

# 1. Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult utarbeidet en rapport som sammenfatter og vurderer resultatene fra departementets spørreundersøkelse vedrørende politidistriktenes erfaringer med omorganiseringen av politi- og lensmannsetaten. Rapporten omfatter også Statskonsults vurderinger omkring og forslag til fremtidige satsingsområder for etaten.

Statskonsult er ansvarlig for innholdet og vurderingene i rapporten.

Avdelingsdirektør

Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Marit Johannessen. For øvrig har Godtfred Bøen, Inger Johanne Sundby og Ragnhild Øvrelid bidratt med innspill. Fra Justisdepartementet har også Kari Hanssen og Elin M. Hollfjord bidratt. Sistnevnte har for øvrig stått for tilrettelegging og systematisering av datamaterialet som danner grunnlaget for rapporten. Anne-Grete Aase har deltatt i slutføringen.

Oslo, juni 2000

Jon Błaalid  
direktør

---

# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Mål for prosjektet/Statskonsults mandat	7
1.3 Om formål med og begrensninger ved evalueringen	7
<b>2 Prinsipper for organisering</b>	<b>10</b>
2.1 Organisering etter rammemodellen	10
2.2 Avvik fra rammemodellen	10
<b>3 Erfaringer med omorganiseringen</b>	<b>13</b>
3.1 Erfaringer med selve prosessen	13
3.1.1 Tema 1: Om Ou-prosesser og om å ta lærdom til senere bruk	13
3.2 Om samsvar i mål og erfaringer med resultater	14
3.2.1 Tema 2: Felles måloppfatninger?	14
3.2.2 Tema 3: Om samarbeid innenfor og mellom driftsenheter	17
3.2.3 Tema 4: Om driftsenheters ressurs- og resultatansvar	19
3.2.4 Tema 5: Om ineffektive skiller mellom enheter innenfor driftsenheter	20
3.2.5 Tema 6: Hvordan frigjøre ressurser til et mer operativt politi?	22
<b>4 Statskonsults vurderinger</b>	<b>25</b>
4.1 Felles måloppfatninger?	25
4.2 Erfaringer med resultater	26
4.2.1 Er de organisatoriske mål nådd?	26
4.2.2 Erfaringer med nye strukturer	27
4.2.3 Oppsummering (nye strukturer, roller, samarbeidsmønstre og arbeidsformer)	30
4.2.4 Gir ny struktur automatisk bedre styring og ledelse?	30
4.3 Erfaringer med prosessen	31
4.3.1 En læringsprosess om endring?	31
4.3.2 Nyttige erfaringer til senere bruk	31
<b>5 Forslag til videre tiltak og oppfølging</b>	<b>34</b>
5.1 Bruker politi- og lensmannsetaten for mye ressurser på administrasjon?	34
5.2 Hva er et mer operativt politi?	35
5.3 Utnyttes andres gode erfaringer?	35

## Litteraturliste

---

## Sammen drag

Statskonsult har på oppdrag fra Justisdepartementet bistått med å slutføre departementets evaluering av omorganiseringen i politi- og lensmannsetaten. Rapporten sammenfatter og vurderer resultatene fra en spørreundersøkelse departementet gjennomførte høsten 1999 vedrørende politidistriktenes erfaringer med omorganiseringen. Rapporten omfatter også Statskonsults vurderinger når det gjelder fremtidige satsingsområder for etaten.

Justisdepartementet startet i 1994 arbeidet med å gjennomføre betydelige organisasjonsendringer i politi- og lensmannsetaten. Siktemålet var å skape en enhetlig og helhetlig ledelse på lokalt nivå. Denne endringsprosessen (kalt OU-prosessen) omfatter flere faser. Fase 1, som denne evalueringen omfatter, innebar at det administrative ansvaret for lensmannsetaten skulle overføres fra fylkesmennene til politimestrene. I tillegg ble det gitt nye rammer for organisasjonsstrukturen i politidistriktene som innebar at det enkelte politidistrikt skulle organiseres i to nivåer; et politimesternivå med tilknyttede fellesfunksjoner og et driftsenhetsnivå med sidestilte driftsenheter (lensmannskontorene og politistasjonene). Etter denne modellen fikk politimesteren det overordnede ansvaret for hele politidistriktet, mens driftsenhetslederne (lensmann/stasjonssjef) fikk ansvaret for den operative virksomheten.

Departementet ønsket å evaluere omleggingen etter at endringene hadde vært virksomme i om lag to år, og gjennomførte derfor høsten 1999 en spørreundersøkelse i det enkelte politidistrikt. Departementet hadde et tosidig ønske med evalueringen. De ønsket dels å få svar på konkrete erfaringer med de nye organisatoriske og administrative løsninger som fulgte av tiltakene i fase 1, og dels ønsket de en åpen diskusjonsprosess innenfor politidistriktene omkring tiltakene som har vært gjennomført som et ledd i omorganiseringen. Det ble derfor lagt opp til en spørreundersøkelse med relativt åpne spørsmål.

Et problem ved evalueringen er at det på forhånd ikke har vært utarbeidet en kartlegging og samlen de analyse av situasjonen i politidistriktene fra tiden før omorganiseringen. Det er derfor ikke mulig å gi eksakte svar i forhold til spørsmål om hvorvidt bestemte målsettinger er innfridd i større grad enn tidligere eller hvorvidt det er endringer i etatens ressursbruk etter omorganiseringen. Evalueringen får derfor mer preg av antakelser og vurderinger omkring endring på disse områdene.

Bidrar politidistriktenes nye struktur og nye arbeidsformer til bedre styring og ledelse (som igjen oppfattes som en forutsetning for bedre måloppnåelse) og mer operativ og publikumsrettet virksomhet? Ut fra ovennevnte metodiske begrensning må måleindikatorer for endring være de konkrete erfaringene som er gjort med hensyn til nye strukturer, roller, samarbeidsmønstre og arbeidsformer, og hvilken betydning vi må kunne anta at disse erfaringene har for politidistriktenes styring og ledelse.

Ser vi isolert på det som kommer frem i undersøkelsen, kan det se ut til at mye er på rett vei. For det første er grunnlaget lagt for en samlet ledelse i politidistriktet gjennom en samling av faglig, økonomisk og administrativt ansvar for distriktet hos politimesteren. Politimesteren ivaretar en distriktlederrolle –

---

riktignok i varierende grad. Det er i tillegg etablert en ledergruppe med klart definerte oppgaver. Flere forhold skulle derfor ligge til rette for en samlet styring og en enhetlig og helhetlig ledelse av politidistriktet. I tillegg er tradisjonelle profesjonskonflikter satt på dagsorden, og samarbeidsklimaet er bedret som et resultat av OU-prosessen – til tross for mye støy underveis. Ineffektive skiller finnes fortsatt noen steder, men er for de fleste ikke lenger relevante, eller de er på vikende front som et resultat av bevisst satsing på å løse slike problemer.

Problemet med stadig færre ressurser til politiarbeid som følge av økt fokus på administrasjon oppfattes imidlertid av respondentene som reelt, og det er et spørsmål om dette problemet blir noe mindre med tiden uten en tung satsing på å løse det.

Etter Statskonsults oppfatning er det tre hovedmomenter som fremstår som sentrale i forhold til fremtidig fokus på den pågående OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten. Det er for det første et spørsmål om ikke politi- og lensmannsetaten bruker for mye ressurser på administrasjon. Dernest er det et behov for avklaring av hva som menes med et mer operativt politi. Til slutt kommer spørsmålet om etaten i tilstrekkelig grad klarer å utnytte andres gode erfaringer.

### **Bruker politi- og lensmannsetaten for mye ressurser på administrasjon?**

Ifølge svarene i undersøkelsen oppleves en økende grad av byråkratisering og vekt på administrative gjøremål som følge av innføring av nye styringssystemer. For å imøtekomme ønsket om en bedre publikumsservice, har driftsenhetene i tillegg overtatt mange forvaltningsoppgaver/sivilrettslige gjøremål (utstedelse av pass, våpentillatelse, lotteritillatelse, bevillinger) som før ble ivaretatt av den sentrale politistasjonen.

Er det egentlig for mye administrasjon? De etablerte styringssystemene er en nødvendig forutsetning for at politidistriktets ledelse skal kunne ivareta sitt styringsansvar etter mål- og resultatstyringsprinsippet. På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen ser det likevel ut til at ressursbruken viet den administrative oppfølgingen er for omfattende. Det er derfor grunn til å spørre om det er slik at det er for mange som arbeider med den administrative oppfølgingen og/eller om de administrative oppgavene utføres på en riktig måte.

Det går frem av nevnte undersøkelse at det er et stort press på driftsenhetene når det gjelder administrative oppgaver. Det påpekes også i stor grad at ledergruppen ikke fungerer som et organ for reell utøvelse av lederskap, men heller som et møteforum for "sandpåstrøing".

Slik Statskonsult ser det, kan imidlertid disse problemene løses gjennom følgende tre tiltak:

For det første kan ressursbruken til administrative oppgaver minskes ved en sammenslåing av politidistrikter. Dette bør kunne gjøres uten at tilbudet til publikum blir dårligere: Driftsenhetene vil fortsatt ligge der de nå er, mens de administrative enhetene kan slås sammen for to distrikter. Med den forutgående omorganiseringen er det også lagt til rette for en slik sammenslåing.

---

For det andre tyder svarene i undersøkelsen også på at presset på driftsenhetene bør reduseres når det gjelder administrative oppgaver. Vårt datamateriale gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvem som pålegger hvem for mange administrative gjøremål. Vi vil derfor anbefale at det tas en kritisk gjennomgang av hva som er nødvendig administrativ oppfølging for begge nivåer – både på distriktsnivå og særlig på driftsenhetsnivå.

For det tredje – om ledergruppen skal fungere som et organ for reell utøvelse av lederskap og ikke bare bruke tiden på resultatløs møtevirksomhet, må det også rettes et kritisk blikk på ledergruppens sammensetning, arbeidsform og oppgaver. Ledergruppen bør ikke ha for mange deltakere. Det bør tas sikte på en sammensetning som sikrer representativitet gjennom rotasjonsordninger. Det må også tas stilling til hvilke saker som må avgjøres i en samlet ledergruppe, hvilke som kan avgjøres i en mindre gruppe – med for eksempel representasjon, og hvilke saker som kan avgjøres bilateralt.

### **Hva er et mer operativt politi?**

I svarene fra spørreundersøkelsen går det frem at administrativt arbeid går på bekostning av ressurser til et mer operativt politiarbeid. Hva menes egentlig med et mer operativt politi? – Mer synlig, men på hvilken måte? En mulig svakhet ved OU-prosessen så langt er at det ikke i tilstrekkelig grad er grepet fatt i problemet med målretting av politiarbeidet. Hittil i prosessen har det vært et særlig fokus på distriktsledelsen, men det gir lite mening i å få på plass en rasjonell struktur hvis ikke målrettet ledelse følger etter. Bedre styring og ledelse i politidistriktenes hovedledelse hjelper ikke på måloppnåelsen hvis ikke ledelsen på nivået under blir mer målrettet i sin operative virksomhet. Dette krever et fokus på den operative arbeidsledelsen, der det er behov for en bevisstgjøring omkring hvordan politiet gjør jobben sin i det daglige. Det ligger store utfordringer her i å tenke nytt i forhold til arbeidsmetoder som det å gå fra en reaktiv/passiv rolle til en mer proaktiv rolle.

