

Evaluering av nærpolitireformen

Statusrapport 2016

Difi rapport 2017:2
ISSN 1890-6583

Forord

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet fått i oppdrag å evaluere nærpolitireformen. Oppdraget vil gå over fire år, og denne statusrapporten gir en vurdering av reformarbeidet som er gjennomført i 2016 samt noen råd til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet om det videre arbeidet. I 2017 vil tema for evalueringen være kultur, holdninger og ledelse, mens den avsluttende delen av evalueringen (2018-2019) skal være en effektevaluering av om målene med reformen blir nådd og en evaluering av tjenestestedsstrukturen.

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

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

Oslo 17. februar 2017



Steffen Sutorius
direktør

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Analysemodell.....	3
1.3 Opplegg for gjennomføring av evalueringen	5
1.4 Mål for statusrapporteringen	6
1.5 Metode og datainnsamling	6
1.5.1 Metode og datagrunnlag.....	6
1.5.2 Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag	7
1.6 Organisering av arbeidet	8
1.7 Rapportstruktur og innhold	9
2 Kort om nærpolitireformen	10
2.1 Bakgrunn for reformen.....	10
2.2 Målene for reformen.....	11
2.3 Organisering og gjennomføring av reformen.....	11
2.4 Digitalisering i politiet skal støtte reformen.....	12
2.5 «Nærpolitireformen» - forståelse og operasjonalisering.....	13
3 Utviklingstrekk og status på sentrale områder	15
3.1 Bemanning og dekningsgrad	15
3.2 Resultatopptåelse.....	15
3.2.1 Anmeldte lovbrudd går ned, men økt antall volds-, økonomi og seksuallovbrudd anmeldt i 2016.....	15
3.2.2 Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid på nivå med 2015, men greier ikke særlige krav til saksbehandlingstider	17
3.2.3 Færre restanser, men også færre saker totalt sett	18
3.2.4 Krav til responstider overholdes på nasjonalt nivå	18
3.3 Budsjett- og regnskapstall	19
3.3.1 Budsjettutvikling	19
3.3.2 Finansiering av politireformen	21
3.4 Status – gjennomføring av reformaktiviteter	22
4 Synspunkter på gjennomføringen av reformen så langt	24
4.1 Nærpolitireformen sett fra etaten	24
4.1.1 Politiet ønsker endring	24
4.1.2 Større oppslutning om den kvalitative enn den strukturelle delen av reformen	24
4.1.3 Nærpolitibegrepet er utfordrende	25
4.1.4 Målene for reformen er krevende å innfri	26
4.1.5 Reformarbeidet krever mye ressurser	27
4.1.6 Viktig å få ledere på plass	27
4.1.7 Usikkerhet knyttet til om nødvendige IKT-systemer er på plass	28

4.2	Forholdet til kommunene	29
4.2.1	Frykt for at lokalkunnskapen forvitrer	29
4.2.2	Politikontaktrollen fremstår som uklar for mange	31
4.2.3	Godt samarbeid mellom politi og kommuner i konkrete saker	32
4.3	Befolkningens synspunkter på politiet	33
4.3.1	Tillit til politiet er på samme nivå i 2016 som i 2015	33
4.3.2	Ni av ti føler seg trygge i Norge	35
4.3.3	Folk som har vært utsatt for kriminalitet har dårligere inntrykk av politiet enn andre	35
4.3.4	Ikke vesentlige endringer i publikums oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet fra 2015 til 2016	36
4.4	Styringen av reformen	37
4.4.1	JD tett på POD, særlig i begynnelsen	37
4.4.2	For knappe økonomiske rammer?	37
4.4.3	Er PODs styring av reformen for lite samordnet med den ordinære styringen av etaten?	38
4.4.4	Hvilket handlingsrom skal politidistriktene ha?	38
4.4.5	Nasjonal ledergruppe bidrar til bedre samkjøring	39
4.5	Forholdet til tjenestemannsorganisasjonene	40
4.5.1	Stort sett godt samarbeid lokalt, men knappe frister i reformen er krevende	40
4.5.2	Samarbeidet sentralt mer anstrengt?	40
4.6	Kultur, holdninger og ledelse – en del av reformen	41
4.6.1	Er det mulig å snakke om én politikultur?	41
4.6.2	Positiv utvikling når det gjelder ledelse, men åpenhet en utfordring..	43
4.6.3	Er det noe galt med kultur, holdninger og ledelse?	44
5	Difis vurderinger og anbefalinger	45
5.1	Reformen er så langt i rute	45
5.1.1	Hva menes med «nærpoliti»?	45
5.1.2	Er det mulig å nå alle målene?	47
5.1.3	Hvordan bør JD styre reformen?	48
5.1.4	Hvordan bør POD styre reformen?	50
5.1.5	Hvordan sikre at IKT-satsinger understøtter reformen?	50
5.1.6	Hvordan få med alle og skape entusiasme for reformen?	51
5.1.7	Bli prosjektporteføljen i POD for stor og fragmentert?	52
5.1.8	Hvordan utvikle kultur, holdninger og ledelse?	52
5.2	Råd og anbefalinger for det videre reformarbeidet	53
	Vedlegg 1 Nærmere om de tre case-distriktene	55
1	Nordland politidistrikt	55
1.1	Fakta om Nordland politidistrikt	55
1.1.1	Befolkning og geografi	55
1.1.2	Kriminalitetsbildet	55
1.1.3	Bemanning	56
1.1.4	Økonomi	56
1.2	Status omorganiseringen	57

1.3	Difis vurderinger	60
2	Vest politidistrikt.....	62
2.1	Fakta om Vest politidistrikt.....	62
2.1.1	Befolkning og geografi.....	62
2.1.2	Kriminalitetsbildet og nøkkeltallutvikling	62
2.1.3	Bemanning	63
2.1.4	Økonomi.....	64
2.2	Status omorganiseringen	64
2.3	Difis vurderinger	66
3	Sør-Øst politidistrikt	68
3.1	Fakta om Sør-Øst politidistrikt.....	68
3.1.1	Befolkning og geografi.....	68
3.1.2	Kriminalitetsbildet.....	68
3.1.3	Bemanning	68
3.1.4	Økonomi.....	69
3.2	Status for gjennomføring av reformen	69
3.3	Difis vurderinger	72
	Dokument- og referanseliste.....	74

Sammendrag

Nærpolitireformen er en krevende reform med både organisatoriske endringer og kvalitative tiltak som i hovedsak skal gjennomføres innen 2020. Arbeidet med nærpolitireformen er så langt i rute. Det vil si at politiet i hovedsak har gjennomført de tiltakene som var planlagt i 2016, selv om enkelte tiltak er noe forskjøvet i tid. Det har vært et krevende år for politiet og mange har nedlagt en stor innsats.

Reformen er gjenstand for mye oppmerksomhet både blant ansatte i politiet, politikere lokalt og sentralt, media og i befolkningen. Det er mye uro og usikkerhet, særlig knyttet til lokal organisering. Fortsatt er reformen i stor grad i planleggingsfasen. Mange er usikre på hva en slik omfattende reform vil føre til. Særlig gjelder det medarbeidere i politiet som er usikre på hvordan reformen påvirker dem. Dette er trekk vi kjenner igjen fra andre store reformer og som ofte må påregnes, særlig i starten av reformarbeidet.

Difi peker på disse hovedutfordringene:

- Både blant ansatte i politiet og kommunene er det liten tiltro til at reformen vil lykkes.
- Nærpolitibegrepet er krevende – både ansatte i politiet og «folk flest» ser at det sentraliseres. Det gir store kommunikasjonsutfordringer når reformen har iboende spenninger mellom ønsket om lokal forankring og mer robuste fagmiljøer.
- Mål skal være noe å strekke seg etter, men Difi mener det er bekymringsfullt at de fastsatte effektmålene oppleves som i overkant ambisiøse og til dels motstridende.
- Det er stor usikkerhet knyttet til om nødvendige IKT-løsninger er på plass for å bidra til at reformen lykkes. Digitalisering har stor betydning for politiets evne til å møte kriminalitetsutviklingen og bekjempe kriminalitet på en effektiv måte.

Ansatte ønsker endring, men har liten tiltro til at målene med reformen blir nådd

Ansatte i politiet ønsker endring. De støtter særlig opp om de kvalitative delene av reformen, det vil si politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet og bedre utstyr og systemer. Undersøkelsen viser samtidig at det er liten tiltro til at målene med reformen vil bli nådd. Vi oppfatter at dette særlig skyldes at de tror forutsetningene for å nå målene i form av bl.a. økonomi og nødvendige IKT-systemer og -utstyr, ikke er til stede.

Kommunene er opptatt av at lokalkunnskapen ikke må forvitre

Kommunene har deltatt aktivt i arbeidet med ny tjenestestedsstruktur gjennom å delta i styringsgrupper i alle politidistrikter. Kommunene er særlig opptatt av beredskap og at lokalkunnskapen ikke må forvitre. Det siste vil etter deres syn innebære en fare for at det forebyggende arbeidet blir dårlig ivaretatt. Det er også stor usikkerhet både internt i politiet og i kommunene om hva politikontaktrollen innebærer.

Politireformen styres tett

Justis- og beredskapsdepartementet har så langt styrt reformarbeidet i Politidirektoratet svært tett. Statsråden har hatt styringsmøter med politidirektøren hver måned. Detaljert styring fra departementet fører til at detaljstyringen forplanter seg ut i etaten.

Politidistriktene er opptatt av at de må få et lokalt handlingsrom for å tilpasse ny organisering og de kvalitative tiltakene både til kriminalitetsutfordringene i det enkelte distrikt og til geografiske forhold.

Knappe frister utfordrer samarbeidet med tjenstemannsorganisasjonene

Forholdet til tjenstemannsorganisasjonene oppleves stort sett som godt lokalt, men mer anstrengt sentralt. Både lokalt og sentralt er det tett kontakt mellom ledelsen og tjenstemannsorganisasjonene, samarbeidet er intensivert i 2016 og det er ofte møter. Tillitsvalgte opplever likevel at knappe frister til tider utfordrer samarbeidet.

Difis anbefalinger:

- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet må avklare og kommunisere hva som er realistiske mål for reformen. Særlig viktig blir det å konkretisere hva som menes med nærpoliti.
- Politiet må følge opp vedtatte planer og synliggjøre resultatene av reformen underveis. Det er særlig viktig å få til et godt samarbeid med kommunene og få på plass politikontaktene.
- Justis- og beredskapsdepartementets styring av reformen bør samordnes med den ordinære styringsdialogen. Departementet må sikre at det avsettes tilstrekkelige midler til å gjennomføre reformen.
- Politidirektoratet må balansere behovet for enhetlig styring og standardisering med politidistriktenes behov for lokalt handlingsrom og lokal tilpasning.
- Politiets IKT-systemer bør prioriteres. En god infrastruktur er helt sentralt for at reformarbeidet skal lykkes. Nye og bedre arbeidsverktøy er nødvendig for at politiet skal kunne jobbe mer effektivt.
- Lederstillingene bør besettes så snart som mulig. Mellomledere og førstelinjeledere er særlig viktige for å sikre videre gjennomføring av reformen.
- Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet bør ta en kritisk gjennomgang av reformtiltakene og øvrige utviklingstiltak, for å sikre kompetanse og kapasitet til de tiltakene som er viktigst.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget 10. juni 2015 på bakgrunn av Innst. 306 S og Innst. 307 L (2014-2015) til Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). I tillegg inngikk regjeringspartiene en egen avtale med Venstre av 17. februar 2015 og det foreligger et samleddokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre til grunn for reformen.

Stortinget har bestemt at politireformen skal evalueres en tid etter gjennomføring. En foreløpig evaluering av ledelse, kultur og holdninger skal gjennomføres i 2017. Det skal foretas en evaluering av tjenestestedsstrukturen fire år etter at denne er gjort gjeldende. Det skal også legges til rette for forskning på gjennomføring og effekter av nærpolitireformen.

Difi fikk 12. februar 2016 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å evaluere reformen. Målene for evalueringen er å vurdere effektene 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: legge opp til muligheter for erfaringsutveksling og korreksjon underveis
- Innsikt: vurdere/analysere hvordan endret struktur, tiltak rettet mot utvikling av ledelse, kultur og holdninger osv. virker inn på måloppnåelsen.

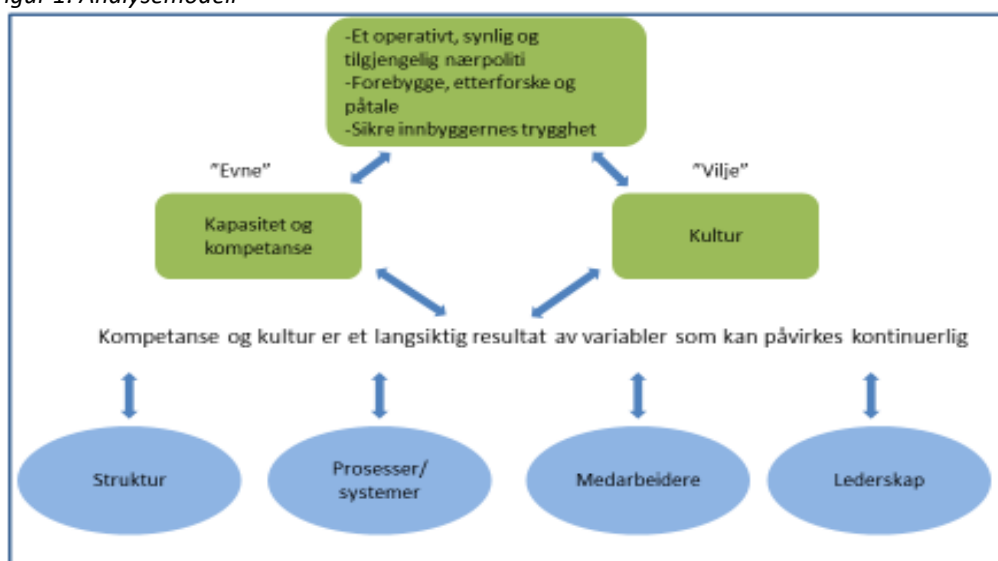
1.2 Analysemodell

Nærpolitireformen er en omfattende reform som inneholder mange ulike elementer. Endringer i strukturen har fått mye oppmerksomhet og er et sentralt virkemiddel for å få større fagmiljøer og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Men reformen skal også føre til kvalitativt bedre polititjenester.

Stortinget har i tillegg vært tydelige på at politireformen skal inneholde tiltak for å bedre kultur, ledelse og holdninger i politiet. Tiltakene er bl.a. knyttet til kompetanseutvikling generelt og lederutvikling spesielt, samhandling både innenfor og utenfor etaten (f.eks. blålysetatene) og forbedring av rutiner.

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.

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 kompetanse («evne til endring»). Med kompetanse tenker vi her på organisasjonens samlede kapasitet og kompetanse.

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

Nærpolitireformen inneholder tiltak som berører alle de fire elementene:

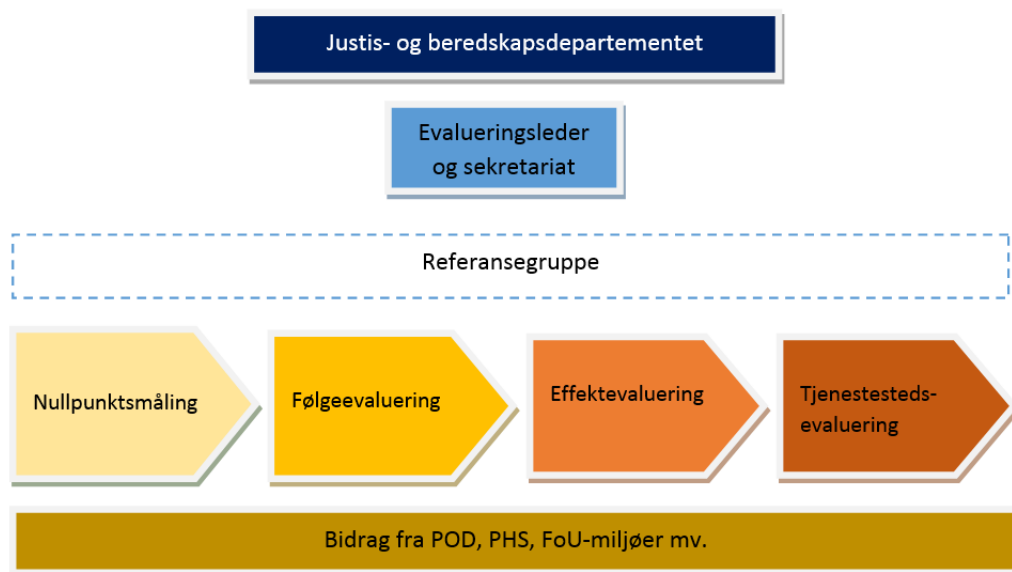
- **Struktur:** bl.a. færre politidistrikter, større enheter, nye møtepunkter (fora for samhandling)
- **Arbeidsprosesser/systemer:** bl.a. samarbeid mellom «blålysetatene», samarbeid med kommuner, samhandling mellom politidistriktene, endring av rutiner og arbeidsmåter (f.eks. politiarbeid på stedet, straksetterforskning mv.), IKT-systemer og -infrastruktur og nye arbeidsformer.
- **Medarbeidere:** bl.a. etter- og videreutdanning
- **Ledelse:** bl.a. lederutvikling, mentorordning, mastergrad

Dette er tiltak som vil påvirke både kultur og kompetanse i etaten og gjennom det hemme eller fremme måloppnåelsen.

1.3 Opplegg for gjennomføring av evalueringen

Difi har lagt opp til følgende evalueringsopplegg:

Figur 2: Evalueringsopplegg



Med utgangspunkt i føringene fra Stortinget består evalueringen av fire hovedelementer – som igjen bygger på og er gjensidig avhengig av hverandre:

- «Nullpunktsmåling» som grunnlag for avsluttende effektevaluering
- Følgeevaluering som omfatter resultater, prosesser og aktiviteter, inkludert arbeidet med ledelse, kultur og holdninger i politiet
- Evaluering av oppnådde effekter ett-to år etter at reformen er gjennomført (2018-2019)
- Tjenestestedsevaluering fire år etter at den er gjort gjeldende.

Nullpunktsmåling

Med utgangspunkt i målene som er formulert for reformen skal nullpunktsmålingen gi et grunnlag for følgeevalueringen og for effektevalueringen to-tre år etter at reformen er gjennomført. Her vil tidligere utredninger, ikke minst Politianalysen, statistikk og statusbeskrivelser og kartlegginger av dagens situasjon, stå sentralt.

Nullpunktsmålingen skal legge vekt på parametere som kan si noe om oppnåelse av det overordnede målet med reformen, men også de skisserte effektmålene.

Følgeevaluering

Når det gjelder følgeevalueringen vil denne omfatte kartlegginger som, sammen med innspill fra andre kilder/evalueringsaktiviteter, vil danne grunnlag for statusbeskrivelse og rapportering.

Et viktig formål med følgeevalueringen er å kunne gi et grunnlag for JD og POD til å justere og korrigere gjennomføringen dersom det er behov for det. I

følgeevalueringen er det derfor ikke vektlagt å måle effekter, men å følge utviklingen på noen indikatorer.

Effektevaluering og evaluering av tjenestestruktur

Difi har et totalansvar for evalueringen. Vi vil imidlertid sette ut deler av evalueringen til forsknings- og utredningsmiljø(er). Dette gjelder særlig effektevalueringen samt evalueringen av tjenestestedsstruktur, som vi mener det er naturlig å se i sammenheng.

Effektevalueringen skal belyse om målene med reformen er nådd og om ønskede effekter er oppnådd. Flere av effektmålene er knyttet til endringer i strukturen. En evaluering av tjenestestedsstruktur vil i tillegg omfatte vurderinger av regionale og lokale konsekvenser av endringene.

1.4 Mål for statusrapporteringen

Denne statusrapporten gir en beskrivelse av reformarbeidet som er gjennomført i 2016. Målet er å:

- Gi en status for reformarbeidet ved utgangen av 2016
- Gi muligheter for JD og Politidirektoratet (POD) til eventuelt å justere eller korrigere gjennomføringen av reformen dersom det er behov
- Gi noen råd om den videre prosessen

1.5 Metode og datainnsamling

1.5.1 Metode og datagrunnlag

I evalueringsarbeidet benytter vi både kvalitative og kvantitative metoder. I 2016 har vi benyttet følgende metoder:

- *Dokumentstudier*: Budsjettdokumenter, årsrapport fra POD for 2015, masterplanen for gjennomføringen av reformen (POD), rammer og retningslinjer (POD), månedlig rapportering fra POD til JD m.m.
Andre sentrale dokumenter: Stortingsdokumenter, NOUer, evalueringer fra Sverige og Skottland og andre forskningsundersøkelser m.m.
Statistikk: PAL/strasak, PSV, annen offentlig statistikk.
- *Spørreundersøkelse*: Universitetet i Bergen (UiB) har gjennomført en spørreundersøkelse til alle ansatte i politiet. Denne er delvis finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet/Difi.
I tillegg kommer data fra politiets egne undersøkelser rettet mot innbyggere og medarbeidere samt Difis innbyggerundersøkelse fra 2015.
- *Delvis strukturerte, eksplorerende intervjuer med*:
 - Ekspedisjonssjef for politiavdelingen i Justisdepartementet
 - Politidirektør og andre ledere i POD
 - Alle politimesterne
 - Sjefer for særorganene
 - Riksadvokaten
 - Representanter for tjenestemannsorganisasjonene

- *Case-studier i tre politidistrikter:* Sør-Øst, Vest og Nordland som inkluderer dokumentstudier, intervjuer med ansatte i distriktet og på to tjenestesteder samt kommuner og sentrale samarbeidspartnere.
- *Samarbeid med forskere:* Det er avholdt et forskningsseminar med 25 deltakere og gitt tilskudd til to forskningsprosjekter ved hhv. AFI – Høgskolen i Oslo og Akershus og Uni Research Rokkansenteret i Bergen.
- *Medieovervåking* på temaer som er knyttet til politi og nærpolitireformen.

1.5.2 Styrker og svakheter ved metode og datagrunnlag

Datainnsamlingen er i all hovedsak gjort i august-desember 2016.

Bredden i datagrunnlaget er en styrke i evalueringen. Vi har benyttet oss av flere datakilder. Kvantitative undersøkelser som spørreundersøkelsen gjennomført av UIB, innbyggerundersøkelsene fra både Difi og politiet selv og politiets egen medarbeiderundersøkelse sikrer representativitet i funnene. Medieovervåkingen sier noe både om omfang av medieoppslag om nærpolitireformen og hvilke spesifikke temaer som blir omtalt.

Intervjuene har gitt oss svært viktig kunnskap om hvordan reformen gjennomføres og hva erfaringene er så langt. Samtlige politimestere er intervjuet, og vi har på den måten fått et innblikk i situasjonen i alle politidistriktene. Intervjuene i de tre case-distriktene har gjort det mulig å få synspunkter og erfaringer også fra medarbeidere på ulike nivåer og fra politiets samarbeidspartnere lokalt.

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

Effektevalueringen til slutt skal ses i lys av situasjonen ved starten av reformen. Dataene som danner grunnlaget for denne nullpunktsmålingen er imidlertid innhentet på noe ulike tidspunkter. Det vil også være spørsmål om hva vi regner som tidspunktet for iverksetting av reformen. Skal man ta utgangspunkt i tidspunktet da reformen ble besluttet (2015), da nye politidistrikter ble etablert (1.1.2016) eller når ny struktur og organisering av arbeidsoppgaver er rullet ut (2017)? Vårt evalueringsarbeid tar i hovedsak utgangspunkt i det arbeidet som startet 1.1.2016.

Datagrunnlaget vil være preget av tidspunktet for datainnsamlingen. Det gjelder både Difis intervjuer og spørreundersøkelsen gjennomført av UiB. Data er innsamlet i en periode i reformen der organiseringen av politidistriktene har stått i fokus. Det preger sannsynligvis synspunktene som er fremkommet i intervjuene.

Vi mener likevel at vi har en god bredde i intervjuene. Vi ser imidlertid at vi ideelt sett burde gjennomført flere intervjuer med politiets samarbeidspartnere, spesielt på statlig nivå (både regionalt og sentralt). Dette vil vi sikre i det videre evalueringsarbeidet.

Kommunene er viktige samarbeidspartnere for politiet. De blir også berørt av nærpolitireformen i form av nedleggelse av lensmannskontorer og politistasjoner. Vi ønsket derfor i utgangspunktet å gjennomføre en egen spørreundersøkelse til et stort antall kommuner. Vi er imidlertid kjent med at det er en «spørreskjematretthet» i kommunene. Etter samtaler med KS besluttet vi å ikke gjennomføre en bred spørreundersøkelse. Når det gjelder synspunkter og erfaringer fra kommunesektoren baserer vi oss på intervjuer, medieovervåkingen og noen spørsmål om reformen som avisen Nationen stilte til et utvalg ordførere høsten 2016.

I evalueringen benytter vi primært nøkkeltall fra politiet som bl.a. informasjon om utviklingen i behandlingen av straffesaker og responstid. Det har tidligere fremkommet at kvaliteten på disse dataene ikke alltid er god¹, men vi mener likevel det er viktig å benytte politiets offisielle statistikk i vår evaluering. Vi antar at nøkkeltallene uansett vil gi et bilde av utviklingen over tid.

1.6 Organisering av arbeidet

Difi har etablert en evalueringsgruppe som består av følgende personer:

- Assisterende direktør Vivi Lassen, prosjektleder
- Seniorrådgiver Oddbjørg Bakli
- Seniorrådgiver Ingunn Botheim
- Seniorrådgiver Lisbeth Udland Hansen

Det er etablert en referansegruppe for evalueringen som består av:

- Politimester Hans Vik, Sør-Vest politidistrikt
- Assisterende sjef Vagleik Antun, Kripos
- Assisterende rektor Tor Tanke Holm, Politihøgskolen
- Seniorrådgiver Linda Evebø, Politidirektoratet
- Prosjektleder Helge Stave, Vest politidistrikt
- Lensmann Marit Helene Stigen, Trøndelag politidistrikt
- Avdelingsdirektør Knut Svenungsen, Politiets sikkerhetstjeneste
- Førstestatsadvokat Harald Strand, riksadvokaten
- Fagdirektør Knut Fosli, Justis og beredskapsdepartementet
- Seniorrådgiver Geir Sønstebø, KS Bedrift
- Forbundsleder Geir Krogh, Norges Politilederlag
- Nestleder Anders S. Amundsen, Politijuristene, ble erstattet av nestleder Are A. Frykholm fra oktober 2016
- Forbundsleder Sigve Bolstad, Politiets fellesforbund
- Forbundssekretær Anna H. Sollien, Politiets fellesforbund
- Leder Unn-Kristin Olsen, Parat i politiet
- Per Kristian Melleby, Parat i politiet
- Leder Carl Marius Michelsen, NTL i politiet

¹ Wathne, Christin Thea (2015). Som å bli fremmed i eget hus - Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer. 440 s. Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet.

