

DFØ-rapport 2021:1
April 2021

Evaluering av nærpolitireformen

Statusrapport 2020



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å evaluere nærpolitireformen. Oppdraget startet i 2016 (den gang Difi) og er planlagt videreført til 2022. Denne statusrapporten er en vurdering av politiets arbeid med reformen i 2020. Departementet har spesielt bedt oss om å se på politiets synlighet og lokale tilstedeværelse.

Dette er den sjettede rapporten i evalueringsarbeidet, jf. Difi-rapport 2017:2, Difi-rapport 2017:9, Difi-rapport 2018: 2, Difi-rapport 2019:1 og DFØ-rapport 2020:4. Alle rapportene ligger tilgjengelig på DFØs hjemmesider www.dfo.no/rapporter-og-statistikk.

I stedet for et kort sammendrag innledes årets rapport med en mer fylldig oppsummering av de viktigste funnene og våre anbefalinger. Etter et kort kapittel med presentasjon av mandat og analysemodell, følger kapittel 2 med de drøftinger og vurderinger som ligger til grunn for våre anbefalinger. Kapittel 3 beskriver funn. En kort presentasjon av metode og datagrunnlag ligger til slutt i rapporten.

Vi vil takke alle informantene og referansegruppen som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuer, undersøkelser og i møter. Politidirektoratet (POD) har gitt oss verdifull bistand for å beskrive utviklingstrekk på sentrale områder. En spesiell takk til fagdirektør Knut Fosli i Politidirektoratet som utrettelig har sørget for at vi får relevante og nødvendige data til våre beskrivelser og vurderinger.

2020 har vært et spesielt år også for gjennomføringen av denne evalueringen. På grunn av covid-19 har de aller fleste intervjuene skjedd digitalt med de fordeler og ulemper det innebærer. Vi har denne gangen ikke hatt mulighet til å reise og se hvordan arbeidet fortoner seg «der ute». Vi mener likevel rapporten gir et dekkende bilde av de temaene som blir tatt opp.

DFØ står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Seksjonsleder Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig. Arbeidet har vært utført av seniorrådgiver Oddbjørg Bakli, rådgiver Lars-Hugo Andersen, førstekonsulent David Andreassen (september-desember 2020) og seniorrådgiver Vivi Lassen (prosjektleder).

Oslo, april 2021

Hildegunn Vollset
Avdelingsdirektør

Innhold

Forord	1
Innhold.....	2
Oppsummering og anbefalinger	5
1 Oppdrag og mandat for evalueringen	8
1.1 Mål for evalueringen	8
1.2 Analysemodell	10
2 Våre vurderinger og anbefalinger	11
2.1 Strukturendringer medfører stort politisk engasjement	12
DFØ anbefaler	13
2.2 Stort behov for utvikling av sentrale digitale tjenester og løsninger	13
2.2.1 Digitalisering er politiets største utfordring	14
2.2.2 Det er fortsatt krevende å se de seks funksjonene i sammenheng	15
2.2.3 Fortsatt behov for å vurdere arbeids- og ressursfordeling mellom FDE og GDE.....	16
2.2.4 Behov for mer samarbeid på tvers av distriktsgrensene.....	18
DFØ anbefaler	19
2.3 Ulike oppfatninger av hva som er viktig også i politiet	19
2.3.1 Store ledergrupper og mange ledernivåer gir stort kontrollspenn	19
2.3.2 Fortsatt behov for å utvikle lederroller og ledelsesprosesser.....	20
2.3.3 Fortsatt reformskepsis hos politiansatte.....	21
DFØ anbefaler	23
2.4 Styring og ledelse av og i etaten må gi handlingsrom og åpne for ulik tilpasning.....	23
2.4.1 Målkonflikter og ressursknapphet er fortsatt utfordrende	23
2.4.2 Styringen av etaten er ikke i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring	24
2.4.3 Det tar tid å endre tjenesteinnhold og arbeidsformer	27
DFØ anbefaler	28
2.5 Fagmiljøene er styrket, men lokal tilstedeværelse er utfordrende	28
2.5.1 Vanskelig å vurdere resultatene på straffesakssiden	28
2.5.2 Det er etablert mer robuste fagmiljøer	29
2.5.3 Mye godt samarbeid politi-kommune – form og innhold varierer	30
2.5.4 Lokal tilstedeværelse er krevende for politiet.....	31
2.5.5 Tilstedeværelse på nett kan supplere, men ikke erstatte telefonkontakt og fysisk tilstedeværelse	33
DFØ anbefaler	34

3 Status for gjennomføring av reformen	35
3.1 Økte budsjetter, men vekst i personell og EBA påvirker etatens handlingsrom.....	35
3.1.1 Økonomi og ressursforvaltning.....	35
3.1.2 EBA og en aldrende bilpark utfordrer budsjettrammene	38
3.1.3 Økende andel politiårsverk i etaten.....	38
3.1.4 Politiårsverksveksten i politiet størst på GDE-nivå	40
3.1.5 Namsmannsfunksjonen og ansvaret for sivile saker omorganiseres	41
3.1.6 Områdegjennomgangen dokumenterer mye og til dels detaljert styring av og i etaten.....	42
3.2 Kvalitetstiltak videreføres – digitaliseringstiltak henger etter	43
3.2.1 De seks funksjonene bidrar til bedre kvalitet	43
3.2.2 Politiråd, politikontakt og samarbeidsavtaler bidrar til mer strukturert samarbeid	48
3.2.3 Tiltak i etterforskningsløftet videreføres som linjeoppgaver	51
3.2.4 Forebygging er politiets hovedstrategi.....	53
3.2.5 Krevende å bygge kultur og utvikle ledelse i de nye distriktene.....	54
3.2.6 Politiet henger etter på digitaliseringsområdet	55
3.3 Både reform og covid-19 innvirker på politiets straffesaksbehandling	56
3.3.1 Fortsatt nedgang i anmeldte lovbrudd.....	56
3.3.2 Positiv restanseutvikling	57
3.3.3 Politiet som helhet innfrir krav til responstid – noe avvik på distriktsnivå	58
3.3.4 Uniformert politi og sosiale medier skal bidra til «et synlig politi»	59
3.3.5 Politiansatte trives på jobb, men er skeptiske til reformen	61
3.3.6 Politiansatte er mest fornøyd med nærmeste leder	63
3.3.7 Politiet er ikke gode nok når det gjelder digital kriminalitet	63
3.4 Innbyggernes tillit til politiet og opplevd trygghet er høy - variasjoner på tvers av distrikter og kommunestørrelse	64
3.4.1 Innbyggernes tillit til politiet er høyere i 2020 enn i 2019	65
3.4.2 Innbyggernes opplevde trygghet varierer fra distrikt til distrikt	66
3.4.3 Kommuner og innbyggere ønsker primært fysisk tilstedeværelse.....	67
Metode og datagrunnlag.....	69
Dokument- og referanseliste	72

Forkortelser

DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FDE	Funksjonell driftsenhet
FEE	Felles enhet for etterretning og etterforskning
FEF	Felles enhet for forebygging
FEFE	Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning
FIN	Finansdepartementet
FSI	Felles straffesaksinntak
FTK	Felles tjenestekontor
FUFSR	Felles enhet for utlending, forvaltning og sivil rettspleie
GDE	Geografisk driftsenhet
IP	Innsatspersonell
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KUBA	Kunnskapsbasert politiarbeid
NC3	Nasjonalt cyberkriminalitetsenter
NLG	Nasjonal ledergruppe
OPS	Operasjonssentraler
OÅO	Obligatorisk årlig opplæring
PAL	Politiets analyse- og ledelsesverktøy
PFT	Politiets fellestjenester
PHS	Politiets høgskolen
PIT	Politiets IT-tjenester
PLG	Politidirektørens ledergruppe
POD	Politidirektoratet
PPS	Politiarbeid på stedet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PSV	Politiets styringsverktøy
PU	Politiets utlendingsenhet
RA	Riksadvokaten
SLT	Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak
STRASAK	Politiets straffesaksregister
UP	Utrykningspolitiet

Oppsummering og anbefalinger

Etter oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) evaluert arbeidet med gjennomføringen av nærpolitireformen. Denne rapporten er en oppfølging av rapportene om status for årene 2016, 2017, 2018 og 2019. På grunn av covid-19 har politiet, i likhet med resten av samfunnet, måttet snu seg fort og vært kreative for å håndtere de nye utfordringene som har oppstått. Nedenfor oppsummerer vi de viktigste funnene og våre vurderinger og anbefalinger på bakgrunn av det vi har sett i 2020.

Politiets måloppnåelse er størst når det gjelder målet om sterkere fagmiljøer som kan håndtere de mest alvorlige sakene

Vår hovedkonklusjon så langt er at måloppnåelsen er størst når det gjelder å skape sterkere fagmiljøer som kan håndtere ulike former for kriminalitet. DFØs vurdering er at politiet er blitt bedre på de mer alvorlige sakene. Fagkompetansen har økt og det er mer trening og bedre kvalitet på mange av oppgavene. Det har skjedd en spissing av innsatsen. Publikum får gjennomgående bedre tjenester når det skjer noe alvorlig, og samarbeidet med de andre nødetatene fungerer godt, noe håndteringen av Gjerdrum-katastrofen i januar er et godt eksempel på. Likevel er det fortsatt store utfordringer med alvorlige saker, blant annet knyttet til organisert kriminalitet og digital kriminalitet.

Målet om økt tilstedeværelse og synlighet lokalt er så langt ikke nådd

I henhold til effektmålene skal politiet være lokalt til stede og synlig for publikum, ha tettere samarbeid med kommunene, ha god lokalkunnskap og bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere. Tilstedeværelsen på nett skal styrkes. Særlig samarbeidet med kommunene er mer formalisert gjennom politiråd og politikontakter. Alle politidistrikter er til stede på nett, men målsettingen om flere patruljer ikke er nådd.

Flere kommuner viser til et godt samarbeid med politiet også i det daglige, men særlig små kommuner og kommuner som har mistet lensmannskontoret, mener politiets tilstedeværelse og lokalkunnskap er svekket. Etter vår vurdering har skillet mellom små og større steder økt. Selv om samarbeidet mellom politiet og kommunene er blitt mer formalisert og strukturert, opplever særlig innbyggere og kommuner i spredtbygde strøk at det samlede tjenestetilbudet er blitt dårligere.

Lokal tilstedeværelse er en del av en politisert debatt som i stort handler om distriktspolitikk, statlige arbeidsplasser og samlet offentlig tjenestetilbud der folk bor. Mange kommuner opplever heldigvis lite alvorlig kriminalitet. De er likevel opptatt av trygghet og ønsker at hverdagskriminaliteten håndteres på en bedre måte enn i dag. Her har mange kommuner, og deres innbyggere, og politiet ulike prioriteringer. For politiet handler ett politi og likere tjenester særlig om alvorlig kriminalitet og alvorlige hendelser. Politiet er opptatt av å vise distriktenes samlede tjenestetilbud og synliggjøre sammenhengen mellom det de funksjonelle driftsenhetene (FDE) og de geografiske driftsenhetene (GDE) leverer. Utviklingen i digitale tjenester og nettpatruljen er også bidrag for å styrke den lokale tilstedeværelsen. Mange innbyggere derimot, er mest opptatt av politiets ivaretagelse av hverdagskriminalitet, forebyggende innsats rettet mot barn og unge, samt tilgang på sivile tjenester som pass, våpenlisens, utlendingsforvaltning mv. Innbyggerne er også i mindre grad enn politiet nødt til

å forholde seg til de økonomiske rammene. De ønsker derfor at politiet skal håndtere både den alvorlige kriminaliteten og hverdagskriminaliteten på best mulig måte.

Det tar tid og ressurser å få ny organisering og reformtiltakene til å virke etter hensikten

Som omtalt i tidligere rapporter, tar det tid før effektene av alle tiltakene som er iverksatt kan ses og måles. Vi har også påpekt at det er en krevende reform med svært ambisiøse mål. Innenfor de gitte ressursrammene vil det derfor være vanskelig å oppnå målsettingene fullt ut. Det har ikke vært nok ressurser til å etablere både sterkere fagmiljøer og mer lokalt tilstedeværende politi. Hvis politiet i større grad skal lykkes med å oppnå målene, må mål og ressurstilgang ses mer i sammenheng og målene må bli mer konkrete slik at det blir tydeligere hva innbyggerne kan forvente. Samtidig må politiet få ro til å gradvis bygge opp tjenestene som forutsatt. Det er viktig at de ikke pålegges nye store tiltak uten at det er tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å gjennomføre tiltakene.

DFØ mener politiet fremover særlig må ha oppmerksomheten rettet mot følgende forhold:

- **Videreutvikling av kommune-politisamarbeidet må skje i tett dialog med den enkelte kommune**

Selv om kommune-politisamarbeidet blir stadig bedre, er det ulikt hvor langt arbeidet har kommet i de enkelte kommunene. Det er fortsatt behov for videreutvikling. Hvordan mål om et synlig og lokalt tilstedeværende politi best kan nås, må avklares med den enkelte kommune ut fra et omforent og realistisk virkelighetsbilde. Det er viktig å understreke at dette ikke bare er politiets ansvar. For at samarbeidet skal fungere etter hensikten må i tillegg den enkelte kommune sette av ressurser og følge opp kommunens ansvar og forpliktelser. Det er også behov for videreutvikling av politikontaktfunksjonen. Erfaring tilsier at politikontaktene bør være personer som er dedikerte til en slik oppgave, som har tilstrekkelig tid og kapasitet til å fylle rollen og som har tilstrekkelig myndighet til å inngå forpliktende avtaler.

- **Det må vurderes hvordan politiet kan bli mer synlig og tilstedeværende**

Hvis målet om mer lokal tilstedeværelse og synlighet skal oppnås, bør blant annet patruljestrukturen vurderes og tjenesteplanleggingen forbedres. En mulig løsning er å la patruljene dekke mindre områder. Det kan gi kortere vei til aktuelle hendelser og sannsynligvis også mer synlig politi lokalt. Det vil sannsynligvis kreve flere patruljer. En annen løsning er å vurdere hvordan patruljene organiseres. Dette henger også sammen med oppgave- og ressursfordelingen mellom funksjonelle og geografiske driftsenheter (FDE og GDE). Så lenge ressurstilgangen er begrenset, må spørsmålet om overføring av ressurser fra FDE til GDE vurderes opp mot behov for å opprettholde en forsvarlig bemanning på FDE. Forhåpentligvis vil den økte ressurstilførselen i 2020 og 2021, blant annet de 400 covid-19-stillingene, styrke politiets tilstedeværelse og gi rom for flere patruljer.

- **Innbyggernes muligheter for kontakt med politiet bør forbedres**

Både innbyggere og kommunalt ansatte gir uttrykk for at det kan være vanskelig å få svar, eller at det tar lang tid, når de ringer 02800 eller distriktenes åtte-sifrede numre. Politiet oppgir at 70 prosent av alle samtaler blir besvart. Det innebærer at 30 prosent av samtalene av ulike årsaker ikke besvares. Politiet bør følge opp forslaget fra

kapasitetsundersøkelsen om å se på åpningstider/kapasitet på sentralbordet for å avlaste operasjonssentralene (OPS) på ettermiddag/kveld når de ordinære sentralbordene ikke betjenes. Hvis tilstedeværelse i sosiale media og nettpatroljene skal være et reelt supplement til fysisk tilstedeværelse, må toveis-kommunikasjon, dedikerte ressurser, lengre åpningstider og muligheter for sikker informasjonsutveksling, også komme på plass.

- **Utvikling og bruk av digitale løsninger, arbeidsprosesser og tjenester må forseres**
Covid-19 har resultert i økte muligheter for anmeldelser på nett, bedre straffesaksprosess, forsert utvikling og etablering av andre digitale publikumstjenester, økte muligheter for og bruk av digitale møteplasser og digital kommunikasjon internt mv. Digitalisering er imidlertid en utfordring både når det gjelder politiets kapasitet og politiets kompetanse. I tillegg er det en kulturell utfordring. Digitalisering er likevel avgjørende for å frigjøre ressurser slik at politiet kan ivareta behov som ikke lar seg løse digitalt. Verken nettpatroljen eller andre digitale løsninger og tjenester kan erstatte fysisk tilstedeværelse, men det kan være et godt og viktig supplement.
- **Politidistriktene må få til mer samarbeid på tvers av distriktsgrensene**
Historisk sett har det vært lite samarbeid på tvers av distriktene. Inntrykket er at dette fortsatt gjelder, med noen unntak for erfaringsutveksling først og fremst gjennom de etablerte fagnettverkene. Hva det bør samarbeides om, og hvordan samarbeidet mellom politidistriktene kan organiseres, bør settes på dagsordenen. Det gjelder både praktisk patruljesamarbeid på GDE-nivå og samarbeid om sentrale funksjoner på FDE-nivå. Der det er naturlige samarbeidsregioner, må samarbeidet gjøres hensiktsmessig og ikke hindres av ulike vaktordninger, lange beslutningslinjer mv. Små distrikter må kunne dele på og samarbeide mer om spesialfunksjoner og spesialkompetanse med andre små distrikter eller ett eller flere av de store distriktene. Eventuelt kan spesialfunksjoner legges til et særorgan, slik politiet har gjort med etableringen av Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3).
- **Styringen av politiet må bli mer overordnet og langsiktig**
Styringen av politiet omfatter stort og smått og er gjennomgående lite strategisk. Detaljstyringen av politiet gir ineffektive og suboptimale løsninger. Dette kan ha sammenheng med at politiet ikke er flinke nok til å utarbeide god resultatinformasjon og gode beslutningsgrunnlag som grunnlag for styring, jf. Justis- og beredskapsdepartementets og Finansdepartementets områdegjennomgang av etaten. Dette er noe politiet bør ta på alvor. Det er viktig at både embetsverk og politisk ledelse får et helhetlig og realistisk bilde av resultater, inklusive eventuelle konsekvenser som følger av styringen. Det er imidlertid også viktig at styringen av politiet blir mer strategisk og gir etaten og etatens ledelse en reell mulighet til å se ressurstilgang og måloppnåelse i sammenheng. Som en del av en forbedret styring kan det være naturlig å se på om det er en hensiktsmessig fordeling av ansvar og oppgaver mellom Politidirektoratet, politidistriktene og særorganene. Politidirektoratets roller og ansvar bør tydeliggjøres.

1 Oppdrag og mandat for evalueringen

I 2016 fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) oppdraget med å følgeevaluere nærpolitireformen. Direktoratet ble omorganisert 1. januar 2020 og oppgaven overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Det er tidligere levert statusrapporter for 2016, 2017, 2018 og 2019. Det er også levert en underveisrapport om kultur, holdninger og ledelse i 2017.

1.1 Mål for evalueringen

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



Figur 1 Effektmål, Nærpolitireformen

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

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

Prop. 61 LS (2014-2015) om nærpolitireformen sier at målet med reformen er et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.

JD har bedt om at statusrapporteringen for 2020 skal ta opp politiets lokale tilstedeværelse som et utdypende tema.

I effektmålene som er utformet av ledelsen i JD og POD er det særlig to av målene som har betydning for forståelsen av hva som menes med lokal tilstedeværelse. Det gjelder effektmål 1 og 3 som har disse formuleringene¹:

Tabell 1 Effektmål relatert til lokal tilstedeværelse med presisering

Effektmål	Presisering
Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling	Politiet skal være lokalt tilstedeværende og synlig for publikum, ha tettere samarbeid med kommunene og samhandle bedre med andre nødetater. Informasjonsdeling på tvers av etater som arbeidsform skal videreutvikles. Politiet skal ha god lokalkunnskap og en bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere som danner grunnlag for tillit og trygghet. Politiets tilstedeværelse på nett skal også styrkes.
Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap	Politiet skal drive effektiv forebygging, ha tilstedeværelse med relevant kapasitet og kompetanse der det er behov for det og forfølge lovbrudd på en måte som gir trygghet og rettsikkerhet. Forebyggingen skal styrkes gjennom hele politiorganisasjonen, arbeidet skal gjøres mer målrettet og systematisk og det skal sikres at flere politiresurser kan brukes til politiets kjerneoppgaver. Responstiden skal reduseres. Andelen straffesaker som oppklares skal økes og saksbehandlingstiden skal reduseres. Beredskapen skal være tilfredsstillende i hele landet. Politiet skal ha noen færre oppgaver for å kunne styrke kjerneområdene.

I Stortingsmelding 29 (2019-2020) Politimeldingen - et politi for fremtiden, heter det:

«Det er behov for et politi som kan møte innbyggerne på de lokale møteplassene, som er raskt til stede hvis noe skjer og som kjenner de lokale forholdene. ... Det er viktig å planlegge og disponere ressursene på en måte som både ivaretar hensynet til en god og effektiv patruljetjeneste og lokale behov for synlighet og tilstedeværelse.»

Også i de ti grunnprinsippene² for norsk politi slås det fast at:

- Politiet skal være desentralisert. Politiet skal ha mange og spredte tjenestesteder.
- Politiet bør være til stede i lokalsamfunnet, enten dette er en mindre landkommune eller bydel i en større by.

De ti prinsippene ble videreført ved behandlingen i Stortinget om nærpolitireformen i 2015.

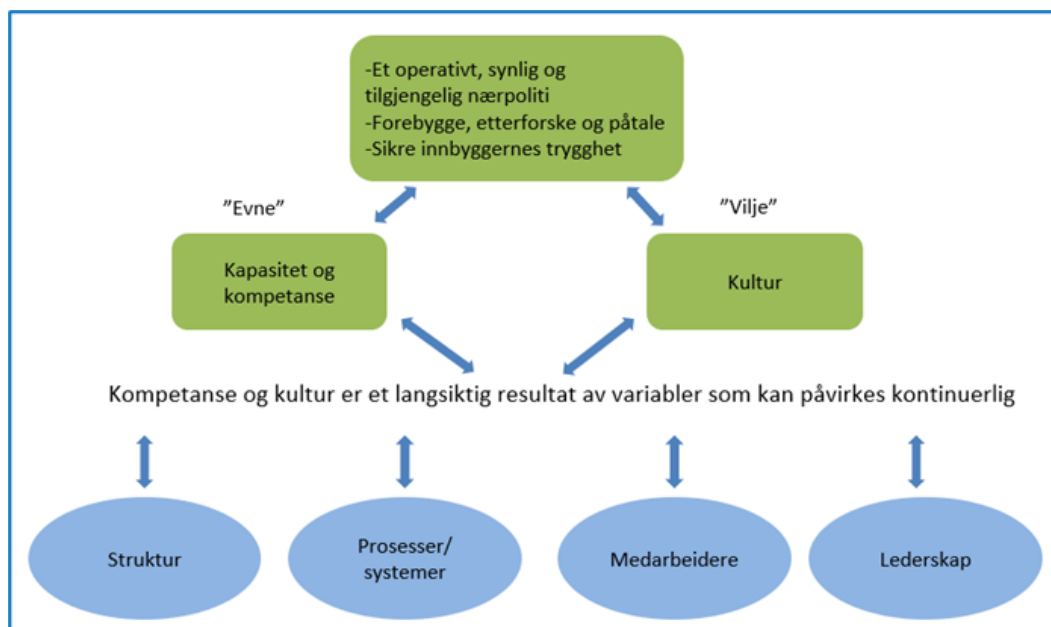
I den videre beskrivelsen av funn og våre vurderinger, tar vi utgangspunkt i det som er sagt over om lokal tilstedeværelse.

¹ Oppdragsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til POD datert 9.februar 2016

² NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*

1.2 Analysemodell

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



Figur 2 Analysemodell. Basert på McKinseys 7S-modell

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

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

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

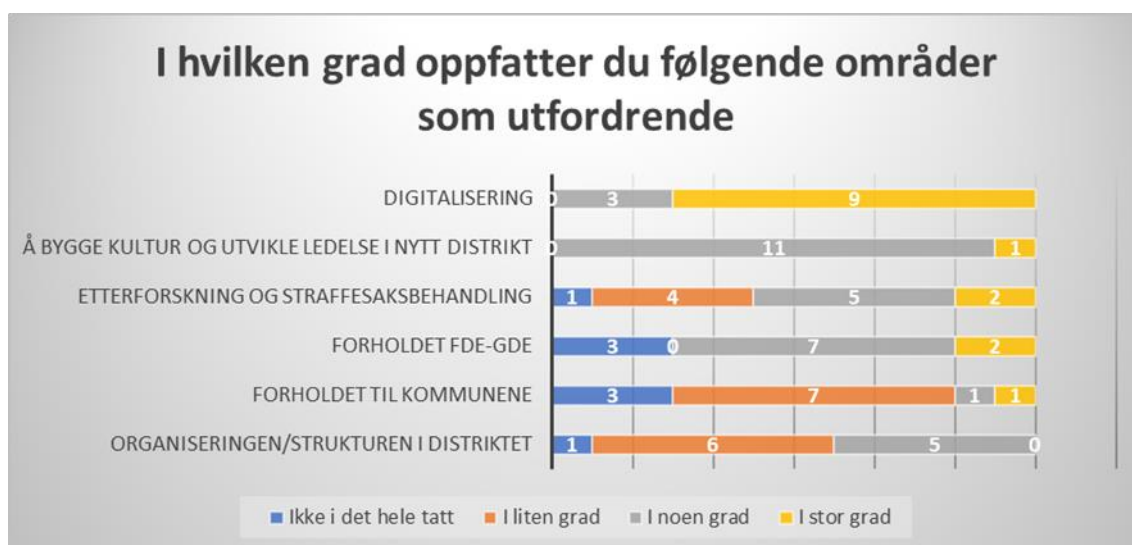
2 Våre vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet drøfter og vurderer vi resultater og måloppnåelsen med utgangspunkt i de funnene og beskrivelsene som er gjort i kapittel 3. Fremstillingen tar utgangspunkt i vår analysemodell, jf. kap. 1.2. Det innebærer at vi vurderer resultater på områdene struktur, systemer, medarbeiderskap og ledelse, kapasitet og kompetanse, kultur og de overordnede målene for reformen. Siden også vårt arbeid i 2020 er preget av covid-19, blir også relevante funn og vurderinger fra tidligere år trukket inn i vurderingene.

I januar 2021 sendte vi ut en enkel spørreundersøkelse til politimestrene om hva de ser som utfordringer i deres distrikter. De ulike utfordringene har en tett kopling til de fire elementene i analysemodellen:

- Organisering handler om struktur, men også om kapasitet og kompetanse.
- Forholdet til kommunene handler om samarbeidsprosesser og -strukturer, men også om de overordnede målene for politiet og reformen – å sikre innbyggernes trygghet og sørge for et operativt, synlig og tilgjengelig nærpoliti.
- Forholdet FDE-GDE handler både om struktur og prosesser, men også om vilje og evne til å samhandle på tvers av organisatoriske grenser.
- Etterforskning og straffesaksbehandling handler om prosesser, men også om overordnede mål knyttet til kvalitet, rettssikkerhet og likebehandling.
- Å bygge kultur og utvikle ledelse i nytt distrikt handler om å utvikle medarbeidere og lederskap – å utvikle «viljen» i distriktet og etaten.
- Digitalisering handler isolert sett om utvikling av tjenester, systemer og arbeidsformer for å møte samfunnets behov for polititjenester på en effektiv og funksjonell måte, men er også avgjørende for etatens evne og vilje til å nå målene med reformen.

Som det fremgår av tabell 3, ser politimestrene digitalisering og det å bygge kultur og utvikle ledelse i nytt distrikt som de mest utfordrende områdene, mens kun to av de tolv mener forholdet til kommunene er spesielt utfordrende.



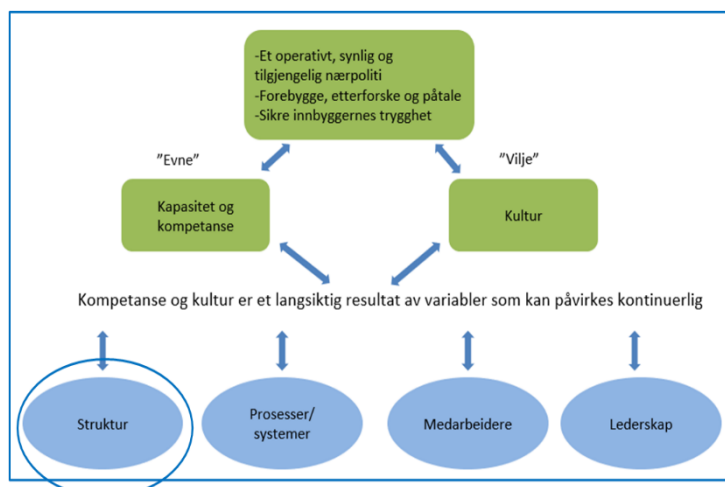
Figur 3 Politimestrenes vurdering av ulike utfordringer (Kilde: DFØ spørreundersøkelse)

2.1 Strukturendringer medfører stort politisk engasjement

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

Strukturdelen av reformen hadde blant annet som formål å etablere mer «robuste» politidistrikter og å styrke politiets innsats på kjerneoppgavene deres.³ Etaten ble organisert i tolv politidistrikter, ikke seks som politianalysen opprinnelig foreslo, og det ble besluttet å etablere funksjonelle driftsenheter med ansvar for ulike faglige og administrative fellesfunksjoner i alle de tolv distriktene, jf. Rammer og retningslinjer⁴.