### **Utnyttet andres gode erfaringer?**

I svarene på departementets spørreundersøkelse finnes det mange positive erfaringer knyttet til hvordan distriktene har løst forskjellige problemer lokalt, noe som har bidratt til en bedre total oppgaveløsning. Spørsmålet er om de praktiske løsningene på mange problemer kunne vært gjort mer tilgjengelig for andre. Det er viktig å kunne lære av hverandres gode erfaringer. Hadde det for eksempel vært mulig å opprette en idébank som kunne inneholde gode råd og vink? Eller skulle distriktene gå grundigere til verks med å sette i gang en benchmarking-prosess<sup>1</sup>? Benchmarking kan (i kortest mulig form) defineres som en prosess for identifisering og implementering av beste praksis.

Et eventuelt benchmarking-opplegg må imidlertid gjennomføres på en minst mulig arbeidskrevende og omfattende måte – tatt i betraktning ressursbruken på administrative gjøremål som hittil synes å ha vært i største laget. Fokuset for en slik prosess må selvsagt også være på de reelle problemene etaten står overfor, så det hele ikke resulterer i oppkonstruering av nye problemer.

---

<sup>1</sup> Se Statskonsult rapport 1999:5: Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Organisatoriske endringer og justeringer i politi- og lensmannsetaten har pågått siden etaten ble etablert. Dette skjøt fart i 1980-årene, og i 1990-årene ble det nødvendig med en ny, større omorganisering. Siktemålet var å skape en enhetlig og helhetlig ledelse på lokalt nivå. Dette ble ansett som nødvendig dersom politidistriktets mangesidige oppgaver skulle løses tilfredsstillende. Det ble lagt vekt på de stadig større krav som stilles til politi- og lensmannsetatens innsats, både som følge av kriminalitetsutviklingen generelt og publikums forventninger om bedre tjenesteyting og service.

Prosessen med å komme frem til en bedre fungerende politi- og lensmannsetat betegnes som en organisasjonsutviklingsprosess – OU-prosessen – og omfatter flere faser. Fase 1 omfattet følgende tiltak:

Under behandlingen av St. meld. 23 (1991–92) (Kriminalmeldingen) ga et flertall i Stortingets justiskomiteé tilslutning til at det administrative ansvaret for lensmannsetaten skulle overføres fra fylkesmennene til politimestrene.

Videre ble det i rundskriv G-18/94 av 24.02.94 gitt rammer for organisasjonsstrukturen i politidistriktene – den såkalte *rammemodellen*. Denne er i hovedsak basert på Veierød-utvalgets organisasjonsprinsipper og retningslinjer – med enkelte tillegg. Vi gjør rede for hovedtrekkene i rammemodellen i kapittel 2.

OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten er fra departementets side tenkt som en vedvarende prosess for å komme frem til en bedre fungerende og mer effektiv etat, og der det foreløpig er definert og fastsatt rammer for utviklings tiltak i tre faser. Eksempelvis omfatter fase 2 geografiske grensereguleringer mellom enheter innad i de ulike politidistrikter og etter hvert også grensene mellom politidistriktene. Denne prosessen startet i 1996 og pågår fremdeles, og er ikke gjenstand for den evalueringen departementet så langt har gjennomført.

Ettersom den nye organisasjonsmodellen – som ble innført i fase 1 – innebar en betydelig omorganisering av politi- og lensmannsetaten, påpekte departementet i rundskriv G-111/95 av 21.12.95 at en evaluering måtte gjennomføres om lag to år etter at organisasjonsplanene ble iverksatt. Departementet utarbeidet i 1999 et opplegg for evaluering som skulle foregå lokalt i det enkelte politidistrikt. Departementet hadde et tosidig ønske med evalueringen. Dels ønsket de å få konkrete svar på erfaringer med de nye organisatoriske og administrative løsninger som fulgte av tiltakene i fase 1, og dels ønsket de en åpen diskusjonsprosess innenfor politidistriktene omkring tiltakene som har vært gjennomført som et ledd i omorganiseringen. Det ble derfor lagt opp til en spørreundersøkelse med relativt åpne spørsmål. Departementet gjennomførte spørreundersøkelsen høsten 1999.

---

## 1.2 Mål for prosjektet/Statskonsults mandat

Statskonsult bisto Justisdepartementet i utformingen av spørsmålene i nevnte spørreundersøkelse. Justisdepartementet ba i januar 2000 om Statskonsults bistand til å slutføre departementets evaluering ved å utarbeide en rapport som

- redegjorde for funnene fra spørreundersøkelsen sammenholdt med dokumentstudier vedrørende departementets rolle og oppgaver i gjennomføringen av omorganiseringen
- fremsatte forslag til videre tiltak og oppfølging.

## 1.3 Om formål med og begrensninger ved evalueringen

Omorganiseringen av politi- og lensmannsetaten har hatt som målsetting å bedre ressursutnyttelsen, politiberedskapen og publikumsservicen.

Evalueringen omfatter likevel ingen direkte spørsmål eller svaralternativer som kan gi et dekkende svar på hvorvidt dette er oppnådd. Begrunnelsen er til dels at OU-prosessen ennå er i en tidlig fase, der ovennevnte målsettinger er gjennomgående for hele prosessen – og ikke bare for fase 1. Gjennomførte endringer har således ikke vært virksomme i et tidsrom som er tilstrekkelig til å kunne si noe meningsfylt om hvorvidt ønskede effekter er oppnådd.<sup>2</sup>

Det som imidlertid kompliserer muligheten for å måle ønskede effekter i ettertid, er at det mangler pålitelig dokumentasjon om ressursutnyttelsen i etaten før oppstart av OU-prosessen. Det er ikke gjennomført en kartlegging og samlende analyse av situasjonen som gir et bilde av ressursforbruk og grad av oppnådde målsettinger før omorganiseringen.<sup>3</sup>

En tredje begrensende faktor for å kunne si noe om effekter, er det faktum at det har foregått flere parallelle utviklingsprosjekter innenfor politi- og lensmannsetaten. Det vil være vanskelig å isolere omorganiseringen – i denne fase 1 – som en endringsimpuls opp mot øvrige utviklingsprosjekter innenfor IT, mål- og resultatstyring, personalpolitikk og etatsstyringsprosjekter.

Ut fra ovennevnte rammebetingelser har derfor departementet ønsket – gjennom sin evaluering – både å få et oppdatert bilde av situasjonen i det enkelte politidistrikt, av utviklingstendensen (går det i riktig retning?) og å få til en bevisstgjørende prosess med bred deltakelse i politidistriktene mht. endringsprosesser innenfor etaten. Evalueringen blir dermed å regne som et ledd i seg selv i den pågående OU-prosessen for etaten. Målsettinger med evalueringen kan dermed oppsummeres i følgende punkter:

---

<sup>2</sup> Flere distrikter hadde riktignok på plass en ny struktur allerede i 1996, men disse utgjør likevel bare ca. ¼ av det samlede antall.

<sup>3</sup> Departementet kunne muligens fått et mer presist bilde av "før"-situasjonen ved å gjennomgå alle inspeksjonsrapportene (utarbeidet av departementets etatsstyringsenhet) og lage en samlet fremstilling på bakgrunn av denne.

- 
- Å kartlegge hvorvidt det er samsvar mellom departementet og politidistriktet og innenfor politidistriktet i oppfatninger vedrørende målsettinger med og satsingsområder for omorganiseringen i fase 1
  - Å kartlegge hvorvidt politidistriktene har nådd de organisatoriske mål
  - Å kartlegge hvilke konkrete erfaringer som er gjort med de nye organisatoriske og administrative løsninger som fulgte av tiltakene i fase 1
  - Å få til en læringsprosess i politidistriktene mht. endringsprosesser i etaten gjennom lokale prosesser med bred deltakelse
  - Å trekke lærdom av erfaringen fra fase 1 til bruk ved senere anledninger i OU-prosessen.

På bakgrunn av ovenstående formål foreslo derfor departementet at evalueringen ble lagt opp som en åpen prosess med bred deltakelse i politidistriktene. Departementet foreslo videre at evalueringsprosessen kunne følges opp av en arbeidsgruppe i det enkelte politidistrikt – etablert spesielt for dette formål, eller at arbeidet ble lagt til politidistriktets ledergruppe. Arbeidsgruppen/ledergruppen skulle så sammenfatte svarene i en rapport som skulle videresendes departementet. Denne fremgangsmåten ble i hovedsak fulgt i politidistriktene.

Ettersom det er lagt så stor vekt på selve prosessen med evalueringen der mye av hensikten var å oppnå avklaringer omkring mål og satsingsområder, utviklingstendenser og lærdom til senere bruk, ble det lagt opp til åpne spørsmål som skulle stimulere til diskusjon omkring sentrale temaer. Dette gir et datamateriale som er krevende å bearbeide i ettertid. Respondentene kan tolke spørsmålene ulikt, og svarmaterialet blir ikke nødvendigvis direkte sammenlignbart. Det er derfor ikke relevant å tallfeste eller prosentfordele svarene. I tillegg kommer det faktum at politidistriktene er uensartet organisert (men likevel mye mer ensartet enn tidligere), slik at alle derfor har ulike utgangspunkt for å svare på spørsmålene og mene noe om de sentrale temaene. Dette bidrar i noen grad til begrensede muligheter for generaliseringer omkring funnene fra evalueringen.

Ut fra de metodiske begrensningene (OU-prosessen er fortsatt i en tidlig fase, det mangler tilstrekkelig dokumentasjon på situasjonen før omorganiseringen, det er vanskelig å skille effekter fra andre parallelle utviklingsprosjekter, det er åpne spørsmål med rom for ulike tolkninger, og en ikke ensartet organisering hos respondentene) er det derfor ikke mulig å gi eksakte svar i forhold til spørsmål om hvorvidt bestemte målsettinger er innfridd i større grad enn tidligere, eller hvorvidt det er endringer i etatens ressursbruk etter omorganiseringen. Evalueringen får derfor mer preg av antakelser og sannsynlighetsvurderinger omkring endring på disse områdene. Måleindikatorer for endring vil være de konkrete erfaringene som er gjort i forbindelse med nye strukturer, roller, samarbeidsmønstre og arbeidsformer, og hvilken betydning vi må kunne anta at dette har for politidistriktenes styring og ledelse.



---

Det foreligger svar fra 51 av totalt 53 politidistrikter.<sup>4</sup> De fleste politidistrikter har hatt en bred deltakelse i evalueringen. Rapportene er generelt meget utfyllende og varierer fra stikkordsform til detaljerte utredninger.

---

<sup>4</sup> Det 54. distriktet, Oslo, var unntatt fra evalueringen pga. en egen OU-prosess for dette distriktet.

---

## 2 Prinsipper for organisering

### 2.1 Organisering etter rammemodellen

Politidistriktene er i dag i hovedsak organisert med utgangspunkt i rammemodellen for organisering av politidistriktene som Veierød-utvalget la frem i sin rapport av 17.03.93. Utvalget foreslo at det enkelte politidistrikt ble organisert i to nivåer: Et politimesternivå med tilknyttede fellesfunksjoner og et driftsenhetsnivå med sidestilte driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner). Etter denne modellen fikk politimesteren det overordnede ansvaret for hele politidistriktet og driftsenhetslederne (lensmann/stasjonssjef) ansvaret for den operative virksomheten.

Fellesfunksjonene i distriktet fikk betegnelsen administrativ enhet og retts- og påtaleenhet. Administrativ enhet skulle ivareta politidistriktets fellesfunksjoner, som rådgivning, samordning og planlegging innenfor personal- og økonomiforvaltning, IT-strategi, samband mv. Retts- og påtaleenheten fikk ansvaret for å ivareta påtalefunksjonen og treffe aktuelle forvaltningsavgjørelser.

