

DFØ-rapport 2022:6
Desember 2022

Evaluering av nærpolitireformen

En vurdering av resultater og effekter

Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å følgeevaluere nærpolitireformen. Oppdraget startet i 2016 (den gang Difi) og er videreført til 2022.

Dette er den sjuende og siste rapporten i evalueringsarbeidet, jf. Difi-rapport 2017:2, Difi-rapport 2017:9, Difi-rapport 2018: 2, Difi-rapport 2019:1, DFØ-rapport 2020:4 og DFØ-rapport 2021:1. Alle rapportene ligger tilgjengelig på DFØs hjemmesider (<https://dfo.no/rapporter>).

I stedet for et kort sammendrag innledes årets rapport med en mer fylldig oppsummering av våre viktigste funn og vurderinger. Etter et kort kapittel med presentasjon av bakgrunn for evalueringen, målene for reformen mv. følger kapittel 2 med noen gjennomgående vurderinger. I kapittel 3 følger så funn og vurderinger av måloppnåelse med utgangspunkt i de seks effektmålene som ble utformet i 2016. En kort presentasjon av metode og datagrunnlag følger i vedlegg 1 og en nærmere presentasjon av resultatene av DFØs undersøkelser til kommuner og nivå-2 ledere i politiet følger i vedlegg 2. I vedlegg 3 følger en presentasjon av UiBs spørreundersøkelse til de som svarte på UiBs nullpunktsmåling i 2016 og som fortsatt jobber i politiet. I vedlegg 4 og 5 følger rapporter for medieovervåkning i 2021 og 2022. Vedlegg 2-5 finnes på nettstedet for rapporten.

Vi vil takke alle informantene og referansegruppen som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuer, undersøkelser og i møter.

DFØ står alene ansvarlig for innholdet i rapporten. Fung. avdelingsdirektør Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig. Arbeidet med denne rapporten er utført av Lars-Hugo Andersen, Oddbjørg Bakli, Kirsti Gaasø og Vivi Lassen. Ingunn Botheim har bistått med kvalitetssikring.

Oslo, desember 2022

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Hovedfunn og vurderinger – oppsummering	5
1 Oppdrag og mandat for evalueringen	11
1.1 Bakgrunn for følgeevalueringen	11
1.2 Reformmål og avgrensninger	11
1.3 Analysemodell og metodisk innfallsvinkel	13
2 Måloppnåelse henger sammen med samfunnsutvikling og styring og ledelse	15
2.1 Reformen kan ikke ses isolert fra samfunnsutviklingen	15
2.2 Politiet har høy politisk oppmerksomhet.....	16
2.2.1 Politisk oppmerksomhet - sentralt og lokalt - krever endringsevne og endringsvilje	17
2.2.2 «Næropolitireformen» var et misvisende navn	18
2.2.3 Reformen har vært sterkt sentralt styrt	19
2.3 Ambisiøse mål krever reelle prioriteringer	20
2.4 Styring på innsatsfaktorer gir dårligere måloppnåelse	21
2.5 Ledelse i politiet har fått økt oppmerksomhet.....	22
2.6 Det tar tid å endre tankesett i store organisasjoner.....	22
2.6.1 Top-down-styring utfordret medvirkning og skapte motstand i førstelinjen	23
2.6.2 Det tok tid å gjennomføre reformen	24
3 Politiet har nådd effektmålene i ulik grad	26
3.1 Politiet har god lokal forankring, men er ikke blitt mer synlig og tilstedeværende	26
3.1.1 Innbyggere føler seg trygge og har høy tillit til politiet	27
3.1.2 Kommuner og innbyggere ønsker at politiet kommer når de trenger dem	28
3.1.3 Samhandlingen mellom kommuner og politi fungerer godt.....	32
3.1.4 God samhandling med andre nødetater – helse/psykiatri er en økende utfordring.....	34
3.2 Vi har fått et mer enhetlig politi og likere polititjenester	35
3.2.1 Politiet har blitt mer enhetlig.....	35
3.2.2 Reformen har gitt likere polititjenester	36
3.3 Mer målrettet innsats - ressursene strekker ikke til alt	37
3.3.1 Forebygging defineres videre enn før	38
3.3.2 Bedre etterforskning, men den utfordres av økte krav og for dårlig kapasitet.....	39

3.3.3 Reformen har gitt bedre beredskap i stort, særlig ved alvorlige hendelser	43
3.4 Politiet har flere årsverk og økt kompetanse	45
3.4.1 Kompleks kriminalitet og nye etterforskningsmetoder krever mer ressurser	45
3.4.2 Sterkere fagmiljøer, men lite rom for ny og annen kompetanse	49
3.4.3 Usikkert om reformen har gitt en mer effektiv kriminalitetsforebygging	51
3.5 Politiet har satset mye på ledelsesutvikling og HR	52
3.5.1 Lederutvikling har vært et satsningsområde	52
3.5.2 Vanskelig å si om kulturen er blitt mer åpen og tillitsfull	55
3.6 Bedre metoder og ny teknologi, men usikkert om politiet jobber mer effektivt	56
3.6.1 De seks prioriterte funksjonene er fortsatt i en implementeringsfase	56
3.6.2 Digitalisering er i liten grad sett som en del av reformen	57
Dokument- og referanseliste	60
Vedlegg 1: Metode og datagrunnlag	62

Forkortelser

ABE	Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen
ATB	Arbeidstidsbestemmelsene i politiet
BL	Basis Løsning
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
EBA	Eiendom, bygg og anlegg
FDE	Funksjonell driftsenhet
FEF	Felles enhet for forebygging
FEFE	Felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning
FSI	Felles straffesaksinntak
FTK	Felles tjenestekontor
GDE	Geografisk driftsenhet
HR	Human Resources (menneskelige ressurser)
IDF	Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter etter hovedavtalen
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KUBA	Kunnskapsbasert politiarbeid
NC3	Nasjonalt cyberkriminalitetssenter
NLG	Nasjonal ledergruppe
MU	Politiets medarbeiderundersøkelse
OPS	Operasjonssentraler
OÅO	Obligatorisk årlig opplæring
PAL	Politiets analyse- og ledelsesverktøy
PEL	Politifaglig etterforskningsleder
Pd	Politidistrikt
PFT	Politiets fellestjenester
PHS	PolitiHøgskolen
PIT	Politiets IT-tjenester
PLG	Politidirektørens ledergruppe
PLIVO	Pågående livstruende vold
PO	PolitiOperativt system
POD	Politidirektoratet
PPS	Politiarbeid på stedet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PSV	Politiets styringsverktøy
PÅL	Påtalefaglig etterforskningsleder
RA	Riksadvokaten
ROP	Personer med rus og psykiske lidelser
SLT	Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak
SO	Seksuelle overgrep
STRASAK	Politiets straffesaksregister
UiB	Universitetet i Bergen

Hovedfunn og vurderinger – oppsummering

Politiet har gjennomført nærpoltireformen fra 2016-2021. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), tidligere Difi, fulgt arbeidet og laget årlige statusrapporter om gjennomføringen av reformen.

Det overordnede målet med reformen var: *«Et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet.»*

Etter vel seks år med reform kan vi konkludere med at det har skjedd store endringer i norsk politi. Samtidig med gjennomføring av reform påvirkes politiet av andre ytre hendelser, kriminalitetsutvikling og teknologiutvikling mv., og av nye krav. Hvilke endringer i politiet som skyldes nærpoltireformen og hvilke som skyldes andre forhold, er krevende å gi svar på. Denne rapporten har som mål å gi en overordnet vurdering av endringene som er skjedd, og eventuelle resultater og effekter, uavhengig om det skyldes reform eller andre forhold.

Nærpoltireformen har vært en sterkt styrt reform med ambisiøse og delvis motstridende mål

Reformen har hatt stor politisk interesse og ble særlig i de første årene fulgt tett opp av politisk ledelse og overordnet departement. Etter at reformen ble vedtatt i Stortinget, utarbeidet Justis- og beredskapsdepartementets og Politidirektoratets ledelse et sett med effektmål for reformen. Disse målene var svært ambisiøse. Noen mål syntes også motstridende. Særlig målene om lokal tilstedeværelse versus sterkere fagmiljøer trakk i hver sin retning, gitt ressursene politidistriktene hadde til disposisjon. Målene var i liten grad konkretisert. Det ble derfor langt på vei politidistriktenes oppgave å prioritere mellom dem innenfor de relativt strenge føringene som var nedfelt i Politidirektoratets *Rammer og retningslinjer for reformen*.

Styringen av politiet er preget av styring på innsatsfaktorer og enkeltaktiviteter fremfor effekter, noe som lett gir dårligere måloppnåelse og målforskyvning. Målet om to politiansatte per tusen (2/1000) er et eksempel på dette. Forutsatt at ubundne midler hadde vært et alternativ, var dette et mål som isolert sett bidro til økt politikraft, men som samtidig gikk på bekostning av politiets behov for mer sammensatt kompetanse og som bidro til redusert økonomisk handlingsrom i politidistriktene. Selv om mange sier at styringen de siste årene er blitt bedre og mer overordnet, er vårt inntrykk at politiet fortsatt styres tett og detaljert. Dette inntrykket bekreftes av områdegjennomgangen av styringen av politiet¹ og Riksrevisjonens rapport om måloppnåelsen i politiet².

¹ FIN/JD/Boston Consulting Group (2021): *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

² Riksrevisjonen Dok 3:7 (2021-2022)

Politiet har fått en likere og mer enhetlig struktur, men det er fortsatt store forskjeller mellom distriktene

Politiet har gått fra 27 til 12 distrikter. Alle distrikter har på overordnet nivå fått en tilnærmet lik organisering. Rammer og retningslinjer ga sterke føringer for gjennomføringen, organiseringen på distriktsnivå og hvilke funksjoner som skulle fylles. Formålet med Rammer og retningslinjer var å sikre likere og bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne gjennom å stille funksjonskrav. I utgangspunktet oppfattet de fleste at det var lite rom for lokale tilpasninger. Politimestrene har likevel hele tiden hatt et visst handlingsrom innenfor hovedstrukturen som de i ulik grad har benyttet seg av. Inntrykket er at dette handlingsrommet er utvidet og tydeligere kommunisert de senere årene.

Et viktig grep i reformen var å etablere funksjonelle driftsenheter (FDE), for å lage mer robuste fagmiljøer, og å etablere geografiske driftsenheter (GDE) som skulle sørge for at det leveres tjenester lokalt til innbyggerne. På distriktsnivå valgte de fleste distriktene å bemanne de funksjonelle driftsenhetene opp først. Det innebar at det ble mindre kapasitet og kompetanse til å bemanne opp GDEene. Andre distrikter valgte å se på hvilken grunnbemanning det var behov for lokalt, før FDEene ble fylt opp. Det var særlig de minste distriktene og distrikter med svært lange avstander som valgte den siste strategien.

Selv om politidistriktene har fått en likere overordnet struktur, er det fortsatt store ulikheter mellom distriktene i hvordan de ulike funksjonene er organisert og ressursatt. Etter vår vurdering er det en naturlig konsekvens av at distriktene er ganske ulike både mht. geografi, demografi, kriminalitet og politiresurser. Det er ressurskrevende, særlig for de minste distriktene, å ivareta og bemanne alle roller og funksjoner. Som DFØ har pekt på også i tidligere rapporter, bør det derfor åpnes for noe større organisatorisk handlingsfrihet forutsatt at dette ikke går ut over fastsatte mål og prioriteringer.

Den lokale samhandlingen mellom kommunene og politiet er blitt bedre

Samarbeidet mellom kommunene og politiet er blitt mer strukturert og formalisert. Politiråd, politikontakter og samarbeids-/tjenesteavtalene mellom kommunene og politiet får gjennomgående gode tilbakemeldinger. Undersøkelser viser at selv om kommunene alltid ønsker mer politi, er de i all hovedsak godt fornøyde med samarbeidet og de konkrete polititjenestene.

Politiet har etablert politikontakter i alle kommuner. Vår vurdering er at de fungerer godt, særlig der det er etablert stillinger for en eller flere kommuner på full tid. Samarbeidet synes gjennomgående å fungere best der kommunen har egen SLT-koordinator.³

Kommunene ønsker mer politi og mer fysisk tilstedeværelse – det er viktigere enn nye tjenestesteder

Mange kommuner ønsker økt fysisk tilstedeværelse både av beredskaps- og forebyggingshensyn. Særlig mindre kommuner og kommuner som har lang avstand til sentrale funksjoner, opplever at tilstedeværelsen ikke er blitt bedre slik de ble «lovet» og hadde forventninger om før gjennomføringen av reformen.

³SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak

Kommunene er opptatt av at politiet kommer også på hendelser som de opplever som alvorlige, men som ikke er alvorlige nok til å omfattes av responstidskravene. Inntrykket er at kommunene og politiet vurderer hva som er alvorlig hendelser litt ulikt. Samtidig er det en økende erkjennelse i politiet at hvordan hendelser oppfattes må hensyntas for ikke å svekke innbyggernes tillit til politiet.

Antall tjenestesteder ble redusert med 115 i forbindelse med reformen. I høringen Justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte våren 2022, ønsket et 20-talls kommuner nytt eller gjenåpnet tjenestested. Et hovedinntrykk fra høringsbrevene er imidlertid at «mer politi» er viktigere enn nye tjenestesteder, og at opprettelse av nye tjenestesteder forutsetter økt ressurstilførsel. Politiet på sin side er bekymret for at etablering av flere tjenestesteder, sammen med en generell styrking av de minste tjenestestedene, vil svekke etterforskningen av den mest alvorlige kriminaliteten. Riksadvokaten er enig i denne bekymringen. Ifølge politiet vil en styrking av alle de minste tjenestestedene også medføre at ressurser flyttes vekk fra områdene med flest innbyggere og mest kriminalitet.

Det er blitt mer enhetlige og likere polititjenester

Det er særlig de seks prioriterte funksjonene; etterretning, politiråd og politikontakt, politipatruljen, operasjonssentralen, felles straffesaksinntak og felles tjenestekontor, samt etterforskningsløftet, som har bidratt til at polititjenestene er blitt mer enhetlige og tjenestene likere. Flere standardiserte og koordinerte arbeidsprosesser fører til likere prioritering av saker. Det innebærer at tjenestene også blir likere uavhengig av hvilket distrikt eller tjenesteenhet man tilhører.

Større politidistrikter medfører en strengere prioritering av hvilke oppdrag politiet rykker ut på. Noen kommuner og innbyggerne deres opplever derfor at tilbudet i deres kommune har blitt dårligere. Det skyldes at politiet i mindre grad kommer når de ringer om mindre alvorlig kriminalitet eller etterforsker og påtaler sykkeltyverier og annen hverdagskriminalitet. Vi har i tidligere rapporter pekt på at det er viktig med forventningsavklaring overfor kommuner og innbyggere. Inntrykket er at politiet utover i reformen er blitt flinkere til å forklare kommuner og innbyggere at dette gjøres for å sikre bedre kvalitet på polititjenestene samlet sett.

Det er mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap, men det er ikke nok ressurser til å prioritere alt

Politiet har definert forebygging som en hovedstrategi og legger opp til at forebygging skal være integrert i alt politiarbeid. Både kommuner og politi gir uttrykk for at forebygging er viktig og at forebygging som hovedstrategi har bidratt til økt bevissthet om dette. Samtidig synes mange politidistrikter det er krevende å avsette nok ressurser og å måle effekter av forebyggende innsats. Det tar lang tid fra tiltakene settes i verk til effektene kan måles. Kommunene er fortsatt mest opptatt av forebyggende arbeid rettet mot barn og unge, og de etterspør både fysisk og digital kriminalitetsforebygging.

Etterforskning og påtale av straffesaker er en av politiets kjerneoppgaver. Statistikken viser at det er blitt færre anmeldelser og færre restanser i 2022 sammenlignet med 2016. Samtidig har oppklaringsprosenten hatt en negativ utvikling. Etterforskningsløftet, etableringen av felles straffesaksinntak (FSI), politiarbeid på stedet (PPS) og sterkere fagmiljøer bidrar til økt kvalitet,

notoritet og bedre etterforskning. Det er imidlertid fortsatt utfordringer, særlig knyttet til organisert, økonomisk og digital kriminalitet⁴ generelt, jf. også Riksadvokatens prioriteringer og årsrapport. Politiet selv mener det er bedre rustet til å etterforske kriminalitet og kraftsamle innsatsen i dag enn før reformen. Kriminalitetsutviklingen, mer kompliserte saker og nye etterforskningsmetoder har imidlertid bidratt til at etterforskning av straffesaker er blitt mer ressurskrevende. Det er viktig at etterforskningen er god. Samtidig er det også her behov for å prioritere og balansere mellom «best mulig» og «godt nok».

Beredskap, særlig knyttet til alvorlige hendelser, er betydelig styrket gjennom reformen både på utstyrssiden (beredskapssenter, politihelikoptre mv.) og på kompetansesiden (mer robuste operasjonssentraler, IP-trening, innsatsledelse, øvelser mv.). Som omtalt tidligere er det fortsatt noen utfordringer knyttet til «hverdagsberedskapen». Responstidskravene nås stort sett. Svartiden på 112 er godt innenfor kravene, men det kan være vanskelig å nå politiet på 02800. Politiets egen kapasitetsanalyse på operativ beredskap viser i tillegg at det fortsatt ikke er overensstemmelse mellom kapasitet og antall oppdrag/hendelser på kvelder og i helgene.

Politiet har fått bedre kompetanse og sterkere fagmiljøer

Et viktig resultat av reformen har vært økt vekt på opplæring, fagnettverk, kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) og en rekke tilbud innen etter- og videreutdanning, både digitalt og fysisk. Det har vært lagt stor vekt på obligatorisk årlig opplæring (OÅO), utvikling av fagnettverk innen de fleste funksjoner og tilbakemeldingsmøter i forbindelse med politiarbeid på stedet (PPS). Alle distrikter har fått fag- og opplæringsansvarlige innenfor ulike fagområder, noe som bidrar til å sette kompetanse og opplæring på dagsordenen. Dette oppleves som svært positivt. Samtidig er kompetanseutvikling tid- og ressurskrevende. Behov og nytte må derfor vurderes opp mot kostnader mange steder.

Ledelse har fått mye oppmerksomhet, men førstelinjelederne har i for liten grad vært sett som viktige endringsagenter

Som del av reformen har ledelse vært særlig vektlagt. Vår vurdering er at det har skjedd mye positivt, særlig rettet mot de øverste ledernivåene. Politiet erkjente imidlertid førstelinjeledernes ansvar for en god gjennomføring av reformen i for liten grad og for sent. De burde i større grad vært sett som oversettere av hva som skulle endres og oppnås og fått ansvar for diskusjon og ivaretagelse av lokale behov i reformen. Ulike undersøkelser har vist at det har vært mye motstand mot reformen blant politiansatte – først og fremst fordi mange mente at ny struktur ikke ville løse utfordringene politiet sto overfor, men også fordi det ikke var nok ressurser til å nå de ambisiøse målsettingene. Dette har etter DFØs vurdering bidratt til at gjennomføringen av reformen ble ekstra krevende.

Kultur endrer seg langsomt

Etter 22. juli-kommisjonens rapport fikk kultur, holdninger og ledelse i politiet mye oppmerksomhet. Som vist i vår rapport om kultur, holdninger og ledelse fra 2017, er kulturen i politiet sammensatt. Politikulturen består av en rekke paradokser – det er en sterk linjestyrt kommando- og lojalitetskultur og en operativ kultur med stor individuell handlefrihet på

⁴ I utkast til politiets virksomhetsstrategi 2023-2025 brukes «digital kriminalitet» som samlebegrep for alle typer kriminalitet i det digitale rom

førstelinjenivå. Gjennomføringen av reformen med blant annet sterkere styring og standardisering kan oppfattes å støte an mot denne handlefriheten. Det kan også være at den økte vektleggingen av profesjonalisering og spesialisering har ført til nye skillelinjer og kulturforskjeller enn tidligere.

Det er mer fokus på læring og kunnskapsbasert politiarbeid enn tidligere. Mange distrikter har fått til bedre samarbeid og bedre tjenester på tvers i eget distrikt, men det er fortsatt lite samarbeid på tvers av distrikter.

Det er arbeidet mye med etiske retningslinjer og hvordan varslingsaker skal håndteres. Det er vanskelig å vurdere om ytringsklima og åpenhet er vesentlig endret i reformperioden. Ifølge medarbeiderundersøkelsene i politiet har det imidlertid vært en positiv utvikling fra 2017 til 2022.

Digitaliseringen går fortsatt for sakte

Digitalisering var i utgangspunktet ikke en del av reformen, men har likevel vært et viktig premiss for at reformen skulle lykkes. Det har vært en utfordring at digitale løsninger ofte kom på plass først etter at reformtiltak var iverksatt og arbeidsprosesser endret. Gjennomgående ser vi at tiltak som er satt i verk har bidratt mer til økt kvalitet enn til økt effektivitet. DFØs vurdering er at digitalisering har handlet mer om å anskaffe digitalt utstyr/verktøy og sørge for at eksisterende systemer ikke bryter sammen, heller enn å tenke på hvordan politiet kan og må utvikle seg for å møte digital kriminalitet og krav fra digitale innbyggere, kommuner og næringsliv. Det er blant annet behov for å oppgradere den digitale grunnmuren.

Hva er veien videre?

Etter vel seks år ser vi mange positive endringer i politiet. Det betyr ikke at effektmålene er nådd fullt ut. I forbindelse med den danske reformen av 2005 sa danske myndigheter at det ville ta minst ti år før det var mulig å snakke om større gevinster. Også sluttevalueringen av den svenske reformen viser til at det trengs utholdenhet for at denne type endringsprosesser skal nå de oppsatte målene. Reformarbeid er krevende og går erfaringsmessig ut over kjerneoppgavene til organisasjonen som omstilles. Etter vår vurdering er det viktig at tiltakene får tid til å virke, og at politiet gis mulighet til å korrigere kursen der de ikke er i mål. En årsak til reformen var at politiet ikke hadde evnet å utvikle seg i takt med kriminaliteten og folks forventninger. Flere har sagt at det normale nå må være kontinuerlig forbedring – slik at politiet slipper en ny omfattende reform om noen år.

Politiet vil alltid måtte balansere mellom alvorlig kriminalitet og hverdagskriminalitet, mellom den spisse beredskapen og hverdagsberedskapen. Vektleggingen av dem vil variere med de utfordringer samfunnet til enhver tid står overfor og de politiske prioriteringene som myndighetene fastsetter. Utfordringen for politiet er at de må klare dette innenfor de ressursrammene som til enhver tid er tilgjengelig. De må også balansere mellom utvikling og drift. Erfaringsmessig bidrar detaljert styring til at drift vektlegges på bekostning av utvikling.

En mer overordnet og tillitsbasert styring, slik at politiet i større grad kan vurdere *hvordan* målene best kan nås og ulike utfordringer best kan møtes, vil etter vår vurdering kunne bidra til økt måloppnåelse. Det gjelder både for sentrale myndigheters styring av politiet og for Politidirektoratets styring av politidistriktene og andre underliggende enheter.

Dersom politiet skal møte de store utfordringene knyttet til flere og større nasjonale og globale krisesituasjoner, mer alvorlig og kompleks kriminalitet, ofte digital, økte krav til kompetanse og kapasitet mv., er det etter vår oppfatning viktig at både departementet og politiet i fortsettelsen legger vekt på:

- Å gi reformen tid til å virke og åpne for justeringer og kontinuerlig forbedring heller enn nye reformer
- Mer langsiktig styring og planlegging
- Å åpne opp for mer organisatorisk handlefrihet lokalt
- Å sikre forebygging og tilstedeværelse basert på kunnskap og behov, og forbedre innbyggernes muligheter til kontakt med politiet
- Økt samarbeid på tvers av nivåer og politidistrikter
- Å prioritere digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser for å effektivisere ressursbruk

1 Oppdrag og mandat for evalueringen

Justis- og beredskapsdepartementet ba i 2016 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) om å stå for en følgeevaluering av reformen. Følgeevalueringen skulle bidra til dokumentasjon, innsikt og læring samt rådgivning til Justis- og beredskapsdepartementet og politiet.

