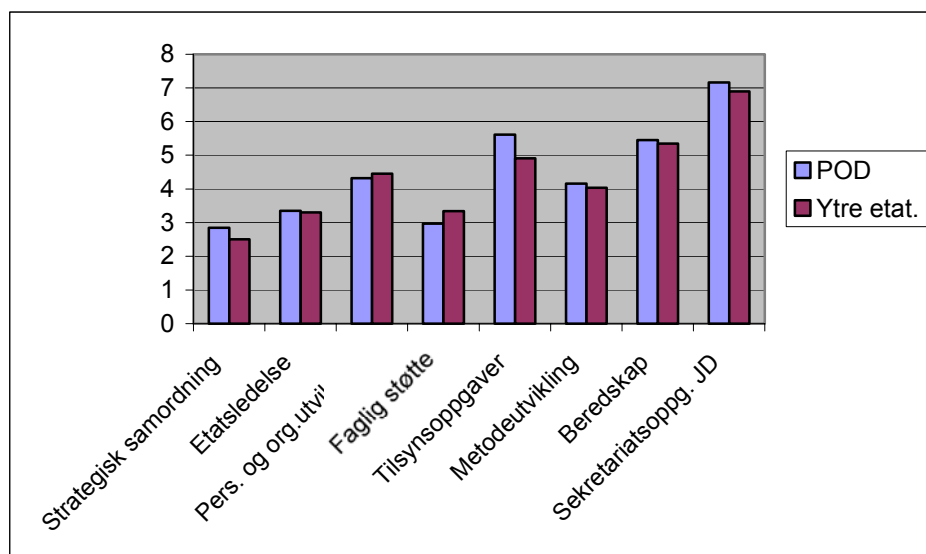
Figur 2: Synspunkter på i hvilken grad POD har oppnådd ulike mål (tall i prosent)



3.2 Enighet om oppgaveprioritering, men ulike oppfatninger om ivaretagelse

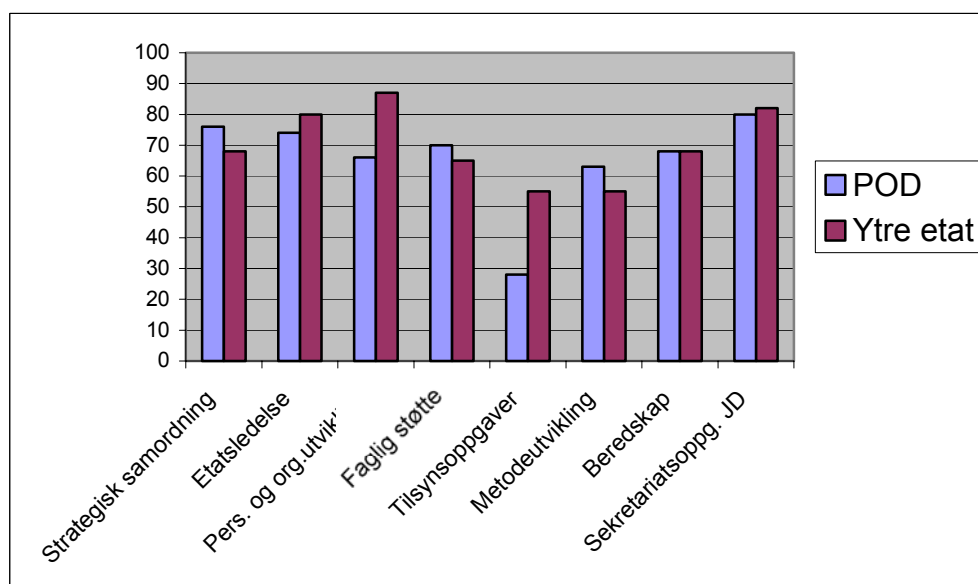
I spørreundersøkelsen ba vi respondentene – både fra POD og fra ytre etat – rangere i alt åtte oppgaver som i hovedtrekk samsvarer med de ti første kulepunktene i oppsummeringen av det nye Politidirektoratets oppgaver, jamfør punkt 2.1 (Ot.prp. nr. 7 (1999–2000)). De fem siste kulepunktene (pluss det sjuende) dreier seg først og fremst om PODs koordinerende og operative oppgaver. PODs sekretariatsrolle er ikke eksplisitt omtalt i oppsummeringen over PODs viktigste oppgaver. PODs ivaretagelse av disse oppgavene utdypes mer i kapittel 4-6 og drøftes i kapittel 7.

Figur 3: Rangering av oppgaver i POD og i ytre etat beregnet som veide gjennomsnitt



Det er svært god overensstemmelse mellom prioriteringene internt i POD og blant politimestrene og sjefene for særorganene. Strategisk og operativ samordning av politi- og lensmannsetaten er den viktigste oppgaven, dernest kommer faglig støtte og veiledning og styring av ytre etat. Sekretariatsoppgaver for JD bør ifølge respondentene være den minst viktige oppgaven.

Figur 4: Prosentandel som synes POD ivaretar ulike oppgaver i stor eller i noen grad.



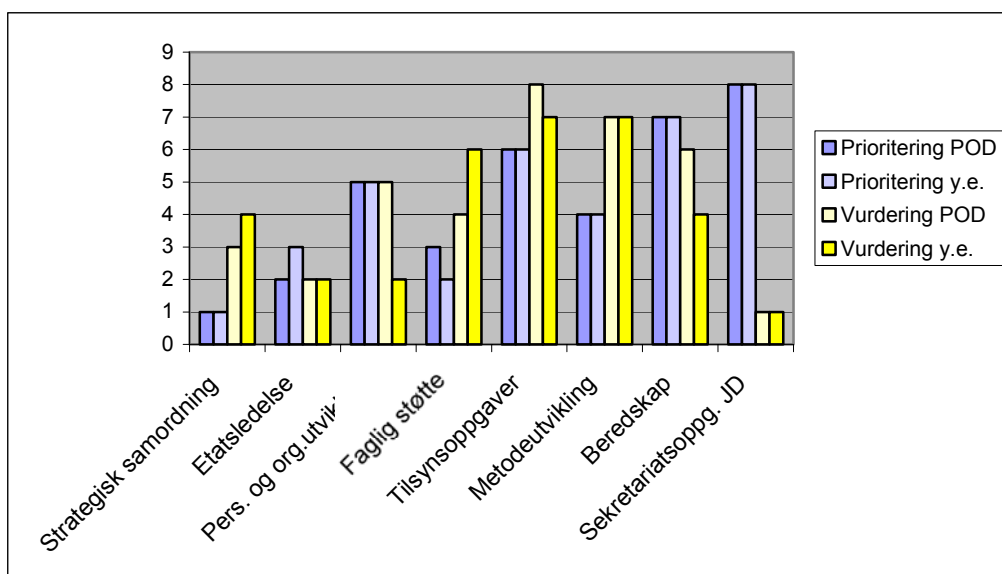
Når det gjelder synspunkter på ivaretagelse av de samme oppgavene, ser vi av figur 4 at det fremdeles er stor grad av overensstemmelse i vurderingene. Det er imidlertid noe ulike vurderinger når det gjelder personal- og organisasjonsutvikling og ivaretagelse av tilsynsoppgaver overfor etaten.

Hvis vi bare ser på prosentandelene som synes POD ivaretar dette i stor grad, endres utslagene noe. Her er forskjellene størst når det gjelder PODs ivare-

takelse av sekretariatsrollen og den faglige støtte- og veiledningsfunksjonen overfor ytre etat. Mer enn halvparten av respondentene fra POD mener at sekretariatsoppgaver for JD ivaretas i stor grad mot en fjerdedel i ytre etat. Kun én respondent fra ytre etat mener POD i stor grad ivaretar oppgaven med å gi ytre etat faglig støtte og veiledning, mens en femtedel av respondentene fra POD mener dette ivaretas i stor grad.

Det er også interessant å se prioriteringene og vurderingene av i hvilken grad POD ivaretar disse oppgavene i sammenheng. Figur 5 viser rangeringen av oppgaver (to venstre søyler) sammen med respondentenes vurdering av hvordan POD ivaretar de samme oppgavene (to høyre søyler). På noen av oppgaveområdet er det relativt store sprik mellom hvor viktige oppgavene vurderes å være og vurderingen av i hvilken grad POD ivaretar de samme oppgavene.

Figur 5: Sammenstilling av rangering av ulike oppgavers viktighet (to venstre søyler) og rangering av i hvilken grad POD ivaretar de samme oppgavene (to høyre søyler). Rangeringene er basert på gjennomsnitt av respondentenes vurderinger.



Strategisk og operativ samordning av politietaten

Strategisk og operativ styring gis høyest prioritet både i ytre etat og blant respondentene i POD. Ytre etat er noe mer kritiske til PODs ivaretagelse av denne oppgaven enn det respondentene internt i POD er. Sekretariatsoppgaver for JD og en stor mengde egne initiativ fra POD oppgis som mulige årsaker til at POD ikke helt har maktet å innta den strategiske rollen direktoratet var tiltenkt. Det trekkes også frem at den politiske styringen – både fra Stortinget og fra departementet ofte er på et detaljeringsnivå som gjør det vanskelig å ”heve blikket” og få til tilstrekkelig overordnet og strategisk styring.

Etatsledelse

Henholdsvis 26 og 29 prosent av respondentene i POD og ytre etat rangerer ledelse av ytre etat som den viktigste oppgaven. 61 prosent av respondentene både i POD og i ytre etat rangerer ledelse av ytre etat som en av de tre viktigste oppgavene. 28 prosent i POD synes direktoratet ivaretar denne oppgaven i stor

grad mens 46 prosent mener den ivaretas i noen grad. I ytre etat synes 16 prosent at etatsledelse ivaretas i stor grad, mens 52 prosent sier den ivaretas i noen grad, jf. figur 5.

Vi har grunn til å tro at respondentene oppfatter innholdet i denne oppgaven noe forskjellig. Noen tolker det vidt – etatsledelse omfatter all samhandling mellom POD og ytre etat. Andre tolker det mer snevert – etatsledelse er den dialogen og samhandlingen som finner sted mellom PODs Avdeling for etatsledelse og ytre etat. I intervjuene har vi forsøkt å tydeliggjøre skillet mellom disse forståelsene av begrepene. Hovedinntrykket er at de fleste mener at en strategisk og overordnet ledelse og samordning av etaten er PODs viktigste oppgave.

Personal- og organisasjonsutvikling

Personal- og organisasjonsutvikling rangeres som den femte viktigste oppgaven. Her spriker eksterne og interne vurderinger – ytre etat synes denne oppgaven ivaretas svært bra, mens POD selv mener andre oppgaver ivaretas bedre. I intervjuene utdypes dette noe. Mye av aktiviteten innenfor personal- og organisasjonsutvikling knyttes til politireformen, lederutviklingsprogrammet og til det å høyne kompetansen i distriktene. Selv om ytre etat synes dette ivaretas bra, gis det også uttrykk for at dette egentlig er noe de etter hvert har / vil få kompetanse på og derfor selv kan ivareta innenfor egen organisasjon.

Personal- og organisasjonsutvikling omfatter alt fra å initiere og følge opp ledelsesutviklingssystemer i etaten til forhandlinger om avtaleverket. Både prioritering og vurdering av ivaretagelse vil derfor avhenge av stillingskategori og plassering i etaten.

Faglig støtte og veiledning

Faglig støtte og veiledning gis høy prioritet både av ytre etat og av ansatte i POD. Dette er en oppgave et flertall mener POD ivaretar i noen grad, samtidig som 36% av respondentene i ytre etat mener at denne oppgaven ivaretas i liten grad. På dette området er det altså et stort sprik mellom prioritering og faktisk ivaretagelse.

Særorganene prioriterer denne oppgaven lavere enn politidistriktene og synes heller ikke den ivaretas i noen særlig grad. Gjennom intervjuer og kommentarer til spørreskjemaet fremkommer det at dette til dels har sammenheng med at særorganene i stor grad opplever selv å sitte på spisskompetansen på sitt område, og at de i mindre grad enn politidistriktene etterspør veiledning fra POD.

Tilsynsoppgaver

Tilsynsoppgaver er lavt prioritert. Dette er også en oppgave som respondentene mener ivaretas i svært liten grad. Det er klart flere i ytre etat enn i POD som mener at denne oppgaven ivaretas i stor eller i noen grad. Det er også mange i POD som oppgir at de ”ikke kjenner til” i hvilken grad POD ivaretar denne oppgaven. En arbeidsgruppe har nylig levert en rapport om tilsynsfunksjonen, der bl.a. forholdet mellom etatsledelse og tilsyn blir vurdert og foreslått fulgt opp gjennom bl.a. opprettelse av en egen tilsynsenhet.

Metodeutvikling

Når det gjelder metodeutvikling er POD og ytre etat enige både om at denne oppgaven er den fjerde viktigste oppgaven og at den ikke ivaretas godt nok. Ytre etat er imidlertid klart mer kritiske enn de ansatte i POD til i hvilken grad denne oppgaven ivaretas i dag. Særorganene prioriterer denne oppgaven lavere enn politidistriktene og synes heller ikke den ivaretas i noen særlig grad. Dette har – som for faglig støtte og veiledning – til dels sammenheng med at særorganene i stor grad selv mener de ivaretar metodeutviklingen på eget område. I POD er det mange som oppgir at de ikke kjenner til hvorvidt denne oppgaven ivaretas. På dette området har vi også et inntrykk av at det er noe ulikt hva respondentene og informantene legger i begrepet metodeutvikling.

Beredskap

Beredskap er ikke en høyt prioritert oppgave verken for ytre etat eller for respondentene i POD. To tredeler av respondentene både i POD og i ytre etat mener at denne oppgaven ivaretas rimelig godt (ivaretas i stor/noen grad). Den resterende tredelen i ytre etat mener beredskap ivaretas i liten grad. Den resterende tredelen i POD kjenner ikke til hvordan oppgaven ivaretas.

Sekretariatsoppgaver for JD

Både POD og ytre etat rangerer sekretariatsoppgaver for JD som den minst viktige av de åtte oppgavetyperne. Likevel er dette en oppgave både POD selv og ytre etat mener POD ivaretar i stor grad. Dette bildet stemmer godt med det inntrykket som gis gjennom intervjuene. Mange av informantene i POD opplever at sekretariatsoppgaver for JD tar en stor del av tiden (jmfør også kapittel 5).

4 Organisering, ledelse og arbeidsmiljø

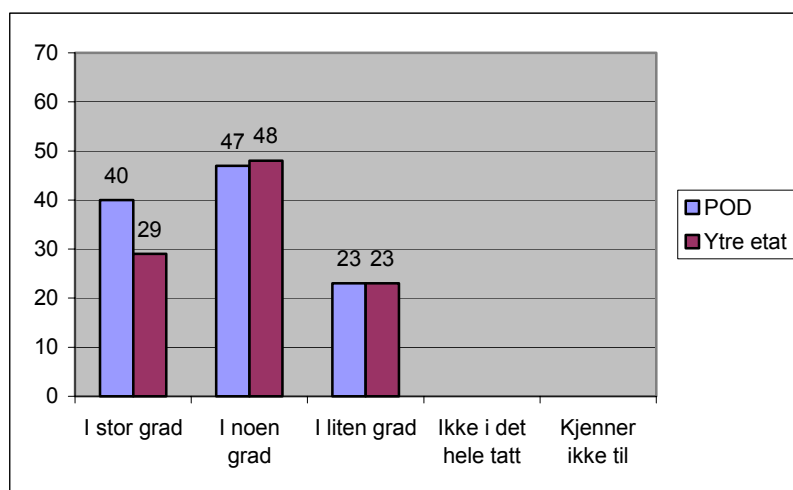
I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene og spørreundersøkelsen knyttet til direktoratets indre liv. Det omhandler først og fremst organisering, ledelse og arbeidsformer.

4.1 God tilgjengelighet, men ulike synspunkter på direktoratets kompetanse

Både i intervjuene og i spørreskjemaene har vi spurt politimestrene/sjefer for særorganene og de ansatte i POD om i hvilken grad direktoratet lever opp til sin egen serviceerklæring. I serviceerklæringen heter det: ”Vi ønsker å fremstå som tilgjengelige, nyskapende, effektive og enhetlige, og med høy faglig kompetanse på alle nivåer.”

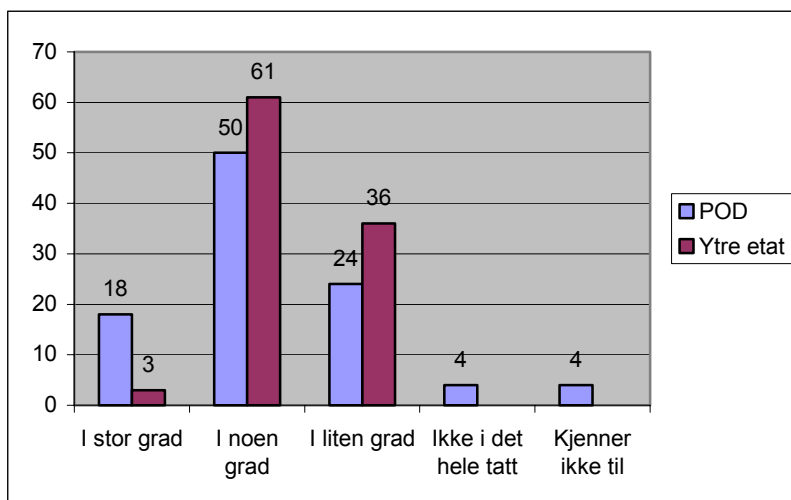
Også på dette området er det stor likhet mellom synspunktene til de ansatte i POD og politimestrene/sjefene for særorganene. De ansatte i POD er gjennomgående noe mer fornøyde med egen virksomhet enn det informantene fra ytre etat er. Ser vi på svarene fra spørreskjemaene blir dette tydelig.