Det har i 2016 vært avholdt 2 møter i referansegruppen.

Vår hovedkontakt i JD er seniorrådgiver Thea Schjødt.

1.7 Rapportstruktur og innhold

Kapittel 1 gir bakgrunn for oppdraget og beskrivelser av analysemodell, opplegg for gjennomføring av evalueringen, valg av metoder og organisering av arbeidet. Kapittel 2 gir en nærmere beskrivelse av nærpolitireformen.

Kapittel 3 presenterer resultatutviklingen i 2016 som er det første året for vår evaluering, også sett hen til resultater fra tidligere år. Dataene er utgangspunktet for senere vurderinger av resultatoppnåelsen.

I kapittel 4 presenterer vi Difis funn om gjennomføringen av reformen så langt og den rollen kommunene, POD, Nasjonal ledergruppe og tjenestemannsorganisasjonene har i reformarbeidet. I pkt. 4.6 følger en foreløpig beskrivelse av kultur, holdninger og ledelse. Dette kommer vi nærmere tilbake til i 2017.

Kapittel 5 inneholder Difis vurderinger og anbefalinger.

2 Kort om nærpolitireformen

2.1 Bakgrunn for reformen

Det er et omfattende arbeid som ligger til grunn for vedtaket om en nærpolitireform. Sentrale dokumenter er: NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste - Rapport fra Traavik-utvalget 2012, Rapport om etterforskningen i politiet 2013, Difi-rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet og NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (politianalysen). Samtidig har politiet selv i denne perioden arbeidet med konkret forbedring og utvikling av polititjenesten og styrking av etatens kapasitet til å styre, lede og utvikle virksomheten.

Nærpolitireformen består av følgende hovedelementer:

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

Vedtaket i Stortinget innebar en reduksjon i antall politidistrikter fra 27 til 12 og åpnet for sammenslåing av lensmannskontorer. Stortinget vedtok at beslutningsmyndigheten til å fastlegge den lokale strukturen ble lagt til politiet. Politianalysen anbefalte en reduksjon av antall tjenestesteder til om lag 210. Stortinget sluttet seg til at antall tjenestesteder burde reduseres, men ikke så mye som i politianalysens anslag.

Stortinget vedtok hvordan kommunene skulle delta i arbeidet med tjenestestedsstrukturen. Vedtaket om endringer i tjenestestrukturen kan påklages fra den enkelte kommune til JD. Det er særlig de prosessuelle minimumskravene, saksbehandlingen og kvaliteten på arbeidet som skal tillegges vekt ved klagebehandlingen.

Stortinget vedtok også krav til publikumsservice, forebygging og tilgjengelighet og beredskap. I dette ligger blant annet krav til 45 minutters maksimal reisetid til nærmeste tjenestested for 90 prosent av innbyggerne og krav til fleksible åpningstider. Alle kommuner skal også ha minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen.

Stortinget vedtok i tillegg en rekke tiltak som gjelder kultur og ledelse, arbeidsmåter og arbeidsverktøy, som skal bidra til økt kvalitet i polititjenesten. Blant annet skal politiet løse en mye større del av oppdragene på stedet. Stortinget vedtok også at de ti grunnprinsippene for politiet, jf. NOU 1981:35 og senere stortingsmelding nr. 42 (2004-2005), fortsatt legger grunnlaget for det politiet vi skal ha.

2.2 Målene for reformen

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

Målet med reformen er et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. 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.

JD og Politidirektoratet (POD) har i samarbeid utarbeidet følgende effektmål for reformen:

Figur 3: Mål for politireformen



2.3 Organisering og gjennomføring av reformen

Ansvaret for gjennomføring av reformen er lagt til POD. Reformen har imidlertid høy politisk oppmerksomhet og derfor har JD etablert et eget prosjektsekretariat som følger opp reformen fra JDs side. JD ved statsråden har i 2016 hatt månedlige styringsmøter med politidirektøren.

Samtidig med at nye politidistrikter ble etablert har POD også etablert nasjonal ledergruppe (NLG) for etaten som består av PODs ledergruppe, alle politimestrene, sjefene for særorganene og Riksadvokaten. NLG møtes hver måned. NLG drøfter saker av viktighet og reformen har vært et sentralt tema.

POD har utarbeidet en masterplan for gjennomføring av reformen som omhandler bl.a. rammer, gjennomføring, milepæler og styringsstruktur for reformen.

Nærpolitireformen består av prosjekter og tiltak som gjennomføres for å nå reformens målsettinger. For å realisere effektmålene skal politiets tjenester

styrkes innenfor de ulike virksomhetsområdene. Samtidig er det behov for å gjøre grunnleggende grep for å understøtte de politifaglige endringene både når det gjelder organisering, styring, ledelse og teknologi. Ut fra dette har POD delt reformens aktiviteter og tiltak inn i to overordnede satsingsområder:

1. Arbeide helhetlig og målrettet med lokal tilstedeværelse (tverrgående satsinger, etterforskning, forebygging, etterretning og beredskap)
2. Utvikle politiet som organisasjon (strategisk styring, organisering, holdninger, kultur, ledelse og teknologi)

Alle tiltakene i reformen kan sies å bestå av en del som omfatter hvordan politiet er organisert (også kalt strukturdelen) og en del som dreier seg om hvordan politiet utfører sine oppgaver og arbeidet med holdninger, kultur og ledelse (kalt kvalitetsdelen).

POD har identifisert noen utvalgte prosjekter som trenger særskilt oppmerksomhet og oppfølging. Disse prosjektene berører organisasjons- og personalløpet og er svært avhengig av hverandre. Disse berører også linjeorganisasjonen i stor grad og anses for å være kritiske for å etablere reformens fundament. Disse prosjektene er:

- PNP – Nye politidistrikter
- Politiarbeid på stedet
- Ledelse og kompetanse i etterforskningsløftet
- HSO – Helhetlig styring og organisering av IKT
- REAL – anskaffelser, EBA, lønn og regnskap

Innenfor holdninger, kultur og ledelse er det fire satsingsområder:

- Endringsledelse og ledelsesutvikling
- Likestilling og mangfold
- Medarbeiderskap og ytringsklima
- Dele kunnskap og styrke kompetansen

POD har etablert en overordnet styringsgruppe for reformen bestående av PODs ledergruppe samt arbeidstakerorganisasjonene og hovedverneombudet. I tillegg har de enkelte prosjektene styringsgrupper etter behov. Nøkkelroller for styring av nærpolitireformen er fordelt på linjeansvarlige hvor særlig avdelingsdirektørene har et ansvar. I tillegg møtes POD og tjenestemannsorganisasjonene i IDF-møter (informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter) hvor reformen er hyppige tema. Antall IDF-møter har økt i 2016 og skjer nå hver 14. dag.

Politireformen innebærer store og gjennomgripende endringer som vil pågå over flere år. Mange av de største og viktigste endringene skal være gjennomført innen 2020. Den overordnede fremdriftsplanen for de fem hovedprosjektene viser at leveransene foregår helt frem til 2019.

2.4 Digitalisering i politiet skal støtte reformen

Politiet har en omfattende innsats innen IKT. Politiet har i sitt arbeid med ny digitaliseringsstrategi satt opp følgende mål og utfordringsbilde:

- Digitaliseringen må bidra til å skape et tilgjengelig nærpoliti, med kapasitet og kompetanse til å møte morgendagens kriminalitetsutfordringer
- For å løse samfunnsoppdraget i en mer utfordrende omverden, må politiet klare å utnytte teknologi mye bedre enn i dag
- Manglende digitalisering hemmer politiets oppgaveløsning i dag, og vil gjøre det i enda større grad i fremtiden

Arbeidet med digitalisering skal underbygge både politiets virksomhetsmål og bidra til å realisere effektmålene i politireformen. Digital samhandling, informasjonsdeling, forenklete og standardiserte prosesser, kompetanse og metoder som er tilpasset digitaliseringen og økt tilgjengelighet til politiets IKT-løsninger, er alle mål som er sentrale for realiseringen av reformen.

Av masterplanen for reformen fremgår det at modernisering av IKT-infrastruktur ikke omfattes av reformen. Den sier samtidig at slik modernisering er nødvendig, men at dette ikke er direkte utløst av reformarbeidet. Størrelsen på de nye distriktene innebærer imidlertid at behovet for modernisering av IKT-infrastrukturen blir mer prekær. Reformarbeidet har derfor en avhengighet til satsinger på og tiltak innenfor IKT-infrastruktur.

2.5 «Nærpolitireformen» - forståelse og operasjonalisering

Departementet la i proposisjonen følgende kriterier til grunn for utviklingen av norsk politi:

- Politiet må organiseres slik at etaten styres og utvikles som ett politi, og slik at behov og ressurser ses i sammenheng.
- Polititjenesten bør i større grad være likeverdig uansett hvor man bor.

Departementet sier de vil styrke nærpolitiet ved at politiet i større grad har mannskaper ute på patrulje kontinuerlig. Det vil bidra til at politiet i større grad vil kunne komme raskt når publikum trenger det, og således øke muligheten for å stanse eller oppklare kriminalitet. På sikt skal det også føre til bedre forebygging. Politiarbeid på stedet skal også bidra til at det tas etterforsknings-skrutt også i mindre alvorlige saker og dermed gi færre henleggelse.

Nærpolitireformen bygger på en antakelse om at når tjenestesteder slås sammen vil politiet få muligheter til å frigjøre personell til aktiv utetjeneste og etterforskning kan løses innenfor større miljøer enn det som skjer i dag. Politiet skal også bli mer tilgjengelig for publikum via digitale løsninger. Da blir behovet for nærhet til en politistasjon eller et lensmannskontor mindre sentralt. Departementet ønsker at flest mulig lokalsamfunn har politiansatte boende i sitt lokalmiljø, og Stortinget ønsket å få vurdert en insentivordning for å få dette til. Organiseringen skal gjøres slik at publikum opplever et tilgjengelig politi når de har behov for polititjenester.

Ved utarbeiding av politidistriktenes lokale struktur, har POD i sitt oppdragsbrev til distriktene fremhevet at følgende vurderingskriterier skal legges til grunn:

- Tilgjengelighet og service overfor publikum
- Kvalitet i forebygging, etterforskning og beredskap
- Effektiv ressursbruk i politidistriktet
- Helhetlig styring og ledelse i politidistriktet
- Fleksibilitet i politidistriktet

3 Utviklingstrekk og status på sentrale områder

I dette kapitlet presenterer vi utviklingstrekk og status på sentrale nøkkeltall og parametere – både for politiet generelt og for definerte reformaktiviteter, jf. kapittel 2. På bakgrunn av kapittel 2 og sammen med funn fra intervjuer og casestudier vil dette danne grunnlag for vurderingene og anbefalingene våre.

3.1 Bemanning og dekningsgrad

Pr 31.12.2016 var det til sammen 16 414 årsverk i politi- og lensmannsetaten², jf. figur 4. Mens antall sivile og juristårsverk har økt med henholdsvis 4,7 og 3,0 prosent, har antall politiårsverk økt svært lite i 2016.

Figur 4: Antall årsverk i politi- og lensmannsetaten (inkl. PST) fordelt på stillingsgrupper. 2013-2016. (Kilde: POD)



Den generelle dekningsgraden pr. 31.12.2016 er estimert til 1,81 ansatte i politistilling pr. 1 000 innbyggere. Dette er en liten nedgang fra 2015 da dekningsgraden var 1,83 politiårsverk pr. 1 000 innbyggere.

3.2 Resultatoppnåelse

Dette avsnittet er basert på data og informasjon fra Politidirektoratet, primært kommenterte STRASAK-tall for 2016.³ Dessverre inneholder denne oversikten kun nasjonale data og resultater. De er ikke fordelt på politidistrikter.

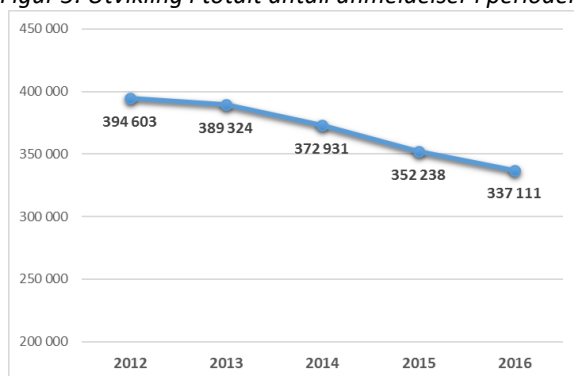
3.2.1 Anmeldte lovbrudd går ned, men økt antall volds-, økonomi og seksuallovbrudd anmeldt i 2016

Det har vært en jevn nedgang i den registrerte kriminaliteten de senere årene. Det ble anmeldt om lag 15 prosent færre lovbrudd i 2016 enn i 2012, jf. figur 5.

² Kilde: POD. Tallet omfatter også ansatte i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

³ Framstillingen i dette avsnittet bygger på Politidirektoratets dokument *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2016. Kommenterte STRASAK-tall.*

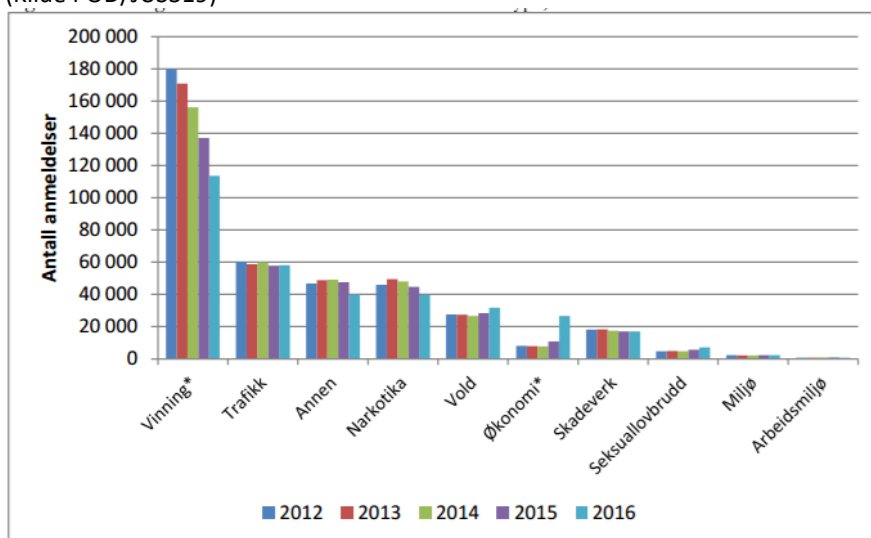
Figur 5: Utvikling i totalt antall anmeldelser i perioden 2012-2016. (Kilde POD/JUS319)



Som politiet selv kommenterer, er det imidlertid mange lovbrudd som aldri blir anmeldt. I politiets innbyggerundersøkelse for 2016 framgår det bl.a. at kun 15 prosent av de som har vært utsatt for datakriminalitet hadde anmeldt dette. Tilsvarende hadde 21 prosent av de som hadde vært utsatt for hatkriminalitet og 31 prosent av de som hadde vært utsatt for bedrageri, svindel og annen kriminalitet anmeldt lovbruddet. Vi vet også fra andre undersøkelser at andelen som anmelder seksuallovbrudd og voldshendelser er lav.

Nedgangen i anmeldelser har vært størst for vinningsforbrytelser⁴ og narkotikaforbrytelser, jf. Figur 6. Om lag en tredel av alle anmeldte lovbrudd er imidlertid fortsatt vinningslovbrudd. I 2016 har det også vært en merkbar økning i antall anmeldte volds-, seksual- og økonomilovbrudd. Det ble anmeldt 12 prosent flere voldslovbrudd og 24 prosent flere seksuallovbrudd enn i 2015. Størstedelen av den sterke veksten i voldslovbrudd og økonomilovbrudd skyldes endret kategorisering av henholdsvis trusler og alminnelige bedragerier.

Figur 6: Utvikling i totalt antall anmeldelser i perioden 2012-2016 fordelt på kriminalitetstyper. (Kilde POD/JUS319)

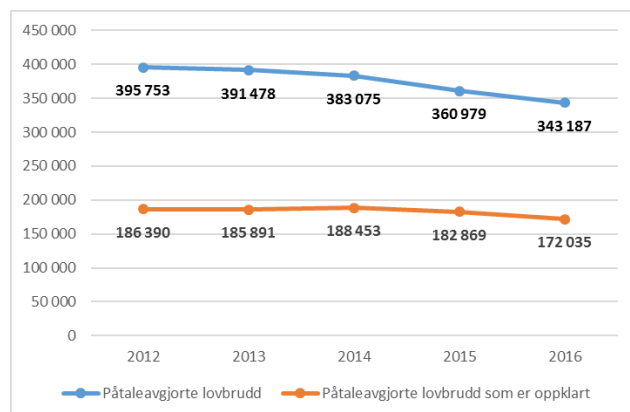


⁴ Pga. endringer i kategoriseringen av alminnelige bedragerier motsvares nedgangen i vinningslovbrudd i 2016 for en stor del av økning i økonomiske lovbrudd.

3.2.2 Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid på nivå med 2015, men greier ikke særlige krav til saksbehandlingstider

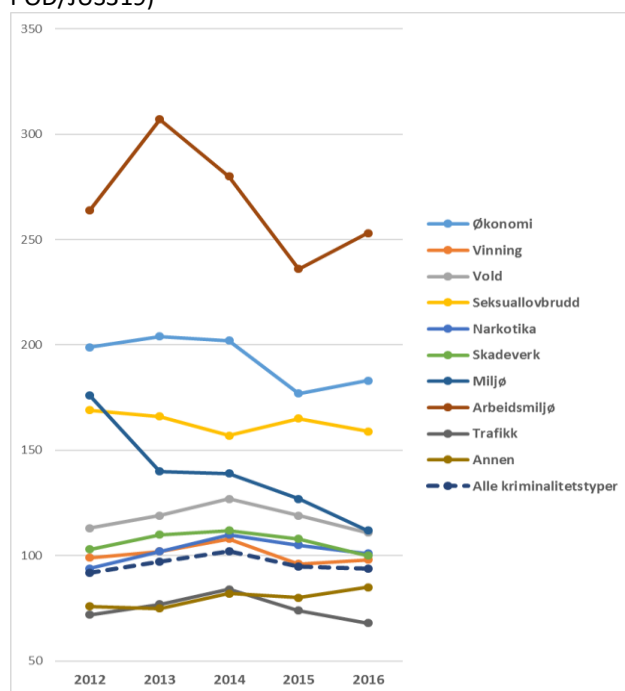
Påtalemyndigheten avgjorde vel 343 000 saker i 2016 og oppklarte vel 172 000 saker, jf. figur 7.

Figur 7: Oversikt over påtaleavgjorte lovbrudd 2012-2016. (Kilde POD/JUS319)



Gjennomsnittlig oppklaringsprosent⁵ i 2016 var på 53,4 prosent. Det er en svak nedgang fra 2015 (53,8 prosent). Mens mer enn 80 prosent av trafikk- og narkotikasaker ble oppklart, ble mindre enn 30 prosent av vinnings- og skadeverkssaker oppklart. Vel halvparten av voldssaker og nær to tredeler av seksuallovbruddssaker ble oppklart.

Figur 8: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (dager) for oppklarte saker fordelt på kriminalitetstyper (Gjennomsnitt for alle typer markert med stiplet linje). 2012-2016. (Kilde POD/JUS319)



⁵ Saker regnes som oppklart når påtalemyndigheten enten har fremmet saken for retten eller selv har besluttet en reaksjon

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid⁶ for oppklarte saker var på 94 dager i 2016. Det er en liten nedgang fra 2015 (95 dager). Gjennomsnittlig saksbehandlingstid varierer med kriminalitetstype og henger sammen med kompleksitet, prioriteringer mv. (jf. figur 8). Politiet greide ikke å overholde fristen på 90 dager for voldssaker med særskilt saksbehandlingsfrist, eller fristen på 130 dager for voldtektssaker.

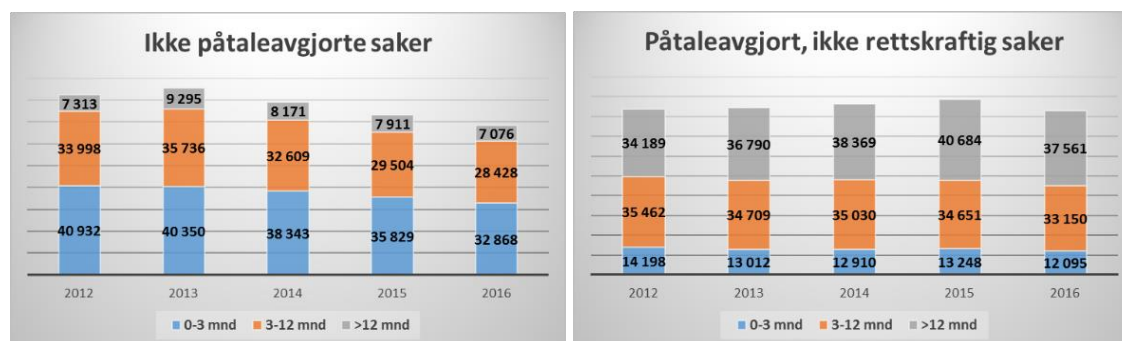
3.2.3 Færre restanser, men også færre saker totalt sett

Tidspunktet for når saker endelig avgjøres varierer med reaksjonsform og kapasitet i de øvrige delene av straffesakskjeden. Ved utgangen av 2016 hadde politidistriktene til sammen litt over 150 000 saker som ikke var avgjort. Det var vel 10 000 færre saker enn ved utgangen av 2015.

Om lag 45 prosent av sakene i 2016 var ikke påtaleavgjorte saker mens de resterende var påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige saker. Som det framgår av figur 9 har det vært en mer markert nedgang i ikke påtaleavgjorte saker enn i påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige, saker de siste årene. Samtidig er antall restanser, både for ikke påtaleavgjorte saker og påtaleavgjorte, men ikke rettskraftige, saker redusert i forhold til 2015.

Vi har ikke tilgang til tilsvarende oversikter for det enkelte politidistrikt, men har grunn til å tro at restansesituasjonene varierer til dels ganske mye mellom distriktene.

Figur 9: Oversikt over ikke avgjorte saker, etter status og alder på sakene. (Kilde POD/JUS089)



3.2.4 Krav til responstider overholdes på nasjonalt nivå

Politidirektoratet innførte i 2015 krav til responstid ved ekstraordinære hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er et umiddelbart behov for innsats fra politiet⁷. Responstiden er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet.⁸

⁶ Politiets saksbehandlingstid beregnes for saker som har fått en positiv påtaleavgjørelse eller som er henlagt med en kode som teller som oppklart. Saksbehandlingstiden regnes fra anmeldelsen registreres i politiets saksbehandlingssystem til det foreligger påtaleavgjørelse i saken.

⁷ Oppdrag som blir gitt prioritet "Alarm" eller "Prioritet 1".

⁸ Fra det begynner å ringe ved politiets operasjonssentral til første politienhet er på stedet.

Tabell 1 viser responstidskrav og -resultatene i 2015 og 2016 på nasjonalt nivå. Antall oppdrag i tabellene (N) gjelder antall oppdrag med målt responstid (i hele minutter) og ikke totalt antall oppdrag i perioden.⁹

Tabell 1: Responstidskrav og responstidresultater på nasjonalt nivå i 2015 og 2016. Minutter. (Kilde. POD)

	Under 2 000 innbyggere og øvrige områder		2 000 – 19 999 innbyggere		20 000 innbyggere eller mer	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Antall oppdrag med målt responstid	3 481	3 340	2 073	1 747	6 557	5 571
Median (krav i parentes)	17 (22)	16 (22)	11 (15)	10 (15)	7 (10)	7 (10)
80-prosentil (krav i parentes)	33 (45)	29 (45)	19 (30)	19 (30)	12 (15)	11 (15)

Som det framgår av tabellen lå de målte responstidene både i 2015 og 2016 under mediankravene og 80-prosentkravene på nasjonalt nivå. Det har også vært en positiv utvikling fra 2015 til 2016. 11 av 12 distrikter innfrir alle kravene i 2016. 9 av 12 distrikter hadde også en reduksjon i resultatene for den minste tettsteds-kategorien i forhold til 2015. Utviklingen i resultater i det enkelte distrikt er imidlertid ifølge Politidirektoratet noe variert og må tolkes med varsomhet.

3.3 Budsjett- og regnskapstall

Budsjettet til politi- og lensmannsetaten har økt med vel 40 prosent fra 2012 til 2017.

3.3.1 Budsjettutvikling

I figur 10 gjengis budsjett- og regnskapstall for de fem-seks siste årene.¹⁰ I perioden 2012-2015 har etaten hatt et merforbruk i forhold til saldert budsjett på vel fire prosent per år.

Budsjettveksten fra 2016 til 2017 er på knapt 2,1 mrd.kr eller 14 prosent. Endringer i føringen av pensjonsutgifter for politi- og lensmannsetatens ansatte står imidlertid for nær to tredeler av denne budsjettøkningen. Resten av beløpet er bundet opp i større og mindre tiltak og prioriteringer, men i henhold til Innst. 6 S (2016–2017) skal politidistriktene også få 295 mill.kr i såkalte «frie midler».

⁹ Resultatene må tolkes med forsiktighet der antall målte oppdrag er lavt.

¹⁰ Merk at tallene for 2012-2013 er summen av Kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten og Kap. 441 Oslo politidistrikt. Bevilgning til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) inngår i bevilgningen i 2012-2013. Polithøyskolen og Grensekomisæren inngår ikke i tallene.