Fra 2020 ble oppgavene overført til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Høsten 2019 ba Justis- og beredskapsdepartementet Difi/DFØ om å videreføre følgeevalueringen og avslutte denne med en effektevaluering i 2022. Det er laget årlige statusrapporter i 2016, 2017, 2018, 2019 og 2020.⁵ I 2017 skrev daværende Difi også en særskilt rapport om kultur, holdninger og ledelse.⁶

1.1 Bakgrunn for følgeevalueringen

En omfattende reform av politiet ble vedtatt av et bredt flertall på Stortinget 10. juni 2015. Reformen fikk navnet «Nærpolitireformen». Det overordnede målet med reformen var et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Ved fremleggelsen av Prop. 61 LS (2014-2015) var det allerede inngått enighet mellom regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti og partiet Venstre.

Det var enighet om et nærpoliti med følgende hovedelementer:

- Styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten
- Færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter
- Mer samarbeid mellom politiet og kommunene
- Noe færre oppgaver for politiet

Gjennom forhandlinger i Stortinget ble det inngått forlik mellom de fire partiene og Arbeiderpartiet. Gjennom forliket ble det en ytterligere forsterkning av blant annet et nærpoliti som er lokalt tilstedeværende, har god lokalkunnskap, bred kontaktflate mot lokalsamfunn og innbyggere og som vektlegger og balanserer forebygging, ordenstjeneste, etterforskning og beredskap. Ved inngangen til valgkampen i 2019 trakk imidlertid Arbeiderpartiet støtten til reformen og sa at norsk politi har utviklet seg i feil retning.

1.2 Reformmål og avgrensninger

Hovedmålet med denne effektevalueringen er å vurdere om tiltakene som er iverksatt har bidratt til at målene for reformen er nådd, jf. Prop. 61 LS (2014-2015):

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

⁵Difi-rapport 2017:2, Difi-rapport 2018:2, Difi-rapport 2019:1, DFØ-rapport 2020:5 og DFØ-rapport 2021:1

⁶Difi-rapport 2017:9: *Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse*

dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Formålet med proposisjonen er å sikre politiet en organisering som legger til rette for å nå disse målene. Målene innebærer blant annet å gå fra tomme lensmannskontorer til et tilstedeværende politi som befinner seg i lokalsamfunnet, er synlig og tilgjengelig, og som sikrer borgernes trygghet.

Etter at ny hovedstruktur var vedtatt og nye politidistrikter etablert, ble det utformet og presisert seks effektmål, jf. figur 1.



Figur 1 Effektmål, nærpoltireformen

Det er vanskelig, for ikke å si umulig, å isolere effekter av ulike typer reformtiltak og prosesser fra hverandre. Det samme gjelder mht. å skille reformtiltak fra andre faktorer og tiltak som påvirker måloppnåelsen. Vi kan derfor ikke med sikkerhet si om eventuelle effekter følger av organisatoriske tiltak, kompetanse-, ledelses- eller andre reformtiltak eller helt andre forhold. Det må i tillegg tas høyde for at tiltak og aktiviteter utenom reformen kan virke inn slik at vi ikke kjenner den kontrafaktiske situasjonen, dvs. hvordan dagens situasjon hadde vært om reformen ikke var iverksatt.

Reformmålene er ambisiøse, sammensatte og trekker i ulike retninger og ikke så lette å måle. Målene er i noen grad utdypet og konkretisert. Det er imidlertid en utfordring at konkretiseringene i ulik grad er dekkende for hovedmålene. Det er uansett ikke lett å operasjonalisere «mer», «bedre», «god» osv., særlig fordi at vi ofte ikke har tilstrekkelig gode nullpunktsmålinger og -analyser. Mange av effektmålene inneholder dessuten begreper som defineres og oppfattes ulikt av sentrale mål- og brukergrupper.

Parallelt med vår følgeevaluering har Riksrevisjonen vurdert om politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i perioden 2016-2020 er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.⁷ Rapporten ble lagt fram i midten av mars 2022 og behandlet i Stortinget i slutten av mai 2022. Kontroll- og konstitusjonskomiteen støtter i sin innstilling Riksrevisjonens anbefalinger og

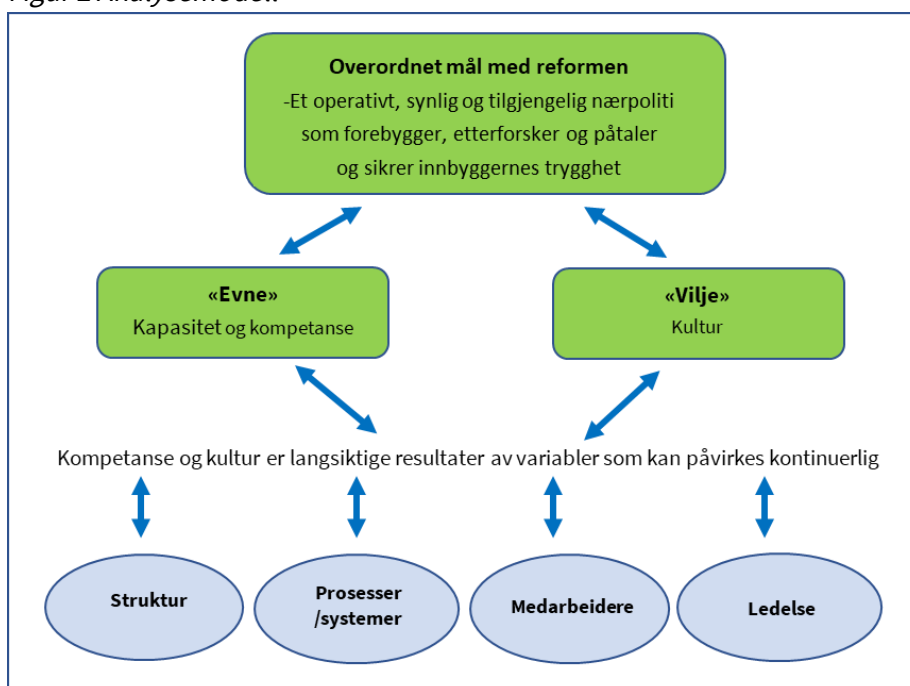
⁷ Riksrevisjonen: Dokument 3:7 (2021-2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*

anbefaler at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp kritikken fra Riksrevisjonen overfor Politidirektoratet og politietaten.⁸

Mens DFØs evaluering først og fremst er knyttet til reformen og reformmålene, har Riksrevisjonen sett på om politiets måloppnåelse på noen sentrale oppgaver er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger. I praksis blir det ikke så stor forskjell. Vi registrerer at Riksrevisjonens funn og vurderinger i stor grad sammenfaller med våre funn og vurderinger fra opptil starten av følgeevalueringen.

1.3 Analysemodell og metodisk innfallsvinkel

Figur 2 Analysemodell



Vi har gjennom hele følgeevalueringen brukt den såkalte 7S-modellen (opprinnelig utarbeidet av McKinsey), for å illustrere at det er ulike elementer som påvirker organisasjonens måloppnåelse, jf. tidligere statusrapporter og figur 2. Modellen innebærer å

vurdere hvordan tiltakene som er iverksatt innenfor de seks elementene i analysemodellen, dvs. struktur, prosesser/systemer, medarbeidere, kompetanse, kapasitet og kultur, har bidratt til å nå målene for reformen, jfr. figur 1.

De overordnede målene for reformen er lagt inn i målboblen. Erfaringsmessig er det særlig to faktorer som er kritiske for omstillingen; Kapasitet og kompetanse - «evne til endring» - og organisasjonskultur - «vilje til endring». Både evne og vilje endres som regel langsomt over tid, og kan være vanskelige å påvirke og endre direkte. I tillegg er det store måleutfordringer. Kapasitet, kompetanse og organisasjonskultur 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 har inneholdt tiltak knyttet til alle de fire elementene; struktur, prosesser/systemer, medarbeidere og lederskap.

⁸ Innst. 421 S (2021-2022) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*

Beskrivelser og vurderinger i rapporten bygger både på primær- og sekundærdata

Som tidligere år baserer vi både beskrivelser av funn og våre vurderinger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Vi har lest en stor mengde dokumenter, rapporter, planer, evalueringer mv. Både politiet og andre aktører har bidratt med ulike typer dokumentasjon. Dette, sammen med statistikk, ulike typer undersøkelser, rapporteringer mv., er viktige bakgrunnsdata som vi har hatt stor nytte av selv om alt ikke kommer så godt til syne i denne rapporten.

Vi har til sammen gjennomført vel hundre intervjuer og snakket med godt og vel 200 personer. Vi har blant annet intervjuet representanter for Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, Riksadvokaten og særorganene. Vi har også intervjuet alle politimestrene, noen av dem flere ganger. Og vi har besøkt fem politidistrikter – Sør-Vest pd, Vest pd, Oslo pd, Agder pd og Finnmark pd - i perioden oktober 2021-juni 2022. Der har vi intervjuet representanter for ulike funksjoner og nivåer i politiet samt representanter for kommunene og andre samarbeidspartnere.

DFØ har også fått i oppdrag å foreta en gjennomgang av Politidirektoratets (PODs) ulike roller og oppgaver. Gjennomgangen skal blant annet vurdere om PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessige. Frist for ferdigstilling er 1. mars 2023. I lys av dette har vi i svært begrenset grad sett på direktoratet og dets ivaretagelse av roller og oppgaver. Det samme gjelder samordning og samarbeid på nasjonalt nivå mellom politiet og andre nasjonale sektormyndigheter.

I tillegg til dokumentstudier og intervjuer har vi gjennomført spørreundersøkelser til alle kommuner ved kommunedirektør/ordfører og til ledere på nivå 2 i politidistriktene, dvs. alle ledere som inngår i politimestrenes ledergrupper. I 2016 ga vi tilskudd til en spørreundersøkelse – nullpunktsundersøkelse – til alle ansatte i politiet, utført av Universitetet i Bergen (UiB).⁹ I 2022 har vi gitt tilskudd til en spørreundersøkelse til de som svarte på UiBs nullpunktsmåling i 2016 og som fortsatt jobber i politiet (panelundersøkelse).

Vedlegg 1 inneholder en mer utfyllende beskrivelse av metode og datagrunnlag. Vedlegg 2 inneholder presentasjoner av data fra årets kommuneundersøkelse (2022) sammenholdt med data fra kommuneundersøkelsen fra 2019 og årets nivå 2-politileder-undersøkelse. I Vedlegg 3 følger en upublisert presentasjon av UiBs spørreundersøkelse/panelundersøkelse.

⁹ Renaa, Helge: *Nærpoltireformen. Politiansattes og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. UiB (2016)

2 Måloppnåelse henger sammen med samfunnsutvikling og styring og ledelse

I Politianalysen¹⁰ står det blant annet:

«Ledelse handler om å legge til rette for individuell og samlet måloppnåelse. Et viktig prinsipielt skille utvalget legger til grunn i behandlingen av styring og ledelse, er at ledelse er personorientert, mens styring er system-/strukturorientert. Lederen øver innflytelse, motiverer og bidrar til å sette retning, rammer og mål gjennom atferd og relasjoner, mens styring knytter seg mer til de formelle styringssystemene og prosessene som er på plass i virksomheten. På denne måten definerer styringen handlingsrommet for utøvelse av ledelse.»

En viktig del av reformen var å få bedre styring og ledelse i politiet. Det skulle skje gjennom nye og bedre rammevilkår og ved at politiet selv skulle utnytte de mulighetene som fantes på en bedre måte. Ledere er en viktig ressurs i politiet.¹¹ De er katalysatorer for god oppgaveløsning, drift og utvikling av etaten. Politiledelse innebærer både strategisk ledelse, faglig ledelse, personalledelse og administrativ ledelse. I dette ligger både styring og ledelse. Reformen innebar mange tiltak som krevde økt styring. Gjennom god ledelse ble det ledernes ansvar å sørge for å gjennomføre og følge opp tiltakene.

Som vi allerede har vært inne på kan ikke resultater og måloppnåelse, og heller ikke styring og ledelse, ses uavhengig av samfunnsutvikling, rammebetingelser, politiske retningsvalg mv. Innledningsvis i dette kapittelet følger derfor et kort resyme av endringer i rammebetingelser underveis i reformen (kapittel 2.1). De neste delkapitlene (kapittel 2.2 -2.6) inneholder både politireformspesifikke og mer generelle vurderinger knyttet til styring og ledelse.

2.1 Reformen kan ikke ses isolert fra samfunnsutviklingen

Nærpolitireformen ble utformet i kjølvannet av 22. juli-kommisjonen som pekte på kultur, holdninger og ledelse som hovedutfordringene i politiet¹², mens Politianalysen var mer opptatt av organisering og oppgaver i politiet. Reformen prøvde å forene disse ulike perspektivene. Det innebar at reformen ble svært ambisiøs, jf. også DFØs tidligere statusrapporter. Alt skulle bli bedre. Det ble både en strukturreform og en kvalitetsreform. Og alt kom mer eller mindre på engang. Mange stilte følgende spørsmål: «*Er ingenting bra nok?*» «*Hva er det vi egentlig skal endre?*» Noen endringer skjedde også uavhengig av reform. F.eks. var endrede krav til passutstedelse og antall passkontor ikke en del av reformen, men et resultat av blant annet

¹⁰ NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*

¹¹ Jf. blant annet Rune Glomseth: *På sporet av politiledelse*. I boka *Politiledelse 2015* Gyldendal Akademisk

¹² NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*

Riksrevisjonens merknader i Dokument 1 (2015-2016) om alvorlige mangler ved utstedelse av pass.

Det har skjedd mye uforutsett underveis i reformperioden. I 2015 hadde vi en flyktningkrise, i 2020 kom pandemien og i 2022 kom krigen i Ukraina. Politiet derfor vært opptatt med mye annet enn reform. Politidirektoratet satte krisestab. Den er videreført mer eller mindre kontinuerlig i vel to år. Det registrerte kriminalitetsbildet har også endret seg siden 2016. Vinningskriminaliteten har sunket. Kriminaliteten er blitt mer kompleks, grenseoverskridende og ressurskrevende. Digital kriminalitet, nettovergrep, overgrep mot barn mv. har fått økt oppmerksomhet. Dette er kriminalitet som er prioritert, og som krever sterkere fagmiljøer og nye, mer ressurskrevende, etterforskningsmetoder og innsats, jf. også Prop. 61 LS (2014-2015).

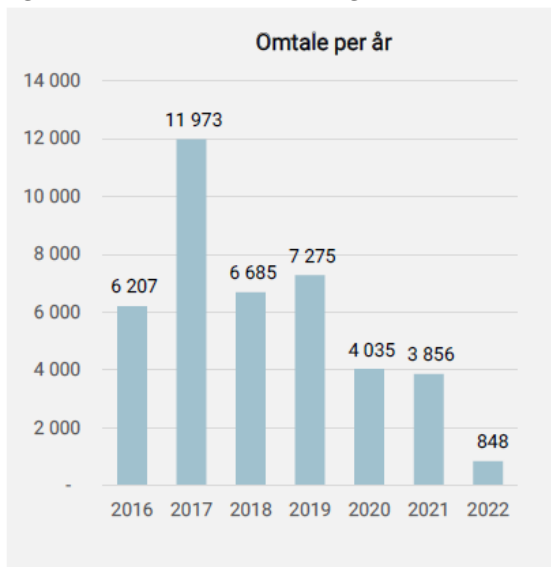
Parallelt med dette står offentlig sektor og politiet overfor behov for og krav om digital transformasjon. De grunnleggende systemene i politiet er gammeldagse, kommuniserer dårlig med hverandre og svarer verken på innbyggernes eller ansattes krav og behov. Utviklingen i den digitale kriminaliteten forsterker dette. Den teknologiske utviklingen, samfunnsutviklingen, internasjonaliseringen mv. krever nye arbeidsmåter, utvidet samarbeid og annen/utvidet kompetanse, både i politiet og i andre deler av offentlig sektor, jf. blant annet FFI-rapport om samfunnsutviklingen fram mot år 2030. Her pekes det blant annet på at digitalisering og automatisering som en nødvendig samfunnsutvikling for å optimalisere ressursbruk og skape konkurransedyktighet og forsvarsevne i et globalt perspektiv. Samtidig pekes det på at utviklingen fører med seg sårbarheter som vi som privatpersoner, virksomheter og nasjon må være forberedt på og å sikre oss mot. Det understrekes også at vi må ta høyde for at trusselaktører ser sitt snitt til å utnytte seg av den økte sårbarheten som oppstår i forbindelse med ulike krisesituasjoner.¹³

2.2 Politiet har høy politisk oppmerksomhet

Det er få etater som får så stor politisk oppmerksomhet som politiet, både nasjonalt og lokalt. Det gjelder også reformen.

¹³ FFI-rapport 21/01132: *Samfunnsutviklingen frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten*

Figur 3: Samlet antall oppslag relatert til politireformen i perioden 2016-2022 (Kilde: Retriever)



I løpet av reformperioden har det vært hyppige spørsmål og debatt i Stortinget. I 2019 la regjeringen fram Politimeldingen – et politi for fremtiden, som bl.a. ga status for reformarbeidet så langt.¹⁴ Også kommunene er opptatt av politiet og polititjenestene. De deltar i Politiråd og mange kommunestyre får med mellomrom orientering fra politimestere og/eller tjenesteenhetsledere om kriminalitetsutfordringer og politiets arbeid.

Medieovervåkning viser at reformen fikk mest omtale i 2017, og minst – så langt – i 2022, jf. figur 3. I 2017 kom Politidirektoratet med

forslag til ny tjenestestedstruktur, Senterpartiet varslet omkamp om reformen, det var misnøye om lang reisetid for å få nytt pass, og mistillit blant politiansatte selv. I 2022 er det også mye medieoppslag om politiet, men de handler ikke lenger om reformen. I vedlegg 4 og 5 følger Retriever-rapporter for 2021 og for 2022 (til 15. oktober).

2.2.1 Politisk oppmerksomhet - sentralt og lokalt - krever endringsevne og endringsvilje

Som vist over, har politiet høy politisk oppmerksomhet både sentralt og lokalt. Kommunepolitikere er opptatt av polititjenestene i sin kommune, og alle kommunene ble involvert i utformingen av tjenestestedstrukturen i sine distrikter da reformen ble utformet. Selv om det i perioden 2016-2021 var samme regjering, var justissektoren preget av hyppige statsrådsskifter. Høsten 2021 fikk vi en ny regjering som ønsket å gjøre endringer.

I reformperioden har det vært betydelig oppmerksomhet i media både sentralt og lokalt om organisering av tjenestestedstrukturen og lokalisering av de ulike tjenestene, kanskje særlig i forbindelse med valgkamp. Retrieverundersøkelsene (vedlegg 4 og 5) viser at medieomtalen av reformrelaterte temaer økte i 3. kvartal i 2019 og 2021. Det skyldes sannsynligvis valgkamp i forbindelse med henholdsvis kommune- og stortingsvalg. Høy politisk oppmerksomhet medfører gjerne relativt kortsiktig, ofte også ganske detaljert, styring. Vi ser det samme innenfor andre politiserte sektorer.

Alt dette som er omtalt over setter store krav til politiet om å se framover og stiller krav til både endringsevne og endringsvilje. Viktige spørsmål i evalueringen er om politiet nå er organisert på en måte og om de har den kompetansen som kreves, for å møte nye utfordringer. Neste utfordring eller krise blir sjelden lik de foregående. Gjennom reformperioden har politiet opparbeidet omfattende kompetanse på det å gjennomføre en stor reform. Det er viktig at

¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet: *Meld. St. 29 (2019-2020) Politimeldingen – et politi for fremtiden*

politiet evner å ta vare på den kompetansen og lære av erfaringene i den videre utviklingen av politiet.

Underveis i evalueringsperioden er det i ulike sammenhenger stilt spørsmål om de ti grunnprinsippene gjenspeiler samfunnsutviklingen i tilstrekkelig grad, jf. også Meld. St. 29 (2019-2021) og UiBs panelundersøkelse som viser til dels store avvik fra noen av prinsippene (vedlegg 3, side 9).¹⁵ Som vist til i tidligere rapporter er flere av politiets «sivile» oppgaver nå samlet på færre og større enheter. Økt vekt på beredskap, jf. diskusjonen omkring fast bevæpning av politiet mv., bidrar også til å svekke politiets sivile preg. I politimeldingen vises det til at ulike forskere har stilt spørsmål ved om vi er på vei mot en ny politiroлле. I lys av dette kan det, etter DFØs vurdering, være behov for å ta en ny vurdering av innholdet i og tolkningen av politiets ti grunnprinsipper.

2.2.2 «Nærpoltireformen» var et misvisende navn

En årsak til sterk kritikk mot reformen var både navnet «nærpoliti» og at politiet selv i stor grad solgte inn at reformen skulle føre store forbedringer også lokalt. Nedlegging av lensmannskontorer skulle føre til mer synlig politi. Det slo i liten grad til. Hver gang noe kritikkverdige skjedde lokalt, ble reformnavnet trukket fram og harselert med. Det var også uheldig at det i forkant av reformen ble «lovte» at nedlagte lensmannskontor ville frigjøre ressurser som skulle brukes til mer synlig politi, flere patruljer mv. Som vi har pekt på i tidligere rapporter, ble gevinstene av å legge ned tjenestesteder mindre enn forventet fordi mange av de minste tjenestestedene langt på vei var tømt for politiresurser allerede før reformen ble iverksatt.¹⁶

Det er ulike forklaringer på hvorfor reformen ble kalt en «nærpoltireform». Nærpoliti og nærhetsprinsippet finner vi både i politimeldingen fra 1981 og i politireformen fra 2000. I 2015 er det er imidlertid klart at det var et politisk valgt begrep og at både politiet selv og embetsverket i departementet advarte mot bruk av begrepet.¹⁷ Selv om et lokalt forankret politi var et hovedmål, innebar de strukturelle grepene en sentralisering innenfor hvert politidistrikt. For noen kommuner innebar det færre eller ingen faste politiresurser på deres lokale tjenestested. Slik sett opplevde de at politiet ble sentralisert og ikke kom nærmere lokalt.

I vår første statusrapport i 2017 konkluderte vi med at nærpoltibegrepet var i miskreditt.¹⁸ Både ansatte i politiet, politikere og publikum/innbyggere har gitt og gir fortsatt uttrykk for at dette var et uheldig og misvisende navn. Flere påpeker at reformen først og fremst var kvalitetsreform. Navnet «Nærpoltireformen» har åpenbart bidratt til å skape forventninger politiet ikke har hatt mulighet til å etterkomme, og også til økt motstand mot reformen internt i politiet, i kommunene og ute i samfunnet.

¹⁵ En upublisert presentasjon av undersøkelsen følger i vedlegg 3

¹⁶ Difi-rapport 2018:2 *Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2017*

¹⁷ Difi-rapport 2017:2 *Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2016*

¹⁸ Difi-rapport 2017:2 *Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2016*

2.2.3 Reformen har vært sterkt sentralt styrt

Etter at reformen var vedtatt i Stortinget 10.juni 2015, utarbeidet Politiavdelingens ledelse i Justis- og beredskapsdepartementet, sammen med Politidirektoratets (PODs) ledelse, overordnede mål og effektmål for reformen, jf. kapittel 1.2. Disse ble formalisert i oppdragsbrev fra departementet til POD 16. februar 2016. Tildelingsbrevene til POD både i 2015 og 2016 presiserte at gjennomføringen av reformen var en hovedoppgave for POD.

POD utarbeidet en masterplan for reformen og i løpet av første halvår 2016 kom *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. Formålet med Rammer og retningslinjer var å sikre likere og bedre kvalitet på tjenestene til innbyggerne gjennom å stille funksjonskrav.

Ved lanseringen ble Rammer og retningslinjer oppfattet som stramme retningslinjer for organisering og hvilke funksjoner og roller som alle distrikter skulle fylle. POD hentet inn fagfolk fra ulike deler av landet i arbeidet med dette. Resultatet ble en reform hvor «sektorentusiastene» fikk mulighet til å komme fram med de beste intensjoner om hvordan det enkelte fagfelt burde utvikles. Dette bidro til en svært ambisiøs reform, hvor det ikke alltid var tilstrekkelig med ressurser «der ute» for å virkeliggjøre alle de gode initiativene. Det ble også i liten grad tatt hensyn til hva som måtte være på plass av teknologi og kompetanse for å realisere gevinster, og de ulike tiltakene og initiativene ble i ulik grad sett i sammenheng. Som vi sa i statusrapporten for 2019¹⁹; «det blir for mye av det gode» og «kvalitet koster». Dette er nok også en av flere årsaker til at reformen har møtt motstand internt. Mange hadde forventet at tiltakene i større grad skulle smøres med ekstra midler og ble skuffet når det ikke skjedde.