Figur 6: Respons på spørsmålet ”I hvilken grad er POD tilgjengelige?” (prosent)



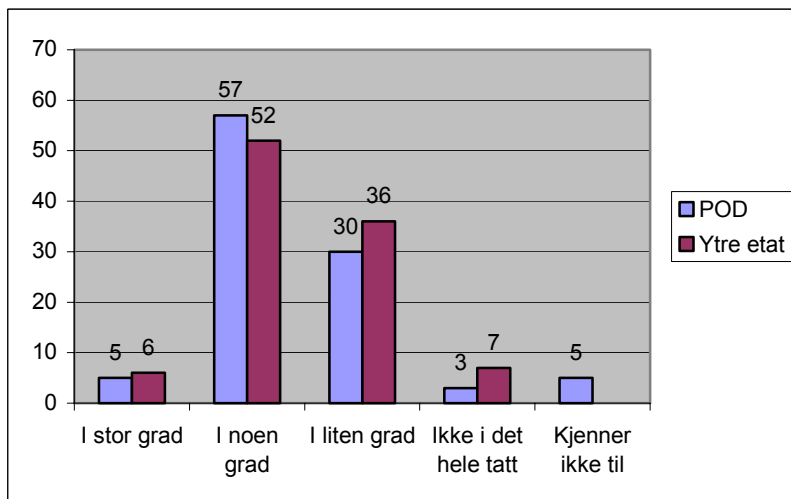
Hovedtendensen fra spørreundersøkelsen er forbausende lik for ytre etat og POD når det gjelder direktoratets tilgjengelighet (figur 6). Et klart flertall i begge grupper opplever at POD i stor eller i noen grad er tilgjengelige. De ansatte i POD mener at de stort sett er tilgjengelige, men de er klar over at enkelte er vanskelige å få tak i. Informantene i ytre etat gir uttrykk for at tilgjengelighet er svært personavhengig. Mens enkelte er lette å få i tale, er andre så å si umulige å få tak i. Helt konkret er det mange både i POD og ute som peker på at politimestrene i Avdeling for etatsledelse er mye på reiser.

Figur 7: Respons på spørsmålet "I hvilken grad er POD nyskapende?" (prosent)



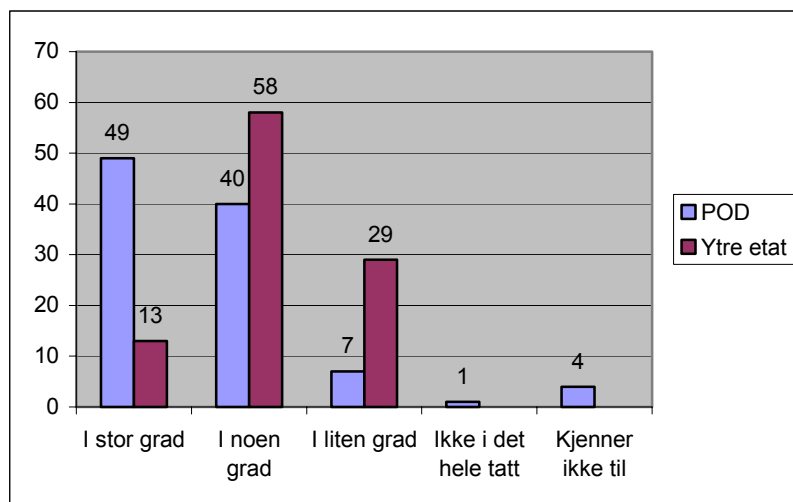
Ser vi på spørsmålet om hvorvidt POD er nyskapende, er hovedtendensen fremdeles at det er sammenfallende vurderinger mellom respondenter fra henholdsvis ytre etat og POD. Respondentene i ytre etat er imidlertid noe mindre positive enn respondentene i POD. Det er få som mener at POD i *stor grad* er nyskapende, og det er også noen som oppgir at POD ikke er nyskapende i det hele tatt. Mange i POD gir imidlertid uttrykk for at de opplever organisasjonen som nyskapende. De viser i den forbindelse til de handlingsplanene som POD har utviklet samt til personalområdet.

Figur 8: Respons på spørsmålet "I hvilken grad er POD effektive og enhetlige?" (prosent)



Et flertall, både i ytre etat og internt i POD, mener direktoratet i noen grad er effektive og enhetlige, selv om det er svært få som mener at POD er effektive og enhetlige i stor grad. I intervjuene i POD formulerer mange det som følger: "vi produserer i hvert fall veldig mye". Samtidig stilles det spørsmål ved hvorvidt stor produksjon nødvendigvis er det samme som stor effektivitet.

Figur 9 : Respons på spørsmålet ”I hvilken grad har POD høy faglig kompetanse?” (prosent)



Det største avviket mellom respondentene i ytre etat og respondentene i POD finner vi når det gjelder synet på PODs kompetanse. Mens informantene i POD gjennomgående mener at direktoratet har en høy faglig kompetanse, er denne andelen klart lavere blant informantene i ytre etat, selv om det også her er et klart flertall som mener POD i stor eller i noen grad har høy faglig kompetanse. Blant informantene i ytre etat er det flere som peker på at kompetansen i POD er ujevn.

4.2 Avstand mellom ledelsen og avdelingene

I POD er politidirektøren og hennes ledergruppe alle plassert i toppetasjen i direktoratet. Hensikten med plasseringen har vært å bygge et lederteam og sikre en helhetlig ledelse av direktoratet. Toppledergruppen har daglige morgenmøter for å oppdatere hverandre om viktige saker.

De ansatte i direktoratet er gjennomgående kritiske til at ledergruppen sitter samlet i 8. etasje. Svært mange hevder at terskelen for å gå opp til 8. etasje er stor, og de fleste ser lite til ledelsen. Som tabell 1 viser, er et flertall av respondentene uenige i at en fysisk samlet toppledergruppe bidrar til en mer enhetlig ledelse. Det gis uttrykk for at avdelingsleder bør være plassert sammen med avdelingen. Eller som en uttrykker det i en kommentar til spørreskjemaet: ”Vi har gode og dyktige avdelingsledere, men vi vil også ha deres tid og fokus”.

Toppledergruppen oppleves som svært utadrettet og med fokus primært rettet mot ytre etat. Selv om de fleste gir uttrykk for at dette er viktig og i tråd med PODs prioriteringer, så er det likevel flere som ønsker en mer tilstedeværende avdelingsleder. ”Det er vanskelig å få kontakt med ledelsen” er en kommentar i et spørreskjema. Politidirektøren oppleves også som lite synlig internt i organisasjonen.

Både gjennom intervjuer og spørreskjema kommer det også frem at avdelingslederne fremstår mer som stab for direktøren enn som ledere av avdelingene. De fleste av informantene i POD oppgir å identifisere seg med *seksjon* snarere enn *avdeling*. Vel halvparten av de som har besvart spørreskjemaet, er helt eller

delvis uenige i at avdelingslederen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte, jf. tabell 1. Her er det imidlertid forskjeller mellom avdelingene; i Personalavdelingen gir de ansatte i hovedsak uttrykk for at ledelsen er tilstedeværende, mens et klart flertall av de ansatte i Administrasjonsavdelingen og Avdeling for etatsledelse er uenige i denne påstanden.

Tabell 1: Respons på ulike påstander knyttet til ledelse (prosent)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til	N
Avdelingslederen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte	19	27	37	15	1	73
Ledelsen i min avdeling delegerer beslutningsmyndighet i stor grad	27	30	23	18	3	74
Det at toppledergruppen har kontorer samlet bidrar til en mer enhetlig ledelse	11	21	25	30	13	75
Direktoratets toppledergruppe opptrer enhetlig	12	33	36	11	12	73

Ledergruppen selv ser både fordeler og ulemper med plasseringen. Plasseringen er vanskelig i forhold til synlighet og tilgjengelighet for avdelingen, men den gir en fordel i forhold til å få en samlet ledelse og god samordning. Flere informanter i POD stiller imidlertid spørsmål ved om ledelsen faktisk får til god samordning ved å være fysisk plassert i samme etasje. Ledelsen på sin side gir uttrykk for at det å plassere avdelingsledere nær egen avdeling ikke er den eneste løsningen på behovet for økt oppfølging. Det dreier seg vel så mye om at medarbeidere både får og tar ansvar for egne arbeidsoppgaver.

På spørsmål om hvordan ledergruppen fungerer, gir mange ansatte i POD uttrykk for at dette er et tema de vet lite om. Ledelsen oppleves som fjern, og det er få som har noen formening om hva som diskuteres i ledermøtene selv om referatene legges ut på intranett. I spørreskjemaene er det mange som har kommentarer knyttet til ledelse og hvordan ledergruppen samhandler. ”Det forekommer meg at toppledelsen ikke kommuniserer godt nok seg i mellom. Dette sildrer ned i organisasjonen og skaper problemer med samarbeidet/kommunikasjonen” er én kommentar. Enkelte i ledergruppen selv forteller at det blir for mye saksbehandling i ledermøtene og for lite tid til strategi og analyse. Det blir for liten tid til prinsipielle saker og for mye ren administrasjon.

Både i intervjuer og i kommentarer til spørreskjemaet er det flere som gir uttrykk for at politidirektøren ikke delegerer beslutningsmyndighet tilstrekkelig. På ulike måter gis det uttrykk for at det bare er hun som oppleves å ha reell beslutningsmyndighet. Samtidig viser spørreskjemaundersøkelsen at et flertall opplever at ledelsen i egen avdeling delegerer beslutningsmyndighet i stor grad. Dette kan tyde på at enkelte opplever topplederen som mer detaljorientert enn ledere på avdelings- og seksjonsnivå.

Politidirektøren derimot understreker at selv om hun ønsker å ta del i behandlingen av prinsipielle saker og saker som skal til justisministeren eller til Stortinget, så er beslutningsmyndighet i stor grad delegert. Hun har i praksis svært få saker til avgjørelse – anslagsvis seks til åtte saker per måned.

4.3 Godt kollegialt arbeidsmiljø, men stort og ulikt fordelt arbeidspress

Like etter opprettelsen av POD slet direktoratet med arbeidsmiljøet –synliggjort bl.a. gjennom et relativt høyt sykefravær. Mange relaterer dette til direktoratets håndtering av de mange ansatte som ble overført fra JD. Direktoratets ledelse la vekt på at POD skulle være noe helt annet enn JD. Selv om dette ble oppfattet som en riktig og nødvendig retning, opplevde mange ansatte det som at alt det de tidligere hadde gjort, ikke lenger ble verdsatt. Direktoratet har siden den tid ”gått seg til”, og sykefraværet ligger nå svært lavt.

Gjennom intervjuene fremkommer det at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i POD. ”Seksjonen fungerer godt. Det er veldig bra arbeidsmiljø i seksjonen og i avdelingen” er det en som uttaler.

Resultatene fra spørreundersøkelsen nyanserer bildet noe. 92 prosent (69 av 75) sier seg helt eller delvis enige i at det kollegiale arbeidsmiljøet i POD er godt. Av disse er det 60 prosent som er helt enige i påstanden, mens 32 prosent er delvis enige. Mest fornøyde er de ansatte i Avdeling for etatsledelse, Avdeling for politifag og Personalavdelingen, mens de ansatte i Administrasjonsavdelingen og Informasjonsavdelingen er noe mindre fornøyde med arbeidsmiljøet.

Et flertall av de som har besvart spørreskjemaet opplever at arbeidspresset er ulikt fordelt i avdelingen (73 prosent er helt eller delvis enige i dette). Det er små forskjeller mellom avdelingene på dette området, men en noe større andel av respondentene i Etatsledelse og Informasjonsavdelingen sier seg helt enige i at arbeidspresset er ulikt fordelt. I forlengelsen av dette er det samtidig interessant å merke seg at et klart flertall av respondentene (77 prosent) oppgir at det er en god fordeling av interessante arbeidsoppgaver i egen avdeling. Personalavdelingen og Avdeling for politifag synes mest fornøyde.

36 prosent (27 av 74) sier seg helt eller delvis enige i at de ikke får brukt sin kompetanse godt nok i sin nåværende jobb. Også på dette området er det forskjeller mellom avdelingene: Personalavdelingen skiller seg igjen ut ved at hele 93 % av de ansatte sier seg helt eller delvis uenige i at de ikke får brukt sin kompetanse, mens det tilsvarende tallet for Avdeling for etatsledelse og Administrasjonsavdelingen er henholdsvis 53 og 44 prosent.

Tabell 2: Respons på spørsmålet ”I hvilken grad styres arbeidsdagen din av . . .”? (prosent):

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Kjenner ikke til	N
Deg selv	46	43	11			74
Din nærmeste leder	16	69	13	1		75
Direktoratets prioriteringer	36	40	16	5	3	75
Henvendelser fra ytre etat	11	57	26	7		74
Forespørsler fra JD	13	36	37	13		75
Media	8	12	43	36	1	75

I spørreskjemaet spør vi om hva som styrer arbeidsdagen til den enkelte. Som tabell 2 viser, synes det helt klart at et flertall opplever at de selv styrer arbeidsdagen sin. Også direktoratets prioriteringer og nærmeste leder styrer arbeidsdagen for mange. Henvendelser fra ytre etat og forespørsler fra JD er viktig, men på langt nær så styrende som de tre tidligere nevnte forhold. Media oppleves i liten grad som styrende – det er bare noen ansatte i Informasjonsavdelingen, Politifag og Etatsledelse som mener det motsatte.

4.4 Byråkratisk departementskultur møter operativ politikultur

De i POD som har besvart spørreskjemaet, utgjør tre like store grupper med (erfarings)bakgrunn fra henholdsvis Justisdepartementet, Politietaten eller ”annet”. Ved opprettelsen av direktoratet ble mange ansatte overført fra departementet. Etter snart tre års drift består direktoratet i dag av ansatte med ulik utdanningsbakgrunn og ulik arbeidserfaring, selv om hovedtyngden bakgrunnsmessig har sin tilknytning til sektoren. Enkelte har både politifaglig utdanning og juridisk embetseksamen.

I vår evaluering hadde vi en hypotese om at POD pga. rekruttering både fra en byråkratisk departementskultur og en operativ politikultur ville være preget av visse kulturmotsetninger. Dette har langt på vei vist seg *ikke* å holde stikk. Tvert i mot gir de fleste informantene i POD uttrykk for at det er fint med en ”blandet” kultur, og at dette ikke ses på som en ulempe. Samtidig gis det uttrykk for at det i starten var vanskelig for mange av de som ble overført fra JD å bli konfrontert med at ”nå skal alt gjøres annerledes enn slik det ble gjort i PIA”.

Selv om det er en gjennomgående positiv holdning til den ”blandete” kulturen i POD, er det ifølge mange informanter forskjell – både i anseelse og lønn – mellom de *med* uniform og de *uten* uniform. Enkelte – uten uniform – gir uttrykk for at en slik forskjellsbehandling ikke alltid oppleves rettferdig, og at direktoratet har en utfordring i forhold til lønns- og personalpolitikken internt.

Store deler av direktoratet har levd sitt liv ”innenfor etaten” og har gjerne vært ansatt både i JD og i politiet før de begynte i POD. Dette preger naturlig nok kulturen i POD, noe som bl.a. gir seg utslag i en møtekultur som er mer ”operativ” enn det som er vanlig i norsk forvaltning. I praksis innebærer det at toppledelsen har et kort møte hver morgen – i tillegg til ledermøte én gang i uken. Denne praksisen med morgenmøter gjelder også på avdelingsnivå (i Avdeling for politifag og Avdeling for etatsledelse), der avdelingsleder har møte med seksjonslederne rett etter møtet i topplergruppen. Denne formen for orientering (og til dels saksbehandling) har vært ønsket av direktoratet som et alternativ til den departementale måten å arbeide på med å skrive notater som sendes tjenestevei.

4.5 Uklarheter i organiseringen av direktoratet

Mange informanter i POD har synspunkter på organiseringen av direktoratet. Det gjelder særlig Avdeling for etatsledelses forhold til de øvrige avdelingene i POD, og da særlig Avdeling for Politifag og Administrasjonsavdelingen. Enkelte av informantene fra ytre etat har også synspunkter på PODs organisering, og da primært når det gjelder forholdet mellom Avdeling for etatsledelse og Avdeling for politifag (eller Org-krim som de sier).

Informantene i POD er opptatt av at grensene mellom hva som er Avdeling for etatsledelses ansvar og hva som er de øvrige avdelingenes ansvar er uklare når det gjelder styringen av ytre etat. Mer enn halvparten av respondentene i POD har daglig telefonisk kontakt med ytre etat. Vel en tredel kommuniserer daglig med ytre etat via e-post. Knappt en tredel deltar ukentlig på møter med ytre etat.

Hovedprinsippet er at Avdeling for etatsledelse skal være trakten inn og ut av POD, og i den formelle dialogen fungerer dette greit. Informanter utenfor Avdeling for etatsledelse peker på at det er tungvint alltid å gå om denne avdelingen når de skal ha kontakt med ytre etat. Videre at de ikke er sikre på om og hvordan dette formidles videre til ytre ledd. Teamene er ikke oppdatert nok eller prioriterer ikke saksområdet sterkt nok. Etatsledelse på sin side opplever at alle har styringsbehov og interesser overfor ytre etat og at det fort blir ”overload”.

Det er delte meninger internt i POD om i hvilke tilfeller andre avdelinger kan ha direkte kontakt med ytre etat. Det er også ulike synspunkter på når og på hvilken måte Avdeling for etatsledelse bør trekke på kompetansen i andre deler av direktoratet.