Departementet ga ingen rammer for organiseringen av de enkelte enhetene internt (stabsenhetene og driftsenhetene), men viste til at politidistriktene måtte vurdere nøye behovet for en funksjonsbasert spesialisering. Departementet la spesielt vekt på at det ikke måtte opprettholdes eller opprettes nye lederstillinger uten at det var strengt nødvendig.

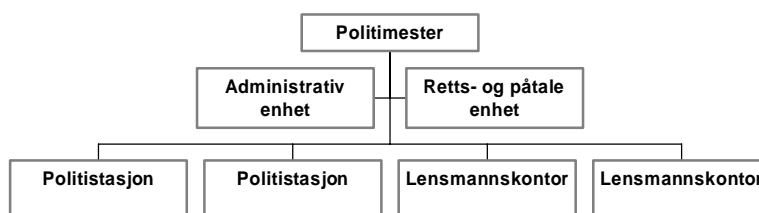


Fig 1. Veierød-utvalgets rammemodell

### 2.2 Avvik fra rammemodellen

Departementet forutså at det ved de største politikamrene kunne vise seg vanskelig og lite funksjonelt å følge rammemodellen fullt ut og ga derfor anledning til å foreta tilpasninger ut fra lokale behov. Det ble spesielt lagt vekt på muligheten til å definere fagavdelinger som egne driftsenheter (funksjonelle driftsenheter) sidestilt med de geografiske driftsenhetene. Løsningen med funksjonelle driftsenheter innebar et avvik fra prinsippene i rammemodellen og departementet understreket at eventuelle avvik måtte drøftes med departementet underveis i utviklingsarbeidet.

Det var i utgangspunktet de store politidistriktene som fikk anledning til å avvike fra rammemodellen gjennom å etablere funksjonelle driftsenheter: Drammen, Asker og Bærum, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim.

Disse distriktene har etablert to eller tre funksjonelle driftsenheter – for orden, etterforskning eller forvaltning. I tillegg har Romerike fått etablere funksjonelle driftsenheter (Romerike ble betegnet som et stort distrikt etter at det fikk ansvaret for hovedflyplassen). For de største distriktene er ordningen etablert permanent, men for Romerike skal ordningen evalueres i løpet av sommeren 2000.

Departementet har også i noen tilfeller gitt ”små” distrikter anledning til å etablere funksjonelle driftsenheter. To distrikter har etablert en funksjonell driftsenhet for forvaltning og sivile saker (Bodø og Tromsø), mens to distrikter uten primærområdet har etablert en funksjonell driftsenhet som skal ivareta bistandsfunksjoner i distriktet (Hordaland og Uttrøndelag). Disse ordningene er forutsatt evaluert særskilt.

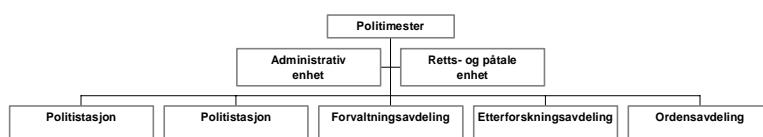


Fig. 2. Avvik fra rammemodellen – funksjonelle driftsenheter

Utover i prosessen fikk man et økt konfliktnivå der spesielt politimestrene ved de store politikamrene var negative til at retts- og påtaleenheten ble plassert i stabsposisjon. Mange politimestere mente at enhetens plassering førte til at det ble for stor avstand mellom etterforsker og jurist, og at en bedre løsning var å integrere retts- og påtaleenheten i etterforskningsavdelingen (funksjonell driftsenhet). Spørsmålet om retts- og påtaleenhetens plassering førte både til forhandlinger lokalt og til at departementet måtte inn og mekle. I de sakene der det ikke var mulig å komme frem til enighet gjennom forhandlinger og mekling, fastsatte departementet ny organisasjonsmodell. De distriktene som har fått retts- og påtaleenheten integrert i funksjonell driftsenhet etterforskning, er Kristiansand, Bergen, Asker og Bærum og Stavanger.

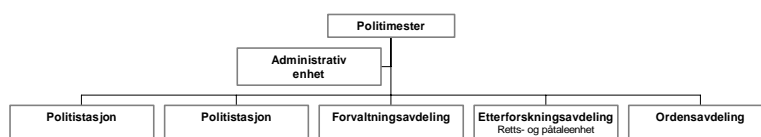


Fig. 3a. Avvik fra rammemodellen – retts- og påtaleenheten integrert i kriminalavdelingen.

Tidlig i prosessen kom det frem et sterkt ønske fra flere politimestere om mulighet for å ivareta den politifaglige kompetansen ved å plassere politioverbetjenten i et 3. stabsledd, direkte underlagt politimesteren. Departementet ga på denne bakgrunn distriktene anledning til fortrinnsvis å knytte til seg slik kompetanse i administrativ enhet, men pekte på at hvis distriktene av ulike grunner ikke fant det ønskelig, kunne politimesteren knytte til seg en politifaglig rådgiver. De distriktene som hadde oppgaver i tilknytning til kontinental-sokkelen fikk derimot anledning til å etablere et 3. stabsledd i politimesternivået (Helgeland, Nordmøre og Stavanger). Ordningene ble iverksatt som prøveordninger og er forutsatt evaluert. I tillegg har et politidistrikt en selvstendig politifaglig rådgiver på politimesternivå (Romsdal). Et politidistrikt har etablert

---

en fagseksjon med ansvar for kriminaletterretning mm. på politimesternivået (Namdal). Ordningene er evaluert og under behandling i departementet.

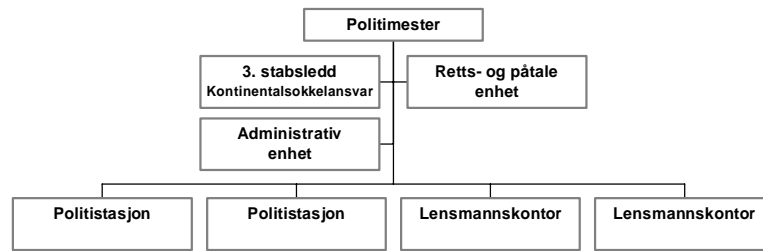


Fig. 3b. Avvik fra rammemodellen – 3. stabsledd.

---

## 3 Erfaringer med omorganiseringen

I det følgende vil vi gjengi Justisdepartementets innledning til spørsmål og selve spørsmålene foran hver enkelt gruppering av svar. Svarene som gjengis i denne rapporten er de som i hovedsak går igjen under hvert enkelt spørsmål, det vil si det som flere av respondentene har pekt på som sentralt. I noen tilfeller har vi også referert enkeltutsagn som peker seg ut, noe som går frem av teksten.

### 3.1 Erfaringer med selve prosessen

#### 3.1.1 Tema 1: Om Ou-prosesser og om å ta lærdom til senere bruk

Departementets innledning:

*Siden 1994 har det foregått omfattende omorganiseringer i politi- og lensmannsetaten. Det startet med overføringen av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmannen til politimester. En gikk samtidig i gang med å endre den interne organiseringen og innføre nye organisasjonsplaner for politidistriktet. Fase 1 i OU-prosessen kan nå ses på som slutført. Departementet ønsker å få tilbakemelding fra tilsatte i ytre etat om hvilke erfaringer en har gjort seg i denne prosessen.*

##### 3.1.1.1 Spørsmål: Hvilke erfaringer, positive og negative, har du gjort deg i forhold til OU-prosessen som har foregått lokalt?

##### Svar

Positive erfaringer:

Fire av 51 distrikter oppgir ingen positive erfaringer knyttet til prosessen, for de øvrige distriktene er følgende kommentarer gjengangere:

- Prosessen ble gjennomført med bred deltakelse og medvirkning
- Prosessen utløste stort engasjement og aktivitet hos mange
- Prosessen førte for enkelte til større grad av bevissthet om egne arbeidsoppgaver, mht. utførelse og nødvendighet
- Prosessen bidro til større grad av nærhet til distriktets ledelse
- Prosessen bidro til å utvikle distriktstanken

Negative erfaringer:

To av distriktene oppgir ingen negative erfaringer knyttet til prosessen, for de øvrige distriktene er følgende kommentarer gjengangere:

- Prosessen medførte mange arbeidstimer på bekostning av operativt politiarbeid, og beslagla store ressurser
- Prosessen tok for lang tid, den medførte prosjekttretthet og etter hvert liten motivasjon
- Prosessen utløste mange konflikter underveis
- Det var for dårlig styring av prosessen, især med mye famling i starten

- Prosessen skapte for enkelte forventninger som aldri ble innfridd
- Muligheten for lokale tilpasninger ble av mange oppfattet som lite reelle – med for sterke føringer sentralt, mens andre (en mindre gruppe) mente det ble gitt for stor frihet
- Det var til tider uklarheter om Veierød-modellen, hva var egentlig denne og hvor lå frihetsgradene?
- Uklare føringer fra departementet, dette skapte dobbeltarbeid.

### 3.1.1.2 Spørsmål: *Hva er det viktig å legge vekt på neste gang vi står overfor endringer i ytre etat?*

#### Svar:

- Bedre, klarere og gjennomarbeidede føringer fra sentralt hold før oppstart
- Skape bevissthet om nødvendigheten av endringer
- Ha klare mål for arbeidet på forhånd
- Profesjonalitet i prosjektledelsen, prosjektarbeid og gjennomføring
- Raskere gjennomføring
- Arbeidsmetoder må ta hensyn til ressursbruk
- Fokus på deltakelse, medbestemmelse og informasjon
- Oppfølging fra ledelse både lokalt og sentralt.

## 3.2 Om samsvar i mål og erfaringer med resultater

### 3.2.1 Tema 2: Felles måloppfatninger?

#### Departementets innledning:

*En viktig forutsetning med OU-prosessen har vært å samle styringen av politi- og lensmannsetaten under politimesterens ledelse, samt etablere en ledergruppe som skal ha en rådgivende funksjon i forhold til planlegging og strategiutvikling i politidistriktet.*

#### 3.2.1.1 Spørsmål: *Hvilket innhold vil du legge i departementets målsetting om å samle styringen av politi- og lensmannsetaten under politimesterens ledelse?*

Svarene i undersøkelsen går alle på at departementets målsetting har vært å oppnå en enhetlig og helhetlig ledelse som igjen vil gi et bedre grunnlag for bedre styring og ressursutnyttelse innenfor politi- og lensmannsetaten. Det er bred enighet om at fokus på ressursutnyttelsen er viktig når bekjempelse av kriminaliteten er hovedmålsettingen. Det påpekes også at en samlet ledelse i tillegg til bedre styring og ressursutnyttelse vil kunne gi enklere kommunikasjonslinjer, klarere ansvarlinjer, bedre og mer enhetlig personalforvaltning, lik behandling av straffesaker i distriktet, bedre kvalitetssikring og større likhet på servicenivået overfor publikum. Det fremheves videre at intensjonen med mål- og rammestyring vil være avhengig av en ledelse med både økonomi- og fagansvar. Når politimesteren har den totale ressurskontroll, kan også mål- og resultatstyring praktiseres på en bedre måte.

---

**3.2.1.2 Spørsmål:** *Hva forstår du med de krav og forventninger departementet stiller i forhold til ledergruppens funksjon i politidistriktet?*

Det er en klar felles oppfatning om at ledergruppen skal ha en rådgivende funksjon for politimesteren i spørsmål om strategi, målstyring, ressursdisponering og jevnlig evaluering. Ledergruppen skal samspille med politimesteren om å nå de målsettinger som er satt for politidistriktet. En virksom ledergruppe anses også som en av forutsetningene dersom politidistriktene skal nå målet om en enhetlig og helhetlig ledelse, der fokuset settes på politidistriktet og ikke først og fremst på driftsenhetene. Ved å etablere en ledergruppe styrkes også det demokratiske element i beslutningsprosessen ved at alle driftsenheter i distriktet får komme til orde samtidig som det skapes forståelse for og delaktighet i felles utfordringer for hele politidistriktet.