Figur 10: Sammenstilling av saldert budsjett- (2012-2017) og regnskapstall (2012-2015) for politi- og lensmannsetaten. Mill.kr. (Kilde Prop. 1 S for Justis- og beredskapsdepartementet og Statsbudsjettet 2017 (blå bok))

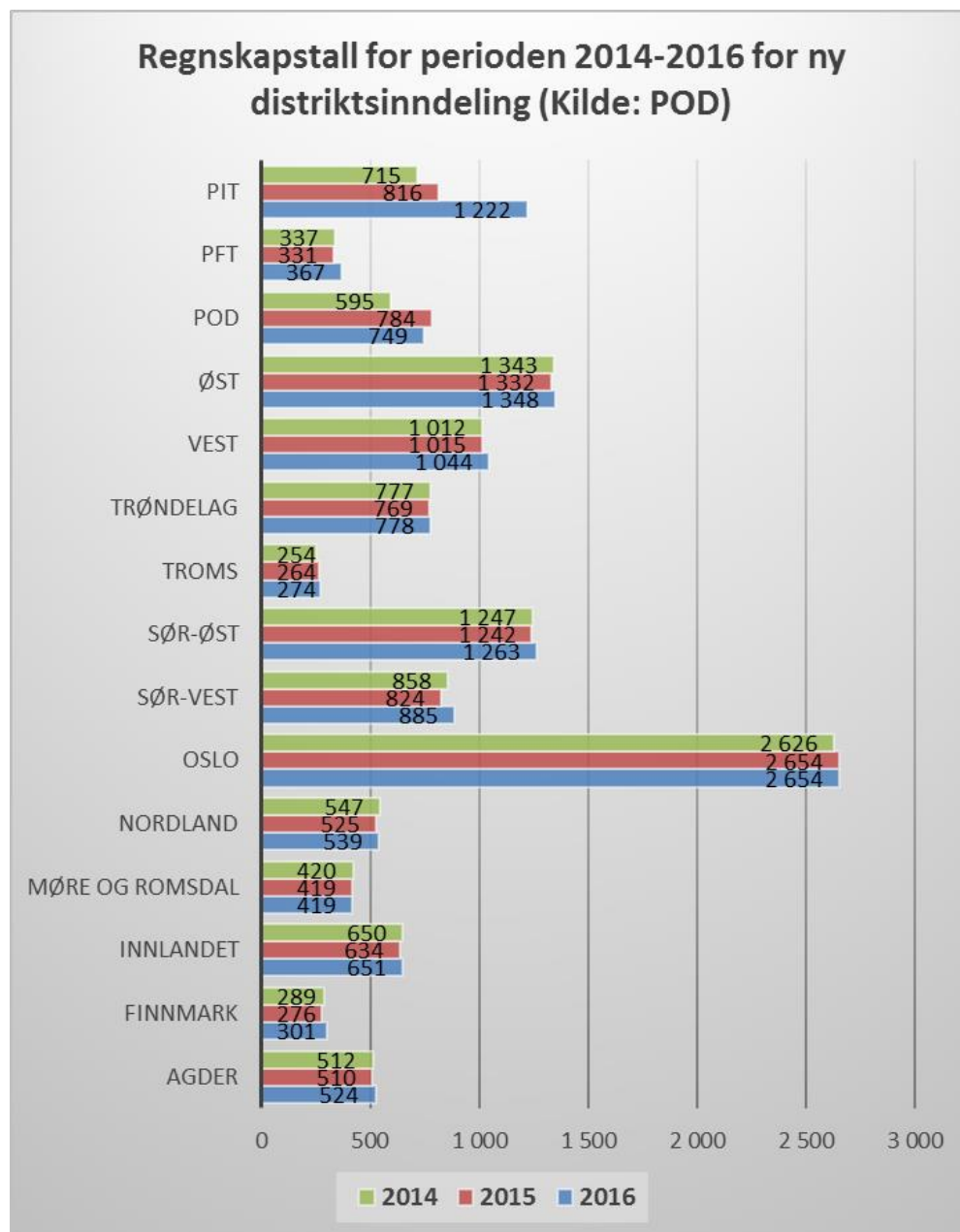


I figur 11 har vi sortert regnskapsdata fra de tidligere politidistriktene inn under de nye politidistriktene.¹¹ Ifølge de detaljerte regnskapstallene har de fleste (av de gamle) politidistriktene hatt en liten nedgang i budsjettene sine fra 2014 til 2015 mens POD vokste kraftig. Ifølge POD skyldes budsjettøkningen fra 2014 til 2015 for en stor del ekstrautgifter i forbindelse med flytting til nytt bygg og internasjonale operasjoner i Middelhavet. PODs budsjett i 2016 gikk noe ned fra 2015, men lå fortsatt 26 prosent over budsjettet i 2014.

Fra 2015 til 2016 varierer det mer. Forbruket i Politiets IT-tjeneste (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT) har økt mest. Deler av denne veksten skyldes imidlertid overføring av oppgaver og personell fra distriktene til henholdsvis PIT og PFT i forbindelse med opprettelse av fellesfunksjoner.

¹¹ Midtre Hålogaland politidistrikt er i sin helhet tatt med under Nordland politidistrikt

Figur 11: Forbruk i perioden 2014-2016 fordelt på de nye politidistriktene og POD, PIT og PFT (Kilde: Regnskapsdata, POD)



3.3.2 Finansiering av politireformen

De samlede kostnadene for reformen er beregnet til om lag 2,2 mrd. kroner over perioden 2015-2022.¹² Figur 12 er basert på gjeldende masterplans tiltak og estimater og viser hvordan kostnadene er beregnet å fordele seg over perioden.

¹² Jf. Gevinstrealiseringsplanen for nærpolitireformen (pkt. 3.2, tabell 4)

Figur 12: Budsjett for Nærpolitireformen. Mill.kr. (Kilde: Gevinstrealiseringsplanen for reformen, POD)



Regnskapet viser et underforbruk i 2015 og 2016. Når det gjelder 2017 er det et avvik mellom budsjettallet i gevinstrealiseringsplanen (524 mill.kr) og Politidirektoratets foreløpige budsjettet for 2017 (299 mill.kr.).¹³

Så langt er det bevilget til sammen 517 mill. kr som øremerkede midler over statsbudsjettet til strukturiltakene i reformen, fordelt som følger:

2015: 128 mill.kr

2016: 252 mill.kr

2017: 137 mill.kr

3.4 Status – gjennomføring av reformaktiviteter

Selv om endringer i politiet har vært forberedt lenge, begynte arbeidet med planleggingen av reformen for alvor i 2015. I 2016 er det så gjennomført ulike tiltak som ledd i arbeidet med å realisere reformen. Det er bl.a. utarbeidet innføringsplaner for hvert distrikt som utgangspunkt for de lokale prosjektene. Planene viser hvilke aktiviteter som må gjennomføres lokalt. Aktivitetene er de samme for hvert distrikt, men tidsdimensjonen varierer.

Alle de fem hovedprosjektene er i gang og har i hovedsak levert på de milepælene som er beskrevet for 2016.¹⁴ Det er imidlertid strukturdelen som har hatt – og fått – størst oppmerksomhet i 2016. Her har det vært omfattende prosesser mellom politimester, lokale prosjektgrupper og styringsgrupper hvor kommunene har deltatt.

Prosjekt nye politidistrikter har hatt et omfattende arbeid som har involvert alle distriktene. Politimesterne tiltrådte 1.1.2016 og alle politimestrene har i

¹³ Budsjettet er ikke endelig vedtatt. Ifølge POD skyldes avviket bl.a. gjennomføring av tiltak som ikke ligger inne i reformen (eksempelvis knyttet til etablering av Lønn og regnskap i Kristiansund) og at noen planlagte tiltak ikke gjennomføres pga. begrensninger i kapasitet og finansiering (eksempelvis Full ambisjon etterforskningsløftet).

¹⁴ Kilde: PODs statusrapportering til JD for november og desember 2016

desember levert forslag til ny organisering av sine distrikter. Forslagene er videre behandlet i POD i nært samarbeid med politimestrene. Politidirektøren la fram sin beslutning om struktur 13. januar 2017. Han konkluderte da med 221 tjenestesteder.

For alle ansatte som direkte berøres av strukturelle endringer skal det også gjennomføres kartleggings- og omstillingssamtaler. Så langt har dette vært gjennomført for personell tilknyttet operasjonssentralene og personell tilknyttet fagområder som er besluttet sentralisert (IKT, lønn og regnskap, anskaffelser m.fl.), samt alle staber og funksjonelle enheter.

Prosjekt *Politiarbeid på stedet* har etablert lokale planer for gjennomføring av reformen og lokal innføring er nå forberedt i alle distrikter. Politidistriktene skal bruke 2017 på å innføre denne arbeidsformen.

Prosjekt *Ledelse og kompetanse i etterforsklingsløftet* har etablert et forvaltnings- og utviklingsapparat som definerer roller, arbeidsprosesser og rutiner. Nødvendige opplæring og etterforskningsøvelser skal være på plass i løpet av 2017-18.

Prosjekt *helhetlig styring og organisering av IKT* er gjennomført med et nytt styringssystem for IKT. *Politiets IT-tjeneste (PIT)* har overtatt ansvar for personell, avtaler, økonomi, applikasjoner og infrastruktur i politi- og lensmannsetaten.

Prosjekt *anskaffelser, EBA, lønn og regnskap* vil gå ut 2018. Lønns- og regnskapssenteret er under etablering i Kristiansund og innplassering av ansatte er fullført.

Når det gjelder kultur, holdninger og ledelse er det i 2016 bl.a. utarbeidet en overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger (2017-2022), nye varslingsrutiner er vedtatt i informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøtet (IDF) og arbeidet med å utvikle pilotprosjekter for toppledergrupper og førstelinjeledere har startet opp. Nye etiske retningslinjer skulle også vært ferdigstilt, men etter ønske fra tjenestemannsorganisasjonene har dette arbeidet fått utsatt frist.

4 Synspunkter på gjennomføringen av reformen så langt

Et hovedinntrykk både fra PODs rapportering og fra intervjuene med politimestrene er at reformen så langt i all hovedsak er gjennomført i henhold til vedtatte planer uten at dette har fått vesentlige konsekvenser for den ordinære driften, jf. kapittel 3. Det er viktig å ha det i mente når vi i dette kapitlet gjengir funn fra intervjuer, casestudier og innbygger- og medarbeiderundersøkelser.

4.1 Nærpolitireformen sett fra etaten

Det er mange synspunkter på rammebetingelsene og forutsetningene for gjennomføringen av nærpolitireformen. I dette avsnittet gjengis noen av dem.

4.1.1 Politiet ønsker endring

Et hovedinntrykk fra intervjuene er at mange i politiet er klar for og ønsker endring. De ønsker seg et mer oppegående og relevant politi, mer moderne arbeidsmåter og sterkere kompetansemiljøer. De er særlig opptatt av etterforskningsløftet og økt satsning på forebygging. Samtidig gir de uttrykk for at det vil kreve ekstra ressurser å realisere planene, og de er bekymret for realismen i dem. For å kunne realisere planene mener de at politiet først må settes i stand til å gjennomføre viktige prosesser – kompetanse- og ressursmessig – og mange er usikre på om dette er hensyntatt godt nok.

Selv om de aller fleste er enige i at deler av reformen er helt nødvendig, varierer det både hvor godt de kjenner reformen og hvor engasjerte ordinære tjenestemenn og -kvinner er i reformaktivitetene og prosessene. De oppgir ulike årsaker til variabel aktivitet. Noen sier at det foreløpig blir for «teoretisk og fjernt», andre at de har for mye å gjøre med å opprettholde ordinær drift. Og at opprettholdelse av ordinær drift har blitt mer krevende fordi alle politidistriktene må trekke ut ressurser til reformarbeid både på distrikts- og sentralt nivå.

4.1.2 Større oppslutning om den kvalitative enn den strukturelle delen av reformen

Ansatte i politiet mener gjennomgående at kvalitetsdelen av reformen er viktigere enn strukturen av den. Særlig i de mer operative delene av politiet, gis det uttrykk for at det er kvalitetsdelen av reformen som har størst potensial både når det gjelder å nå effektmålene og for å effektivisere tjenestene. Samtidig er det en viss forståelse for at det er nødvendig med strukturelle endringer for å kunne gjøre innholdsmessige endringer.

På distriktsnivå er inntrykket at svært få er veldig opptatt av struktur – i hvert fall så lenge det ikke berører deres egen enhet/arbeidsplass. De er mest opptatt av å kunne yte gode polititjenester. Særlig to forhold trekkes fram som viktige forutsetninger for å kunne yte gode polititjenester; fungerende utstyr og materiell og ledelse. Ansatte ønsker og forventer utstyr og materiell som fungerer, og som er tilpasset nye/endrede arbeidsprosesser og oppgaver, jf. bl.a. politiarbeid på stedet. De ønsker også å vite og være trygge på hvem som er/blir

deres nærmeste leder. En tredje forutsetning som trekkes fram ganske ofte er behovet for god lokalkunnskap.

4.1.3 Nærpolitibegrepet er utfordrende

Nesten alle vi snakker med gir uttrykk for at nærpolitibegrepet er svært utfordrende. Selv om politimestrene har brukt og bruker mye tid og krefter på å operasjonalisere begrepet i sin dialog med kommunene, andre samarbeidspartnere og media, er det krevende å forklare hvordan sentralisering av kompetanse og ressurser i praksis vil medføre bedre polititjenester lokalt. Dette inntrykket bekreftes både av medieklipp vi har samlet og kategorisert, og den politiske debatten i etterkant av politidirektørens beslutning om antall tjenestesteder (januar 2017). Ansatte i POD viser til at de advarte mot å bruke betegnelsen nærpolitireform, nettopp fordi det ville innebære en krevende kommunikasjonsutfordring.

Folk er først og fremst opptatt av at politiet kommer «når de trenger det», men de er også opptatt av god tilgang til sivile tjenester. Inntrykket fra intervjuene, både med kommunale representanter og ansatte i politiet, er at de fleste først og fremst forbinder «nærpoliti» med et fysisk «nært» politi. Nedleggelse av lensmannskontor og sentralisering av forvaltningsoppgaver og den sivile rettspleien er derfor ikke i overensstemmelse med det de forventer av en nærpolitireform. Her er det imidlertid ulike oppfatninger. Som én uttrykker det: «Nærpoliti er politisk retorikk. Når man skal selge inn reformen er det viktig å få publikum til å skjønne at lensmannskontoret ikke gir trygghet – det er det politimannskapet som gjør. Vi må vise at vi skal bli nær på andre måter – mer på hjul, teknologiske plattformer osv.»

At de fleste oppfatter reformen som en sentraliseringsreform bekreftes av UiBs spørreundersøkelse, jf. figur 11 under neste avsnitt (4.1.4). Inntrykket er imidlertid også at mange ser at det er behov for sterke fagmiljøer på en rekke områder, og at dette ikke lar seg gjøre uten en viss sentralisering.

For å imøtekomme ønsker om nærhet og sterke fagmiljøer – samtidig – argumenteres det for «desentralisert sentralisering», dvs. at sentraliserte oppgaver og funksjoner spres på ulike geografiske driftsenheter og lokale tjenesteenheter i distriktene. Dette ses som viktig for å utnytte ressursene – som ut fra beredskapsmessige hensyn må plasseres desentralt – best mulig. Og det kan gjøre det mer attraktivt for ansatte å bosette seg utenfor distriktssentra.

Insentiver om å bosette seg spredt har gjennomgående liten oppslutning. De aller fleste viser til at høyskoleutdannede politifolk er opptatt av gode fag- og karrieremuligheter både for egen og eventuell partners del. De som allerede er etablerte i spredtbygde strøk blir kanskje boende selv om arbeidsplassen flyttes, men ved nyrekruttering vil de fleste ansatte bosette seg i nærheten av arbeidsplass/oppmøtested. Og uansett ønsker moderne polititjenestemenn og -kvinner ikke å være «nærpoliti» i nabolaget i fritiden. «Gammel-lensmannen som stiller opp 24/7 er i ferd med å dø ut», sier flere til oss.

4.1.4 Målene for reformen er krevende å innfri

Ansatte trekker gjennomgående fram mer målrettet innsats på forebygging og etterforskning, større og sterkere fagmiljøer og økt vekt på kompetanseutvikling som særlig viktige mål.

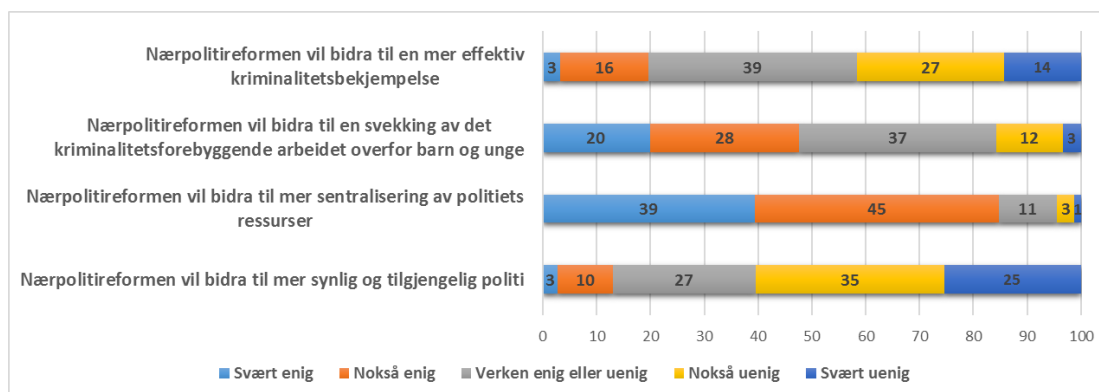
Det stilles spørsmål om målene er for ambisiøse, de framstår mer som ønskemål enn som styringsmål. De gir i liten grad reelle føringer for prioritering eller den praktiske utformingen og gjennomføringen av reformen. Det er opptil flere mål i hvert mål og de kan også være innbyrdes motstridende. Kan det f.eks. bli både et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi og et mer effektivt politi? Samtidig skal alt bli bedre – det er ingen av målformuleringene som tilsier at noe er bra nok, eller at kvaliteten på noen av tjenestene i politiet er for høy. Det er i tillegg en utfordring at resultatkravene til ordinær drift opprettholdes, og i noen tilfeller skjerpes, parallelt med gjennomføringen av nærpolitireformen.

Et dilemma som trekkes fram er knyttet til kravet om et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet. Hvor likt må det egentlig være og hva menes med likere tjenester? Kriminalitetsbildet er forskjellig i ulike deler av landet. I spredtbygde strøk kan politiet eksempelvis ha større kapasitet til å etterforske mindre alvorlig kriminalitet enn i store byer. Samtidig ser mange svært positivt på felles straffesaksinntak i hvert politidistrikt. De mener det kan bidra til likere kvalitet på etterforskningen.

Et annet dilemma er hva som skal til for at publikum og kommunene opplever at de har et tilstedeværende politi. Er synlig politi et tegn på trygghet eller det motsatte? Er det bedre med et skilt på veggen enn en politipatrulje som kjører rundt i nabolaget? Er det tilstrekkelig med en politikontakt som er i kommunen en-to dager i uken?

I UiBs undersøkelse fra juni 2016, ble ansatte i politiet bedt om å forholde seg til noen påstander om mulige konsekvenser av nærpolitireformen, jf. Figur 13.

Figur 13: Synspunkter på mulige konsekvenser av nærpolitireformen. Prosentvis svarfordeling. (Kilde: UiBs nullpunktsmåling som ble gjennomført i juni 2016)



Forventningene kan oppsummeres som følger:

- Én av fem er helt eller delvis enig i at nærpolitireformen vil bidra til en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse

- Nesten halvparten er helt eller delvis enig i at nærpolitireformen vil bidra til en svekking av det kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge
- Vel åtte av ti er helt eller delvis enig i at nærpolitireformen vil bidra til mer sentralisering av politiets ressurser
- Én av ti tror nærpolitireformen vil bidra til et mer synlig og tilgjengelig politi

4.1.5 Reformarbeidet krever mye ressurser

Reformarbeidet har tatt mye ressurser i POD siden planleggingen startet i 2015. I følge POD har i underkant av 120 årsverk vært direkte involvert i reformarbeidet i 2016 i henholdsvis POD, Politiets IT-tjeneste og Politiets fellestjenester. Flere av distriktene har avgitt ressurser til arbeidet sentralt.

Distriktene har også brukt mye ressurser på planlegging og gjennomføring i 2016. Alle distrikter har egne prosjektgrupper og også de har sett seg nødt til å innbeordre ansatte fra lokale kontorer. I tillegg kommer ressurser som har brukt eller bruker deler av stillingen sin på oppgaver og aktiviteter knyttet til reformen, eksempelvis arbeidsgruppene som utarbeidet forslag og planer for gjennomføringen i det enkelte distrikt. Distriktene har også i ulik grad og ulikt omfang gjennomført informasjonstiltak, workshops mv. for alle ansatte.

Ifølge våre informanter får politidistriktene kun i begrenset grad dekket opp merutgifter knyttet til ulike reformprosesser og -aktiviteter. De ressursene distriktene låner ut til de sentrale prosjektene kompenseres ikke. Kostnader knyttet til samlinger, møtevirksomhet mv. varierer også mye mellom distriktene, bl.a. avhengig av om det er nødvendig å finansiere overnatting, diett mv. eller ikke.

Reformen tar i tillegg mye lederressurser, bl.a. tar ulike dialog- og høringsrunder mye tid og kapasitet. Mange ledere, som både er drivere i reformarbeidet og må sørge for vanlig drift, har derfor en uforsvarlig høy arbeidsbelastning, ifølge våre informanter.

Ansatte på operativt nivå har vært berørt av reformen i begrenset grad så langt. De berøres likevel indirekte fordi distriktet og/eller tjenestestedet bruker leder- og andre ressurser til reformaktiviteter både i eget distrikt og i sentrale prosesser (det er primært sentrale distriktene på Østlandet som har avgitt ressurser til POD). Det er også en utfordring at så mange ledere er «omroket» og/eller kun er midlertidige eller fungerende i lederstillingen.

4.1.6 Viktig å få ledere på plass

En utfordring i arbeidet med reformen er at det i store deler av 2016 bare har vært politimestrene som har vært ansatt i de nye politidistriktene.

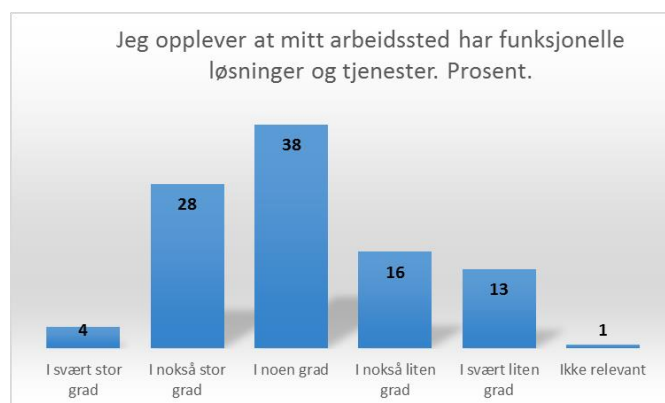
Visepolitimestrene ble utnevnt i statsråd i desember. Utover dette har det vært uklart hvem som vil bekle de ulike lederrollene i de nye distriktene, selv om flere av politimestrene forutsetter at også personer som er i ledergruppen i dag vil inngå i de nye ledergruppene.

Det er forståelse i politiet for at både organisering og tilsetting av ledere tar tid. Samtidig har vi fått innspill om at enkelte mener det har blitt en for sekvensiell prosess, og at flere av lederstillingene, bl.a. visepolitimesterstillingene og ledere for de funksjonelle driftsenhetene, kunne ha blitt tilsatt tidligere. Da ville distriktene hatt flere på ledernivå som kunne tatt ansvar for prosessene. De ville også hatt flere og mer dedikerte ledere til å følge opp ansatte i forbindelse med omstillingene. Inntrykket fra intervjuene er at midlertidighet i ledelsen skaper usikkerhet både for de som innehar lederstillinger og for dem som ledes.

4.1.7 Usikkerhet knyttet til om nødvendige IKT-systemer er på plass

Ansatte gir uttrykk for at politiet, inklusive den sivile delen av politiet, sliter med gamle systemer og utdatert materiell og at dette ikke prioriteres høyt nok i forbindelse med reformen. I UiB-undersøkelsen svarte en snau tredel at de opplever at arbeidsstedet deres har funksjonelle løsninger og tjenester, jf. figur 14. Ledere og ikke-ledere er helt enige om dette. Ansatte i politidistriktene er imidlertid mindre fornøyd enn de som ikke jobber i politidistriktene. I undersøkelsen kommer det også fram at det er lave forventninger til at reformen vil bedre situasjonen. Kun én av fem tror reformen vil gi mer funksjonelle digitale løsninger og tjenester. Her er imidlertid ledere mer positive enn ikke-ledere. (UiB, 2016)

Figur 14: Synspunkter løsninger og tjenester på arbeidsstedet. Prosentvis svarfordeling. N=4 853 (Kilde: UiBs nullpunktsmåling som ble gjennomført i juni 2016)



Det er store etterslep på materiellsiden i de fleste politidistriktene, og ansatte bruker unødig mye ressurser på dårlig fungerende systemer og utdatert utstyr og materiell. «Vi drifter systemer med høy risiko og lave kostnader» som noen uttrykker det. Det stilles spørsmål ved om reformen og finansieringen av den i tilstrekkelig grad tar høyde for at både gjennomføring og gevinstrealisering er kritisk avhengig av at «grunnmuren» på IKT-siden er på plass. Gamle og dårlige systemer og løsninger ses som et sentralt hinder for å kunne frigjøre ressurser og gi bedre polititjenester. Mange ønsker – og håper – at reformen skal gjøre noe med dette. Det vurderes som helt nødvendig for å kunne nå målene for reformen.

4.2 Forholdet til kommunene

Kommunene er en viktig samarbeidspartner for politiet og blir berørt av nærpolitireformen på flere måter. I vårt prosjekt har vi vært spesielt opptatt av følgende temaer:

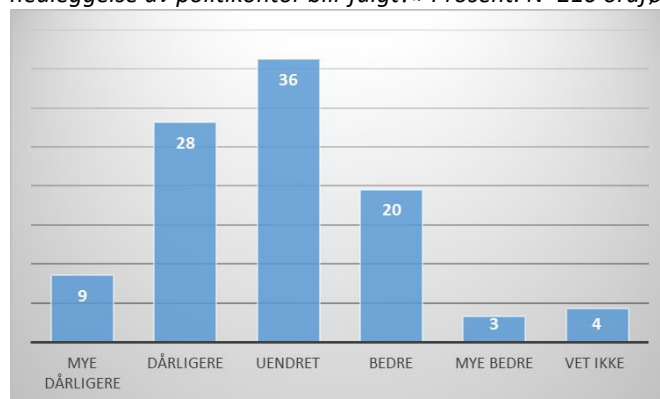
- Kommunenes involvering i politidistriktenes arbeid med å foreslå lokal struktur
- Forventninger til politikontaktrollen
- Samarbeid mellom politiet og kommunene i oppgaveløsingen

4.2.1 Frykt for at lokalkunnskapen forvitrer

I intervjuer med representanter for kommuneadministrasjon og politisk ledelse gis det uttrykk for at nærpolitireformen er en av mange reformer som berører kommunene. Medieklippene viser også at nærpolitireformen ofte kobles til andre reformer. Enkelte viser til at kommunene er reformtrette etter arbeid med kommunereform, regionreform og en rekke statlige reformer som berører det regionale og lokale nivået. Og reformene oppleves stort sett som sentralisering, så også nærpolitireformen.

Avisa Nationen spurte høsten 2016 landets ordførere hvordan de mener sikkerheten og beredskapen i deres kommune vil bli påvirket av forslagene til struktur som arbeidsgruppene i distriktene hadde utarbeidet¹⁵. 37 prosent av de 210 ordførerne som svarte mente at sikkerheten og beredskapen ville bli dårligere dersom forslagene ble fulgt, jf. figur 15. 59 prosent mente den ville bli uendret eller bedre. Fire prosent vet ikke.

Figur 15: Fordeling av svar på spørsmålet; «Hvordan mener du sikkerheten og beredskapen i din kommune blir dersom forslagene fra arbeidsgruppene til de nye politidistriktene om nedleggelse av politikontor blir fulgt?» Prosent. N=210 ordførere



I nærpolitireformen er det lagt opp til utstrakt involvering av kommunene i forbindelse med etableringen av tjenestestedsstrukturen i politidistriktene. Samtlige kommuner har fått tilbud om å delta i lokale styringsgrupper. I tråd

¹⁵ Nationen 25.10.2016 (<http://www.nationen.no/politikk/hoyre-ordforer-mener-politireform-kan-gi-borgervern/>) Merk at dette ikke er de endelige forslagene. Politimestrene laget først sine forslag til struktur basert på disse forslagene, og så kom politidirektørens endelige beslutning om struktur 13.01.2017.

med anbefalinger fra KS har noen kommuner valgt å la seg representere gjennom regionrådene, mens i noen distrikter har alle kommunene deltatt.

Politimestrene gir gjennomgående uttrykk for at de opplever at prosessen med kommunene har fungert bra og at de i begrenset grad har fått klager fra kommunene på manglende involvering. Slik sett virker det som politimestrene er mer fornøyde med dialogen med kommunene enn det mediebildet kan gi inntrykk av.

Men selv om kommunene har vært fornøyde med selve prosessen, så er de ikke alltid like fornøyde med det forslaget til tjenestestedsstruktur som politimestrene har spilt inn til POD. Høringsuttalelser og presseoppslag gir inntrykk av at nesten ingen kommuner ønsker å miste sitt lensmannskontor. I intervjuene gir kommunene uttrykk for at de er bekymret for at politiet mister lokalkunnskap og at beredskapen blir svekket. Enkelte er også tydelige på at de ikke ønsker å miste kompetansearbeidsplasser og myndighetsfunksjoner.

Politimestrene er tydelige på at de må levere like gode eller bedre polititjenester til kommunene for å kunne lykkes med reformen. De viser også til at det blir viktig å levere noe tilbake til de lokalsamfunnene som opplever at de mister noe når lensmannskontoret forsvinner. Da blir det viktig å avstemme forventningene til hva politiet faktisk kan levere, bl.a. når det gjelder responstid.

Det har vært mye oppmerksomhet på beredskap i politiet etter 22. juli 2011. I intervjuene er det flere som ser et dilemma knyttet til en samling av ressurser i sterkere og mer robuste miljøer. På den ene siden bidrar det til økt kapasitet til å møte kritiske situasjoner. På den andre siden medfører det at polititjenestemennene sitter på mindre lokalkunnskap. Lokalkunnskap, enten det dreier seg om kjennskap til innbyggere eller hva som er raskeste vei til en hendelse, ses som viktig i kritiske situasjoner.

En av innvendingene mot nærpolitireformen er derfor frykt for at lokalkunnskapen forvitrer. Når politifolk ikke ønsker å bo langt fra arbeidsstedet, vil den lokale kunnskapen om kriminalitetsutfordringer i nærmiljøet bli borte, hevdes det. Sentralisering av operasjonssentralene vil også ha negativ effekt på lokalkunnskapen. Eksemplene vi får er blant annet knyttet til at lokalt politi ofte kjenner personene som tar kontakt og derfor kan vurdere innholdet i henvendelsen på en adekvat måte. Vi hører også om tilfeller der god lokal kunnskap har forhindret eskalering av potensielt farlige situasjoner.

Politiet ser også kommunenes bekymring for at sentraliseringen vil innebære at det forebyggende arbeidet ikke blir godt nok forankret i lokalmiljøet. Samtidig pekes det på at en kommune ikke alltid er en egnet enhet for kriminalitetsforebygging og -bekjempelse og at det er viktig at kommunene samarbeider på dette området. Mange av truslene for innbyggere er ikke begrenset til den enkelte kommune, men er knyttet til internettkriminalitet eller omreisende vinningsforbrytere, jf. også resultater fra politiets innbyggerundersøkelse i pkt. 4.3.2.

4.2.2 Politikontaktrollen fremstår som uklar for mange

Et av elementene i nærpolitireformen er etablering av en ordning med politikontakt i alle kommuner.

Politikontakten skal 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 ha ansvar for at anbefalinger fra SLT (samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) og politiråd følges opp i politidistriktet.

Politikontaktene skal være til stede i kommunen en eller flere dager i uken. Han eller hun skal ha faste møtepunkter og følge opp forpliktende avtaler mellom politiet og kommunen. Det legges opp til at politikontaktene som oftest vil være politifolk med bred erfaring fra ulike arbeidsfelter, ikke minst forebyggende arbeid.

Selv om PODs rammer og retningslinjer har en beskrivelse av politikontakten virker det som det er forholdsvis stor usikkerhet om hvordan denne rollen skal utvikles. Enkelte kommuner forventer at politikontakten er mye til stede i kommunen, mens andre knapt kjenner til ordningen og er usikre på hva den innebærer. Noen tror det blir få muligheter til å drive forebyggende arbeid med en person som verken vil ha tilstrekkelig kapasitet til å gjøre de nødvendige skolebesøkene m.m. eller de nødvendige fullmaktene til å inngå avtaler med kommunene om hvordan arbeidet skal legges opp.

Mange kommuner har etablert politiråd i dag. Politiråd er et formalisert samarbeid mellom lokalt politi og kommunale myndigheter, hvor målet er å bidra til samvirke om kriminalitetsforebygging og trygghet i lokalsamfunnet. Samarbeidet gjennom politiråd skal bidra til å involvere og ansvarliggjøre lokalpolitikere i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og samtidig støtte opp under målsetningen om et lokalt forankret politi. Ordningen med politiråd ble etablert i 2006 og omfatter p.t. nesten alle kommuner. Innhold i ordningen og omfang av kontakt mellom politiet og kommunene varierer imidlertid.

En evaluering av ordningen med politiråd viser at samarbeidet i politiråd bidrar både til bedre informasjonsflyt mellom politi og kommunene, og en mer målrettet kriminalitetsforebygging.¹⁶ Mange av de vi har intervjuet er imidlertid usikre på forskjellen mellom de to funksjonene politiråd og politikontakt, og også hvilke oppgaver politikontaktene skal ha. Dette synes imidlertid først og fremst å handle om manglende informasjon eller kunnskap om politikontaktens rolle.

Både politiet og kommunene er opptatt av at de som skal være politikontakter må ha erfaring og de rette personlige egenskapene. Det legges også vekt på at vedkommende må kunne ha en viss beslutningsmyndighet og mulighet til å

¹⁶ Rambøll 2014

forplikte politiet. Politikontakten kan ikke i alle saker måtte gå tilbake til enhetsleder for avklaringer. Den avtalen som Malvik kommune og Trøndelag politidistrikt og politiet i Værnesregionen har inngått, trekkes fram som et godt eksempel på hvordan politikontaktrollen kan utformes.¹⁷

4.2.3 Godt samarbeid mellom politi og kommuner i konkrete saker

I våre samtaler med representanter for kommunene får politiet gjennomgående svært positive tilbakemeldinger på hvordan de løser oppgavene i konkrete saker. De er gode «når det gjelder» og «når de er der». Politiet blir også fremstilt som profesjonelle, gode på konflikthåndtering og svært flinke til å håndtere mennesker i vanskelige situasjoner. Samarbeidet med bl.a. kommunalt brannvesen, barnevern og AMK-sentralene beskrives gjennomgående som godt. Det gjelder spesielt når det dreier seg om alvorlige, akutte hendelser, men det er også godt samarbeid i andre type enkeltsaker knyttet til f.eks. barnevern og psykiatri. Mange roser også politiets forebyggende rolle bl.a. gjennom tilstedeværelse på skolene.

Samtidig er det særlig to forhold i samarbeidet som oppleves som utfordrende for de kommunale aktørene. Det ene handler om at politiet ofte kommer senere til en hendelse enn brannvesen og ambulanse. Det andre er at kommunene ofte opplever at politiet ikke har mulighet til å sette av tid til felles planlegging og felles øvelser.

Informanter både fra kommunene og politiet selv peker på at det ikke sjelden er slik at politiet kommer sist av nødetatene til en hendelse. Blant annet får vi høre at brannvesenet ofte er først på plass ved trafikkulykker. Da må brannvesenet være skadestedsledere frem til politiet ankommer. Vi har også hørt om tilfeller der politiet først kommer når situasjonen er løst. Andre eksempler som nevnes er når helsepersonell ikke kan gå inn i en bolig for å yte helsehjelp dersom det antas å være en farlig situasjon. I slike situasjoner må de vente på bistand fra politiet.

Årsakene til at politiet ofte kommer senere til hendelser enn de andre nødetatene skyldes ulike krav til responstid og til dels ulike forutsetninger for å kunne rykke ut. Mens AMK og brannvesen er beredskapssetater som venter på å rykke ut ved hendelser, har politiet i tillegg en rekke andre oppgaver som skal løses. Da vil også responstiden ved utrykninger bli lengre. Selv om de fleste erkjenner at slik må det være, gitt ulik organisering og ulik oppgaveportefølje, gis det likevel uttrykk for bekymring fordi politiet har såpass lang responstid i forhold til de øvrige to blålysetatene.

Den andre utfordringen kommunene opplever er politiets manglende kapasitet til å delta i felles planlegging og øvelser med kommunale aktører. Kommunene merker at politiet har ressurs- og kapasitetsmangel og ikke alltid kan eller ønsker å prioritere felles øvelser. Vi har fått eksempel på en kommune som tok

¹⁷ Avtalen gjelder fra 01.10.16, er et pilotprosjekt og skal ha en varighet på 3 år.

på seg alle kostnader ved en PLIVO-øvelse¹⁸ og da kunne politiet stille opp med mannskap – så lenge det ikke genererte overtid.

4.3 Befolkningens synspunkter på politiet

Ut over representanter for ulike kommunale og andre offentlige ansvarsområder, har vi ikke intervjuet (slutt)brukere av politiets oppgaver. Her støtter vi oss til politiets og Difis innbyggerundersøkelser.

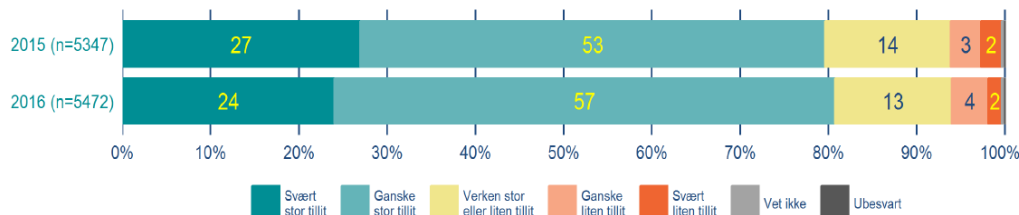
Politidirektoratets landsomfattende innbyggerundersøkelse for 2016 kartlegger og beskriver innbyggernes oppfatninger av politiet.¹⁹ Undersøkelsen viser politiets omdømme i befolkningen, herunder befolkningens tillit til politiet, oppfatninger av politiet på en rekke virksomhetsområder, opplevelse av trygghet og bekymring for kriminalitet, samt en rekke forhold rundt kontakt med politiet. Liknende undersøkelser har vært gjennomført i 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 og 2015.

Politiet inngår også i Difis innbyggerundersøkelser²⁰ som er gjennomført tre ganger (2011, 2013 og 2015) og består av to undersøkelser rettet mot samme utvalg og som består av en innbyggerundersøkelse og en brukerundersøkelse.

4.3.1 Tillit til politiet er på samme nivå i 2016 som i 2015

Ifølge Politiets innbyggerundersøkelse for 2016 har ikke befolkningens inntrykk av politiet endret seg vesentlig fra 2015 til 2016, jf. figur 16. Åtte av ti innbyggere har svært stor eller ganske stor tillit til politiet i Norge. Andelen med svært stor tillit er tre prosentpoeng lavere i 2016 enn i 2015. Samtidig er andelen som har ganske stor tillit fire prosentpoeng høyere.

Figur 16 Alt i alt, hvor stor tillit har du til politiet (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2016)



Tilliten er høyest i Trøndelag politidistrikt, der 86 prosent har svært eller ganske stor tillit, og lavest i Finnmark og Vest politidistrikt, der henholdsvis 73 og 76 prosent har svært eller ganske stor tillit til politiet.

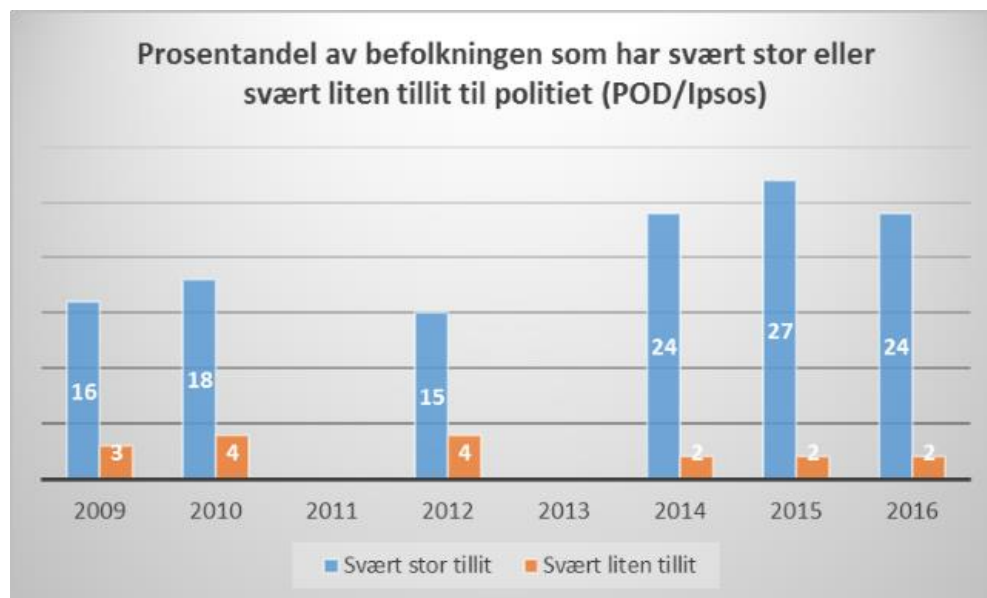
¹⁸ PLIVO (pågående livstruende vold). Prosedyre for hvordan nødetatene skal opptre og samvirke i farlige situasjoner.

¹⁹ Kilde: Politiets innbyggerundersøkelse 2016, gjennomført av Ipsos

²⁰ [Innbyggerundersøkelsen 2010 - del 2](#), [Innbyggerundersøkelsen 2013](#), [Innbyggerundersøkelsen 2015](#)

Hvis vi ser på andelene som har henholdsvis svært stor og svært liten tillit til politiet over tid, ser vi at andelen med svært stor tillit i snitt har økt de siste årene, mens andelen med svært liten tillit har avtatt noe, jf. figur 17.²¹

Figur 17: Befolkningens tillit til politiet (Kilde; Politiets innbyggerundersøkelse 2016)



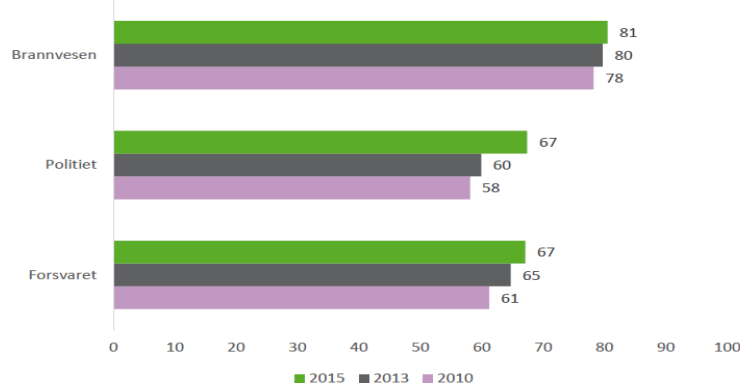
Befolkningen har best inntrykk av politiets evne til å behandle folk med respekt, og dårligst inntrykk av politiet når det gjelder å pågripe personer som har gjort innbrudd.

Ulik målemetodikk gjør at det ikke er mulig å sammenstille Difis og politiets innbyggerundersøkelser.²² Difis innbyggerundersøkelser viser imidlertid at innbyggernes inntrykk av tjenester innenfor kategorien «trygghet og sikkerhet» har utviklet seg positivt fra 2010 til 2015, og at inntrykket av politiet har hatt den største positive endringen i denne perioden, jf. figur 18. I 2015 hadde innbyggerne best inntrykk av brann, deretter følger politi og forsvar på «delt annenplass».

²¹ Vi gjør oppmerksom på at undersøkelsene i 2015-2016 hadde med en ekstra kategori – verken stor eller liten tillit – som ikke var et alternativ i de tidligere undersøkelsene, men dette påvirker sannsynligvis svarene på mellomalternativene – ganske stor og ganske liten tillit – mer enn svarene i ytterkantene.

²² I sammenstillingen av svarene bruker Difi en poengskala som går fra 0 til 100 der 0-50 angir *misfornøyd til nøytral*, 51-70 *delvis fornøyd*, 71-80 *fornøyd* og 81-100 *svært fornøyd*.

Figur 18: Innbyggernes inntrykk av tjenestene innen trygghet og sikkerhet. Svar på spørsmålet; Hvor gode eller dårlige mener du de følgende tjenestene er? Skår på en skala fra 0 til 100. (Kilde: Difis innbyggerundersøkelser)



4.3.2 Ni av ti føler seg trygge i Norge

Ifølge politiets innbyggerundersøkelse fra 2016 føler 94 prosent av Norges befolkning seg meget eller ganske trygge. Det er en marginal økning fra 2015. Folk i Øst politidistrikt føler seg mest trygge, mens folk i Finnmark føler seg minst trygge.

Én av tre i befolkningen er i meget eller i ganske stor grad bekymret for trafikkulykker, og om lag halvparten bekymrer seg for svindel «på nettet». Én av fem er i meget eller i ganske stor grad bekymret for hendelser som voldtekt eller annen seksualisert vold, hatkriminalitet og ran eller utpressing.

Politiets siste innbyggerundersøkelse viser samtidig at publikum har best inntrykk av politiets håndtering av trafikkfarlige hendelser og dårligst inntrykk av håndteringen av kriminalitet på nettet. Om lag halvparten av innbyggerne bekymrer seg for nettkriminalitet. Samtidig har de dårlig inntrykk av politiets prioritering av og evne til å håndtere dette. I intervjuene med ansatte i politiet gis det også uttrykk for at politiet nok ikke i stor nok grad har tatt inn over seg eller vært forberedt på den raske veksten i nettkriminaliteten.

2016-undersøkelsen viser også at variasjonene mellom type trusler er større enn variasjonene mellom politidistriktene. Det er likevel forskjeller mellom politidistriktene. Mens publikums inntrykk av Sør-Vests håndtering av ulike typer trusler gjennomgående er signifikant bedre enn gjennomsnittet, kommer særlig Vest, men også Oslo relativt dårlig ut.

4.3.3 Folk som har vært utsatt for kriminalitet har dårligere inntrykk av politiet enn andre

De største kontaktflatene med politiet er knyttet til praktiske gjøremål (pass mm.), bruk av nettsider, bilkjøring og kontakt om mistenkelige forhold eller i forbindelse med anmeldelser.

Både politiets og Difis innbyggerundersøkelser viser at folk som har vært utsatt for kriminalitet gjennomgående har noe dårligere inntrykk av politiets evne til å håndtere trusler/problemer enn de som ikke har det. I 2016-undersøkelsen varierer det hvor fornøyde de som har hatt kontakt med politiet er, også med type oppgave/behov. De som har henvendt seg på grunn av praktiske gjøremål

(pass mm.) er mest fornøyd med kontakten (88 prosent er meget eller ganske fornøyd) og mer fornøyd enn i 2015. De som har levert anmeldelse er minst fornøyd (23 prosent er ganske eller veldig misfornøyd), og mindre fornøyd enn i 2015.

De viktigste årsakene til misnøye med kontakten oppgis å være at politiet gir utilstrekkelig hjelp, følelsen av at politiet ikke tar saken alvorlig nok og oppfatninger om politiets oppførsel.

I Difis innbyggerundersøkelser var det en tydelig framgang i brukertilfredsheten med politiets «tjenester» fra 2010 til 2013 mens den gjennomgående lå på samme nivå eller litt lavere i 2015. Brukerne var mest fornøyd med at de behandles med respekt og at de forstår det som blir sagt til dem i møter og på telefon. De var minst fornøyd med mulighetene til å klage på tjenesten, sende inn opplysninger og motta svar over internett og med saksbehandlingstiden.

4.3.4 Ikke vesentlige endringer i publikums oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet fra 2015 til 2016

Publikum har noe mer negativ oppfatning av hvor lett det er å komme i kontakt med politiet og hvor raskt politiet kommer til stedet ved akutt behov for hjelp i 2016 enn i 2015. Samtidig har det et noe mer positivt inntrykk av politiets lokalkontakt og synlighet, jf. Figur 19.²³

Figur 19: Oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet 2015 og 2016. (Politiets innbyggerundersøkelser for 2015 og 2016)



Inntrykket er at det ikke er noen entydig sammenheng mellom distriktsstørrelse/ lange avstander og innbyggerkontakt/synlighet. Ifølge 2016-undersøkelsen er politiet mest synlig i Finnmark politidistrikt – her er sju av ti helt eller delvis enig i at politiet synes regelmessig i deres nærområde – og minst i Møre og Romsdal politidistrikt – hvor bare fem av ti mener det samme.

²³ Oppfatninger om synlighet i lokalmiljøet må tolkes med forsiktighet fordi spørsmålsstillingene i 2015- og 2016-undersøkelsene ikke var like.

Finnmark politidistrikt ligger også best an med hensyn til kontakt med innbyggerne. Når halvparten er helt eller delvis enig i at politiet har regelmessig kontakt med innbyggerne i deres lokalområde, mens bare en fjerdedel mener det samme i Sør-Øst politidistrikt.

Publikums oppfatninger om responstid varierer mindre med distrikt. Her har innbyggerne i Nordland politidistrikt det mest positive inntrykket, mens innbyggerne i Finnmark har det minst positive. I Oslo og Sør-Vest er en tredjedel helt enige i at politiet kommer raskt til stedet ved akutt behov for hjelp.

4.4 Styringen av reformen

4.4.1 JD tett på POD, særlig i begynnelsen

Målformuleringene i dokumentene som lå til grunn for behandlingen av reformen i Stortinget, er forholdsvis lite konkrete og målbare med hensyn til å følge opp reformen. Etter at Stortinget hadde sagt sitt var det derfor behov for en konkretisering av målformuleringene. Ledergruppene i politiavdelingen i JD og POD brukte derfor mye tid på å avklare og bli enige om effektmålene og planene for gjennomføringen av reformen. JD stilte spørsmål om POD hadde tilstrekkelig forståelse for de politiske implikasjonene av behandlingen i Stortinget.

POD rapporterer månedlig til JD på framdrift og risiko og politidirektøren har i 2016 hatt månedlige styringsmøter med statsråden om reformen. I tillegg kommer den ordinære styringsdialogen mellom JD og POD. POD oppfatter dette som en svært tett og detaljert styring. En så tett og detaljert styring av en underliggende etat fører til at PODs styring av politidistriktene blir tilsvarende detaljert. Når departementet blir opptatt av enkelttiltak, blir også POD naturlig nok opptatt av å levere på det samme.

4.4.2 For knappe økonomiske rammer?

Nesten alle vi har snakket med peker på at stramme budsjetter utfordrer gjennomføringen av reformen.

De siste årene har nesten all vekst i bevilgningene vært knyttet opp til tildeling av nye politistillinger. Mange av distriktene drar med seg etterslep/underskudd fra tidligere år, jf. pkt. 3.2. I tillegg kommer AB&E-reformen som i 2017 forutsetter en effektivisering i politiet på vel 130 mill.kr. Lønn utgjør om lag 80 prosent av budsjettet og husleie om lag ti prosent. Da gjenstår ti prosent såkalte frie midler som skal dekke «alt annet». Det er derfor tilfredshet med at distriktene får 295 mill.kr. i frie midler i 2017. Samtidig uttrykkes bekymring for at disse midlene vil bli spist opp av innstramminger og kutt på andre områder, jf. artikkel i Politiforum (12.01.17).

Trang økonomi tidligere år har medført at uttaket av gevinster knyttet til færre tjenestesteder vil bli mindre enn forutsatt. I praksis er ofte personell ved de minste lensmannskontorene trukket inn allerede. Det uttrykkes bekymring for om dette vil bli hensyntatt i den videre budsjetteringen, eller om de

opprinnelige anslagene for gevinster på dette området vil bli trukket fra bevilgningene i årene framover.

4.4.3 Er PODs styring av reformen for lite samordnet med den ordinære styringen av etaten?

Mange informanter peker på at POD har vært i en konstant endringsprosess siden etableringen i 2001, men at arbeidet med å endre direktoratet og etaten særlig har vært intensivt etter 22. juli 2011. Nærpolitireformen er, slik mange ser det, en videreutvikling av mye av det arbeidet som allerede var igangsatt da reformen ble vedtatt i 2015. Samtidig er de samlede kravene som er stilt til politiet gjennom den politiske behandlingen meget omfattende og stiller POD overfor nye utfordringer.

Sammenlignet med de intervjuene Difi foretok i forbindelse med evalueringen av POD i 2013, omtales nå POD på en mer positiv måte. Det sies at POD har fått en ledelse med mer sammensatt kompetanse, og at dette merkes særlig godt på styrings- og HR-siden. Samtidig peker flere på at når POD vokser, øker også kravene bl.a. til rapportering fra enhetene ute. Slik sett opplever de at det generer mer administrativt arbeid på bekostning av annet politiarbeid.

Det har vært innbeordret et stort antall personer fra distriktene for å arbeide med reformen. Det har etter PODs vurdering vært helt nødvendig for å få tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til en god planlegging av reformen. Det er også kompetanse som det ikke er hensiktsmessig å bygge opp i direktoratet på permanent basis. Både internt og eksternt spørres det imidlertid om ressursene internt i POD har vært godt nok utnyttet i arbeidet.

Mye av ansvaret for gjennomføring av reformen er lagt til prosjekt nye politidistrikter (PNP). Det er også viktige reformtiltak som er lagt til linjeorganisasjonen. I intervjuene fremkommer det at det i tillegg kommer oppdragsbrev fra POD til politidistriktene som enkelte ganger oppleves som overlappende med oppdrag i reformarbeidet. De er klar over at dette dels skyldes konkrete bestillinger fra departementet, men de spør likevel om oppdragene til politidistriktene er godt nok koordinert internt i POD.

En nærliggende problemstilling er derfor om det er ryddet godt nok i den utviklingsporteføljen i POD som ligger utenfor reformarbeidet. Det har etter det vi skjønner vært mange diskusjoner om hva som ligger innenfor og hva som ligger utenfor reformen. Vi har også fått eksempler på at det har vært kjørt parallelle prosjekter innenfor og utenfor reformen. De konkrete eksemplene vi har fått er det blitt ryddet opp i, men det kan også være et signal på at det er viktig å ta stilling til hvilke tiltak som skal prioriteres framover. Har reformarbeidet høyest prioritet? Er det effektmålene primært som skal oppnås, eller er det enkelttiltakene som politikerne vil ha gjennomført som har forrang?

4.4.4 Hvilket handlingsrom skal politidistriktene ha?

I reformarbeidet får prosjekt nye politidistrikter (PNP) mye god tilbakemelding. Arbeidspakkene som er sendt ut oppfattes som i hovedsak gode og det har vært tett kontakt mellom det sentrale og de lokale prosjektene. Det har vært

ukentlige rapporteringer på arbeidspakkene og faste statusmøter med de lokale prosjektlederne.

Innvendingene fra distriktene går først og fremst på at rammer og retningslinjer blir for detaljerte og at det ikke er tatt nok hensyn til at både geografi og kriminalitetsbildet er forskjellig i distriktene. Mange spør seg om hva det lokale handlingsrommet skal være. Særlig de minste distriktene mener det er krevende å fylle alle roller som er beskrevet i rammer og retningslinjer – har de nok folk? Eksempelvis mener Nordland, som både er et lite distrikt og har store geografiske avstander, at avstander er et vesentlig moment som må vektlegges i forbindelse med ressurssetting og organisering av de funksjonelle enhetene.

En målsetting med reformen er et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet. Flere av våre informanter er klare på at det trengs bedre styring og standardisering av arbeidsprosesser, jf. også politianalysen (2013). De sier at større enheter i distriktene vil innebære at også tjenestemenn på grunnplanet vil oppleve sterkere prioritering av ressursene og fordeling av oppgaver, og at det i for stor grad er fritt fram for enkeltpersoners prioritering i dag. Likevel er det en uro for at standardisering av en del arbeidsprosesser vil bli for sterkt styrt sentralt fra. Det påpekes at det er viktig at arbeidsprosessene tar utgangspunkt i arbeidshverdagen, og at nye rutiner kan utvikles og prøves ut lokalt før de blir gjeldende for alle, jf. bl.a. prosessene knyttet til politiarbeid på stedet ble gjennomført.

De aller fleste på distriktsnivå er opptatt av at handlingsrommet til å ta lokale hensyn ikke reduseres. Her forventes det at POD må finne den rette balansen mellom det som er hensiktsmessig standardisering og lokalt handlingsrom.

4.4.5 Nasjonal ledergruppe bidrar til bedre samkjøring

Våre informanter betegner den nasjonale ledergruppen som et løft, særlig sammenlignet med de tidligere politisjefmøtene. Da liknet møtene mer på seminar, med deltakerne som selv valgte om de ville engasjere seg eller ikke. Nå sitter alle rundt samme bord, og selv om de fortsatt er mange deltakere, oppfatter de fleste at det blir mer reelle diskusjoner. Politimestrene gir også uttrykk for at de i større grad enn før har innflytelse på de beslutninger som politidirektøren fatter. Flere gir eksempler på at diskusjoner har ført til endringer i politidirektørens standpunkt.

NLG oppleves som viktig for koordinering og samkjøring av etaten. Gruppen er også viktig i arbeidet med gjennomføring av nærpolitireformen. Reformen er hovedtema på mange av møtene og en anledning til å dele erfaringer og samkjøre seg i gjennomføringen.

Selv om NLG betegnes som et løft, opplever likevel de fleste både i POD og blant de øvrige deltakerne at det fortsatt er et forbedringspotensial. Det gjelder både i saksforberedelsen og i gjennomføringen av møtene. Gjennomgående sendes sakspapirene ut forholdsvis kort tid før møtene og det er et omfattende materiale som sendes ut. Da blir det liten tid for politimestrene til å forberede seg og de får liten mulighet til å diskutere lokalt med sine egne ledere før møtene. Prioriteringen av hvilke saker som skal tas opp bør også være

tydeligere. De viktige sakene bør ifølge deltakerne ha bedre tid, slik at det blir større rom for reelle diskusjoner.

4.5 Forholdet til tjenestemannsorganisasjonene

4.5.1 Stort sett godt samarbeid lokalt, men knappe frister i reformen er krevende

Tjenestemannsorganisasjonene i politiet er involvert i gjennomføringen av nærpolitireformen både på sentralt og lokalt nivå. I alle politidistrikter deltar tjenestemannsorganisasjonene bl.a. i styringsgruppene for arbeidet med tjenestestedsstruktur og medbestemmelse skjer gjennom IDF-møter.

Både politimestrene og tillitsvalgte gir uttrykk for at samarbeidet lokalt i forbindelse med gjennomføring av reformen i all hovedsak har fungert godt. Fra tjenestemannsorganisasjonene pekes det imidlertid på at tidsfristene i reformen har gjort medbestemmelse vanskeligere. For de mindre tjenestemannsorganisasjonene er det også vanskelig å få satt av ressurser til å delta i alle grupper og beslutningsfora i politidistriktene. Det er mye som skjer med knappe frister og fagforeningene opplever at de har kommet litt bakpå. De blir i litt for stor grad «vaktbikkjer» som kontrollerer arbeid som allerede er gjort, og er ikke alltid med der arbeidet faktisk utarbeides. De sier selv at det kan føre til at de i for stor grad sier «nei», og slik sett bidrar til å hemme gjennomføringen av reformen. Utfordringen er å gi fagforeningsrepresentanter på alle nivåer tilstrekkelig tid til å delta i reformarbeidet.

Fra PODs side vises det til at de er klar over at det er stramme frister i gjennomføringen av reformen og at dette er noe de har påpekt som en risikofaktor overfor JD. Av den grunn opplyser POD at de har intensivert samarbeidet med de tillitsvalgte, både i form av frikjøp og møteaktivitet.

Politimestrene gir uttrykk for at tjenestemannsorganisasjonene lokalt stort sett oppleves som medspillere i gjennomføring av reformen. Enkelte viser imidlertid også til at fagforeningene er mest opptatt av stillinger og lønn, og mindre involvert og engasjert i de faglige og kvalitative sidene ved nærpolitireformen.

De minste organisasjonene i politiet, som kan være ganske små på distriktsnivå, gir også uttrykk for at Politiets fellesforbund kan bli for dominerende i noen sammenhenger – og at de i for stor grad får lov til det av politiledelsen.

4.5.2 Samarbeidet sentralt mer anstrengt?

Informanter både fra POD og tjenestemannsorganisasjonene viser til at det er tett og god dialog også på sentralt nivå. I løpet av 2016 ble det gjennomført 40 heldagsmøter på sentralt nivå med tillitsvalgte. 54 informasjonssaker, 64 drøftingssaker og en rekke forhandlingssaker er også gjennomført.

I mange av intervjuene, både med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte, kommer det likevel frem synspunkter på at forholdet mellom ledelsen og tjenestemannsorganisasjonene er langt mer anstrengt på sentralt nivå enn det er i politidistriktene. Noe av dette skyldes at de vanskeligste sakene håndteres

sentralt. Flere er inne på at forholdet til Politiets fellesforbund, som er den desidert største fagforeningen, er mest anstrengt. Noen er engstelige for at et anstrengt forhold kan skape problemer i gjennomføringen av reformen.

4.6 Kultur, holdninger og ledelse – en del av reformen

Difi skal se nærmere på «kultur, holdninger og ledelse» våren 2017 og legge frem en rapport om temaet 15.10.2017. I denne sammenheng vil vi derfor kun formidle noen foreløpige inntrykk om temaet.

«Kultur, holdninger og ledelse» brukes for å forklare hvorfor ikke alt fungerer godt i politiet. Samtidig er det vanskelig å få tak i hva som konkret er galt med «kultur, holdninger og ledelse» i politiet og hva slags kultur som skal etterstrebnes. I intervjuene har vi forsøkt å få synspunkter både på hva som kjennetegner kulturen i politietaten mer konkret og om det er behov for endringer.

4.6.1 Er det mulig å snakke om én politikultur?

Når vi spør om hva som kjennetegner politikulturen er det en klar tilbakemelding er at det ikke er snakk om én politikultur, men snarere flere ulike subkulturer. Det er variasjoner mellom politidistriktene, men også mellom ulike enheter innenfor samme distrikt eller samme stasjon. Vi får høre at det kan være kulturforskjeller mellom de som jobber operativt, på etterforskning, forebygging, trafikk og beredskap. I tillegg er det flere som nevner at det kan være ulike kulturer mellom politifolk og sivilt ansatte.

Mange av de vi har snakket med viser til at det er ulik kultur i ulike deler av politidistriktet. De «gamle» politidistriktene har ulike kulturer og ulike måter å gjøre ting på. Et eksempel som ble nevnt var at samarbeidet mellom arbeidsgiver og tjenestemannsorganisasjonene hadde vært ulikt i to tidligere politidistrikter som nå var slått sammen. Det ene stedet hadde de tradisjon for å få mange saker på bordet og gjerne tok harde «kamper» mellom ledelse og tillitsvalgte. I det andre tidligere distriktet rådet en harmonisk kultur der man var redde for å trække hverandre på tærne.

Selv om det er snakk om flere kulturer er det likevel flere informanter som nevner noen trekk de mener er typiske for kulturen i politiet.

Handlingsorientert

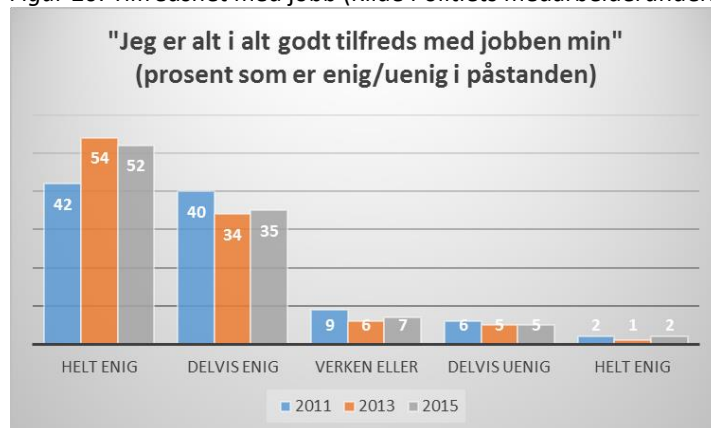
I mange av intervjuene blir det trukket frem at politiet kjennetegnes av å være handlingsorientert. Politifolk liker at noe skjer og liker å handle der og da. Dette ligger på mange måter som et krav til politirollen. Politiet må evne å håndtere akutte hendelser og situasjoner de ikke nødvendigvis har opplevd tidligere.

Politifolk er engasjerte i arbeidet sitt. Det vises også til at lensmannen mange steder stiller opp til alle døgnets tider. Dette er åpenbart mer utbredt i lokalsamfunn der alle vet hvem som jobber i politiet. Det nevnes også at de yngre ansatte er mer opptatt av å skille arbeid og fritid.

Stolte av jobben sin

Både medarbeiderundersøkelser og undersøkelsen til UiB viser at politifolk er stolte av jobben de gjør og at de trives med arbeidet. Ansatte i politi- og lensmannsetaten er gjennomgående svært tilfreds med jobben sin, jf. figur 20, mer tilfredse enn andre offentlige virksomheter der Rambøll har gjennomført tilsvarende undersøkelser. I 2015 var ni av ti medarbeidere stolte av å jobbe i politiet, og åtte av ti ville anbefale arbeidsplassen sin til andre. Tre fjerdedeler regner med å være ansatt i etaten to år fram i tid (2017).

Figur 20: Tilfredshet med jobb (Kilde Politiets medarbeiderundersøkelse)



Som nevnt i pkt. 4.2.3 får politiet også gjennomgående mye ros for måten de håndterer mennesker i kritiske situasjoner på.²⁴

Gode til å ta vare på hverandre

Flere nevner at man er gode til å ta vare på hverandre i politiet. Det oppleves også nødvendig i et yrke der man kan bli utsatt for ubehagelige og farlige situasjoner. Samtidig er det noen som peker på at kulturen også preges av at man dekker hverandre og at det er tendenser til kameraderi. Selvrettferdige og litt sytete, ble også nevnt som et trekk ved kulturen. Dette er et trekk som også ble nevnt da Difi evaluerte Politidirektoratet i 2013. I rapporten vises det til at «... politikulturen kan framstå som «seg selv nok» og også litt «selvrettferdig», noe som kan slå ut i ansvarsfraskrivelse – andre har «skylda»»²⁵

Noen gir i tillegg uttrykk for at dette, sammen med svak kultur for kritikk, heller ikke konstruktiv kritikk, ses som sentrale utfordringer som det er viktig å ta på alvor for å få til endring.

Stor grad av muntlig overlevering

Et trekk ved politikulturen som mange nevner, er at den i stor grad er preget av muntlig overlevering. Handlingsorienterte politifolk forholder seg ikke alltid til skriftlig informasjon, men hører på det som lederen og kolleger formidler

²⁴ Rambøll har på oppdrag fra POD gjennomført tre medarbeiderundersøkelser (2011, 2013 og 2015). Det skal gjennomføres en fjerde medarbeiderundersøkelse første halvår av 2017. Hovedinntrykket fra de tre undersøkelsene er at det var en klar positiv utvikling fra 2011 til 2013. Resultatene i 2015 ligger på nivå med 2013.

²⁵ Difi-rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet

muntlig. I intervjuer får vi eksempler på at skriftlig informasjon ikke har blitt lest. Vi har også selv erfart at informanter ikke har lest dokumenter som er svært sentrale i reformarbeidet.

Flere viser også til at politiet tradisjonelt har vært lite opptatt av systematisk læring av erfaringer. Politiet tar vare på hverandre og evaluerer konkrete hendelser, i form av «debriefing». Læring er knyttet til konkrete erfaringer snarere enn mer systematiske vurderinger av flere hendelser.

Intervjuene viser som tidligere nevnt at det er et utstrakt og godt samarbeid mellom politiet og kommunene. Samtidig mener enkelte at det er lite kultur for samarbeid med andre etater. Det hevdes også at politiet ikke er gode nok på å lære av erfaringer fra andre etater når det gjelder f.eks. omstillings- og endringsarbeid i etaten. Det er likevel et hovedinntrykk at det er langt større oppmerksomhet på erfaringsoverføring og læring nå enn det var tidligere, men at det er krevende å få dette til i en etat som er så sterkt styrt av ikke-planlagte hendelser.

Omkamper er tillatt

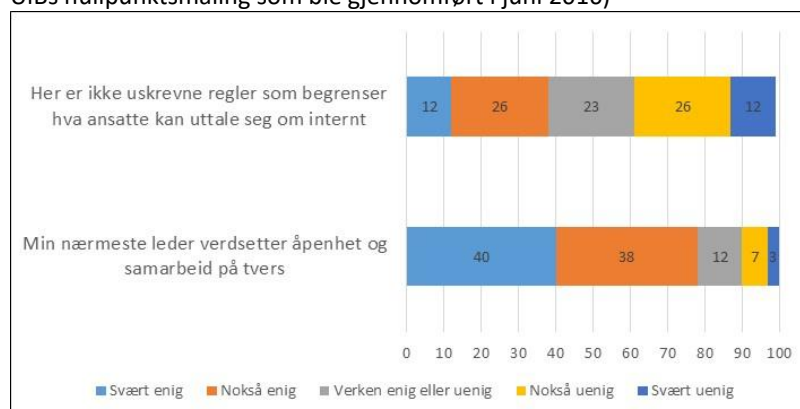
I intervjuene har det også fremkommet synspunkter på at politiet er preget av en omkampkultur. Kommandolinjen som respekteres i det operative arbeidet er ikke like sterk på andre områder. Det betyr bl.a. at det er lov å ta omkamper om beslutninger og at styringsdokumenter ikke har noen sentral plass for de fleste. Det er legitimt å se en del styringssignaler som «veiledende».

4.6.2 Positiv utvikling når det gjelder ledelse, men åpenhet en utfordring

Gjennom intervjuene får vi inntrykk av en varierende interesse for ledelse og styring i politietaten. Ledelse er for mange knyttet til mer administrative lederoppgaver. Dette kan knyttes til behovet for å være handlingsorientert og til vektlegging av muntlig overlevering. I den operative virksomheten må den enkelte polititjenestemann treffe raske beslutninger. Vi får også høre at det er vanlig at mange på patrulje selv bestemmer hvilke ruter de skal kjøre. Slik sett styrer de mye av tiden sin selv. Samtidig er politiet en hierarkisk organisasjon der den enkelte er opplært til å følge ordre fra overordnet. Den nærmeste, operative ledelsen oppfattes derfor som viktig.

I kjølvannet av 22. juli-kommisjonens rapport har ledelse blitt et sentralt tema i politiet. Varslersaker har også aktualisert temaet og da spesielt knyttet til åpenhet i organisasjonen. I undersøkelsen til UiB er det stilt noen spørsmål som berører dette temaet. Som figur 21 viser, så er det like stor andel av respondentene som er henholdsvis enige og uenige i at det finnes uskrevne regler som begrenser hva ansatte kan uttale seg om internt. Det er derfor grunn til å tro at det i deler av etaten er uskrevne regler for hva man kan uttale seg om.

Figur 21: Ansatte i politiets synspunkter på åpenhet og ledelse. Tall i prosent, N=4 853 (Kilde: UiBs nullpunktsmåling som ble gjennomført i juni 2016)



Samtidig er det hele 78 prosent som er helt eller delvis enige i at nærmeste leder verdsetter åpenhet og samarbeid på tvers. I medarbeiderundersøkelsen er vurderingene av nærmeste leder, sammen med informasjonstilgang og motivasjon noe mer positive i 2015 enn i 2013.

Vel 40 prosent av enhetene²⁶ har beveget seg i positiv retning når det gjelder samlet jobbtilfredshet, mens nær halvparten har beveget seg i negativ retning.²⁷ Forskjellene i vurderingene av jobbtilfredshet mellom ulike enheter skyldes ifølge undersøkelsen særlig ulik vurdering av egen arbeidssituasjon (innflytelse, jobb- og karrieremuligheter mv.) og av nærmeste leder. I sin analyse av dataene trekker Rambøll fram utviklingsmuligheter, arbeidsmiljø og nærmeste leder som viktige drivere for tilfredshet i etaten.

4.6.3 Er det noe galt med kultur, holdninger og ledelse?

I intervjuene er det flere som trekker frem at etter 22. juli-kommisjonens rapport er det en tendens til å forklare alt som går galt i politiet med «kultur, holdninger og ledelse». Det er ikke lett å få tak på hva som menes med kultur, holdninger og ledelse, men 22. juli-kommisjonen pekte blant annet på muligheten til å si fra om kritikkverdige forhold og muligheten til personlig initiativ og engasjement. Mange opplever den ukritiske generaliseringen på bakgrunn av 22. juli-rapporten som til dels urettferdig og lite treffende.

Stortinget peker imidlertid blant annet på mangelfull etterforskningsledelse og behovet for å heve statusen til etterforskningsfaget som en del av arbeidet med kultur og ledelse. Andre kjennetegn kan være hvordan politiet utvikler seg til en lærende organisasjon, utvikling av nåværende og fremtidige ledere, samarbeid mellom politiet og øvrige «blålysetater» m.m. Stortinget har bedt om at det gjøres en særskilt evaluering av arbeidet med kultur, holdninger og ledelse i 2017.

²⁶ I 2015-undersøkelsen inngikk 454 enheter med fem eller flere besvarelser som hadde historikk fra forrige undersøkelse.

²⁷ Utviklingen i jobbtilfredshet baseres på enhetenes gjennomsnittsskår på spørsmålet; «Jeg er alt i alt godt tilfreds med jobben min.»

5 Difis vurderinger og anbefalinger

2016 har i stor grad vært et år for planlegging og tilrettelegging for realisering av nærpolitireformen. Sett i lys av analysemodellen vår, har 2016 i stor grad handlet om *struktur*, ref. pkt. 1.2. *Prosesser/systemer, medarbeidere og lederskap* har selvfølgelig også vært på dagsorden, men disse elementene blir likevel langt mer sentrale i forbindelse med den videre gjennomføringen av reformen. Alle elementene i analysemodellen vil imidlertid være viktige når resultatene og effektene av reformen skal vurderes.

I dette kapitlet følger først en drøfting og vurdering av noen sentrale spørsmål (pkt. 5.1). Deretter følger noen råd og anbefalinger for den videre gjennomføringen av reformen (pkt. 5.2).

5.1 Reformen er så langt i rute

Selv om det er enkelte forsinkelser i henhold til den opprinnelige planen for noen av tiltakene, vil vi si at reformarbeidet i hovedsak er i rute, og at politiet i stor grad har gjennomført eller er i slutfasen med de tiltakene som har vært planlagt for 2016. Det har vært et krevende år for POD og hele politietaten. Vår vurdering er at det har vært en stor innsats fra mange og at grunnlaget ligger der for å gå videre i reformarbeidet.

Det er likevel for tidlig å si om reformen vil lykkes. Til det er det fortsatt mange usikkerhetsfaktorer som spiller inn. Vi vil drøfte noen av disse i punktene under.

Etter Difis vurdering kan det være nyttig å se på og lære av svenske erfaringene i gjennomføringen av nærpolitireformen, jf. bl.a. Statskontorets delrapport om gjennomføringen av den svenske reformen fra 2016. Vi vil minne om at selv om den svenske politireformen skiller seg fra og har en annen bakgrunn enn den norske, er det også noen likhetstrekk. Den svenske reformen inneholder bl.a. mål som mange oppfatter som motstridende, nye organisatoriske strukturer som krever innplassering av ledere og andre ansatte, ulike kulturer som skal slås sammen mv. Den svenske reformen startet dessuten opp litt tidligere enn den norske.

5.1.1 Hva menes med «nærpoliti»?

Nærpolitibegrepet er i miskreditt

Som vår kartlegging viser, er troen på reformen svært lav både hos de ansatte i politiet og blant viktige samarbeidspartnere. Det er sannsynligvis mange årsaker til det, men i intervjuene peker svært mange på navnet på reformen.

Begrepet nærpolitireform ble fastsatt i Prop. 61 LS (2014-2015). Det er et entydig funn i våre undersøkelser at dette begrepet er lite betegnende for innholdet i det reformarbeidet som pågår. Både blant eksterne og internt i politiet ser alle at det er en sentralisering som skjer. Det er ulike oppfatninger av om en slik sentralisering er bra eller ikke, men uansett er selve bruken av begrepet nærpolitireform en betydelig utfordring for de som skal gjennomføre reformen.

Etter vår vurdering har nærpolitibegrepet kommet i miskreditt. Det ironiseres med at reformen heller burde hete «fjernpolitireformen» og noen viser også til det svenske uttrykket; «når kommer dom?». Det er særlig kommunene og mediene som harselerer over begrepet nærpoliti, men vi hører det også internt i politiet.

Innholdet i reformen er motsetningsfylt

Fordi navnet skaper uklare forventninger, bidrar det sannsynligvis også til mye uro rundt strukturen i det enkelte distrikt. Nesten all oppmerksomhet i 2016 har vært rettet mot det vi kan kalle distrikts- og utkantutfordringer. Det er svært viktige problemstillinger, men det bidrar også til at andre viktige deler av reformen og målene med den kommer i bakgrunnen.

Politimestrene har etter vår vurdering gjort en god jobb med å være i dialog med kommunene og bidratt med sitt for å operasjonalisere hva nærpolitireformen innebærer for det enkelte distrikt. Det er likevel en stor utfordring, på en troverdig måte, å tydeliggjøre hva et nærpoliti skal være og hva kommuner og innbyggere kan forvente seg. Kommunikasjon er alltid krevende, men særlig når budskapet er tvetydig. Nærpoliti og sentralisering er to ord som ikke går godt sammen – de fleste tolker dem som motsetninger, jf. også undersøkelsen til Universitet i Bergen som omtaler nærpolitireformen som en reform med flere iboende spenninger.

Samling av større fagmiljøer og sammenslåing av mindre tjenestesteder skal bidra til å redusere andelen av politibemanningen som er bundet til kontorenes åpningstider, skape mer robuste fagmiljøer og tjenestesteder lokalt og redusere administrative kostnader. Både politikere og politiet selv viser til at lensmannskontorer med begrenset åpningstid ikke innebærer reell trygghet. Selv om mange mener det er behov for en samling av ressurser for å kunne yte mer effektive og bedre polititjenester, er dette likevel argumenter som det er svært vanskelig å få gehør for. Folk flest ser at det blir økt sentralisering.

Utenom sentrale strøk kommer politiet ofte sist av de tre nødetatene. Dette er eksempel på et område hvor vi tror det er behov for forventningsavklaring. Selv om mange kunne ønske endringer her, har brannvesenet og ambulansetjenesten både en helt annen desentral organisering og annen oppgaveportefølje. De får dermed kortere responstider enn politiet. Når dette vil være situasjonen også i framtiden, er det viktig at innbyggerne har realistiske forventninger til hvor raskt politiet kan komme. Samtidig blir det, etter Difis vurdering, ekstra viktig å prioritere opplæring og øvelser på tvers av nødetatene.

Kommunene treffes av flere reformer

Når det gjelder kommunenes holdning til reformen må det tas i betraktning at politireformen ikke er den eneste reformen som angår kommune-Norge. Den kommer i tillegg til bl.a. kommunereform, regionreform, NAV-reform og skattereform. Det er flere reformer som treffer kommunene og som synliggjør at økende sentralisering kan medføre nedleggelse av arbeidsplasser og fraflytting. Lensmannen har hatt en sentral rolle i lokalsamfunnene. Tap av lensmannskontoret har derfor også en symbolsk betydning for mange.

Mediebildet endret seg noe på slutten av året etter at politimestrene leverte sine forslag til organisering i distriktene. Da kom flere kommuner, som enten ser at de får like gode tjenester eller likevel får beholde tjenestesteder, mer på banen og ga uttrykk for at de var fornøyde. Flere lederartikler i lokalavisene gir også politimestrene anerkjennelse for at de har lyttet til kommunene i høringsprosessen. Etter politidirektørens beslutning i januar 2013, økte likevel medietrykket igjen. Innleggene viser at mange av de kommunene som mister sitt lensmannskontor ønsker å påklage avgjørelsen.

5.1.2 Er det mulig å nå alle målene?

Det viktigste bidraget til å gi reformen økt oppslutning er til syvende og sist at politiet faktisk når målene for reformen og oppnår forventede resultater. Responstider må innfris og nøkkeltallene må vise at det leveres bedre polititjenester til befolkningen. Etterforskning, forebygging og beredskap må prioriteres som lovet. Mange både innenfor og utenfor politiet, spør seg imidlertid om det er mulig. Ifølge Statskontoret har det også i Sverige vært et gap mellom målene svenske politiledere og ansatte har satt til reformen og det faktiske utfallet – så langt.²⁸

Resultatoppnåelsen i politiet i 2016 er på nivå med resultatoppnåelsen i 2015. Men dette er før den egentlige omstillingen har kommet i gang. Forskning og erfaring tilsier at produktiviteten synker i forbindelse med større omstillinger. For 2017 ligger det riktignok an til at distriktene skal styrkes budsjettmessig, det er flere øremerkede midler til satsinger på prioriterte områder og bemanningen skal økes. Det kan bety at politiet har forholdsvis gode forutsetninger for å oppnå resultater på linje med 2016 også i 2017. Likevel mener vi politiet må være forberedt på at resultatene kan få en negativ utvikling i 2017, kanskje også i 2018. Det blir derfor viktig å følge resultatutviklingen nøye og ha en realistisk kommunikasjon både opp mot JD og internt i politiet.

Effektmålene er til dels urealistiske

Mål skal være noe å strekke seg etter. Samtidig må det være realisme i mulighetene til å nå målene som er satt. De fastsatte effektmålene for reformen oppfattes som i overkant ambisiøse og i noen tilfeller motstridende. UiB-undersøkelsen viser at ansatte i politiet, også på ledernivå, ikke er overbevist om at det er mulig å nå de oppsatte målene. Det er bekymringsfullt. Samtidig bør de lave forventningene ses i sammenheng med manglende tro på at de økonomiske forutsetningene er til stede for å gjennomføre reformen, og at kvalitetsdelen av reformen i all hovedsak gjenstår.

I det videre arbeidet er det viktig at politiet lager realistiske og omforente planer og strategier for hvordan de skal nå mål og delmål. Disse må de få aksept for oppover i systemet. Og så må de oppnå resultater i etterkant.

²⁸ Statskontoret 2016:22; *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*

Sentralisering gir også fordeler

Det er interessant å merke seg at i UiB-undersøkelsen mener bare vel en tredel av de politiansatte at dagens politi i svært eller nokså stor grad er et desentralisert politi. Under halvparten mener dagens politi i svært eller nokså stor grad er godt integrert i lokalsamfunnet, og bare 15 prosent mener at dagens politi er flinke til å prioritere forebyggende virksomhet (UiB, 2016).²⁹ En tolkning av dette kan være at politifolk har liten tro på at reformen skal reversere en sentraliseringstrend som, slik de opplever det, startet lenge før strukturdelen av reformen ble besluttet og gjennomført.

Det er også viktig å presisere at selv om et stort flertall av de politiansatte tror det blir mer sentralisering, ser ikke alle dette som negativt. I intervjuene, både med ansatte i politiet og i kommunene, gis det uttrykk for at en viss sentralisering av funksjoner og oppgaver er nødvendig for å kunne utvikle mer effektive, enhetlige og kvalitativt bedre polititjenester. Det vises også til at dette kan være viktig for å tiltrekke seg og beholde dyktige medarbeidere.

Politiet bør løfte fram gode eksempler

Ambisjonsnivået må tilpasses det som det er mulig å levere. Samtidig bør politiet løfte fram gode eksempler underveis som viser sammenhengen med reformarbeidet. I innbyggerundersøkelsene kommer det fram at mange velger ikke å anmelde internettkriminalitet fordi de har et dårlig inntrykk av politiets håndtering av denne typen kriminalitet. Synliggjøring av hvordan større og mer spesialiserte fagmiljøer bidrar til økt prioritering og oppklaring av nettkriminalitet, kunne være et mulig «godt eksempel». Vårt inntrykk er også at publikum er opptatt av passutstedelse og åpningstider. Utvidet åpningstid en dag i uken eller en lørdag i måneden på sentraliserte passutstedelseskontor, kunne være et annet «godt eksempel».

Forutsatt at politiet leverer som lovet, er det også grunn til å tro at jo lenger arbeidet med reformen kommer, jo flere positive resultater vil også de ansatte kunne oppleve. Det er viktig at de ansatte ser at det ikke bare blir skifte i lederposisjoner og ny organisering, men at også innplassering av medarbeidere skjer så raskt og smidig som mulig. Samtidig bør de oppleve forbedringer av arbeidsprosessene, at de får nødvendige utstyr og at teknologien fungerer som den skal.

5.1.3 Hvordan bør JD styre reformen?

Oppmerksomheten bør rettes mot effektmålene

Etter vår oppfatning er det viktig at JD i den videre styringen av reformen i større grad retter oppmerksomheten mot effektmålene for reformen. I de kommende budsjetter og tildelingsbrev bør JD være mer opptatt av hvordan de ulike tiltakene bidrar til måloppnåelsen. Vårt inntrykk er at både politisk ledelse

²⁹ I NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet* foreslo utvalget ti grunnprinsipper for politiets oppbygging, virksomhet og rolle i samfunnet. I Stortingets behandling av nærpolitireformen ble det slått fast at disse prinsippene er viktige og «legger grunnlaget for hvilket politi vi skal ha». UiB-undersøkelsen ba respondentene ta stilling til disse grunnprinsippene.

og embetsverket til nå har vært vel så opptatt av enkelttiltakene som av helheten. Vi vet at enkelttiltak er fristende for politikere, men styres politiet på for mange slike, er det fare for at det undergraver de overordnede effektmålene.

En viktig del av reformen er å effektivisere ressursbruken innenfor enkelte funksjoner (lønn, regnskap, eiendomsforvaltning, IKT mv.) for å kunne frigjøre ressurser til mer direkte polititjenester. Samtidig styres politiet ganske detaljert på hvordan dette skal skje. Det ser vi for eksempel i forbindelse med lokaliseringen av det nye lønns- og regnskapssenteret hvor POD vurderte lokalisering i Drammen som mest kostnadseffektivt. JD konkluderte med lokalisering i Kristiansund. Vi er klar over at dette dreier seg om helt legitime politiske beslutninger. Det er likevel en utfordring at det planlagte gevinstuttaket knyttet til sentraliseringen reduseres betydelig de første årene, til ny organisasjon i Kristiansund er på plass.³⁰

Politiet har fått økte ressurser, men blir samtidig kuttet

Politiet har fått økte ressurser, men mange i etaten opplever at de i utgangspunktet har svært stramme budsjetter og at nye midler først og fremst er knyttet opp til stillinger for nyutdannede fra Politihøgskolen. De har også fått kutt gjennom regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (AB&E-reformen) som gjelder staten generelt. Et slikt «ostehøvelkutt» er spesielt uheldig for politiet i en krevende reformperiode. I tillegg kommer nye tiltak som ønskes gjennomført og som enten ikke er fullfinansiert eller må tas innenfor rammen. Det gjelder kanskje særlig driftskostnader knyttet til IKT.

I forbindelse med nærpolitireformen er det satt av særskilte ressurser til gjennomføringen av reformen, jf. pkt. 3.2. I tillegg går det ressurser til tiltak som ikke er definert som reformaktiviteter, men som likevel kan knyttes til reformen, eksempelvis deltakelse i arbeidsgrupper, workshops mv. POD har jevnlig rapportert at det ikke er tilstrekkelig med ressurser til gjennomføring av reformen. Vår vurdering er at selv om det er satt av ressurser til strukturreformen, bruker særlig distriktene ressurser til reformarbeidet som tas ut av linjen uten at det blir kompensert.

Viktig å sette av nok ressurser til omstillingsaktiviteter

Alle større reformer er ressurskrevende, både for ledere og ansatte. Det bidrar også til uro og usikkerhet om hvilke implikasjoner reformen har for den enkelte. Samtidig er det slik at hvis det ikke settes av tilstrekkelig med ressurser i gjennomføringsfasen kan det medføre en nedprioritering av den daglige driften eller andre viktige satsningsområder. Statskontoret viser i sin delrapport om den svenske politireformen (2016) at store omstillings- og reformprosesser normalt medfører omfattende direkte og indirekte kostnader.³¹

³⁰ Difi har omtalt utfordringene knyttet til effektivisering og lokalisering bl.a. i Difi-rapport 2016:6 Nøklene til handlingsrommet

³¹ Ref. bl.a. Statskontoret (2016); *Förändringsprocesser i stora organisationer* og Statskontoret (2010) *När flere blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

Det er generelt en tendens til å underfinansiere reformer i offentlig sektor, bl.a. fordi det ikke i tilstrekkelig grad tas høyde for omstillingskostnader eller kostnader knyttet til endrede forutsetninger. Gevinstene tas også ofte ut i forkant gjennom kutt i budsjettene. Budsjettkutt kan være et viktig insentiv for å effektivisere statlige virksomheter, men det er også en krevende måte å gjennomføre store reformer på.

5.1.4 Hvordan bør POD styre reformen?

POD må sikre god balanse mellom sentral styring og lokalt handlingsrom

Det er et viktig mål med reformen at politiet skal levere likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet. Det tilsier at det er behov for tydeligere prioriteringer og mer standardisering fra sentralt hold. Samtidig er det store forskjeller i politi-Norge, både når det gjelder kriminalitet og geografi. Mange kommuner og polititjenestesteder er urolige for at lokalkunnskapen blir borte og at det lokale handlingsrommet forsvinner.

Vi registrerer at politimestere og andre ansatte i politidistriktene er opptatt av å operasjonalisere og fortolke målene for reformen ut fra sitt distrikts særegne forutsetninger. Vi registrerer imidlertid også at føringene i «Rammer og retningslinjer» passer ulikt godt for distriktene. Kravet om å bemanne mange ulike roller og funksjoner på distriktsnivå kan for eksempel være utfordrende for distrikter som er store målt i areal, men små målt i antall ansatte. Tilsvarende kan organiseringen av funksjonelle driftsenheter være krevende, i hvert fall hvis det medfører fysisk samlokalisering i distriktssentra. Med lange avstander til alvorlige hendelser andre steder i distriktet, kan dette bli en utfordring både kvalitetsmessig og kostnadsmessig.

I arbeidet med reformen har POD utover høsten 2016 i noe større grad vektlagt at distriktene må ta lokale hensyn. Ikke minst i lys av utfordringene knyttet til nærpolitibegrepet, må distriktene i det videre arbeidet særlig legge vekt på gjennomføringen av de kvalitative sidene av reformen og da må også lokale hensyn ivaretas. Det blir spesielt viktig å få på plass og utvikle politikontaktrollen.

5.1.5 Hvordan sikre at IKT-satsinger understøtter reformen?

Systemer og verktøy må fungere som forutsatt

Publikum har generelt økte forventninger om digitalisering av offentlige tjenester. Det gjelder også tjenester som politiet leverer. Digitalisering og IKT har betydning både for kriminalitetsutviklingen og for politiets evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Uten at vi har fått dokumentasjon på dette, hører vi mange hevde at politiet ligger 10-15 år etter IKT-utviklingen i andre deler av forvaltningen. Det sies at det skyldes en blanding av manglende politiske prioriteringer og begrenset evne/vilje til å se IKT som en driver for effektivisering i politiet.

En forutsetning for å lykkes med reformen er at systemer og verktøy fungerer som forutsatt. Reformen omfatter tiltak som skal bidra til økt samhandling, tilgjengeliggjøring av informasjon, forenkling og standardisering av prosesser, samt utvikling av kompetanse og metoder som tilpasser seg økt digitalisering.

POD har utarbeidet en egen digitaliseringsstrategi som adresserer disse problemstillingene. Det er etter Difis vurdering avgjørende at den nye digitaliseringsstrategien og IKT-tiltakene som inngår i reformen ses i sammenheng.

5.1.6 Hvordan få med alle og skape entusiasme for reformen?

Arbeidet med reformen har i stor grad vært toppstyrt både fra JD og fra POD. Det har bidratt til stort ledelsestrykk og, som omtalt over, en forholdsvis detaljert styring. De ansatte i politiet opplever i varierende grad å være delaktig i arbeidet så langt. Mange lurer fortsatt på om og hvordan de vil bli berørt.

Så langt har det vært mest oppmerksomhet på strukturendringer med etablering av nye operasjonssentraler, nedleggelse av lensmannskontor og etablering av fellesfunksjoner. Selv om dette medfører stor omstilling for de det gjelder, er likevel det store flertallet av ansatte i politiet så langt relativt lite berørt av reformaktiviteter. Det vil de imidlertid bli når de innholdsmessige delene av reformen skal implementeres og når flere funksjonelle- og geografiske enheter skal bemannes.

De ansatte må involveres bedre

For å lykkes med reformen er det avgjørende at de ansatte opplever at dette også er deres reform og føler et eierskap til den. Det er den enkelte medarbeider som er reformens viktigste meningsbærer. Hvis vel 16 000 ansatte kan bli gode talerør for hva politiet skal bli og hvordan de skal få det til, vil det ha langt større effekt enn om det bare er toppledelsen i politiet og JD som snakker om målene med reformen.

Mellom- og førstelinjeledere vil være avgjørende for å få dette til og det blir viktig å få ledere på plass i disse stillingene så snart som mulig, jf. også svenske erfaringer (Statskontoret, 2016). Arbeidet framover må legge vekt på å gi ledere tillit, men det forutsetter selvsagt at ledere også tar ansvar for gjennomføring av reformen lokalt.

Tjenestemannsorganisasjonene i politiet, særlig PF som den absolutt største organisasjonen, har stor innflytelse. Det er tett kontakt mellom ledelsen i POD og organisasjonene – kanskje tettere enn i mange andre virksomheter. Med en slik posisjon følger det også ansvar. Etter Difis vurdering er det viktig å få til gode allianser mellom ledelsen, tjenestemannsorganisasjonene og ansatte for å lykkes med reformen. Det kan innebære at ledelsen i politiet og tjenestemannsorganisasjonene må bli enige om hva som skal til for å lykkes og sette inn eventuelle tiltak for at dette skal skje. Tjenestemannsorganisasjonene er selvfølgelig opptatt av arbeidsbetingelsene for sine medlemmer, men må også bidra til å få på plass en god struktur og egnede arbeidsformer. Ledelsen på sin side må sikre at organisasjonene har reell mulighet til å delta i prosessene både lokalt og sentralt.

Personalløpet må gjennomføres på en god måte

Internt i etaten er det viktig å være tydelig på hvilke resultater reformen skal bidra til og når resultatene kan forventes. Mange ansatte opplever stor usikkerhet om hva reformen betyr for dem. Særlig for de som må forvente å

skifte arbeidssted eller som lurer på om de må det, er det av stor betydning at personalløpet gjennomføres raskt. Det er også viktig at ledere kan formidle hvilke rettigheter og plikter som gjelder og hva arbeidsgiver har av virkemidler for å få gjennomført endringene.

5.1.7 Blir prosjektporteføljen i POD for stor og fragmentert?

Reformarbeidet består av en rekke tiltak både innenfor de fem hovedprosjektene, øvrige linjeaktiviteter som er lagt inn i reformen og de mange enkelttiltakene som Stortinget vedtok. I tillegg har POD en utviklingsportefølje som dels består av tiltak JD har gitt i oppdrag gjennom tildelingsbrevene og dels er en følge av etatens egne prioriteringer.

JD har et stort ansvar for at det ikke gis for mange oppdrag i tildelingsbrevet på områder som ligger utenfor reformen. I sin styring bør JD ha et samlet grep om de tiltakene som pålegges POD for å sikre at politireformen lykkes. Samtidig bør POD ha en kritisk gjennomgang av sin egen portefølje for å sikre en mest mulig effektiv gjennomføring av de prioriterte tiltakene.

5.1.8 Hvordan utvikle kultur, holdninger og ledelse?

Som nevnt i pkt. 1.2 påvirkes kultur av ulike elementer, som bl.a. organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser, insentivsystemer, formelle og uformelle regler, og ikke minst av samhandlingen mellom medarbeidere og mellom ledere og organisasjonen for øvrig. Mens kulturen er knyttet til organisasjonen, er holdninger knyttet til individene. Men holdninger påvirker kulturen og organisasjonskulturen påvirker den enkeltes holdninger.

Som nevnt i pkt. 4.6 er et hovedinntrykk at det ikke er snakk om én politikultur, men snarere flere kulturer. Det er forskjeller mellom politidistrikter, innenfor politidistrikter og mellom ulike fagmiljøer. Nærpolitireformen inneholder en rekke tiltak som skal bidra til å skape bedre «kultur, holdninger og ledelse». Mye av dette er knyttet til økt vekt på åpenhet, kommunikasjon og ledelse i tillegg til utvikling av felles arbeidsprosesser.

Samtidig er det ikke tydelig hva som er galt med kulturen, hvilke positive trekk ved kulturen det er viktig å bevare og hva som skal kjennetegne den kulturen man ønsker seg. Arbeidet med tiltak knyttet til kultur, holdninger og ledelse er i en startfase i reformarbeidet nå og vi vil derfor beskrive og vurdere disse tiltakene i delrapporten i 2017 som skal omhandle dette.

Vi vil imidlertid allerede nå understreke at arbeidet med kultur, holdninger og ledelse omfatter mye mer enn konkrete tiltak knyttet til lederutvikling og økt åpenhet. Kulturen påvirkes som nevnt av flere andre faktorer, som struktur, arbeidsformer og ikke minst de personene som bekler de ulike rollene.

5.2 Råd og anbefalinger for det videre reformarbeidet

I dette avsnittet følger Difis anbefalinger som følger av drøftingen og vurderingene i avsnitt 5.1.

Viktig å avklare og kommunisere realistiske forventninger til reformen

Etter Difis vurdering er forventningsavklaring og kommunikasjon både internt og eksternt en av nærpolitireformens hovedutfordringer. Det er ekstra viktig å få en omforent forståelse av hva som ligger i begrepet nærpoliti og kommunisere dette ut til publikum og samarbeidspartnere på en måte som gir mening for folk flest.

Politiet må gjennomføre vedtatte planer og synliggjøre resultater

Politiet må jevnlig vise hvilke resultater de oppnår. Bare på denne måten vil oppslutningen om reformen kunne øke. Det er særlig viktig å få til et godt samarbeid med kommunene og få på plass politikontakter i alle kommuner. Så langt som mulig bør politiet også prioritere noen oppgaver/tjenester ut fra publikums ønsker og behov, jf. bl.a. den siste innbyggerundersøkelsen til politiet.

JDs styring av reformen bør inngå som en del av den ordinære styringsdialogen

JD bør så langt som mulig samordne styringen av reformarbeidet med den ordinære etatsstyringsdialogen. Dette er etter Difis oppfatning helt avgjørende for å få til helhetlig styring. Det vil fortsatt være behov for skriftlig rapportering på framdrift og risiko i reformen slik som det har vært til nå. Det kan også fortsatt være egne møter om reformen, men styringen bør ses i sammenheng. Det synes unødvendig at statsråden har månedlige styringsmøter med politidirektøren. Embetsverket bør ha tilstrekkelige fullmakter til å styre reformen, selv om det er en reform som har stor politisk oppmerksomhet. Dette behøver ikke stå i motstrid til at statsråden jevnlig blir godt informert og har en god dialog om reformarbeidet med politidirektøren.

JD har ansvaret for at reformen er finansiert

Flere påpeker at finansieringen ikke fullt ut er på plass når det gjelder de kvalitative sidene ved reformen. Vi mener JD må forsikre seg om at det bevilges og avsettes tilstrekkelig ressurser slik at reformen har mulighet til å lykkes.

IKT bør prioriteres

Hvis ikke den grunnleggende IKT-infrastrukturen er på plass, vil mye av reformarbeidet stanse opp, bli forsinket eller mislykkes. Politiet har i tillegg et stort behov for nye og bedre arbeidsverktøy for å jobbe smartere og mer effektivt. Det krever imidlertid at IKT-systemene er i en stabil driftssituasjon. For å sikre at arbeidet har god nok framdrift og finansiering, er det etter vår oppfatning viktig at JD og POD prioriterer IKT-satsingen i politiet.

Styringen fra POD må balanseres mot politidistriktenes behov for handlingsrom og lokal tilpasning

Enhetlig styring og standardisering er nødvendig for å få likere tjenester over hele landet. Dette må likevel balanseres opp mot distriktenes behov for

handlingsrom og lokal tilpasning for å møte kriminalitetsutfordringer og spesielle forhold i eget distrikt. I denne sammenheng er det også viktig at POD sikrer at medarbeidere i direktoratet har en god rolleforståelse for hva som skal være direktoratets rolle og ansvar både overfor departementet og ut i etaten. Flere påpeker at POD har en tendens til å bli for operativ.

Alle må med – særlig mellomledere og førstelinjeledere

I forbindelse med implementering av tiltak er det ledere viktige både for hvordan arbeidet legges opp og hvilket kjennskap medarbeiderne får til det som foregår. Politiet bør derfor prioritere å få på plass gode mellom- og førstelinjeledere i distriktene så snart som mulig. Direktoratet bør også prioritere målrettede tiltak rettet mot de samme mellom- og førstelinjeledere slik at de blir i stand til å gjennomføre endringene og møte de spørsmålene medarbeiderne har til hvordan reformarbeidet berører dem.

JD og POD bør samordne styringen av reformen og andre utviklingstiltak bedre

JD og POD bør kritisk vurdere den totale prosjektporteføljen i POD. JD bør vurdere mengden oppdrag som i tillegg til krav til reformen gis POD i tildelingsbrev og oppdragsbrev. Samtidig bør POD selv ta en gjennomgang av tiltakene som både er innenfor og utenfor reformen, for å sikre at det er tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre de prioriterte oppgavene.

Vedlegg 1 Nærmere om de tre case-distriktene

1 Nordland politidistrikt

1.1 Fakta om Nordland politidistrikt³²

Nordland politidistrikt utgjør de gamle politidistriktene Helgeland, Salten og 2/3 av gamle Midtre Hålogaland. Det omfatter alle kommuner i Nordland bortsett fra Bindal.

1.1.1 Befolkning og geografi

Nordland politidistrikt omfatter om lag 240 000 innbyggere, knapt 5 prosent av Norges samlede befolkning.

Politidistriktet omfatter til sammen 43 kommuner og 37 217 km². Mange av kommunene er svært små – med Værøy, Røst, Vevelstad og Træna som de minste.

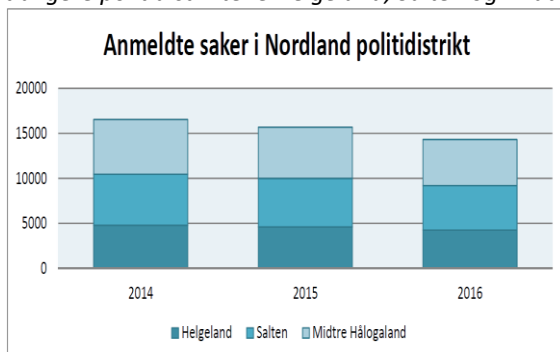
Det er rundt 670 km fra Andenes i Nord til Majavatn i sør. Distriktet omfatter 25 prosent av Norges kystlinje og 34 prosent av landets indre territorialfarvann.

70 prosent av innbyggerne bor i «tettbygde strøk», 40 prosent i de tre største kommunene Bodø, Rana og Narvik. Om ti år vil det ifølge framskrivningsprognoser bo om lag fem prosent flere i regionen enn i dag. Veksten forventes å komme i de største byene og tettstedene, særlig i Bodø.

1.1.2 Kriminalitetsbildet

Antall anmeldelser fortsetter å gå ned også i Nordland politidistrikt. I 2016 ble det anmeldt i alt 14 320 saker. Det er 8,6 prosent færre saker enn i 2015, jf. figur 1. Det ble anmeldt flest saker i det tidligere Midtre Hålogaland politidistrikt (36 prosent) og færrest i tidligere Helgeland politidistrikt (30 prosent).

Figur 1: Oversikt over anmeldte saker i Nordland pd (fom. 01.01.2016) fordelt på de tidligere politidistriktene Helgeland, Salten og Midtre Hålogaland. (Kilde: Nordland pd)



³² Kilder: Fakta om Nordland politidistrikt. Status i Nordland politidistrikt pr. 1. januar 2016 og Nordland politidistrikt. Kriminalitetsbildet 2016.

Antall saker som gjelder seksuelle overgrep mot barn og voksne økte med 50 prosent i 2016 – fra 339 saker til 510 saker. Samtidig har politidistriktet hatt en fordobling i antall tilrettelagte avhør de to siste årene. Voldtektssaker økte mest. De økte med mer enn 80 prosent i 2016.

Når det gjelder voldskriminalitet, har antall saker økt med 8 prosent. Antall anmeldte vinningsforbrytelser, narkotikaforbrytelser, miljø- og arbeidskriminalitet er derimot redusert.

Nordland politidistrikt oppklarte 65 prosent av sakene i 2016 og hadde en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 100 dager. De reduserte også restansene sine med 11,5 % i løpet av året – fra 2270 til 2008 saker.

1.1.3 Bemanning

Pr. 31.10.2016 hadde Nordland politidistrikt 681 årsverk.³³ Antall ansatte er ikke endret vesentlig fra 2015 til 2016. Om lag 65 prosent av årsverkene er ansatt i politistillinger, om lag 6 prosent i juriststillinger (påtale) og om lag 28 prosent er sivilt ansatte.

Politimesteren har kontor i Bodø. Operasjonssentralen skal samlokaliseres med de andre nødetatene, også i Bodø.

1.1.4 Økonomi

De to figurene under viser henholdsvis akkumulert budsjett, dvs. summen av budsjett fra POD og andre inntekter, og resultat, dvs. differansen mellom akkumulert budsjett og regnskap, for perioden 2012 – 2015.

Figur 2: Budsjett og resultatoversikt for de tre tidligere politidistriktene Midtre Hålogaland, Salten og Helgeland (Kilde: Nordland pd)

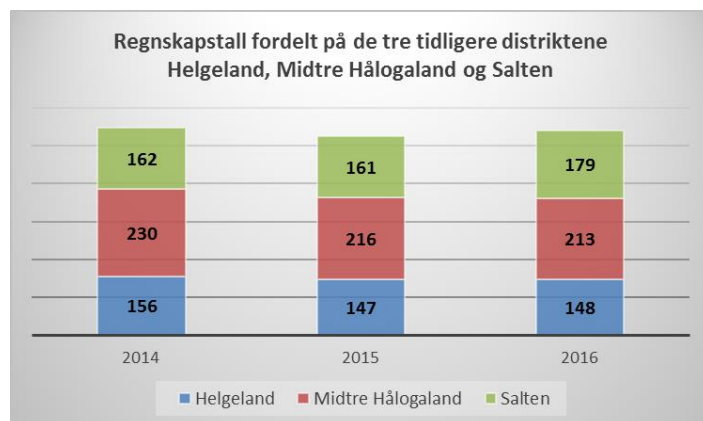


Som vi ser av figuren hadde budsjettene en svak vekst i perioden 2012-2014 og en nedgang i 2015. Med unntak av Helgeland i 2012 og Salten i 2013, har årsresultatet vært negativt i alle de tre distriktene i denne perioden.

Figur 3 viser akkumulerte regnskapstall for de tre tidligere politidistriktene for perioden 2014-2016. Det samlede forbruket i 2016 var 3,1 prosent høyere enn i 2015.

³³ Antall årsverk som mottar lønn unntatt fødselspermisjoner

Figur 3: Akkumulerte regnskapstall for de tre tidligere politidistriktene Midtre Hålogaland, Salten og Helgeland (Kilde: POD)



1.2 Status omorganiseringen

Nordland politidistrikt er ajour, men reformaktiviteter krever krefter og kapasitet

Nordland politidistrikt var ajour i henhold til planene pr. oktober 2016. Samtidig er det mange frister, knapt med tid og en del ubesvarte spørsmål, og de var spente på om de klarer å holde fristene.

I Nordland ble de enige om å etablere en «politisk styringsgruppe» hvor kommunene var representert gjennom de sju regionrådene (Vesterålen, Ofoten, Lofoten, Salten, Indre Helgeland, Helgeland og Sør-Helgeland). I tillegg til ordførere og varaordførere fra regionrådene, inngikk politimesteren og fire andre politiledere, representanter fra Politiets fellesforbund og Politilederlaget samt prosjektleder og én til fra PNP Nordland, i styringsgruppen.

Det gis uttrykk for at samarbeidet mellom kommuner og politi har vært godt, men også at det har vært knapt med tid og at beslutningsgrunnlaget kunne vært bedre (mer og bedre statistikk, risiko- og sårbarhetsanalyser mv.). De kommunale representantene i styringsgruppen gir også uttrykk for at en god prosess ikke nødvendigvis medfører enighet om forslaget.

Det er ulike syn på hva reformen gjør med organisasjonen. Noen gir uttrykk for at det er mye optimisme og energi i organisasjonen. Andre gir uttrykk for at «folk blir stressa» når så mye er uavklart. Det gis også uttrykk for at det har tatt veldig lang tid å «komme i gang» – og at alt nå plutselig må gå veldig raskt. Inntrykket er likevel at ansatte i det store og hele er positive til reformen, særlig kvalitetsdelen av den. Ansatte på region- og ledernivå er imidlertid mer positive enn folk på mer operativt nivå, jf. også UiB-undersøkelsen.

Selv om Nordland har brukt relativt mye ressurser på det lokale reformprosjektet, har det ifølge de vi snakket med ikke gått ut over politiinnsatsen. I Nordland har de fleste ansatte vært med på work-shops om reformen og innholdet i den. På operativt nivå gis det likevel uttrykk for at vanlig ansatte har vært lite berørt av endringene så langt. Det skyldes både at de ikke opplever at omstillingen berører dem så mye – foreløpig – og at de har så

mye å gjøre med «å holde hjulene i gang» at det blir lite tid til å engasjere seg i omstillingsprosessene.

Så langt har sykefraværet heller gått ned enn opp, men det pekes på at dette kan endre seg når ansatte skal innplasseres i ny organisasjon.

Ansatte spør om det er mulig å hensynta Nordland politidistrikts særlige utfordringer i tilstrekkelig grad

Det vises til at Nordlands spesielle utfordringer knyttet til at de er et «lite» distrikt ressursmessig og et «stort» distrikt geografisk. Distriktet har mange små kommuner og lange avstander. Det gjør det ekstra krevende å fylle alle rollene som er definert og å følge de stramme planene som er lagt.

Som det framgår av pkt. 1.1.4 har også økonomi vært – og er – en stor utfordring. Det har bl.a. medført at potensialet for frigjøring av ressurser er lite. Distriktet har allerede effektivisert så mye de har kunnet. Eksempelvis er mye av ressursene ved de minste lensmannskontorene i praksis allerede «trukket inn» til større enheter. Det er derfor ikke er så mye mer enn husleiekostnader som kan spares inn gjennom nedleggelse. Samtidig pekes det på at dette kanskje ikke alltid har vært like godt kommunisert ut til publikum.

Godt forhold til kommunene og til organisasjonene – uten at det betyr at alle er like fornøyd med det organisatoriske resultatet

Forholdet til kommunene er ifølge de vi har snakket med gjennomgående godt. Det samme gjelder samarbeidet i styringsgruppen. Det betyr imidlertid ikke at alle nødvendigvis er enig i forslagene til organisering og struktur. Fra ulike aktører pekes det på at sentralisering på mange hold utarmer særlig mindre kommuner og mange kommuner er reformtrøtte.

Selv om det ikke er etablert politiråd i alle kommuner gis det også uttrykk for at samarbeidet mellom politi og kommuner gjennomgående er godt.

Når det gjelder politikontaktkravene, gis det uttrykk både for at det blir krevende i et distrikt med 43 kommuner og lange avstander. Det ses som viktig at politikontaktene kjenner «sine» kommuner godt og at politidistriktet og kommunene får til et godt samarbeid om kriminalitetsforebygging og kriminalitetsbekjempelse.

Inntrykket er også at samarbeidet mellom politiledelsen i distriktet og organisasjonene er godt. De største organisasjonene er mer fornøyd med samarbeidet enn de små.

POD tettere på enn tidligere

Det varierer i hvilken grad ansatte i politidistriktet har hatt eller har befatning med POD og PODs styring av reformen så langt. Flere sier at POD styrer mer enn de gjorde tidligere, men selv om det er ulike oppfatninger synes de fleste å være positive til en mer aktiv og styrende rolle for POD. Samtidig vises det til at prosjektene i og utenfor reformen ikke alltid er godt nok samordnet fra PODs side. Det virker som porteføljestyringen primært fungerer for de prosjektene som er definert som en del av reformen.

Ressurssetting av roller og funksjoner utfordrende

«Rammer og retningslinjer» definerer en rekke ulike roller som skal fylles – på de ulike nivåene. Dette blir ifølge mange av dem vi har snakket med krevende. Selv om Nordland politidistrikt består av tre tidligere distrikter (egentlig 2 og 2/3) er det fortsatt ett av de minste politidistriktene målt i antall årsverk. Mange ulike roller, store avstander, krav til responstider mv. gjør at mange lurer på hvordan distriktet skal få «kabalens til å gå opp». Ansatte i Nordland er opptatt av at de skal være en enhetspoliti, men de er også opptatt av at de må være et politi for folk som bor i Nordland. Siden både geografi, bosettingsmønster og i noen grad kriminalitetsbildet er så forskjellig fra det sentrale Østland, må det som kommer fra POD tilpasses og oversettes.

Alle venter på den nye operasjonssentralen som skal være oppe å stå innen 31.05.2017, og som skal samlokaliseres med brann og AMK-sentralen i nye lokaler i Bodø. Det er imidlertid mye som må komme på plass før den tid.

Etter planen skal 45 personer betjene den nye, felles sentralen. Det betyr at det må overføres personell fra henholdsvis Mosjøen og Harstad. Det var en del misnøye med at det ikke forelå planer for hvordan dette i praksis skulle skje, eksempelvis hadde ansatte på operasjonssentralen i Mosjøen ikke fått noe informasjon om eventuelle flyttetillegg, pendlervilkår mv. dersom de fortsatt ønsket å jobbe ved operasjonssentralen (oktober 2016). Tilsvarende gjelder sannsynligvis også i noen grad for ansatte i flere av de funksjonelle enhetene, selv om en her ser for seg større muligheter for desentrale fysiske arbeidsplasser.

Det gis også uttrykk for at organiseringen og lederne burde ha kommet på plass tidligere slik at ressurs- og bemanningsplanene, særlig for den nye operasjonssentralen, kunne ha kommet lengre.

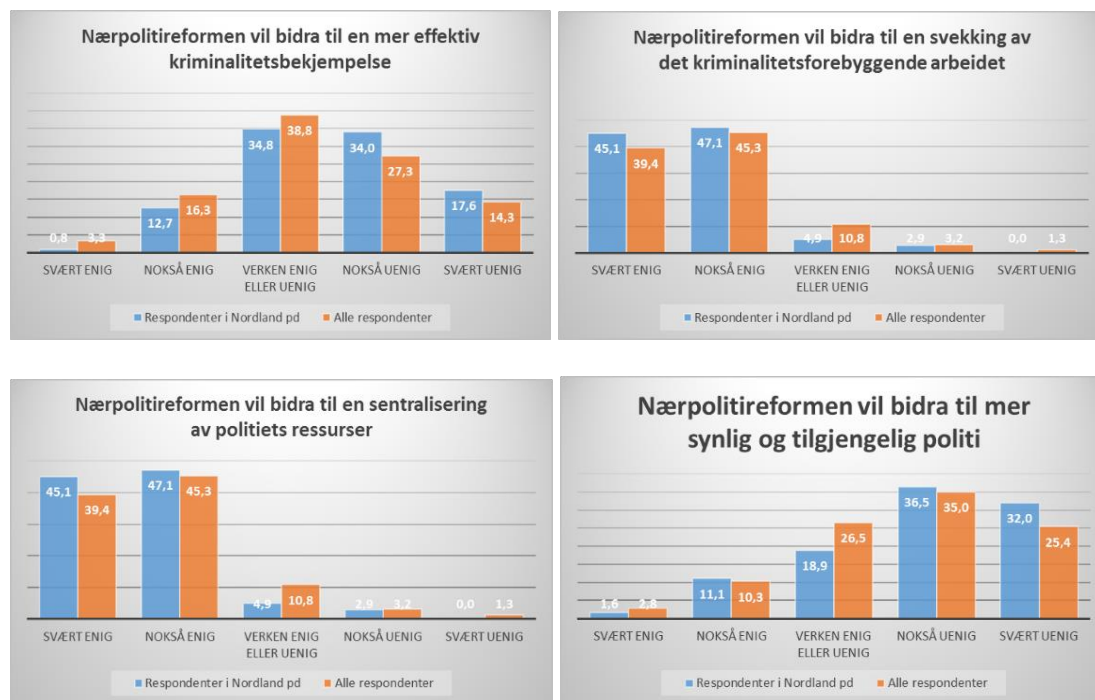
Relativt liten tro på effektmålene som er satt opp for reformen

På spørsmål om hvilke forventninger ansatte har til reformen får vi ulike svar. Mange er opptatt av kvalitet og gir uttrykk for at de har mest tro på kvalitetsmessige gevinster – i form av bedre forebygging, etterforskning og beredskap. De er imidlertid engstelige for at for stort fokus på uttak av effektiviseringsgevinster og strenge føringer vil gjøre det vanskelig å oppfylle alle de gode intensjonene som ligger i kvalitetsdelen av reformen. Og de understreker at det vil ta tid å realisere disse gevinstene.

Når det gjelder uttak av gevinster gis det uttrykk for at IKT er langt viktigere enn strukturelle endringer for å effektivisere arbeidsprosesser.

I figurene under gjengis noen av resultatene fra UiBs nullpunktsmåling (UiB 2016). Figuren viser hvordan ansatte i Nordland politidistrikt vurderer mulige konsekvenser av nærpolitireformen. Respondentene fra Nordland er gjennomgående enn mer kritiske enn alle respondentene samlet.

Figur 4: Forventninger til reformen. Respondenter i Nordland pd sammenlignet med alle respondenter. Prosent (Kilde: UiB-undersøkelsen)



1.3 Difis vurderinger

I dette avsnittet legger vi de generelle vurderingene og anbefalingene i hovedrapportens kapittel 5 til grunn. Her kommenterer vi noen forhold som vi på bakgrunn av intervjuer i og dokumentasjon fra Nordland politidistrikt mener det er grunn til å være særlig oppmerksom på – i tillegg til de generelle anbefalingene.

Gjennomføringen av reformen er så langt i rute i Nordland politidistrikt

Inntrykket er at Nordland politidistrikt har gjennomført de nødvendige prosessene for å få ny struktur på plass på en god måte. Politi- og prosjektledelsen får også gjennomgående gode tilbakemeldinger på prosessene som er gjennomført så langt.

Distriktet har startet opp prosesser både på «utrulling» av strukturdelen av reformen, der etableringen av en ny felles operasjonssentral står sentralt, og de mer innholdsmessige delene av reformen, men inntrykket er at dette har vært utfordrende å få på plass. Eksempelvis var ikke rammer og vilkår for eventuell flytting av personell knyttet til operasjonssentralene i Harstad og Mosjøen avklart pr. oktober 2016, det vil si om lag et halvt år før ny operasjonssentral i Bodø skal være i drift. Det vil alltid være mye usikkerhet i en organisasjon som er under omstilling, og særlig for de som blir direkte berørt fordi de må flytte eller får arbeidsoppgavene sine vesentlig endret. Da er det ekstra viktig at rammene og forutsetningene for endringer som er besluttet fastsettes i god tid, og også at de er forutsigbare og tydelige.

At tidligere Midtre Hålogaland politidistrikt p.t. tilhører Nordland politidistrikt, men skal deles mellom Nordland og Troms politidistrikter når nye operasjonssentraler er på plass, er en ekstra utfordring.

Geografi en hovedutfordring for Nordland i gjennomføringen av reformen

Som det framgår av punkt 1.1.1 er Nordland et distrikt med lange avstander og lang kyststripe. Relativt mange av distriktets innbyggere bor på øyer uten vegforbindelse. Samtidig er det et lite distrikt bemanningsmessig. 550 ansatte skal brukes til å fylle alle de ulike rollene som er beskrevet i *Rammer og retningslinjer*, etablere og opprettholde 43 politikontakter på kommunenivå samt sørge for at polititjenestene er i tråd med sentralt fastsatte krav til responstider, saksbehandlingstider mv.

Alle distriktene vil sannsynligvis ha geografiske utfordringer i større eller mindre grad. Vi mener likevel Nordland har større utfordringer enn de fleste andre distriktene. Lange avstander og utfordringer knyttet til øyene, er også noe av det de vi har snakket med i Nordland trekker fram når vi spør om hvilke særlige utfordringer Nordland har i forbindelse med gjennomføringen.

2 Vest politidistrikt

2.1 Fakta om Vest politidistrikt

Vest politidistrikt består av de to tidligere politidistriktene Hordaland og Sogn og Fjordane.³⁴

2.1.1 Befolkning og geografi

Vest politidistrikt vil til sammen dekke 54 kommuner med om lag 586 000 innbyggere fordelt på de to fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane.³⁵ En knapp femtedel av innbyggerne bor i Sogn og Fjordane.

Om lag halvparten av innbyggerne i distriktet bor i Norges nest største by, Bergen. Resten fordeler seg på i alt 53 små og mellomstore kommuner i Hordaland og Sogn og Fjordane.

Politidistriktets infrastruktur er preget av store avstander, fjorder, fergestrekninger, rasutsatte områder og ulykkeutsatte tunneler. På politidistriktets vegnett er det registret til sammen 667 raspunkter. I tillegg er det 56 tunneler over 2000 meter med ett eller flere tunnellop. Fjelloverganger med vinterrestriksjoner finnes både mot nord, sør og øst. Bergen lufthavn er trafikknutepunkt i Vestlandsregionen med 6,2 millioner reisende hvert år. I tillegg har Sogn og Fjordane fire flyplasser med sivil rutetrafikk.

2.1.2 Kriminalitetsbildet og nøkkeltallutvikling

Kriminalitetsbildet er også ganske ulikt i de to tidligere politidistriktene, og enda mer ulikt mellom by og bygd. I 2015 var 87 prosent av lovbruddene registrert i Hordaland og 13 prosent i Sogn og Fjordane. Kriminalitetsraten³⁶ i Bergen sentrum er 3-4 ganger høyere enn i resten av distriktet. Det tidligere Sogn og Fjordane politidistrikt hadde – og har – en større andel mindre alvorlig kriminalitet enn Hordaland.

Også i Vest politidistrikt har antall anmeldte lovbrudd gått ned de senere årene. I 2015 ble det registrert om lag 34 000 lovbrudd i nåværende Vest politidistrikt. Knappt 21 800 lovbrudd eller 61 prosent av alle lovbruddene ble registrert i Bergen.

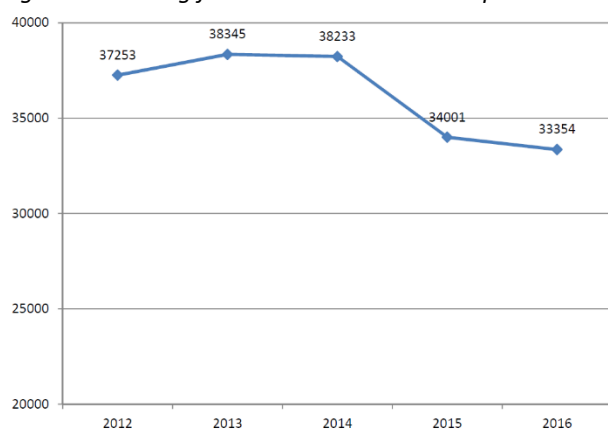
I 2016 ble det registrert om lag to prosent færre lovbrudd enn i 2015, jf. figur 5.

³⁴ Omtalen i dette avsnittet bygger primært på følgende dokumenter: *Omtalte resultat 2016. Vest politidistrikt og Tilråding. Effektivisering av tjenesteenheter og tjenestesteder. Vest politidistrikt.*

³⁵ Distriktet omfatter p.t. også Vanylven kommune som på sikt skal tilbakeføres til Møre og Romsdal politidistrikt. Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord skal flyttes til Vest politidistrikt når transportløsningene (som Hordfast) er på plass.

³⁶ Kriminalitetsrate er antall registrerte lovbrudd pr. 1000 innbyggere

Figur 5: Utvikling for meldte lovbrudd i Vest pd 2012 -2016. (Kilde: Vest pd/JUS066)



Antall vold- og sedelighetslovbrudd har økt med henholdsvis 15 og 31 prosent fra 2015 til 2016. Antall anmeldte økonomisaker er mer enn fordoblet fra 2015 til 2016, men dette må ses i sammenheng med at ny straffelov har medført endringer i statistikk-kategoriene. Målt i antall anmeldte lovbrudd, har nedgangen vært størst innenfor vinnings- og narkotikalovbrudd. Antall anmeldte vinningslovbrudd er redusert med 13 prosent fra 2015 til 2016, antall narkotikalovbrudd med 12 prosent og kategorien «andre lovbrudd» med 11 prosent. Ifølge Vest politidistrikts *Omtalte resultat 2016*, må imidlertid endringene i anmeldelsesbildet også ses i lys både av overordnede prioriteringer fra JD og POD og interne prioriteringer i politidistriktet.

Sammenslåingen av de to distriktene gjør det vanskeligere å sammenligne resultater over tid. Vest politidistrikt har imidlertid nådd de sentrale målene om responstid i 2016.

Den samlede oppklaringsprosenten for begge de to gamle distriktene lå på 51,6 prosent. I 2016 er oppklaringsprosenten høyere enn den var i Hordaland i 2015 (46,7 prosent), men lavere enn i Sogn og Fjordane (71,8 prosent).

I 2016 tok det i gjennomsnitt 130 dager å saksbehandle de oppklarte lovbruddene. Det er en negativ utvikling fra 2015 da gjennomsnittlig saksbehandlingstid i Hordaland og Sogn og Fjordane på var på henholdsvis 121 og 89 dager.

Ved utgangen av 2016 hadde distriktet om lag 5 370 restanser, dvs. saker som var eldre enn tre måneder. Det er noe mer enn ved utgangen av 2015.

2.1.3 Bemanning

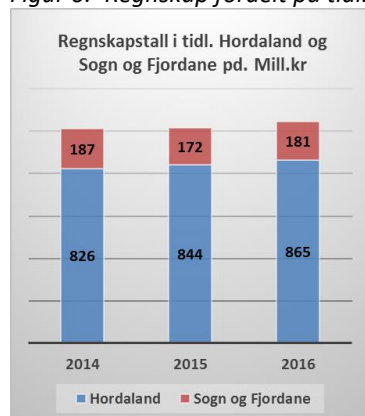
Det er knapt 1300 ansatte i Vest politidistrikt.

Politimesteren har kontor i Bergen. Der skal også den felles operasjonssentralen lokaliseres.

2.1.4 Økonomi

Den økonomiske rammen for Vest politidistrikt var på henholdsvis 985 mill. kr og 1 010 mill. kr. i 2015 og 2016.³⁷ Regnskapstallene for de to tidligere politidistriktene, jf. figur 6 tilsier et budsjettunderskudd på om lag 30 mill. kr i 2015 og om lag 35 mill. kr. i 2016. Politimesteren i Vest varslet også i januar 2017 at de kan måtte kutte i bemanningen for å greie å holde seg innenfor budsjettet i inneværende år (2017). Varselet er gitt før budsjettet for 2017 er fastsatt for distriktene.

Figur 6: Regnskap fordelt på tidl. Hordaland og Sogn og Fjordane pd. (Kilde POD)



2.2 Status omorganiseringen

Vest politidistrikt er stort sett i rute pr. første halvdel av november, men omstillingen er krevende for organisasjonen

I likhet med de fleste andre distriktene er det strukturdelen av reformen som dominert det første året av reformperioden. Vest har i all hovedsak fulgt planene for strukturdelen av reformen, men de peker på at tidsskjemaet har vært i overkant stramt. De stiller også spørsmål om det har medført at kvaliteten i prosessen i noen grad har blitt nedprioritert til fordel for tid og kostnadskontroll.

Styringsgruppen for prosjekt nye politidistrikter i Vest (PNP Vest) besto av representanter fra kommunene, arbeidsgiver, fagorganisasjonene og vernetjenesten i politidistriktet. Selv om noen kommuner var innstilt på å la seg representere gjennom kommunale samarbeidsorgan, gjaldt ikke det alle. Politimesteren valgte derfor å forholde seg til hver enkelt kommune, men inviterte også kommunale samarbeidsorgan, fylkeskommunene og Fylkesmennene med på samlinger og møter i styringsgruppen. Det ble til sammen avholdt 8 styringsgruppemøter i perioden april – november 2016. På to av dem var også kommunene og kommunale samarbeidsorganer til stede, bl.a. på møtet 05.10.16 der rapporten fra arbeidsgruppen som hadde utredet de geografiske driftsenhetene ble behandlet. Arbeidsgruppen som utredet de

³⁷ Budsjettallet for 2015 inkluderer kompensasjon for lønnsoppjøret i 2015. Budsjettallet for 2016 gjør det ikke.

geografiske driftsenhetene bestod av seks representanter fra arbeidsgiversiden, fem fra fagorganisasjonene og en fra vernetjenesten.

Med unntak av dem som har deltatt i arbeidsgrupper mv., gir ansatte i Vest uttrykk for at de i liten grad er direkte berørt av reformen så langt. De merker det mest gjennom at det blir færre ressurser til den løpende driften. Det er også en utfordring at deler av de mest erfarne og tyngste medarbeiderne har blitt trukket ut for å jobbe med å forberede og gjennomføre reformen, og at det blir mange «fungerende» i lederstillinger.

Ifølge de vi snakket med er mange av de ansatte også opptatt av å posisjonere seg og skaffe seg jobb på det de tror er «sikre» driftsenheter. Dette, i kombinasjon med ansettelsesstopp før strukturen er endelig fastlagt, medfører uro i organisasjonen og mange ansatte i vikariater/midlertidige stillinger. Det medfører også «knallharde prioriteringer» på etterforskningssiden.

Enighet om målene for nærpolitireformen, men spørrende til hvor realistiske de er

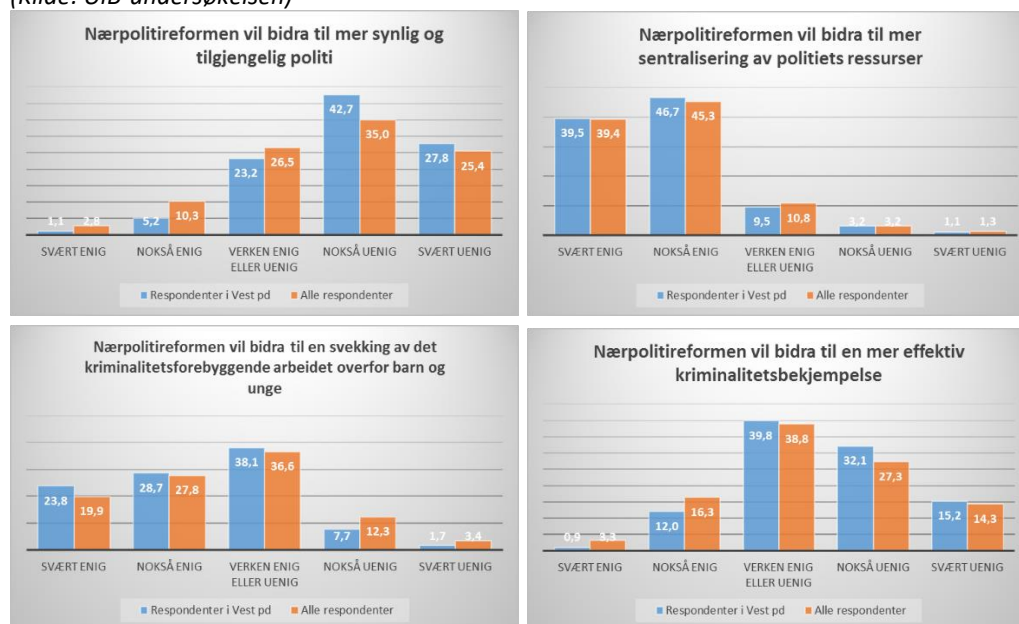
Inntrykket fra intervjuene i Vest politidistrikt er at de fleste er enige i behovet for reform. Både geografiske og ressursmessige begrensninger gjør imidlertid at det stilles spørsmål om det er mulig å realisere alle målene.

Isolert sett er ansatte i Vest positive både til større, mer robuste etterforskingsmiljøer og til økt vekt på forebygging. Samtidig gis det uttrykk for at mens sentralisering i større enheter er veien å gå for å styrke etterforskningssiden, er tilstedeværelse og god lokalkunnskap det viktigste grepet på forebyggingssiden. «Den største bekymringen er at det forebyggende ikke blir godt nok forankret i lokalmiljøet», som én uttrykker det. Dette framheves både av ansatte i Bergen og ansatte ute i distriktene.

Ansatte uttrykker på ulike måter en særlig bekymring for etterforskingsdelen av politiet. Her hevdes det bl.a. at det er et gap mellom forventninger og ressurser, og at det ikke er mulig med lik etterforskning på tvers av by og land. Relativt like krav til beredskap gjør at noen har mer ressurser enn andre til å etterforske også mindre alvorlig kriminalitet. Det vil ifølge ansatte i Vest medføre at det kun er for mer alvorlig kriminalitet det er realistisk å snakke om «like» polititjenester. Og at forskjellene mellom by og bygd på dette området blir ekstra tydelig i Vest politidistrikt, med en by som er så mye større og har helt andre kriminalitetsutfordringer enn de andre byene og tettstedene i distriktet.

I UiB-undersøkelsen er ansatte i Vest politidistrikt på linje med vurderingene til alle respondenter samlet på spørsmålet om nærpolitireformen vil bidra til mer sentralisering av politiets ressurser. Når det gjelder om de tror reformen vil bidra til et mer synlig og tilgjengelig politi, en svekking av det kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge og en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse, er ansatte i Vest gjennomgående mer negative enn når vi ser på alle ansatte samlet, jf. figur 7.

Figur 7: Vurderinger av nærpolitireformens bidrag til oppnåelse av sentrale mål. Sammenstilling av svar fra ansatte i Vest pd og svar fra alle ansatte samlet. Prosent. (Kilde: UiB-undersøkelsen)



Mangelfull IKT-satsing en utfordring for gjennomføringen av reformen

Også ansatte i Bergen peker på at IKT er en stor utfordring og mener det er uheldig at IKT ikke prioriteres høyere i forbindelse med reformen. Etter deres syn har økte midler til politiet i altfor stor grad vært bundet opp i politistillinger de senere årene.

2.3 Difis vurderinger

I dette avsnittet legger vi de generelle vurderingene og anbefalingene i hovedrapportens kapittel 5 til grunn. Her kommenterer vi noen forhold som vi på bakgrunn av intervjuer i og dokumentasjon fra Vest politidistrikt mener det er grunn til å være særlig oppmerksom på – i tillegg til de generelle anbefalingene.

Vest politidistrikt er stort sett i rute, men strukturprosessen har vært krevende og distriktet sliter med leveransene sine

Vest har levert på de viktigste leveransene, men er samtidig det distriktet som i intervjuer med oss tydeligst har gitt uttrykk for at de kunne ønsket seg noe mindre stram styring i strukturprosessen.

Parallelt med strukturprosessen har Bergenspolitiet hatt mange store, tunge etterforskningsoppgaver – og også den mye omtalte «varslersaken». Dette er etter Difis vurdering en særlig utfordring for både omstillingen og den ordinære driften i distriktet. I tillegg til at det har krevd mye ressurser og lederoppmerksomhet, påvirker det motivasjon og arbeidskapasitet hos mange av de ansatte. Det er sannsynligvis også en medvirkende årsak til at Vest politidistrikt kommer relativt dårlig ut, sammenlignet med andre politidistrikt,

både når det gjelder nøkkeltall på straffesaksområdet, på tillitsmålinger og på økonomisk resultat.

Store forskjeller mellom by og bygd er en kulturell utfordring

Det er i utgangspunktet relativt store forskjeller mellom de to tidligere politidistriktene Hordaland og Sogn og Fjordane som fra og med 01.01.2016 utgjør Vest politidistrikt – og mellom by og bygd. I intervjuene gir ansatte i Sogn og Fjordane og ansatte i Bergen på ulike måter uttrykk for at både kriminalitetsutfordringer, arbeidsmåter og prioriteringer varierer mye mellom Bergen sentrum politistasjon og mindre politistasjoner og lensmannskontor utenfor Bergen. Inntrykket er også at respekten for hverandres ulike utfordringer varierer, og at viljen til samarbeid kunne vært større.

Sannsynligvis opplever alle de nye politidistriktene i ulik grad at utfordringer av kulturell art kommer i tillegg til alle de praktiske og tekniske utfordringer knyttet til sammenslåingen av distrikter. Vi tror imidlertid dette er en utfordring som Vest bør være særlig oppmerksom på. For å få til gode og «likere» polititjenester i hele distriktet, er det avgjørende at distriktet arbeider for økt forståelse for hverandres arbeidssituasjon og får til godt samarbeid på tvers av geografiske driftsenheter og tjenestesteder. Dette er selvsagt først og fremst en lederoppgave. Der det er praktisk mulig, bør distriktet imidlertid også legge til rette for tiltak og aktiviteter som bidrar til økt forståelse for hverandres arbeidssituasjon og -oppgaver. Det kan eksempelvis skje gjennom utlån av medarbeidere, hospiterings- og rotasjonsordninger, flere «på-tvers-prosjekter» mv.

3 Sør-Øst politidistrikt

3.1 Fakta om Sør-Øst politidistrikt

3.1.1 Befolkning og geografi

Sør-Øst politidistrikt består av fire tidligere politidistrikter; Nordre Buskerud, Søndre Buskerud, Vestfold og Telemark. Det er et stort politidistrikt med 54 kommuner og en befolkning på 690 000 ved inngangen av 2016.

Regionen har en variert geografi med både skjærgård, fjell og flere bysentrum. Samtidig er det også veldig varierende samfunnsforhold med blant annet ulik grad av sysselsetting og utdanningsnivå. Politidistriktet består av flere byer og tett befolkede områder, særlig langs E18. Distriktet er også preget av flere større turist- og fritidsboligområder, både på fjellet og ved sjøen. Dette gir store sesongmessige svingninger i befolkningen.

3.1.2 Kriminalitetsbildet

Flest lovbrudd skjer i de befolkede byene ved E18, og da spesielt i de tettest befolkede områdene i Drammensregionen og Grenland.³⁸

Ulike typer rus/narkotikakriminalitet og nettbasert kriminalitet har blitt mer fremtredende i politidistriktet. Vinningskriminaliteten viser en nedgang på 18,3 prosent i 2016, mens det har vært en økning i anmeldte voldssaker på 14 prosent. Det har vært en stor økning i antallet sedelighetsaker på 33 prosent. En del av dette dreier seg om seksuell krenkende atferd mot barn via digitale medier, men det har også vært en økning i anmeldte voldtekter av voksne.

Ser man straffesaker opp mot antall politiansatte ligger Vestfold og Telemark på rundt 54 saker per politiansatt, mens Nordre og Søndre Buskerud har henholdsvis 40 og 42 i 2015. Samlet sett hadde Sør-Øst politidistrikt i alt drøyt 48 000 straffesaker i 2015.

Tallene for 2016 viser en nedgang i antallet anmeldte straffesaker på 4,7 prosent sammenlignet med 2015 (i alt 45 584 saker). Oppklaringsprosenten var på 57,5 prosent.

Pr. 31.12.2016 var det 4511 restanser over 3 mnd. i Sør-Øst politidistrikt. Det er størst antall restanser i Telemark med 1785 saker, mens Søndre Buskerud, Vestfold, Nordre Buskerud har henholdsvis 1307, 1065 og 354 restanser over 3 måneder.

3.1.3 Bemanning

Politidistriktet hadde per august 2016 1590 ansatte. Av disse er 66 prosent polititjenestemenn, 7 prosent er jurister og 27 prosent er sivilt ansatte.

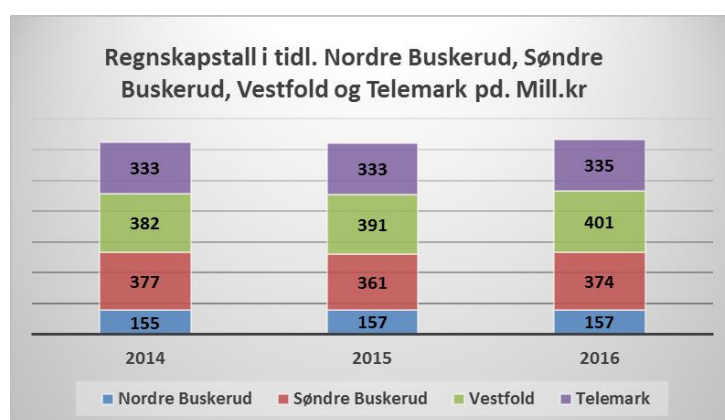
³⁸ Beskrivelsen av kriminalitetsbildet er og resultater er basert på Strategisk kriminalitetsanalyse 2016, Sør-Øst politidistrikt samt presentasjon «Sør-Øst i tall»

Nordre Buskerud har fått 12 nye politistillinger de siste 5 år, Søndre Buskerud 40, Vestfold 38, og Telemark 4 nye politistillinger.

3.1.4 Økonomi

Politidistriktet har et budsjett på 1,2 milliarder kroner. Budsjettutviklingen de siste fem årene har vært varierende, hvor Søndre Buskerud i den ene enden har hatt en total økning på 17 prosent, mens Telemark i den andre enden har hatt en økning på 7,9 prosent. Nordre Buskerud og Vestfold har økt med henholdsvis 13,8 og 16,7 prosent.

Over 80 prosent av budsjettet benyttes til lønn. Av dette utgjør overtid fra kr. 43 000 (Søndre Buskerud) til kr 55 000 (Telemark) per politiårsverk. Distriktet bruker i underkant av 10 prosent av bevilgningen til bygg og eiendom.



3.2 Status for gjennomføring av reformen

Arbeidet med reformen er i rute, men er krevende ressursmessig

Sør-Øst politidistrikt var ajour med gjennomføring av reformen pr. oktober 2016. Politimesteren ga uttrykk for at gjennomføring av reformen gikk bra og at politidistriktet var tidlig ute med å planleggingen.

Inntrykket som gis gjennom intervjuene i Sør-Øst er at etaten er positiv til reformen. I likhet med andre deler av etaten er det særlig kvalitetsdelen av reformen det er knyttet forventninger til.

Styringsgruppen for prosjektet i Sør-Øst består av representanter fra politidistriktet og tjenestemannsorganisasjonene. I forbindelse med arbeidet med lokal struktur ble styringsgruppen utvidet med representanter fra kommunene i de tre fylkene. Den utvidete styringsgruppen avholdt fem møter høsten 2016.

I motsetning til i de andre politidistriktene har IDF-møtet gitt forhandlingene av reformen til styringsgruppen. Det gjorde styringsgruppen viktigere og sikret at deltakerne forberedte seg.

Prosjektarbeidet er krevende og tar mye ressurser, med 17 personer og om lag 10 hele årsverk. I tillegg er rundt 90 personer med i arbeidet fra etatens side

gjennom deltakelse i arbeidsgrupper. Politimesteren bruker selv nesten all sin tid på gjennomføring av reformen. Prosjektledelsen gir uttrykk for at det er satt av tilstrekkelig med ressurser til prosjektet, men dette får konsekvenser for linjen og for den ordinære driften.

Sør-Øst politidistrikt har også avgitt fire personer til det sentrale PNP-prosjektet. Disse lønnes imidlertid av Sør-Øst.

Reformen har mange politiske mål som skal realiseres. Når etaten samtidig får budsjettkutt som ledd i AB&E-reformen, oppleves dette som en stor utfordring.

Økonomien er presset i politidistriktet, i likhet med de andre distriktene. Stillinger holdes ubesatt og når ressurser brukes til gjennomføring av reformen blir det stort press på ressursene til ordinær drift. Tillitsvalgte peker på at det store arbeidspresset i PNP-prosjektet kan føre til sykmeldinger.

Forholdet til de tillitsvalgte er godt og de oppleves som en konstruktiv medspiller i gjennomføringen av reformen.

Sekvensiell gjennomføring medfører utfordringer

Det gis tydelige føringer fra POD for gjennomføring av reformen i politidistriktene. I Sør-Øst fremkommer det at mange setter pris på detaljerte føringer og forstår behovet for en felles struktur som hovedmodell. Arbeidspakkene tas godt imot, men både ledelsen og prosjektledelsen mener at føringene fra POD har vært i overkant detaljerte.

POD har vedtatt rekkefølgen i gjennomføringen av prosjektet. Prosjektledelsen i Sør-Øst har spilt inn risikoen ved det opplegget som er valgt og foreslått mer realistisk gjennomføringsplan.

En spesiell utfordring er knyttet til den sekvensielle gjennomføringen av strukturen og med dertil hørende plassering av personalet. De funksjonelle enhetene og stabene vil bli avklart først, mens de geografiske driftsenhetene blir klare senere. Spørsmålet blir da hva man gjør med de som i dag er i staber/funksjonelle enheter men som ikke skal inn i de nye? Dette er vanskelig så lenge den lokale tjenestestedsstrukturen ikke er avklart samtidig.

I Sør-Øst politidistrikt startet personalløpet for de funksjonelle enhetene og stabene 19.12.2016 og skal være ferdigstilt 1.6.2017. Tilrådingen for lokal tjenesteenhetsstruktur ble sendt til POD 15.12.2016 og GDE-inndeling og seksjonering av tjenesteenhetene skal være ferdig forhandlet lokalt 3.5.2017. Personalløpet starter deretter umiddelbart og sluttføres innen 1.12.2017.

Prosjektledelsen i Sør-Øst ser også utfordringer knyttet til å få til en god kombinasjon mellom funksjonelle enheter og staber og de geografiske driftsenhetene. De er opptatt av å sikre godt samarbeid og ser at det blir viktig å ha tydelig ansvarsfordeling. Hvem har beslutningsmyndighet i ulike type saker eller situasjoner – den geografiske driftsenheten eller den funksjonelle enheten? Det vises til at politiet er vant til en hierarkisk modell og at en slik ny matriseorganisering innebærer noe helt nytt.

Mange kommuner involvert i arbeidet med lokal struktur

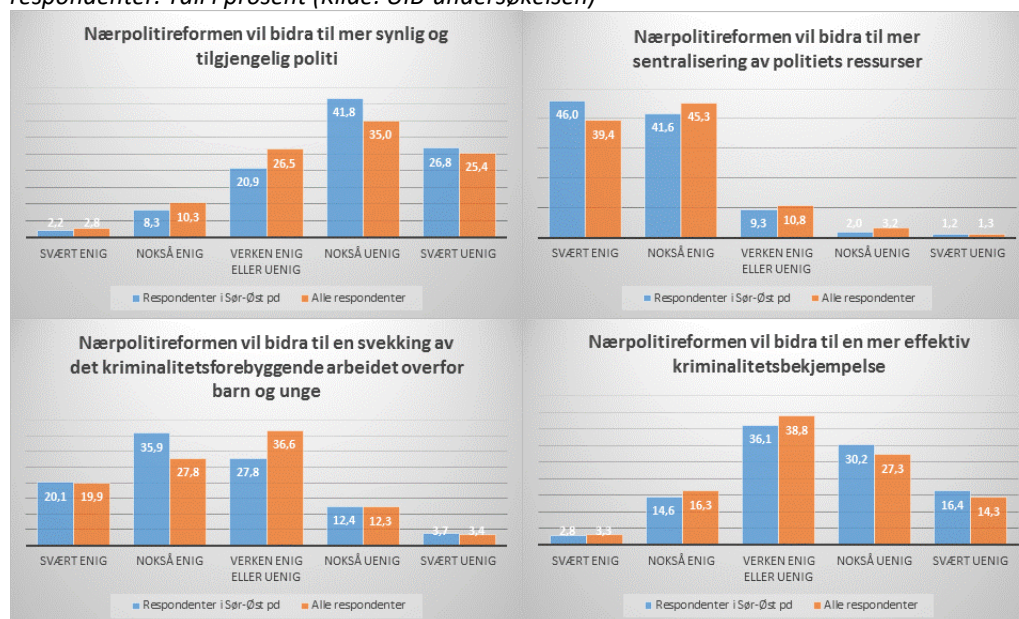
Når det gjelder samhandlingen med kommunene i forbindelse med gjennomføring av reformen, har utfordringen vært knyttet til det store antallet kommuner og kommunene i Telemark. Politimesteren fulgte rådet til KS og inviterte regionrådene med i styringsgruppen for prosjektet. Det fungerte fint i Buskerud og Vestfold, men ikke i Telemark. Resultatet var at alle 54 kommuner ble invitert til å delta i styringsgruppen. Etter et første møte forsto alle at det ble en for stor gruppe og det ble da enighet om at regionrådene skulle benyttes.

Styringsgruppen ble imidlertid fortsatt stor, med til sammen 18 deltakere fra kommunene og 15 fra politiet, inkludert tjenestemannsorganisasjonene. Styringsgruppen har mer hatt form av å være høringsgruppe enn reell styringsgruppe. Samtidig har den vært så bredt sammensatt at den har gitt legitimitet til arbeidet.

Begrenset tro på effektmålene for reformen også i Sør-Øst

I figuren under gjengis noen av resultatene fra UIBs «nullmålingsanalyse».³⁹ Figuren viser i hvordan ansatte i Sør-Øst politidistrikt vurderer mulige konsekvenser av reformen, sammenlignet med alle respondenter. Respondentene i Sør-Øst er gjennomgående noe mer kritiske enn alle respondentene samlet.

Figur 8: Forventninger til reformen. Respondenter i Sør-Øst pd sammenlignet med alle respondenter. Tall i prosent (Kilde: UIB-undersøkelsen)



Gjennom intervjuene fremkommer det at reformen er ønsket og at spesielt de kvalitetsmessige sidene ved reformen er etterlengtet. Flere viser også til at de ser positivt på å få likere polititjenester til befolkningen og at bl.a. felles

³⁹ Helge Renå, Universitetet i Bergen 2016 «Nærpolitireformen. Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen»

straffesaksinntak vil gi en bedre og likere prioritering av saker. Mange er også svært positive til etterforskningsløftet fordi de har vært fortvilet over at dette har vært nedprioritert tidligere.

Flere er engstelige for at målene med reformen ikke vil bli nådd på grunn av manglende finansiering. Enkelte viser også til at det er mange gode faglige mål for reformen, men at det ikke er konkretisert hva dette vil innebære i praksis. Det stilles derfor spørsmål om realismen i alle målene.

3.3 Difis vurderinger

I dette avsnittet legger vi de generelle vurderingene og anbefalingene i hovedrapportens kapittel 5 til grunn. Her kommenterer vi noen forhold som vi på bakgrunn av intervjuer i og dokumentasjon mener det er grunn til å være særlig oppmerksom på i Sør-Øst politidistrikt. For øvrig viser vi til de generelle anbefalingene i hovedrapporten.

Reformen er i rute, men arbeidsbelastningen er stor

Som nevnt gir både ledelse og prosjektledelse uttrykk for at gjennomføringen av reformen er i rute. Samtidig pekes det på at det er mye som skal på plass i reformen og at arbeidsbelastningen på enkelte blir svært stor. Det gjelder spesielt ledere og medarbeidere som er involvert i prosjektet, men også deler av organisasjonen som skal opprettholde driften i reformperioden.

I en slik situasjon blir det ekstra viktig med god prosjektstyring, god disponering av personalressurser i prosjektet og tett dialog mellom ledelse og prosjekt om framdrift og arbeidsbelastning. Dette blir sentralt for å sikre god gjennomføring også i de kommende fasene i reformen, samtidig som unødig stor slitasje på enkeltmedarbeidere og ledere unngås.

Bygging av felles kultur i et stort politidistrikt er en utfordring

Sør-Øst består av fire tidligere politidistrikter. De har hatt ulik organisering, ulike rutiner og systemer og ulik kultur. Før ny organisasjonsstruktur og bemanning har kommet på plass har ledergruppen derfor vært stor.

En viktig oppgave når ny ledergruppe er på plass blir å bygge en felles kultur og få på plass felles rutiner. Flere av de vi intervjuet viste til at det er ulik kultur, ulike lederstiler og ulike rutiner mellom de fire tidligere politidistriktene. Det vil derfor ta tid både å få felles rutiner og systemer og bygge ny kultur.

Med en inndeling i funksjonelle enheter og større geografiske driftsenheter vil fjernledelse bli svært aktuelt. Dette gjelder også de øvrige politidistriktene. Fjernledelse krever gode teknologiske løsninger og rutiner for samhandling. Det er også viktig at leder har god kjennskap til alle medarbeidere – også de som er lokalisert et annet sted enn der leder har sitt hovedarbeidssted. Det innebærer en del reisevirksomhet for både ledere og medarbeidere.

Fjernledelse stiller også ekstra store krav til åpenhet og transparens om beslutninger for å motvirke usikkerhet og mistenksomhet i organisasjonen. Det er også viktig med en god og «rettferdig» oppgavefordeling.

Mange kommuner og flere turistområder

Sør-Øst er et stort politidistrikt som omfatter et stort antall kommuner. Som vi har påpekt i hovedrapporten er det etter vår vurdering viktig at politikontaktene kommer raskt på plass i alle kommuner. Det synes å være ulike oppfatninger om og forventninger til hva politikontakten faktisk skal være og det er derfor viktig at politidistriktet avklarer dette med hver enkelt kommune.

En annen utfordring for politidistriktet er de store turist- og hytteområdene både på fjellet og ved sjøen. Det medfører store sesongmessige svingninger i befolkningen med dertil hørende kriminalitet og ulykker. Politidistriktet har lang erfaring med dette, men det innebærer at det er ekstra viktig med god fleksibilitet i organisasjonen til å håndtere presset disse turiststedene merker i ferier og helger.

Dokument- og referanseliste

- Agenda Utredning og Utvikling AS (2006): Sluttevaluering Politireform 2000
- Balvig, Holmberg, Højlund: *Verdens beste politi*. Politireformen i Danmark 2007-2011. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2011
- Difi (2013:3): *Evaluering av Politidirektoratet*
- Difi (2016:6): *Nøkklene til handlingsrommet*. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?
- Difis innbyggerundersøkelser 2015, 2013 og 2010
- Forskningsrådet (2014): *Oppmerksomhetspunkter ved evaluering av politiske reformer*
- Innst. 306 S (2014-2015), Stortinget, justiskomiteen
- Innst. 307 L (2014-2015), Stortinget, justiskomiteen
- Innst. 6 S (2016-2017), Stortinget, justiskomiteen
- Johannessen, Stig Ole og Rune Glomseth: *Politiledelse*. Gyldendal Norsk Forlag 2015
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016): Tildelingsbrev 2016 Politidirektoratet
- Nationen (2016): *De nye politidistriktene*. Nationen har spurt landets landets ordførere om sikkerhet og beredskap i sin kommune. 210 ordførere svarte (Nationen 26.10.16)
- NOU 1981:35 *Politiets rolle i samfunnet*
- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (politianalysen)*
- Politidirektoratet (2017): *Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2016. Kommenterte STRASAK-tall*
- Politidirektoratet (2016): *Masterplan nærpelitireformen*
- Politidirektoratet (2016): Månedlig rapportering fra POD til JD m.m.
- Politidirektoratet (2016): *Oppdrag om effektivisering av politidistriktenes lokale struktur – geografiske driftsenheter, tjenesteenheter og tjenestesteder*
- Politidirektoratet/Ipsos (2016): *Politiets innbyggerundersøkelse 2015*
- Politidirektoratet/Ipsos (2017): *Politiets innbyggerundersøkelse 2016*
- Politidirektoratet (2016): *Politiets årsrapport 2015*
- Politidirektoratet (2016): *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* (versjon 1,1 av 26. august 2016)
- Politidirektoratet (2016): *Resultater for politiets responstid 2015 og 2016*
- Politi- og lensmannsetatens medarbeiderundersøkelser for 2011, 2013 og 2015
- Politi- og lensmannsetaten: Diverse interne dokumenter og presentasjoner fra Politidirektoratet samt de tre case-distriktene (Sør-Øst, Vest og Nordland)
- Prop 1 S (2014-2015), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop 1 S (2015-2016), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop 1 S (2016-2017), Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen), Justis- og beredskapsdepartementet

- Samledokument for enighet mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre til grunn for reformen
- Statskontoret (2016): *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Delrapport 1 om genomförandearbetet*. 2016:22, Statskontoret, Sverige
- Scottish Government (2016): *Evaluation of Police and Fire Reform: Year 1 Summary Report*
- Scottish Government (2016): *Evaluation of Police and Fire Reform: Year 1 Annex 1: Evidence Review*
- Universitetet i Bergen (2016): *Nærpolitireformen, Politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen*.
- Wathne, Christin Thea: *Som å bli fremmed i eget hus – Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Universitetet i Oslo 2015

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av nærpolitireformen 2016
Difis rapportnummer:	2017:2
Forfattere:	Oddbjørg Bakli, Ingunn Botheim, Vivi Lassen
Prosjektnummer:	16-47
Prosjektnavn:	Evaluering av nærpolitireformen
Prosjektleder:	Vivi Lassen
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for ledelse og organisering
Oppdragsgiver:	Justis- og beredskapsdepartementet
<p>Resymé/omtale:</p> <p>Nærpolitireformen er en krevende reform som inneholder både organisatoriske endringer og kvalitative tiltak som i hovedsak skal være gjennomført innen 2020. Arbeidet er så langt i rute. Det vil si at politiet i stor grad er gjennomført i henhold til planer. Hovedutfordringen med reformen er at det er liten tiltro blant ansatte i politiet og blant en rekke kommuner til at reformen vil lykkes. Målene med reformen er ambisiøse og til dels motstridende. Reformen har iboende spenninger mellom ønsket om lokal forankring og mer robuste fagmiljøer. Det er også stor usikkerhet knyttet til om nødvendige IKT-systemer er på plass for å bidra til at reformen lykkes.</p> <p>Denne rapporten gir en statusbeskrivelse av reformarbeidet som er gjennomført i 2016. Den gir også noen råd til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet om den videre prosessen.</p>	
<p>Emneord: Nærpolitireformen, Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, evaluering, styring, organisering, politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, tjenestesteder, kvalitetsreform, strukturreform, kriminalitetsutvikling, forebyggende kriminalitetsarbeid, IKT-infrastruktur, IKT-systemer, tjenestemannsorganisasjoner</p>	
Totalt antall sider til trykking:	
Dato for utgivelse:	17. februar 2017
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no