Dette siste temaet synes å ha blitt satt på spissen når det gjelder økonomi-kompetansen i Avdeling for etatsledelse. Avdelingen har knyttet til seg egne økonomirådgivere, mens Administrasjonsavdelingen har den øvrige økonomikompetansen i POD. Fra ett hold blir det hevdet at det er viktig at etatsledelsesteamene besitter økonomikompetanse, mens det fra et annet hold hevdes at økonomikompetansen bør ligge i Administrasjonsavdelingen og at økonomene kan bidra inn i etatsledelsesteamene på samme måte som ansatte på personalfeltet gjør det.

Tabell 3: Respons på påstander knyttet til organisering av POD (prosent)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til	N
Direktoratet har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur	5	29	55	11		75
Det er for mange ledernivåer i direktoratet	18	24	26	31	1	72
Organiseringen av min avdeling er hensiktsmessig sett i forhold til de oppgavene som skal løses	19	33	36	11		72

Som tabell 3 viser, mener et flertall av respondentene at POD ikke har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur. Tyngden av svarene fordeler seg på *delvis enig* og *delvis uenig*. Dette tyder på at de fleste ikke er fornøyde med

organiseringen, men at de heller ikke avviser den helt. Intervjuene bekrefter at selv om mange ikke er fornøyde med organiseringen, er det svært få som har klare formeninger om hvordan organiseringen kunne gjøres bedre.

Når det gjelder den vertikale organiseringen av direktoratet, viser spørreundersøkelsen at det er et lite flertall som mener at det ikke er for mange ledernivåer i POD. Intervjuene viser også at antall ledernivåer stort sett ikke oppleves som noe stort problem. Mange peker imidlertid på at avdelingsdirektørene fungerer mer som stab for direktøren enn som ledere av avdelingene. Informanter både i POD og i ytre etat stiller spørsmål om stillingene som assisterende politidirektør bør opprettholdes. Mange vil heller ha én fast stedfortreder.

Ansatte i POD er noe mer positive til organiseringen av egen avdeling. Her er det et knapt flertall (52 prosent) som er helt eller delvis enige i at organiseringen av egen avdeling er hensiktsmessig sett i forhold til oppgavene som skal løses.

4.6 Lite fokus på arbeidsformer og effektivitet

POD har en hierarkisk organisasjonsstruktur, og det gis uttrykk for at det på mange områder er lite samarbeid på tvers av avdelingsgrensene. Samtidig får vi inntrykk av at direktoratet benytter seg av arbeidsgrupper og prosjektgrupper på tvers av avdelinger og seksjoner på enkelte områder.

Som tabell 4 viser, er et flertall av de som har besvart spørreskjemaet uenige i at arbeidsformene i POD er godt tilpasset oppgavene som skal løses. Det er også et flertall som i større grad ønsker å arbeide i prosjekter og grupper på tvers av avdelingene.

Spørreskjemaundersøkelsen synes også å bekrefte inntrykket fra intervjuene om at det er seksjonen og eventuelt avdelingen som er den viktige enheten i direktoratet. Over halvparten av de som har besvart skjemaet, oppgir at de ikke vet nok om hva de andre avdelingene i POD gjør. Her er det imidlertid forskjeller mellom avdelingene: Informasjonsavdelingen peker seg ut ved at et klart flertall sier seg helt enige i påstanden. Dette skyldes antakelig at de som informasjonsmedarbeidere opplever et stort behov for å kjenne til hva som rører seg i POD, og at Informasjonsavdelingen er den avdelingen med klart høyest andel ansatte som kommer til stillingen i POD fra andre virksomheter enn JD og politietaten.

Tabell 4: Respons på påstander om arbeidsformer og bruk av kompetanse i POD (prosent)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til	N
Arbeidsformene i POD er godt tilpasset oppgavene som skal løses	8	31	48	11		75
Jeg ønsker i større grad enn i dag å arbeide i prosjekter og grupper på tvers av avdelinger	32	34	23	8	3	74
Jeg vet ikke nok om hva de andre avdelingene i POD gjør	23	33	28	16		75
POD klarer i liten grad å utnytte ressurser og kompetanse i organisasjonen på en effektiv måte	14	32	37	14	4	74

POD klarer i liten grad å utnytte ressurser og kompetanse i organisasjonen på en effektiv måte: Nesten halvparten av de som er har besvart spørreskjemaet sier seg helt eller delvis enige i denne påstanden. Også på dette spørsmålet ligger tyngden av svarene på midtalternativene. Ifølge informantene har det vært lite diskusjon om omfordeling av ressurser mellom avdelingene etter at POD ble opprettet. Flere gir uttrykk for at det nå er behov for en diskusjon om ressursfordelingen internt.

5 Forholdet til Justisdepartementet

Forholdet til JD har vært et sentralt tema i evalueringen. I dette kapitlet presenterer vi funnene fra intervjuene og spørreundersøkelsen relatert til styringsdialogen mellom JD og POD, den løpende kontakten mellom virksomhetene og ytre etats synspunkter på forholdet mellom departement og direktorat.

5.1 God tone i styringsdialogen, men ikke tilstrekkelig strategisk fokus

Det er lagt opp til en formell struktur på styringsdialogen mellom Politiavdelingen (PIA) og POD med faste styringsmøter tre ganger i året med involvering i forbindelse med utarbeidelse av tildelingsbrev og tilbakemelding på årsrapporter. Det avholdes dessuten jevnlig felles møter mellom PIA, Politidirektøren og Riksadvokaten.

Generelt gir både PODs ledelse og ledelsen i PIA uttrykk for at det er en god tone i styringsdialogen. Likevel opplever ledelsen i POD at det er en lang vei å gå når det gjelder å avklare rollene til JD og POD, selv om det også synes å være enighet om at man er ”på rett vei”. Det hevdes f.eks. at ”JD er mindre detaljstyrende nå enn tidligere”, og at POD lykkes litt bedre hvert år med å få færre detaljer inn i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrev. Fra departementets side gis det uttrykk for at selv om tonen er god i styringsdialogen, så har begge parter av og til liten vilje til å ta opp vanskelige saker. ”Vi ender ofte opp med å ta de små, dagsaktuelle sakene, ikke de strategiske”, er et utsagn som betegner dette. Det er for lite diskusjon om målformuleringer selv om mange erkjenner behovet for å sette gode mål også på de vanskelig målbare områdene av politiets arbeid.

Både ledelsen i POD og ledelsen i PIA er positive til at det er etablert et samarbeidsforum der departementets og direktoratets roller diskuteres. ”Det blir bedre og bedre” sier en informant i JD. Samtidig pekes det på at begge parter er for lite orientert mot utvikling i styringsdialogen. Ifølge en informant skyldes dette at PIA ikke ønsker å ta konflikter og at POD ikke ønsker diskusjon fordi resultatet kan medføre mindre frihet for direktoratet.

I PIA pekes det også på at POD ikke tar styringssignaler raskt nok, POD bør i større grad forstå at politiske prioriteringer er viktige. Slik sett opplever ikke alltid PIA POD som en god nok støttespiller for JD. Likeledes gir informanter både i POD og i ytre etat uttrykk for at direktoratet ikke greier å være offensive nok i forholdet til JD. POD har ikke gode nok analyser og dermed klarer de ikke å komme med gode nok innspill til departementet.

5.2 Opplevelse av detaljstyring av POD

POD opplever at JD prinsipielt er enige i at POD skal rammestyre etaten. I praksis kommer likevel mange henvendelser på enkeltsaker. Enkelte infor-

manter i POD gir også uttrykk for at noen saksbehandlere i JD ikke synes å være enige i prinsippene for hvordan POD skal styres. I departementet understrekes det at det er uheldig dersom enkelte ansatte i PIA er mer opptatt av å vise at de er i en overordnet posisjon enn å få til god styring, men også at god samhandling mellom departement og direktorat krever raushet fra begge parter.

JD har stor forståelse for at POD opplever at de brukes for mye av JD og styres for mye på enkeltsaker. Direktoratet skal ha en distanse til politisk ledelse i departementet, men skal samtidig være en støttespiller for politisk ledelse og iverksette politiske vedtak. Informantene i PIA er klar over at de styrer POD detaljert på en rekke områder. Samtidig peker de på at dette er en del av den politiske og mediestyrt virkelighet, og at POD må lære seg å leve med dette.

Fra PODs ståsted oppleves forholdet til JD av mange som krevende. ”Vi blir nedrent av JD”, er det en som uttaler. Stadige henvendelser fra departementet om enkeltsaker og stor detaljeringsgrad i tildelingsbrevet oppleves av mange som frustrerende. Det hevdes at POD ikke får satt av nok tid og ressurser til å gjennomføre andre prioriterte oppgaver, bl.a. hevdes det at dette går ut over PODs evne til å lede ytre etat.

Forholdet til JD oppleves nok som mest anstrengende for direktoratets ledelse, som ser helheten i JDs kontakt med direktoratet. Andre ansatte gir i ulik grad uttrykk for at kontakten med departementet oppleves som plagsom. Enkelte har mye kontakt med JD og mener at departementet selv i større grad burde håndtert en rekke saker. Andre har så og si aldri kontakt med departementet, og enkelte har kontakt uten at dette oppleves som negativt. ”Jeg har noe uformell og direkte kontakt med JD, men det fungerer greit og det er ikke så mye at det går ut over øvrige arbeidsoppgaver” er det én som uttaler. En annen gir uttrykk for å ha god kontakt med JD, at forholdet er enkelt og at det fungerer godt fra sak til sak.

POD har ikke tidsregistrering og har derfor ikke oversikt over hvor mye ressurser de faktisk bruker på henvendelser fra JD. Spørreskjemaundersøkelsen bekrefter imidlertid inntrykket fra intervjuene om at de ansatte i POD i ulik grad får henvendelser fra JD. På spørsmålet om i hvilken grad forespørsler fra JD styrer arbeidsdagen til den enkelte, oppgir om lag halvparten at dette skjer i stor eller noen grad. Mens et klart flertall både i Etatsledelse og Politifag oppgir at forespørsler fra JD styrer arbeidsdagen i stor eller i noen grad, er det et like klart flertall i de øvrige tre avdelingene som oppgir det motsatte (se også tabell 2 i kapittel 4).

I spørreundersøkelsen sier et klart flertall seg helt eller delvis enige i at JD detaljstyrer POD i stor grad, jf. tabell 4. Hovedtyngden (41 prosent) oppgir at de er delvis enig i denne påstanden. Hele 16 prosent svarer at de ikke kjenner til hvorvidt JD detaljstyrer, hvorav de fleste er ansatt i Informasjonsavdelingen. For øvrig opplever de ansatte i Politifag og Etatsledelse i størst grad JD som detaljstyrer, mens de ansatte i Personal i klart mindre grad opplever dette.

Tabell 4 : Respons på påstander om PODs forhold til JD (prosent)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til	N
JD detaljstyrer POD i stor grad	24	41	14	5	16	74
Ledelsen i POD håndterer forholdet til JD på en god måte	20	45	11	1	23	75

Mange berømmer politidirektørens rolle i forholdet til JD og mener hun har vært dyktig til å sette grenser for JD. Som én uttrykte det: ”Uten Killengreen hadde styringen vært enda strammere”. Spørreskjemaundersøkelsen støtter inntrykket fra intervjuene. Et klart flertall er helt eller delvis enige i at ledelsen i POD håndterer forholdet til JD på en god måte. Av de som er helt eller delvis uenige i påstanden er alle unntatt én ansatt i Avdeling for politifag eller Avdeling for etatsledelse. Igjen skiller de ansatte i Informasjonsavdelingen seg ut ved at over halvparten av de som har svart i denne avdelingen oppgir svaralternativet ”kjenner ikke til” på dette spørsmålet.

5.3 Forståelse i ytre etat for PODs vanskelige rolle

Ytre etat synes å være inneforstått med at POD har en vanskelig rolle å ivareta i forhold til departementet. ”Vi ser at JD driver POD til vanvidd” er et utsagn som er betegnende. Også informantene i ytre etat er klare over at mye av detaljstyringen av POD skyldes politisk ledelses store engasjement og forholdet til Stortinget og media. Samtidig hevdes det at det ikke bare er politisk ledelse som er årsak til at ”Politiavdelingen springer som noen tullinger”, men at det også skyldes forhold ved systemet, og at departementet ikke har klart å rendyrke sin rolle.

Ytre etat opplever også JDs detaljstyring på kroppen. Dette skjer både gjennom et detaljert tildelingsbrev til POD som viderefremmes til ytre etat og i forbindelse med enkeltsaker. I mange tilfeller der JD henvender seg til POD for opplysninger, må POD ta kontakt med ytre etat for å få den informasjonen de trenger.

Det er svært lite direkte kontakt mellom JD og ytre etat uten at POD er informert. Her synes det som både POD og departementet har lyktes med å finne sine roller. I intervjuene med representanter for ytre etat fikk vi entydig svar om at slik direkte kontakt så og si ikke forekommer. ”Vi innser betydningen av at alle saker skal gå via POD”. Samtidig gir enkelte informanter i POD uttrykk for at JD fremdeles oppfører seg som om de har et direkte ansvar for noen av særorganene. Dette gjelder særlig Økokrim.

Selv om ytre etat i stor grad gir uttrykk for forståelse for PODs situasjon i forhold til JD, uttrykker flere respondenter ønske om at POD og politidirektøren i større grad skal fungere som talsmann for etaten, og i mindre grad fungere som sekretariat for JD. Disse synspunktene er kjent i direktoratet der de opplever å få kritikk fra ytre etat for sin sekretariatsrolle for JD.

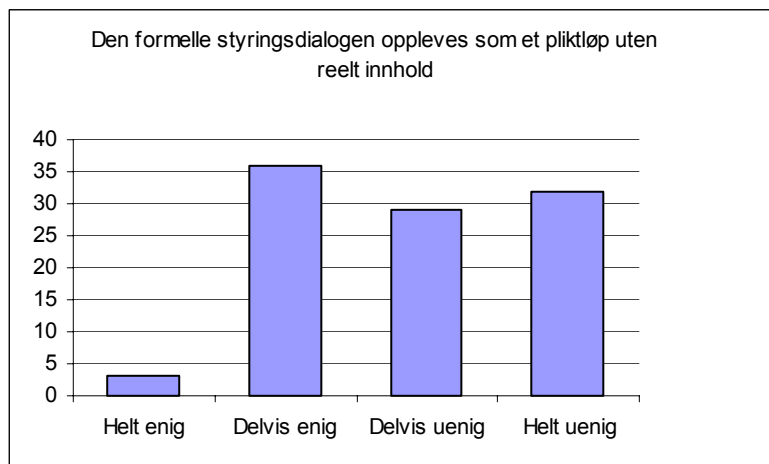
6 Forholdet til ytre etat

POD har ansvaret for styringen av politi- og lensmannsetaten. Store deler av direktoratet er involvert i denne styringen enten det dreier seg om de formelle styringsmøtene, utarbeidelse av styringsdokumenter, faglig veiledning eller den daglige dialogen med ytre etat. I dette kapitlet presenterer vi funnene fra undersøkelsen som spesielt berører dette forholdet.

6.1 Formell styringsdialog kan bli for ”teknisk”

Hvis vi med styring av ytre etat primært tenker på den formelle styringsdialogen (nedfelt gjennom disposisjonsskriv, drøftingsmøter og kontakten mellom etatsledelsesteam og ytre etat), oppgir 65 prosent av respondentene fra ytre etat at dette er den viktigste styringsarenaen. De resterende 35 prosent rangerer den formelle styringsdialogen som nummer to eller tre. I kommentarene understrekes det av mange at dette området har hatt en svært positiv utvikling etter at POD overtok ansvaret.

Figur 10: Ytre etats respons på påstand om den formelle styringsdialogen



Vel en tredel av respondentene er likevel helt eller delvis enig i en påstand om at den formelle styringsdialogen oppleves som et pliktløp uten reelt innhold; jf. figur 10. Dette utdypes noe i kommentarene til spørreskjemaet og i intervjuene. Ifølge informantene fungerer den strukturerte styringsdialog greit, men drøftingsmøtene får ofte et ”teknisk” preg og har et for ”orienterende” preg. Det stilles spørsmål ved om det er her de viktige beslutningene fattes, og det hevdes at den egentlige styringen ikke skjer på drøftingsmøtene / i den formelle styringsdialogen, men gjennom den faglige styringen som i hovedsak utøves av Avdeling for politifag. Dette synliggjøres også i spørreundersøkelsen i POD, der de ansatte i Avdeling for politifag oppgir å ha vel så hyppig kontakt med ytre etat som de ansatte i Etatsledelse har.

39 prosent av respondentene i ytre etat er helt enig i en påstand om at kommunikasjonen med POD oppleves som god og hensiktsmessig. 42 prosent er delvis enig i en slik påstand.

Informantene i ytre etat synes gjennomgående det er positivt at politisjefmøter er oppprioritert i den senere tid. Ifølge flere av informantene har politisjefmøtene hatt en positiv utvikling. På ulike måter kommer det imidlertid frem synspunkter på at politisjefmøtene i liten grad oppleves som en arena for diskusjon og meningsutveksling – det blir ofte for mye enveiskjøring/monolog. Politisjefmøtene handler for mye om lagorganisering, mål og orienteringsspørsmål, og for lite om ytelsesproblematikk. Politimestrene og sjefene for særorganene ønsker i større grad å bli invitert til å komme med strategiinnspill overfor JD, og de ønsker å bistå POD slik at etaten etter hvert kommer mer i forkant overfor politisk ledelse. Politisjefmøtene kan være en arena for denne type diskusjoner. Noen ønsker at det åpnes for grundigere diskusjon av færre, mer strategisk viktige politifaglige temaer.