Politidistriktene møtte kravene i Rammer og retningslinjer på ulike måter. Det er imidlertid først i senere tid det er blitt tydeligere at det var rom for mer lokalt tilpassede løsninger innenfor de valgte hovedmodellene. Politidirektøren sa også i 2020 at ambisjonsnivået skulle ned og tidsrammene utvides. Selv om den overordnede strukturen stort sett er lik i alle politidistrikter, er det nå ganske store variasjoner med hensyn til hvordan de ulike funksjonene er ressursatt og fylt med innhold. Det medfører i noen tilfeller relativt store forskjeller mellom politidistriktene i oppgaveløsningen, jf. kapittel 3.1.4.

De to første årene ble reformen stramt styrt både fra departementet og fra Politidirektoratet (POD). Politidirektøren hadde månedlige møter med statsråden om reformen. Embetsverket i departementet fulgte opp POD og Prosjekt nye politidistrikter (PNP) i direktoratet fulgte de nye distriktene og de lokale PNP-prosjektene tett. Rammer og retningslinjer ble oppfattet å være sterkt styrende for hvordan arbeidet skulle foregå i distriktene. Slik sett var det en reform sterkt styrt fra «toppen» og det var lite rom for lokal tilpasning i første del av reformperioden.

Reformen var en hovedoppgave for politiet. Den øvrige styringen av politiet måtte imidlertid foregå parallelt. Det måtte også andre store prosjekter som passreformen, omorganisering av namsmannsfunksjonen mv. Tilsvarende gjaldt for POD. Deler av direktoratet måtte utføre linjeoppgaver parallelt med gjennomføringen av reformen.

¹⁹ DFØ-rapport 2020:4 *Følgeevaluering av nærpolitireformen – statusrapport for 2019*

2.3 Ambisiøse mål krever reelle prioriteringer

Ifølge det overordnede målet for nærpoltireformen skal vi ha «*Et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, ...*». I den påfølgende operasjonaliseringen ble det presisert at politiet skulle bli mer tilgjengelige og ha god lokal forankring og samhandling. Dette er viktig for blant annet å sikre tillit og trygghet hos ulike grupper av innbyggere. Men politiet skal også utvikle *robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer*.

Allerede i den første statusrapporten vår påpekte vi at reformen hadde ambisiøse og til dels motstridene mål, gitt tilgjengelige ressurser. Vår vurdering er at etableringen av de funksjonelle driftsenhetene, satsingen på fagnettverk og mange av de kvalitative tiltakene som også omfatter de geografiske driftsenhetene, bidro til sterkere fagmiljøer. Til tross for dette har politiet fortsatt utfordringer med å møte alvorlig kriminalitet; organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, tyngre narkotikasaker, ulike typer digital kriminalitet mv., jf. også Riksadvokatens årsrapport for 2021.

Når det gjelder målet om økt lokal tilstedeværelse, er dette målet, etter DFØs vurdering, ikke nådd. Politiet definerer tilstedeværelse som «*... summen av fysiske og digitale arenaer mellom politiet og befolkningen der politiet leverer sine tjenester*». Det er blitt bedre og mer strukturert samhandling med kommunene, men politiet har i liten grad blitt mer synlige og tilstedeværende for innbyggerne, jf. diverse undersøkelser og politiets egen operative kapasitetsanalyse. Utviklingen i digitale tjenester og nettpatruljene bidrar til økt digital tilstedeværelse, men for mange innbyggere og kommuner er ikke dette tilstrekkelig. De ønsker både digital og fysisk tilstedeværelse.

Ifølge politiet må de funksjonelle enhetene ses som funksjoner for de geografiske enhetene - «alle jobber for geografien». Noen av fellesfunksjonene er mer synlige enn andre ute i geografien. Det gjelder blant annet operasjonssentralene og andre operative funksjoner som er organisert på FDE-nivå. Indirekte gjelder det også felles straffesaksinntak (FSI). Når det gjelder de spesialiserte etterforskningsmiljøene, er det primært i forbindelse med mer alvorlige hendelser det er aktuelt å trekke på dem. Dette kommer derfor i liten grad de som utsettes for hverdagskriminalitet til gode.

Målet om to per tusen (2/1000), som for øvrig ikke var blant de opprinnelige reformmålene, har også gjort det vanskeligere å nå blant annet mål knyttet til oppbygging av sterke fagmiljøer med mer differensiert kompetanse. Øremerking av midler til politiårsverk har i noen grad «fortrengt» sivile årsverk og medført redusert økonomiske handlingsrom i de fleste politidistriktene. Resonnementet over forutsetter at midlene ville vært bevilget også uten denne typen bindinger. Det er selvfølgelig ikke sikkert. Som politiet påpeker er «bundne» midler bedre enn ingen midler.

I mange kommuner er det heldigvis lite alvorlig kriminalitet. Andre steder, nasjonalt og på tvers av landegrensene, er det snakk om langt mer alvorlig kriminalitet. Utfordringen for politiet er å se dette i et helhetsperspektiv og balansere etatens kompetanse og ressurser slik at både kommuners og innbyggers behov for trygghet, og samfunnets behov for å bekjempe alvorlig kriminalitet og styrke den spisse beredskapen, ivaretas best mulig. Hvis politiet skal lykkes med

å oppnå målene, må det bli tydeligere hva innbyggerne kan forvente. Det må bli tydeligere hvilke prioriteringer politiet gjør og følger opp. Inntrykket er at politiet nå i økende grad erkjenner at tjenestene må differensieres noe ut fra lokale forhold for ikke å svekke den høye tilliten norske innbyggere har til politiet.

2.4 Styring på innsatsfaktorer gir dårligere måloppnåelse

Vårt hovedinntrykk er at politiet fortsatt styres tett og detaljert. Områdegjennomgangen av styringen av politiet fra 2020 bekrefter dette.²⁰ Høy politisk oppmerksomhet innebærer at både stortingsrepresentanter, statsråder og media blir opptatt av enkeltsaker. Styring på dette fra toppen forplanter seg videre utover i organisasjonen. Detaljert styring fra departementet bidrar til detaljert styring fra Politidirektoratet til politidistrikter og særorgan. Det kan også føre til målforskyvning, fordi helheten i det politiet skal levere ikke hensyntas i tilstrekkelig grad. I praksis skjer de reelle prioriteringene et ofte godt stykke ut i styringskjeden.

Det gis uttrykk for at styringen fra overordnet nivå varierer over tid og at den de senere årene er blitt noe mer overordnet. Det gjelder i hvert fall styringen som nedfelles i tildelingsbrevet til politiet. Samtidig etterspørres mer langsiktighet i styringen. På mange måter er reformen og gjennomføringen av denne eksempel på mer langsiktig styring enn det som har vært vanlig for norsk politi. Styringen av norsk politi skiller seg slik sett fra styringen av andre store statlige etater, f.eks. Forsvaret, og styringen av svensk og dansk politi. Forsvaret har sin langtidspan. Både Sverige og i Danmark lager tre-fire-årsplaner som gir føringer for styringen av politiet i planperioden. Langtidspaner gir i utgangspunktet grunnlag for mer forutsigbarhet. I Danmark er flerårsavtalen politisk fremforhandlet. Vårt inntrykk er at nye initiativ, ut over de som inngår i avtalen, må fullfinansieres separat.

Politiet selv har imidlertid også ansvar for å være tydelige både på utviklingsbehov, kostnadsestimer og hva som kreves av organisasjonen for å gjennomføre nye tiltak. Hvis politiet hadde vært bedre på dette, ville det kanskje åpnet for mindre detaljert «hvordan»-styring til fordel for mer overordnet «hva»-styring. Dette var også en sentral konklusjon i områdegjennomgangen av styringen av politiet. Detaljstyring skyldes ofte helt legitime politiske ønsker om å løse enkeltutfordringer. Utfordringen for politiet er at dette må ses i en helhetlig sammenheng.

I tillegg til mange og delvis motstridende mål, jf. kapittel 2.3, samt lite langsiktig styring, er det en utfordring for politiet at de styres langt mer og tettere på innsatsfaktorer og aktiviteter enn de styres på oppnådde resultater og effekter, jf. mål om 2/1000 og budsjettproposisjonen for 2023 der blant annet Politidirektoratet og påtale er skilt ut på separate budsjettkapitler. DFØ har i en rekke sammenhenger pekt på at denne typen «hvordan»-styring lett bidrar til suboptimalisering og målforskyvning. Så lenge det er mer ambisiøse mål og prioriteringer enn det er mulig å oppnå innenfor gitte ressursrammer, skyves de reelle prioriteringene nedover i styringslinjen.

²⁰ FIN/JD/Boston Consulting Group (2021): *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

2.5 Ledelse i politiet har fått økt oppmerksomhet

Etter hvert er det satset mye på ledelse i politiet jf. kapittel 3.5. Politiet startet på toppen med tiltak rettet mot nivå 1 og 2. Satsingen på Nasjonal ledergruppe (NLG) og politimestrenes ledergrupper var viktig. Reformen var en reform styrt ovenfra, og det var et klart behov for å få et godt grep om gjennomføringen av reformen. Men vi anbefalte tidlig at førstelinjelederne ikke måtte glemmes. De er viktige formidlere og kulturbærere – endringsagenter - og var derfor avgjørende også for å styrke evnen og viljen til å gjennomføre reformen. Generelt har politiansatte stor tillit til nærmeste leder. Måten de uttrykte seg på og snakket om reformen hadde derfor stor betydning. Etter DFØs vurdering kom politiet for sent i gang med tiltak rettet mot denne gruppen.

Etableringen av HR/HMS-funksjon i stab i alle politidistriktene var et viktig organisatorisk grep. Hovedoppgavene til HR er å yte strategisk lederstøtte for politimesteren og dennes ledergruppe, kvalitetssikre sentrale HR-prosesser, støtte linjen med deres HR-relaterte oppgaver mv. jf. Rammer og retningslinjer. Tjenestemannsorganisasjonene har imidlertid påpekt at HR, etter deres syn, har fått for stor innflytelse, på bekostning av beslutningskompetansen hos lokale ledere.

HR skal være en sentral støttefunksjon i politidistriktene og det er helt nødvendig at en så stor virksomhet som politiet har noen overordnede føringer og strategier som distriktene må følge opp. Etter DFØs vurdering må det likevel være en balanse mellom hva som bestemmes sentralt og hvilket handlingsrom det enkelte distrikt og den enkelte leder skal ha. Samtidig må ledere på distriktsnivå ta ansvar for felles beslutninger og ikke skyve ansvaret over på HR. Tjenestemannsorganisasjonene er særlig opptatt av at politimesteren møter dem i informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøtene (IDF) lokalt og at politimesteren tar ansvar for beslutninger som eventuelt er delegert til HR. Det gjennomgående inntrykket er likevel at samarbeidet i hovedsak fungerer godt.

Politiet er en stor organisasjon og det er viktig å ha ledere som evner både å sette retning og greier å støtte medarbeiderne i deres daglige jobb. Vi hører mye om krevende arbeidsdager både for ledere og medarbeidere. Politiet står overfor mange avveininger som krever at ledere tar beslutninger, evner å stå i det og følger opp. Å bli bedre på å prioritere, er en utfordring mange ledere føler på. Reformen har også medført at mange ledere har medarbeidere på ulike tjenestesteder. Avstandsledelse går greit for noen, mens andre synes det er mer krevende. Etter DFØs vurdering bør dette være sentrale temaene i de lokale lederutviklingsprogrammene.

2.6 Det tar tid å endre tankesett i store organisasjoner

I vår rapport fra 2017 om kultur, holdninger og ledelse sa vi at kulturendringer er mulig, men krever innsats for å få til – og at det tar tid å realisere dem. Vi viste også til en modell av Henning Bang der kulturendringer deles inn i tre faser; mobiliseringsfase (her: planlegging og forberedelse), endringsfase (her: gjennomføring av reformtiltak) og en stabiliseringsfase (her konsolidering av ny struktur, nye arbeidsprosesser, nye ledelsesformer mv.).²¹ Innenfor denne modellen avhenger kulturendringer av flere forhold, blant annet av at ledere og ansatte med

²¹ Jf. blant annet Henning Bang: *Organisasjonskultur, 4. utgave 2015*

uformell makt evner å være gode rollemodeller, jf. kapittel 2.5. Det vises også til at det tar tid å «stabilisere og konsolidere» endringene som er oppnådd i endringsfasen.

Cathrine Filstad viser på sin side til at politikultur utvikler seg gjennom praksis, nedenfra og opp. Når det er personene i etablerte praksiser som har utviklet kulturen, er det dem som må endre og utvikle den.²²

2.6.1 Top-down-styring utfordret medvirkning og skapte motstand i førstelinjen

Det har vært stor og vedvarende motstand mot strukturdelen av reformen blant ansatte

Når virksomheter skal gjennomføre store omstillinger, er det sentralt å ha medarbeiderne med seg. Som vi har vist i tidligere rapporter har det vært betydelig skepsis til reformen blant de ansatte. Det ble tydelig både gjennom den undersøkelsen som Universitetet i Bergen gjennomførte i 2016, gjennom medarbeiderundersøkelsene og i våre intervjuer.

Tilleggsundersøkelsen til politiets medarbeiderundersøkelse i 2022 (MU-22) viser en positiv utvikling i vurderinger av reformen og effektene av denne sammenlignet med tilsvarende undersøkelse i 2020. Mange er imidlertid fortsatt skeptiske til reformen og hvilke resultater og effekter den har ført til. Både når det gjelder strukturdelen og når det gjelder kvalitetsdelen gis det uttrykk for skuffelse blant ansatte over for dårlig samsvar mellom ambisjoner og ressurstilgang.

Slik vi har observert det, har motstanden blant ansatte først og fremst vært rettet mot strukturdelen av reformen. De kvalitative tiltakene har gjennomgående vært etterspurt og er populære, men mange hadde mistro til at ny struktur ville bidra til at målene ble nådd. At det var en toppstyrt reform, bidro antakelig til denne mistroen. Ifølge mange tillitsvalgte var det lite rom for lokal medvirkning og videreutvikling av distriktet og tjenestene. Etter vår vurdering ville oppslutningen om reformen kunnet vært større hvis de ansatte hadde vært trukket mer med i utviklingen av reformen. Noen har stilt spørsmål om det hadde vært mer hensiktsmessig å begynne med kvalitetsdelen av reformen, mens andre mener at strukturendringene har vært helt nødvendige for å kunne gjennomføre endringer i arbeidsform og systemer.

Fordi mye ikke var på plass da reformen startet, avstedkom det mye usikkerhet i organisasjonen. Mange spurte «*Hva betyr dette for meg?*», uten at deres nærmeste leder kunne gi konkrete svar. Også ledere følte på mye usikkerhet. Mange av dem satt i midlertidige lederstillinger uten å vite hvor i organisasjonen de ville bli plassert eller hvilke konsekvenser reformen ville få. Dette strakk seg i tillegg over lang tid, for noen i flere år. Hele organisasjonen skulle gjennom et personalløp. De som sto for samtalene med medarbeiderne visste derfor ofte ikke selv hvor de skulle plasseres. Noen, særlig sivilt ansatte, fryktet i tillegg at en sentralisering av funksjoner ville medføre så lange avstander at de i realiteten ikke lenger hadde jobb etter reformen. I praksis løste dette seg for mange ved at de kunne sitte lokalt. Dette er et eksempel på at planleggingen av reformen antakelig burde ha kommet lenger før tidspunkt for iverksetting ble fastsatt.

²² Cathrine Filstad: *Politiledelse som praksis* Fagbokforlaget 2020

Stramme tidsfrister gjorde at organisasjonene i for stor grad fikk rollen som «vaktbikkjer»

Gjennom hele reformperioden har det vært et tett samarbeid mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene både sentralt og i distriktene. Både politimestrene og tillitsvalgte ga i 2016 uttrykk for at gjennomføring av reformen i hovedsak var god, men at tidsfristene i reformen gjorde medbestemmelse vanskelig. Mange av organisasjonene opplevde at de kom litt «bakpå», og at de i for stor grad ble «vaktbikkjer» som kontrollerte arbeid som allerede var gjort, og ikke alltid var med der arbeidet faktisk ble gjort. For de mindre tjenestemannsorganisasjonene var det også vanskelig å få satt av ressurser til å delta i alle grupper og beslutningsfora i politidistriktene.²³

Sentralt har samarbeidet til tider vært noe mer anstrengt. Dette skyldtes at mange av de vanskeligste sakene ble håndtert sentralt. I de senere årene har blant annet spørsmål om særaldersgrenser, krav til lederstillinger m.m. påvirket samarbeidsklimaet, men dette kan vanskelig knyttes til gjennomføringen av selve reformen.

Etiske retningslinjer og varslingsrutinene har vært på dagsorden i alle politidistrikter i reformperioden. Det har vært en nødvendig prioritering gitt de utfordringer politiet har stått i. Samtidig ser vi at mange av varslingssakene egentlig dreier seg om personalsaker, eventuelt at prosessen rundt varslingen gjør at det ender opp som en personalsak. Det understreker etter vår vurdering at politiet må bli flinkere til tidlig å fange opp denne typen saker. Slike saker bør så langt mulig løses på så lavt nivå som mulig, og før de blir varslingssaker.

2.6.2 Det tok tid å gjennomføre reformen

Politimestrene i de tolv politidistriktene ble utnevnt og var på plass per 1. januar 2016. Ut over dette gikk hele 2016 med til å planlegge og forberede selve gjennomføringen av reformen. Prosjekt Nytt Politidistrikt (PNP) ble etablert i alle distriktene og det ble nedsatt og organisert en rekke arbeidsgrupper for å sikre deltakelse og medvirkning fra både kommuner og etatens egne medarbeidere. Det varierte imidlertid i hvilken grad aktørene opplevde at dette var reelle medvirkningsprosesser. Det skyldes blant annet knappe tidsfrister. Noen opplevde også at mange beslutninger allerede var fattet eller at deres ønsker og behov ikke ble vektlagt i tilstrekkelig grad.

Ny organisering kom gradvis på plass, siste distrikt fikk endelig organisering på plass 1. juni 2018. Kvalitetsdelen av reformen startet gradvis parallelt og fortsatte i hvert fall fram til 2020. Statsråden sa i forbindelse med behandlingen av tilleggsmeldingen til politireformen (Meld. St.29 (2019-2020)) at reformen skulle videreføres ett år til. Samtidig sa vi i statusrapporten for 2020 at det nå mer var hensiktsmessig å snakke om kontinuerlig forbedring enn om reform i politietaten. Både da og nå vil det fortsatt være behov for videreutvikling og forbedring av tjenestene uten at det nødvendigvis må ses i sammenheng med reformen.

Generelt vet vi at store reformer ofte tar tid å gjennomføre. Og fortsatt er ikke alle tiltakene i mål. Etter DFØs vurdering ville nok gjennomføringen tjent på klarere målformuleringer og gjennomføringsplaner før selve reformen ble satt i verk.²⁴ For lite var på plass da reformen ble

²³ Ref. Difi-rapport 2017:2

²⁴ Jf. blant annet DFØ-rapport 2020:11 *Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer*

iverksatt 1. januar 2016. Arbeidet med struktur og innplassering i ny organisasjon tok mye tid og kapasitet de første 2,5 årene. Selv om man parallelt arbeidet med kvalitative tiltak, kom flere av tiltakene først på plass etter at strukturen ble bestemt. Og tiltakene inngikk i begrenset grad i en helhetlig plan. Inntrykket er at det mer var en samling enkelttiltak enn en helhetlig kvalitetsreform. Selv om det går rette veien, hemmes fortsatt mange av tiltakene av mangelfull planlegging, og manglende digital transformasjon, jf. blant annet politiarbeid på stedet der mannskapene i etterkant må inn på tjenestested for å skrive referat av lydopptak i etterkant. Det er ressurskrevende.

Erfaringsmessig tar det også tid før effektene av omfattende og komplekse reformer viser seg, særlig i store og veletablerte organisasjoner som politiet. Forskning viser at hierarki og kompleksitet kan være barrierer mot utvikling, dels fordi de blir uoversiktlige og dels fordi det er for mye som skjer på en gang. I slike organisasjoner er også ofte kultur og rutiner sementert, noe som bidrar til iboende treghet i organisasjonen. Det er jo heller ikke slik at de løpende oppgavene forsvinner. De må utføres samtidig endring skal realiseres. Politiet er en veletablert, hierarkisk og kompleks organisasjon som oppfyller alle kriterier for motstandsdyktighet for endringer.²⁵ Som vi har sagt i tidligere rapporter begynner resultater og effekter av reformen nå gradvis å komme. Det har tatt seks-sju år, og målene er fortsatt ikke nådd.

Det var heller ikke i tilstrekkelig grad utredet hva det ville kreve av kompetanse, systemer og kapasitet å gjennomføre de ulike tiltakene. Ikke minst var det en svakhet at tiltakene ikke ble sett tilstrekkelig i sammenheng. Til sammenligning har det svenske politiet utviklet en modell for å kunne vurdere organisasjonens evne til å gjennomføre nye tiltak og satsninger. Ifølge denne modellen skal en normalt vurdere hvordan styrings- (lov- og regelverk, interne styringsdokumenter mv.), system- (IT-løsninger, utstyr, lokaler, metodebruk, informasjonstilgang mv.), struktur- (rolle- og ansvarsdeling, ressursfordeling, organisering, ledelse, ekstern samhandling mv.) eller kompetansehensyn (erfaring, kunnskap, holdninger, ferdigheter mv.) fremmer eller hemmer organisasjonens evne til å gjennomføre ulike tiltak eller satsninger.²⁶

Både den danske reformen fra 2007 og den svenske reformen fra 2015 har hatt noe av den samme utviklingen som den norske. Selv mange år etter, og med nye endringer underveis, arbeider de med mange av de samme utfordringene som vi ser i kjølvannet av den norske reformen. Behovet for endring vil antakelig heller ikke ta slutt. Målet bør derfor være at kontinuerlig forbedring blir den nye normalen. For å få dette til er det viktig å bygge opp og vedlikeholde endringskompetanse i organisasjonen slik at den ikke tappes for krefter til å gjennomføre hovedoppgavene sine.

²⁵ Rudi Kirkhaug, UiT, og Rune Glomseth, PHS: *Å takle endring: Hva fremmer og hemmer reformer i organisasjoner generelt og politiet spesielt?* Politireformer Cappelen Damm 2018

²⁶ Ref. presentasjon fra studietur til Sverige, høsten 2022

3 Politiet har nådd effektmålene i ulik grad

I dette kapitlet forsøker vi å svare ut effektmålene som Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet formulerte i 2016, jf. kapittel 1.2. Hvert av de seks målene har fått ett delkapittel (3.1-3.6). Så langt mulig forsøker vi å vurdere oppnådde resultater og effekter. Rapporten inneholder derfor begrenset omtale av ulike tiltak og aktiviteter som er gjennomført i forbindelse med reformen.

Vi har fått tilgang til en mengde data gjennom intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentanalyse. For at dette kapitlet – og rapporten – ikke skal bli for lang og detaljert, gir vi en overordnet vurdering av måloppnåelsen uten for mange detaljerte henvisninger til konkrete deler av datatilgangen. Vi gjengir også i svært begrenset grad innhold og konklusjoner i andre undersøkelser, jf. blant annet områdegjennomgangen og Riksrevisjonens forvaltningsanalyse av politiets måloppnåelse. Det understrekes imidlertid at de overordnede vurderingene bygger på grundige analyser av det brede datagrunnlaget vi har innhentet både i forbindelse med denne rapporten og i forbindelse med tidligere rapporter.

Innledningsvis i vedlegg 1 følger hyperlenker til de viktigste sekundærdatakildene våre. I vedlegg 2 har vi en samlet presentasjon av funnene i kommuneundersøkelsene og undersøkelsen til nivå-2-politiledere. I vedlegg 3 følger en upublisert presentasjon av Universitetet i Bergens (UiBs) panelundersøkelse fra 2022 vurdert opp mot UiBs «nullpunktsmåling» fra 2016.

3.1 Politiet har god lokal forankring, men er ikke blitt mer synlig og tilstedeværende

Vår vurdering er at politiet har kommet langt når det gjelder å få til god forankring og samhandling med kommunene. Samarbeidet fungerer jevnt over godt. Inntrykket er at det konkrete samarbeidet fungerte godt før også, men reformen har bidratt til at det er blitt mer kunnskapsorientert og strukturert. Samarbeidet har fått bredere forankring både i politiet og i kommunene. Når det gjelder tilgjengelighet og tilstedeværelse viser våre data gjennomgående at politiet selv, innbyggerne og kommunene politiet ikke synes at politiet er blitt mer tilgjengelige og tilstedeværende. Dette til tross for at politiets digitale tilstedeværelse har blitt noe bedre.

Det viktigste for folk flest synes å være at politiet kommer når de trenger dem og at de er fysisk til stede. Dette er viktig både for å sikre tilstrekkelig lokalkunnskap og for å forebygge blant barn og unge. I et langstrakt land med spredt bebyggelse og svært lav kriminalitet mange steder, er dette et krevende å tilfredsstille for politiet. Det er derfor viktig at kommuner og politi har en omforent forståelse av behov for når og på hvilken måte forebygging og tilstedeværelse best kan ivaretas.

3.1.1 Innbyggere føler seg trygge og har høy tillit til politiet

Andelene innbyggere som svarer at de har svært stor eller stor tillit til politiet har variert mellom 77 og 82 prosent i perioden 2015-2021. jf. figur 4a. I 2021 lå den på 80 prosent, to prosent lavere enn i 2020. Andelen som har liten eller svært liten tillit, var på knapt ti prosent. Tillitsmålingene varierer med politidistrikt og mellom år. Tilliten synes gjennomgående å være høyest på det sentrale østland og lavest helt i nord. Inntrykket er at variasjonene fra år til år ofte henger sammen med spesielle hendelser og/eller negativ medieomtale.



Figur 4a og 4b Tillit til politiet og opplevd trygghet i nærmiljøet. Prosent (Kilde: Politiets innbyggerundersøkelser 2015-2021)

Politiets innbyggerundersøkelser viser at innbyggere med høy utdanning, som ikke har hatt kontakt med politiet, som ikke har vært utsatt for kriminelle hendelser, som oppfatter at politiet regelmessig synlig og tilgjengelig og som føler seg trygge i sitt nærmiljø og ved bruk av mobil og PC, svarer mest positivt på tillitsmålingene. Kvinner svarer gjennomgående mer positivt enn menn. I 2021 svarte 40 prosent av respondentene at det er egen opplevelse av politiet som er mest avgjørende for hva de svarer. En nesten like stor andel svarte at det var omtalen av politiet i media som var avgjørende.

Inntrykket innbyggerne har av politiet når det gjelder effektivitet, rettferdighet og respekt, er ifølge undersøkelsen svekket på 4 av 6 områder i 2021 sammenlignet med 2020. Nedgangen er størst for oppfatningen av politiets evne til å forhindre lovbrudd der det blir truet med eller utøvet vold, og å ta rettferdige, upartiske avgjørelser i saker de behandler.

Trygghetsmålingene viser noe mindre variasjoner mellom år og distrikter enn tillitsmålingene. Andelene innbyggere som svarer at de føler seg meget trygge eller ganske trygge i nærmiljøet har ligget stabilt på 92-94 prosent i perioden 2015-2021, jf. figur 4b. Innbyggere i mellomstore og store kommuner opplever høyere trygghet i eget nærmiljø enn innbyggerne i de små kommunene. I 2021 svarte 94 prosent at de føler seg meget eller ganske trygge der de ferdes og bor, mens 71 prosent svarte at de føler seg meget eller ganske trygge ved bruk av mobil og PC. Dette er i samsvar med at identitetstyveri og svindel/bedrageri på nett er blant hendelsene som innbyggerne særlig er bekymret for.

Vi har ikke grunnlag for å si at manglende tilstedeværelse og mangelfull oppfølging fra politiets side har gått ut over innbyggernes tillit til politiet og opplevd trygghetsfølelse så langt, jf. figur 4a og 4b. Samtidig er det viktig å presisere at tillit påvirkes av en rekke forhold, og det er ikke alltid politiet selv som er årsaken til høyere tillit. En økning i tillit kan også tolkes som et uttrykk for støtte til grunnleggende demokratiske verdier og samfunnsinstitusjoner.²⁷ Eksempelvis så vi at tilliten til nesten alle offentlige myndighetsutøvere økte i forbindelse med Covid-19-pandemien.

En hypotese er at manglende tilstedeværelse og mangelfull oppfølging påvirker tilfredsheten innbyggerne har med politiet som en offentlig tjeneste. En temarapport DFØ har laget om sammenhengen mellom nedlagte lensmannskontor og tilfredshet med politiet, gir imidlertid ikke grunnlag for å si at manglende tilstedeværelse har ført til lavere tilfredshet med politiet. De fleste lensmannskontorene ble lagt ned i 2018. Rapporten viser at det kun har vært en svært liten negativ påvirkning på tilfredsheten med politiet fra 2017 til 2019 i kommunene der lensmannskontoret ble lagt ned. Hvis vi sammenligner med 2022, finner vi ingen signifikant påvirkning på tilfredsheten i kommunene som har mistet lensmannskontoret sitt.²⁸

3.1.2 Kommuner og innbyggere ønsker at politiet kommer når de trenger dem

«Politiet må komme når vi trenger dem». Så enkelt og så vanskelig kan behovet for «hverdagsberedskap» uttrykkes. Og så vil oppfatningen av hvilke hendelser som er alvorlige nok til at politiet behøver å komme variere.

Kommunenes holdning til reformen har snudd fra litt negativ til litt positiv

Et hovedinntrykk fra reformen er at mange kommuner har vært og fortsatt er skeptiske til reformen og eventuelle konsekvenser av sentralisering, spesialisering og prioritering av ressurser og oppgaver. DFØs kommuneundersøkelser viser likevel en utvikling i kommunenes gjennomsnittlige holdning til reformen fra svakt negativ i 2019 til svakt positiv i 2022, jf. vedlegg 2. I spørsmålene om reformen har flere av påstandene høy «vet-ikke»-andel. Det kan tyde på at kommunene ikke nødvendigvis har så godt kjennskap til disse forholdene.

Inntrykket er at eventuelle negative eller skeptiske holdninger til reformen i liten grad slår ut i misnøye med det konkrete samarbeidet, jf. også kapittel 3.1.3. Som figur 5 under og høringssvarene på Justis- og beredskapsdepartementets brev av 23.02.22 viser, er de fleste kommunene gjennomgående fornøyde med det konkrete samarbeidet. Inntrykket er dessuten at mange kommuner var fornøyde også før reformen. Eventuell misnøye synes derfor i noen grad å være mer knyttet til samfunnsutvikling, politiske prioriteringer mv. enn med innsatsen fra det lokale politiet.

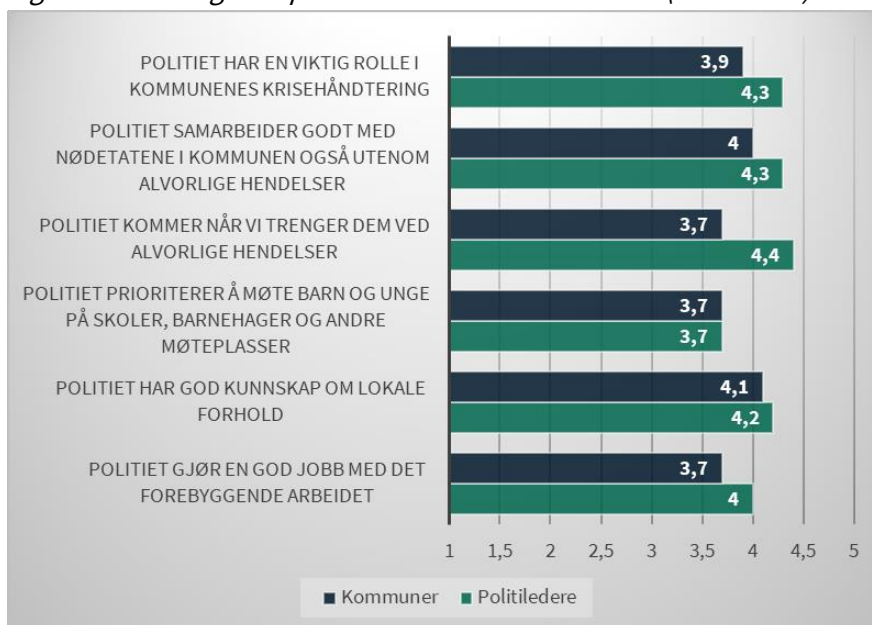
I årets undersøkelser til kommuner og til ledere på nivå 2 i politidistriktene spurte vi om vurderinger av noen viktige forhold som vi har fanget opp gjennom intervjuer og medieoppslag. Figur 5 angir kommuners og nivå-2-politilederes snittskår – på en skala fra 1 (påstanden passer

²⁷ Egge, Marit: *Tillit i reformenes tid. Bruk og misbruk av tillit i fortellingen om politiet*. Kapittel 8 i boka «*Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*». PHS 2018

²⁸ Kilde: Upublisert notat basert på data fra DFØs innbyggerundersøkelser.

svært dårlig) til 5 (påstanden passer svært godt) – på seks påstander om samarbeidet kommune-politi.

Figur 5: Vurderinger av politiets innsats i kommunene (Kilde: DFØ)



Som det framgår av figuren er vurderingene gjennomgående gode. Politilederne vurderer med ett unntak – prioritering av skolebesøk mv. – politiets innsats noe høyere enn kommunene. Avstanden mellom de to gruppenes vurderinger er størst mht. om politiet kommer ved alvorlige

hendelser. Også når det gjelder politiets rolle i kommunens krisehåndtering, samarbeid med nødetatene utenom alvorlige hendelser og politiets forebyggende innsats, ligger kommunenes gjennomsnittsvurdering 0,3 poeng under politiledernes. I snitt er kommunene mest fornøyde med politiets lokalkunnskap og minst med responstid ved alvorlige hendelser, oppmøte på skoler, barnehaver mv. og den forebyggende innsatsen. Politiledere på sin side er mest fornøyd med at politiet kommer ved alvorlige hendelser og minst med prioriteringen av oppmøte på skoler, barnehager mv. Vurderingene fra spørreundersøkelsen bekrefter inntrykket vårt fra intervjuer med ulike kommuner. Når vi spør om jobben politiet gjør, er de aller fleste svært positive og rosende.

Gitt teknologisk utvikling, internasjonalisering mv., krever håndtering av den mest alvorlige kriminaliteten en helt annen kraftsamling av kompetanse, spesialisering og kapasitet enn tidligere, noe de funksjonelle enhetene skulle være - og er - et svar på. Vi har hørt en rekke eksempler på hvordan etterforskning av mer alvorlige hendelser får en helt annen start enn tidligere. Dette bidrar både til bedre notoritet og til økt rettssikkerhet. Dette er imidlertid lite synlig både for kommuner og folk flest.

Når det gjelder alvorlige hendelser, må det tas høyde for at politiet og den enkelte kommune nok vurderer hva som er en alvorlig hendelse ulikt. Mens kommuner og innbyggere i større by- og tettstedsområder forstår og er vant til at politiet ikke kan bruke ressurser på å etterforske sykkeltyverier, mindre innbrudd, hærverk mv., har innbyggere i spredtbygde strøk kanskje vært mer vant til at det lokale politiet håndterer denne typen kriminalitet. For dem vil derfor større operasjonssentraler og strengere prioritering av hvilke oppdrag politiet skal rykke ut på og etterforske, oppleves som et dårligere tjenestetilbud. En effekt av dette er at mange føler seg «lurt» - alt skulle jo bli bedre. En annen, og kanskje mer alvorlig, effekt er at dette kan gå ut over folks trygghetsfølelse. De føler seg ikke lenger trygge på at politiet kommer når de trenger dem.

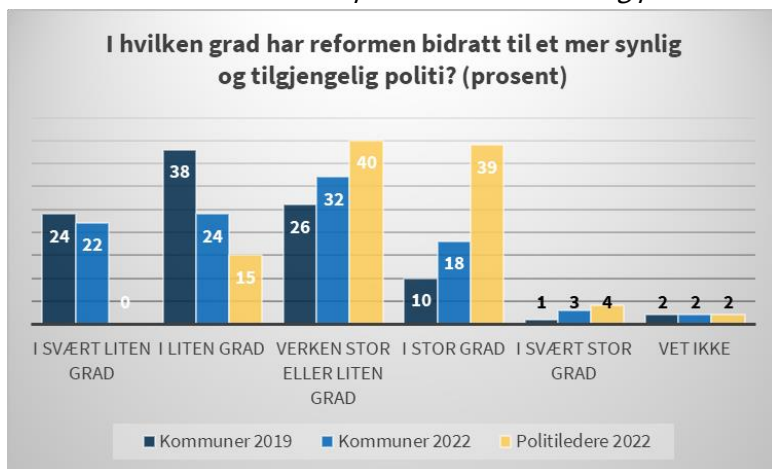
Inntrykket er at politiet i større grad enn på begynnelsen av reformen erkjenner at hvordan ulike hendelser oppfattes, varierer med distrikt, bosettingsmønster og kommunestørrelse. De er samtidig blitt flinkere til å forklare at de sentraliserte spesialistmiljøene bistår de lokale mannskapene slik at de kommer hele distriktet til gode. De er også i noen grad blitt tydeligere på at politiet må gjøre noen valg mht. hvilke oppdrag de har kapasitet til å rykke ut på.

Kommunene er ikke fornøyde med politiets lokale tilstedeværelse

Kommunene vil gjerne ha mer politi til stede i sin kommune. I forbindelse med reformen ble samlet antall tjenestesteder redusert med 115. Ifølge høringen Justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte våren 2022, ønsker et 20-talls kommuner nytt eller gjenåpnet tjenestested. En hovedtilbakemelding i høringsbrevene er imidlertid at mer politi er viktigere enn nye tjenestesteder og at opprettelse av nye tjenestesteder ikke må gå ut over bemanningen ved andre tjenestesteder i vaktområdet.

Selv om både kommuner og politiansatte er noe mindre negative i 2022 enn de var i henholdsvis 2019 og 2020, er de fortsatt ganske negative til politiets synlighet og tilgjengelighet. På en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig) viser tilleggsundersøkelsene til politiets medarbeiderundersøkelser at snittet blant politiansatte som synes politiet er blitt mer synlig og tilgjengelig, har gått fra 1,8 i 2020 til 2,3 i 2022.

Figur 6: Oversikt over endringer fra 2019 til 2022 i kommunenes vurdering av synlighet og tilstedeværelse samt nivå-2-politilederes vurdering per 2022. Prosent (kilde: DFØ)



Blant kommuner har snittet, på en skala fra 1 til 5, økt fra 2,3 i 2019 til 2,6 i 2022. Andelen som synes reformen har bidratt til et mer synlig og tilgjengelig politi i stor eller svært stor grad, har økt fra 11 til 21 prosent mens andelen som mener reformen i svært liten eller liten grad har bidratt til dette, er redusert fra 62 til

46 prosent, jf. figur 6. De gule søylene i figuren angir nivå-2-lederes svar (2022). Som det framgår av figuren er disse langt mer positive enn kommunene. Vel 40 prosent mener reformen har bidratt til mer synlig og tilgjengelig politi, dvs. dobbelt så stor andel som i kommunene, mens kun 15 prosent mener den i liten grad har det.

Ifølge UiBs panelundersøkelse synes politiansatte at de faktiske konsekvensene av reformen mht. synlighet og tilgjengelighet er litt bedre enn de fryktet i 2016, men det er fortsatt bare 15 prosent som synes politiet er blitt mer synlig og tilgjengelig. Denne undersøkelsen viser også at respondentene mener politiet er mindre integrert i lokalsamfunnet og mer sentralisert enn det de forventet i 2016 (vedlegg 3, side 9).

Særlig i begynnelsen av reformperioden hørte vi mye om at lokalkompetansen hos politiet var blitt dårligere. Det gjaldt særlig operasjonssentralene, men også de lokale patruljemannskapene som på grunn av flåtestyring dekker større områder. Fortsatt får vi eksempler på at politiet er for langt unna og at de ikke vet hvor sentrale funksjoner i kommunene befinner seg. Dette omtales også i hørings svarene. Denne kritikken har imidlertid avtatt utover i reformperioden. Operasjonssentralene har fått oppdaterte kart og politipatruljene har blitt bedre kjent i sine områder. Årets undersøkelser til kommuner og politiledere viser at begge parter mener politiet gjennomgående har god kunnskap om lokale forhold, jf. figur 5.

Som tidligere omtalt viser kapasitetsanalysen på politioperativt område at det fortsatt ikke er overensstemmelse mellom bemanning og antall hendelser/oppdrag. Det gjelder både for patruljemannskapene og for operasjonssentralene.²⁹ De funksjonelle driftsenhetene som er lokalisert på tjenestesteder medfører heller ikke en styrking av patruljetjenestene rent ressursmessig. Våre intervjuer ute i politidistriktene bekrefter at det ikke har blitt vesentlig flere ressurser til den ordinære patruljetjenesten. Mange vakt-distrikter må derfor drive med minstebemanning.

Forebygging blant barn og unge gjennom fysisk tilstedeværelse er viktig for kommunene

Inntrykket både fra hørings svarene på departementets brev til kommunene om beredskap og lokal tilstedeværelse, og fra intervjuer med kommunale representanter, er at mange kommuner tenker ganske tradisjonelt omkring forebygging. For dem handler forebygging først og fremst om tilstedeværelse og oppfølging av barn og unge. Dette er viktig for å forhindre eller stoppe uønsket atferd og hendelser som kan ha en smitteeffekt til andre og/eller utvikle seg til mer alvorlig kriminell atferd.

Ifølge årets kommuneundersøkelse er kommunene i snitt ganske fornøyde med oppfølgingen av barn og unge, jf. figur 5. UiBs panelundersøkelse viser også at politiansattes inntrykk av konsekvensene av reformen på oppfølging av barn og unge er mindre enn fryktet, jf. vedlegg 3. Mange i politiet er opptatt av å være til stede der barn og unge samles og bruker også kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) aktivt for å få til målrettet forebygging. Det varierer likevel hvor mye tid de har til å gjennomføre forebyggende oppdrag.

Selv om kommuner og innbyggere er opptatt av fysisk tilstedeværelse, ønsker de i tillegg økt digital tilstedeværelse og flere digitale tjenester, jf. hørings svarene fra kommunene. De ønsker særlig flere og bedre digitale forvaltningstjenester, muligheter for digitale anmeldelser mv. De er samtidig veldig tydelige på at digital tilstedeværelse ikke kan erstatte fysisk tilstedeværelse. Det må være et supplement.

Lokal tilstedeværelse handler om tilgang på polititjenester, men også om arbeidsplasser og distriktspolitikk

Som beskrevet i tidligere rapporter er kommunene opptatt av fysisk tilstedeværelse også fordi det bidrar til å sikre arbeidsplasser og bosetting lokalt. Statlige arbeidsplasser begynner å bli et knapt gode i mange mindre kommuner ute i distriktene. Det skjer en løpende sentralisering av

²⁹ POD (2021) *Kapasitetsundersøkelsen på politioperativt område*

arbeidsplasser - og befolkning - innenfor større og mindre regioner i Norge. I tillegg er statlige forvaltningsorganer, inklusive politiet, pålagt å effektivisere ressursbruken sin, jf. blant annet ABE-reformen. I lys av dette kan det synes urimelig at politiet, i tillegg til målene om å ivareta innbyggernes trygghet på en hensiktsmessig måte, skal ivareta mål om norsk distriktspolitikk. Dersom distriktspolitiske hensyn skal gå foran politifaglige vurderinger og effektivitetshensyn, bør det derfor tydeliggjøres og kompenseres i større grad enn i dag.

3.1.3 Samhandlingen mellom kommuner og politi fungerer godt

Politiråd, politikontaktordningen og samarbeidsavtalene fungerer gjennomgående godt

Politiet har gjennom reformen fått til et tettere og mer systematisk samarbeid og samhandling med kommunene. Både politikontaktordningen, politirådene og avtalene får gode tilbakemeldinger både fra kommuner og politiledere, jf. vedlegg 2. Inntrykket er at et mer formalisert og strukturert samarbeid har bidratt til en tydeliggjøring av at godt politi-kommunesamarbeid avhenger av at begge parter, både politiet og kommunene, prioriterer og setter av ressurser til samarbeidet, forebyggende tiltak mv.

Politirådene fungerer gjennomgående godt. Kommunene setter pris på at politiet prioriterer disse møtene og det gis uttrykk for at politiet er gode på å dele vurderingene sine av lokale/regionale kriminalitetsutfordringer. Vi hører mange eksempler på godt samarbeid mellom politi, kommuner, i noen tilfeller også næringsliv og representanter fra frivillig sektor.

De fleste kommuner har inngått tjenesteavtaler med politiet, men det varierer hvor «aktive» disse avtalene er. Ifølge undersøkelsene våre mener imidlertid både kommuner og politiet at avtalene bidrar til å avklare forventningene de har til hverandre, og til at begge parter følger opp forpliktelsene sine slik de er nedfelt i tjenesteavtalen/samarbeidsavtalen. Både politiledere og kommunene vurderer egen innsats litt høyere enn den andre partens. Det skyldes sannsynligvis at de setter egen innsats inn i en større sammenheng. Det sier seg selv at de har mindre kunnskap både om hva som styrer og hva som eventuelt hindrer den andre partens innsats.

Figur 7: Kommuners og nivå-2-politilederes vurdering politikontakt- og SLT-funksjonene. Gjennomsnitt på skala fra 1 (passer svært dårlig) til 5 (passer svært godt). (kilde: DFØ)



DFØ har tidligere sagt at politikontaktrollen er i ferd med å finne sin form. Både kommuneundersøkelsen og nivå-2-undersøkelsen bekrefter dette inntrykket, jf. figur 7. Politiledere og kommunene er enige i at politikontakten er viktig for tilliten til politiets arbeid i kommunen. De er også enige i at politikontakten og eventuell SLT-koordinator³⁰ er sentrale støttespillere og viktige for kommunenes forebyggende arbeid.

Flere politikontakter enn før har politikontaktfunksjonen som hovedbeskjeftigelse. Det vanligste er at de er politikontakt for en-tre kommuner. Politikontaktrollen oppleves krevende for mange som har andre funksjoner i tillegg, f.eks. de som inngår i ordinær vakt og beredskapsturnus og kun har politikontaktrollen som en andel av stillingen. En fordel med en kombinert rolle er at politikontakten i større grad får kjennskap til utfordringer i lokalmiljøet. En ulempe er økt fravær på grunn av vaktordningene og dermed redusert innsats på rent forebyggende aktivitet. Ofte er verken kommunen eller politikontakten helt fornøyd.

Inntrykket er at det noen steder er uklart hva politikontaktens rolle og myndighet er. Det skyldes dels at politidistriktene har organisert funksjonen forskjellig. Noen steder er politikontaktrollen lagt til en lederfunksjon, andre steder til en dedikert politikontakt. Det varierer også hvordan politikontaktrollen er «hengt» opp i den øvrige organisasjonen. De kan være organisert på GDE-nivå – som en del av forebyggende enhet der, være organisert i en egen forebyggende enhet på tjenesteenhetsnivå eller de kan inngå i den ordinære vakt- og beredskapsstyrken.

Som det blant annet kommer fram i hørings svarene på brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet, ønsker mange kommuner at politikontakten er mer fysisk til stede og har mer kontakt med innbyggerne. De er særlig bekymret for utfordringer knyttet til barn og unge i kommunen. Både i spørreundersøkelsene våre og i intervjuene kommer det fram at samarbeidet de fleste steder fungerer best der kommunene har SLT-koordinatorer. Det bidrar til mer koordinert og felles innsats mellom de kommunale og de politifaglige tjenestene.

Mindre kontakt med innbyggere enn før

Det formaliserte samarbeidet mellom politi og kommune innebærer at kontakten med innbyggerne kan fremstå som fjernere. Det henger i stor grad sammen med i hvilken grad politikontakten selv har tid eller kan mobilisere politiets øvrige ressurser til de tiltakene som kommunene ønsker seg – besøk på skoler og i barnehager, deltakelse på ulike møtearenaer, arrangementer m.m. Det siste gjelder kanskje særlig de litt større kommunene hvor politikontakten har en operativ planleggings- og samordningsrolle, men er avhengig av patruljene for å få gjennomført konkrete forebyggingsaktiviteter.