Med unntak av etableringen av Nasjonalt cyberkriminalitetssenter (NC3) som en del av Kripis, er det ikke gjennomført vesentlige endringer for særorganene i forbindelse med reformen.



Organiseringen av politiet fortsatt skaper mye politisk engasjement i den offentlige debatten. Som vist til i kapittel 3.1.5 vekker forslag om ytterligere organisasjonsendringer til dels stor motstand både internt i etaten og i de kommunene som blir berørt. Slike forslag oppfattes ofte som forsøk på økt sentralisering og reduksjon av arbeidsplasser lokalt. Det oppleves å stå i motsetning til forståelsen av løftet om at de gjenværende lensmannskontorene skulle styrkes. Dette bekreftes av Retrievers medieanalyse for 2020. Geografi og nærhet er det temaet som har hatt størst oppmerksomhet i mediene siste år. Gitt den politiske oppmerksomheten om det geografiske, er det etter vår vurdering forståelig at det fremmes få forslag til endringer, selv om distriktene på ulikt vis kan mene at det ville være fornuftig.

Som vi har pekt på i tidligere rapporter, er det ressurskrevende, særlig for de minste distriktene, å etablere og bygge opp spisskompetanse på så mange ulike funksjoner og roller som det Rammer og retningslinjer legger opp til. Dette til tross for at det legges opp til en noe forenklet struktur på FDE-nivå for de minste distriktene.

Organiseringen av statlige etater med et ytre apparat har gjennomgått store endringer i løpet av de siste 20 årene. Fra begynnelsen av 2000-tallet har stadig flere etater slått sammen fylkeskontorene i større regioner, og vi ser en økende grad av spesialisering og oppgavedifferensiering mellom enheter i ytre apparat. Ofte handler det om å samle

³ Blant annet NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*

⁴ POD: *Rammer og retningslinjer*, 2016

administrative og/eller faglige oppgaver i sentrale enheter. Dette er oppgaver som inngår i eller er tilknyttet en sentral enhet/et direktorat, men som godt kan være desentralt lokalisert. P.t. har de fleste statlige etater med en desentral organisering organisert seg med spesialiserte sentrale enheter. Flere har også etter hvert gått bort fra en organisering med rent geografisk fordelte oppgaver til en mer funksjonsbasert organisering. Dette gjelder også politiet. Selv om GDEene innebærer en geografisk organisering, har også politiet funksjonsinndeling både i distriktene, og i form av nasjonale enheter som Politiets fellestjenester (PFT), Politiets IT-tjenester (PIT) og særorganene.

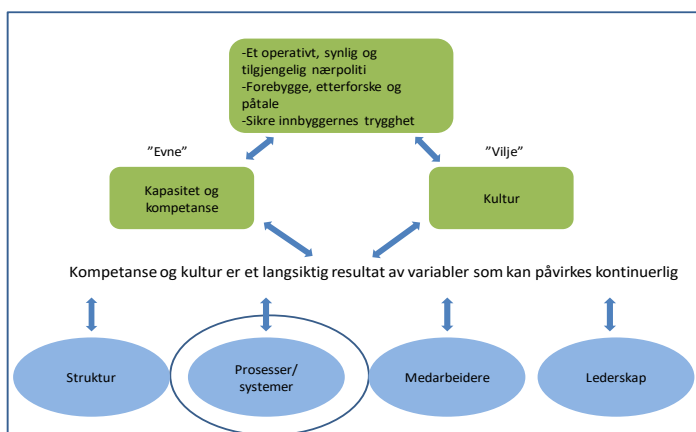
Ny teknologi gir andre samhandlings-, kommunikasjons- og effektiviseringsmuligheter. I statsforvaltningen er dette særlig merkbart mht. fellestjenester. Det etableres fellesenheter på etatsnivå, på sektornivå og på tverrsektorielt nivå. I politiet er etableringen av regnskapsfunksjonen et eksempel på det. Akkurat nå har blant annet DFØ et oppdrag med å vurdere hvordan arkivfunksjonen i staten best og mest effektivt kan ivaretas, gitt nye digitale løsninger og muligheter. Det vil sannsynligvis være aktuelt, også for politiet, å vurdere hvordan alternativ organisering av ulike funksjoner kan bidra til å møte økte effektivitetskrav og lavere budsjettvekst i årene fremover.

DFØ anbefaler

- Som vi har anbefalt i tidligere rapporter, bør ikke politiet gjennomføre større organisatoriske endringer nå, men heller foreta justeringer og tilpasninger der de ser at organiseringen ikke fungerer som ønsket.
- På lengre sikt bør politiet vurdere om noen oppgaver kan organiseres på tvers av distriktene for å få en mer effektiv organisering.

2.2 Stort behov for utvikling av sentrale digitale tjenester og løsninger

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



2.2.1 Digitalisering er politiets største utfordring

DFØ støtter politimestrene i at digitalisering p.t. er den største utfordringen som politidistriktene står overfor. I forbindelse med gjennomføringen av reformen har det skjedd en del med hensyn til digitalisering i politiet. Politipatruljene har fått bedre verktøy og systemtilgang i bilene og publikum får i langt større grad informasjon og kan følge med på hva som skjer på Twitter, Instagram og andre sosiale medier. Innbyggerne har også bedre muligheter til å komme i kontakt med politiet, blant annet fordi de kan sende tips og meldinger via sosiale media, eventuelt også chatte med nettpatruljene når disse er betjent.

Covid-19 har, isolert sett, hatt en positiv effekt med hensyn til digitalisering i politiet. Det er blant annet åpnet for å anmelde mer på nett og, som en av de vi har snakket med uttrykte det; «politiet har gjort et kvantesprang når det gjelder bruk av digitale møter». Politiet jobber også med utvikling og utprøving av nye digitale løsninger, jf. kapittel 3.2.6. Inntrykket er likevel at de digitale satsningene i politiet har vært relativt marginale i forhold til mange av de andre store satsninger i reformperioden – som nytt beredskapssenter, nye politihelikoptre eller flere ansatte med politiutdanning, jf. målet om to politiansatte per tusen innbyggere.

Ifølge www.regjeringen.no handler digitalisering om «... å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige.» Det handler også om å effektivisere og automatisere tidkrevende informasjonsinnhenting og arbeidsprosesser. Utkast til ny kanalstrategi for politiet som dekker perioden 2021-25 følger opp dette på en god måte.⁵ Her legges det opp til at bedre informasjon og flere selvbetjeningsløsninger vil bidra til økt effektivitet og frigjøring av kapasitet til mer alvorlige og krevende saker. Spørsmålet er i hvilken grad denne planen lar seg gjennomføre fullt ut, gitt alle de andre satsningene som politiet også skal ivareta i årene fremover, jf. figur 4 i kapittel 2.4.2. Mål og strategier skal være noe å strekke seg mot, men de må også være realistiske og mulige å nå.

Inntrykket er at bruk av teknologi for å «... fornye, forenkle og forbedre» har hatt en tregere utvikling i politiet enn i mange andre etater. Det er en utfordring for politiet at mange politikere, store deler av publikum, og også i noen grad politiet selv, først og fremst forbinder digitalisering med teknologisk utstyr og kommunikasjonskanaler. Digitalisering i politiet har så langt handlet mest om utstyr og «strøm på papir» og mindre om arbeidsprosesser og digitale tjenester. Og de ulike systemene henger altfor dårlig sammen og kommuniserer ikke godt nok med hverandre.

Flere digitale/automatiserte tjenester og prosesser synes å være den beste måten for politiet å imøtekomme høyere forventninger fra politikere og publikum om effektivisering og lokal tilstedeværelse. Mer effektive arbeidsprosesser og flere og bedre digitale polititjenester/selvbetjeningsløsninger kan frigjøre ressurser som så kan bidra til økt fysiske tilstedeværelse.

⁵ POD: *Hvordan politiet skal møte innbyggernes behov – i samspill mellomfysiske og digitale kanaler. Politiets kanalstrategi 2021-2025*, utkast

I den nylige områdegjennomgangen av politiet pekes det på flere faktorer som kan bidra til å forklare den lave digitaliseringsgraden i politiet. Det vises blant annet til at det er knyttet stor politisk oppmerksomhet til sektoren, at styringen fra JD er for lite strategisk og for fragmentert, at kvaliteten på rapporteringen, satsningsforslag ol. fra politiet ikke gir god nok styringsinformasjon. Etter vår vurdering henger den lave digitaliseringsgraden også sammen med behovet for forståelse og forankring i hele styringskjeden, for at digitalisering må innlemmes i alle planer og reformtiltak, helst fra starten av. Det blir uforholdsmessig dyrt og gir lite funksjonelle løsninger å tenke digitalisering i etterkant når tjenestestrukturer, arbeidsprosesser og kompetansebehov er fastlagt. Vi vil anbefale at etaten i tiden fremover vektlegger digitalisering i langt større grad når de skal utvikle og planlegge arbeidsprosesser og tjenester. En forutsetning for å få dette til vil blant annet være å trekke inn relevant kompetanse og involvere relevante brukergrupper på et tidlig tidspunkt i planprosessene. Dette vil i større grad sikre gode beslutningsgrunnlag, inklusive realistiske kost-nytteanalyser.

POD har i andre sammenhenger gitt tydelige fellesføringer for å sikre et likt politi og en lik utvikling av kvalitet på tjenestene. I vår spørreundersøkelse til politimestrene understreker flere at POD i større grad må ta ansvar for utvikling av mer helhetlige løsninger og systemer, ikke minst på tjenestesiden. Dette støtter vi.

Merverdiprogrammet, som ble avviklet i 2015, hadde som formål å utvikle en helt ny grunnmur for politiets digitalisering. På grunn av stor kostnadsusikkerhet, ble programmet avviklet og politiet har i stor grad utviklet nye tjenester basert på en gammel struktur samtidig som det har vært nødvendig å reparere på grunnleggende infrastruktur og sikkerhetshull. POD viser til at de fra 1.5.2021 omorganiserer arbeidet med IKT ved at Virksomhetsavdelingen avvikles, mer ansvar overføres til Politiets IT-tjenester og PITs direktør går inn i politimesterens ledergruppe.

Arbeidet med IKT sentralt i politiet har vært krevende og har stadig blitt gjenstand for endringer. At direktøren for Politiets IT-tjenester går inn i ledergruppen kan være et viktig tiltak for å få bedre styring med IKT og digitalisering i politiet. Generelt er IKT-kompetanse i toppledergrupper både nødvendig og avgjørende for å få en målrettet innsats mot en mer grunnleggende organisasjonsutvikling hvor digitalisering utgjør en helt sentral driver for endring.

2.2.2 Det er fortsatt krevende å se de seks funksjonene i sammenheng

Vi er klar over at både covid-19 og ønsket om å senke tempoet på reformgjennomføringen har medført mindre vekt på videreutvikling av de seks funksjonene – etterretning, FSI, FTK, politiråd og politikontakt, politipatruljen og OPS – enn det som opprinnelig var planen. Som det fremgår av politidistriktenes rapportering på de seks funksjonene har det likevel vært en positiv utvikling på flere av funksjonene. Det gjelder blant annet FSI og etterretning, jf. kapittel 3.2.1. I henhold til rapporteringen skal nå, med ett unntak, alle distriktene være på nivå 3 eller høyere for alle funksjonene.

Vi har forståelse for at det er behov for å hente inn informasjon på en strukturert måte og at det er vanskelig til enhver tid å gi et «riktig» bilde av situasjonen ute i distriktene. Det kan imidlertid stilles spørsmål om denne formen for rapportering kan bli for statisk og aktivitetsorientert, eventuelt gir et litt misvisende bilde av status.

Gjennom nesten hele reformperioden har vi eksempelvis hørt mye positivt om politiarbeid på stedet (PPS). Riksadvokaten har også flere ganger vist til at PPS bidrar til bedre kvalitet på initialetterforskningen.⁶ Samtidig har vi helt siden kvalitetsdelen av reformen ble startet opp hørt at det er krevende å etablere et felles tjenestekontor (FTK) for hele distriktet og få det til å fungere og hente ut gevinster. Vi er klar over at våre distriktbesøk og intervjuer ikke gir et fullstendig bilde av verken PPS eller FTK og at distriktene har kommet ulikt langt med hensyn til de seks funksjonene. Vi er også klar over at kvaliteten på politipatroljefunksjonen avhenger av mer enn PPS – og KUBA (kunnskapsbasert politiarbeid) for den saks skyld. Vi stusser likevel over at FTK i snitt skårer høyere, og dermed har kommet lengre enn politipatroljen. T3-rapporteringen tilsier også at alle de nye operasjonssentralene ikke er ferdig implementert. Heller ikke dette stemmer med vårt inntrykk. Det er tvert imot at de nye operasjonssentralene fungerer mye bedre og at man har klart å høste gevinster, blant annet ved større hendelser som eksempelvis Gjerdrum-skredet i januar 2021.

Vi merker oss at sammenhengen mellom de seks funksjonene i større grad omtales i rapporteringen for 2020 enn i 2019. Det er positivt. Samtidig er inntrykket fra intervjuene at det fortsatt er et stykke vei å gå. En medvirkende årsak til dette kan være at oppmerksomheten så langt primært har vært rettet mot gjennomføringen av enkeltaktiviteter og at dette gjør det vanskeligere å se helhetlig på effektene av dem. Det er særlig uheldig hvis det viser seg at tiltakene og funksjonene ikke nødvendigvis trekker i samme retning.

Det kan eksempelvis handle om at de prioriterte tiltakene og aktivitetene bidrar til bedre kvalitet på etterforskning og straffesaksbehandling av de oppdragene som etterforskes og påtales. Det er selvsagt positivt. Samtidig kan dette gi dårligere måloppnåelse på andre områder, fordi kvalitetshevende tiltak tar tid og ressurser som ellers kunne vært brukt til forebyggende virksomhet, mer synlig politi mv. Dette viser igjen at reformen og reformtiltakene kan bidra til målkonflikter som ikke er lett å løse hvis det ikke er ressurser til å gjøre «alt».

2.2.3 Fortsatt behov for å vurdere arbeids- og ressursfordeling mellom FDE og GDE

Etableringen av nye organisatoriske enheter skaper som regel alltid noen nye utfordringer. Ved etableringen av de 12 nye politidistriktene ble noen distrikter forholdsvis store, som Oslo, Øst og Sør-Øst politidistrikter, mens det fortsatt er distrikter som er forholdsvis små som Møre og Romsdal og Troms politidistrikter.

⁶ Riksadvokatens brev om Straffesaksbehandlingen i politiet 2020

Politimestrene er delt i spørsmålet om forholdet mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene er utfordrende, jf. figur 3 innledningsvis i kapittel 2. Prop. 61 LS (2014-2015) var helt tydelig på at det var behov for sterkere fagmiljøer. Som DFØ påpekte også i fjorårets rapport, har imidlertid reduksjonen av antall politidistrikter fra 27 til 12 og etableringen av de funksjonelle enhetene (FDEer) i alle politidistriktene, bidratt til en sentralisering. Arbeidsplassene i politiet er i større grad enn før reformen lokalisert i de tettest befolkede områdene i distriktene.

Ifølge kapasitetsundersøkelsen på beredskap er det neppe blitt mer kapasitet på patruljenivå siden reformen ble iverksatt. Tvert imot har politipatruljen fått flere og utvidede oppgaver samtidig med at noen oppgaver er blitt mer tid- og ressurskrevende, eksempelvis oppfølging av psykiatri. Kvalitetsdelen av reformen/etterforskningsløftet bidrar også til at deler av de operative mannskapene bruker mer tid på trening og opplæringsaktiviteter. Det er særlig operativ trening som trekker ressurser og tid fra patruljene.

Som vi har pekt på også i tidligere rapporter, har oppgavefordeling og ressurssetting bidratt til uhensiktsmessig og ujevn fordeling av kapasitet og kompetanse mellom FDE og GDE i mange distrikter. Inntrykket er likevel at i hvert fall de minste politidistriktene må bruke en uforholdsmessig stor andel av ressursene sine på FDE-nivå i forhold til GDE-nivå. For større distrikter og/eller distrikter med store tjenesteenheter er ikke dette et like stort problem. I disse distriktene har GDEene ofte tilstrekkelig kompetanse til selv å ivareta også store, tyngre kriminalsaker, eventuelt også til å bistå mindre enheter innenfor egen GDE. Flere distrikter går nå gjennom saks-/oppgavefordelingen med formål å legge ut ansvar for flere saker til de geografiske enhetene. Ifølge POD vil dette også i noen tilfeller bidra til ressursoverføring fra de funksjonelle til de geografiske driftsenhetene.

FDE har på mange områder en kvalitetssikrings- og metodeutviklingsrolle overfor GDEene. Det bidrar helt klart til økt kvalitet, men kan også føre til tyngre og mer byråkratiske prosesser. Dette er særlig merkbart i de minste distriktene. Det kan stilles spørsmål om det er hensiktsmessig at hvert distrikt bruker ressurser på metodeutvikling på de ulike tjenesteområdene. I tråd med overordnede mål om ett politi og like(re) polititjenester bør utvikling av metoder og metodeverktøy etter vår mening fortrinnsvis skje på sentralt nivå, mens anvendelse og tilpasning til lokale og distriktvise forhold er opp til den eller de enhetene med ansvar for tjenestene.

I forlengelsen av dette er det aktuelt å se på forholdet mellom FSI og GDEene. FSI får stadig bedre skussmål, men vi ser likevel at det er store forskjeller mellom distriktene med hensyn til hvordan de er ressursatt og organisert. Dette kan bidra til uklarheter om hvordan arbeidsdelingen og arbeidsformene bør være.

Felles tjenstekontor (FTK) og forebygging er også funksjoner som ikke er kommet helt på plass. Fra tidligere ser vi at det kan være lokal uenighet om hvordan FTK skal fungere. FTK er et satsingsområde i 2021. Det er positivt. Etter vår vurdering kan det være mye å hente på å få til FTK og gode tjenesteplaner. Det vil kunne bidra til bedre planlegging av de operative mannskapene, og styrke både økonomien og helse, miljø og sikkerhet (HMS). Når det gjelder forebygging har distriktene organisert dette på ulike måter. Det varierer hvordan GDEenes forebyggingsarbeid er hengt opp i FDE. Vårt inntrykk er uansett at det kan være utfordrende

å få til godt forebyggende arbeid på operativt nivå hvis ikke det er et godt samarbeid mellom forebygging på strategisk/taktisk nivå og på operativt/praktisk nivå.

Selv om det er et tett samarbeid mellom FDE og GDEene på noen områder, er inntrykket fortsatt at deler av FDE ikke oppleves som en støtte og forlenget arm av GDEene. Det er nok ulike årsaker til dette. Mange på GDE-nivå opplever at FDEene ofte «bestiller» mer enn de støtter og avhjelper. FDE på sin side opplever at GDEene ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg de endringene som følger av ny struktur og rolle- og ansvarsdeling.

For å kunne hente ut effekter av den valgte organiseringen er det etter vår mening nødvendig å se på rolle- og ansvarsdelingen mellom de to nivåene en gang til. Vi mener det enkelte distrikt bør ha forholdsvis stor frihet til å organisere tjenester og arbeidsprosesser ut fra egne forutsetninger.

2.2.4 Behov for mer samarbeid på tvers av distriktsgrensene

I noen av de største distriktene er det fortsatt ganske store utfordringer knyttet til å etablere felles kultur og arbeidsformer. Flere steder ser en konturene av de gamle politidistriktene, selv om man på ledernivå er opptatt av å bygge felles kultur. Ifølge undersøkelsen til politimesterne, opplever de bygging av felles kultur som en av de mest utfordrende oppgavene de har.

Når det gjelder samarbeid på tvers av distriktene, er det særlig tjenestesteder som ligger i ytterkantene av sine distrikter som har behov for og også kan oppleve utfordringer knyttet til samarbeid i de mer daglige gjøremålene. Intervjuene våre både i Troms og Trøndelag viser blant annet at patruljesamarbeid på tvers av distriktene vanskelig gjøres av ulike vaktsystemer og krav om eventuelle refusjoner av utgifter.

Det er positivt at mange av politidistriktene nå synes å samarbeide mer på tvers av GDEene enn tidligere. Det er også positivt at samarbeidet mellom mange av de funksjonelle enhetene og GDEene fungerer bedre, jf. kapittel 2.2.3, og at økt satsing på systematisk opplæring og mer systematisk trening gir gode resultater. Etablering av et felles treningscenter i Trøndelag er et eksempel som flere distrikter burde følge opp. Det er også med på å bygge opp en felles kultur på tvers av de gamle distriktene og på tvers av FDE og GDE.

Det er svært sjelden en så omfattende reform som denne treffer blink på alle områder. Mindre justeringer både med hensyn til struktur og rolle- og ansvarsdeling må derfor regnes med. Over tid må dette være en del av virksomhetens arbeid med kontinuerlig forbedring. For politiet er det viktig å jobbe videre med å se på hvordan rolle- og oppgavefordelingen mellom FDE og GDE bør være, eksempelvis på det forebyggende området. Etter vår mening vil det også være behov for å se på større variasjoner mellom politidistriktene enn det det legges opp til innenfor dagens modell, jf. også kapittel 2.1.

Historie, tradisjoner, for dårlige systemer, mangelfulle samhandlingsløsninger og kulturelle forhold spiller inn og vanskeliggjør samarbeid. Sett utenifra, kan det synes som om en modell med økt samhandling, eventuelt felles funksjonelle driftsenhetene på tvers av distrikter, burde vurderes. Hvert distrikt kunne ha ansvar for en/noen fellesfunksjoner på

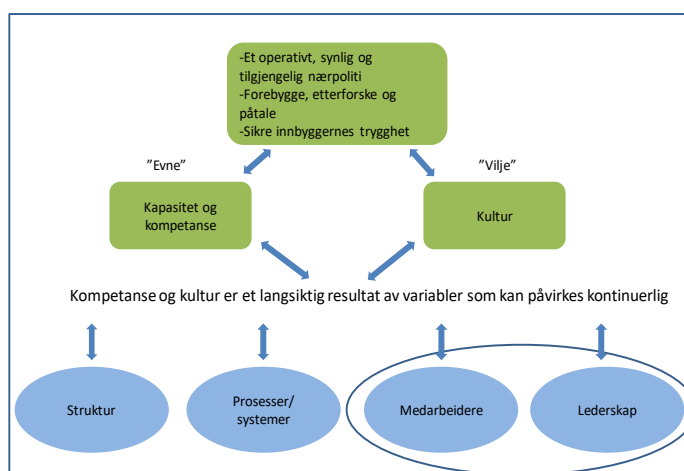
vegne av seg og ett eller flere andre distrikter. Dette vil eventuelt kreve både nye systemløsninger, endrede arbeidsprosesser og tenkemåter. Erfaringene fra pandemi-perioden har imidlertid vist at det er mulig, både for politietaten, for kommuner og for landets innbyggere å tilpasse seg nye arbeids- og kommunikasjonsformer overraskende fort.

DFØ anbefaler

- Utvikling, og bruk og utnytting av digitale løsninger, arbeidsprosesser og tjenester, må forseres. Det er avgjørende for å få bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk.
- Arbeidet med å se de seks prioriterte funksjonene i sammenheng må videreføres. Det vil øke kvaliteten på tjenestene, samtidig som det kan føre til mer optimal bruk av tilgjengelige ressurser.
- Arbeidsdelingen og samarbeidet mellom FDE og GDE må videreutvikles.
- Det bør legges til rette for økt samarbeid mellom distriktene der det er hensiktsmessig.

2.3 Ulike oppfatninger av hva som er viktig også i politiet

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



2.3.1 Store ledergrupper og mange ledernivåer gir stort kontrollspenn

Det er forholdsvis store ledergrupper på alle nivåer i politiet. Ikke minst gjelder det nasjonal ledergruppe (NLG) og politimestrenes ledergrupper. Nasjonal ledergruppe består av de 12 politimestrene, fem særorgansjefer i tillegg til politidirektøren og hennes ledergruppe i POD (PLG). Totalt blir det 24 deltakere. I tillegg møter Riksadvokaten og noen observatører. Politimesternes ledergruppe består av alle lederne på nivå 2 i tillegg til stabslederne. Det innebærer fra 14 til 17 deltakere på møtene. Det er åpenbart at dette innebærer store møter og et stort kontrollspenn. Det gjør noe med dynamikken i møtene, både med hensyn til hvilke temaer som diskuteres og hvem som deltar og eventuelt dominerer i diskusjonene.

Ifølge en masteroppgave ved Høgskolen i innlandet påvirker størrelsen på ledergrupper handlingsrommet deres. Jo større ledergruppen er, desto større blir informasjonsmengden og ulike syn og løsninger på problemet kommer fram. Samtidig vil kommunikasjons- og samhandlingsproblemene øke jo større ledergruppen er. Større maktkonsentrasjon hos noen medlemmer i ledergruppen kan dessuten føre til at personer med mindre makt bidrar mindre med sine synspunkter, noe som igjen fører til dårligere informasjons- og idéflyt og dertil lavere handlingsrom.⁷

I distriktene gir enkelte uttrykk for at stabene får for stor innflytelse i ledermøtene, andre at det er en ubalanse mellom antall FDE-ledere og GDE-ledere som kan påvirke diskusjonen. Det er uansett viktig at politimesterne er klar over dynamikken i egen ledergruppe og evner å styre møtene på en hensiktsmessig måte.

Både representanter for POD og politimesterne gir uttrykk for at ledermøtene er blitt bedre. Samtidig kan det være utfordrende å få til gode diskusjoner slik at møtene oppleves å gi en merverdi både for politimesterne og de øvrige deltakerne. Det er krevende å klare å tenke helhet og hva som er politiets eller distriktets beste, uten å ta mest hensyn til egen posisjon eller egen enhets interesser. Slik sett kan det gjøre noe med hvilke prioriteringer og beslutninger som politidirektøren eller politimesterne i siste instans tar. Med den organiseringen politiet har valgt er det likevel vanskelig å se hvordan dette kunne vært annerledes. Mulige løsninger på disse utfordringene, som kan vurderes, er å redusere antall staber, redusere antall enheter på nivå 2 og på nasjonalt nivå gjøre et klarere skille mellom nasjonal ledergruppe (NLG) og politidirektørens ledergruppe (PLG).

2.3.2 Fortsatt behov for å utvikle lederroller og ledelsesprosesser

Ifølge et forskningsprosjekt om toppledelse i politi og påtalemyndighet, har kravene til ledere og ledelse økt fra overordnet nivå, fra medarbeidere og fra omverdenen.⁸ 16 toppledere fra politiet og påtalemyndigheten som deltok i undersøkelsen mener blant annet at det er langt større oppmerksomhet rettet mot mål og resultater nå enn tidligere og at ledelse som fag og tema har utviklet seg markant. Ledelsesstilen i politiet er endret fra en noe enkel og autoritær stil til en mer demokratisk, involverende og medarbeiderorientert stil. Politimesterrollen er blitt mer krevende og mer konsentrert om virksomhetsstyring. Den er blitt fjernere fra medarbeiderne og den politifaglige aktiviteten. Rollen som embetsmann er tonet ned, mens rollen som konsernsjef er blitt mer tydelig.

Prosjektet viser også til at det har skjedd en betydelig profesjonalisering av ledelse, ledelsesprosesser og styring i politiet de senere årene. Samtidig pekes det på at manglende organisering, planer og systematikk, mangelfull kompetanse hos ledere og manglende oppfølging og prioritering har vært sentrale barrierer for læring og utvikling. Når det gjelder

⁷ Schøyen, Vibeke og Tarje Lindberg Gulbrandsen (2020): *Strategisk ledelse og opplevd handlingsrom hos toppledere i politiet*

⁸ Glomseth, Rune (2020): *Toppledelse i politi og påtalemyndighet* (en studie som bygger på empiri fra 16 toppledere i politi og påtalemyndighet).

organisatoriske utfordringer i årene fremover, trekker disse topplederne fram organisering, arbeidsprosesser, strategi og ledelse som viktige faktorer. De peker også på at politiet må bli flinkere til å tenke strategisk, drive strategisk kompetanseplanlegging/-utvikling og lære av andre.

