

Evaluering av ordningen med desentralisert påtalemyndighet ved Oslo politidistrikt

Difi rapport 2016:1
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Oslo politidistrikt har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) evaluert ordningen med desentralisert påtalemyndighet ved politidistriktet.

Vi takker alle informantene som har bidratt med tid og kunnskap i intervjuer og gjennom å fremskaffe informasjon som grunnlag for evalueringen.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Seksjonsleder Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Vivi Lassen, Rolf Eldevik og Oddbjørg Bakli (prosjektleder).

Oslo 8. februar 2016



Ingelin Killengreen
direktør

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Mål og mandat for oppdraget	5
1.3 Innfallsvinkel og metode	6
1.4 Organisering av arbeidet	8
1.5 Leseveiledning	9
2 Det tosporede system og fremskutt integrert påtale	10
2.1 Om påtalemyndigheten og det tosporede system	10
2.2 Uavhengighet, objektivitet og kontroll	12
2.3 Faglig styring og ledelse av påtale	13
3 Om påtalemyndigheten ved Oslo politidistrikt	15
3.1 Organisering	15
3.1.1 Organisering i Oslo politidistrikt før 01.01.2014	15
3.1.2 Organisering i Oslo politidistrikt etter 01.01.2014	17
3.2 Resultatoppgjøret i Oslo politidistrikt	19
3.2.1 Statistikk	19
3.2.2 Synspunkter på mål- og resultateffekter av omorganiseringen	23
3.3 Effekter av omorganiseringen	25
3.3.1 Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå vurderes positivt	25
3.3.2 Kapasitetstilpasninger (ressurser)	26
3.3.3 Ansvars- og styringslinjer	29
3.3.4 Personaloppfølging og kompetanseutvikling	32
3.3.5 Arbeidsmiljø og trivsel	33
4 Organisering i andre politidistrikter	35
4.1 Vestfold politidistrikt	35
4.1.1 Organisering av påtalemyndigheten	36
4.1.2 Om resultater i Vestfold politidistrikt	36
4.2 Romerike politidistrikt	37
4.2.1 Organisering av påtalemyndigheten	38
4.2.2 Om resultater i Romerike politidistrikt	39
4.3 Likheter og forskjeller mellom de tre distriktene	40
4.3.1 utfordringer og resultater	41
4.3.2 Organisering	44
4.3.3 Andre organisatoriske og etterforskningsmessige grep	45
5 Drøfting og vurderinger	46
5.1 Er målene med omorganiseringen nådd?	46
5.1.1 Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå	46
5.1.2 Kapasitetstilpasning	48
5.1.3 Ansvars- og styringslinjer	49
5.1.4 Personaloppfølging og kompetanseutvikling	51

5.1.5 Arbeidsmiljø og trivsel.....	52
5.2 Andre vurderinger	53
5.2.1 Sammenheng mellom organisering og det tosporede system	53
5.2.2 Sammenheng mellom organisering og faglig ledelse	56
5.2.3 Alternativ til dagens organisasjonsmodell	57
6 Oppsummering og anbefalinger	60
6.1 Kort oppsummering.....	60
6.2 Difis anbefalinger.....	61
Litteraturliste.....	63
Intervjuguide	64
Spørreskjema	66

Sammendrag

Oslo politidistrikt har gitt Difi i oppdrag å evaluere effekter og resultater av en omorganisering av påtalemyndigheten fra 01.01.2014 i Oslo politidistrikt. Målet har vært å evaluere i hvilken grad Oslo politidistrikt har oppnådd de ønskede effektene.

Datagrunnlag

Difis vurderinger og anbefalinger er basert på data innhentet gjennom dokument- og statistikkanalyse, en spørreundersøkelse til alle påtalejurister i Oslo politidistrikt og intervjuer med sentrale aktører. Vi har også sett på Oslos organisering av påtalemyndigheten opp mot organiseringen av påtalemyndigheten i de to tidligere politidistriktene Vestfold og Romerike.

Vurderinger

Oslo politidistrikt har etter Difis vurdering fått en organisering som er mer i samsvar med et desentralt resultatansvar for driftsenhetene. Organiseringen legger også bedre til rette for oppfølging av mål, prioriteringer og resultatkrav fra riksadvokaten og Politidirektoratet. Difi har likevel ikke grunnlag for å si at omorganiseringen alene har ført til bedre resultatoppnåelse.

Dagens modell legger etter Difis mening bedre til rette for mer effektiv oppgavegjennomføring og rasjonell utvikling og bruk av kompetanse. Så langt er imidlertid mulighetene til kapasitetstilpasninger utnyttet i begrenset grad.

Styrings- og ansvarslinjene i resultatoppfølgingen er blitt klarere og gir sannsynligvis bedre gjennomføringsevne – i hvert fall på noe sikt. Styrings- og ansvarslinjene for fagledelse av påtalemyndigheten er uendret, men informasjonslinjene mellom den høyere påtalemyndighet og den enkelte påtaleavsnittsleder er blitt mer krevende. Etter Difis vurdering er også det interne fagsporet for lite aktivt.

Påtaleavsnittslederne har fått en tydeligere lederrolle og opplever at de er mer integrert i driftsenhetenes ledergruppe, men inntrykket er at lederoppgavene primært er av «administrativ» art.

Et flertall av påtalejuristene opplever økt nærhet til driftsenhetsledelsen innenfor dagens modell. De føler seg mer «sett» og mener beslutningslinjene er blitt kortere.

Bedre integrering og felles budsjett gir driftsenhetslederne økte muligheter for styring og prioritering av kompetanseutvikling. Samtidig er det stor misnøye med at kompetansetilbud som ble avtalt i forkant av omorganiseringen ikke er realisert.

Inntrykket er at omorganiseringen ikke har medført svekket legitimitet og tillit til Oslo politidistrikt. Både interne og eksterne aktører, bl.a. riksadvokaten, har imidlertid i ulik grad prinsipielle innvendinger mot organisasjonsmodellen og mener den på sikt kan bidra til å svekke det tosporede system.

Anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene over, anbefaler Difi følgende:

- Den desentraliserte organiseringen av påtalejuristene bør videreføres
- Politimesteren må beslutte kapasitetsendringer på tvers av driftsenheter
- Det er behov for å styrke påtalesporet
- Rollen som påtaleavsnittsleder bør styrkes
- Fagutviklingen bør styrkes

1 Innledning

Med virkning fra 01.01.2014 ble påtalemyndigheten i Oslo politidistrikt omorganisert. Den daglige administrative ledelsen av juristene ble overført fra Arrest- og påtaleseksjonen til driftsenhetene ved Ordensavdelingen og Kriminalavdelingen. Oslo politidistrikt har gitt Difi i oppdrag å evaluere effekter og resultater av omorganiseringen.

1.1 Bakgrunn

Politiet har integrert påtalemyndighet som utøves under overordnet faglig ledelse av den høyere påtalemyndighet (Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene). Politijuristene som tilhører påtalemyndigheten har ansvar for etterforskningen og vurderer bruk av tvangsmidler og straffeforfølgning.

Det følger av den fremforhandlede avtalen mellom Oslo politidistrikt og organisasjonene at organisasjonsendringen skal evalueres innen 31.12.2015.¹ Oslo politidistrikt ønsker også å bruke evalueringen som et innspill i forbindelse med gjennomføringen av nærpolitireformen.

1.2 Mål og mandat for oppdraget

Målet med prosjektet har vært å evaluere i hvilken grad Oslo politidistrikt har oppnådd de ønskede effektene med omorganiseringen av påtalemyndigheten i distriktet.

Ifølge oppdragsbrevet til Difi ønsket Oslo politidistrikt å oppnå følgende med omorganiseringen:

- *En løsning som er mer i samsvar med den hovedmodellen som er valgt for organiseringen av politidistrikt med desentralt resultatansvar for seksjonene*
- *Klarere ansvarslinjer og bedre grunnlag både for overordnet styring og daglig ledelse av straffesaksarbeidet og straffesaksporteføljene*
- *Påtaleledere får en tydeligere lederrolle*
- *Mulighet for seksjonsledelsen til å avstemme og tilpasse politikapasitet, påtalekapasitet, og administrativ kapasitet ut fra seksjonenes særegenhet, felles prioriteringer og mål*
- *Sterkere integrering av påtalejuristene i seksjonens arbeidsmiljø vil stryke lagfølelsen med utgangspunkt i et HMS-perspektiv*
- *Styrket personaloppfølging og kompetanseutvikling tilpasset individuelle behov for påtalejuristene*
- *Nærhet til og administrativ støtte og tilrettelegging for påtalejuristene*

¹ Jf. Innstilling til IDF av 18. juni 2013 og protokoll vedlagt møtereferat fra meklingsmøte 17.10.2013

1.3 Innfallsvinkel og metode

Difi har plassert målene med omorganiseringen inn i en enkel analysemodell. Difi har lagt til noen problemstillinger (grå skrift).

Temaer/ vurderingskriterier	Mål/problemstillinger
Formålseffektivitet «Outcome»	<ul style="list-style-type: none">• En løsning som er mer i samsvar med den hovedmodellen som er valgt for organiseringen av politidistrikt med desentralt resultatansvar for seksjonene• Er organiseringen hensiktsmessig for å løse prioriterte oppgaver?
Kostnadseffektivitet «Output»	<ul style="list-style-type: none">• Mulighet for seksjonsledelsen til å avstemme og tilpasse politikapasitet, påtalekapasitet, og administrativ kapasitet ut fra seksjonenes særegenhet, felles prioriteringer og mål• Legger organiseringen til rette for en effektiv oppgavegjennomføring og rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
Styrbarhet	<ul style="list-style-type: none">• Klarere ansvarslinjer og bedre grunnlag både for overordnet styring og daglig ledelse av straffesaksarbeidet og straffesaksporteføljene• Påtaleledere får en tydeligere lederrolle• Nærhet til og administrativ støtte og tilrettelegging for påtalejuristene• Har omorganiseringen medført bedre styrbarhet og gjennomføringsevne?• Inngir rolle- og ansvarsdelingen legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere?
Flexibilitet og arbeidsmiljø	<ul style="list-style-type: none">• Sterkere integrering av påtalejuristene i seksjonens arbeidsmiljø vil stryke lagfølelsen med utgangspunkt i et HMS-perspektiv?• Styrket personaloppfølging og kompetanseutvikling tilpasset individuelle behov for påtalejuristene• Er en slik organisering hensiktsmessig for andre typer oppgaver og distrikter/regioner av ulik størrelse og omfang?
Brukerorientering	<ul style="list-style-type: none">• I hvilken grad bidrar organiseringen til best mulig kvalitet på påtaleavsnittets «tjenester», best mulig samordnede tjenester, god tilgjengelighet og god brukerorientering• Hvordan oppleves organiseringen utenfra (f.eks. riksadvokat, statsadvokat, Politidirektoratet)?

For å vurdere Oslo politidistrikts måte å organisere påtalemyndigheten på har vi brukt to innfallsvinkler; vi har vurdert dagens modell opp mot den tidligere modellen, og vi har sett på Oslos organisering opp mot to tidligere politidistrikter med en annen organisering av påtalemyndigheten – Vestfold og Romerike politidistrikter. F.o.m. 01.01.16 inngår Vestfold i det nye Sør-øst politidistrikt og Romerike i det nye Øst politidistrikt.

Det er ikke mulig å sammenligne politidistriktene direkte. De tre distriktene har ulike utfordringer knyttet til ulikt befolkningsgrunnlag, forskjeller i kriminalitetsbilde, politidistriktets størrelse og areal mv. Samtidig har politidistriktene noen fellestrekk. Alle ligger i det sentrale østlandsområdet og kriminalitetsbildet i de tre politidistriktene er sannsynligvis mindre forskjellig enn i flere av de mindre politidistriktene i andre deler av landet.

Vi har innhentet kvantitative og kvalitative data. Oslo politidistrikt har bistått med data og statistikk fra Politiets styringsverktøy (PSV), som belyser utvikling over tid i de tre politidistriktene. I tillegg har vi fått tilgang til data fra de to siste medarbeiderundersøkelsene, sentrale styringsdokumenter, ulike arbeidsgrupperapporter og andre relevante dokumenter.

Vi har også gjennomført en enkel web-basert spørreundersøkelse til alle påtalejuristene i Oslo politidistrikt, inklusive de 12 påtaleavsnittslederne. Da fristen for å besvare spørreundersøkelsen gikk ut, hadde kun halvparten av juristene deltatt. I etterkant ble det oppdaget at ti jurister ikke hadde fått undersøkelsen. Det ble derfor besluttet å sende spørreundersøkelsen til disse ti og samtidig gi de øvrige som ikke hadde besvart spørreundersøkelsen i første omgang en ekstra sjanse.

Fordi det ga liten mening å be de som er ansatt etter 01.01.2014 om å sammenligne de to organisasjonsmodellene, ble undersøkelsen delt i to – én til de som ble ansatt før 01.01.2014 og én til de som har begynt senere. Dette medførte bl.a. at skalaen de gruppene ble bedt om å bruke ikke var helt lik, og vi ser i ettertid at dette kunne føre til noen misforståelser.

«Ekstrarunden» medførte at svarprosenten økte til 64, men fordelingen på svaralternativene endret seg ikke vesentlig for noen kategorier. Vel tre fjerdedeler av de som har svart var ansatt i Oslo politidistrikt også før omorganiseringen (01.01.2014). 83 prosent har arbeidet mer enn 5 år ved Oslo politidistrikt.

Alle spørsmålene og problemstillingene i oppdraget lar seg ikke belyse og besvare gjennom kvantitative data alene. Vi har derfor i tillegg gjennomført til sammen 26 delvis strukturerte intervjuer, 18 gruppeintervjuer og 9 enkeltintervjuer. Til sammen har vi intervjuet 57 personer. Om lag en tredel av de vi har intervjuet er ikke påtalejurister, og vel to tredeler har en lederfunksjon.

Internt i Oslo politidistrikt har vi intervjuet

- Politimester, visepolitimestrene ved Ordensavdelingen og Kriminalavdelingen og sekretariatet (4)
- Alle påtaleavsnittsledere (12)
- Alle stasjonssjefer (5)
- Alle seksjonssjefer med etterforskningsansvar (6)
- Påtalejurister (8)²
- Representanter for HR (3)

² Vi avtalte intervju med to påtalejurister til, men de ble forhindret fra å møte

I rapporten bruker vi *driftsenheter* som fellesbetegnelse for seksjoner (funksjonelle driftsenheter) og stasjoner (geografiske driftsenheter), og *driftsenhetsledere* som fellesbetegnelse på seksjonssjefer og stasjonssjefer med ansvar for påtaleressurser.

Vi har også intervjuet representanter for virksomheter og miljøer *utenfor* Oslo politidistrikt, bl.a.:

- Oslo statsadvokatembeter (2)
- Representanter for ledelse og påtalemyndighet i to andre politidistrikter (6 i Vestfold og 8 i Romerike)
- Riksadvokatembetet (2)
- Justis- og beredskapsdepartementet (1)

Et hovedinntrykk er at spørreundersøkelsen gjennomgående gir et noe mer kritisk bilde av den nye organiseringen enn det intervjuene gjør. Det henger sannsynligvis sammen med at utvalgene er ulike.

Intervjuguide og spørreskjema følger som vedlegg 1 og 2.

1.4 Organisering av arbeidet

Oslo politidistrikt har vært oppdragsgiver for prosjektet. De har utformet mandat for oppdraget og godkjent prosjektplanen.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet med følgende deltakere:

- Politiinspektør Egil Jørgen Brekke, Oslo politidistrikt
- Politiinspektør Jostein Bakke, Oslo politidistrikt
- Politiadvokat Are Frykholm, Oslo politidistrikt, representant fra Påtalejuristene
- Seniorrådgiver Janne Camilla Kapstad, Oslo politidistrikt
- Førstestatsadvokat Morten Yggeseth, Oslo statsadvokatembeter
- Visepolitimester Steinar Kaasa, Vestfold politidistrikt
- Politimester Bjørn Vandvik, Romerike politidistrikt
- Professor Tor-Geir Myhrer, Politihøgskolen

Det har vært avholdt tre møter i prosjektgruppen. Prosjektgruppen har bl.a. bidratt til kvalitetssikring av faktagrunnlaget, i diskusjoner av funn og vurderinger underveis i prosjektet, og med innspill på utkast til rapport. Fordi professor Tor-Geir Myhrer har vært forhindret fra å delta på de avtalte referansegruppemøtene har prosjektet avholdt et eget møte der Myhrer har kommet med sine innspill.

Difi understreker at prosjektgruppen har vært en rådgivende ressurs for Difi. De har ikke noe ansvar for den endelige rapporten eller resultatene fra prosjektet.

1.5 Leseveiledning

Kapittel 2 gir en beskrivelse av det tosporede system og fremskutt integrert påtale.

Kapittel 3 gir en beskrivelse av påtaleorganiseringen i Oslo politidistrikt før og etter omorganiseringen 01.01.2014 og oppnådde resultater. Det gjengir også data fra spørreundersøkelsen og synspunkter fra de vi har intervjuet.

Kapittel 4 inneholder en beskrivelser av henholdsvis Vestfold og Romerike politidistrikter samt en sammenstilling av data og informasjon om de tre politidistriktene.

Kapittel 5 inneholder drøfting av funn og Difis vurderinger.

Kapittel 6 inneholder en oppsummering og Difis anbefalinger.

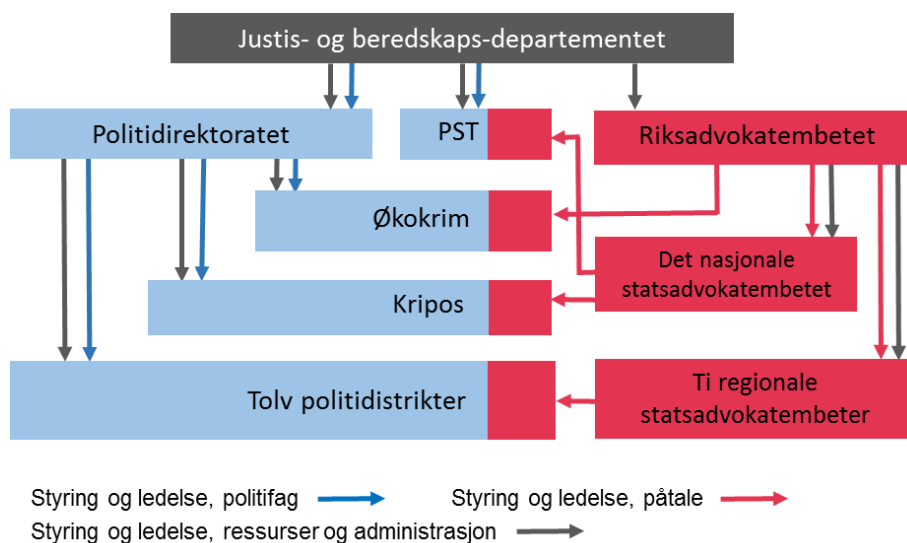
2 Det tosporede system og fremskutt integrert påtale

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av påtalemyndigheten og de tosporede system.

2.1 Om påtalemyndigheten og det tosporede system

Påtalemyndigheten består av Riksadvokatembetet, ti statsadvokatembeter, og påtalemyndigheten integrert i politiet - med politimesteren som øverste ansvarlige, jf. figur 2.1.

Figur 2.1: Skjematisk framstilling av politi- og påtalemyndigheten (fom. 01.01.2016)



Ansvarsforholdene i politiet er todelt – ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til Riksadvokatembetet, mens ansvaret for administrative, økonomiske og polisiære spørsmål ligger til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Det innebærer at påtalemyndigheten styrer prioriteringen av hvilke sakstyper som skal gis prioritet og har et faglig ansvar for, samt kvalitetssikrer, arbeidet som faglig sett gjøres av politiet. Ressurser knyttet til bemanning, kompetanse, teknologi og økonomi styres imidlertid av politiet, som også leder driftsenheter og politidistrikter. Det er dette som kalles det tosporede system. Det tosporede system finnes også i Danmark, mens i andre vestlige land er hovedmodellen at politi og påtalemyndighet er adskilt.

Når det gjelder etterforskning og kriminalitet, er det følgelig Riksadvokaten som fastsetter faglige prioriteringer og målsettinger, mens Politidirektoratets hovedoppgave er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer.

Politimesteren er øverste administrative leder for politidistriktet, med økonomisk og personalmessig ansvar for distriktet, og samtidig øverste ansvarlige for den påtalemessige tjenesteutøvelsen. Dette ansvaret er forankret i straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Hos politimesteren samles dermed det politifaglige og det påtalefaglige i en funksjon.

Begrepet *fremskutt integrert påtale* ble tatt i bruk på 1990-tallet. At påtalefunksjonen er integrert innebærer at etterforsker og jurist samarbeider nært under etterforskningen. At påtalefunksjonen er fremskutt betyr at juristen er aktiv i tidlig fase ved å treffe beslutning om hvilke saker som skal etterforskes, og ved å gi retningslinjer for etterforskningen der dette er nødvendig.³ Fremskutt integrert påtale er ansett som nødvendig for at juristene skal kunne ivareta oppgaver de etter straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv er tillagt under etterforskningen. For at dette skal fungere effektivt i praksis sier St.meld.nr.22 (2000-2001) *Politireform 2000. Et tryggere samfunn* at juristene i et politidistrikt må være plassert der sakene er, dvs. på samme sted(er) som de største etterforskningsavdelingen(e) er lokalisert.

Riksadvokatens rundskriv 3/1999 gir følgende omtale av påtalemyndighetens og påtalejuristens rolle i etterforskningen:

Vedtak om å iverksette etterforskning er en påtalemessig avgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt. Den enkelte politimester må her finne frem til hensiktsmessige ordninger avpasset distriktets størrelse, organisering mv. Det understrekes at det må være klart fastsatt hvem som har myndighet til å sette i verk etterforskning og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll. Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes.

Påtalemyndigheten har også ansvaret for å lede etterforskningen. Dette innebærer blant annet at politijuristen skal sørge for at etterforskningen er målrettet og at den drives frem med tilbørlig hurtighet. Særlig er det viktig å unngå unødig liggetid. Riksadvokaten gir ikke konkrete pålegg om hvordan dette skal gjennomføres i distriktet siden ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet. Påtalemyndigheten bør unngå detaljstyring av etterforskningen. I store og vanskelige saker skal etterforskningen ledes aktivt av påtalemyndigheten.

Erfaring viser at den beste og raskeste straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforskere og jurister har til sammen. En god dialog både om etterforskningsmessige og påtalemessige spørsmål er viktig. Juristen må for øvrig særlig rette sin oppmerksomhet mot:

- å klargjøre hva som er de rettslige relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare,
- å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskningen, herunder metodebruk,
- å kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet,
- å sikre at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskningen, ikke minst at etterforskningen er objektiv, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd,
- å følge opp fremdriften i etterforskningen.

³ St.meld. nr. 22 (2000-2001) kap. 4.2.1

I Prop. 61 LS (2014-2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, slår departementet fast at de ikke går inn for å endre ordningen med at politimesteren har påtalemyndighet og totalansvaret for etterforskningsressursene i politidistriktet. Departementet ser imidlertid behov for at alle politidistrikter har én person med ansvar for påtalefunksjonen i distriktet som statsadvokatene kan forholde seg til i den løpende fagledelsen, og som har både reell mulighet til å styre straffesaksarbeidet, og innflytelse på disponering av etterforsknings- og påtaleressurser. Vedkommende skal også inngå i politimesterens ledergruppe. Departementet slår videre fast at hvordan etterforsknings- og påtalearbeidet for øvrig skal organiseres bør utvikles gjennom implementering av den nye politidistriktsinndelingen. Organiseringen må:

- sikre reell påtaleledelse
- ivareta behovet for god etterforskningsledelse
- være forankret i et påtalefaglig miljø

Politidirektoratet har foreslått at de nye politidistriktene organiseres med en felles påtaleenhet (funksjonell driftsenhet) med ansvar for å lede påtalemyndigheten.⁴ Etableringen av en slik enhet med fokus på påtalemessig styring og andre fullmakter knyttet til etterforskningen vil være nødvendig og ønskelig, og også ivareta behovet for et styrket påtalesekretariat.

2.2 Uavhengighet, objektivitet og kontroll

Det er et grunnleggende krav at alle ledd i påtalelinjen skal opptre objektivt i hele sin virksomhet, herunder etterforskningsstadiet, når det treffes påtalevedtak og ved irrettføring av saken, jf. straffeprosessloven (strprl.) § 55, 4.ledd.

Det følger videre av strprl. § 226, 3.ledd at etterforskningen skal få fram både det som kan tale til fordel for en mistenkt og det som kan styrke mistanken. Kontroll med at objektivitetskravet overholdes er sentralt for påtalemessig ledelse og kontroll med etterforskningen.⁵

I alle fall i saker av noe omfang må det derfor være etablert rutiner som sikrer at den påtalemessige ansvarlige kan føre tilsyn med at etterforskningen tilfredsstillers straffeprosesslovens krav på dette punkt.⁶

Hvordan en best sikrer uavhengighet og objektivitet er ikke entydig. I en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten for å se på norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesaken mot Sture Bergwall, fremgår det:

«Umiddelbart skulle en kanskje tro at en påtalejurist som har holdt avstand til etterforskningen, har bedre forutsetninger for å unngå de samme skjulte fellene som politiet har gått i. Slik er det ikke nødvendigvis. Den som forholder seg til

⁴ Forslag til overordnet organisasjonsmodell (enhetlig organisering) – bakgrunnsnotat til saksfremlegg i sak 76/2015. Notat fra Politidirektoratet datert 30.09.2015

⁵ Jf. Andenæs 2009 s. 257

⁶ Jf. Myhrer 2001 punkt 7.2

dokumenter og filmer som er redigert av en som har gått i bekreftelsesfellen, havner selv der med mindre vedkommende arbeider bevisst og metodisk for å unngå dem. Og selv om vedkommende også gjennomgår råmaterialet i sin helhet, blir resultatet det samme dersom det leses med et ubevisst formål å finne informasjon som bekrefter det standpunkt en allerede har inntatt.»⁷

2.3 Faglig styring og ledelse av påtale

Påtalemyndighetens faglige ledelse på overordnet nivå, skjer gjennom riksadvokatens rundskriv og statsadvokatembetenes tilsyn med straffesaksbehandlingen og annen fagledelse. Statsadvokatenes fagledelse består i

- å delta i beslutningsprosessene ved fastsettelse av mål og prioriteringer lokalt,
- å gi retningslinjer for straffesaksbehandlingen i politiet, herunder å føre tilsyn med og utføre kvalitetskontroll av den og
- å bidra til å heve kompetansen i politiet.

Riksadvokaten viser i sitt rundskriv 1/2015 (Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og statsadvokatene), til at etterforskning – til en viss grad – er blitt skadelidende i konkurranse med politiets øvrige gjøremål. Riksadvokaten peker på følgende forhold som viktige:

- Engasjement for etterforskningsfaget hos toppledelsen i politiet med tilhørende prioriteringer og legitimitet.
- Etterforskningsledelse (både påtalemessig og politifaglig).
- Oppmerksomhet mot kvalitet.
- Fagledelse fra statsadvokatene side, og oppfølging fra POD og riksadvokat.

Riksadvokaten legger resultatmål knyttet til høy kvalitet⁸ og oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid, og adekvat reaksjon til grunn for straffesaksbehandlingen (rundskriv 2/2012 og 1/2015).

Oslo statsadvokatembeter følger opp riksadvokatens rundskriv og utarbeider hvert år en plan for embetets fagledelse av straffesaksbehandlingen for sine distrikter. For 2015 består planen av følgende elementer:

- Lokalt mål- og prioriteringsmøte
- Periodisk analyse og tilbakemelding på politidistriktenes resultater i straffesaksbehandlingen
- Tilsyn med rutiner for straffesaksbehandlingen (systemkontroll) og om disse er innrettet slik at de i best mulig grad muliggjør at distriktene når de

⁷ Riksadvokatens publikasjoner 3/2015: Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesaken mot Sture Bergwall. Hva kan vi lære? Side 162

⁸ Riksadvokaten har ikke utdypet hva som ligger i kvalitetsbegrepet. De andre resultatmålene knyttet til oppklaringsprosent, saksbehandlingstid og adekvat reaksjon vil ofte være elementer i en kvalitetsvurdering. Se bl.a. Myhrer, Tor-Geir: *Kvalitet i etterforskningen. Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning*. PHS Forskning 2015:1

mål som er satt for straffesaksbehandlingen, at denne er effektiv, og at den ivaretar hensyn til rettssikkerhet

- Tilsyn med at etterforskning og påtaleavgjørelser holder høy kvalitet (kvalitetskontroll)
- En rekke møter, kurs og fagmøter

Oslo statsadvokatembeter har blant annet særlig oppmerksomhet rettet mot restanseutviklingen, oppklaringsprosenten og saksbehandlingstiden, noe som er i samsvar med resultatkravene fra Riksadvokatembetet. Likevel er det i utgangspunktet Oslo politidistrikt som fastsetter målene ut fra vurderingen av oppnådde resultater gitt blant annet ressursituasjon og kriminalitetsbildet. Oslo statsadvokatembeter og Oslo politidistrikt har et eget mål- og prioriteringsmøte der dette diskuteres.

Påtalejuristene på distriktsnivå arbeider svært selvstendig, og ved siden av domstolene er statsadvokatembetet i praksis eneste instans som i noen utstrekning kontrollerer politiets påtalearbeid i enkeltsaker. Statsadvokatene avdekker gjennom sin saksbehandling eventuell kvalitetssvikt, og iblant systematiske mangler, både i etterforskningen og påtalebehandlingen.

3 Om påtalemyndigheten ved Oslo politidistrikt

Hensikten med dette kapittelet er å presentere datagrunnlaget som evalueringen bygger på; statistikk, annen skriftlig dokumentasjon, samt vurderinger og synspunkter som har kommet fram gjennom intervjuer og i spørreundersøkelsen. Difis vurderinger og drøftinger er i kapittel 5.

3.1 Organisering

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) kan gi bestemmelser om organisatoriske spørsmål (politiloven § 16 tredje ledd). For utviklingen av norsk politi peker JD på følgende sentrale kriterier:⁹

- Politiet må organiseres på en måte som innebærer at det kan styres og utvikles som ett politi
- Polititjenesten bør i stor grad være likeverdig uansett hvor man bor

Organiseringen må også vurderes i lys av kvalitetskrav til tjenester som politiet skal levere, dvs. kvalitetskrav knyttet til publikumsservice, forebygging og tilgjengelighet og beredskap.

3.1.1 Organisering i Oslo politidistrikt før 01.01.2014

Organisering av påtalesfunksjonen i Oslo har vært utredet og omfattet i en rekke dokumenter, bl.a.:¹⁰

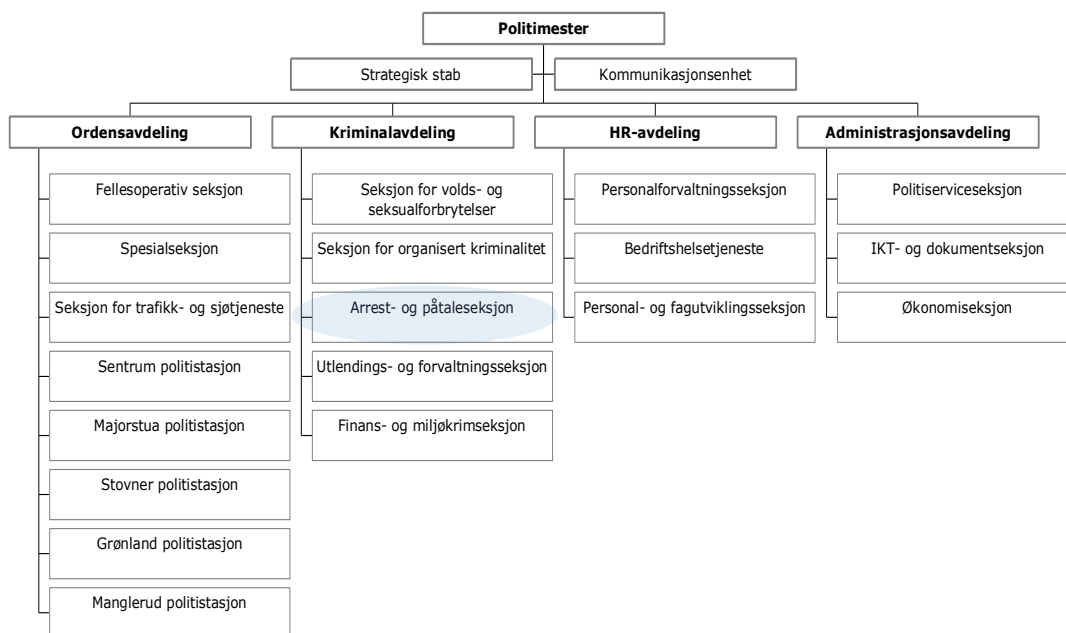
- Vurdering av behov for organisatoriske endringer ved Grønland Politistasjon (Krimvakten) og Arrest- og påtaleseksjonen. Utredningsrapport, datert 30. april 2012.
- Evaluering av Kriminalvakt og Arrest- og framstillingsavsnittet av juni 2011 («Aasheim-rapporten») med underlagsmateriale.
- Prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt fra 2010, versjon 3.0.
- Påtalejuristenes plassering, Lier og Vandvik, mai 2011.
- Påtalejuristenes organisatoriske plassering («Sissel Hammer rapporten»), mai 2008.
- IDF-F-22/2007.
- Ny sentralvakt ved Oslo politidistrikt, Utredningsrapport av 15. desember 2006.
- Utredning om juristenes organisatoriske plassering ved Oslo politidistrikt av 2006, kalt «Frank Jensen utvalget».
- Rapport evaluering av påtaleseksjonen 2004 og omorganisering av A 23.
- Oslo politidistrikts innstilling ny organisering Arrest- og påtaleseksjon 2006.
- Organisasjonsutvikling ved Oslo politidistrikt, innstilling fra OU-prosjektet 1. mai 2005.

I perioden 01.01.1994 – 31.12.2013 var de ansatte i påtalemyndigheten samlet i påtaleavsnittet, som var en del av Arrest- og påtaleseksjonen med både personalmessig og administrativt ansvar, jf. organisasjonskart i figur 3.1.

⁹ Hovedkilde: Innst. 306 S om endringer i politiloven mv.

¹⁰ Kilde: *Vurdering av behov for organisatoriske endringer ved Grønland Politistasjon (Krimvakten) og Arrest- og påtaleseksjonen*. Utredningsrapport, datert 30. april 2012

Figur 3.1 Organisering Oslo politidistrikt før 01.01.2014



Påtaleporet gikk via seksjonssjef for Arrest- og påtaleseksjon til visepolitimester for Kriminalavdelingen. Påtalegruppene var fysisk plassert ved etterforskningsenhetene ved de enkelte driftsenheter med etterforskningsansvar (fremskutt integrert påtale). Påtaleleder inngikk i ledergruppen ved driftsenheten.

Alle politijuristene med påtalemyndighet var organisert i påtaleavsnittet, som besto av en avsnittsleder (politiinspektør) og elleve påtalegrupper. Ti av påtalegruppene var – som nå - fordelt til støtte for driftsenhetene ved ordens- og kriminalavdelingen. En egen påtalegruppe (VIC-gruppa), som ivaretok forhåndsdefinerte gjengangere for hele politidistriktet, utgjorde den ellefte påtalegruppen.

Arrest- og påtaleseksjonen arrangerte fellesparoler for påtalejuristene der særlig felles tema knyttet til dagsaktuelle saker og policy spørsmål ble satt på dagsorden. Påtalelederne hadde møte med påtaleavsnittssjef tre ganger pr. måned. Ett av disse møtene ble viet resultatgjennomgang. Møtene hadde ingen formell beslutningsmyndighet, men tok opp felles problemstillinger knyttet til drift og rutiner ved påtalegruppene.

I forkant av endret organisering ble blant annet følgende utfordringer trukket fram og diskutert:

- Arrest og påtaleseksjon var lite hensiktsmessig sammensatt og besto av avsnitt med vidt forskjellige behov.
- Arrest og påtaleseksjonens størrelse medførte et for stort kontrollspenn.
- Et ”PAL-ledd” mellom påtaleleder og seksjonssjef innebar lang vei opp til seksjonssjef - slik at seksjonssjefen ikke maktet å gi påtale den oppmerksomhet som var ønskelig sett fra politiadvokatnivået.
- Arrest- og påtaleseksjonen hadde en vanskelig budsjettmessig situasjon, noe som bl.a. påvirket mulighetene for å finansiere overtid i forbindelse med dugnader, samt påtalejuristenes muligheter til kurs og kompetanseutvikling.

Utredningsrapporten fra 2012 resulterte i to likeverdige forslag til organisering av påtalejuristene:

1. Påtalejuristene organiseres som en egen enhet i en seksjon sammen med Kontoravsnittet (stevne, fullbyrdelse, kontorstøtte påtale og fellesfunksjoner).
2. Påtalejuristene organiseres under den enheten de fysisk arbeider ved.

Alternativ 2 ble valgt.

3.1.2 Organisering i Oslo politidistrikt etter 01.01.2014

Med virkning fra 01.01.2014 ble den tidligere Arrest- og påtaleseksjonen oppløst. Den daglige ledelsen av påtalemyndigheten ved Oslo politidistrikt ble overført til driftsenhetene under Ordensavdelingen og Kriminalavdelingen. Det ble opprettet egne påtaleavsnitt i driftsenhetene og de tidligere påtalelederne fikk utvidet ansvar som påtaleavsnittsledere på nivå 4. I denne modellen går påtalesporet direkte fra påtaleavsnittslederne til visepolitimester for henholdsvis Ordens- og Kriminalavdelingen.

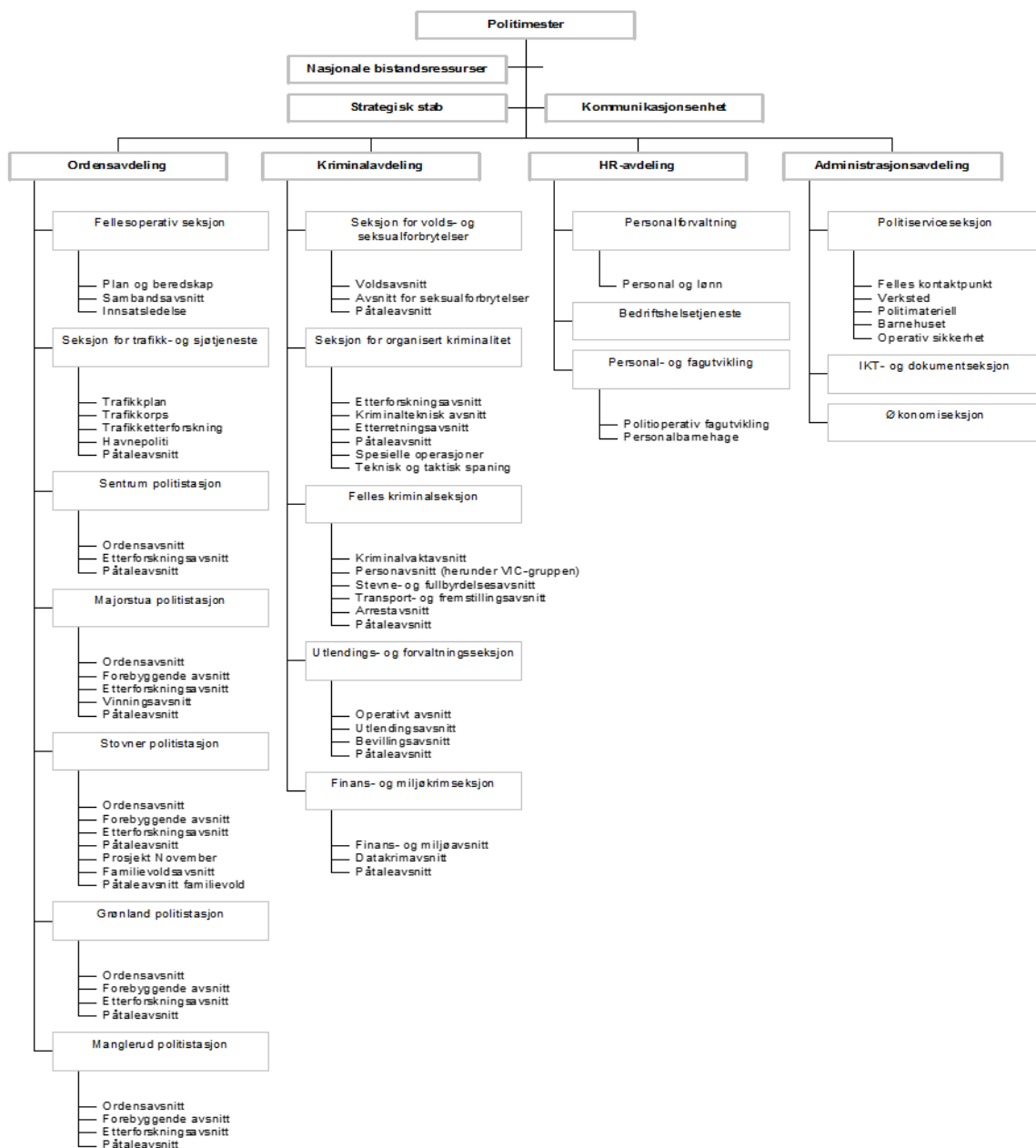
Av figur 3.2 under fremgår det at Oslo politidistrikt er inndelt i fire avdelinger og to staber; Ordensavdelingen, Kriminalavdelingen, HR-avdelingen, Administrasjonsavdelingen, Strategisk stab og Kommunikasjonsenheten. I tillegg kommer Nasjonale bistandsressurser.

- Ordensavdelingen og Kriminalavdelingen ivaretar oppgaver med direkte relasjon til politiets hovedmål.
- HR-avdelingen og Administrasjonsavdelingen ivaretar råd og støtte til ledelsen og administrativ service og støtte til hele politidistriktet.
- Strategisk stab og Kommunikasjonsenheten, ivaretar råd og støtte til ledelsen.
- I tillegg er det etablert seks sentraliserte spesialfunksjoner med politidistriktansvar ved politistasjonene.

Distriktet er delt inn i fem politistasjonskretser med hovedansvar for hver sin del av Oslo by. Det er store forskjeller mellom kretsene med hensyn til geografiske, sosiale, kulturelle og miljømessige forhold og kriminalitetsbildet varierer. Dette gjenspeiles i gjøremål, oppgaveutførelse og prioriteringer – og i ressurser (personell, økonomi og materiell).

Påtalemyndigheten (den daglige administrative ledelsen) er desentralisert i politistasjoner og seksjoner med etterforskningsansvar. Påtalemyndigheten er organisert som egne påtaleavsnitt under ledelse av påtaleavsnittsledere innenfor elleve driftsenheter sortert under Ordensavdelingen og Kriminalavdelingen.

Figur 3.2 Organisering av Oslo politidistrikt pr. 01.01.2016 (det er gjort noen mindre endringer siden 2014)



Påtale(avsnitts)lederne er løftet fra nivå 5 til nivå 4 i hierarkiet. Dette har medført økt ansvar, myndighet og fullmakter. I «Prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt» beskrives dette ledernivået (nivå 4) som følger:

«Daglig ledelse av avsnittet. Beslutte hvordan overordnede føringer skal gjennomføres i avsnittet. Ansvar for resultater, fag, økonomi og personell ved avsnittet/innenfor tildelt myndighet. Personalansvar for alt undergitt personell (delvis delegert).»

Etter omorganiseringen ble påtaleavsnittsleder ved driftsenhetene faglig underlagt visepolitimester for enkeltsaker, prioriteringsspmå og påtalepolicy, og administrativt underlagt driftsenhetsleder for personell, budsjett, rapportering og

resultatansvar (Politiets styringsverktøy – PSV). Påtalesporet (fagsporet) går nå direkte fra påtaleavsnittsleder til visepolitimestrene for henholdsvis Ordens- og Kriminalavdelingen. Det er etablert et eget sekretariat til støtte for visepolitimestrene for å ivareta saksbehandling og sentrale oppgaver i påtalesporet. Sekretariatet er organisert som en stabsfunksjon direkte underlagt visepolitimester for Kriminalavdelingen.

Administrative oppgaver er organisert under flere avdelinger (HR-avdelingen, Administrasjonsavdelingen, øvrige driftsenheter).

I etterkant av omorganiseringen har politidistriktet opprettet et påtaleavsnitt som ivaretar jouttjenesten ved distriktet på døgnbasis og en straksetterforskningsfunksjon ved Felles kriminalseksjon. Dette påtaleavsnittet har som oppgave å gjøre mest mulig med saken så lenge arrestanten sitter i Sentralarresten i Oslo politidistrikt. Påtaleavsnittet «låner» også ut personell ved behov, og bidrar slik til en mer effektiv utnyttelse av påtaleressursene.

Som oppfølging av 22/7-rapporten ønsket politimesteren i Oslo å gjennomføre et helhetlig lederutviklingsprogram på alle nivåer. Programmet bygger på politiets medarbeiderplattform og prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt. Målet med programmet er å bidra til samordnet og helhetlig ledelse som relateres til den praktiske politihverdagen. Nesten alle påtaleavsnittslederne har gjennomført programmet.

3.2 Resultatoppnåelse i Oslo politidistrikt

Dette avsnittet handler primært om Oslo politidistrikts resultatoppnåelse. Opp gjennom årene har ulike indikatorer blitt brukt for å si noe om kriminalitetsbekjempelse. Den offisielle statistikken handler mye om ulike typer lovbrudd, hvem som er ofre for anmeldte lovbrudd og resultater av etterforskningen.

3.2.1 Statistikk

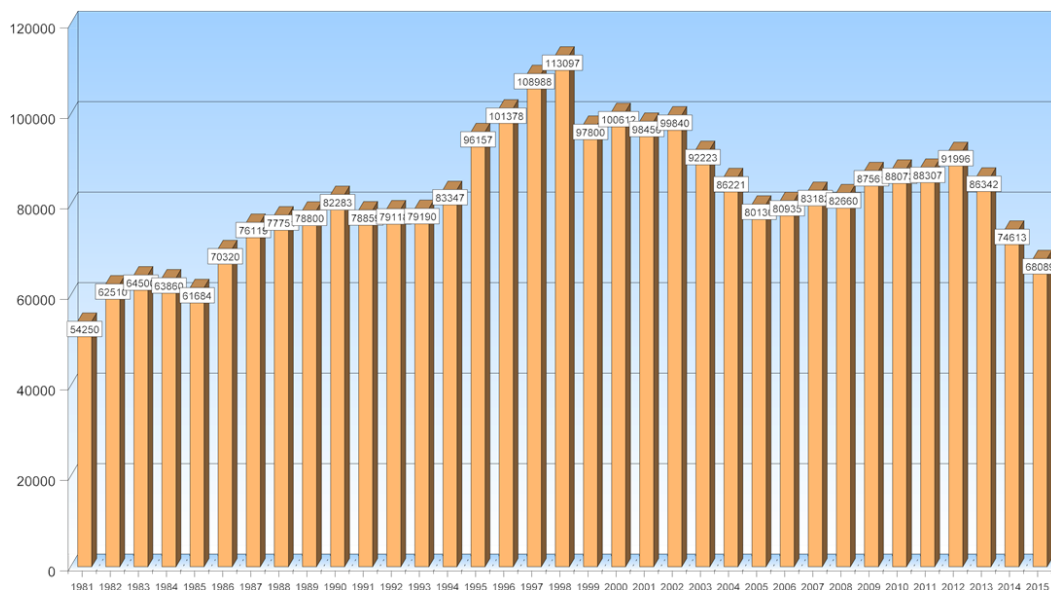
Oslo politidistrikt etterforsker og avgjør reaksjon i hvert femte anmeldte lovbrudd i Norge

Det har vært en generell nedgang i etterforskede lovbrudd fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag selv om tallene varierer fra år til år.¹¹ Figur 3.3 viser registrerte anmeldelser i Oslo i perioden 1982-2015. Som det fremgår av figuren har det vært en markert nedgang i registrerte anmeldelser de siste tre årene. Nedgangen fra 2012 til 2015 er på 26 prosent. Færre lommetyverier er sannsynligvis én av flere årsaker til den generelle nedgangen.

Oslos andel av etterforskede lovbrudd ligger på vel 20 prosent. Dette innebærer at Oslo politidistrikt står for etterforskning og påtalebeslutning i hvert femte registrerte lovbrudd i Norge.

¹¹ Etter 1995 gis hvert eneste forhold som tilhører en sak et eget saksnummer i PAL/Strasak. Det medfører noe høyere tall enn før 1995.

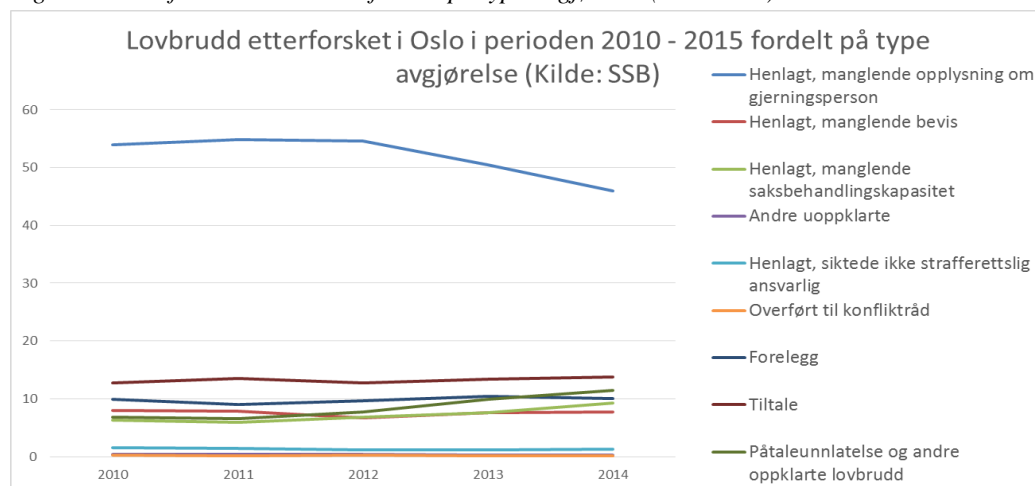
Figur 3.3 Registrerte anmeldelser i perioden 1982 – 2015 (Kilde: Oslo pd)



Om lag halvparten av anmeldelsene henlegges pga. manglende opplysninger om gjerningsperson

I figur 3.4 gjengis fordelingen av lovbrudd ut fra politiets avgjørelser¹². I SSBs statistikk skiller det mellom to hovedtyper av avgjørelser; *Uoppklarte lovbrudd* – som omfatter lovbrudd henlagt pga. manglende gjerningsperson, manglende bevis eller manglende saksbehandlingskapasitet, eventuelt andre forhold – og *Oppklarte lovbrudd* – som omfatter lovbrudd henlagt fordi siktede ikke er strafferettslig ansvarlig, lovbrudd overført til konfliktråd, forelegg, påtale og påtaleunntatelse og andre forhold.

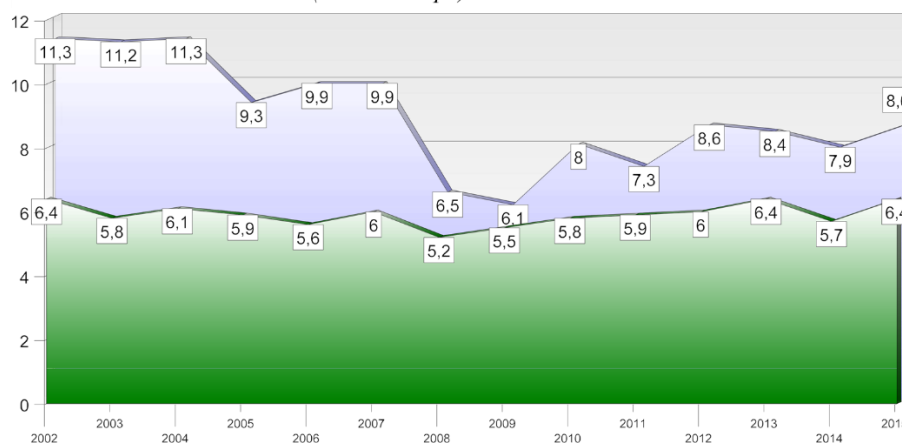
Figur 3.4 Etterforskede lovbrudd fordelt på type avgjørelse (Kilde SSB)



¹² Denne typen statistikk som mål på kriminalitetsbekjempelse er gjenstand for kritikk. jf. bl.a. Olaussen, Leif Petter; *Oppklaringsprosenten – en indikator på hva? Stigende kriminalitet, synkende oppklaring og meget høy tillit* (LOR-2004-440) og Knutsson, Johannes: *Måling av effektivitet i etterforskning* (PHS Forskning 2013:3). I intervjuene pekes det også på at det er ulik praksis i kodingen av avgjørelser.

Som vi ser av figuren henlegges om lag halvparten av anmeldte lovbrudd i Oslo politidistrikt fordi gjerningsmannen er ukjent. Her har det vært en positiv utvikling de siste to årene. Denne typen henleggelse er redusert fra 55 prosent i 2012 til 46 prosent i 2014 (skyldes bl.a. en kraftig reduksjon i lommetyverier). Samtidig har andelen henleggelse pga. manglende saksbehandlingsskapasitet økt noe.¹³ Andelen oppklarte forbrytelser har økt fra 31 prosent til 37 prosent i den samme perioden. Det er særlig andelen påtaleunntatelse og andre oppklarte lovbrudd som har økt.

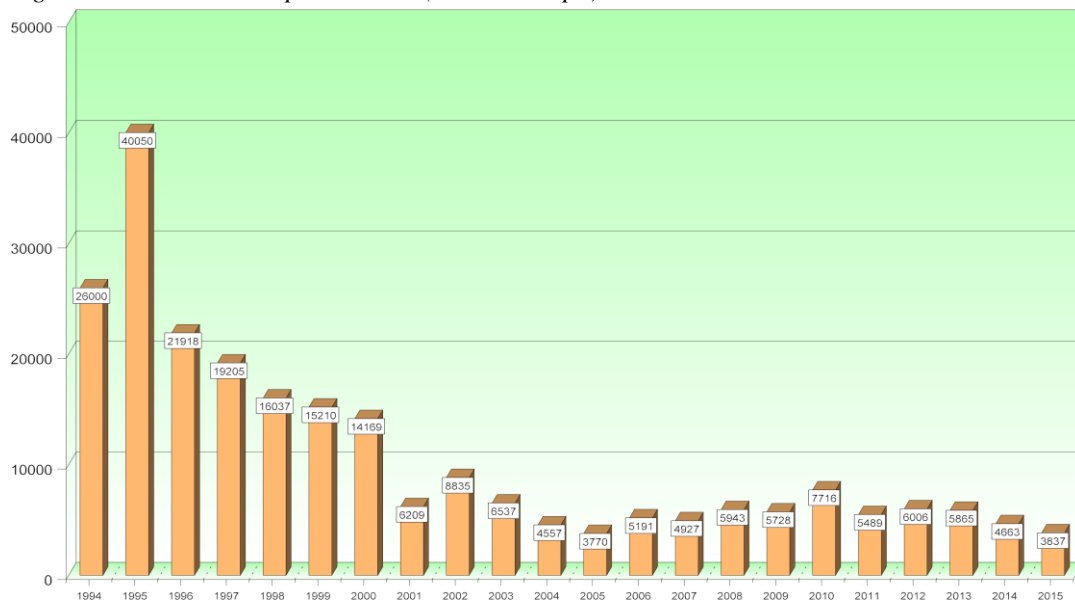
Figur 3.5 Frifinnelsesprosent i perioden 2002-2015 i Oslo politidistrikt og i resten av landet utenom Oslo (Kilde: Oslo pd)



Oslo politidistrikt har også en høy frifinnelsesprosent. Figur 3.5 viser at frifinnelsesprosenten gjennomgående har vært, og er høyere i Oslo politidistrikt enn gjennomsnittet for de andre politidistriktene i Norge.

Restansene i Oslo politidistrikt har samlet sett gått ned de senere årene

Figur 3.6 Restanser Oslo politidistrikt (Kilde: Oslo pd)

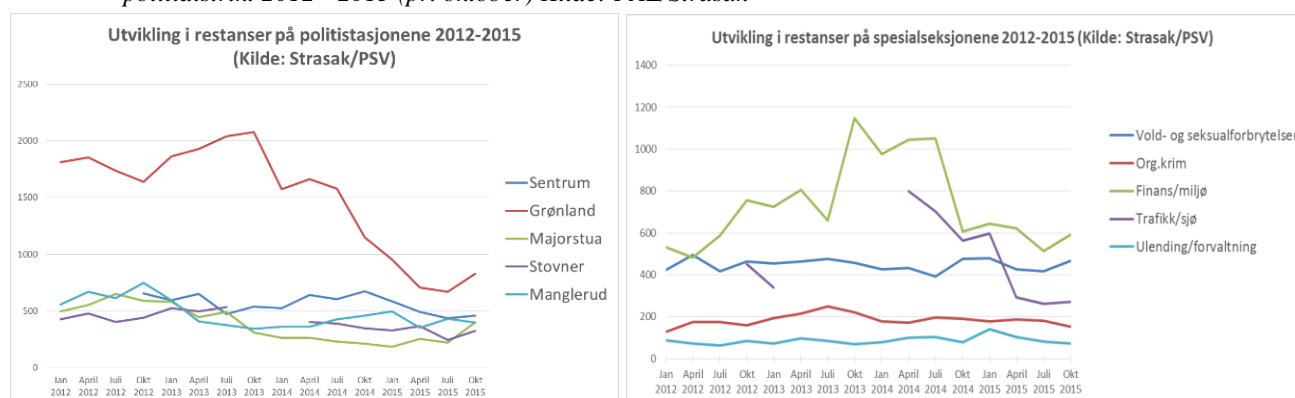


¹³ Ifølge flere av de vi har intervjuet henger dette i noen grad sammen med ulik praksis i kodingen av avgjørelser. Oslo politidistrikt har vært opptatt av at rapporteringen skal være så riktig som mulig.

Internt i politiet synes det å være enighet om at restansesituasjonen er en bedre indikator på resultatoppnåelse enn oppklaringsprosent. Figur 3.6 viser resultatene for hele Oslo politidistrikt for årene 1982-2015. Det har vært en nedadgående trend over hele perioden – selv om det er noen «åser» innimellom. Antall restanser i hele distriktet har falt med om lag en tredel fra slutten av 2013 til slutten av 2015.

Vi har også fått tilgang på PAL/Strasak-tall for restanser på driftsenhetsnivå. Figur 3.7 bygger på disse dataene og viser summen av alle ikke-påtaleavgjorte saker over tre måneder – fordelt på politistasjoner og spesialseksjoner.¹⁴

Figur 3.7 Utvikling i restanser ved politistasjonene (figur til venstre) og spesialseksjonene (figur til høyre) i Oslo politidistrikt 2012 - 2015 (pr. oktober) Kilde: PAL/Strasak



Det er særlig nedgangen i restanser ved Grønland politistasjon som bidrar til de samlede gode resultatene. Fra oktober 2013 til juli 2015 reduserte Grønland politistasjon restansene sine med mer enn to tredeler. Sentrum politistasjon og Stovner politistasjon har også hatt en positiv utvikling det siste året. Majorstua politistasjon hadde en jevn nedgang i 2014, men har i likhet med de andre stasjonene hatt noe vekst i løpet av høsten 2015.

For spesialseksjonene er endringene i restanser mindre tydelig. Som det framgår av figur 3.6 er det primært Finans- og miljøseksjonen og Trafikk- og sjøseksjonen som har hatt større endringer i restansesituasjonen i nevnte periode. Øvrige spesialseksjoner har hatt restanser på et ganske jevnt nivå.

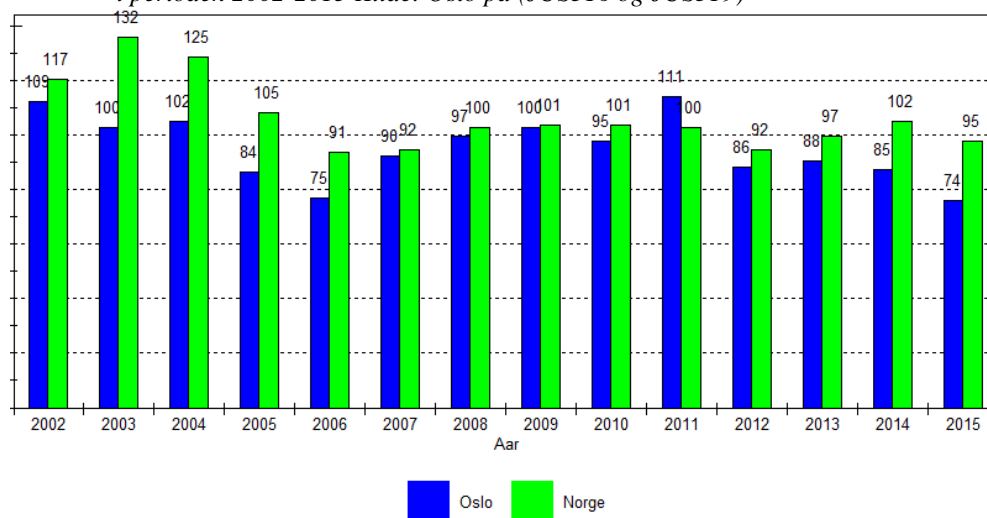
Gjennomsnittlige saksbehandlingstider i Oslo politidistrikt har gått noe ned i perioden 2011-2015

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid pr. år¹⁵ har variert rundt et gjennomsnitt på 93 dager de siste 14 årene. Fra 2011 til 2015 er saksbehandlingstiden redusert med en tredel, og nedgangen er størst fra 2014 til 2015, jf. figur 3.8. Med unntak av i 2011 har gjennomsnittlige saksbehandlingstid i Oslo ligget under det nasjonale gjennomsnittet i hele perioden. Avstanden mellom gjennomsnittet i Oslo og landet som helhet har økt noe fra 2013 til i dag.

¹⁴ Noen av dataseriene dekker ikke hele perioden. Det medfører enkelte «opphold» i kurvene

¹⁵ Omfatter både forbrytelser og forseelser

Figur 3.8 Utvikling i saksbehandlingstid (dager) i Oslo politidistrikt og hele landet (inklusive Oslo) i perioden 2002-2015 Kilde: Oslo pd (JUS316 og JUS319)



3.2.2 Synspunkter på mål- og resultateffekter av omorganiseringen

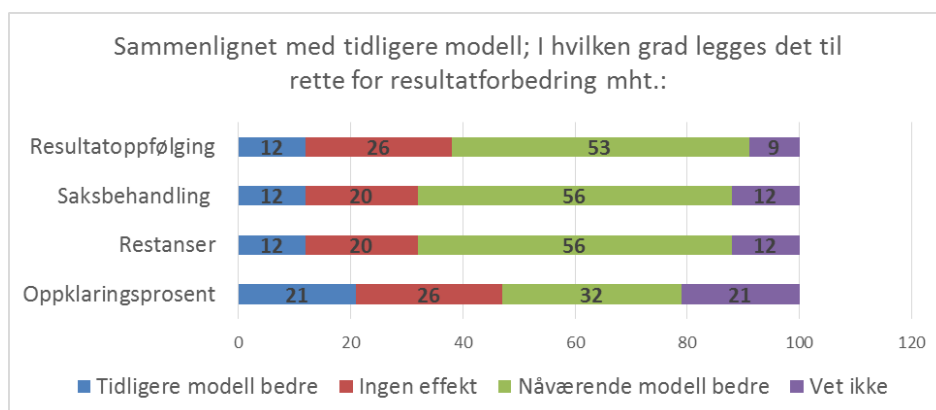
De fleste mener mål- og resultatoppnåelsen er blitt bedre etter omorganiseringen

Inntrykket både fra spørreundersøkelsen og intervjuene er at flertallet mener omorganiseringen har bidratt til bedre resultatoppnåelse i Oslo politidistrikt. De fleste begrunner dette med at driftsenhetslederne har fått – og tatt – mer helhetlig ansvar for resultatoppnåelsen på driftsenhetsnivå. Driftsenhetsledere er blitt mer opptatt av oppnådde resultater når de har fått ansvaret for *alle* innsatsfaktorer resultatene avhenger av. Det er ikke lenger mulig å «skylde på» den tidligere påtaleseksjonens prioriteringer av ressurser, overtidsmidler mv. Det helhetlige ansvaret bidrar slik til økt samlet oppmerksomhet om resultatoppnåelse.

Sammenhengen mellom organisering av påtalemyndigheten og resultater slik det fremkommer i spørreundersøkelsen til påtalejurister med erfaring både fra tidligere og nåværende organisering, jf. figur 3.9, kan oppsummeres som følger:

- Vel halvparten av respondentene mener dagens organisering av påtalemyndigheten legger til rette for bedre resultatoppfølging og resultatforbedring med hensyn til saksbehandling og restanser enn den tidligere sentraliserte modellen gjorde.
- Mellom en fjerdedel og en femtedel mener organiseringen ikke spiller noen rolle for resultatoppfølging og resultatforbedring med hensyn til saksbehandling og restanser.
- Vel ti prosent mener den tidligere organiseringen la bedre til rette for resultatoppfølging og resultatforbedring med hensyn til saksbehandling og restanser.
- Med hensyn til oppklaringsprosent mener nær en tredel at dagens modell er best, vel en fjerdedel at organiseringen ikke spiller noen rolle, og vel en femtedel at tidligere modell var bedre.
- Påtalejuristene med erfaring kun fra nåværende modell er noe mindre tydelige på om resultatoppfølgingen er godt nok ivaretatt; rundt 40 prosent mener det er godt ivaretatt, mens om lag 35 prosent svarer «vet ikke».

Figur 3.9 Sammenligning av tidligere og nåværende modell mht. sentrale resultatoppfølging og -parametere. Prosent («Tidligere modell bedre» tilsvare score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvare score 4-6 i spørreundersøkelsen)



Ulike oppfatninger om positiv resultatutvikling skyldes omorganiseringen, Oslo jourkontor eller andre forhold

Det er ulike oppfatninger både om, og i hvilken grad den positive og gode resultatutviklingen de siste årene skyldes omorganiseringen. For å forklare de gode resultatene, trekkes bl.a. følgende forhold fram:

- Generell utvikling i kriminalitetsbildet.
- Straksetterforskning, inklusive etableringen Oslo jourkontor høsten 2014.
- Etablering av spesialenheter/-funksjoner med et særlig ansvar for noen typer lovbrudd ved politistasjonene. Eksempelvis har Stovner et særlig ansvar for familievold, Sentrum har et tilsvarende ansvar for vinningsforbrytelser, mens Grønland har ansvar for ran.
- Mer og bedre porteføljestyling av saker og forhold.
- Dugnader og ekstraordinær innsats for å bygge ned restanser.

Det er ulike syn på om effekten av tiltakene er helt uavhengig av omorganiseringen eller om omorganiseringen understøtter og forsterker effekten. I spørreundersøkelsen svarer eksempelvis nær en tredel av respondentene med erfaring fra begge organisasjonsformene at dagens desentraliserte modell legger bedre til rette for straksetterforskning. Samtidig svarer nesten 25 prosent av respondentene at omorganiseringen ikke har gitt noen effekt for å styrke hverken straksetterforskning, resultatoppfølging, saksbehandling, restansenedbygging eller oppklaringsprosent.

Andre peker på at økt handlingsrom på driftsenhetsnivå gjør det enklere å prioritere og gjennomføre denne typen tiltak. Eksempelvis sies det at det er lettere å gjennomføre dugnader fordi overtidsmidler tas fra samme driftsenhetsbudsjett. Et annet eksempel som nevnes er driftsenhetsledernes mulighet til å foreslå omprioritering av ressurser for bl.a. å sikre spisskompetanse på prioriterte områder, jf. for eksempel omgjøring til politiadvokat 2-stillinger på Grønland.

3.3 Effekter av omorganiseringen

Bakgrunnen for å integrere påtalejuristene i driftsenhetene var knyttet til et ønske om å oppnå målene som er gjengitt innledningsvis (pkt. 1.2). I meklingsmøtet 17.10.13 var partene enige om å foreta noen presiseringer: ¹⁶

- Oslo politidistrikt skal i samarbeid med Politihøgskolen utvikle et påtalefaglig kompetansehevende tiltak for påtalejurister
- Det etableres en møtestruktur der visepolitimestrene tar opp faglige påtalemessige spørsmål med påtaleavsnittslederne månedlig
- Visepolitimestrene etablerer kvartalsvise møter for faglig påfyll og påtalemessig samordning for påtalejurister
- Ordinær ledelse og driftsspørsmål skal løses i linjen
- Møtestrukturen skal evalueres innen 31.12.15

Målene og de avtalte presiseringene inngår i analysemodellen, jf. pkt. 1.3, og har dannet utgangspunkt for spørreundersøkelsen og intervjuene med sentrale aktører. Resultatene fra de to datainnhentingemetodene er forsøkt oppsummert under følgende «overskrifter»:

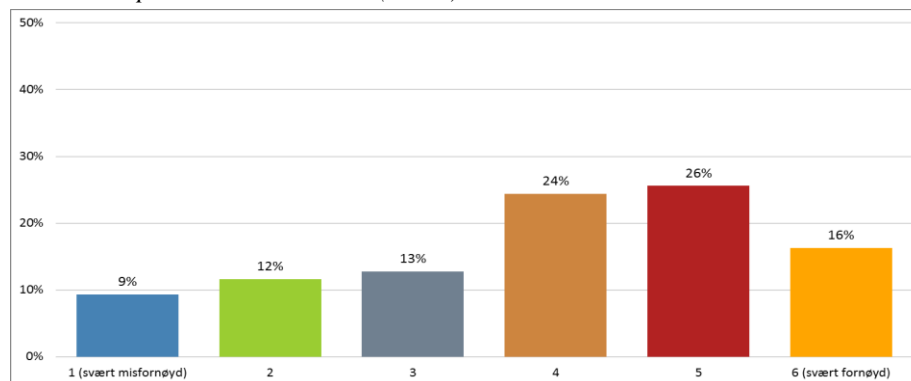
- Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå
- Kapasitetstilpasninger
- Ansvars- og styringslinjer
- Personaloppfølging og kompetanseutvikling
- Arbeidsmiljø og trivsel

3.3.1 Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå vurderes positivt

To tredeler er alt i alt fornøyd med dagens organisering

Hovedinntrykket er at et stort flertall er godt fornøyd med dagens modell. Samtidig er et betydelig mindretall negative, jf. figur 3.10. For de fleste kategorier mener et flertall (mellom 50 og 65 prosent) at dagens organisering har gitt positive effekter, eller ingen negativ effekt. Samtidig svarer gjennomgående mellom 15 og 20 prosent at de har mer positive erfaringer med den tidligere organiseringen.

Figur 3.10 Alt i alt, hvor fornøyd er du med dagens organisering av påtalemyndigheten i Oslo politidistrikt? Prosent (N=86)



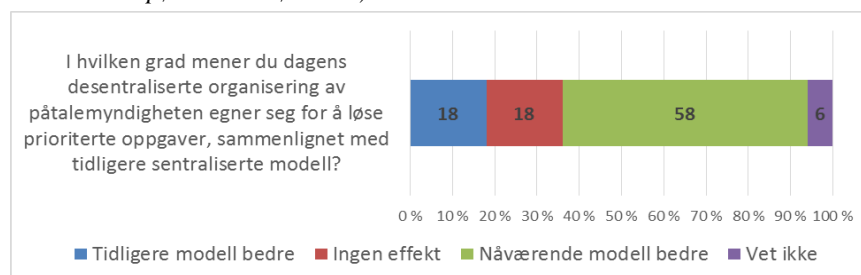
¹⁶ Kilde: Desentralisering av påtale til stasjonene/seksjonene. Innstilling til IDF, 18.06.2013.

Desentralt resultatansvar positivt

Inntrykket er at de aller fleste mener den nåværende løsningen er mer i samsvar med hovedmodellen for organisering av politidistriktet enn den tidligere modellen. Ny organisering har bidratt til et mer enhetlig resultatansvar. Som en vi snakket med uttrykker det: «Nå har driftsenhetsleder bedre kontroll på hele stafettlaget, i motsetning til tidligere, da de ofte manglet innflytelse på sisteetappen». Særlig driftsenhetslederne understreker at resultatansvaret blir mer reelt når de har kontroll med ressursene i hele resultatkjeden. Driftsenhetslederne trekker bl.a. fram at det er lettere å planlegge og gjennomføre «dugnader» knyttet til restansenedbygging fordi de har full kontroll på overtidsmidler.

I spørreundersøkelsen mener om lag tre fjerdedeler av de med erfaring fra begge modellene at dagens modell er bedre egnet til å løse prioriterte oppgaver, jf. figur 3.11. Hele 80 prosent av respondentene som er ansatt etter 01.01.15 svarer også at de mener dagens modell er hensiktsmessig for å løse prioriterte oppgaver.

Figur 3.11 Sammenligning av nåværende og tidligere modell. Prosent. N=66 («Tidligere modell bedre» tilsvare score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvare score 4-6 i spørreundersøkelsen)



Påtale har fått økt oppmerksomhet hos driftsenhetslederne

Inntrykket er at desentralisert resultatansvar har bidratt positivt til økt resultatfokus og resultatansvar på driftsenhetsnivå. Representanter for både påtalejurister og påtaleavsnittsledere gir uttrykk for at ordningen har gitt stasjonssjefene større interesse og eierskap til påtalesporet. Flere påtalejurister sier at de føler seg mer «sett og hørt» av driftsenhetsledelsen.

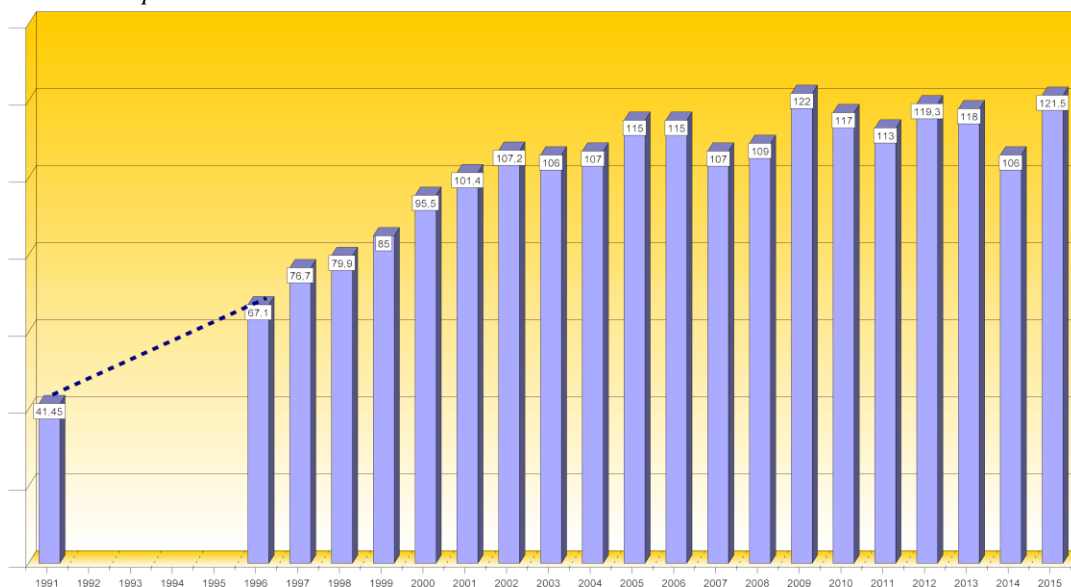
Samtidig gir relativt mange uttrykk for at økt nærhet kan utfordre påtalejuristenes objektivitet og uavhengighet. De mener organiseringen i for stor grad åpner for at driftsenhetsleder kan påvirke påtaleavgjørelsene, jf. også pkt. 3.3.4. Svært få av de vi har snakket med opplyser imidlertid at de er kjent med eksempler på at dette faktisk har skjedd. Innvendingen er dermed først og fremst av mer prinsipiell og teoretisk art.

3.3.2 Kapasitetstilpasninger (ressurser)

Relativt stabilt antall påtalejurister siste ti år, men stor turnover ved noen av driftsenhetene

Figur 3.12 viser utviklingen i antall påtalejurister i Oslo fra 1991 og fram til i dag. I 2005 er det nesten tre ganger så mange jurister som i 1991. Deretter har antall jurister variert mellom 122 og 106.

Figur 3.12 Utvikling i antall påtalejurister i Oslo politidistrikt i perioden 1991 - 2015. Kilde: Oslo politidistrikt



Mange av de vi har snakket med opplever det som utfordrende dersom turnoveren blir for høy. Det gjelder særlig hvis de som slutter erstattes av nye påtalejurister som trenger ett-to års erfaring/opplæring før de kan avgjøre alle typer saker. I perioden 2006-2015 er gjennomsnittlig turnover-prosent¹⁷ blant påtalejurister på 10-12 prosent.¹⁸ I intervjuene fremkommer det at noen driftsenheter har langt høyere turnover, særlig når intern mobilitet i distriktet tas med. De store politistasjonene peker seg ut her, og særlig Grønland.

Noen mindre kapasitetsjusteringer mellom etterforskning og påtale

I praksis har det vært noen mindre kapasitetsjusteringer på driftsenhetsnivå. I enkelte tilfeller har påtaledelen blitt styrket gjennom omgjøring av etterforskerstillinger og/eller oppgradering av påtaleadvokat-stillinger. Dette vurderes som positivt av de berørte. Samtidig måtte de fleste driftsenhetene avgi påtaleressurser – til sammen elleve stillinger – til Felles kriminalseksjon i forbindelse med omorganiseringen.

Uavhengig av faktiske endringer pekes det på at ny organisering i prinsippet åpner for flere og større kapasitetstilpasninger, men at det kan være utfordrende i praksis bl.a. fordi antall politistillinger er «politisk styrt». Da kan det være vanskelig å få aksept for omgjøring av stillinger. Flere stiller også spørsmål ved HRs rolle og mener i noen grad at HR og/eller avtaleverket oppleves som en flaskehals i forbindelse med rekrutteringer, omgjøring av stillinger, lønnsopprykk mm.

¹⁷ Regnet som antall ansatte som har sluttet i perioden dividert med gjennomsnittlig antall som var ansatt i perioden. I gjennomsnitt får om lag 11 prosent av påtalejuristene i Oslo pd permisjon for å jobbe andre steder i staten (POD, Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett, Økokrim, Kripes m.fl.). Med unntak av de som slutter under eller etter at permisjonstiden er omme, er disse ikke tatt med i turnover-beregningene.

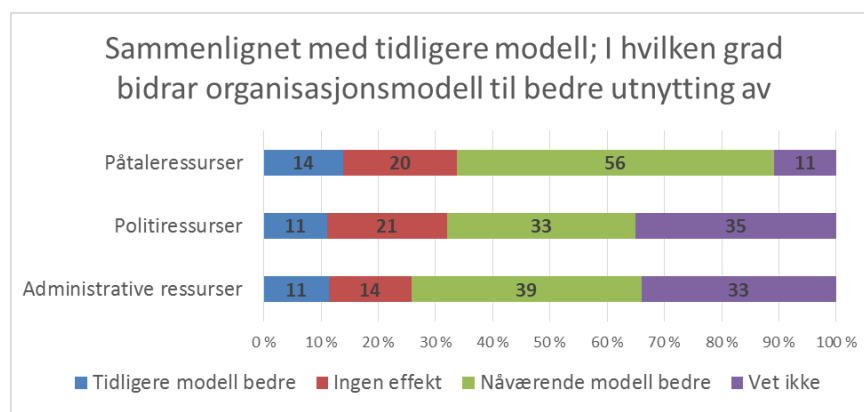
¹⁸ Turnover-prosenten varierer noe avhengig av om dataene er hentet ut fra SAP eller lønns- og personalsystemet for Oslo pd (POP).

Et flertall av de vi har snakket med mener en desentralisert modell gir bedre ressursstyring

Inntrykket fra intervjuene er at de fleste mener ressursstyringen er bedret, og at omorganiseringen har gitt mer effektiv ressursbruk og kortere beslutningslinjer. Samtidig gir flere uttrykk for fortsatt stort press på ressursene, herunder også administrativ støtte. Det er uklart i hvilken grad dette har bedret seg, men ingen gir uttrykk for at omorganiseringen har forverret situasjon.

I spørreundersøkelsen spurte vi om i hvilken grad dagens desentraliserte modell medfører bedre utnyttelse av henholdsvis politiresurser, påtaleressurser og administrative ressurser, jf. figur 3.13.

Figur 3.13 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Svarene på spørreundersøkelsen fra de med erfaring fra både før og etter omorganiseringen kan oppsummeres som følger:

- Over halvparten mener omorganiseringen bidrar til bedre utnyttelse av påtaleressursene; 20 prosent mener endringen ikke har noen effekt, mens vel ti prosent mener den tidligere modellen var bedre.
- En tredel mener omorganiseringen bidrar til bedre utnyttelse av politiresursene; om lag 20 prosent mener omorganiseringen ikke har hatt noen effekt, mens vel ti prosent mener den tidligere modellen var bedre. Her svarer over en tredel «vet ikke».
- Tilsvarende mener nær 40 prosent at omorganiseringen bidrar til bedre utnyttelse av administrative ressurser, knapt 15 prosent at organiseringen ikke har medført noen endring, og vel ti prosent at tidligere modell var bedre. Igjen svarer en tredel «vet ikke».
- Påtaleavsnittslederne som har besvart spørreundersøkelsen er gjennomgående mer positivt innstilt til omorganiseringen enn påtalejuristene.

Jurister som kun har erfaring med nåværende modell ble spurt om dagens desentraliserte modell bidrar til god utnyttelse av hhv. politiresurser, påtaleressurser og administrative ressurser. De «nye» juristene er mest positiv til modellen når det gjelder bruk av påtaleressurser og i noen grad politiresurser – men her er «vet ikke» andelen svært høy – og minst positiv til at den bidrar til god utnyttelse av de administrative ressursene.

3.3.3 Ansvars- og styringslinjer

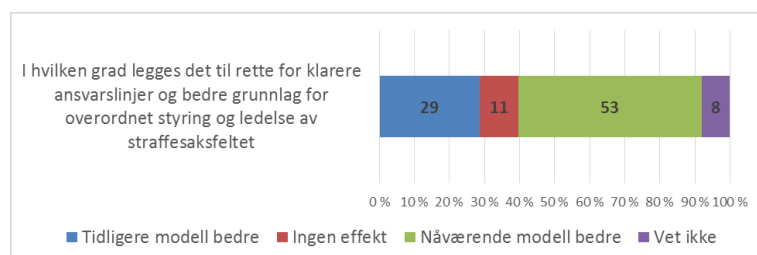
Under dette punktet omtales målet om klarere ansvarslinjer, bedre grunnlag for overordnet styring og daglig ledelse av straffesaksarbeidet og straffesaksporteføljene, og målet om tydeligere lederrolle for påtaleavsnittslederne. Her omtaler vi også synspunkter knyttet til det tosporede system, og krav til uavhengighet og objektivitet hos påtalejuristene.

Positivt med samlet resultatansvar på driftsenhetsnivå

Det er et hovedinntrykk at de fleste mener desentralisert organisering har gitt bedre ressursstyring og tydeligere ansvarsforhold, og at modellen i større grad bidrar til at «alle kjører i samme retning». I intervjuene var særlig driftsenhetslederne, men også et flertall av påtaleavsnittslederne og påtalejuristene positive til nettopp dette. Flere gir også uttrykk for at de er mer positive til endringene nå enn før omorganiseringen ble iverksatt.

I spørreundersøkelsen mener vel halvparten med erfaring fra begge modellene at dagens modell i noen eller i stor grad bidrar til klarere ansvarslinjer og bedre overordnet styring og ledelse av straffesaksfeltet, jf. figur 3.14. En knapp tredel mener den forrige modellen var bedre, mens 11 prosent ikke opplever forandring.

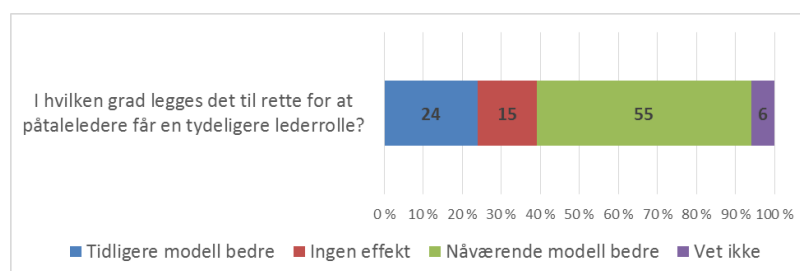
Figur 3.14 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Påtaleavsnittslederes lederansvar er blitt tydeligere og de føler økt tilhørighet i ledergruppene

Det er bred oppfatning at påtaleavsnittsledere har fått en tydeligere rolle, med bedre styringsrom og klarere resultatansvar. Påtaleavsnittsledere føler seg også mer integrert i ledelsen og flere viser til at det ikke er uvanlig at påtaleavsnittsleder fungerer for driftsenhetslederen. Noen viser til dette som noe positivt. Andre gir uttrykk for at de hadde forventninger om en nestlederfunksjon, og er skuffet over at det ikke er noen automatikk i dette.

Figur 3.15 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Noen er imidlertid usikre på om deres reelle innflytelse har økt. I spørreundersøkelsen mener likevel over halvparten med erfaring fra begge modellene at påtaleavsnittsledere har fått en tydeligere lederrolle innenfor nåværende modell, jf. figur 3.15. En fjerdedel mener tidligere modell var bedre, mens 15 prosent ikke opplever noen endring.

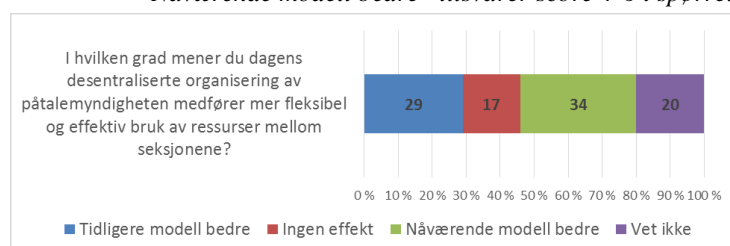
De «nye» juristene er noe mindre positive til påtaleavsnittsledernes lederrolle. To tredjedeler legger seg her midt på skalaen, dvs. at de i noe grad (4) eller i mindre grad (3) opplever påtaleavsnittslederne som tydelige ledere.

Relativt mange stiller spørsmål om den helhetlige styringen av påtaleressursene blir dårligere med dagens modell

I intervjuene er ganske mange skeptiske til om kapasitetstilpasninger på tvers av driftsenhetene ivaretas godt nok innenfor den gjeldende modellen. Et ganske stort mindretall, både blant «gamle» og «nye» jurister, mener dette er en svakhet ved den nye modellen.

Denne skepsisen bekreftes av spørreundersøkelsen, jf. figur 3.16, der grovt sett en tredel mener ny modell er best mht. fleksibel og effektiv bruk av ressurser mellom driftsenhetene, mens en tredel mener tidligere modell var best. 17 prosent er indifferente.

Figur 3.16 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvare score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvare score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



I spørreundersøkelsen spurte vi om omorganiseringen medfører bedre/god samordning av tjenestene, og om samarbeidet med andre deler av politiet er godt/styrket. De nye juristene er gjennomgående mer positive til effekten av dagens løsning enn juristene med erfaring fra begge organiseringsmodellene, men samtidig må det tas høyde for at en stor andel av de erfarne juristene svarer at endret organisering ikke har hatt noen effekt.

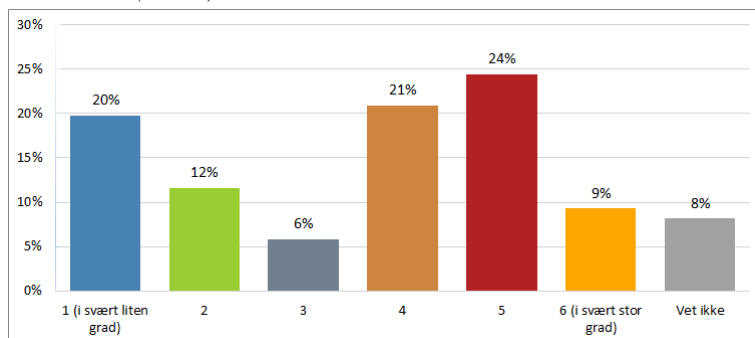
Relativt mange stiller også spørsmål om organiseringen svekker det tosporede system

Det tosporede system, og tilhørende krav til uavhengighet og objektivitet opptar mange. Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen gir relativt mange uttrykk for at de har prinsipielle motforestillinger til den desentrale organisasjonsmodellen. Riksadvokatembetet sier at selv om organiseringen i Oslo ikke er i strid med det tosporede system og kravene til objektivitet, kan organiseringen over tid bidra til å svekke kravene til objektivitet og selvstendighet fordi en felles ledelse på dette nivået blir for tett.

Avslutningsvis i spørreundersøkelsen spurte vi om i hvilken grad dagens desentraliserte system ivaretar faglige krav til påtalemyndighetens uavhengighet, i

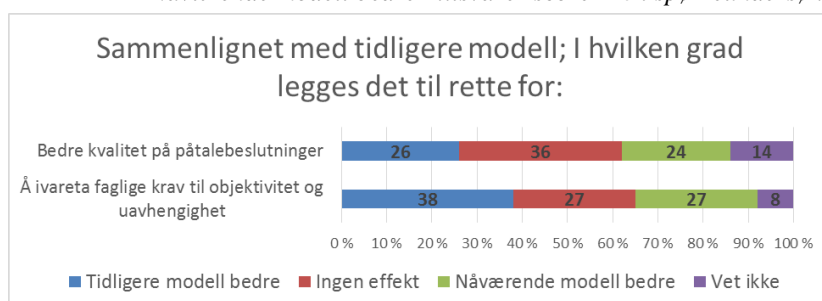
samsvar med det tosporede system, jf. figur 3.17. Som det framgår av figuren plasserer knapt førti prosent seg på den nedre halvparten av skalaen (score 1-3), mens vel femti prosent plasserer seg på den øvre delen av skalaen (score 4-6).

Figur 3.17 I hvilken grad mener du dagens desentraliserte modell ivaretar faglige krav til påtalemyndighetens uavhengighet, i samsvar med det tosporede system? Prosent. (N=86)



Oslo statsadvokatembeter sier at kvaliteten på påtalebeslutningene jevnt over har blitt bedre de siste 25 årene, og mener det ikke er tydelige tegn på at påtalearbeidet er svekket etter omorganiseringen. I spørreundersøkelsen mener vel en fjerdedel av påtalejuristene med erfaring fra begge modellene at tidligere modell var bedre mht. kvalitet på påtalebeslutningene, mens 60 prosent mener ny modell ikke har noen effekt eller er bedre, jf. figur 3.18. To tredeler av juristene som har begynt etter omorganiseringen mener at det er god kvalitet på påtalebeslutningene i distriktet.

Figur 3.18 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvare score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvare score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Nær 40 prosent av påtalejuristene med erfaring fra begge modellene mener at den tidligere modellen i større grad ivaretok faglige krav til objektivitet og uavhengighet. Vel halvparten mener ny organisasjonsmodell ikke har noen effekt eller er bedre.

Selv om flere påpeker modellens sårbarhet med uklare myndighetsgrenser, har ingen selv erfart overstyring av påtaleavgjørelser. Noen viser til at det kan være press på å henlegge saker, eventuelt press for *ikke* å henlegge saker, men sier at dette også skjedde innenfor den gamle modellen. Her påpeker flere at påtaleavsnittsleder nå står sterkere i egen driftsenhet, og at dette kan bidra til å motvirke en utilsiktet utglidning.

Enkelte mener også modellen kan ha indirekte utilsiktede virkninger ved at mer uerfarne jurister kan søke å «tekkes» driftsenhetsledere med politifaglig bakgrunn ut fra en frykt for ikke å bli tilgodesett ved lønnsoppgjør og generell

karriereutvikling. I intervjuene vises det til noen eksempler, men det er ulike oppfatninger om dette er blitt mer vanlig etter omorganiseringen. Relativt mange peker imidlertid på prinsipielle utfordringer som kan oppstå i dette spennet.

I intervjuene ble det også påpekt at påtalemyndigheten, som er en myndighet gitt med hjemmel i lov, ikke tydelig fremgår av Oslo politidistrikt sitt organisasjonskart, og at dette på sikt kan bidra til å svekke påtalemyndighetens uavhengighet. I spørreundersøkelsen understreker flere dette i egne kommentarfelt.

Den faglige styrings- og ledelseslinjen oppleves som uklar

Relativt mange påtalejurister gir i intervjuene uttrykk for at den faglige styrings- og ledelseslinjen er uklar og lite synlig/tydelig. Veien opp til VPM oppleves som lang og brukes lite, bl.a. fordi de fleste også peker på at VPM «har for mye å gjøre». Mange er også skuffet over at sekretariatsfunksjonen ikke fungerer slik mange kunne ønske og som var forutsatt i forhandlingene, jf. bl.a. innstillingen til IDF av 18.06.13 (pkt. 4.3). Mer ressurser til og et tydeligere mandat for sekretariatsfunksjonen etterlyses.

3.3.4 Personaloppfølging og kompetanseutvikling

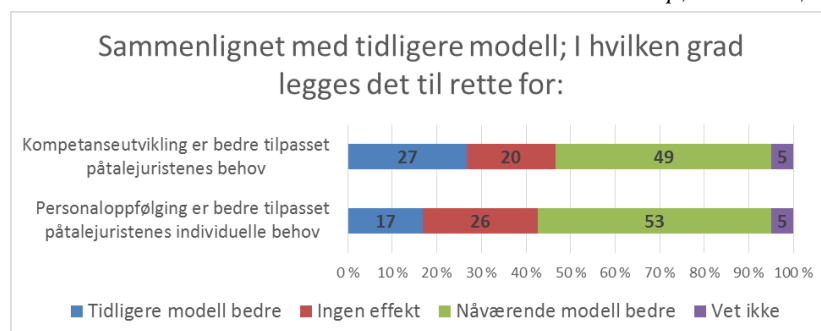
Personaloppfølgingen oppleves som bedre innenfor dagens modell

Inntrykket fra intervjuene er at flertallet opplever bedre personaloppfølging innenfor dagens system, jf. figur 3.19. Det handler dels om tettere kontakt med driftsenhetsleder; flere påpeker at kortere vei til driftsenhetsleder gjør det lettere å løfte problemstillinger og oppklare misforståelser i en tidlig fase. Det handler også om lønnsutvikling; noen opplever at det er blitt enklere å fremme lønnskrav. I tillegg handler det dels om mobilitet og forutsigbarhet; mange påtalejurister likte ikke at de kunne overføres til andre driftsenheter på kort varsel, og mener nåværende organisering i større grad sikrer fast tilhørighet på én driftsenhet.

Svarene på medarbeiderundersøkelser de siste tre årene antyder at juristene i Oslo politidistrikt gjennomgående er noe mer fornøyd i 2015 enn i 2013. I denne sammenheng er det særlig relevant at medarbeiderne i siste undersøkelse gjennomgående svarer mer positivt på spørsmål knyttet til forhold mellom medarbeider og nærmeste leder.

I spørreundersøkelsen svarer mer enn tre fjerdedeler av juristene med erfaring fra begge modellene at den nye organiseringen ikke har gitt merkbar effekt, eller har positiv effekt mht. personaloppfølging.

Figur 3.19 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Delte meninger om kompetanseutviklingen

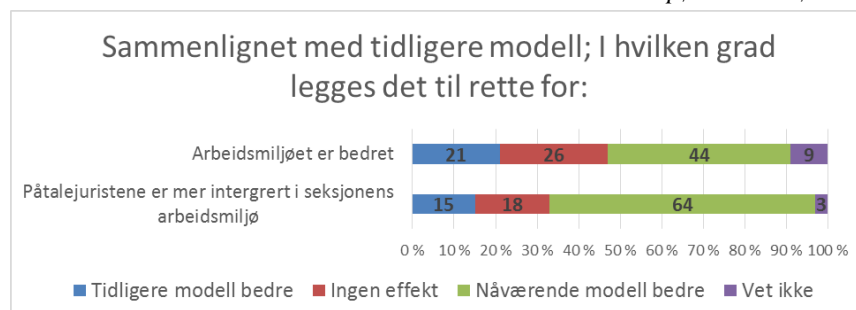
Når det gjelder kompetanseutvikling er meningene noe mer delte. Flere viser til at det er enklere å få midler til kurs og kompetanseutvikling nå enn i den tidligere modellen, der ressursene var mer begrenset. Samtidig er det relativt stor misnøye med kompetanseutviklingen blant påtalejuristene. Dette gjelder både «nye» og «gamle» jurister. I intervjuene påpeker flere at kompetanseutviklingen ikke er fulgt opp som forutsatt før omorganiseringen, jf. innledningen pkt. 3.3. Dette bekreftes i noen grad av spørreundersøkelsen, der nær en femtedel gir laveste score, jf. figur 3.19. Samtidig svarer mer enn to tredeler at ny organisasjonsmodell ikke har noen effekt, eller oppleves som positiv. Mer enn halvparten av påtalejurister som har begynt etter omorganiseringen gir score 3 eller lavere.

3.3.5 Arbeidsmiljø og trivsel

Påtalejuristene opplever at de er godt integrerte i driftsenhetenes arbeidsmiljø

Mange peker på at Oslo politidistrikt praktiserte fremskutt integrert påtale også før omorganiseringen, slik at de fleste ikke opplever vesentlige endringer på dette punkt. Både intervjuene og spørreundersøkelsen viser at arbeidsmiljøet generelt og integreringen på driftsenhetsnivå oppleves som styrket med ny organisering, jf. figur 3.20. Spørreundersøkelsen viser også at et relativt stort flertall av nye påtalejurister opplever det generelle arbeidsmiljøet som godt, og at de er godt integrert i driftsenhetene.

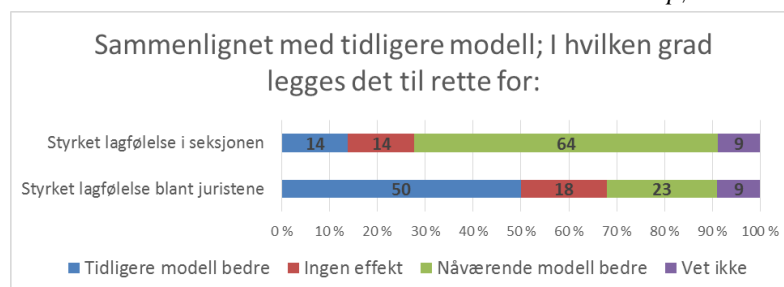
Figur 3.20 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Styrket lagfølelse på driftsenhetsnivå, men svekket lagfølelse blant juristene på tvers

Mange opplyser at den nye organisasjonsmodellen gir en opplevelse av økt lagfølelse og tilhørighet på driftsenhetsnivå, jf. figur 3.21.

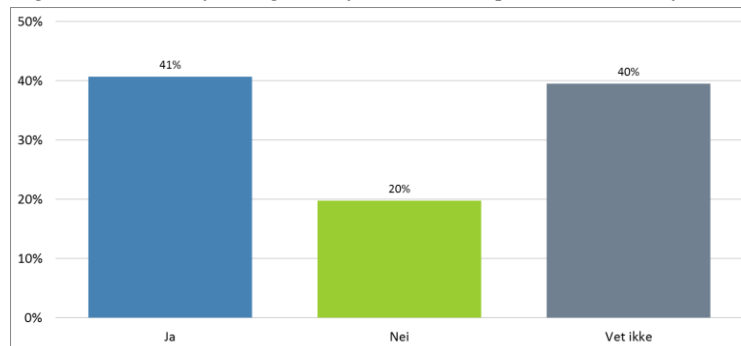
Figur 3.21 Sammenligning ny og tidligere modell. («Tidligere modell bedre» tilsvarer score 1-3 og «Nåværende modell bedre» tilsvarer score 4-6 i spørreundersøkelsen) Prosent. N=66



Oppfatningen er klart mer negativ med hensyn til juristfelleskapet på tvers av driftsenhetene. Dette gjelder særlig jurister som har vært ansatt i OPD mer enn fem år, der kun en femtedel mener modellen styrker juristenes samhold på tvers i distriktet, mens halvparten mener tidligere modell var bedre egnet. På den annen side mener nesten 70 prosent av juristene ansatt etter 01.01.2014 at hensynene er godt ivare tatt. Blant de mer erfarne juristene opplever vel 40 prosent at nåværende modell ivaretar et godt arbeidsmiljø, mens tilsvarende tall for de med mindre enn tre års erfaring ved Oslo politidistrikt er 75 prosent.

I spørreundersøkelsen stilte vi også spørsmål om respondentene ser for seg å jobbe i Oslo politidistrikt om fem år. Om lag 40 prosent svarer positivt på dette, om lag 20 prosent svarer negativt mens de resterende 40 prosentene er usikre, jf. figur 3.22.

Figur 3.22 Ser du for deg at du jobber i Oslo politidistrikt om fem år? Prosent (N=86)



4 Organisering i andre politidistrikter

I dette kapittelet beskriver vi kort de tidligere politidistriktene Vestfold og Romerike, og forsøker å sammenstille data og informasjon for å si noe om likheter og forskjeller mellom de tre distriktene. Så langt vi kjenner til, har ikke etableringen av de nye politidistriktene f.o.m. 01.01.16 medført vesentlige organisatoriske endringer av påtalemyndigheten i de to distriktene.

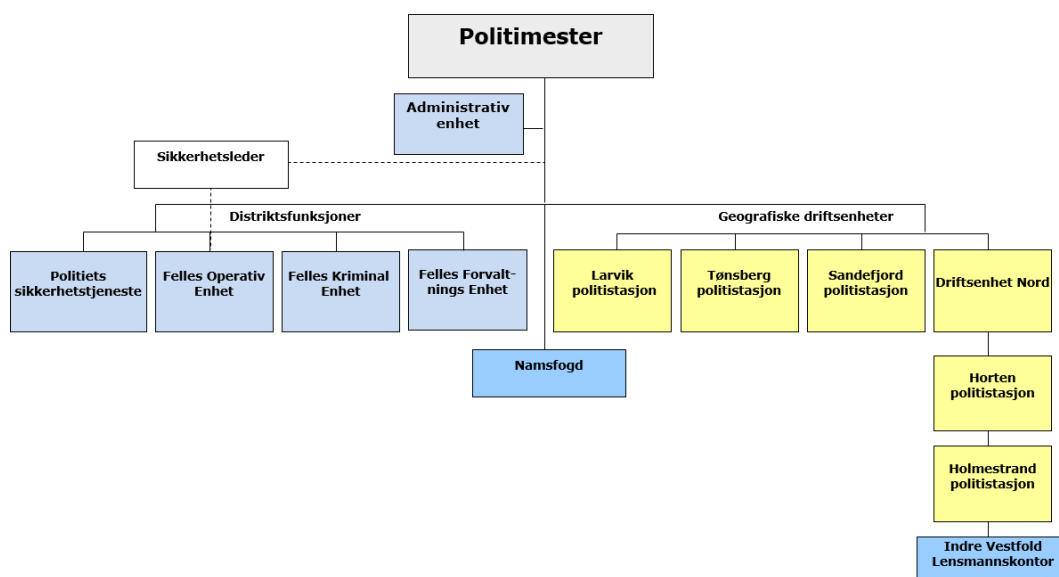
4.1 Vestfold politidistrikt

Vestfold politidistrikt betjente et folketall på om lag 225 000 innbyggere over et område som dekket 1988 kvadratkilometer. Politidistriktet omfattet alle kommunene i Vestfold, med unntak av Sande og Svelvik nord i fylket. Det grenset mot Søndre Buskerud politidistrikt i nord og mot Telemark politidistrikt i syd og vest. Mot øst har Vestfold en lang kystlinje (Oslofjorden) med flere daglige ferjeavganger til både Sverige og Danmark. Sandefjord Lufthavn Torp ligger også i Vestfold.

Distriktet besto av fire geografiske driftsenheter, og omfattet fem politistasjoner (Holmestrand, Horten, Tønsberg, Sandefjord og Larvik), samt ett lensmannskontor, jf. figur 4.1. Politistasjonene i Horten og Holmestrand og Indre Vestfold lensmannskontor dekker kommunene Hof, Re, Andebu og Lardal, og inngår i Driftsenhet Nord.

Distriktet hadde også fire funksjonelle enheter: Felles kriminalenhet (FKE), Felles operativ enhet (FOE), Felles Forvaltningsenhet (Politiets publikumssenter (FFE) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og en egen stabsenhet/administrativ enhet (jf. fig.4.1), samt Statens Barnehus i Sandefjord.

Figur 4.1 Organisasjonskart Vestfold politidistrikt

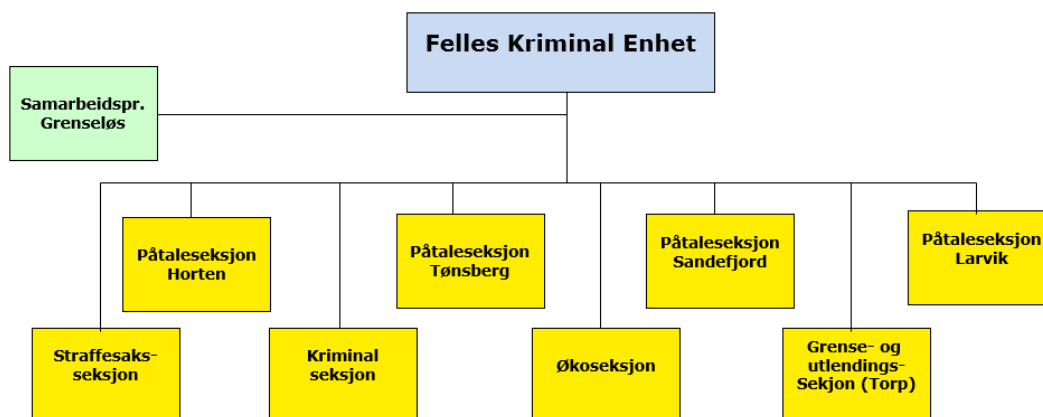


Vestfold politidistrikt hadde etablert flere faste prosjektgrupper, blant annet den såkalte gjengangergruppen med spesielt fokus på kriminelle gjengangere. Vestfold politidistrikt hadde om lag 450 ansatte og et budsjett på om lag 350 mill.kr. (2015).

4.1.1 Organisering av påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten inngår i Felles kriminalenhet (FKE) og omfatter 26 påtaleadvokater/påtaleavsnitsledere. Den er organisert med fire påtaleseksjoner lokalisert på fire av de fem politistasjonene, jf. figur 4.2. I driftsenhet Nord sitter påtalejuristene på Horten politistasjon. FKE omfatter i tillegg fire andre seksjoner, jf. organisasjonskart under. To av seksjonene, Felles kriminalseksjon (FKS) og Øko(krim)seksjonen, har samlet påtalemyndighet og etterforskning under en felles leder.

Figur 4.2 Organisasjonskart Felles kriminalenhet, Vestfold politidistrikt

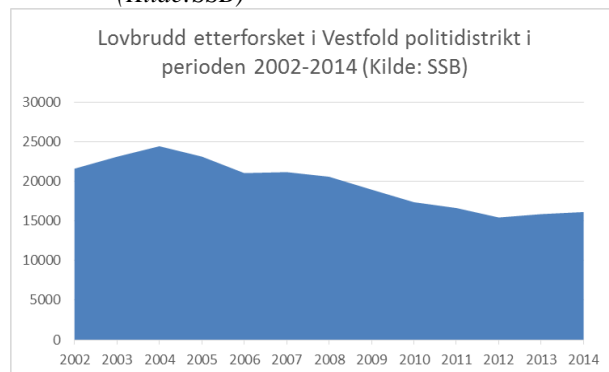


FKE ledes av visepolitimester (VPM), mens påtaleseksjonene ledes av seksjonssjefer/påtaleledere. Påtaleleder i Tønsberg leder også påtaleseksjonen i Sandefjord og har i tillegg en koordinatorfunksjon overfor de andre påtaleseksjonene.

Påtalejuristene i FKS og Økoseksjonen er, likhet med etterforskerne på seksjonene, administrativt og personalmessig underlagt seksjonssjefen. Disse seksjonssjefene er p.t. jurister, men det er ikke et krav at disse seksjonene skal ledes av en jurist.

4.1.2 Om resultater i Vestfold politidistrikt

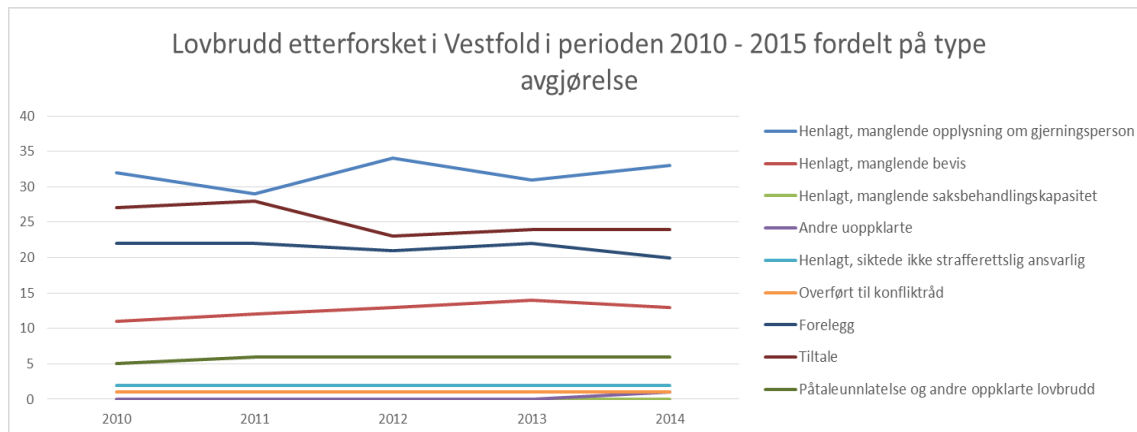
Figur 4.3 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd i Vestfold politidistrikt i perioden 2002-2014 (Kilde:SSB)



Etter en oppgang på begynnelsen av 2000-tallet, har antall etterforskede lovbrudd i Vestfold gått ned de senere årene – fra 21 696 i 2002 til 16 124 i 2014, en nedgang på om lag 25 prosent, jf. figur 4.3.

Figuren 4.4 viser utviklingen i etterforskede lovbrudd fordelt på type avgjørelser. Tallene/resultatene er hentet fra SSB sin offisielle kriminalstatistikk og omfatter tall fra perioden 2010 -2014.

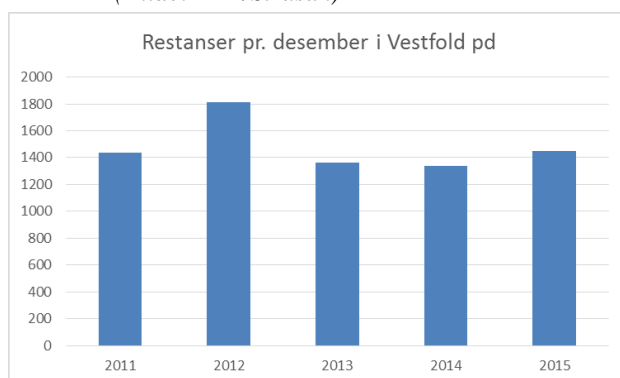
Figur 4.4 Utvikling i typer avgjørelser i Vestfold politidistrikt i perioden 2010-2014. Prosent (Kilde: SSB)



Andelen opklarte lovbrudd¹⁹ er redusert fra 57 til 54 prosent i perioden 2010-2014. Det skyldes primært noe økning i andelen henleggelse pga. manglende bevis eller opplysninger om gjerningsperson. Tilsvarende er andelen tiltale og forelegg noe redusert.

Utvikling i antall restanser (saker eldre enn tre måneder) har variert mellom 2 246 (august 2013) og 1 076 (mai 2014). Pr. 1. desember hadde Vestfold politidistrikt 1 451 restanser (PAL/Strasak-tall).

Figur 4.4 Utvikling i antall restanser i Vestfold politidistrikt i perioden pr. 1. desember 2010-2014. (Kilde: PAL/Strasak)



4.2 Romerike politidistrikt

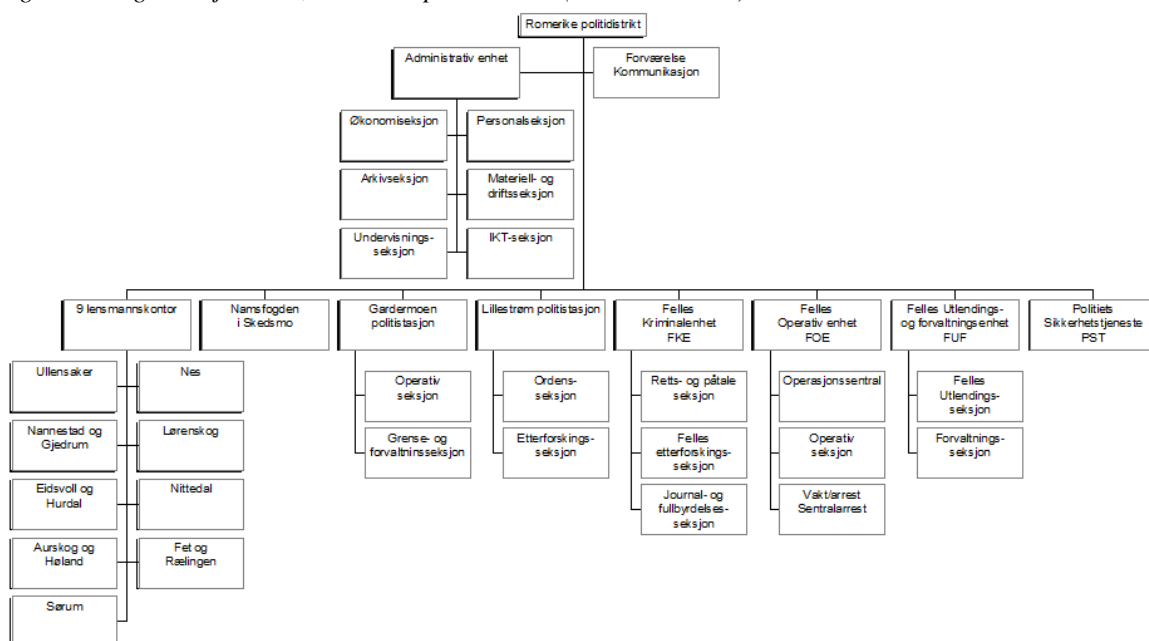
Romerike politidistrikt betjente om lag 270 000 innbyggere og dekket et areal på 3 806 kvadratkilometer. Distriktet grenset mot politidistriktene Oslo, Follo,

¹⁹ Opklarte lovbrudd omfatter i hht. SSB: forelegg, tiltale, henlagte lovbrudd fordi siktede ikke er strafferettslig ansvarlig samt påtaleunntatelse og andre opklarte lovbrudd

Østfold, Hedmark og Vestoppland, og hadde grense mot Sverige i Aurskog-Høland kommune. Distriktet hadde ansvar for polititjenesten ved Oslo Lufthavn Gardermoen. Romerike er et område i vekst, både befolkningsmessig og når det gjelder kriminalitet.

Romerike politidistrikt hadde elleve geografiske driftsenheter. Ti enheter dekker de 13 kommunene, hvorav 9 var lensmannskontorer (dekker en eller to kommuner) – Aurskog-Høland, Eidsvoll og Hurdal, Fet og Rælingen, Lørenskog, Nannestad og Gjerdrum, Nes, Nittedal, Sørums og Ullensaker – og en er politistasjon (Lillestrøm – Skedsmo kommune). Den ellevte var Gardermoen politistasjon som kun dekket området rundt Oslo lufthavn (OSL), jf. figur 4.5.

Figur 4.5 Organisasjonskart, Romerike politidistrikt (november 2015)



Politimesteren og hovedadministrasjonen i Romerike politidistrikt holdt til i politihuset i Lillestrøm. Det samme gjør Felles Kriminalenhet (FKE), Felles Utlendings- og forvaltningsenhet (FUF), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Namsfogden i Skedsmo og Fellesoperativ enhet (FOE).

Romerike politidistrikt hadde 718 medarbeidere (per 1.5.15) og et budsjett på 527 millioner kroner (2015).

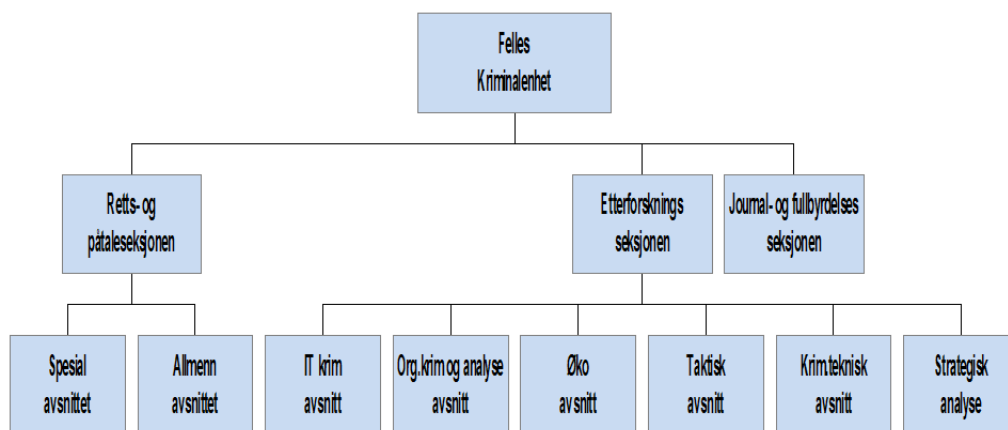
4.2.1 Organisering av påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten i Romerike inngår i Felles kriminalenhet (FKE). Retts- og påtaleseksjonen har pr. desember 2015 en årsverksramme på 34 påtalejurister. Det er ni flere enn de hadde primo 2014. Restansene økte dramatisk i perioden 2013-14, og en styrking av påtale var ett av grepene som ble gjennomført for å få ned restansene.

I 2013 ble seksjonen omorganisert ved at den ble delt i to avsnitt: Spesialavsnittet og Allmennavsnittet, jf. organisasjonskartet i fig.4.6. Spesialavsnittet har ansvar for saker knyttet til fagområdene organisert kriminalitet, vold og seksuelle overgrep

(SO) og økonomisk kriminalitet (Økoteamet). Allmennavsnittet har ansvaret for øvrige straffesaker, og bistår Spesialavsnittet ved kapasitetsutfordringer i mer alvorlige saker.

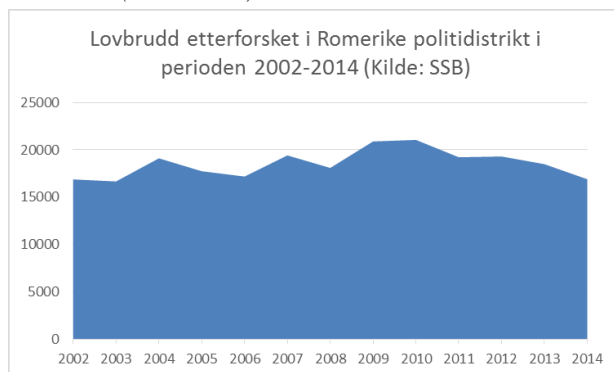
Figur 4.6 Organisasjonskart, Romerike politidistrikt (november 2015)



4.2.2 Om resultater i Romerike politidistrikt

Antall etterforskede lovbrudd i Romerike økte relativt jevnt fra 16 879 i 2002 til 21 057 i 2010. Fra 2010 har antallet igjen gått nedover. I 2014 ble det registrert 16 895 lovbrudd²⁰, nesten nøyaktig like mange som i 2002, jf. figur 4.7 under. I 2015 har Romerike hatt noe økning i antall registrerte anmeldelser.

Figur 4.7 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd i Romerike politidistrikt i perioden 2002-2014 (Kilde: SSB)

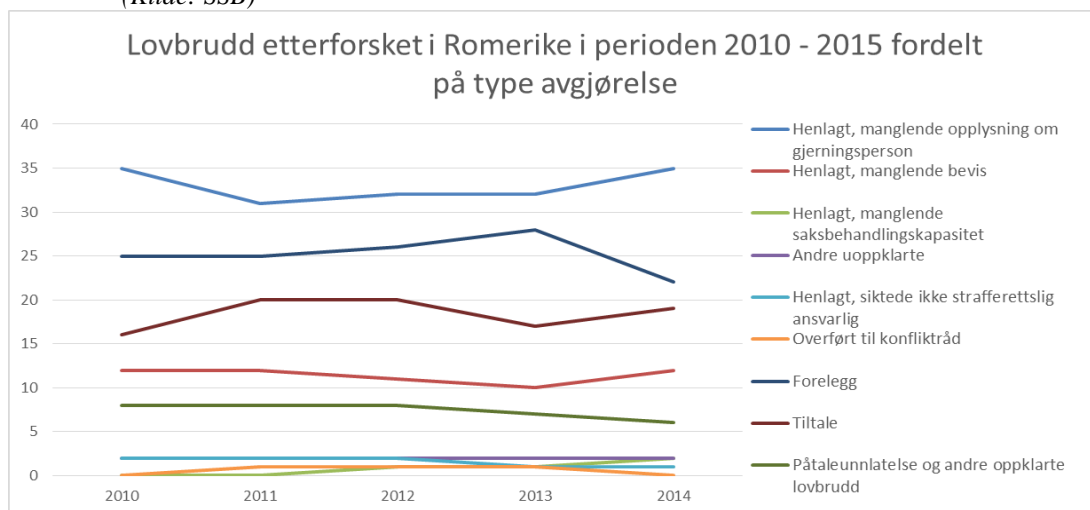


I 2010 hadde Romerike en oppklaringsprosent²¹ på 51, som økte til 54-55 i årene 2011-2013, og falt til 49 prosent i 2014. Nedgangen fra 2013 til 2014 skyldes først og fremst færre forelegg. Tiltaleandelen har imidlertid økt noe, jf. figur 4.8.

²⁰ Ifølge SSBs definisjon omfatter «lovbrudd» her både forbrytelser og forseelser. Romerike politidistrikt er imidlertid usikre på om SSB-tallene omfatter alle lovbruddene i distriktet.

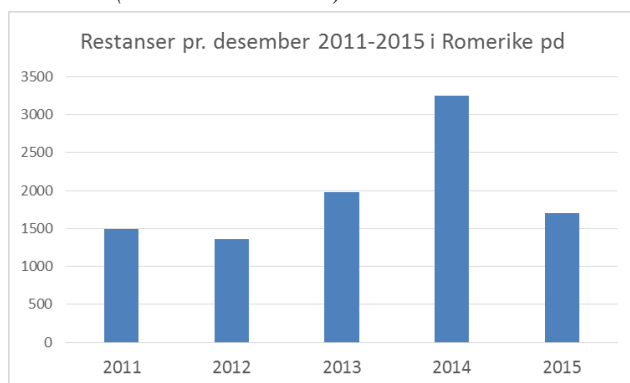
²¹ Oppklarte lovbrudd omfatter i hht. SSB forelegg, tiltale, henlagte lovbrudd fordi siktede ikke er strafferettslig ansvarlig samt påtaleunnlattelse og andre oppklarte lovbrudd

Figur 4.8 Utvikling i typer avgjørelser i Romerike politidistrikt i perioden 2010-2014. Prosent (Kilde: SSB)



Romerike opplevde en sterk økning i restanser fra slutten av 2013 og gjennom hele 2014, men har i løpet av 2015 oppnådd reduksjon til nesten samme nivå som i 2011-2012, jf. figur 4.9.

Figur 4.9 Utvikling i antall restanser i Romerike politidistrikt i perioden pr. 1.desember 2010-2014. (Kilde: PAL/Strasak)



4.3 Likheter og forskjeller mellom de tre distriktene

Som Politidirektoratets (PODs) ressursanalyse for 2014²² understreker, vil det som følge av stor variasjon i befolkningstetthet, -sammensetning og geografi være stor variasjon i både type og antall oppdrag i de ulike politidistriktene. Ulike lovbrudd og kriminalitetstyper krever ulik tilnærming og oppfølging, og ressursbehov- og omfanget vil variere tilsvarende. Selv om alle «våre» tre politidistrikter ligger sentralt på Østlandet, og til sammen dekker noen av de tettest befolkede områdene i landet, er det også her til dels stor variasjon i kriminalitetsbildet, befolkningstetthet, kompetansebehov og kompetansesammensetning.

²² Ressursanalyse 2014. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet, juni 2015.

4.3.1 Utfordringer og resultater

Tabell 4.1 angir noen fakta og resultater for de tre politidistriktene. Som det framgår av tabellen var Romerike politidistrikt dobbelt så stort som Vestfold og nesten ti ganger så stort som Oslo – målt i areal. Mens Romerike hadde ni lensmannsdistrikt og to politistasjoner, hvorav den ene skiller seg fra de øvrige (Gardermoen), hadde Vestfold kun ett lensmannsdistrikt og fem politistasjoner. Oslo hadde på sin side ingen lensmannsdistrikter, men fem til dels svært store politistasjoner. Organiseringen i henholdsvis lensmannsdistrikter og politistasjoner har historiske røtter, og gjenspeiler ulikheter i areal og befolkningstetthet.

Tabell 4.1 Sammenstilling av nøkkeltall for (de tidligere) Oslo, Vestfold og Romerike politidistrikter

	Oslo	Vestfold	Romerike
Antall innbyggere i politidistrikt / areal Kilde: SSB/offentlig statistikk	ca. 650 000 innb. /454 km ²	ca. 225 000 innb. /1 988 km ²	ca. 275 000 innb. /4 002 km ²
Antall lovbrudd 2014 (andel av alle lovbrudd i Norge i 2014) Kilde: SSB	75 233 (22 %)	16 124 (5 %)	16 895(?) (5 %)
Antall årsverk i politidistriktet (2015) Kilde: Oslo, Vestfold og Romerike pd	ca. 2 630 (4,0 årsverk pr. 1000 innb.)	ca. 475 (2,1 årsverk pr. 1000 innb.)	ca. 670 (2,4 årsverk pr. 1000 innb.)
Antall påtalejurister inkl. påtaleavsnittsledere 2015 (andel av alle ansatte) Kilde: Oslo, Vestfold og Romerike pd	122 (4,6 %)	26 (5,5 %)	34 (5,1 %)
Oppklaringsprosent 2014 Kilde: SSB	37 %	54 %	49 %
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid 2014 (2013) Kilde: SSB	97 dager (107 dager)	94 dager (114 dager)	129 dager (91 dager)
Restanser (pr. 01.12.15) Kilde: PAL/Strasak	4 033	1 451	1 706

Pr. desember 2015 hadde Oslo politidistrikt langt flere årsverk²³ pr. tusen innbyggere (4,0) enn Vestfold (2,1) og Romerike (2,4). Dette må naturligvis ses i sammenheng med forhold knyttet til kriminalitetsbildet, hovedstadsfunksjon, og nasjonale oppgaver mv. Eksempelvis hadde Romerike 1,8 årsverk pr. tusen innbyggere når de 175 årsverkene på Gardermoen politistasjon holdes utenfor.

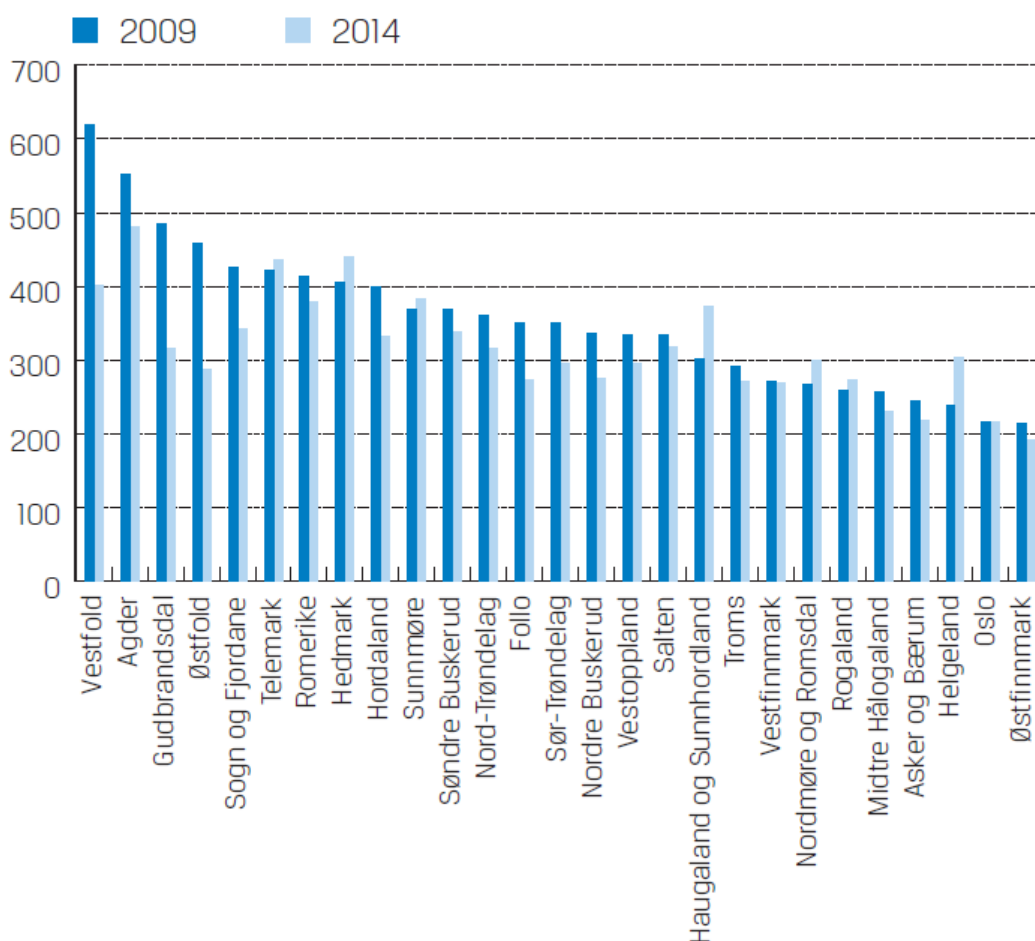
Pr. desember 2015 hadde Oslo den laveste påtalejuristandelen (4,6 prosent) av de tre politidistriktene. Vestfold hadde den høyeste andelen (5,5 prosent), mens Romerike lå omtrent midt mellom Oslo og Vestfold (5,1 prosent). Før

²³ Omfatter alle årsverk i politidistriktet

påtalemyndigheten i Romerike ble styrket med ni årsverk i 2015, var andelen påtalejurister lavere i Romerike (3,7 prosent) enn i Oslo.

Ifølge Politidirektoratets (PODs) ressursanalyse for 2014 er produktiviteten innenfor deler av straffesaksbehandlingen noe redusert de seneste årene. Antall positive påtaleavgjørelser²⁴ gikk samlet sett noe opp fra 2013 til 2014, men er fortsatt under nivået fra 2010. Figur 4.10 viser antall positive påtaleavgjørelser per påtalejurist og per politidistrikt. Fra figuren fremgår det at Vestfold hadde svært høy produktivitet på dette området i 2009, men at de i 2014 lå på omtrent samme nivå som Romerike. Det framgår også at Oslo lå i den andre enden av skalaen. I Oslo hadde hver påtalejurist i gjennomsnitt om lag halvparten så mange positive påtaleavgjørelser per år som påtalejuristene i de to andre distriktene.

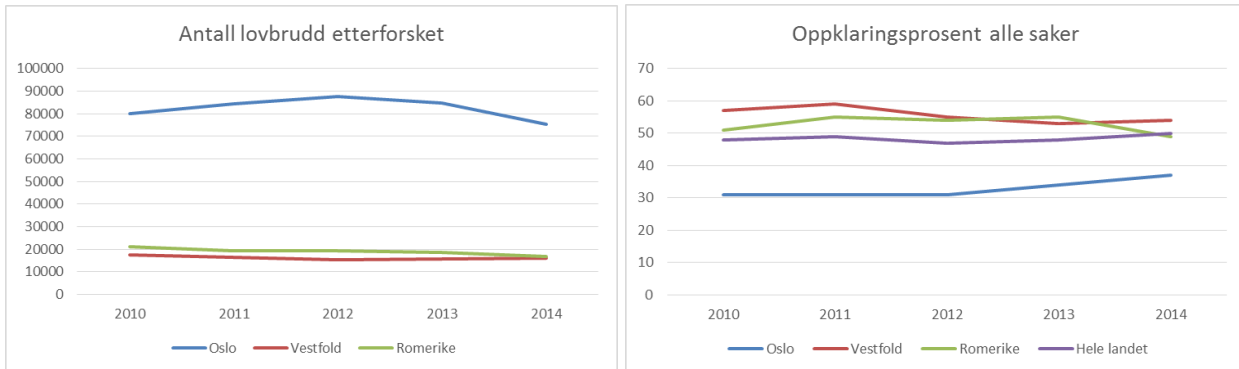
Figur 4.10 Positive påtaleavgjørelser per påtalejurist. Per politidistrikt. 2009 og 2014.
Kilde: POD; Ressursanalyse 2014



Vel en femtedel av alle etterforskede lovbrudd i 2014 fant sted i Oslo politidistrikt, og Oslo etterforsket totalt mer enn fire ganger så mange lovbrudd som Vestfold og Romerike. Mens antall lovbrudd i Oslo har vist en synkende tendens de senere årene, har nedgangen i etterforskede lovbrudd vært mindre i Romerike, jf. figur 4.11.

²⁴ Positive påtaleavgjørelser vil si enten forelegg, siktelse, tiltalebeslutning eller påtaleunntatelse.

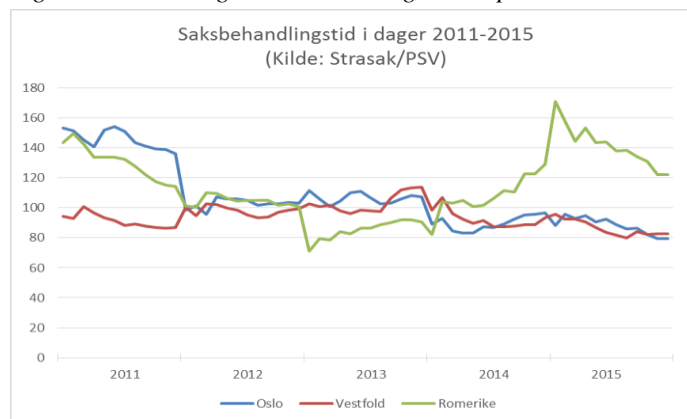
Figur 4.11 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd og figur (figur til venstre) og oppklaringsprosent i Oslo, Vestfold og Romerike pd i perioden 2010-2014 (figur til høyre). Kilde SSB



Oslo politidistrikt har gjennomgående en klart lavere oppklaringsprosent²⁵ enn Vestfold og Romerike i 2014, jf. tabell 4.1. Igjen må dette ses i sammenheng med både kriminalitetsbilde og storbyfaktor. Ifølge SSB-statistikken har imidlertid Oslo hatt sterkere vekst i oppklaringsprosent enn Vestfold (svak nedgang) og Romerike (relativt sterk nedgang – sannsynligvis pga. restanseutviklingen). Ifølge statistikken er det særlig økt andel påtaleunntatelse og andre oppklarte forhold som ligger bak den positive utviklingen i Oslo, mens det synes å være en reduksjon i andel forelegg og påtaleavgjørelser som ligger bak den negative utviklingen i de andre distriktene.

De senere årene har saksbehandlingstider fått stadig mer oppmerksomhet, og alle politidistrikter rapporterer løpende på disse. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for forbrytelser lå i 2014 på 124 dager (alle politidistriktene), fem dager mer enn i 2013 (POD, Kommenterte Strasak-tall). Ifølge POD har økningen trolig sammenheng med nedbygging av restanser. Figur 4.13 viser utviklingen i saksbehandlingstider i Oslo, Vestfold og Romerike (PAL/Strasak).

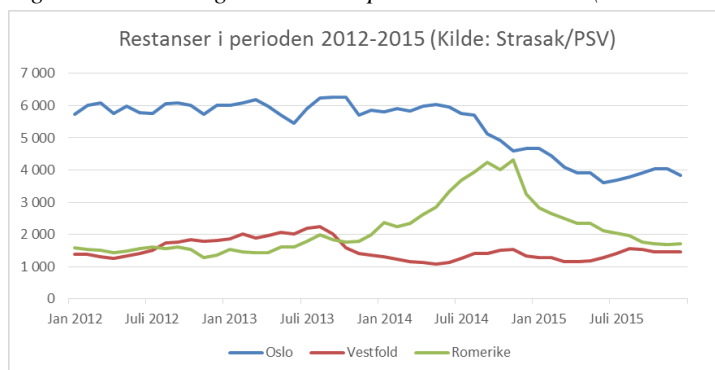
Figur 4.13 Utvikling i saksbehandlingstider i perioden 2011-2015 (Kilde: PAL/Strasak)



²⁵ I henhold til SSBs definisjoner omfatter kategorien «oppklarte lovbrudd» både forbrytelser og forseelser. Den omfatter følgende kategorier; Henlagt, siktede ikke strafferettslig ansvarlig, overført til konfliktråd, forelegg, tiltale, påtaleunntatelse og andre oppklarte lovbrudd.

Som det framgår av figuren har Oslo hatt en relativt jevn nedgang i saksbehandlingstid i perioden, Vestfold har hatt relativt stabile saksbehandlingstider, mens Romerike har hatt relativt store svingninger, sannsynligvis pga. nedbygging av restanser, jf. figur 4.14 som viser utvikling i restanser fra januar 2012 til desember 2015.

Figur 4.14 Utvikling i restanser i perioden 2012-2015 (Kilde: PAL/Strasak)



Utviklingen i restanser sammenfaller i stor grad med utviklingen for saksbehandlingstider. Oslo har hatt en jevn nedgang siden midten av 2014, men dette har flatet noe ut høsten 2015. Vestfold hadde i samme periode en stabil og lav utvikling, mens Romerike hadde en negativ restanseutvikling i 2014, som nå ser ut til å ha snudd.

4.3.2 Organisering

Hovedinntrykket er at Romerike og Oslo organisatorisk plasserer seg i hver sin ende av en «sentralisert-desentralisert-skala» mens Vestfold plasserer seg litt nærmere midten.

I samtlige tre distrikter var det faglige ansvaret for påtalemyndigheten lagt til visepolitimesternivået (nivå to). I Oslo var dette delt mellom to visepolitimestere fram til 01.01.2016, men er nå samlet under én også her. Ingen av distriktene hadde en visepolitimester utelukkende med ansvar for påtale. I Vestfold og Romerike var det egne «krimsjefer».

Romerike hadde en sentralisert påtalesfunksjon der Retts- og påtaleseksjonen (nivå tre) var del av Felles kriminalenhet ledet av visepolitimester (nivå to).

Vestfold var organisert med fremskutt integrert påtale. Påtalesfunksjonen var en del av Felles Kriminal Enhet ledet av visepolitimester (nivå to). Her var imidlertid påtale organisert i fire påtaleseksjonene (nivå tre) lokalisert ved de fire geografiske driftsenhetene. I tillegg var påtale del av to spesialseksjoner (Felles kriminalseksjon og Øko(krim)seksjonen). I de to spesialseksjonene var påtalejuristene organisert sammen med etterforskere og administrativt og personalmessig underlagt de respektive seksjonssjefene (nivå tre).

I Oslo var påtalemyndigheten organisert som egne påtaleavsnitt (nivå fire) under driftsenhetslederne (nivå tre). Påtaleavsnittsledere var underlagt de to visepolitimesterne (nivå to) i påtalesfaglige spørsmål/problemstillinger. Hvilken

VPM det enkelte påtaleavsnitt sorterte under, var avhengig av om det tilhørte en geografisk eller en funksjonell driftsenhet.

I alle de tre distriktene var den enkelte påtaleavgjørelse underlagt den høyere påtalemyndighet, dvs. statsadvokat og riksadvokat, og den høyere påtalemyndighet sto også for faglig veiledning og eventuelle tilbakemeldinger, eventuelt sammen med domsavsigelser. Påtaleavsnittsledernes styring og ledelse var mye knyttet til administrative forhold som porteføljestyring, trekking av saker, aktoratlister, ansettelsesprosesser, personaladministrative forhold o.l., men omfattet også ansvar for noe faglig veiledning.

Gjennom deltakelse på ledermøter på driftsenhetsnivå, og i dialog med lederen på driftsenhetene var påtaleavsnittsledere/seksjonssjefer i Vestfold og Oslo involvert i prioritering av saksområder og enkeltsaker. Gjennom visepolitimestrene deltok også påtalesiden i alle de tre distriktene i helhetsprioriteringen av ressurser og oppgaver i distriktet.

I Vestfold og i Oslo lå ansvaret for kompetansebygging, opplæring, rådgivning og veiledning for egne ansatte, samt ansvaret for å sikre tilsvarende på de geografiske enhetene de tjenestegjør ved, på driftsenhetsnivå. I Romerike var dette sentralisert.

4.3.3 Andre organisatoriske og etterforskningsmessige grep

I alle distriktene er det de siste årene gjort organisatoriske endringer i retning av mer spesialisering, i noen tilfeller på tvers av det tradisjonelle skillet mellom etterforskning og påtale. I Oslo politidistrikt er det etablert sentraliserte funksjoner med politidistriktsansvar ved politistasjonene, jf. pkt. 3.1.2. Vestfold politidistrikt opprettet en felles kriminalseksjon (FKS) i 2012, og har siden opprettet et eget barnevoldsavsnitt. Romerike har delt retts- og påtaleseksjonen i et spesialavsnitt og et allmenn avsnitt. Også i Romerike er det tett samarbeid mellom påtale og spesialfunksjoner som Økokrim og Org.krim, og mellom påtale og spesialteam bl.a. knyttet til familievold. Det har imidlertid ikke fått konsekvenser i form av organisering med fremskutt integrert påtale.

Alle distriktene vektlegger mer straksetterforskning. Oslo har etablert Oslo jourkontor, og i Vestfold tar jourhavende ansvar for og forbereder førstegangsfengslinger. Vestfold politidistrikt har også vært en av pilotene i «Politiarbeid på stedet». Romerike har nylig innført en ny jourordning (seks påtalejurister deler på alle saker som kommer inn i «deres» seks-ukers jourperiode).

Både i Vestfold og Romerike ble det gitt uttrykk for at nærheten mellom påtale og etterforskning – og muligheten til reell fremskutt integrert påtale – var avhengig av mulighetene for fysisk samarbeid. Fremskutt integrert påtale og involvering av påtale i utarbeiding av etterforskningsplaner mv. fungerte best der det var lett å involvere påtale på et tidlig tidspunkt.

5 Drøfting og vurderinger

I dette kapittelet drøfter vi om, eventuelt i hvilken grad målene, som gjengitt i mandatet og analysemodellen er nådd, jf. pkt. 2.1. Våre vurderinger er sortert under de samme «overskriftene» som i oppsummeringen av datainnhenting, ref. pkt. 3.3. Disse overskriftene er igjen nært knyttet til målene Oslo politidistrikt har ønsket å nå med omorganiseringen, ref. analysemodellen i pkt. 1.3.

- Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå
- Kapasitetstilpasninger
- Ansvars- og styringslinjer
- Personaloppfølging og kompetanseutvikling
- Arbeidsmiljø og trivsel

Vi drøfter også noen mer generelle og sentrale problemstillinger knyttet til organisering som har vært mye diskutert i intervjuene og samtalene vi har hatt med de sentrale aktørene, jf. bl.a. kapittel 2:

- Sammenheng organisering og de tosporede system/fremskutt integrert påtale
- Sammenheng organisering og faglig ledelse
- Alternativ til dagens organisasjonsmodell

5.1 Er målene med omorganiseringen nådd?

Difis hovedvurdering er at de fleste av målene i stor grad er nådd. Utfordringene knyttet til måloppnåelse er særlig knyttet til kompetanseutvikling, intern fagledelse, og oppfølging i påtalesporet.

5.1.1 Desentralisert resultatansvar på driftsenhetsnivå

Desentralisert organisering har medført et mer samlet resultatansvar på driftsenhetsnivå

Mål- og resultatstyring er forankret i det statlige økonomiregelverket.²⁶ Et sentralt prinsipp knyttet til mål- og resultatstyring er at sentrale beslutningstakere skal fastsette mål og resultatkrav – bestemme *hva* som skal oppnås - innenfor gjeldende lov- og regelverk, samt tildelte budsjetttrammer. De som har ansvaret for å oppnå mål og resultatkrav bør så langt som mulig bestemme *hvordan* målene og resultatene best kan nås – innenfor gjeldende lov- og regelverk, samt tilgjengelige budsjetttrammer. Reell styring og kontroll med nødvendige ressurser for å oppnå mål og resultater er normalt en forutsetning for å oppnå reell målstyring.

I Oslo politidistrikt blir resultatmål fastsatt for hver enkelt driftsenhet, og den enkelte driftsenhetsleder har ansvaret for å nå målene. Driftsenhetslederen har resultatansvar og får delegert budsjettmidler, som innenfor rammene av styring fra POD og riksadvokaten, samt politidistriktets egne mål og prioriteringer, i prinsippet fritt kan fordeles og omdisponeres innenfor sitt ansvarsområde.

²⁶ [R-0564](#) Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003, med endringer, senest 5. november 2015

Tidligere ble midlene til overtid, kurs, kompetanseutvikling mv. i all hovedsak prioritert av den daværende Arrest- og påtaleseksjonen. Det medførte at driftsenhetsleder i mindre grad kunne planlegge og gjennomføre eksempelvis restansedugnader o.l. hvis ledelsen i den sentrale påtaleseksjonen ikke prioriterte det samme. Dette har endret seg. Driftsenhetslederne opplever nå i større grad å ha mulighet til å påvirke resultatoppnåelsen, bl.a. fordi de kan se etterforsknings- og påtaleressurser mer i sammenheng.

En desentral organisering er etter Difis vurdering mer i samsvar med prinsippene for mål- og resultatstyring. Omorganiseringen i Oslo kan ses som et grep for å få til mer sammenheng mellom etterforskning og påtale og mellom oppgaver, ressursbruk og resultatoppnåelse. Innenfor dagens modell har driftsenhetslederen mer «kontroll» med alle leddene som må være på plass for at resultatmål knyttet til oppklaringsprosent, saksbehandlingstider mv. kan nås.

Effektene av omorganiseringen på resultatoppnåelsen er usikker

Spørsmålet er om mer helhetlig resultatansvar har ført til bedre resultatoppnåelse. De fleste sentrale resultatindikatorer har hatt en positiv utvikling de senere årene, men mange i Oslopolitiet mener er det sannsynligvis flere årsaker til dette. Et flertall av de vi har snakket med, og et flertall av respondentene i spørreundersøkelsen, mener likevel at omorganiseringen er positiv mht. resultatforbedring, jf. pkt. 3.2.2.

Mange stiller spørsmål ved bl.a. bruk av oppklaringsprosent (Olaussen, 2004) og henleggelsesprosent som indikatorer på resultatoppnåelse, ikke minst internt i politiet. Dette er imidlertid fortsatt sentrale nøkkeltall både som utgangspunkt for utforming av resultatmål, og for å «måle» politiets resultatoppnåelse. I utgangspunktet kan det tenkes at et mer helhetlig resultatansvar på driftsenhetsledernivå ville medføre økt press på påtalejuristene for å sikre størst mulig samsvar mellom resultatmål og resultatoppnåelse. Påtaleleddet i Oslo opplever, i ulik grad, press på å henlegge flere saker (men også press på å etterforske flere saker), og noen viser til at statistikken gjenspeiler ulike måter å kode og kategorisere avgjørelser på. Dette skjedde imidlertid også før omorganiseringen. Tendensen er ikke ukjent i andre politidistrikter, heller ikke i Vestfold og Romerike. Det er derfor ikke noe som tyder på at desentralt resultatansvar har medført økt press på påtalesiden for å oppnå gode/bedre resultater.

Difi har ikke grunnlag for å hevde at den positive resultatutviklingen i Oslo skyldes omorganiseringen. Det er ingen tydelig sammenheng mellom resultatendringene og tidspunktet for omorganiseringen, jf. pkt. 3.2. Det er imidlertid viktig å påpeke at det bare er to år siden endringene ble innført, og at dette skjedde parallelt med en rekke andre endringstiltak.

Ingenting tyder likevel på at omorganiseringen har bidratt negativt på resultatoppnåelsen i Oslo. Inntrykket er tvert imot at omorganiseringen og økt resultatansvar kan ha understøttet noen av de andre utviklingstrekkene (kriminalitetsutviklingen) og tiltakene (Oslo jourkontor, porteføljestyring mv.) som mange trekker fram for å forklare de positive resultatene. Hvis Oslo politidistrikt viderefører en desentralisert organisering av påtalemyndigheten blir det viktig å

sikre at gevinstene av dette og andre grep til sammen bidrar til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse – uten at dette går ut over krav til påtalemyndighetens objektivitet og uavhengighet.

5.1.2 Kapasitetstilpasning

Kapasitetstilpasning er viktig for effektiv oppgavegjennomføring og god ressursutnyttelse. Et sentralt mål med omorganiseringen var å få til dette gjennom å se påtale-, etterforsknings- og administrative ressurser mer i sammenheng.

Kapasitetstilpasning mellom påtale-, politi og administrative ressurser har i noen grad funnet sted

Oslo politidistrikt er et stort politidistrikt som også oppnådde gode resultater før omorganiseringen av påtalemyndigheten. Det sier seg selv at det verken er ønskelig eller mulig med svært store endringer på kort sikt. Hensikten er vel heller at driftsenhetslederen sammen med ledergruppen sin, bestående av påtaleavsnittsleder og øvrige avsnittsledere, løpende kan vurdere behovene for kapasitetstilpasninger. Og det ansvaret virker det som om de fleste driftsenhetslederne og påtaleavsnittslederne er klare for.

Vi hører om flere tilfeller der driftsenhetsledere har tatt initiativ til å flytte ressurser fra etterforskning til påtale. Vi hører også at endringene i kapasitetstilpasning så langt ikke har vært veldig omfattende, og at det er behov for mer enn bare justeringer mellom etterforskning og påtale. Det kan også være behov for justeringer mellom administrative ressurser og påtale.

Inntrykket er at de fleste er positive både til gjennomførte endringer, og til økte muligheter for justeringer internt på driftsenhetsnivå. En mulig forklaring på at kapasitetstilpasningene har vært relativt begrensede så langt er at endringene ble innført for knapt to år siden, og at det er for kort tid til at effektene har slått inn.

En annen forklaring er at det ofte er tidkrevende å endre rutiner, prosedyrer og tankesett. Oslo har – i likhet med både politiet generelt og andre store statlige etater – et relativt rigid stillingssystem, og utlysning og stillingsendringer blir behandlet og forhandlet sentralt. Det medfører bl.a. at det kan ta relativt lang tid fra en driftsenhetsleder foreslår og anbefaler konkrete endringer til faktisk gjennomføring.

Det er også en utfordring for mål om god kapasitetstilpasning at det er knyttet politiske mål til antall politiårsverk. Dette medfører at det i enkelttilfeller kan være vanskelig å omgjøre stillinger for å tilpasse til faktiske kapasitetsbehov uten å svekke politiske mål om antall politiårsverk i distriktet.

Hensyn til helhetlig kapasitetsstyring må veies opp mot opp mot driftsenhetsleders helhetlige resultatansvar

Difis vurdering er at helhetlig resultatansvar bør veie tyngst i en organisasjon med så store resultatenheter som Oslo. Vi tror det er en nesten umulig oppgave at en sentralisert påtaleavsnittsledelse til enhver tid kan ha full oversikt på kapasitetsbehovet i de ulike driftsenhetene. Det forutsetter imidlertid at distriktet har dedikerte ledere som følger opp de fastsatte kravene.

Dersom større kapasitetstilpasninger mellom de ulike faggruppene anses som et viktig mål er det etter Difis vurdering også her behov for å vurdere mer desentrale løsninger. Dette bør veies opp mot behov for helhetlig styring av ressurser, kapasitet og kompetanse.

5.1.3 Ansvars- og styringslinjer

Klarere styrings- og ansvarslinjer for resultatoppfølging

Ifølge driftsenhetslederne, påtaleavsnittslederne, og andre vi har snakket med har omorganiseringen medført økt innvirkning på – og interesse for – resultatoppnåelse på driftsenhetsnivå, jf. pkt. 5.1.1. Når det gjelder styrings- og ansvarslinjer på resultatområdet er Difis inntrykk at styringslinjene har blitt klarere.

Den høyere påtalemyndigheten har ansvaret for den faglige styringen og ledelse, men Oslo politidistrikt har også et faglig ansvar

Den faglige styringen følger av rundskriv mv. fra den høyere påtalemyndighet. Alle i påtalesporet forholder seg til dette, og alle vi har snakket med synes å ha klar forståelse av rolle- og ansvarsdelingen på dette området.

Fagledelse på «systemnivå» er Oslo statsadvokatembeters ansvar. Politidistriktets faglige ansvar er knyttet til de to visepolitimestrenes ansvar for påtalesporet mht. enkeltsaker, prioriteringsspørsmål og påtalepolicy, jf. 3.2.1. Inntrykket er imidlertid at det interne fagsporet er lite «aktivt», bl.a. fordi både visepolitimestrene og eksisterende sekretariat har begrenset kapasitet til å prioritere oppfølging i påtalesporet.

Slik Difi oppfatter det, er dette en svakhet både ved den gamle og den nye organisasjonsmodellen. Inntrykket er at visepolitimestrene i både Vestfold og Romerike hadde en tettere oppfølging av påtalesporet. Dette er naturligvis lettere å få til i mindre distrikter som Vestfold og Romerike. Samtidig mener vi at påtalesporet kan gjøres mer aktivt dersom ledelsen av politidistriktet prioriterer og legger til rette for det.

Når styrings- og ledessignaler alltid ut i organisasjonen?

Når det gjelder styrings- og ledelsesdialogen, og kommunikasjon med Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter er inntrykket at det var enklere å forholde seg til påtalemyndigheten i Oslo politidistrikt da den var organisert som en sentralisert enhet. Dette forklares med at sekretariatet har fått tilført mindre ressurser enn planlagt, og det medfører usikkerhet om sentrale styringssignaler når ut til alle.

Protokollen og avtalen som ble inngått i forbindelse med meklingsmøtet forut for omorganiseringen skisserer noen grep for å sikre at den faglige styring og ledelse av påtalemyndigheten ikke skal komme dårligere ut etter omorganiseringen. Som omtalt under punkt 5.1.4, er flere av disse tiltakene enten ikke gjennomført eller har ikke fungert etter hensikten. Samtidig skaper underbemanning og ressursknapphet i sekretariatet misnøye og frustrasjon i påtalesporet. Dette kan bidra til usikkerhet, både hos den høyere påtalemyndighet og hos andre sentrale «brukere» av påtalemyndigheten i Oslo. Difi anbefaler derfor å styrke sekretariatsfunksjonen så snart som mulig.

Påtaleavsnittsleders rolle er styrket,

De aller fleste mener at påtaleavsnittsleders rolle er styrket, og at endrede styrings- og ansvarslinjer gjør at påtaleavsnittsleder i større grad inngår som en naturlig del av ledergruppen på driftsenhetsnivå. Påtaleavsnittslederne er kanskje den gruppen som erfarer størst forandring – de har fått et mer omfattende personalansvar og en rekke nye oppgaver.

... men påtaleavsnittsleders faglige ledelsesrolle bør videreutvikles

Ifølge Glomseth²⁷ skal politiledere ivareta tre overordnede roller i utøvelsen av lederskapet sitt;

- De skal lede organisasjonen eller virksomheten de har ansvar for
- De skal drive faglig ledelse
- De skal lede mennesker

Glomseth sier også at den rene faglige rollen trolig er mest fremtredende på førstelinjenivå og at påtaleavsnittslederrollen i praksis vil medføre en relativt stor grad av faglig ledelse ved siden av administrasjon «*på tross av at den enkelte politijurist har et selvstendig faglig ansvar*».

Inntrykket er at det er noe uklart, også for påtaleavsnittslederne, hva deres ansvar for faglig oppfølging av medarbeiderne omfatter. Ifølge mange av de vi har snakket med forventes det i liten grad at påtaleavsnittslederne skal ha kapasitet til faglig oppfølging av medarbeidere. Den interne fagledelsen dreier seg primært om «administrative» lederoppgaver – som trekking av saker, aktoratlister o.l. Svært få nevner faglig støtte og oppfølging som en sentral lederoppgave. Samtidig er «fag» et ansvar for alle ledere på nivå 4 i Oslo politidistrikt, jf. «Prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt» og innholdet i det pågående lederutviklingsprogrammet.

Inntrykket er at både påtaleavsnittsledere og påtalejurister er usikre på om faglige diskusjoner kan komme i konflikt med krav til uavhengighet og objektivitet. Påtalejurister med behov for å diskutere faglige spørsmål, tar derfor oftere kontakt med Oslo statsadvokatembeter enn sin nærmeste personalleder. Samtidig sier Oslo statsadvokatembeter at ressursene til å være samtalepartner utover de pålagte oppgavene er begrenset. Etter omorganiseringen er det etablert flere politiadvokat-2-stillinger og disse vil være sentrale for fagutvikling på driftsenhetene.

Ledelse kan defineres på mange måter. I en artikkel om ledelse, styring og verdier konkluderer Ladegård og Vabo²⁸ bl.a. med at ledelse er grunnleggende både for å etablere mål og tilrettelegge for å nå disse, og at ledelse også må omfatte verdibaserte diskusjoner og valg. Ulike politiutredninger har pekt på behovet for å styrke erfaringsdelingen og bygge opp bedre læringskulturer i politiet. Dette gjelder også påtaledelen. Politidirektoratets evaluering av «Politiarbeid på stedet»

²⁷ Glomseth, Rune: *På sporet av politiledelse*. Artikkel i Stig O. Johannessen, Rune Glomseth (red), *Politiledelse*, Gyldendal 2015 (s 153-154)

²⁸ Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2011): *Ledelse, styring og verdier*. Artikkel i *Magma* 1/2011 (s 23-31)

fremhever her tilbakemeldinger og erfaringslæring der alle aktører deltar (ordenspatrolje, operasjonssentral, etterforskning og påtale).

Selv om påtaleavsnittslederen ikke skal gå inn i enkeltsaker, har de ansvar for å sikre at påtalejuristene har nødvendig faglig støtte, og at det er rom for faglige diskusjoner på avsnitts- og driftsenhetsnivå. Her kommer som nevnt bruken av politiadvokat-2-stillingene inn. At påtaleavsnittsleder deltar mer aktivt i påtalefaglige sammenhenger mener vi kan bidra til at lederen bl.a. får bedre inntrykk av utviklingstrekk, samt nye og endrede utfordringer på driftsenhetens ansvarsområder, eventuelt også kompetansemessige styrker og svakheter i påtaleavsnittet. Dette er kunnskap som påtaleavsnittsleder kan ha nytte av i sin dialog med overordnet visepolitimester, med øvrige påtaleavsnittslederne, samt i driftsenhetsledermøtene.

5.1.4 Personaloppfølging og kompetanseutvikling

Personaloppfølging og kompetanseutvikling henger tett sammen med drøftingen under forrige punkt (5.1.4).

Mer individuell lønnsfastsetting?

Inntrykket er at mange opplever personaloppfølgingen som tettere og nærere – de blir mer «sett» av driftsenhetsleder. Nå er det også elleve driftsenhetsledere som er eller bør være opptatt av påtalespørsmål på nivå tre, mens det tidligere bare var én.

Vi registrerer at relativt mange mener desentralt personalansvar i noen tilfeller har ført til bedre lønnsvilkår. Inntrykket er imidlertid også at desentralisert organisering gir økt mulighet for både påtalejurister og ledere til å «shoppe medarbeidere», noe særlig påtaleavsnittslederne peker på som uheldig. Desentralt personalansvar for påtalejuristene medfører derfor noen andre utfordringer, bl.a. en mindre «rettferdig» lønns plassering. Det er opprettet flere advokat-2-stillinger og «inntakslønna er hevet». Det gjør at noen kommer relativt sett bedre ut enn andre lønnsmessig, eller i hvert fall at lønnsopprykk for ellers «like» grupper ikke skjer samlet og koordinert.

Erfaringsmessig kan det være vanskelig å sikre god balanse mellom desentralt personalansvar og en relativt lik og forutsigbar lønnsutvikling uavhengig av oppgaveområde og driftssted. I intervjuene etterlyste flere en egen lønnsplan for påtalejurister. Det kan være ett grep, men det kan også medføre utilsiktede effekter, som for høy turnover, samt problemer med å rekruttere og beholde erfarne og kompetente jurister. Et annet grep kan eventuelt være at ledelsen og organisasjonene i samarbeid blir enige om felles «kjøreregler» for bruk av høyere avlønning.

Misnøye med mangelfulle kompetanseutviklingstiltak

Det er til dels stor misnøye med at tiltakene som ble avtalt i meklingsavtalen av 17.10.13, jf. pkt. 3.3, i begrenset grad er gjennomført. Det er etablert et sekretariat, men dette er ikke tilført nok ressurser til å utføre alle pålagte oppgaver, og fungerer derfor ikke hensiktsmessig. Visepolitimestrene arrangerer kvartalsvise møter for faglig påfyll og påtalemessig samordning for påtalejuristene, men det tok tid før disse møtene kom i stand. Det ble fra politimesterens side tatt initiativ overfor Politihøgskolen om å utvikle et påtalefaglig kompetansehevede tiltak for

påtalejurister, men dette har så langt ikke resultert i et eget tilbud. PHS har et eget videreutdanningstilbud for påtalejurister, men dette tiltaket fikk ikke nok søkere og vil ikke bli videreført de neste par årene. Møtene mellom påtaleavsnittslederne og visepolitimestrene blir gjennomført med mellomrom, men de er ikke månedlige. Det skulle også omdisponeres en politiadvokatstillingen til personal- og fagutviklingsseksjonen ved HR-avdelingen. Denne stillingen skulle arbeide med metodeutvikler for påtalefaget og være «kompetanseansvarlig» for dette. Stillingen er bemannet fra og med 01.01.16.

Inntrykket er at relativt få så langt mener at mangelfulle kompetanseutviklingstiltak har negativ innvirkning på kvalitet og resultatoppgåelse. Misnøyen er først og fremst knyttet til at dette var en avtale som ikke er oppfylt. Vi har ikke fått klarhet i hvorfor tiltakene ikke er fulgt opp som avtalt. Det blir pekt på forhold som mangelfull ansvars plassering, manglende ressurser, mangelfull vilje mm. Mange peker også på usikkerhet knyttet til politireformen, og ønske fra ledelsens side om ikke å «låse» stillinger og organisering før følgene av politireformen blir klarere.

Difi vil understreke at en viktig årsak til at kompetansetiltakene ble avtalt var et ønske om å sikre viktige verdier – objektivitet, uavhengighet og kontroll – knyttet til det tosporede system. Selv om inntrykket er at bevisstheten om disse hensyn er høy, både hos driftsenhetslederne og påtalejuristene, handler det om å etablere og skape faglige arenaer som, sammen med en tydelig intern fagledelse, bidrar til god rolleforståelse, jf. pkt. 5.1.3.

Det handler i tillegg om legitimitet og tillit overfor sentrale «brukere» som Oslo statsadvokatembeter, Oslo tingrett og andre politidistrikter - og om Oslo politidistrikts omdømme.

5.1.5 Arbeidsmiljø og trivsel

Tilhørigheten til driftsenheten har økt noe

Godt arbeidsmiljø og trivsel handler bl.a. om trygget, følelse av tilhørighet og et godt fagmiljø. Både intervjuene, vår spørreundersøkelse og resultatene for Oslo politidistrikt av politiets egne medarbeiderundersøkelser tyder på at arbeidsmiljøet var godt og trivselen høy både før og etter omorganiseringen 01.01.2014.

Inntrykket er at mange opplever små endringer i det daglige – det er «status quo». Dette henger sannsynligvis sammen med at arbeidsmiljø og trivsel handler mest om det daglige samarbeidet.

Et relativt stort flertall mener likevel at både arbeidsmiljø og trivsel har økt noe etter omorganiseringen. Påtalejuristene er blitt en mer permanent del av driftsenheten uten fare for å bli «omplassert» til en annen driftsenhet. Inntrykket er også at mange av påtalejuristene føler seg mer verdsatt og «sett». Det skyldes nok dels at sammenhengen mellom egen innsats og driftsenhetens resultater er blitt tydeligere, og dels at flere opplever større gehør for lønnskrav, kompetansetilbud mv. På den annen side medfører mer desentralisert ansvar at forskjellene blir større og at endringene ikke går helt i takt. Dette gjør at noen trives dårligere enn de gjorde før.

Juristmiljøet på tvers av driftsenheter er svekket

Inntrykket er at en del av juristene - særlig blant dem med lang fartstid - savner sosiale fellesaktiviteter fra tiden i Arrest- og påtaleseksjonen. Dette er en naturlig konsekvens av at ansvaret for administrative og personalfaglige spørsmål, herunder eventuelle lønnskrav, er overført til avsnitts- og driftsenhetsleder. Samtidig er hvert enkelt påtaleavsnitt i Oslo så stort at selv om det «store» fellesskapet er borte, så opplever de fleste fortsatt å tilhøre et «juristmiljø», jf. for eksempel Vestfold med påtaleseksjoner (tilsvarer «påtaleavsnitt» i Oslo) med bare fire årsverk.

Erfaringsmessig vil det ofte utvikle seg ulik påtalemessig praksis og ulike prosedyrer på tvers av driftsenheter. I Oslo politidistrikt forekom imidlertid dette også innenfor den tidligere modellen. Uansett modell er det derfor viktig å følge med på utviklingen og iverksette tiltak som sikrer at like forhold behandles likt - innenfor det handlingsrommet den enkelte påtalejurist til enhver tid har. Spørsmålet ledelsen i Oslo politidistrikt må stille seg er om en svekking av det tverrgående juristmiljøet fører til større forskjeller, om dette kan få noen konsekvenser for kvaliteten på avgjørelsene i politidistrikt, og eventuelt hvilke konsekvenser.

Så langt vi har fanget opp oppleves ikke ulik praksis og ulike prosedyrer som et større problem nå enn med den tidligere modellen, men vi anbefaler den sentrale ledelsen i politidistriktet å prioritere og følge nøye med på dette, jf. også pkt. 5.1.4. Innenfor dagens modell er det en naturlig oppgave for en sekretariatsfunksjon.

5.2 Andre vurderinger

I dette avsnittet drøfter vi problemstillinger vi har hørt mye om i intervjuer og samtaler vi har hatt i forbindelse med evalueringen. Vi forsøker også å drøfte problemstillingene fra analysemodellen (ref. pkt. 1.3), som ikke inngår i den tidligere drøftingen.

5.2.1 Sammenheng mellom organisering og det tosporede system

Mange er opptatt av hvilken betydning organiseringen av påtalemyndigheten har for det tosporede system og fremskutt integrert påtale. Et spørsmål som er stilt er om den desentraliserte modellen svekker eller styrker påtalemyndighetens objektivitet og uavhengighet, og deres mulighet til kontroll med etterforskningen.

Høy bevissthet om krav til uavhengighet og objektivitet

Vårt inntrykk etter intervjuer i Oslo, Vestfold og Romerike, er at alle vi snakket med har høy bevissthet om det tosporede system og hvordan fremskutt integrert påtale skal gjennomføres. I intervjuene Difi har gjennomført med påtalejurister og driftsenhetsledere er alle opptatt av kravene til påtalemyndighetens objektivitet og uavhengighet. De fleste påpeker at dette er kjernen i påtalejuristens rolle. Det er få konkrete eksempler der påtalejuristen er satt under utidig press på noen måte, hverken fra etterforskningssiden, eller fra driftsenhetsleder. Ifølge mange av dem vi har snakket med kunne dette skje også med den tidligere organiseringen. Samtidig er inntrykket at Oslo i liten grad har en pågående og levende diskusjon om hvordan påtalerollen i praksis skal utøves i de enkelte påtaleavsnittene. De fleste mener rollen er innforstått både hos juristene og de øvrige etterforskerne.

De eksemplene vi får på aktuelle problemstillinger er av mer prinsipiell og teoretisk art – nemlig at en påtalejurist som i det ene øyeblikk skal utferdige en påtalebeslutning, i det neste skal vurderes av egen overordnet med hensyn til lønn og ev. opprykk. Flere påpeker at dette i gitte tilfeller kan være problematisk, men også at tilnærmingen er personavhengig. Som nevnt har vi bare registrert noen få konkrete eksempler på at dette har vært problematisk i praksis, og flere av disse eksemplene skjedde før omorganiseringen fra 01.01.14.

Selv om Riksadvokatembetet uttaler at organiseringen i Oslo over tid kan bidra til å svekke kravene til objektivitet og selvstendighet, er de likevel forsiktige med å fastslå at det vil skje. Det er et sentralt prinsipp at påtalejuristen skal vurdere den enkelte siktede/tiltalte objektivt. Frykten for at juristen kan bli for påvirket av løpende etterforskning og for inkorporert i etterforskingsmiljøet vil alltid være til stede. Rent prinsipielt kan en hevde at kanskje fremskutt integrert påtale kan bli for tett. Dette reiser spørsmål om hvilke organisatoriske rammer som sikrer best mulig kontroll, uavhengighet og integritet.

Difi vil peke på at flere av driftsenhetene i Oslo er større enn flere av de tidligere politidistriktene og at organiseringen i Oslo etter omorganiseringen slik sett er blitt mer lik organiseringen i andre politidistrikter. Inntrykket er at alle driftsenhetslederne har god rolleforståelse med hensyn til det tosporede system. For å opprettholde bevisstheten om politiets og påtalemyndighetens ulike roller tror vi imidlertid det er viktig å diskutere dette jevnlig – på driftsenhetsnivå, på avsnittsnivå og i prosjekt- og etterforskningsteamene der påtalejurister og etterforskere samarbeider tett.

Fysisk nærhet mellom jurister og etterforskere viktigere enn organisering for å få til reell fremskutt påtale?

Intervjuene bekrefter at de fleste mener at fysisk nærhet mellom jurister og etterforskere er en forutsetning for å få til reell fremskutt påtale. Alle sier dette i hovedsak fungerer godt i større eller svært alvorlige saker, uavhengig av organisering, men at det er mer krevende å få det til der jurister og etterforskere ikke er fysisk plassert samme sted.

I tillegg til erfaringene fra Oslo bekreftes dette av erfaringene fra Vestfold og Romerike. På stasjonsnivå kan fremskutt integrert påtale variere mer, særlig avhengig av om miljøene er samlokalisert («*det er lettere å gå en etasje ned enn å avtale møter 20-30 km unna...*»). Romerike har ikke gjort organisatoriske grep for å få til fremskutt integrert påtale, men også her er det tett og godt samarbeid mellom påtalejurist og etterforsker, særlig i større og mer alvorlige saker.

Eksterne aktører relativt skeptiske til Oslo-modellen

Difis inntrykk er at mange utenfor Oslo politidistrikt er skeptiske til Oslo-modellen. Det gjelder bl.a. Riksadvokatembetet og store deler av påtalemyndigheten i de andre politidistriktene. Mye av skepsisen er knyttet til kravene om uavhengighet og objektivitet, jf. drøfting over. Gjennom linjen fra påtaleavsnittsleder til VPM har Oslo laget et eget fagspor utenom driftsenhetslederne. Mange har imidlertid enten ikke fått med seg at delegasjonen fra politimesteren ikke omfatter den faglige ledelsen, eller har liten tro på at det kan fungere i praksis. Noen er også skeptiske til at det faglige ansvaret er delt mellom to visepolitimestre.

Difis inntrykk er at mye av den interne og eksterne skepsisen til Oslo-organiseringen blant andre jurister i noen grad henger sammen med diskusjonen om en ikke-jurist kan være sjef for påtale eller ikke. Skepsisen kan også henge sammen med det såkalte «storebror-lillebror-kompleks». Det kan selvsagt stilles spørsmål om Oslo er så forskjellig fra de øvrige politidistriktene at det legitimerer en særegen organisering av påtalemyndigheten. Samtidig er inntrykket at stadig flere stiller spørsmål ved både kontrollspenn og hensiktsmessig organisering av påtalemyndigheten i forbindelse med etableringen av de nye politidistriktene.

Difi legger til grunn at organiseringen i Oslo er forenlig med det tosporede system

På bakgrunn av spørreundersøkelsen, intervjuer og gjennomgang av relevante dokumenter legger Difi til grunn at organiseringen i Oslo politidistrikt ikke er i strid med det tosporede system. Omorganiseringen er først og fremst et svar på utviklingen av kravene til målstyring og resultater, som bidrar til å sette styring og ledelse på dagsorden også for påtalemyndigheten.

Riksadvokaten viser i sin årsrapport for 2014 til at Politidirektoratet og riksadvokaten har en omforent oppfatning av situasjonen for etterforskning og påtalearbeid i distriktene. Riksadvokaten viser til at i det all hovedsak er Politidirektoratets oppgave å sette i verk nødvendige tiltak. Riksadvokaten vil først og fremst følge opp dette gjennom økt satsing på fagledelse. Etter vår oppfatning er det grunnleggende at politimesteren i Oslo har ansvaret både for påtalesiden og etterforskingssiden og dermed også ressursansvaret. Påtalemyndigheten er i Oslo delegert videre til to visepolitimestere som også er en del av toppledelsen. Driftsenhetslederne rapporterer direkte til disse, mens påtaleavsnittslederne har en direkte linje i påtalefaglige spørsmål til visepolitimestrene. Påtalesporet er dermed formelt sett sikret.

Glomseth²⁹ peker på at samhandlingen mellom politi og påtalemyndighet er god og at det norske systemet synes å fungere hensiktsmessig og effektivt, men at det tosporede system har noen åpenbare ledelsesmessige utfordringer mht. styring, ledelse, ressursdisponering og koordinering. Han peker på at det kan være «*grunn til å se kritisk på prosedyrer for samarbeid, samhandling og styring for å se om disse kan videreutvikles og forbedres med tanke på effektiv styring og ledelse av politiet*». Etter vår oppfatning er organiseringen i Oslo et forsøk på å møte noen av disse utfordringene.

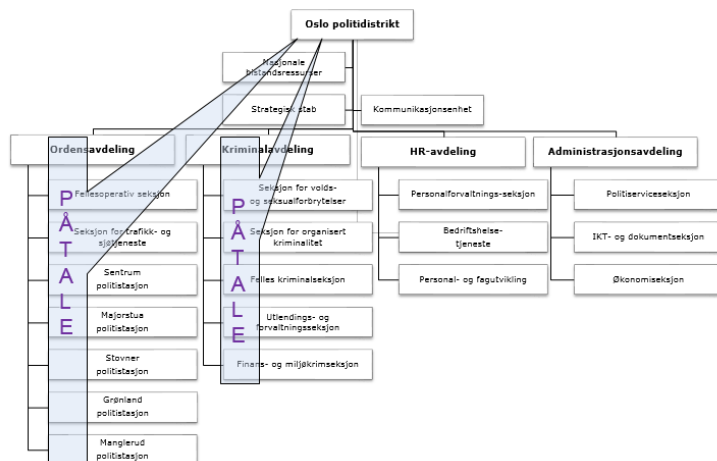
Difi er enig med dem som hevder at påtalesporet er lite synlig på organisasjonskartet, jf. figur 3.2. Denne bekymringen dreier seg nok først og fremst om at påtale først fremkommer som en organisatorisk enhet på nivå 4. I Vestfold og Romerike er påtale organisert på nivå 3, men heller ikke her er påtale synlig visuelt på det overordnede organisasjonskartet. Difis inntrykk er likevel at økt interesse for, og bevissthet om påtales betydning for resultatoppnåelse hos

²⁹ Glomseth, Rune: *Politiet som organisasjon*. Artikkel i Stig O. Johannessen, Rune Glomseth (red). Politiledelse. Gyldendal 2015 (s. 58)

driftsenhetslederne med påtalefunksjon gjør at påtalefunksjonen er sterkere representert på ledermøtene i Oslo politidistrikt enn tidligere.

Rent visuelt er det mulig å synliggjøre påtalesporet bedre i organisasjonskartet, jf. fremstillingen av det tosporede system (figur 2.1) eller den enkle skissen under (figur 5.1).

Figur 5.1 Organisasjonskart for Oslo politidistrikt med markering av påtalesporet



5.2.2 Sammenheng mellom organisering og faglig ledelse

I intervjuene har vi vært opptatt av å få fram i hvilken grad organiseringen påvirker hvordan fagledelsen utøves.

Den høyere påtalemyndighet har ansvar for fagledelse

Intervjuene viser at både Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter er sterkt opptatt av sitt ansvar for den påtalemessige fagledelsen. Oslo statsadvokatembeter er fornøyd med de jevnligte møtene som de har med ulike nivåer i Oslo politidistrikt. De utøver i tillegg tilsyn gjennom konkrete inspeksjoner, men mener selv det er grunnlag for å styrke dette arbeidet, bl.a. gjennom utvikling av metodikk for gjennomføring av slike inspeksjoner på distriktsnivå. Til nå er de fleste inspeksjoner av mer avgrenset art, selv om f.eks. inspeksjon på stasjonsnivå kan omfatte store deler av virksomheten på den enkelte stasjon. Oslo politidistrikt mener imidlertid at arbeidet med oppfølging av inspeksjonsrapportene bør styrkes.

Oslo statsadvokatembeter er særlig opptatt av god kommunikasjon i påtalesporet, herunder at deres brev og tilbakemeldinger blir distribuert til aktuelle mottakere på en god nok måte. I enkeltsaker blir påtaleavsnittsleder orientert direkte, men de vet i liten grad om saker av mer allmenn interesse i distriktet får nødvendig spredning. Oslo statsadvokatembeter mener et mer velfungerende sekretariat kunne bedret kommunikasjonslinjen, og oppfatningen deles av flere. Difis inntrykk er at «alle», inklusive visepolitimestrene og sekretariatet selv, er opptatt av å styrke sekretariatet.

Oslo statsadvokatembeter utøver også fagledelse overfor den enkelte påtalejurist ved ordinær påtalebehandling av innsendte saker. Her blir både kravet til effektivitet, rettssikkerhet og kvalitet kontrollert. I tillegg viser intervjuene at

påtalejuristene i enkelte saker tar direkte kontakt med statsadvokatembetene for å få konkrete råd, men kapasitetsbegrensninger gjør at henvendelsene i mindre grad blir betjent.

På spørsmål til påtalejuristene om hvor de søker støtte ved behov svarer de fleste at de tar kontakt med kolleger (gangprat), eller de ringer statsadvokaten. Selv om vi har hørt eksempler på at påtaleavsnittsledere i Oslo også utøver fagledelse overfor de juristene de har ansvar for, er inntrykket at de først og fremst utøver administrativ ledelse. De kvartalsvise møtene mellom påtalejuristene og visepolitimestrene tar opp spørsmål av mer prinsipiell art og åpner opp for diskusjon i den grad det er tid til det, men vårt inntrykk er at dette kunne bli mer systematisk. Inntrykket er bl.a. også at problemstillingene og drøftingene som tas opp i liten grad gjøres tilgjengelig for de av påtalejuristene som av ulike årsaker ikke har anledning til å være til stede på parolene (rutinemessige informasjonsmøter med de ansatte).

Difi mener Oslo politidistrikt bør vektlegge fagutvikling mer

Etter Difis vurdering virker innholdet i fagledelsen i stor grad styrt fra hhv. riksadvokat og Oslo statsadvokatembeter. Det er en styrke fordi det bidrar til en helhetlig fagledelse for hele landet. Det enkelte politidistrikt har imidlertid et eget ansvar for fagutvikling for sine ansatte. Med utgangspunkt i påtalejuristens selvstendige rolle er inntrykket at Oslo politidistrikt driver en lite helhetlig fagutvikling. Inntrykket forsterkes av at påtaleavsnittslederne primært har en administrativ funksjon, at sekretariatet er veldig tynt bemannet med lite kapasitet til faglig oppfølging, og at avtalt fagressurs i HR først var på plass fra 1.1.2016. Etter Difis vurdering bør faglig utvikling av påtalejuristene vektlegges mer.

5.2.3 Alternativ til dagens organisasjonsmodell

I forbindelse med evalueringen har mange stilt følgende spørsmål; «Men kunne en ikke fått til dette også med en sentralisert organisering av påtalemyndigheten?» Samtidig har mange stilt spørsmål om det er hensiktsmessig å stille samme organisatoriske krav til alle politidistrikter – uavhengig av størrelse, kriminalitetsbilde, fysiske avstander mv. Mange viser også til at det gir liten mening å evaluere dagens organisasjonsmodell, gitt føringene som har kommet fra Justis- og beredskapsdepartementet om organisering av påtalemyndigheten i forbindelse med «Nærpolitireformen». I dette avsnittet vil vi drøfte noen av disse spørsmålene – i lys av alternative organisatoriske løsninger.

Fordeler og ulemper ved en desentralisert modell

Omorganiseringen i 2014 skyldtes blant annet at daværende organisering og ledelse av OPD ikke fungerte optimalt. Ledelsen var lite synlig og tydelig og det var lange kommunikasjonslinjer. Påtaleavsnittsleder hadde små muligheter til å styre «egne» ressurser og økonomi utover et svært begrenset antall timer overtid.

Etter vår vurdering har en desentralisert organisering bidratt til å styrke muligheten for ledelse – på påtaleavsnittsnivå, og resultatstyring – særlig på driftsenhetsnivå. Driftsenhetslederen har ansvar for driftsenhetens totale budsjett både med hensyn til personalressurser og økonomi. Innenfor en desentralisert modell, der driftsenhetsleder har et helhetlig ansvar for kompetansesammensetningen i driftsenheten, kan driftsenhetslederen selv foreslå endringer og omdisponere

ressurser innenfor egen driftsenhet. Samlet sett bidrar dette til å styrke påtaleområdet på driftsenhetsnivå.

På den annen side har kapasitetstilpasninger på tvers av driftsenheter blitt mer krevende etter omorganiseringen. I en sentralisert modell kan ledelsen i et sentralt påtaleavsnitt/-seksjon flytte ressurser på tvers av driftsenheter ut fra vurderinger av hvor behovet er størst. Det er ikke alltid like populært, verken hos juristene det gjelder eller i driftsenhetsledelsen, men det kan skje raskt. Og det gjør at en relativt raskt kan løse «kriser» andre steder i organisasjonen. Innenfor dagens desentraliserte modell kan politimesteren fortsatt beordre ressurser fra en driftsenhet til en annen, men det forutsetter at driftsenhetsleder får gjennomslag for mer ressurser i toppledelsen.

Inntrykket er at det kan være lettere å sikre et helhetlig opplegg for fagutvikling internt i politidistriktet når alle påtalejuristene tilhører én enhet. Inntrykket er samtidig at dette dreier seg mer om ressursprioritering og ansvarslinjer, enn spørsmål om sentralisert eller desentralisert organisering.

Difi mener Oslo politidistrikt er så spesielt at det kan legitimere en annen ordning enn resten av landet

Sammenligningen med Vestfold og Romerike politidistrikt viser at selv om vi har «ett politi» her i landet er det også store forskjeller, jf. pkt. 4.3. Oslo skiller seg fra de andre politidistriktene på en rekke områder, og selv om de nye politidistriktene er større kan det stilles spørsmål om størrelse i seg selv gjør dem likere Oslo.

Gitt erfaringene fra Vestfold og Romerike er det krevende å få til reell fremskutt påtale i praksis uten fysisk samlokalisering. Samtidig viser erfaring at det er vanskelig å spre fagmiljøer for tynt utover³⁰. Oslo vil, selv etter å ha blitt slått sammen med Asker og Bærum, være et så stort og arealmessig konsentrert distrikt at det er mulig både å gjennomføre reell fremskutt påtale og samtidig ha robuste påtaleavsnittsgrupper.

Nye Oslo politidistrikt omfatter om lag 150 påtalejurister, og har en relativt høy turnover, særlig på de største politistasjonene. Det blir et svært stort kontrollspenn for ledelsen i en sentralisert personalfunksjon. Difi stiller spørsmål ved om fleksibiliteten på tvers av driftsenheter i distriktet er viktigere enn fleksibiliteten innad i den enkelte driftsenhet. Gitt inntrykket Difi har fått om at desentralisert personal- og ressursansvar medfører økt bevissthet om behovet for å se *alle* ressursene som er nødvendig for å oppnå resultater i sammenheng, synes fleksibiliteten internt på den enkelte driftsenhet viktigst. Det gjelder særlig i lys av at flere av driftsenhetene i Oslo er på størrelse med andre politidistrikter.

Oslo politidistrikts organisering av påtalemyndigheten versus politireformen

Et spørsmål som evalueringen reiser er om den desentraliserte modellen som Oslo politidistrikt har valgt lar seg kombinere med Justis- og beredskapsdepartementets krav i nærpolitireformen om én ansvarlig for påtalearbeidet i politimesterens ledergruppe. Kravet er at den ansvarlige skal ha reell mulighet til å styre

³⁰ Ref. bl.a. Difi 2012:6: [Lokalisering av statlige virksomheter. En kartlegging i perioden 2006-2010](#)

straffesaksarbeidet og innflytelse på disponeringen av etterforsknings- og påtaleressurser.

Politimesteren fordeler budsjettene mellom de ulike avdelingene i Oslo politidistrikt. Politimesterens ledergruppe har stor innflytelse på de strategiske beslutningene som gjelder ressursdisponeringen, og prioriteringene diskuteres også med Oslo statsadvokatembeter. Den påtaleansvarlige i politimesterens ledergruppe vil kunne ha stor påvirkningskraft forutsatt riktig mandat, kompetanse og interesse for å utøve rollen. Politimesteren kan på ethvert tidspunkt overprøve avdelingene dersom interne prioriteringer i avdelingene går på tvers av sentrale føringer. Nettopp her vil den påtaleansvarlige ha en sentral rolle som rådgiver for politimesteren.

For å ha et apparat å spille på, bør påtaleansvarlige sikres et godt sekretariat som bidrar til styring og mer kraftfull oppfølging av straffesaksarbeidet, utvikling av påtaleavsnittslederrollen, og kompetansebygging på tvers av driftsenheter og avsnitt. Etablering av en felles påtaleenhet (funksjonell driftsenhet) med ansvar for å lede påtalemyndigheten og med fokus på påtalemessig styring og andre fullmakter knyttet til etterforskningen, jf. Politidirektoratets forslag, vil etter Difis vurdering sørge for at behovet for et styrket påtalesekretariat ivaretas.

Ved å koble de to modellene, er det mulig å dra fordel av et mer samlet resultatansvar, og sikre en tydeligere påtalefaglig linje.

6 Oppsummering og anbefalinger

I dette kapittelet gis først en kort oppsummering av drøftingene og vurderingen i kapittel 5, deretter følger Difis anbefalinger.

6.1 Kort oppsummering

Med utgangspunkt i analysemodellen (pkt. 1.3) vil Difi kort oppsummere evalueringen som følger:

- Oslo politidistrikt har etter Difis vurdering fått en mer formåls effektiv organisering av påtalemyndigheten. Organiseringen er mer i samsvar med et desentralt resultatansvar for driftsenhetene, og organiseringen legger bedre til rette for oppfølging av prioriteringer og resultatkrav fra riksadvokaten og Politidirektoratet. Difi har likevel ikke grunnlag for å hevde at omorganiseringen alene har ført til bedre resultatoppnåelse. Pga. tettere kopling mellom påtale- og politiressurser er distriktet avhengig av god rolleforståelse – både på ledernivå og blant påtalejurister og etterforskere.
- Omorganiseringen har gitt den enkelte driftsenhetsleder økte muligheter til å avstemme og tilpasse politikapasitet, påtalekapasitet og administrativ kapasitet ut fra den enkelte driftsenhets spesifikke oppgaver og utfordringer. Dagens modell legger, etter Difis mening, til rette for mer effektiv oppgavegjennomføring, samt mer rasjonell utvikling og bruk av kompetanse. Så langt er imidlertid mulighetene til kapasitetstilpasninger utnyttet i begrenset grad.
- Styrings- og ansvarslinjene på resultatoppfølgingen er blitt klarere og gir sannsynligvis bedre gjennomføringsevne – i hvert fall på noe sikt. Styrings- og ansvarslinjene for fagledelse av påtalemyndigheten er uendret, men det interne fagsporet er lite «aktivt», og informasjons- og kommunikasjonslinjene mellom den høyere påtalemyndighet og den enkelte påtaleavsnittsleder er blitt mer krevende, bl.a. pga. usikkerhet omkring sekretariatets kapasitet.
- Påtaleavsnittslederne har fått en tydeligere lederrolle og opplever at de er mer integrert i driftsenhetenes ledergruppe. Inntrykket er at ledernes lederoppgaver for en stor del kan defineres som «administrative» lederoppgaver.
- Et flertall av påtalejuristene opplever økt nærhet til driftsenhetsledelsen innenfor dagens modell. De føler seg mer sett og synes at beslutningslinjene er blitt kortere.
- Inntrykket er at omorganiseringen ikke har ført til svekket legitimitet og tillit til Oslo politidistrikt. Både interne og eksterne aktører, bl.a. riksadvokaten, har imidlertid i ulik grad prinsipielle innvendinger mot organisasjonsmodellen. Relativt mange mener den kan bidra til å svekke det tosporede system – i hvert fall på sikt. Samtidig har vi hørt om svært få eksempler på rollesammenblanding i praksis – i hvert fall som kan henføres til endret organisering av påtalemyndigheten.
- Påtalejuristene var godt integrert i driftsenhetenes arbeidsmiljø også før omorganiseringen. Omorganiseringen har imidlertid styrket integreringen

fordi påtalejuristene nå inngår i og prioriteres på lik linje med andre medarbeidere når det gjelder lønnsopprykk, kurstilbud, spesialutstyr mv.

- Bildet er mer delt når det gjelder kompetanseutvikling. Bedre integrering og felles budsjett gir økte muligheter for kompetanseutvikling styrt og prioritert av driftsenhetslederne. Samtidig er det stor misnøye med at kompetansetilbudene som ble avtalt i forkant av omorganiseringen ikke er realisert.
- Det er vanskelig å konkludere på om organisasjonsmodellen er hensiktsmessig for andre distrikter/regioner. Vi registrerer imidlertid at Vestfold politidistrikt har en lignende organisering for noen spesialfunksjoner, og at de er fornøyd med dette.

6.2 Difis anbefalinger

Den desentraliserte organiseringen av påtalejuristene bør videreføres

Evalueringen har vist at resultatene etter omorganiseringen er gode. En rekke andre tiltak ble satt i verk omtrent samtidig, slik at det er uklart i hvilken grad og på hvilken måte omorganiseringen har bidratt til den gode resultatutviklingen. Omorganiseringen har imidlertid gitt flere positive effekter, bl.a. opplever driftsenhetslederne et økt resultatansvar, påtaleavsnittslederne har fått en tydeligere rolle som ledere i driftsenheten og juristene er mer inkludert i arbeidsmiljøet der de er lokalisert. Ut fra behovet for en mer samordnet ledelse på driftsenhetsnivå, mener Difi at organiseringen bør videreføres.

Politimesteren må beslutte kapasitetsendringer på tvers av driftsenheter

En svakhet ved dagens organisering er likevel at det er vanskeligere å se behovet for påtalejurister på tvers i distriktet enn med den forrige modellen. Slik sett er den helhetlige ressursstyringen blitt noe svekket. Nå er det opp til den enkelte driftsenhetsleder å sikre nødvendige påtalekapasitet. På driftsenhetsnivå har vi sett at slik omprioritering har skjedd. Få ønsker likevel en endring tilbake til en egen påtaleseksjon direkte underlagt en VPM. Flere peker isteden på at en sentralisert modell i stor grad bidro til at enhetene kunne skyve ansvaret over på hverandre. Erfaringer også fra de to andre politidistriktene viser at resultatene blir best der det er tette kobling mellom jurister og etterforskere. Reduserte muligheter til raskt å flytte påtalejurister på tvers i organisasjonen, vurderes likevel ikke som en så stor svakhet at Difi vil anbefale å sentralisere påtalemyndigheten igjen.

Det er behov for å styrke påtalesporet

Det er behov for å styrke påtalesporet. Det kan skje ved å følge opp Justis- og beredskapsdepartementets beslutning om organisering av distriktene med å ha én visepolitimester med ansvar bare for påtale og som inngår i politimesterens ledergruppe. Erfaringene med dagens to visepolitimestere viser at de har mange krevende oppgaver, og har i for liten grad mulighet til å følge opp påtalemyndighetens mer særegne problemstillinger.

Sekretariatet bør styrkes og videreutvikles. Det er behov for mer omfattende støtte for visepolitimesterens ansvar, samt for et tydeligere kontaktpunkt mot Oslo statsadvokatembeter og andre sentrale aktører, og som bindeledd mot

påtaleavsnittslederne og påtalejuristene. Sekretariatets ansvar bør bl.a. ha følgende oppgaver:

- Følge opp resultatrapporteringen og produsere relevant statistikk
- Formidle sentrale retningslinjer og føringer fra den høyere påtalemyndighet
- Utvikle påtaleavsnittslederrollen
- Kompetansebygging og erfaringsdeling på tvers av driftsenheter/avsnitt
- Kontaktpunkt mot Oslo statsadvokatembeter og Oslo tingrett
- Straffesaksinstruksen
- Høringer

Rollen som påtaleavsnittsleder bør styrkes

Påtaleavsnittsleders faglige rolle bør videreutvikles. Påtaleavsnittsleder skal også være en god personalleder og yte faglig støtte for sine medarbeidere, jf. prinsippnotatet³¹, og bør legge til rette for fagutviklingen i avsnittet/driftsenheten. Vi tror noe mer faglig involvering fra påtaleavsnittsledernes side vil bidra til å styrke påtales innflytelse i det enkelte påtaleavsnitt, oppover i det interne fagsporet (til visepolitimester), og på ledermøtene på den enkelte driftsenhet. Vi tror også det vil bygge opp under politiets generelle satsning på læring og erfaringsdeling, jf. også neste avsnitt om fagutvikling.

Fagutviklingen bør styrkes

Generelt bør fagutviklingen styrkes. Evalueringen har vist at mange etterspør en mer systematisk opplæring og etterutdanning.

Driftsenhetene og sekretariatet vil ha ansvar for det spesifikt påtalemessige utviklingsarbeidet, jf. at fagutviklingen innenfor alle fagområder ved Oslo politidistrikt hovedsakelig skjer i linjen. Flere utredninger³² har imidlertid vist behovet for at ny kunnskap må formidles både til politiet og påtalemyndigheten gjennom felles etter- og videreutdanning for at kunnskapen skal få effekt. Dette tilsier at det på overordnet nivå bør være tett samarbeid mellom HR-avdelingen og sekretariatet for å sikre felles kompetansetiltak i Oslo politidistrikt. Det kan også bidra til at den generelle lederopplæringen for påtaleavsnittsleder bør styrkes. Men i mange sammenhenger bør det faglige påfyllet ha et mer eksplisitt påtaleperspektiv. Det er naturlig at sekretariatet tar seg av både det Oslo gjør på eget initiativ, og for tiltak i samarbeid med Oslo statsadvokatembeter.

³¹ Ref. *Prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt*. Oslo pd.

³² Bl.a. riksadvokatens publikasjon 3/2015 Arbeidsgruppe Sture Bergwall side 534

Litteraturliste

- Andenæs, J. (2009). Norsk straffeprosess (4. utgave ved Tor-Geir Myhrer). Oslo, Universitetsforlaget
- Difi (2012:6): Lokalisering av statlige virksomheter. En kartlegging i perioden 2006-2010
- Inns. 306 S (2014-2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*
- Glomseth, Rune (2015): *Politiet som organisasjon*. Artikkel i Stig O. Johannessen, Rune Glomseth (red). Politiledelse. Gyldendal 2015
- Knutsson, Johannes: *Måling av effektivitet i etterforskning* (PHS Forskning 2013:3)
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (2011): *Ledelse, styring og verdier*. Artikkel i Magma 1/2011
- Myhrer, Tor-Geir (2001): *Etterforskningsbegrepet: avgrensning, vilkår, roller og ansvar*
- Myhrer, Tor-Geir (2015): *Kvalitet i etterforskningen. Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning*. PHS Forskning 2015:1
- Olaussen, Leif Petter (2004): *Oppklaringsprosenten – en indikator på hva? Stigende kriminalitet, synkende oppklaring og meget høy tillit* (LOR-2004-440)
- Politidirektoratet (2015): *Forslag til overordnet organisasjonsmodell (enhetlig organisering) – bakgrunnsnotat til saksfremlegg i sak 76/2015*
- Politidirektoratet (2015): *Ressursanalyse 2014. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*
- Politidirektoratet (2015): *Sluttrapport fra politiarbeid på stedet*
- Politidirektoratet (2015): *Analyse av politiarbeid på stedet*
- Prop. 61 LS (2014-2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*
- Reglement for økonomistyring i staten (R-0564)
- Riksadvokatens rundskriv 3/1999
- Riksadvokatens rundskriv 2/2012
- Riksadvokatens rundskriv 1/2015
- Riksadvokatens publikasjoner 3/2015: *Norsk politi og påtalemyndighets behandling av straffesaken mot Sture Bergwall. Hva kan vi lære?*
- St.meld. nr. 22 (2000-2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*

Dokumenter fra Oslo politidistrikt

- Innstilling til IDF av 18. juni 2013 og protokoll vedlagt møtereferat fra meklingsmøte 17.10.2013
- *Vurdering av behov for organisatoriske endringer ved Grønland Politistasjon (Krimvakten) og Arrest- og påtaleseksjonen*. Utredningsrapport, datert 30. april 2012
- *Prinsipper for organisering og ledelse ved Oslo politidistrikt*. Oslo politidistrikt

Intervjuguide

Om mål- og resultatoppnåelse

- Er målene som ble satt i forbindelse med omorganiseringen nådd?
- Hvor er det eventuelt avvik og hvorfor har disse avvikene oppstått?
- Hvordan påvirker endret organisering Oslopolitiets resultater og måloppnåelse?
- Legger dagens organisering til rette for effektiv oppgavegjennomføring?
- Hvilke andre interne/eksterne faktorer påvirker resultatoppnåelsen?
- Hvor viktig er straksetterforskning, politiarbeid på stedet, jourtjenesten og eventuelle andre organisatoriske og etterforskningsmessige grep for oppnådde resultater/effekter?

Om organiseringen av påtalemyndigheten

- Er dagens organisering hensiktsmessig for å løse prioriterte oppgaver?
- Inngir rolle- og ansvarsdeling legitimitet og tillit?
 - Innenfor etaten?
 - Utenfor etaten?
- Hvordan påvirker endret organisering påtalemyndighetens selvstendige stilling, objektivitet, kvalitet på påtalebeslutningene, den faglige oppfølgingen mv.?
- Hvordan påvirker endret organisering arbeidsprosesser og oppgavegjennomføring?
- Fordeler og ulemper ved dagens organisering av påtalemyndigheten?
- Fordeler og ulemper ved tidligere organisering av påtalemyndigheten / organiseringen av påtalemyndigheten i andre politidistrikter (Vestfold og Romerike)?
- I hvilken grad bidrar organiseringen til bedre tjenester for de ulike brukergruppene som påtalemyndigheten forholder seg til (hvem «tjener» på endret organisering og hvem «taper»)?

Om styring og ledelse

- I hvilken grad påvirker endret organisering av påtalemyndigheten overordnet styring og ledelse i hele OPD (av hele virksomheten)?
 - Prioritering av oppgaver/behov?
 - Prioritering av ressurser?
- I hvilken grad påvirker endret organisering overordnet påtalemyndighetens styring og ledelse?
 - Prioritering av oppgaver/behov?
 - Prioritering av ressurser?
 - Kvalitetskontroll?
- Legger dagens organisering til rette for rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?
- Kompetansehevende tiltak for påtalejurister (ref. meklingsmøte 17.10.2013)?

-
- Hvordan påvirker endringene styringen og ledelsen av påtalemyndigheten i Oslo politidistrikt?
 - Møtestruktur (ref. meklingsmøte 17.10.2013)?
 - Hva er viktig for å sikre god styring og ledelse av påtalemyndigheten?
 - Hva er viktig for å sikre klare ansvarslinjer?

Om arbeidsmiljø og personaloppfølging

- Hvordan har endret organisering slått ut mht. avstemming og tilpassing av politikapasitet, påtalekapasitet og administrativ kapasitet?
- Hva har organiseringen å si for det organisatoriske arbeidsmiljøet (organisering og tilrettelegging av arbeidet, grad medvirkning, grad av frihet i jobben, ensformig eller variert arbeid og arbeidstid mv.)?
- Har endret organisering medført endringer i lagfølelse, samarbeidsformer mv.?
- Hva har organiseringen å si for det psykososiale arbeidsmiljøet (opplevelse av trivsel, samhold, lederskap, kommunikasjon, stress, isolasjon, konflikter, mobbing mv.)?
- Har endret organisering medført endret (bedre?) personaloppfølging, bedre/mer kompetanseutvikling tilpasset individuelle behov mv.?

Avsluttende (oppsummerende) spørsmål/problemstillinger

- Oppsummert før-nå-vurdering
 - Viktigste fordeler med ny organisering?
 - Viktigste ulemper?
- Ny organisering versus «det tosporede system»?
- Overføringsverdi når det gjelder organiseringen av påtalemyndigheten i andre politidistrikt?
- Veien videre – ytterligere grep som bør/må gjennomføres?
- Er det noe annet du ønsker å legge til?

Spørreskjema

Difis evaluering av påtalemyndigheten ved Oslo politidistrikt

Om oppdraget

Oslo politidistrikt (OPD) har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å evaluere ordningen med desentralisert påtalemyndighet. Oppdraget er avgrenset til selve organiseringen av påtalemyndigheten.

Difi vil i denne forbindelse gjennomføre en spørreundersøkelse som blir sendt alle påtalejurister og påtaleledere i OPD. I tillegg vil vi intervjuer noen av dere.

Selv om du skal bli intervjuet ber vi om at du fyller ut, og sender inn det elektroniske spørreskjemaet. Det er likevel frivillig å delta i spørreundersøkelsen.

Om selve undersøkelsen

Spørreundersøkelsen består i hovedsak av spørsmål eller påstander med svaralternativer. Du svarer ved å klikke på ønsket svaralternativ. Svaralternativene er ofte gradert fra 1 til 6, der 1-3 markerer liten eller negativ effekt, mens 4-6 markerer positiv effekt av desentralisert påtaleorganisering. Du kan utdype svarene i egne kommentarfelt dersom du ønsker dette.

Spørsmålene merket med stjerne (*) er obligatoriske å besvare. Alle kommentarfeltene er frivillige å besvare. Du kan manøvrere deg frem og tilbake i undersøkelsen. Dersom du vil manøvrere deg tilbake bruker du nettleserens "tilbake"-knapp øverst i venstre hjørne.

Når du er ferdig med å svare på undersøkelsen trykker du "Send". Du vil da motta en kvittering på at du har svart. Du kan ikke gjøre endringer etter at besvarelsen er sendt. Ønsker du å avbryte besvarelsen må du lukke vinduet på vanlig måte (klikk på X øverst til høyre i vinduet eller gå til "Fil" på menylinjen og klikk på "Lukk"). Du kan åpne undersøkelsen ved å klikke på lenken i e-posten.

Det vil ta ca. 10 minutter å besvare undersøkelsen, men noe mer dersom du har flere kommentarer.

Opprinnelig frist for å besvare undersøkelsen var torsdag 19.november 2015. Det er gitt en utvidet frist til **fredag 11. desember** å svare på undersøkelsen.

Prosjektet vil bli avsluttet og dokumentert i en rapport medio februar 2016.

Din identitet vil holdes skjult. Svarene er anonyme, og vi har ingen mulighet til å finne ut hvem som har besvart undersøkelsen (jf. også Questbacks og Difis personvernerklæringer). Undersøkelsen er lagt opp slik at vi heller ikke kan identifisere respondenter gjennom kombinasjoner av kjennetegn (alder/kjønn/arbeidssted mv.). Vi vil i tillegg vektlegge anonymitet i presentasjonen av resultater.

Har du spørsmål til oss om undersøkelsen kan du ringe eller sende e-post til:
Oddbjørg Bakli (oddbjorg.bakli@difi.no/ 48 08 49 71)
Rolf Eldevik (rolf.eldevik@difi.no/ 95 20 20 98)

På forhånd takk for ditt bidrag!

Se Difis personvernerklæring og Questbacks personvernerklæring

Din identitet vil holdes skjult. Les om retningslinjer for personvern. (Åpnes i nytt vindu)

Formalia

Vi vil først be deg fylle inn noen opplysninger om rolle/stilling i virksomheten og hvor lenge du har vært ansatt i OPD. Dersom du ønsker å kommentere på noen av disse bakgrunnsspørsmålene kan du bruke kommentarfeltet på neste side.

1) * Hvilken rolle har du i virksomheten?

- Påtalejurist
 Påtaleleder

For å undersøke effekten av omorganiseringen av påtalemyndigheten i OPD vil vi skille mellom de som har vært ansatt før, og etter at omorganiseringen trådte i kraft (1.januar 2014). Skillet påvirker ikke spørsmålstema i undersøkelsen, men har i hovedsak betydning for ordlyden i flere av spørsmålene.

2) Når ble du ansatt i OPD?

- Jeg ble ansatt etter 1.januar 2014
 Jeg ble ansatt før 1.januar 2014

3) * Antall tjenesteår ved OPD

- Mindre enn tre år
 3-5 år
 Mer enn 5 år

Dersom du ønsker å kommentere noen av spørsmålene knyttet til formalia kan du gjøre dette her.

4) Har du noen kommentarer til spørsmålene om formalia du ønsker å dele?



Organisering

I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du opplever at selve organiseringen av påtalemyndigheten i OPD legger til rette for effektiv løsning av prioriterte oppgaver, og om det er andre viktige forhold som er relevant i denne sammenheng.

På skalaen innebærer 1-3 at tidligere sentraliserte modell oppleves som mer egnet, mens 4-6 innebærer at dagens desentraliserte modell oppleves som mer egnet. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

5) * I hvilken grad mener du dagens desentraliserte organisering av påtalemyndigheten egner seg for å løse prioriterte oppgaver, sammenlignet med tidligere sentraliserte modell (før 1.januar 2014)?

- 1 (i svært liten grad) 2 3 4 5 6 (i svært stor grad) Ingen effekt Vet ikke

Organisering

I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du opplever at selve organiseringen av påtalemyndigheten i OPD bidrar til å løse prioriterte oppgaver, og om det er andre viktige forhold som er relevant i denne sammenheng.

Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

6) * Hvor hensiktsmessig mener du dagens organisering av påtalemyndigheten er for å løse prioriterte oppgaver?

1 (Svært lite hensiktsmessig) 2 3 4 5 6 (Svært hensiktsmessig) Vet ikke

7) Har du noen utfyllende kommentarer til hvilke interne eller eksterne faktorer du mener påvirker resultatoppnåelsen ved påtalemyndigheten i OPD?



Formåls effektivitet

Vi ønsker å vite om du synes dagens desentraliserte organisering av påtalemyndigheten i OPD legger bedre til rette for effektiv oppgavegjennomføring og resultater enn den tidligere sentraliserte ordningen (før 1.januar 2014).

På skalaen innebærer 1-3 at tidligere sentraliserte ordning oppleves som mer egnet enn den tidligere sentraliserte modell, mens 4-6 innebærer at dagens desentraliserte modell oppleves som mer egnet. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

8) * I hvilken grad mener du dagens organisering av påtalemyndigheten, sammenlignet med tidligere desentraliserte modell, legger bedre til rette for resultatforbedring på følgende områder:

	1	2	3	4	5	6	Ingen effekt	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)		
Straksetterforskning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatoppfølging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restanser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppklaringsprosent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bruk av kompetanse

Formålseffektivitet

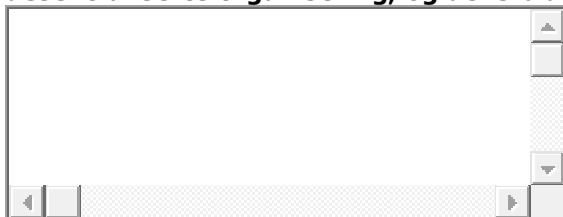
Vi ønsker å vite om du opplever dagens organisering av påtalemyndigheten som hensiktsmessig for effektiv oppgavegjennomføring og gode resultater.

Dersom du har utfyllende kommentarer kan du fylle inn nederst på siden.

9) * I hvilken grad mener du dagens organisering av påtalemyndigheten legger til rette for resultatforbedring på følgende områder:

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)	
Straksetterforskning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatoppfølging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Saksbehandling	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restanser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oppklaringsprosent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bruk av kompetanse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10) Har du andre kommentarer du vil dele med oss om påtalemyndighetens desentraliserte organisering, og dens bidrag til økt formålseffektivitet?



Kostnadseffektivitet

I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du mener dagens desentraliserte organisering av påtalemyndigheten i større grad enn tidligere sentraliserte modell bidrar til god avstemming og tilpassing av politikapasitet, påtalekapasitet og administrativ kapasitet ut fra seksjonenes særegenhet, felles prioriteringer og mål.

På skalaen innebærer 1-3 at dagens desentraliserte modell oppleves som mindre effektiv enn tidligere sentraliserte modell, mens 4-6 innebærer at dagens modell oppleves som

mer effektiv. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

11) * Sammenlignet med den tidligere sentraliserte organisering av påtalemyndigheten, i hvilken grad bidrar dagens desentraliserte modell til bedre utnyttelse av:

	1	2	3	4	5	6	Ingen effekt	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)		
Politiressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Påtaleressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrative ressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>


Kostnadseffektivitet

I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du mener dagens desentraliserte organisering av påtalemyndigheten bidrar til god avstemming og tilpassing av politikapasitet, påtalekapasitet og administrativ kapasitet ut fra seksjonenes særegenhet, felles prioriteringer og mål.

12) * Dagens desentraliserte organisering bidrar til god utnyttelse av:

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)	
Politiressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Påtaleressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Administrative ressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13) Har du andre kommentarer du vil dele med oss om påtalemyndighetens organisering, eller andre viktige interne eller eksterne faktorer som bidrar til økt kostnadseffektivitet?



I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du mener dagens desentraliserte organisering, sammenlignet med den sentraliserte modellen (før 1.januar 2014) har bidratt til bedre styrbarhet og gjennomføringsevne.

På skalaen innebærer 1-3 at dagens modell oppleves som mindre egnet for å ivareta god styrbarhet og gjennomføringsevne enn tidligere sentraliserte modell, mens 4-6 innebærer at dagens modell oppleves som mer egnet. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

14) * Sammenlignet med den tidligere sentraliserte organisering av påtalemyndigheten, i hvilken grad mener du dagens desentraliserte modell bidrar til:

	1	2	3	4	5	6	Ingen effekt	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)		
Klarere ansvarslinjer og bedre grunnlag for overordnet styring og ledelse av straffesaksfeltet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å ivareta faglige krav til objektivitet og uavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mer fleksibel og effektiv bruk av ressurser mellom seksjonene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At påtalelederne får en tydeligere lederrolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At påtalejuristene får bedre administrativ støtte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Styring og ledelse

I følgende spørsmål ønsker vi å vite om du mener dagens desentraliserte organisering bidrar til god styrbarhet og gjennomføringsevne.

Dersom du har utfyllende kommentarer kan du fylle dette inn i feltet nederst på siden.

15) * I hvilken grad mener du dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til

1 2 3 4 5 6 Vet

	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)	ikke
Klare ansvarslinjer og godt grunnlag for overordnet styring og ledelse av straffesaksfeltet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Å ivareta faglige krav til objektivitet og uavhengighet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fleksibel og effektiv bruk av ressurser mellom seksjonene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At påtalejuristene får en tydelig lederrolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At påtalejuristene får god administrativ støtte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16) Har du andre kommentarer du vil dele med oss om styring og ledelse av påtalemyndigheten i OPD?

Fleksibilitet og arbeidsmiljø

I følgende spørsmål vil vi gjerne vite hvordan du opplever at dagens organisering av påtalemyndigheten påvirker arbeidsmiljøet i seksjonen, sammenlignet med hvordan du opplevde arbeidsmiljøet før omorganiseringen trådte i kraft (1.januar 2014).

På skalaen innebærer 1-3 at tidligere sentraliserte modell fungerte bedre, mens 4-6 innebærer at dagens modell oppleves som bedre mht. fleksibilitet og arbeidsmiljø. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

17) * Sammenlignet med den tidligere sentraliserte modellen, i hvilken grad mener du dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til at:

1	2	3	4	5	6	Ingen effekt	Vet ikke
(i svært					(i svært		

	liten grad)					stor grad)		
Personaloppfølging er bedre tilpasset påtalejuristenes individuelle behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompetanseutvikling er bedre tilpasset påtalejuristenes individuelle behov	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lettere å få tilgang til påtaleressurser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Påtalejuristene er mer integrert i seksjonens arbeidsmiljø	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Påtalejuristene styrker lagfølelsen i seksjonen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Påtalejuristene styrker lagfølelsen blant juristene i politidistriktet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Arbeidsmiljøet er bedret	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

18) Har du andre kommentarer du vil dele med oss om arbeidsmiljøet ved påtalemyndigheten i OPD?

Flexibilitet og arbeidsmiljø

I følgende spørsmål vil vi gjerne vite hvordan du opplever at dagens organisering av påtalemyndigheten påvirker arbeidsmiljøet i seksjonen.

Dersom du har utfyllende kommentarer kan du bruke feltet nederst på siden.

19) * I hvilken grad mener du dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til at:

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)	
Personaloppfølging	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

er godt tilpasset
påtalejuristenes
individuelle behov

Kompetanseutvikling
er godt tilpasset
påtalejuristenes
individuelle behov

Lettere å få tilgang
til påtaleressurser

Påtalejuristene er
integreert i
seksjonens
arbeidsmiljø

Påtalejuristene
bidrar til å styrke
lagfølelsen i
seksjonen

Påtalejuristene
bidrar til å styrke
lagfølelsen blant
juristene i
politidistriktet

Arbeidsmiljøet er
godt

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

20) Har du andre kommentarer du vil dele med oss om arbeidsmiljøet ved påtalemyndigheten i OPD?



Brukerorientering

I følgende spørsmål vil vi vite om du opplever at dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til bedre brukerorientering sammenlignet med modellen før 1.januar 2014.

Med brukere mener vi her alle aktører som er direkte eller indirekte berørt av påtalemyndighetens arbeid, der annet ikke er presisert i svaralternativet.

På skalaen innebærer 1-3 at dagens desentraliserte modell oppleves som mindre egnet enn tidligere sentraliserte modell, mens 4-6 innebærer at dagens modell oppleves som bedre egnet for å ivareta god brukerorientering. Dersom du mener endringen ikke har gitt noen effekt krysser du av i boksen "ingen effekt". Du kan også gi utfyllende kommentarer nederst på siden.

21) * Sammenlignet med den tidligere sentraliserte organiseringen bidrar dagens desentraliserte modell bidrar til:

	1	2	3	4	5	6	Ingen effekt	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)		
Bedre kvalitet på påtalebeslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samordning av tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bedre samarbeid med andre deler av politiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Brukerorientering

I følgende spørsmål vil vi vite om du opplever at dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til god brukerorientering.

Med brukere mener vi her alle aktører som er direkte eller indirekte berørt av påtalemyndighetens arbeid, der annet ikke er presisert i svaralternativet.

Dersom du har utfyllende kommentarer kan du bruke feltet nederst på siden.

22) * Dagens organisering av påtalemyndigheten bidrar til:

	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
	(i svært liten grad)					(i svært stor grad)	
God kvalitet på påtalebeslutninger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
God samordning av tjenester	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Godt samarbeid med andre deler av politiet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

23) Er det andre kommentarer du vil dele med oss om brukerorientering ved påtalemyndigheten i OPD?

◀
▶

24) * I hvilken grad mener du dagens desentraliserte modell ivaretar faglige krav til påtalemyndighetenes uavhengighet, i samsvar med det to-sporede system?

1 (i svært liten grad) 2 3 4 5 6 (i svært stor grad) Vet ikke

25) * Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med dagens organisering av påtalemyndigheten i OPD?

1 (svært misfornøyd) 2 3 4 5 6 (svært fornøyd)

26) * Ser du for deg at du jobber i OPD om fem år?

Ja
 Nei
 Vet ikke

27) Har du andre kommentarer til dagens organisering av påtalemyndigheten du vil dele med oss?



Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av ordningen med desentralisert påtalemyndighet ved Oslo politidistrikt
DIFIs rapportnummer:	2016:1
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Rolf Eldevik og Vivi Lassen
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Evaluering av ordningen med desentralisert påtalemyndighet ved Oslo politidistrikt
Prosjektleder:	Oddbjørg Bakli
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering (LEO)
Oppdragsgiver(e):	Oslo politidistrikt
Resymé/omtale:	<p>Difi mener Oslo politidistrikt har en organisering av påtalemyndigheten som er mer i samsvar med et desentralt resultatansvar på driftsenhetsnivå, og at organiseringen legger til rette for en effektiv oppgavegjennomføring og rasjonell utvikling og bruk av kompetanse. Difi kan ikke si at det er omorganiseringen alene som har ført til bedre resultatoppnåelse. Styrings- og ansvarslinjene for fagledelse av påtalemyndigheten er uendret, men informasjonslinjene mellom den høyere påtalemyndighet og den enkelte påtaleavsnittsleder er blitt mer krevende. Påtaleavsnittslederne har fått en tydeligere lederrolle og opplever at de er mer integrert i driftsenhetenes ledergruppe. Inntrykket er at lederoppgavene primært er av «administrativ» art. Det interne fagsporet er lite aktivt. Et flertall av påtalejuristene mener beslutningslinjene er blitt kortere og følger seg mer sett. Det er misnøye med at kompetansetilbudene som ble avtalt i forkant av omorganiseringen ikke er realisert. Selv om både interne og eksterne aktører, bl.a. riksadvokaten, i ulik grad har prinsipielle innvendinger mot organisasjonsmodellen, er inntrykket at omorganiseringen ikke har ført til svekket legitimitet og tillit til Oslo politidistrikt.</p>
Emneord:	Oslo politidistrikt, påtalemyndighet, integrert fremskutt påtale, desentralisert ressursansvar, fagledelse, det tosporede system
Totalt antall sider til trykking:	79
Dato for utgivelse:	08.02.2016
Utgiver:	DIFI POboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no