Fra direktoratets side pekes det på at det kun er ett av seks politisjefmøter som er monologmøte, og det er budsjettmøtet der statsråden og Riksadvokaten har innlegg. I øvrige møter har det vært en utvikling mot stadig større grad av temamøter med diskusjoner i grupper og i plenum. Lederutviklingsprogrammet er også et viktig forum for debatt om strategi og diskusjoner om gjennomføring av politireformen.

Enkelte informanter fra ytre etat gir imidlertid også uttrykk for at de fleste sjefene vanligvis er tilbakeholdne med å ta opp kontroversielle saker eller delta på diskusjoner. Én av informantene stiller spørsmål ved om åremålstillinger virker for disiplinerende og ”skremmer” politimestere og sjefer til taushet. Ledelsen i POD opplever på sin side at politimestrene stort sett er frittalende.

Ytre etat er generelt misfornøyd med manglende åpenhet omkring budsjettfordeling og budsjettprosess. Her er det ifølge informantene ønskelig at det i mye større grad åpnes for innsyn bl.a. i hvordan rammen fordeles. Ledelsen i POD peker på at det har vært en utvikling med stadig større åpenhet om budsjetttildelingen, og at de har fått gode tilbakemeldinger fra ytre etat om budsjetttildelingen for 2004.²

Det stilles også spørsmål ved om etaten måles på og rapporterer på de rette tingene. I hvor stor grad gir dagens rapportering grunnlag for å styre etaten – finne ut hva etaten der ute har behov for? Ifølge noen av informantene blir det for mye fokus på kriminalstatistikk, saksbehandlingstider o.l. og for lite diskusjon av hva som skal til for at befolkningen skal oppleve at de bor i et trygt samfunn.

6.2 Delegering av fullmakter til ytre etat godt i gang

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at opprettelsen av POD har medført en mer reell mål- og rammestyring av politidistriktene og at den direkte styringen fra politisk ledelse / JD av politidistrikter og særorganer for en stor del er borte. POD har lyktes med å delegerer fullmakter ut og har drevet ”voksenopplæring” overfor politidistriktene i mål- og rammestyring (det er ikke lenger mulig å dra til departementet å be om 7 000 kroner til en ny PC). Flere peker også på at

² Budsjetttildelingen for 2004 ble foretatt etter at vi hadde gjennomført intervjuer i ytre etat

POD har lyktes med å få et nærere og mer aktivt forhold til ytre etat enn det JD hadde, og at etatsledelsen har blitt tydeligere. Linjene er kortere og arbeidsstilen mindre byråkratisk.

Direktoratet legger stor vekt på mål- og rammestyring og ønsker å overføre fullmakter og oppgaver til ytre etat i stor grad. På enkelte områder har de også ønsket å gå lenger i delegering enn det departementet har ønsket. Det er også om lag 40 prosent av respondentene i POD som sier seg helt eller delvis enig i at direktoratet ikke har kommet langt nok i forhold til å delegere oppgaver til ytre etat. Dette synspunktet gjør seg mest gjeldende i Avdeling for politifag.

Politidistriktene opplever at de i prinsippet har tilstrekkelig handlingsrom og fullmakter til å lede politidistriktet på en god måte. Samtidig opplever mange at knappe ressursrammer gjør det vanskelig å utnytte fullmaktene.

I forlengelsen av dette stilles det også spørsmål ved hvor mye POD faktisk styrer i forhold til ytre etat. En relativt detaljorientert og handlekraftig politisk ledelse gjør at mye er prioritert. Det hevdes at mange av de vanskelige valgene og den faktiske prioriteringen i praksis overlates til den enkelte politimester ute. Flere gir uttrykk for at de ønsker færre og mer reelle prioriteringer. Det stilles også spørsmål ved om alt er like viktig for alle politidistrikter. Er trafficking et stort problem i Sogn og Fjordane?

POD har i ulik grad greid å være i forkant, men personal- og organisasjonsutvikling er et eksempel på et område der mange av informantene både internt og i ytre etat opplever at POD har lyktes i å være innovative. Samtidig er dette også et område der deler av ytre etat mener kontrollkulturen fra departementstiden fortsatt råder på enkelte områder. Eksempelvis stilles spørsmål ved hvor nødvendig det er å sende protokoller fra bl.a. AMU-møter til POD.

Personalavdelingen har også ansvaret for sentrale forhandlinger. Mange informanter fra ytre etat trekker frem fjorårets lønnsoppgjør (2002) og prosessen i etterkant av dette som svært lite tilfredsstillende. Her opplevde informantene at de ikke fikk klargjørende svar fra POD om resultatet og konsekvensene av forhandlingene.

6.3 Særorganene mer kritiske til POD enn politidistriktene

Særorganene er gjennomgående mer misfornøyd med POD og PODs styring av ytre etat enn politidistriktene. Det fremkommer særlig i spørreskjemaundersøkelsen. Når det gjelder PODs ivaretagelse av ulike oppgaver (jf. figur 9), ligger særorganenes vurdering konsekvent lavere enn politidistriktenes. Det er særlig markert i forhold til metodeutvikling og faglig støtte og veiledning.

I kommentarene til spørreskjemaet pekes det på at det er gråsoner mellom PODs og særorganenes ansvarsområder, noe som i noen tilfeller har resultert i revirtenkning og ”rivalisering” mellom POD og særorganene. Særorganene er bl.a. misfornøyd med at POD ikke utnytter spisskompetansen i særorganene

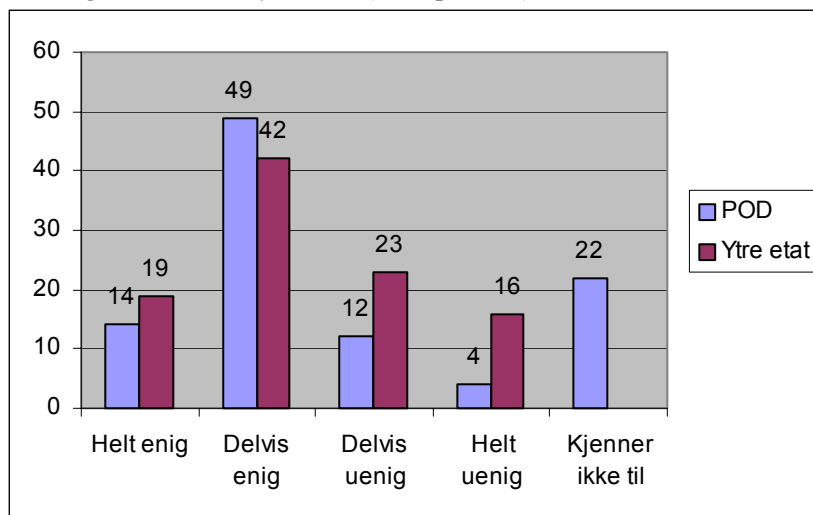
bedre, bl.a. ved å delegere ut flere oppgaver knyttet til metodeutvikling og også oppgaver av mer operativ karakter. Både særorganene og POD viser til Ot.prp. nr. 7 som referanse for sitt standpunkt.

Informanter i POD peker på at selv om forholdet til særorganene rent formelt er klart, så kan det til tider oppstå uenighet om roller. Dette forsterkes av at de opplever at enkelte særorganer fortsatt ønsker å være direkte styrt av JD. Når det gjelder metodeutvikling, legger PODs ledelse til grunn at POD skal ta initiativ og styre metodeutviklingen, mens særorganene og distriktene skal gjennomføre selve metodeutviklingen. På dette området opplever direktoratet at særorganene ikke alltid ønsker å bli styrt, dvs. at de ikke ønsker å følge de prioriteringene som POD legger til grunn.

6.4 Én port ut og én port inn – vanskelig å praktisere

Prinsippet om én port ut og én port inn i POD har vært viktig for direktoratet for å samordne kontakten med ytre etat. Fra flere informanter i ytre etat gis det også uttrykk for at dette prinsippet var viktig, og at det er greit å forholde seg til eget etatsledelsesteam. Både internt i POD og i ytre etat gis det likevel uttrykk for at prinsippet om én port ut og én port inn i POD i praksis ikke fungerer slik man tenkte før POD ble opprettet. Ifølge informantene er det ulike årsaker til dette.

Figur 11: Respons på påstand om at det ofte kommer ukoordinerte utspill fra avdelingene i POD til ytre etat. (tall i prosent).



Nær to tredeler både internt i POD (63 prosent) og blant sjefene i ytre etat (61 prosent) er helt eller delvis enig i en påstand om at det ofte kommer ukoordinerte utspill fra POD til ytre etat. Om lag en tredel av respondentene i POD mener interne rutiner knyttet til styringen av ytre etat er rimelig hensiktsmessige og at de samarbeider godt internt når det gjelder styringen av ytre etat.

At det blir mye styring – for mye i perioder – bekreftes av informanter fra ytre ledd. De mener også å ha merket en forskyvning av tyngdepunktet over tid – fra etatsledelsesdelen til den politifaglige delen. Ifølge informantene ute har dette flere årsaker. Dels henger det sammen med manglende fullmakter og myndig-

het på etatsledelsesnivå, dels sammen med kompetansen i etatsledelsesteamene, og dels henger det sammen med at mange både i JD/PIA og i POD ønsker å styre ytre etat på det politifaglige og i noen tilfeller på det operative – ”vi må drive med det vi har forutsetninger for å drive med”. Dette har også med kompetanse og erfaringsbakgrunn å gjøre.

Sett utenfra er myndighet og fullmakter i POD for lite delegert – etatsstyringsteamene har ikke tilstrekkelig med fullmakter, og for mye må løftes opp. Ifølge informantene dreier dette seg først og fremst om beslutningsfullmakt, ikke om tittel eller organisatorisk plassering. Spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene i POD viser på sin side at mange opplever at politimestrene kun vil snakke med politidirektøren uansett hvilke fullmakter som er delegert, og at dette oppleves problematisk.

Fra ytre etat stilles det også spørsmål ved etatsstyringsteamenes kompetanse og erfaringsbakgrunn. Det understrekes imidlertid at uansett hvor god kompetanse enkeltpersoner har, skal det godt gjøres at etatsledelsesteamene kan dekke hele spennet i samhandlingen og dialogen mellom POD og ytre etat. Enkelte informanter i ytre etat mener også at teamene burde ledes av politimestere med politimestererfaring. Videre pekes det på at den geografiske rekrutteringen er skjev. POD har for mange ansatte med bakgrunn fra Oslo og omegn. Dette medfører at kompetanse og forståelse for de ulike distriktenes forskjellighet og spesielle utfordringer ikke alltid er godt nok til stede.

Når det gjelder geografisk bakgrunn pekes det for øvrig også på at det er lett å falle for fristelsen til å ”styre” mer på det eller de politidistriktene man kjenner godt og kanskje selv har arbeidet i inntil få år tilbake. Oslo politidistrikt er særlig utsatt i så måte.

7 Analyse og vurderinger

I de foregående kapitlene har vi presentert funnene i evalueringen. I dette kapitlet vil vi drøfte og vurdere funnene knyttet til PODs mål og prioriteringer, ledelse, organisering og arbeidsmiljø, forholdet til Justisdepartementet og forholdet til ytre etat. Vurderingene må også ses i lys av at POD har ivaretatt et stort ansvar for gjennomføring av politireformen samtidig som direktoratet skulle opprettes.

7.1 Mål og prioriteringer

7.1.1 Godt i gang med å nå målene for opprettelsen

Viktige mål for opprettelsen av POD var klargjøring av ansvar og myndighet, mer helhetlig og operativ ledelse, bedre utnyttelse av ressursene og delegering av ansvar og myndighet – fra JD til POD og fra POD til ytre etat. Kartleggingen tyder på at direktoratet har kommet godt i gang i forhold til disse målene. På alle områdene svarer et flertall av informantene at POD i stor eller i noen grad har nådd målene. Dette understrekes også av entydig positiv vurdering fra alle parter når det gjelder spørsmålet om opprettelsen av POD har vært riktig.

Vårt inntrykk fra både spørreundersøkelsene og intervjuene er at POD har kommet kortest når det gjelder målet om en bedre utnyttelse av ressursene både i politietaten som helhet og internt i POD. I etaten som helhet henger dette nært sammen med fase to av politireformen og målet om gevinstrealisering. På dette området står direktoratet overfor en stor utfordring. Internt er det viktig å få på plass kostnadseffektive arbeidsformer og strukturer som ikke bare gir høy produktivitet, men som også bidrar til å gi hele etaten en merverdi utover det den ville hatt uten et eget direktorat.

7.1.2 ... men også behov for endret prioritering av oppgaver

I tidligere kapitler har vi presentert de vurderingene informantene har gjort med hensyn til hvilke oppgaver som bør ha høy prioritet i direktoratet. Funnene viser at det ikke på alle områder er samsvar mellom hvor viktig en oppgave vurderes og hvor godt den ivaretas. Dette gir etter, Statskonsults vurdering, et godt utgangspunkt for direktoratets ledelse til å velge strategi for den videre utvikling av POD. Det er også et utgangspunkt for en dialog både med departementet og ytre etat om *direktoratets* prioriteringer.

Strategisk og operativ samordning gis høyest prioritet både i ytre etat og blant respondentene i POD. Etter Statskonsults vurdering, er dette en oppgave som helt klart bør gis høyere oppmerksomhet i POD. Samtidig er dette en oppgave som både er omfattende og lite operasjonalisert. Ledergruppen bør trekke med resten av organisasjonen og ytre etat i arbeidet med å klargjøre hva som ligger i oppgaven, og fortsatt bruke politisjefmøter og ledersamlingene i utviklingen av etatens strategi.

Større vekt på utvikling av eller innhenting av strategisk kompetanse kan vurderes. En større satsing på strategi kan eventuelt også synliggjøres i organisasjonsmodellen.

Spriket mellom synspunktene på prioritering og faktisk ivaretagelse når det gjelder *faglig støtte og veiledning* tyder på at POD kan forbedre evnen til å fungere som faglig støttespiller for etaten. Etter Statskonsults vurdering, bør direktoratet videreutvikle sin rolle som formidler av god praksis og gode eksempler mellom politidistriktene. I dette arbeidet vil både intranett, politisjefmøter og andre samlinger mellom ulike faggrupper være viktige arenaer.

Styring av ytre etat ivaretas ifølge spørreundersøkelsene på et nivå som er i samsvar med prioriteringene. Samtidig er dette en oppgave som berører så å si alle deler av POD, og der informanter både i POD og i ytre etat ser behov for bedre samhandlingsrutiner. Etter Statskonsults vurdering, bør direktoratet vurdere endret organisering av etatsledelsesfunksjonen (se også punkt 7.2.1) og sikre hensiktsmessige interne samhandlingsrutiner på området.

Også når det gjelder *metodeutvikling* er det et avvik mellom respondentenes vurdering av oppgavens viktighet og deres vurdering av PODs ivaretagelse. På dette området synes det å være ulike oppfatninger om hvorvidt POD selv driver – og skal drive - metodeutvikling. . Metodeutvikling er åpenbart et område der det ikke bare er behov for økt innsats fra POD som initiativtaker og bestiller, men også avklaringer av ansvarsforhold og økt bevissthet om hva som ligger i begrepet.

Personal- og organisasjonsutvikling er prioritert omtrent ”midt på treet” i spørreundersøkelsene. Dette er imidlertid en oppgave som vurderes ivare tatt i relativt stor grad. Mye av dette er sannsynligvis knyttet til politireformen, lederutviklingsprogrammet og til å høyne kompetansen i distriktene. Med de utfordringene etaten står overfor i forbindelse med gjennomføringen av politireformen, er det etter vår vurdering viktig med et fortsatt høyt aktivitetsnivå på dette feltet. Likeledes er det viktig at lederutviklingsprogrammet bidrar til å styrke direktoratets strategiske initiativ. Direktoratet må også påregne et opplæringsansvar for distriktene som følge av økt delegering av fullmakter på personalområdet. Utfordringene for POD blir å øke innsatsen på andre områder samtidig som aktiviteten på personal- og organisasjonsutvikling fortsatt holdes høy.

Tilsynsoppgaver har antakelig et greit nivå i forhold til prioriteringene. Det er imidlertid et spørsmål om hva som ligger i tilsynsoppgaven. Tilsynsbegrepet benyttes vanligvis om tilfeller der det dreier seg om oppfølging av regel etterlevelse hos en uavhengig tredjepart.³ I PODs tilfelle er tilsynet rettet mot egen etat, og må regnes som det kontrollansvaret POD har som ledd i den ordinære oppfølgingen av ytre etat, jf. økonomiregelverket. Arbeidsgruppen som nylig har vurdert direktoratets tilsynsordning, bruker begrepet *tilsyn* og foreslår at det opprettes en uavhengig tilsynsenhet plassert i stab under politidirektøren. En slik enhet kan sammenlignes med de internrevisjons- eller

³ Statskonsult rapport 2002:12 (Be)Grep om tilsyn

controllerenhetene som finnes i enkelte direktorater og departementer.⁴ Etter Statskonsults vurdering, blir det viktig i oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport å vurdere hvordan en *tilsynsfunksjon* best kan integreres i den ordinære styringen av ytre etat. Et viktig spørsmål blir da hvorvidt det er behov for en egen tilsynsenhet. Utøvelsen av kontrollrollen må også ses i sammenheng med eventuelle behov som Riksadvokaten har.

Ifølge spørreundersøkelsene kan det synes som om *beredskap* ivaretas i noe større grad enn prioriteringen tilsier. Dette er en oppgave som vil variere i prioritet avhengig av de trusselvurderingene som til enhver tid gjøres, slik at aktivitet på et visst nivå bør opprettholdes.