Dette er temaer vi kjenner igjen fra intervjuer med ledere i politiet. De peker blant annet på at politiet, til tross for økte bevilgninger, er i et stadig press for å komme i økonomisk balanse og at det er mange politiske mål som følges tett opp fra sentralt hold. Dette oppleves av mange å gi mindre rom for andre viktige diskusjoner lokalt. I vår lille spørreundersøkelse til politimestrene blir det å bygge kultur og utvikle ledelse i nytt distrikt holdt fram som en av de største utfordringene, jf. innledningen til kapittel 2.

Et viktig tiltak i reformen var å satse mer på ledelse i politi- og lensmannsetaten. Særlig politimesterne er også tydelige på at det er et helt annet fokus på ledelse nå enn før reformen ble iverksatt. Som vist i tidligere rapporter, har imidlertid satsingen på ledelse særlig omfattet de øverste ledelsesnivåene. Både NLG og politimesternes ledergruppe har iverksatt tiltak for ledelse. POD har også utviklet og iverksatt tiltak rettet mot ledere på nivå 3 og 4, men jo lenger ut i organisasjonen vi kommer, jo færre eksempler får vi på at førstelinjeledere får den nødvendige støtten.

I medarbeiderundersøkelsen mener bare vel en tredel av de ansatte at toppledergruppene i politiet leder etaten på en god måte, jf. figur 18 i kapittel 3.3.6.⁹ Det er ikke uvanlig at toppledergruppene kommer svakere ut enn nærmeste leder i medarbeiderundersøkelser. Det er heller ikke uvanlig at uro i forbindelse med større omorganiseringer medfører økt misnøye med toppledelsen. Det er også sannsynlig at større avstand mellom ledere og medarbeidere i politiet innvirker på de ansattes holdninger til toppledelsen. Vi vil imidlertid igjen peke på at hvordan ledere i førstelinjen evner å oversette det som kommer fra ledere over dem, er viktig for hvordan ulike saker oppfattes på grunnplanet. Det tilsier at det gis større oppmerksomhet og tilbud til ledere også i førstelinjen (nivå 4). På sikt tror vi dette vil gagne ledere høyere opp i systemet, og forhåpentligvis også bidra til mer målrettet innsats fra alle deler av etaten.

Strukturendringer har gjort at medarbeidere og ledere oftere er lokalisert på ulike steder. Avstandsledelse er utfordrende for begge parter. Tillit og tillitsbygging er viktig. For at medarbeidere skal være trygge på likebehandling, er det ekstra viktig å sikre lik praksis og like rutiner. Avstandsledelse medfører derfor også økte behov for struktur, rutiner og selvstendighet. For å hindre usikkerhet og utvikling av subkulturer er åpenhet om beslutningsprosesser og beslutninger særlig viktig.

2.3.3 Fortsatt reformskepsis hos politiansatte

I 2020 ble den første medarbeiderundersøkelsen etter at strukturdelen med tilhørende personalløp fant sted, gjennomført. Undersøkelsen indikerer at politifolk trives litt mindre i politiet enn de gjorde i 2017. De trives imidlertid fortsatt bedre enn de fleste arbeidstakere

⁹ Rambøll (2020): Arbeidsmiljøundersøkelse i politi- og lensmannsetaten

andre steder både i og utenfor forvaltningen, og politiutdanning er fortsatt en av de mest attraktive studieretningene. Samtidig bekrefter både medarbeiderundersøkelsen og andre undersøkelser og kartlegginger at et flertall av politiansatte er grunnleggende skeptisk til reformen, særlig strukturdelen av den. De er også skeptiske til om det er mulig å nå de oppsatte målene, gitt dagens rammebetingelser.

Politi- og lensmannsetaten er en stor etat med til sammen 17 000 ansatte og en hierarkisk organisasjonsstruktur. Mange opplever at det er langt fra den øverste politiledelsen i POD til patruljene i operativ tjeneste. Som det også kommer fram i medarbeiderundersøkelsen har ansatte gjennomgående svært høy tillit til nærmeste leder og relativt lav tillit til den øverste ledelsen i etaten. Vårt inntrykk er at politiansatte gjennomgående er skuffet over reformen dels fordi det er for lite ressurser til å gjennomføre tiltakene slik de opprinnelig ble forespeilet, og dels fordi de opplever at de selv i større eller mindre grad svikter samfunnsoppdraget sitt.

Ifølge Filstad m.fl. har gjennomføringen av reformen og endringsprosesser i tilknytning til den vært dominert av toppstyrte beslutninger heller enn ledelse gjennom dialog, utvikling av relasjoner og involvering av praksisfeltet. Det skyldes blant annet at flere store endringer skulle gjennomføres mer eller mindre samtidig. Det gjaldt særlig i strukturdelen av reformen hvor også mange lederstillinger var «i spill». Dette har gått på bekostning av gode arbeidsprosesser. Det har vært for lite og for dårlig endringsledelse i gjennomføringen av reformen.¹⁰ Ifølge Filstad m.fl. har manglende balanse mellom styring og ledelse vært en medvirkende årsak til at det har oppstått så mye negativitet og så liten tro på reformen blant ansatte i politiet, jf. også kapittel 3.3.4.

Fra forskning er det kjent at endringer ofte utfordrer etablerte oppfatninger hos ansatte om «hvem vi er». Vi har i tidligere rapporter pekt på at det synes å være et skille mellom det operative nivået og toppledelsen med hensyn til prioriteringer og satsningsområder og at dette kan være en årsak til den såpass kraftige motstanden hos mange ansatte. I forlengelsen av dette kan det stilles spørsmål om gjennomføringen av reformen i for stor grad har vært preget av «top-down» og for lite av «bottom-up». Vi vil understreke hvor viktig det er at ansatte i førstelinjen har tro på og opplever at det de holder på med er nyttig og meningsfylt, og gjentar våre tidligere vurderinger om at det er viktig at ledere i førstelinjen får et tilbud om lederstøtte. Førstelinjelederne er de viktigste kulturbærerne i organisasjonen og det er de som møter de som skal utføre jobben i det daglige. Det er også førstelinjelederne som først og fremst har jobben med oversette sentrale mål og strategier slik at de ansatte får en god forståelse av hvilke endringer som er ønsket og nødvendig for å bli et bedre politi.

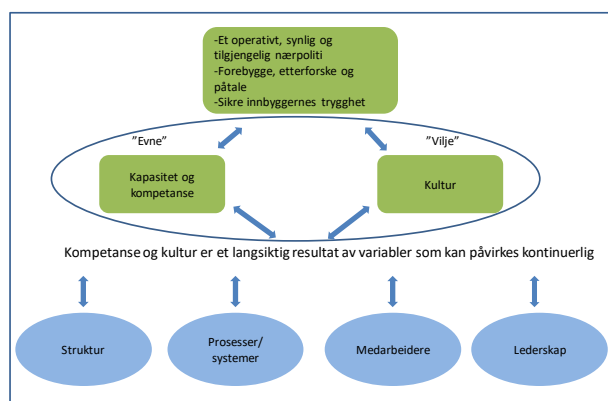
¹⁰ Filstad, Cathrine: *Politiledelse og ledelse av Nærpolitireformen*. PHS-forskning 2020:2

DFØ anbefaler

- Lederrollene og lederprosessene må videreutvikles på alle nivåer. Det er viktig at også ledere i førstelinjen får støtte til sitt arbeid. Avstandsledelse er et tema som bør få økt oppmerksomhet.
- Ledergruppenes funksjon og arbeidsmåter bør med mellomrom diskuteres i ledergruppene på distriktsnivå. Tiltak som kan bidra til at møtene kan bli mer effektive og meningsfulle å delta i, bør vurderes.
- Ledelsen på alle nivåer bør lytte til og vektlegge førstelinjens synspunkter og erfaringer når beslutninger fattes.

2.4 Styring og ledelse av og i etaten må gi handlingsrom og åpne for ulik tilpasning

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



2.4.1 Målkonflikter og ressursknapphet er fortsatt utfordrende

Et gjennomgående tema i vår statusrapporter har vært målkonflikter og en krevende ressursituasjon for politidistriktene. Budsjettene til politi- og lensmannsetaten har økt i perioden 2013-2020. Økningen har gitt vel 3 100 nye lønnede årsverk og økt beredskap i form av nye helikoptre, beredskapssenter på Taraldrud og styrking av operasjonssentralene. Både politiets egne ressursanalyser og områdegjennomgangen viser likevel at den svake utviklingen i distriktenes handlingsrom for en stor del skyldes at kostnadene er bundet opp i personellkostnader, eiendomskostnader, materiell, politisk bestemte satsinger og/eller andre enheter enn politidistriktene. Siden 2016 har den økonomisk pressede situasjonen vært et gjennomgående tema i besøkene våre i politidistriktene. Etter vår vurdering skyldes dette blant annet manglende samsvar mellom ambisjoner og ressurstilgang. Både strukturendringene og de kvalitative tiltakene har kostet dyrt, og det tar tid og ressurser å hente ut potensielle gevinster.

Målkonfliktene dreier seg blant annet om temaet vi har drøftet flere ganger tidligere, nemlig sterkere fagmiljø vs. lokal tilstedeværelse. Et annet tema er målet om to politiansatte per tusen innbyggere (2/1000). Det siste er et viktig grep for å få flere politiansatte, men det har gått på bekostning av tilsetting av personer med annen nødvendig kompetanse. Når personalkostnadene utgjør en så høy andel av kostnadene i distriktene, er det også på bemanningssiden det særlig har vært mulig å få kontroll med kostnadssiden. En konsekvens av 2/1000 er også at politiansatte settes til å utføre oppgaver som andre personellgrupper kunne utføre like bra eller bedre. Det er verken formåls- eller kostnadseffektivt.

Ressursknapphet kommer til uttrykk flere steder i etaten. Blant annet har vi fått mange eksempler på utdatert utstyr. Det gjelder særlig utrangerte biler, utdaterte og lite koordinerte IKT-systemer, mangelfull objektsikring mv. PFT satser nå på at økt bruk av leasingavtaler forhåpentligvis kan bidra til en høyere standard på blant annet bilene i politiet.

En anstrengt økonomi i distriktene er en utfordring som både POD og distriktene må ta på alvor. Vi får mange beskrivelser av at økonomi er den altoverskyggende diskusjonen i ledergruppene. Det overskygger ofte diskusjoner om hva som skal til for å nå målene i reformen – det blir viktigere hvordan man skal komme i økonomisk balanse. Men det avgjørende er hvordan målene kan nås innenfor de rammer distriktene har.

Samtidig kan den anstrengte økonomien fortsatt gjøre det nødvendig å se på ambisjonene for reformen og om målformuleringene bør vurderes på nytt. Hvis det innenfor den økonomiske rammen ikke er mulig å oppnå de to overordnede målsettingene – både mer robuste fagmiljøer og mer lokal tilstedeværelse – må politiet vurdere om det må en sterkere prioritering til mellom målene eller om det er ytterligere tiltak som kan iverksettes. De 400 covid-19-stillingene skal ut på GDEene etter at oppgavene med pandemien er avsluttet. Det vil gi noe mer kapasitet lokalt. Etter vår vurdering bør også politiet vurdere om flere av de funksjonelle oppgavene kan legges til de geografiske driftsenhetene.

2.4.2 Styringen av etaten er ikke i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) som styringsprinsipp i staten vektlegger styring mot overordnede mål. Prinsippet innebærer en klar rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og den underliggende virksomheten, blant annet baserer den seg på at myndighet delegeres til det utøvende nivået. Effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de best kan nå målene.¹¹

Detalj- og aktivitetsstyring kan gi målforskyvning

Difi (nå DFØ) og andre har i tidligere pekt på justissektoren og kanskje særlig politi- og lensmannsetaten som en sektor som det er knyttet stor politisk interesse til.¹² Dette har gitt,

¹¹ Ref. DFØs hjemmesider om MRS (mål- og resultatstyring)

¹² Ref. blant annet Difi-rapport 2013:3 *Evaluering av politidirektoratet* og Boston Consulting Group (februar 2021) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

og gir seg, ofte utslag i relativt tett politisk styring av politiet, jf. blant annet komiteinnstillingen til den siste politimeldingen (Meld. St. 29 (2019–2020)).

Styringen preges sannsynligvis også av at etaten har to «herrer», POD og Riksadvokaten, og av at straffesaksområdet i større grad er målbart sammenlignet med mange av de andre oppgaveområdene politi- og lensmannsetaten har ansvar for.

I forbindelse med reformen har politikere primært styrt på innsatsfaktorsiden for å styrke beredskapen. Det gjelder både den tunge beredskapen, som beredskapssenter, objektsikring, politihelikoptre mv., og hverdagsberedskapen, som 2/1000, antall og lokalisering av tjenestesteder, hundepatruljer mv. Styringen har vært på et til dels svært detaljert nivå. Politiet selv har primært prioritert økt kvalitet gjennom oppbygging av kapasitet og kompetanse i de funksjonelle enhetene på distriktsnivå. Det virker ikke som disse to styrings- og prioriteringsregimene alltid understøtter hverandre og henger godt sammen. Og det er ikke uten videre klart at prioriteringene alltid er i overensstemmelse med innbyggernes ønsker og behov.

Selv om JD har forsøkt å legge seg på mer overordnet styring de senere årene, er det en kjensgjerning at Stortingets vedtak og JDs videreføring og operasjonalisering av dem, resulterer i en detaljert styring som begrenser handlingsrommet til etaten. Vårt syn får støtte i områdegjennomgangen av politiet hvor kravene til politiet som fremgår av statsbudsjettet, tildelingsbrev, riksadvokatens rundskriv, strategier, handlingsplaner mv. for 2020 ble kartlagt, jf. figur 4.

	1	2	3	4	5	
Hovedmål	Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas	Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Tilgjengelige tjenester med god service	Formell styringsdialog
Styringsparameter	Fire styringsparametere	Fire styringsparametere	To styringsparametere	Tre styringsparametere	Tre styringsparametere	
Oppdrag	Fem oppdrag	Fem oppdrag	To oppdrag	Ingen oppdrag	Ingen oppdrag	
Riksadvokaten	I tillegg: Supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev i løpet av året med ytterligere oppdrag					
Riksadvokaten	Krav i Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen					
Strategier	20 gjeldende handlingsplaner og strategier som spesifiserer 99 krav til politiet (2019)					Eksterne rammevilkår
Lover	131 lover (etter fradrag av endringslover) treffer politiet og påtalemyndigheten					
Fagforeningene	Krav til lønns- og arbeidsvilkår som blant annet bemanning, bevæpning, likestilling og mangfold, m.v.					
Eksterne Faktorer	Flere eksterne faktorer som blant annet COVID-19, fullmakter, EU, Brexit					

Kilde: Tildelingsbrev 2020 POD, Lover som treffer Politiet og påtalemyndigheten – informasjon til ledermøte i PIA, Kartlegging av krav til politiet - presentasjon v/ arbeidsgruppen - PIAs torgmøte 18. september 2019

Figur 4 Mål, oppdrag, krav mv. til politiet i 2020 (Kilde: Områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten)

Det er forståelig at både politikere og embetsverk ønsker å bidra til et best mulig politi. All styring og alle prioriteringskrav følger som regel av reelle behov, og tiltakene som denne styringen medfører, er som regel hver for seg rimelige og godt begrunnet. Utfordringen er at mange til dels motstridende mål, krav og tiltak, binder opp ressurser som eventuelt kunne

vært brukt mer formåls effektivt. Eksempelvis er det sannsynlig at målet om 2/1000 har blitt muliggjort på bekostning av andre satsningsområder, eksempelvis utvikling av nye digitale tjenester og systemløsninger, arbeidsprosesser mv.

Erfaringsmessig kan ulike typer aktivitetsstyring lett føre til målforskyvning. Middelet blir viktigere enn målet/hensikten. Dette er noe både JD og ledelsen i politiet bør være oppmerksomme på. Etter DFØs oppfatning bryter styringen av politiet langt på vei med mål- og resultatstyringsprinsippet i staten. Inntrykket er at styringen av politiet omfatter stort og smått, særlig på innsatsfaktorsiden. Politiet blir blant annet målt på antall tjenestesteder, sammensetning av kompetanse og øremerking av stillinger/ressurser til spesielle fagområder. Det er fortsatt mye «hvordan-styring» og lite «hva-styring». Dette er ikke noen ny problemstilling verken overfor politiet eller i andre politiserte sektorer. Det virker nå som det igjen tas grep for å få en mer koordinert styring fra departementets side. Det er positivt og en forutsetning for å få til en mer målrettet styring.

PODs direktoratsrolle bør tydeliggjøres

Områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten viser at POD, til tross for tett politisk styring, har hatt en god utvikling i styringen av distrikter og særorganene. Den peker imidlertid på et potensial for å utnytte eksisterende handlingsrom bedre. Etter DFØs vurdering er det viktig at POD utvikler rollen både som fagdirektorat og som etatsleder. Innbefattet i dette ligger også å bli bedre på å gi departementet relevant styringsinformasjon og være tydeligere på konsekvenser av omfattende bestillinger i tildelings- og oppdragsbrev.

Da Difi evaluerte POD i 2013¹³, var vi særlig opptatt av tre forhold: forholdet til departementet, fagdirektorats- og etatslederrollene og behovet for økt satsing på ledelse, organisering og kompetanse. Uten at vi nå har hatt en ny evaluering av POD, ser vi at det har skjedd endringer på flere hold. PODs styring av distriktene virker også å ha blitt mer strukturert og overordnet, selv om det fremdeles er forbedringsområder. Resultatavtalene som er inngått synes å ha bidratt til det. Inntrykket er samtidig at det er krevende å kombinere PODs strategiske styringsrolle med fagrollen deres. I noen sammenhenger har POD i tillegg også en operativ rolle.

Etter vår vurdering er det behov for et direktorat som både gir faglige råd og styringsinformasjon oppover til departementet og et direktorat som har god styring med etaten. En så stor etat som politi- og lensmannsetaten trenger et sentralt styrings- og fagorgan. Det avgjørende er at direktoratrollen er tydelig og at det ikke er unødig overlapping av oppgaver og kompetanse. Her er særlig grenseoppgangen mellom POD og særorganene viktig. Som nevnt i kap. 3.1 er det en trend å etablere fellestjenester, som f.eks. PFT og PIT. Fellesfunksjonene må drives effektivt og gi god nok kvalitet. Grenseoppgangen mellom fellestjenestene/-funksjoner og distriktene er viktig. Det er også viktig å se på om etaten kan utnytte kompetansen ute i distriktene bedre, eksempelvis ved å la ett distrikt påta seg nasjonale oppgaver som i dag enten ligger i fagavdelingene i POD eller i et særorgan.

¹³ Difi-rapport 2013:3 *Evaluering av politidirektoratet*

2.4.3 Det tar tid å endre tjenesteinnhold og arbeidsformer

Det er generelt utfordrende å stå i reform over lang tid. Enda mer krevende er det når den er så omfattende, og får så mye oppmerksomhet fra mediene og politikere, som den politiet har vært gjennom. Få liker endring som ikke er drevet fram av dem selv. Som vi viste i underveisrapporten om kultur, holdninger og ledelse, er politiet på mange måter en konservativ organisasjon. Det har også informanter i politiet gitt uttrykk for gjennom intervjuer i 2020. Flere har etterlyst en større vilje til å få til det som reformen skulle realisere. Samtidig mener mange at de kvalitative sidene ved reformen er helt nødvendige for at politiet skal kunne utvikle seg til en bedre og mer profesjonell etat enn den var før reformen. På grunnplanet er det likevel færre som nødvendigvis er enige i de strukturelle grepene som er tatt.

Kapasitetsundersøkelsen på etterforskningsområdet fra 2019 viste at økt kapasitet langt på vei spises opp av at kriminaliteten er blitt mer komplisert og etterforskningen mer ressurskrevende. Det vises også til at etterforskningsmetodene blir flere og bedre, noe som gir økt kvalitet, men som samtidig krever flere ressurser.

Politiet har hatt en større vekst, både budsjettmessig og personalmessig, de senere årene enn de fleste andre etater det er naturlig å sammenligne seg med. «Alle», inklusive toppledelsen i politiet, sier at etaten neppe kan regne med like stor vekst i tiden fremover. Politiet må derfor, i likhet med de fleste andre offentlige etater, få til å jobbe «smartere».

Vi har allerede pekt på at digitalisering må få større plass i politiets arbeidsmåter og -prosesser. Etter vår vurdering er det i tillegg behov for å se på hvordan de tilgjengelige ressursene brukes og disponeres, jf. også satsingen på bedre tjenesteplanlegging.

Spørsmålet er om det i enkelte sammenhenger må etableres et nivå for «godt nok», gitt at det ikke går vesentlige ut over resultatene av etterforskningen. Eksempelvis har Riksadvokaten foreslått noen grep for å begrense etterforskningen i store saker om serieovergrep. Det er også tatt tak for å sikre at ikke hovedforhandlinger og ankeforhandlinger blir unødig langvarige i større straffesaker. En arbeidsgruppe viser til at bedre saksforberedelse har størst potensial for å konsentrere forhandlingene og dermed oppnå både bedre kvalitet og mer effektiv tidsbruk.¹⁴ Dette er fulgt opp i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2021 som påpeker at tidlig og formålsstyrt avgrensning av etterforskningen, og bruk av etterforskningsplaner, bidrar til redusert tidsbruk.¹⁵

Det kan også være aktuelt å se på muligheter for å øke den politioperative kapasiteten. I kapasitetsundersøkelse på beredskap er det for eksempel beregnet at elleve prosent av patruljenes tilgjengelige kapasitet går med til rapportskrivning i forbindelse med politiarbeid på stedet (PPS). Det kan etter vår mening stilles spørsmål om bedre tjenesteplanlegging, bedre systemstøtte mv. kan bidra til å øke andelen reell operativ kapasitet.

¹⁴ Effektivisering av domstolsbehandlingen i større straffesaker, Riksadvokatens skriftserie 1/2018, Rapport 2020 Effektiv straffesaksavvikling i domstolene

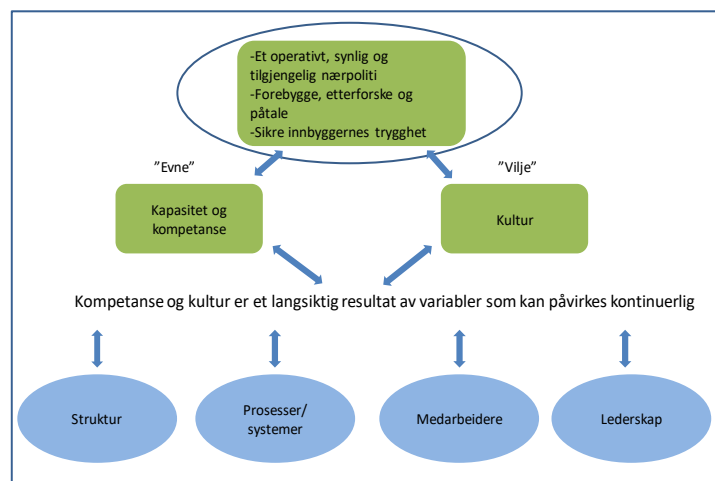
¹⁵ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2021

DFØ anbefaler

- JD og POD må vurdere hvilket ambisjonsnivå som skal settes for politiets arbeid. Det gjelder særlig der det er målkonflikter.
- Styringen av politiet må bli mer overordnet og langsiktig. Politiet må styrke arbeidet med resultatinformasjon og gode beslutningsgrunnlag og synliggjøre konsekvenser av detaljstyring bedre.
- PODs direktoratrolle bør tydeliggjøres. Særlig er det viktig å påse at det er klar rolle- og ansvarsdeling mellom POD, distriktene og særorganene.

2.5 Fagmiljøene er styrket, men lokal tilstedeværelse er utfordrende

I dette kapittelet drøfter vi hvilke resultater og effekter vi kan se så langt. Det er fortsatt for tidlig å endelig konkludere om målene med politireformen blir nådd. Drøftingen omfatter både konkrete resultater og effekter knyttet til effektmålene som er satt opp, jf. kapittel 3. Drøftingen omfatter også mulige konsekvenser av disse effektene og hva dette betyr for politirollen fremover i tid.



2.5.1 Vanskelig å vurdere resultatene på straffesakssiden

Som både Riksadvokaten og politiet peker på i sine årsrapporter, har 2020 vært et ekstra krevende år på grunn av covid-19. Det gjør det vanskelig å vurdere resultatopptak og resultatutvikling. Som i andre deler av samfunnet har smitterisiko, smitteverntiltak og nedstengning medført utfordringer knyttet til å opprettholde normal drift og vanlige arbeidsprosesser. Mange tjenestesteder har måttet stenge og etaten har måttet snu seg raskt og omprioritere ressurser for å kunne møte nye utfordringene knyttet til grensekontroll, karantenebrudd og brudd på avstandsregler. Covid-19 har imidlertid også hatt noen positive effekter – som økt digital modenhet, restansenedbygging og 400 nye permanente politiårsverk.

Etaten fortjener ros fordi den har greid å gjennomføre både covid-19-tiltak, samt videreføre og følge opp en så stor og krevende reform, uten at dette har gått vesentlig ut over normal drift. Det er positivt at restansene er bygget ned. Utfordringen fremover blir å opprettholde dette. Ifølge Riksadvokaten har det også vært en positiv kvalitetsutvikling på straffesakssiden, jf. kapittel 2.5.2. Samtidig er det etter vår oppfatning en utfordring at

produktiviteten fortsatt synes å synke. Det registreres stadig færre lovbrudd, uten at dette over tid synes å resultere verken i høyere andel påtaleavgjørelser eller lavere henleggelsesprosent. Mye av forklaringen er sannsynligvis at nedgangen i lovbrudd er størst i de sakskategoriene som det er minst krevende å etterforske. Vi vil likevel peke på at dette er en bekymringsfull trend som på et eller annet tidspunkt må snus.

Vi registrerer bekymring knyttet til at prioritering av enkelte typer kriminalitet nødvendigvis skjer på bekostning av andre typer kriminalitet og polisierne oppgaver. Det går blant annet ut over politiets mulighet til å møte utfordringene knyttet til digital kriminalitet, organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, grov narkotikakriminalitet mv. Det kan også stå i motsetning til folks forventninger om tilstedeværelse og forebyggingsaktivitet lokalt. Dette vil alltid være en vanskelig balansegang. Som vi har pekt på i tidligere rapporter tror vi imidlertid det er viktig med et visst handlingsrom – organisatorisk, ressursmessig og oppgavemessig – på distriktsnivå for å kunne ivareta og balansere de ulike hensynene på en god måte.

Det kan etter DFØs mening stilles spørsmål ved om indikatorene som brukes for å følge opp straffesaksområdet «treffer godt nok». Fjorårets kapasitetsanalyse på etterforskning indikerer eksempelvis at telling av restanser er en dårlig indikator for å si noe om hva som skal til for å håndtere dem.

2.5.2 Det er etablert mer robuste fagmiljøer

En forutsetning for strukturdelen av reformen var en relativ lik organisering på overordnet nivå og at alle distrikter i utgangspunktet skulle fylle 43 ulike funksjoner fastsatt i Rammer og retningslinjer fra 2016. Særlig i små distrikter må ansatte ofte fylle flere funksjoner. For dårlig kapasitet gjør at både distriktet som helhet og den enkelte ansatte ikke er i stand til å løse oppgavene som forutsatt. Etter vår vurdering bør politiet vurdere om alle funksjoner fortsatt er nødvendige i alle distrikter, om noen funksjoner kan slås sammen eller om det kan legges til rette for samarbeid om løsning av oppgaven på tvers av distriktene, jf. kapittel 2.1.

Vår vurdering er at etableringen av de funksjonelle driftsenhetene, satsingen på fagnettverkene og mange av de kvalitative tiltakene i reformen, som også gjelder de geografiske driftsenhetene, tjenesteenhetene og tjenestestedene, har bidratt til etablering av sterkere fagmiljøer. Samtidig er politiet kommet til kort når det gjelder å møte digital kriminalitet. Det er svært uheldig, særlig fordi digital kriminalitet nå er en så sentral del av den mer tradisjonelle og organiserte kriminaliteten – økonomisk kriminalitet, seksuelle overgrep, tyngre narkotikakriminalitet mv. Det er også fordeler og ulemper knyttet til om, eventuelt hvilke, spesialistfunksjoner og fagkompetanse som bør organiseres på henholdsvis FDE- eller GDE-nivå. En artikkel i *Nordic Journal of Studies in Policing* om organiseringen av vold i nære relasjoner drøfter dette. Her vises det blant annet til at manglende spesialistkompetanse kan være en utfordring for det lokale generalistpolitiet mens for lang avstand til publikum ofte er en utfordring for det mer sentraliserte politiet.¹⁶

¹⁶ Aas, Geir: *Nordic Journal of Studies in Policing* Vol. 7, No. 3-2020 s. 286-305: *Familievolden i politireformen*

Vårt inntrykk er at det har skjedd en kvalitetsforbedring på straffesaksbehandlingen de siste årene, jf. blant annet Riksadvokatens årsrapport og statsadvokatenes inspeksjonsrapporter. Restansene bygges ned. Det er blitt en bedre samhandling mellom FSI og etterforskere i GDEene. Dette bidrar til en gradvis styrking av rettssikkerheten, samtidig som politiets innsats bare utgjør en del av straffesakskjeden. Men den må være godt koordinert, også med domstolenes innsats.