Det er likevel sprik i oppfatninger om hvor sterk ledergruppens innflytelse i beslutningsprosessen skal være. Enkelte mener ledergruppens innflytelse på styringen av politidistriktet bør være betydelig, at politimester i minst mulig grad skal bruke sin styringsrett, og at den enkelte leder i ledergruppen må målbære egen driftsenhets interesser. Betegnelsen *styrende råd* brukes i denne sammenheng. Dette til forskjell fra andre utsagn som *det er naturlig at ledergruppen blir trukket inn i spørsmål som gjelder virksomhetsstyring, strategiske drøftelser, prioriteringer og ressursforskyvninger*.

Når respondentene først er inne på hva en ledergruppes funksjon bør være, blir også mange fristet til si noe om de erfaringer de har gjort seg i forhold til den idealtilstand som er satt opp. Her er noen utsagn som går igjen:

- Ledergruppemøter er bare informasjonsmøter, det er for store ledergrupper, store grupper blir bare "sandpåstrøingsorgan", det må etableres lederforum med færre deltakere for å få et håndterlig forum
- Staben er overrepresentert
- Etaten mangler tradisjoner for denne form for demokratisk ledelse, mye diskusjon om hvem som skal delta
- Driftsenhetslederne er seg selv nærmest, ikke nok ansvar for fellesskapet
- Det er behov for å kurse lederne i gruppen (også politimesteren!) slik at de forstår sin nye rolle
- Det blir for lite engasjement når ledergruppen bare er rådgivende
- Det er vanskelig å gi ledermøtene et godt og meningsfylt innhold.

**3.2.1.3 Spørsmål:** *Opplever du at departementets krav og forventninger gjenspeiles i politidistriktets virksomhetsplanlegging og daglige prioriteringer?*

Besvarelsene her kan sammenfattes i tre hovedgrupper (kan også gå på skiller innenfor det enkelte politidistrikt, mellom tilsatte og ledere):

Departementets krav og forventninger gjenspeiles både i virksomhetsplanen (VP) og i daglige prioriteringer. Plan- og rammeskrivet, andre sentrale føringer og drøftingsmøtet med departementet er grunnlaget for

---

utarbeidelsen av VP. Planprosesser bidrar til å sammensveise distriktet. VP har satt fokus på målstyring og er blitt et godt verktøy. Planprosessen er også fulgt opp med utfyllende rapporteringsrutiner. Det er i tillegg etablert en møtestruktur der måloppnåelse er et gjennomgående tema. Disse oppfatningene representerer et mindretall.

Krav og forventninger er gjenspeilet i VP, men ikke i daglige prioriteringer, fordi virkeligheten ofte ser annerledes ut. Planarbeidets kostnader: omfattende internadministrasjon og møtevirksomhet. De daglige prioriteringene styres i for stor grad av daglige hendelser. Disse oppfatningene representerer den største gruppen.

VP fungerer ikke som den skal / forstår ikke hensikten med VP, og hverdagen styrer situasjonen uansett. VP er satt opp fordi det kreves, men blir i liten grad brukt som styringsredskap. Planverket er viktigere enn utøvelsen, brukes for mye tid på planverk. Etaten er og blir hendelsesstyrt, planer kan i liten grad etterleves. Disse oppfatningene representerer et mindretall.

**3.2.1.4 Spørsmål:** *Hva mener du er de største utfordringene for politidistriktet fremover, sett i forhold til styring og ledelse av politidistriktet?*

Hovedtyngden av svarene omfatter følgende:

Bedre ressursutnyttelse, det er store utfordringer mht. utnyttelsen av eksisterende ressurser, både innenfor og mellom enhetene  
Mindre tid på administrasjon, mer på publikumsrettet arbeid  
Felles oppfatning av hva som skal prioriteres, både blant ledere og medarbeidere, felles målforståelse, få et eierforhold til distriktets problemer gjennom medbestemmelse og engasjement, fellesskapsfølelse  
Må fokusere mer på resultatmål og resultatoppnåelsen  
Må fokusere mer på grenseproblematikk, kriminalitet over grensen og ressurser til dette  
Utvikle en bedre fungerende ledergruppe, må tenke helhet og distrikt og ha lojalitet til avgjørelser tatt av ledergruppen og til politimesterens beslutninger, videreutvikle/utvikle teamfølelsen  
Det er behov for rolleavklaring på alle ledernivåer, behov for opplæring av lederne vedrørende deres nye rolle (konsernsjef, lederteam osv).

I tillegg kommer argumenter som:

Det må sørges for tilførsel av flere ressurser, faste hjemler innenfor politifaglig personell, kontorpersonale og jurister. Vaktsamarbeidet kan på langt nær håndtere alle oppgaver  
Politimesteren må ikke være for sterkt knyttet opp til sin gamle driftsenhet, men må ha hele distriktet som målområde  
Bedre og mer planlagt personalpolitikk  
Bevare lensmannsetatens "sjel"  
Likeverd mellom enhetene i ressursfordelingen



---

**3.2.1.5 Spørsmål:** *Har du forslag til hvordan politidistriktet, ved ledergruppen, kan løse sine utfordringer på en best mulig måte?*

Svarene omfatter forslag som:

- Det må stilles høyere krav til ledere ved tilsettinger
- Ledere må skoleres bedre
- Ledergruppen må bedre sin strategiske tenkning og kriminalitetsanalyse gjennom å kople inn andre/samarbeidsparter i "tenkeboksen" dels gjennom delegering av oppgaver, dels gjennom hospiteringsordninger, eller ved en annen sammensetning av ledergruppen, f.eks. økt representasjon fra største driftsenhet
- Ledergruppen må bli bedre på kommunikasjon og informasjon, må få informasjon om sine beslutninger og prioriteringer ut klarere, raskere og langt nok ned i hierarkiet. Tendens til at avstand mellom ledelse og grunnivå har økt ved etablering av ledergruppa, ledelsen mer fjern fra sine egne
- Det er behov for mer kunnskap om kriminalitetsutviklingen
- Det er behov for bedre rapporterings- og kommunikasjonssystemer som kan understøtte grunnlaget for riktige beslutninger og omprioriteringer raskest mulig
- Rapportering må inneholde prognoser for utvikling og forslag til omdisponering
- Det må utarbeides rutiner for kontinuerlig evaluering
- Driftsenhetslederne må bli representert på lik linje i ledergruppen, ikke domineres av representasjon fra større driftsenheter
- Ledergruppen må ha bedre virkelighetsoppfatning og målforståelse
- Ledergruppen må skape større felles forståelse for hvilke utfordringer distriktet står overfor og på hvilken måte arbeidet med å nå målene skal gjøres
- Lagånden i ledergruppen må forbedres
- Må bedre innholdet i ledermøtene (fokus på strategiske beslutninger, prioriteringer og ressursdisponering der kriminalitetsbekjempelse er i sentrum), og møtekulturen i tilknytning til dette (mindre gruppe, hyppigere møter osv).

Se for øvrig alle kommentarene om ledergruppen i spørsmål 3.2.1.4. I tillegg kommer kommentarer som går på ledelsens holdninger og atferd overfor personalet, f. eks. bedre motivasjonen hos tilsatte, tilbakemelde og synliggjøre tilsattes innsats, god oppfølging av tilsatte.

### **3.2.2 Tema 3: Om samarbeid innenfor og mellom driftsenheter**

Departementets innledning:

*En viktig målsetting har vært å få til et godt samvirke mellom nivåene i politidistriktet. Spesielt vises det til samarbeid mellom jurister og etterforskere i alle driftsenheter, og samarbeid mellom administrativ enhet og driftsenhetene.*

---

**3.2.2.1 Spørsmål:** *Hvordan opplever du at samarbeidet mellom juristene i retts- og påtaleenheten og etterforskerne i driftsenheten fungerer?*

**Svar:**

- Flertallet svarer fra svært godt til godt samarbeid. For noen har forholdet vært bra hele tiden, for andre har det blitt en bedring som følge av omlegginger (med integrert påtaleenhet i kriminalavdeling, og/eller ”ambulerende” jurister: faste kontordager for juristene på driftsenhetene) eller der man gjennom OU-prosessen har satt fokus på tidligere problemer med kompetansestrid og behov for rolleavklaringer
- 14 svarer at det kunne vært bedre, men at man ser lyspunkt i en ordning der juristene har kontordager på alle politioperative enheter
- Bare ett distrikt er negative. De viser til en årelang rollekonflikt mellom etterforskere og juristene ved en politistasjon, en konflikt som ikke har blitt mindre etter omorganiseringen. Samarbeidet mellom lensmannskontorene og retts- og påtaleenheten er imidlertid godt.

**3.2.2.2 Spørsmål:** *Hvis du mener dette samarbeidet ikke fungerer godt nok, hva bør gjøres for å få til et bedre samarbeid?*

**Svar:**

- Hyppig kontakt på alle plan, gode rutiner / regelmessige møter vedrørende mål og resultater, tett dialog
- Juristene må være mer ute ved driftsenhetene, og/eller må påtalekompetanse tilføres lensmenn
- Det er et problem med hyppig utskifting av jurister, dette må løses med bedre opplæring av nye
- Det er ikke alltid samsvar mellom avtalte målsettinger og prioriteringer fra politimester og pålegg om oppfølging av saker fra den enkelte jurist
- Behov for bedre rolleavklaring
- I enkelte tilfeller er det uavklart hvilken konsekvens lensmannens stilling skal ha i forhold til påtalejuristene.

**3.2.2.3 Spørsmål:** *Hvordan opplever du at samarbeidet mellom administrativ enhet og driftsenhetene fungerer?*

**Svar:**

- Svarene varierer fra *meget godt* til *godt / det har gått seg til*. Enheten har påtatt seg mange av de oppgavene de skal serve driftsenheten med. Stadig bedre samarbeid
- En del kommentarer går på manglende gjensidig forståelse mellom administrativ enhet og driftsenheten for egen rolle og oppgaver: Administrativ enhet føler ikke at driftsenheten forstår mangfoldet og nødvendigheten av enkelte gjøremål og rutiner som den administrative enheten gjør, og ikke respekterer tidsfrister. Driftsenheten på sin side mistenker administrativ enhet for å produsere administrative oppgaver til driftsenheten
- Administrativ enhet fremstår i en del sammenhenger som overordnet enhet og ikke samordnings-/hjelpenhet for driftsenheten, enheten skal

---

produsere etterspurte tjenester for driftsenheten, og ikke drive et politidistrikt

- Enkelte administrative enheter har nærmere samarbeid, bedre service og flytende grenser med den tidligere tilknyttede politistasjonen enn med de øvrige driftsenheter
- Ett utsagn: Ser en viss fare i at enheten, som skal være tjenesteproduserende for alle enheter, kan bli et nytt nivå mellom politimesteren og driftsenhetslederne.

**3.2.2.4 Spørsmål:** *Hvis du mener dette samarbeidet ikke fungerer godt nok, hva bør gjøres for å få til et bedre samarbeid?*

**Svar:**

- Få et klarere beskrevet ansvarsforhold, retningslinjer og rutiner kan bli enda tydeligere
- Administrativ enhet skal ha service- og støttfunksjoner, ikke styre driftsenheten
- Hyppigere kontakt med driftsenhetslederne

**3.2.3 Tema 4: Om driftsenheters ressurs- og resultatansvar**

Departementets innledning:

*Driftsenhetslederne har fått et helhetlig ressurs- og resultatansvar for virksomheten i sine respektive områder innenfor politidistriktet, og skal ivareta administrative, strategiske og operative lederfunksjoner ved sine enheter.*

**3.2.3.1 Spørsmål:** *Hva legger du i de krav og forventninger som stilles til driftsenhetenes helhetlige ressurs- og resultatansvar?*

**Svar:**

- Å sikre god ressursutnyttelse for å oppnå bedre resultater / ivareta resultatansvaret basert på tildelte ressurser
- Å planlegge, styre og utføre tjenesten i henhold til politidistriktets VP
- At driftsenheten innenfor sine ressursrammer får frihet til å utøve et totalansvar for måloppnåelsen innenfor sitt geografiske område
- Ha krav om realistiske målsettinger, avviksrapportering og iverksetting av tiltak når avvik oppstår
- At det samarbeides på tvers i politidistriktet med tanke på adekvat ressursflyt, sonesamarbeid, regionsamarbeid.

**3.2.3.2 Spørsmål:** *Hvordan følger du opp krav og forventninger i det praktiske, daglige arbeidet?*

**Svar:**

- Gjennom tett samarbeid med politimesteren og stabsenheter
- Gjennom deltakelse i ledergruppen
- Gjennom samarbeid om vakt og beredskap

- 
- Gjennom VP-arbeidet og gjennom rapporteringsrutiner
  - Gjennom den etablerte møtestruktur (hovedledermøter, kontormøter, torsdagsmøter, mandagsmøter, paroler med mer) der krav og forventninger følges opp.

**3.2.3.3 Spørsmål:** *Hvordan bidrar din driftsenhet i den totale oppgaveløsningen i politidistriktet?*

**Svar:**

- Gjennom utlån av personell (avgir personell til bistand og faglig kompetanse der behovet melder seg)
- Gjennom deltakelse i felles vakt- og beredskapstjeneste med integrerte tjenestelister på tvers av driftsenhetsgrensene
- Mange oppgir at de strekker seg langt for å bistå andre i akuttsituasjoner
- Gjennom koordinerende oppgaver og distriktsansvar innenfor bestemte områder (f.eks. forebyggende tjeneste, narkotika, kriminaletterretning, trafikk, fauna med mer)
- Enkelte inngår i samarbeidsregioner (f.eks. 13 driftsenheter = 5 regioner) der samarbeidet er totalt

**3.2.3.4 Spørsmål:** *Hvordan mener du at dette arbeidet kunne vært bedre organisert/ordnet?*

**Svar:**

- Gjennom hospitering ved politistasjonen, spesielt ved de seksjoner/grupper det samarbeides mest med
- Gjennom kontinuerlig utvikling av organisasjonen og instruksjer
- Gjennom å dra bedre nytte av eksisterende organisasjon, benytte dennes potensiale fullt ut
- Ved å utnytte faggrupper med spisskompetanse
- Ved å videreutvikle samarbeidet og felles ressursbruk driftsenhetene imellom
- Ved at enkelte oppgaver (f.eks. narkotika, spaning, vinning) burde gjennomføres samlet for hele distriktet
- Sikre bedre organisering gjennom regioninndeling/regionsamarbeid, som gir økt måloppnåelse og kostnadseffektivisering
- Gjennom etablering av en "stillingsbank" på distriktsnivå.

**3.2.4 Tema 5: Om ineffektive skiller mellom enheter innenfor driftsenheter**

Departementets innledning:

*En viktig forutsetning for å bedre ressursutnyttelsen, politiberedskapen og publikumsservicen er at driftsenhetene bygger ned ineffektive skiller mellom underliggende enheter (f.eks. orden, krim, forvaltning, og lignende).*

---

**3.2.4.1 Spørsmål:** *Opplevs ovennevnte forutsetning som relevant for din driftsenhet, dvs. finnes det slike ineffektive skiller i din driftsenhet?*

**Svar:**

- 31 av distriktene svarer enten at slike skiller ikke finnes / problems-tillingen er ikke relevant, eller at tidligere skiller er bygget ned gjennom bevisst satsing på området (f. eks. gjennom opprettelse av operative enheter for å viske ut skillene, jobbrotasjon (ordensseksjon og kriminalseksjon), integrerte tjenestelister mellom etterforskning og orden, felles arbeids-møter for ledelsen ved aktuelle seksjoner, etablering og utvikling av samarbeidsregioner
- De øvrige peker på at de har ineffektive skiller i en eller annen form som resultat av spesialisering, for dårlig informasjonsflyt, manglende samordning mellom orden og etterforskning
- Ineffektive skiller er i hovedsak et problem for større enheter.

**3.2.4.2 Spørsmål:** *På hvilken måte har driftsenheten i det praktiske arbeidet forsøkt å møte departementets krav og forventninger?*

**Svar:**

- Gjennom samordnede integrerte tjenestelister mellom tjenestesteder, vakt samarbeid
- Prøver å få alle med i VP-arbeidet
- Ved samkjøring av ressurser, mer aktiv patruljetjeneste, publikum i fokus
- Ved å satse på raskere saksbehandling
- Ved å satse på bekjempelse av grenesoverskridende kriminalitet
- Har egne kontaktpersoner på forebyggende arbeid (skoler, skolekontakter), narkotika, sedelighet, barnevern med mer
- Har opprettet faggrupper innenfor etterforskning på tvers av distriktsgrenser (narkotika, økonomi, vinning).

**3.2.4.3 Spørsmål:** *På hvilken måte, og hvor ofte, har driftsenheten kontakt med andre driftsenheter / andre enheter, der det blir diskutert, og i andre sammenhenger gjort bruk av erfaringer og løsninger som andre har funnet hensiktsmessig?*

**Svar:**

- Ved tverrfaglige møter, kurs/konferanser, telefon og mail.
- Ved ledermøter, faglige konferanser/møter på region/fylkesnivå
- Uformelle samtaler/kontakt på alle nivåer
- I det daglige samarbeidet mellom driftsenhetene, både i møteform og i form av samtaler mellom tjenestegjørende personell
- Kontakten oppgis å være begrenset i enkelte distrikter med store avstander.

---

### 3.2.5 Tema 6: Hvordan frigjøre ressurser til et mer operativt politi?

Departementets innledning:

*Et overordnet mål med omorganiseringen er å frigjøre ressurser, inkludert politiutdannet personell, fra internadministrasjon for å oppnå bedre polititjeneste og bedre publikumsservice. En sentral utfordring for politidistriktene har i den forbindelse vært å gå gjennom/vurdere de administrative oppgavene og organisere politidistriktet slik at en størst mulig del av den samlede tjenesteytelsen blir publikumsrettet.*

#### 3.2.5.1 Spørsmål: På hvilken måte har driftsenheten og/eller politidistriktet møtt departementets krav om å gjennomgå og vurdere de administrative oppgavene og forvaltningsoppgavene i politidistriktet?

Det er stor sprik i svarene, mange anfører at de har gjort en rekke tiltak, andre anfører at de er underveis:

- Administrativ enhet utfører i dag oppgaver/administrative fellesfunksjoner som tidligere lå til den enkelte driftsenhet (lønn/personell/økonomi: regnskapsrapportering, lønnsberegninger, lønnsendringer)
- Administrativ enhet er snarere tilført ressurser
- Det er ikke frigjort ressurser fra administrative gjøremål
- Administrative oppgaver kan ikke slankes ytterligere
- Enkelte driftsenheter har overlatt de fleste sivilrettslige arbeidsoppgaver til kontorpersonalet, for å frigjøre personell til politimessige gjøremål
- Der enheten er blitt tilført sivilt personell, har operativt personell i noen grad blitt frigjort til mer polititjeneste og publikumsservice
- Enkelte driftsenheter har tilpasset tjenestelistene for økt tilgjengelighet for publikum
- Ansvar for mange forvaltningsoppgaver er lagt ut til driftsenheter fra politistasjon for å gi bedre service til publikum (utstedelse av pass, våpentillatelse, lotteritillatelse, bevillinger med mer). Dette har ført til merarbeid ved den enkelte enhet, og ikke frigjøring av ressurser til politimessige oppgaver
- Det er vanskelig å si om ressurser har blitt frigjort til publikumsrettet virksomhet, det er økt fokus på dette, men mye tid har gått/går med til internadministrasjon som følge av OU-prosessens omstruktureringer
- Det oppleves en stadig økende byråkratisering gjennom stadig nye sentrale krav til rapporter, statistikker, utviklingsprosjekter, evalueringer, planer, som krever store administrative ressurser fra enhetene. Mye vurderes som viktig arbeid, men det binder opp mye tid.

#### 3.2.5.2 Spørsmål: Er det etablert rutiner som oppfyller målsettingen om at administrativ enhet utfører oppgaver for hele politidistriktet, som frigjør ressurser til operativ polititjeneste ute i politidistriktene?

---

**Svar:** (se også forrige spørsmål)

- Ja, gjennom organisasjonsplanens instruks for adm. enhet, og at de blir gjennomgått gjennom arbeidet med VP. Tror ikke dette frigjør ressurser til operativ tjeneste
- Etablert rutiner for at administrativ enhet utfører fellesoppgaver for hele distriktet, men har ikke frigjort ressurser
- Ja, innenfor regnskap, ansettelse og lønn, edb, utstyr, rapportering, adm. av bygninger/bygningforvaltning er det etablert rutiner som oppfyller målsettingen, men har ikke bidratt til frigjøring av ressurser
- Innføring av nye styringssystemer krever økt fokus på administrative gjøremål for driftsenhetene
- Ikke frigjort tid til operativt politiarbeid. De gjøremål som før lå på fylkesmannsnivå ble ved omorganiseringen flyttet ut til det nye politidistriktet
- Hovedinntrykk: stort sett ikke frigjort ressurser selv om administrativ enhet tar seg av fellesfunksjoner
- Det er bare gjennom tilsetting av flere sivilt tilsatte at det har blitt frigjort personell til politimeslige oppgaver
- Nye oppgaver er tilført før, under og etter fase 1 og som gjør det vanskelig å skille ut effektiviseringsgevinster, det er derfor for tidlig å si noe ennå.

**3.2.5.3 Spørsmål:** *Hvilke lederstillinger har blitt inndratt ved opprettelse av stillinger som politistasjonssjef, administrasjonssjef og lensmannsfullmektig i administrativ enhet?*

**Svar:**

- Hovedtendens: Ved opprettelse av de nye stillingene ble politibetjentstillinger konvertert. Ved å konvertere grunnstillinger ble den operative produksjonen redusert
- Opprettelse av flere lederstillinger / administrative stillinger på bekostning av personell som tidligere ble brukt til operativ tjeneste bidrar til seksjonering, status- og lønnsheving fremfor effektiv kriminalitetsforebygging og bekjempelse.

**3.2.5.4 Spørsmål:** *Er det andre forhold du mener departementet i større grad burde/bør legge vekt på for å frigjøre ressurser for å bedre polititjenesten og publikumsservicen?*

**Svar:**

- Mindre rapporteringsplikter, administrasjon og færre pålagte kurs for mange gode formål
- Flere sivilt tilsatte som kan frigjøre tid for de øvrige til politigjøremål
- Øke oppgaveområdet for sivilt tilsatte (kan foreta f eks stevninger, forkynnelser med mer)
- Fangetransporter kan utføres av andre enn politiet
- Sentralisere enkelte fagområder og danne et fagmiljø

- 
- Det er for mange driftsenheter, for mange lederstillinger og skranker mellom avdelingene
  - Mindre prosjektvirksomhet
  - Større driftsenheter
  - Tilføre distriktet en arrestforvarer
  - Gjennomgang av ressurskrevende kontaktmannsordninger, hva er nyttig/nødvendig, hva kan utelates
  - Stimulere til samarbeid mellom politidistrikter der oppgavene er/bør være felles over distriktsgrensene.



---

## 4 Statskonsults vurderinger

For analysens del skal vi ta utgangspunkt i de målsettinger departementet hadde med evalueringen og sammenholde disse med svar fra spørreskjemaene. Målsettingene med evalueringen slik de er fremstilt i punkt 1.3, var følgende:

- Å kartlegge hvorvidt det er samsvar mellom departementet og politidistriktet og innenfor politidistriktet i oppfatninger vedrørende målsettinger med og satsingsområder for omorganiseringen i fase 1
- Å kartlegge hvorvidt politidistriktene har nådd de organisatoriske mål
- Å kartlegge hvilke konkrete erfaringer som er gjort med de nye organisatoriske og administrative løsninger som fulgte av tiltakene i fase 1
- Å få til en læringsprosess i politidistriktene mht. endringsprosesser i etaten gjennom lokale prosesser med bred deltakelse
- Å trekke lærdom av erfaringen fra fase 1 til bruk ved senere anledninger i OU-prosessen.

Målsettingene kan grupperes under følgende tre temaer:

- 1 Felles måloppfatninger (kulepunkt 1 ovenfor)
- 2 Erfaringer med resultater (kulepunkt 2 og 3 ovenfor)
- 3 Erfaringer med prosess (kulepunkt 4 og 5 ovenfor)

### 4.1 Felles måloppfatninger?

Er det samsvar mellom departementet og politidistriktet og innenfor politidistriktet i oppfatninger vedrørende målsettinger med og satsingsområder for omorganiseringen i fase 1? Og hvordan følges målene opp i praksis, gjennom valg av hvilke arbeidsmåter? Og kan vi utfra dette anta at det arbeides mot samme mål både i teori og praksis?

På spørsmålet om hva respondentene vil legge i departementets målsetting om å samle styringen av politi- og lensmannsetaten, og hva de forstår med de krav og forventninger departementet stiller i forhold til ledergruppens funksjon i distriktet, er svarene i overveiende grad preget av de samme målsettinger og ønsker som departementet har hatt med endringene. Så langt er det samsvar i målsettinger mellom etat og departement.

Det er når målene skal settes ut i praksis gjennom styringsteknikker, virkemidler og arbeidsmetoder at målsettingene blir satt på prøve. På spørsmålet om hvordan krav og forventninger er gjenspeilet i distriktenes virksomhetsplanlegging og daglige prioriteringer, er svarene et bilde på avstanden mellom teori og praksis. Det utformes planer i stor stil i distriktene, i form av VP med utfyllende rapporteringsrutiner og etablering av møtestrukturer til dette formålet. Likevel opplever de fleste at den daglige prioriteringen styres av dagens hendelser, og at gode planer må legges til side. For enkelte fører dette til at meningen med planlegging synes å falle bort (*hva er meningen med å bevisst-*

---

gjøres om oppgaver og rolle gjennom planlegging når en likevel ikke kan ta hensyn til det i den daglige oppgaveløsningen). Det er bare en mindre gruppe som påpeker at krav og forventninger gjenspeiles i daglige prioriteringer og at VP fungerer som et godt styringsverktøy.

Det er likeledes sprik mellom de forventninger respondentene har til ledergruppens virksomhet som et rådgivende organ for politimesteren (i spørsmål om strategi, målstyring, ressursdisponering og jevnlig evaluering) og hva som kommer ut av denne rollefordelingen og arbeidsformen i praksis. Det henvises til at ledermøtene ofte bare blir "sandpåstrøingsorgan" og informasjonsforum og at det er vanskelig å gi ledermøtene et innhold som er i tråd med intensjonene. Bakgrunnen for dette er utdypet videre i punkt 4.2.2.2, om ledergruppens rolle.

## 4.2 Erfaringer med resultater

### 4.2.1 Er de organisatoriske mål nådd?

Departementet har definert etablering av funksjonelle driftsenheter (fagavdelinger), integrert retts- og påtaleenhet i kriminalavdelingen og etablering av et 3. stabsledd som avvik fra rammemodellen. Elleve politidistrikter har fått anledning til å etablere funksjonelle driftsenheter, seks av disse som en permanent ordning, mens fem er forutsatt evaluert. Fire av politidistriktene som har etablert funksjonelle driftsenheter, har integrert retts- og påtaleenheten i kriminalavdelingen. Tre distrikter har etablert et 3. stabsledd som ivaretar oppgaver i tilknytning til kontinentalsokkelen, mens to distrikter har etablert et 3. stabsledd som har en politifaglig funksjon på politimesternivå.

Av de 53 politidistriktene som var gjenstand for omorganisering, er det oppnådd lokal enighet om innføring av Veierød-utvalgets rammemodell i 39 distrikter. I ni av distriktene har departementet gjennomført meklinger og bidratt til enighet. Kun i fem av politidistriktene har det ikke vært mulig å komme frem til enighet gjennom forhandlinger og mekling. I disse politidistriktene er ny organisasjonsmodell fastsatt av departementet.

*Tabelloversikt for status i omorganiseringen:*

Iverksatt	Antall	Innenfor rammemodellen	Utenfor rammemodellen		
			Funksj.drifts	Integrert påtale	3. stabsledd
1996	16	13	1	1	1
1997	22	18	2		2
1998	13	7	3	2	1
1999	2		1	1	
Sum	53	38	7	4	4

---

## 4.2.2 Erfaringer med nye strukturer

Hvilke konkrete erfaringer har politidistriktene med de nye organisatoriske og administrative løsninger som fulgte av tiltakene i fase 1, og utvikler det seg i ønsket retning? Betyr ny struktur og nye arbeidsformer at distriktet er bedre innrettet enn tidligere med hensyn til styring og ledelse – som igjen forutsettes å gi bedre måloppnåelse? Våre måleindikatorer her må være de konkrete erfaringene som er gjort i forbindelse med nye strukturer, roller, samarbeidsmønstre og arbeidsformer, og hvilken betydning som dette må kunne antas å ha for en samlet styring og ledelse.

### 4.2.2.1 Om politimesterens nye rolle

Har politimesteren etter omorganiseringen blitt en reell distriktssjef? Det er ingen av spørsmålene i undersøkelsen som går direkte på dette. De ærlige svarene er kanskje ikke lette å få frem når spørreundersøkelser blir gjennomført som en åpen prosess. Det er likevel fremkommet argumenter i materialet som tyder på at enkelte politimestere fortsatt er mest knyttet opp til sin gamle driftsenhet, og ikke har hele politidistriktet som målområde. Det etterlyses også bedre rolleavklaring på alle ledernivåer, der lederne trenger opplæring vedrørende sine nye roller – deriblant politimesteren i rollen som konsernleder, og sterkere bevissthet omkring strategiske spørsmål.

Det bør likevel være et håp om at politimesteren kan utøve rollen som reell distriktssjef gjennom å ta fatt i eventuelle svakheter i driftsenhetenes resultater, arbeidsformer og eventuell svak målretting av politiarbeidet. Den gamle organisasjonsstrukturen var i høy grad egnet til å binde opp politimesteren i operativ ledelse, mens overordnet strategisk ledelse ble et nedprioritert område. Politimesteren kunne i hovedsak konsentrere seg om lederaktiviteten i byen/ved politistasjonen. Den nye strukturen – med innføring av et tonivåsystem med opprettelsen av en egen ny stilling som politistasjonssjef, legger til rette for at politimesteren bedre skal kunne utføre sin strategiske ledelse ettersom han/hun ikke lenger har det operative ansvaret for politistasjonen. Det er imidlertid et spørsmål om politimesterens kompetanse og bevissthet i forhold til de krav som denne nye rollen stiller, er tilstrekkelig i alle politidistriktene til at potensialet i den nye strukturen kan bli løst ut.

### 4.2.2.2 Om ledergruppen

Har etableringen av en ledergruppe i distriktet bidratt til at ledelsen fungerer mer helhetlig og enhetlig enn før?

Som det ble påpekt i punkt 4.1, er det språk mellom de forventninger som rettes til ledergruppens virksomhet som et rådgivende organ for politimesteren (i spørsmål om strategi, målstyring, ressursdisponering og jevnlig evaluering) og hva som kommer ut av denne rollefordelingen og arbeidsformen i praksis. Ledermøtene ender ofte opp som "sandpåstrøingsorgan" og informasjonsforum, og det kan være vanskelig å gi ledermøtene et innhold som er i tråd med intensjonene.

---

På spørsmål om hvordan politidistriktet – ved ledergruppen – kan løse sine utfordringer på en best mulig måte (3.2.1.5), fremkommer imidlertid mange gode forslag av analytisk karakter. Forslagene tyder på at aktørene i hovedsak har god oversikt over hvorfor ledergruppen ikke fungerer etter intensjonene. Det gjelder problemer av mer praktisk art (f. eks. at det på møtene er for mange deltakere, ikke riktig representasjon, møtene er ikke godt nok forberedt, for lite informasjon på forhånd) til problemer som det er tyngre å rette opp. I den sistnevnte gruppen kommer problemer som ofte bunner i manglende kompetanse og forståelse for nye roller (kompetanse på kriminalitetsutvikling, evne til strategisk tenkning, evne til å tenke hele distrikt og ikke bare egen driftsenhet).

Evalueringen av dette må bli at selv om det kan være problematisk å få dette nye elementet som ledergruppen representerer til å virke etter hensikten, er det tross alt etablert en ledergruppe med klart definerte oppgaver, noe som ikke fantes tidligere. Og med den sterke bevisstheten omkring ledergruppens mål og mening som er representert i svarene fra spørreundersøkelsen, er problemene – om ikke satt på plass, så i hvert fall satt på dagsorden.

#### **4.2.2.3 Om samarbeid**

Det forutsettes at godt samarbeid vil bidra til å styrke en samlet styring og ledelse i politidistriktet.

I spørreundersøkelsen er det stilt spørsmål om erfaringer med samarbeidet på ulike plan. Den første samarbeidsrelasjonen gjelder samarbeidet mellom jurister i retts- og påtaleenheten og etterforskerne i driftsenheten. Denne relasjonen representerer tradisjonelt sett ”den store profesjonskonflikten” innenfor politi- og lensmannsetaten.

Svarene i undersøkelsen er i overveiende grad positive når det gjelder denne samarbeidsrelasjonen. Flertallet svarer at samarbeidet nå er fra *svært godt* til *godt*. En tredel svarer at det kunne vært bedre, men at det er lyspunkter i innføring av nye planlagte ordninger (ambulerende jurister). Bare ett distrikt er udelt negative. Dette viser at OU-prosessen har ført til at det er satt fokus på tidligere problemer med kompetansestrid og manglende rolleavklaringer. Prosessen har bidratt til avklaringer omkring profesjon, roller og ansvar.

Den andre samarbeidsrelasjonen omfatter forholdet mellom administrativ enhet og den enkelte driftsenhet. Svarene i undersøkelsen varierer fra *meget godt* og *godt / det har gått seg til*, til at *bedring er underveis*. Slik kan det se ut til at det nye i ordningen med at administrativ enhet nå skal betjene hele distriktet for en del distrikters vedkommende, fortsatt ikke helt har funnet sin form. Påpekinger om at administrativ enhet kan fremstå som en overordnet enhet og ikke først og fremst en hjelpeenhet for driftsenheten, tyder imidlertid på at det er behov for bedre rolleavklaringer. Administrativ enhet har jo også en samordningsfunksjon, noe som betyr at den i visse sammenhenger må bidra til å strukturere og regulere driftsenhetenes atferd.

---

#### 4.2.2.4 Om ineffektive skiller

For å oppnå en bedre ressursutnyttelse, beredskap og publikumsservice, ble det vurdert som en forutsetning at ineffektive skiller mellom enheter innenfor driftsenhetene måtte bygges ned. På spørsmålet om slike skiller finnes, svarte hele 31 av politidistriktene at disse enten ikke finnes eller at de er bygget ned gjennom bevisst satsing på dette, f. eks. ved å opprette operative enheter for å viske ut skillene, jobbrotasjon, integrerte tjenestelister, felles arbeidsmøter mellom ledelsen ved aktuelle seksjoner og etablering og utvikling av samarbeidsregioner.

De øvrige har ineffektive skiller i en eller annen form, men har også en klar formening om årsakene til det. Det ser også ut til at dette er et problem som i hovedsak rammer større enheter. Det er to hovedårsaker til disse skillene. Dels er de et resultat av de fysiske skillene (store bygg med lange avstander) og dels et resultat av at det er mange tilsatte i store avdelinger (store krim-, ordens- og forvaltningsavdelinger) som utvikler sin egen avdelingsidentitet og som gjør det vanskelig å innføre ordninger med jobbrotasjon og integrerte tjenestelister.

#### 4.2.2.5 Administrative ressurser kontra ressurser til politiarbeid

Det har vært fremhevet fra departementets side at et overordnet mål med omorganiseringen har vært å frigjøre ressurser fra internadministrasjon for å oppnå en bedre polititjeneste og bedre publikumsservice. På spørsmål om hvorvidt og hvordan driftsenheten/politidistriktet har vurdert de administrative rutinene, svares det at mange tiltak er gjennomført og at andre er underveis. Administrativ enhet utfører i dag mange oppgaver som tidligere lå hos den enkelte driftsenhet innenfor lønn, personell og økonomi. Ifølge svarene i undersøkelsen har dette imidlertid ikke ført til at ressurser er frigjort til operativt politiarbeid. Det oppleves en økende grad av byråkratisering og vekt på administrative gjøremål som følge av innføring av nye styringssystemer. I tillegg har driftsenhetene overtatt mange forvaltningsoppgaver / sivilrettslige gjøremål (utstedelse av pass, våpentillatelse, lotteritillatelse, bevillinger) som før ble ivaretatt av den sentrale politistasjonen for å imøtekomme ønsket om en bedre publikumsservice.

Dessuten kommer det faktum at ved opprettelse av de nye stillingene som administrasjonssjef og politistasjonssjef, ble tidligere operative politibetjentstillinger konvertert. Det samme skjedde i stor grad da den nye stillingen som lensmannsfullmektig i administrativ enhet skulle besettes.

Departementet hadde muligens et reelt håp om at omorganiseringen skulle få flere politifolk ut i gatene, som uttrykt i målsettingen ovenfor. 50 nye stasjonssjefer, 50 administrasjonssjefer og 50 lensmannsfullmektiger (som Lensmannslaget ville ha i administrativ enhet for å ivareta lensmannsinteressenes sak) måtte imidlertid hentes et sted, og – så vidt vi har forstått – med fagforeningenes sterke motstand var det heller ikke mulig å slanke ledernivået under som kompensasjon. Det gikk derfor i stor grad på bekostning av operative stillinger.

---

### 4.2.3 Oppsummering (nye strukturer, roller, samarbeidsmønstre og arbeidsformer)

Kan vi anta at forhold beskrevet her til sammen kan gi et bilde av hvorvidt dagens situasjon er bedre enn tidligere når det gjelder samlet styring og ledelse og mer operativ og publikumsrettet virksomhet?

Ser vi isolert på det som kommer frem i undersøkelsen, kan det se ut til at mye er på rett vei. For det første er grunnlaget lagt for en samlet ledelse i politidistriktet gjennom en samling av faglig, økonomisk og administrativt ansvar for distriktet hos politimesteren. Politimesteren ivaretar en distriktlederrolle – riktignok i varierende grad. Det er i tillegg etablert en ledergruppe med klart definerte oppgaver, noe man ikke hadde før. Flere forhold skulle derfor ligge til rette for en samlet styring og en enhetlig og helhetlig ledelse av politidistriktet. I tillegg er tradisjonelle profesjonskonflikter satt på dagsordenen og samarbeidsklimaet er bedret som et resultat av OU-prosessen, til tross for mye støy underveis. Ineffektive skiller finnes fortsatt noen steder, men er for de fleste ikke lenger relevante, eller de er på vikende front som et resultat av bevisst satsing på å løse slike problemer.

Det er imidlertid et problem dersom det blir stadig færre ressurser til politiarbeid som følge av økt fokus på administrasjon, slik det går frem av svarene i spørreundersøkelsen. Dette problemet blir neppe noe mindre med tiden – *bare den nye organisasjonen har fått satt seg*, og at det – *tross alt må koste noe å snu rundt på hele etater som politi- og lensmannsetaten*. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

### 4.2.4 Gir ny struktur automatisk bedre styring og ledelse?

Departementet har gitt uttrykk for forventninger om at de nye organisatoriske strukturene skulle føre til bedre samlet styring og ledelse av politidistriktet. Organisatoriske strukturer er imidlertid bare en del av bildet på hvordan en ledelse vil fungere i forhold til vedtatte målsettinger. De forhold som beskriver en formell struktur (organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, fullmaktsreglementer, økonomi- og personalreglementer) representerer bare et sett av hovedregler som en ledelse forsøker å styre arbeidsprosessene gjennom. Den normerte atferden som er nedfelt i disse formelle strukturene, får imidlertid konkurranse av den reelle atferden som blant annet er et resultat av det generelle klimaet og kulturen innenfor organisasjonen (positive prosesser som dekker sosiale behov og negative prosesser som fordreier intensjonene i den formelle organisasjonen). Det er et stort lederansvar å minske avstanden mellom den normerte og denne reelle atferden.

Om målsettinger med omorganiseringen skal nås, må flere forutsetninger være til stede. I tillegg til en moderne og rasjonell struktur og veletablerte styringsformer (i dette tilfellet mål- og resultatstyring gjennom virksomhetsplanen), er det også nødvendig med en ledelse som evner å følge opp de resultatene som kommer frem og tar tak i negative prosesser. At støttesystemer i betydningen tekniske informasjonsnettverk (som skal støtte opp under politidistriktets

---

daglige drift, ledelsesinformasjon og gjennomføring av mål- og resultatstyringen) fungerer etter intensjonene, er selvfølgelig også en forutsetning.

### **4.3 Erfaringer med prosessen**

Departementet ønsket å få tilbakemeldinger på selve prosessen vedrørende overføringen av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmannen til politimester og den påfølgende omorganiseringen innenfor de enkelte politidistriktene. Det var i den forbindelse ønskelig å få svar på både positive og negative erfaringer med prosessen. Eventuelle positive og negative erfaringer kan i noen grad si noe om hvilken læringseffekt prosessen har hatt innenfor politidistriktet, og gi en pekepinn om hva som er nyttige erfaringer å ta med seg til senere bruk.

#### **4.3.1 En læringsprosess om endring?**

En målsetting med OU-prosessen var å få til en læringsprosess i politidistriktene mht. endringsprosesser i etaten gjennom lokale prosesser med bred deltakelse. Er så distriktene dyktiggjort i utviklingsarbeid? Finnes det nå en større grad av bevissthet om endringsbehov? Og er viktige problemstillinger satt på dagsorden?

De lokale prosessene ble i stor grad ført med bred deltakelse fra de tilsatte – med stort engasjement og et høyt aktivitetsnivå. Det fremheves at prosessen førte til økt bevissthet om egne arbeidsoppgaver og deres plass i en større sammenheng. Prosessen har også bidratt til å utvikle distriktstenkningen, og til større grad av nærhet til distriktets ledelse. Det går også frem av svarene i spørreundersøkelsen at OU-prosessen har ført til positive avklaringer knyttet til profesjoner og roller/ansvar i den tradisjonelle profesjonskonflikten.

Med så bredt anlagte utviklingsprosesser med vekt på endring som politidistriktene har vært gjenstand for over lengre tid (og ikke bare gjennom OU-prosessen, men også alle de øvrige prosjektene som har blitt gjennomført), ville det være underlig om ikke distriktene nå i hovedsak er dyktiggjort i utviklingsarbeid. Av de forbedringsforslag som kommer frem i materialet fra spørreundersøkelsen, tyder også mye på at det er en stor grad av bevissthet omkring endringsbehovet og hvor ”skoen trykker” i de enkelte politidistrikter, og det er fremmet mange gode forslag til lokale løsninger. Det er mye bevisst og kreativ tenkning som viser at viktige problemstillinger i hvert fall er satt på dagsorden – om ikke prosessen har fått alt på plass.

#### **4.3.2 Nyttige erfaringer til senere bruk**

Hva kunne vært løst på en bedre måte – som en nyttig erfaring å ta med seg til senere bruk?

---

De negative erfaringene med prosessen som kan gi nyttige råd om senere prosesser, kan samles innenfor to hovedgrupper. Den første omfatter erfaringer som relaterer seg til sentrale føringer (fra departementet), mens den andre går på den praktiske organiseringen av prosesser lokalt.

#### **4.3.2.1 Betydningen av sentrale føringer for de lokale OU-prosessene**

Et moment som kommer frem i spørreundersøkelsen, er den ofte manglende forståelse for hvorfor hele OU-prosessen ble satt i gang. Det var ikke i tilstrekkelig grad på forhånd skapt den nødvendige forståelse for hensikten med og målsettinger for prosessen som kunne gi det nødvendige ”eierskap” til den. Det var ikke på forhånd gjort en tilstrekkelig kartlegging og samlende analyse av hvordan virksomhetene fungerte før omleggingen, og mange mente at det fungerte godt. Omleggingen ble i stedet satt i gang som et resultat av en politisk forventning om at noe måtte skje, dessuten var Veierød-utvalget enstemmig i sine forslag til omorganisering.

Prosessen hadde antakeligvis hatt et langt bedre utgangspunkt og en større mulighet for aksept dersom det hadde foreligget en skikkelig kartlegging av behov for endring, og at departementet deretter kunne selge budskapet ut på en tilstrekkelig måte, det vil si gjennom endringsagenter og ikke bare via rundskriv til de lokalt tilsatte. En utredningsrapport kunne for øvrig ha bidratt til at det ble mer meningsfylt å evaluere omorganiseringen i ettertid, slik at det i større grad ble mulig å si noe om forskjeller i situasjonen før og nå.

Et annet moment som forkludret prosessen, var at potensielt konfliktstoff ble underkommunisert fra starten. Det har dreid seg om en profesjonskonflikt der et stort spørsmål har vært hvem som skal lede en etterforskningsavdeling med en integrert retts- og påtaleenhet, en jurist eller en polititjenestemann. Dette spørsmålet ble det ikke tatt stilling til gjennom Veierød-utvalgets arbeid. Departementet måtte derfor ha en åpen holdning underveis i forhold til hva som skulle bli resultatet av de lokale prosessene. Disse vagt styrende premissene ga god grobunn for store lokale konflikter i prosessen, og førte til at hovedavtalen og mekling ble tatt i bruk for å komme frem til en løsning lokalt – med politiske avgjørelser i siste instans.

Årsaken til at det ikke ble gitt klarere rammer for hvordan profesjonskonfliktene skulle løses, var nok først og fremst ønsket om at departementet ville komme raskt i gang med endringene. Det var også et poeng at distriktene selv skulle dyktiggjøres i utviklingsarbeid.

#### **4.3.2.2 Organiseringen av OU-prosesser lokalt**

Det som for øvrig kommer frem som negative erfaringer knyttet til prosess, er hvordan prosessene ble organisert lokalt. Argumenter som går igjen her, er at prosessene ble for dårlig styrt – med for mye famling særlig i startfasen – og at prosessene tok for lang tid, noe som etter hvert medførte prosjekttrøtthet og liten motivasjon. Det etterlyses i det hele tatt mer profesjonalitet i ledelsen og gjennomføringen av endringsprosesser.



---

Mye av årsaken til at prosessene gikk tregt og førte til mange konflikter, må nok tilskrives at det i så stor grad ble gitt rom for lokale prosesser, og ikke først og fremst manglende profesjonalitet mht. organisatorisk-tekniske løsninger lokalt. Med så stor mulighet til å komme frem til løsninger på vanskelige spørsmål lokalt, kan vi ikke se bort fra at det i slike tilfeller også blir mye rom for aktivitet for ulike aktører med ulike agendaer, agendaer som ikke nødvendigvis understøtter sentrale mål med OU-prosessen. Eksempel her er de sterke kravene fra fagforeningene som naturligvis har egne preferanser og som ønsker å skape karrieremuligheter for egen gruppe, jf. saken der det ikke var mulig å omgjøre eksisterende lederhjemler for å motvirke tap av operative stillinger.

Det må heller ikke underslås at det ble lagt et stort ansvar på politimesteren i OU-prosessen., ved at politimesteren ikke bare skulle lede endringsprosessen lokalt, men også samtidig gå inn i den nye rollen som konsernleder. Til tross for at politimesteren ved de fleste politidistrikter har latt dyktige lokalt tilsatte bistå seg i prosessen, kan vi ikke se bort i fra at ansvaret for enkeltes del har blitt for stort til å kunne takle prosessen lokalt på en best mulig måte.

---

## 5 Forslag til videre tiltak og oppfølging

På bakgrunn av denne gjennomgangen er det tre hovedmomenter som fremstår som sentrale i forhold til fremtidig fokus på den pågående OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten. Det er for det første et spørsmål om politi- og lensmannsetaten bruker for mye ressurser på administrasjon. Dernest er det et behov for avklaring av hva som menes med et mer operativt politi. Til slutt kommer spørsmålet om etaten i tilstrekkelig grad klarer å utnytte andres gode erfaringer.

### 5.1 Bruker politi- og lensmannsetaten for mye ressurser på administrasjon?

Ifølge svarene i undersøkelsen oppleves en økende grad av byråkratisering og vekt på administrative gjøremål som følge av innføring av nye styringssystemer. For å imøtekomme ønsket om en bedre publikumsservice, har driftsenhetene i tillegg overtatt mange forvaltningsoppgaver/sivilrettslige gjøremål (utstedelse av pass, våpentillatelse, lotteritillatelse, bevillinger) som før ble ivaretatt av den sentrale politistasjonen.

Er det egentlig for mye administrasjon?. De etablerte styringssystemene er en nødvendig forutsetning for at politidistriktets ledelse skal kunne ivareta sitt styringsansvar etter mål- og resultatstyringsprinsippet. På bakgrunn av svarene i spørreundersøkelsen ser det likevel ut til at ressursbruken viet den administrative oppfølgingen er for omfattende. Det er derfor grunn til å spørre om det er slik at det er for mange som arbeider med den administrative oppfølgingen og/eller om de administrative oppgavene utføres på en riktig måte.

Det går frem av nevnte undersøkelse at det er et stort press på driftsenhetene når det gjelder administrative oppgaver. Størrelsen på driftsenhetene varierer fra bare et par personer til mer enn 100, og de minste enhetene må utføre mange av de samme administrative oppgavene som de største enhetene utfører. Den administrative oppfølgingen kan i tillegg til å utgjøre et ressursproblem også utgjøre et kompetanseproblem for de minste driftsenhetene.

Svarene i spørreundersøkelsen retter også fokuset mot ledergruppens ofte manglende evne til å utøve reelt lederskap, der etablering av en ledergruppe bare har ført til økt møtevirksomhet omkring "sandpåstrøing".

Etter Statskonsults vurdering kan imidlertid disse problemene løses gjennom følgende tre tiltak:

For det første kan ressursbruken til administrative oppgaver minskes ved en sammenslåing av politidistrikter. Dette bør kunne gjøres uten at tilbudet til publikum blir dårligere. Driftsenhetene vil fortsatt ligge der de nå er, mens de administrative enhetene kan slå sammen for to distrikter. Med den forutgående omorganiseringen er det også lagt til rette for en slik sammenslåing.

---

For det andre tyder svarene i undersøkelsen også på at presset på driftsenhetene mht. administrative oppgaver bør reduseres. Vårt datamateriale gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvem som pålegger hvem for mange administrative gjøremål. Vi vil derfor anbefale at det tas en kritisk gjennomgang av hva som er nødvendig administrativ oppfølging for begge nivåer – både på distriktsnivå og særlig på driftsenhetsnivå.

For det tredje – dersom ledergruppen skal fungere som et organ for reell lederutøvelse og ikke bare bruke tiden på resultatløs møtevirksomhet, må det også rettes et kritisk blikk mot ledergruppens sammensetning, arbeidsform og oppgaver. Ledergruppen bør ikke ha for mange deltakere. Det bør tas sikte på en sammensetning som sikrer representativitet gjennom rotasjonsordninger. Det må også tas stilling til hvilke saker som må avgjøres i en samlet ledergruppe, hvilke som kan avgjøres i en mindre gruppe – for eksempel med representasjon, og hvilke saker som kan avgjøres bilateralt.

Ut fra respondentenes klare fokusering på problemet med for mange administrative gjøremål, kunne det imidlertid være et poeng å foreta en kartlegging av ressursbruken ved politidistriktene over et gitt tidsrom, for på den måten å få bekreftet den reelle bruken av ressurser på de ulike gjøremålene.

## **5.2 Hva er et mer operativt politi?**

I svarene fra spørreundersøkelsen går det frem at administrativt arbeid går på bekostning av ressurser til et mer operativt politiarbeid.

Hva menes egentlig med et mer operativt politi? – Mer synlig, men på hvilken måte? – En mulig svakhet ved OU-prosessen så langt er at det ikke i tilstrekkelig grad er grepet fatt i problemet med målretting av politiarbeidet. Det har vært fokusert mest på distriktsledelsen hittil i prosessen, men det gir liten mening i å få på plass en rasjonell struktur hvis ikke målrettet ledelse følger etter. Bedre styring og ledelse i politidistriktenes hovedledelse hjelper ikke på måloppnåelsen hvis ikke ledelsen på nivået under blir mer målrettet i sin operative virksomhet. Dette krever et fokus på den operative arbeidsledelsen, der det er behov for en bevisstgjøring omkring hvordan politiet gjør jobben sin i det daglige. Her ligger det store utfordringer i å tenke nytt i forhold til arbeidsmetoder, som det å gå fra en reaktiv/passiv rolle (bare gripe inn hvis det skjer noe) til en mer proaktiv rolle (for eksempel å aktivt oppsøke kriminelle miljøer).

## **5.3 Utnytttes andres gode erfaringer?**

I svarene på departementets spørreundersøkelse finnes det mange positive erfaringer knyttet til hvordan distriktene har løst forskjellige problemer lokalt, noe som har bidratt til en bedre total oppgaveløsning. Spørsmålet er om de praktiske løsningene på mange problemer kunne vært gjort mer tilgjengelige for andre. Det er viktig å kunne lære av hverandres gode erfaringer. Hadde det for eksempel vært mulig å opprette en idébank som kunne inneholde gode råd og vink? Eller skulle distriktene gå grundigere til verks med å sette i gang en

---

benchmarking-prosess<sup>5</sup>? Benchmarking kan (i kortest mulig form) defineres som en prosess for identifisering og implementering av beste praksis.

Dersom valget skulle falle på et benchmarking-opplegg, bør det imidlertid gjøres på en minst mulig arbeidskrevende og omfattende måte – tatt i betraktning ressursbruken på administrative gjøremål som hittil tilsynelatende har vært i største laget. Fokuset for en slik prosess må selvsagt også være på de reelle problemene etaten står overfor (jf. et for lite operativt politi og for mye administrasjon), så det hele ikke resulterer i oppkonstruering av nye problemer.

---

<sup>5</sup> Se Statskonsult rapport 1999:5: Benchmarking som begrep og metode i offentlig sektor.

---

## Litteratur- og dokumentreferanser

### Budsjettproposisjoner:

St. prp. nr. 1 (1999–2000 ): For budsjetterminen 2000. Justisdepartementet

### Offentlige utredninger:

NOU 1991:29 Lensmannsetatens oppgaver og organisering  
(Lensmannsutredningen)

### Dokumenter utarbeidet av Justisdepartementet:

Rundskriv G-151/93 av 15.10.1993: Overføringen av det administrative ansvaret for lensmannsetaten til politimesteren

Rundskriv G-18/94 av 24.02.1994: Rammemodell for politidistriktenes organisering m.v.

Rundskriv G-45/94 av 03.06.1994: Stillingsbeskrivelser og betegnelser på nye lederstillinger i politidistriktet m.v.

Rundskriv G- 6/95 av 09.01.1995: Rammemodell for politidistriktets organisering m.v. – supplerende retningslinjer

Rundskriv G-111/95 av 21.12.1995: Fastsetting av ny organisasjonsstruktur i politidistriktene

### Rapporter fra Statskonsult:

Styringsdialogen mellom Politiavdelingen og politi- og lensmannsetaten – evalueringsrapport, Statskonsult 1995.

Virksomhetsstyring i politidistrikt – forbedring av lokal styringsdialog, Statskonsult 1997

### Annet:

Overføring av det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmann til politimester – utredning fra en prosjektgruppe nedsatt av Justisdepartementet 22.12.1992 , rapport avgitt 17.10.1993 (Veierød-rapporten).

Elin Marlén Hollfjord: Analyse av en endringsprosess – OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten, hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap våren 1999.

---

## 6 referanser

<b>Tittel:</b>	<b>6.1 OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten</b> – Evaluering av endringer i fase 1
<b>Forfatter(e):</b>	Marit Johannessen
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2000:11
<b>Prosjektnummer:</b>	24 498 00
<b>Prosjektnavn:</b>	Evaluering av omorganiseringen i politi- og lensmannsetaten
<b>Prosjektleder:</b>	Marit Johannessen
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	Justisdepartementet
<b>Resymé:</b>	Statskonsult har sammenfattet og vurdert resultatene fra Justisdepartementets spørreundersøkelse vedrørende politidistriktenes erfaringer med omorganiseringen i politi- og lensmannsetaten. Strukturelle endringer i etaten er gjennomført som planlagt, men presset på administrative gjøremål synes å gå på bekostning av ressurser til politiarbeid. De administrative oppgavene og etatens arbeidsmåter bør vurderes kritisk, og etaten bør nyttiggjøre seg andres gode erfaringer.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering
<b>Emneord:</b>	Politi- og lensmannsetaten, OU-prosess, omorganisering, evaluering
<b>Dato:</b>	Juni 2000
<b>Sider:</b>	35
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO