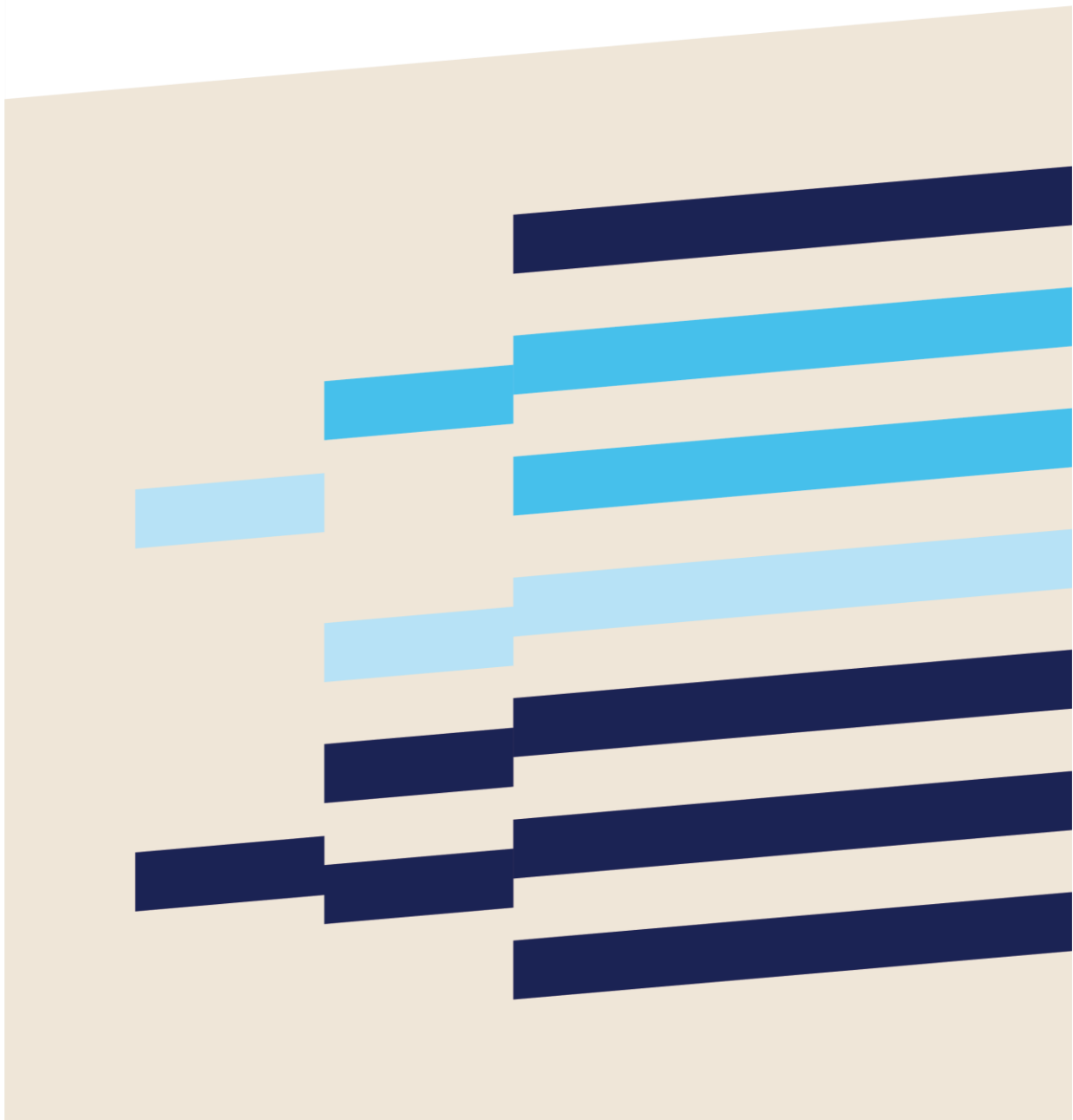


Evaluering av nærpolitireformen

Statusrapport 2018



Forord

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppdrag å evaluere nærpolitireformen. Oppdraget går over fire år, og denne statusrapporten gir en vurdering av reformarbeidet som er gjennomført i 2018. Rapporten er den fjerde rapporten i evalueringsprosjektet, jfr. Difi-rapport 2017:2 Statusrapport 2016, Difi-rapport 2017:9 Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse, og Difi-rapport 2018:2 Statusrapport 2017.

Vi vil takke alle informantene og referansegruppen som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuene, i undersøkelser og i møter. Politidirektoratet har gitt oss verdifull bistand til å beskrive utviklingstrekk og status på sentrale områder.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Hildegunn Vollset har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av seniorrådgiverne Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim og Vivi Lassen (prosjektleder).

Oslo, 8. mars 2019



Hildegunn Vollset
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Oppdrag og mandat for evalueringen.....	3
1.2 Analysemodell.....	3
1.3 Metode og datagrunnlag.....	4
1.4 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget	6
1.5 Rapportstruktur og innhold	7
2 Nøkkeltall for politiets resultater	8
2.1 Nedgang i anmeldte lovbrudd er mindre enn tidligere og anmeldelser av alvorlige saker øker	8
2.2 Gjennomsnittlige saksbehandlingstider og restanser har økt	9
2.3 Antall årsverk i politiet øker	11
2.3.1 Antall årsverk i politiet økte med 2,5 prosent fra 2017 til 2018.....	11
2.3.2 Etterforskningskapasiteten varierer mellom distriktene	12
2.4 Økte budsjetter, men mye er bundet opp i drift.....	14
2.5 Publikums tillit til politiet er fortsatt høy, men har gått noe ned fra 2017	16
2.5.1 Innbyggerne har noe lavere tillit til politiet og føler seg litt mindre trygge ..	16
2.5.2 Folk bekymrer seg mest for nettkriminalitet, trafikkfarlige hendelser og identitetstyveri	17
3 Status for gjennomføring av reformaktiviteter	19
3.1 Nærpolitireformen har fortsatt høy politisk oppmerksomhet.....	19
3.2 Reformen er på vei fra prosjekt- til linjestyring.....	19
3.3 Det er seks prioriterte funksjoner i reformen	19
3.3.1 Politikontakter og politiråd er i hovedsak på plass og vel halvparten av kommunene har underskrevet samarbeidsavtaler.....	20
3.3.2 Felles tjenestekontor er i ulik grad på plass.....	21
3.3.3 Politipatruljene skal jobbe på nye måter.....	22
3.3.4 Alle de 12 operasjonssentralene er i full drift.....	23
3.3.5 Etterretningsfunksjonen er fortsatt under etablering	24
3.3.6 Alle distriktene har etablert Felles straffesaksinntak, men funksjon, oppgaver og kompetanse varierer.....	24
3.4 Etterforskningsløftet er startet opp.....	25
3.5 Kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi.....	26
3.6 Nasjonale ledelsesutviklingstiltak er gjennomført i alle politidistrikt.....	26
3.7 Flere IKT-tiltak kommer på plass	27
4 Erfaringer med reformen så langt	29
4.1 Strukturtiltakene i all hovedsak på plass, men de må få «satt» seg.....	29
4.1.1 Mindre «støy» om struktur nå.....	29
4.1.2 Rolle- og arbeidsdeling mellom FDE og GDE er ikke på plass	29
4.2 Kvalitetsdelen av reformen er iverksatt, men det er for tidlig å se effektene.....	31
4.2.1 Politiansatte er enige i behovet for endringer, men usikre på om reformen vil gi ønskede effekter	31
4.2.2 De nye operasjonssentralene fungerer godt, men det tar tid å bygge opp kompetanse og etablere gode rutiner	33

4.2.3	Politiarbeid på stedet bidrar til bedre kvalitet, men reduserer samtidig patruljenes kapasitet	34
4.2.4	Etterforskningsløftet er viktig, men gir foreløpig begrenset effekt	35
4.2.5	Store variasjoner i hvordan Felles straffesaksinntak fungerer	37
4.2.6	Felles tjenestekontor møter motstand	38
4.3	Kvalitet koster	39
4.3.1	Bekymring for at reformen ikke er tilstrekkelig finansiert	39
4.3.2	Kvalitetstiltak tar tid og ressurser fra den daglige driften	39
4.3.3	Fagmiljøene i POD stiller høye kvalitetskrav – og kravene er ikke godt nok samordnet	41
4.3.4	IKT i politiet fungerer bedre, men koordineringen med reformtiltakene er ikke alltid god nok	41
4.3.5	PIT og PFT bidrar til økt kvalitet, men gir også økt byråkrati og begrenset innsparing så langt	42
4.4	Personalløpet er gjennomført, men det tar tid å få alle funksjoner besatt	42
4.4.1	Flere ledere på toppen, færre ledere i førstelinjen?	42
4.4.2	Mange medarbeidere er slitne av å stå i reform	43
4.4.3	Reformtiltakene endrer hverdagen for medarbeidere	43
4.4.4	Samarbeidet med tjenestemannsorganisasjonene fungerer stort sett bra, men forholdet er anstrengt enkelte steder	44
4.5	Kommunene er fortsatt avventende til reformen	44
4.5.1	Politikontaktfunksjonen er under utvikling	44
4.5.2	Kommunene er opptatt av at politiet må være til stede	45
5	Difis drøfting og vurdering	47
5.1	Strukturen er på plass og flere funksjoner sentraliseres i distriktene	47
5.2	Kvalitetsdelen av reformen er ønsket, men den koster	48
5.2.1	Alt kommer på en gang	48
5.2.2	Tiltak må få tid til å virke	49
5.2.3	Digitalisering kan forbedre arbeidsprosesser ytterligere	49
5.3	Ledelse og medarbeiderinvolvering er viktig	50
5.4	Evnen til å nå målene er styrket, men det er behov for å skape en kultur for endring	52
5.4.1	Reformen inneholder mange nødvendige tiltak	52
5.4.2	Krav om uttak av økonomiske gevinster kommer for tidlig og ABE-reformen virker kontraproduktivt	52
5.4.3	Medarbeidernes manglende tro på reformen gir mindre endringsvilje	53
5.5	Det er for tidlig å si noe om måloppnåelse	55
5.5.1	Bli det mer nærpolti?	55
5.5.2	Bli det et enhetlig politi som leverer likere tjenester med bedre kvalitet? ...	57
6	Difis anbefalinger	59
	Dokument- og referanseliste	62
	Forkortelser	63

Sammendrag

Ny organisering er i hovedsak på plass

I 2018 ble strukturdelen av reformen i hovedsak gjennomført etter planen. Politidistriktene har etappevis etablert ny struktur og de siste kom på plass i juni 2018. Det er et gjennomgående funn at alle distrikter har behov for tid for å få ny organisering til å fungere etter hensikten. Et resultat av omorganiseringen er at flere funksjoner enn før spesialiseres og legges til distriktets hovedsete. Organisering og bemanning varierer imidlertid noe mellom distriktene.

Kvalitetsdelen er fortsatt i startfasen

Nærpolitireformen er også en kvalitetsreform. Politiet har iverksatt en rekke tiltak som skal bidra til et mer enhetlig politi som leverer likere tjenester med bedre kvalitet. Flere av tiltakene og aktivitetene er samlet i det de kaller seks prioriterte funksjoner. Tiltakene er startet gradvis samtidig med strukturdelen, men alle har ikke kommet like langt:

- Politikontakter og politiråd er i hovedsak på plass og vel halvparten av kommunene har underskrevet samarbeidsavtaler. Politikontaktrollen er fortsatt under utvikling
- Politipatruljenes hverdag endres, blant annet gjennom stadig mer politiarbeid på stedet
- Alle de 12 operasjonssentralene er i full drift
- Alle distrikter har etablert felles straffesaksinntak, men de har ulik organisering, funksjon og bemanning
- Felles tjenestekontor er etablert, men har ikke funnet sin form
- Etterretningsfunksjonen er etablert i 9 av 12 distrikter, og er fortsatt under utvikling

I tillegg er etterforskningsløftet startet opp som en felles satsning mellom Politidirektoratet og Riksadvokaten. Etterforskningsløftet har 20 ulike tiltak for å bedre kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen. Også i arbeidet med kriminalitetsforebygging er reformtiltakene viktige premisser. I 2018 er det gjennomført ulike ledelsesutviklingstiltak og flere IKT-tiltak er kommet på plass.

Nøkkeltallene for politiets resultater har en negativ tendens

Nedgangen i anmeldte lovbrudd i 2018 er mindre enn i 2017, men samtidig øker anmeldelsene av alvorlige saker. Både gjennomsnittlige saksbehandlingstider og antall restanser har økt. Også responstidene ved ekstraordinære hendelser har økt i 2018. Innbyggernes tillit til politiet er lavere i 2018 enn i 2017. Disse resultatene kan skyldes både endringer i kriminaliteten og reformarbeidet. Som varslet i Difis rapporter, både i 2017 og 2018, er det krevende å opprettholde ordinær produksjon på samme nivå som før samtidig med en omfattende reform.

Difis vurderinger og anbefalinger

Reformen er nå inne i en fase hvor det er viktig at den nye organiseringen får satt seg og at politidistriktene etablerer gode systemer og rutiner som bidrar til at intensjonene med strukturendringene blir nådd. Kvalitetsdelen av reformen er ønsket av alle deler i politiet, men den koster i form av både tid og ressurser.

Ledere og medarbeidere opplever at det blir for mye på én gang. De er urolige for at tiltakene, som hver for seg er gode og fornuftige, i for liten grad ses i sammenheng og underbygger hverandre.

En viktig utfordring i gjennomføringen av reformen er at mange, både ledere og medarbeidere, fortsatt har liten tro på reformen. Det skyldes blant annet at de opplever manglende ressurser til å gjennomføre alle tiltakene.

Selv om organisering i hovedsak er på plass og mange nødvendige tiltak er startet opp, er reformen fortsatt i en tidlig fase. Det er flere eksempler på økt kvalitet, men det er ennå for tidlig å angi målbare effekter og økonomiske gevinster av reformen.

På grunnlag av de utfordringene politiet står overfor anbefaler Difi:

- Ambisjonsnivået i reformen bør vurderes i lys av tilførsel av ressurser og nye oppgaver og krav til polititjenestene. Alt kan ikke bli bedre og alt kan ikke gjøres på én gang. En tydeligere prioritering mellom målene for reformen er nødvendig.
- Reformtiltakene må få tid til å virke. Politiet må ikke pålegges nye store oppgaver uten at de er samordnet med reformtiltakene.
- POD og politimestrene bør følge opp oppgave- og ressursfordelingen mellom de funksjonelle og geografiske driftsenhetene for å sikre at fordelingen blir hensiktsmessig og i tråd med intensjonene med reformen.
- Nytenkning og digitalisering er en forutsetning for å nå målene med reformen. Det er viktig å tenke nytt når det gjelder tjenesteinnhold, arbeidsprosesser og kompetansesammensetning.
- Kommuner og politiet bør bli mer omforent om hvordan de sammen kan møte kriminalitetsutfordringer lokalt. Også mindre kommuner uten eget politi/lensmannskontor må oppleve at de får tilfredsstillende polititjenester.
- God ledelse og involvering er avgjørende for å lykkes med reformen. De ansatte må involveres og tas med i det videre utviklingsarbeidet.
- Det er fortsatt behov for å bygge en felles kultur i de nye politidistriktene og en delingskultur i hele politiet. De funksjonelle og de geografiske driftsenhetene må sammen ta et helhetlig ansvar for politidistriktet.

1 Innledning

1.1 Oppdrag og mandat for evalueringen

Nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2015 og 1. januar 2016 var de nye politimestrene på plass for å starte arbeidet med reformen i sine distrikter.

Målene med reformen slik de ble beskrevet i Prop. 61 LS er:

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. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte 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.

Difi har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fulgt reformarbeidet siden våren 2016 og har levert rapporter for arbeidet både i 2016 og 2017¹.

Målene for evalueringen er å vurdere resultatene av nærpolitireformen i lys av målene som er satt. I tillegg skal evalueringen bidra til:

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

Formålet med denne rapporten er derfor å gi:

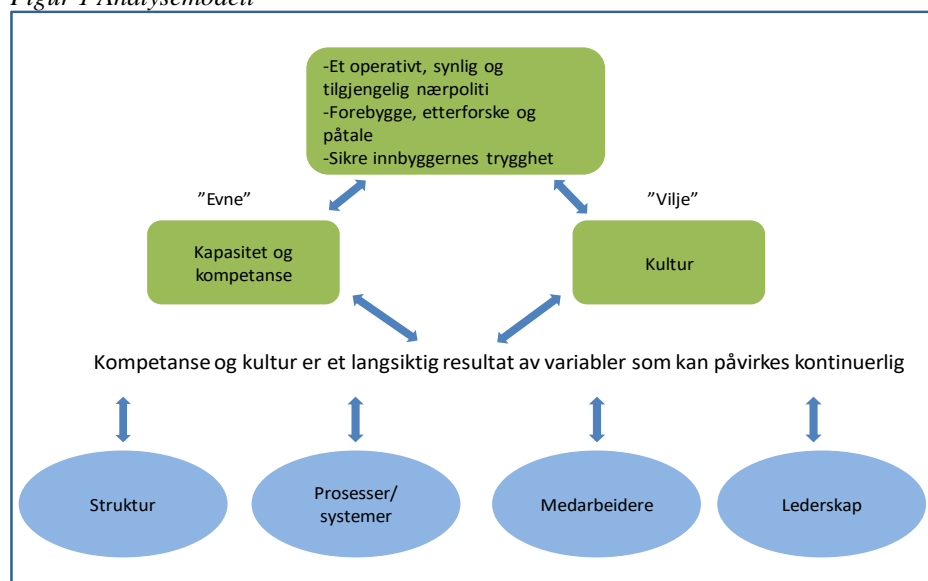
- Status for reformarbeidet ved utgangen av 2018
- Muligheter for JD og POD til eventuelt å justere eller korrigere gjennomføringen av reformen dersom det er behov
- Råd om den videre prosessen

1.2 Analysemodell

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

¹ Difi-rapport 2017:2 Statusrapport 2016, Difi-rapport 2017:9 Underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse, Difi-rapport 2018:2 Statusrapport 2017

Figur 1 Analysemodell



Når en virksomhet skal iverksette en reform og arbeide for å nå målene, er det to faktorer som erfaringsvis er særlig kritiske for omstillingen, nemlig organisasjonskultur («vilje til endring») og kapasitet og kompetanse («evne til endring»).

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

Politireformen inneholder tiltak knyttet til alle de fire elementene: struktur, prosesser/systemer, medarbeidere, lederskap. Dette er tiltak som vil påvirke både kultur og kapasitet/kompetanse i etaten og gjennom det i ulik grad bidra til at målene nås.

1.3 Metode og datagrunnlag

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. Datainnsamlingen er i all hovedsak gjort i perioden april-desember 2018. I 2018 har vi benyttet følgende metoder for datainnsamling:

Dokumentstudier

Dokumenter har vært et viktig grunnlag i arbeidet med å beskrive status for gjennomføring av nærpolitireformen. Sentrale dokumenter fra POD er blant annet budsjett dokumenter, masterplanen for gjennomføring av reformen, årsrapport, statistikk (PAL/Strasak, PSV), rapportering fra politidistriktene til Politidirektoratet (POD), rapportering fra POD til JD m.m. Disse dokumentene har vært viktige for å få gode beskrivelser av status for reformarbeidet og for å kunne presenterer nøkkeltall for politiets resultater i 2018.

Vi har også benyttet relevant forskningslitteratur, utredninger mm. Difi har, innenfor rammen av midler som er stilt til rådighet for evalueringen, gitt tilskudd til forskning både i 2016, 2017 og 2018. Forskningen er presentert som egne rapporter, vitenskapelige artikler og innlegg i ulike bøker og tidsskrifter, jfr. dokument- og referanselisten. Resultater fra denne forskningen, samt annen relevant forskning, brukes som grunnlag i denne rapporten. Politiets innbyggerundersøkelse har gitt viktig informasjon om publikums tillit til politiet.

Intervjuer

Intervjuer har vært sentrale for å få kunnskap om gjennomføringen av nærpolitireformen, det vil si framdrift, status og utfordringer, både når det gjelder strukturdelen av reformen og kvalitetsdelen.

Vi har også i denne runden gjennomført intervjuer i utvalgte politidistrikter. I løpet av evalueringsperioden tar vi sikte på å gjennomføre intervjuer i samtlige politidistrikter. I 2016 var vi i Nordland, Vest og Sør-Øst politidistrikter og i 2017 i Sør-Øst, Troms og Sør-Vest politidistrikter. I 2018 har vi besøkt fire politidistrikter; Finnmark, Oslo, Agder og Trøndelag. Intervjuene skjer over 3-4 dager i hvert distrikt og omfatter den sentrale ledelsen, ledere og medarbeidere på ulike nivåer og representanter for et utvalg kommuner i hvert distrikt.

I alle de fire politidistriktene har vi i tillegg til intervjuer med ledelsen i politidistriktet, besøkt en politistasjon og ett lensmannskontor. Vi har dermed innhentet synspunkter og erfaringer fra ledere og medarbeidere på ulike nivåer samt representanter for tjenestemannsorganisasjonene. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med 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.

I tillegg til intervjuer i de fire utvalgte politidistriktene har vi intervjuet:

- Politidirektør og assisterende politidirektør
- Representant for Riksadvokaten
- Ledelsen i Politiavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet
- Tjenestemannsorganisasjonene sentralt, dvs. representanter for Politiets fellesforbund, Politilederlaget, Politijuristene, Norsk tjenestemannslag og Parat

Samlet har vi i 2018 gjennomført 76 intervjuer med i alt 209 personer. Inkludert i disse tallene er intervjuer med representanter for 10 kommuner.

I tillegg har vi hatt en rekke møter med ledere og ansatte i POD på ulike fagområder. I disse møtene har vi fått utdypende kunnskap om status for gjennomføringen av politireformen generelt, men også status og utfordringer på flere av de prioriterte områdene i politireformen. Det gjelder blant annet etterforskningsløftet, felles straffesaksinntak, politiarbeid på stedet og felles tjenestekontor.

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

Medieanalyse

Difi har medieovervåking på temaer som er knyttet til politi og nærpolitireformen. Som ledd i dette ba vi også i 2018 Retriever om en analyse av mediedekningen av politireformen. Medieanalysen dekker både en kvantitativ og en kvalitativ del. Hovedfunn fra medieanalysen er omtalt i denne rapporten. Den fullstendige medieanalysen finnes som separat vedlegg til Difis rapport på www.difi.no.

Referansegruppe

Referansegruppen består av deltakere fra ulike deler av politiet samt tjenestemannsorganisasjonene. Det har vært to møter i referansegruppen i forbindelse med denne rapporten. I tillegg har deltakere i referansegruppen deltatt på forskerseminar om politireformen.

1.4 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget

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

Intervjuene har gitt oss viktig kunnskap om hvordan reformen gjennomføres og hva erfaringene er så langt. Intervjuene i de fire politidistriktene har gjort det mulig å få synspunkter og erfaringer fra medarbeidere og ledere på ulike nivåer og fra politiets samarbeidspartnere lokalt. Intervjuer og samtaler i Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet gir innsikt i hva som er utfordringer på overordnet nivå.

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, spesielt nylig gjennomførte spørreundersøkelser, for å underbygge eller nyansere funn fra våre intervjuer. Samlet sett mener vi at dette gir et solid og bredt datagrunnlag.

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

En annen utfordring er at vi i stor grad baserer oss på intervjuer fra fire av tolv politidistrikter som alle har sine særpreg og sine utfordringer. Ulikheter distriktene imellom er forsøkt ivaretatt gjennom å velge ut distrikter med ulik størrelse, beliggenhet og som har kommet ulikt langt i gjennomføringen av reformen. Der det er mulig, forsøker vi som nevnt over å underbygge vurderingene våre med mer enn én datakilde.

En tredje utfordring er at svarprosenten på de fleste av spørreundersøkelsene vi refererer til gjennomgående er lav. Det er mange som har svart, men det er ikke mulig å si om det er noen systematiske skjevheter i materialet. Det kan for eksempel være at det er de relativt sett mest kritiske som har besvart disse undersøkelsene. Det er ikke vesentlige avvik mellom funnene i spørreundersøkelsene og våre funn fra intervjuene.

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

1.5 Rapportstruktur og innhold

Kapittel 1 gir bakgrunn for oppdraget og beskrivelse av analysemodell, metode og datagrunnlag som vi bygger rapporten på.

Kapittel 2 beskriver nøkkeltall på sentrale områder, mens kapittel 3 beskriver status for gjennomføring av reformaktiviteter i 2018. Dataene er utgangspunkt for senere vurderinger av blant annet resultatoppnåelsen.

I kapittel 4 presenterer vi Difis funn om gjennomføringen av reformen så langt. Funnene baserer seg på dokumentstudier, intervjuer og ulike undersøkelser.

Kapittel 5 inneholder Difis vurderinger og kapittel 6 Difis anbefalinger.

2 Nøkkeltall for politiets resultater

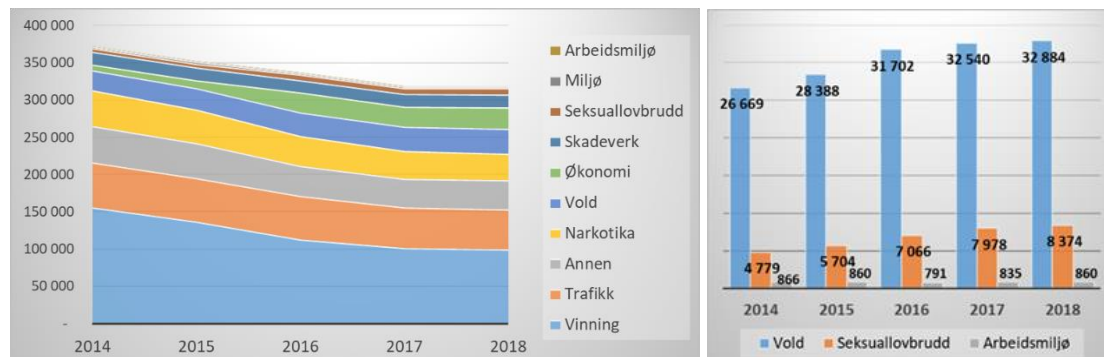
I dette kapittelet presenterer vi data og nøkkeltall som belyser politiets resultater og omdømme i befolkningen. Status på ulike reformaktiviteter og -tiltak følger i kapittel 3.

Hensikten med dette kapittelet er å gi et bilde av utviklingen i politiets kjerneoppgaver. Dataene er hentet fra statsregnskapet og PODs rapporter, systemer og egne undersøkelser, inklusive politiets innbyggerundersøkelse. Vi gjengir i hovedsak nasjonale data og gjennomsnittstall. Tallene viser derfor i begrenset grad variasjoner mellom distriktene. Tallene gir heller ikke et fullstendig og dekkende bilde av politiets samlede resultatoppgåelse i 2018. De sier blant annet ikke noe om politiets kriminalitetsforebyggende innsats. Vi har heller ikke med data om de sivile og forvaltningsoppgavene.

2.1 Nedgang i anmeldte lovbrudd er mindre enn tidligere og anmeldelser av alvorlige saker øker

Det ble anmeldt til sammen 318 566 lovbrudd i 2018, noe som er 0,2 prosentpoeng færre enn i 2017. Nedgangen i anmeldte lovbrudd er mindre fra 2017 til 2018 enn den har vært de siste årene, jfr. figur 2. Det skyldes først og fremst at nedgangen i narkotika- og vinningslovbrudd har avtatt.

Figur 2 Utvikling i anmeldte lovbrudd fordelt på kriminalitetstyper 2014-2018 (venstre) og spesielt for vold og seksuallovbrudd (høyre). Kilde: Strasak/POD



Anmeldelser av prioriterte kriminalitetstyper som vold, seksuallovbrudd og arbeidsmiljøkriminalitet har økt med henholdsvis 1,1 prosentpoeng, 5 prosentpoeng og 3 prosentpoeng, jfr. figuren til høyre. Anmeldt økonomikriminalitet har økt med 9,4 prosentpoeng, og samlekategorien «annen kriminalitet» med 2,4 prosentpoeng.

Av dem som besøkte siden "anmelde tyveri eller skadeverk" på politiet.no i tredje kvartal 2018, sendte 21 prosent inn en nettanmeldelse. Resultatet er påvirket av at mange saker ikke kan anmeldes på nett. Tilbakemeldinger viser at publikum ønsker utvidede muligheter til å anmelde elektronisk.²

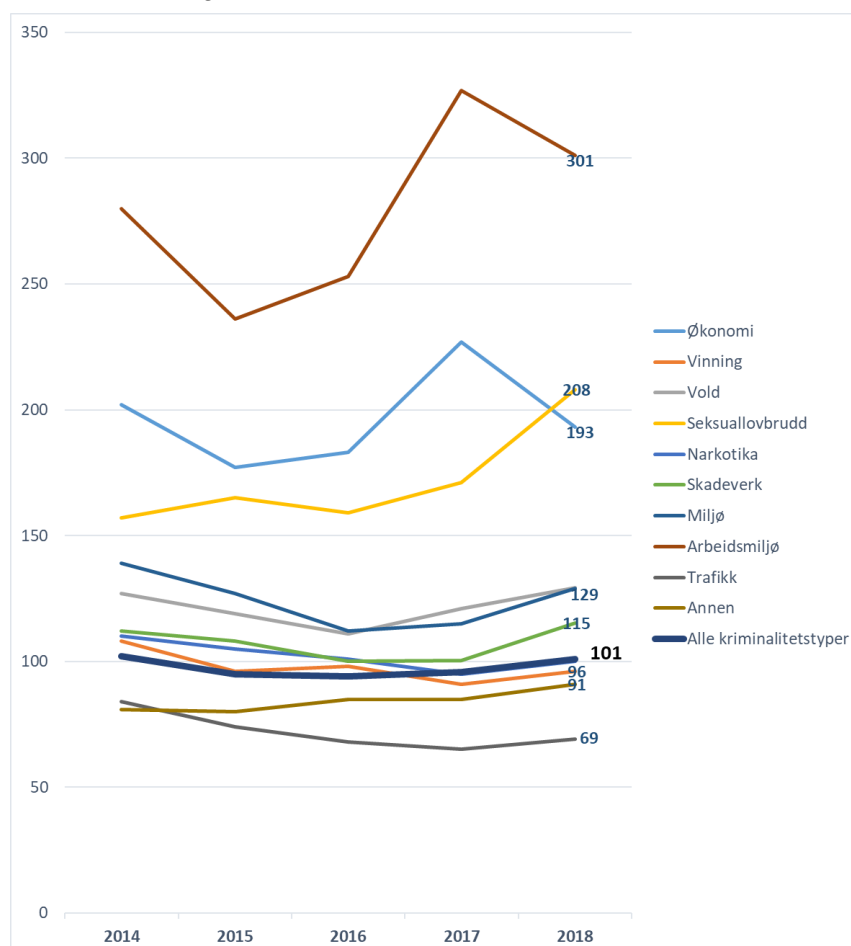
² Kilde: PODs tertialrapport til JD

I 2018 påtaleavgjorde politiet 324 548 saker. Det er 3,2 prosentpoeng flere enn i 2017. 157 522 av sakene er registrert som oppklarte. Det gir en oppklaringsprosent på 52.³ Antall oppklarte saker økte med 1,7 prosentpoeng i forhold til 2017, men på grunn av flere påtaleavgjorte saker totalt, gikk oppklaringsprosenten likevel noe ned sammenlignet med 2017 da den var 53 prosent.

Oppklaringsprosenten varierer med sakstype. Den er høyest for samlekategorien trafikk (84 prosent) og lavest for skadeverk (22 prosent) og vinningskriminalitet (23 prosent). Oppklaringsprosenten for seksuallovbrudd har økt med 2,9 prosentpoeng, til 64 prosent. 57 prosent av voldssakene regnes som oppklart. Det er 2,3 prosentpoeng flere enn i 2017.

2.2 Gjennomsnittlige saksbehandlingstider og restanser har økt

Figur 3 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker fordelt på kriminalitetstype. Antall dager. (Kilde: POD/Strasak)



³ Ved beregning av oppklaringsprosent trekkes saker med noen avgjøringkoder ut. Det gjelder eksempelvis henleggelse fordi anmeldelsen vurderes å være åpenbart grunnløs, anmeldte forhold ikke rammes av straffeloven m.fl.

Fra 2017 til 2018 har gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker økt fra 96 til 101 dager. Det tilsvarer en økning på 5 prosentpoeng. I 2018 lå den på om lag samme nivå som i 2014. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt fra 2017 til 2018 for alle kriminalitetstyper unntatt økonomi og arbeidsmiljøkriminalitet, jfr. figur 3. Økningen er størst for seksuallovbrudd.

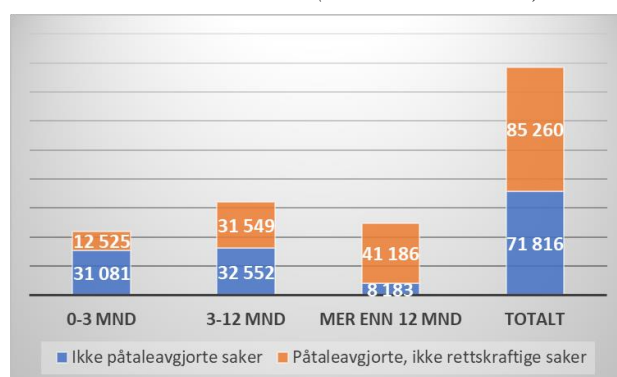
Fra 2014 til 2016 sank gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de fleste kriminalitetstypene. Etter reformstart i 2016 har den så økt noe igjen, men for de fleste kriminalitetstypene ligger den fortsatt på nivå med, eller noe under nivået i 2014. Seksuallovbrudd har hatt en mer negativ utvikling enn de andre kriminalitetstypene.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker med særskilt saksbehandlingsfrist (voldssaker, voldtektssaker og saker med mistenkte under 18 år) har også økt, og andelene oppklarte forhold innenfor fristen har sunket.

Ved utgangen av 2018 hadde politiet knapt 41 000 ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder (restanser). Det er en økning på 4,4 prosentpoeng i forhold til utgangen av 2017. En femtedel av restansene er eldre enn 12 måneder.

Det er ulike forklaringer på økningen i restanser. Andelen narkotikasaker har gått ned, men andelen seksuelle overgrepssaker har økt. Dette er ressurskrevende saker, noe som bidrar til at gjennomsnittlig saksbehandlingstid går opp og at færre saker påtaleavgjøres og irtetteføres.

Figur 4 Summen av ikke påtaleavgjorte og påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige, saker per 31.12.2018. Antall. (Kilde: POD/JUS89)



Figur 4 viser at politiet hadde knapt 72 000 ikke påtaleavgjorte saker under arbeid ved årsskiftet (merk at antall saker som er 0-3 måneder også inngår i dette tallet). Vel 85 000 saker var påtaleavgjort, men ikke rettskraftige.

Det er innført krav til responstider ved ekstraordinære hendelser, det vil si når liv er truet og/eller det er umiddelbart behov for hjelp fra politiet.⁴ Samlet sett har politiet ikke innfridd kravene til responstider. Både når det gjelder medianen og 80 prosent av hasteoppdragene lå responstidene om lag ett minutt over kravene, jfr. tabell 1 under. Det gjelder i alle typer tettstedskategorier.

⁴ Det er fastsatt nasjonale krav om hvilken responstid politiet skal holde seg under i 50 % av oppdragene (median) og hvilken responstid politiet skal holde seg under i 80 % av oppdragene (80 prosentil)

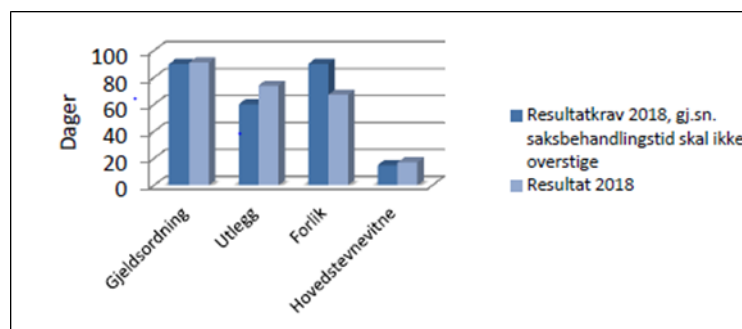
Tabell 1 Nasjonale krav og responstider i 2018 i hele minutter. (Kilde: POD)

Tettstedskategori	Over 20.000 innbyggere	Mellom 2.000 og 19.999 innbyggere	Øvrige områder med under 2.000 innbyggere
Antall med responstid	10.410	2.598	6.882
Median (min)	8	11	17
Krav median	7	10	16
80 prosentil (min)	12	20	31
Krav 80 prosentil	11	19	30

Det er store forskjeller mellom distriktene når det gjelder antall hasteoppdrag. Alle politidistriktene utenom Agder har avvik. Det er gjennomgående noe større avvik ved utrykning til mindre tettbygde strøk. Vi finner de største avvikene i Sør-Øst og Vest politidistrikter.

Politiets årsrapport inneholder lite statistikk om passutstedelser og politiattester. For pass vises det i årsrapporten til at prosjektet «nye pass og nasjonale ID-kort med elektronisk ID» skal lanseres i 2020. Det ble behandlet til sammen 57 845 våpensaker i distriktene og på Svalbard i 2018. Saksbehandlingstiden på våpensaker var i snitt på 28 dager, men varierer mye fra distrikt til distrikt.

Figur 5 Resultatkrav og resultat for sivile gjøremål (Kilde: Politiets årsrapport for 2018)



Når det gjelder sivil rettspleie ligger gjennomsnittlig saksbehandlingstid tett opp til eller under resultatkravene for gjeldsordning, hovedstevnevitne

og forlik, jfr. figur 5. mens den ligger 14 dager over resultatkravet for utlegg. Restanseporteføljen skal ikke overstige 20 prosent, men er nå på 42 prosent

På spørsmålet "fant du det du lette etter?" til brukere av politiet.no er målet 70 prosent «ja»-svar. I 2018 svarte 45 prosent av brukerne "ja" på dette. "Pass" og "Politiattest" var de mest besøkte tjenestene.

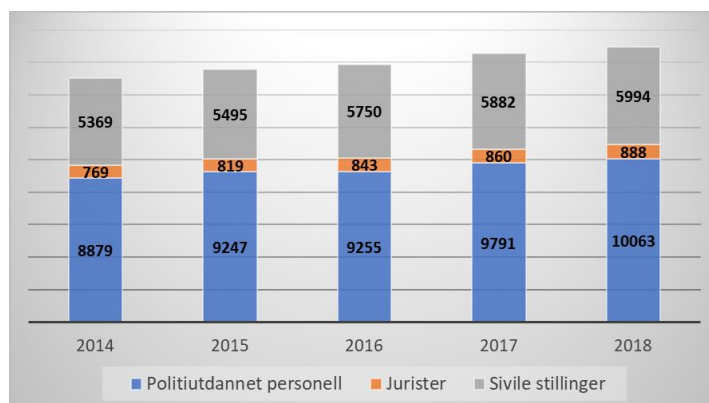
2.3 Antall årsverk i politiet øker

2.3.1 Antall årsverk i politiet økte med 2,5 prosent fra 2017 til 2018

Ifølge politiets bemanningsstatistikk økte antall lønnede årsverk i politiet, eksklusiv PST, fra 16 533 per desember 2017 til 16 945 per desember 2018. Det tilsvarer en økning på 2,5 prosentpoeng. Antall politiutdannede årsverk

økte med 2,8 prosentpoeng, antall juristårsverk økte med 3,3 prosentpoeng og antall sivile årsverk økte med 1,9 prosentpoeng.⁵

Figur 6 Årsverk i politi- og lensmannsetaten (eksklusive PST) fordelt på stillingsgrupper. Per 31. desember (Kilde: Politiets årsrapport 2018)



I politidistriktene økte antall årsverk med 1,9 prosentpoeng fra desember 2017 til desember 2018. Antall politiårsverk økte med 2,3 prosentpoeng, antall juristårsverk med 3,0 prosentpoeng og antall sivile årsverk med 0,7 prosentpoeng.

Samlet årsverksvekst var størst i Troms og Finnmark politidistrikter, mens Møre og Romsdal, Vest, Nordland og Sør-Øst politidistrikter hadde en nedgang fra 2017 til 2018.

Særorgan og andre enheter, inklusive POD, har hatt en årsverksvekst på 4,9 prosentpoeng. Tjenesteleverandørene (PFT og PIT) har hatt sterkest vekst i bemanning, med 10,2 prosentpoeng, hovedsakelig som følge av omfordeling av oppgaver. Særorganene har hatt en samlet vekst på 3,1 prosentpoeng. Øvrige nasjonale organ, Politihøgskolen, nasjonalt ID-senter, Grensekommisariatet og Politidirektoratet har hatt en vekst på 3,2 prosentpoeng.

Fra desember 2013 til desember 2018 har antall politiårsverk økt med 1 614 (19,1 prosentpoeng). Antall politiårsverk i politidistriktene har økt med 1 417 årsverk (18 prosentpoeng). Tilsvarende tall for særorganer og andre enheter er 197 (34,3 prosentpoeng).

Dekningsgraden, dvs. antall politiårsverk pr. 1000 innbyggere, for hele politi- og lensmannsetaten er pr. 31.12.2018 på 1,89 og 1,95 hvis PST tas med. Det er en økning fra 2017 da den var hhv. 1,85 og 1,91. I politidistriktene er det 1,74 politiårsverk pr. 1000 innbyggere ved årsskiftet. I 2017 var dekningsgraden på 1,71. Dekningsgraden er høyest i Finnmark og Oslo politidistrikter og lavest i Møre og Romsdal og Vest politidistrikter.

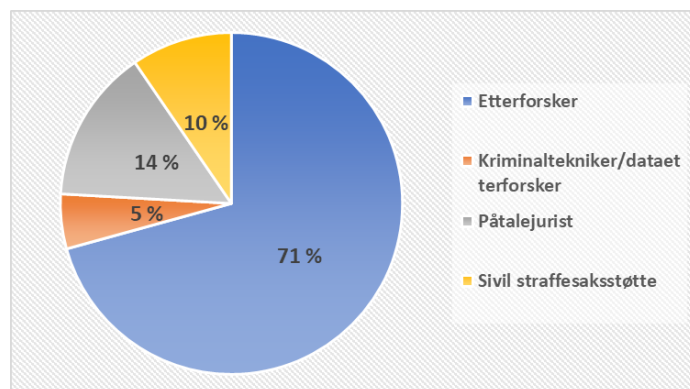
2.3.2 Etterforskningskapasiteten varierer mellom distriktene

Etterforskning i politiet omfatter grovt sett en tredel av ressursene i politiet. På oppdrag av politiet har Accenture analysert hvordan politidistriktene utnytter etterforskningskapasiteten sin.⁶ Analysen opererer med 21 sakstyper som

⁵ Statistikken omfatter antall lønnede årsverk i politiet. Alle faste og midlertidig ansatte blir regnet med. Den omfatter ikke ansatte i foreldrepermisjon, på timelønn eller pensjonistvilkår, eller innleide eksterne og personer på NAV-tiltak.

omfatter ulike kategorier knyttet til drap, vold, seksuelle overgrep, økonomisk kriminalitet, trafikk, orden mv., og fire «roller»; etterforsker, påtalejurist, sivil straffesaksstøtte og kriminaltekniker/dataetterforsker. Videre er det identifisert 165 «aktiviteter» knyttet til å iverksette, etterforske, påtaleavgjøre, domstolsbehandle, avslutte og administrere en sak.

Figur 7 Fordeling av etterforskningsressurser på roller. Årsverk (Kilde: POD/Accenture 2019)



Målt i årsverk viser beregningen at politidistriktene, samlet sett, bruker vel 4 900 årsverk på de 165 ulike etterforskningsaktivitetene. I tillegg kommer knapt 370 årsverk til ledelse. 71 prosent av etterforskningsaktivitetene utføres av etterforskere, 14 prosent av

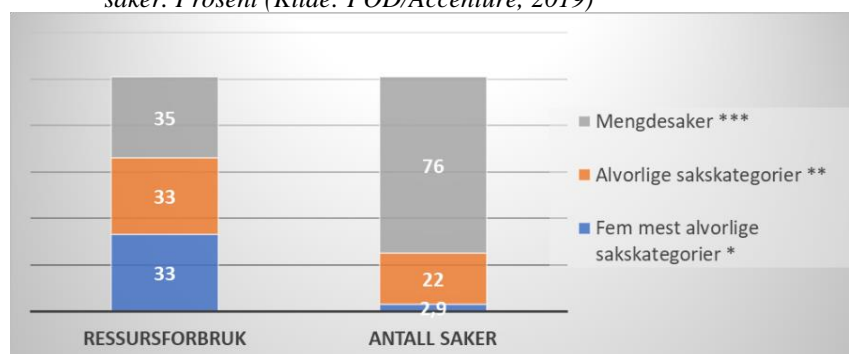
påtalejurister osv., jfr. figur 7.

Etterforskningskapasiteten varierer mellom distrikter. Det varierer også hvordan etterforskningsressursene er fordelt mellom de ulike rollene.

Grovt sett bruker politiet en tredel av de samlede etterforskningsressursene sine på de fem mest alvorlige sakstypene, en tredel på alvorlige sakstyper og en tredel på mengdesaker. Mens de fem mest alvorlige sakstypene til sammen utgjør knapt 3 prosent, utgjør de alvorlige sakskategoriene 22 prosent og mengdesakene 75 prosent, jfr. figur 8.

⁶ Analysen tar utgangspunkt i data/statistikk for tilgjengelige årsverk, straffesaksvolum og målt/estimert tidsbruk på straffesaksbehandling. Den tar utgangspunkt i data fra systemer og kilder i politiet (BL, Strasak, Indicia, SAP, TTA m.fl.), Riksadvokaten og Domstolsadministrasjonen. Det er gjennomført 24 Workshops for å anslå tidsforbruk på ulike aktiviteter. Analysen er kvalitetssikret og validert i samarbeid med fagressurser og opp mot samlede etterforskningsressurser. Eventuell ressursinnsats i særorganene samt skjulte etterforskningsmetoder inngår ikke i analysen.

Figur 8 Ressursforbruk/etterforskningsårsverk og antall saker fordelt på hovedkategorier av saker. Prosent (Kilde: POD/Accenture, 2019)



*Omfatter drap/drapsforsøk, grov doping-/narkotikaovertrerdelse, seksuallovbrudd mot barn under 16 år, voldtekt og vold i nære relasjoner

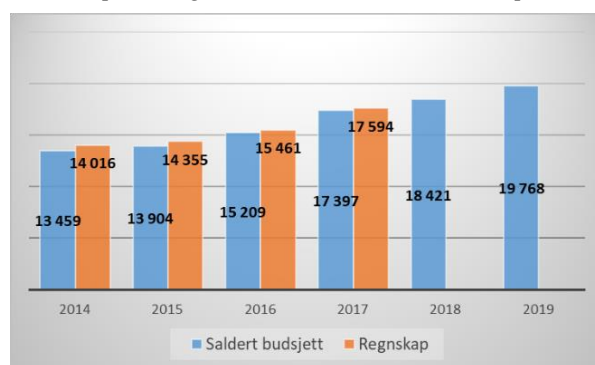
**Omfatter annen økonomisk kriminalitet, andre seksuallovbrudd, arbeidsmiljø og miljø, ran, grovt tyveri, annen vold, bedrageri, hatkriminalitet

***Omfatter forfalskning/uriktige opplysninger/unndragelser, trafikk, doping-/narkotikaovertrerdelse, undersøkelsessaker, annen - øvrige saker, orden, annen vinning

Antall anmeldelser i noen av de mest alvorlige sakskategoriene som seksuelle overgrep mot barn under 16 år, voldtekt og andre seksuallovbrudd samt vold i nære relasjoner, har økt, jfr. kapittel 2.1. Dette er gjennomgående svært ressurskrevende saker å etterforske. I tillegg medfører økte krav til kvalitet økt ressursbruk. Eksempelvis brukes det vel 170 årsverk på tilrettelagte avhør. Det er betydelig mer enn politiet tidligere brukte på dommeravhør. På bakgrunn av dette konkluderer kapasitetsanalysen med at etterforskningsdelen av politiet ikke har mer etterforskningsressurser til disposisjon i 2018 enn de hadde i 2013.

2.4 Økte budsjetter, men mye er bundet opp i drift

Figur 9 Sammenstilling av saldert budsjett (2014-2019) og statsregnskapstall (2014-2017) for politi- og lensmannsetaten (Kilde: Prop. 1 S)



I figur 9 gjengis budsjett- og regnskapstall for de siste årene.⁷ Avvik mellom saldert budsjett og regnskapstall skyldes at etaten har fått tilført ekstra midler i løpet av budsjettåret. Saldert budsjett for 2019 er økt med 1,3 milliarder kroner eller 7,4 prosentpoeng i forhold til 2018.

Ifølge politiets årsrapport gikk 74,9 prosent av de samlede driftsutgiftene i 2018 (17,8 mrd. kr.) til personell, 9,5 prosent til eiendom, bygg og anlegg og 9,2 prosent til øvrige driftskostnader. I politidistriktene utgjorde utgifter til personell og husleie i snitt 87 prosent.

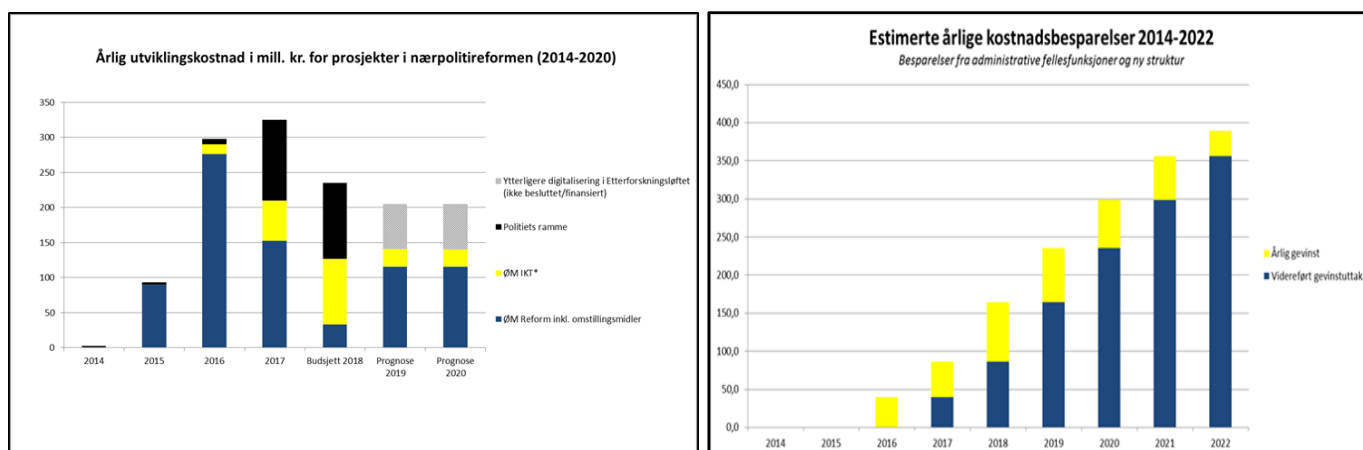
⁷ Kilder: Prop 1 S

Ressursanalysen for 2017 inneholder beregninger av utviklingen i politidistriktenes økonomiske handlingsrom basert på to indikatorer som på ulike måter sier noe om «frie» budsjettmidler/årsverk, arbeidsmengde mv. Beregningene trekker i retning av at handlingsrommet er noe svekket i perioden 2013 - 2017. Politidistriktene har fått økte budsjetter, men arbeidsomfanget har også økt. Ifølge analysen er sannsynligvis svekkelsen sterkere enn det de to indikatorene viser. Den fanger for eksempel ikke opp behovet for mer teknologisk støtte til mannskap og patruljebiler, økt objektsikring, aktiviteter i forbindelse med implementering av Nærpolitireformen mm.⁸

Samlet har ABE-reformen medført et inntrekk i perioden 2016-2018 på 316 millioner kroner.⁹ Bevilgningen for 2019 reduseres med 86 millioner knyttet til ABE-reformen og 51 millioner i gevinstuttak knyttet til reformen.

Figur 10 viser årlige utviklingskostnader (regnskap/prognose) for prosjekter i reformen. Prosjektene finansieres gjennom satsningsmidler til reform (ØM Reform inkl. omstillingsmidler), satsningsmidler til IKT-modernisering (ØM-IKT) og midler tatt fra politiets ordinære ramme.

Figur 10 Oversikt over årlige realiserte/estimerte utviklingskostnader i nærpolitireformen og estimerte årlige kostnadsbesparelser som følge av reformen (Kilde: POD)



På bakgrunn av oppdaterte estimater for investerings- og driftskostnader, samt justerte prognoser for realiserbare monetære gevinster, vurderer POD at nærpolitireformen kun vil gi en marginal økning i etatens økonomiske handlingsrom. POD viser til at den opprinnelige gevinstplanen ikke omfattet kostnader knyttet til kvalitetsdelen av reformen. De viser også til at flere gevinster, særlig innenfor eiendomsforvaltning, er mer kostnadsunnåelset enn kostnadsbesparelser. Og at gevinster av ny tjenestestedsstruktur for en stor del allerede er hentet ut for å møte effektivitetskrav knyttet til ABE-reformen mv.

⁸ Politidirektoratet: *Ressursanalyse 2017. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*

⁹ Kilde: POD

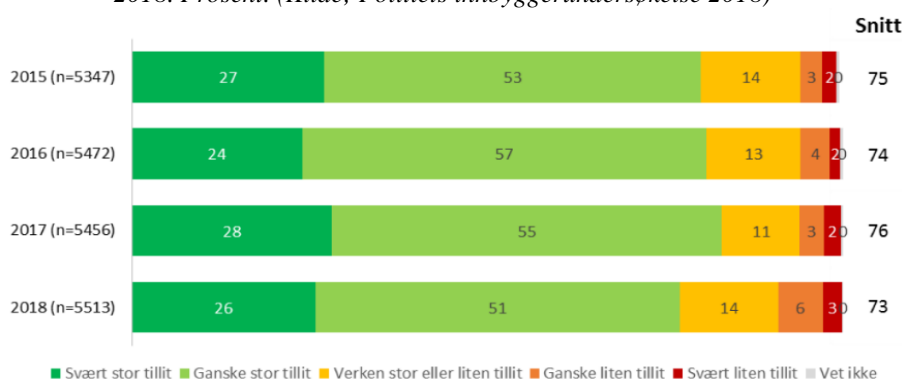
2.5 Publikums tillit til politiet er fortsatt høy, men har gått noe ned fra 2017

Målinger av publikums tillit til politiet har stått sentralt i styring og omtale av politiets innsats de senere årene. POD har derfor siden 2008 vært oppdragsgiver for en innbyggerundersøkelse utført av eksterne analyseinstitutt. I reformperioden gjennomføres undersøkelsene hvert år. Selv om forskning viser at tillitsbegrepet og tillitsmålinger neppe gir et dekkende og entydig bilde av forholdet mellom publikum og en offentlig etat, sier forhåpentligvis disse målingene noe om inntrykket publikum har av politiet som myndighetsforvalter og tjenesteleverandør.¹⁰

I tolkningen av resultatene er det viktig å være klar over at det er 54 prosent av de som har svart som har hatt direkte kontakt med politiet. Vi antar at en stor andel av dem først og fremst har hatt kontakt i forbindelse med sivile gjøremål som fornyelse av pass, våpentillatelse o.l. Sannsynligvis avhenger oppfatninger om politiet også av medieomtale og offentlig debatt. Blant de vurderte oppslagene i medieanalysen fra 2018, har 62 prosent en negativ vinkling, 11 prosent en positiv vinkling og 27 prosent en nøytral vinkling.¹¹

2.5.1 Innbyggerne har noe lavere tillit til politiet og føler seg litt mindre trygge

Figur 11 Svar på spørsmålet: «Alt i alt, hvor stor tillit har du til politiet?» Utvikling 2015-2018. Prosent. (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2018)



Ifølge politiets innbyggerundersøkelse for 2018, har 27 prosent av norske innbyggere svært stor tillit til politiet mens 51 prosent har ganske stor tillit, jfr. figur 11. Det er en nedgang fra 2017 på henholdsvis 2 og 4 prosentpoeng.¹² Endringene er noe mindre i den andre enden av skalaen. 6 prosent svarer at de har ganske liten tillit, og 3 prosent at de har svært liten tillit til politiet.

¹⁰ Ref. 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)*

¹¹ Retriever 2018. Medieanalyse på oppdrag av Difi

¹² På nasjonalt nivå er endringer større enn 1,4 prosentpoeng signifikante. På distriktsnivå er endringer over 5,0 prosentpoeng signifikante, men her varierer det med distriktsstørrelse.

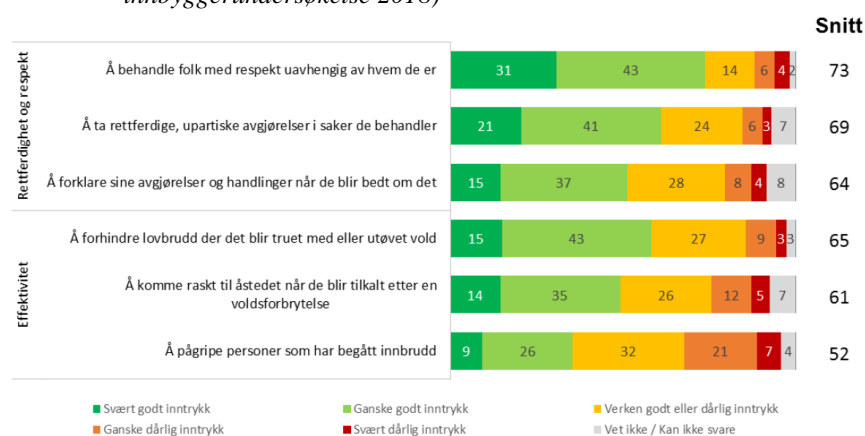
De som har blitt utsatt for kriminalitet, særlig de som har vært utsatt for utpressing, mobbing, hatkriminalitet eller ran, har gjennomgående lavere tillit enn de som ikke har vært utsatt for kriminalitet. Ifølge 2018-undersøkelsen har tilliten til politiet gått ned i alle politidistrikter. Endringene er størst i Sør-Vest og Møre og Romsdal politidistrikter.

Tilsvarende undersøkelse i Danmark viser at danske innbyggere har om lag like høy tillit til politiet som norske. På nasjonalt plan hadde 84 prosent av innbyggerne tillit til politiet i 2018. Det er 5 prosentpoeng høyere enn i 2017 og det samme som i 2013. Vi har ikke direkte sammenlignbare tall for Sverige, men ifølge Nationella trygghetsundersökningen hadde 49 prosent svært eller ganske stor tillit til politiets måte å arbeide på («förtroende för polisens sätt att bedriva sitt arbete»). Det er en økning på 7 prosentpoeng fra 2017. I 2018 var tilliten tilbake på om lag samme nivå som den var i årene fra 2009 og framover.

Det norske folk føler seg fortsatt trygge selv om vi også her ser en liten nedgang sammenlignet med 2017. I 2018 følte 62 prosent seg meget trygge og 30 prosent seg ganske trygge der de bor og ferdes. Tilsvarende tall for 2017 var henholdsvis 65 prosent og 30 prosent. Det er små forskjeller mellom distriktene, men ifølge undersøkelsen føler innbyggerne i Agder og Øst politidistrikter seg mest trygge og innbyggerne i Nordland og Trøndelag politidistrikter seg minst trygge.

Fortsatt har publikum best inntrykk av politiet når det gjelder å behandle folk med respekt og dårligst inntrykk av politiet når det gjelder å pågripe personer som har begått innbrudd, jfr. figur 12. I forhold til 2017 er publikums inntrykk gjennomgående dårligere.

Figur 12 Innbyggers inntrykk av politiet på ulike områder. Prosent. (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2018)



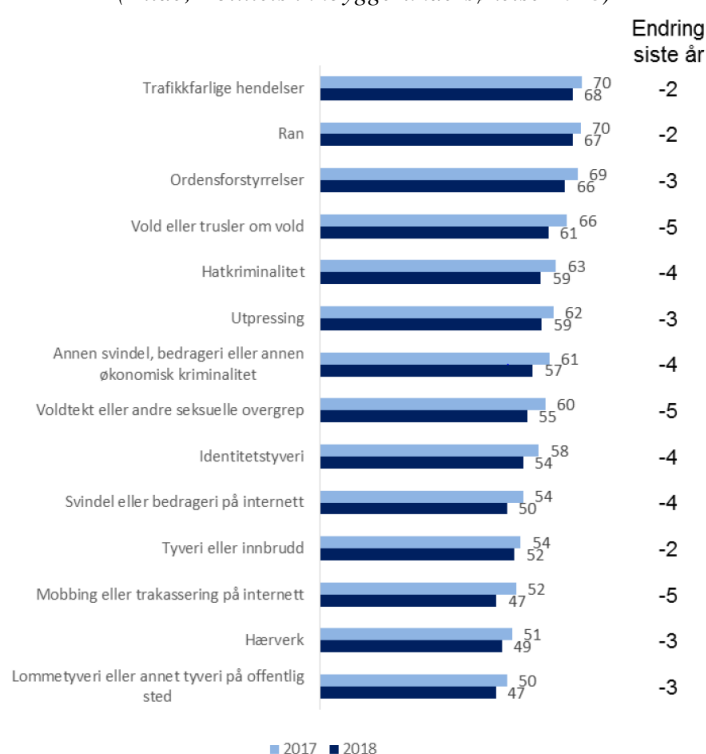
2.5.2 Folk bekymrer seg mest for nettkriminalitet, trafikkfarlige hendelser og identitetstyveri

Selv om summen av de som bekymrer seg i meget og ganske stor grad for ulike kriminelle hendelser ikke har endret seg vesentlig, har andelen som bekymrer seg i meget stor grad gjennomgående økt noe. Eksempelvis har andelen som er meget bekymret for ran, vold eller trusler om vold, utpressing hatkriminalitet

alle økt fra én til to prosent. I likhet med 2017 er folk mest bekymret for svindel eller bedrageri på internett, trafikkfarlige hendelser og identitetstyveri.

Som i 2017 mener innbyggerne at politiet er best til å håndtere trafikkfarlige hendelser, ran og ordensforstyrrelser. I snitt mener om lag seks av ti at politiet håndterer denne typen hendelser meget godt eller nokså godt. Innbyggerne har minst tro på politiets håndtering av nettkriminalitet, hærverk og tyveri på offentlig sted. Om lag en fjerdedel mener politiet håndterer dette meget godt eller ganske godt, mens om lag en tredjedel mener de håndterer det ganske dårlig eller meget dårlig. I figur 13 sammenlignes innbyggernes tilbakemelding i form av snittskår på politiets arbeid på ulike oppgaveområder.

Figur 13 Innbyggernes tilbakemelding på politiets håndtering av ulike oppgaver. Snittskår¹³. (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2018)



¹³ Snittskår er beregnet på følgende måte: «Meget godt»=100, «Ganske godt»=75, «Verken godt eller dårlig»=50, «Ganske dårlig»=25, «Meget dårlig»=0. «Vet ikke/Kan ikke svare» er holdt utenfor. «Endring siste år» viser endring i snittskår (2017-2018).

3 Status for gjennomføring av reformaktiviteter

I dette kapitlet oppsummerer vi status for gjennomføring av reformaktiviteter, med spesiell vekt på status for de seks prioriterte funksjonene. Beskrivelsen er i all hovedsak basert på tilgjengelige dokumenter fra politietaten og på informasjon fra intervjuene.

3.1 Nærpolitireformen har fortsatt høy politisk oppmerksomhet

Politireformen har høy politisk oppmerksomhet både fra regjeringen og fra Stortinget. Statsråden har møter med politidirektøren hver annen måned (hvor temaene også er andre enn reformen) og i løpet av 2018 har både statsminister og statsråd vært på besøk i mange politidistrikter for å bli oppdatert på status for gjennomføring av politireformen. I Stortinget har det vært en rekke spørsmål og interpellasjoner om reformen. Det at det til stadighet stilles spørsmål om politireformen, bidrar til et høyt medietrykk og en vedvarende debatt om hvordan politiet bør utvikle seg videre.

3.2 Reformen er på vei fra prosjekt- til linjestyring

I 2018 er strukturdelen av reformen i hovedsak gjennomført. Alle politidistrikter har etablert ny struktur og de siste strukturendringene var på plass i juni 2018. I distriktene har det derfor vært høyt engasjement for å få ny organisasjonsstruktur til å fungere etter hensikten i tillegg til oppstart av en rekke kvalitetstiltak. Mange av tiltakene som har vært prosjektorganisert, avsluttes nå og overføres til linjen både i POD og i distriktene.

I statusrapporten vår for 2017 støttet vi at POD skulle se på sin egen oppgaveportefølje og organisering. POD er nå omorganisert med sikte på å få en klarere direktorsrolle med vekt på mer strategisk og kontinuerlig utvikling av etaten. POD har fortsatt fem avdelinger, men utviklingsoppgaver er samlet i Virksomhetsutviklingsavdelingen hvor innovasjon, analyse, innføring og digitalisering inngår i oppgavespekteret. De andre avdelingene er Styringsavdelingen, Politifagavdelingen, Beredskapsavdelingen og HR- og HMS-avdelingen. Det er derfor for tidlig å si hvilken effekt denne omorganiseringen vil få.

Styringen fra Justis- og beredskapsdepartementet har beveget seg mot mer rammestyring, noe som er i tråd med mål- og resultatstyringskonseptet i staten. Etter omorganiseringen i departementet er det flere avdelinger som deltar i styringen av POD. Det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger hos Riksadvokaten.

3.3 Det er seks prioriterte funksjoner i reformen

Kvalitetsdelen av reformen inneholder en rekke aktiviteter tiltak, funksjoner og prosesser. I 2017 operasjonaliserte POD mange av tiltakene og aktivitetene som

følger av reformen i det de kaller «de seks prioriterte funksjonene», jfr. figur 14. Hensikten var å begrense endringsbelastningen i etaten. De seks prioriterte funksjonene kan ses i sammenheng og skal ha betydning både for kvalitet og effektivitet i politiarbeidet. POD har også utviklet akseptansekriterier, modenhetstrapp og rapportering på prioriterte funksjoner med en nivåvurdering som over tid kan gi en bedre oversikt over status på de ulike funksjonene i politidistriktene.

I de følgende underkapitlene følger en kort beskrivelse av innholdet i de prioriterte funksjonene og hvor de står rundt årsskiftet 2018-2019.

Figur 14 «De seks prioriterte funksjonene» (Kilde: POD)



3.3.1 Politikontakter og politiråd er i hovedsak på plass og vel halvparten av kommunene har underskrevet samarbeidsavtaler

Politiråd eksisterte også før reformen og er stort sett videreført uten vesentlige endringer. Politikontakter er imidlertid en ny funksjon som skal supplere den mer strategiske politirådsfunksjonen. Ifølge «Rammer og retningslinjer for gjennomføring av politireformen», skal politikontakten være «tjenesteenhetsleders daglige kontaktledd med kommunene og rådgiver innen kriminalitetsforebyggende virksomhet. Politikontakten skal følge opp at politiet har nødvendig kontakt med kommunene som tilhører tjenesteenheten, og har ansvar for at anbefalinger i SLT¹⁴ og politiråd følges opp i politidistriktet.»¹⁵

Fra juni 2017 har det vært oppnevnt politikontakter for alle kommuner. Politikontakten skal være til stede i hver kommune en eller flere dager i uken, også i kommunene uten eget polititjenestested. Det skal være minimum én politikontakt tilknyttet hver kommune.

¹⁴ SLT: samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet

¹⁵ Rammer og retningslinjer 2016

Distriktene har organisert politikontaktrollen/-funksjonen på ulike måter. I Oslo, Finnmark og for en stor del Møre og Romsdal politidistrikter, er funksjonen lagt til tjenestestedsledere. Det sikrer beslutningsdyktighet, men samtidig melder distriktene at det er krevende å kombinere denne rollen med øvrige roller og funksjoner som er lagt til tjenestestedsleder. I de fleste andre distriktene hører politikontaktene til forebyggende enhet/avsnitt på GDE-nivå. Det varierer om distriktene har en egen politikontaktkoordinator eller ikke.

De fleste distriktene har hatt eller planlegger politikontaktsamlinger. Flere av distriktene peker i sin statusrapportering på at samhandlingen og koordineringen mellom politikontaktfunksjonen og de andre prioriterte funksjonene ennå ikke er god nok. Det er videre et poeng at politikontaktrollen må utvikles i samarbeid med kommunene.

Som ledd i reformen skal politidistriktene tilby samarbeidsavtaler med kommunene i eget distrikt. Samarbeidsavtalen er ment å være et gjensidig forpliktende dokument mellom politiet og landets kommuner som beskriver politiets tjenestetilbud. Samarbeidsavtalene er basert på frivillighet fra kommunenes side.

Per januar 2019 har 231 av 420 kommuner signert avtale med sitt lokale politi.¹⁶ Det varierer hvor langt politidistriktene har kommet med å få samarbeidsavtalene på plass. Agder, Troms og Sør-Vest politidistrikter har inngått avtaler med alle eller nesten alle sine kommuner. Oslo politidistrikt hadde avtaler fra før og vurderer å oppdatere disse i 2019. I andre distrikter er ikke alle avtaler på plass. Det skyldes ulike forhold. Noen distrikter er i prosess, men trenger mer tid, eksempelvis Finnmark og Trøndelag politidistrikter. I noen distrikter ønsker både politidistriktet og kommunene å vente til kommunesammenslåinger er gjennomført. Det er også noen kommuner som av ulike grunner ikke ønsker å inngå avtale, jfr. kapittel 4.5.

3.3.2 Felles tjenestekontor er i ulik grad på plass

I henhold til Rammer og retningslinjer skal Felles tjenestekontor (FTK) ivareta politidistriktets kontinuerlige behov for helhetlig ressurs- og kompetanseoversikt. De skal særlig ivareta operasjonssentralens (OPS) og arrestens behov, slik at den operative tjenesten kan utføres med relevant kompetanse, riktig kapasitet og på en kostnadseffektiv måte. Tjenestekontoret skal utarbeide bemanningsløsninger på bestilling, og kan beordre kompetanse innenfor fullmakter gitt av politimester. FTK bemannes med tverrfaglig kompetanse som gjør det mulig å ivareta funksjonens formål og hovedoppgaver. Rammer og retningslinjer sier også at FTK-ansatte skal være fysisk samlet og samlokalisert med OPS for å ivareta likhets- og nærhetsprinsippet i overgangen fra ordinær til ekstraordinær drift. Politiets internrevisjon avsluttet en revisjon av Felles tjenestekontor i august 2018. Den så spesielt på om politidistriktene har etablert tjenestekontor som oppfyller kravene til styring og oppfølging av arbeidstid og ressursdisponering.

¹⁶ Ref. oversikt utarbeidet av POD i månedsskiftet januar-februar 2019

Den så også på om politidistriktenes ressursplanlegging sikrer tilgang på relevant kompetanse, riktig kapasitet og kostnadseffektivitet, og hvilken rolle tjenestekontorene har i å styrke dette arbeidet.

Internrevisjonen konkluderer med at politidistriktene har kommet ulikt langt med implementeringen av funksjonen. Revisjonen viser samtidig til at det er utfordrende å vurdere implementering av FTK på grunn av ulikheter i struktur, organisering, fullmakter og forankring, kultur og ledelse, demografi og lokale forskjeller/utfordringer. Revisjonsrapporten konkluderer videre med at OPS ser nytten av FTK og derfor ønsker et tett samarbeid. POD opplyser at FTK har kommet betydelig lengre ved slutten av 2018 enn det revisjonen viste.

3.3.3 Politipatruljene skal jobbe på nye måter

Politipatruljen skal være til stede for befolkningen døgnet rundt og utgjøre grunnberedskapen lokalt. Utviklingen av politipatruljen er avhengig av utviklingen i de andre prioriterte funksjonene. Det er et mål at patruljene skal arbeide mer forebyggende. Det er også et mål at patruljene skal jobbe mer målrettede basert på kunnskap om lokale forhold og kriminalitetsutvikling.¹⁷

En viktig del av satsingen på politipatruljen er Politiarbeid på stedet (PPS). Med nye verktøy og arbeidsmetoder skal patruljene i større grad utføre det innledende arbeidet i etterforskningen.

Politiarbeid på stedet er en arbeidsmetode bestående av fire hovedoppgaver, jfr. figur 15.¹⁸

Figur 15 Oppgaver i PPS (Kilde: POD)



Arbeidsmetoden er implementert i alle politidistriktene og skal gjennomføres hvis det er tid og ressurser til det. Godt samarbeid mellom politipatruljen og operasjonssentral og felles straffesaksinntak er viktig for å kunne bruke denne arbeidsmetoden.

I perioden 2016-2018 har totalt 8 451 personer gjennomført opplæring i politiarbeid på stedet. Opplæringen omfatter operativt tjenestepersonell, etterforskere, påtalejurister, ansatte på operasjonssentralene og felles straffesaksinntak, samt studenter ute i praksis.

¹⁷ <https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/prioriterte-funksjoner/politipatruljen/>

¹⁸ PPS er en nasjonal standard for politipatruljens oppgaver. Arbeidsmetoden omfatter lydavgør, sporsikring, bruk av mobile enheter og tilbakemeldingsmøter (patruljen får tilbakemelding på etterforskningsskritt gjennomført på stedet). Samlet skal dette bidra til økt kvalitet i initialfasen.

Fra 2017 har politiarbeid på stedet vært en del av IP-treningen som gjennomføres i distriktene. Fra og med 2019 inngår to timer PPS-trening som en del av IP-treningen. Hensikten er at mannskapene på denne måten får en helhetlig trening på gjennomføring av oppdrag, og ser etterforskning i sammenheng med det operative arbeidet. Siden 2016 har arbeidsmetodene i PPS også vært inkludert i undervisningen for førsteårsstudenter på Politihøgskolen (PHS). Det innebærer at alt nåværende operativt personell har gjennomgått opplæringen og at alle som går ut fra PHS nå har hatt PPS som pensum.

Tilbakemeldingsmøter er etablert som metode for å sikre kunnskaps- og erfaringsdeling. Patruljer, påtale og etterforskning er faste/obligatoriske deltakere. Møteleder skal i tillegg vurdere om andre funksjoner, som f.eks. operasjonssentralen, kriminalteknikere m.fl., bør delta på det enkelte møte.

Den sentrale PPS-prosjektgruppen har laget en erfaringsrapport der det blant annet understrekes at kulturendring er en langvarig jobb som tar tid. Følgende suksessfaktorer vurderes som kritiske for å sikre varig endring når PPS-prosjektet legges ned og ansvaret overføres fra prosjektet til linjen:

- Tydelig definert ansvar i linjen både sentralt og lokalt
- Forankring og eierskap på alle nivåer, særlig hos ledelsen
- Oppfølging av tilbakemeldingsmøter gjennom styringsdialog
- Involvering av PHS og andre kulturbærere
- Fortsatt fokus på videreutvikling og kvalitet

3.3.4 Alle de 12 operasjonssentralene er i full drift

I henhold til Rammer og retningslinjer er Operasjonssentralen (OPS) politidistriktets ledelses- og koordineringssentral for planlagt og hendelsesstyrt operativ virksomhet – både i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser og kriser. OPS skal lede innsatsenheter gjennom prioritering av oppdrag, oppdragshåndtering og oppdragsavvikling 24/7. Operasjonssentralen ivaretar også politiets nødmeldetjeneste (112) og andre henvendelser fra publikum og samvirkeaktørene. Den skal sørge for at befolkningen får rask og riktig hjelp i en nødsituasjon, i tett samhandling med de andre nødmeldesentralene (brann/110 og helse/113).

Gjennom organisering, innretning og samhandling, skal OPS legge til rette for støtte til politiarbeid på stedet. I saker som berører etterforskning, skal OPS iverksette tiltak på grunnlag av vurderinger og beslutninger foretatt av politidistriktets Felles straffesaksinntak (FSI).

Over en periode på vel ett år ble alle de 12 nye operasjonssentralene etablert og satt i drift. Agder OPS kom først (januar 2017) og Sør-Øst OPS sist (april 2018).

OPS (112) er samlokalisert med brann (110) i fem politidistrikter (Nordland, Øst, Innlandet, Sør-Øst, Møre og Romsdal). Så langt er det bare Nordland politidistrikt som også er samlokalisert med AIK (113).

Operasjonssentralene melder om tett samarbeid med politipatruljene, og med noen unntak, FSI. De er også sentrale med hensyn til tjenestepanlegging i en del av distriktene. Selv om det gjennomgående har vært en oppbemanning av sentralene, gis det i statusrapporteringen fra distriktene uttrykk for at høy turnover og lav helgebemanning fortsatt kan være utfordrende.

3.3.5 Etterretningsfunksjonen er fortsatt under etablering

Hensikten med etterretningsfunksjonen er å gi et godt situasjonsbilde og god kunnskap om utfordringene lokalt. Politiets vurdering av det fremtidige trusselbildet vil ha betydning for politiets innsats både når det gjelder forebygging, beredskap og straffesaker. Etterretning skal forankres som et bærende element i kunnskapsbasert politiarbeid og det skal styrke kvaliteten på politiets tjenester.

Alle politidistriktene har etablert en etterretningsfunksjon, men de er fortsatt i startfasen mht. hvordan den skal fungere i praksis. Mange av distriktene melder at det ikke er tilfredsstillende kapasitet og kompetanse til å gjennomføre tiltaket slik det er beskrevet i styringsdokumentene og de jobber fortsatt med å få dette på plass.

Noen distrikter er i gang med et mer systematisk arbeid for å standardisere prosesser og produkter, særlig etablering av samhandling med de øvrige prioriterte funksjonene. I noen distrikt utarbeides etterretningsprodukter systematisk som benyttes i ledelse på ulike nivå. Det rapporteres at bestilling, produksjon og bruk av produkter fortsatt har et stort potensial for forbedring.

Utviklingen av "Politiets trusselvurdering" (PODs nasjonale strategiske etterretningsprodukt) og piloteringen av Kunnskapsbasert politipatrulje (KUBA) er viktige aktiviteter for målrettet og kunnskapsstyrt kriminalitetsforebygging. KUBA er iverksatt som en pilot i tre politidistrikter (Agder, Trøndelag og Vest). KUBA innebærer at ledere på de geografiske driftsenhetene i distriktene gjør prioriteringer for patruljens arbeid, basert på kunnskapsgrunnlag utarbeidet av etterretningsfunksjonen.

3.3.6 Alle distriktene har etablert Felles straffesaksinntak, men funksjon, oppgaver og kompetanse varierer

Felles straffesaksinntak (FSI) er et viktig element i etterforskningsløftet. Ifølge Rammer og retningslinjer skal FSI være politidistriktets apparat for mottak av alle straffesaker og «... sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Felles straffesaksinntak skal sørge for at alle mottatte og avgitte anmeldelser blir riktig prioritert og håndtert i den innledende fasen. Påtaleledelse og politifaglig ledelse i straffesaksinntaket skal styrke kvaliteten i den innledende straffesaksbehandlingen. Det skal etableres en ensartet praksis for mottak, vurdering, prioritering og beslutning om videre behandling av straffesaker samt formidling av informasjon til øvrige deler av politiets virksomhet (beredskap, etterretning og forebygging).»

Hovedhensikten med FSI er altså å heve kvaliteten i den innledende fasen i etterforskningen. På sikt ser man også for seg at det skal bidra til en mer

effektiv etterforskning, men FSI er først og fremst et element i kvalitetsdelen av reformen.

Alle politidistriktene etablerte FSI-funksjonen i løpet av 2017. Det er imidlertid noe variasjoner når det gjelder roller, oppgaver, bemanning og kompetansesammensetning.

Tre distrikter melder at de har etterforskningsledelse 24/7, mens om lag halvparten melder at FSI med påtale- og politifaglig ledelse er tilgjengelig 16/7. De fleste distriktene melder også at de har utarbeidet eller er i gang med å utarbeide lokale straffesaksinstrukser.

I statusrapporteringen fra politidistriktene gis det, med noen unntak, uttrykk for tett samarbeid med OPS. Det gis også uttrykk for at FSI ikke har funnet sin form ennå. Det vises blant annet til mangelfull etterforskningskapasitet, uklar rolle- og ansvarsdeling mellom FSI og GDE og de som utfører politiarbeid på stedet, og utfordringer knyttet til dokumenthåndtering.

3.4 Etterforskningsløftet er startet opp

Etterforskningsløftet er en felles satsing fra Politidirektoratet og Riksadvokatembetet. Det skal bidra til at andelen straffesaker som oppklares øker, at saksbehandlingstider reduseres og at antall ikke påtaleavgjorte saker reduseres betydelig.

Gjennomføringen av etterforskningsløftet er et langsiktig tiltak for å sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger.

Etterforskningsløftet har 20 ulike tiltak for å bedre kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen. Det legges opp til en systematisk evaluering og tilbakemelding i arbeidet. Obligatorisk årlig opplæring (OÅO) med 48 timers opplæring er planlagt, selv om det pga. sen oppstart ble 40 timers opplæring i 2018. Politiarbeid på stedet står sentralt i etterforskningen. Felles straffesaksinntak (FSI) inngår i etterforskningsløftet, jfr. kapittel 3.2.6., og skal sikre mer lik håndtering av straffesaker i initialfasen.

Erfaringene med etterforskningsløftet så langt viser at dette er prioriterte oppgaver for distriktene. Det brukes mye ressurser på å gjennomføre den obligatoriske opplæringen. 4 000 medarbeidere har gjennomført opplæringen i 2018. Alle distrikter har også etablert funksjonen som fag- og opplæringsansvarlig. Og over 400 har tatt videreutdanning på Politihøgskolen de to siste årene.

På etterforskningsfeltet har POD etablert et forvaltnings- og utviklingsapparat med formål om å:

- Sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt fagforvaltning og videreutvikling av etterforskningsfeltet.
- Skape større likhet i hvordan etterforskning utføres og følges opp

Riksadvokaten og POD er fagmyndighet for etterforskningsfeltet, som er delt inn i åtte fagområder/metoder. Forvaltningsansvar for sju av områdene/metodene er delegert videre til Kripos og ett til Økokrim. Politihøgskolen har rollen som fagkoordinator og har ansvar for å koordinere og kvalitetssikre arbeidet og bidra til formidling. Det er etablert faggrupper som skal utarbeide og videreutvikle nasjonale retningslinjer, prosedyrer og støttedokumenter. Faggruppene er sammensatt av representanter fra påtalemyndighet, politidistrikter og særorgan.

3.5 Kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi

Kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi ved at virkemidler og tiltak fra alle virksomhetsområder ses i sammenheng for å ivareta samfunnsoppdraget. Arbeidet er nedfelt i en egen delstrategi¹⁹ med en rekke tiltak som var planlagt gjennomført i perioden 2018-2020. Strukturendringene og etablering av nye funksjoner gjennom reformen er et viktig fundament og forutsetning for det videre arbeidet med å styrke kriminalitetsforebyggingen. Selv om forebygging skal være et eget fagområde med spesialistkompetanse, tilligger det de geografiske driftsenhetene å sørge for dedikerte ressurser til lokal kriminalitetsforebygging.

Arbeidet med å følge opp strategien ses i sammenheng med det øvrige strategiarbeidet i POD. POD ser at det er behov for å justere ambisjonsnivået og at implementeringen av strategien må gå utover 2020 for å lykkes. Samtidig påpeker POD i årsrapporten for 2018 at endringer i kriminalitetsbildet gjør det nødvendig i enda større grad å jobbe forebyggende. De viser til at det vil kreve et bedre og tettere samarbeid om forebyggende tiltak mellom politiet og andre aktører.

Av konkrete tiltak kom «Forebyggende sak» i gang i desember 2018 som pilot i tre politidistrikter (Innlandet, Sør-Vest og Vest). Alle politidistrikter har enten utarbeidet eller har startet arbeidet med å utarbeide helhetlige kriminalitetsforebyggende planer. Politiets tilstedeværelse på nett er i gang i alle distrikter og Oslo, Agder og Sør-Vest har etablert en egen nettpatrolje.

3.6 Nasjonale ledelsesutviklingstiltak er gjennomført i alle politidistrikt

POD har også i 2018 gjennomført nasjonale lederutviklingstiltak i alle politidistriktene. Tiltakene er først og fremst rettet mot de øverste ledernivåene i distriktene. I tillegg fortsetter mentorprogrammet som har som mål å forbedre kjønnsbalansen i lederstillinger.

¹⁹ Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018-2020. Politiet mot 2025 - delstrategi

POD viser til at toppledersatsingen har inneholdt coaching til politimester, visepolitimester og ledere for FDE og GDE, ledergruppeutvikling i politimesterens ledergruppe og såkalte duosamlinger med tre og tre distrikt (politimester og visepolitimester).

Alle politidistriktene har også hatt inntil tre mentorer og adepter med i mentorprogrammet som har gått i to år. Kull 3 er i gang og kull 4 startes opp tidlig i 2019.

Difi har tidligere etterlyst lederutviklingstiltak som når lengre ut i organisasjonen. Etter piloten med program for førstelinjeledere er Vest politidistrikt nå i gang med å prøve ut en kombinasjon av det piloterte lederutviklingsprogrammet og nettstudium fra Politihøgskolen. POD tilbyr også et opplæringstilbud kalt «Lederopplæring nivå 2-5» som er tilgjengelig for alle politidistrikter.

POD har igangsatt strategiske ledernettsverk på alle FDE-områdene og stabene, og innenfor GDE. Formålet er å lære av hverandre, utvikle god og felles praksis mv. Det er gjennomført samlinger på alle områdene i 2018. I tillegg er det etablert operative nettsverk på mange områder.

Politiets etiske retningslinjer er ferdigstilt i 2018 og gjennom e-læringsportalen er det lansert et eget dilemmatreningsprogram.

Politiet har også anskaffet og konfigurert et nytt forbedringssystem som implementeres i første halvår 2019. Forbedringssystemet brukes for tilbakemeldinger fra ansatte, både positive og negative, slik at politiet kan lære av feil og av ting som går bra. Alle ansatte læres opp i bruken av systemet gjennom et e-læringsprogram.

Nordisk master i politiledelse ble godkjent i november og starter opp høsten 2019. Masterprogrammet er et samarbeid mellom Politihøgskolen, Copenhagen Business School og Linnéuniversitetet i Växjö.

3.7 Flere IKT-tiltak kommer på plass

Selv om en del av IKT-tiltakene ligger utenfor selve reformarbeidet, er digitalisering av politiet helt sentralt for å gi innbyggerne bedre tjenester og politiet muligheter til å jobbe mer effektivt. Patruljene har fått mobile IKT-løsninger som forenkler arbeidet og hever kvaliteten og i 2017 ble saksbehandlingssystemet for straffesaker (BL) bygget om fra lokale, lukkede baser til ett nasjonalt system. Over 75 millioner dokumenter er nå tilgjengelig på tvers av politidistriktene.

Politiet har i 2018 fortsatt arbeidet for å utvikle bedre tjenester, systemer og prosesser. Følgende tiltak er gjennomført:

- IKT-tilpasninger er ferdigstilt slik at alle nasjonale IKT-systemer nå er tilpasset ny distriktstruktur.
- *Lagring av digitale medier* har vært gjennomført som en pilot, og er planlagt rullet ut i 2019. Prosjektet har utviklet løsninger som gjør det mulig å motta, lagre og knytte interne dokumenter/filer til sak.

Løsningen skal gjelde alle formater (foto, video, lyd, tekst etc.), og henger tett sammen med strategiske satsinger som blant annet politiarbeid på stedet og digitalisering av straffesakskjeden.

- *Digitale aktorater og fengsling*-prosjektet har levert nye løsninger som gjør det mulig å forberede, overlevere og presentere straffesaksdokumenter digitalt i fengslingsmøter og ved hoved- og ankeforhandlinger
- *Støtteverktøy til etterforskning*-prosjektet er en del av handlingsplanen for etterforskningsløftet. Prosjektets skal sikre tilgjengelighet på helt nødvendige etterforskningsverktøy for å kunne øke kvalitet i ledelse av saker, sikre notoritet og redusere behovet for arbeidsintensive manuelle analyser og oppgaver.
- Ny kartløsning er etablert og innført for operasjonssentralene. Det er etablert en ny felles plattform for kartløsninger i politiet, og lagt til rette for utvikling av kartløsninger for andre fagområder i politiet basert på samme plattform.
- En felles læringsportal i politiet for å publisere og administrere e-læring og andre typer opplæringstiltak, er på plass. Løsningen gjør det mulig for medarbeidere å gjennomføre kurs, sertifiseringer og annen kompetanseutvikling gjennom en nettbasert løsning.
- Mobile enheter for personkontroll (mobilt utstyr og applikasjon) som benyttes ved gjennomføring av grense- og utlendingskontroll utenfor faste kontrollstasjoner, er på plass. Løsningen muliggjør personkontroll med lesing av dokument, biometrisøk (fingeravtrykk og foto) og registersøk for å verifisere den kontrollertes identitet og status, for eksempel om personen er etterlyst eller har lovlig opphold.
- Det er i tillegg gjort en del mindre videreutvikling av eksisterende IKT-løsninger i politiet.

4 Erfaringer med reformen så langt

I dette kapittelet presenterer vi erfaringer med gjennomføringen av politireformen. Beskrivelsen er i hovedsak basert på intervjuer i distriktene og med sentrale aktører, medieanalysen, forskning og utredninger.

Vi presenterer funn knyttet til struktur, prosesser/systemer, medarbeidere og ledelse (jfr. kapittel 1.2 om analysemodellen). Til slutt i kapittelet vil vi belyse forholdet til kommunene spesielt. Difis vurderinger og anbefalinger presenteres i kapittel 5 og 6.

4.1 Strukturtiltakene i all hovedsak på plass, men de må få «satt» seg

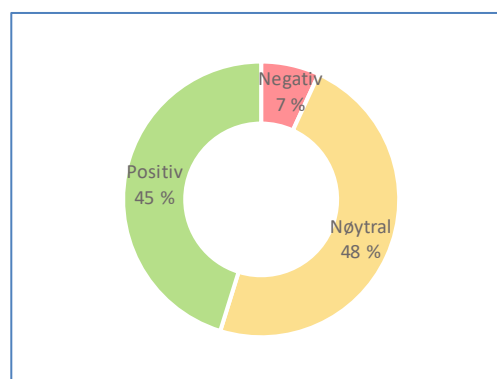
4.1.1 Mindre «støy» om struktur nå

Et formål med omorganiseringen av politidistriktene var å få en organisering som er gjenkjennelig på tvers av politidistriktene. Planlegging og implementering av organiseringen har pågått gradvis helt fram til 1. juni 2018. Selv om ny organisering og ny tjenestestruktur er på plass, er det fortsatt mange funksjoner som ikke er fullt ut bemannet.

Det er et gjennomgående funn at alle distrikter nå har behov for tid for å få ny struktur til å virke etter hensikten. I intervjuene er det også flere som er opptatt av at det er behov for å gjøre justeringer lokalt etter hvert som svakheter med den valgte organisasjonsmodellen kommer til syne. Mange påpeker at det må være rom for å gjøre det.

Medieanalysen fra Retriever viser at medieoppslagene som omhandler struktur i overveiende grad er positive eller nøytrale. Kun 7 prosent av oppslagene er negative. Dette er en nedgang fra 56 prosent i 2017. Andelen positiv omtale øker fra 3 prosent i 2017 til 45 prosent i 2018. Dette kan indikere at debatten rundt nedleggelse av lensmannskontor er i ferd med å avta, og at det er andre sider ved reformen som nå får oppmerksomhet.

Figur 16 Medieoppslag om struktur, fordelt på type omtale (Kilde; Retriever)



4.1.2 Rolle- og arbeidsdeling mellom FDE og GDE er ikke på plass

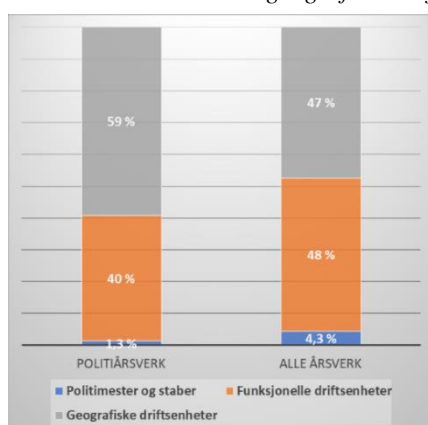
Politidistriktene er organisert i geografiske driftsenheter (GDE), funksjonelle driftsenheter (FDE) og lederstøttestaber. Politidistriktene har en relativt lik organisering av FDE-ene, selv om de minste distriktene har samlet noen flere funksjoner i samme enhet. Det varierer imidlertid hvor langt politidistriktene

har kommet med hensyn til bemanning og konkretisering av hvilke oppgaver de ulike funksjonene skal ha.

Ifølge Rammer og retningslinjer skal tyngdepunktet i politidistriktene ligge i GDE-ene, men det er ikke konkrete føringer på hvor stor andelen ansatte skal være. I intervjuene i politidistriktene gis det uttrykk for at fordelingen mellom GDE og FDE og støttestaber var tenkt å ligge mellom 70-60 prosent på GDE og 30-40 prosent på FDE og staber.

Mange nye roller og funksjoner medfører flere årsverk organisert på funksjonelt nivå. Både i Oslo og i Finnmark er det en relativt høy andel ansatte i FDE. I Finnmark fordi de er et lite distrikt og derfor bruker relativt sett en stor andel av ressursene sine på å bemanne alle roller og samle fagmiljøer. I Oslo fordi avstandene er små og mye kan samles i funksjonelle enheter. Oslo var organisert med store felleseenheter også før reformen, blant annet fordi politidistriktet har flere nasjonale bistandsenheter.

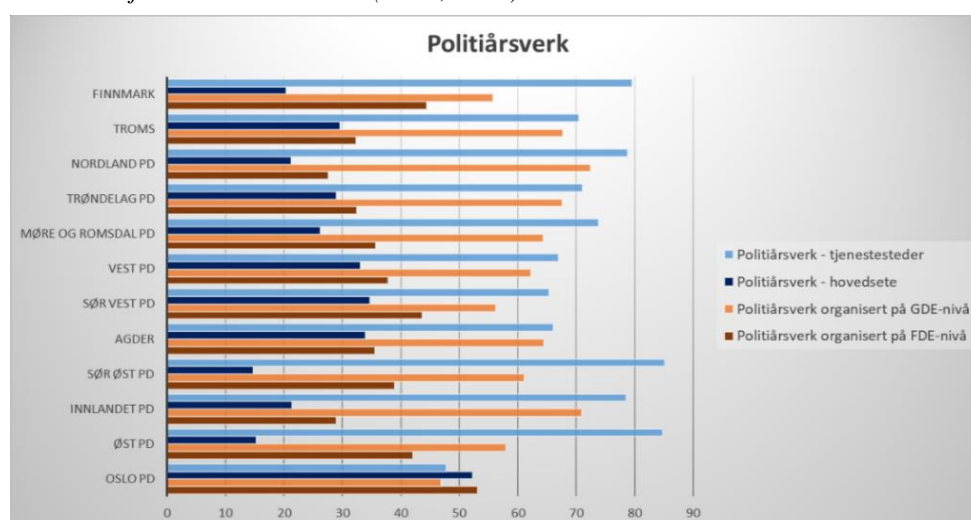
Figur 17 *Politiårsverk og alle årsverk etter om de er organisert i funksjonelle driftsenheter og staber eller i geografiske driftsenheter (Kilde; POD)*



Den faktiske fordelingen av årsverk avhenger av hvilken «fordeling» vi ser på. Figur 17 viser at knapt 60 prosent av politiårsverkene ligger på GDE-nivå og vel 40 prosent i de funksjonelle enhetene og stabene. Hvis vi tar med jurist- og sivile årsverk, synker andelen på GDE-nivå til litt under halvparten.

Hvis vi ser på hvor de ansatte har sin fysiske arbeidsplass og ikke bare organisatorisk tilhørighet, er 69 prosent av politiårsverkene plassert på tjenestesteder utenfor hovedsetet. Hvis vi tar med jurist- og sivile årsverk er andelen 63 prosent.

Figur 18 *Andeler av politiårsverk etter om de er organisert i funksjonelle driftsenheter og staber eller geografiske driftsenheter og om de har tjenestested ved hovedsete eller på tjenestesteder. Prosent (Kilde; POD)*



Det er til dels store distriktsvise forskjeller. Figur 18 viser organisatorisk og fysisk tilhørighet for politiårsverkene. Som vi ser er politiårsverkene (inkludert årsverk ved FDE) relativt sett mer fysisk desentralisert i distrikter som Finnmark, Sør-Øst og Øst, mens forskjellene er langt mindre i distriktene Oslo, Sør-Vest og Agder.

I intervjuene viser mange til at fordelingen mellom FDE og GDE er et resultat av at bemanningen av FDE kom før bemanningen av GDE i tid. Da ble det færre igjen til å besette GDE-stillingene. Knappe budsjetttrammer gjør også at stillinger i GDE-ene ikke besettes. Selv om en del fagområder er samlet i funksjonelle enheter, er det fortsatt slik at mye av oppgaveutførelsen utføres av operativt personell i GDE-ene. Det gjelder både patrulje, etterforskning, etterretning og forebygging. Våre informanter sier at de ofte mangler folk til å gjøre oppgavene som de nye funksjonelle enhetene genererer.

De funksjonelle enhetene og stabene skal ha spisskompetanse, men også være en støtte for GDE-enes arbeid. Intervjuene viser at det varierer hvordan dette oppleves i ulike deler av organisasjonen og i ulike politidistrikter. Vi har fått gode eksempler på samarbeid mellom FDE og GDE. Mange steder oppleves likevel FDE mer som en «bestiller» og mindre som en støtte.

Medarbeiderne i FDE-ene er dedikerte til sitt fagfelt og stiller ofte store krav til kvalitet. Samtidig opplever flere medarbeidere i GDE at de samlede oppgavene og kravene fra de ulike felleseenhetene blir for mange og omfattende, og at felleseenhetene ikke tar inn over seg den virkeligheten de ansatte i GDE lever i. I mange tilfeller er det de samme tjenestemennene som kjører patrulje, driver etterforskning og forebygging. Da er det krevende å leve opp til ideelle faglige krav på alle områder.

4.2 Kvalitetsdelen av reformen er iverksatt, men det er for tidlig å se effektene

4.2.1 Politiansatte er enige i behovet for endringer, men usikre på om reformen vil gi ønskede effekter

Et stort flertall av de vi har intervjuet er tydelige på at det var behov for endringer i politiet og derfor behov for reform. Det gis uttrykk for at særlig kvalitetsdelen av reformen er bra, men at trange ressursrammer begrenser mulighetene for å gjennomføre tiltakene slik de skal.

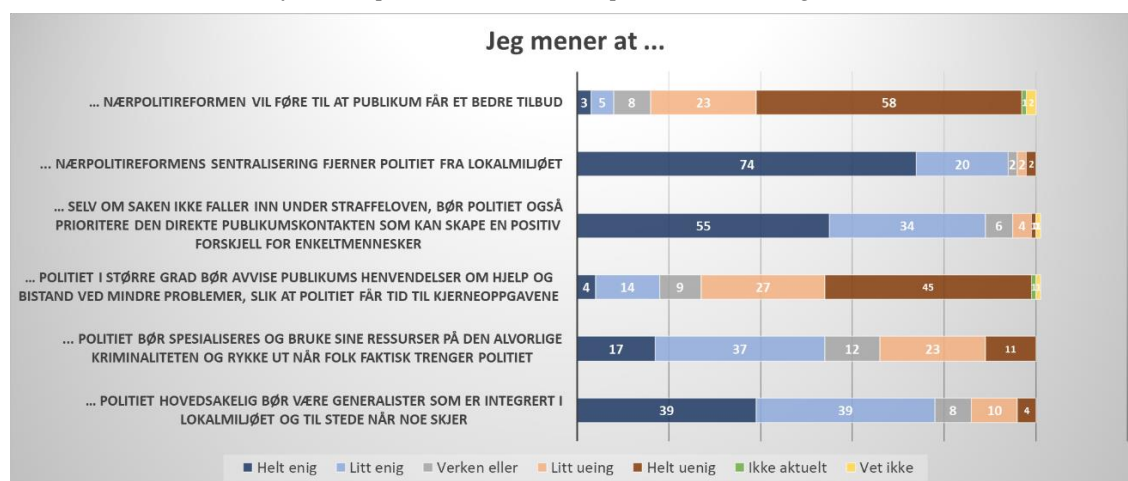
Et hovedinntrykk fra intervjuene er at politiansatte er opptatt av å gi publikum gode tjenester. Mange er bekymret for hva reformen betyr for forebygging, beredskap og responstider. De sier imidlertid også at store avstander og (for) få patruljer var en bekymring også før politireformen ble iverksatt. Misnøyen skyldes derfor ikke reformen alene. Men ansatte som har hatt forventninger om at reformen skal rette på dette, opplever at dette ikke har skjedd så langt.

Politiansatte uttrykker særlig bekymring for at reformen skal medføre dårligere lokalkunnskap og mindre publikumskontakt. Og mange, også i Oslo og sentrale strøk, frykter at dette vil gi dårligere polititjenester.

Funnene fra intervjuene bekreftes av spørreundersøkelsen som AFI/Fafo/UiO gjennomført i tilknytning til deres forskningsprosjekt om politireformens konsekvenser for ansatte i politiet og politiets relasjon til publikum²⁰ og undersøkelsen Politihøyskolen (PHS) har gjennomført som en del av deres prosjekt om politiledelse²¹.

Som det framgår av figur 19 mener et flertall av de som har svart på AFI/Fafo/UiOs undersøkelse at politiet bør være generalister som er til stede i lokalmiljøet og bistår publikum med hverdagskriminalitet og andre problemer. Samtidig er halvparten helt eller litt enige i at politiet bør spesialiseres og bruke ressursene sine på den alvorlige kriminaliteten. Dette kan sannsynligvis ses som et uttrykk for at man ønsker at politiet skal bestå av generalister, men at man samtidig ser behovet for mer spesialiserte fagmiljøer for å møte kriminalitetsutfordringene. Hele 74 prosent er helt enig i at nærpolitireformens sentralisering fjerner politiet fra lokalmiljøet og ytterligere 20 prosent er litt enig i dette. Og bare 8 prosent er helt eller litt enig i at nærpolitireformen vil gi et bedre tilbud for publikum.

Figur 19 Synspunkter på politiets rolle og konsekvenser av nærpolitireformen. Prosent.
(Kilde: AFI/Fafo/UiO-spørreundersøkelse til politiutdannede og ledere, 2018)



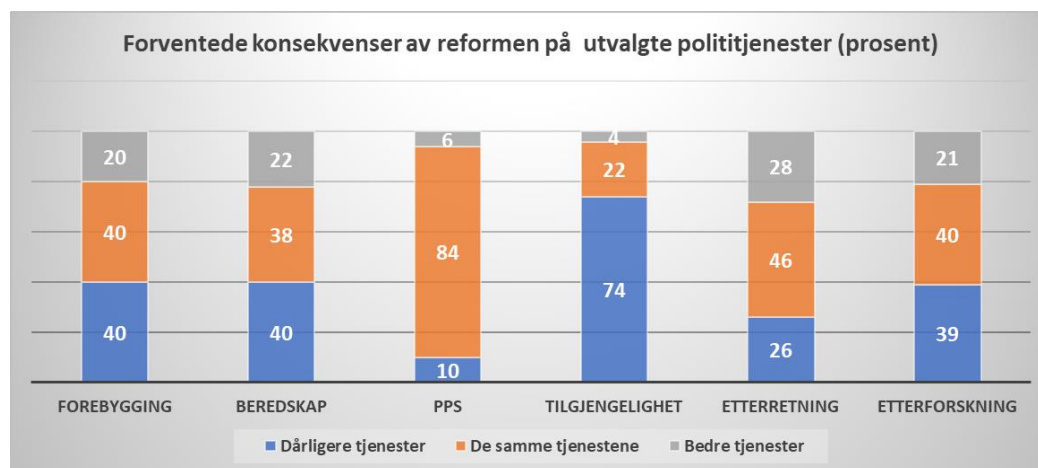
I PHS-undersøkelsen ble de ansatte i politiet spurt om forventede konsekvenser av politireformen på utvalgte tjenester. Som det framgår av figur 20 har politiansatte mer tro på at reformen vil gi dårligere tjenester enn på at den vil gi bedre tjenester. Hele 74 prosent mener tilgjengeligheten vil bli dårligere, mens

²⁰ Undersøkelsen inngår i et forskningsprosjekt om politireformens konsekvenser for de ansatte i politiet og politiets ble sendt ut til alle politiutdannede og ledere i alle politidistriktene, til sammen 9 861. Svarprosenten var på 32 prosent. 34 prosent av de som svarte var ledere - 16 prosent var ledere med personalansvar og 18 prosent uten.

²¹ PHS-undersøkelse ble sendt til alle ansatte i politidistriktene, til sammen knapt 13 500, høsten 2018, og den fikk 4 495 svar. Pga. tekniske problemer fikk et ukjent antall respondenter ikke åpnet undersøkelsen. PHS har beregnet en antatt svarprosent på 35-40 prosent. 17 prosent av de som besvarte undersøkelsen er ledere med personalansvar. Tilsvarende er 17 prosent ledere uten personalansvar (førstelinjeledere). De resterende 66 prosentene er ansatt i politiet som politi, jurist eller i en sivil stilling.

fire av ti mener forebygging, beredskap og etterforskning vil bli dårligere. To av ti mener de samme tjenestene vil bli bedre, og fire av ti at reformen ikke vil påvirke disse tjenestene verken positivt eller negativt.

Figur 20 Forventede konsekvenser av nærpolitireformen på utvalgte polititjenester. Prosentandeler. (Kilde: PHS, 2018)



4.2.2 De nye operasjonssentralene fungerer godt, men det tar tid å bygge opp kompetanse og etablere gode rutiner

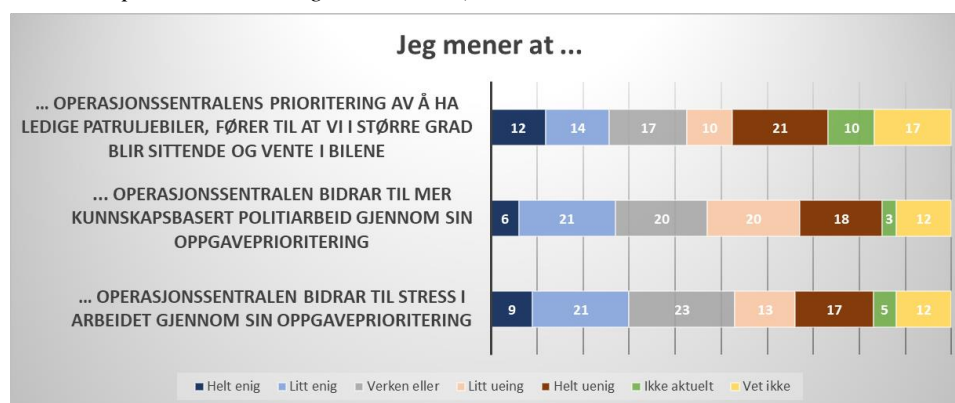
I intervjuene fremkommer det mye positivt om de nye operasjonssentralene (OPS), ikke minst fra de som jobber der. De er fornøyde med større, mer robuste fagmiljøer der de har flere å trekke på. I flere politidistrikter har de også fått til et godt og nært samarbeid mellom OPS og Felles straffesaksinntak (FSI), noen steder også mellom OPS og Felles tjenestekontor (FTK). Inntrykket er at fysisk samlokalisering fortsatt er viktig for å utvikle god samhandling.

Flere av de nye operasjonssentralene sliter imidlertid med høy turnover, unge operatører med begrenset erfaring og noen steder har de for lav helgebemanning. Det har også vært utfordringer knyttet til å ta imot og håndtere innkomne telefoner. Dette gjelder særlig politiets ordinære kontakttelefon, men i enkelte tilfeller også på 112. Dette forklares dels med tekniske problemer, dels med for liten kapasitet og dels med uerfarne operatører.

I tillegg til å betjene større distrikter, har operasjonssentralene også fått enkelte nye funksjoner. Økt vekt på responstider og beredskap, mål om et mer kunnskapsbasert politi, og også Riksadvokatens prioriteringer, medfører mer styring av patruljene fra OPS. Patruljene har mindre handlingsrom til selv å bestemme hva de skal gjøre og hvor de skal kjøre.

I AFI/Fafo/UiO-undersøkelsen ba de om synspunkter på dette, jfr. figur 21. Blant respondentene er 30 prosent helt eller litt enige i at operasjonssentralens oppgaveprioritering bidrar til økt stress, og 30 prosent er litt eller helt uenig i dette. 27 prosent er helt eller litt enig i at oppgaveprioriteringen bidrar til mer kunnskapsbasert politiarbeid, mens 38 prosent er litt eller helt uenig. Og 26 prosent er helt eller litt enig i at operasjonssentralenes prioritering av å ha ledige patruljebiler gir mer «ventetid» i bilene, mens 31 prosent er litt eller helt uenige i dette.

Figur 21 Synspunkter på politiets rolle. Prosent. (Kilde; AFI/Fafo/UiO-spørreundersøkelse til politiutdannede og ledere, 2018)



4.2.3 Politiarbeid på stedet bidrar til bedre kvalitet, men reduserer samtidig patruljenes kapasitet

Vårt hovedinntrykk er at de aller fleste synes Politiarbeid på stedet (PPS) er en god og riktig utvikling av politipatruljen. I intervjuene i politidistriktene viser de til at PPS bidrar til bedre kvalitet på initiale etterforskningskritt (førstegangsavhør på lyd, sporsikring mv.) og en mer lærende organisasjon. De fleste vi snakker med understreker imidlertid også at metoden er tid- og ressurskrevende og slik sett reduserer patruljenes kapasitet. Hovedinntrykket er likevel at den økte kvaliteten man får ved PPS oppveier kostnadene i form av økt tidsbruk.

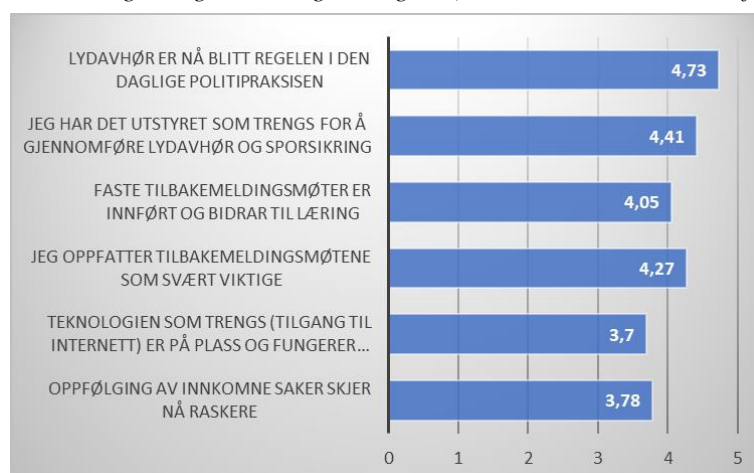
Også i PHS-undersøkelsen skiller politiarbeid på stedet seg positivt ut. 84 prosent av respondentene tror ikke reformen vil påvirke PPS verken den ene eller den andre retningen, og 6 prosent tror tjenesten vil bli bedre, jfr. figur 20. Årsakene til at få tror reformen vil gi bedre PPS er nok flere. Den viktigste er sannsynligvis at mange ikke regner PPS som en del av nærpolitireformen. Som politiet selv understreker, kan det skyldes at PPS startet opp som pilot før selve reformen.

Som en del av en studie om handlingspraksis i politiet, har Vanebo m.fl. gjennomført en spørreundersøkelse om PPS i Trøndelag politidistrikt.²² I spørreundersøkelsen inngikk en rekke påstander om arbeidsmetodikken i PPS, jfr. figur 22.²³

²² Vanebo, Jan Ole m.fl.: *Politiarbeid på stedet – fra idé til praksis*. Kapittel 8 i boka *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (PHS 2018)

²³ Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 61 respondenter, hvorav 38 svarte. Den inneholdt en rekke påstander og graderte svaralternativer: 1 (helt ueinig/slett ikke); 2 (delvis ueinig/i begrenset grad); 3 (usikker/i mindre grad); 4 (delvis enig/i noen grad); 5 (helt enig/i stor grad).

Figur 22 Utvalgte påstander fra spørreundersøkelse om PPS i Trøndelag pd. Gjennomsnittsskår basert på graderte svaralternativer der 1 tilsvarer helt uenig/slett ikke, 2 delvis enig/i begrenset grad, 3 usikker/i mindre grad, 4 delvis enig/i noen grad og 5 helt enig/i stor grad (Kilde: PHS/boka «Politireformen»)



Undersøkelsen viser at de mest sentrale elementene i PPS (lydavgør, sporsikring, bruk av mobile enheter og tilbakemeldingsmøter) synes å være på plass og godt forankret. Påstandene om at oppfølging av innkomne saker skjer raskere og at teknologien som trengs (tilgang til internett) er på plass og fungerer som den skal, får noe lavere skår.

I intervjuene gis det uttrykk for at PPS gir økt kvalitet og at tilbakemeldingsmøtene er en viktig årsak til dette, jfr. også inspeksjonsrapport fra Oslo statsadvokatembeter.²⁴ Selv om de fleste mener at tilbakemeldingsmøtene er nyttige, sliter likevel mange tjenestesteder med å gi disse møtene tilstrekkelig prioritet. Inntrykket er at det ofte går ut over tilbakemeldingsmøtene når det er lite folk på jobb. Så vidt vi forstår henger dette dels sammen med at det er vanskelig å sette av tid, dels varierende lederforankring og dels at det har vært en diskusjon knyttet til at det, i motsetning til rollen som opplæringsansvarlig, ikke gis lønsmessig kompensasjon for møtelederrollen. Det gis også uttrykk for at særlig påtale ikke får til å prioritere møtene.

4.2.4 Etterforskningsløftet er viktig, men gir foreløpig begrenset effekt

Som vist i kapittel 3.4 er Etterforskningsløftet et sentralt element i politireformen. Intervjuene viser likevel at mange opplever at Etterforskningsløftet fortsatt ikke er blitt en reell satsing. Det bygger de i hovedsak på at et karrieresystem og økt lønn for etterforskere ennå ikke er kommet på plass. Politiets fellesforbund er også opptatt av å få et karrieresystem for etterforskere på plass.

²⁴ I Inspeksjonsrapport Oslo politidistrikt GDE 2 står det bl.a. (2017, s 8): «Vi tillater oss ellers å bemerke at den evaluerings-/tilbakemeldingsrutinen som politiarbeid på stedet legger opp til synes veldig positiv og konstruktiv. Vi føler oss trygge på at dette vil bidra til økt kvalitet på etterforskningen.»

I intervjuene i politidistriktene får vi tilbakemeldinger om at det ikke oppfattes som karrierefremmende å starte med etterforskning. Mange, særlig yngre, ønsker seg over i mer operativt arbeid. Begrunnelsen synes dels å være knyttet til lønn, dels at arbeidshverdagen oppleves som stressende fordi det er for lav kapasitet og for få etterforskere med erfaring og dels at de ikke greier eller får lov til å opprettholde IP-godkjenningen sin. Ifølge POD er arbeidet med å revidere det kompetansebaserte lønssystemet i gang.

Så langt viser erfaringene med Etterforskningsløftet at det først og fremst har styrket den kvalitative siden ved arbeidet. Riksadvokaten viser til Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse i 2018 hvor det fremgår at de har et positivt helhetsinntrykk av nivået ved politiets innsats i etterforskningen av voldssaker. Særlig politiets arbeid med avhør i sakens initialfase og etterfølgende avhør gis gode skussmål. Riksadvokaten mener likevel at kvaliteten er for ujevn.²⁵

Riksadvokaten mener imidlertid også forbedring kan oppnås med forholdsvis beskjedne grep i politiet og påtalemyndigheten. Og at justeringer av enkelte rutiner i politiets forberedelse av saken kan bidra til å effektivisere påtaleavgjørelsen. I kvalitetsundersøkelsen peker flere av statsadvokatene på at det ligger et stort potensial i å øke kvaliteten gjennom etableringen av FSI og bedre etterforskningsledelse, herunder bruk av etterforskningsplaner. Men de sier samtidig at det er for tidlig å måle effekten av FSI.

Riksadvokaten er opptatt av at oppmerksomheten mot etterforskning holdes oppe. Dersom ikke politiet lykkes med det, mener de at reformen står i fare for ikke å lykkes. Både Riksadvokaten og Politidirektoratet er opptatt av å fortsette det tette samarbeidet.

Særlig Politijuristene har hatt store forventninger til Etterforskningsløftet. De er imidlertid kritiske til at finansiering ikke følger med. De peker særlig på at påtaleseksjonene ikke er tilført midler til drift eller til erstatning for stillinger som medgår til omgjøring av stillinger, obligatorisk årlig opplæring eller innføring av døgnkontinuerlig tilstedeværende jourtjeneste. Høy utskifting av medarbeidere, stor arbeidsbelastning/sykmeldinger og økende restanser er, etter deres mening, et resultat av dette. Ifølge politijuristene følger enkelte politidistrikter en praksis der sakene kun påtaleavgjøres, men ikke sendes til retten for berømmelse. Berømmelse beslaglegger tid til aktorering, noe som hindrer ny påtaleproduksjon. Politijuristene viser til at antall saker som er oversendt tingretten har sunket med 16 prosent fra 2016 til 2017.²⁶

Antall straffesaker går ned, men samtidig er det en stor økning blant annet i saker med familievold og overgrep mot barn. Et eksempel fra Sør-Øst viser at

²⁵ Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018: Voldssaker med frist, Riksadvokatens skriftserie 2/2018

²⁶ Innspill til Riksadvokaten og Politidirektøren fra Politijuristene – en oppfølging fra møtet hos Riksadvokaten 23. august 2018 (brev 19.oktober 2018)

antall saksdokumenter i hver sak har økt med mer enn 100 prosent – fra 21 dokumenter i 2007 til 46 i 2017. I tillegg er hvert dokument mer omfangsrikt enn tidligere; det tas bedre avhør, bedre fotomapper og bedre åstedsundersøkelser. Det gjennomføres avhør av barn som legger beslag på 8-10 påtalejurister alene (og enda flere politiansatte). For 10 år siden var dette en nesten ikke-eksisterende oppgave.²⁷ Alt dette gir bedre kvalitet og bidrar til økt rettssikkerheten, men det krever også mer tid og ressurser

Flere distrikter påpeker at både etterforskning og påtale sliter med kapasitet og kompetanse. Mange erfarne etterforskere og påtalejurister søker seg til mer spesialiserte funksjoner. Det innebærer at distriktene må rekruttere nyutdannede som trenger opplæring og oppfølging, noe som krever ekstra tid og lederressurser. Det er mange krevende saker hvor erfaring er sterkt påkrevet. En annen utfordring er at krav til innsparing gjør at kontorstøttefunksjoner nedskaleres. Påtalejuristene må da utføre mer av det administrative arbeidet selv, noe som gir redusert kapasitet til å utføre de juridiske oppgavene.

Ifølge Politijuristene begrenser flere distrikter deltakelsen på statsadvokatembetenes påtalemøter som en konsekvens av stort arbeidspress. Enkelte steder må også den obligatoriske årlige opplæringen tas på fritiden.

4.2.5 Store variasjoner i hvordan Felles straffesaksinntak fungerer

Hovedinntrykket fra intervjuene, samt distriktenes statusrapportering, er at Felles straffesaksinntak (FSI) har noe ulik rolle og fungerer ulikt i politidistriktene, jfr. kapittel 3.3.6. Noen mener vi har fått 12 ulike FSI og at dette er et eksempel på at politiet ikke blir likere selv om det er intensjonen. De 12 FSI-ene har organisert saksinntak, oppgaveløsning, kompetanse-sammensetning mv. ulikt. Forskjellene kommer primært til uttrykk i bemanning og i hvordan man har klart å få til samhandlingen med resten av politidistriktet.

Dette støttes også av en intern evaluering POD har gjort av FSI i fire distrikter. Flere distrikter har lagt flere oppgaver til FSI enn det som er beskrevet i Rammer og retningslinjer og FSI-ene har svært ulik bemanning. Flere distrikter klarer ikke å prioritere sakene, men gjør kun en fordeling av dem.

I intervjuene kommer det også frem at rolle- og oppgavefordelingen mellom FSI og GDE-ene (og etterforskere på spesialenhetene) ikke har funnet sin form alle steder. Det blir lett dobbeltarbeid når FSI først vurderer saker og så sender til GDE (lokalt straffesaksansvarlig), som vurderer samme saker på nytt. Dette gjelder spesielt Oslo. Her har man formelt opprettet lokale straffesaksmottak (LSM) i hver GDE for å håndtere sakene fra FSI.

Det gis i tillegg uttrykk for en viss bekymring for «mellomkategorien» av saker. FSI henlegger vanligvis en stor andel saker ut fra alvorlighetsgrad og der gjerningsmann er ukjent. I de fleste tilfeller håndterer FSI de alvorligste sakene

²⁷ Kjell Johan Abrahamsen, Sør-Øst politidistrikt, Politiforum 27. september 2018

i den innledende fasen, før sakene fordeles til GDE eller spesialenhet. Mellomkategorisaker faller imidlertid litt mellom to stoler. De kan lett bli liggende og gi økte restanser.

Selv om mange mener at FSI er et riktig og viktig grep, og gir eksempler på god støtte i konkrete saker, opplever flere også frustrasjon knyttet til funksjonen. Det gjelder særlig ledere og medarbeidere i GDE. Manglende etterforskningskapasitet i politidistriktet synes å være den største utfordringen med hensyn til å få FSI til å fungere godt. Dette handler dels om at FSI har hentet mange av de beste etterforskerne fra GDE, dels om manglende etterforskningskapasitet lokalt og dels om uklare eller uavklarte roller.

Vi har også eksempler på at patruljene har opplevd at FSI har blandet seg inn på sambandet når de er på oppdrag og at det gjør rollene mellom OPS og FSI uklare. Samtidig viser mange til at tett kontakt og fysisk nærhet mellom FSI og OPS er et suksesskriterium for å få FSI til å fungere godt, og ifølge distriktenes statusrapportering synes også mange å være på god vei til å få dette til.

FSI innebærer en stor endring i rutiner og arbeidsmåter som det tar tid å få til å fungere godt. Selv om FSI er opprettet, arbeider flere GDE-er på samme måte som tidligere. Enkelte steder hører vi også at FSI til en viss grad motarbeides av lokale etterforskningsledere som ønsker å ha det slik det var før. Den interne evalueringen peker på at prioritering i initialfasen er en endring i tankemåte, og at flertallet av distriktene er umodne på dette området.

4.2.6 Felles tjenestekontor møter motstand

Et klart hovedinntrykk fra intervjuene er at Felles tjenestekontor (FTK) ikke har kommet ordentlig på plass i de politidistriktene vi har besøkt. Felles tjenestekontor er opprettet, men rutiner for å sikre at det fungerer som forutsatt, er ikke på plass.

I intervjuene kommer det frem ulike synspunkter på behovet for et sentralt tjenestekontor. Mange ser behovet for FTK for å sikre mer helhetlig styring av mannskapene i politidistriktet. De viser til at velfungerende tjenesteplanlegging vil gi økt forutsigbarhet, mer effektiv styring av knappe ressurser, redusert overtidsbruk mv. De ser derfor frem til at FTK skal fungere etter intensjonen. På bakgrunn av intervjuene har vi imidlertid et klart inntrykk av at det ikke er tilfellet i politidistriktene i dag.

Noen tidligere politidistrikter hadde felles tjenestekontor før reformen (f.eks. Nord-Trøndelag). Andre har kun hatt lokal tjenesteplanlegging. I intervjuene er enkelte direkte negative til felles tjenestekontor og mener det fratår lokal ledelse muligheten til å styre egne ressurser og at kontoret ikke i tilstrekkelig grad ivaretar tjenestemennenes ulike behov. Det vises til at FTK ikke kjenner til den enkelte medarbeiders livssituasjon og at det fører til lite smidig fordeling av vakter og fridager. De mener at FTK, sammen med OPS, gir en sterkere sentral styring av mannskapene. Lokale ledere kan oppleve at de ikke rår over egne medarbeidere, og medarbeiderne frykter at de får en mindre fleksibel arbeidssituasjon.

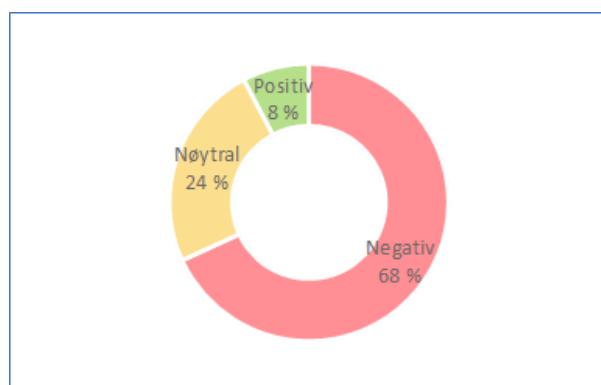
POD er opptatt av at distriktene prioriterer arbeidet med de lokale prosessene knyttet til samhandling og tjenesteplanlegging, der FTK er helt avgjørende for økt handlingsrom i politidistriktene. Politiets overtidsbruk har de siste årene ligget nokså stabilt på om lag 1,1 millioner timer i året. Ved en bedre planlegging og disponering av ressursene vil det enkelte politidistrikt kunne frigjøre ressurser til annet politiarbeid. POD viser til at redusert overtid også er et godt HMS-tiltak.

4.3 Kvalitet koster

4.3.1 Bekymring for at reformen ikke er tilstrekkelig finansiert

Som omtalt i tidligere avsnitt er «alle» i politiet bekymret for at det ikke er ressurser til å gjennomføre de planlagte reformtiltakene. De viser til vakante stillinger, midlertidige ansettelser og knappe ressurser til nødvendig utstyr og opptrening. I intervjuene viser de fleste til at målene for reformen er for ambisiøse, gitt den ressursituasjonen de har, jfr. også svarene på undersøkelsene fra AFI/Fafo/UiO og PHS. Noen gir uttrykk for at manglende samsvar mellom mål og økonomiske rammer virker demotiverende både med hensyn til troen på reformen og troen på samfunnsoppdraget deres.

Figur 23 Medieoppslag om finansiering, ressurser og bemanning, fordelt på type omtale (Kilde: Retriever)



Medieanalysen for 2018 viser også at finansiering, ressurser og bemanning er tema for mange av medieoppslagene. I 2018 er 39 prosent av oppslagene kategorisert som finansiering, ressurser og bemanning, noe som gjør det til det største temaet i denne perioden. Andelen positive saker synker fra 31 prosent i

2017 til 8 prosent i 2018. Den negative omtalen øker fra 62 til 68 prosent. Det er ansatte i politiet som oftest er premissleverandører for denne omtalen i media, men også politikere er opptatt av ressurser til politiet.

4.3.2 Kvalitetstiltak tar tid og ressurser fra den daglige driften

intervjuene viser at de fleste er klare på at det tar tid og ressurser både å gjennomføre og å følge opp kvalitetshevende tiltak. Eksempelvis er nesten alle positive til innføringen av obligatorisk årlig opplæring (OÅO). Mange påpeker imidlertid at det er ressurskrevende å gjennomføre dette.

I distriktenes erfaringsrapporter i forbindelse med avslutningen av Prosjekt nye politidistrikt (PNP) oppgir distriktene stort sett ressursforbruk knyttet til lønn av ansatte i prosjektet og til direkte utgifter i forbindelse med prosjektgjennomføringen. Ressursbruk knyttet til deltakelse i arbeidsgrupper, workshops mv. kommer i tillegg. Ifølge Sør-Vest politidistrikts

timerapportering og kostnadsoverslag har de brukt like mye ressurser på dette som de har brukt på lønn til den lokale PNP-prosjektgruppa og direkte utgifter tilknyttet prosjektet. Tilsvarende har Øst politidistrikt beregnet at de årlig bruker 18 årsverk på deltakelse, møteledelse og gjennomføring av OÅO.²⁸ Det tilsvarer vel 3 prosent av alle etterforskningsårsverkene i Øst politidistrikt. I tillegg kommer annen opplæring, blant annet tilbakemeldingsmøter og den obligatoriske IP-treningen.

For mindre tjenestesteder, der det ikke er klare skiller mellom operativ virksomhet og etterforskning, må en relativt stor andel av de ansatte gjennomføre både OÅO, IP-trening og eventuelle andre kvalitetshevende tiltak – og delta på tilbakemeldingsmøter. Ifølge de vi har intervjuet blir det da mange vakter med minimumsbemanning og svært krevende å sette av ressurser til alt som ikke *må* gjøres.

Det pekes også på at økt kvalitet ofte gir mer tids- og ressurskrevende arbeidsprosesser. Ulike kvalitative tiltak innenfor Etterforskningsløftet gir bedre og grundigere etterforskning. Bedre kvalitet på etterforskningen gjør at færre saker henlegges. Det er positivt i seg selv, men medfører samtidig ofte lengre saksbehandlingstider og økte restanser.

Patruljene skal ha forebygging som primærstrategi, de skal ivareta nye oppgaver, de skal jobbe mer kunnskapsbasert og de skal utføre politiarbeid på stedet – uten vesentlig mer ressurser og uten at dette går ut over kvaliteten på polititjenestene. Det opplever de som krevende. Økt vekt på etterretning og kunnskapsbasert aktivitet er positivt. Samtidig fører utvidede og nye funksjoner for metodeutvikling og kvalitetssikring i FDE-ene til flere tids- og arbeidskrevende aktiviteter, eksempelvis i forbindelse med innlegging av informasjon i politiets operative system (PO). En konsekvens av flere og mer tidkrevende oppgaver til politipatruljene er ifølge de vi har snakket med, mindre tid til forebyggende innsats i form av fysisk og synlig tilstedeværelse på skoler, barnehager, ulike typer arrangementer, synlighet i bybildet mv.

Påtalejuristene gir også uttrykk for at kvalitetshevende tiltak medfører økt ressursforbruk. Det tar blant annet lengre tid å høre gjennom lydavhør enn bare å lese igjennom en skriftlig oppsummering av avhøret. De sier også at omorganiseringen medfører oppsplitting av miljøer, høyere turnover og økt rekruttering av nyutdannede som trenger opplæring, og som det, naturlig nok, tar flere år før er like produktive som påtalejurister med lang erfaring.

Det gis også uttrykk for at det er mindre administrativ støtte nå enn tidligere, for eksempel i forbindelse med ansettelse. Det kuttes i administrative støttefunksjoner for flere funksjoner når ressursene er knappe. Det betyr at både ledere og fagpersoner bruker en relativt sett større andel av arbeidstiden sin på rene administrative oppgaver.

²⁸ Ref. Brev fra Øst politidistrikt til Riksadvokaten, datert 01.10.18

4.3.3 Fagmiljøene i POD stiller høye kvalitetskrav – og kravene er ikke godt nok samordnet

Politifolk er som tidligere nevnt gjennomgående positive til kunnskapsoppbygging og kvalitetsheving på polititjenestene. Men ansatte på alle nivåer peker samtidig på at det blir for mye på en gang. Hver for seg er tiltakene positive, men samlet sett blir det mye å ivareta for hvert politidistrikt og hver tjenesteenheter. Det samlede endringstrykket blir stort.

Fagmiljøene i POD stiller høye kvalitetskrav på sine fagområder. Dette oppleves i utgangspunktet som positivt, men i praksis blir det vanskelig for politidistriktene å leve opp til alle ideelle krav. Det tar tid å bygge opp fagmiljøene lokalt og det er krevende å håndtere høye kvalitetskrav på mange fagområder samtidig. Flere gir også uttrykk for at kravene fra POD ikke synes godt nok koordinert. Hvert fagmiljø stiller ideelle krav til politidistriktene uten at kravene i tilstrekkelig grad ses i sammenheng. Det fører til at mange ledere og medarbeidere opplever at det blir for mange endringer samtidig og at det er nesten umulig å klare å leve opp til forventningene på alle områder.

4.3.4 IKT i politiet fungerer bedre, men koordineringen med reformtiltakene er ikke alltid god nok

Ifølge POD har politiet fortsatt stort behov for modernisering på IKT-området. De trenger plattform for ny funksjonalitet, utskifting/oppgradering av applikasjoner og store deler av infrastrukturen, implementering av nødvendige sikkerhetsmekanismer og -tiltak mm. Forsert realisering av digitale løsninger og forbedring av polititjenestene gjennom innovasjon og utnyttning av teknologi, står sentralt, jfr. politiets digitaliseringsstrategi. Målet er å få til en «smidig og kontinuerlig utvikling av digitale tjenester og løsninger». Dette skal oppnås blant annet gjennom en gradvis modernisering av eksisterende fagsystemer, tettere involvering av brukerne i utvikling av digitale løsninger og selvbetjeningsløsninger for publikum.

I intervjuene er det flere som uttaler seg positivt om IKT i 2018 sammenlignet med 2016. Politifolk er særlig fornøyd med nye telefoner. Det gir dem enkelt tilgang til PO og andre systemer, gjør det enkelt å foreta lydavhør, sikre bildebevis mv. Det er også positivt at flere automatiserte løsninger er planlagt, som for eksempel utvidet adgang til å kunne anmelde på nett og innføring av digitalt forenklet forelegg. Politifolk er mindre fornøyd med iPadene i bilene - mest fordi det er tungvint å logge seg av og på, men også fordi det egentlig ikke er «plass» til dem i bilene. På spørsmål om utfordringer trekkes særlig stedvis dårlig eller mangelfull dekning, eksempelvis i enkelte tunneler, fram.

Ulike tiltak og initiativer innenfor og utenfor reformen går ikke nødvendigvis hånd i hånd. Det er ofte ekstra merkbart når det gjelder IKT-utstyr og IKT-løsninger, inklusive finansieringen av dem. Eksempelvis måtte finansieringen av iPhone for en stor del tas over politidistriktenes egne budsjetter – til tross for at dette var en sentral premisse for å kunne realisere PPS. Tilsvarende var kapasitetsbegrensninger på IKT-siden en viktig årsak til at det tok tid å få alle de nye operasjonssentralene på plass. Og systemene og funksjonene som operasjonssentralene trenger for å kunne betjene de nye og større distriktene, eksempelvis bedre kartfunksjoner og løsninger som gjør det mulig å følge flere

oppdrag samtidig, kommer først nå, ett-to år etter at sentralene ble satt i drift. Patruljene er frustrerte over at det ikke er utviklet sikre nok «tale til skrift»-løsninger. Det gjør at de bruker unødige mye tid på å lage en skriftlig oppsummering av avhøret i etterkant.

Svartid på telefon har også vært en utfordring enkelte steder, men her vises det i tillegg til systemløsninger også til organisatoriske, kapasitets- og kompetansemessige årsaker.

4.3.5 PIT og PFT bidrar til økt kvalitet, men gir også økt byråkrati og begrenset innsparing så langt

Mange gir uttrykk for at etableringen av Politiets IT-tjeneste (PIT) og Politiets fellestjeneste (PFT) har medført bedre kvalitet på en rekke områder. De sier samtidig at endringene stiller nye og høyere krav til bestillerkompetanse og -kapasitet i politidistriktene og at de medfører mindre fleksibilitet.

Inntrykket er også at distriktene er mer fornøyd med PIT enn med PFT. Enkelte prosesser, som bestilling av vanlig forbruksmateriell og husdrift, oppleves av mange som unødig omstendelige og byråkratiske. Distriktene opplever at de fortsatt må ha egne ressurser for å bestille og motta tjenestene fra PFT. Politidistrikter med spesielle utfordringer, som Finnmark, opplever i tillegg at rammeavtalene som inngås ikke alltid er tilpasset forholdene i deres distrikt. Så langt ser derfor distriktene lite til kostnadsbesparelser som følge av omleggingene. Samtidig vises det til at dette fortsatt er ganske nytt og at systemer og rutiner sannsynligvis ikke er ferdig utviklet enda.

4.4 Personalløpet er gjennomført, men det tar tid å få alle funksjoner besatt

4.4.1 Flere ledere på toppen, færre ledere i førstelinjen?

Opprettelsen av funksjonelle driftsenheter og staber i politidistriktene har ført til at det er mange ledere i politimesterens ledergruppe. Selv om mange er positive til mer samlede fagmiljøer og styrkede funksjoner, er det også mange, særlig ansatte på GDE-nivå, som gir uttrykk for at politidistriktet på ledersiden også har blitt mer topptungt. De viser da først og fremst til de nye funksjonelle enhetene og stabene.

Det gis også uttrykk for at samtidig som det har blitt flere ledere på nivå to, har det blitt færre ledere i førstelinjen. Det gjelder særlig i Oslo politidistrikt. Der førte reformen og kravene om færre ledernivåer til at 140-150 førstelinjeledere mistet lederposisjonen sin og måtte gå over i andre stillinger/funksjoner. I et stort politidistrikt som Oslo, med store enheter, etterlyser mange ansatte flere førstelinjeledere. De ønsker seg erfarne, stødige fagledere som kan veilede og følge opp de yngre og uerfarne medarbeiderne. Ifølge de vi har intervjuet har det derfor enkelte steder vokst fram et nytt ledd med uformelle førstelinjeledere.

Over halvparten av de som har besvart PHS-undersøkelsen er uenige i at reformen vil føre til bedre ledelse. Politiledere med personalansvar er mer

positive enn gjennomsnittet, mens førstelinjeledere har mindre tro på at reformen vil gi bedre ledelse enn gjennomsnittet. Det er også store variasjoner mellom de tolv politidistriktene når det gjelder tro på at reformen vil gi bedre ledelse. Våre intervjuer bekrefter dette funnet.

PHS-undersøkelsen viser også at det er en sammenheng mellom ledernivå og hvor positiv man er til reformen. Ledere med personalansvar og ansatte i POD er gjennomgående mer positive og har større tro på at reformen skal gi bedre polititjenester enn øvrige ansatte, inklusive førstelinjeledere uten personalansvar.

4.4.2 Mange medarbeidere er slitne av å stå i reform

Prosessen med å få plassert alle ledere og medarbeidere i ny organisasjon er nå slutført i alle politidistrikter. Som vi skrev i statusrapporten for 2017 har personalløpet vært krevende og tatt mye tid og krefter. Det har tatt tid å kartlegge og plassere alle medarbeidere i ny organisasjon, selv om plasseringen for mange var relativt opplagt.

Det tar også tid å besette vakante stillinger når medarbeidere endrer stillinger, jfr. kapittel 4.1.2 om forholdet mellom FDE og GDE. Det samme gjelder tilsetting av politikontakter. Selv om det ble utnevnt midlertidige politikontakter 15. juni 2017, er det mange steder først nå man har fått på plass politikontakter i faste stillinger.

Sivilt ansatte opplever fortsatt å være litt uteglemt i reformen. Det gjelder både de som arbeider med den sivile rettspleien på grunnplanet og de som arbeider med utstedelse av pass og andre forvaltningsoppgaver. De fleste sivilt ansatte har vært trygge på at de ikke skal miste jobben og at det ikke skal være flytteplikt. I intervjuene gir de likevel uttrykk for frustrasjon fordi det har tatt så lang tid å få avklart hvor i organisasjonen de skal være, hva de skal jobbe med og hvor de fysisk skal være plassert. Årsakene til frustrasjonen varierer. Noen er misfornøyde med at mer sentralisering og spesialisering gir mindre varierte og interessante arbeidsoppgaver. Andre synes det er bra med sterkere fagmiljøer, men at økt arbeidsbelastning i kombinasjon med innsparingskrav gjør at de ikke greier å være ajour. De sier også at de opplever at PNP ikke forsto hva de sivile oppgavene gikk ut på, og at det var svært mangelfull informasjon om de sivile oppgavene i strukturfasen av reformen.

Ifølge tjenestemannsorganisasjonene er det gjerne sivile stillinger som holdes ubesatt når budsjettene er stramme. Det gjelder både administrative støttefunksjoner og forvaltningsoppgaver. Politiet styres på antall stillinger for politiutdannede. Det preger politidistriktenes prioriteringer. I enkelte tilfeller fører det også til at politiutdannede utfører oppgaver som kunne vært utført av sivilt ansatte.

4.4.3 Reformtiltakene endrer hverdagen for medarbeidere

I intervjuene i politidistriktene møter vi ledere og medarbeidere på alle nivåer. I starten av reformen fikk vi inntrykk av at mange ikke trodde at reformen ville innebære store endringer for dem selv. Dette endret seg da personalløpet startet

og det tok tid å få avklart hvor de skulle jobbe og ikke minst hvem de skulle ha som nærmeste leder.

Nå som personalløpet er ferdigstilt, ser vi at det er den kvalitative delen av reformen som treffer medarbeidere og ledere i politiet. Og selv om de kvalitative tiltakene er ønsket, opplever mange at det er utfordrende å følge opp de nye arbeidsprosessene og opplæringen som kreves.

I intervjuene med både ledere, medarbeidere og tillitsvalgte får vi høre at en del medarbeidere er slitne og at arbeidspresset er høyt. En del medarbeidere uttrykker frustrasjon over ikke å kunne yte den servicen overfor publikum som de ønsker, og som de var vant til å yte før reformen. Dette knyttes dels til at de blir sterkere styrt enn tidligere, dels at alle reformtiltakene tar tid og dels at ressursene er begrenset. Resultatet er uansett en misnøye med reformen blant mange og en uttrykt bekymring for en økning i sykefraværet.

4.4.4 Samarbeidet med tjenstemannsorganisasjonene fungerer stort sett bra, men forholdet er anstrengt enkelte steder

Etter at strukturdelen og personalløpet er gjennomført, har det blitt mindre tett samhandling om reform mellom arbeidsgiversiden og tjenstemannsorganisasjonene. På sentralt nivå er det ikke lenger egne møter knyttet til reformen, men reform er eventuelt tema i de månedlige informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøtene (IDF).

Vi har tidligere rapportert at forholdet mellom POD og tjenstemannsorganisasjonene har vært svært anstrengt. Gjennom intervjuene får vi nå inntrykk av at forholdet er mer normalisert og at samarbeidet stort sett er profesjonelt og godt. En utfordring synes å være at sakslisten på IDF-møtene er svært lang og er preget av andre saker enn reformen, noe som i praksis betyr at det i liten grad er rom for en mer generell diskusjon om gjennomføring av politireformen. Reformen blir mer indirekte tema gjennom behandlingen av konkrete saker.

Samarbeidet lokalt fungerer også gjennomgående bra, selv om tjenstemannsorganisasjonene gir uttrykk for at samarbeidet knirker noen steder. Motsetninger mellom fagforeningene, blant annet mellom Politiets fellesforbund og de øvrige mht. kompetansekrav til lederstillinger og særaldersgrenser, er også mer merkbare nå enn for noen år siden.

En av tjenstemannsorganisasjonene gir uttrykk for at politireformen er sterkt styrt sentralt, men at problemene med gjennomføringen først og fremst viser seg lokalt. Dersom det oppstår konflikter, eller man ikke håndterer utfordringer lokalt, så er det viktig at man har et egnet forum for å håndtere dette sentralt.

4.5 Kommunene er fortsatt avventende til reformen

4.5.1 Politikontaktfunksjonen er under utvikling

Fra juni 2017 har det vært oppnevnt politikontakter for alle kommuner. En utfordring har vært at dette i noen grad ble gjort som en del av personalløpet og

at mange ble midlertidig utnevnt. I vår statusrapport for reformen i 2017 sa vi at rollen som politikontakt fremsto som uklar både i kommunene og blant medarbeidere i politiet.

Gjennom intervjuene i 2018 får vi inntrykk av at politikontaktrollen utøves ulikt. Dels avhenger den av kommunestørrelse, dels av hvordan kommunen prioriterer og organiserer sitt kriminalitetsforebyggende arbeid og dels av personlige egenskaper hos politikontakten og samarbeidspartnerne i kommunen. Politikontaktene har ulik bakgrunn; noen er tidligere lensmenn, andre har bakgrunn fra forebyggende arbeid, og viderefører i praksis mye av det de har arbeidet med tidligere.

Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU) gjennomførte høsten 2018 en spørreundersøkelse blant politikontaktene og SLT-koordinatorene i Trøndelag.²⁹ Undersøkelsen viser at flertallet av politikontaktene i distriktet har andre funksjoner i tillegg til rollen som politikontakt. Flertallet mener også at det ikke er viktig for dem å være synlige eller fysisk tilstede på fast sted og til fast tidspunkt i kommunen. Politikontaktene selv vurderer egen tilgjengelighet i kommunen som meget god.

Dette står litt i kontrast til svarene fra SLT-koordinatorene – som mener det er viktig at politikontakten er tilstede i kommunen på fast sted og til fast tidspunkt hver uke. Det er stor spredning blant SLT-koordinatorene mht. hvordan de vurderer politikontaktens tilgjengelighet, men et klart flertall mener at politikontaktene er tilgjengelige til en viss grad.

Det er også noe ulike oppfatninger mht. om kommunens behov og ønsker gjenspeiles i politiets prioriteringer/tiltak i kommunen. Her er politikontaktene klart mer positive enn SLT-koordinatorene. Samtidig er de to gruppene samstemte og i relativt stor grad enige i at de største kriminalitetsutfordringene i kommunen gjenspeiles i kommunale satsinger og tiltak.

4.5.2 Kommunene er opptatt av at politiet må være til stede

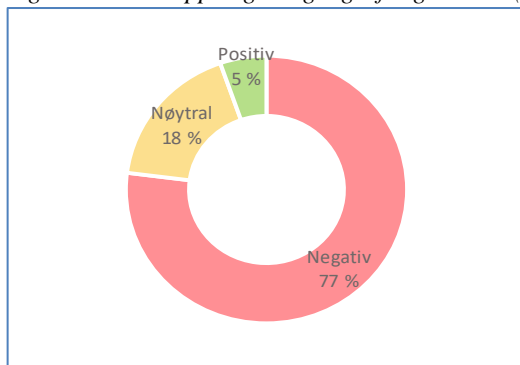
Vi har i tidligere rapporter dokumentert at representanter for kommunene har ulike synspunkter på hvordan de ble involvert i politireformprosessen. Mens noen har vært svært kritiske, har andre opplevd å få god informasjon og bli hørt i prosessen.

I intervjuene med representanter for kommunene, er inntrykket fortsatt at det er ulike oppfatninger om reformen. Mediebildet gir også et inntrykk av skeptiske og kritiske lokalpolitikere og innbyggere. Vi har likevel inntrykk av at det er noe mindre «støy» rundt reformen blant kommunene nå enn ved starten av reformen. Nå er strukturen på plass og kommuneledelsen er mindre involvert i reformen. Samtidig sporer vi fortsatt bekymringer knyttet til beredskap og forebygging. Det samme gjelder eventuelt tap av offentlige arbeidsplasser.

²⁹ SLT: samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet

Generelt er kommunene opptatt av at politiet også må fysisk være til stede i lokalsamfunnet utenom hendelser. De viser til at det er viktig at politiet møter ungdommer og bygger relasjoner, og på den måten driver forebygging og bygger tillit mellom ungdommene og politiet.

Figur 24 Medieoppslag om geografi og nærhet (Kilde: Retriever)



Medieanalysen av oppslag knyttet til geografi og nærhet viser en betydelig overvekt av negativ omtale. Det er i stor grad lokalpolitikere som er aktører i debatten. Andelen negativ omtale øker fra 75 til 77 prosent fra 2017 til 2018, mens den positive omtalen synker fra 19 til 5 prosent.

I intervjuene gir kommunerepresentantene uttrykk for at de har vært fornøyde med involveringen i reformprosessen. Det hadde vært god informasjon underveis og det ble brukt god tid på diskusjon av forslagene fra politimesteren.

Inntrykket fra de andre politidistriktene vi har besøkt er relativt likt. Samtidig har det andre steder blitt nedlagt flere lensmannskontor enn i Finnmark, og det preger synet på politireformen i større eller mindre grad.

Som omtalt i kapittel 3.3.1, vil noen kommuner ikke undertegne samarbeidsavtaler. I mediene kommer det fram at det enkelte steder er stor skepsis i kommunene til å inngå samarbeidsavtaler med politiet. Flere ordførere gir uttrykk for at de ikke synes politiet stiller godt nok opp for innbyggerne i dag.³⁰ De ønsker derfor ikke å undertegne en avtale uten tydelige forpliktelser om et politi som er mer tilstede. De etterlyser også konkrete punkter om responstid og etterforskningskapasitet. De viser dessuten til at det er usikkert hvor stort politikontaktens tjenesteomfang i hver enkelt kommune blir, hvilke roller de får og hva slags myndighet vedkommende vil ha.

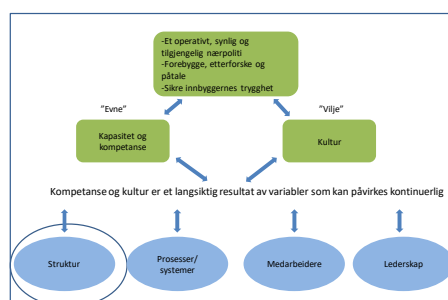
³⁰ <https://www.nrk.no/telemark/ordforarar-nektar-a-skrive-under-pa-kontrakt-med-politiet-1.14311525>

5 Difis drøfting og vurdering

I dette kapittelet drøfter og analyserer vi funnene som er presentert i kapittel 2, 3 og 4. Med utgangspunkt i vår analysemodell (kapittel 1) drøfter vi status for tiltakene i politireformen knyttet til de sentrale variablene struktur, prosesser/systemer, medarbeidere og lederskap. På bakgrunn av dette gir vi vår vurdering av hvor politiet står mht. evnen (kapasitet og kompetanse) og viljen (kultur) til å nå målene. Til slutt drøfter vi hvordan dette kan komme til å påvirke framtidig måloppnåelse.

5.1 Strukturen er på plass og flere funksjoner sentraliseres i distriktene

Endring av struktur i politiet har vært det viktigste i perioden 2016-2018, og for mange er ny struktur selve reformen. Når offentlig sektor utvikler reformer er organisering ofte en sentral del. Strukturendringer brukes blant annet fordi de kan synliggjøre konkrete endringer på relativt kort tid.



1. juni 2018 hadde alle distrikter etablert ny organisasjonsstruktur. Selv om ny organisering nå er satt i drift, har ikke alle funksjoner funnet sin endelige form. Det er også variasjoner i hvordan funksjonene er dimensjonert og innrettet i politidistriktene. Det ser vi blant annet når det gjelder Felles tjenestekontor og Felles straffesaksinntak. Lokale forhold og prioriteringer, ulike geografiske utfordringer og at de minste politidistriktene ikke har tilstrekkelig med ressurser til å fylle alle funksjoner, er noen av årsakene til dette.

En føring for reformen har vært at hovedtyngden av ressursene skal være i de geografiske driftsenhetene (GDE). Samtidig er det etablert en rekke nye funksjoner og roller som i all hovedsak er lagt til funksjonelle enheter (FDE) og staber. Det bidrar til et mer topptungt politi, både med hensyn til antall ledere og stillinger. Når funksjonene skal besettes, må politiet enten ta av de nye politiårsverkene som er fordelt etter 2016 eller de øvrige ressursene i distriktet. Det innebærer at fordelingen mellom antall ansatte sentralt i distriktet og antall ansatte som er plassert i de geografiske driftsenhetene, nødvendigvis må forskyve seg. Når politiet også i hovedsak etablerer stabene og de funksjonelle driftsenhetene samme sted som politimesteren har sitt hovedsete, opplever mange reformen som en sentralisering og en svekkelse av de geografiske driftsenhetene både kapasitets- og kompetansemessig.

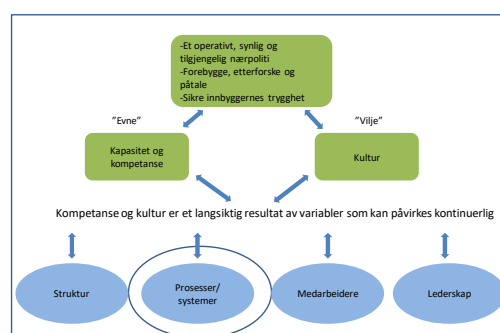
Etter vår vurdering er det ingen fasit på fordelingen mellom FDE og GDE, men vi mener det vil bli behov for justeringer i oppgave- og ressursfordelingen mellom FDE- og GDE-ene framover. Politiets oppgaver krever både spissede kompetansemiljøer og lokal tilstedeværelse og det vil ta tid før funksjonene har funnet sin form. Slik vi har oppfattet det er intensjonen med FDE er at de skal være en støtte for GDE og bidra til kvalitetsheving på sine fagområder. De skal samarbeide tett med GDE, men skal ikke ha en styringsrolle overfor dem. Når

intervjuene viser at FDE i noen grad opptrer mer som bestillere enn som støtte, så er det et etter vår vurdering behov for ytterligere avklaring av roller og oppgaver (se også kapittel 5.2.1).

Vi mener at politidistriktene må kunne gjøre justeringer ut fra lokale forhold som geografi og kriminalitetsutfordringer og plassere oppgaver og ressurser der det er mest hensiktsmessig. Samtidig er det viktig å skynde seg langsamt, slik at både POD og distriktene er sikre på at de endringene som gjøres bidrar til at oppgavene løses på en bedre måte og er i tråd med intensjonene i reformen.

5.2 Kvalitetsdelen av reformen er ønsket, men den koster

Vår vurdering er at økt kvalitet i politiarbeidet er ønsket, men at det koster. Det er iverksatt en rekke endringer av arbeidsprosesser og systemer for å heve kvaliteten i politiarbeidet. Det krever ressurser, kapasitet samt helhetlig og langsiktig ledelse.



5.2.1 Alt kommer på en gang

Kvalitetsdelen av reformen består av en rekke funksjoner, roller og tiltak som innebærer nye arbeidsprosesser og systemer for å lykkes. Mange av disse tiltakene er i høy grad ønsket. Ingen er imot å jobbe mer kunnskapsbasert og forebyggende, få bedre teknologiske løsninger, opplæring og etterforskningsmetoder og drive forebygging, etterforske og påtale på en bedre måte. Når det likevel kommer innvendinger mot disse tiltakene, er det først og fremst fordi både ledere og ansatte er urolige for at det blir for mye på én gang. Og at tiltakene, som hver for seg er gode og fornuftige, i for liten grad ses i sammenheng og underbygger hverandre.

Tiltak med ulik grad av tilknytning til etterforskningsløftet, de seks prioriterte funksjonene, digitaliseringsstrategi, nye politiske føringer som følge av medieoppslag osv., treffer organisasjonen på ulik måte og med ulik styrke. Mange dyktige fagpersoner, både i POD og i de nye funksjonelle enhetene på distriktsnivå, er mest opptatt av å spesialisere og forbedre egne fagområder. Det er helt naturlig. Samtidig blir summen av dette i overkant mye for store deler av etaten. Og «alt» treffer patruljene.

Vår vurdering er at politiet må regne med å prøve og feile før nye roller, funksjoner og arbeidsprosesser finner sin endelige form. Som nevnt i kapittel 4 er det positive erfaringer knyttet til bistand og støtte fra FDE og de nye funksjonene til GDE-ene og patruljene. Men for at FDE-ene skal lykkes med metodeutvikling og kvalitetssikring, er de avhengige av input og bistand fra etterforskere og patruljer i GDE. Som nevnt i kapittel 5.1 kan det medføre at FDE-ene oppleves mer som bestillere enn som støtte. Etter vår vurdering er det viktig at FDE-ene blir en reell støtte for GDE-ene og bidrar til kvalitetsheving uten å stille uforholdsmessig høye og ukoordinerte krav til GDE-ene. Det å

avklare roller og ansvar er en måte å sikre at det ikke blir for mye belastning på GDE-ene. Vi mener det er viktig at POD og politimestrene følger dette opp.

Nye og utvidede styrings- og rapporteringskrav er også ofte nødvendig i kvalitetsforbedringsprosesser. Samtidig medfører dette en reell merbelastning for patruljetjenesten. Etter vår vurdering er det derfor viktig at POD og politimestrene evner å styre på helheten og balansere de nye kravene, oppgavene og arbeidsprosessene opp mot tilgjengelig kapasitet og kompetanse.

Hensikten med omorganiseringen i POD er blant annet å få bedre sammenheng i direktoratets oppgaver. Vår vurdering er at behovet for bedre samordning internt fortsatt er til stede. Forholdet mellom den strategiske og den faglige styringen utfordres ofte i en operativ virksomhet som politiet. Hvis styringen ikke henger sammen, forårsaker det frustrasjon og uklare forventninger både internt i POD og ute i etaten.

5.2.2 Tiltak må få tid til å virke

Politiet gjennomfører en rekke kvalitetsforbedrende tiltak. Politiarbeid på stedet (PPS) er det tiltaket som får best omtale i alle distrikter, spørreundersøkelser mm. PPS er et godt eksempel på utvikling av tiltak i en reell pilot. Det ble startet opp før reformen, og var gjenstand for en grundig vurdering av om tiltaket skulle gjennomføres som en generell arbeidsform i hele landet. Sannsynligvis var det også en fordel at tiltaket ikke måtte konkurrere med så mange andre tiltak om tid, ressurser og oppmerksomhet i en krevende oppstartsfase. Selv om PPS er vellykket, er det likevel fortsatt behov for videreutvikling, ikke minst for å få til god integrasjon og samhandling mellom denne og andre prioriterte funksjoner som OPS og FSI. PPS er etter vår vurdering et eksempel på at selv tiltak som er utprøvd og som oppleves positivt, trenger tid til å virke.

Etterforskningsløftet er så langt bare i startfasen. Kapasitetsvurderingen viser at etterforskning på mange av de tunge, prioriterte kriminalitetstypene blir bedre, men også mer ressurskrevende. Tilrettelagte avhør krever mye ressurser. Påtalejuristene bruker lenger tid på forberedelser. Obligatorisk årlig opplæring (OÅO) tar kapasitet fra den løpende etterforskningsinnsatsen. Alt dette er eksempler på ønskede og kvalitetshevende tiltak, men samtidig krever de mye ressurser i form av tidsbruk i politiet.

Etter vår vurdering er PPS et godt eksempel på et vellykket tiltak. Det har fått på plass prosesser og systemer som bidrar til at tiltaket blir vellykket. De andre tiltakene i reformen har ikke hatt tilsvarende mulighet til å prøve ut og forbedre planlagte funksjoner. Det burde de kanskje hatt, sett i ettertid. Uansett må tiltak som iverksettes gis tid til å finne sin form og ses i sammenheng med andre tiltak, før man kan forvente målbare resultater.

5.2.3 Digitalisering kan forbedre arbeidsprosesser ytterligere

Digitalisering er etter vår vurdering svært viktig for at politiet skal kunne jobbe smartere og mer effektivt. Politiet henger fortsatt etter med gamle systemer og det er behov for en samlet og mer helhetlig portefølje for å komme mer på offensiven. Det er viktig å sikre god teknologisk støtte før nye tiltak iverksettes.

Operasjonssentralene burde f.eks. hatt det nye kartsystemet allerede ved oppstart.

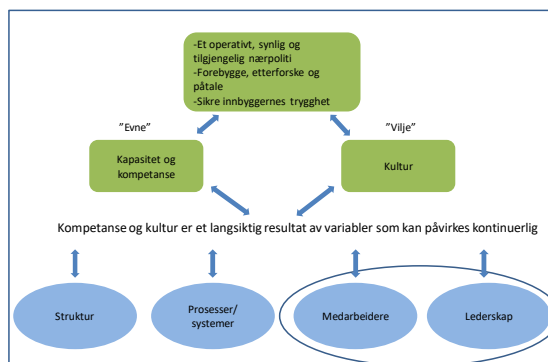
Det er også viktig å ha i mente at digitalisering handler mer om organisasjonsutvikling enn om ny teknologi. Det handler om nytenkning knyttet til oppgaveløsning, arbeidsprosesser og tjenesteutvikling. Eksempelvis er politiet tydelige på at tilstedeværelse på nett og digitale tjenester er en viktig del av å være et tilstedeværende politi. Politiet holder blant annet på med å utvide og videreutvikle løsningene for anmeldelser på nett, selv om dette arbeidet midlertidig er stanset pga. ressursmangel. Enklere tilgang til å kunne anmelde på nett er positivt, men det vil sannsynligvis også gi økt antall anmeldelser – og dermed bety større arbeidsbelastning for politiet. Det er derfor nødvendig for politiet å tenke nytt også omkring arbeidsprosesser og tjenesteutvikling.

På sikt er det ikke utenkelig at behandlingen av mengdesaker, eksempelvis sykkeltuverier med ukjent gjerningsmann, kan automatiseres og effektiviseres. Dette er nødvendig for å frigjøre tid og ressurser til å etterforske de mer alvorlige og tyngre sakene. En slik utvikling vil ha konsekvenser for utvikling av systemløsninger, lov- og regelverk, kompetansesammensetning i politiet mv. Det er viktig å tenke helhetlig og bredt om framtidens polititjenester allerede nå. Særlig fordi det kanskje nettopp er slike grep som er nødvendige for å møte de endringene i kriminalitetsutviklingen.

5.3 Ledelse og medarbeiderinvolvering er viktig

Politiet gjennomfører en stor reform. Det er lett å undervurdere hva det krever av både ledere og medarbeidere.

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



Politireformen inneholder tiltak rettet mot ledere og medarbeidere, selv om disse er langt færre enn tiltakene rettet mot struktur og arbeidsprosesser/systemer. Det gjennomføres lederutviklingstiltak og mange medarbeidere blir berørt av de ulike opplæringsaktivitetene.

Alle ansatte i politiet har vært gjennom et personalløp, hvor ledere som skulle støtte medarbeiderne sine selv var i en omstillingsprosess. Vårt inntrykk er at den uroen som særlig var i 2017 og første halvdel av 2018, er i ferd med å roe seg. Folk er innplassert. Mange er nå mer opptatt av hvordan den nye

organisasjonen skal fungere, selv om de har vært kritiske til gjennomføringen av personalløpet og at denne gjennomføringen i noen grad påvirker synet deres også på reformen videre. Det kan være krevende å vurdere hvilken rekkefølge de ulike reformprosessene skal skje i, men det er flere som påpeker at det burde ha vært mer parallelle prosesser. Samtidig ser vi fra Oslo politidistrikt, hvor personalløpet kanskje gikk raskest, at mange er kritiske til at det gikk for fort.

Fortsatt er ansatte innen sivil rettspleie og forvaltning den gruppen ansatte som har den mest uavklarte situasjonen. Det skyldes blant annet at spørsmålet om hvor pass skal utstedes, har vært uavklart helt til det siste. En annen grunn er at mange sivilt ansatte opplever at de lett blir en salderingspost når kostnader skal spares og ressurser prioriteres.

Etterforskere og påtalejurister er to andre grupper som opplever at reformen ennå ikke oppfyller deres forventninger. Slik vi ser det, er det særlig behov for å vurdere tiltak for å sikre at politiet får medarbeidere til å stå i etterforskningsfaget over tid. Det dreier seg om å styrke ledelsen, bedre arbeidsbetingelsene og sikre at politiet har den rette søkergruppen til etterforskningsarbeidet. Det må være like attraktivt å søke seg til slike oppgaver som de mer operative oppgavene. Dette handler også for en stor del om avlønning og karriereveier i politiet.

Vi opplever at det fortsatt er mange som ikke har tiltro til at reformen vil lykkes. Det skyldes flere forhold, blant annet at de opplever at det ikke er nok ressurser til å gjennomføre reformen. Men det skyldes også at det er krevende å stå i reform. Mange kan mene at det er viktig at andre endrer seg, men vi vegrer oss når det kommer til oss selv. Det gjelder både medarbeidere og ledere. Av undersøkelsene som forskere har gjort, ser vi at særlig førstelinjeledere uten personalansvar er kritiske til politireformen.

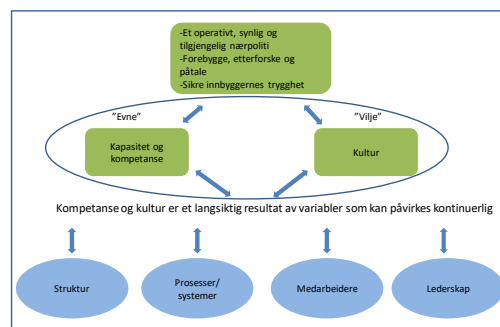
Forskningen viser at jo høyere opp i systemet vi kommer, jo større er oppslutningen om reformen. Det er helt naturlig og ikke spesielt for politiet. Dels er lederne på de to øverste nivåene tilsatt nettopp for å gjennomføre reformen, og dels er de mer sentralt plassert og involvert i arbeidet.

Vi vil igjen minne om hvor viktige ledere er for å sikre en god gjennomføring av reformen. Mellomledere og førstelinjeledere som møter de ansatte til daglig og som må motivere og begrunne de endringene som skjer, er særlig viktige. Ledere har en oversettelsesjobb å gjøre mellom de overordnede strategiene og dokumentene, til hvorfor og hvordan ting skal skje i praksis. Da må de også settes i stand til å gjøre en ordentlig lederjobb og ikke bare administrere. Også lederstrukturen bør vurderes – er det f.eks. tilstrekkelig antall ledere på førstelinjenivå slik at oppgavene blir håndterbare.

Det er særlig viktig med oppmerksomhet på avstandsledelse. Når flere både på geografisk og funksjonelt nivå er lokalisert andre steder enn der lederen deres er, må det være ekstra oppmerksomhet på hvordan ledelse skal utøves. Det gjelder ikke bare faglig ledelse. Også personalledelse i det daglige er viktig. Det er for eksempel viktig at noen tar ansvar for at den enkelte blir integrert i det mer sosiale på arbeidsplassen der vedkommende er lokalisert.

5.4 Evnen til å nå målene er styrket, men det er behov for å skape en kultur for endring

Ser vi på datagrunnlaget vårt samlet sett, er det trekk som peker i retning av at tiltakene som er iverksatt i reformen bidrar til å styrke politiets evne til å nå målene. Samtidig er det trekk som indikerer at tiltakene ikke i tilstrekkelig grad understøtter en kultur (vilje) til endring. Vi vil utdype dette i punktene under.



5.4.1 Reformen inneholder mange nødvendige tiltak

Sentrale aktører som Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og tillitsvalgte, men også politiansatte, er opptatt av at politiet må endre seg for å møte endrede kriminalitetsutfordringer. Økt kunnskapsoppbygging og kvalitetsheving av tjenestene har størst oppslutning.

Det er ulike oppfatninger av hva som skal til for at reformen skal lykkes. Fra alle nivåer i etaten er det et ønske om mer folk og penger. Politiet har fått tilført økte ressurser, men de nye stillingene oppveier ikke det som kreves for å fylle alle funksjoner, jobbe på nye måter og gjennomføre pålagt opplæring og nødvendig trening. De geografiske driftsenhetene har de største kapasitetsutfordringene.

Det finnes mange eksempler på at politiet endrer seg til det bedre. Kompetanse og kapasitet utnyttes på tvers, det blir bedre kvalitet i startfasen på etterforskningen, politiarbeid på stedet får gode tilbakemeldinger og flere overgrep på nett avsløres. Det er også kommuner som sier at de får bedre polititjenester nå enn før reformen. Men disse eksemplene slår så langt ikke positivt ut på statistikken. Etter vår vurdering kan det heller ikke forventes så kort tid etter at reformen startet.

Reformen inneholder nødvendige og viktige tiltak for å videreutvikle og ruste norsk politi for et endret kriminalitetsbilde. Det styrker evnen til å nå målene, jfr. analysemodellen. Samtidig er det andre faktorer som vi mener bidrar til å redusere mulighetene for å nå målene med reformen. Dette er faktorer som påvirker både *evnen* og *viljen* til å lykkes, noe vi belyser i punktene under.

5.4.2 Krav om uttak av økonomiske gevinster kommer for tidlig og ABE-reformen virker kontraproduktivt

Selv om mange av tiltakene i reformen bidrar til å styrke den samlede kapasiteten og kompetansen i politiet, er dette tiltak som er ressurskrevende å gjennomføre. Det er ikke nok ressurser til å gjennomføre alt som er ønsket, jfr. kapittel 4.3.1. Accenture har beregnet at politiet ikke har mer etterforskningskapasitet i 2018 enn i 2013. Årsakene til det kan være flere, og vi kjenner ikke alle. Én forklaringsfaktor er sannsynligvis endringer i kriminalitetsbildet i kombinasjon med nye og utvidede krav til etterforskningsmetode og -gjennomføring. En annen, etter vårt syn åpenbar

forklaring, er at nye funksjoner og alle reformaktivitetene i seg selv krever store ressurser. En tredje er at svært ambisiøse mål har ført til forventninger det er vanskelig å innfri i løpet av en tre-fireårsperiode.

I forkant av politireformen ble det sagt at dette ikke skulle være en sparerreform. Mange ansatte opplever likevel at både ABE-reformen og budsjettkutt bidrar til nettopp det. De opplever at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til at mulighetene for å ta ut innsparingsgevinster avhenger av en rekke andre forhold, f.eks. at IT-løsninger og regelverksendringer er på plass. Selv om politiet har fått tilførsel av ressurser de siste årene, er disse i all hovedsak knyttet til politiårsverk. Kuttene må tas på driftsbudsjettet, ved å kutte i eller utsette utviklingsprosjekter og gjennom å holde stillinger ledige. I tillegg er en konsekvens av budsjettkutt at man bruker politiutdannede til ikke-polisiære oppgaver (for å kunne levere mht. politidekning) mv.

Difi har i andre sammenhenger pekt på at selv om budsjettkutt på kort sikt kan bidra til effektivisering, er det på lengre sikt et lite treffsikkert virkemiddel. Resultatet blir ofte ren innsparing ved å holde stillinger ubesatt og ikke iverksette utviklingstiltak, snarere enn reelle effektiviserings- og endringstiltak.³¹ I en omstillingsperiode kan denne typen kutt derfor virke mot sin hensikt. I andre sammenhenger, som f.eks. sammenslåing av kommunene, ser vi at prosessene «smøres» gjennom å stille omstillingsmidler til disposisjon. Deretter får innsparings- og effektivitetskravene komme når omstillingstiltakene har fått tid til å virke.

5.4.3 Medarbeidernes manglende tro på reformen gir mindre endringsvilje

I tillegg til *evne* må organisasjonen også ha *vilje*, dvs. en kultur som understøtter endring og utvikling og bidrar til at målene med reformen nås. Både vår følgeevaluering og andre undersøkelser viser at medarbeidere i politietaten har begrenset tro på reformen. Selv om det store flertallet er positive til kvalitetsreform og ser behovet for endring, er det skepsis til om alle tiltak vil bli tilstrekkelig finansiert og en opplevelse av at det kommer for mye på en gang. Det er også skepsis til det mange i etaten opplever som en sentralisering og en svekkelse av lokalkunnskapen.

Motstand mot reform kan imidlertid også ses som en effekt av at tidligere maktstrukturer rokkes. Nye enheter er opprettet, nye ledere er ansatt, noen ledere har mistet sin posisjon og medarbeidere har fått både nye ledere og nye kolleger. Dette kan føre til at etablerte maktforhold i organisasjonen endres, og ikke alle vil være like fornøyde med det.

Tiltak i reformen utfordrer også den tradisjonelle politirollen. Politiet består i stor grad av autonome og handlingsorienterte medarbeidere som er vant til stor

³¹ Difi-rapport 2016:6 *Nøklerne til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?* (pdf)

frihet i yrkesutøvelsen og som ikke nødvendigvis ønsker mer styring av oppgaveutførelsen. Fra å i stor grad selv bestemme hvor og hvordan man jobber, skal det nå arbeides kunnskapsbasert, planlagt og etter bestemte rutiner. Felles tjenestekontor er et eksempel på et slikt tiltak som møter motstand. De som har erfaring fra før med et velfungerende tjenestekontor, synes det gir økt forutsigbarhet, mindre overtid og bedre utnytting av kompetanse og kapasitet. De som ikke har tidligere erfaring med tjenestekontor, frykter derimot en mer rigid arbeidshverdag, oppsplitting av arbeidsmiljøer, tap av overtidsgodtgjøring mv.

Skepsis til reformen kan også forklares ved at mange av tiltakene utfordrer trekk ved den eksisterende politikulturen. Vi har tidligere pekt på at kulturen er konservativ og preget av stor grad av muntlig overlevering³². Det innebærer at det kan være lang vei fra øverste ledelse i politiet og ned til den enkelte medarbeider. Man forholder seg mest til egne kolleger og nærmeste leder. Det er de man stoler mest på. Også når det gjelder informasjon om reformen og hvordan den virker. Da er det viktig at ledelsen på alle nivåer evner å omsette sentrale planer og endringstiltak til noe praksisnært. Først da vil endringene oppleves som konkrete og meningsfylte for de ansatte i etaten.

Selv om det er flere ting som kan forklare manglende tro på reformen, er det viktig at skepsisen tas på alvor. Etter vår vurdering er det mange tegn på reformtrette ansatte. God ledelse er avgjørende for å forklare og motivere og få til involvering fra de ansatte. For å skape en kultur for endring (*vilje*) er det i det videre arbeidet med gjennomføringen av reformen avgjørende at man evner å «få med folka». Ledere og medarbeidere må ha tro på reformen og de må se at tiltakene som er iverksatt gir et bedre politi og hjelper dem til å utføre arbeidsoppgavene sine.

Det er også viktig at de gjennomførte strukturendringene og endringene i arbeidsmåter understøtter en kultur for kontinuerlig forbedring. Da må endringene oppfattes som riktige og som et ledd i å få bedre og mer effektive polititjenester. Difi har i tidligere rapporter vist at det er utfordringer knyttet til å skape en felles kultur i de nye politidistriktene³³. Dette er spesielt tydelig der politidistriktet er slått sammen av flere tidligere politidistrikter. Det er ikke én felles måte å løse oppgaver på i politiet. De fleste vil helst fortsette å gjøre slik de har gjort tidligere. Selv om politiet er positive til de kvalitative delene av politireformen, blir det mer krevende når de selv berøres av endringene. Det gjelder både de daglige rutinene og de større organisasjonsendringene.

Etter vår vurdering er det viktig at arbeidet med å skape en felles kultur i det enkelte politidistrikt fortsetter. Det er ikke noe mål at det ikke skal eksistere lokale kulturer i enheter, men det er viktig at det skapes en kultur der alle deler av politidistriktet trekker i samme retning. I den sammenheng vil vi peke på at det er viktig å få FDE og GDE til å ta et helhetlig ansvar for politidistriktet og

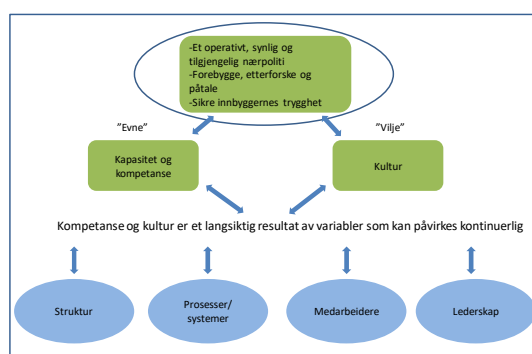
³² Difi-rapport 2017:9

³³ Difi-rapport 2018:2, Difi-rapport 2017:9, Difi-rapport 2017:2

unngå å skape et skille mellom «bestillere» og «utførere», mellom «spesialister» og «generalister» og mellom «oss» og «dem».

5.5 Det er for tidlig å si noe om måloppnåelse

Vi har i det foregående gitt våre vurderinger av status for reformarbeidet og drøftet hvordan tiltakene bidrar til å styrke både *evnen* og *viljen* til å lykkes med reformen. Det er imidlertid for tidlig å konkludere mht. om målene med politireformen blir nådd. Vi vil imidlertid peke på noen utfordringer knyttet til noen av målene og til hvordan resultater kan måles.



I forslaget fra Regjeringen i mars 2015 (Prop.61LS 2014–2015), ble to reformmål understreket: Målet om å ha et operativt, synlig og tilgjengelig lokalpoliti, og målet om å utvikle en mer effektivt nasjonal og regional politistyrke med robuste fagmiljøer. Disse målene ble senere utdypet i seks effektmål.

Som det framgår av kapittel 2, 3 og 4, er politi- og lensmannsetaten fortsatt i en gjennomføringsfase og mange av tiltakene er ikke fullt ut implementert. Det er derfor vanskelig å angi målbare effekter og gevinster av reformtiltakene. Det er også en utfordring at det ikke foreligger gode data om sentrale parametere som ble diskutert i forkant av reformen. For eksempel foreligger det ikke gode, kvantifiserbare oversikter over antall patruljer fordelt på distrikter, geografiske driftsenheter, dag og tid på døgnet mv.

Vurdering av måloppnåelse vanskeliggjøres av at det ikke er entydig klart hva som ligger i mange av de sentrale begrepene i nærpolitireformen. Det kan også diskuteres hvor godt samsvar det er mellom de budsjettmessige rammene og målene som er satt for reformen Hva gjør det med muligheten for å nå mål knyttet til «nærhet», «likere tjenester» og «bedre kvalitet»?

5.5.1 Blir det mer nærpoliti?

Politirolleutvalget beskrev i 1981 et nærpoliti med små enheter og med liten grad av arbeidsdeling, mangfold av oppgaver mv. som et ideal. Dette sto i motsetning til et politi bestående av tjenestesteder med mange ansatte som dekker et stort distrikt og der «... *tendensen til spesialisering (arbeidsdeling) lett forsterkes*». ³⁴ I Prop. 61 LS 2014–2015 har begrepet *nærpolitireform* kommet inn i undertittelen og gjenspeiles i målet om å ha et operativt, synlig og tilgjengelig lokalpoliti. «Nærpolitiet» beskrives nå som at:

³⁴ NOU 1981:35 (s 86) Politiets rolle i samfunnet

«Politiet skal være der det trengs – tilgjengelig – på telefon, ute i felten på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsekspedisjoner.»

Innenfor dagens reform er nærpolitibegrepet gitt et innhold ved at det primært er knyttet til sterkere tilstedeværelse av et ambulerende politi, politikontakter og politiråd, samt tilstedeværelse på nett. Denne «nærheten» er ment å veie opp for behovet for en sentralisering av tjenestesteder og beslutningsmyndighet. Endringer i kriminalitetsbildet og mulighetene for digitale tjenester bidrar til vurderingene av slike endringsbehov i politiet.

Som både Difi og andre³⁵ har beskrevet tidligere inneholder de to hovedmålene innebygde motsetninger. Særlig innbyggerne og kommunene ønsker et mer synlig politi som jobber forebyggende og har god lokalkunnskap. Samtidig vil de, i likhet med politiet, departementet, og politikere flest, også ha et politi med høy og spiss kompetanse som prioriterer de mest alvorlige straffesakene, reduserer restanser og saksbehandlingstider og evner å håndtere nye kriminalitetsutfordringer både på nett og på tvers av landegrensene. Dette er en balanse som i den daglige diskusjonen og prioriteringen mellom ulike behov, kan være vanskelig å håndtere.

Undersøkelser viser at en stor andel av politiansatte mener tilgjengeligheten overfor publikum blir dårligere med reformen.³⁶ Forskningsprosjektet til Christin Thea Wathne m.fl. viser at politirollen er i endring. De mener politiet fjerner seg fra den tradisjonelle måten å møte innbyggerne på og blir et mer reaktivt politi – et responspoliti. Førstelinjetjenesten spisses mer mot kriminalitetskontroll enn kriminalitetsforebygging. Det blir et mer kompetent politi «backstage», som utfører politiarbeid gjennom samarbeid med andre, og som øker innsatsen på områder med mer indirekte framfor direkte relasjoner til publikum. Det fører til mindre fleksibilitet, redusert tilgang på situasjonsspesifikk kunnskap til å ta beslutninger og færre muligheter til å involvere og engasjere seg i lokalsamfunnet.³⁷

Etter Difis vurdering er det åpenbart at ny kriminalitet og sterkere fagmiljøer krever ressurser som tidligere ville blitt brukt på lokalt politiarbeid. Vanskelige, omfattende saker, eksempelvis nettovergrepssaker med mange hundre fornærmede og stort geografisk nedslagsfelt, krever langt mer ressurser og

³⁵Rubecksen, Kristin og Annbjørg Ryssdal (2018): *Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*. Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier, Uni Research Bergen

³⁶ Ref. AFI/Fafo/UiO-undersøkelsen og PHS-undersøkelsen

³⁷ Wathne, Christin Thea m.fl.: *Konturene av en ny politirolle: politiansattes erfaringer med Nærpolitireformen*. Kapittel 10 i boka *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (PHS 2018)

spisskompetanse enn for få år siden. Samtidig er det en erkjennelse, også i politiet, at et reaktivt politi ikke kan erstatte det møysommelige forebyggingsarbeidet som krever tilstedeværelse. Og prioriteringen med hensyn til valg mellom slike til dels motstridende mål, er ikke alltid like klar og tydelig, verken for dem som skal gjøre jobben eller for innbyggere og kommuner.

For å møte kritikk om manglende nærhet pekes det i ulike sammenhenger på at politiets tilstedeværelse også handler om å være til stede på nett. Da er det en utfordring at politiet ligger etter samfunnsutviklingen på dette området. Selv om politidistriktene jobber med «nettpatruljer», er det et stykke vei å gå før dette blir en reell avlastning for de fysiske patruljene. Og en utvidelse av anmeldelse på nett er av budsjettmessige årsaker lagt på is. Hvis tilstedeværelse på nett skal bli et reelt supplement til fysisk tilstedeværelse, er det etter Difis mening nødvendig med en helt annen og sterkere satsning på dette.

Arbeidet med tilstedeværelse på nett er også en del av forebygging som primærstrategi, sammen med blant annet tiltak som politiråd og politikontakter, kunnskapsbasert politipatrulje, etterretning, forvaltningsoppgavene og samarbeidet med private aktører. Så langt hører vi mest om det forebyggende arbeidet blant barn og unge i våre intervjuer. Det virker krevende å få det forebyggende arbeidet til å henge sammen på tvers av fagområdene. Vi mener politiet fortsatt har en vei å gå for å få et helhetlig grep om det forebyggende arbeidet.

Utfordringen for politiet, som for de fleste andre samfunnssektorer, er at det er begrensede ressurser å ta av. Når alt er like viktig, og det samtidig ikke er ressurser til å gjøre alt, dyttes erfaringsmessig prioriteringene nedover i systemet. På noe sikt blir det, etter Difis mening, derfor helt nødvendig med en tydeligere operasjonalisering og prioritering av målene. Hva er viktigst – fysisk tilstedeværelse eller et mer kompetent «backstagepoliti» som er avhengig av at andre aktører ivaretar mye av den daglige kontakten med publikum? Uansett blir det svært viktig å avklare forventninger – opp mot departement og Stortinget, overfor medarbeidere i politiet og overfor kommuner og innbyggere.

5.5.2 Blir det et enhetlig politi som leverer likere tjenester med bedre kvalitet?

Det er få indikatorer som kan dokumentere om tjenestene blir likere eller bedre per dags dato. Politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, kunnskapsbasert patrulje og bedre bruk av etterretning, sammen med bedre teknologiske løsninger, bør gradvis gi bedre kvalitet. Men særlig i en oppstartfase, når mye skjer på en gang, er det krevende å dokumentere hvilke effekter det gir. Som resultatene fra 2018 viser, gir økt satsing på kvalitet i første omgang økte restanser og lengre saksbehandlingstider.

Det er en utfordring at innbyggere, kommuner og politiet selv har ulike oppfatninger av hva «likere tjenester» betyr. At «alvorlig kriminalitet behandles likt, uansett hvor i landet det skjer» er én tolkning, at «alle behandles likeverdig og med respekt uansett hvor de bor», en annen. Ingen, bortsett kanskje fra enkelte innbyggere, synes å mene at alle tjenesteenheter skal behandle

mengdekriminalitet (eksempelvis sykkeltyverier) likt. Samtidig mener mange at politiet burde være mer opptatt også av denne kriminaliteten.

Det vil også alltid være et spørsmål om hvor «likt» det kan bli. Distriktene har ulike utfordringer, de har ulik geografi og kriminalitetstypene varierer. Det påvirker sannsynligvis behovet for kompetanse og kapasitet. Der noen tjenestesteder har kapasitet til å etterforske også mindre alvorlige overtredelser, eller vil kunne være til stede lokalt fordi det er små avstander, vil andre oppleve at dette ikke er mulig. I slike tilfeller kan handlingsrom for å innrette tjenesten etter behov være vel så viktig som lik struktur, for å kunne gi likere tjenester til publikum.

Lik struktur, like prosesser og rutiner kan også bidra til likere tjenestekvalitet, mer effektiv oppgaveløsning og færre feil. En utfordring er likevel at organisasjonen kan bli mer «topptung» og «byråkratisk». En slik utvikling er godt kjent fra andre sektorer som satser på effektivisering og spesialisering gjennom å etablere større enheter.³⁸

³⁸ Ref. Jamtveit, Bjørn m.fl.; *Utvikling i andel administrativt personale i norske helseforetak. Artikkel i Samfunnsøkonomen nr. 6/2018*

6 Difis anbefalinger

Politiet har vært gjennom et krevende år i reformarbeidet. Ny struktur kom på plass før sommeren 2018 og er i innkjøringsfasen, de kvalitative tiltakene implementeres gradvis og omgivelsene forventer positive effekter av reformen. Samtidig endres kriminalitetsbildet betydelig og de arbeidskrevende sakene øker kraftig. Vi ser at resultatene av reformarbeidet lar vente på seg – det tar tid å innføre nye arbeidsformer, restansene øker, saksbehandlingstiden går opp, tilliten til politiet går ned og mange ansatte har fortsatt liten tiltro til reformen.

Erfaringene fra store reformer, både i Norge og andre land, viser at omstilling er krevende og tar tid. Særlig gjelder det store etater som gjør omfattende endringer samtidig som ordinær drift skal opprettholdes. Det krever god planlegging, realistisk gjennomføringsplan og tilstrekkelig kapasitet.

På grunnlag av de utfordringene politiet står overfor anbefaler Difi følgende:

Tydeligere prioritering av mål er nødvendig

Ambisjonsnivået i reformen bør vurderes i lys av tilførsel av ressurser og nye oppgaver og krav til polititjenestene. Alt kan ikke bli bedre og alt kan ikke gjøres på en gang. En tydeligere prioritering mellom målene for reformen er nødvendig, for eksempel balansen mellom nærpolititjenester og den mer spissede innsatsen mot særlig alvorlig og ny kriminalitet. Justis- og beredskapsdepartementet og POD må bli klarere på hva som forventes og hva som er viktigst å oppnå først. Dette er avgjørende for å styre forventningene til reformen både internt og eksternt.

Reformtiltakene må få tid til å virke

Det vil ta tid før nye arbeidsprosesser, systemer og ny organisering får satt seg og fungerer etter hensikten. Politiet må ikke pålegges nye store oppgaver uten at de er samordnet med reformtiltakene og det følger med ressurser. Ledelsen på lokalt nivå må få handlingsrom til å gjennomføre og justere tiltakene ut fra utfordringene i det enkelte politidistrikt. Så langt ser politiet først og fremst at kvaliteten gradvis blir bedre, men også at økt kvalitet krever tid og ressurser. Både Justis- og beredskapsdepartementet og POD må akseptere at det vil ta tid før reformen fører til vesentlige økonomiske innsparinger.

Oppgave- og ressursfordelingen mellom FDE og GDE bør følges opp

For å få ny struktur til å virke i tråd med reformen, må ansvar, oppgaver og ressurser fordeles på en hensiktsmessig måte mellom de som skal gjøre jobben. POD og politimestrene bør ha oppmerksomhet rettet mot oppgave- og ressursfordelingen mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene, slik at FDE blir en støtte og ikke først og fremst en «bestiller» overfor GDE.

Nytenkning og digitalisering er en forutsetning for å nå målene med reformen.

De er viktig å tenke nytt når det gjelder tjenesteinnhold, arbeidsprosesser og kompetansesammensetning. Det vil ikke lenger være nok å bevilge midler til å ansette flere politiutdannede. Spesialistkompetanse, automatiserte prosesser, kunstig intelligens, tilstedeværelse på nett blir mer og mer vanlig også i andre sektorer (helse og velferd, skatt, toll m.fl.). På sikt er nytenkning og

digitalisering sannsynligvis den eneste måten politiet vil kunne ivareta de ulike målene og de innebygde målkonfliktene på. Politiet har et langt etterslep på IKT-området. Større trykk på digitaliseringen er avgjørende for å lykkes med reformarbeidet.

Kommuner og politiet må bli enige om hvordan de sammen skal løse kriminalitetsutfordringene

Det er viktig at kommuner og politiet blir mer omforent om hvordan de sammen kan møte kriminalitetsutfordringer lokalt. Det innebærer å avklare forventninger til hva politiet kan levere av tjenester, men også sammen å avklare roller og ansvar som politiet og kommunen har i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det er også viktig at mindre kommuner uten tjenestesteder opplever at de får tilfredsstillende polititjenester.

God ledelse og involvering er avgjørende for å lykkes med reformen

Uten at det skapes forståelse og motivasjon for endringene vil reformen ikke lykkes. De ansatte må involveres og tas med i det videre utviklingsarbeidet dersom ledere og medarbeidere skal få større tillit til reformarbeidet. Ledere på førstelinje- og mellomledernivå må få støtte til å utføre ledelse og ikke bare administrasjon. Flere ledere har nå medarbeidere som er fysisk plassert et annet sted enn lederen. Avstandsledelse er krevende både for den som leder og for de som blir ledet. Det krever ekstra bevissthet om lederrollen og ikke minst tydelighet og transparens i alle beslutninger.

Politiet må bygge en felles delingskultur

Det er fortsatt behov for å bygge en felles kultur i de nye politidistriktene og en delingskultur i hele politiet. Det er nødvendig skal politiet lykkes med nye måter å jobbe på, effektive arbeidsprosesser og bedre måloppnåelse. De funksjonelle og geografiske driftsenhetene må sammen ta et helhetlig ansvar for sitt politidistrikt. Det er viktig å unngå skiller mellom enheter som kan føre til dårlig samarbeid, manglende deling av kunnskap og lite effektive polititjenester.

Dokument- og referanseliste

- BDO/Menon (2017): *Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten*
- Filstad, Cathrine og Tom Karp (2019): *Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpolitireformen*. Politihøgskolen
- Finstad, Liv (2018): *Hva er POLITI*. Universitetsforlaget
- Gundhus, Helene O.I. (2018): *Smart politiarbeid? Når skillene mellom etterretning, forebygging og etterforskning viskes ut*. Inngår i A. Rønne & H. Stevnsborg (red). *Ret smart. Om smart teknologi og regulering*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag
- Høyer, Hans Christian, Jens Petter Madsbu og Bent Sofus Tranøy (2018): *Kultur som problem og reformobjekt i norsk politi*. Høgskolen i Innlandet skriftserien nr. 5 – 2018
- Jamtveit, Bjørn m.fl. (2018): *Utvikling i andel administrativt personale i norske helseforetak*. Artikkel i *Samfunnsøkonomen* nr. 6/2018
- Juristforbundet (2018): *Innspill til Riksadvokaten og Politidirektøren fra Politijuristene – en oppfølging fra møtet hos Riksadvokaten 23. august 2018*. Brev 19. oktober 2018
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018): *Tildelingsbrev 2018 Politidirektoratet*
- Kantar TNS (2018): *Politiets innbyggerundersøkelse 2018*
- Lysø, Roald og Niels Arvid Sletterød (2018): *Nærpolitireformen i Trøndelag. Status og resultater fra spørreundersøkelser til politikontakter og SLT-koordinatorer i Trøndelag - 2018*. Trøndelag Forskning og Utvikling-arbeidsnotat 2018:114
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- POD (2019): *Disponeringsskriv 2019*
- POD (2019): *Politiets responstid 2018*
- POD (2019): *STRASAK-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2018*
- POD (2019): *Politidirektoratets rapport 3. tertial*
- POD (2019): *Politiets årsrapport 2018*
- POD (2018): *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 - 2020*
- POD (2017): *Masterplan nærpolitireformen Versjon 1.2*
- POD (2017): *Ressursanalyse 2017. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*
- POD (2016): *Handlingsplan for løft av etterforskningsløftet*
- POD (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*
- Prop. 1 S Justis- og beredskapsdepartementet (2018-2019)
- Riksadvokatens skriftserie 2/2018: *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2018. Voldssaker med frist*
- Retriever (2019): *Analyse av medieomtalen av nærpolitireformen 2018*
- Rubecksen, Kristin og Annbjørg Ryssdal (2018): *Nærpolitireformen: gjennomføring, endringsutfordringer og konsekvenser*. Stein Rokkan senter for flerfaglig samfunnsstudier, Uni Research Bergen
- Sørli, Vanja Lundgren og Paul Larsson (red) (2018): *Politireformer. Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Cappelen Damm Akademisk

Forkortelser

BL	Basisløsning
FDE	Funksjonell driftsenhet
FSI	Felles straffesaksinntak
FTK	Felle tjenestekontor
GDE	Geografiske driftsenhet
IDF	Informasjon, drøfting og forhandling
IP	Innsatspersonell
JD	Justis og beredskapsdepartementet
KUBA	Kunnskapsbasert politipatrulje
OPS	Operasjonssentral
OÅO	Obligatorisk årlig opplæring
PAL	Politiets analyse- og ledelsesverktøy
PFT	Politiets fellestjenester
PHS	Politihøgskolen
PIT	Politiets IT-tjenester
PNP	Prosjekt nye politidistrikter
PO	Politioperativt system
POD	Politidirektoratet
PPS	Politiarbeid på stedet
PSV	Politiets styringsverktøy
RA	Riksadvokaten
SLT	Samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet
STRASAK	Politiets straffesaksregister
TTA	Politiets tjenestestyringsverktøy

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2018
Difis rapportnummer:	2019:1
Forfatter(e):	Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim, Vivi Lassen
Prosjektnummer:	218011
Prosjektnavn:	Evaluering av nærpolitireformen
Prosjektleder:	Vivi Lassen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for utredning og analyse
Oppdragsgiver(e):	Justis- og beredskapsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Nærpolitireformen skal i hovedsak være gjennomført innen 2020. I 2018 kom ny organisering på plass i alle politidistrikter og samtidig er en rekke kvalitetstiltak startet opp. Nøkkeltallene for politiets resultater har en negativ tendens i 2018, noe som må påregnes når en stor reform skal gjennomføres samtidig med at kravene til ordinær drift opprettholdes.</p> <p>Difis vurdering er at den nye organiseringen må få tid til å fungere etter hensikten. Kvalitetstiltakene er sterkt ønsket av alle i politiet, men det blir for mye på én gang.</p> <p>Difi anbefaler at ambisjonsnivået for reformen vurderes i lys av tilførsel av ressurser og nye oppgaver og krav til polititjenestene, at politiet ikke pålegges nye oppgaver uten at de ses i sammenheng med reformtiltakene og at kommuner og politiet blir mer omforent om hvordan de skal møte kriminalitetsutfordringer lokalt. Bedre ledelse, involvering av medarbeidere og økt trykk på digitalisering, vil fortsatt være viktig for å lykkes med reformen.</p>
Emneord:	Nærpolitireformen, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, evaluering, politiarbeid på stedet, politikontakt, etterforskningsløftet, kriminalitetsutvikling, kultur, ledelse, strukturreform, kvalitetsreform, IKT-systemer, digitalisering, tjenstemannsorganisasjoner
Dato for utgivelse:	8. mars 2019
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no