2.5.3 Mye godt samarbeid politi-kommune – form og innhold varierer

Det praktiske samarbeidet mellom politi og kommune fungerer i hovedsak bra og har på mange måter blitt tettere og mer strukturert etter at nærpolitireformen ble iverksatt.

Politirådene fungerer i hovedsak godt, men kan bli mer strategiske

Politirådene, som flere steder eksisterte også før reformen, har fått en mer strukturert form og innhold. Særlig i mindre kommuner er det imidlertid en utfordring å få rådene til å fungere mer strategisk. Møtene blir ofte mer arbeidsmøter med diskusjoner om konkrete oppgaver og utfordringer som egentlig ligger til politikontakten og SLT-koordinatoren/de kommunale tjenestene. Målet må være at det konkrete oppfølgingsarbeidet tas inn i samarbeidsmøter, arbeidsgrupper, forebyggende forum o.l. Noen distrikter/regioner har etablert felles politiråd. Det kan være en god modell for regioner med mange av de samme utfordringene – så kan eventuelle behov for operativ politibistand i den enkelte kommune tas direkte med kommunens politikontakt.

Viktig at politikontaktene har tilstrekkelig myndighet og lokal forankring

Inntrykket fra intervjuene er at mange distrikter har ansatt både dyktige og dedikerte politikontakter. Flere viser imidlertid til at det har tatt litt tid å få kontakter/funksjonen på plass. Midlertidige tilsetninger for å få løsningen raskt på plass, har ført til at politikontaktrollen ikke helt fant sin form i starten. Det har bidratt til at noen kommuner i en periode har vært misfornøyde med samarbeidet med politiet.

Det er helt sentralt at politikontakten både har tilstrekkelig myndighet, slik at vedkommende kan forplikte politiet i dialogen med kommunen, og har god lokal kunnskap. Dersom dette er på plass, er det lettere å skape god tillit til det videre samarbeidet.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at de politikontaktene som aktivt har søkt på stillingene, både ønsker og brenner for oppgaven. Forebyggende arbeid, samarbeid med kommunale instanser og god kontakt mot lokalmiljøene fremheves ofte som motivasjon for å søke jobben. Vi antar at dette gir bedre muligheter for å lykkes i jobben enn om man er innplassert i stillingen. Det avgjørende er likevel motivasjon, kompetanse og kapasitet til å fylle rollen. For å sikre gjennomføring av omforente tiltak og aktiviteter, blant annet knyttet til lokal tilstedeværelse, er det også avgjørende at politikontakten har et tett samarbeid med patruljene og eventuelle andre dedikerte forebyggingsressurser.

Samarbeidsavtalene vektlegges ulikt

Når det gjelder samarbeidsavtalene er inntrykket at det blir mye generiske formuleringer og klipp og lim fra sentrale avtalemaler, og at dette bidrar til at avtalene ofte fremstår som «idealer» heller enn realistiske og konkrete oversikter over mål og forventninger for samarbeidet. Litt mer realistiske oppgavebeskrivelser i avtalene ville, etter vår oppfatning, gjøre dem mer relevante og mer forpliktende. Det bør også vurderes om satsninger, tiltak og planer i større grad bør reflekteres i avtalene.

Fra intervjuene og andre kilder vet vi at det er ikke noen nødvendig sammenheng mellom utforming av avtalene og kvaliteten på samarbeidet mellom politi og kommune. Samarbeidet kan halte selv om det foreligger opp til flere skriftlige og detaljerte avtaler. Tilsvarende kan det fungere svært godt selv om det ikke er laget noen avtale. Både fra intervjuer opp gjennom årene og fra spørreundersøkelsen vi gjennomførte i 2019, vet vi at det foregår mye godt samarbeid og gjøres mye god forebygging rundt omkring i norske kommuner mer eller mindre uavhengig av om det er nedfelt i en skriftlig avtale eller ikke.

Generelle avtaler uten mye spesifikt innhold behøver derfor ikke bety lite strukturert eller dårlig samarbeid mellom politi og kommuner. Vi vil likevel peke på at det kan være en fordel med avtaler som bidrar til forventningsavklaringer – for begge/alle parter - og som dokumenterer omforent fordeling av ansvar og oppgaver knyttet til konkrete handlinger, tiltak og planer. I tillegg er det nødvendig med gode samarbeidsrelasjoner hos de som skal etterleve avtalen og sette planene ut i livet.

2.5.4 Lokal tilstedeværelse er krevende for politiet

Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring, er ett av hovedmålene for reformen. Politiet skal være lokalt til stede, synlig for publikum, ha god lokalkunnskap og bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere. I tillegg skal politiets tilstedeværelse på nett styrkes. I Stortingets behandling av reformen, og i senere vedtak, har Stortinget vært tydelig på at de gjenværende tjenestestedene skulle styrkes.

Det skjedde en sentralisering av ressursene i politiet også før reformen ble iverksatt. Strukturen med funksjonelle driftsenheter og etablering av sterkere og mer robuste fagmiljøer har imidlertid bidratt til, eventuelt fremskyndet, ytterligere sentralisering. Særlig mindre kommuner som ligger i områder preget av spredt bosetting og lange avstander er misfornøyd med dette og viser til at dette ikke kan kalles en «nærpolitireform».

Lokal tilstedeværelse handler om tilgang på polititjenester, arbeidsplasser og distriktpolitikk

Vårt inntrykk er at det er ulike hensyn som vektlegges når folk og kommuner klager over politiets manglende tilstedeværelse. Mange opplever at politiskiltet på veggen gir en trygghet for at politiet har god lokalkunnskap, kjenner nærområdet og kan drive med forebyggende arbeid, særlig overfor barn og unge. Som beskrevet i tidligere rapporter er kommunene også opptatt av fysisk tilstedeværelse fordi det bidrar til å sikre arbeidsplasser, og dermed lokal bosetting. For mindre kommuner oppleves tap av selv svært få

arbeidsplasser, negativt. Mange opplever at det gir en trygghet å ha ansatte i politiet boende i lokalmiljøet selv om de ikke forventes å «rykke ut» i fritiden sin.

Politiet er opptatt av å informere om at politiets tjenestetilbud ikke bare handler om hvor ofte politikontakten er til stede eller er synlig i lokalmiljøet. Det handler også om hvilken bistand politiet kan yte ved alvorlige hendelser, i forbindelse med alvorlig identitetskrenkelser, overfor digital kriminalitet mv. Ifølge politiet har politiarbeid på stedet, større og mer robuste operasjonssentraler, kunnskapsoppbygging mv. gjennomgående bidratt til bedre kvalitet og likere polititjenester. Dette gjelder særlig overfor større hendelser og mer alvorlig kriminalitet. Økt sentralisering og færre tjenestesteder gjør samtidig at en del polititjenester noen steder oppleves som mindre tilgjengelige. Det gjelder kanskje særlig sivile tjenester som pass, våpentillatelse, utlendingsforvaltning mv. Publikums ønsker og forventninger lokalt er ikke alltid i tråd med styrende myndigheters og politiledelsens prioriteringer og satsninger. Det varierer eksempelvis i hvilken grad kommunene opplever at de er utsatt for alvorlige kriminelle hendelser. De ønsker derfor en sterkere prioritering av forebyggende arbeid blant barn og unge fremfor oppbygging av mange spesialiserte enheter for å ivareta ulike former for alvorlige kriminalitet.

Tilstedeværelse på nett kan på noe sikt sannsynligvis bidra til bedre tilgjengelighet. Samtidig opplever ikke alle at dette gir den samme tryggheten som fysisk tilstedeværelse av uniformert personell og utstyr, jf. kapittel 3.4.3. Utsatte grupper greier kanskje heller ikke å benytte seg av digitale tjenester.

Intervjuene våre, både i 2020 og tidligere, viser at det er krevende å få til god patruljedekning i mange av distriktene. Det er åpenbart at politiet ikke kan ha like god dekning i alle deler av distriktene. De må derfor planlegge patruljevirkomheten ut fra hvor det er størst sannsynlighet for at hendelser vil inntre. Særlig kommuner som ligger langt fra nærmeste tjenesteenhet, erfarer at politiet blir mindre synlige. Når kapasiteten er begrenset, er det naturlig at politiet foretar slike vurderinger.

Etter vår vurdering har politiet så langt likevel ikke lykkes med å møte kravene om lokal tilstedeværelse. Da lensmannskontorene ble nedlagt, ble det fremhevet at det skulle bidra til flere patruljer. I praksis har dette vist seg krevende å få til. For det første ble innsparingene som følge av nedleggelsene mindre enn beregnet i forkant. For det andre gjør krav til sterkere fagmiljøer, ny teknologi mv. at politiet organiserer tjenestetilbudet på en annen måte enn tidligere.

I denne sammenhengen må det også tas høyde for at medieomtale og folks oppfatning av reformen sannsynligvis henger sammen. Ifølge årets medieanalyse er seks av ti medieoppslag knyttet til reformen karakteriseres som negativt vinklet mens knapt én av ti har en positiv vinkling.¹⁷ I politiets siste innbyggerundersøkelse svarer nær fire av ti at egne opplevelser og omtale av politiet i media er mest avgjørende for tilliten deres til politiet. Jo mer negativ omtalen av reformen er, jo mer skeptiske blir innbyggerne – og også ansatte i politiet.

¹⁷ Retriever (2021) *Analyse av medieomtalen av politireformen 2020*

2.5.5 Tilstedeværelse på nett kan supplere, men ikke erstatte telefonkontakt og fysisk tilstedeværelse

Folks tillit til politiet henger tett sammen med mulighetene de har til å komme i kontakt med politiet; fysisk, på telefon, på epost og via sosiale medier. Satsningen på digitale kanaler har gitt en bredere kontaktflate ut mot publikum. Inntrykket er likevel at disse kanalene primært brukes til å nå ut med informasjon til aktuelle brukergrupper og publikum som helhet. For to-veis kommunikasjon er det fortsatt telefon som gjelder. Da er det et problem at mange strever med å få tak i politiet via 02800. På ettermiddag/kveld og i helgene, når operasjonssentralen ofte har mye å gjøre, opplever mange at de ikke får svar. Noen ringer 112 i stedet, andre gir opp. Det er uheldig for politiet, både kapasitetsmessig og omdømmemessig.

I henhold til forskning er det viktig at informasjonen til innbyggerne som legges ut er relevant, lett tilgjengelig og aktuell. Det er også viktig med tilrettelegging for dialog for å kunne kommunisere med publikum. Og når det åpnes for nettbasert dialog bør den kjennetegnes av gjensidighet, nærhet, empati, risikovillighet og forpliktende deltakelse.¹⁸

Internasjonale studier (politiets bruk av Twitter), viser at politiet bruker nettbaserte medier som en informasjonskanal snarere enn en plattform for dialog. Dette er også inntrykket i Norge, selv om noen distrikter åpner for nettbasert dialog i større grad enn andre.

Ifølge en masteroppgave om politiets nettpatrulje i Sør-Vest politidistrikt er en viktig hensikt med nettpatruljen å skape en kontaktflate med befolkningen «der de er», og gjennom det øke innbyggernes tillit til politiet.¹⁹ Fordeler med nettpatruljen er blant annet økte muligheter for å nå ut med informasjon og råd til befolkningen og vice versa; økte muligheter for å få informasjon og tips fra innbyggere. utfordringer er blant annet mulighetene for å dele sensitive opplysninger på plattformer utenfor politiet og det digitale samtaleformatet. I oppgaven vises det også til at ressurstilgang, retningslinjer fra overordnet nivå samt interne forhold, holdninger og rammebetingelser innvirker på effektene av nettpatruljen.

En viktig oppgave for nettpatruljen er å gjøre innbyggerne i stand til å ta gode valg og legge til rette for toveis kommunikasjon og dialog. I oppgaven beskrives interaksjonen mellom politiet ved nettpatruljen i Sør-Vest politidistrikt som samarbeidsvillig, empatisk og forpliktende. Det vises til god lederforankring og gode muligheter for dialog for innbyggerne som ønsker det. Den økte tilgjengeligheten har, ifølge oppgaven, medført økt kontakt med den yngre delen av befolkningen. Den viser imidlertid også til at interaksjon på nett ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse fullt ut. Dette gjelder særlig i forhold til sårbare og utsatte grupper.

¹⁸ Ref. Kent, M, Taylor, M (1998): *Building dialogic relationships through the World Wide Web*

¹⁹ Hauge, Kamilla Karlsholmen (2020) *Politiets nettpatrulje. En studie i hvordan Sør-Vest politidistrikt bygger relasjoner med publikum gjennom dialog på sosiale medier*

DFØ anbefaler

- Videreutvikling av kommune-politisamarbeidet må skje i tett dialog mellom politiet og den enkelte kommune. Også kommunene må sette av ressurser til dette. Politikontaktfunksjonen må styrkes gjennom tilsetting av personell som har engasjement, kapasitet og myndighet til å fylle rollen.
- Det må vurderes hvordan politiet kan bli mer synlig og tilstedeværende. Vurderingene bør omfatte både økt tilførsel av ressurser og hvordan patruljene er organisert og styrt.
- Nettpatruljene bør videreutvikles og være et supplement til fysisk tilstedeværelse. For at ordningen skal fungere godt er det en forutsetning at løsningen legger til rette for toveis kommunikasjon og dialog.

3 Status for gjennomføring av reformen

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

Vi har forsøkt å strukturere målene for reformen inn i en effektkjede, jf. tabell 2, og har brukt denne som utgangspunkt for presentasjon av status for gjennomføringen av reformen.

Tabell 2 Målene for Nærpolitireformen strukturert ut fra en effektkjedemodell

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

3.1 Økte budsjetter, men vekst i personell og EBA påvirker etatens handlingsrom

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

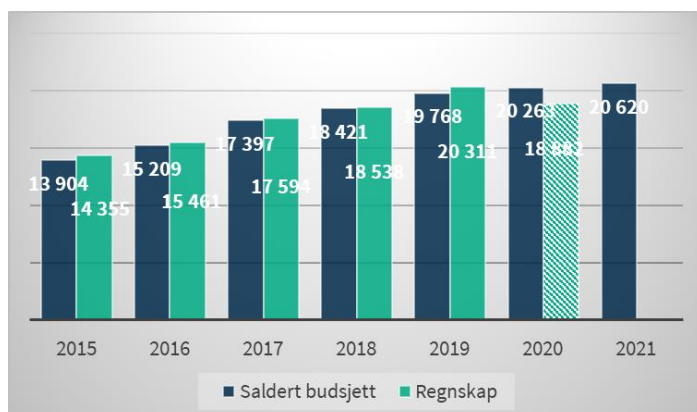
3.1.1 Økonomi og ressursforvaltning

Politiet hadde et samlet budsjett på kapittel 440 på knapt 20,3 mrd. kroner i 2020, jf. figur 5. Saldert budsjett for 2021 er på vel 20,6 mrd. kroner. Det tilsvarer en økning på 1,8 prosent. Fra 2019 til 2020 var veksten på 2,5 prosent.²⁰ Ifølge



²⁰ Politihøgskolen (PHS), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Grensekommisssæren er ikke inkludert.

politiets årsrapport for 2020 har politiet utgiftsført knapt 18,9 mrd. kroner i 2020. Det tilsvarer 93,2 prosent av bevilget beløp på budsjettkapittel 440.



Figur 5 Saldert budsjett- og regnskapstall (2015-2021) Mill.kr. (Kilde: Prop. 1 S Kap. 440 og Politiets årsrapport 2020)

Ifølge politiets ressursanalyse for 2019 økte driftsutgiftene i politiet, målt i nominelle kroner, med 1,2 mrd. kroner i 2019 sammenlignet med 2018.²¹ Målt i faste 2019-kroner tilsvarer dette

en vekst på 4,6 prosent. Til sammenligning økte politidistriktenes driftsutgifter, målt i faste 2019-kroner, med 3,4 prosent fra 2018 til 2019.²²

Tabell 3 Årsregnskap fordelt på politidistrikter og andre enheter. Enheter på andre budsjettkapitler enn kap. 440 er ikke tatt med

Enhet	Kostnader (mill.kr.) 2020	Prosentandel av totalbeløp	Endring prosentpoeng 2019-2020
Politidirektoratet	954	5,1	-0,2
Politiets fellestjenester	396	2,1	-
Politiets IKT-tjenester	1 524	8,1	-0,4
Agder politidistrikt	695	3,7	0,1
Finnmark politidistrikt	387	2,0	-
Innlandet politidistrikt	861	4,6	-0,1
Møre og Romsdal politidistrikt	579	3,1	0,2
Nordland politidistrikt	657	3,5	0,2
Oslo politidistrikt	3 474	18,4	0,2
Sør-Vest politidistrikt	1 142	6,1	-0,3
Sør-Øst politidistrikt	1 523	8,1	-0,1
Troms politidistrikt	471	2,5	-
Trøndelag politidistrikt	1 030	5,5	0,1
Vest politidistrikt	1 338	7,1	0,1
Øst politidistrikt	1 909	10,1	0,4
Utrykningspolitiet	272	1,4	0,8
Kripos	768	4,1	-0,1
Økokrim	205	1,1	-
Politiets utlendingsenhet	625	3,3	-0,7
Nasjonalt ID-senter	38	0,2	-
SUM	18 882	100	

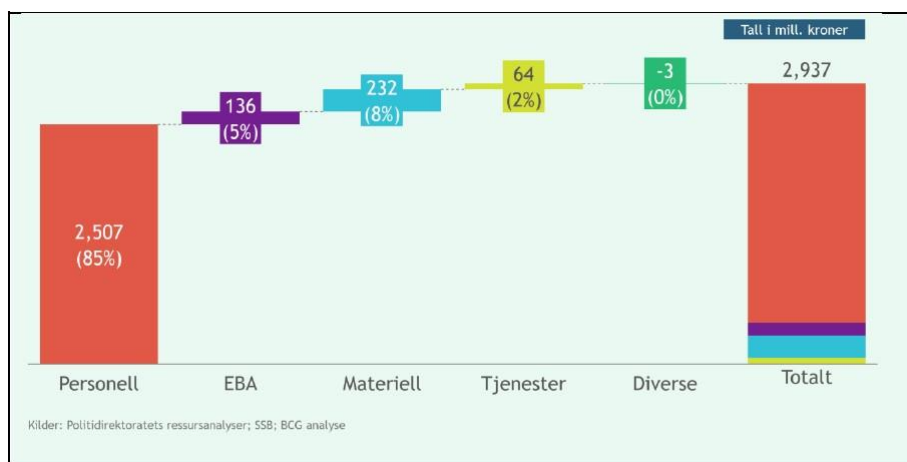
²¹ Politidirektoratet (2020): Ressursanalyse for 2019. Utgifter og bemanning i politiet

²² Driftsutgiftene i Andre enheter hadde en reell økning på hele 10,6 prosent. Denne økningen skyldes blant annet at flere store kostnadsdrivere som "Nye helikoptre", "Nye datasentre" og "Programmet Nye pass og ID-kort" primært ble utgiftsført på Politidirektoratet og Politiets IKT-tjenester.

Politidistriktene står for rundt 70 prosent av driftsutgiftene. Oslo politidistrikt og Øst politidistrikt har størst utgifter blant distriktene, og Finnmark og Troms politidistrikter har lavest, jf. tabell 3. Flere særorganer er blant enhetene med lavest driftsutgifter. I den andre enden utgjør driftsutgiftene i PIT 8,9 prosent.

Generelt har det vært lite endring i den relative fordelingen av utgiftene mellom enhetene i politiet fra 2019 til 2020. Politiets fellestjenester (PFT) og Utrykningspolitiet (UP) har hatt noe større utgifter i 2020 sammenlignet med 2019. Dette skyldes sannsynligvis at overføring av 25 årsverk fra PHSs til PFTs budsjett og at de 400 covid-19-årsverkene av praktiske årsaker er utgiftsført på UP. Politiets IKT-tjenester (PIT) og Politiets utlendingsenhet (PU) har hatt noe mindre utgifter i 2020 enn i 2019. For PITs vedkommende skyldes det blant annet at arbeidet med nasjonalt ID-kort ble avsluttet i 2020. For PUs del skyldes det sannsynligvis færre asylsøkere og returnerer i 2020 enn i 2019.

Politiet har hatt en realøkning i budsjettene på om lag 3 mrd. kr fra 2014 til 2019. Med utgangspunkt i politiets egne ressursanalyser har Boston Consulting Group (BCG)²³ beregnet hvorfor politiets økonomiske handlingsrom likevel er redusert de siste årene, jf. figur 6.



Figur 6 Realøkningen i politiets budsjetter fordelt på kostnadskategorier. Kilde: Boston Consulting Group

Som det fremgår av figuren utgjør «faste» utgifter til personell og eiendom, bygg og anlegg (EBA) hele 90 prosent av realøkningen i budsjettene, jf. også kapittel 3.1.2, mens åtte prosent har gått til materieil knyttet til IKT- og transportkostnader. Ifølge BCG er en stor andel disse kostnadene enten bestemt av JD, som en del av utviklingsporteføljen, eller følger av politiske satsninger som beredskapssenter, politihelikoptre, elektrosvakvåpen, droner mv.

I likhet med tidligere år hører vi mye om en utfordrende økonomi i intervjuene våre. Det gis uttrykk for at distriktenes handlingsrom til å følge opp intensjonene med reformen, blant annet med hensyn til forebygging, begrenses når en så stor del av budsjettet er bundet opp i faste kostnader. Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen bidrar til å begrense distriktenes «frie» økonomiske handlingsrommet ytterligere.

²³ Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten, sluttrapport desember 2020, Boston Consulting Group

3.1.2 EBA og en aldrende bilpark utfordrer budsjettrammene

Politiets fellestjenester (PFT) leverer tjenester til etaten innenfor materiell og logistikk, anskaffelser, eiendom og lønn og regnskap. PFTs årsrapport for 2020 viser til at de har sluttført 65 anskaffelsesprosesser og 40 nye leieavtaler. Siden 2016 er det tilrettelagt for gevinster som summerer seg opp til 142 mill. kr. Totalt forvalter PFT 502 aktive leieavtaler.²⁴ Tjenesteområdene materiell og logistikk og eiendomsområdet har høyest kundetilfredshet i PFT. I 2018 var 59 prosent av brukerne av eiendomstjenestene generelt sett fornøyde, mens 81 prosent mente PFT har høy kompetanse innen eiendom.²⁵

Det er særlig to områder som oppfattes som utfordrende for PFT. Det er kartlagt et vesentlig etterslep på politiets eiendomsmasse og det er en aldrende bilpark for politiets patruljekjøretøy. Strukturendringene som følge av reformen har medført behov for mer plass på de gjenværende lokasjonene. Eksisterende lokaler tilfredsstiller ofte heller ikke strengere krav til sikkerhet eller understøtter kjernevirksomheten i tilstrekkelig grad. Inngåelse av nye leieavtaler gir utfordringer med økte kostnader. Når det gjelder bilparken medføre nye oppgaver og funksjoner som følge av reformen krav til ekstrautstyr i bilene. I 2020 er det innført leasing som et alternativ for finansiering av patruljekjøretøy. Det skal gi økt fleksibilitet for politidistriktene og en raskere utskifting av gammel bilpark.

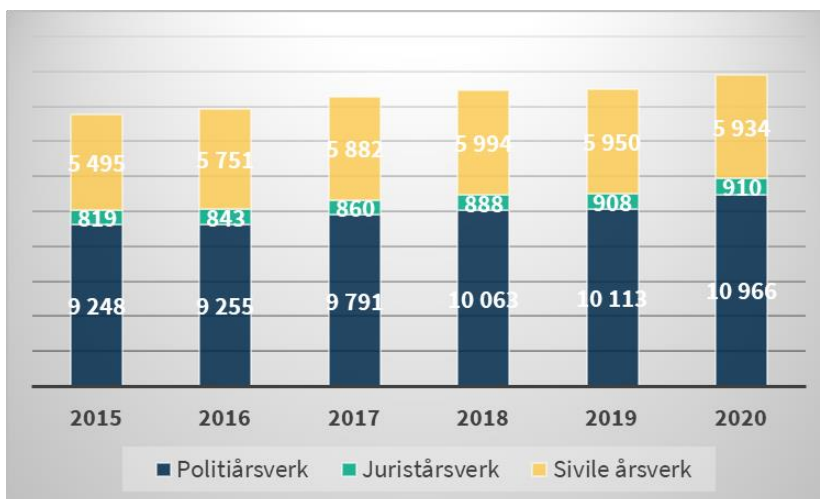
Ifølge områdegjennomgangen så har eiendomsforvaltningen høy brukertilfredshet og god kompetanse på eiendom. Politiets EBA-kostnader og arealbruk skiller seg ikke vesentlig ut fra kostnadene i andre, sammenlignbare etater. På grunn av utviklingen i markedspriser og vekst i antall ansatte har EBA-kostnadene steget med 25 prosent de siste fem årene. For å bremse kostnadsveksten på eiendomssiden er det blant annet utviklet et nytt arbeidsplasskonsept med mindre areal per arbeidstaker. I intervjuene våre gir enkelte arbeidstakere uttrykk for skepsis til om dette er hensiktsmessig og vil medføre reelle innsparinger.

3.1.3 Økende andel politiårsverk i etaten

Ved årsskiftet 2020-2021 hadde politi- og lensmannsetaten 17 810 lønnede årsverk, jf. figur 7. Det er 4,9 prosent flere årsverk enn ved årsskiftet 2019-2020. Antall lønnede politiårsverk har økt med hele 853 årsverk (8,4 prosent). Antall juristårsverk har kun økt med 2 årsverk (0,2 prosent) og antall sivile årsverk er redusert med 16 årsverk (minus 0,3 prosent). Knappt halvparten av veksten i politiårsverk skyldes at politiet tilsatte 400 politiutdannede i forbindelse med covid-19-pandemien.

²⁴ Politiets fellestjenester Årsrapport 2020, 20. januar 2021

²⁵ Områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten, sluttrapport desember 2020, Boston Consulting Group

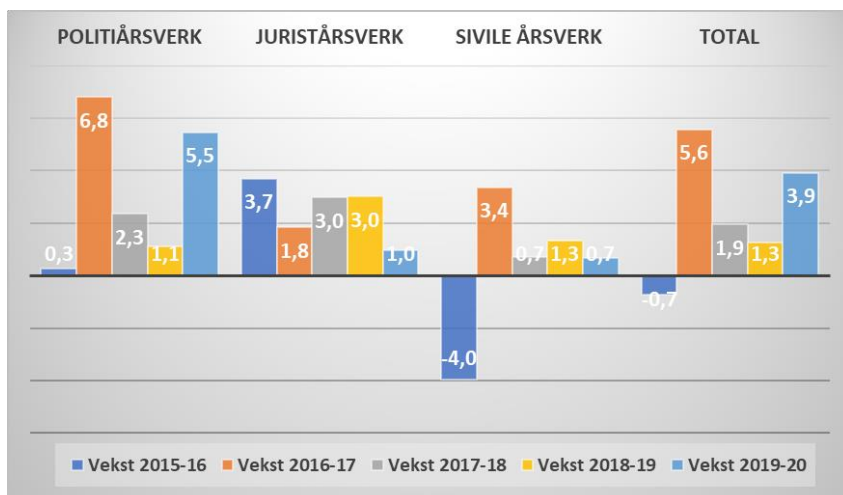


Figur 7 Utvikling i antall lønnete årsverk i politi- og lensmannsetaten, eksklusive PST pr. 31.12.2020. (Kilde: Politiet.no)

Ved utgangen av 2020 var 46 prosent av medarbeiderne i politiet kvinner. Det var 63 prosent kvinner blant juristene, 66

prosent blant de sivile og 34 prosent i politistillinger. I 2020 ble det tatt opp 51 prosent kvinnelige studenter på Politihøgskolen (PHS), mot 40 prosent i 2014.

Figur 8 viser prosentvis årlig vekst i lønnete årsverk i politidistriktene per 31.12 i perioden 2015 -2020. Samlet har antall lønnete årsverk økt med 3,9 prosent fra årsskiftet 2019-20 til årsskiftet 2020-21. Antall politiårsverk har økt med 5,5 prosent. Her må det imidlertid tas høyde for at de 400 covid-19-stillingene av praktiske årsaker ble organisert under Utrykningspolitiet. Styrkingen av politiårsverk i distriktene er derfor reelt sett høyere enn det som går fram av disse tallene. I politidistriktene er veksten i juristårsverk og sivile årsverk på henholdsvis 1,0 og 0,7 prosent.



Figur 8 Prosentvis årlig vekst i lønnete årsverk i politidistriktene, fordelt på politiårsverk, juristårsverk og sivile årsverk. Tall per 31.12 hvert år (Kilde: Politiet.no)

Som det fremgår av figur 8 har den prosentvise årlige veksten, målt per 31.12 hvert år, variert relativt mye fra år til år. Antall årsverk i distriktene har i snitt økt med 2,4 prosent per år. Det er 0,3 prosent mindre enn den gjennomsnittlige veksten i hele etaten. Antall politiårsverk har økt med i snitt 3,2 prosent per år. Antall jurist- og sivile årsverk har i snitt økt med henholdsvis 2,5 og 0,4 prosent per år.

Per 31.12.2020 var politidekningen per tusen innbyggere, eksklusive Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 2,03.

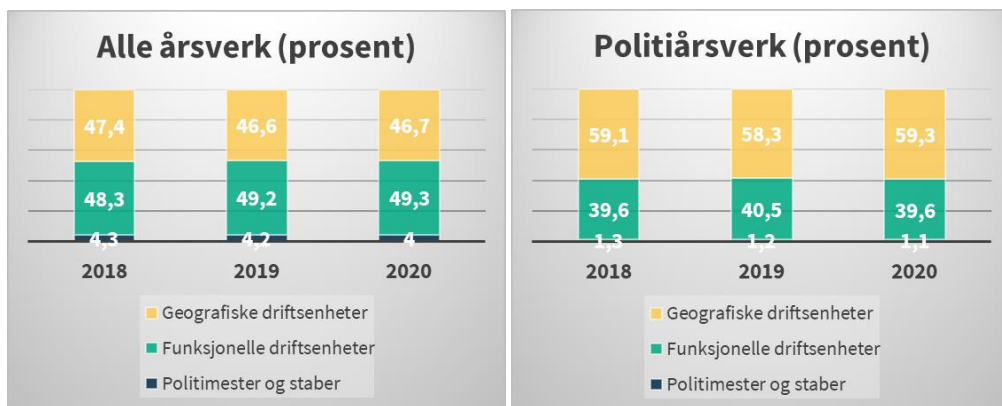
I henhold til justisministerens svar i Stortinget høsten 2020, har antall påtalejurister i politiet økt fra 617 til 801 årsverk fra årsskiftet 2013/2014 til 31. oktober 2020. Det tilsvarer en samlet økning på 30 prosent. Økningen i politidistriktene i samme periode er på 12 prosent. Antall påtalejurister har økt i samtlige politidistrikter.²⁶

Ifølge SSBs statistikk om ansatte i staten, har antall avtalte årsverk i politiet økt med 1 720 årsverk fra 2016 til 2020. Det tilsvarer en vekst i samlet antall årsverk (politi, jurister og sivile) på 11 prosent og en gjennomsnittlig årlig vekst på 2,8 prosent.²⁷

Politiyrket er fortsatt svært attraktivt, og det er høye søkertall til Politihøgskolen (PHS) hvert år. 84 prosent av studentene fra 2020-kullet med bestått eksamen var ansatt i politistillinger og 22 prosent var fast ansatt per 31. desember 2020. Den høye andelen ansatt i politistilling skyldes sannsynligvis de 400 covid-19-stillingene. 46 prosent av de som gikk ut i 2019, 85 prosent av de som gikk ut i 2018 og 93 prosent av de som gikk ut i 2017, er fast ansatt i politiet.

3.1.4 Politiårsverksveksten i politiet størst på GDE-nivå

Som pekt på i statusrapporten for 2019 har etableringen av spesialiserte funksjoner og oppgaver på distriktsnivå som følge av reformen medført en økt konsentrasjon av arbeidsplasser i politiet. Fra strukturdelen av reformen var ferdig gjennomført i 2018 har det imidlertid vært relativt små endringer i fordelingen mellom de tre kategoriene politimester/staber, funksjonelle driftsenheter (FDE) og geografiske driftsenheter (GDE), jf. figur 9.



Figur 9 Årsverk fordelt på organisatorisk tilhørighet. 2018-2020 (Kilde POD)

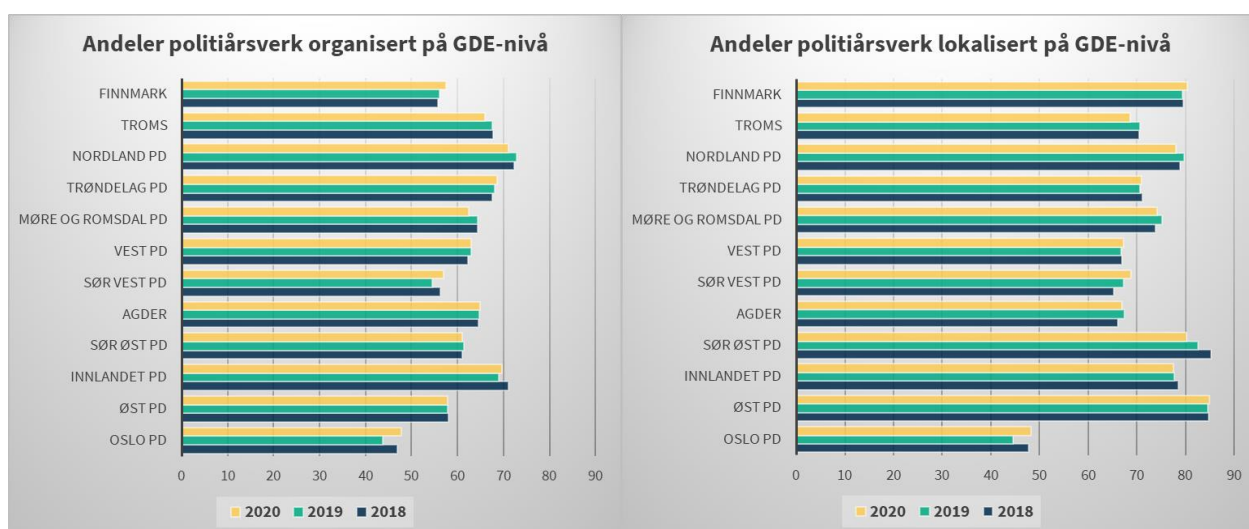
Ifølge POD har politidistriktene hatt en økning på 512 politiårsverk, tilsvarende 5,4 prosent, fra desember 2019 til desember 2020. Vel tre fjerdedeler av disse årsverkene har gått til å styrke de geografiske driftsenhetene, noe som gjør at andelen politiårsverk på GDE-nivå har økt fra 58,3 prosent til 59,3 prosent. Andelen politiårsverk med fysisk plassering på de geografiske driftsenhetene har imidlertid gått noe ned.

²⁶ Ref. Justis- og beredskapsministerens svar i Spørretimen, Dokument nr. 15:1131 (2020-2021)

²⁷ 12628: Ansatte i staten, etter enhet og arbeidssted. Årsgjennomsnitt (K) 2016-2020

Fordelingen mellom FDE- og GDE-nivå varierer fra distrikt til distrikt. Det skyldes flere forhold, blant annet ulik organisering av funksjonene og at Oslo politidistrikt har ansvar for noen nasjonale oppgaver. I praksis er en del av FDE-årsverkene imidlertid fysisk lokalisert på tjenestested-/GDE-nivå. Det gjelder eksempelvis mange av påtaleårsverkene. Venstre del av figur 10 viser andelen av politiårsverkene som er organisert på GDE-nivå, mens høyre del viser andelen som er fysisk lokalisert på tjenestested-/GDE-nivå.

Som det fremgår av figur 10 er det også med noen unntak små endringer på distriktsnivå fra 2019 til 2020. Det er særlig Oslo politidistrikt som har økt andelen politiårsverk på de geografiske driftsenhetene, både organisatorisk og fysisk. Også Finnmark og Sør-Vest politidistrikter har økt begge disse andelen noe.



Figur 10 Andeler politiårsverk organisert på GDE-nivå (venstre side) og fordelt etter hvor stillingen er fysisk lokalisert (høyre side). 2018-2020 (Kilde: POD).

Inntrykket fra intervjuene er at det er vanskelig å øke bemanningen på de geografiske driftsenhetene vesentlig uten at det går ut over fagmiljøene på FDE-nivå. Distriktene opplever også at det er krevende å etablere sterke fagmiljøer med en veldig desentral organisering.

3.1.5 Namsmannsfunksjonen og ansvaret for sivile saker omorganiseres

Etter at organiseringen var på plass i det siste distriktet i juni 2018, har det skjedd få endringer i den vedtatte strukturen. Unntaket er namsmannsfunksjonen.

Kommunesammenslåinger har ført til noen mindre endringer av distriktene, f.eks. ble Røyken og Hurum flyttet fra Sør-Øst politidistrikt til Oslo politidistrikt da disse kommunene ble en del av Asker kommune.

Fem politidistrikter (Innlandet, Finnmark, Nordland, Trøndelag og Agder) har så langt etablert en felles namsfogdfunksjon på FDE-nivå. Troms innfører felles namsmannsfunksjon fra 01.05.21. Flere politidistrikter vurderer å gjøre det samme. Begrunnelsen for å gjøre dette er dels faglig og dels ressursmessig. Det varierer i hvilken grad organisasjonsendringene medfører fysisk omplassering av ansatte eller ikke. Ifølge våre intervjuer er erfaringene så langt er at kvaliteten har blitt bedre og at det er færre klagesaker. Men det gis også uttrykk

for at mange ansatte på den sivile siden opplever høyt arbeidspress. Det har blitt flere saker og færre ansatte. I revidert nasjonalbudsjett (2020) fikk politiet 45 midlertidige stillinger for å styrke namsmannsfunksjonen i forbindelse med covid-19.

Noen politidistrikter har vurdert færre geografiske driftsenheter. Møre og Romsdal politidistrikt har redusert fra fire til to GDEer. Troms politidistrikt har også vurdert å redusere antall GDEer, men politimesteren stanset denne prosessen da hun så at det ikke var tilstrekkelig oppslutning til å gjennomføre endringen.

Bakgrunnen for forslag til strukturendringene virker å være todelt – dels økonomiske innsparinger og dels mer effektiv organisering. Intervjuer både internt i distriktene og med kommunene viser at det fortsatt er mye engasjement knyttet til organisering og lokalisering av tjenesteenheter og tjenestesteder. Det er krevende å få gjennomslag lokalt for at endringene kan være hensiktsmessig ut fra en totalvurdering av økonomi og effektiv ressursbruk. Både kommunale representanter og politiansatte er opptatt av hva som ble sagt og lovet i organisasjonsprosessen i 2016-2017. De er også opptatt av om forventningene som ble skapt er innfridd eller ikke.

Når det gjelder ansvaret for andre sivile saker er det p.t. 79 pass- og ID-kontorer, alle med nettbasert timebestilling. Planen er å sette i drift to mobile passkjøretøyer i 2021.

3.1.6 Områdegjennomgangen dokumenterer mye og til dels detaljert styring av og i etaten

Den overordnede styringen av politiet skjer primært gjennom den årlige budsjettprosessen. Der fastlegges økonomiske rammer, overordnede mål og prioriteringer samt konkrete tiltak og oppdrag. Styringen skjer gjennom den formelle styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD), det vil si de årlige tildelingsbrevene, etatsstyringsmøter og skriftlige oppdrag. Tilsvarende prosess gjelder mellom POD og politidistriktene, særorganene og de andre enhetene innenfor politi- og lensmannsetaten. Riksadvokaten har ansvaret for fagstyringen av straffesaksområdet, i praksis påtaledelen av etaten (det tosporede system).

I 2020 sto Boston Consulting Group for en «områdegjennomgang» på oppdrag fra JD og Finansdepartementet. Områdegjennomgangens mandat var å beskrive, vurdere og gi konkrete anbefalinger om styring og styringsinformasjon, politiets oppgaveportefølje og hvordan denne innvirker på styringen. Områdegjennomgangens hovedvurderinger og hovedanbefalinger kan oppsummeres som følger:²⁸

- Styringen av politiet er preget av detaljorientering og mangel på god styringsinformasjon. Ifølge gjennomgangen mottok POD nær tusen journalførte henvendelser fra JD i 2019.
- En bred oppgaveportefølje vanskeliggjør effektiv ressursutnyttelse og bidrar til økt detaljfokus i styringen

²⁸ Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten, sluttrapport desember 2020, Boston Consulting Group

- For å forsterke den gode politifaglige utviklingen som følger av reformen, er det nødvendig å forbedre arbeidet i det administrative leddet knyttet til styring, og på mellomlang sikt utrede endringer i etatens oppgaveportefølje.

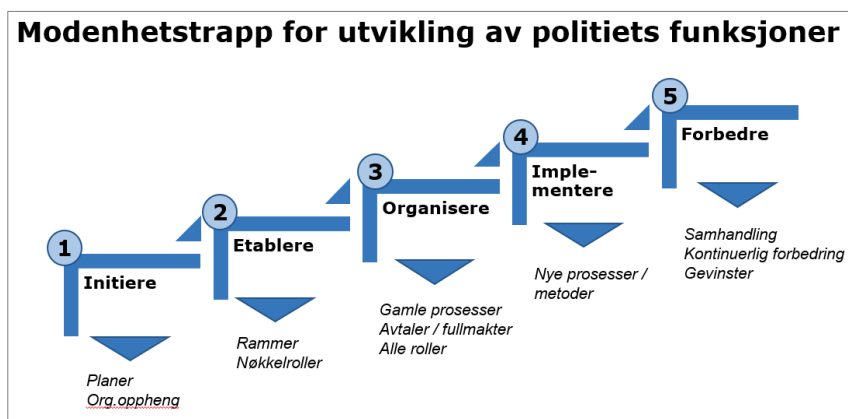
3.2 Kvalitetstiltak videreføres – digitaliseringstiltak henger etter

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

Ved behandlingen av Prop. 61 LS (2014-2015) i Stortinget i 2015 inngikk Regjeringen og Arbeiderpartiet en avtale der det ble vedtatt 74 ulike tiltak. POD har laget en samlet oversikt over alle tiltak som ble vedtatt; en liste på til sammen 104 milepæler som POD har brukt i oppfølging av reformen. POD melder at alle tiltakene nå er fulgt opp og har avsluttet rapporteringen på den opprinnelige milepælslisten. Arbeidet med forbedringer og videreutvikling av tiltakene som ledd i det kontinuerlige forbedringsarbeidet videreføres imidlertid.



3.2.1 De seks funksjonene bidrar til bedre kvalitet



Figur 11
Modenhetsstrapp for utvikling og vurdering av politiets funksjoner (Kilde POD)

For å følge utviklingen av de seks funksjonene etterretning, felles straffesaksinntak

(FSI), felles tjenestekontor (FTK), politiråd og politikontakt, politipatruljen og operasjonssentralen (OPS) i hvert enkelt politidistrikt, har POD utviklet en modenhetsstrapp, jf. figur 11. Distriktene rapporterer i henhold til denne hvert tertial.

Ifølge rapporteringen for tredje tertial 2020 (T3-2020) varierer det noe mellom distriktene hvor langt de har kommet i innføringen av hver funksjon, men kvalitetshevingstiltakene har gjennomgående løftet politiets arbeid på både beredskaps-, etterforsknings- og forebyggingsområdet. Nivået for de seks prioriterte funksjonene viser en positiv utvikling fra T3-2019 til T3-2020. Det er kun en funksjon (etterretning) som ikke når målsettingen om nivå 3 (av 5) i alle politidistrikt ved utgangen av 2020. Distriktene viser til at covid-19 bidrar til å

forsinke utviklingen av samhandling mellom funksjonene, men at de likevel ser en positiv utvikling for de seks prioriterte områdene under ett.

For 2021 har POD lagt føringer for hvordan de seks prioriterte funksjonene skal videreutvikles og for samhandlingen mellom dem. Funksjonene tjenestekontor og politiråd og politikontakt skal vektlegges i 2021 slik at nivå fire nås i hele etaten. Dette innebærer et vesentlig løft sammenlignet med T3-2020. For tjenestekontor-funksjonen må noen distrikter ta steget fra nivå 3 til 4 på ett år.

Etterretning gir bedre beslutningsgrunnlag

En revidert versjon av politiets etterretningsdoktrine kom på slutten av 2020.²⁹ Her beskrives rammene for etterretning (definisjoner, prosesser, organisering mv.) og hvordan etterretning kan og bør brukes. I den reviderte versjonen drøftes blant annet skillet mellom etterretning og etterforskning.

Ifølge PODs oppsummering av T3-rapporteringen har 11 av de 12 distriktene nådd nivå 3 på modenhetstrappen for etterretning. 4 av 12 politidistrikt er på nivå 4, der det arbeides det med bruk og distribusjon av etterretningsprodukter internt og eksternt. Kravet om nivå 3 skal være oppfylt for alle enheter i 2021. I tillegg kreves det at etterretningsfunksjon for Kripog og Økokrim skal ha nivå 4 ved utgangen av året.

I intervjuene hører vi mer positivt om etterretning i år enn vi gjorde i fjor og tidligere år. Særlig ledere på nivå to og tre peker på at bedre etterretning gir et bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger/prioriteringer. Det understrekes imidlertid at innsatsen fortsatt er størst på systemsiden og at det er utfordrende å lage etterretningsprodukter som er nyttige for alle deler av organisasjonene.

Det generelle inntrykket er at de operative nivåene opplever mindre nytte av etterretning enn nivåene høyere opp. Likevel er mange positive til økt vekt på kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA). Det gis i noen grad uttrykk for at økt spesialisering, også når det gjelder rapportering, bidrar til at det er vanskelig for andre enn de øverste ledernivåene å få et helhetlig situasjonsbilde når den enkelte bare har ansvar for å rapportere på et avgrenset område.

Politidistriktene har organisert FSI på ulike måter, både når det gjelder oppgaver og kompetanse

I alle distriktene er Felles straffesaksinntak (FSI) en funksjon på FDE-nivå. Formålet med etableringen av FSI er økt kvalitet i straffesaksarbeidet. Dette skal oppnås gjennom å sikre tilgjengelig påtalefaglig og politifaglig etterforskningsledelse. Alle anmeldelser, med noen unntak, og uansett hvilken enhet som har ansvaret for etterforskningen, skal gis en enhetlig behandling og vurdering etter at den er mottatt. Sammen med operasjonssentralen skal straffesaksinntaket gi effektiv støtte til politipatruljene.

²⁹ Politidirektoratet (2020): *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.2*

Ifølge T3-rapporteringen har det vært liten utvikling i FSI i 2020. Alle politidistriktene har nådd minstekravet om nivå 3, ref. figur 11, og fire distrikter er på nivå 4 eller 5. For 2021 er kravene at alle politidistriktene skal opprettholde oppnådd nivå, dvs. nivå 3 eller høyere.

Som det fremgår av T3-rapporteringen har distriktene kommet ulikt langt med hensyn til implementering av FSI-funksjonen. Organisering og kompetanse varierer mellom distriktene. Statsadvokatenes inspeksjoner knyttet til FSI indikerer ifølge Riksadvokaten en relativt klar forbedring sammenlignet med 2018 og 2019. FSI fremstår som bedre dimensjonert og det er bedre samhandling mellom FSI og GDE og mellom FSI og FEE. Riksadvokatens inntrykk er også at FSI i større grad er aktive etterforskningsledere.³⁰

Dette bekreftes både av våre intervjuer og en egeninitiert underveisevaluering i Troms politidistrikt.³¹ Ifølge denne evalueringen opplever sju av ti at FSI er tilgjengelig og bidrar til bedre kvalitet i den innledende straffesaksbehandlingen. Vurdert opp mot en tilsvarende nullpunktmåling, har FSI i Troms blant annet bidratt til bedre kvalitet på etterforskningen, bedre tilgang på etterforskningsledelse og bedre ivaretagelse av initialfasen. Av forbedringsområder har evalueringen blant annet identifisert behov for utvidede åpningstider, bedre rolleavklaring mellom de ulike aktørene (GDE/FEFE/FUFSSR/OPS) og «tøffere» prioriteringer.

I intervjuene våre kommer det fram at FSI bidrar til likere siling og behandling av saker og til økt kvalitet på den initiale etterforskningen, særlig på de mer alvorlige sakene. I noen distrikter bidrar dessuten FSI til færre restanser. I andre distrikter gis det uttrykk for at det tar lang tid fra saken kommer inn til FSI og til den overføres til etterforskningsmiljøene ute på GDEene. Inntrykket er også at det virker som fysisk samlokalisering og/eller nærhet har betydning for hvor godt samarbeidet mellom FSI og de operative delene av politistyrken fungerer. Det gjelder både samarbeidet mellom FSI og OPS og samarbeidet mellom FSI og politipatruljen, innsatsledere mv. Erfaringene med FSI synes videre i noen grad å avhenge av hvor erfarne og kompetente både FSI-ansatte og operativt personell er. Yngre, relativt ferske, FSI-ansatte skjønner ikke alltid behovene for bistand «der ute» og kan derfor noen ganger gi unødig detaljerte instruksjoner til operativt personell. På den annen side opplever ofte yngre, relativt ferske operativt ansatte at FSI er til stor hjelp og nytte.

I intervjuene gis det også uttrykk for at det tar tid å endre arbeidsprosesser til ny organisering og nye arbeidsformer. På den ene siden vises det til at FSI kanskje ikke alltid har vært flinke nok til å fortelle hva de kan bidra med. På den andre siden vises det til at GDEene og det operative personellet i noen tilfeller kan bli flinkere til å be om bistand fra FSI.

Felles tjenestekontor (FTK) har fortsatt ikke funnet sin form

Ifølge Rammer og retningslinjer skal tjenestekontoret være politidistriktenes sentrale, utøvende funksjon for helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering av alle operative ressurser. Det skal ivareta politidistriktets kontinuerlige behov for helhetlig

³⁰ Ref. Dokumenter på Riksadvokatens hjemmesider

³¹ Elektronisk undersøkelse sendt til 22 prosent av ansatte (108) i Troms pd, svarprosent 83.

ressurs- og kompetanseoversikt. I følge T3-rapporteringen ved årsskiftet var tre av distriktene på nivå 4 og resten på nivå 3, ref. modenhetstrappen i figur 11.

For 2021 er FTK prioritert for utvikling, og alle politidistriktene har som resultatkrav at nivå 4 skal nås. Det innebærer at samhandlingsrutinene mellom FTK og øvrige samarbeidsparter skal være godt etablert og medbestemmelse i tjenesteplanleggingen godt ivaretatt. Satsingen på FTK følges opp gjennom nasjonal ledergruppe (NLG) og i styringsdialogen med hvert politidistrikt og andre enheter.

Ut fra intervjuene i de tre distriktene har FTK og felles tjenesteplanlegging fortsatt et stykke vei å gå. På ledernivå gis det uttrykk for at det er viktig å få dette på plass, ikke minst for å redusere overtidsbruk, men at det er en krevende oppgave. Lokale ledere og ansatte er redde for å miste lokal frihet og handlingsrom. Inntrykket er likevel at stadig flere ser at dette på sikt gir bedre forutsigbarhet, reduserer overtidsbruk og frigjør ressurser lokalt som ellers ville gått med til tjenesteplanlegging.

Operasjonssentralene (OPS) er blitt mer profesjonelle

OPS skal håndtere situasjoner som oppstår, styre patruljene dit de trengs mest, gi patruljene støtte i etterforskning og politiarbeid på stedet, ta imot nødannrop og andre henvendelser og sørge for informasjon til befolkningen. Ni av politidistriktene var på nivå 4 ved utgangen av 2020, tre på nivå 3. Tre fjerdedeler av distriktene er dermed på et nivå hvor de jobber med å formalisere og innarbeide rutiner for erfaringslæring, kunnskapsdeling, og deling av "beste praksis". For 2021 er det satt krav om at nivået for skal 2020 opprettholdes.

OPS får fortsatt stort sett gode tilbakemeldinger i intervjuene våre. De er mer profesjonelle, kompetente og robuste enn tidligere. Ny kartløsning, som gir bedre navigasjonsstøtte og som viser patruljenes bevegelser, ble tatt i bruk sommeren 2020. Inntrykket er at nye kartverktøy og mer erfaring nå langt på vei kompensere for større distrikter og mindre lokal kunnskap hos den enkelte operatør. Noen peker likevel på at selv om OPSene har blitt større, har distriktene og oppdragsmengden de skal håndtere også økt. De peker videre på at større distrikter medfører strengere prioriteringer av hvilke oppdrag patruljene rykker ut på.

Politipatruljen jobber mer kunnskapsbasert

Politipatruljen er politiets førstelinjetjeneste på beredskaps- og forebyggingsområdet. Reformen har medført endringer både i organisering, arbeidsmåter og forventninger til patruljemannskapene. De skal blant annet jobbe mer kunnskapsbasert (KUBA), de skal utføre etterforskningsskritt på stedet innenfor rammene av eksisterende ansvar (PPS) og de skal jobbe mer forebyggende og planmessig.

Ifølge T3-rapporteringen i 2020 har utviklingen av denne funksjonen ikke vært prioritert i 2020, blant annet på grunn av covid-19. Alle politidistriktene er derfor fortsatt på nivå 3 av modenhetstrappen. For denne funksjonen betyr nivå 3 blant annet iverksetting av lokalt eierskap for politipatruljen, kartlegging av risikoer og sårbarheter samt overføring av PPS til linjen. Patruljen skal organiseres slik at krav til beredskap, tilgjengelighet og responstid ivaretas i tråd med funksjonsbeskrivelsen.

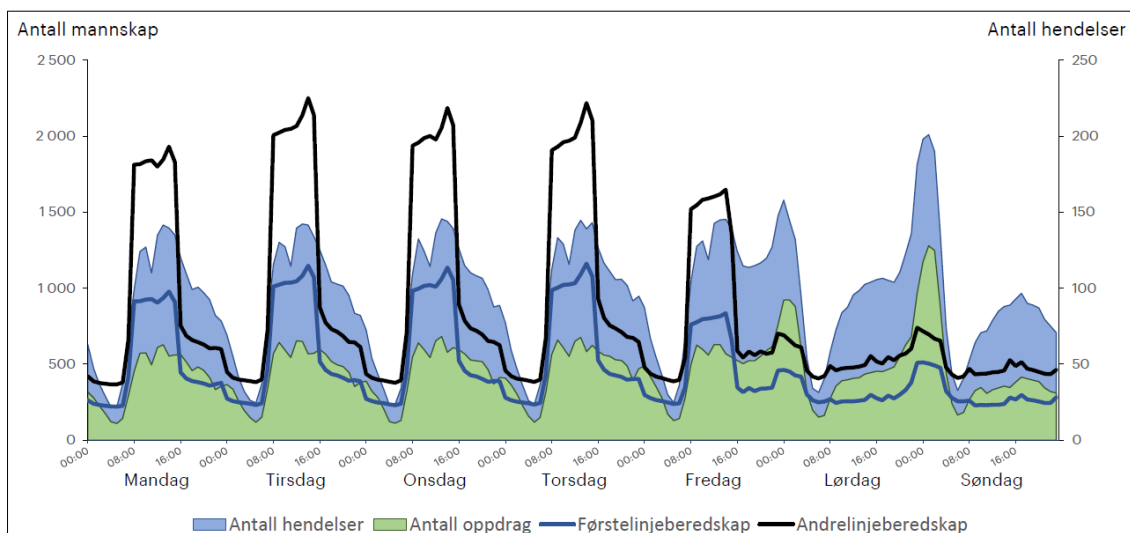
Ifølge beregninger i kapasitetsundersøkelsen på beredskap er det omtrent samme antall årsverk på politioperativt område i 2019 sammenlignet med 2015.³² Ifølge POD vil imidlertid ressursøkningen i politidistriktene i 2020 og 2021 styrke politiets tilstedeværelse, herunder antall patruljer.

Kapasitetsundersøkelsen har videre beregnet at politi- og lensmannsetaten har om lag 3 600 årsverk tilgjengelige til politioperativt område. Av disse er om lag 250 årsverk, 8 prosent, dedikert til ledelse. Av de resterende årsverkene går 65 prosent til patruljemannskap, 18 prosent til operasjonssentral, 9 prosent til støttefunksjon politioperativt og 7 prosent til UP/trafikkorps

Ifølge kapasitetsundersøkelsens beregninger og anslag bruker patruljene i gjennomsnitt en knapp fjerdedel av den tilgjengelige tiden sin på etterforskningsoppgaver. I undersøkelsen er det estimert at patruljene bruker 15 prosent av tilgjengelig tid på PPS, fire prosent på PPS og elleve prosent på rapportskrivning tilknyttet PPS.

I undersøkelsen er det også beregnet at patruljemannskapene i snitt er involvert i oppgaver av forebyggende karakter i 53 prosent, tilsvarende vel 1 100 timer/årsverk, av den politioperative tiden.

Når det gjelder beredskap har kapasitetsanalysen kartlagt antall hendelser og antall oppdrag samt tilgjengelig beredskap, det vil si tilgjengelige beredskapsressurser (operative mannskaper samt annet IP-godkjente mannskaper på jobb/vakt). Som figur 12 viser, er det relativt flere oppdrag i timen per mannskap på ettermiddag og kveld/natt i helgene. Det er også relativt sett flere hasteoppdrag i samme periode. Det er likevel ingen økning i gjennomsnittlig responstid, jf. kapittel 3.3.3.



Figur 12 Bemanning sammenstilt med antall hendelser og oppdrag i perioden 1.9.2018 til 31.08.2019 (Kilde; Kapasitetsanalysen beredskap)

Det finnes ikke statistikk over antall patruljer fordelt over tid. Inntrykket fra intervjuene er at antall patruljer ikke er vesentlig endret i forhold til før reformen.

³² POD (2020): *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*

3.2.2 Politiråd, politikontakt og samarbeidsavtaler bidrar til mer strukturert samarbeid

Når det gjelder samarbeid med kommunene har politidistriktene et minimumskrav på nivå 3 på modenhetstrappen. For å nå minimumsnivå 3 må samtlige kommuner ha etablert samarbeid med en fast politikontakt og ha blitt invitert inn i et politirådssamarbeid. Politikontaktene skal ha tilstrekkelig kapasitet til å følge opp sine kommuner og har i utgangspunktet ansvar for tre kommuner eller færre. For 2021 er politiråd og politikontakt tillagt ekstra fokus for utvikling, med ambisjon om at alle politidistriktene skal nå nivå 4, det vil si at politirådene jobber strategisk og det er etablert samarbeid mellom politikontaktene og de ulike funksjonene ved FEF/FEFE³³. Det skal også være etablert god og hensiktsmessig samhandling med de øvrige prioriterte funksjonene.

Politidistriktene er forpliktet til å tilby avtale om tjenestetilbud til kommunene. Lokalt politi og kommune utarbeider selv innholdet og velger hva de vil forplikte seg til.

Politirådet er en arena for det strategiske samarbeidet mellom politi og kommune

Så å si alle kommuner deltar i eget og/eller felles politiråd, jf. blant annet DFØs spørreundersøkelse til kommunedirektører i 2019. Mange kommuner hadde politiråd også før reformen. I henhold til T3-rapporteringen i 2020 er tre av de tolv distriktene på modenhetsnivå 4 eller 5, jf. figur 11. De andre er på nivå 3. I vår spørreundersøkelse fra 2019 oppgir vel en tredel av kommunene at de har politiråd sammen med en eller flere andre kommuner.

Fra intervjuene våre vet vi at kommunene har møter i politirådet en eller flere ganger i året. Relativt mange har også fellesmøter sammen med andre kommuner i regionen/området en eller eventuelt to ganger i året. Tjenesteenhetsleder og politikontakt møter som regel alltid i politirådsmøtene. Politimester og GDE-leder deltar på noen møter. Det gjelder særlig møter med større kommuner, møter i regionale politiråd og møter for å drøfte spesielle utfordringer. I små/mindre kommuner gis det uttrykk for at det kan være utfordrende å holde diskusjonene i møtene på et strategisk nivå.

Særlig fra politiets side gis det uttrykk for at det i noen områder kunne vært hensiktsmessig med felles politiråd for kommuner som grenser til hverandre. Ifølge politiet er mange av utfordringene, eksempelvis knyttet til ungdom og rus, like på tvers av kommunegrensene i sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregioner. Sett fra politiets ståsted kan det være vanskelig å prioritere innsats og ressurser når kommunene har svært ulike føringer med hensyn til hva de forventer av politiet. Enkelte små kommuner, særlig hvis de ligger i utkanten av et område, ønsker imidlertid ikke felles politiråd. De er redde for at deres utfordringer da lett «drukner» i større kommuners utfordringer og behov.

I spørreundersøkelsen til kommunedirektører, som DFØ gjennomførte i 2019, svarte åtte av ti kommunedirektører/ordførere at de var svært fornøyde eller fornøyde med samarbeidet med politiet. Særlig i mindre kommuner, og der politikontakten har en relasjon til kommunen fra før, er inntrykket at ordfører og/eller kommunedirektør ofte har nær kontakt

³³ FEF=Felles enhet for forebygging, FEFE= Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning

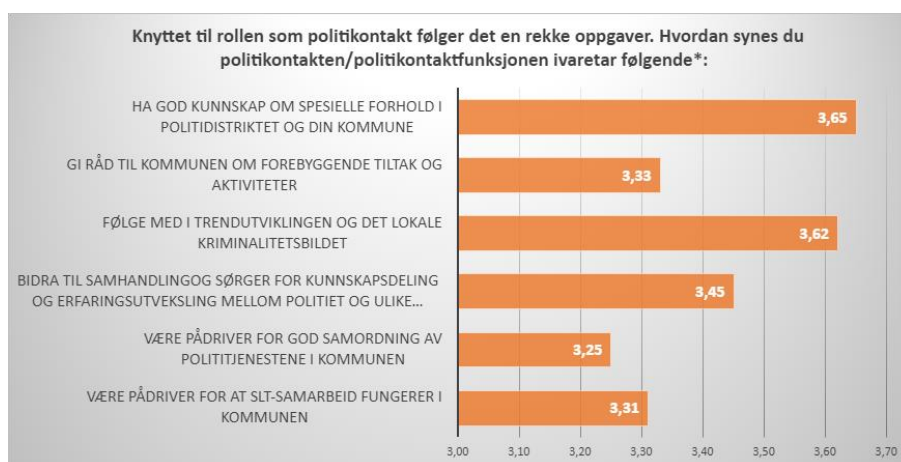
og ringer hverandre for å drøfte ulike typer problemstillinger også utenom de formaliserte politirådsprosessene.

Politikontaktordningen er det praktiske bindeleddet mellom politi og kommune

Politikontaktordningen var på plass i løpet av 2017-2018. Det ble utpekt, i noen tilfeller midlertidige, politikontakter til alle kommuner før sommeren 2017. Etter hvert har mer permanente kontakter kommet på plass. I henhold til T3-rapporteringen i 2020 er fire av de tolv distriktene på modenhetsnivå 4. De andre er på nivå 3.

Inntrykket fra årets og tidligere års intervjuer er at politidistriktene og GDEene har valgt noe ulike modeller for politikontaktrollen. Det varierer for eksempel om de har et fast oppmøtested i kommunen og om de er til stede på faste tidspunkter. Både i kommunen og i politiet gis det uttrykk for at oppmøte og tilstedeværelse i noen grad avhenger av reiseavstand mellom oppmøtested og samarbeidskommune. I 2020 har dessuten covid-19 utfordret politikontaktens faste tilstedeværelse ytterligere.

I DFØs spørreundersøkelse til SLT-koordinatorer fra 2019 svarte 55 prosent at politikontakten hadde fast oppmøtested i kommunen og 45 prosent at politikontakten var til stede i kommunen på faste tidspunkter. SLT-koordinatorene var mest fornøyde med politikontaktens lokalkunnskap og evne til å følge med på det lokale kriminalitetsbildet og minst fornøyd med politikontaktens evne/mulighet til å være pådriver for god samordning av polititjenestene i kommunen, jf. figur 13.



Figur 13
SLT-koordinatorers vurdering av politikontaktens ivaretagelse av ulike funksjoner. Gjennomsnittsskår på en skala der 1 markerer at politikontakten i svært liten grad ivaretar funksjonen og 5 markerer at funksjonen i stor grad ivaretas (Kilde; DFØ, 2019)

Ifølge mange av de vi har snakket med har etableringen av politikontaktfunksjonen gjort samarbeidet mellom kommunen og politiet mer strukturert. Noen kommuner har fått på plass et tett og nært samarbeid mellom politikontakt og andre deler av kommunen og noen steder er det også etablert andre typer samarbeidsfora og planprosesser. Det gis imidlertid uttrykk for at SLT-koordinatorer er viktige for å få et tettere og mer strukturert samarbeid mellom politi og kommune til å fungere. Ikke alle kommuner har denne funksjonen, eventuelt at den kun utgjør en liten andel av en stilling. Det gjelder særlig små kommuner.

I praksis har økt kommunalt samarbeid noen steder gått på bekostning av den operative forebyggende innsatsen. Heltidsansatte politikontakter er ofte avhengige av egne forebyggere, eventuelt operative mannskaper, for å kunne følge opp samarbeidsavtaler og

spesifikke kommunale behov/ønsker i praksis. Med mindre politikontakten tilhører en egen forebyggende enhet, har politikontakten i utgangspunktet mindre mulighet til å påvirke disponeringen av patruljer og operative ressurser.

Både kommunale representanter og politikontakter sier at personlig engasjement og dedikasjon er viktig. Inntrykket er at tilsetting av politikontakter som tidligere har vært lensmenn eller som har god lokalkunnskap, gjennomgående oppleves som positivt. Inntrykket er også at de fleste synes det fungerer best med politikontakter på full tid. De kan eventuelt være politikontakt for flere kommuner.

I en masteroppgave om politikontaktordningen (ser bare på én kommune) vises det til at barnevernet, ungdomsskolen og flyktingetjenesten har svært lite kjennskap til politikontaktens funksjon og formål. Den aktuelle politikontakten viser også til at det er vanskelig å arbeide forebyggende og skape tillit hos ungdom gjennom tilstedeværelse og dialog med stilling på 20 prosent som politikontakt og 80 prosent til ordinære arbeidsoppgaver.³⁴

Avtalene og avtaleprosessene varierer mye mellom politidistrikt og kommuner

I underkant av 300 kommuner har skrevet under en samarbeidsavtale med politiet. DFØ har sett på i hvilken grad samarbeidet mellom politiet og kommuner er formalisert gjennom avtalene, og hva de sier om andre virkemidler som politiråd og politikontakt. Det er to avtaletyper, avtale om politiråd og tjenesteavtale, som brukes litt om hverandre. Begrepene «politiavtale» og «samarbeidsavtale» er også i bruk.

Forskjellene mellom avtalene synes først og fremst å avhenge av:

- Politidistriktenes mal for avtalene
- Kommunens egne prioriteringer og arbeid med avtalene og samarbeidet
- Hvilket innhold politidistriktet ønsker i avtalene

Utover dette synes det ikke å være noen systematiske sammenhenger. Vi finner ikke forskjeller mellom avtaleform/-innhold og små versus store kommuner, by versus bygd, kommuner med tjenestested versus kommuner uten, kommuner med nedlagt tjenestested, sammenslåtte versus uendrede kommuner mv.

Det varierer i hvilken grad avtalene inneholder faktainformasjon, og det varierer hvilken type faktainformasjon avtalene omtaler. De omhandler i varierende grad krav til politirådet som samarbeidsform, arbeid med eventuell SLT-koordinator, spesifikke kommunale tjenester som skoler, barnevern, flyktningsmottak mv. Flertallet av avtalene inneholder ikke informasjon om pågående satsninger, tiltak og programmer.

Inntrykket er at avtalene i noen grad gjenspeiler avtalepartenes holdning til avtalene. De som ser avtalene som en mulighet for å beskrive og formalisere samarbeid og satsinger, har i større grad innarbeidet lokale utfordringer og informasjon om lokale tiltak, strategier, oppgaver og samarbeidsformer i avtalene. De som ser avtalene som en «teknisk formalitet», har i større grad valgt en mer standardisert og overordnet avtaleform med få lokale

³⁴ Ref. artikkel i Politiforum; [Intensjonen var bedre enn selve løsningen \(politiforum.no\)](https://www.politiforum.no)

tilpasninger. Ut fra intervjuene har vi ikke grunnlag for å si at dette har noe å si for det praktiske samarbeidet.

Selve avtaleutformingene er kommunenes og distriktenes ansvar. I våre intervjuer hører vi at det noen ganger oppstår utfordringer, blant annet knyttet til kommunale, til dels svært detaljerte og spesifikke ønsker om lokal tilpasning og politidistriktenes ønsker om mest mulig ensartede prioriteringer og avtaler. Noen kommuner er også så misfornøyde med politiets evne/vilje til forpliktende tjenestetilbud i avtalene at de har nektet å undertegne tjenesteavtalene, jf. justisministerens svar på skriftlig spørsmål i Stortinget fra 2019.³⁵

3.2.3 Tiltak i etterforskningsløftet videreføres som linjeoppgaver

Stortinget ba i 2014-15 regjeringen sørge for en nasjonal handlingsplan for å løfte etterforskningsfeltet.³⁶ Målet med handlingsplanen, som er et resultat av et samarbeid mellom POD og Riksadvokaten, er først og fremst å heve kvaliteten på etterforskningen og bidra til likere kvalitet. Det er også et mål å øke andelen oppklarte straffesaker, redusere saksbehandlingstidene og redusere antall ikke påtaleavgjorte straffesaker. Økt kvalitet på straffesaksarbeidet er viktig for å øke innbyggeres rettssikkerhet og inngår i kvalitetsdelen av reformen.

Ved utgangen av 2020 er flere av tiltakene rapportert gjennomført og de øvrige er delvis gjennomført eller under utvikling. Etterforskningsløftet som prosjekt i POD er avsluttet og tiltakene er overført til linjen for videre oppfølging og rapportering gjennom de ordinære rapporteringskanalene. I sitt mål og prioriteringsrundskriv for 2021 vektlegger Riksadvokaten fagutviklingsapparatet og arbeidet med systematisk evaluering og læring.³⁷

Status for sentrale tiltak i etterforskningsløftet:

- Politiarbeid på stedet (PPS) er innarbeidet som arbeidsmetode og omfatter ulike etterforskningskritt på stedet, tilbakemeldingsmøter og mobile verktøy. Sjekklistene gjøres lett tilgjengelig for politipatruljen på mobil og nettbrett.
- Det er utarbeidet nasjonale retningslinjer for samhandlingen mellom FSI, OPS og patruljen for arbeidet i initialfasen av etterforskningen.
- Fagutviklingsapparatet som ble etablert i 2018/2019 har siden 2020 utarbeidet retningslinjer, rutiner, mv. for straffesaksområdet. Kripos, Politihøgskolen og Økokrim har en sentral rolle i fagutviklingen. POD og Riksadvokaten er begge fagmyndighet og samarbeider tett. Koblingen til distriktene ivaretas gjennom fag- og opplæringsansvarlige (FOA) i hvert politidistrikt og deltakelse i nasjonale faggrupper.
- Obligatorisk årlig opplæring (OÅO) startet opp i 2018. OÅO skal gi ansatte på etterforskningsfeltet/personell i kombinerte roller (både politi, påtalemyndighet og sivile) en tilpasset og nivå delt opplæring. POD følger opp blant annet via årlig

³⁵ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=75043>

³⁶ Prop. 61 LS (2014-2015) innstilling 306, vedtak 642

³⁷ Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2021 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021

rapportering. OÅO hadde i 2019 4000 deltakere og i 2020 var det nærmere 4600 som gjennomførte hele eller deler av programmet. Politihøgskolen skal i løpet av 2021 utarbeide en plan for helhetlig vedlikeholdstrening.

- Karriere- og lønssystem for politibetjent 1-3 er endret i henhold til plan ("Etterforskningsløftet fase I"). Det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra arbeidsgiversiden, representanter fra hovedsammenslutningene og vernetjenesten som skal levere et forslag til karriereplan "Etterforskningsløftet fase II". Det er antatt at det vil foreligge en anbefaling i løpet av 2021.

I henhold til beregninger i kapasitetsundersøkelsen på etterforskningsområdet fra 2019 bruker politiet 32,5 % av den totale kapasiteten på de fem mest alvorlige sakskategoriene som utgjør 2,9 % av den totale saksporteføljen.³⁸ Ifølge politiet bidrar større distrikter og større, mer etablerte fagmiljøer, inklusive etablering av FSI, til likere behandling av like saker, samt rask og kvalifisert hjelp i initialfasen uavhengig av hvor de skjer. Statsadvokatens ulike inspeksjonsrapporter, Riksadvokatens kvalitetsundersøkelse på prioriterte voldtektssaker³⁹ og våre intervjuer, bekrefter at obligatorisk årlig opplæring og innføringen av politiarbeid på stedet bidrar til bedre initialetterforskning og økt kvalitet på straffesaksbehandlingen.

Riksadvokaten gjentar i sin årsrapport og sitt årlige brev om straffesaksarbeidet i politiet for 2020, at kvaliteten på etterforskningen, særlig i initialfasen, er blitt bedre og karakteriseres som gjennomgående god. PPS og FSI bidrar til dette. Påtalearbeidet oppfattes også som solid. Det er få saker som endres av statsadvokatene. Inspeksjonsrapportene viser at kvaliteten på avhørene er blitt bedre. Likevel er det fortsatt forhold som må forbedres. Svakheterne som påpekes er at det fremdeles er, blant annet utfordringer knyttet til liggetid og lang saksbehandlingstid. Riksadvokaten er også bekymret for utviklingen i oppklaringsprosenten som den siste femårsperioden er redusert fra 53 prosent i 2016 til 49 prosent i 2020. Dette vurderer Riksadvokaten som ikke akseptabelt. Og i statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020 om prioriterte voldtektssaker, pekes det særlig på at prosessuelle rettigheter knyttet til verge og forsvarer i avhør av ungdom under 18 år må forbedres.⁴⁰

Både i fjor og i år hører vi også at det innholdsmessige i OÅO ikke alltid er på plass eller at det er vanskelig å lage et opplegg som «treffer» alle uavhengig av tidligere kompetanse og erfaring. Intervjuene og inspeksjonsrapportene peker også på at både IP-trening og OÅO krever mye ressurser. Det gjelder særlig for mindre enheter der de samme personene skal gjennomføre både IP-trening og OÅO. I 2019 og i 2020 besluttet POD derfor et nedtrekk på 20 timer for kombinasjonsrollene. IP4 er vernet mot nedtrekk.

³⁸ POD (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*

³⁹ Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: prioriterte voldtektssaker, Riksadvokatens skriftserie 1/2020

⁴⁰ Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: prioriterte voldtektssaker, Riksadvokatens skriftserie 1/2020

3.2.4 Forebygging er politiets hovedstrategi

Forebygging skal bidra til at politiet er i forkant av kriminaliteten

Forebygging omfatter arbeidet politiet utfører, alene eller i samarbeid med andre, for å redusere forekomsten av kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. I henhold til strategien skal forebygging i større grad inn på alle fagområder i politiet. I tillegg til kriminalitetsforebygging, er samfunnssikkerhet og beredskap, trafikksikkerhet, trygghetsskapende og tillitsbyggende arbeid sentrale deler av politiets forebyggende innsats.⁴¹ Politiets virksomhetsstrategi «Politiet mot 2025» har som ambisjon at politiet skal være i forkant av kriminaliteten. Det gis føringer om at politiet skal ha en systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging og samarbeide tett på tvers av fagområder og sektorer.

Riksadvokaten er også opptatt av at arbeidet med forebygging av kriminalitet skal styrkes. Av mål og prioriteringsrundskrivnet for 2021 fremgår det at hurtig og betryggende etterforskning, tilpassede straffereaksjoner og andre reaktive tiltak som har allmenn- og individualpreventiv virkning, er påtalemyndighetens primære og viktigste bidrag til å forebygge lovbrudd.

Tradisjonelle oppfatninger preger ofte det lokale forebyggende politiarbeidet

Intervjuene våre, både i 2020 og tidligere år, viser at både politiansatte og kommunerepresentanter lokalt har ulike oppfatninger av hva forebyggende politiarbeid er og skal være. Politiet har organisert det forebyggende operative arbeidet på ulike måter. Det kan være i form av egne forebyggende enheter, forebyggende patruljer eller at ansvaret /rollen tillegges personer som også har andre oppgaver/funksjoner.

Sammenlignet med fjorårets og tidligere års besøk i politidistriktene, er et hovedinntrykk at politiet og kommunene mange steder har funnet fram til gode og funksjonelle samarbeidsformer, jf. kapittel 3.2.2, og at mye av dette samarbeidet handler om forebyggende aktiviteter.

Tradisjonelt har politiets forebyggende innsats først og fremst vært knyttet opp mot barn og unge og tilstedeværelse på arenaer der disse gruppene oppholder seg. Inntrykket er at svært mange fortsatt mener at dette er forebyggingens primære formål. Inntrykket er også at kommunene først og fremst ønsker en videreføring og videreutvikling av «tradisjonelt» forebyggingsarbeid rettet mot barn og unge. De er positive til nettpatruljer og nye arbeidsformer, men samtidig grunnleggende skeptiske til om dette kan erstatte skolebesøk, fysisk oppsøking og tilstedeværelse på «bekymringsarenaer» mv. For kommunene vurderes god lokalkunnskap som svært viktig, og mange gir uttrykk for at dette bare kan oppnås gjennom fysisk tilstedeværelse – og/eller politiansatte som bor i kommunen.

Når det gjelder den interne organiseringen i politiet er forebygging organisert som egen enhet på nivå 2 i alle distriktene mens det varierer hvordan det er organisert ute på GDEene. I noen distrikter er forebygging organisert i egne seksjoner, i andre inngår de sammen med

⁴¹ POD (2020): *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*

andre funksjoner. Inntrykket er også at det varierer i hvor stor grad politikontaktfunksjonen og eventuelle forebyggende ressurser har en organisatorisk tilknytning.



Figur 14 Aktiviteter av forebyggende karakter (Jf. Kapasitetsanalysen beredskap)

Ifølge kapasitetsanalysen brukes om lag halvparten av den politioperative tiden på oppgaver av forebyggende karakter, jf. figur 14. Det forebyggende arbeidet bygger blant annet på etterretningsprodukter og underbygger mulighetene for å jobbe kunnskapsbasert og opp mot lokale problemstillinger

I intervjuene gis det likevel uttrykk for at det hendelsesstyrte ofte fortrenger det forebyggende arbeidet. Det gis også uttrykk for at det er enklere å prioritere forebyggende arbeid og aktiviteter når forebyggende ressurser er organisert atskilt fra andre operative ressurser. Hendelsesstyrte oppgaver går nesten alltid foran forebyggende når rollene kombineres. Øremerking av forebyggende ressurser må uansett veies opp mot ressurser til vakt og beredskap. Det vises også til at kombinasjonen operativ og forebyggende virksomhet bidrar til god lokalkunnskap om utfordringer og problemarenaer, noe som kan være nyttig for det forebyggende arbeidet.

3.2.5 Krevende å bygge kultur og utvikle ledelse i de nye distriktene

I spørreundersøkelsen til politimestrene kommer det fram at de opplever det som utfordrende å bygge kultur og utvikle ledelsen i nytt distrikt, jf. figur 3 innledningsvis i kapittel 2. I undersøkelsen svarer også ti av politisjefene at de synes de i noen eller i stor grad er gode på avstandsledelse. I intervjuene hører vi litt ulikt om erfaringene med avstandsledelse. Inntrykket er nok at særlig noen av de som er lokalisert ute på GDEene, men har sin nærmeste leder ved andre lokasjoner, ikke alltid synes dette er like greit.

Når det gjelder lederutviklingstiltak, er inntrykket fortsatt at det først og fremst utvikles og tilbys ledelsestiltak til topp- og mellomledere. I 2020 har imidlertid POD jobbet med å utvikle, videreføre og iverksette tiltak innen ledelse og medarbeiderutvikling, blant annet lederopplæring gjennom både e-læring og fysiske samlinger. POD har også jobbet med opplæringstiltak knyttet til medarbeiderrekruttering, bestilling av etterretningsprodukter og innfasing av nye ledere og medarbeidere.

Det er også utarbeidet opplegg for ledersamlinger som kan brukes i det enkelte distrikt både fysisk og digitalt. Det er laget et opplegg for utvikling av etisk bevisst ledelse og et konsept for ledergruppeutvikling. I tillegg er det utarbeidet ulike verktøy til støtte for ledere, blant annet en egen mal for leder-til-leder-samtalen og et skjema for vurdering av prestasjoner innenfor utvalgte områder. Det sentrale mentoringprogrammet har gjennomført de siste samlingene i 2020, og erstattes nå av delvis lokale mentoringprogram hvor flere politidistrikt/særorgan går sammen.

Politiet har hatt en satsing på å øke kvinneandelen blant ledere. Andelen kvinnelige ledere med politiutdanning har i perioden 2014-2020 gått opp fra 16 til 24 prosent. Nytt mål er 40 prosent kvinnelige ledere med politiutdanning innen 2027. Juristene har hatt en oppgang på 19 prosentpoeng til 51 prosent kvinnelige ledere fra 2014-2020.

3.2.6 Politiet henger etter på digitaliseringsområdet

I den nylige spørreundersøkelsen til politimestrene pekes digitalisering ut som det mest utfordrende av de områdene vi spurte om. Politimestrene er i snitt lite fornøyd med de digitale tjenestene og med digitale tjenester og verktøy, mens de i noen grad er fornøyd med den digitale kompetansen. Mange arbeidsprosesser er fortsatt stort sett manuelle, og mange prosedyrer er tungvinte (skrivemaskin og gjennomslagspapir).

Covid-19 har imidlertid ført til det noen karakteriserer som «kvantesprang» med hensyn til digital kommunikasjon og møtepraksis i politiet.

Det er startet opp eller gjennomført flere digitaliseringstiltak i 2020, blant annet:

- Prosjektet *Politipatruljens arbeid og arbeidsplass*, som skal ivareta helheten av IKT-tjenester, utstyr og kjøretøy tilrettelagt for å dekke politipatruljens behov. Prosjektet skal sette politipatruljen i stand til å løse sine oppgaver på en best mulig måte og omfatter avtaler for anskaffelse av kjøretøy og ulike IKT-verktøy som understøtter politipatruljenes arbeidsoppgaver.
- *Digitalisering av anmeldelse*, som er en løsning for sikker digital anmeldelse, med størst mulig automatisering av arbeidsprosesser. Målet er å gjøre det enklere for innbyggerne, behandle anmeldelser mer effektivt, spare kostnader og redusere mørketall for begått kriminalitet.
- Prosjektet *Digital underskrift*, som skal bidra til å effektivisere straffesakskjeden.
- En digital løsning der innbyggere kan søke om *politiattest på nett*, sjekke status på søknaden og motta svar i digital postkasse, skal gjøre det enklere for innbyggerne. En pilot der innbyggere kan søke eller melde fra på nett om arrangementer, prøves også ut. For politiet medfører løsningene blant annet automatisert behandling i et stort antall saker samt lavere portoutgifter.
- *Digitalisering av namsmannsfunksjonen (DINA)* skal gjennom kommunikasjon med innbyggerne, mulighet for å inngi digitalt svar til forliksrådet, sms-varslere om tilsvarsfrist og møter i forliksrådet, sette den enkelte i bedre stand til å forstå sine plikter og ivareta sin sak.
- Det er satt i gang erfaringsinnhenting med *bruk av robot* for å automatisere en del av politiets arbeidsoppgaver. Dette er typisk manuelle prosesser med stor grad av lik og repeterende saksbehandling, blant annet i forbindelse med registrering av utlendingssaker og purring på forenklede forelegg på ATK (Automatisk trafikkontroll). Det er også utviklet en automatisk rutine for utstedelse av forenklet forelegg som etter planen settes i produksjon i første kvartal 2021.

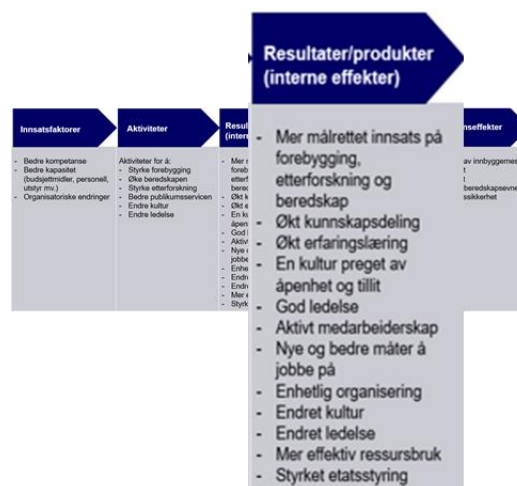
I områdegjennomgangen, som er basert på data fra 2019, vises det til at politiets utviklingsportefølje kjennetegnes av svak gevinstrealisering og store prosjekter som har

sprukket på tid og kost. Det gjelder blant annet det store pass-/ID-prosjektet som nå er ferdigstilt. For å sikre bedre styring og kontroll, er utviklingsporteføljen nå redusert og styringsmodellen for større utviklingsprosjekter revidert. POD viser til at mye av digitaliseringen i politiet skjer utenfor denne utviklingsporteføljen. De har hatt utfordringer knyttet til levering på tid og kost, samt mangelfull oversikt og oppfølging av gevinster, men viser samtidig til store kvalitative gevinstene de siste årene.

3.3 Både reform og covid-19 innvirker på politiets straffesaksbehandling

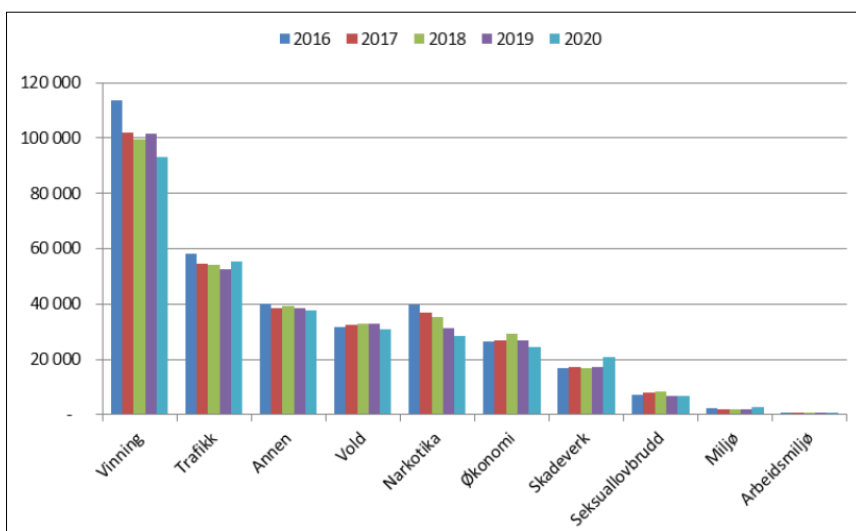
Både overordnet mål for reformen og flere av de seks effektmålene handler om endringer i interne produkter, prosesser og resultater. I dette kapitlet gjengis funn knyttet til resultater og interne effekter i politiet. Innledningsvis presenteres kort utviklingen i anmeldte lovbrudd fordelt på kriminalitetstyper.

Mange av nøkkeltallene i dette kapitlet er hentet fra politiets årsrapport og STRASAK-rapporten for 2020. Se disse for mer detaljert informasjon.



3.3.1 Fortsatt nedgang i anmeldte lovbrudd

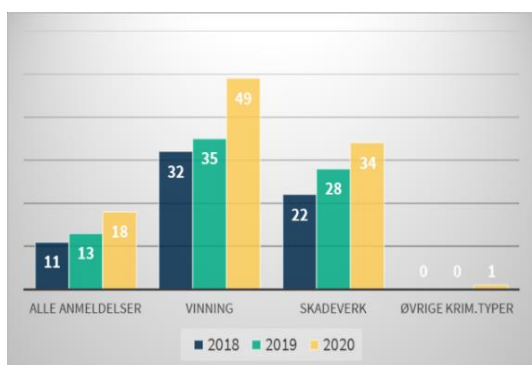
Antall anmeldte lovbrudd gikk ned med 3.1 prosent fra 310 821 lovbrudd i 2019 til 301 287 i 2020. Relativt sett har nedgangen vært størst for økonomi, narkotika og vinning som alle er redusert med mer enn åtte prosent, jf. figur 15. Anmeldte lovbrudd knyttet til skadeverk og miljø har begge økt med om lag 20 prosent.



Figur 15 Utvikling i anmeldte lovbrudd etter kriminalitetstype, 2016-2020 (Kilde: STRASAK-rapport 2020)

Ifølge politiets årsrapport for 2020 er antall anmeldte lovbrudd redusert med 10,6 prosent siden 2016. Antall anmeldte lovbrudd mellom 2019 og 2020 viser en fortsatt nedadgående trend. Mye av den relativt store nedgangen i anmeldelser knyttet til vold og vinning skyldes sannsynligvis for en stor del covid-19-nedstengningen.

Fordelingen av lovbrudd varierer med tettbygdhet. Nesten hele økningen i antall anmeldelser relatert til skadeverk skjedde i landets mest sentrale kommuner. Sammenlignet med 2019 ble det levert om lag 2000 flere anmeldelser i 2020. Når det gjelder vold og narkotika er det en nedgang fra 2019 til 2020 for Norge i sin helhet, men en økning i mindre sentrale kommuner (antall anmeldelser er riktignok relativt lavt i utgangspunktet). Tilsvarende har antall trafikkanmeldelser økt for landet som helhet, men økningen er særlig stor i små kommuner.



Figur 16 Andel anmeldelser på nett, totalt og per sakskategori (Kilde: Politiets årsrapport for 2020)

Figur 16 viser at andelen digitale anmeldelser har økt fra 11 prosent i 2018 til 18 prosent i 2020. Politiet har primært åpnet for anmeldelser knyttet til vinning og skadeverk. I 2020 fordi alle saker ikke egner seg for digital anmeldelse.

3.3.2 Positiv restanseutvikling

Nøkkeltallene i tabell 4 er hentet fra STRASAK-rapporten for 2020. Generelt gjelder nøkkeltallene for politiet som helhet eller er gjennomsnittstall. I noen politidistrikter har den pågående korona-pandemien blant annet hatt som (utilsiktet) effekt at politidistriktene har fått mer tid/ressurser til restansenedbygging.

I 2020 ble det påtaleavgjort vel 315 000 saker. Det er på om lag samme nivå som i 2019 og 12 prosent under 2016. Ifølge STRASAK-rapporten var oppklaringsprosenten i 2020 på 49 prosent, 1,5 prosentpoeng lavere enn i 2019.

Tabell 4 Nøkkeltall, politiets tjenesteproduksjon (Kilde: STRASAK-rapporten for 2020)

	Resultat 2020	Endring 2019-20	Endring 2016-20
Påtaleavgjorte lovbrudd	315 471	-0,3 prosent	-8,1 prosent
Oppklarte påtaleavgjorte lovbrudd	146 836	-1,5 prosentpoeng	-14,6 prosentpoeng
Oppklaringsprosent	49 prosent	-1,5 prosentpoeng	-3,9 prosentpoeng
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	100 dager	-2,4 prosent	+5,5 prosent
Ikke påtaleavgjorte saker, totalt pr. 31.12	56 781 saker	-18,4 prosent	-17,0 prosent
Ikke påtaleavgjorte restanser, eldre enn 3 mnd.	30 268 saker	-18,4 prosent	-14,7 prosent
Påtaleavgjort, ikke rettskraftige saker pr. 31.12	70 696 saker	-13,8 prosent	-14,6 prosent
Påtaleavgjorte, ikke rettskraftige restanser, eldre enn 3 mnd.	59 869 saker	-15,0 prosent	-15,3 prosent

Det er store forskjeller mellom de ulike kriminalitetstypene. Oppklaringsprosenten har økt for to av ti kriminalitetstyper fra 2019 til 2020 (trafikk og miljø). Målt i prosentpoeng, har den gått mest ned for arbeidsmiljø. I 2020 ble det oppklart 26 prosentpoeng færre arbeidsmiljø saker. Det ble også oppklart 21 prosentpoeng færre saker knyttet til seksuallovbrudd. Målt i antall saker er reduksjonen størst for narkotika.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har gått noe ned, men også her er det store variasjoner. For voldssaker med særskilt frist ble 45 prosent påtaleavgjort innenfor de fastlagte fristene. Det er samme andel som i fjor, men antall saker har gått noe ned. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på voldtektssaker er redusert med 14,5 dager, fra 212 i 2019 til 197 i 2020, men ligger fortsatt over målet om 130 dager. Når det gjelder tilrettelagte avhør, er andelen førstegangsavhør som er gjennomført innen fristen, redusert fra 53 prosent i 2019 til 49 prosent i 2020.

For søknader om politiattest, har gjennomsnittlig saksbehandlingstid de siste seks månedene ligget på rundt to uker. Saksbehandlingstiden for våpensøknader varierer mye fra distrikt til distrikt. Oversikten der viser at det varierer fra tre uker hos de med kortest saksbehandlingstid til 24 uker hos de med lengst.

3.3.3 Politiet som helhet innfrir krav til responstid – noe avvik på distriktsnivå

Mål og krav til responstider gjelder for alle hasteoppdrag, det vil si oppdrag der liv er truet og/eller det er behov for umiddelbar hjelp fra politiet.⁴² Sammenlignet med kravene til responstid i 2015, er kravene i 2020 justert til strengere krav i perioden. De nasjonale resultatene er stabile over tid med variasjoner rett over/under kravene.

I 2020 hadde Oslo politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt flest hasteoppdrag (alle tettsteds-kategorier slått sammen) med til sammen henholdsvis 3 547 og 3 405 hasteoppdrag. Finnmark og Troms politidistrikter hadde færrest med henholdsvis 408 og 574 hasteoppdrag.

På nasjonalt nivå innfridde politiet som helhet de nasjonale kravene for alle de tre tettsteds-kategoriene mens de lå litt over mål for responstider i områder med befolkningstetthet over 2 000, jf. tabell 5.

Tabell 5 Nasjonale resultater responstider 2020, i hele minutter (Kilde: www.politiet.no)

	20 000 innbyggere eller mer	2 000 – 19 999 innbyggere	Mindre enn 2 000 innbyggere	SUM
50 prosentil (mål i parentes)	8 (7)	11 (10)	16 (16)	
80 prosentil (krav i parentes)	11 (11)	19 (19)	30 (30)	
Antall oppdrag m/responstid	9 086	2 847	6 920	18 853

⁴² Det er fastsatt mål om hva responstiden i 50 % av hasteoppdragene skal være, og nasjonale krav til responstider i 80 % av oppdragene (80 prosentil). Mål/krav varierer med befolkningstetthet. (Se mer om krav til og måling av responstider på politiets hjemmesider.)

Tre politidistrikter innfrir kravene til 80 prosentil i alle de tre tettstedskategoriene (Øst, Agder og Trøndelag politidistrikter). To distrikter har ikke innfridd krav til 80-prosentilen i noen av tettstedskategoriene (Vest og Troms politidistrikter). Ett politidistrikt oppfylte målet til responstid som er satt til 50 prosent av hasteoppdragene i alle tettstedskategoriene (Agder politidistrikt), mens fire politidistrikter ikke oppfylte målet i noen av tettstedskategoriene (Øst, Sør-Øst, Vest og Møre og Romsdal politidistrikter).

I 2020 ble 98,1 prosent av alle nødanrop til politiet besvart innen 20 sekunder, 0,3 prosent flere enn i 2019. Politiet fikk totalt 753 939 nødanrop, knapt 20 000 flere enn i 2019. Det er ikke krav til svartid for politiets ordinære kontaktttelefon, 02800. Ifølge politiet ble i gjennomsnitt 70 prosent av alle anrop til 02800 og politidistriktenes åtte-sifrede numre besvart i perioden 2019 til oktober 2020. Gjennomsnittlig aksestid på de besvarte anropene var på knapt 50 sekunder.

Innbyggere som er inne på politiets ulike nettsted oppfordres til å kontakte politiet på telefon utenom nettstedenes «åpningstider»⁴³ eller hvis det handler om sensitive opplysninger. Vi har ikke snakket med representanter for innbyggerne i denne omgang, men Difis/DFØs innbyggerundersøkelse fra 2019 viste at de ikke var helt fornøyd med mulighetene til å komme i kontakt med politiet. Undersøkelsen viste også at det var en relativt stor nedgang i brukertilfredshet fra 2017 til 2019.⁴⁴

I intervjuer, både med kommunalt ansatte og i noen grad politiansatte selv, kommer det fram at det i perioder kan være vanskelig å nå fram på 02800 og politidistriktenes åtte-sifrede numre. Hadde det ikke vært for at de har/får direktenummer til enkeltansatte i politiet, ville ikke samarbeidet fungert så bra som det gjør. Utfordringer med sentralbord, som i hovedsak er innrettet for å viderekoble samtaler, ta beskjeder og besvare enklere spørsmål, understrekes i arbeidet med ny kanalstrategi for politiet. Her peker distriktene på at de fleste henvendelser til distriktene krever fagkompetanse for å gi brukerne gode svar.⁴⁵

3.3.4 Uniformert politi og sosiale medier skal bidra til «et synlig politi»

Politiets synlighet og lokale tilstedeværelse er omdiskutert

Flere undersøkelser og kartlegginger de siste årene, og også våre intervjuer, viser at mange kommuner og ansatte ikke er fornøyd med politiets synlighet og lokale tilstedeværelse

Ifølge kapasitetsundersøkelsen på beredskap er patruljene «synlig politi» omtrent to tredeler av tjenestetiden. Dette omfatter uniformerte oppdrag og patruljering. Kapasitetsundersøkelsen beregnet også at sett opp mot antall politioperative oppdrag, fordeles tiden

⁴³ Nettpatruljene opererer med begrepet «åpningstider». Slik vi forstår det, er dette et uttrykk for når nettstedene er betjent.

⁴⁴ Difi-rapport 2019:8 *Innbyggerundersøkelsen 2019 – hva mener innbyggerne?*

⁴⁵ POD: *Hvordan politiet skal møte innbyggernes behov – i samspill mellom fysiske og digitale kanaler. Politiets kanalstrategi 2021-2025*, utkast

til patruljen relativt likt mellom de minste tettstedene og de mer befolkede områdene. Tettsteds-kategorien med færrest innbyggere har en tredel av de politioperative hendelsene, mens andel av politioperative oppdrag er rett i underkant av 30 prosent. I motsatt ende har kategorien med 20 000 innbyggere eller flere i underkant av 49 prosent av hendelsene og 52 prosent av tidsbruken på politioperative oppdrag.

Ifølge undersøkelsen brukes opp mot halvparten av den operative tiden på oppdrag med lavest hastegrad og alvorlighet (prioritet 3 og INGEN). Som figur 12 i kapittel 3.2.1. viser, er det mindre patruljebemanning på ettermiddag i ukedagene enn på dagtid, selv om oppdragsmengden ikke avtar tilsvarende. Det samme gjelder kvelder og netter i helgene. Relativt sett er det også flere hasteoppdrag i disse tidsrommene. Dataene viser imidlertid ingen økning i gjennomsnittlig responstid i samme tidsrom.

I intervjuene uttrykker både kommunale representanter og operativt politipersonell at politiet er mindre synlig nå enn før reformen. Det gjelder særlig på steder med liten kriminalitet og lang avstand til nærmeste tjenestested. Det gis også uttrykk for at det ikke er nok å se en politibil kjøre forbi eller lese en melding på sosiale media.

Alle politidistriktene har digitale nettpatruljer, men åpningstid og aktivitet varierer

Ifølge politiet.no skal nettpatruljene gi råd og veiledning om kriminalitet på internett, og svare på spørsmål fra innbyggerne. Alle politidistriktene har etablert digitale nettpatruljer og er særlig til stede på de digitale plattformene Facebook og Instagram. Noen distrikter er også til stede på Snapchat og TikTok. Nettpatruljene har i tillegg vanligvis en epostadresse som de kan nås på. For telefonhenvendelser viser de fleste til 112 og 02800, men noen nettpatruljer oppgir også et alternativt nummer de kan nås på. Alle politidistriktene bruker Twitter aktivt, men Twitter er en ren informasjonskanal for politiet, vanligvis OPS, og har ikke noen direkte tilknytning til nettpatruljene.

«Åpningstider», dvs. om politiet følger og svarer på tips, melding og spørsmål i sann tid, varierer fra distrikt til distrikt. Mens noen nettpatruljer har «åpent» mellom kl. 09:00 og 15:00 på hverdager, har eksempelvis nettpatruljen i Sør-Vest åpent fra 07:00 til 23:00 hver dag. I praksis er det OPSene som følger opp tips og informasjon utenom nettpatruljenes åpningstider, men OPSene har sjelden kapasitet til annet enn å følge opp de viktigste tipsene.

Inntrykket er at det varierer i hvilken grad nettpatruljene har et eget organisatorisk uttrykk – både i den fysiske organisasjonen og på nett. Det varierer også i hvilken grad kontoene informerer om åpningstider, har egne «tips- og chattebokser» mv.

Ut fra en gjennomgang av politidistriktenes Facebook- og Instagram-konti, kan det virke som politiet primært bruker sosiale medier for å spre informasjon og som en del av sin forebyggende innsats. Det er begrenset i hvilken grad distriktene åpner for to-veis kommunikasjon/dialog med innbyggerne.

Vi er også kjent med, blant annet fra en masteroppgave om nettpatruljen i Sør-Vest politidistrikt, at noen sosiale medier brukes aktivt for å få tips og informasjon fra innbyggerne, i hvert fall i noen av distriktene.

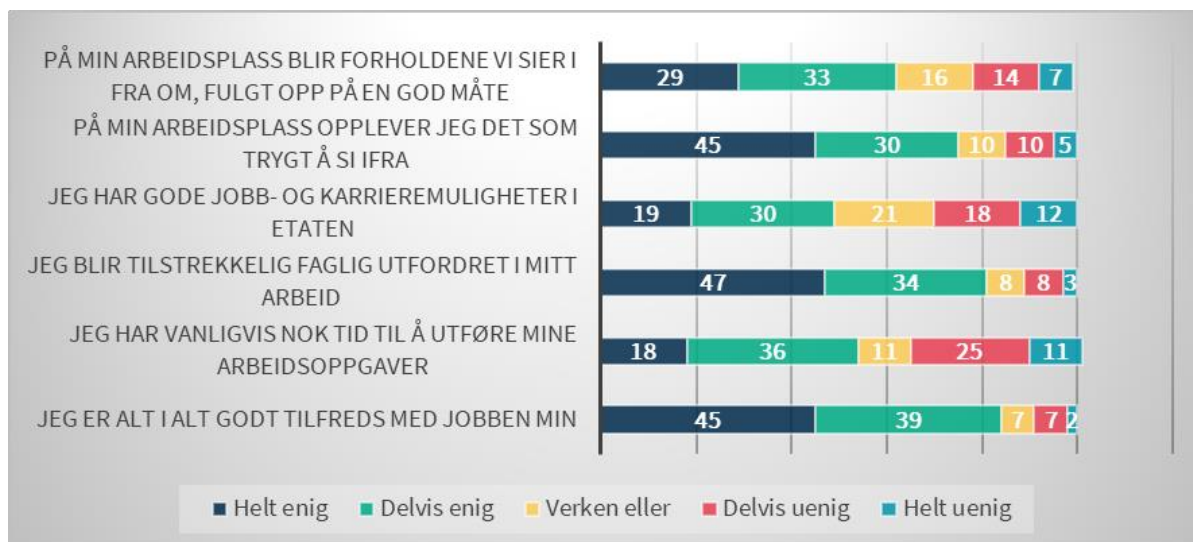
3.3.5 Politiansatte trives på jobb, men er skeptiske til reformen

Medarbeiderundersøkelsen 2020 ble ferdigstilt våren 2020.⁴⁶ En utvidet arbeidsmiljøundersøkelse om seksuell trakassering ble gjennomført høsten 2020.⁴⁷

Medarbeiderundersøkelsen viser at det har vært en positiv utvikling på en rekke områder fra 2017 i relasjonelle forhold (samhandling, ledelse, ytringsklima), en negativ utvikling i strategiske forhold (kontinuerlig forbedring og synspunkter på etaten generelt) og nøytral utvikling med hensyn til jobbinnhold (egen arbeidssituasjon, utviklingsmuligheter mv.). Den viser også at politiansatte fortsatt er tilfredse med jobben sin, mer tilfredse enn på de fleste andre arbeidsplasser.

Jobbtilfredsheten varierer noe på tvers av enheter og politidistrikter. Variasjonene er størst blant særorganene og de sentrale organene (POD, PFT og PIT). Mens jobbtilfredsheten har økt mest fra 2017 og er høyest i PFT og ØKOKRIM, er den lavest i Politiets utlendingsenhet. Jobbtilfredsheten ligger rundt gjennomsnittet i de fleste distriktene. I forhold til 2017 har jobbtilfredsheten økt noe i sju distrikter, gått noe ned i tre distrikter og er uendret i to distrikter. Den har økt mest i Nordland politidistrikt og gått mest ned i Sør-Øst politidistrikt.

Ifølge medarbeiderundersøkelsen har utviklingen vært mest positiv med hensyn til arbeidsmiljø og kompetanseutvikling innenfor egen enhet. Ansatte er fortsatt stolte av å jobbe i politiet, men mindre stolte i 2020 enn i 2017. Utviklingen har vært mest negativ med hensyn til etatens omdømme, syn på toppledelsen og etatens brukerretting.



Figur 17 Synspunkter på egen arbeidssituasjon (Kilde: Medarbeiderundersøkelsen 2020)

Figur 17 viser svarfordelingen på noen av spørsmålene i undersøkelsen som bidrar til å belyse hvordan politiansatte opplever egen arbeidssituasjon.

⁴⁶ Undersøkelsen hadde en svarprosent på 83.

⁴⁷ Rambøll (2020): Arbeidsmiljøundersøkelse i politi- og lensmannsetaten

Mer enn åtte av ti er alt i alt tilfreds med jobben sin. Om lag like stor andel er helt eller delvis enig i at de blir tilstrekkelig faglig utfordret i arbeidet sitt. Intervjuene våre bekrefter at de fleste trives på jobb og at jobben oppleves som meningsfull. Samtidig er bare om lag halvparten helt eller delvis enig i at de har gode jobb- og karrieremuligheter i etaten.

I undersøkelsen svarer vel halvparten at de er helt enig i at de har nok tid til å utføre arbeidsoppgavene sine, mens vel en tredel er uenig i dette. I intervjuene gir ansatte uttrykk for at de i perioder ikke har tid til å utføre arbeidsoppgavene slik de kunne ønske. De må ofte drive med minimumsbemanning, noe som gjør det vanskelig å levere polititjenestene slik de ønsker, noe som ofte går ut over den forebyggende innsatsen.

Som spørreundersøkelsen til politimestrene bekrefter, jf. figur 3 innledningsvis i kapittel 2, er det fortsatt kulturelle utfordringer innenfor og mellom de nye politidistriktene. I intervjuene kommer det fram at ansatte i politiet har ulike preferanser og ulike muligheter. Noen er positive til oppbyggingen av større og sterkere fagmiljøer, fordi det både gir bedre muligheter for jobbvariasjon og et mer faglig utfordrende arbeidsmiljø. Andre er skuffet fordi det medfører færre jobbmuligheter på mindre enheter og steder, eventuelt lang reisevei eller flytting. Eksempelvis har nedlegging av operasjonssentraler og lensmannskontor medført at de som jobbet der måtte velge mellom å flytte/pendle eller bytte arbeidsoppgaver/-plass. Endret organisering av sivile tjenester og forvaltningsoppgaver har også utløst misnøye blant de berørte.

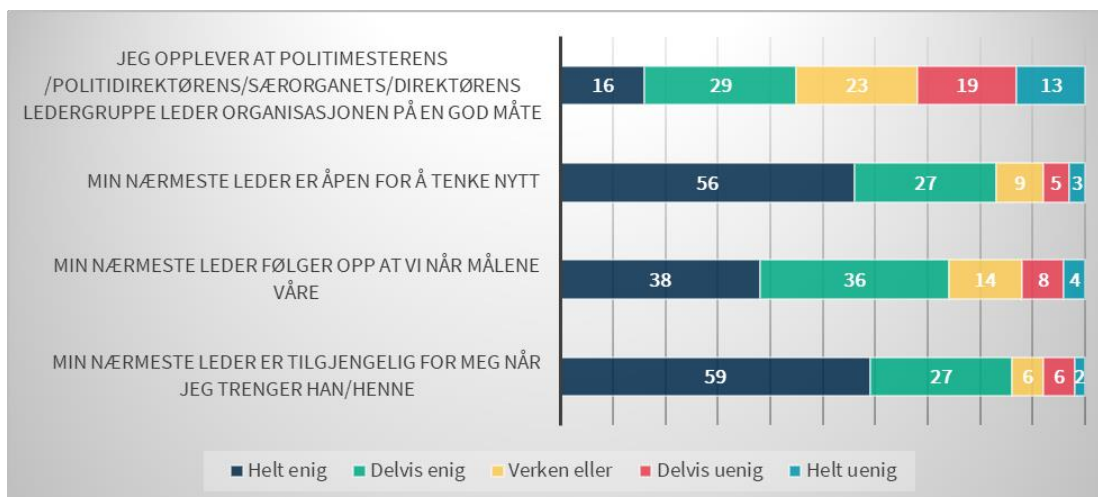
Medarbeiderundersøkelsen indikerer at arbeidsmiljøet i hovedsak oppleves som godt, trygt og støttende, i hvert fall innenfor egen enhet (de fleste spørsmålene handler om egen enhet). Tre fjerdedeler opplever det som ganske trygt å si ifra og en noe mindre andel, 62 prosent, opplever at det blir fulgt opp på en god måte når de sier ifra om noe. Samtidig er det 15 prosent som ikke opplever det som trygt å si ifra og 21 prosent som ikke tror at det de sier ifra om blir tatt videre. Intervjuene våre bekrefter dette et stykke på vei. Mange sier at det er høyt under taket i politiet, og lett å si ifra, men det gis også uttrykk for at det er en sammenheng mellom hva og hvordan de tar opp ting og egne opprykks- og karrieremuligheter.

I den egne arbeidsmiljøundersøkelsen om uønsket seksuell oppmerksomhet som ble gjennomført høsten 2020, kommer det fram at knapt sju prosent av de som besvarte undersøkelsen hadde opplevd konkret atferd som er definert som uønsket seksuell oppmerksomhet de siste tolv månedene. Kvinner er mer utsatt enn menn og studenter mer enn fast ansatte. Ifølge undersøkelsen har kun 19 prosent meldt ifra om atferden. Tre av fire svarer at handlingene ikke har vært alvorlige nok til å si ifra, mens én av fire tror det kan gå ut over egen karriere hvis de sier ifra.

Åtte av ti er helt eller delvis enige i at deres enhet har et godt samarbeid med andre enheter. I intervjuene kommer det også fram at selv om de samarbeider mer på tvers nå enn tidligere, er det fortsatt relativt lite samarbeid utenfor egen GDE.

3.3.6 Politiansatte er mest fornøyd med nærmeste leder

De fleste av spørsmålene i medarbeiderundersøkelsen knyttet til ledelse i egen enhet får høyere skår i 2020 sammenlignet med 2017. Medarbeidere i politiet har gjennomgående et godt forhold til sin nærmeste leder og opplever lederen som tilgjengelig, åpen og støttende, jf. figur 18.



Figur 18 Synspunkter på nærmeste leder og ledelse i politiet (Kilde: Medarbeiderundersøkelsen 2020)

Medarbeiderne har ikke like positivt inntrykk av toppledelsen og snittskåren på spørsmålet «Jeg opplever at politimesterens/politidirektørens/særorganets/direktørens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte», er lavere i 2020 enn i 2017. Også dette kjenner vi igjen fra intervjuene. Det gis fortsatt uttrykk for at det er lang vei fra det operative nivået til toppledelsen og at det er vanskelig både å nå fram med utfordringer og å forstå eller være enig i prioriteringene som gjøres «på toppen».

Politiet har satset på lederutvikling, og særlig politimestrene gir uttrykk for at satsingen fra POD har vært god. I starten ble det gitt støtte til lederutvikling av politimesterens ledergruppe. Etter hvert har distriktene tatt et eget ansvar for lederstøtten og i noen grad brukt egne ressurser på videreføringen av programmene. Intervjuene viser at det er egne samlinger for ledere med personalansvar, men flere ledere særlig i førstelinjen etterlyser mer støtte til sitt arbeid.

3.3.7 Politiet er ikke gode nok når det gjelder digital kriminalitet

Svindel eller bedrageri på nettet og identitetstyveri er de to hendelseskategoriene som folk bekymrer seg mest for, jf. siste års innbyggerundersøkelse. Om lag en tredel av de som svarer er helt eller delvis enig i at de er bekymret for dette. Tilsvarende er ti prosent bekymret for mobbing og trakassering på internett og sju prosent for seksuelle overgrep eller krenkelser på internett. Når det gjelder innbyggernes inntrykk av hvordan politiet håndterer denne typen «digital kriminalitet», har i snitt en tredel av de som svarer et positivt inntrykk og en femtedel et negativt inntrykk. Resten har et «verken-eller»-inntrykk eller vet ikke.

Også i intervjuene kommer det fram at politiet, i hvert fall ute i distriktene, har kommet relativt kort når det gjelder kriminalitet «på nettet». Det gis uttrykk for at kriminaliteten flytter seg «fra gata til data» og at skillet mellom digital og «vanlig» kriminalitet hvikes stadig mer ut. Samtidig pekes det på at det krever mye ressurser og spesialkompetanse å møte denne kriminaliteten. Dette er ressurser og kompetanse som den enkelte tjenesteenhet og det enkelte politidistrikt i liten grad har.

Riksrevisjonen har nylig publisert en undersøkelse av politiets innsats mot digital kriminalitet der de blant annet peker på:⁴⁸

- Politiets evne til å avdekke og oppklare IKT-kriminalitet har klare svakheter som samlet sett er alvorlige. På etterforskningsiden mangler politiet både kompetanse og kapasitet, og manglende samordning mellom distrikter gir utfordringer for oppklaring av IKT-kriminalitet.
- Politiet prioriterer i liten grad etterforskning og oppklaring av ren IKT-kriminalitet.
- IKT-kriminalitet har i liten grad vært prioritert av Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Politiet tar inn over seg Riksrevisjonens kritikk, men viser også til at Riksrevisjonens rapport gjelder politiets innsats i perioden 2016 – 2019 og at det har skjedd betydelige endringer i kriminalitetsutviklingen i denne perioden. De viser også til at anbefalingene må vurderes i sammenheng med andre kriminalitetsområder og den helhetlige utviklingen av politiet, og at politiet allerede har tatt flere viktige grep i tråd med anbefalingene fra Riksrevisjonen som forventes å bidra til å bedre situasjonen fremover.⁴⁹

3.4 Innbyggernes tillit til politiet og opplevd trygghet er høy - variasjoner på tvers av distrikter og kommunestørrelse

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

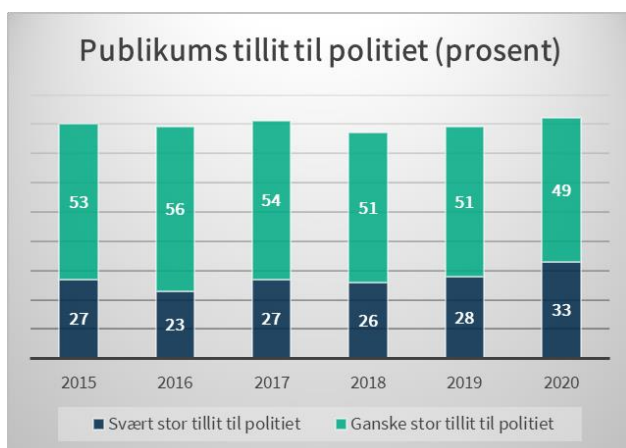
Samfunnseffekter er effekter som innvirker på sentrale verdier, holdninger og utviklingstrekk i samfunnet rundt oss, selv om de kanskje ikke «treffer» den enkelte bruker eller målgruppe direkte.



⁴⁸ Dokument 3:5 (2020–2021): Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT

⁴⁹ <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2021/02/02/politiets-innsats-mot-ikt-kriminalitet/>

3.4.1 Innbyggernes tillit til politiet er høyere i 2020 enn i 2019



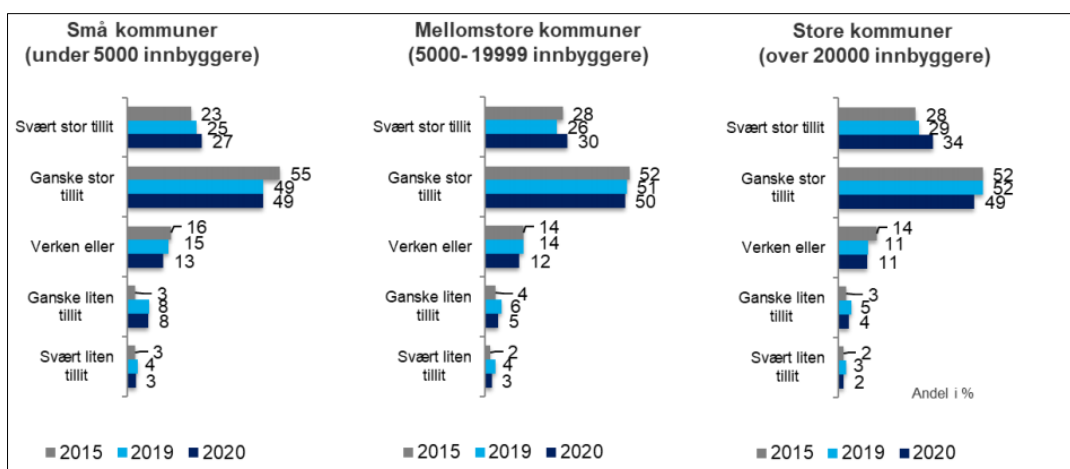
Figur 19 Andel av befolkningen som har svært stor og ganske stor tillit til politiet (Kilde: Politiets innbyggerundersøkelser)

Innbyggernes tillit til politiet er på sitt høyeste nivå siden 2015, jf. figur 19. Særlig ser man en økning i andelen som har «svært stor tillit til politiet». Innbyggere med høy utdanning, kvinner, de som ikke har hatt kontakt med politiet, de som har ikke har vært utsatt for kriminelle hendelser og

innbyggere som oppfatter at politiet regelmessig er synlig og tilgjengelig, har høyest tillit til politiet. Innbyggere som oppgir å føle seg mer trygge der de bor og ferdes, oppgir også å ha høyere tillit til politiet. På spørsmål om hva som er mest avgjørende for tilliten til politiet kommer det fram at fire av ti oppgir at det er egne opplevelser og tilsvarende fire av ti at det er omtale av politiet i media.

Politidistriktene Oslo, Øst og Troms har høyest andel innbyggere med ganske stor eller svært stor tillit til politiet med henholdsvis 87, 84 og 83 prosent. Finnmark politidistrikt har lavest andel innbyggere med stor tillit til politiet med 73 prosent. Sammenliknet med 2019 har innbyggerne i Sør-Øst, Øst, Trøndelag, Vest og Troms politidistrikter klart størst økning i andelen innbyggere med tillit til politiet med om lag fem prosentpoengs økning. Det er ingen politidistrikter med signifikant nedgang i tillit det siste året.

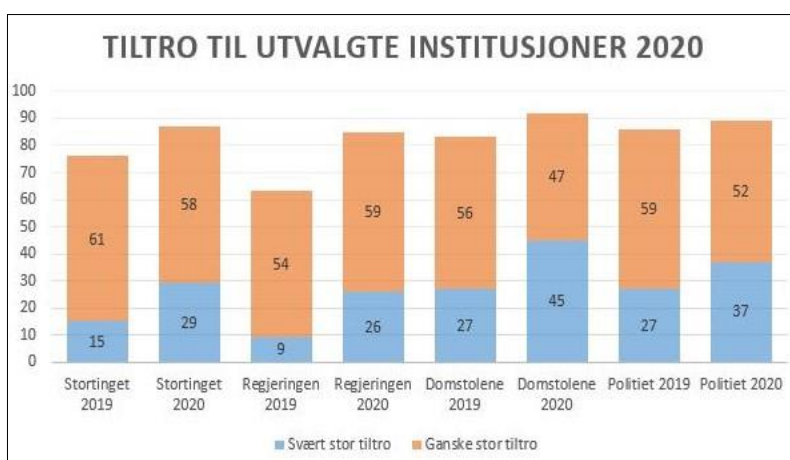
Tilliten til politiet har økt i alle de tre kommunestørrelseskategoriene fra 2018 til 2019. Innbyggerne i de største kommunene har høyest tillit til politiet og innbyggerne i de minste kommunene lavest. Forskjellene etter kommunestørrelse har blitt større fra 2015 til 2020, jf. figur 20.



Figur 20 Tillit til politiet etter innbyggertall i kommunene. 2015, 2019 og 2020 (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2020)

En masteroppgave om tillit mellom minoritetsungdom og politiet viser at minoritetsungdom generelt har lavere tillit til politiet enn majoritetsungdom. I en spørreundersøkelse ved videregående skoler i Oslo rapporterer minoritetsungdom lavere tillit og at tilliten svekkes i større grad etter kontakt med politiet enn hos majoritetsungdom.⁵⁰

I en årrekke har Ipsos på oppdrag for Domstoladministrasjonen gjennomført tiltroundersøkelsen, som måler befolkningens tiltro til Stortinget, regjeringen, politiet og domstolene. Også i denne undersøkelsen opplever politiet bedre resultater i 2020 sammenlignet med året før, jf. figur 21. Tiltroen til alle fire institusjonene økt det siste året. Ipsos mener det kan skyldes en korona-effekt ved at befolkningen i krisetider slutter opp om samfunnets institusjoner.⁵¹ Etter Ipsos syn skal man derfor være forsiktig med å tolke resultatet som et direkte resultat av institusjonenes eget arbeid i 2020.



Figur 21 Tiltro til utvalgte institusjoner (Kilde Domstoladministrasjonen-Ipsos)

I den samme undersøkelsen er det likevel interessant å se på hvilke grupper i samfunnet som har høyere og lavere tiltro til politiet i 2020. Det er en

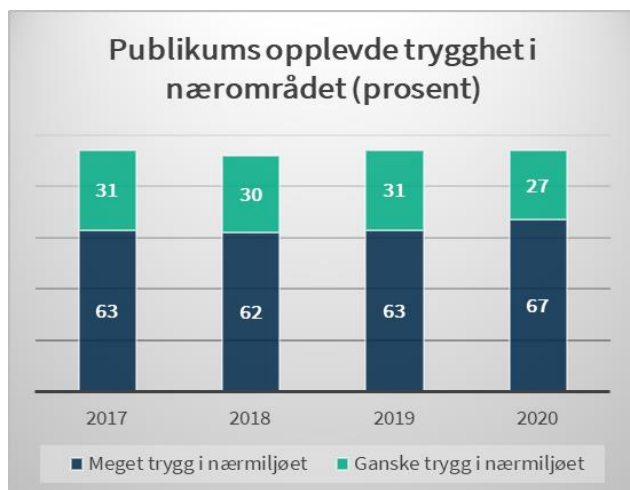
økning blant de med høyere utdanning, kvinner, de med over én million i inntekt og de eldre. På den annen side er det til dels en nedgang i tiltro blant de med lavere utdanning og inntekt, blant menn og de yngre.

3.4.2 Innbyggernes opplevde trygghet varierer fra distrikt til distrikt

Innbyggernes opplevde trygghet har på nasjonalt nivå vært ganske stabil de siste årene, og andelen som oppgir at de er trygge varierer mellom 92 og 94 prosent. I år er det likevel en noe større andel som føler seg «meget trygg i nærmiljøet» sammenlignet med årene før, jf. figur 2.

⁵⁰Manjeet Singh (2020): *Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet*, Masteroppgave, PHS

⁵¹ <https://www.domstol.no/nyheter/hoy-tiltro-til-domstolene/>

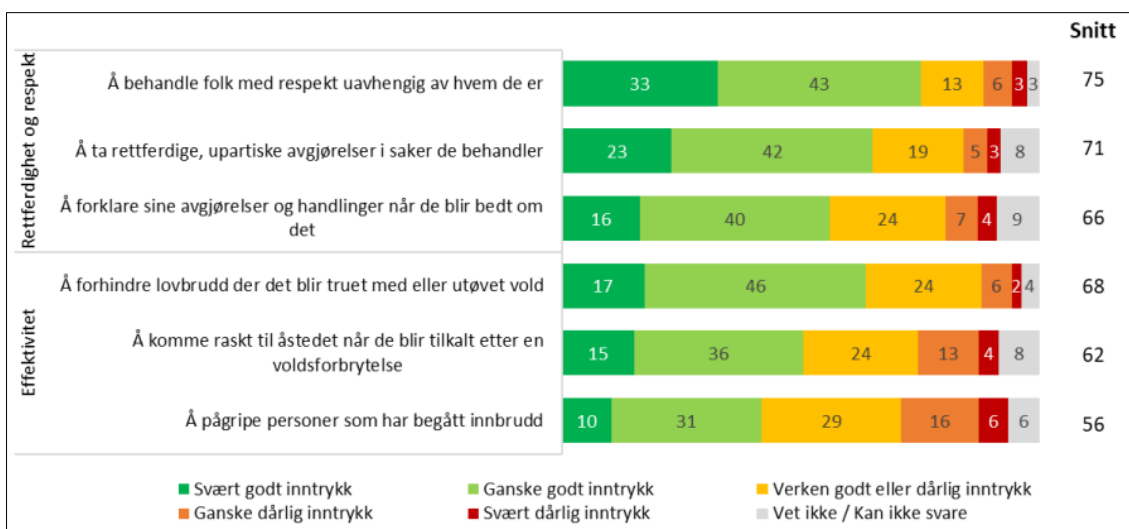


Figur 22 Innbyggernes opplevde trygghet (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelser)

På distriktsnivå er det noe variasjon i innbyggernes opplevde trygghet. I gjennomsnitt føler innbyggere i Vest, Trøndelag, Troms, Sør-Øst og Agder politidistrikter seg tryggest, mens innbyggere i Finnmark politidistrikt føler seg minst trygge. Trygghetsfølelsen har endret seg ulikt det siste året, i de ulike politidistriktene. I

Trøndelag politidistrikt oppgir hele 10 prosentpoeng flere at de føler seg meget trygge i 2020 sammenliknet med 2019. Finnmark er det eneste politidistriktet hvor resultatene antyder en svak tilbakegang det siste året. Øvrige politidistrikter har en svak økning, eller ingen endring.

Som i 2018 og 2019 vurderes politiet best med hensyn til å behandle folk med respekt, ta rettferdige og upartiske avgjørelser og forhindre lovbrudd der det trues med eller utøves vold. Innbyggerne har dårligst inntrykk av politiet når det gjelder å pågripe personer som har begått innbrudd, jf. figur 23. Vurderingene er gjennomgående noe mer positive enn de var i 2019.



Figur 23 Inntrykk av politiet på ulike områder (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2020)

3.4.3 Kommuner og innbyggere ønsker primært fysisk tilstedeværelse

Inntrykket fra årets kartlegging er at flere kommuner enn før er mer opptatt av å få et godt tjenestetilbud enn av å ha en fysisk politienhet i kommunen. Det er likevel fortsatt mange som understreker at en fysisk bygning med politiskilt i tillegg til en viss symboleffekt, sikrer økt fysisk tilstedeværelse av uniformert personell, biler mv., noe som i seg selv har en

forebyggende effekt. Det pekes også på at de ønsker bosatte politiansatte i kommunen, blant annet fordi det sikrer god lokalkunnskap, og det er mer sannsynlig å få dette til når det er en fysisk tjenesteenhet i kommunen. Vårt inntrykk er også at mange opplever at politiet er blitt mindre synlig, særlig i kommuner der lensmannskontoret er lagt ned. De er opptatt av at politiet må være til stede der folk oppholder seg, som på kjøpesenteret, i ungdomsklubben, skolegården, barnehagene o.l. Det er viktig både for opplevd trygghet og for forebygging.

Inntrykket er også at det er en del frustrasjon både blant kommunalt ansatte og blant innbyggere når de henvises til å ta kontakt på telefon og ikke får svar eller bare blir henvist videre. Kommunalt ansatte løser i noen grad dette gjennom å få direktenummer til «sine» kontakter. Det kan ikke innbyggerne gjøre på samme måte.

Retrieverundersøkelsen for 2020 bekrefter inntrykket fra intervjuene. Ifølge deres analyse av medieomtalen av politireformen handler en stor del av medieoppslagene om i hvor stor grad politiet er til stede der befolkningen er. Politiet blir kritisert for mangel på tilstedeværelse og dårlige responstider og mange mener at politireformen har ført til en sentralisering der politiet blir styrket i noen byer, mens distriktene blir svekket. Andre oppslag hevder at politiets manglende tilstedeværelse er grunnen til at politiet får svekket tillit i befolkningen. Det vises blant annet til at mindre synlig politi ute blant ungdommer medfører økt skepsis og lavere tillit til politiet.

I spørreundersøkelsene til kommunedirektører, SLT-koordinatorer og politikontakter i 2019, spurte vi om hvilke erfaringer respondentene har med reformen så langt. Mens rådmenn/kommunedirektører, relativt sett, var mest fornøyd med sterkere fagmiljøer, var SLT-koordinatorene og politikontaktene mest fornøyd med bedre samhandling mellom politi og kommune. Politikontaktene var tydelig mer positive enn SLT-koordinatorene.

På spørsmål om politiets digitale tilstedeværelse, gis det uttrykk for at det er bra at politiet er til stede også på nett. Generelt ønsker innbyggerne å gjøre så mye som mulig på nett, og de har høye forventninger til chat-funksjonen ved praktiske/administrative henvendelser. Det gjelder også for polititjenester og dersom de ønsker informasjon om disse.

Samtidig gis det uttrykk for at digital tilstedeværelse ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse, verken blant barn og unge, eller blant eldre og eller andre grupper som av ulike årsaker ikke nås så lett over nettet. Både kommunalt ansatte og mange i politiet selv er opptatt av at det må bli lettere for innbyggerne å ta kontakt med politiet om forhold som ikke er av de mest alvorlige, men som er viktig for trygghet i hverdagen.

Når det gjelder mer alvorlig kriminalitet, og særlig integritetskrenkende kriminalitet, ønsker innbyggerne gjennomgående fysiske møter med politiet. Det viktigste for innbyggerne er å bli tatt på alvor og møtt med respekt, jf. figur 23 i kapittel 3.4.2, og dette knyttes primært til fysisk kontakt.

Metode og datagrunnlag

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen er i all hovedsak gjort i perioden mai 2019-januar 2020, selv om mye av dataene fra politiet først kom i mars 2021.⁵² Vi benyttet følgende metoder for datainnsamling:

Dokumentstudier

Dokumenter er et viktig grunnlag i arbeidet med å beskrive status for gjennomføring av nærpolitireformen. Sentrale dokumenter fra Politidirektoratet (POD) er blant annet budsjett dokumenter, årsrapport, statistikk (PAL/STRASAK, PSV), rapportering fra politidistriktene til POD, rapportering fra POD til JD m.m. Disse dokumentene er viktige for å få gode beskrivelser av status for reformarbeidet og for å kunne presentere nøkkeltall for politiets resultater i 2020.

Fra Riksadvokaten har vi fått tilgang til inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene. Statsadvokatene har gjennom rundskriv og brev fra Riksadvokaten⁵³ blitt bedt om å ha særlig oppmerksomhet på distriktenes felles straffesaksinntak (FSI). Disse inspeksjonsrapportene gir nyttig innsyn i erfaringene med FSI. I tillegg gir Riksadvokatens årsrapport 2020 og brev om straffesaksbehandlingen i politiet relevant informasjon.

Vi har også benyttet relevant forskningslitteratur, utredninger m.m. Difi har, innenfor rammen av midler som er stilt til rådighet for evalueringen, gitt tilskudd til forskning både i 2016, 2017 og 2018. Forskningen er presentert som egne rapporter, vitenskapelige artikler og innlegg i ulike bøker og tidsskrifter, jf. dokument- og referanselisten. Resultater fra denne forskningen, samt annen relevant forskning, inngår i grunnlaget for denne rapporten.

Intervjuer

Intervjuer har vært sentrale for å få kunnskap om gjennomføringen av politireformen, det vil si fremdrift, status og utfordringer, både når det gjelder strukturdelen av reformen og kvalitetsdelen. Vi gjennomfører delvis strukturerte intervjuer. I forkant sender vi over en intervjuguide med noen overordnede problemstillinger. Vi vektlegger ulike deler av intervjuguiden avhengig av stilling og funksjon til den/de vi intervjuer. Intervjuene skjer normalt over 3-4 dager i hvert distrikt og omfatter den sentrale ledelsen, ledere og medarbeidere på ulike nivåer og representanter for et utvalg kommuner i hvert distrikt.

Intervjuene gir oss mulighet til å innhente synspunkter og erfaringer fra ledere og medarbeidere på ulike nivåer, samt fra representanter for tjenestemannsorganisasjonene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med noen av politiets samarbeidspartnere i kommunene. Det er dels intervjuer med ordførere og rådmenn og dels intervjuer med SLT-koordinatorer eller representanter for det kommunale brannvesen, barnevern, helse o.l.

⁵² Det gjelder blant annet Politiets årsrapport og STRASAK-rapporten for 2020.

⁵³ Riksadvokatens rundskriv 1/2019 og brev av 21. desember 2018.

Vi har også intervjuet representanter for Riksadvokaten og PODs ledelse. Gjennom hele 2020 og fram til ferdigstilling av rapporten har vi også hatt digitale/fysiske møter med ledere og ansatte i POD på ulike fagområder. I disse møtene har vi fått utdypende kunnskap om status for gjennomføringen av politireformen generelt, men også status og utfordringer på flere av de prioriterte områdene i reformen.

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

Til sammen har vi gjennomført 44 digitale intervjuer med 75 personer. Vi har snakket med representanter for 14 kommuner i de tre politidistriktene Sør-Øst, Trøndelag og Troms.

Spørreundersøkelser

Politiets medarbeiderundersøkelse ble gjennomført høsten 2019, men resultatene kom for sent til å bli innarbeidet i statusrapport for 2019. Vi har derfor brukt dataene fra 2019-undersøkelsen i denne rapporten. I tillegg ble det gjennomført en egen undersøkelse om seksuell trakassering i 2020, som vi også har tatt med i denne rapporten. Politiets innbyggerundersøkelse inngår også som et grunnlag for arbeidet.

Som et supplement til intervjuer og andre datakilder, sendte vi en enkel spørreundersøkelse til alle de tolv politimestrene i januar i år. Spørreundersøkelsen inneholdt en kombinasjon av avkrysnings- og åpne spørsmål. Alle politimestrene har besvart undersøkelsen.

Medieanalyse

DFØ har medieovervåking på temaer som er knyttet til politi og nærpolitireformen. Som ledd i dette ba vi også i 2020 Retriever om en analyse av mediedekningen av politireformen. Medieanalysen dekker både en kvantitativ og en kvalitativ del. Funn fra medieanalysen er omtalt i denne rapporten. Den fullstendige medieanalysen finnes som separat vedlegg til DFØs rapport på www.dfo.no/rapporter-og-statistikk/rapporter.

Referansegruppe

Justis- og beredskapsdepartementet har oppnevnt en referansegruppe for følgeevalueringen. Referansegruppen bidrar med innspill til gjennomføring, funn og kvalitetssikring av evalueringen. Den består av deltakere fra ulike deler av politiet, Riksadvokaten samt tjenestemanns-organisasjonene på sentralt nivå. I forbindelse med denne rapporten har vi hatt to møter i referansegruppen.

Styrker og svakheter ved metoden og datagrunnlaget

Bredden i datagrunnlaget er en styrke i evalueringen. Som tidligere har vi benyttet oss av flere datakilder; et stort antall intervjuer, dokumentstudier, forskningsbidrag, medieanalyse og politiets egen innbyggerundersøkelse og medarbeiderundersøkelse.

Intervjuene har gitt oss viktig kunnskap om hvordan reformen gjennomføres og om erfaringene så langt. Intervjuene i de tre politidistriktene har gitt oss synspunkter og erfaringer fra medarbeidere og ledere på ulike nivåer, og fra politiets samarbeidspartnere lokalt. Intervjuer og samtaler i Politidirektoratet gir innsikt i utfordringene på overordnet nivå.

Medarbeiderundersøkelsen til politiet har en svarprosent på 83 prosent, noe som er et svært godt resultat. Fordi lokal tilstedeværelse er et eget tema i denne rapporten, bruker vi også data fra en spørreundersøkelse til kommunedirektører/rådmenn og SLT-koordinatorer fra 2019. Her er antall respondenter og svarprosenten lavere. Resultatene må derfor tolkes med større varsomhet. Likevel er det ikke vesentlige avvik mellom funnene i spørreundersøkelsen og våre funn fra intervjuene.

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

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

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

En annen utfordring er at vi i stor grad baserer oss på intervjuer fra tre av tolv politidistrikter som alle har sine særpreg og sine utfordringer. Selv om vi i perioden 2016-2020 har vært i alle tolv politidistrikter, og noen flere ganger, og har fått mange gode innblikk i hvordan arbeidet drives, har vi vært i distriktene på ulike stadier av arbeidet med reformen. Det har selvfølgelig skjedd endringer over tid – det er andre utfordringer i 2020 enn i årene før. Dataene fra tidligere besøk må derfor brukes med varsomhet.

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

En spesiell situasjon i 2020 har vært covid-19. Det har gitt noen utfordringer i vårt arbeid ved at intervjuene er gjennomført digitalt. Det er effektivt, men gir samtidig mindre innblikk i politiets arbeidssituasjon, lokalisering og geografiske utfordringer. Det er også blitt noe færre intervjuer sammenlignet med tidligere. Det er dessuten krevende å vite hva som er årsaken til de resultatene som er oppnådd. Hva som skyldes covid-19 og hva som skyldes reform, er vanskelig å dokumentere.

Dokument- og referanseliste

- Difi-rapport 2013:3 *Evaluering av politidirektoratet*
- Difi-rapport 2019:8 *Innbyggerundersøkelsen 2019 – hva mener innbyggerne?*
- Filstad, Cathrine: *Politiledelse og ledelse av nærpolitireformen*, PHS 2020
- Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet: *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*, Boston Consulting Group Sluttrapport desember 2020
- Glomseth, Rune: *Toppledelse i politi og påtalemyndighet – sentralisering, økt hierarki og sterkere styring*, PHS 2020
- Hauge, Kamilla Karlsholmen: *Politiets nettpatrulje. En studie i hvordan Sør-vest politidistrikt bygger relasjoner med publikum gjennom dialog på sosiale medier*, UiO 2020
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Prop. 1 S (2020-2021)*
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Meld. St. 29 (2019-2020) Politimeldingen – et politi for fremtiden*
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Oppdragsbrev til POD*, 9.februar 2016
- Kent, M, Taylor, M: *Building dialogic relationships through the World Wide Web*, 1998
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- NOU 2012:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*
- Politidirektoratet: *Arbeidsmiljøundersøkelse i politi- og lensmannsetaten*, 2020 Rambøll
- Politidirektoratet: *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.2*, 2020
- Politidirektoratet: *Hvordan politiet skal møte innbyggernes behov – i samspill mellom fysiske og digitale kanaler. Politiets kanalstrategi 2021-2025*, utkast
- Politidirektoratet: *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*, 2020
- Politidirektoratet: *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, 2019
- Politidirektoratet: *Politiets forebyggingsstrategi – I forkant av kriminaliteten*, 2020
- Politidirektoratet: *Politiet mot 2025 – politiets virksomhetsstrategi*
- Politidirektoratet: *Politiets årsrapport 2020*
- Politidirektoratet: *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, 2016
- Politidirektoratet: *Ressursanalyse for 2019. Utgifter og bemanning i politiet*, 2020
- Politidirektoratet: *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2020*
- Politiets fellestjenester: *Årsrapport 2020*
- Prop. 61 LS (2014.2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*, Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 61 LS (2014-2015) Innstilling 306, vedtak 642
- Retriever: *Analyse av medieomtalen av politireformen 2020*, (2021)
- Riksadvokaten: *Årsrapport 2020*
- Riksadvokaten: *Straffesaksbehandlingen i politiet 2020 – riksadvokatens bemerkninger*, brev 14.03.2021
- Riksadvokaten: *Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 – riksadvokatens bemerkninger*, brev19.03.2020
- Riksadvokaten: *Rundskriv nr. 1/2021 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*
- Riksadvokaten: *Rundskriv nr.1/2020 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020*
- Riksadvokaten: *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: prioriterte voldtektssaker*, Riksadvokatens skriftserie 1/2020
- Riksadvokaten: *Effektivisering av domstolsbehandlingen i større straffesaker*, Riksadvokatens skriftserie 1/2018

- Riksadvokaten, Advokatforeningen, Dommerforeningen, Domstolsadministrasjonen, Juristforbundet: *Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene*, 13. januar 2020
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*, Dokument 3:5 (2020-2021)
- Schøyen, Vibeke og Tarje Lindberg Gulbrandsen: *strategisk ledelse og opplevd handlingsrom hos toppledere i politiet*, Høgskolen i Innlandet 2020
- Singh, Manjeet: *Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet*, PHS 2020
- Aas, Geir: *Familievolden i politireformen*, Nordic Journal of Studies in Policing, No. 3-2020