Sekretariatsoppgaver for JD er den oppgaven som respondentene prioriterer lavest, men som de samtidig mener ivaretas i størst grad. Etter Statskonsults vurdering, er det vanskelig å se at dette er en klart presisert oppgave, jamfør Ot.prp. nr. 7 (1999–2000). Samtidig vil POD som direktorat nettopp representere det faglige kompetansemiljøet departementet har behov for å støtte seg til. Etter vår vurdering bør både JD og POD likevel drøfte hvorvidt en så aktiv sekretariatsrolle faktisk bidrar til å hindre at intensjonene med opprettelsen av POD realiseres. En omforent forståelse av denne rollen bør tilstrebes (se også punkt 7.3 for nærmere omtale av forholdet til JD).

7.2 Organisering, ledelse og arbeidsmiljø

7.2.1 Organiseringen fungerer ikke optimalt

Inntrykket fra spørreundersøkelsen og intervjuer er at POD både ønsker og etterspør organisatoriske endringer. Det kan være flere ulike grunner til å revurdere dagens organisasjonsmodell. For det første er det viktig å ha i mente at POD er en tre år ung organisasjon som i større eller mindre grad ”arvet” en organisasjonsmodell fra JD/PIA da direktoratet ble etablert. Dersom POD skal være noe annet enn gamle PIA, kan det være at dette bør markeres enda tydeligere gjennom organisasjonsstruktur.

For det andre kan det være at det som i utgangspunktet synes å være en hensiktsmessig organisasjonsstruktur, ikke fungerer like godt over tid. Én side av dette er at det er vanskelig å treffe blink første gang. En annen side kan være at en organisasjonsstruktur som fungerer rimelig bra i en oppstartsfase, kanskje fremstår som mindre velegnet når virksomheten kommer over i en mer normal driftsfase.

Det er også viktig å ha i mente at ikke alle hensyn og behov kan ivaretas og synliggjøres like godt gjennom organiseringen. *Innhold* og *prosess* (faktisk samhandling og kommunikasjon) er nesten alltid viktigere enn *form* (organisatoriske ”bokser”). Samtidig er organisasjonsstruktur en måte å synliggjøre og kommunisere hva som er viktig og hva som vektlegges i organisasjonen. Organisasjonsmodell bør derfor ideelt sett understøtte

⁴ Se også Statskonsult notat 1997:2 Resultat og kvalitet, rådgivning og kontroll. Om oppfølging og kontroll i departementene

virksomhetens viktigste prioriteringer og gjøre det enkelt å fremføre de viktige budskapene og gjennomføre de viktige prosessene.

PODs organisering ivaretar samordning av den formaliserte etatsledelsen
PODs organisasjonsmodell fremstår som effektiv på noen områder, mindre effektiv på andre. Dette gjelder særlig i forholdet til ytre etat. Det er en utfordring at nesten alle avdelinger og seksjoner både har samhandlingsbehov og utøver styring i forhold til ytre etat.

Uansett hvordan en virksomhet organiseres, vil det være behov for samordning på tvers av organisasjonsskille. Utfordringen vil være å velge organisering etter hvor samordningsbehovene er størst og slik at den samlede kompetansen utnyttes best mulig. Når ett av flere samordningsbehov vektlegges, bør det vurderes å etablere egne rutiner for å ivareta de andre samordningsbehovene.

POD har et stort samordningsbehov – mellom den faglige og den administrative styringen – og mellom den formaliserte styringsdialogen og den mer løpende politiske og saksorienterte styringen, og mellom den kortsiktige, løpende styringen og den mer strategisk, overordnede styringen. Samordningen mellom den faglige og administrative styringen ivaretas med dagens organisasjonsmodell i hovedsak gjennom etatsledelsesavdelingen. Utfordringene knyttet til denne organiseringen synes dels å være at andre avdelinger enn Etatsledelse har styringsinteresser og styringsbehov i forhold til ytre etat, dels at det ikke er etablert gode og effektive rutiner for hvordan samordningen på tvers av seksjoner og avdelinger skal skje. Det synes videre å være noen gråsoner når det gjelder de ulike seksjoners/avdelingers ansvarsområder. Samordningsoppgavene som ikke løses gjennom organiseringen, faller på toppledergruppen.

Styringslegitimiteten knyttet til politidirektøren – lite effektivt innenfor dagens organisasjonsmodell

For at styring skal ha tyngde og legitimitet, er det avgjørende både at den er tilfredsstillende forankret på toppnivå i den sentrale enheten/direktoratet og er akseptert i ytre etat. Alle aktører må kjenne og forstå rammebetingelsene og spillereglene for styringsrelasjonen.

POD har lagt opp til en styrings- og ledelsesmodell som sikrer en svært god forankring på toppnivå i direktoratet. Politidirektøren er en synlig og kjent leder for etaten. PODs organisasjonsmodell forutsetter på mange måter en delegering av beslutningsfullmakter nedover til utøvende styringsnivå/avdeling for at modellen skal virke effektivt. Det kan derfor synes som om beslutningsprosesser og saksgang ikke er tilstrekkelig effektivt organisert innenfor dagens organisasjonsmodell. Samtidig vil vi understreke at dette ikke er enkel oppgave så lenge det er et stort press fra politimestrene om å snakke med direktøren selv. Det bør kunne forventes at politimestrene i større grad enn i dag forholder seg til POD som organisasjon og i mindre grad til politidirektøren som person.

Store deler av POD er involvert i ledelsen av ytre etat og det er behov for endringer i organiseringen

Formålet med opprettelsen av POD var bl.a. ”... å styrke den sentrale ledelse av politiet og møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen”. Videre at

”...direktoratet gjennom en effektiv etatsstyring skal bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse”⁵. Ut fra dette kan det tolkes at ledelse og koordinering av politi- og lensmannsetaten er PODs viktigste oppgave. Dette bekreftes i den gjennomførte kartleggingen. Spørsmålet blir om PODs organisasjonsmodell gir et riktig bilde av at dette er direktoratets viktigste oppgave og satsningsområde.

I likhet med POD er ytre etat opptatt av enhetlig og samordnet ledelse – de ønsker én port ut og én port inn i POD. Spørsmålet er hvor effektiv en slik modell er i praksis. Det kan fort ende opp med en ”både-og”-modell.

Innenfor dagens organisering er etatsledelse synliggjort gjennom en egen avdeling bestående av fire seksjoner med ansvar for hver sine politidistrikter/særorganer.⁶ Fra ytre etat stilles det imidlertid spørsmål både ved organiseringen og kompetansen i teamene. Teamenes kompetanse blir lett for snever i forhold til ytre etats behov.

Selv om en viktig hensikt med opprettelsen av POD var å skape noe større avstand mellom direkte politisk styring og faktisk oppgaveutførelse, kjennetegnes styringsrelasjonen mellom POD og ytre etat fortsatt av både situasjonsbestemt og kontinuerlig politisk styring. En organisatorisk utfordring for POD og etaten som helhet er at mesteparten av den politiserte styringen kommer på siden av den formaliserte styringsdialogen med ytre etat. Den ”løpende politiske styringen”, om vi kan kalle den det, skjer fra andre organisatoriske deler av POD – enten direkte fra toppledelsen eller fra Avdeling for politifag. Her er også administrasjonsavdelingen inne fordi det er den avdelingen som sitter på og fordeler ”ekstramidler” til spesielle oppgaver.

I tillegg er det mye som taler for at noen av forutsetningene som lå til grunn da Avdeling for etatsledelse ble etablert, har forandret seg. Det kan argumenteres med at avdelingen har fått en mindre arbeidsbelastning over tid – i hvert fall så

⁵ Kilde: PODs hjemmeside

⁶ PODs organisasjonsmodell med en egen etatsstyringsavdeling, skiller seg fra de fleste andre direktorater med ytre ledd (f.eks. Rikstrygdeverket (RTV), Arbeidsdirektoratet, Vegdirektoratet). Disse etatene har i hovedsak en oppgaveorientert struktur, dvs. at organisasjonskartet avspeiler viktige fagoppgaver. Eksempelvis er Arbeidsdirektoratet organisert med tre ”eksterne” avdelinger (Arbeidsmarkedsservice, Inntektssikring og Analyser) og tre ”interne” avdelinger (Økonomi og personal, IKT og Kommunikasjon). RTV har tre fagavdelinger og fem ”stabs”avdelinger, mens Vegdirektoratet er delt inn i tre fagavdelinger og en administrasjonsavdeling (pluss fire stabsenheter). Ingen av disse direktoratene har skilt ut ledelsen av ytre etat organisatorisk.

Skattedirektoratet er det direktoratet som tydeligst har markert styring og utvikling av etaten rent organisatorisk. Skattedirektoratet er organisert i to faglige hovedområder – Fastsettingsområdet og Innkreivingsområdet, en avdeling for administrasjon og en IT-avdeling (pluss en stab). På Fastsettingsområdet – som har egen områdedirektør og stab – er det to fagavdelinger (målgruppeinndelt) og en avdeling for styring og utvikling som har ansvaret for styringsdialogen med ligningskontor, fylkesskattekontor m.m. Innkreivingsområdet er organisert med én avdeling hvor én av i alt fire seksjoner har ansvaret for styringsdialogen med skattefogdene. Avdeling for administrative funksjoner omfatter organisasjons- og ledelsesutvikling, økonomi, personal m.m. Denne avdelingen har også et overordnet ansvar for å bistå skattedirektøren med styringen av direktoratet.

lenge størstedelen av den løpende styringen som følger av spørretimespørsmål, medieaktuelle enkeltsaker og politisk initierte strategi- og handlingsplanarbeid skjer via Avdeling for politifag. Antall politidistrikter er halvert og mål- og rammestyring i kombinasjon med økt delegering av fullmakter til ytre etat medfører mindre oppfølging osv. Mye kan derfor tale for at denne avdelingen bør bli mindre og eventuelt omdefineres fra å være en *ledelsesavdeling* til å være en *koordinerings- og samordningsavdeling (enhet)*.

Det er videre en utfordring for POD at avdelingene har så ulikt kontrollspenn og til dels ulik arbeidsbelastning. I realiteten har POD én fagavdeling som – satt på spissen – står for den faglige og løpende ledelsen av etaten. POD har videre én etatsledelsesavdeling som i hovedsak har ansvar for den formelle styringsdialogen og oppfølgingen av denne. I tillegg har POD tre ”stabsavdelinger” – en Administrasjonsavdeling, en Personalavdeling og en Informasjonsavdeling.

Etter Statskonsults vurdering, bør POD vurdere å endre organiseringen av direktoratet. Hovedformålet med en eventuell omorganisering bør være å få en bredere forankring av arbeidet med etatsledelse. Etter vår vurdering er det – uansett valg av organisasjonsmodell – viktig at enheten som har ansvaret for den formelle styringen i større grad involverer andre deler av POD i dette arbeidet. Et annet formål med en eventuell omorganisering bør, etter vårt skjønn, være å få en organisasjon som bedre balanserer forholdet mellom fag og administrasjon.

7.2.2 Ledelsen er lite synlig internt

Direktoratets ledelse har blikket primært rettet mot ytre etat. Selv om dette er en viktig og riktig prioritering i en tid med store endringer i etaten, er det ikke tvil om at dette gjør at direktoratets egen utvikling blir noe lidende. Kanskje det er derfor mange ansatte både gjennom intervjuer og spørreskjema gir uttrykk for at det er på tide at ”det indre liv” i POD prioriteres høyere.

Ledelsen i POD har også prioritert å bygge opp ledergruppen som team. Plasseringen av ledergruppen samlet i samme etasje har bl.a. vært begrunnet med behovet for en enhetlig ledelse utad. Funnene fra vår undersøkelse tyder imidlertid på at ledelsen ikke alltid oppleves som like enhetlig av de ansatte i POD, og svært mange peker på at de ønsker tettere kontakt med avdelingsleder. Videre er det flere som etterlyser sterkere vekt på strategisk ledelse, bedre samarbeid mellom avdelingsledere, større grad av delegering og en klarere nestlederfunksjon.

Det er utvilsomt både fordeler og ulemper knyttet til den fysiske plasseringen av toppledelsen. En samlet ledelse kan bidra til bedre samordning av ledelsens aktivitet overfor ytre etat og synliggjør deres prioritering av en samlet utadrettet ledelse. En fysisk samlet ledelse kan også ha vært viktig i fasen med å bygge opp direktoratet. Etter Statskonsults vurdering, synes det imidlertid å være mest hensiktsmessig at ledelsen har kontorplass i nærheten av egen avdeling for å tydeliggjøre avdelingslederansvaret og minske avstanden mellom nivåene i organisasjonen. Argumentet om at det er viktig at ledelsen sitter samlet for å kunne være tilgjengelige for hverandre, er – etter vår oppfatning – ikke viktig

nok, og det synes heller ikke å fungere i praksis. Når toppledelsen har daglige møter, bør dette også ivareta den nødvendige kontakten. Samtidig vil vi understreke at fysisk plassering av toppledelsen i seg selv ikke vil løse alle problemer. Behovet for synlig ledelse synes stort, og for at ledelsen og de øvrige deler av POD skal klare å ha tilstrekkelig fokus på etaten, vil det også være viktig å satse på andre arbeidsformer og alternativ kvalitetssikring. Dette kan bidra til å gjøre medarbeidere mer selvstendige og frigjøre linjeledelsens tid til strategisk arbeid og mer systematisk utvikling av medarbeidere.

Flere har vært inne på at toppledelsen ikke i tilstrekkelig grad har klart å bli det strategiske forum mange ønsker. En av årsakene synes å være at toppledelsen i for stor grad blir involvert i enkeltsaker og dagsaktuelle problemstillinger, noe som kan tyde på at det er potensial for ytterligere delegering av oppgaver og ansvar til seksjonsnivå i organisasjonen. Diskrepansen mellom topplederens (og toppledergruppens) vurdering av den faktiske delegering og de ansattes opplevelse av graden av delegering, tyder også på at det er behov for en klargjøring av hvilket ansvar som faktisk er delegert. Større grad av delegering vil innebære et større samordningsansvar for seksjonene, men vil kunne frigjøre tid for toppledelsen til strategiske diskusjoner. Samtidig merker vi oss at reell delegering synes vanskelig å få til i den kommandostrukturen som politietaten er, og der formell posisjon er viktig. Det synes videre å være behov for forbedrede kvalitetssikringsrutiner, slik at toppledelsen i mindre grad involveres i dette arbeidet.

Ved delegering av fullmakter nedover i organisasjonen er det, etter Statskonsults vurdering, viktig at de som får ansvar også tar ansvar. Innenfor "sine" myndighetsområder må de kunne treffe beslutninger og stå for dem. Det betyr ikke at de ikke skal kunne be om råd i vanskelige og/eller prinsipielle spørsmål, men at både de selv og andre vet at det er deres oppgave å treffe beslutningene. Personer med beslutningsmyndighet må også være forberedt på at beslutningene kan føre til intern kritikk – det være seg fra toppledelsen eller andre. Det må de tåle. Gode kritiske prosesser er viktig for å utvikle en organisasjon videre. For å få ansatte nedover i organisasjonen til å ta denne typen ansvar, er det imidlertid viktig at dette tas internt. Utad bør virksomheten stå samlet.

Erfaringsmessig er det ikke uvanlig at ledergrupper i offentlig sektor sliter med å få rom for de faglige, strategiske diskusjonene. Én årsak synes å være behovet for å bruke møtene til kort utveksling av informasjon for å være oppdaterte på dagsaktuelle temaer. En annen årsak er at administrative spørsmål i stor grad dominerer sakslistene på ledermøter. Dette er ofte prinsipielle spørsmål som berører hele organisasjonen, men det kan også dreie seg om saker som ikke alltid trenger å løftes til ledermøtene. Dersom dette også gjør seg gjeldende i POD, er det en særskilt utfordring for direktoratet at ledergruppen er tung på de administrative områdene.

Et annet tema som informanter både internt og eksternt har berørt, er behovet for en fast stedfortreder for politidirektøren. Det er delte meninger om hvor godt dagens ordning fungerer, men vi synes å oppfatte at særlig ytre etat ønsker en ordning med fast stedfortreder. Et viktig spørsmål i den forbindelse er

hvorvidt en eventuell fast nestkommanderende (NK) skal ha avdelingsansvar eller ikke. Statskonsult mener i utgangspunktet at det er mest hensiktsmessig at lederansvar er knyttet til personalansvar og ansvar for et fagområde. Det er heller ikke ønskelig å øke antallet lederstillinger unødig. Samtidig kan det i PODs tilfelle være behov for en fast stedfortreder som i tillegg kan fungere som en slags ”innenriksminister” med et oppfølgingsansvar overfor POD internt, ev. at ”innenriksminister-oppgaven” knyttes mer spesifikt til avdelingsdirektøren for en av de administrative avdelingene.

En fast NK kan likevel ikke fullt ut erstatte toppleders rolle. Arbeidsmiljøet i POD karakteriseres stort sett som godt, men det er et klart uttrykt behov for større oppmerksomhet fra ledelsens side. Etter vår vurdering er det nødvendig med større lederfokus på POD som direktorat, samtidig som ledelsen fortsatt har et meget stort ansvar for gjennomføring av politireformen og oppfølgingen av ytre etat.