I Sametingets hørings svaret på brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet om beredskap og lokal tilstedeværelse gis det uttrykk for en generell bekymring for mangelfull kompetanse i politiet om samisk språk og kultur. Ifølge uttalelsen har Sametinget mottatt henvendelser om at politiets tilgjengelighet for lokalbefolkning er betydelig redusert etter reformen og med sentraliseringen av sivile tjenester. Innbyggere som i utgangspunktet kunne møte politiansatte

³⁰ SLT-koordinator er en kommunal rolle. SLT står for Samordning av Lokale rus- og kriminalitetsforebyggende Tiltak. Vel 20 prosent av kommunene i undersøkelsen har ikke SLT-koordinator.

med samisk bakgrunn, må nå reise til andre kommuner der tjenestene kun tilbys på norsk. Kommunikasjon er avgjørende for at den enkeltes rettssikkerhet skal ivaretas. Det gjelder den samiske befolkningen spesielt, men også andre med minoritetsspråklig bakgrunn.

3.1.4 God samhandling med andre nødetater – helse/psykiatri er en økende utfordring

Inntrykket fra evalueringsperioden er at samhandlingen med andre nødetater er godt. I de distriktene der operasjonssentralen er samlokalisert med brann, eventuelt også helse, er inntrykket at dette ses som en gevinst. Noen har fått til ulike former for samlokalisering på lokalt nivå. Samlokalisering med brann er mest vanlig, men vi hører også om samlokalisering med andre kommunale tjenesteområder, f.eks. barnevern. I høringssvarene fra kommunene på brev fra Justis- og beredskapsdepartementet om beredskap og lokal tilstedeværelse, er det også enkelte som ønsker økt samarbeid, eventuelt samlokalisering med, vegmyndighetene.

Mange kommuner gir uttrykk for at brann ofte kommer først til ulike typer hendelser og slik sett påfører kommunene ekstra kostnader som skulle vært dekket av staten, jf. blant annet kommunenes høringssvar. Særlig mindre kommuner med deltids brannvesen viser også til at mange av brannfolkene er uerfarne og ikke rustet for oppgavene de må utføre når politiet ikke rekker fram. I spredtbygde strøk består brannberedskapen ofte av deltidspersonell uten kontinuerlig vaktberedskap. Inntrykket er samtidig at de fleste kommuner innser at det nesten må bli slik, gitt organiseringen av både brann og politi. Mens brannvesenet er organisert lokalt og rykker ut fra lokale stasjoner, patruljerer politiet i større områder. De tre nødetatene politi, brann og helse, har utarbeidet en felles prosedyre for hvordan de skal opptre og samvirke ved hendelser der det utøves livstruende vold mot flere personer (PLIVO). Blant annet i høringssvarene på brevet om lokal tilstedeværelse og beredskap, understrekes viktigheten av at politiet prioriterer deltakelse på øvelser og sørger for god kommunikasjon og informasjonsdeling med andre nødetatene, blant annet om rolle- og ansvarsdeling.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Politidirektoratet (POD) vurdert samhandlingen og rolle- og ansvarsfordelingen mellom brann- og redningsvesenet og politiet.³¹ I rapporten fra dette arbeidet framgår det at samhandlingen mellom brann- og redningstjenesten generelt fungerer svært godt både relasjonelt og organisatorisk. Det pekes likevel på at grensene for ansvarsfordeling ikke alltid er avklart. Samlokalisering av nødmeldesentraler, PLIVO-prosedyrer og -øvelser, trippelvarslingssystemer m.m. har ifølge rapporten hatt en positiv effekt på samhandlingen. I rapporten anbefales det å avklare det legale grunnlaget for samhandlingen mellom brann og politi, herunder den enkelte nødetats ansvar og oppgaver under samvirkeprinsippet.

Politiet bruker stadig mer ressurser på psykiatri og ROP-oppdrag³². I rapporten om samhandlingen mellom brann og politi vises det til at analyse av data fra PO (politioperativt system) indikerer at politiet samhandler langt oftere med helse enn med brann- og

³¹ *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*. Rapport fra DSB og POD

³² ROP står for Rus Og Psykiatri

redningsvesenet og at oppdrag der liv og helse har vært involvert, prioriteres foran oppdrag som kun involverer politi og brann- og redningsvesenet.

Når det gjelder samarbeid med helse, både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, er tilbakemeldingene både fra kommunene og fra politiet at det er behov for å klargjøre rolle- og ansvarsdelingen, eventuelt også gjøre endringer i lov- og regelverk. Eksempelvis er det frustrerende når de kjører en psykotisk og truende person til legevakt flere ganger på samme dag – fordi vedkommende ikke vurderes som syk nok eller gir samtykke til innleggelse og behandling. På dette området er det også utfordringer knyttet til personvern og deling av informasjon som det er behov for å tydeliggjøre.

Politiet samhandler også med og utfører oppgaver for en rekke andre statlige myndigheter; Vegvesenet, Skatteetaten, Tolletaten, utlendingsforvaltningen, Arbeidstilsynet mv. Det er en gjennomgående utfordring at det som er kjerneoppgaver for samarbeidende etater ikke nødvendigvis er prioriterte oppgaver for politiet. Noen av de samarbeidende etatene erfarer også at det er forskjeller mellom politidistriktene mht. hvordan oppgaveløsingen skjer. Det handler både om hvordan regelverk praktiseres og om hvor mye ressurser politidistriktene har å bruke på oppgavene.

3.2 Vi har fått et mer enhetlig politi og likere polititjenester

Definisjon av ulike roller som politidistriktene skal fylle, ulike typer fagnettverk, økt vekt på opplæring og kompetanseutvikling, standardisering mv., bidrar til et mer enhetlig politi og likere polititjenester i stort, og også jevnt over bedre kvalitet. Men som vi har sagt før; kvalitet koster. Det er derfor viktig å balansere nytten av likere struktur og likere tjenester opp mot ulemper for kommuner og innbyggere knyttet til geografi, behov og særlige utfordringer.

3.2.1 Politiet har blitt mer enhetlig

Struktur har vært en viktig del av reformen. Som omtalt innledningsvis består politi-Norge nå av ett direktorat, ti særorganer og andre spesialenheter/-organer, 12 distrikter, 38 geografiske driftsenheter og 225 politistasjoner/tjenestesteder. Den sivile rettspleien er organisert hos én felles namsfogd i åtte av tolv politidistrikter. I to distrikter – Øst og Vest pd er organiseringen av namsmannsfunksjonen under vurdering. Det er videre til sammen elleve Barnehus, ett i hvert politidistrikt med unntak av i Finnmark, men der er nytt barnehus under etablering og åpnes i 2023. Operasjonsentralene i fire distrikter er samlokalisert med brann (Innlandet, Møre og Romsdal, Øst og Sør-Øst), mens to distrikter (Nordland og Finnmark) er samlokalisert med helse i tillegg til brann. Agder vil ha full samlokalisering fra 2023.

Distriktene valgte litt ulik tilnærming mht. bemanning av de ulike rollene og funksjonene. Noen forventet bemanningen av alle rollene og funksjonene til de så hva de hadde av ressurser mens andre i større grad fylte opp fellesfunksjonene i tråd med Rammer og retningslinjer først. Selv om det har blitt færre politidistrikter, er de fortsatt svært forskjellige mht. størrelse, geografi, kriminalitetsutfordringer mv. Det har derfor vært behov for å gjøre distriktstvis tilpasninger. Inntrykket er likevel at bemanning av fellesfunksjonene har vært prioritert høyere enn bemanningen av GDEene. Det er nok ulike årsaker til dette. Rammer og retningslinjer ble som

tidligere omtalt oppfattet som svært førende. Flere av funksjonene følger av nasjonale prioriteringer og pålegg. Flere av distriktene hadde nok også større forventninger om mer ressurser enn det de fikk. Det har i tillegg vært en utfordring i distriktene at mange av de mest erfarne ansatte ønsket å gå over til de funksjonelle driftsenhetene.

Uavhengig av ulik tilnærming i det enkelte distrikt, har modellen med spesialiserte funksjoner på distriktsnivå medført en sentralisering. Utviklingen av «robuste fagmiljøer» har vært prioritert og størstedelen av den økte ressurstilførselen i politidistriktene har derfor gått med til å bygge opp de funksjonelle enhetene og til å gjennomføre kompetansehevende tiltak. Det synes å være stor enighet om at dette har medført en sentralisering av ressurser rundt store og litt større tjenestesteder i politidistriktene.

Det har skjedd få endringer i overordnet organisering av politidistriktene etter 2016. I Møre og Romsdal pd har de gått fra fire til to geografiske driftsenheter. Troms pd ønsket å redusere fra fem til tre geografiske driftsenheter, men det ble stoppet pga. stor motstand både fra kommunepolitisk hold og fra deler av politiet selv. Lenger ut i organisasjonen har det nok skjedd flere endringer blant annet ved at oppgave- og ressursfordelingen mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene i noen distrikter er endret. Som omtalt under kapittel 3.4.1, har andelen politiårsverk økt i fem av tolvpolitidistrikter i perioden 2018-2022.

Likere struktur medfører både fordeler og ulemper. Som særlig politiet selv, men også sentrale samarbeidsparter, peker på, gjør lik struktur det enklere å forholde seg til hverandre og kjenne igjen organiseringen i det enkelte politidistrikt. Det bidrar også til likere tjenester og enklere fagstyring. Samtidig koster den (tilnærmet) like strukturen i de 12 politidistriktene og etableringen av mange nye roller, ressursmessig. Det gjelder særlig i de minste distriktene. I praksis «speiles» også i noen grad de spesialiserte funksjonene på distriktsnivå ut på GDE-nivå - de må ha en radikaliseringskontakt, en næringslivskontakt osv. Dette er ressurskrevende. Det kan derfor etter DFØs vurdering stilles spørsmål om disse distriktene hadde vært tjent med en noe større organisatorisk handlefrihet.

Det har skjedd enkelte organisatoriske endringer i andre deler av politiet (særorganer, POD/PIT/PFT) i perioden 2016-2022, men dette er i utgangspunktet ikke organisatoriske endringer som var planlagt eller som er gjennomført som en del av reformen. I forbindelse med årets kartlegging gis det imidlertid uttrykk for, både ute i distriktene, i særorganene og i Politidirektoratet, at det var uheldig at reformen ikke omfattet også i andre deler av politietaten i større grad. Det ble gjennomført en utredning av særorganstrukturen³³, men eventuell oppfølging av forslagene i utredningen ble utsatt fordi daværende statsråd ønsket å se effektene av reformen i distriktene først.

3.2.2 Reformen har gitt likere polititjenester

En viktig del av reformtiltakene var konsentrasjonen om seks prioriterte funksjoner: etterretning, politiråd og politikontakt, felles tjenestekontor, politipatruljen, operasjonssentralen og felles straffesaksinntak. I tillegg kom etterforskningsløftet, en felles satsing fra Politidirektoratet og Riksadvokaten. Etterforskningsløftet var ikke en del av

³³ NOU 2017:11 *Bedre bistand. Bedre beredskap – Fremtidig organisering av politiets særorganer*

reformen, men mange av reformtiltakene som inngikk i de seks prioriterte funksjonene var sentrale tiltak også i etterforskningsløftet. Alt dette har bidratt til likere polititjenester. Ifølge våre informanter har særlig felles straffesaksinntak (FSI) hatt betydning for likere tjenester, men også nye metoder, økt standardisering, økt kompetanse mv. spiller inn. Operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle og robuste enn de var før reformen. Større distrikter og flåtestyring har gjort sentralene i bedre stand til å håndtere større hendelser og prioriteringen av oppdrag medfører likere kvalitet på polititjenester.

Alle innbyggere og brukere er imidlertid ikke enig i eller opplever likere tjenester som udelte positivt. Det gjelder ikke bare sivile tjenester som passutstedelse, som for øvrig ikke var en del av reformen, og våpenforvaltning. Strengere og likere prioriteringer hos operasjonssentralene mht. oppdrag kan gjøre at politiet sjeldnere rykker ut på mindre «hverdagskriminelle» hendelser enn tidligere. Når tjenestene blir likere kan det derfor bety at lokalsamfunn som har hatt lett tilgang til polititjenester – både sivile og ikke-sivile og knyttet til både alvorlige og mindre alvorlige hendelser – opplever tjenestene som dårligere. Her er det viktig at politiet evner å kommunisere politiets prioriteringer slik at politi og kommuner/innbyggere i større grad får en omforent forståelse av behov og utfordringer. Ellers kan det gå ut over den høye tilliten til politiet vi har i Norge.

Politiet har fått flere digitale tjenester, men også her kommer det an på hvordan «like tjenester» defineres. Hvem har mulighet til å benytte tjenestene og finnes det alternative tilbud som gir samme type tjeneste til ikke-digitale innbyggere?

En kritikk mot reformen var at lensmannen forsvant. Lensmannen har vært en sentral funksjon i mindre norske kommuner i mange år, og mange hadde et tett og nært forhold til denne funksjonen. Mange etterspør fortsatt denne «videre» myndighetsrollen som lensmannen hadde. Andre viser til at den gamle lensmannsrollen ikke lar seg forene med ATB (arbeidstidsbestemmelsene i politiet) og at politimyndigheten også kunne bli *for* integrert i lokalsamfunnet. Det handler om likere tjenester og rettssikkerhet. Det må ikke være tvil om at alle behandles likt etter loven, enten det dreier seg om vold i nære relasjoner eller promillekjøring.

3.3 Mer målrettet innsats - ressursene strekker ikke til alt

«Mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap» er ett av de seks effektmålene. Reformen har helt klart medført «mer målrettet innsats» på forebygging, etterforskning og beredskap, men det er ikke nok ressurser til å satse på alt. Effektene av den mer målrettede innsatsen er vanskelig for oss å vurdere. Samarbeidet med kommunene er blitt mer strukturert og målrettet, men kommunene er så langt skeptiske til om dette gir en bedre forebyggende innsats. Inntrykket er at kvaliteten på etterforskning, særlig av mer alvorlige saker, er bedre. Samtidig er det fortsatt lange saksbehandlingstider og oppklaringsprosenten er lavere enn tidligere, jf. tabell 1 og Strasak-rapporten for 2021. Når det gjelder beredskap, er det satset mye i den spisse enden, men mindre på den ordinære vakt og beredskapen, jf. kapittel 3.3.3.

3.3.1 Forebygging defineres videre enn før

Forebygging er en helt sentral del av politiets virksomhet. I forbindelse med reformen ble det lagt til grunn at politidistriktene skulle ha sterke forebyggingsmiljøer. Videre ble det forventet et tett samarbeid mellom politiet og kommunene i det forebyggende arbeidet. Ifølge medarbeiderundersøkelsen 2022 var en drøy tredel av politiansatte helt eller delvis enig i at reformen har bidratt til en styrking av politiets kriminalitetsforebyggende arbeid. Det er en liten framgang fra tilsvarende undersøkelse i 2020, men i gjennomsnitt er politiansatte fortsatt på den negative siden av skalaen.

Politiet har definert forebygging som sin hovedstrategi og legger opp til at forebygging skal være integrert i alle oppgavetyper og alt politiarbeid. De største distriktene har en egen forebyggingsenhet på funksjonelt nivå (FEF). I de minste distriktene er dette organisert sammen med etterforskning og etterretning (FEFE). Politidirektoratet har utformet en egen strategi som skal bidra til helhetlig forståelse for og forankring av forebygging i alle fagområder og funksjoner i politiet fram mot 2025.³⁴

Både kommuner og politi gir uttrykk for at forebygging er viktig. I tilknytning til reformen er det gjennomført en rekke tiltak og aktiviteter som på ulike måter bidrar til kriminalitetsforebygging. Det gjelder blant annet mer strukturert samarbeid med kommunene, kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA), forebyggende oppdrag og patruljer mv. Vi hører om bedre forebyggende oppfølging av vold i være relasjoner, digital tilstedeværelse på festivaler, samarbeid mellom politi og kommuner om alternative arrangementer i forbindelse med Sian-demonstrasjoner osv. Flere politidistrikter har svært positive erfaringer fra denne typen forebygging.

Gjennom prosjektet Innbyggerstemmen har politiet satt kontakten med innbyggerne på dagsorden. Det virker som behov for nye måter å møte innbyggerne på for å sikre en reell brukerinvolvering i utviklingen av politiets tjenester, har fått økt oppmerksomhet i deler av politiet. Det er etter DFØs vurdering positivt og helt nødvendig.

Samtidig som det skjer mye positivt innenfor forebygging, er inntrykket at politiet sliter med å prioritere ressurser og å finne gode måter å «måle» effekter av forebyggingsinnsatsen på. Det er krevende både fordi det er vanskelig å måle «unngått» kriminalitet som skyldes god/bedre forebygging, og fordi effektene av forebygging i mange tilfeller kan komme langt fram i tid. Kriminalstatistikken, antall hendelser mv. – nasjonalt og/eller lokalt kan være en mulig indikator, men den kan ikke ses uavhengig av samfunnsutviklingen for øvrig. Eksempelvis skyldes den kraftige nedgangen i anmeldte narkotikalovbrudd sannsynligvis Riksadvokatens brev av 09.04.21 om endret prioritering snarere enn at det er færre slike lovbrudd enn tidligere.

Den langt bredere forebyggingstilnærmingen har ifølge de vi snakker med både fordeler og ulemper. På den ene siden er økt fokus på utsatte grupper og risikoområder helt klart en fordel. Eksempelvis har det blitt mer oppmerksomhet knyttet til forebygging av vold i nære relasjoner, innsats mot unge over 18 år, ruskjøring og det å ta våpen fra psykisk ustabile personer mv. Når forebygging defineres som «alt» politiet driver med, kan det på den andre siden være vanskelig å skjerme forebyggende ressurser og forebyggende innsats fra annet politiarbeid. Ifølge mange

³⁴ POD (2021) *I forkant av kriminaliteten*

vi har intervjuet, er det en utfordring at forebygging ryker først ved ressursknapphet og akutte hendelser.

I intervjuene våre ute i politidistriktene kommer det videre fram at det er ulike oppfatninger om hva forebyggende innsats er. Mens noen mener alt politiet driver med er forebygging, mener andre forebyggende arbeid er en spesialfunksjon på lik linje med andre spesialfunksjoner, at det bør organiseres separat og at det er behov for formelle kompetansekrav.

Som omtalt under kapittel 3.1.2 er kommunene mer negative til reformen enn til det konkrete samarbeidet. Det gjelder også på forebyggingsområdet. Ifølge kommuneundersøkelsene har ikke reformen hatt noen vesentlig innvirkning på politiets kriminalitetsforebyggende arbeid, jf. vedlegg 2. Samtidig er kommunene positive til det konkrete forebyggende arbeidet politiet gjør, jf. figur 5 over.

Nettpatroljer får positive tilbakemeldinger

Alle politidistriktene har også fått på plass nettpatroljer. Nettpatroljene synes primært tenkt som en del av forebyggingsvirksomheten til politiet. Sammen med økende tilstedeværelse på sosiale arenaer som TikTok, Instagram mv., bidrar nettpatroljene til at politiet i større grad enn tidligere når fram til de digitale barne- og ungdomsgenerasjonene, kanskje også foreldregenerasjonen deres.

Gjennom nettpatroljene når politiet blant annet ut med informasjon til ungdom (og foreldre) også lokalt. I 2022 fikk vi inn noen spørsmål om nettpatroljen i Ungdata-undersøkelsen som gikk til 19 kommuner i tre fylker. Ungdommene ble spurt om de er kjent med politiets nettpatrolje, og om de har vært i kontakt med den på ulike måter. En relativt liten andel av ungdommene oppgir å ha vært i kontakt med nettpatroljen. Det er kanskje ikke så rart - de færreste vil ha en grunn til å være i kontakt med politiet. Om lag en av fem oppgir imidlertid at de følger politiet på ulike sosiale medier, og nær halvparten av ungdommene har hørt om nettpatroljen.

Inntrykket er at det er en økende erkjennelse internt i politiet at nettpatroljen er et viktig supplement til den tradisjonelle patroljetjenesten, selv om det er forskjeller mellom distriktene. Det varierer blant annet hvor aktive nettpatroljene er på kvelder og i helgene. Det varierer også i hvilken grad nettpatroljen involverer og samarbeider med de geografiske driftsenhetene og operasjonssentralene, blant annet om innhold som legges ut på sosiale medier og om mottak og oppfølging av meldinger inn til nettpatroljene utenom nettpatroljens «åpningstider».

3.3.2 Bedre etterforskning, men den utfordres av økte krav og for dårlig kapasitet

Etterforskning av straffesaker og straffesaksbehandling er kjerneoppgaver for politiet. Dette var et sentralt tema i Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av politiets måloppnåelse. Der konkluderer de blant annet med at målene for straffesaksbehandlingen bare delvis er nådd.³⁵ Riksadvokaten gir i sin årsrapport uttrykk for at det er bekymringsfullt at oppklaringsprosent går ned og at det er færre anmeldelser på alvorlige kriminalitetstyper som grove

³⁵ Dokument 3:7 (2021–2022) Rapport

narkotikakriminalitet, økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet, cyberkriminalitet mv. Kripos og Økokrim støtter Riksadvokaten i dette.

Straffesaksstatistikken viser at det er færre anmeldelser, lavere oppklaringsprosent og færre restanser i 2022 sammenlignet med 2016

I 2021 ble det anmeldt til sammen 279 500 lovbrudd. Det er 7,2 prosent færre enn i 2020 og 17,8 prosent færre enn i 2016. Utviklingen siden 2016 henger sammen med den vedvarende trenden med færre anmeldte vinningslovbrudd og narkotikalovbrudd. De siste årene har Covid-19-pandemien også medført færre anmeldelser. Nedgangen i narkotika- og vinningslovbrudd utgjorde nesten 85 prosent av den samlede reduksjonen i anmeldte lovbrudd i løpet av den siste seksårsperioden. Den kraftige nedgangen i mindre alvorlige narkotikahendelser reflekterer endrede prioriteringer fra Riksadvokaten og politiet.

I 2021 ble det påtaleavgjort knapt 287 000 saker, jf. tabell 1. Det er 10 prosent færre saker enn i 2020 og 24 prosent færre enn i 2016. Reduksjonen i påtaleavgjorte saker må ses i sammenheng med reduksjonen i antall anmeldte saker. Ifølge STRASAK-rapporten var oppklaringsprosenten i 2021 på 48,8 prosent, litt lavere enn i 2020 og 4,6 prosentpoeng lavere enn i 2016.

Tabell 1 Nøkkeltall, politiets tjenesteproduksjon (Kilde: STRASAK-rapporten for 2021)

	Resultat 2021	Endring 2020-21	Endring 2016-2021
Påtaleavgjorte lovbrudd	286 751	-10,8 prosent	-23,8 prosent
Oppklarte påtaleavgjorte lovbrudd	130 939	-10,8 prosent	-23,9 prosent
Oppklaringsprosent	48,8 prosent	-0,6 prosentpoeng	-4,6 prosentpoeng
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	101 dager	+1,5 prosent	+6,9 prosent
Ikke påtaleavgjorte saker, totalt pr. 31.12	53 224 saker	-6,3 prosent	-22,1 prosent
Ikke påtaleavgjorte restanser, eldre enn 3 mnd.	27 472 saker	-9,2 prosent	-22,6 prosent
Påtaleavgjort, ikke rettskraftige saker pr. 31.12	58 751 saker	-0,3 prosent	-25,6 prosent
Påtaleavgjorte, ikke rettskraftige restanser, eldre enn 3 mnd.	49 793 saker	-16,8 prosent	-29,6 prosent

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle registrerte saker har gått noe ned i perioden, mens den har gått noe opp for oppklarte saker, jf. tabell 1. Som også Riksrevisjonen påpeker i sin revisjon av måloppnåelse i politiet, har saksbehandlingstidene for saker med særskilt frist gått ned de siste årene, men fristene er fortsatt ikke nådd. Nedgangen i saksbehandlingstid har vært særlig stor for voldtektssaker.

Kriminalitetsutvikling og grundigere etterforskning basert på nye og bedre metoder mv. gjør etterforskningen av kriminalsaker stadig mer ressurskrevende. Dette er også dokumentert i PODs egen kapasitetsanalyse på etterforskning fra 2019. Den viser at politiet bruker om lag en tredel av etterforskningskapasiteten på om lag tre prosent av sakene.³⁶ Det er lite sannsynlig at reformen og reformtiltakene har hatt noen vesentlig innvirkning på dette.

³⁶ Jf. Politiets kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet

Politietaten rapporterer løpende på produkter og resultater, både i tertialrapporteringer og i årsrapporten fra POD. For flere nøkkeltall og en mer detaljert presentasjon av statistikk på dette området vises derfor til statistikksidene på politiet.no og/eller SSBs kriminalstatistikk.

Politiet har satset på etterforskning - gjennom etterforskningsløftet, de prioriterte funksjonene og etablering av spesialiserte etterforskningsmiljøer i alle politidistriktene

Etterforskningsløftet har vært en felles satsing fra Politidirektoratet og Riksadvokaten. Sentrale mål har vært å bidra til at andelen straffesaker som oppklares øker, at saksbehandlingstidene reduseres og at antall ikke påtaleavgjorte saker reduseres betydelig. Økt kvalitet og mer enhetlig oppgaveløsning var mål, samtidig som økt evne og vilje til å prioritere etterforskningsområdet var en forutsetning. Arbeidet med etterforskningsløftet ble lansert i 2016, men gjennomføringen har tatt tid. Fagforvaltningsansvaret kom for eksempel først opp og stå i 2019. Etter vår vurdering virker det som statsadvokatenes fagledelse har bidratt til økt kvalitet i straffesaksarbeidet og en bedre dialog mellom statsadvokatembetene og politidistriktene.

Det har vært et mål å løfte statusen til etterforskningsfaget. De fleste distriktene gir uttrykk for at det er krevende å holde på kompetanse. Særlig for yngre medarbeidere er det mer attraktivt å jobbe operativt, selv om de gjennom patruljearbeid også skal drive etterforskning gjennom politiarbeid på stedet (PPS). Etterforskere har derfor fått et lønnsløft. Effekten av dette er ennå uklar.

I tillegg til etterforskningsløftet og andre tiltak for å styrke etterforskningen, har etableringen av sterkere fagmiljøer i form av spesialfunksjoner på FDE-nivå bidratt til bedre etterforskning. Inntrykket er likevel at politidistriktene ikke har fått på plass god nok samhandling og balanse mellom etterforskningsmiljøene på funksjonelt nivå (FDE) og de geografiske driftsenhetene (GDE). Mens etterforskningsmiljøene på FDE-nivå kan si «nei» til saker og avslå anmodninger om bistand fra GDEene, har ikke GDEene den samme muligheten. Dette har dels med sak- og trekkregler for hvem som skal behandle sakene i distriktet å gjøre, dels med kapasitetsutfordringer. Det er uheldig hvis alvorlige saker blir liggende på FDE-nivå mens mindre alvorlige saker etterforskes på GDE-nivå. I Oslo pd har de derfor satt i verk et eget prosjekt for å se på fordelingen av saker mellom FDE og GDE.

Sterkere og mer kompetente fagmiljøer håndterer i større grad alvorlig kriminalitet, men det er fortsatt utfordringer knyttet til etterforskning av organisert, økonomisk og digital kriminalitet generelt

Både ulike undersøkelser, statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og intervjuene våre bekrefter gjennomgående økt kvalitet på etterforskningen til politiet. Det vises blant annet til satsningen på fagutvikling, vektlegging av etterretning og kunnskapsstyrt politiarbeid (KUBA) og etablering av spesialfunksjoner. Både i statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og i intervjuer med representanter for statsadvokatembetene gis det uttrykk for at initialetterforskningen gjennomgående er blitt bedre. Dette skyldes blant annet etableringen av felles straffesaksinntak (FSI), politiarbeid på stedet (PPS) og andre tiltak knyttet til etterforskningsløftet.

Riksadvokaten viser også til at kvaliteten på etterforskning og påtale gjennomgående er blitt bedre. Det har imidlertid vært, og er fortsatt, en utfordring å få alle opp på samme nivå og

gjennom det jevnere kvalitet på tvers av politidistriktene. Riksadvokaten har lagt særlig vekt på etterforskningsledelse, kompetanse hos etterforskere og påtalejurister og lederoppmerksomhet fra politimesteren. Etter Riksadvokatens vurdering har det gått fremover, men det tar tid og krever lederoppmerksomhet.

Oppbyggingen av sterke og mer robuste fagmiljøer i alle politidistrikter vurderes som svært positivt, særlig i de minste distriktene som tidligere i liten grad hadde tilgang på dette. Det gis derfor uttrykk for bekymring for om en styrking av den lokale tilstedeværelsen vil medføre en oppsplitting og svekking av de spesialiserte fagmiljøene. Både Riksadvokaten og Kripos er opptatt av å opprettholde sterke fagmiljøer. På enkelte områder mener de også det er behov for å styrke dem. Ifølge Kripos gjelder dette blant annet kriminalteknikk.

Det er også blitt tydeligere hvilke roller og oppgaver påtalefaglig etterforskningsleder (PÅL) og politifaglig etterforskningsleder (PEL) skal ha. Økte krav til notoritet, flere dokumenter i hver sak, krav til etterforskningsplaner, mer prosessorienterte forsvarere og krav til formøter med domstolene, bidrar imidlertid til at den enkelte sak tar mer tid og ressurser enn den gjorde for noen år tilbake.

Økende trusselbilde knyttet til digital kriminalitet

Politiets innbyggerundersøkelse viser at folk særlig er redde for identitetstyveri og svindel/bedrageri på nett, og at dette er ett av områdene de har minst tro på at det lokale politiet kan hjelpe dem med. Her er det sannsynligvis også store mørketall. Det er en økende erkjennelse at det digitale trusselbildet er mer alvorlig og kan få større konsekvenser for samfunnsorden og -struktur enn den tradisjonelle kriminaliteten. Dette understrekes av ulike utredninger, jf. blant annet FFI-rapporten om samfunnsutviklingen fram mot 2030³⁷ og Svendsen-utvalgets rapport om kombinasjonen mennesker/kompetanse og teknologi.³⁸ I Svendsen-utvalgets rapport vises det blant annet til at «*Det økende trusselbildet er en «game changer» som utfordrer innretningen av Forsvaret som virksomhet, den kulturelle forståelsen av hva som er viktig og, i kjølvannet av det, hvordan og hvilken kompetanse som må utvikles og forvaltes.*» Det er grunn til å tro at dette også gjelder for politiet.

For å belyse politiets innsats mot IKT-kriminalitet undersøkte Riksrevisjonen tre utvalgte kriminalitetsområder: internetrelaterte seksuelle overgrep, økonomisk IKT-kriminalitet (bedragerier og identitetskrenkelser) og «ren» IKT-kriminalitet (datainnbrudd og uberettiget befatning med tilgangsdata). De konkluderte blant annet med at politiets evne til å avdekke og oppklare IKT-kriminalitet har klare og alvorlige svakheter, at politiet mangler kompetanse innenfor etterforskning av IKT-kriminalitet, at svakheter ved støttesystemer fører til ineffektiv ressursbruk og manglende oppklaring av IKT-kriminalitet og at manglende samordning mellom distrikter gir utfordringer for oppklaring av IKT-kriminalitet.³⁹

³⁷ FFI-rapport 21/01132: *Samfunnsutviklingen frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten*

³⁸ Svendsen-utvalget: *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*. Rapport til Forsvarsdepartementet av 24. juni 2020

³⁹ Dokument 3:7 (2021–2022): *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*

Det ble opprettet et Nasjonalt Cyberkriminalitetssenter (NC3) ved Kripos i 2019. I oppdragsbrevet fra Politidirektoratet er formålet med NC3 beskrevet som følger: «*Senteret skal sikre en nasjonal, robust kapasitet på bekjempelse av datakriminalitet og internetrelaterte seksuelle overgrep mot barn. Senteret skal videre bidra til økt kunnskap om hva som skaper kriminaliteten i et digitalisert samfunn, kapasitet til å sikre digitale spor og bevis, og skal sammen med utvikling av dette området i distriktene øke politiets samlede evne på området. Dette skal bidra til å opprettholde politiets tillit, publikums trygghet og den enkeltes rettssikkerhet.*»

I en underveisevaluering av NC3 vises det blant annet til at det skulle skje en oppbygging i politidistriktene parallelt med oppbyggingen av NC3 i distriktene, men at dette så langt ikke har skjedd. Det vises også til at særlig Politidirektoratet har en viktig rolle i å avklare grensesnittene mellom NC3, etaten for øvrig og tilstøtende etater (NSM, PST og Forsvaret). Ifølge evalueringen leverer NC3 godt på en rekke områder, men den peker også på at det er et «gap» som etaten samlet sett må bidra til å dekke. Ifølge evalueringen er det usikkert om etatens samlede innsats mht. digital kriminalitet er forbedret, men at dette ikke nødvendigvis kan lastes NC3.⁴⁰

3.3.3 Reformen har gitt bedre beredskap i stort, særlig ved alvorlige hendelser

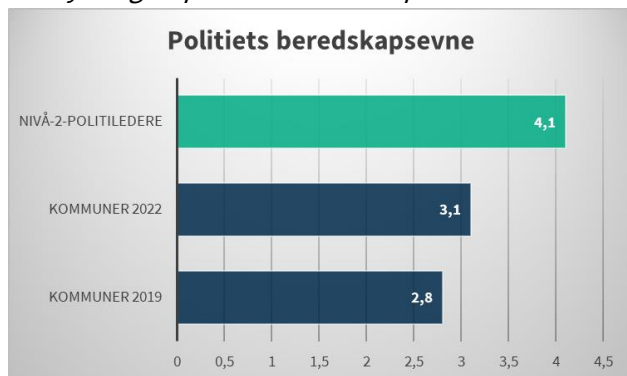
Politiets håndtering av ulike alvorlige hendelser de siste årene bekrefter at den spisse enden av beredskapen har fått et løft. I kjølvannet av 22-juli-hendelsene og andre store alvorlige hendelser og ulykker har det vært satset tungt på beredskap, både på utstyrssiden (Beredskapssentrene, nye politihelikoptre mv.) og på kompetansesiden (IP-trening og øvelser, mer robuste operasjonssentraler, innsatsledere mv.). En relativt stor andel av budsjettøkningene i perioden 2016 har derfor gått til den «spisse» enden av politiet, men det har også vært en positiv utvikling mht. materiell og kompetanse i hele etaten. Som omtalt tidligere er det mye som tyder på at politiet ikke har greid å styrke den operative beredskapen like mye som den spisse beredskapen, jf. kapasitetsundersøkelsen på politioperativt område. Det gjelder særlig i spredtbygde strøk og særlig for hendelser som ikke er så alvorlige at de inngår i responstidsmålingene.

Den spisse beredskapen er styrket mest

Både kommunene og politiet selv vurderer politiets beredskapsevne mer positivt i 2022 enn i henholdsvis 2019 og 2020. Ifølge tilleggsundersøkelsene til politiets medarbeiderundersøkelser (MU-20 og MU-22) har politiansattes vurdering av om politireformen har bidratt til en styrking av politiets beredskapsevne, har vurderingen i snitt gått fra en ganske negativ vurdering til en litt positiv vurdering. På en skala fra 1 (mest negativ) til 5 (mest positiv) har den gjennomsnittlige vurderingen økt fra 2,5 i 2020 til 3,2 i 2022.

⁴⁰ FIN/JD/Boston Consulting Group (2021): *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

Figur 8 Kommuners og nivå-2-lederes gjennomsnittlige vurdering av om reformen har bidratt til en styrking av politiets beredskapsevne. 1 er mest negativ, 5 mest positiv. (Kilde DFØ)



Også kommunene vurderer politiets beredskapsevne høyere i 2022 enn de gjorde i 2019. Som det framgår av figur 8 har kommunenes gjennomsnittlige vurdering gått fra svakt negativ i 2019 til svakt positiv i 2022. I figuren har vi også tatt med nivå-2-politilederes vurdering. De er som det framgår, langt mer positive enn kommunene.

En nærmere analyse av svarene på MU-22 viser at ledere gjennomgående er mer positive til effekten på beredskap enn medarbeidere. Noe av forklaringen på forskjellene skyldes sannsynligvis ulik vektlegging av den «spisse» beredskapen (IP4-personell, Beredskapssenteret, Beredskapstroppen mv.) og den vanlige operative politiberedskapen («hverdagsberedskapen»), som kanskje de ansatte ute i distriktene er mest opptatt av.

I politiet vises det på den ene siden til at bedre treningsmuligheter for innsatspersonell gjennom det nye beredskapssenteret indirekte øker beredskapsevnen over hele landet. Det vises også til at felles trening på tvers av GDEer eller tjenesteenheter i det enkelte politidistrikt, jf. Trøndelag politidistrikts treningscenter for operativt personell, bidrar til en styrking av den lokale/regionale beredskapen. På den andre siden er mange enige i at sentralisering, flåtestyring og 80-prosent-krav til responstider bidrar til at ressursene trekkes mot områdene med mest kriminalitet og flest hendelser. Dette vil i noen grad gå ut over responstider og prioritering av oppdrag. Inntrykket er at politiet i sin dialog med kommunene er tydeligere enn før på at dette i noen grad går ut over prioriteringen av forebyggende og mindre alvorlige oppdrag i spredtbygde strøk.

Politiet overholder responstider knyttet til oppdrag og krav til svartid på 112, men sliter med å betjene 02800

Kapasitetsanalysen på politiooperativt område viser at det fortsatt ikke er overensstemmelse mellom bemanning og antall hendelser/oppdrag. Det gjelder både for patruljemannskapene og for operasjonssentralene. Det er relativt sett flere hendelser og oppdrag i timen per patruljemannskap på ettermiddagen i ukedagene, og kveld/natt i helgene, enn på dagtid. Relativt sett er det også flere hasteoppdrag på ettermiddager og kveld/natt i helgene. Ifølge analysen slår imidlertid ikke dette ut i økt gjennomsnittlig responstid.⁴¹

Responstidskravene gjelder bare 80 prosent av de mest alvorlige hendelsene/oppdragene, typisk 2-3 prosent av alle oppdrag som politiet rykker ut på. I første kvartal 2022 lå politiet litt over kravet om maksimum responstid i de største tettstedene, på kravet i de mellomstore tettstedene og litt under kravet i spredtbygde strøk. Det er ikke vesentlige endringer sammenlignet med tidligere år. Ifølge Riksrevisjonens undersøkelse fra 2020 hadde imidlertid

⁴¹ POD (2021) *Kapasitetsundersøkelsen på politiooperativt område*

de resterende 20 prosentene av oppdragene med responstidskrav i snitt dobbelt så lang responstid som responstidskravet. Etter DFØs vurdering er dette uheldig. Kanskje burde responstidskrav omfatte alle oppdragene innenfor denne kategorien, eventuelt med noe justering av selve kravet.

Ifølge politiets innbyggerundersøkelse for 2021 oppfatter i overkant av 70 prosent av de som har svart at det er lett å komme i kontakt med politiet ved ulike behov, 60 prosent at politiet kommer raskt til stedet ved akutt behov for hjelp og 59 prosent at politiet regelmessig er synlige i deres nærmiljø. 27 prosent oppgir at de har vært utsatt for en kriminell hendelse i 2021. Innbyggere som har hatt kontakt med politiet på sosiale medier, som har levert en anmeldelse og som har hatt en henvendelse av praktisk karakter, er i snitt noe mer tilfredse enn i 2021 sammenlignet med 2020. For de øvrige kontakttypene er det ingen signifikante endringer.

Politiets innbyggerundersøkelse viser også at andelen av innbyggere som har vært i kontakt med politiet blant annet i forbindelse med en praktisk henvendelse, har avtatt de siste årene. En mulig årsak kan være at politiets digitale tilstedeværelse har økt.

Årets undersøkelser til kommuner og nivå 2-politiledere viser at politiledere har en mindre positiv vurdering av egen evne til å besvare 02800 enn kommunene har, jf. vedlegg 2. Her må det tas høyde for at det er en stor «vet ikke-andel» blant kommunene som har svart. Som vi viste i statusrapporten for 2020, ble i gjennomsnitt bare 70 prosent av alle anrop på 02800 og politiets åttesifrede nummer besvart i perioden 2019 til oktober 2020. Selv om det er blitt noe lettere å ta kontakt med politiet på nett, er DFØs vurdering fortsatt at innbyggernes mulighet til å få kontakt med politiet er for dårlig.

3.4 Politiet har flere årsverk og økt kompetanse

Politiet har fått en vesentlig mer ressurser i perioden fra 2016 og også økt kompetanse. I stort har ressursøkningen gått til etablering av sterkere fagmiljøer, mer spisset og spesialisert kompetanse og kompetanseoppbygging samt investeringer i bygninger og utstyr. Inntrykket er at ressursøkningen i hovedsak resulterte i kvalitetsforbedringer og i mindre grad kapasitetsforbedringer.

3.4.1 Kompleks kriminalitet og nye etterforskningsmetoder krever mer ressurser

Politiet har vært budsjettvinnere flere år på rad, men har lite ubundne midler til disposisjon

Politiet har hatt en budsjettvekst fra vel 15,2 mrd. kr. i 2016 til vel 20,6 mrd. kr. i 2021. Det tilsvarer en nominell vekst på til sammen 36 prosent. Noe av budsjettveksten skyldes at pensjonskostnader inngår i kapittel 440 på linje med andre driftsutgifter og noe skyldes de store investeringene knyttet til Beredskapssenteret, politihelikoptre mv.⁴² Øvrige investeringsmidler har dels gått til å hente inn etterslep, særlig på kjøretøy- og teknologisiden, og dels til nytt og bedre utstyr.

⁴² Pensjonsutgiftene utgjør normalt 7-8 prosent av bevilgningen på kapittel 440.

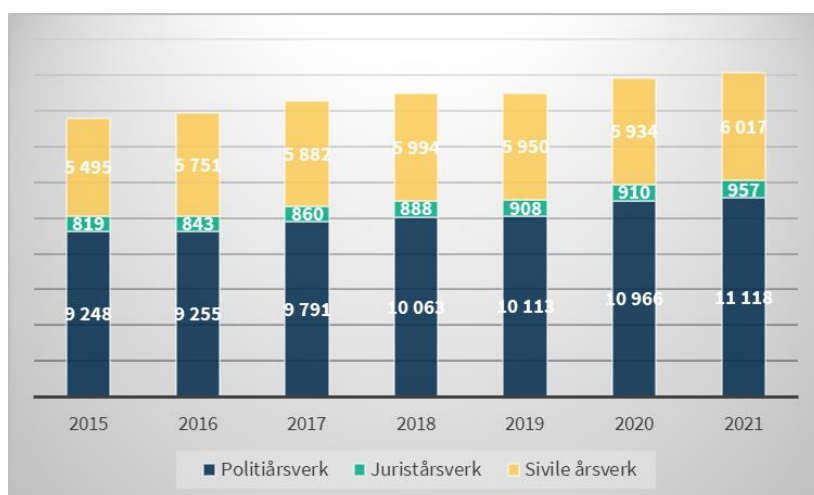
Driftskostnadene i politiet har økt fra 19 mrd. kr i 2016 til 20 mrd. kr i 2021, målt i faste 2021-kroner.⁴³ Det tilsvarer en vekst på sju prosent. En sammenligning av driftsutgifter i statsregnskapet viser at økningen i politiets driftsutgifter fra 2020 til 2021 var på linje med Tolletaten og litt høyere enn NAV og Kriminalomsorgen. Veksten i driftskostnader var størst i politidistriktene – ni prosent – og utgifter til personell var den største utgiftsposten. Personellutgiftene utgjør 76 prosent for hele etaten under ett og 82 prosent i politidistriktene

De årlige ressursanalysene viser at politidistriktenes økonomiske handlingsrom⁴⁴ har blitt mindre fra reformoppstart i 2016 til 2021. I 2020 er gjenværende midler per årsverk, etter at lønn og husleie er trukket fra, redusert med 9 prosent sammenlignet med 2016 (målt i faste 2020-kroner). Det økonomiske handlingsrommet i politidistriktene varierer imidlertid fra distrikt til distrikt, og fra år til år. De fleste distriktene har fått mindre handlingsrom per årsverk fra 2016 og til i dag.

Det er ulike oppfatninger om den nye ressursfordelingsmodellen som er innført. Oppfatningene avhenger av i hvilken grad modellen slår positivt eller negativt ut for det enkelte distrikt.

Andelen politiansatte har økt både i etaten som helhet og i politidistriktene

Figur 9 Utvikling i politiårsverk, juristårsverk og sivile årsverk per 31.12 (2015-2021) (Kilde: politiet.no)



Ved utgangen av 2021 hadde politietaten, utenom PST, knapt 18 100 årsverk, jf. figur 9. Samlet antall årsverk i politiet har økt med 16 prosent fra årsskiftet 2015-16 til årsskiftet 2021-22. Antall politiårsverk har økt mest i denne perioden, 20 prosent, mens antall sivile årsverk har økt minst, 9 prosent. Antall

juristårsverk har økt med 17 prosent.⁴⁵

I politidistriktene har antall årsverk økt med 17 prosent fra årsskiftet 2015-16 til årsskiftet 2021-22. Også her har antall politiårsverk økt mest, 22 prosent, og antall sivile årsverk minst, tre prosent. Økningen i årsverk har primært gått til de nye operasjonssentralene og for å bemanne/dekke opp de ulike rollene og spesialfunksjonene som er beskrevet i Rammer og

⁴³ Kilde: Politiets ressursanalyser for 2020 og 2021

⁴⁴ I politiets analyser av ressursforbruk regnes personell- og EBA-utgifter som faste kostnader, mens gjenværende midler karakteriseres som «frie driftsmidler».

⁴⁵ 1.1.2022 ble det innført en ny definisjon for hvilke stillinger som kategoriseres som jurister. Som følge av dette blir det brudd i tidsserien for jurister fra 2022.

retningslinjer. Ifølge politiets kapasitetsanalyse for den operative beredskapen har det ikke blitt vesentlig flere ressurser til vakt og beredskap ute i politidistriktene.⁴⁶

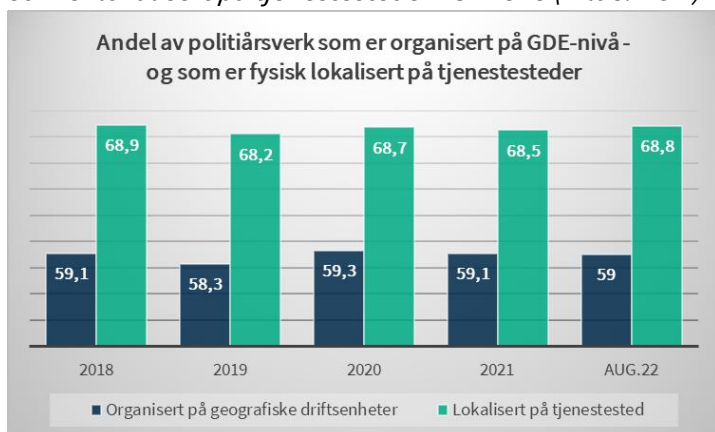
Veksten i årsverk i politiet er ikke jevnt fordelt. Andelen politiårsverk, målt som et gjennomsnitt over året, har økt med knapt 2,8 prosentpoeng fra 2016 til 2021. Dette betyr at andelen juristårsverk og sivile årsverk har avtatt med henholdsvis 0,2 og 2,6 prosentpoeng. Det har vært en tilsvarende utvikling i politidistriktene. Her er veksten i andelen politiårsverk på 2,7 prosentpoeng fra 2016 til 2021, mens andelen juristårsverk og sivile årsverk er redusert med henholdsvis 0,1 og 2,6 prosentpoeng i samme periode.

Proporsjonal økning i politiårsverk i de geografiske og de funksjonelle driftsenhetene

Etableringen av de funksjonelle driftsenhetene har, med noen unntak, ført til samling av kompetanse i egne enheter primært ved hovedsetene. Sivile tjenester er også omorganisert og sentralisert, selv om ansatte fortsatt sitter plassert lokalt. En organisering som møter krav til større effektivitet, fører ofte til mer sentralisering. Det kan imidlertid gå på bekostning av hva «folk flest» ønsker seg og hva kommunene er opptatt av – arbeidsplasser, politifolk som bor i lokalmiljøet m.m.

Fra 2020 har det ligget som en føring av friske midler/nye stillinger i hovedsak skal gå til en styrking av de geografiske driftsenhetene. Politidirektoratets (PODs) oversikt over årsverk fordelt på henholdsvis staber, funksjonelle driftsenheter og geografiske driftsenheter viser at andelen av politiårsverkene som er henholdsvis organisert og fysisk lokalisert i de geografiske driftsenhetene (GDEene) er på samme nivå i august 2022⁴⁷ som i 2018, jf. figur 10.

Figur 10: Andel av politiårsverk som er organisert på geografiske driftsenheter (GDE) og andel som er lokalisert på tjenestesteder i GDEene (Kilde: POD)



Som det framgår av figur 10 er seks av ti politiårsverk organisert på GDE-nivå mens nesten sju av ti er fysisk lokalisert der. Differansen mellom andelen som er organisert og andelen som er lokalisert skyldes at ansatte på funksjonelle driftsenheter har den fysiske arbeidsplassen sin på et tjenestested i en geografisk driftsenhet. Andelen politiårsverk i

GDEene har økt i fem av de tolv distriktene i perioden 2018-2022. Også når det gjelder fysisk lokalisering, har andelen politiårsverk økt i fem av distriktene.

Det er små endringer i andelen fra 2018 til august 2022. Økningen i politiårsverk på henholdsvis FDE- og GDE-nivå har derfor vært proporsjonal.

⁴⁶ Politiets kapasitetsundersøkelse på politiooperativt område (2021)

⁴⁷ Dette er ikke-publiserte data som vi har fått fra POD

Hvis vi ser på alle årsverkene i politidistriktene, har andelen årsverk som er *organisert* på tjenestesteder i GDEene sunket fra 47,4 til 44,8 prosent. Andelen som er *lokalisert* på tjenestesteder i GDEene er redusert fra 62,5 til 61,1 prosent. Noe av årsaken til denne utviklingen er sannsynligvis at ansvaret for sivile tjenester i større grad er organisert som en funksjon på FDE-nivå.

Selv om politidistriktene har fått økte ressurser, må de fordeles på flere roller og funksjoner, og mange opplever en knapp ressursituasjon

«Alle» ønsker mer ressurser. Det henger kanskje sammen med at politidistriktene har fått mer spesialiserte funksjoner og roller, noe som krever økt ressurstilgang. Ikke overraskende gis det også uttrykk for at andre funksjoner, relativt sett, kommer bedre ut enn egen funksjon. I undersøkelsen til nivå-2-politilederne ligger vurderingene på negativ side for påstanden «Ressurssettingen av de ulike funksjonene i politidistriktet er tilfredsstillende», jf. vedlegg 2. Det er relevant å trekke fram dette fordi vurderinger deres ellers stort sett er svært positive.

I intervjuene gis det uttrykk for at både nye metoder, kompetansetiltak og kunnskapsstyrt politiarbeid (KUBA) oppleves som viktig – når det er ressursatt i tråd med omfanget. Når politipatruljen går på minimumsbemanning er det vanskelig/umulig å få tiden til å strekke til mht. å utføre politiarbeidet slik mange ønsker. Flere sier til oss at de ofte går av vakt med «en klump i magen» fordi de har måttet droppe eller avbryte oppdrag hvor de ser at deres tilstedeværelse er viktig. Tjenesteenhetene kan legge KUBA-opdrag inn i PO. Da vil disse oppdragene inngå i operasjonssentralenes løpende prioriteringer. Det forutsetter imidlertid at operasjonssentralen prioriterer også denne typen oppdrag.

Vi hører om en krevende arbeidssituasjon for påtale. Mer kompleks kriminalitet, økte krav til bevisførsel, høy turnover eller hyppige jobbskifter internt i politiet mv. bidrar, sammen med varierende kompetanse og erfaring på etterforskningsenhetene, til lange saksbehandlingstider, lavere oppklaringsprosent og mindre iretteføring. Dette varierer mellom distrikter. Påtale har i flere omganger fått friske midler, men pga. mangelfullt statistikkgrunnlag har det ikke vært mulig å se om midlene faktisk kommer påtalefunksjonen til gode. I henhold til Påtaleanalysen⁴⁸ var det 697 påtaleårsverk i politiet per 30.09.2016. Per 31.08.2022 er det 954 påtaleårsverk i politiet ekskl. PST. I 2022-tallet inngår lederstillinger knyttet til påtale, slik at tallene ikke er direkte sammenlignbare.

Fra 2023 får påtale tildelt budsjettmidler på eget budsjettkapittel. På den ene siden vil eget budsjettkapittel synliggjøre hvor mye ressurser som går til den enkelte organisatoriske enheten i politiet og sikre at øremerkede ressurser kommer påtale til gode. På den andre siden vil det sannsynligvis medføre utfordringer både mht. den interne fordelingen i den enkelte enhet og mht. behov for omfordelinger. Politimestere og sjefer for særorganene får også mindre mulighet til å se etterforsknings- og påtaleressurser i sammenheng.

⁴⁸ NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden - Påtaleanalysen*

3.4.2 Sterkere fagmiljøer, men lite rom for ny og annen kompetanse

Politiet har gjennomgående fått sterkere fagmiljøer og mer spesialiserte arbeids- og ansvarsområder. Dette gjelder både på distrikts-/FDE-nivå og i de geografiske driftsenhetene. Dette er også tilbakemeldingen fra mange ansatte i førstelinjen.

Kunnskapsdeling er blitt en viktig del av politiets virksomhet

Kvalitetsdelen av reformen har medført en omfattende satsning på kompetanseoppbygging både på operativt taktisk nivå og på etterforskningsnivå. Politiet har utarbeidet en egen kompetanse- og kunnskapsstrategi som gir føringer for hva slags kompetanse og kunnskap politiet trenger i fremtiden.⁴⁹ Prioriterte områder er blant annet forebygging og digitalt politiarbeid.

De senere årene har politiet gradvis fått et fagutviklingsapparat med egne fag- og opplæringsressurser på plass innen etterforskning. Det oppleves som positivt både av politiansatte og i statsadvokatembetene. Også statsadvokatene har i større grad dreid virksomheten inn mot fagledelse og kvalitetskontroll. Obligatorisk årlig opplæring (OÅO) er innført for etterforskere, påtalejurister og sivile som driver med straffesaksbehandling. Dette fagutviklingsapparatet får mye ros. Tilbakemeldingen er at dette er positive tiltak som bidrar til økt kvalitet på etterforskning. Men tilbakemeldingen er også at OÅO er ressurskrevende, særlig for medarbeidere i kombinert tjeneste og ansatte på tre-skift-turnus.

I tillegg har det vært krevende å lage et opplegg som er relevant og «treffer» alle som jobber med etterforskning. OÅO er blitt noe redusert i tid, og har etter hvert fått et mer lokalt innhold ut fra det enkelte distrikts definerte behov. Dette er positivt og i samsvar med vår gjennomgående anbefaling om mer lokal tilpasning.

Det har vært en positiv utvikling mht. etterretning, kunnskapsdeling og økt vektlegging av kunnskapsbasert politiarbeid. Vi hører stadig flere gi uttrykk for at etterretning er viktig både i samhandlingen med kommuner, i dialogen med overordnede myndigheter og for å sørge for få til en riktig prioritering av innsatsen i førstelinjen. Også operasjonssentralene har fått på plass eget fagutviklingsapparat og kompetansekrav for å kunne jobbe der.

Når det gjelder erfaringslæring er inntrykket mer delt. Fagnettverk på tvers av distriktene på ulike områder får gode tilbakemeldinger. Det medfører selvsagt en viss erfaringsdeling, men det er få eksempler på at dette har medført konkrete endringer. Det samme gjelder obligatorisk årlig opplæring (OÅO). I tillegg til kompetanseoppbygging, bidrar OÅO til arenaer hvor folk kan møtes og utveksle erfaringer. Samtidig er inntrykket at de fleste liker best å gjøre ting slik de er vant til og at det som gjøres andre steder av ulike årsaker «ikke passer så godt hos oss». Vi hører også at mange ikke greier å avholde tilbakemeldingsmøter som en del av Politiarbeid på stedet (PPS). Dette skyldes i noen grad Covid-19-pandemien og andre kriser, men også at det er vanskelig å sette av tid og samle de aktuelle aktørene. Ulike vaktordninger gjør ikke dette lettere.

⁴⁹ Politiets kompetanse og kunnskapsstrategi 2021-2025

Politiet har systematisk satt i verk evalueringer av større hendelser for å lære. I de siste årene er det f.eks. vært gjennomført evaluering av Gjerdrum-skredet, hendelsene på Bislett og Kongsberg og angrepet på moskeen i Bærum. Også Monika-saken, Christoffer-saken og Eirik Jensen-saken er evaluert. Å lære av hendelser er en viktig strategi for at politiet skal bli bedre. I Universitetet i Bergens panelundersøkelse svarer 62 prosent at krevende hendelser evalueres og drøftes i etterkant. Etter DFØs vurdering er det helt sentralt at det blir en systematisk oppfølging og diskusjon ute i distriktene av alvorlige hendelser for at de ansatte kan ta et ansvar for at læring faktisk skjer. Vårt inntrykk er at dette kan settes mer i system enn det er i dag.

Krav om to per tusen har vært styrende for kompetansesammensetningen

Målet om to polititjenestepersoner per tusen innbyggere har på mange måter vært styrende for bemanningsutviklingen i denne perioden. Det har blant annet medført at det er kuttet relativt mer i sivile stillinger enn i polisierne. En konsekvens av dette er at det enkelte tilfeller brukes politiutdannede til sivile oppgaver og støttefunksjoner. I intervjuene ute i distriktene vises det også til at mye lederkapasitet går med til rene administrative oppgaver fordi de mangler lederstøtte. En annen konsekvens er at ressurstilgangen på sivile oppgaveområder ikke har holdt tritt med oppgaveomfanget. Det har noen steder ført til svært høyt arbeidspress og lengre saksbehandlingstider på sivile områder som pass, våpen og utlendingsforvaltning. En tredje konsekvens er redusert økonomisk handlefrihet fordi ressursene er så strengt knyttet til politiårsverk.

Mens inntrykket tidligere har vært at etterforskning særlig sliter med å rekruttere erfarne politiutdannede etterforskere, meldes det i senere tid også om utfordringer knyttet til å rekruttere og beholde påtalejurister.

I utdypingen av effektmålene til reformen pekes det blant annet på behovet for «ny» kompetanse i politiet. Til en viss grad er det sivilt ansatte på de spesialiserte etterforskningsfunksjonene. Det gjelder særlig funksjoner innenfor økonomi, digital kriminalitet og kriminalitet knyttet til SO-saker⁵⁰. Generelt er imidlertid inntrykket at det ikke er blitt vesentlig flere sivilt ansatte etterforskere de siste årene. Her, som på andre områder, har målet om to politiansatte per tusen innbyggere trumfet andre kompetansebehov.

Svendsen-utvalget har sett på hvordan Forsvaret kan bedre evnen til å rekruttere, beholde, utvikle og avvike kompetanse, herunder bidra til å utvikle et nødvendig kompetansemangfold i Forsvaret.⁵¹ I rapporten pekes det blant annet på at det er viktig at komplekse organisasjoner tilføres relevant kompetanse og mangfold slik at de endres i takt med endrede krav, behov og trusselbilde. Det anbefales at driftsenhetsledere får større frihet til selv å beslutte hvilken kompetanse de trenger – og hvor de trenger den. Videre anbefaler utvalget å ikke bruke militært personell til jobber som sivilt ansatte med relevant kompetanse og erfaring kunne gjort. Etter vår vurdering kan mye det samme gjelde for politiet.

⁵⁰ Saker om seksuelle overgrep

⁵¹ Svendsen-utvalget: *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*. Rapport til Forsvarsdepartementet av 24. juni 2020

Det er viktig at utdanningstilbudet til Politihøgskolen svarer på utviklingen i etatens behov

Den omfattende satsingen på kompetanseutvikling har ført til et stort trykk på gjennomføring og videreutvikling av Politihøgskolens tilbud. Politihøgskolen (PHS) har det overordnede ansvaret for både grunnutdanning og etter- og videreutdanningen av ansatte i politiet. Når det gjelder grunnutdanningen hører vi mer i år enn tidligere at det kan være behov for å se på opptaksregler og grunnutdanningen. Dette skyldes dels at mange av politidistriktene strever med å rekruttere og beholde erfarne etterforskere og dels at den økte spesialiseringen krever mer tilleggs- og spesialkompetanse. Panelundersøkelsen til UiB viser at kun en tredel av de som har svart mener at «generalist» er en dekkende betegnelse på dagens politi (vedlegg 3, side 9).

I intervjuene pekes det på at høye krav, både til fysisk form og karakterer, gjør at politiet rekrutterer fra en ganske «smal» del av befolkningen. Knappt halvparten av de som har svart på UiBs panelundersøkelse mener dagens politi har en bred rekruttering (vedlegg 3, side 9).

Mange ønsker å videreutvikle seg som ledere. Det er også blitt klarere krav om lederkompetanse ved tilsetting i lederstillinger. Som vist av Cathrine Filstad skjer mye av lederopplæringen gjennom praksis og det å lære av andre ledere.⁵² Selv om mange tar lederopplæring på ulike institusjoner utenfor politiet, etterspørres også større kapasitet og tilbud på PHS. Det å gjennomføre ledertiltak sammen med andre i samme situasjon, gir mulighet for å reflektere over eget lederskap og diskutere problemstillinger på tvers av distrikter og særorgan. Politiledere gir uttrykk for at lederkurs gjør dem i stand til å forstå egen ledelse bedre og gjøre dem tryggere i rollen som leder.⁵³ Det gir også mulighet for å etablere nettverk som kan være nyttig i den enkeltes videre arbeid.

Større differensiering mellom politiets ulike fag- og oppgaveområder etterspørres også. Enkelte ønsker blant annet at PHS kunne legge mindre vekt på «blålys»-oppgavene og mer på noen av de nye oppgaveområdene i politiet, eksempelvis forebygging som fagområde, sikring av digitale spor mv. Dette er innspill som gjelder både grunnutdanningen og videreutdanningstilbudet til PHS.

Gitt den raske utviklingen både i kriminalitetssammensetningen, i teknologiske muligheter og i utviklingen av nye etterforsknings- og andre metoder, bør PHS i samarbeid med Politidirektoratet, etter DFØs vurdering, styrke den mer langsiktige planleggingen og utviklingen av opplæringen. Dette er viktig for å kunne utvikle undervisningstilbudet i takt med samfunnets og politiets behov framover i tid.

3.4.3 Usikkert om reformen har gitt en mer effektiv kriminalitetsforebygging

Forebygging er som tidligere omtalt et krevende begrep å operasjonalisere og måle. Som omtalt under kapittel 4.3.1 skal forebygging nå være en integrert del av alt politiet gjør. Det er positivt fordi forebygging da ofte skjer parallelt med annet politiarbeid. Samtidig er det vanskelig å skille eventuelle forebyggingseffekter fra andre forhold. Og om det hadde vært

⁵² Cathrine Filstad *Politiledelse som praksis* Fagbokforlaget 2020

⁵³ Cathrine Filstad *Politiledelse som praksis* Fagbokforlaget 2020

mulig, vil det alltid kunne diskuteres både hvilken og hvor mye kriminalitet som er forebygget, og når i tid resultatene av denne forebyggingen inntreffer.

På overordnet kan nedgangen i anmeldt kriminalitet være en indikasjon på god forebyggende innsats. Som både forskningsmiljøer og politiet selv peker på, er det imidlertid en utfordring at kriminalitetsstatistikken påvirkes av en rekke forhold. Eksempelvis henger nedgangen i vinningsforbrytelser tett sammen med samfunnsutviklingen og nedgangen i mindre alvorlig narkotikalovbrudd med endrede prioriteringer. Det er også usikkert om nedgangen er så stor som kriminalstatistikken viser, blant annet pga. overgangen til nettkriminalitet. Nettkriminalitet anmeldes i mindre grad enn annen kriminalitet.

Som omtalt under kapittel 3.3.1 viser kommuneundersøkelsene og tilleggsundersøkelsene til medarbeiderundersøkelsene at både politiansatte og kommuner er skeptiske til om reformen har hatt noen vesentlig innvirkning på det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Og at kommunene er langt mer fornøyde med den konkrete forebyggende innsatsen enn med reformen som sådan.

På et mer generelt spørsmål om kriminalitetsbekjempelse er både politiansatte og kommuner fortsatt ganske skeptiske til om reformen har medført en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, men vi vet jo ikke hvordan den enkelte respondent har tolket dette spørsmålet. Vi har ikke grunnlag for å si om kriminalitetsforebygging foregår på en mer effektiv måte. Det er blitt mer oppmerksomhet rundt forebygging, det jobbes mer systematisk og strukturert med det og forebygging har fått et organisatorisk oppheng. Dette kan ha medført økt formåls effektivitet. Samtidig har det medført økt ressursbruk. Det er derfor ikke mulig å konkludere mht. effektivitet.

3.5 Politiet har satset mye på ledelsesutvikling og HR

Ledelse og HR har vært et satsningsområde og det er etablert rutiner og apparat for varslersaker og oppfølging av mobbing og seksuell trakassering. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om målet «Bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap», er helt eller delvis nådd. I avsnittene under trekker vi fram noen funn og aspekter som gir noen indikasjoner på utviklingen. For øvrig vises det til politiets medarbeiderundersøkelser.

Politiet har utarbeidet Medarbeiderplattformen *Ett politi – på jobb for trygghet, lov og orden* som på en kortfattet måte uttrykker hvilke verdier – modig, helhetsorientert, respektfull og tett på – den enkelte medarbeider i politiet skal kjennetegnes ved. Ledere skal i tillegg motivere og utvikle medarbeidere, skape resultater i samhandling med andre og sette retning og drive endring.

3.5.1 Lederutvikling har vært et satsningsområde

Inntil 2020 var lederutviklingen primært rettet inn mot de øverste ledernivåene

Politidirektoratet har vært opptatt av at for å lykkes med reformen trengs ledere som evner å gjennomføre nødvendige endringer, som er gode personalledere og som lykkes med å levere gode polititjenester i samhandling med sine medarbeidere. I 2016 ble det fastsatt et rammeverk

med kompetansekrav til ledere på nivå 1 og 2, det ble satt i gang ledergruppeutvikling for politimestrenes ledergrupper og mentorprogram for utvalgte ledere. Det er også satset mer på utvikling av den digitale kompetansen hos ledere i politiet.

Rekruttering av politiledere har lenge vært kjennetegnet av at ledere har «gått gradene». Dette medførte at rett og plikt dominerte ved tilsetting av ledere i første fase av reformen. Dette har endret seg de siste årene ved en gradvis nyrekruttering av ledere i politiet. Samtidig står det politifaglige sterkt i politiet, jf. Filstad som mener politiledelse i større grad handler om ledelse innenfor det politifaglige, der du som leder har ekspertise, enn om ledelse som «fag».⁵⁴

I våre statusrapporter har vi gjennomgående pekt på at støtte og skoling av ledere i førstelinjen er vektlagt i for liten grad. Noen politidistrikter har imidlertid gjennomført ulike former for lederopplæring som egne prosjekter. Som omtalt under kapittel 3.4.1 er etterspørselen etter lederutdanning på PHS større enn tilbudet. Det ble gjennomført et pilotprosjekt for trening og utvikling av førstelinjeledere relativt tidlig i perioden. Etter 2020 satses det mer på denne gruppen gjennom tiltak og samlinger lokalt, læringsplattformen «Ransel» m.m.

Store ledergrupper i politiet

Ledergruppene i politidistriktene er ganske store – vanligvis deltar mellom 15 og 18 personer. Vi har tidligere stilt spørsmål ved om det er effektivt å ha så store ledergrupper. I undersøkelsen til nivå-2 politiledere kommer det imidlertid fram at de gjennomgående er svært fornøyde med politimesterens ledergruppe. I gjennomsnitt mener ni av ti at ledergruppen gir tydelige prioriteringer for politiarbeidet i distriktet og at ledermøtene er en arena hvor de kan drøfte utfordringer. Sju av ti mener at balansen mellom de ulike funksjonene i politimesterens ledergruppe, er god. Stabslederne er gjennomgående mest positive, deretter følger FDE-lederne og så GDE-lederne. I intervjuene nyanseres disse positive svarene noe. Her gis det blant annet uttrykk for at det er krevende å få så store ledergrupper til å tenke helhetlig og prioritere distriktet foran egne enheter. Vi ser at dette varierer mellom distriktene. Finnmark politidistrikt mener f.eks. de har god erfaring med å tenke helhet siden de bare har én geografisk driftsenhet.

NLG skulle utvikles til å bli et viktig organ for koordinering og samkjøring av politiet.

Det har vært et mål å utvikle Nasjonal ledergruppe (NLG) til en felles og trygg arena som gir politidirektøren råd, og hvor felles utfordringer diskuteres. I NLG møter alle politimestrene, sjefer for særorganene og de nasjonale enhetene, medlemmer av politidirektørens ledergruppe (PLG) m.fl. Tilbakemeldingene i stort er at det er en betydelig forbedring siden politisjefmøtene før reformen. Det gis imidlertid uttrykk for at også NLG er en stor ledergruppe hvor det kan være krevende å legge til rette for gode diskusjoner. Mange rekker heller ikke å drøfte saker i egen enhet/distrikt i forkant av møtene.

Det virker som det fortsatt er et utviklingspotensial med hensyn til hvilke saker som tas opp, på hvilket tidspunkt de tas opp og hvordan NLG skal lykkes med å være en viktig rådgiver for politidirektøren. Politidirektørens ledergruppe (PLG) er politidirektørens nærmeste rådgiver innenfor Politidirektoratets (PODs) ansvarsområde. Flere av deltakerne i NLG peker på at det har liten hensikt å diskutere i NLG dersom en sak allerede er ferdig diskutert i PLG og

⁵⁴ Cathrine Filstad *Politiledelse som praksis* Fagbokforlaget 2020

beslutningen i realiteten er fattet. Da blir NLG et sandpåstrøingsorgan og i beste fall et informasjonsforum. Andre synes imidlertid det er lett å få gehør for problemstillinger de ønsker å ta opp. Det pågår nå en prosess for å videreutvikle forholdet mellom NLG og PLG. Denne prosessen får positive tilbakemeldinger.

Flere peker også på at politidirektørens/Politidirektoratets (PODs) styringsrolle og -ansvar ikke er klar, sett i sammenheng med styringen fra Riksadvokaten og PST og politimestrenes selvstendige ansvar etter politilovens § 16. PODs rolle og ansvar er et tema i den gjennomgangen av POD som Justis- og beredskapsdepartementet nå har igangsatt.

Politiansatte er svært fornøyde med nærmeste leder, mindre fornøyde med toppledelsen

Medarbeiderundersøkelsene er en god indikator på utviklingen av ledelse og medarbeiderskap i politiet. Disse undersøkelsene har vært gjennomført hvert annet år siden reformen ble satt i verk. Gjennomgående viser medarbeiderundersøkelsen at intern ledelse har utviklet seg positivt i reformperioden. Det har vært en positiv utvikling fra 2020 til 2022 på de fleste indikatorene. Generelt er det stor tilfredshet med nærmeste leder både når det gjelder målorientert ledelse, relasjonsorientert ledelse og utviklingsorientert ledelse. På en skala der 1 tilsvarer «helt uenig» og 5 at «helt enig» ligger snittskårene, med ett unntak, på fire og vel så det.

Som for andre organisasjoner viser undersøkelsen at ansatte er mindre fornøyd med den øverste ledergruppen i eget distrikt, POD eller særorganet enn med nærmeste leder. Dette kjenner vi igjen fra intervjuene våre. Større politidistrikter, mer spesialisering og flere formelle eller uformelle ledernivåer (varierer med funksjon og organisering) bidrar til at informasjonsutveksling – både oppover og nedover i linjen – oppleves som krevende. Dette kan kanskje forklare hvorfor ledere på alle nivåer, men mest på toppledernivå samt nivå 2 og 3, gjennomgående er langt mer positive til resultater og effekter av reformen enn medarbeidere.

Det er vanskelig å si om rekrutteringsgrunnlaget til lederstillinger har blitt bredere. Det har vært en økning i antall kvinnelige ledere, samlet i politiet og i politistillinger, men målene om 30 prosent kvinnelige ledere i politistillinger og 40 prosent totalt innen utgangen av 2022 er så langt ikke nådd. Per 31.12.21 var det 25 prosent kvinnelige ledere i politistillinger og 37 prosent kvinnelige ledere totalt. Halvparten av toppledere i politidistriktene er imidlertid kvinner.

Ledelse i politiet handler mye om administrasjon

Det er en entydig tilbakemelding fra alle nivåer at ledelse i politiet handler mye om administrasjon. Samtidig vil ledelse, administrasjon og andre aktiviteter ledere er involvert i ofte være tett integrert. I henhold til en undersøkelse fra 2018, bruker politiledere mest tid på å koordinere ressurser og oppgaver, informere og oppdatere medarbeidere, ta beslutninger og prioritere.⁵⁵ Selv om det er klar erkjennelse av at administrative gjøremål er en viktig del av lederjobben, er mange opptatt av at det blir for lite tid til personalledelse, kulturbygging og mer myke personallederoppgaver. Mange synes også at de står ganske alene i lederjobben.

Det er i dag store variasjoner mellom distriktene knyttet til tilgang på utviklings- og endringskompetanse i HR-funksjonen. Det henger selvfølgelig sammen med både kapasitet og kompetanse. Særlig de minste distriktene bruker fremdeles mesteparten av ressursene på

⁵⁵ Cathrine Filstad *Politiledelse som praksis* Fagbokforlaget 2020

administrative oppgaver. Mens personalløpet sto sentralt i den første fasen av reformen, virker det som mange distrikter nå bruker mye tid på rekruttering, blant annet på grunn av høy turnover. F.eks. tar rekrutteringsprosessene i Finnmark mye tid for HR, noe som innebærer at det blir lite kapasitet igjen til andre gjøremål som lederutvikling m.m.

3.5.2 Vanskelig å si om kulturen er blitt mer åpen og tillitsfull

Inntrykket er at mange av de sammenslåtte distriktene fortsatt er preget av de «gamle» distriktskulturene. Det gjelder arbeidsmåter, ledelsespraksis, samhandlingsmønster mv. Men vi hører også at det er mindre kulturforskjeller nå enn det var for noen år siden og at dette endrer seg med utskifting av mannskap og ledere.

På den annen side får vi eksempler på nye subkulturer som følge av nye strukturene og nye spesialfunksjoner. Det kan være mellom de ulike distriktene eller mellom de ulike GDEene, eventuelt også mellom politistasjonsdistriktene i en GDE. Som i resten av samfunnet kan det virke som politiet i noen grad er preget av sentrum-periferi-problematikken. Kulturelle forskjeller mellom store bydistrikter og spredtbygde landdistrikter er ikke uvanlig. Det er muligens en videreføring av det gamle skillet mellom politi- og lensmannsetaten. Inntrykket er også at det er noen kulturelle skiller mellom spesialistmiljøene på FDE-nivå og generalistmiljøene på GDE-nivå.

Vi har inntrykk av at det er litt ulike oppfatninger mht. hvem som bidrar mest av GDE- og FDE-miljøene. Vi har også hørt at sivile kan synes det er utfordrende å føle seg fullt ut akseptert av og blant «blåskjorte»-ansatte. Det er naturlig at det utvikles ulike kulturer i en så stor og vidstrakt organisasjon som politiet er. Det er imidlertid uheldig hvis noen føler seg mindre verdsatt enn andre.

Ytringsklimaet har hatt en positiv utvikling fra 2017 til 2022, jf. politiets medarbeiderundersøkelser. Ut fra intervjuene våre er det imidlertid vanskelig å si om ytringsklimaet har endret seg den ene eller den andre veien. Det er fortsatt noen som mener kritiske ytringer og motstand mot sentrale føringer, ikke er karrierefremmende. Om dette er en realitet, har vi ikke grunnlag for å si.

Den relativt negative holdningen til toppledelsen, jf. kapittel 3.5.1, kunne tyde på manglende tillit, men også her viser medarbeiderundersøkelsene en positiv utvikling de senere årene. Tilbakemeldingene fra tillitsvalgte og ledere både sentralt og lokalt indikerer at samarbeidet i hovedsak fungerer bra. Det er selvsagt noen uenigheter, først og fremst med utgangspunkt i ulike roller, men samarbeidsklimaet oppfattes gjennomgående som godt. Flere distrikter viser til at det er hyppig kontakt mellom de tillitsvalgte og ledelsen også mellom de mer formelle IDF-møtene.

Vi merker oss at de øverste ledernivåene i politiet har en langt mer positiv vurdering av resultater og effekter av ulike tiltak og aktiviteter enn medarbeidere og ledere lenger ut i organisasjonen. Det viser både medarbeiderundersøkelsene og DFØs undersøkelse til nivå-2-ledere. Dette hører vi også når vi er ute i distriktene. Om det skyldes ulikt ståsted i organisasjonen, informasjonsskjevhet eller rene kulturforskjeller, er det vanskelig å ha en klar oppfatning av. Det kan også skyldes ønsket om en annen prioritering. At toppledelsen er mer

positiv til effekter av reformer og større endringer enn medarbeidere, er uansett ikke spesielt for politiet. Det finner vi i de fleste organisasjoner.

3.6 Bedre metoder og ny teknologi, men usikkert om politiet jobber mer effektivt

Det har skjedd mye når det gjelder metodebruk, nytt utstyr og teknologi mv. i politiet jf. «de seks prioriterte funksjonene». Som tidligere omtalt har dette gitt bedre kvalitet, økt notoritet og likere tjenester. Politiet er blitt mer spisset og målrettet. Det har sannsynligvis gitt økt formåls effektivitet, men neppe økt kostnadseffektivitet. En årsak til at politiet strever med å ta ut ressursmessige gevinster er etter vår vurdering at planleggingen av de ulike tiltakene ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til hva som må være på plass for at gevinstene skal kunne tas ut. En del tiltak har også i begrenset grad vært utredet med hensyn til kostnader og nytte. Politiske føringer begrenser i tillegg mulighetene til å gjennomføre ulike organisatoriske effektiviseringstiltak.

3.6.1 De seks prioriterte funksjonene er fortsatt i en implementeringsfase

En viktig del av reformtiltakene var konsentrasjonen om etterforskningsløftet og de seks prioriterte funksjoner: etterretning, politiråd og politikontakt, felles tjeneste-kontor (FTK), politipatruljen, operasjons-sentralen og felles straffesaksinntak (FSI), jf. figur 11. Politidirektoratet (POD) har vært opptatt av at alt dette henger sammen og må fungere i et samspill for å sikre effekt.

Figur 11 De seks prioriterte funksjonene (Kilde POD)



Et fellestrekk ved de seks funksjonene var at de hver for seg og til sammen i større eller mindre grad skulle bidra til måloppnåelse på alle de seks effektmålene. Et annet fellestrekk var at det lå mange nye arbeidsprosesser og metoder innbakt i de ulike funksjonene. Politiarbeid på stedet (PPS) og kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) er eksempler på nye metoder som er implementert i politipatruljen, men hvor resultatene og effektene realiseres i flere av de andre funksjonene.

POD utviklet en femtrinns modell – en modenhetstrapp – for å følge innføringen av de seks prioriterte funksjonene. Det første trinnet i trappa handler om å lage planer og fastsette organisatorisk oppheng, det siste om å få til samhandling, kontinuerlig forbedring og å ta ut gevinster. Trappa har inngått i PODs resultatoppfølging av politidistriktene. I henhold til rapporteringen per første tertial 2022, hadde distriktene i snitt kommet lengst med hensyn til politiråd- og politikontaktfunksjonene og kortest med hensyn til FSI- og etterretningsfunksjonene. I forrige statusrapport stilte vi spørsmål om denne rapporteringen gir et godt bilde av status. Det er nå besluttet å gå over fra rapportering på akseptanskriterier til oppfølging gjennom det nasjonale fagutviklingsapparatet og ledelse lokalt. Det vil etter DFØs vurdering gi et riktigere bilde av hvilke resultater og effekter tiltakene gir.

I intervjuene våre hørte vi mye positivt om de fleste funksjonene. Politi-kommune-samarbeidet fungerer godt. Operasjonsentralene har blitt mer profesjonelle. FSI bidrar til likere behandling av saker og mer effektiv initialetterforskning. Dette bekreftes av statsadvokatenes tilsynsrapporter med straffesaksarbeidet i distriktene. Etterretning har etter hvert kommet mer på plass og bidrar til et mer kunnskapsstyrt politi. Vi hører også om mye positiv samhandling mellom FSI, OPS, etterretning og politipatruljene. Når det gjelder felles tjenestekontor (FTK) får vi mer delte tilbakemeldinger, jf. også Riksrevisjonens forvaltningsanalyse av politiets måloppnåelse. FTK er viktig for å få til mer helhetlig ressursstyring på tvers av de ulike oppgave- og målområdene. Foreløpig er ikke politiet i mål med dette. En årsak er nok at dette i noen grad virker direkte inn på ansattes økonomi og arbeidsvilkår og derfor møter en del motstand.

3.6.2 Digitalisering er i liten grad sett som en del av reformen

Digitale arbeidsprosesser og løsninger er en viktig premis for å kunne ta ut effekter. I alle statusrapportene fra 2016 og framover har Difi/DFØ understreket at IT-løsninger og digitalisering er helt nødvendig for å kunne effektivisere ressursbruk og ta i bruk nye metoder og arbeidsformer.

Politiet har blitt mer digitale, men sliter med utdaterte systemer og løsninger

De senere årene har politiet – godt hjulpet av Covid-19 – blitt mer digitale. De samhandler mer på nett, har flere og bedre digitale tjenester og tar i større grad inn over seg at mye av kriminaliteten etter hvert skjer digitalt eller har digitale elementer/spor. Digitale aktorater bidrar til mer effektiv straffesaksbehandling.

Politiet har en utviklingsportefølje som skal bidra til å utvikle og tilrettelegge for bedre polititjenester i årene fremover. I perioden 2017-2021 er det til sammen brukt om lag 2,75 mrd. kr på utviklingsprosjekter. Mange av prosjektene er ulike typer IT-prosjekter, men en relativt stor andel er knyttet til spesielle store satsninger. Ifølge den siste ressursanalysen utgjorde utviklingsporteføljen 280 mill. kroner i 2021, en betydelig nedgang fra tidligere år da den har variert mellom 515 mill.kr. (2020) og 770 mill.kr (2019). De lave utgiftene i 2021 skyldes blant annet at Covid-19-pandemien medførte forsinkelser i anskaffelser og endret periodisering av prosjekter innenfor grensekontroll og mangel på kapasitet og kompetanse.

Det er en stor utfordring at basissystemene i politiet er gamle og i liten grad «snakker» med hverandre. Politiansatte må logge seg ut og inn av ulike systemer for å hente og finne informasjon, og data må ofte overføres manuelt fra ett system til et annet. Både PO

(PolitiOperativt system), som er systemet for planlegging og utføring av operative arbeidsoppgaver i politiet, og BL (Basis Løsning), som er en plattform for lagring og systematisering av alle dokumenter og opplysninger fra ulike underliggende systemer i hele straffesakskjeden, ble utviklet på 1990-tallet. Datasystemet som ligger under BL-plattformen er gammeldags og utdatert. Ifølge våre informanter bruker politiet unødig mye ressurser og dyre konsulenttimer på flikking og tilpasning av IT-systemer som egentlig har gått ut på dato.

I Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT vises det til at svakheter ved støttesystemer fører til ineffektiv ressursbruk og manglende oppklaring av IKT-kriminalitet.⁵⁶ Riksrevisjonen holder også på med en undersøkelse om digitalisering i politiet som etter planen skal ferdigstilles vinteren 2023.

Digitalisering er fortsatt ikke nok integrert i metode- og tjenesteutvikling

I undersøkelsen til nivå-2-politiledere mener sju av ti at påstandene «politiets digitale verktøy holder tritt med metodeutviklingen» og «politiets digitale tjenester møter innbyggernes forventninger», passer dårlig eller svært dårlig.

Internt i politiet får vi litt ulike tilbakemeldinger. Noen gir uttrykk for at både systemløsninger og utstyr har blitt bedre de senere årene. Påtale er fornøyd med digitale aktorater, selv om hele straffesakskjeden fortsatt ikke er digitalisert fullt ut. Andre ansatte gir uttrykk for at politiet fortsatt befinner seg i «steinalderen» når det gjelder digitalisering. Det er blant annet ikke mulig for næringsdrivende å anmelde butiktyveri, hærverk på eiendom mv. digitalt. Politidistriktene, blant annet Oslo pd, bruker derfor unødig mye ressurser på å ta imot og behandle (manuelt) anmeldelser fra næringslivet. Det er en utfordring at vel ti prosent av den operative kapasiteten til patruljene går med til å skrive referat av lydopptakene fra straksetterforskning (PPS).

Selv om det er innført en rekke nye metoder og digitale løsninger, er politiet på mange måter fortsatt en «umoden» organisasjon mht. digitalisering. I store deler av organisasjonen handler digitalisering fortsatt mest om å anskaffe digitalt utstyr/verktøy og sørge for at eksisterende systemer ikke bryter sammen, heller enn å tenke på hvordan politiet kan og må utvikle seg for å møte digital kriminalitet og krav fra digitale innbyggere, kommuner og næringsliv.

Inntrykket er at den digitale utviklingen på mange måter skjer på overtid. Digitalisering er ikke en integrert del når nye metoder og tiltak utvikles. Så langt har digitalisering i politiet handlet for lite om helhetlige arbeidsprosesser og informasjonsflyt, organisasjonsutvikling og digital forståelse. IT-systemer og digitalisering inngikk i liten grad i reformtiltakene. Det medførte at innføringen tok lang tid og at eventuelle effekter og gevinster kom unødig sent. Det bidro også til at innføring av til dels tungroddede arbeidsprosesser som det er krevende å endre i etterkant.

I Justis- og departementets brev til kommunene om lokale polititjenester og beredskap ble kommunen spurt om ønsket utvikling når det gjelder tilgjengeligheten til politiets tjenester. Selv om mange var opptatt av mer/fortsatt fysisk tilstedeværelse, svarer de samtidig at de ønsker økt digital tilstedeværelse og utvidede digitale tjenester. Inntrykket fra disse svarene og

⁵⁶ Dokument 3:5 (2020–2021)

fra intervjuer med kommuner og andre, er at de særlig ønsker bedre digitale løsninger knyttet til sivile tjenester som pass, våpen- og utlendingssaker mv.

Dokument- og referanseliste

- Bang, Henning: *Organisasjonskultur*, 4. utgave 2015
- Balvig, Holmberg, Højlund: *Verdens beste politi. Politireformen i Danmark 2007-2011*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag 2011
- DFØ-rapport 2020:4 *Følgeevaluering av nærpolitireformen. Statusrapport for 2019*
- DFØ-rapport 2020:11 *Når støvet har lagt seg. Erfaringer fra statlige reformer*
- DFØ-rapport 2021:1 *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2020*
- Difi-rapport 2017:2 *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*
- Difi-rapport 2017:9 *Underveisrapport om kultur, holdninger og ledelse*
- Difi-rapport 2018:2 *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2017*
- Difi-rapport 2019:1 *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*
- Egge, Marit: *Tillit i reformenes tid. Bruk og misbruk av tillit i fortellingen om politiet*. Kapittel 8 i boka «*Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*». PHS 2018
- Filstad, Cathrine: *Politiledelse som praksis*. Fagbokforlaget 2020
- Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet: *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*, Boston Consulting Group, Sluttrapport desember 2020
- Innst. 421 S (2021-2022): *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*.
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Prop. 1 S (2022-2023)*
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Meld. St. 29 (2019-2020) Politimeldingen – et politi for fremtiden*
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Oppdragsbrev til POD*. 9.februar 2016
- Kirkhaug, Rudi, UiT, og Rune Glomseth, Politihøgskolen: *Å takle endring: Hva fremmer og hemmer reformer i organisasjoner generelt og politiet spesielt?* Politireformer Cappelen Damm 2018
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- NOU 2012:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*
- NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden - Påtaleanalysen*
- NOU 2017:11 *Bedre bistand. Bedre beredskap – Fremtidig organisering av politiets særorganer*
- Politidirektoratet (2021) *I forkant av kriminaliteten. Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*
- Politidirektoratet: *Kapasitetsundersøkelse av politiooperativt område*, 2020
- Politidirektoratet: *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, 2019
- Politidirektoratet: *Politiet mot 2025 – politiets virksomhetsstrategi*
- Politidirektoratet: *Politiets årsrapport 2021*
- 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*
- Politidirektoratet: *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021-2025*
- Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*. Rapport fra arbeidsgruppe 15.06.2022
- 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
- Renaa, Helge: *Nærpolitireformen. Politiansattes og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*. UiB (2016) Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Retriever: *Analyse av medieomtalen av politireformen 2020*, (2021)
- Retriever: *Analyse av medieomtalen av politireformen 2020*, (2021)
- Retriever: *Analyse av medieomtalen av politireformen 2021*, (november 2022)

- Riksadvokaten: *Årsrapport 2021*
- Riksadvokaten: *Politiets straffesaksbehandlingen 2021 – riksadvokatens bemerkninger*, brev 14.03.2022
- Riksadvokaten: *Rundskriv nr. 1/2021 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2022*
- Riksadvokaten: *Påtalemyndighetens legalitetskontroll med tvangsbruk m.v. Brev av 09.02.2021*
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*, Dokument 3:7 (2021–2022)
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT*, Dokument 3:5 (2020-2021)
- Statskontoret Rapport 2018:8: *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*
- Svendsen-utvalget: *Økt evne til å kombinere menneske og teknologi*. Rapport til Forsvarsdepartementet av 24. juni 2020

Vedlegg 1: Metode og datagrunnlag

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen til denne rapporten er i hovedsak gjort i perioden august 2021 – oktober 2022, men vi benytter også data som er hentet inn i forbindelse med tidligere rapporter.

Dokumentstudier

Dokumenter har hele tiden vært 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 både i 2021 og for perioden 2016-2021.

På Riksadvokatens hjemmesider får vi tilgang til inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene, årsrapporter, rundskriv og brev fra Riksadvokaten mv.

Difi/DFØ har, innenfor rammen av midler som er stilt til rådighet for evalueringen, gitt tilskudd til forskning både i 2016, 2017 og 2018. Forskingen 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.

Linker til sentrale datakilder

- [DFØs innbyggerundersøkelse 2021](#)
- [Inspeksjonsrapporter fra statsadvokatembetene](#)
- [Kommunenes høringssvar på brev fra JD om beredskap og lokal tilstedeværelse](#)
- [Politiets kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet](#)
- [Politiets kapasitetsundersøkelse på politioperativt område](#)
- [Politiets medarbeiderundersøkelser](#)
- [Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser](#)
- [Politiets årsrapporter](#)
- [Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten](#)
- [Riksadvokatens rundskriv og årsrapporter](#)
- [Riksrevisjonens undersøkelse av politiets måloppnåelse](#)
- [Strasak-rapporter og annen statistikk](#)
- [UiBs nullpunktsmåling fra 2016-17](#)

Intervjuer

Intervjuer har vært sentrale for å få kunnskap om gjennomføringen resultater og effekter av politireformen. Mens vi i tidligere år har hatt mest fokus på fremdrift, status og utfordringer, både når det gjelder strukturen og kvalitetsdelen av reformen, har vi i perioden 2021-22 hatt mest fokus på resultater og effekter. 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.

I forbindelse med distriktsbesøkene våre, skjer intervjuene normalt over tre til fire dager og omfatter den sentrale ledelsen, ledere og medarbeidere på ulike nivåer samt 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. Vi har også snakket med representanter for statsadvokatembetene.

Vi har også intervjuet representanter for Riksadvokaten, PODs ledelse og ledere for Kripes, Økokrim og Politihøgskolen og representanter for de sentrale tillitsmannsorganisasjonene. Gjennom hele 2021 og fram til ferdigstilling av rapporten har vi også hatt møter med ledere og fagpersoner i POD på ulike fagområder og med oppdragsgiver. 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 om lag 115 intervjuer med om lag 210 personer til stede (eks. studieturer). Vi har snakket med representanter for 11 kommuner i de fem politidistriktene Agder, Finnmark, Oslo, Sør-Vest og Vest. Gjennom hele følgeevalueringen har vi gjennomført mer enn 300 intervjuer med over 900 personer.

Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser i 2022; én til alle kommuner ved kommunedirektør og én til nivå-2-politiledere. På begge undersøkelsene fikk vi en svarprosent på om lag 50. En presentasjon av funn fra undersøkelsene følger i vedlegg 2.

Vi har også gitt tilskudd til UiBs gjentakelse av nullpunktsmålingen fra 2016. Denne undersøkelsen ble foretatt høsten 2022 som en såkalt panelundersøkelse, dvs. at den kun ble sendt til politiansatte som besvarte undersøkelsen i 2016 og som fortsatt er ansatt i politiet. Mens respondentene ble spurt om deres forventninger til den forestående reformen i 2016, ble de i 2022 spurt om i hvilken grad de oppfatter at disse konsekvensene faktisk har inntruffet. Utvalget i panelundersøkelsen representerer 54 prosent av de som svarte i nullpunktsmålingen. Utvalget i Nullpunktsmålingen utgjorde igjen 37 prosent av hele den daværende populasjonen av ansatte i politietaten. Mulighetene for å generalisere denne rapportens funn til å gjelde hele nåværende populasjon av politiansatte er derfor begrenset. I vedlegg 3 følger en upublisert sammenstilling av funn fra henholdsvis UiBs nullpunktsundersøkelse fra 2016 og UiBs panelundersøkelse fra 2022.

I tillegg har vi hatt med noen spørsmål om politiets nettpatrulje i Ungdata-undersøkelsen som ble gjennomført i tre fylker og 19 kommuner i 2022.

Studieturer til Danmark og Sverige

Høsten 2022 gjennomførte vi studieturer til Danmark og Sverige for å høre om danske og svenske erfaringer med gjennomføring av reformer og også høre om hvilke effekter de ser.

Studieturene ble gjennomført i samarbeid med et annet DFØ-prosjekt; *Gjennomgang av Politidirektoratet*. På begge studieturene hadde vi møter med svensk og dansk justisdepartement, med de styrende sentralenhetene, Rigspolitiet i Danmark og Polismyndigheten i Sverige, og med representanter for regionale og lokale politimyndigheter.

Medieanalyse

DFØ har medieovervåking på temaer som er knyttet til politi og nærpolitireformen. Som ledd i dette har vi fått årlige analyser av mediedekningen av politireformen. Medieanalysene dekker både en kvantitativ og en kvalitativ del. Funn fra medieanalysen er omtalt i denne rapporten. Analysene for 2021 og for perioden januar-september 2022, ligger som et separat vedlegg 4 til denne rapporten.

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 tjenesteorganisasjonene på sentralt nivå. I forbindelse med denne rapporten har vi hatt tre møter i referansegruppen. Fra prosjektet ble etablert i 2016, har vi til sammen hatt 12 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 egne innbygger- og medarbeiderundersøkelser. De ulike datakildene underbygger og bekrefter hverandre, f.eks. kan inntrykk fra intervjuer i ett distrikt sammenlignes med inntrykk fra intervjuer i et annet distrikt, med svar på spørsmål/påstander i spørreundersøkelser eller med eksterne og (politi)interne evalueringer, analyser eller annen dokumentasjon.

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. I spørreundersøkelsene våre er antall respondenter og svarprosenten lavere. Resultatene må derfor tolkes med større varsomhet. Som det framgår av vedlegg 2, er imidlertid svarfordelingen ganske representativ ut fra henholdsvis kommunestørrelse og type enhetsleder. Og resultatene virker troverdige sammenlignet med kommunenes hørings svar på brevet fra Justis- og beredskapsdepartementet om beredskap og lokal tilstedeværelse 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. Det er dessuten krevende å vite hva som er årsaken til resultatene som er oppnådd. De siste årene har vært preget av flere store kriser. Hva som skyldes ulike krisesituasjoner og hva som skyldes reform, er vanskelig å dokumentere.

En annen utfordring er at vi i stor grad baserer oss på intervjuer fra et utvalg politidistrikter som alle har sine særpreg og sine utfordringer. Selv om vi i perioden 2016-2022 har vært i alle tolv politidistrikter, noen flere ganger, og har fått 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 2021-22 enn i årene før. Dataene fra tidligere besøk må derfor brukes med varsomhet. Samtidig har vi denne gangen vært i hele fem distrikter, inklusive de to som kanskje skiller seg mest fra hverandre; Oslo og Finnmark. Vi har snakket med færre kommuner enn i fjor, men mener at kommunenes høringssvar på brevet fra departementet, veier godt opp for dette.

I evalueringen har vi primært brukt 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 likevel at 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.