Et annet tiltak som kan bidra til å knytte ledelsen nærmere avdelingene, er å åpne for at avdelingslederne kan stille med stedfortreder på ledermøtene når de selv er fraværende. Selv om dagens ordning er med på å forsterke teamfølelsen i toppledergruppen, kan den samtidig være med på å understreke avstanden mellom ledelsen og resten av direktoratet. Ledergruppen bør også vurdere i større grad å trekke inn medarbeidere i ledermøtene for å orientere om særskilte saker. Dette vil kunne bidra til å synliggjøre medarbeidere og minske avdelingsledernes behov for å holde seg faglig oppdatert på alle områder. Det vil igjen kunne frigi ressurser til ledelsens strategiske arbeid.

7.2.3 Stor produksjon, men behov for mer målrettet aktivitet

Så å si alle informantene i POD fremhever det store aktivitetsnivået og den store produksjonen i direktoratet. Etter Statskonsults vurdering, kan det imidlertid stilles spørsmål ved om produksjonen alltid er effektiv og direktoratet produserer de riktige tingene. Det store antallet handlingsplaner som distribueres til ytre etat, er helt klart et eksempel både på stor produksjon og faglig støtte til – og styring av – etaten. Samtidig er ikke ytre etat i stand til å implementere et stor antall handlingsplaner, og da kan det spørres om det ikke hadde vært mer hensiktsmessig og effektivt å koordinere arbeidet med handlingsplaner bedre. Vi er imidlertid kjent med at direktoratets ledelse er klar over situasjonen og legger opp til et lavere aktivitetsnivå neste år.

Et annet poeng i så måte er at ved å sende handlingsplaner i tillegg til et disponeringsskriv med omfattende krav i vedlegget, flyttes ansvaret for vanskelige prioriteringer til ytre etat. Dette kan på den ene siden sies å være helt i tråd med prinsippet om delegering av ansvar til ytre etat, og at politimestrene får prioritere ut fra behovene i eget distrikt. På den andre siden kan det oppleves som ansvarsfraskrivelse fra PODs side, og en tapt mulighet til å få en god dialog med ytre etat om de enkelte politidistriktenes muligheter til å iverksette politikken på området.

Selv om mange har gitt uttrykk for at POD er nyskapende på en rekke områder, er det også de som mener at dette ikke er tilfellet. Det er videre slik at med

mange ad hoc-henvendelser fra JD og en stor (og til dels ukoordinert) produksjon av handlingsplaner o.l., så blir det mindre tid til strategiske diskusjoner og derigjennom blir direktoratet mindre nyskapende.

7.2.4 God kompetanse, men utnyttet den godt nok?

POD er tillagt viktige ledelses-, styrings-, koordinerings- og støtteoppgaver i forhold til ytre etat. Ledelses- og styringsoppgaver krever normalt en kombinasjon av generell administrativ kompetanse (herunder økonomifaglig, personalforvaltnings-, IKT- og informasjonskompetanse m.m.) i kombinasjon med fagkunnskap – alt innenfor rammen av et mål- og resultatstyringsperspektiv. Koordineringsoppgavene krever også strategisk kompetanse, helst i kombinasjon med kompetanse om kommunikasjon, samhandling og prosjektledelse.

Overordnet virksomhetskompetanse skal normalt dels overlappe, dels overgå og dels komplettere kompetansen i ytre etat. Det kan i noen tilfeller være hensiktsmessig å nedfelle dette helt eller delvis i organisasjonsstrukturen. Det samme gjelder ulike typer oppgaver i forhold til ytre etat.

PODs nåværende organisasjonsmodell avspeiler ulike måter å kategorisere kompetansen på. Avdeling for etatsledelse kan sies å være en form for organisering av overlappende kompetanse, men også en synliggjøring av en viktig oppgave gjennom organisasjonsmodellen. Personalavdelingen kan sies å være et eksempel på en spisskompetanseavdeling. POD innehar på dette området mer kompetanse enn de fleste politidistriktene. Avdeling for politifag likeså – i hvert fall i forhold til politidistriktene. Men fordi deres spisskompetanseområder på mange måter overlapper særorganenes kompetanseområder, er dette et område der det kan stilles spørsmål ved hvor ”spiss” kompetanse det er mulig og/eller hensiktsmessig at POD bygger opp.

POD har gjennomgående høy, god og variert kompetanse, men spørsmålet er om dagens organisasjonsmodell bidrar til en god utnytting av kompetansen eller ikke. Den gjennomgående og sterke seksjonstilhørigheten kan lett føre til at det utvikler seg mange selvstendige ”kompetanseøyer”. Hver ”øy” kan ha høy kompetanse, men dersom man ikke får de ulike kompetansene til å spille på lag, uteblir den merverdi man ellers kunne fått. Dette dreier seg selvsagt mest om arbeidsformer og arbeidsprosesser, men valg av organisasjonsmodell er viktig for å kunne understøtte – eventuelt motvirke – endringer i arbeidsformer og arbeidsprosesser.

Det kan også stilles spørsmål ved om POD i alle sammenhenger har den riktige kompetansen – eller bruker kompetansen riktig – ut fra de oppgavene virksomheten er satt til å ivareta. Sett i lys av målet om bedre utnyttelse av ressursene, vil spørsmålet om bruk av kompetansen være en viktig utfordring for POD i årene som kommer. Vi vil likevel understreke at POD verken kan eller bør matche ytre etats kompetanse på alle fagområder. Det operasjonelle ansvaret er i stor grad delegert til ytre etat, og selv om POD innehar spisskompetanse på flere områder, kan det ikke forventes at de skal ha samme detaljkunnskap som

ansatte i ytre etat. Det er snarere snakk om å vurdere hvordan PODs kompetanse kan benyttes på en slik måte at den bidrar til å utvikle direktoratsrollen.

7.3 Forholdet til Justisdepartementet

7.3.1 Stor oppmerksomhet om sektoren bidrar til økt styringsbehov

Forholdet mellom JD og POD har vært et sentralt tema i evalueringen og dreier seg i stor grad om forståelsen av direktoratsrollen. Direktoratets rolle er i utgangspunktet todelt. Det skal være utøvende overfor brukerne og det skal være rådgivende overfor overordnet departement. I utgangspunktet er et direktorat faglig uavhengig. Graden av faglig uavhengighet må imidlertid ses i sammenheng med type direktorat (formål, oppgaver og formell status) og type sektor. Politiske styringsbehov og grad av politisering vil bl.a. innvirke på hvor uavhengig et direktorat i praksis kan være. Overordnet departements styringsbehov vil også avhenge av en rekke andre kjennetegn knyttet til særpreg ved sektor og/eller virksomhet. Det er f.eks. vanlig at overordnet departement ønsker å styre tettere i etableringsfaser og/eller i forbindelse med større omstillinger. Det er også vanlig at etablerte styringstradisjoner og styringskultur påvirker den faktiske styringen.

Mer konkret – vil bl.a. følgende faktorer være sentrale når departementet skal tilpasse etatsstyringen virksomhetens egenart:

- Virksomhetens vesentlighet
- Profesjonalitet
- Transparens
- Struktur

Når det gjelder spørsmålet om virksomhetens *vesentlighet*, er det ikke tvil om at det politiske styringsbehovet overfor etaten er stort – både fordi politiet driver med myndighetsutøvelse og fordi de ivaretar viktige oppgaver på vegne av fellesskapet. Politiet tilhører i tillegg en ”politisert” sektor. Justissektoren er en sektor kjennetegnet av mange mer eller mindre kontroversielle saker og en høy medieprofil. Mindretallsregjering, en aktiv justiskomiteé og en presse som er opptatt av politi og kriminalitet, medfører at Justisdepartementet har behov for tett kontakt med – og oppfølging av – politietaten. Disse styringsbehovene er primært knyttet til etaten som sådan, men POD har viktige oppgaver knyttet til formidling og koordinering av den politiske styringen.

Når det gjelder PODs *profesjonalitet*, synes det å være ulike oppfatninger. Fra departementets side har det blitt hevdet at enkelte saker ikke har blitt fulgt opp fra PODs side, og at det er en grunn til at departementet må følge opp direktoratet tettere. Fra PODs side gis det uttrykk for at kompetansen i direktoratet er meget høy, og at departementet detaljstyrer POD. Uten kjennskap til konkrete saker er det vanskelig for oss å vurdere om det er grunnlag for JD til å styre POD tett ut fra hensynet til profesjonalitet. Generelt synes det etter vår vurdering imidlertid å være tilstrekkelig kompetanse og profesjonalitet i POD til at departementet ikke har behov for en tett oppfølging.

Når det gjelder *transparens* (gjennomsiktighet) er det liten tvil om at JD har god kunnskap om POD i og med at departementet tidligere har ivaretatt mange av PODs oppgaver. Dette er kanskje snarere noe av ”problemet” i forholdet mellom departement og direktorat: JD vet så godt hva de vil ha og hvordan de vil at POD skal utføre oppgavene. Det er videre slik at det er en stor grad av mobilitet og dublering av kompetanse mellom JD og POD. Kunnskapen om POD tilsier et mindre behov for tett styring av direktoratet – samtidig som de nære båndene innebærer at styringen i praksis blir sterkere.

Når det gjelder PODs *struktur*, så kan den ikke sies å være omfattende for direktoratets del, men den er omfattende for hele politietaten. Samtidig kan nok PODs egen organisering oppleves som en utfordring både internt og for JD. Politietaten er en stor etat, og dette kan tilsi sterk oppfølging fra departementets side. Samtidig er POD opprettet nettopp for å skille ut den daglige ledelsen av etaten, noe som tilsier et mindre aktivt engasjement fra departementets side.

JDs styring av POD er utvilsomt detaljorientert. Samtidig er det få andre sektorer som er så politisert som politisektoren, og som derfor krever departementets oppfølging. Sterk politisering krever ofte en tettere styring fra departementets side. Det samme er tilfelle med virksomheter som er nyetablert. I dagens situasjon må POD antakelig finne seg i en relativt tett styring fra JDs side på politisk prioriterte områder, og finne gode rutiner på hvordan henvendelser fra departementet kan håndteres internt. POD kan også synliggjøre ressursbruk til – og konsekvenser av – sekretariatsoppgavene som utføres for JD. Samtidig er det, etter Statskonsults vurdering, helt åpenbart at JD ikke har klart å finne verken egnet detaljeringsnivå eller egnet form på sin styring av POD. Det betyr at JD i sin administrative styring av POD bør tilstrebe mer reell mål- og rammestyring og en mer ”disiplinert” holdning til hvilke – og på hvilken måte – henvendelser rettes til direktoratet.

7.3.2 Samhandlingsrutinene mellom JD og POD kan forbedres

Forholdet mellom JD og POD er blitt stadig bedre i de tre årene som har gått etter opprettelsen av POD. Likevel synes det å være et klart forbedringspotensial i samhandlingen mellom departement og direktorat. Selv om tonen er god, ”alle kjenner hverandre” og det er stor forståelse for hverandres roller, får vi et klart inntrykk av at begge parter ønsker å unngå at vanskelige spørsmål tas opp i styringsdialogen. POD opplever sterk detaljstyring fra JD, mens JD i enkelte saker opplever at POD ikke utfører pålagte oppgaver.

Det kan være nærliggende å trekke en parallell til en situasjon med ungdom som flytter hjemmefra for første gang. Båndene til familien er tette, men ungdommen vil også markere avstand til foreldre og gjør det helt klart at hun vil leve sitt eget liv, møblere sitt eget rede og velge sine egne venner.

Etter Statskonsults vurdering, har det antakelig vært både riktig og viktig for POD i en startfase å markere uavhengighet og klare grenser i forhold til JD – for selv å kunne finne sin rolle som direktorat. Når store deler av direktoratet ble bemannet med ansatte fra JD, og store deler av de ansatte i PIA tidligere har drevet styring av politi- og lensmannsetaten, har det vært et poeng å sette

grenser for departementets direkte kontakt med ytre etat, og begrense hyppig, uformell kontakt på saksbehandlernivå i POD og PIA. Dersom POD skal kunne fungere som den sentrale og koordinerende ledelsen av norsk politi, er det viktig at direktoratet er kontaktleddet mellom JD og ytre etat.

Samhandlingsseminarene og styringsdialogen synes å ha en positiv utvikling. Det synes imidlertid også klart at begge parter må ta et større ansvar for at strategisk viktige saker får en større plass i styringsmøtene, og at enkeltsaker som trekkes frem fordi de berører sider ved rolleforståelsen, bør søkes løst i andre sammenhenger – eventuelt brukes som eksempler i samhandlingsseminarene. JD og POD bør også vurdere om det kan være nyttig å knytte til seg en ”nøytral” tredjepart i disse samhandlingsseminarene.

På samme måte som POD selv har blikket rettet mot ytre etat, har også departementet på mange måter blikket rettet samme sted. Departementet stiller krav til politietaten som sådan, og selv om dette sikrer fokus på politiets resultater, er det samtidig mindre fokus på hvordan POD faktisk styrer ytre etat. Etter Statskonsults vurdering, kan departementet bli mye tydeligere på hvilke krav de stiller til POD som direktorat og etatsleder.

7.4 Forholdet til ytre etat

7.4.1 God og nær kontakt med ytre etat, men mulighet for å utnytte kompetansen i ytre etat bedre

Ytre etat er mange måter en forutsetning for PODs eksistens. Dersom det ikke hadde vært noen ytre etat, hadde det heller ikke vært noe direktorat. Dette er POD i aller høyeste grad klar over og forholdet til ytre etat har vært og er svært høyt prioritert i hele direktoratet.

I intervjuene vi har gjennomført i forbindelse med denne evalueringen, kommer det fra ulike hold frem beundring for at POD på så kort tid har greid å etablere direktoratet samtidig med gjennomføringen av politireformen. Vi har allerede vært inne på at utviklingen av den interne organisasjonen kanskje har lidd litt under dette. Vi har også vært innom utfordringen knyttet til å realisere og dokumentere gevinstene av politireformen. Dette vil selvsagt bli en viktig premiss også for PODs forhold til ytre etat. POD må gjennom ledelse, støtte og oppfølging av ytre etat sørge for at reformen videreføres etter intensjonen.

En viktig utfordring dreier seg om hvordan direktoratet kan utnytte kompetansen som ligger i ytre etat. Dette gjelder både i selve oppgaveløsningen og i forhold til den strategiske styringen av politietaten. Her opplever vi at det er viktig å skille mellom politidistriktene og særorganene. Slik Statskonsult oppfatter det, står POD overfor de største utfordringene når det gjelder delegering av ansvar og oppgaveutførelse i forholdet til særorganene. Her er det ulike oppfatninger om hva POD skal drive med, hvor operative POD skal være og hvordan særorganene skal og kan brukes i oppgavegjennomføringen. De ulike oppfatningene skyldes dels reell uenighet om oppgavefordelingen, dels at dette ikke fremgår klart av Ot.prp. 7, jamfør blant annet kulepunktene gjengitt i kapittel 2.1. Sannsynligvis vil noen av gråsonene reduseres i forbindelse med

oppfølgingen av særorganutredningen⁷, men for å få til en god utnyttelse av ressursene, er det viktig at gråsonene ryddes opp i så langt det er mulig.

Når det gjelder politidistriktene, synes rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og det enkelte politidistrikt rimelig klar. Det kan stilles spørsmål ved om POD i noen sammenhenger ”tar saker” – i den forstand at de involverer seg – for lett. Det kan i tilfellet skyldes at POD som nytt direktorat har behov for å markere seg og/eller at JD forventer at POD ”gjør noe”.

Generelt er utfordringene for hele politietaten først og fremst knyttet til å finne frem til en omforent og hensiktsmessig rolle- og ansvarsfordeling som bygger på en god utnytting av ulike organers komparative fortrinn. PODs viktigste komparative fortrinn bør først og fremst være knyttet til oversikt, samordning, helhetsblikk som resulterer i god strategisk styring og gode innspill til JD.

Når det gjelder den strategiske ledelsen og utviklingen av etaten, peker enkelte informanter fra ytre etat på at de svært gjerne vil være med på dette i større grad enn de er i dag. Fra ulike hold pekes det på at ytre etat representerer andre, mer praktiske erfaringer og en annen kompetanse enn POD som det er viktig å trekke på i forbindelse med både strategisk styring og innspill overfor JD. I intervjuene gis det uttrykk for at politisjefmøtene så langt ikke har vært en arena for dette, men at utviklingen har vært positiv. Vårt råd til POD i denne forbindelse er å fortsatt utvikle politisjefmøtene til å bli en viktig arena for diskusjon av faglige og organisasjonsmessige spørsmål, der POD i enda større grad etterspør og åpner for innspill og motforestillinger.

7.4.2 Positiv utvikling i den formelle etatsledelsen, men muligheter for mer systematisk oppfølging

Både POD og ytre etat er i hovedsak enige om at etaten langt på vei har oppnådd mål og rammestyring. På dette området synes det derfor helt klart at direktoratet har bidratt til en positiv utvikling i ledelsen av ytre etat.

I ytre etat gis det likevel på ulike måter uttrykk for frustrasjon over det de opplever som manglende samsvar mellom prioriteringer og ressurstilgang. På samme måte som at JD kanskje har hatt og har urealistiske forventninger om PODs muligheter til å fungere som et utvidet sekretariat for politisk ledelse, har ytre etat kanskje hatt – og har – urealistiske forventninger om PODs muligheter til å skaffe ytre etat økte ressursrammer. En av hensiktene med politireformen er bl.a. å få til en effektivisering av ressursene i politietaten. Her står POD overfor en kommunikasjonsmessig utfordring i forhold til ytre etat.

I forlengelsen av dette er det et utbredt ønske i ytre etat om større åpenhet omkring og mer innsyn i budsjettprosess og budsjettfordelingsmodeller. Dette har også med tillitsforholdet mellom POD og ytre etat å gjøre. Ytre etat oppfatter det lett som et uttrykk for mistillit når de ikke vet hvilke forutsetninger som legges til grunn verken for egne budsjettrammer eller for andre distrikters/organers budsjettrammer. Det er stor etterspørsel i ytre etat om en ny,

⁷ ”Samhandling og spisskompetanse i kamp mot kriminalitet”, 2003

mer ”rettferdig” og åpen budsjettfordelingsmodell. Det kan også være at økt åpenhet om budsjettfordelingsmodellen kan medvirke til økt politisk støtte for endringer. POD praktiserte stor grad av åpenhet overfor distriktene ved siste budsjettildeling, og vi anbefaler at denne praksisen videreføres og at arbeidet med en ny budsjettfordelingsmodell fortsetter.

I dag fokuseres det mest på straffesaksbehandling i den formelle styringsdialogen. Dette vil fortsatt være viktig – ikke minst for å kunne synliggjøre og følge opp politireformen, men samtidig er det viktig også å få inn et bredere perspektiv knyttet til politiets trygghetsskapende og forbyggende roller og oppgaver. POD arbeider nå aktivt med å utvikle bredere målekriterier. Utfordringene i dette arbeidet blir på den ene siden å finne frem til gode ledelses- og oppfølgingssystemer som favner bredere enn straffesakskjeden, på den andre siden å virksomhetstilpasse styringsdokumenter og –dialoger, slik at de i større grad fanger opp det enkelte politidistrikts særlig utfordringer. POD kan, etter Statskonsults mening, også bli mer aktive med å bruke sammenligning mellom distriktene – først og fremst fordi dette vil være svært nyttig for læringen og kompetanseutviklingen i etaten. Det er viktig å finne frem til målbare indikatorer som kan gi grunnlag for sammenligning både mellom politidistrikter (og i noen tilfeller særorganer) og over tid.

Sammenligning mellom politidistriktene kan bidra til

- å skape et press for forbedring – kan til en viss grad sies å fungere som erstatning for markedskreftene i privat sektor
- å identifisere problemområder som krever nytenkning og handling
- å identifisere eksempler på gode arbeidsprosesser og metoder (finne og implementere ”beste praksis”)
- å bli flinkere til å dele kunnskap og lære av andres erfaringer

8 Konklusjoner og anbefalinger

Forrige kapittel inneholdt drøftinger og vurderinger av funnene i vår undersøkelse. I dette siste kapitlet vil vi konkludere i forhold til våre vurderinger og presentere våre anbefalinger for den videre utvikling av Politidirektoratet.

En evaluering som denne – med vekt på forbedringer – innebærer ofte at det som ikke fungerer godt nok blir fokusert, mens det som fungerer bra kommer noe i skyggen. Dette vil til en viss grad også være tilfellet for våre konklusjoner og anbefalinger. Vi vil derfor berømme POD for deres vilje til å evaluere seg selv og deres ønsker om å få til forbedringer. Ikke minst har direktoratet vist vilje og mot til å vise frem både sine sterke og svake sider. Det i seg selv er det aller beste utgangspunktet for endring.

8.1 Konklusjon: Direktoratet er på rett vei, men trenger tid til å finne sin rolle

Vår hovedkonklusjon er at POD langt på vei har oppnådd flere av målsettingene som lå til grunn for opprettelsen av direktoratet, men at POD – og omgivelsene – strever med å finne ut av hvordan direktoratsrollen skal utøves. Dette gir seg utslag både i forhold til prioriteringer av PODs oppgaver, i forhold til PODs ”indre liv” og i forholdet til både Justisdepartementet og ytre etat.

Sett i forhold til de oppgavene POD ble tillagt da det ble opprettet (jamfør Ot.prp. nr. 7) synes det klart at direktoratet på mange områder er godt i gang. POD ivaretar ledelsen av politiet og har utvilsomt utviklet etatsledelsen i retning av større grad av mål- og rammestyring. Ledelsesutviklingsprogrammet er høyt prioritert, informasjonsstrategi er etablert, og direktoratet ivaretar arbeidet med beredskap og koordinering av det internasjonale engasjementet gjennom egne seksjoner. POD skal også berømmes for å ha hatt ansvaret for gjennomføring av politireformen samtidig som direktoratet selv var i en etableringsfase.

POD har imidlertid også utfordringer på enkelte områder, og slik vi ser det, er mange av disse knyttet til utviklingen av direktoratsrollen. POD er et nytt direktorat – et nytt ledd – i en sektor som både er sterkt politisert og har en sterk etatskultur. Funnene fra vår undersøkelse tyder også på at det ikke bare er opp til POD selv å finne sin rolle som direktorat. Både Justisdepartementet og ytre etat må bidra aktivt til at POD kan utvikle direktoratsrollen. Etter Statskonsults vurdering, finnes det imidlertid flere grep POD selv kan gjøre for å videreutvikle direktoratsrollen og gjennom det bli den ”merverdien” i etaten som var tiltenkt.

8.2 Statskonsults anbefalinger

Den viktigste utfordringen POD står overfor er å gjennomføre og hente ut gevinster av politireformen, samtidig som direktoratets ledelse må utvikle egen organisasjon og finne sin rolle som direktorat. Gjennom denne evalueringen har

det blitt synliggjort enkelte utfordringer POD må møte for å nå dette målet. Statskonsults anbefalinger kan oppsummeres slik:

Anbefalinger som gjelder direktoratets interne forhold

- Etter tre års drift kan det være hensiktsmessig å vurdere prioriteringer, organisering og ressursfordeling i direktoratet. Vi anbefaler et sterkere fokus på PODs strategiske og samordnende rolle, og direktoratet bør i den forbindelse vurdere hvordan andre oppgaver kan ivaretas med et noe mindre ressursbehov.
- Organiseringen av etatsledelsesfunksjonen fungerer ikke optimalt. Statskonsult anbefaler at direktoratet vurderer en organisasjonsmodell som i sterkere grad reflekterer at PODs viktigste oppgave er ledelse og faglig oppfølging av ytre etat. Vi anbefaler videre at organisasjonen i større grad balanserer forholdet mellom fag og administrasjon.
- PODs ledelse har fokuset rettet mot ytre etat. Det har vært en bevisst prioritering, som etter vår vurdering har vært riktig. Det har imidlertid til en viss grad gått på bekostning av POD som organisasjon. Vi anbefaler at ledelsen i tiden fremover i større grad prioriterer strategiske føringer for direktoratet og oppfølging av direktoratets medarbeidere. POD bør også vurdere om dette bør synliggjøres gjennom en fysisk ”samlokalisering” av avdelingsledere med egen avdeling. På grunn av det store behovet for å ha fokus både på ytre etat og på direktoratet selv, anbefaler vi at politidirektøren vurderer en ordning med fast nestleder.
- Diskrepansen mellom ledelsens vurdering av den faktiske delegering og de ansattes opplevelse av graden av delegering, tyder på at det er behov for en klargjøring av hvilket ansvar som faktisk er delegert. Ved delegering av fullmakter nedover i organisasjonen er det, etter Statskonsults vurdering, viktig at de som får ansvar også tar ansvar. Det synes videre å være behov for forbedrede kvalitetssikringsrutiner, slik at toppledelsen i mindre grad involveres i dette arbeidet.
- POD har hatt et høyt aktivitetsnivå og en stor produksjon. Det stilles imidlertid spørsmål om produksjonen alltid er tilstrekkelig målrettet og effektiv. Vi anbefaler en tydeliggjøring av den strategiske forankringen av f.eks. handlingsplaner, og en større grad av planlagt og koordinert aktivitet overfor ytre etat.
- POD bør i større grad benytte kompetansen i direktoratet på en slik måte at den bidrar til å skape en merverdi for direktoratet. Dette handler i stor grad om arbeidsformer og arbeidsprosesser.

Anbefalinger som berører forholdet til Justisdepartementet

- Både JD og POD bør arbeide videre med å avklare rollene. Forholdet til JD gnager POD i dag. Etter Statskonsults vurdering, er det viktig at begge parter søker å oppnå større grad av tillit i styringsrelasjonen.
- Politisektoren er sterkt politisert og mediefokusert, og dette innebærer et politisk behov for en relativt tett styring av POD. Utfordringen for POD blir å finne gode rutiner internt for hvordan henvendelser fra JD håndteres, og å dokumentere konsekvensene av en så detaljert styring overfor JD. Samtidig mener vi at JD på sin side bør tilstrebe å gi direktoratet større handlingsrom og samordne egne henvendelser bedre.

-
- Vi anbefaler videre at JD i langt større grad enn i dag bør styre POD på deres rolle som leder av politietaten (direktoratsrollen) samtidig som departementet bør bestrebe seg på en mindre detaljstyring av politietaten på det politifaglige området. Dette innebærer også at departementet kan styre POD på eksempelvis produktivitet i tillegg til å styre på deres evne til etatsledelse.

Anbefalinger som berører forholdet til ytre etat

- POD bør i større grad utnytte kompetansen som ligger i ytre etat, og selv ha en aktiv rolle i å formidle gode erfaringer til hele etaten.
- Forholdet til særorganene er mer komplisert enn forholdet til politidistriktene. POD bør aktivt søke å avklare eventuelle gråsoner mellom direktorat og særorganer (jf. oppfølging av særorganutredningen)
- Vi anbefaler at POD blir mer aktive med å bruke sammenligning mellom distriktene i styrings-/ledelsessammenheng – først og fremst fordi dette vil være svært nyttig for læringen og kompetanseutviklingen i etaten.
- I dag fokuseres straffesaksbehandling i styringen av ytre etat. POD bør fortsette det gode arbeidet med indikatorer som favner bredere enn straffesakskjeden, samtidig som det er viktig å virksomhetstilpasse styringen slik at den i større grad fanger opp det enkelte politidistrikts særlig utfordringer
- Vi anbefaler at POD fortsetter arbeidet med å utvikle politisjefmøtene som en arena for faglige og strategiske diskusjoner og formidling av gode eksempler.

Til: Alle ansatte Politidirektoratet

Fra: Statskonsult

Statskonsults evaluering av Politidirektoratet - spørreskjemaundersøkelse

Innledning

Politidirektoratet (POD) ble opprettet i januar 2001. Direktoratet er ansvarlig for å utvikle gode styringsformer for alle ledd i etaten, sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området og koordinere internasjonalt politiarbeid. Gjennom kartlegging, evaluering og analyse skal POD drive politifaglig metodeutvikling. Direktoratet har også et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre tiltak mot organisert kriminalitet samt.

Direktoratet har nå eksistert i vel 2 ½ år. Ledelsen ser derfor behov for å få belyst hvordan direktoratet fungerer, og har på denne bakgrunn gitt Statskonsult i oppdrag å foreta en evaluering av direktoratet. Målet med prosjektet er å:

- gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet
- gi anbefalinger om ev. forbedringer sett i lys av de utfordringer direktoratet står overfor

POD har skissert tre hovedområder som evalueringen skal omfatte; PODs forhold til Justisdepartement, PODs forhold til ytre etat og den interne organiseringen i direktoratet. Evalueringen vil ikke være en arbeidsmiljøundersøkelse.

I forbindelse med evalueringen vil vi foreta intervjuer med et utvalg av ansatte i direktoratet, et utvalg av politidistriktene og særorganene og vi vil også foreta intervju med representanter for Justisdepartementet. Vi har av naturlige årsaker ikke anledning til å intervju alle ansatte i POD. Av den grunn ønsket vi å supplere intervjuene med bruk av spørreskjema. Spørreskjema gir også alle mulighet til å uttale seg og komme med forslag til forbedringer. Et eget spørreskjema med hovedfokus på forholdet mellom POD og ytre etat vil bli sendt til alle politidistriktene og særorganene.

Veiledning til spørreskjemaet

Spørreskjemaet består både av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Vi ber om at du bare setter ett kryss for hvert spørsmål. Vi ser gjerne at du benytter ledig plass på skjemaet eller et eget ark for å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter som du mener er relevante i forhold til evalueringen.

Enkelte av dere vil bli kontaktet for intervju i løpet av den nærmeste tiden. Vi setter likevel pris på om dere også tar dere tid til å fylle ut spørreskjemaet.

Statskonsult vil sikre at den enkeltes anonymitet skal ivaretas både i behandlingen av data og i presentasjonen. Skjemaene vil bli behandlet fortrolig og makulert når undersøkelsen er ferdig. Dersom du velger å sende spørreskjemaet som vedlegg til e-post vil det naturligvis fremgå hvem som har utfyllt skjemaet. Vi vil imidlertid umiddelbart legge inn besvarelsen i statistikkprogrammet vi bruker og e-posten vil bli slettet.

Vennligst returner utfylt spørreskjema innen mandag 6. oktober

elektronisk til:

ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

eller i papirutgave til:

**Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 Oslo**

Ta gjerne kontakt med oss dersom noe er uklart eller det er ønskelig med ytterligere opplysninger eller presiseringer.

Oddbjørg Bakli, tlf 22 45 12 90, oddbjorg.bakli@statskonsult.dep.no
Ingunn Botheim, tlf 22 45 12 64, ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

Vi håper at du tar deg tid til å fylle ut spørreskjemaet og dermed bidrar til prosjektet gjennom å formidle dine erfaringer og synspunkter.

På forhånd takk for hjelpen!

Vennlig hilsen
Oddbjørg Bakli og Ingunn Botheim

Evaluering av Politidirektoratet – spørreskjema

Vi har valgt å konsentrere spørreskjemaet om fire temaer:

- mål, strategier og resultater i direktoratet
- organisering og arbeidsformer i direktoratet
- ledelse og oppfølging av medarbeidere
- styring av ytre etat

Disse temaene mener vi vil bidra til å belyse alle de tre hovedområdene i evalueringen. Enkelte temaer vil også bli særlig fokusert i intervjuene med departementet, ytre etat og ansatte i POD.

Formalia

Vi vil aller først be om du fyller inn noen opplysninger om formalia.

Spørsmål 1:

Stillingskategori:

Leder med personalansvar	
Saksbehandler (politiinspektør/rådgiver/ førstekonsulenter osv.)	
Kontormedarbeider	

Spørsmål 2:

Ansatt i avdeling:

Etatsledelse	
Politifag	
Administrasjon	
Personal	
Informasjon	

Spørsmål 3:

Utdanningsbakgrunn (det er mulig å krysse av for flere)

Politifaglig	
Jurist	
Annen høyere utdanning	
Annet	

Spørsmål 4:

Siste arbeidssted før tilsetting i POD

Justisdepartementet	
Politi-og lensmannsetaten	
Nyutdannet	
Annet	

Mål, strategi og resultater i direktoratet

Formålet med opprettelsen av POD er bl.a. å styrke den sentrale ledelsen av politiet og gjennom en effektiv etatsstyring bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse. POD skal 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 (Kilde: PODs hjemmeside).

Spørsmål 5

POD ble opprettet 01.012001. I hvilken grad har driften av POD etter din mening bidratt til:

Mål	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Kjenner ikke til
En klargjøring av ansvar og myndighet mellom departement, POD og politidistriktene/særorganene?					
En mer helhetlig og operativ ledelse av politi- og lensmannsetaten?					
En bedre utnyttelse av ressursene?					
At oppgaver og beslutninger er flyttet fra JD til POD?					
At oppgaver og beslutninger er flyttet fra POD og til politidistriktene/særorganene?					

Spørsmål 6

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålene over . Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Spørsmål 7

POD skal ivareta flere roller og oppgaver overfor politi- og lensmannsetaten. Hvilke av disse oppgavene/rollene mener du er viktigst (ranger oppgavene fra 1 til 8 hvor 1 er den viktigste og 8 den minst viktige etter din vurdering. Bruk hver prioritering kun én gang)

Oppgave	Rangering (1-8)
Strategisk og operativ samordning	
Styring av ytre etat	
Personal- og organisasjonsutvikling	
Faglig støtte og veiledning overfor etaten	
Tilsynsoppgaver overfor etaten	
Metodeutvikling	
Beredskap	
Sekretariatsoppgaver for JD	

Spørsmål 8

I hvilken grad opplever du at direktoratet ivaretar disse oppgavene/rollene? (Sett kun ett kryss for hver påstand)

Oppgave	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Kjenner ikke til
Strategisk og operativ samordning					
Styring av ytre etat					
Personal- og organisasjonsutvikling					
Faglig støtte og veiledning overfor etaten					
Tilsynsoppgaver overfor etaten					
Metodeutvikling					
Beredskap					
Sekretariatsoppgaver for JD					

Vedlegg 1

Spørsmål nr 9

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålene over (spm 8). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

--

Spørsmål 10

I PODs serviceerklæring heter det at POD skal fremstå som tilgjengelige, nyskapende, effektive og enhetlige, og med høy faglig kompetanse på alle nivåer. I hvilken grad mener du at direktoratet er:

Oppgave	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Kjenner ikke til
Tilgjengelige					
Nyskapende					
Effektive og enhetlige					
Har høy faglig kompetanse på alle nivåer					

Spørsmål 11

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålet (spm 10). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

--

Nedenfor har vi samlet noen påstander relatert til mål, strategier og resultater for direktoratet. Vi ber deg - med utgangspunkt i ditt ståsted - ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hver påstand)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Nr 12 POD har oppnådd de resultatene som var forventet					
Nr 13 Jeg er godt kjent med direktoratets mål					
Nr 14 Målene for direktoratet er uklare					
Nr 15 I direktoratet klarer vi sjelden å gjennomføre oppgaver i henhold til planer					
Nr 16 Jeg opplever at direktoratet måler resultater av eget arbeid på en systematisk måte					
Nr 17 Jeg opplever at direktoratets toppledergruppe opptrer enhetlig					
Nr 18 POD klarer i liten grad å utnytte ressurser og kompetanse i organisasjonen på en effektiv måte					
Nr 19 JD detaljstyrer POD i stor grad					
Nr 20 Ledelsen i POD håndterer forholdet til JD på en god måte					

Spørsmål nr 21

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålene over (spm 12 – 20). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Organisering og arbeidsformer i direktoratet

Et viktig tema i evalueringen er om POD har en organisasjon som er effektiv i forhold til å løse direktoratets oppgaver. Vi vil i det følgende fremsette en del påstander om organiseringen av direktoratet og om måten oppgavene løses på. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hvert spørsmål)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/uaktuelt
Nr 22 Direktoratet har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur					
Nr 23 Det er for mange ledernivåer i direktoratet					
Nr 24 Organiseringen av min avdeling er hensiktsmessig sett i forhold til de oppgavene som skal løses					
Nr 25 Arbeidsformene (måten oppgavene løses på) i POD er godt tilpasset oppgavene som skal løses					
Nr 26 Jeg vet ikke nok om hva de andre avdelingene i POD gjør					
Nr 27 Jeg ønsker i større grad enn i dag å arbeide i prosjekter og grupper på tvers av avdelinger					

Spørsmål 28

I hvilken grad styres arbeidsdagen din av:

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Kjenner ikke til
Deg selv					
Din nærmeste leder					
Direktoratets prioriteringer					
Henvendelser fra ytre etat					
Forespørsler fra JD					
Media					

Spørsmål nr 29

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålene over (spm 22 – 28). Vi vil gjerne ha synspunkter både hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Ledelse og oppfølging av medarbeidere

Dette temaet berører spørsmål knyttet til bl.a ledelse, delegering og oppfølging av medarbeidere. Vi ber deg om å ta stilling til disse påstandene ved å krysse av for i hvilken grad du er enig eller uenig i påstanden. (Sett kun ett kryss for hvert spørsmål)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til/ uaktuelt
<i>Nr 30</i> Min nærmeste leder gir meg den oppfølging jeg trenger for å utføre jobben min					
<i>Nr 31</i> Avdelingslederen er tilstedeværende og følger opp avdelingen på en god måte					
<i>Nr 32</i> Ledelsen i min avdeling delegerer beslutningsmyndighet i stor grad					
<i>Nr 33</i> Jeg mener det er en god fordeling av interessante arbeidsoppgaver i min avdeling					
<i>Nr 34</i> Jeg opplever at jeg ikke får brukt min kompetanse godt nok i min nåværende jobb					
<i>Nr 35</i> I POD belønnes medarbeidere for å ta egne initiativ					
<i>Nr 36</i> Jeg opplever at arbeidspresset er ulikt fordelt i avdelingen					
<i>Nr 37</i> Jeg opplever at det er et godt kollegialt arbeidsmiljø i direktoratet					
<i>Nr 38</i> Det at toppledergruppen har kontorer samlet bidrar til en mer enhetlig ledelse					

Spørsmål nr 39

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på påstandene over (spm 30 – 39). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Styring av politi- og lensmannsetaten

POD har ansvaret for styringen av politi- og lensmannsetaten. Store deler av direktoratet er involvert i denne styringen enten det dreier seg om de formelle styringsmøtene, utarbeidelse av styringsdokumenter, faglig veiledning eller den daglige dialogen med ytre etat. Nedenfor har vi samlet noen påstander om denne kontakten som vi ber deg ta stilling til. Først vil vi imidlertid be deg om å besvare et spørsmål om hvor ofte du selv har kontakt med ytre etat.

Spørsmål 40

Hvor ofte har du selv ulik type kontakt med ytre etat? (Sett kun ett kryss per type kontakt)

Type kontakt	Daglig	Ukentlig	Månedlig	Noen få ganger i året	Aldri
Telefon					
E-post					
Møte					

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Kjenner ikke til
<i>Nr 41</i> Jeg mener det er hensiktsmessige rutiner internt i POD når det gjelder styringen av ytre etat					
<i>Nr 42</i> Vi samarbeider godt internt når det gjelder styringen av ytre etat					
<i>Nr 43</i> Det kommer ofte ukoordinerte utspill fra avdelingene i POD til ytre etat					
<i>Nr 44</i> Rolle- og ansvarsfordelingen mellom POD og ytre etat er så klar som det er mulig					
<i>Nr 45</i> Direktoratet har ikke kommet langt nok i forhold til å delegere oppgaver til ytre etat					

Spørsmål nr 46

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på påstandene over (spm 41 – 45). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Utfordringer fremover

Til sist vil vi be deg om å komme med forslag til forbedringer i POD og synspunkter på de utfordringene du mener direktoratet står overfor.

Spørsmål 47

På hvilke av disse områdene står POD etter din vurdering overfor størst utfordringer i tiden fremover? Ranger fra 1- 6 (7), med 1 som det viktigste og 6 (7) som det minst viktige (bruk hver prioritering bare en gang).

Område	Rangering
Organiseringen av POD	
Ressursfordeling i POD	
Kompetanse i POD	
Arbeidsformer i POD	
Forholdet til ytre etat (styring)	
Forholdet til JD	
Annet (spesifiser)	

Spørsmål 48:

Forslag til forbedringer i POD (Bruk gjerne eget ark dersom plassen ikke strekker til)

Andre kommentarer til Statskonsult

Til: Politimestere
Sjefer for særorganene

Fra: Statskonsult

Statskonsults evaluering av Politidirektoratet - spørreskjemaundersøkelse

Innledning

Politidirektoratet (POD) ble opprettet i januar 2001. Direktoratet er ansvarlig for å utvikle gode styringsformer for alle ledd i etaten, sikre høy kompetanse innenfor det politifaglige området og koordinere internasjonalt politiarbeid. Gjennom kartlegging, evaluering og analyse skal POD drive politifaglig metodeutvikling. Direktoratet har også et særlig ansvar for å planlegge og gjennomføre tiltak mot organisert kriminalitet.

Direktoratet har nå eksistert i vel 2 ½ år. Ledelsen ser derfor behov for å få belyst hvordan direktoratet fungerer, og har på denne bakgrunn gitt Statskonsult i oppdrag å foreta en evaluering av direktoratet. Målet med prosjektet er å:

- gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet
- gi anbefalinger om ev. forbedringer sett i lys av de utfordringer direktoratet står overfor

POD har skissert tre hovedområder som evalueringen skal omfatte; PODs forhold til Justisdepartement, PODs forhold til ytre etat og den interne organiseringen i direktoratet.

I forbindelse med evalueringen vil vi foreta intervjuer med et utvalg av ansatte i direktoratet, et utvalg av politidistriktene og særorganene og vi vil også foreta intervju med representanter for Justisdepartementet. Vi har av naturlige årsaker ikke anledning til å intervju alle politimestrene og direktørene for særorganene. Av den grunn ønsket vi å supplere intervjuene med bruk av spørreskjema. Spørreskjema gir også alle mulighet til å uttale seg og komme med forslag til forbedringer. Et eget spørreskjema vil også bli sendt til alle tilsatte i POD.

Veiledning til spørreskjemaet

Spørreskjemaet består både av spørsmål med faste svaralternativer og åpne spørsmål. Hovedtyngden av spørsmålene er formulert som påstander vi ønsker at du skal ta stilling til. Vi ber om at du bare setter ett kryss for hvert spørsmål. Vi ser gjerne at du benytter ledig plass på skjemaet eller et eget ark for å komme med mer utfyllende kommentarer og synspunkter som du mener er relevante i forhold til evalueringen.

Enkelte av dere har allerede blitt intervjuet av oss eller vil bli intervjuet i løpet av den nærmeste tiden. Vi setter likevel pris på om dere også tar dere tid til å fylle ut spørreskjemaet.

Statskonsult vil sikre at den enkeltes anonymitet skal ivaretas både i behandlingen av data og i presentasjonen. Skjemaene vil bli behandlet fortrolig og makulert når undersøkelsen er ferdig. Dersom du velger å sende spørreskjemaet som vedlegg til e-post vil det naturligvis fremgå hvem som har utfylt skjemaet. Vi vil imidlertid umiddelbart legge inn besvarelsen i statistikkprogrammet vi bruker og e-posten vil bli slettet.

Vennligst returner utfylt spørreskjema innen tirsdag 7. oktober

elektronisk til:

ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

eller i papirutgave til:

**Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 Oslo**

Ta gjerne kontakt med oss dersom noe er uklart eller det er ønskelig med ytterligere opplysninger eller presiseringer.

Oddbjørg Bakli, tlf 22 45 12 90, oddbjorg.bakli@statskonsult.dep.no
Ingunn Botheim, tlf 22 45 12 64, ingunn.botheim@statskonsult.dep.no

Vi håper at du tar deg tid til å fylle ut spørreskjemaet og dermed bidrar til prosjektet gjennom å formidle dine erfaringer og synspunkter.

På forhånd takk for hjelpen!

Vennlig hilsen
Oddbjørg Bakli og Ingunn Botheim

Evaluering av Politidirektoratet – spørreskjema til politimestere og sjefer for særorganene

Vi har delt inn spørreskjemaet i følgende temaer:

- formalia
- om Politidirektoratet
- Politidirektoratets styring og samhandling med politidistriktene og særorganene
- Utfordringer fremover

Formalia

Spørsmål 1:

Hvilken type virksomhet leder du?

Politidistrikt	
Særorgan	

Om Politidirektoratet

Formålet med opprettelsen av Politidirektoratet (POD) er bl.a. å styrke den sentrale ledelsen av politiet og gjennom en effektiv etatsstyring bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse. POD skal 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 (Kilde: PODs hjemmeside).

Spørsmål 2:

POD ble opprettet 01.01.2001. I hvilken grad har driften av POD etter din mening bidratt til:

Spørsmål	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
En klargjøring av ansvar og myndighet mellom departement, POD og politidistriktene/særorganene?				
En mer helhetlig og operativ ledelse av politi- og lensmannsetaten?				
En bedre utnyttelse av ressursene?				
At oppgaver og beslutninger er flyttet fra POD og til politidistriktene/særorganene?				

Spørsmål 3:

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmålene over (spm 2). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Spørsmål 4:

POD skal ivareta flere roller og oppgaver. Hvilke av disse oppgavene/rollene mener du er viktigst ?
(1 som den viktigste, 2 som den nest viktigste osv. Bruk hver prioritering bare en gang.)

Oppgave	Rangering (1-8)
Strategisk og operativ samordning	
Styring av ytre etat	
Personal- og organisasjonsutvikling	
Faglig støtte og veiledning overfor etaten	
Tilsynsoppgaver overfor etaten	
Metodeutvikling	
Beredskap	
Sekretariatsoppgaver for JD	

Spørsmål 5:

I hvilken grad opplever du at direktoratet ivaretar følgende oppgaver/roller?

Oppgaver	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Strategisk og operativ samordning				
Styring av ytre etat				
Personal- og organisasjonsutvikling				
Faglig støtte og veiledning overfor etaten				
Tilsynsoppgaver overfor etaten				
Metodeutvikling				
Beredskap				
Sekretariatsoppgaver for JD				

Spørsmål 6:

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på spørsmål 4-5. Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Spørsmål 7:

Ifølge PODs serviceerklæring skal direktoratet være tilgjengelige, nyskapende, effektive og enhetlige og ha høy faglig kompetanse på alle nivåer. I hvilken grad mener du at direktoratet:

Spørsmål	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt
Er tilgjengelige				
Er nyskapende				
Er effektive og enhetlige				
Har høy faglig kompetanse på alle nivåer				

Spørsmål 8:

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter (spm 7). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Politidirektoratets styring av og samhandling med politidistriktene og særorganene

Styring defineres i denne sammenheng vidt og omfatter i utgangspunktet alle (formelle og uformelle) kontaktflater mellom POD og politidistriktene og særorganene, herunder kontaktflater hvor du som leder for distriktet/virksomheten ikke er direkte involvert.

Spørsmål 9:

Kan du prioritere følgende styringsarenaer/kontaktflater (1 som den viktigste, 2 som den nest viktigste osv. Bruk hver tall bare en gang.)

Styringsarena/kontaktflate	Rangering
Formell styringsdialog (disponeringsskriv, etatsledelsesmøter, årsrapport m.m.)	
Politisjefmøter	
Enkelt saker med høy medie- og/eller politisk profil	
Løpende kontakt mellom din virksomhet og POD utenom den formaliserte styringsdialogen	
Lederopplæringsprogram o.l.	
Spesielle prosjekter / faglige samlinger	
Andre (nevn hvilke)	

Nedenfor følger noen påstander om styringsdialogen og samhandlingen mellom POD og din virksomhet. I hvilken grad er du enig i disse påstandene? (Sett ett kryss for hver påstand)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
10: Disponeringsskrivet gir klare rammer for virksomheten				
11: Resultat- og rapporteringskravene i disponeringsskrivet er meningsfulle og på et riktig (detalj)nivå				
12: Den formelle styringsdialogen oppleves som et pliktløp uten reelt innhold.				
13: Den egentlige styringen av min virksomhet skjer via media og politisk brannslukking				
14: Kommunikasjon og samhandling med POD oppleves som god og hensiktsmessig				
15: Det kommer ofte ukoordinerte utspill fra avdelingene i POD til ytre etat				
16: POD oppleves som et forsinkende mellomledd når det gjelder formidling av informasjon (inklusive styringssignaler, endringer i policy og prioriteringer m.m.) fra JD og politisk ledelse.				

Spørsmål 17:

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter til påstandene over (pkt 10 – 16). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Nedenfor følger noen påstander om rolle- og ansvarsdeling som vi ber deg ta stilling til (Sett ett kryss for hver påstand)

Påstand	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig
18: Jeg opplever at rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og politidistriktene er så klar som det er mulig å få den				
19: Når avtalt rolle- og ansvarsdeling fravikes, er det rutiner for hvordan dette skal gjøres				
20: POD bidrar på en god måte til bedre samarbeid med andre myndigheter og organer				

Spørsmål 21:

Her vil vi gjerne at du utdyper og begrunner dine synspunkter på påstandene over (pkt 18 – 20). Vi vil gjerne ha synspunkter både på hva som fungerer bra og hva som fungerer mindre bra. Bruk gjerne eget ark dersom den avsatte plassen ikke strekker til.

Utfordringer fremover

Til sist vil vi be deg om å komme med forslag til forbedringer i POD og synspunkter på de utfordringene du mener direktoratet står overfor.

Spørsmål 22:

På hvilke av disse områdene står POD etter din vurdering overfor størst utfordringer i tiden fremover? Ranger fra 1- 6 (7), med 1 som det viktigste og 6 (7) som det minst viktige (bruk hver prioritering bare en gang)

Område	Rangering
Organiseringen av POD	
Ressursfordeling i POD	
Kompetanse i POD	
Arbeidsformer i POD	
Forholdet til ytre etat (styring)	
Forholdet til JD	
Annet (spesifiser)	

Spørsmål 23:

Forslag til forbedringer i POD (Bruk gjerne eget ark dersom plassen ikke strekker til)?

Andre kommentarer til Statskonsult

Oversikt over informanter

Politidirektoratet

Politidirektør Ingelin Killengreen
Ass. politidirektør Odd B. Malme
Ass. politidirektør Knut Mikkelsen
Ass. politidirektør Knut Smedsrud
Avdelingsdirektør Tore Lorentzen
Avdelingsdirektør Ingunn Roe
Fung. avdelingsdirektør Runar Kvernen
Seksjonssjef Wenche Bjørngaard
Seksjonssjef Egil Svartbekk
Seksjonssjef Josefine Brandal
Politiinspektør Ivar Husby
Politiinspektør Dagfinn Aanerud
Politiinspektør Sture Vang
Seniorrådgiver Ellen Ahnfelt
Seniorrådgiver Per Roar Solstrand
Seniorrådgiver Per O. Kvam
Seniorrådgiver Ståle Svendsen
Rådgiver Vibeke Rasch
Førstesekretær Jon André Kleve Madsen

Ytre etat

Politimester Truls Fyhn
Politimester Anstein Gjengedal
Politimester Trond Prytz
Politimester Hans Sverre Sjøvold
Politimester Otto Stärk
Sjef for politihøgskolen Ragnar Auglænd
Sjef for Kripos Arne Huse

Justisdepartementet

Daværende ekspedisjonssjef i Politiavdelingen Øystein Blymke
Avdelingsdirektør Håkon Skulstad
Avdelingsdirektør Kyrre Stenbro

Andre

Riksadvokat Tor Aksel Busch
Ass. riksadvokat Hans-Petter Jahre

REFERANSER

Tittel:	Nytt direktorat – nye roller En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til Justisdepartementet og ytre etat
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli og Ingunn Botheim
Statskonsults rapportnummer:	2004:3
Prosjektnummer:	9913
Prosjektnavn:	Evaluering av Politidirektoratet
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Oppdragsgiver(e):	Politidirektoratet
Resymé:	<p>Målet med evalueringen har vært å gi en vurdering av hvordan POD fungerer i forhold til intensjonene med opprettelsen av direktoratet. Statskonsults hovedkonklusjon er at POD langt på vei har oppnådd flere av målsettingene som lå til grunn for opprettelsen av direktoratet. Samtidig strever POD – og omgivelsene – med å finne ut av hvordan direktoratsrollen skal utøves. POD er et nytt direktorat, et nytt ledd, i en sektor som både er sterkt politisert og har en sterk etatskultur. Den viktigste utfordringen POD står overfor, er å gjennomføre og hente ut gevinster av politireformen – samtidig som direktoratets ledelse må utvikle egen organisasjon og finne sin rolle som direktorat.</p>
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Politi, styring, etatsledelse, etatsstyring, mål- og resultatstyring, organisering, ledelse, direktorat, departement
Dato:	Februar 2004
Sider:	72
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO