



# Justis- og beredskapsdepartementet

Virksomhetsanalyse av Politi- og  
lensmannsetaten

Oslo, 1. mai 2017

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



## Innhold

1. Oppsummering.....	3
2. Innledning .....	6
2.1. Bakgrunn for oppdraget .....	6
2.2. Presiseringer til mandatet .....	7
2.3. Gjennomføring av oppdraget.....	8
3. Ressursfordeling .....	10
3.1. Gjennomgang og vurdering av utviklingen i driftsbudsjett og kapasitet .....	10
3.2. Ressursfordeling i politiet - mellom POD, PIT, PFT, særorgan og politidistrikt .....	15
3.3. Hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene i ABE-reformen..	17
3.4. Fordeling av midler mellom politidistriktene .....	19
4. Effektivitet i tjenesteproduksjonen .....	26
4.1. Ressursbruken i politiet - hva er ressursene brukt til?.....	26
4.2. Tjenesteproduksjon og investeringer .....	31
4.3. Andel av ressursbruk på administrasjon og administrative tiltak .....	34
4.4. Identifisere kostnadsdrivere og årsak til disse .....	37
4.5. Særskilt vurdering av ressursbruken i Politiets Utlendingsenhet (PU) .....	38
5. Gevinster gjennom bedre allokering av ressurser .....	45
5.1. Har sentralisering av funksjoner/oppgaver til f.eks. PIT og PFT bidratt til effektivisering og forbedring av politiets samlede kapasitet .....	45
5.2. Har sentrale tiltak i PIT, PFT og utviklingsporteføljen reelt bedret arbeidsvilkårene for politiets tjenesteyting i politidistrikter og særorgan.....	46
6. Styringssystemet .....	47
6.1. Hvordan følger POD opp distriktene/særorganene gjennom sin styringsdialog .....	47
6.2. Hvordan har POD inkludert de overordnede målene og finansielle føringene fra JD i styringssignalene nedover i kjeden? .....	49
6.3. Har POD utformet styringsparametere som ivaretar helhet, balanse og fokus?.....	50
6.4. Har POD utformet SMARTE resultatkrav som gjør det mulig å rapportere på effekt og effektivitet?.....	52
7. Veien videre.....	54
7.1. Tiltak for å bedre fremtidig økonomisk handlingsrom og styring i etaten .....	54
Vedlegg 1: Tildeling og netto forbruk per politidistrikt.....	56
Vedlegg 2: Kriterier for vurdering av styringsdialogen.....	59
Grunnleggende styringsprinsipper i staten .....	59
Styringsdialogen.....	59
Mål og resultatstyring i staten .....	59

## 1. Oppsummering

Bevilgningen fra Justisdepartementet (JD) til politi- og lensmannsetaten har i perioden 2013-2016 økt med kr 2,5 milliarder, tilsvarende 21 %. Til tross for dette rapporteres det, spesielt fra politidistriktene, om strammere budsjetter i form av redusert handlingsrom. BDO, med Menon Economics som underleverandør, har i fellesskap gjennomgått og vurdert ressursfordelingen og utviklingen i etaten med hovedformål å identifisere utviklingstrekk og bakenforliggende årsaker. Temaene som omhandles i analysen er isolert sett svært omfattende. Oppdraget har vært avgrenset til hovedformålet og alle våre vurderinger må leses i lys av dette.

Vi har analysert utviklingen i politidistriktenes budsjetter i perioden. Når de årlige budsjettene justeres for lønns- og prisvekst, øremerkinger og pålagte bemanningsøkninger, ser vi at distriktenes budsjettmessige handlingsrom har blitt redusert. Til sammen har deres reelle budsjettmessige handlingsrom blitt redusert med kr 426 mill. i analyseperioden (2013-2016). Størrelsen på denne reduksjonen tilsvarer et effektiviseringskrav på 30 % av de kostnadene som Politidirektoratet (POD) selv definerer at distriktene kan påvirke på kort sikt. En av de viktigste årsakene til at politidistriktene melder om strammere budsjetter er at deres kortsiktige handlingsrom oppleves som såpass begrenset som det er. PODs årlige ressursanalyser viser til tross for dette at handlingsrommet ikke endres i betydelig grad fra 2013-2015. Dette har vært mulig blant annet på grunn av konkrete effektiviseringstiltak for å redusere overtidsbruk, til tross for at lønnsmidler regnes for å ligge utenfor handlingsrommet.

Vår gjennomgang har ikke avdekket hvordan interne budsjettmessige omprioriteringer i etaten er benyttet til tiltak som avlaster distriktene fra sentralt hold. Innenfor analyseperioden er det et lite omfang av oppgaver som har blitt flyttet fra distriktene til sentrale enheter. Veksten sentralt i POD, PIT og i begrenset grad PFT, knytter seg i hovedsak til nye oppgaver som ikke tidligere har vært ivaretatt. Dette er tiltak for å motvirke dokumenterte svakheter i virksomheten og tiltak knyttet til IKT-driften. Satsingene er delvis finansiert gjennom å stille effektiviseringskrav til underliggende enheter og delvis som øremerkede satsinger over statsbudsjettet, men har i liten grad avlastet distriktene arbeidsmessig i form av å frita dem fra oppgaver de tidligere har hatt ansvar for.

Formålet med styrking av de sentrale enhetene i perioden har således ikke først og fremst vært effektivisering. Formålet med styrkingen av POD opplyses å være først og fremst å etablere evne til sentral styring og utvikling innenfor HR, beredskap, IKT og virksomhetsstyring. Dette for å skape forutsetninger for å gjennomføre endring og utvikling i etaten fremover i tid. Formålet med PIT opplyses å ha vært å sikre stabil og forsvarlig drift og forvaltning, samt skape forutsetninger for fremtidig effektivisering og teknologiunderstøttet virksomhetsutvikling.

Gevinstkravene gitt til etaten fra Stortinget er hovedsakelig viderefordelt i etaten, inkludert til POD selv. Basert på intervjuer og gjennomgang av regnskapstall, mener vi å se vi at politidistriktene delvis har redusert forbruket gjennom å utsette langsiktige investeringer og ansettelse. Dette indikerer at etaten som helhet ikke har klart å identifisere reelle effektiviseringstiltak som beløpsmessig tilsvarer gevinstkravene som er gitt.

POD har satt i gang en rekke utviklingsprosjekter. Herunder har de sentrale enhetene Politiets IKT-tjenester (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT) overtatt ansvaret for innkjøp, forvaltning av eiendom, bygg og anlegg, og fra og med 2017 lønns- og regnskapsfunksjonen fra politidistriktene. Det forventes at dette har potensiale til å bidra til høyere effektivitet og forbedret tjenestekvalitet i politidistriktene og etaten for øvrig over tid. Per i dag fremstår imidlertid endringene som for nye av dato til at denne effekten er realisert.

Våre undersøkelser viser at styringssignaler fra JD via POD og videre til underliggende enheter i stor grad henger sammen og omsettes til mål og finansielle føringer for politidistriktene. På den annen

side er det, etter vår oppfatning, svakheter knyttet til rapporteringen og oppfølgingen. Dette bidrar til å gjøre det vanskelig å vurdere måloppnåelse.

Særlig er det etter vår oppfatning store mangler knyttet til registrering av ressursbruk, både økonomiske og personellmessige, opp mot prioriterte oppgaver. Våre undersøkelser avdekker at det ikke kan svares for hvor godt øremerkede midler er blitt brukt og det kan ikke svares for hvor effektivt personellmessige ressurser benyttes. Det vil si at det per i dag ikke er et regnskaps- eller rapporteringssystem som viser hvor de øremerkede midlene er brukt, eller som rapporterer på ressurser brukt til ulike tjenesteoppgaver, eller bruk av ulike stillingstyper (polititdannet, jurist eller sivil) i de ulike oppgavene. Dette medfører at det etter vår vurdering er vanskelig å si noe om både effektiviteten og måloppnåelsen av de prioriterte tiltakene som er iverksatt, herunder ulike typer øremerkede budsjetttiltak.

I vår analyse ser vi at POD kan tydeliggjøre sin rolle i styringskjeden. Vi tror ikke dette nødvendigvis løses gjennom flere mål og økt rapportering. Det bør legges til rette for en tydeligere styring med klare prioriteringer som i større grad hensyntar behovet for interne og eksterne målsetninger, samtidig som mer relevant styringsinformasjon innhentes. Dette er viktig for å sikre god kvalitet på tjenestene, at ressursene benyttes effektivt og for å oppnå bedre resultater for samfunnet. Vi fremhever samtidig at aktører fra JD, POD og politidistrikter som vi har snakket med underveis i dette oppdraget erkjenner at det er et forbedringspotensial knyttet til styringsprosessene i etaten. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å realisere dette. Gjennomgangstenen fra aktørene er at 2017 er bedre enn 2016, som var bedre enn 2015.

#### **Del-analyse av Politiets utlendingsenhet (PU)**

Systemer for ressursstyring og intern kontroll i PU ble satt på en hard prøve som følge av den sterke asyltilstrømmingen høsten 2015. Enhetens budsjett for 2016 ble tildelt under forutsetning om fortsatt høy tilstrømming. I ettertid viste det seg at det kom langt færre asylsøkere enn forventet i 2016, men budsjettet ble likevel brukt.

Anslagene for antall ankomster i 2016 ble gradvis nedjustert av Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen gjennom året. I juni 2016 regnet utvalget det som «sannsynlig at det ville komme mellom 4 000 og 25 000 asylsøkere». Dette illustrerer usikkerheten på feltet gjennom 2016, og vår vurdering er at det var rasjonelt og i tråd med forutsetningene for ekstrabevilgningen å opprettholde høy ressursbruk i PU gjennom første halvår, både for å redusere restansene fra året før og for å være forberedt på en fortsatt forventet utvikling i 2016.

Aktivitetsnivået var, til tross for lav tilstrømming, høyt gjennom året på grunn av etterslep, spesielt knyttet til registreringsprosessen, fra 2015. Returarbeidet, som i sin natur skjer en stund etter ankomst, har også vært meget krevende som følge av mangelfull registrering i 2015 og forsvinninger. Det ble i første halvår brukt betydelige ressurser, herunder overtid, for å hente inn etterslepet. Enhetskostnaden per asylsøker ble også høyere enn forutsatt.

En intern tilsynsrapport hadde tidligere påpekt mangler knyttet til internkontrollen i PU. Enheten har jobbet med å styrke internkontrollen, men det er vår vurdering at internkontrollen i enheten fortsatt hadde et betydelig rom for forbedring. Særlig gjelder dette internkontroll knyttet til ressursplanlegging og ressursstyring.

Oppsummert er det vår vurdering at midlene som ble gitt for 2016 er blitt brukt til formålet i form av registrering, ID-fastsettelse og uttransportering av asylsøkere. Det er også viktig ta hensyn til at beredskap koster i form av overbemanning i situasjoner med lave ankomster. Å kutte disse kostnadene kan utløse enda høyere kostnader ved masseankomster. Det taler for at enheten må ha

en høyere bemanning enn hva man kunne hatt dersom etaten med sikkerhet visst hvor mange asylsøkere som ankommer landet i et gitt år.

-----

Avslutningsvis vil vi presisere at det ikke har vært en del av denne analysens mandat å vurdere kvaliteten og tilstrekkeligheten av politiets arbeide. Det har heller ikke vært en del av vårt mandat å vurdere JDs styring av POD.

Vi har påpekt svakheter i styringen av ressursbruken i Politi- og lensmannsetaten. Dette er forhold som, gitt at de forbedres, kan gi et mer ressurseffektivt politi, men dette betyr på ingen måte at kvaliteten i dag er svak.

## 2. Innledning

### 2.1. Bakgrunn for oppdraget

BDO, med Menon Economics som underleverandør, er tildelt oppdraget fra Justisdepartementet (JD) om å foreta en nærmere gjennomgang og vurdering av 12 delspørsmål med formål å vurdere om tildelte midler til politiet brukes på en kostnadseffektiv måte og i tråd med politiske føringer:

1. Hvordan styringssignalene i tildelingsbrevet fra JD til Politidirektoratet (POD) og den løpende styringsdialogen følges opp i hele organisasjonen gjennom disponeringsskrivene mv.
2. Ressursfordeling i politiet - hvordan pengene er fordelt mellom POD, Politiets IKT-tjenester (PIT), Politiets Fellestjenester (PFT), særorgan og politidistrikt og internt i politidistrikt, og hvorvidt dette er optimalt for å oppnå best mulig måloppnåelse.
3. Fordelingen av midler mellom politidistriktene og i hvilken grad dette påvirker distriktenes leveringsmulighet. Hvorvidt det skapes likeverdige muligheter for oppgaveløsning med gjeldende tildelingsmodell.
4. Analysere og vurdere utviklingen i PODs, PITs, PFTs, særorganenes og politidistriktenes driftsbudsjetter og kapasitet.
5. Hvorvidt sentralisering av funksjoner/oppgaver til f.eks. PIT og PFT har bidratt til effektivisering og forbedring av politiets samlede kapasitet, og om effektivisering er gjennomført i politidistriktene ved nedtrekk av ansatte/bortfall av oppgaver.
6. Ressursbruken i politiet - hva ressursene er brukt til, og om bruken er kostnadseffektiv. Det skal særlig sees hen til prioriteringen mellom sentrale tiltak i politidirektoratets regi og utviklingsportefølje på den ene side og politidistriktenes på den andre.
7. Vurdere om sentrale tiltak i PIT og PFT og utviklingsporteføljen i POD reelt bedrer arbeidsvilkårene for politiets tjenesteyting i politidistriktene og særorgan.
8. Identifisere og vurdere ressursbruk på administrasjon og administrative tiltak opp mot ressursbruk til tjenesteyting, fordelingen mellom disse og begrunnelse for den.
9. Vurdere ressursbruken i PU særskilt, bl.a. disponering av mannskaper (inkl. politi vs. sivilt ansatte), bruk av overtid, system for intern kontroll, disponering og forbruk opp mot forutsetningene i Prop 1 S Tillegg 1 (2015-2016), samt forslag til mulige forbedringstiltak
10. Identifisere kostnadsdrivere og kausalitet/årsak til disse som et godt grunnlag for å forklare og forstå utviklingen.
11. Det skal identifiseres hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene som ABE-reformen setter, hvor stor andel av ABE-reformen som er dekket inn gjennom slik effektivisering og hvor mye som reelt sett er rene kutt i tjenestetilbudet.
12. Vurdere tiltak for å bedre fremtidig økonomisk handlingsrom og styring i etaten innenfor eksisterende rammer.

Bakgrunnen for gjennomgangen er at bevilgningen til politiet har økt betydelig i perioden 2013-2016, men at politidistriktenes driftsbudsjetter samtidig oppfattes som strammere i form av redusert handlingsrom.

For å vurdere utviklingen innenfor hele den nevnte perioden, er det nødvendig å ta utgangspunkt i basisår som ligger utenfor intervallet. Samtidig påpekes at perioden har vært preget av reformarbeid, både på sentralt nivå og distriktsnivå innenfor Politi- og lensmannsetaten. Det er derfor mer oversiktlig og gir mer forklaringskraft å se budsjettendringene over en lengre tidsperiode. Denne faglige vurderingen har medført at flere av våre analyser bruker 2011 som basisår. Foreløpige analyseresultater med dette utgangspunktet har gjennom kartleggings- og analysearbeidet blitt forelagt representanter for JD og POD. Fra og med 2014 ble det gjort en del endringer i politiets regnskapssystem. Etaten innførte blant annet en ny kontoplan. For å sikre

sammenlignbarhet mellom tallstørrelser, tar en del av analysene av utgifter på kontonivå for seg perioden 2014-2016.

## 2.2. Presiseringer til mandatet

I prosjektets innledende fase ble det gjennomført to forberedelsesmøter med JD for å avstemme forventninger og mandat til virksomhetsanalysen. JD gjorde i den forbindelse oppmerksom på følgende overordnede føringer:

- Mer oppmerksomhet på pengebruk enn måloppnåelse
- Andre særorgan enn PU inngår i talloppstillinger, men vil ikke bli analysert særskilt.

De 12 delspørsmålene er omfattende, men hovedformålet er å analysere og vurdere ulike kilder til hvorfor distriktenes driftsbudsjetter oppfattes som strammere samtidig med at bevilgningen til politiet har økt betydelig i perioden 2013-2016. Oppdraget har derfor vært avgrenset til dette hovedformålet. De ulike delspørsmålene representerer derfor ikke selvstendige analysetemaer, men ulike deltemaer med mål om å svare på hovedformålet med analysen. Hvert delspørsmål hver for seg kan, isolert sett, kan synes som omfattende studier av viktige temaer knyttet til styringen og kontrollen i Politi- og lensmannsetaten. Avgrensningen innebærer imidlertid eksempelvis at våre analyser knyttet til styringsdialogen (delproblemstilling nr. 1), er avgrenset til den delen av styringsdialogen som forklarer dialogen mellom POD og politidistriktene mht. tildelingen og oppfølgingen av budsjetttrammene for politidistriktene, og ikke styringsdialogen i etaten som sådan (oppfølging av kvalitet mv.), ei heller styringsdialogen mellom direktoratet og departementet.

Felles for flere av delspørsmålene er at de berører spørsmål som går på tvers av flere enheter i hele politi- og lensmannsetaten, det være seg mellom POD og de underliggende enhetene, innbyrdes mellom særorganene og innbyrdes mellom politidistriktene. Flere av delspørsmålene berører kostnadsstruktur, mens andre retter fokus mot etatenes effektivitet i tjenesteproduksjonen. I lys av dette har vi sett behov for å strukturere de 12 spørsmålene, men samtidig sikre at alle problemstillinger blir belyst. Rapporten behandler derfor tematisk de 12 delspørsmålene under følgende samlende overskrifter:

- Ressursfordeling (kroner) og hvordan tilførselen av ressurser omsettes til kapasitet (ansatte, utstyr, etc.) i ulike deler av organisasjonen
- Effektivitet i tjenesteproduksjonen: Hva kapasiteten (ansatte, utstyr, etc.) skaper av tjenester
- Allokeringsevinst: Hva man har fått ut av nyere reformer i etaten i form av allokeringsevinst
- Styringssystemet: Mål, oppgavefordeling og oppfølging av måloppnåelse i etaten
- Veien videre: Mulige effektiviseringsgevinst og allokeringsevinst

Delspørsmålene er i denne rapporten dekket som undertemaer til disse hovedtemaene, med følgende presiseringer fra JD til de respektive hovedtemaene:

### Styringssystemet

Her er det særlig styringen fra POD og videre ned i systemet som skal ha fokus. Det skal undersøkes om de budsjettmessige føringene i tildelingsbrevet er formidlet videre i disponeringsskrivene og om pengene er brukt i tråd med Stortingets vedtak og de presiseringer som er gitt i tildelingsbrevet (f.eks. økt politibemanning, og at POD ved fordeling av midler skal prioritere særskilte områder)

### Ressursfordeling

Her skal det spesielt ses på omfordeling og budsjettutvikling av POD, PIT og PFT (sentrale organ) på den ene side opp mot politidistriktene på den annen side:

- Hva er midlene brukt til?
- Hvilke vurderinger er lagt til grunn for at behovet er større sentralt enn i politidistriktene?
- Har sentralisering av funksjoner/oppgaver til f.eks. PIT og PFT bidratt til effektivisering, og reelt bedret rammevilkårene og understøttet politiets tjenesteyting i politidistrikter og særorgan?

### Effektivitet i tjenesteproduksjonen

- Identifisere hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene som ABE-reformen setter
- Identifisere sentrale kostnadsdrivere og årsaken til disse. I hvilken grad har utviklingen medført en kombinasjon av prisavvik, effektivitetsavvik og volumavvik?
- I lys av funnene kan det gjøres en vurdering av om PODs nye fordelingsmodell for 2017 til politidistrikt og særorgan synes hensiktsmessig
- Vurdere ressursbruken i PU særskilt
- Andre særorgan inngår i talloppstillinger, men er ikke del av vurderingen (hovedfokus på «sentrale enheter», politidistrikt og PU)

### Anbefale tiltak for å bedre fremtidig økonomisk handlingsrom og styring i etaten innenfor eksisterende rammer

- Anbefalinger til forbedringstiltak basert på funn i analysen

Vi vil presisere at oppdraget har vært gjennomført innenfor en avgrenset tidsperiode. Enkelte av problemstillingene har vi derfor lyktes å besvare bedre enn andre. Vi har foretatt en gjennomgang og gjort våre vurderinger basert på det arbeidet vi har gjort og det datagrunnlaget vi har hatt tilgjengelig. Det kan finnes annen informasjon som vi ikke har fanget opp eller hatt tilgang på under analysen, som ville kunne medført andre vurderinger. Videre gjør vi leseren oppmerksom på at, mens analysene er basert på fakta, kunne ytterligere fakta gitt tilleggsinformasjon. Videre er vurderingene helt og holdent våre, og er således å se på som våre innspill til den videre bearbeidingen av de funn som analysene i rapporten viser. Det vil således ikke være riktig å ta våre vurderinger til inntekt for en absolutt sannhet om situasjonen. Andre vil kunne gjøre sine egne vurderinger på bakgrunn av våre analyser og informasjon som disse kjenner til utover hva som er behandlet i rapporten. Våre vurderinger bør allikevel ha en stor verdi for det videre arbeidet med styringen og kontrollen med ressursbruken i etaten. Våre vurderinger er trukket basert på samtaler med et utvalg av personer og våre analyser og vurderinger er foretatt av BDO og Menon som en uavhengig part som ikke er påvirket av tidligere diskusjoner om årsakssammenhenger knyttet til ressursbruken i etaten.

### 2.3. Gjennomføring av oppdraget

Oppdraget er gjennomført ved dokumentstudier, intervjuer og samtaler med et utvalg av representanter fra etaten og JD, samt analyser gjennomført av BDO/Menon basert på data innhentet fra relevante kilder.

Hovedtyngden av datamaterialet som danner grunnlaget for analysene i denne rapporten er stilt til rådighet fra POD.

- Dokumentasjon av rammefordeling 2011-2016
- Rådata fra politiets regnskapssystem: Hovedbok spesifisert på artskonto, kostnadssted og prosjekt. Dette er samme datasett som brukes i framstillingen av politiets årlige ressursanalyser



- Tildelingsbrevet 2016 (fått fra JD)
- Oppdragsdokument til POD - Gjennomføring av Nærpolitireformen (fått fra JD)
- PODs disponeringsskriv for 2016 (vi har fått for 2013-2015 også, men disse er i liten grad benyttet da vi brukte 2016 som case)
- PPT med beskrivelse av PODs arbeid med disponeringsskrivet: «20161121\_Process frem til disp.skriv»
- Referater fra styringsdialogsmøter i 2016 mellom JD og POD og mellom POD og 4 politidistrikt.
- Tertialrapportering fra 1. og 2. tertial samt årsrapport for 2016 fra 4 politidistrikt og PU.
- Virksomhetsplaner for 4 politidistrikt og PU for 2016
- Bemanning 2013-2016
- Bemanning fra tidligere år er beregnet ved hjelp av ressursanalysene fra de respektive år og annen informasjon
- «Budsjettmodell», Excel-ark med aggregerte budsjettposter
- Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid
- Antall anmeldelser
- POD forliksklager
- Rådata regnskap 2013-2014
- Rådata regnskap 2015-2016
- Ressursanalysene fra 2011-2015

BDOs arbeid har vært basert på dokumentanalyser og intervjuer. Dokumentene er tilgjengeliggjort fra POD. Vi tar forbehold om ufullstendighet og eventuelle feil/eller mangler i dokumentasjonen som har vært utgangspunkt for vår kartlegging. Vi tar videre forbehold om at beskrivelser i rapporten kan være uriktige, da vi ikke har oversikt over alle relevant forhold. Vi har intervjuet et begrenset antall aktører. Det vil si at informasjon fremkommet gjennom disse ikke fullt ut kan generaliseres til å gjelde for alle involverte aktører. Det vil altså kunne foreligge forhold i etaten som helhet ikke er avdekket gjennom kartleggingen. BDO kan således ikke gå god for at alle eventuelle relevante forhold er belyst.

Vårt arbeid har vært basert på den informasjon som har vært gjort tilgjengelig. I den grad det finnes informasjon som ikke er tilgjengeliggjort for oss eller vi er blitt gitt feilaktige opplysninger, kan vi ikke garantere at alle relevante forhold er belyst. Basert på vårt metodedesign med mulighet for å sjekke informasjon fra flere kilder, er det allikevel sannsynlig at våre hovedobservasjoner og konklusjoner er gyldige.

### 3. Ressursfordeling

#### 3.1. Gjennomgang og vurdering av utviklingen i driftsbudsjett og kapasitet

Analysere og vurdere utviklingen i PODs, PITs, PFTs, særorganenes og politidistriktenes driftsbudsjetter og kapasitet.

##### 3.1.1. Gjennomgang av utviklingen i driftsbudsjettene

Tildelingen til Politi- og lensmannsetaten har i perioden 2013-2016 økt fra kr 11,9 milliarder til kr 14,4 milliarder. I nominelle kroner representerte tildelingen for 2016 dermed en økning på kr 2,5 milliarder eller 21 %<sup>1</sup>. Likevel er det en oppfatning at politidistriktenes driftsbudsjetter i samme periode har blitt strammere i form av redusert handlingsrom. Av mulige årsaker til dette ble følgende hovedhypoteser formulert innledningsvis i samarbeid med oppdragsgiver:

- Vekst i etatens driftsutgifter, eksempelvis Nødnett, Argus, 24/7 beredskap, tomgangsleie for datahaller og tolkeutgifter.
- Økning i budsjettet til de sentrale enhetene POD, PIT og PFT.
- Større grad av øremerking av bevilgninger til etaten, eksempelvis til satsinger omkring vold i nære relasjoner, arbeidslivskriminalitet, IKT og opprettelse av nye politistillinger, som gjør at budsjetttrammene innenfor andre områder ikke oppleves som utvidet.
- Effektiviseringskrav som følge av blant annet ABE-reformen og selvpålagte effektiviseringskrav i etaten er belastet alle enheter i etaten, inkludert distriktene.

Den nominelle budsjettutviklingen i de ulike delene av etaten er fordelt slik<sup>2</sup>:

Politi og lensmannsetaten	2013	2014	2015	2016	Vekst 13-16 <sup>3</sup>	
Politidistriktene	9 170	9 503	9 881	10 293	1 123	12 %
Særorgan og andre enheter	1 110	1 273	1 294	1 563	453	41 %
PDMT <sup>4</sup>	687					
PFT		158	147	147	-11	-7 %
PIT		530	523	658	128	24 %
POD	160	185	287	272	112	70 %
Felles nasjonale driftsutgifter	417	268	275	339	-78	-19 %
Utviklingsportefølje		477	516	698	221	46 %
<b>Totalt</b>	<b>11 584</b>	<b>12 437</b>	<b>12 966</b>	<b>14 013</b>	<b>2 429</b>	<b>21 %</b>

Tabell 1 Budsjettutviklingen i Politi- og lensmannsetaten, nominelle kroner, tall i hele millioner. Kilde: POD

<sup>1</sup> Det understrekes at dette er beregnet på nominelle tallstørrelser. Den reelle veksten, justert for inflasjon, er som vi viser senere i rapporten lavere enn dette.

<sup>2</sup> I tabellen vises disponeringen fra POD. Denne er noe lavere enn tildelingen på grunn av parallelljustering av inntektskrav på kap. 3440, som ikke disponeres til enhetene, i tillegg til teknisk reserve.

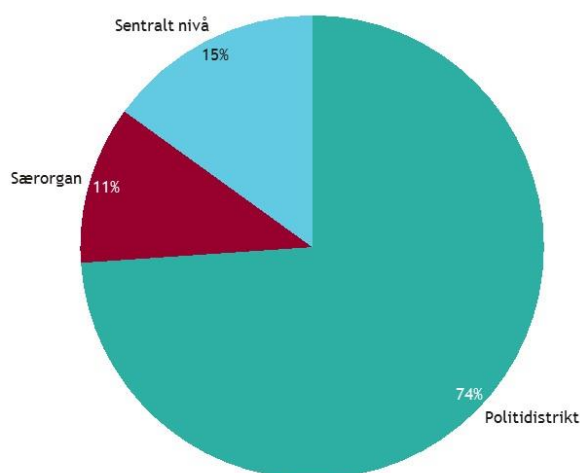
<sup>3</sup> For enheter opprettet først 2014 er veksten beregnet fra dette året

<sup>4</sup> Til og med 2013 var PIT og PFT samlet i PDMT. Tildelingen for dette året er ikke splittet mellom de nye enhetene. Til sammen hadde PFT og PIT en tildeling i 2016 som var kr 126 mill. høyere enn PDMT hadde i 2013.

Målt i prosentvis vekst, er det PODs driftsbudsjett som har hatt den sterkeste veksten i perioden, dog fra et lavt utgangspunkt.

Oppdragsgiver har presisert at hovedanalysen skal dreie seg om ressursutviklingen for politidistriktene. Særorgan er med i talloppstillingene for at disse skal gi et fullstendig bilde av hvordan ressursutviklingen i etaten er fordelt, men særorganenes ressursituasjon er ikke vurdert videre, med unntak av PU, hvor ressursbruken i 2016 er vurdert særskilt i kapittel 4.

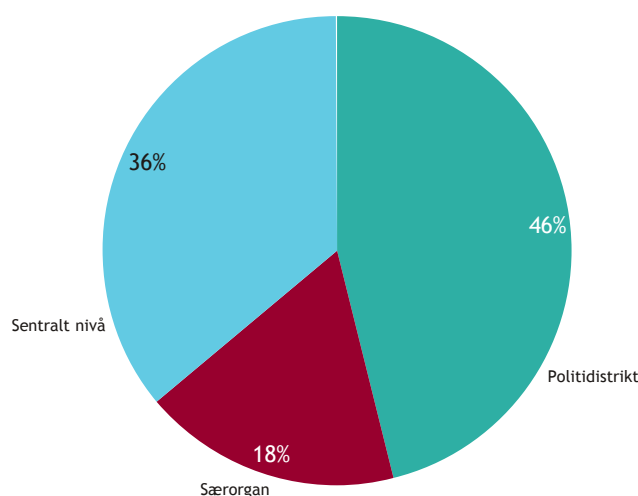
Politidistriktene tildeles kr 10,3 milliarder av disponeringen på kr 14,0 milliarder. Dette tilsvarer 74 % av disponerte midler til politi- og lensmannsetaten:



Figur 1 Fordeling av budsjett 2016. Kilde: POD

### 3.1.2. Sentrale enheter og særorganer har sterkere relativ vekst enn politidistriktene

I nominelle kroner har politidistriktene større vekst enn sentrale enheter og særorgan. Om lag halvparten av veksten i perioden går til politidistriktene. Imidlertid representerte distriktene i utgangspunktet 74 % av etatens totale budsjett. Dette indikerer at politidistriktene har hatt en lavere vekst enn de sentrale enhetene og særorganene.



Figur 2: Fordeling av budsjettvekst. Kilde: POD, bearbeidet av BDO

Politidistriktene får mindre av den nominelle budsjettøkningen i perioden 2013 - 2016 enn budsjettandelen skulle tilsi. Særorganene har noe sterkere vekst, som blant annet skyldes at PU i 2016 fikk en ekstrabevilgning på kr 170 millioner på post 01 grunnet en forventning om fortsatt høy tilstrømming av asylsøkere. Hovedbildet er likevel at det sentrale leddet representert av POD, PIT og PFT får økte budsjetter, og at denne utviklingen til en viss grad går på bekostning av politidistriktenes muligheter til budsjettmessig vekst. Vi konstaterer også at mer enn halvparten av veksten på sentralt nivå dreier seg om øremerkede satsinger, som i stor grad ligger i den sentrale utviklingsporteføljen.

At sentrale enheter og særorganene vokser mer enn politidistriktene er ikke en ny utvikling. Vi noterer at Politianalysen<sup>5</sup> i 2013 slo fast at også veksten fra 2004 til 2012 var sterkere i særorganene enn i politidistriktene.

Det at det sentrale leddet vokser trenger imidlertid ikke å være problematisk i seg selv. Dersom veksten er en følge av at sentrale enheter overtar ansvaret for drift av infrastruktur og utførelse av støttetjenester, som tidligere har blitt løst lokalt eller nye oppgaver som tidligere ikke har blitt håndtert, og løser dette ansvaret med lavere ressursbruk eller høyere kvalitet enn tilfellet var da ansvaret var desentralisert, representerer dette en effektivisering for etaten som helhet. I kapittel 5 av rapporten belyses hvorvidt dette kan være tilfellet når det gjelder PIT, PFT og den sentrale utviklingsporteføljen.

I det videre analyserer vi hvorfor politidistriktenes rammer oppleves som strammere til tross for at distriktene samlet sett har hatt en nominell budsjettøkning på kr 1,1 milliarder i perioden.

### **3.1.3. Gjennomgang av budsjettutviklingen for politidistriktene**

Utgangspunktet for våre analyser er budsjettåret 2013. Dette årets bevilgning på kr 9,170 milliarder betegnes i det følgende som grunnramme.

I 2015 innførte regjeringen en ordning med nettoføring av merverdiavgiften i statlige organer, herunder Politi- og lensmannsetaten. Ordningen innebærer at etaten ikke belastes merverdiavgiften for sine utgifter. Budsjettene er justert tilsvarende, ordningen har liten praktisk betydning for ressursituasjonen i etaten. Ved sammenligning av budsjettene i perioden, må de nominelle tallene likevel justeres for å gi sammenlignbare tall. For politidistriktenes del er justeringen budsjettert til kr 186 mill.

Dersom vi justerer for lønns- og prisvekst får vi et uttrykk for realveksten. I analysen forholder vi oss til den pris- og lønnsjusteringen som ligger til grunn for budsjettene, og legger til grunn at kr 604 mill. av budsjettveksten på kr 1,1 milliarder er kompensasjon for lønns- og prisvekst. Realveksten i politidistriktenes samlede budsjett er dermed kr 705 mill. når vi tar hensyn til lønns- og prisvekst samt den tekniske endringen på mva.

Politidistriktene har imidlertid ikke full frihet til å disponere denne realveksten slik de selv finner mest formålstjenlig for å oppnå sine målsettinger. Gjennom statsbudsjett og styringsdialog fremkommer flere øremerkinger til ulike formål og spesifikke satsinger.

Netto sum av øremerkinger<sup>6</sup> fordelt til politidistrikt i perioden utgjør kr 332 mill., og realvekst justert for øremerkinger er dermed på kr 373 mill. I tillegg kommer betydelige øremerkede

---

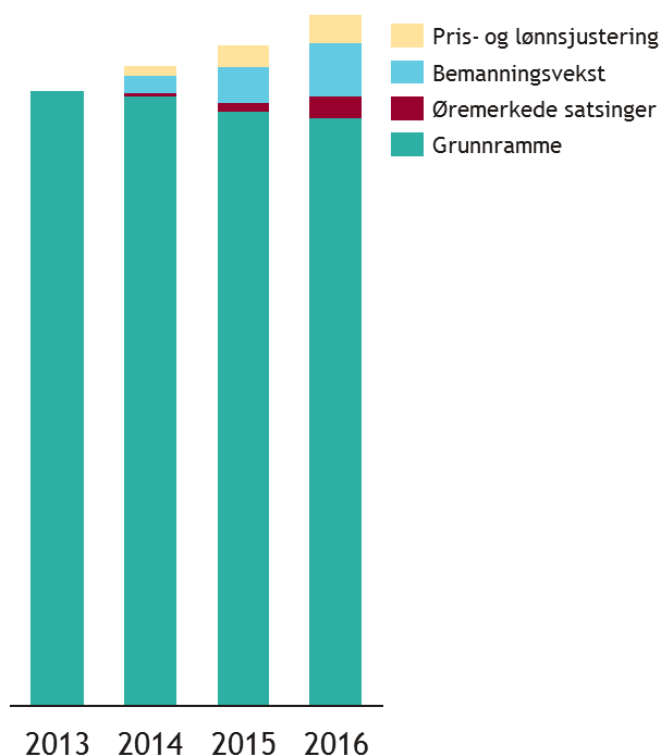
<sup>5</sup> NOU 2013-09 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Side 249

<sup>6</sup> Øremerkinger inkluderer i denne sammenhengen ikke midler til bemanningsøkningen. Disse er redegjort for i eget punkt, og skiller seg fra andre øremerkinger ved at bemanningsøkningen kan disponeres mer fritt med

satsinger til sentrale enheter og/eller særorgan. Vi har forsøkt å bekrefte at øremerkede midler faktisk er benyttet til formålet de er øremerket til, men har funnet at det ikke er foretatt regnskapsføring på et nivå i Politi- og lensmannsetaten som sørger for en slik dokumentasjon. De enkelte økonomiansvarlige i politidistriktene har de nødvendige verktøyene til å følge opp øremerkinger lokalt, for eksempel gjennom å bruke en kombinasjon av kostnadssteder og prosjektkoder i regnskapssystemet. Fraværet av en enhetlig metode for oppfølging av øremerkinger har likevel gjort at vi ikke er i stand til å bekrefte at midlene er brukt i henhold til formålet.

Det er en nasjonal politisk målsetting at Norge skal ha en gjennomsnittlig politidekning på to polititjenestemenn per tusen innbyggere innen 2020<sup>7</sup>. For å øke politidekningen er studentopptaket til Politihøgskolen utvidet til 720 studenter per år. Samtidig fremkommer det i tildelingsbrev<sup>8</sup> fra JD som tiltak at det skal opprettes om lag 350 nye stillinger årlig, slik at hele avgangskullet finner ansettelse. For politidistriktene som får tildelt nye stillinger representerer dette en pålagt bemanningsvekst, og midler som bevilges til stillingene skal i utgangspunktet ikke brukes til andre formål enn å ansatte nyutdannede studenter fra Politihøgskolen. Distriktene har dog frihet til å disponere bemanningsveksten med tanke på å oppnå definerte målsettinger.

I henhold til PODs budsjettfordeling utgjør den akkumulerte bemanningsveksten om lag kr 802 mill. i økte bevilgninger til distriktene i perioden 2013-2016. Justert for pris- og lønnsvekst, øremerkinger og pålagt bemanningsøkning er politidistriktenes budsjettmessige handlingsrom dermed redusert med om lag kr 426 millioner fra 2013 til 2016.

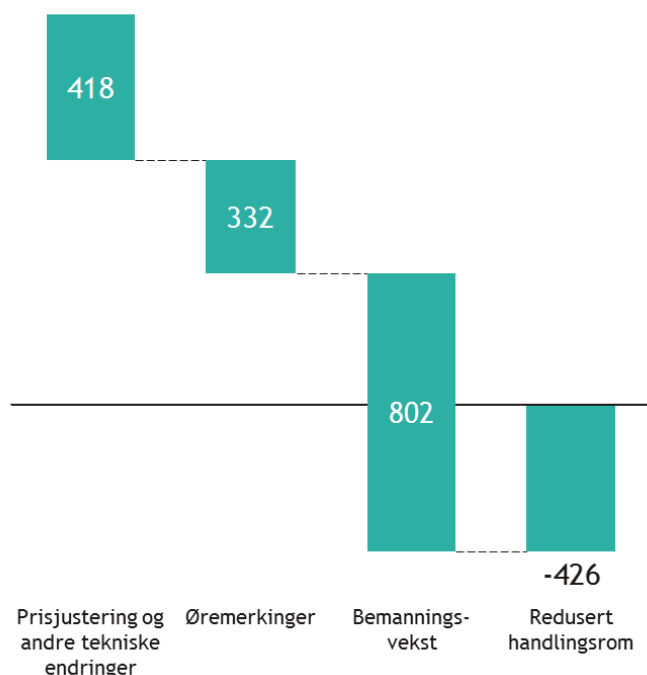


Figur 3: Spesifikasjon av utviklingen i politidistriktenes rammer. Kilde: POD, bearbeidet av BDO

hensyn til hvor og til hvilket satsingsområde. Mange av øremerkningene er midlertidige tiltak, og denne justeringen sikrer at vi ikke teller dem med verken når de kommer inn eller når de tas ut igjen etter et år.

<sup>7</sup> Ref. Sundvolden-plattformen: Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet

<sup>8</sup> Justis- og beredskapsdepartementet: Tildelingsbrev 2016 POD, s.22



Figur 4: Utvikling i politidistriktenes frie budsjetter. Kilde: POD, bearbeidet av BDO

For å vurdere hva dette innebærer i praksis, har vi tatt utgangspunkt i politiets ressursanalyse for 2013. Ressursanalysen definerer lønnsmidler og leie av lokaler som bundet på kort sikt, og konkluderer med at 85 % av distriktenes budsjetter i 2013 var bundet til disse formålene. Ubundne midler utgjorde da kr 1,4 milliarder. Effektiviseringskrav på kr 426 mill. tilsvarer en akkumulert reduksjon i ubundne midler på 30 % målt over en treårsperiode.

Effektiviseringskrav og kutt i distriktene er delvis et resultat av pålegg som kommer gjennom Statsbudsjettet og delvis et resultat av omprioriteringer og ambisjonsendringer internt i etaten.

Budsjettendringene som har redusert handlingsrommet fremkommer i følgende tabell:

År	Beskrivelse	Beløp (hele 1000)
2014	Gevinster effektprogrammet	5 600
2014	Effektivisering/rammekutt JD	51 854
2015	P/R II: Effektivisering	49 198
2015	Arbeidsplaner/overtid/særkomp. (Potensielle innsparinger)	31 850
2015	Sentralisering av 1. linje	10 440
2015	Effektprogram	2 900
2015	Trekk POD	101 273
2016	ABE-reformen	68 933
2016	1 % kutt POD	103 870
SUM		425 918

Tabell 2 Effektiviseringskrav og økte utgifter sentralt. Kilde: POD

### **3.1.4. Vurdering av budsjettutviklingen for politidistriktene**

Selv om handlingsrommet er begrenset på kort sikt, vil det på lengre sikt være mulig å redusere kostnader også på lønnsmidler og husleie.

Det er derfor grunn til å tro at bildet er noe lysere enn over (30 % effektiviseringskrav i perioden, målt mot frie midler). Vår vurdering er uansett at effektiviseringskravene, som i forhold til totalbudsjettet ikke er avskrekkende, oppleves mye sterkere for distriktene når vi hensyntar at det er relativt vesentlig færre midler som reelt sett kan effektiviseres.

Politiets ressursanalyse for 2016 er ikke tilgjengelig per 1. mai 2017. Vi har derfor ikke mulighet til å kontrollere mot resultatene av denne. Ressursanalysene for 2014 og 2015 angir for disse årene fortsatt et kortsiktig handlingsrom på om lag 15 % av budsjettet. Dette indikerer at politidistriktene i perioden 2013-2015 har klart å ta ut gevinstkravene som har ligget i budsjettene, og at handlingsrommet reelt sett kan være større enn det som angis i ressursanalysene. Eksempelvis ser vi at det har vært mulig å gjennomføre tiltak for å redusere overtidsbruken gjennom bedre arbeidstidsplanlegging. Effektiviseringsgevinster har dermed blitt realisert ved å redusere bruken av midler som har vært betraktet som bundne.

Vi har videre undersøkt om bemanningsveksten isolert sett også er underfinansiert; dvs. at finansieringen ikke hensyntar alle nødvendige materiellkostnader mv. knyttet til opprettelsen av en ny stilling. Vår vurdering er at vi ikke finner holdepunkter for en slik konklusjon. I 2016-budsjettet var tildelingen fra JD kr 470 000 per stilling. Det ble forutsatt ansettelse fra andre halvår, slik at helårskostnaden tilsvarer kr 940 000 per stilling<sup>9</sup>. Når POD fordeler stillingene til underliggende enheter, holdes det tilbake en andel til dekning av sentrale overheadkostnader<sup>10</sup>. Tilsvarende tall for halv- og helårsvirkning i underliggende enheters budsjett er henholdsvis kr 390 000 og 780 000 per stilling. POD beregnet i 2015 en gjennomsnittlig kostnad per årsverk i politiet på kr 1 033 801. I denne beregningen er all overhead i form av materiell, fellestjenester og husleie inkludert med kr 322 159 per årsverk, mens lønn og arbeidsgiveravgift utgjør til sammen kr 711 642. Vi forventer at nyutdannede har lavere lønn enn gjennomsnittet og vurderer at bemanningsøkningen bestående av nyutdannede i politistillinger er marginalt finansiert.

Effektiviseringskravene til politidistriktene kommer dels fra statsbudsjettet i form av ABE-reformen og øvrige budsjetttiltak, og dels fra en omfordeling av midler fra distriktene til sentrale funksjoner i POD, PIT og PFT.

## **3.2. Ressursfordeling i politiet - mellom POD, PIT, PFT, særorgan og politidistrikt**

*Gjennomgang og vurdering av ressursfordeling i politiet - hvordan pengene er fordelt mellom POD, Politiets IKT-tjenester (PIT), Politiets Fellestjenester (PFT), særorgan og politidistrikt og internt i politidistrikt, og hvorvidt dette er optimalt for å oppnå best mulig måloppnåelse.*

I prosjektets innledende fase ble det klart at siste del av spørsmålet («er dette optimalt for å oppnå best mulig måloppnåelse») var uklart formulert. JD presiserte da et det som ønskes besvart var:

- Har omfordelingen av ressurser fra distriktene til sentralt nivå ført til frigjøring av ressurser i distriktene?

---

<sup>9</sup> JDs kalkyle for budsjettet for 2016 var kr 970 000. Kalkylen inkluderer overheadkostnader inkl. mva. Mva-delen føres på eget budsjettkapittel og derfor ikke med når midlene fordeles til kap. 0440.

<sup>10</sup> Når antall ansatte i etaten øker, øker lisens-, drifts og forvaltningskostnadene hos tjenesteleverandørene. POD holder tilbake av en andel av bevilgningen på kr 160 000 for å finansiere disse kostnadene.

- Er oppgaven borte hos politidistriktene?

I 2016 var tildelingen til politi- og lensmannsetaten over statsbudsjettet (Kap 440, Post 01) totalt kr 14,5 milliarder. POD har ansvaret for fordeling av budsjettmidlene til de forskjellige enhetene i etaten. Fordelingen av saldert for 2016 er gjengitt i Tabell 3:

<b>Budsjett 2016 (tall i hele 1000)</b>	
Saldert budsjett	14 503 299
Sentrale avsetninger i JD	- 65 500
<b>Tildelingsbrevet 2016</b>	<b>14 437 799</b>
Parallelljustering knyttet til inntektskrav på kap 3440	- 635 865
<b>Disponibel budsjetttramme til fordeling</b>	<b>13 801 934</b>
Oslo politidistrikt	2 553 073
Øst politidistrikt	1 317 388
Sør-Øst politidistrikt	1 205 589
Vest politidistrikt	998 484
Sør-Vest politidistrikt	858 672
Trøndelag politidistrikt	754 128
Innlandet politidistrikt	628 731
Nordland politidistrikt	508 455
Agder politidistrikt	506 535
Møre og Romsdal politidistrikt	410 519
Finnmark politidistrikt	278 312
Troms politidistrikt	256 793
Foreløpig ikke fordelt	16 080
<b>Sum politidistrikt</b>	<b>10 292 760</b>
Politiets Utlendingsenhet (PU)	651 775
KRIPOS	520 521
ØKOKRIM	158 752
Utrykningspolitiet (UP)	102 438
<b>Sum særorgan</b>	<b>1 433 487</b>
Politiets IKT Tjenester (PIT)	658 432
Politiets Fellestjenester (PFT)	147 487
NAMSFODDEN I OSLO	75 959
Nasjonalt ID-senter	32 556
Politihøgskolen (belastningsfullmakt)	21 212
<b>Sum øvrige underliggende enheter</b>	<b>935 647</b>
Utviklingsportefølje	698 090
Felles nasjonale driftsutgifter	339 180
Politidirektoratet (POD) intern drift	271 732
POD teknisk reserve	42 500
<b>Sum POD</b>	<b>1 351 502</b>
<b>Sum politi- og lensmannsetaten</b>	<b>14 013 396</b>



Disponert utover rammen<sup>11</sup>

211 462

Tabell 3 Fordeling av budsjett 2016. Kilde: POD

Spørsmålene om omfordelingen av ressurser fra distriktene til sentralt nivå har ført til frigjøring av ressurser i distriktene og om oppgavene er borte hos politidistriktene, belyses gjennom helheten i rapporten. Vår viktigste vurdering vedrørende dette er at oppbyggingen av de sentrale enhetene i perioden vi vurderer først og fremst har dreid seg om å bygge opp kapasiteter for å løse oppgaver som tidligere ikke har blitt løst på noe nivå i etaten og å heve kvaliteten på støttetjenester, blant annet innenfor IKT. Det er således begrenset hva som så langt har blitt frigjort av ressurser gjennom fjerning av oppgaver fra distriktene, men vi vurderer at grunnlaget gjennom de oppbygningene som har funnet sted, er lagt for å kunne realisere slike gevinster på lengre sikt.

### 3.3. Hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene i ABE-reformen

*Det skal identifiseres hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene som ABE-reformen setter, hvor stor andel av ABE-reformen som er dekket inn gjennom slik effektivisering og hvor mye som reelt sett er rene kutt i tjenestetilbudet.*

#### 3.3.1. Gjennomgang av ABE-reformen

For å gjøre offentlig forvaltning mer effektiv har regjeringen i 2015 innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen). Det forutsettes i reformen at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive, og at deler av «gevinsten fra mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene» overføres til fellesskapet gjennom de årlige budsjettene. For budsjettansvarlige enheter innebærer dette i praksis at det kuttes sammenlignet med fjorårets budsjett før det eventuelt fordeles midler til nye satsinger.

Effektiviseringskrav og kutt	2014	2015	2016
Effektprogrammet	9,5		
Budsjetttiltak	22,1		
Budsjettforliket V og Krf	10,0		
Effektprogrammet		4,9	
Anskaffelser		40,0	
Bedre bruk av arbeidstidsbestemmelser		35,0	
Førstelinetjeneste for utlendingsforvaltningen		10,4	
ABE		19,5	
Budsjettavtale - økt ABE		12,8	
ABE			66,9
Økt ABE - tilleggsnummeret			13,4

<sup>11</sup> POD planlegger med et budsjett som overstiger saldert budsjett. Ved overføringer av ubrukte midler fra året før, samt en overhøyde i utviklingsporteføljen, styres budsjettet i balanse underveis i gjennomføringsåret. For 2016 utgjorde overføringer fra 2015 kr 245 mill.

Budsjettavtale - økt ABE			13,4
Årlig	41,6	122,6	93,7
Akkumulert		164,2	257,9

Tabell 4 Effektiviseringskrav og kutt til Politi- og lensmannsetaten over Statsbudsjettet. Tall i hele mill. Kilde: JD

Tabell 4 viser hvilke effektiviseringskrav og kutt som Politi- og lensmannsetaten har blitt pålagt gjennom Statsbudsjettet. I 2016 var ABE-kuttet på 0,7 %. Dette utgjorde for Politi- og lensmannsetaten samlet kr 93,7 millioner i 2016. I 2015 ble ABE-kuttet delvis inkludert i andre tiltak: effektprogrammet, anskaffelser, bedre bruk av arbeidstidsbestemmelser og førstelinjetjeneste for utlendingsforvaltningen, som hver for seg var spesifisert i budsjettet.

Vi har gjennomgått nærmere hvordan POD og etaten for øvrig har effektivisert i henhold til kravene som reformen setter. POD tar et effektiviseringsansvar tilsvarende 0,7 % av eget budsjett og har satt tilsvarende krav til effektivisering i underliggende enheters budsjetter. Således har samtlige enheter fått et kutt i sine budsjetter tilsvarende 0,7 % av fjorårets budsjett.

### 3.3.2. Vurdering av ABE-reformen

Det pågår reform- og utviklingsarbeid i etaten som er forventet å gi effektiviseringsgevinster. Både nærpolitireformen, herunder standardisering av en rekke funksjoner samt prosjekt politiarbeid på stedet, og arbeidet med virksomhetsstyring er eksempler på konkrete prosesser som vil gi reell effektivisering av tjenestemennenes og øvrige ansattes hverdag. Effektiviseringsgevinstene består i både monetære og faglige faktorer i tillegg til at det vil skape bedre prosesser og koordinering innad i politi- og lensmannsetaten. POD har også over tid arbeidet overfor underliggende enheter med bedre tjenesteplanlegging for å redusere bruk av overtid. I kapittel 4 vurderes deler av ressursbruken i etaten, herunder også bruk av overtid.

Disse forventede effektiviseringsgevinstene vil gi budsjettmessig effekt i seg selv. Det vi dermed ser er at det arbeidet som faktisk gjøres for å effektivisere etaten skjer utenom ABE-reformen. ABE-reformen fremstår således i stor grad som en «tileggseffektivisering» som må tas ut parallelt med at etaten allerede søker å realisere gevinster av det målrettede reformarbeidet som finner sted. Vår vurdering er at det hadde vært en bedre løsning å håndtere ABE-reformen gjennom et større felles ansvar i etaten for å identifisere og gjennomføre målrettede tiltak for å realisere kravene. I praksis er dette likevel vanskelig så lenge det er knyttet gevinstkrav også til alle effektiviseringstiltak som er satt i gang i tillegg til ABE-reformen.

Gjennom intervjuer med et utvalg av politidistriktene har vi diskutert hvilke tiltak som er innført i distriktene for å møte effektiviseringskravene. Blant de hyppigst nevnte tiltakene er:

- Turnusplanlegging og tilpasning til arbeidstidsreglementet
- Effektivisering av renhold
- Utsette materiellinvesteringer
- Ansettelsesstopp i sivile stillinger
- Utsatt rekruttering til vakante stillinger
- Utsatt rekruttering til pålagte bemanningsøkninger

Enkelte distrikt nevner også at de har måttet ty til budsjettoverskridelser, og Oslo pd har hatt mulighet til å reforhandle avtalen om leie og vedlikehold av helikopter.

Vår vurdering er at tiltak som handler å utsette investeringer og ansettelser, utgjør rene kutt i tjenestetilbudet, og at dette til en viss grad har vært en nødvendig tilpasning i politidistriktene for

å øke det kortsiktige handlingsrommet lokalt. Det har i praksis vært umulig å tallfeste dette. ABE-kravet som pålegges politi- og lensmannsetaten beregnes ut fra hele budsjettet, men siden det samtidig stilles krav om netto bemanningsvekst på politiårsverk, er etatens mulighetsrom for å effektivisere betydelig begrenset. Dette opplever særskilt politidistrikt og særorgan som har en stor andel politiårsverk.

Når etatens samlede effektiviseringskrav overstiger etatens evne til å frigjøre tilsvarende beløp, reduseres handlingsrommet. Det bør vurderes om etater som er i en reformperiode og allerede har et krav om å frigjøre midler, samtidig bør pålegges ABE-krav på lik linje med øvrige etater som er i normalsituasjon/ikke har øvrige effektiviseringskrav.

### **3.4. Fordeling av midler mellom politidistriktene**

*Gjennomgang og vurdering av fordelingen av midler mellom politidistriktene og i hvilken grad dette påvirker distriktenes leveringsmulighet. Hvorvidt det skapes likeverdige muligheter for oppgaveløsning med gjeldende tildelingsmodell.*

#### **3.4.1. Beskrivelse av modell for fordeling av midler**

Tildelingen av midler til politidistriktene baserte seg tidligere på en kriteriebasert modell utviklet av Fürst og Høverstad i 2003. De siste årene er det benyttet en budsjettprosess som tar utgangspunkt i historiske tildelinger justert for endringsbehov som er identifisert gjennom styringsdialogen. Det er lite omprioriteringer mellom distriktene, men det gjøres en vurdering av de friske midlene. Dagens form med dialogbasert tildeling er ment å ta hensyn til de ulike utfordringene distriktene står overfor og utjevne forskjeller. Tildelingene til distriktene kan derfor beskrives som en kombinasjon av historiske budsjett og dialog.

#### **3.4.2. Analyse av utviklingen mellom distriktene over tid**

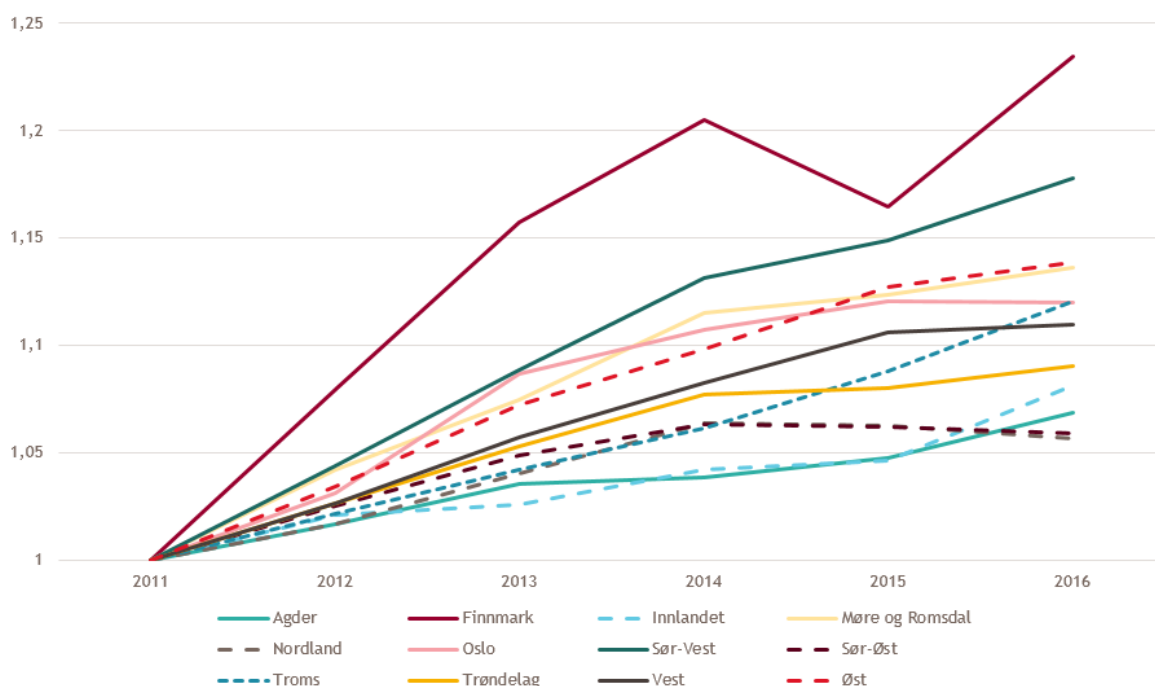
Analysen viser prosentvis endring i budsjetttildeling i perioden 2011 til 2016 for de nye politidistriktene. Her er det endringen over tid som er interessant og hvordan denne varierer over årene når man justerer for ulike deler i budsjetttildelingen. Alle endringene er prosentvise endringer relativt til 2011<sup>12</sup>.

Figur 5 nedenfor viser utviklingen i fordelingen av saldert budsjett til politidistriktene, justert for pris- og lønnsvekst ved bruk av KPI<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Som nevnt i avsnitt 2.1 er det vår faglige vurdering at analysene av budsjettutvikling over tid blir mer oversiktlige og får større forklaringskraft ved analyse av over en lengre tidsperiode.

<sup>13</sup> <https://www.ssb.no/kpi>



Figur 5 Utvikling i budsjettildeling for de ulike distriktene. Indeksert fra 2011, justert for inflasjon gitt KPI<sup>14</sup>. Kilde: budsjettall fra POD

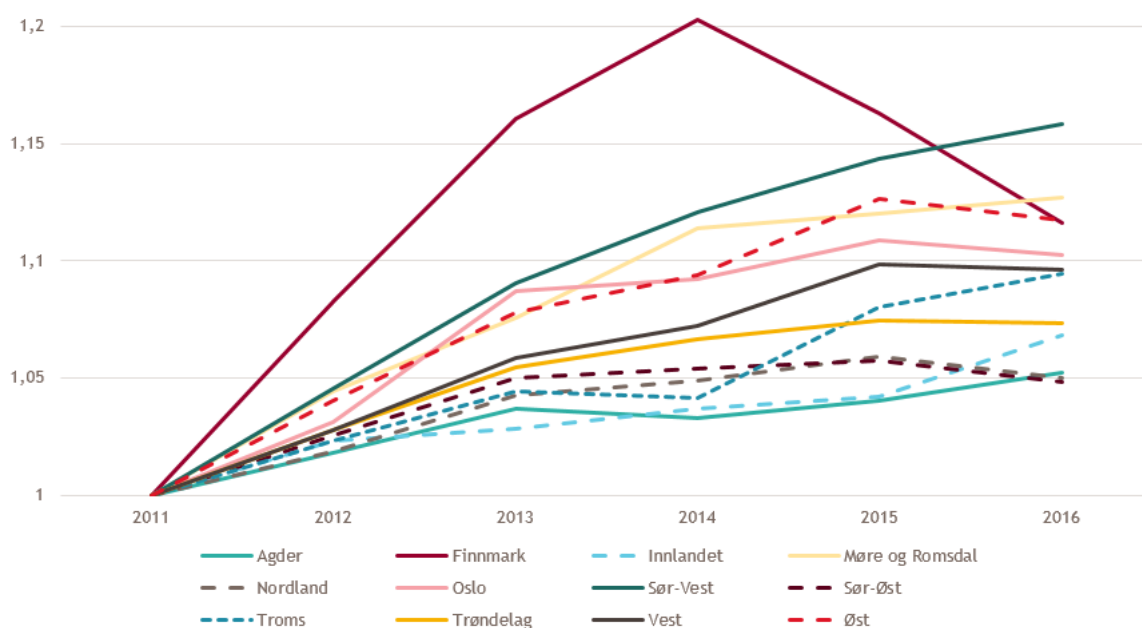
Finnmark politidistrikt har hatt den største relative økningen (øverste linje). Der har budsjettet økt med over 20 %, mens Sør-Vest politidistrikt (nest øverste linje) har hatt en økning på 17 %. Den gjennomsnittlige økningen har vært omtrent 11 %. Sør-Øst og Nordland politidistrikt (de to nederste linjene i 2016) har økt sine budsjetter med rett over 5 % i denne perioden.

Det er blant annet to satsinger som er med på å forklare at Finnmark politidistrikt har hatt den største veksten i perioden.

- Politiet sentraliserte i 2014 behandlingen av søknader om politiattester til ett kontor. Dette kontoret ble lagt til Finnmark. I årene 2014-2016 utgjør budsjettildelingen til attestkontoret hhv. kr. 7,6 mill., 19,7 mill. og 16 mill.
- I Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016) fikk Finnmark politidistrikt en tildeling på 21,6 mill. knyttet til den krevende situasjonen som var forventet å vedvare ved Storskog grensestasjon.

Ikke bare Finnmark, med også flere andre av politidistriktene kompenseres for særoppgaver. Likevel er det flere av distriktene som opplever at handlingsrommet deres er begrenset, og at det ikke er en reell økning i budsjettene. Funnene i figuren nedenfor illustrerer det reelle handlingsrommet (målt i faste 2016-kroner).

<sup>14</sup> <https://www.ssb.no/kpi>

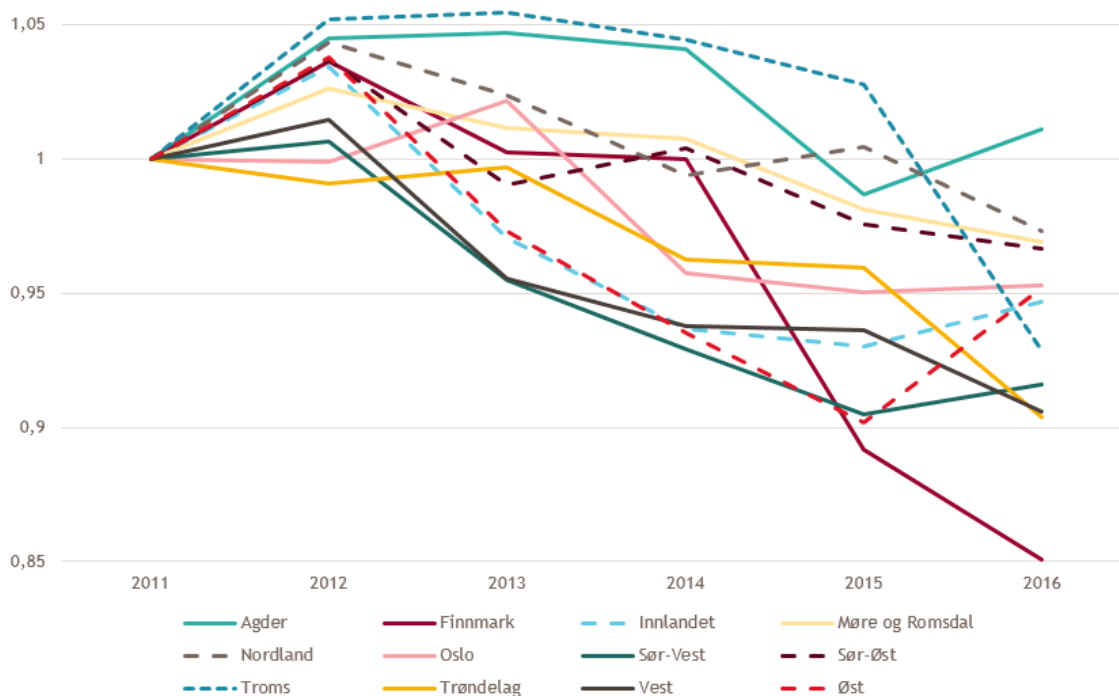


Figur 6 Utvikling i budsjettildeling for de ulike distriktene, justert for øremerkinger. Indeksert fra 2011, justert for inflasjon gitt KPI. Kilde: budsjettall fra POD

Som vi kan se av figuren over, endrer bildet seg noe når vi justerer bort veksten i øremerkede midler. Denne figuren illustrerer det økte handlingsrommet distriktene får, når vi justerer for øremerkede tiltak. De øremerkede midlene skal dekke inn ulike særoppgaver eller kostnader utover vanlig tjenesteyting. Det vil si at det «normale» budsjettet ikke burde bli nevneverdig berørt av dette, med mindre noen av de «normale» oppgavene er flyttet over til å bli finansiert av øremerkede midler. I lesingen av denne grafen er det viktig å ha i bakhodet at øremerkede midler også brukes i arbeidet de politiansatte utfører.

Vi ser at alle distriktene har en økning fra 2011 til 2016 når vi korrigerer for øremerkinger, men at denne veksten er svært ulik. De største forskjellene er mellom Sør-Vest (øverst i 2016) og Agder (nederst i 2016) politidistrikt, der Sør-Vest har hatt en relativ jevn økning og ender opp med den største prosentvise økningen. Vi ser også at Sør-Øst ender opp nederst sammen med Agder i 2016 på grunn av en relativ nedgang i 2016 sammenlignet med resten av perioden.

Under vises utviklingen i tildeling av midler når vi korrigerer for politiårsverk i de ulike distriktene. Forutsetningen er for øvrig lik som i forrige avsnitt.

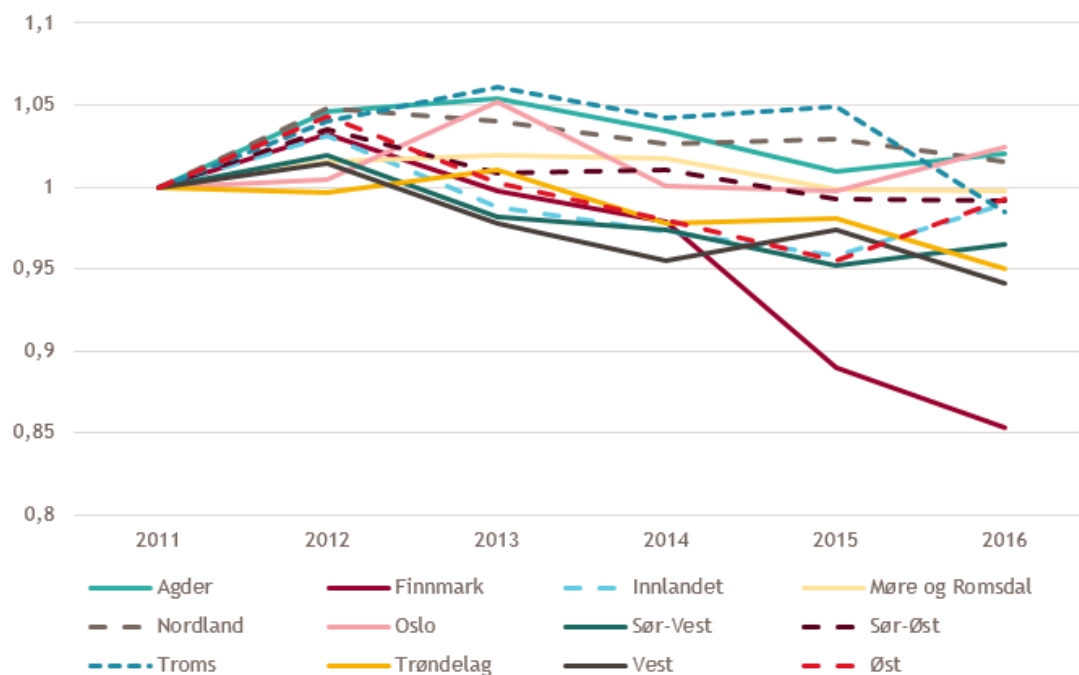


Figur 7 Utvikling i budsjettildeling **per politiårsverk** for de ulike distriktene, justert for øremerkinger. Indeksert fra 2011, justert for inflasjon gitt KPI (se forklaring forrige figur)

Som vi kan se av figuren er det betydelig endringer når vi gjør denne korrigeringen. Nær alle distriktene har en reduksjon i sin tildeling per politiansatt.

Noen av distriktene har hatt reduksjoner mellom 2012 og 2013. Dette gjelder hovedsakelig Øst og Innlandet. Finnmark og Trøndelag har hatt en stor reduksjon mellom 2014 og 2016. Det er bare Agder som ikke har hatt en nedgang mellom 2011 til 2016.

I den følgende fremstillingen viser figuren utviklingen i budsjettildelingen per **alle årsverk** (politi, jurister og sivile) i de ulike distriktene



Figur 8 Utvikling i budsjettildeling per alle årsverk for de ulike distriktene, justert for øremerkinger. Indeksert fra 2011, justert for inflasjon gitt KPI

Som vi kan se endrer da bildet seg igjen. Men, ettersom figuren viser de relative endringene er ikke endringen i budsjettet per antall årsverk for de ulike distriktene like negativ som for politiansatte. Det skyldes at den relative økningen i antall politiårsverk har vært større enn økningen i andre ansatte.

### 3.4.3. Vurdering av ressursfordeling mellom distriktene

Tabellen nedenfor viser endringen fra 2011 til 2016 i tildelingene, gitt forutsetningene i avsnittene over, der vi operer med faste 2016-kroner. Denne tabellen presenterer resultatene fra avsnittene over, samlet for perioden 2011-2016:

Distrikt	Tildeling Nominelle verdier	Tildeling inflasjonsjustert (kjøpekraftsjustert)	Tildeling øremerkejustert	Tildeling øremerkejustert per politiårsverk	Tildeling inflasjons- og øremerkejustert per «alle» årsverk
Agder	19%	7%	5%	1%	2%
Finnmark	37%	23%	12%	-15%	-15%
Innlandet	20%	8%	7%	-5%	-1%

Møre og Romsdal	26%	14%	13%	-3%	0%
Nordland	17%	6%	5%	-3%	2%
Oslo	24%	12%	10%	-5%	2%
Sør-Vest	31%	18%	16%	-8%	-4%
Sør-Øst	18%	6%	5%	-3%	-1%
Troms	24%	12%	9%	-7%	-2%
Trøndelag	21%	9%	7%	-10%	-5%
Vest	23%	11%	10%	-9%	-6%
Øst	26%	14%	12%	-5%	-1%

Tabell 5: Sammenstilling av ulike tildelinger med (i) prosentvis endring mellom 2011-2016 uten å korrigere for noe, (ii) prosentvis endring mellom 2011-2016 i tildelingene kontrollert for øremerkinger (iii) prosentvis endring kontrollert for politiårsverk og øremerkinger, justert for inflasjon gitt KPI (målt i faste 2016-kroner), (iv) prosentvis endring kontrollert for antall ansatte i alle stillinger og øremerkinger, justert for inflasjon gitt KPI (målt i faste 2016-kroner)

Som vi kan se av tabellen, har de fleste distriktene (gule og røde) hatt en reell innskrenkning i handlingsrommet når man ser på tildeling korrigeret for øremerkinger og politiårsverk, eller når man korrigerer for øremerkinger og totalt antall ansatte. Dette til tross for at det har vært en betydelig økning i tildelinger over statsbudsjettet. Det er derfor grunn til å tro at det ikke nødvendigvis er likeverdige muligheter i oppgaveløsningen i distriktene i dag som tidligere, samtidig som det også er grunn til å tro at det har skjedd en omfordeling mellom distriktene. Årsakene til dette kan være flere, men det ser ut til at en kombinasjon av øremerkinger og krav til økt bemanning bidrar til et stramt budsjett for etaten samlet sett. Med mindre budsjettene øker for å kompensere for flere ansatte fremover, vil kravet om bemanningsøkninger i utgangspunktet føre til en reell reduksjon i tildelte midler.

Som vi ser av tabellen og som vi så av figuren i forrige avsnitt er det en noe mindre reduksjon når man kontrollerer for totalt antall ansatte. Dette er fordi det er relative endringer fra 2011 vi ser på og det har vært en større økning i antall politiansatte enn totalt ansatte i perioden.

Likevel er det viktig å huske at flere av særoppgavene er finansiert via øremerkede midler, og at disse midlene er justert for i budsjetttildelingen, i tillegg kan flere av politioppgavene også ligge under de øremerkede midlene. Det er likevel hovedsakelig de «normale» polititjenesteoppgavene som mest sannsynlig er og kan bli rammet av denne reduksjonen, med mindre deler av det øremerkede budsjettet eller andre deler av budsjettet brukes til å dekke inn disse oppgavene.

Dersom vi vurderer endringen i fordelingen av midlene til de ulike distriktene de siste årene, ser vi at det reelt sett har skjedd omdisponering mellom distriktene ved at noen distrikter har hatt større prosentvis økning enn andre distrikter når man korrigerer for øremerkinger eller deler på eksempelvis antall politiansatte eller totalt antall ansatte. Det vil si at budsjettfordelingsmodellen kan påvirke de ulike distriktene ulikt grunnet store øremerkinger, ulike tjenesteoppgaver og ulikt antall politiansatte og totalt ansatte.

Likeverdige muligheter for oppgaveløsning i distriktene tilsier at budsjetttildelingen følger arbeidsmengden og behovet i de respektive distriktene. Analysen viser at det i perioden har skjedd en prioritering mellom distriktene ved tildeling av friske midler og nye årsverk. Denne prioriteringen



medfører en reell endring i forholdet mellom politidistriktene, som like gjerne kan skyldes utjevning av tidligere forskjeller som at det har oppstått nye forskjeller.

Slik budsjettprosessen er utformet, indikerer dette at budsjettmodellen virker. Vår vurdering er at dette viser at noen distrikter har fått mer enn andre, blant annet på grunn av definerte behov i distriktene. POD har, blant annet gjennom fordeling av den pålagte bemanningsveksten, gode muligheter til å styre veksten til de distriktene som har størst behov for den. Vår vurdering er at det ser ut til at POD bruker denne muligheten.

## 4. Effektivitet i tjenesteproduksjonen

Å bli mer effektiv i bruken av ressurser og i tjenesteproduksjonen vil si at man gjør det samme for en lavere kostnad eller mer for samme kostnad. Det er komplisert å si noe om effektivitet i tjenesteproduksjonen i politiet. Årsaken til dette er at det er svært mange variabler som samvarierer og påvirker hverandre. Det er ikke et en-til-en forhold mellom en ekstra budsjettkrone eller en ekstra politiansatt og lavere kriminalitet, økt oppklaringsprosent mv. Det er likevel sannsynlig at økte ressurser gjør at leveringsmulighetene blir bedre.

### 4.1. Ressursbruken i politiet - hva er ressursene brukt til?

*Ressursbruken i politiet - hva ressursene er brukt til, og om bruken er kostnadseffektiv. Det skal særlig sees hen til prioriteringen mellom sentrale tiltak i politidirektoratets regi og utviklingsportefølje på den ene side og politidistriktene på den andre.*

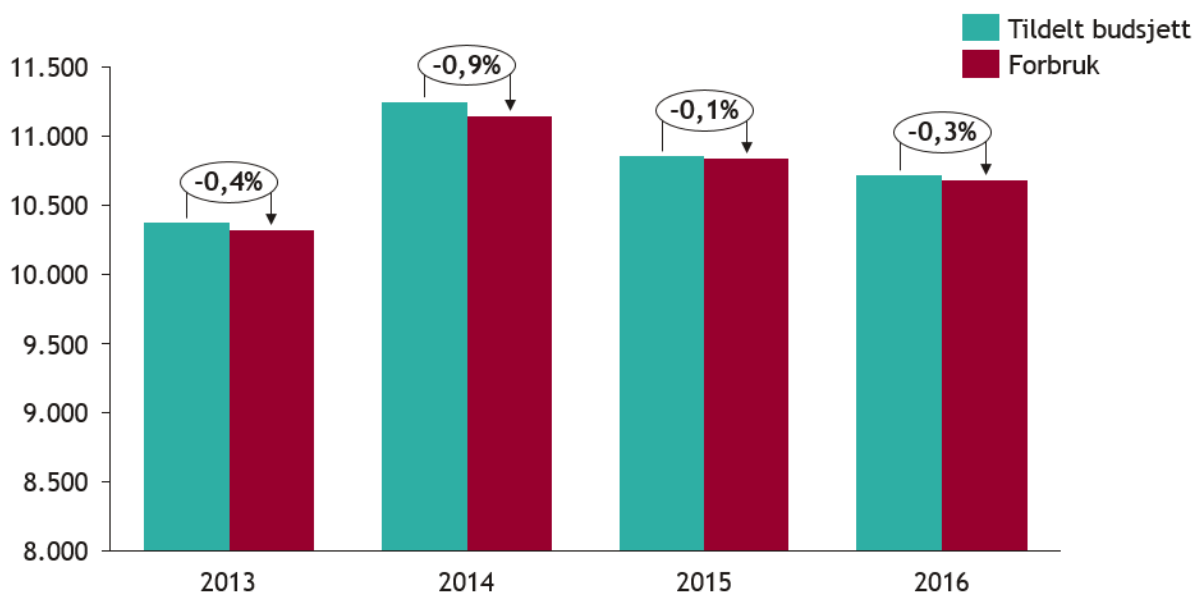
Sentrale tiltak i POD, PIT, PFT og utviklingsporteføljen er dekket andre steder i rapporten, og de følgende avsnittene går gjennom og vurderer i hovedsak ressursbruken og effektiviteten i politidistriktene.

Overordnet skal ressursene i politiet bli brukt til å opprettholde en tilfredsstillende polititjeneste innenfor de målsetninger som er gitt gjennom styringssignaler og mål i disponeringsskrivet. I tillegg har det i perioden vi ser på vært krav til resultatoppnåelse innenfor konkrete prioriterte områder. Eksempler på disse er reduksjon av straffesaksrestanser, retur av personer uten lovlig opphold og prioritering mot seksuelle overgrep mot barn. Parallelt gjennomføres nærpolitireformen og en rekke oppgaver sentraliseres. Det er en utfordrende oppgave å måle hva ressursene brukes til ettersom det per i dag ikke eksisterer et system for å registrere tid brukt på ulike oppgaver. Det eksisterer heller ikke et system for å følge opp de øremerkede midlene eller andre midler, og det er ikke en direkte kobling mellom budsjettpostene og målene.

Det burde tilsynelatende være en relativt enkelt oppgave å følge hva ressursene er brukt til. Det er likevel slik at budsjetttildelingen ikke direkte kan spores i regnskapet. Til tross for disse utfordringene har vi i dette avsnittet gjort analyser som indikerer effektiviteten. Dette gjelder forholdet mellom tildelte midler og forbruk i distriktene, tildelte midler fordelt på politiansatte, kostnaden per politiansatte og en gjennomgang av de største forbrukspostene og endringen i disse.

#### 4.1.1. Ressursbruk: tildelte midler og forbruk i de ulike distriktene

Det tildelte budsjettet for alle distriktene og tilhørende forbruk vises i figuren nedenfor for 2013-2016.



Figur 9 Tildelt budsjett (disponibel ramme) og forbruk for alle distriktene totalt fra 2013-2016, i MNOK i 2016-kroner, inflasjonsjustert med KPI. Kilde: POD

Som vi kan se av figuren ovenfor er det svært lite avvik mellom faktisk tildelt disponibel ramme<sup>15</sup> og forbruk. Det kan indikere at når man aggregerer opp alle distriktene er forbrukte ressurser svært nær endelig tildeling. Dette indikerer at distriktene har klart å justere forbruket til effektiviseringskrav og gevinstuttak som har vært påkrevet, men som diskutert i avsnitt 3.3, har det til dels vært en nødvendig tilpasning å utsette investeringer og ansettelser.

Se vedlegg 1 for disponibel ramme og forbruk for alle de ulike distriktene over perioden 2013-2016.

#### 4.1.2. Vurdering av tildelte ressurser per årsverk

Et politiårsverk kan benyttes til ulike oppgaver og kan inneha ulike stillinger. Det vil si at de også har ulike kostnader forbundet med sitt årsverk. Det totale tildelte budsjettet per politiårsverk bør likevel kunne si noe om forskjellene i tildeling for de ulike distriktene<sup>16</sup>. Det tildelte budsjettet per politiårsverk er det totale budsjettet til distriktene delt på antall politiårsverk i det respektive distriktet.

<sup>15</sup> I tabellen vises forbruk mot endelig ramme. Endelig ramme er høyere enn tildelt ramme ved inngangen til året, blant annet fordi refusjonsinntekter på kapittel 3440 ikke fordeles til distriktene initielt, men gir dekning for utgifter forbundet med ekstraordinært og nødvendig politivakthold knyttet til å ivareta ro og orden ved gjennomføring av allment tilgjengelige arrangementer.

<sup>16</sup> Dette gjelder selv under det faktum at politidistriktene har svært ulike oppgaveporteføljer som påvirker det tildelte budsjettet, som eksempelvis nasjonale oppgaver. Disse vil det sannsynligvis følge stillingshjemler med og dermed vil også stillinger øke dersom oppgaver øker.

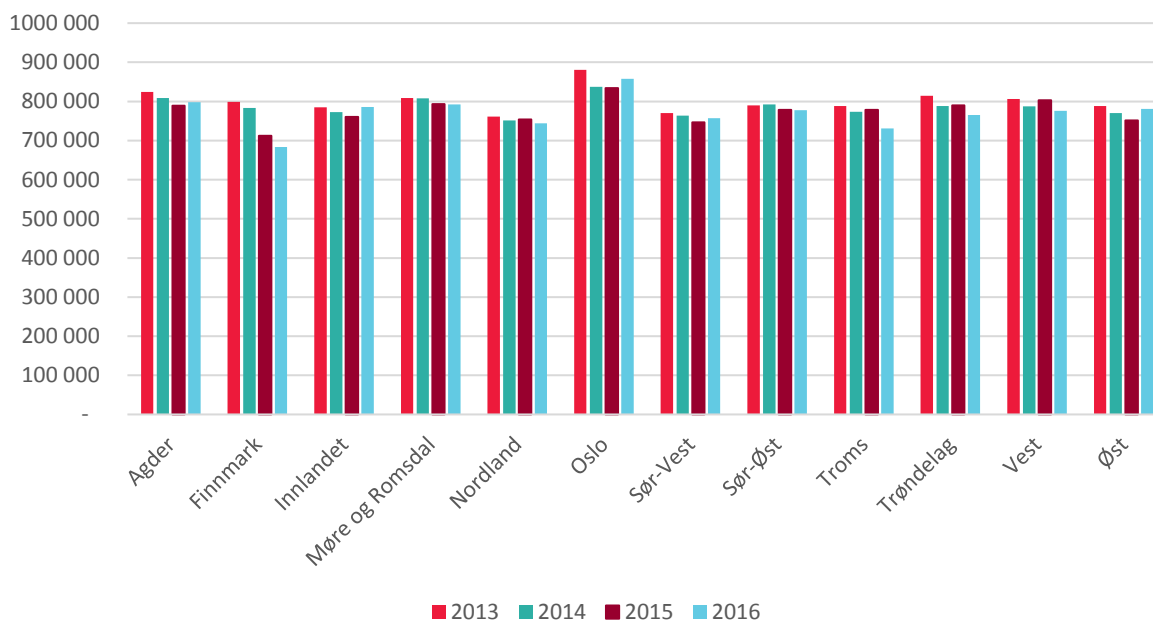
Figuren under viser tildeling per politiårsverk målt i faste 2016-kroner.



Figur 10 Budsjett delt på politiårsverk for de ulike distriktene for 2013-2016. Inflasjonsjustert med KPI (målt i faste 2016-kroner)

Når vi deler tildelingen på politiårsverk i distriktene varierer dette fra ca. kr 1,07 million til kr 1,28 millioner over årene 2013-2016 for alle distriktene. Dette avhenger både av antall politiårsverk og størrelsen på budsjettet.

I figuren under presenterer vi den samme tildelingen fordelt på antall årsverk totalt for alle distriktene. Dette inkluderer politi, jurister og sivile.



Figur 11 Budsjett delt på totale årsverk (jurist, sivil og politi) for de ulike distriktene for 2013-2016. Inflasjonsjustert med KPI (målt i faste 2016-kroner)

Når vi deler det totale budsjettet for de ulike distriktene på totale årsverk ser vi at tildelingen ligger mellom rundt 683 000 og 880 000. Det er, med unntak av at Oslo ligger over de øvrige, relativt små forskjeller. Finnmark, Troms og Nordland har en lavere kostnad per årsverk som følge av helt eller delvis fritak for arbeidsgiveravgift.

Vi har innhentet en kalkyle fra POD som illustrerer at et gjennomsnittlig politiårsverk i 2015 kostet kr 1,0 million:

#### Kostnad per politiårsverk 2015

Materiell	<b>83 859</b>
- IKT	16 164
- Transport	42 853
- Politiutstyr	13 195
- Kontor	6 081
- Inventar	2 508
- Diverse	3 058
EBA	80 270
Møte og kurs	4 361
Reiser	6 181
Fellestjenester	115 405
Investering	32 081
<b>SUM indirekte stillingsrelaterte kostnader</b>	<b>322 159</b>
Lønn	629 772
Arbeidsgiveravgift	81 870
<b>TOTAL Årsverkskostnad</b>	<b>1 033 801</b>

Tabell 6 Estimert kostnad per gjennomsnittlig politiårsverk i 2015. i. Kilde: POD

Vår gjennomgang viser at det faktiske forbruket per årsverk ligger lavere enn det kalkylen viser. Vi har ikke hatt tilgang til analysene som ligger bak PODs kalkyle, og har derfor ikke hatt mulighet til å kvalitetssikre denne.

Dette er ressursene som er ment til å dekke inn andre oppgaver og faste kostnader, som eksempelvis husleie, i tillegg til lønnskostnader. Som vi kan se av tabellen over inkluderes overhead og andre følgekostnader, i tillegg til lønnsmidler og arbeidsgiveravgift<sup>17</sup>.

For hvert nye politiårsverk ble det i 2016 bevilget kr 940 000 over statsbudsjettet, der POD holt igjen kr 160 000 for å dekke inn for infrastruktur og sentrale støttetjenester. Det vil si at politidistriktene og særorganene fikk tildelt 780 000 per nye politiårsverk i 2016. Tilsvarende fordeling for 2013-2016 vises i tabellen under.

	Tildelte kroner per årsverk fra Justisdepartementet	Tildelte kroner per årsverk til distrikter og særorgan	Inntrekk som videreføres til tjenesteleverandørene
<b>2013</b>	857 000	770 000	87 000
<b>2014</b>	932 000	744 000	188 000

<sup>17</sup> Dette er kostnadene forbundet med et politiårsverk, mens flere ansatte i politidistriktene er ikke politiutdannet og har derfor andre kostnader forbundet med seg. Blant annet kan grupper av sivilt ansatte og jurister ha et lavere materiellbehov knyttet til transport og politiutstyr. Det er også sannsynlig at det er lavere kostnad per nyutdannet årsverk til sammenlignet med politiårsverk med særskilte oppgaver og spesialutdanning/-trening.

<b>2015</b>	<b>917 000</b>	<b>786 000</b>	<b>131 000</b>
<b>2016</b>	<b>940 000</b>	<b>780 000</b>	<b>160 000</b>

Tabell 7 Oversikt over bevilgninger som gis av JD i 2013-2016 og hva som gis til distriktene og særorgan. For hvert år i løpende kroner.

Vi har tidligere i rapporten vurdert om bemanningsøkningen er marginalt finansiert.

#### 4.1.3. Vurdering av ressursbruk til midlertidige ansatte

Endringen i de største forbruks- og ressurspostene de siste årene beskriver mye av hva ressursene de siste årene har gått til.

Ikke uventet viser analysene at 71 % av regnskapet i 2014 går til lønn og godtgjørelser til fast ansatte i distriktene. Nest største kostnadspost er lokaler på 11 % av regnskapet i 2014. Deretter følger arbeidsgiveravgift, lønn og godtgjørelser for midlertidige ansatte og drift og vedlikehold av verktøy, inventar og driftsmaterialer på henholdsvis 9 %, 5 %, og 2 %.

For særorganene er 50 % av utgiftene lønn og godtgjørelser for fast ansatte, mens lokaler står for 11 % av utgiftene. Deretter følger arbeidsgiveravgift, kostnad og godtgjørelse for reise, diett, bil og lignende, samt lønn og godtgjørelser til midlertidig ansatte på henholdsvis 9 %, 5 % og 2 %.

Tabellen nedenfor viser endringen fra 2014-2016<sup>18</sup> for de største utgiftspostene i distriktene, særorgan, støtteorgan og andre<sup>19</sup>. De ulike tabellene viser de seks største regnskapspostene. En stor prosentvis endring i disse postene vil derfor også gi et stort beløpsmessig utslag.

##### Støtteorgan

Utgiftstype	Andel	Forbruk2014	Forbruk2016	Endring
Kjøp av fremmede tjenester	33%	499 803 936	640 880 803	28%
Lønn og godtgjørelser fast ansatte	28%	356 442 144	547 465 136	54%
Kostnader lokaler	9%	93 967 072	185 665 617	98%
Leie maskiner, inventar o.l.	8%	105 195 376	154 205 247	47%
Maskiner og anlegg - anskaffelse	6%	95 061 512	119 893 761	26%

##### Distriktene

Utgiftstype	Andel	Forbruk 2014	Forbruk 2016	Endring
Lønn og godtgjørelser fast ansatte	71%	7 113 795 072	7 150 109 517	1%
Kostnader lokaler	11%	1 121 606 144	1 053 391 167	-6%
Arbeidsgiveravgift og pensjonspremie	9%	941 493 440	950 163 836	1%
Lønn og godtgjørelser midlertidig ansatte	5%	418 909 856	475 991 107	14%
Drift og vedlikehold av verktøy, inventar og driftsmaterialer	2%	208 435 168	237 579 459	14%

##### Andre

Utgiftstype	Andel	Forbruk2014	Forbruk2016	Endring
Lønn og godtgjørelser fast ansatte	58%	68 245 432	72 473 652	6%
Kostnader lokaler	12%	16 699 548	14 609 982	-13%
Arbeidsgiveravgift og pensjonspremie	9%	11 606 932	11 840 735	2%
Kjøp av fremmede tjenester	6%	36 899 600	8 086 607	-78%
Annen oppgavepliktig godtgjørelse	5%	6 139 011	6 186 595	1%

##### Særorgan

Utgiftstype	Andel	Forbruk2014	Forbruk2016	Endring
Lønn og godtgjørelser fast ansatte	50%	1 317 119 360	1 653 030 457	26%
Kostnader lokaler	11%	322 702 560	374 784 406	16%
Arbeidsgiveravgift og pensjonspremie	7%	200 173 200	247 696 913	24%
Maskiner og anlegg - anskaffelse	7%	142 439 296	243 189 611	71%
Kostnad og godtgjørelse for reise, diett, bil o.l.	6%	179 569 760	200 625 197	12%

Tabell 8 Hvor går ressursene i politiet? De største regnskapspostene, med tilhørende prosentvis endring fra 2014-2016 i prosent. Alle tall i faste 2016-priser justert med KPI. Kilde: regnskapene til de ulike enhetene

Vi ser at det for støtteorganene som PIT, PFT og POD er en sterkest økning i lønnskostnader og tillegg til fast ansatte. En del oppgaver er flyttet til disse, mens flere av oppgavene som skal flyttes

<sup>18</sup> Årsaken til at 2013 ikke er inkludert i denne analysen er at regnskapssystemet endret seg i perioden og måten forbrukspostene ble ført på ble endret. Dette gjør at forbrukspostene ikke er direkte sammenlignbare.

<sup>19</sup> Andre er her definert som Yttergrensefondet, NID og Namsfogden i Oslo

er ennå ikke flyttet over i perioden vi analyserer. I tillegg har det vært en styrking av POD som ikke er overføring av oppgaver<sup>20</sup>. Det er eksempelvis HR, beredskapsområdet, IKT, 24/7 og nytt bygg.

De siste årene har det vært krav om å redusere bruken av overtid fra POD til distriktene. Distriktene har nådd sine mål om å redusere bruk av overtid. Mellom 2014 og 2016 reduserte distriktene kostnader forbundet med overtid med 6 %.

Vi ser videre at det har vært en økning i bruk av midlertidige ansatte for distriktene på 14 %. Dette kan eksempelvis komme av at man i denne perioden forbereder seg til nærpolitireformen, at flere tjenester skal sentraliseres og at man i den forbindelse ikke ønsker å ha faste ansatte. Det kan også skyldes at man i denne perioden har hatt en økning i asyltilstrømningen og andre oppgaver som bidro til et større behov for midlertidige ansatte.

Støtteorganene har hatt en stor økning i kjøp av fremmede tjenester, dette er også den største regnskapsposten. Dette skyldes blant annet tolketjenester og innleide ressurser i forbindelse med IKT-prosjekter og andre utviklingsprosjekter.

Samlet sett ser vi at det har vært store prosentvise økninger i de største regnskapspostene for alle de ulike enhetene mellom 2014 og 2016. Spesielt gjelder dette lønns- og personellrelaterte kostnader. Dette er ikke overraskende, samlet sett, men vi mener det er grunn til å følge med på den videre utviklingen av økningen i faste ansatte og kjøp av fremmede tjenester i sentrale enheter og økningen i bruk av midlertidige ansatte i distriktene. Dette til tross for at etaten er inne i en reformperiode på dette tidspunktet, noe som kan være en av årsakene til disse økningene.

#### 4.2. Gjennomgang av tjenesteproduksjon og investeringer

Det at ressursbruken øker er ikke nødvendigvis negativt dersom det fører til økt kvalitet eller kvantitet på polititjenestene. For å gjøre en god analyse av om kostnadsbruken i politiet er effektiv, er man avhengig av et sett med gode målvariabler. Dette er i denne sammenheng vanskelig av flere grunner.

For det første kan politiets arbeid grovt deles inn i to kategorier: Å løse kriminalitet og forebygge kriminalitet<sup>21</sup>. Måloppnåelsen i den ene kan være negativt korrelert med måloppnåelsen den andre. For eksempel kan en lavere oppklaringsprosent forklares ved at politiet er gode på å forebygge den typen kriminalitet som er lett å oppklare.

For det andre ligger det et stort antall ulike forklaringsvariabler som kan forklare variasjonene innenfor den enkelte målvariabelen. For eksempel vil kriminalitetsnivået i et politidistrikt være avhengig av antall politiansatte, budsjett, geografiske størrelse og demografi i politidistriktet, politiets (og andres) innsats i kriminalitetsforebygging mv. Dette er problematisk både fordi det er vanskelig å komme opp med en utfyllende liste av potensielle forklaringsvariabler, men også fordi vi har et begrenset antall observasjoner.

Vi har, for dette formålet, gjort noen indikative analyser ved å se på to sentrale indikatorer: Oppklaringsprosent og antall anmeldelser, og hvordan disse korrelerer med antall politiansatte. Antall politiansatte er den største kostnadsdriveren i politidistriktene, og sammenhengen kan

---

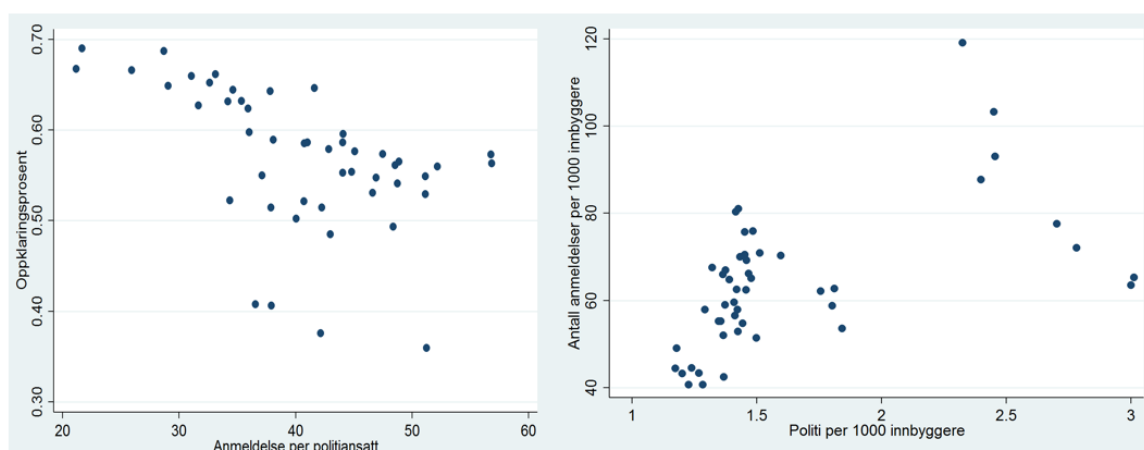
<sup>20</sup> Styrkingen av POD er en konsekvens av Gjørsv-kommisjonen og et krav til Politidirektøren om å sørge for styrket ivaretagelse av direktoratsoppgavene.

<sup>21</sup> Dette er en sammenstilling basert på definisjonen av politiets oppgaver som «å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet samt å etterforske lovbrudd.

derfor være interessant for å se på forholdet mellom ressursbruk og måloppnåelse. I tillegg har vi analysert enkelte forbruksposter som reduseres over tid for å teste ut hypotesen om at trangere budsjetter går på bekostning av ressursbruk på noen områder.

#### 4.2.1. Gjennomgang av forholdet mellom ressursbruk, antall anmeldelser og oppklaringsprosent

Vår analyse vises ved to ulike figurer med korrelasjoner nedenfor, basert på observasjoner over de siste fire årene. Dette er ikke en kausalanalyse, men en illustrasjon som viser korrelasjon mellom to ulike variabler.



Figur 12 til venstre: Anmeldelse per politiansatt og oppklaringsprosent plottet over de fire siste årene. Til høyre: Politi per 1000 innbyggere og antall anmeldelser per 1000 innbyggere plottet over de fire siste årene. Datakilde: POD

Figuren til venstre viser oppklaringsprosenten i distriktene de siste fire årene mot antall anmeldelser per politiansatt. Antall anmeldelser kan tolkes som et mål på arbeidsbelastningen til politiet. Som vi kan se reduseres oppklaringsprosenten med antall anmeldelser per politiansatt. En enkel hypotese basert på dette plottet er at høyere arbeidsbelastning på politiet vil føre til lavere kvalitet på politiarbeidet, her målt ved oppklaringsprosenten. Plottet indikerer at det eksisterer en sammenheng mellom de to variablene. Det kan tyde på at høyere ressursbruk, her i form av flere politiansatte, fører til bedre tjenesteyting, her målt ved oppklaringsprosent.

Denne figuren utelater juristenes rolle i sakskjeden. Når en sak regnes som oppklart er det fattet en påtaleavgjørelse av en jurist. Med et høyt antall politiansatte, men få jurister er det derfor lite sannsynlig at oppklaringsprosenten vil stige, ettersom en mangel på jurister vil føre til en opphoping av restanser. I tillegg kan politiet selv påvirke oppklaringsprosenten ved egeninitierte saker som man vet er enkle å oppklare (eksempelvis trafikksaker eller førsteleddsakene innen narkotikakriminalitet.)

Figuren til høyre viser kriminalitetsintensiteten, målt som anmeldelser per 1000 innbyggere, og politiintensiteten, målt som politi per 1000 innbyggere<sup>22</sup>. Vi observerer en tydelig positiv

<sup>22</sup> PODs rapport "Anmeldt kriminalitet og straffesaksbehandling 2016" viser en nedgang i den registrerte kriminaliteten på 14,6% fra 2012-2016. Samtidig som politiets innbyggerundersøkelse for 2016 viser at ofre for en del kriminalitetstyper unnlater å anmelde saken til politiet. Mens 80 % av de som har blitt utsatt for biltyveri valgte å anmelde forholdet, var det kun 15 % av de som hadde blitt utsatt for datakriminalitet som gjorde det samme. Tilsvarende anmeldte kun 21 % av de hadde vært utsatt for hatkriminalitet og 31 % av de hadde vært utsatt for bedrageri, svindel eller annen økonomisk kriminalitet. Politiets analyser tilsier videre at det har vært en økning innenfor nettopp disse kriminalitetstypene i samme periode (datakriminalitet og økonomisk kriminalitet).



sammenheng mellom disse to variablene. Dette kan indikere at de politidistriktene som har en høy andel kriminell aktivitet i forhold til per tusen innbygger, også har fått en høyere bemanning for å bekjempe denne kriminaliteten. Dette kan forklare hvorfor noen distrikter tildeles og bør tildeles flere ressurser i sin tjenesteproduksjon og går tilbake til spørsmålet om distriktene sikres like muligheter.

På den andre side tar ikke denne figuren høyde for at politiet genererer en god del saker selv (egeninitierte saker). Årsakssammenhengen vil dermed kunne være den motsatte av den fremsatte - altså at et høyt antall politiansatte vil kunne føre til en økning i antall anmeldelser per innbygger.

#### 4.2.2. Gjennomgang av langsiktige investeringer

Flere av distriktene melder om mindre ressurser og mindre handlingsrom. Dersom tjenesteproduksjonen allikevel er opprettholdt, kan det være at det er andre områder som blir utsatt for kutt som følge av det som oppleves som trange budsjetter. Våre analyser i kapittel 3 indikerer dette.

Vi har analysert regnskapet til distriktene for å undersøke hvor det ser ut til at det er en negativ utvikling i den samme perioden. Særlig kan det forventes at det først kuttes i ressurser til de delene av politiets oppgaver og de områder det ikke stilles direkte krav til. Eksempler på dette er investering i materiell og investering i kompetanse, trening og videreutdanning. Dette kan også inkludere krav til oppbemanning som også krever nyinvesteringer. Det er få områder der distriktene har reelle muligheter til å endre investeringene ettersom lokaler stort sett leies og IKT-prosjekter gjennomføres sentralt.

I regnskapet til etaten er det ikke mulig å identifisere investeringer på andre slike poster enn materiell ettersom det ikke finnes et system for å registrere og rapportere andre type investeringer eller oppgaver av denne typen. Vi presenterer derfor forbruket på kjøretøyrelaterte utgifter i perioden 2014-2016 i tabellen nedenfor. Innholdet i tabellen er per politiårsverk og justert for prisstigning på biler basert på SSBs tall i den samme perioden som illustreres.

Utgiftstype	Endring	Forbruk 2014	Forbruk 2016
Investeringer biler	-37%	148 009 118	93 205 329
Leie av biler	-27%	26 443 130	19 349 505
Vedlikehold og service på bil	-2%	48 755 672	47 944 602

Tabell 9 Endringer i ressurser relatert til bilparken mellom 2014 og 2016. I MNOK. Justert for politiansatt og prisstigning på biler i samme periode. Prisstigning på biler er basert på SSBs statistikk.

Som vi kan se av tabellen ser det ut til at de langsiktige investeringene i kjøretøy reduseres. Dette støttes av informasjon fra intervjuene.

Analysen indikerer at trangere budsjetterrammer og effektiviseringspress fører til lavere investeringer, herunder innenfor patruljebiler. Manglende investeringer kan potensielt resultere i et investeringsetterslep på sikt eller at det allerede er et investeringsetterslep definert som at levetiden på kjøretøy overstiger anbefalt levetid.

Gitt midler brukt til innkjøp av kjøretøy er det å bemerke at det ble inngått ny bilavtale med virkning fra 2017 og en reduksjon av innkjøp kan være relatert til dette på slutten av 2016.

### **4.3. Andel av ressursbruk på administrasjon og administrative tiltak**

*Identifisere og vurdere ressursbruk på administrasjon og administrative tiltak opp mot ressursbruk til tjenesteyting, fordelingen mellom disse og begrunnelse for den*

Politiet- og lensmannsetatens regnskap skiller per i dag ikke på oppgaver eller hva tiden brukes på. Siste tidsbruksanalyse var i 2010 og ble gjengitt i Politianalysen (NOU 2013:9). Denne tidsbruksanalysen viste at 54 % av tilgjengelig tid gikk med til å løse politiets kjerneoppgaver. Ved lensmannskontorene utgjorde sivil rettspleie og forvaltningsoppgavene 26 % av tidsbruken, mens 49 % av tiden ble brukt på kjerneoppgavene.

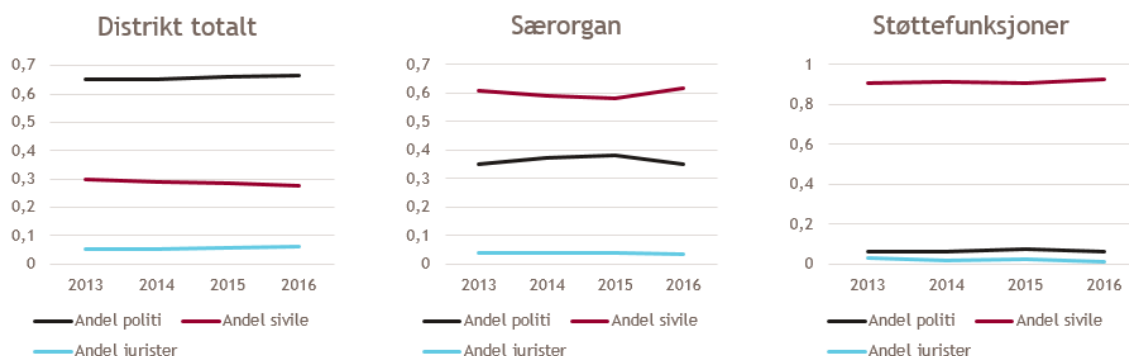
Flere av oppgavene politiet utfører kan gjennomføres av sivilt ansatte eller jurister. Dette gjelder hovedsakelig administrative oppgaver, støttetjenester og juridisk saksbehandling. På den andre siden benyttes også politistillinger til å løse «sivile» og administrative oppgaver. Per i dag er det ingen registrering av hvilke oppgaver de ulike stillingene benyttes til å løse.

Å identifisere og vurdere ressursbruk på administrasjon og administrative tiltak opp mot ressursbruk til tjenesteyting er komplisert gitt at det ikke registreres tid og ressursene benyttes på ulike typer oppgaver. Det er derfor heller ingen klar definisjon på hvilket forbruk som har gått til administrasjon og hvilket forbruk som har gått til tjenesteyting i regnskapene eller i budsjettene.

Vi har imidlertid mottatt informasjon som gjør det mulig å analysere hvor stor del av ressursene som går til sivile og jurister og hvor stor del som går til politiansatte. Forholdet mellom disse ulike stillingskategoriene viser bare en del av bildet, ettersom arrestforvaring og forvaltningstjenester er tjenesteyting og løses i stor utstrekning av sivilt ansatte. Selv uten en god tidsbruksanalyse eller et regnskap som sier noe om oppgavefordelingen gir forholdet mellom de ulike ansattekategoriene en indikasjon på ressursbruk på administrasjon og tjenesteyting, spesielt med hensyn til å vurdere oppfyllelsen av målkravet om flere politistillinger.

#### **4.3.1. Gjennomgang av andelen politiansatte**

I figuren nedenfor vises andel politi, sivile og jurister for distriktene, særorgan og støttefunksjoner. Her er støttefunksjoner en samlebetegnelse for POD, PFT og PIT (tidligere PDMT).



Figur 13 Andel politi, sivile og jurister, i distriktene, særorgan og støttefunksjoner fra 2013-2016. Kilde: POD og ressursanalysen 2013,2014,2015

Figuren viser at andelen politiansatte og jurister i distriktene øker på bekostning av sivilt ansatte. I særorganene og de sentrale enhetene, som også i utgangspunktet har en annen sammensetning av ansatte, ser vi at andel politi reduseres fra 2015 til 2016 til fordel for sivilt ansatte. For politi- og lensmannsetaten samlet sett utjevner disse trendene hverandre. Økt andel politi i distriktene følges av en tilsvarende oppbygging av sivile stillinger i støttefunksjoner.

Ettersom det lenge har vært et politisk ønske om å øke antall politistillinger, er det interessant at vi ikke ser at andelen politi øker nevneverdig til fordel for andre typer ansatte for alle enhetene på nasjonalt nivå.

Det kan være flere årsaker til at andelene ikke endrer seg. Blant annet krever en oppbemanning av politistillinger også en styrking av støttefunksjonene. En annen forklaring er at det i perioden blant annet også har vært behov for satsinger rettet mot kriminalitetstyper som også krever sivil spesialistkompetanse innenfor blant annet økonomi og IKT.

#### 4.3.2. Gjennomgang av utviklingen mellom stillingskategorier

Gjennomsnittsvisningen i det forrige avsnittet kan tilsløre at det kan være variasjon i endringen for de ulike distriktene. I dette avsnittet ser vi derfor på variasjonen i de ulike distriktene.

Utviklingen i antall politi er variabelt økende for de ulike distriktene, men den gjennomsnittlige økningen i jurister er større.

Det er et nasjonalt mål om økning i antall politistillinger og målet er to politiårsverk per 1000 innbyggere som landsgjennomsnitt i 2020. Det har også vært et mål om å øke antall jurister i politidistriktene. Det er viktig for helheten i saksbehandlingskjeden at det også blir flere jurister når det blir flere politifolk. I tillegg har noen kriminalitetsformer blitt så spesialiserte at det ikke er tilstrekkelig med politiutdanning for å oppklare sakene (eksempelvis økonomisk kriminalitet og datakriminalitet), dette krever da også sivilt ansatte med spesialutdanning.

Det har de siste årene blitt bevilget ressurser til å øke antallet politistillinger.

Tabellen under viser endringen i antall og prosent i årsverk fra 2013 til 2016.

Distrikt	Antall ansatte 2013			Antall ansatte 2016			Prosentvis endring 2013-2016		
	Politi	Jurister	Sivile	Politi	Jurister	Sivile	Politi	Jurister	Sivile
Agder	410	31	155	431	37	156	5%	20%	1%
Finnmark	201	17	108	228	16	123	13%	-7%	14%
Innlandet	484	38	238	516	41	232	7%	7%	-2%
Møre og Romsdal	311	23	145	341	28	144	9%	23%	0%
Nordland	418	37	202	443	41	193	6%	13%	-5%
Oslo	1 855	138	821	2 017	163	750	9%	18%	-9%
Øst	979	87	506	1 037	109	498	6%	25%	-1%
Sør-Øst	999	91	420	1 022	103	408	2%	13%	-3%
Sør-Vest	656	70	305	726	75	313	11%	7%	3%
Troms	189	17	98	225	19	99	19%	14%	1%
Trøndelag	602	45	247	676	53	240	12%	17%	-3%
Vest	770	58	352	841	77	352	9%	32%	0%
<b>Totalt</b>	<b>7 875</b>	<b>651</b>	<b>3 597</b>	<b>8 501</b>	<b>761</b>	<b>3 509</b>	<b>8%</b>	<b>17%</b>	<b>-2%</b>

Tabell 10 Endring i årsverk for politistillinger, jurister og sivile i de ulike distriktene fra 2013 til 2016. Kilde POD

Når vi ser på utviklingen i antall politi ser vi at alle distriktene har økt antall politistillinger. Noen distrikter har hatt en større økning enn andre. Spesielt Finnmark, Sør-Vest, Troms og Trøndelag politidistrikt har hatt en sterk økning med over 10 %. Sør-Øst og Agder har hatt den laveste økningen med henholdsvis 2 % og 5 %.

På den andre siden har antall jurister økt i større grad i noen distrikter. Dette trekker opp gjennomsnittet som er på 14 % mellom 2013 og 2016. Disse distriktene er hovedsakelig Øst, Agder og Møre og Romsdal som alle har hatt en økning på over 20 % i perioden. Finnmark er det eneste distriktet med en nedgang i antall jurister i perioden.

Endring i antall sivile mellom 2013 og 2016 er mer variabel mellom distriktene, men vi ser at Finnmark har hatt en stor økning av antall sivilt ansatte i perioden. I reelle tall utgjør dette en økning på 15 sivilt ansatte fra 2013 til 2016. Dette kan blant annet forklares med opprettelsen av attestkontoret. På den andre siden er det flere av distriktene som har hatt en reduksjon i antall sivilt ansatte i den samme perioden. Dette kan være fordi oppgaver flyttes til andre distrikter eller sentraliseres. Alternativt kan dette forklares med at sivile stillinger holdes vakante for å skaffe et økonomisk handlingsrom, samtidig som politistillinger benyttes til å håndtere sivile og/eller administrative oppgaver.

Likevel er det flere av oppgavene i distriktene som krever sivilt ansatte. Et eksempel på dette er Barnehus. Det var derfor å forvente at nettoendringen i sivilt ansatte er relativt liten.

#### 4.4. Identifisere kostnadsdrivere og årsak til disse

*Identifisere kostnadsdrivere og årsak til disse som et godt grunnlag for å forklare og forstå utviklingen.*

Det er i all hovedsak én vesentlig kostnadsfaktor i politiet: antall årsverk. Personalkostnader utgjør i seg selv 73 % av politiets samlede utgifter, og i henhold til beregninger fra POD medfører hvert årsverk indirekte stillingsrelaterte kostnader i overkant av kr 300 000. Gjennomsnittlig kostnad per årsverk inklusive overhead ligger ifølge denne beregningen i overkant av kr 1 mill. Vi har med basis i politiets årlige ressursanalyser gjort følgende beregning av driftsutgifter per årsverk i politiet:

	2013	2014	2015
<b>Driftsutgifter i hele millioner</b>	13 168	13 717	14 051
<b>Årsverk</b>	14 170	14 685	15 274
<b>Driftsutgifter per årsverk</b>	929 300	934 095	919 941

*Tabell 11 Driftsutgifter per årsverk i faste 2015-kroner. Kilde: Politiets ressursanalyse 2015*

Vi ser at etatens gjennomsnittlige driftsutgifter per årsverk er ca. kr 100 000 lavere enn PODs beregninger for et gjennomsnittlig politiårsverk. En mulig årsak til dette kan være at sivile ansatte og jurister har lavere kostnader knyttet til sine årsverk enn politiansatte, muligens på grunn av et lavere behov for utstyr, transport etc.

Legger vi PODs beregning til grunn, er likevel største delen av kostnadsbasen i Politi- og lensmannsetaten enten direkte lønn og arbeidsgiveravgift eller indirekte stillingsrelaterte kostnader. Det er årsverkene som driver etatens behov for innkjøp av materiell, IKT og kjøretøy. Årsverkene er også en viktig faktor i å avgjøre etatens behov for eiendom, bygg og anlegg. Å identifisere kostnadsdrivere i denne sammenhengen må derfor innebære å finne årsaker til at driftsutgiftene knyttet til årsverkene stiger.

Regnet i faste 2015-kroner slik at generell lønns- og prisvekst elimineres som forklaring, har etatens totale driftsutgifter per årsverk ligget relativt stabilt i perioden, og faktisk blitt noe redusert fra 2013-2015. Dette betyr at i tidsrommet som det ligger innenfor vårt mandat å analysere, ser vi at kostnadsveksten i politi- og lensmannsetaten skyldes bemanningsvekst og ikke vekst i underliggende kostnadsfaktorer.

En hypotese var at indirekte stillingsrelaterte kostnader per årsverk har økt som følge av en kvalitetsheving på utstyr og materiell, spesielt knyttet til IKT-området, men også som en følge av politiske satstinger på det sentrale ledernivået i politiet. Innenfor vårt mandat ser vi ingen slik sammenheng, men vi vil ikke utelukke at dette er en viktig faktor dersom utviklingen analyseres over et lengre tidsrom og frem i tid.

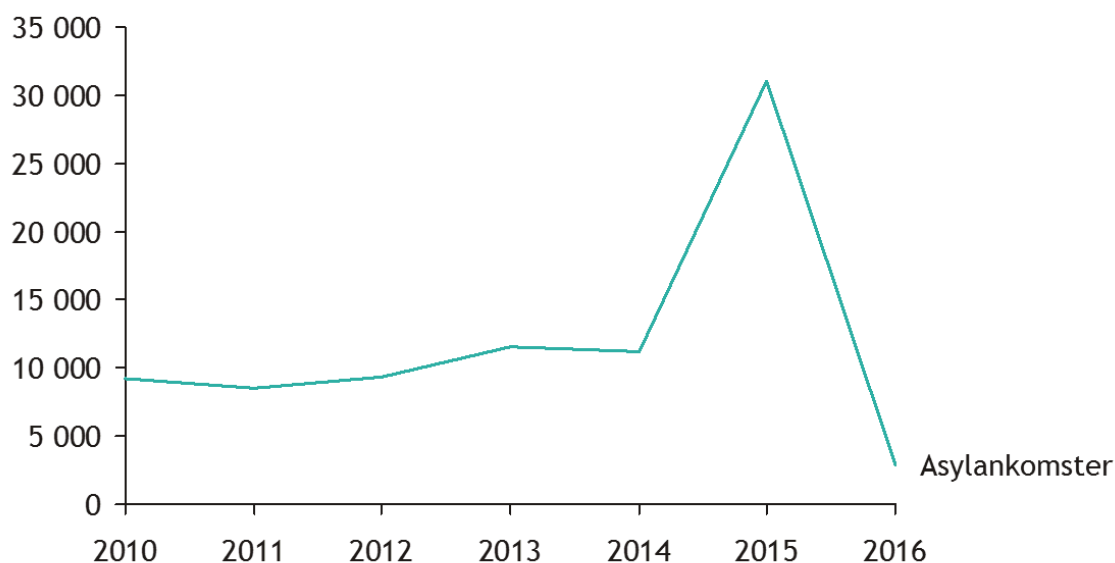
#### 4.5. Særskilt vurdering av ressursbruken i Politiets Utlendingsenhet (PU)

Vurdere ressursbruken i PU særskilt, bl.a. disponering av mannskaper (inkl. politi vs. sivilt ansatte), bruk av overtid, system for intern kontroll, disponering og forbruk opp mot forutsetningene i Prop 1 S Tillegg 1 (2015-2016), samt forslag til mulige forbedringstiltak

##### 4.5.1. Bakgrunn for ressurstildelingen til PU i 2015

Tilstrømmingen av asylsøkere til Norge nådde et rekordhøyt nivå i 2015, særlig de siste tre månedene av året.

Figur 14 viser utviklingen i antall asylankomster i perioden 2010 til 2016.



Figur 14 Asylankomster 2010-2016. Kilde: PU

Den store toppen som oppstod i 2015 skyldes i hovedsak svært høy tilstrømming av asylsøkere i løpet av høstmånedene i 2015.

Som følge av forventninger om fortsatt høy tilstrømming av asylsøkere i 2016, ble det gitt en tilleggsbevilgning til PU i 2016. Stortinget vedtok ved behandlingen av Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016) en tilleggsbevilgning til Politi- og lensmannsetaten på kr 270 millioner i 2016, hvorav kr 170 millioner ble fordelt fra POD til PU. Midlene til PU ble fordelt slik det fremgår av Tabell 12:

Migrasjonspakken	Tildeling PU
Tall i kr 1 000	Post 01
Styrking registreringsarbeidet	93 600
Støttefunksjoner i PU	25 740
Nedbygging av restanser	10 140
Spesifiserte områder (sikkerhet)	33 540
ID-arbeid innledende fase	7 020
<b>Sum</b>	<b>170 040</b>

Tabell 12 Fordeling av tilleggsbevilgning til PU i 2016 fra POD. Kilde: PODs Disponeringsskriv til underliggende enheter for 2016

Til tross for at antallet asylsøkere i 2016 ble vesentlig lavere enn forventet, med omtrent 3 500 mot forventet 33 000, og forutsetningene som lå til grunn for tilleggsbevilgningen dermed ikke er oppfylt, ble tilleggsbevilgningen i hovedsak benyttet.

#### 4.5.2. Gjennomgang av aktivitetsnivået i PU i 2016

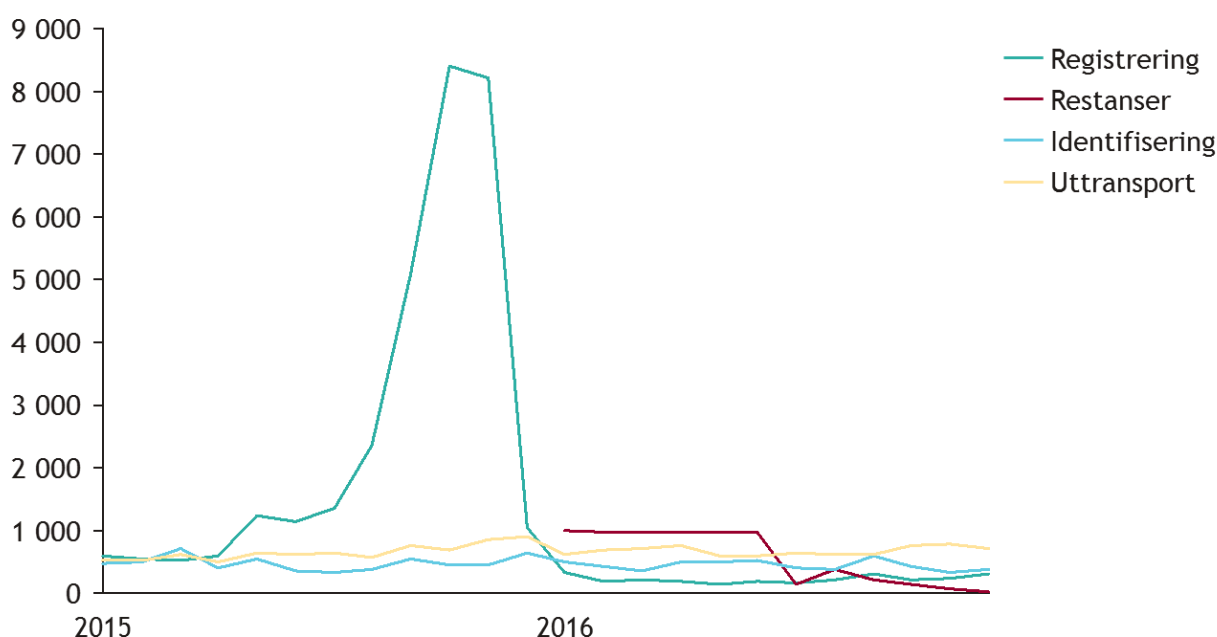
Hovedprosessene i PUs arbeid med asylsøkere er illustrert i figuren under.



Figur 15 Hovedprosesser. Kilde: PU

Ved ankomsten registrerer PU asylsøkeren, og starter deretter opp arbeidet med å identifisere vedkommende. Når registreringsarbeidet er gjennomført overtar UDI søknadsbehandling og avgjørelse, med UNE som klageinstans. Når en asylsøknad er avslått, skal utlendingen forlate landet. Når utlendingen ikke reiser frivillig, må PU sørge for uttransport. I mange tilfeller krever dette at PU eller innleid personell fra politidistriktene følger utlendingen til hjemlandet. I tillegg til uttransport av utlendinger med avslag på asylsøknaden sin, uttransporteres også utlendinger som er bort- og utvist og asylsøkere som returneres til land innen Schengenområdet hvor de først søkte om asyl, såkalte Dublinsaker. Asylkategorien utgjør med dette ca. 25 % av totalt antall uttransporterte.

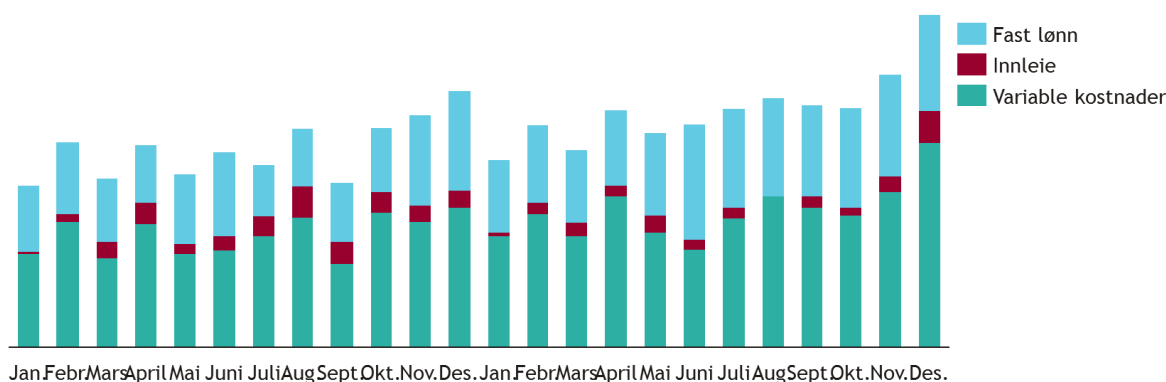
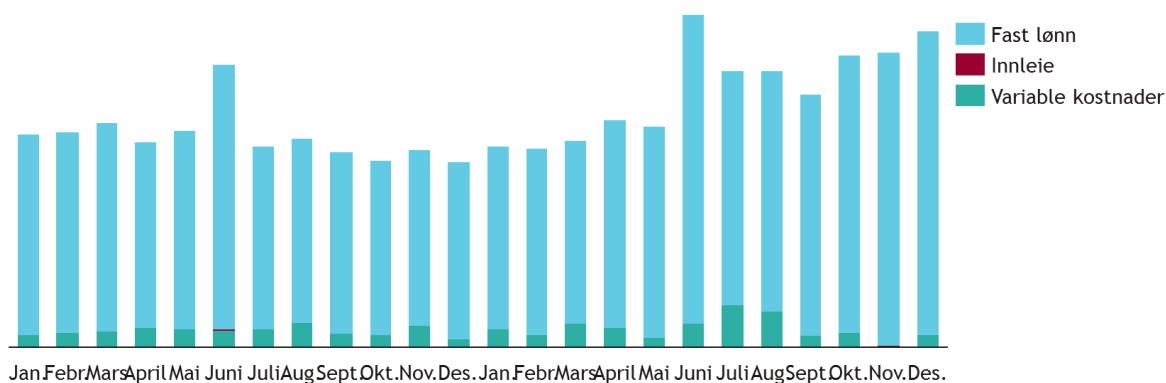
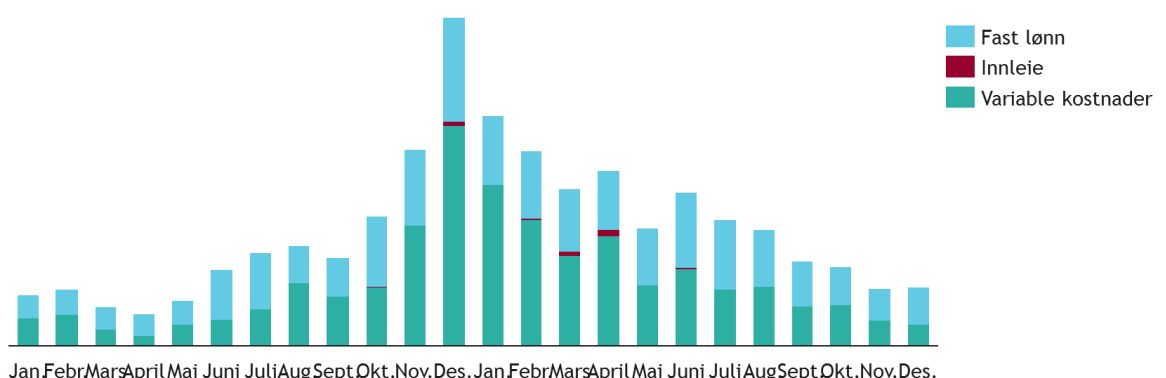
Figuren under viser månedvis fordeling av identifiseringer og uttransportering i 2015 og 2016.



Figur 16 Registreringer, identifiseringer, uttransportering og restanser, per måned 2015-2016. Kilde: PU, bearbejdet av BDO

Vi ser at det store antallet registreringer høsten 2015, jfr. Figur 14, medfører at antallet identifiseringer og uttransporter øker i samme periode. Antallet uttransporter per måned økte fra omtrent 600 i juni 2015 til 900 i desember og antallet identifiseringer per måned økte fra omtrent 370 til 640 i samme periode. De første månedene av 2016 synker imidlertid antallet identifiseringer og uttransporter igjen. Dette var ikke tilstrekkelig for å måltallet for uttransporteringer som i februar ble justert fra 7800 til 9000. Det ble derfor gjort en ekstra innsats i 2. halvår for å øke antall uttransporter.

Figuren under viser månedvis fordeling av PUs utgifter til disse aktivitetene, fordelt på fast lønn, innleie av ressurser fra politidistriktene og variable kostnader.<sup>23</sup>



Figur 17 Fordeling av PUs utgifter til registrering (øverst), identifisering og uttransport (nederst), per måned 2015-2016, mill. kr. Kilde: PU, bearbeidet av BDO

Analysen viser at arbeidet med identifisering og uttransportering holdt et høyt nivå i hele 2016, og særlig siste halvdel, for å nå de politisk satte målene. Generelt ser vi at det er en økning i uttransporteringer på høsten, og særlig i desember, både i 2015 og 2016. Årsaken i 2015 er den store asyltilstrømmingen høsten det året. For 2016 viser PU til egen en aksjon for å uttransportere afghanere uten lovlig opphold i Norge i medio november. Disse ble uttransportert i grupper i november og desember. Det ble også foretatt en ekstra kjøring (regnskapsmessig «periode 13») av

<sup>23</sup> Variable kostnader omfatter overtid, tolk, språkanalyser, reise- og logistikk-kostnader, pågripelser og fremskaffelse av reisedokumenter. Overtid behandles nærmere i neste kapittel.

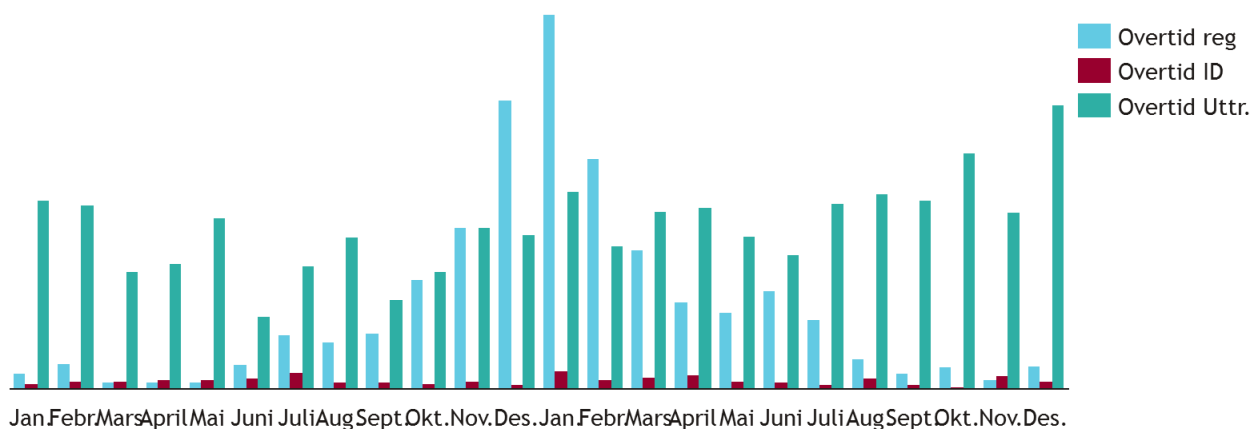


reisekostnader og utlegg i desember, slik at en stor del av utgiftene til aksjonen kom til utbetaling i 2016. Høye variable kostnader desember 2016 skyldes ifølge PU også at mange uttransporteringer gikk til land hvor PU må ledsage utlendingen (dvs. i stor grad til Afghanistan). Tall fra PU viser at ledsagelsesgraden på asylsaker øker fra under 40 % i januar 2016 til nesten 90 % i desember. For øvrige saker er ledsagelsesgraden lav. Totalt for alle returer i 2016 var ledsagelsesgraden på 25 %.

#### 4.5.3. Gjennomgang av PUs disponering av mannskaper

PU har opplyst at for å møte økningen i oppdragsmengde høsten 2015 og i begynnelsen av 2016, hadde PU i januar 2016 cirka 200 midlertidig ansatte. Dette antallet ble redusert inn i 2017, slik at antallet midlertidig ansatte nå er redusert.

Vi fikk videre opplyst i møte med PU at det er etablert et eget beordringskontor, som søker å fordele arbeidet med uttransporter, pågripelser mv. slik at bruken av overtid begrenses og at kostnadene generelt holdes lavest mulig. Bruk av overtid følges opp av en dedikert controller og både siste ukes forbruk og kommende ukes planlagte aktivitet gjennomgås ukentlig. All bruk av overtid skal være godkjent av ansvarlig leder. Figuren under viser utviklingen i bruken av overtid i 2015 og 2016.

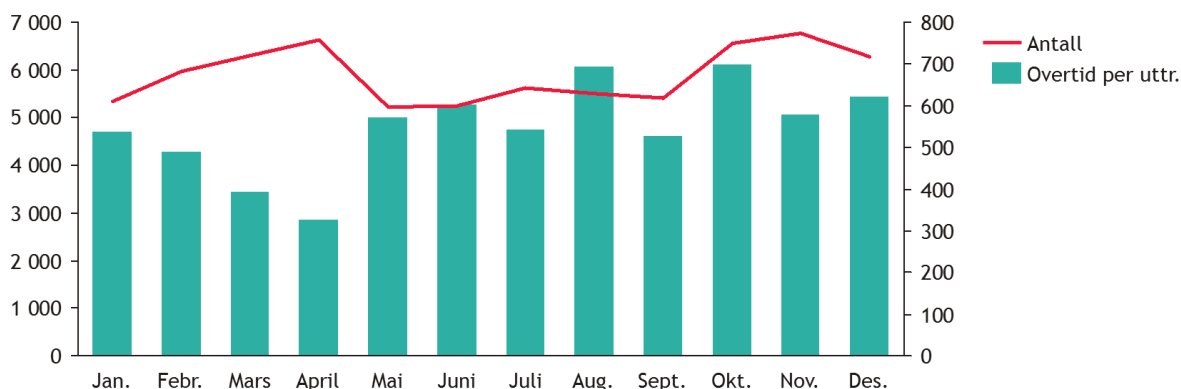


Figur 18 PUs bruk av overtid i 2015 og 2016, mill. kr. Kilde: PU

Figuren viser en betydelig topp i overtidsbruken knyttet til uttransportering rundt årsskiftet. I tillegg til høyt aktivitetsnivå innen uttransporteringer og registreringer skyldes, topp-punktet i januar 2016 delvis en teknisk endring i SAP i politiet i slutten av 2015, slik at en del overtid og reiseregninger i den perioden først ble regnskapsført i 2016.

Det fremgår også av figuren at overtid til identifikasjonsarbeid bare benyttes i svært begrenset grad sammenlignet med øvrige kategorier.

Våre analyser viser ingen sterk sammenheng mellom antall uttransporter og overtid per uttransport.



Figur 19 Overtid per uttransport og antall transporter i 2016, basert på to måneders etterslep i utbetalingene. Kilde: PU

Dette indikerer at overtidsbruken i forbindelse med uttransporter i større grad må forklares i andre forhold, og det kan ikke utelukkes at overtiden skyldes at ansatte har høyere aktivitet enn ellers i året på grunn av mål om høyere antall utsendelser og/eller mer kompliserte utsendelser med hensyn på reisetid og -avstand, behov for ledsagelse mv. Dette skyldes ifølge PU også at POD hadde en aktiv tilnærming til å ta igjen etterslep på uttransportering ut over våren, ikke minst overfor politidistriktene, som har ansvar for den største kategorien uttransporter; de bort- og utviste. PU opplyser også at den faktiske aktivitetsøkning i politidistriktene kom for alvor først utover høsten.

PU refunderer politidistriktenes utgifter i forbindelse med returer de gjennomfører, og også politidistriktenes aktivitet gjenspeiler seg dermed i PUs regnskaper. I et ressursstyringsperspektiv kan det også tillegges at politidistriktene kan utgiftsføre direkte i PUs regnskaper, uten at PU budsjett disponerer disse utgiftene (beløper seg til 3,7 mill. kroner i 2016). Dette innebærer at PU ikke har full styring av egne ressurser/regnskaper. Problemstillingen er tidligere omtalt i PODs tilsynsrapport<sup>24</sup> i 2014, og PU opplyser videre at problemstillingen er adressert til POD i 2016.

#### 4.5.4. Gjennomgang av internkontroll i PU

Nevnte tilsynsrapport fremhevet som ett av områdene PU bør ha særlig oppmerksomhet rette mot at «PU bør gjennomgå sine rutiner slik at kravene til internkontroll er innfridd». Med de begrensninger som ligger i dette oppdragets rammer og mandat, har det ikke vært intensjonen å gjennomføre et selvstendig tilsyn av PUs internkontroll. Oppdraget er derfor avgrenset til å gjennomgå hvordan PU har arbeidet med oppfølging av anbefalingene i tilsynsrapporten.

I 2015 gjennomførte PU en egevaluering av internkontrollen, med bruk av DFØs verktøy. I en e-post 7.4.2016 skriver PU at undersøkelsen ikke avdekket noen foruroligende funn, men ga pekepinner på områder som burde prioriteres. Vi vil imidlertid påpeke at evalueringen konkluderte med at kontrollen var mangelfull på de fleste evalueringsområder, med svakest score på temaet «Formalisert og dokumentert, kommunisert og tilgjengeliggjort». Her ble scoren 2,8 på en skala fra 1 til 6 hvor 4 angir «I tilstrekkelig grad».

På denne bakgrunn ble det i etterkant av gjennomført intervju med PU etterspurt rutinebeskrivelser for internkontrollen. Vi har ikke mottatt konkrete rutinebeskrivelser, og vi har derfor ikke hatt grunnlag for å vurdere disse.

Vi har derimot fått en mer generell redegjørelse om aktiviteter og tiltak PU har gjennomført for å styrke kontrollen. I redegjørelsen vises det til en policy for internkontroll som ble vedtatt i august

<sup>24</sup> Tilsyn. Politiets Utlendingsenhet, POD 4. februar 2014, s. 17.

2015. Nevnte policy ble på forespørsel oversendt, og beskriver på et overordnet nivå prinsipper, hovedprosesser, roller og ansvar.

Våren 2015 bemannet PU en egen stilling for å ivareta internkontroll. Den spesielle situasjonen som utviklet seg dette året gjorde imidlertid at vedkommende i perioder ble satt til å utføre andre prioriterte oppgaver, men også til å påbegynne arbeidet med prosessflyt og funksjonsbeskrivelser, dvs. den delen av internkontrollarbeidet ble ikke fullført i perioden, men i 2016. I tillegg ble det, som nevnt over, fra høsten 2016 ansatt en egen controller for beordring og overtid.

#### **4.5.5. Vurdering av internkontroll og ressursbruk i PU**

Det er viktig å bemerke at vårt mandat har vært å gjennomgå og vurdere ressursbruken i PU sett opp mot forutsetningene for ekstrabevilgningen gitt ved inngangen til 2016. For å besvare dette spørsmålet, gjør vi enkelte vurderinger av internkontrollen i enheten på det tidspunktet bevilgningen ble gitt og midlene brukt. Vi er kjent med at PU har et pågående arbeid med forbedring av sitt internkontrollsystem. Våre vurderinger av hvordan situasjonen har vært, kan derfor ikke tolkes som å være en vurdering av status for internkontrollsystemet i enheten i dagens situasjon.

PODs tilsynsrapport fra 2014<sup>25</sup> avdekket svakheter knyttet til internkontroll og ressursstyring i PU. Tilsynet ble gjennomført i «normalsituasjon» med hensyn til tilstrømming av asylsøkere til Norge. Gjennom redegjørelser fra PU om arbeidet internkontrollen, finner vi det godtgjort at det i 2015 var igangsatt et arbeid for å styrke internkontrollen i enheten. Dette arbeidet var ikke fullført på det tidspunktet asyltilstrømmingen nådde toppnivået høsten 2015, og situasjonen krevde en ressursinnsats på et nivå langt over det PU tidligere hadde erfaring med.

En situasjon som PU opplevde høsten 2015, med plutselig og uventet rask eskalering av aktivitetsnivået vil sette et hvert internkontroll- og ressursstyringssystem på en kraftig prøve. Basert på kritikken som fremkom i 2014, og PUs redegjørelser for fremdriften i arbeidet med å forbedre det, finner vi det sannsynlig at PUs internkontroll høsten 2015 kun delvis var på et nivå som var egnet til å bestå denne prøven.

Forventningen til aktivitetsnivået i 2016 var tilsvarende som forutsetningene for tildelingen, og vi vurderer det som rasjonelt at PU ved inngangen til 2016 innrettet seg ressursmessig for å møte dette, blant annet med 200 midlertidig ansatte. Når forventet ressursbehov ikke inntreffer, vil det være kritisk å ta ned innsatsen i tide. Et spørsmål kan være når man forstod og når man burde ha forstått at asyltilstrømmingen ikke ville bli som forventet. Imidlertid er det ikke PU som utarbeider disse prognosene, men Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen (BGU) som gjør dette fire ganger i året. Det var først i juni BGU justerte ned sitt anslag til et nivå tilsvarende en «normalsituasjon» med 10 000 ankomster per år. Det er derfor vår vurdering at PU gjennom første halvår av 2016 måtte forholde seg til en forventning om fortsatt høyt antall ankomster, og det derfor var naturlig å opprettholde ressurser på et høyt nivå. Vår vurdering er at det på dette tidspunktet var en rasjonell beslutning å være forberedt på en krevende høst.

Vår gjennomgang av statistikk fra PU viser at aktivitetsnivået gjennom første halvår 2016 fortsatt var høyt knyttet til nedbygging av restanser fra året før. Antallet ankomster høsten 2015 ble så høyt at PU valgte å gå over til midlertidig registrering. Da tilstrømmingen avtok vinteren 2015/16, mens man samtidig hadde forventninger om at den ville ta seg opp igjen, oppgir PU at de valgte å intensivere restansarbeidet for å sikre at alle saker var ferdigregistrerte i tide til at enheten kunne være klar til nye høye ankomsttall. JD har også opplyst at de av hensyn til sikkerhetssituasjonen

---

<sup>25</sup> Tilsyn. Politiets Utlendingsenhet, POD 4. februar 2014

presset på for at restansene skulle være avviklet i løpet av første halvår. Vår vurdering er at gitt de rådende anslagene var også dette rasjonelle beslutninger av ledelsen i PU. Videre fremstår situasjonen slik at den reelle aktivitetsdriveren for PU ikke var antallet ankomster i den aktuelle perioden, som var lavt, men antallet ankomster i perioden før, som hadde vært høyt.

For å oppsummere er det altså vår vurdering at det var en serie rasjonelle beslutninger av PU og at det var i tråd med forutsetningene for ekstrabevilgningene å innrette enheten med høy ressurstilgang og høy ressursbruk gjennom hele første halvår 2016.

Forutsetningene for tilleggsbevilgningen var særlig knyttet til registrering, nedarbeidelse av restanser, samt returarbeid og etablering av et nytt ankomstsenter i Østfold. Det ble også pekt på behovet for å bedre ID-arbeidet. Videre ble det gitt bevilgning til støttefunksjoner i PU, som blant annet omfatter flere ledere, analytikere til å bearbeide etterretningsinformasjon og administrativ støtte.

PU har i hovedsak fjernet registreringsrestanser, ankomstsenteret i Østfold er etablert og støttefunksjonene i PU er styrket.

Innsatsen til ID-arbeid er økt, fra noe over kr 4 millioner i januar 2016 til nær kr 7 millioner i desember. Det kan likevel stilles spørsmål om dette arbeidet kunne og burde vært intensivert tidligere. Informasjon fra PU viser at mens det i 2015 ble avsluttet 4 273 saker, var antallet avsluttede saker i 2016 på 3 959, en reduksjon på noe over 7 %. Årsaken er ifølge PU at de tar de enkleste sakene først og at det i 2016 var en økning i eldre og mer kompliserte saker.

På bakgrunn av våre analyser ser vi behovet for at PU styrker sin kompetanse på ressursstyring, både faglig og systemisk, slik at ressursene blir utnyttet mer fleksibelt og tilpasset behovet.

Ressursstyring vel så mye en planleggingsfunksjon som en driftsfunksjon. Et ressursstyringsorgan skal ha oversikten over tilgjengelige ressurser og alle oppdrag til enhver tid, herunder oppdrag som ligger frem tid. PU er derfor en virksomhet som bør jobbe med ressursstyring som en kjerneoppgave i virksomheten, på lik linje med profesjonelt drevne bemanningsintensive virksomheter.

## 5. Gevinster gjennom bedre allokering av ressurser

### 5.1. Har sentralisering av funksjoner/oppgaver til f.eks. PIT og PFT bidratt til effektivisering og forbedring av politiets samlede kapasitet

*Gjennomgang og vurdering av hvorvidt sentralisering av funksjoner/oppgaver til f.eks. PIT og PFT har bidratt til effektivisering og forbedring av politiets samlede kapasitet, og om effektivisering er gjennomført i politidistriktene ved nedtrekk av ansatte/bortfall av oppgaver.*

Vårt mandat gjelder perioden 2013-2016. I dette tidsrommet er omfanget av oppgaver som er sentralisert i form av at PIT og PFT har overtatt oppgaver fra politidistriktene vært begrenset. PFT har i perioden heller ikke hatt reell vekst, slik at den videre gjennomgangen i hovedsak vil dreie seg om oppbyggingen som har funnet sted i PIT.

En endring som er gjennomført i perioden, er en «carve-out» av ressurser knyttet til IKT, EBA og anskaffelser. Ansvar for ressursene ble i løpet av 2016 overført fra politidistriktene til PIT og PFT<sup>26</sup>. Endringen er for ny til at vi har kunnet vurdere de økonomiske konsekvensene av dette, men i utgangspunktet dreier dette seg en ren flytting av ressurser med tilhørende budsjetter fra en enhet til en annen som på kort sikt forventes å være nøytral og på lengre sikt gi mulighet for effektiviserings- og samordningsgevinster.

Endringen har også medført at det har blitt innført en bestiller-utfører modell. Som sagt er dette av relativt ny dato, og på det tidspunktet vi gjennomførte våre intervjuer med politidistrikter, hadde ikke prosesser og grensesnitt innenfor denne modellen satt seg 100 % ennå. Dette medførte at det gjennom intervjuene ble rapportert om en moderat mengde frustrasjon over endringene, hvilket vi vurderer som naturlig i en overgangsperiode.

Vi vurderer det som sannsynlig at oppbyggingen i sentrale enheter vil føre til økt profesjonalitet og kompetanse innenfor fagområdene til PIT og PFT. Satsingene er delvis finansiert gjennom å stille gevinstkrav til politidistriktene, men det er også tildelt øremerkede midler til en tiltrengt styrking av IKT-området i politiet. Satsingene har imidlertid i liten grad avlastet dem arbeidsmessig i form av å frita dem fra oppgaver de tidligere har hatt ansvar for.

Formålet med styrking av de sentrale enhetene i perioden har således ikke først og fremst vært effektivisering. Formålet med styrkingen av POD opplyses å være først og fremst å etablere evne til sentral styring og utvikling innenfor HR, beredskap, IKT og virksomhetsstyring. Dette for å skape forutsetninger for å gjennomføre endring og utvikling i etaten. Formålet med PIT opplyses å ha vært å sikre stabil og forsvarlig drift og forvaltning, samt skape forutsetninger for fremtidig effektivisering og teknologiunderstøttet virksomhetsutvikling.

Sentral vekst fremstår med dette som kvalitetshevende tiltak fremfor kostnadsbesparende. Vi er kjent med at Politiet blant annet har gamle og utdaterte fagsystemer, og at økt kvalitet i visse tilfeller er en nødvendig forutsetning for at tjenestene skal kunne utføres i tråd med lover og retningslinjer.

---

<sup>26</sup> Dette ble gjennomført sent i 2016, og gjenspeiles ikke i fordelingen av budsjettmidler ved inngangen til året. Endringen er en ren overføring av ansatte og deres arbeidsoppgaver og vi i seg selv ikke påvirke politidistriktenes handlingsrom.

## 5.2. Har sentrale tiltak i PIT, PFT og utviklingsporteføljen reelt bedret arbeidsvilkårene for politiets tjenesteyting i politidistrikter og særorgan

Utviklingsporteføljen i POD fremstår primært som et verktøy for gjennomføring og oppfølging av diverse pågående prosjekter. Vi har fått opplyst at POD i årene 2013-14 bygget opp porteføljen ved å identifisere pågående prosjekter i PIT og nasjonale fellesutgifter og legge dem over i porteføljen. Formålet er å få en bedre og mer enhetlig oppfølging av prosjektporteføljen.

I perioden har antallet prosjekter i porteføljen vært 35 (inkluderer vi delprosjekter blir antallet 53), hvorav 24 (36 inkl. delprosjekter) fortsatt var pågående i 2016, herunder prosjekt nye politidistrikter (PNP), med viktige tiltak for å realisere gevinster i forbindelse med Nærpolitireformen. Den fullstendige listen over prosjekter er tatt inn som vedlegg.

Flere av prosjektene er fortsatt pågående. POD oppgir å ha en langsiktig målsetting om at prosjektene porteføljen ved ferdigstillelse skal bidra til effektivisering, enten i form av reduserte kostnader eller i form av en kvalitetsheving. Det er imidlertid for tidlig å konkludere i hvilken grad de nevnte prosjektene vil bedre vilkårene for politiets tjenesteyting, men foreløpig ser det ut til at prosjektene først og fremst har hatt fokus på kvalitetshevninger, spesielt innenfor IKT-området. Eksempelvis er arbeidet med nytt passsystem som gjennomføres innenfor IDeALT-programmet nødvendig for å bedre på alvorlige svakheter i forbindelse med utstedelse av pass som ble avdekket gjennom riksrevisjonens gjennomgang av prosessene for saksbehandling og utstedelse i 2014.

Som beskrevet i kapitlet over, er oppbyggingen av PIT og PFT for ny til at det er konkret grunnlag for å vurdere hvordan de vil påvirke arbeidsvilkårene i politidistriktene og særorganene. Forventningene som er kommunisert under vårt arbeid er imidlertid i hovedsak positive.

Mye av det samme gjelder effektene av utviklingsporteføljen, ved at mange av tiltakene i porteføljen ikke vil gi gevinster før litt frem i tid. Konkret påpeker de fleste av våre informanter at «Politiarbeid på stedet» gjør at arbeidet blir mer rasjonelt og øker kvaliteten.

I tilknytning til politiarbeid på stedet har det også blitt nevnt at det oppfattes som kostnadsdrivende å utruste patruljene med smarttelefoner og nettbrett, der de tidligere hadde klart seg med enklere mobiltelefoner som også har lengre levetid. Vår vurdering er at dette antagelig er like mye en konsekvens av en generell teknologisk utvikling i samfunnet og av at Mobiliti<sup>27</sup> er tilgjengeliggjort for å gi tilgang til utvalgte datasystemer gjennom mobile enheter.

Oppsummert vil vi særlig fremheve at de utviklingstiltakene som er iverksatt synes godt forankret, og at grepet med å etablere PFT, PIT og utviklingsporteføljen er å anse som gode og i tråd med «beste praksis». Alternativet hadde i mange tilfeller vært å pålegge distriktene å løse oppgavene selv innenfor eksisterende ramme. En eller annen form for sentral koordinering på nasjonalt nivå for å sikre ensartet utvikling i distriktene hadde likevel vært nødvendig, og det er vår vurdering at for etaten som helhet kan oppgavene løses med høyere kvalitet til lavere kostnad ved at de løses på sentralt nivå.

Hvordan tjenestene faktisk utføres og hvordan utviklingsporteføljen faktisk styres, har vi ikke hatt som mandat å analysere i dette prosjektet. Dette vil avgjørende for den opplevelsen distriktene har av disse, herunder opplevd nytteverdi, servicegrad, tilgjengelighet mv. Det forutsettes at det etableres systemer som måler slike målsettinger, slik at tjenestene profesjonaliseres og har kundefokus som sitt primærfokus.

---

<sup>27</sup> Politiets system for fjerntilgang til en del av sine systemer

## 6. Styringsystemet

*Gjennomgang og vurdering av hvordan styringssignalene i tildelingsbrevet fra JD til Politidirektoratet (POD) og den løpende styringsdialogen følges opp i hele organisasjonen gjennom disponeringsskrivene mv.*

Vi har kartlagt styringsdialogen mellom POD og fire politidistrikter og mellom POD og PU. Oppdraget har vært avgrenset fra JDs side, slik at BDO ikke har vurdert styringsdialogen mellom JD og POD eller styringssignalene fra JD. Dette betyr at analysen kun inkluderer deler av den samlede styringskjeden.

Vi har gjennomgått målene og styringsparameterne gitt i tildelingsbrevet fra JD i 2016 og hvordan disse styringssignalene er formulert i disponeringsskrivet<sup>28</sup> til de fire politidistriktene for samme år<sup>29</sup>. I lys av at det foreligger et stort omfang av styringssignaler har vi måttet gjøre en avgrensning og dermed legge hovedvekten på de tre «kjedene»<sup>30</sup>, mål, styringsparametere og resultatkrav som fremkommer i tildelingsbrevets kapittel 4. I de tilfeller der formuleringer ikke fullt ut finnes igjen i PODs disponeringsskriv har BDO ikke forutsetninger til å vurdere om dette en hensiktsmessig justering fra POD sin side.

BDOs arbeid har vært basert på dokumentanalyser og intervjuer. Dokumentene er tilgjengeliggjort fra POD. Vi tar forbehold om ufullstendighet og eventuelle feil/eller mangler i dokumentasjonen som har vært utgangspunkt for vår kartlegging. Vi tar videre forbehold om at beskrivelser i rapporten kan være uriktige, da vi ikke har oversikt over alle relevant forhold. Vi har intervjuet et begrenset antall aktører. Det vil si at informasjon fremkommet gjennom disse ikke fullt ut kan generaliseres til å gjelde for alle involverte aktører. Det vil altså kunne foreligge forhold i etaten som helhet ikke er avdekket gjennom kartleggingen. BDO kan således ikke gå god for at alle eventuelle relevante forhold er belyst.

Det er satt krav til styringsdialogen og styringssignalene i reglementet for økonomistyring i staten og veileder for mål- og resultatstyring i staten. Oppsummert gir disse bestemmelsene tydelige føringer på at overordnede politiske fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.<sup>31</sup> Videre gis det føringer på at målene skal være tydelige og at resultatene av måloppnåelsen skal følges opp. Dette danner utgangspunkt for våre analyser. En kort gjengivelse av analysekriteriene gis i vedlegg 2.

### 6.1. Hvordan følger POD opp distriktene/særorganene gjennom sin styringsdialog

#### 6.1.1. Gjennomgang av styringsdialogen mellom POD og underliggende etater Disponeringsskrivet

POD har nylig utarbeidet en beskrivelse av prosessen frem til ferdigstilling av disponeringsskrivet for å sørge for en formalisert prosess som er lik fra år til år. Ifølge denne prosessbeskrivelsen<sup>32</sup> er et av prinsippene nær dialog med underliggende virksomheter for å sikre en omforent forståelse av

---

<sup>28</sup> Disponeringsskriv med vedlegg

<sup>29</sup> Ettersom det er gjort en egen analyse av PU når det gjelder styring og ressursbruk, er PU utelatt fra problemstilling to i denne delen av rapporten

<sup>30</sup> Med de tre «kjedene» menes straffesak, samfunnsikkerhet og beredskap og asyl

<sup>31</sup> Jfr. Veileder Resultatmåling - Mål og resultatstyring i staten, s. 3.

<sup>32</sup> Jfr. 20161121\_Process frem til disp.skriv, POD



oppdraget. I styringsdialogmøtet på høsten diskuteres planforutsetningene som ble formidlet i plandokumentet tidligere på året, samt ambisjonene for resultatoppnåelse i kommende driftsår.

Etter mottak av tildelingsbrevet ferdigstilles disponeringsskrivet og oversendes til politidistriktene og særorganene på høring. Etter høringsinnspillene gjøres eventuelle justeringer før endelig disponeringsskriv formidles.

POD utformer et sett nasjonale styringsparametere<sup>33</sup> som publiseres i politiets styringsverktøy (PSV). Politidistriktene og særorganene gjennomfører egne risikovurderinger for måloppnåelse og bestemmer tiltak på bakgrunn av dette.

### **Møter**

Både POD, politidistriktene og PU opplyser om en formalisert prosess rundt styringsdialogmøtene. I disponeringsskrivet skisserer POD hvilke styringsdialogmøter som skal finne sted i det kommende året, i hvilke måneder de skal gjennomføres og hva temaet for disse skal være. Dato for møtene fastsettes i god tid i forkant, og det er klart hvem som skal delta og hvilke rapporteringer som skal leveres i forkant av møtet.

Utover dette opplyses vi om i intervjuer, og leser i referater fra styringsdialogmøtene, at det gjennomføres en del oppfølgingsmøter i etterkant for å få et økt informasjonsgrunnlag eller rydde opp i uklårheter.

### **Rapportering**

På bakgrunn av intervjuer med POD, distrikter og et særorgan oppfatter BDO at PSV anses som det viktigste styringsverktøyet i etaten. Her legges føringer og rapporteringskrav fra disponeringsskrivet til distriktene og særorganene inn. Det er også i PSV at distriktene og særorganene rapporterer om sin måloppnåelse. POD kan gi tilbakemelding på rapporteringen i dette systemet. Det fremheves av samtlige distrikter at de anser denne praksisen som nyttig. De opplever at kommentarene som blir gitt har blitt stadig mer relevante, men at POD fortsatt kan være mer utfyllende og avgi tilbakemeldingene på tidligere tidspunkt.

Av distriktenes rapportering som vi har mottatt fra POD ser vi at distriktene rapporterer på styringssignalene som er gitt i disponeringsskrivet kapittel 3.2<sup>34</sup>. Derimot ser vi i mindre grad at det rapporteres på særtilpassede oppdrag og oppgaver gitt andre steder i disponeringsskrivet. Oppdragene og oppgavene omtales imidlertid i distriktenes årsrapporter, men i mindre grad i tertialrapportene som BDO har fått tilgang til. I høringsrunden har POD opplyst at det skal foreligge øvrige rapporteringer i PSV eller gjennom egne prosjektrapporteringer. Dette har ikke BDO blitt forelagt og inngår dermed ikke i analysen.

#### **6.1.2. Vurdering av PODs styringsdialog med underliggende etater**

PODs styringsdialog med underliggende etater fremstår som hensiktsmessig.

Prosessene rundt styringsdialogen mellom POD og distriktene/særorganene fremstår som formaliserte. Det er positivt at POD har utarbeidet en intern prosessbeskrivelse for utarbeidelse av disponeringsskrivet da dette kan bidra til at prosessen er lik fra år til år.

Det følger av god styring å involvere underliggende virksomheter, derfor er det positivt at POD involverer politidistrikter og særorgan i utformingen av disponeringsskrivet og da særlig i å sette ambisjonsnivå for de ulike resultatkravene. Vi anser, på lik linje som politidistriktene, tilbakemeldingene fra POD til det enkelte distrikt i PSV som positivt.

---

<sup>33</sup> POD benytter indikator synonymt med styringsparametere.

<sup>34</sup> BDO har her ikke vurdert kvaliteten eller innholdet i rapporteringen



## 6.2. Hvordan har POD inkludert de overordnede målene og finansielle føringene fra JD i styringssignalene nedover i kjeden?

### 6.2.1. Gjennomgang av overordnede mål

BDO har i kartleggingen sett på hvordan de tre overordnede «kjedene» og et utvalg av målene<sup>35</sup> gitt av JD har blitt videreført til utvalgte distrikter og et særorgan. Etter vår vurdering gir en slik gjennomgang en indikasjon på om de overordnede målsettingene og finansielle føringene i hovedsak er videreført eller ei.

I tildelingsbrevet fra JD fremgår det at straffesakskjeden, asylkjeden, samfunnssikkerhet og beredskapsområdet og nærpolitireformen er prioriterte områder for 2016. Mer konkret fremgår det at POD i 2016 særlig skal prioritere følgende:

- Nærpolitireformen
- Opprettholde og på enkelte områder forbedre tjenesteproduksjonen
- Styrke etterforskningen
- God, sikker og effektiv håndtering av økte asylkomster

Dette er gjengitt direkte i disponeringsskrivet med påfølgende utdypning av hvert av de fire punktene.

I tildelingsbrevet har JD også skissert opp styringsparametere og resultatkrav knyttet til hver av kjedene som nevnt ovenfor. POD har i stor grad beholdt disse styringsparametere i sitt disponeringsskriv. Eksempelvis ser vi at JDs målsetning om «kunnskapsbasert forebygging» og tilhørende styringsparametere ikke er gjengitt som mål, delmål eller indikatorer i disponeringsskrivet, men vi finner dette igjen i vedlegg om videreføring av tidligere oppdrag.

Utover dette har POD foretatt enkelte justeringer fra de opprinnelige målsetningene og kravene gitt av JD. Eksempelvis har POD omformulert JDs krav om å «øke» antall anmeldte saker og « redusere » sårbarhet i samfunnet, til å «opprettholde» antall saker og ha «lav» sårbarhet i samfunnet.

I disponeringsskrivet gis et samlet sett av nasjonale styringsparametere for politidistriktene. Dette innebærer at alle politidistriktene måles på de samme resultatkravene. En gjennomgang av virksomhetsplaner for et utvalg distrikter viser samsvar mellom resultatkravene som er stilt fra POD og det som distriktene legger inn i sine planer. Ambisjonsnivåene til de enkelte resultatkravene er derimot tilpasset det enkelte distrikt. Eksempelvis er kravet for antall målrettede politikontroller vesentlig høyere i Oslo politidistrikt enn i andre politidistrikter.

I vedlegg til disponeringsskrivet omtales mål, tiltak og rapporteringskrav for PU. Disse finnes i stor grad igjen i PUs virksomhetsplan.

### 6.2.2. Gjennomgang av finansielle føring

De fleste av de overordnede målsetningene som settes i tildelingsbrevet forventes løst innenfor den gitte økonomiske rammen. For noen av målsetningene, slik som avhør på barnehus, håndtering av økte asylkomster og gjennomføring av nærpolitireformen følger det øremerkede midler. I noen tilfeller følger det også øremerkede midler til oppdrag og oppgaver som forventes løst av enkeltvis distrikter eller særorgan. I de tilfeller det følger budsjettmidler med målsetningene og oppgavene i tildelingsbrevet, finner vi disse i stor grad igjen i disponeringsskrivet. Eksempelvis settes det av midler til sentre for bekjempelse av arbeidsmarkeds kriminalitet i politidistriktene i Agder og Trøndelag og prosjekt hurtigbehandling i Oslo politidistrikt.

Tildelingsbrevet skisserer også kutt i den totale rammen. I disponeringsskrivet fremgår det at kravet om 0,7 % kutt, som følge av ABE-reformen, er ivare tatt ovenfor politidistriktene og særorganene

---

<sup>35</sup> Omfatter mål, styringsparametere og resultatkrav, Tildelingsbrev for 2016, kapittel 4

ved at rammen til alle underliggende enheter er redusert tilsvarende. I tillegg har POD lagt inn et ytterligere krav om 1 % kutt i alle distriktene 2016, uten at det er definert tiltak knyttet til dette.

Ved stikkprøvegjennomgang av virksomhetsplaner hos et utvalg distrikter finner vi ikke igjen alle oppdrag som det har vært knyttet finansielle føringer til. Videre finner vi i varierende grad igjen rapportering i tertialrapporter og årsrapporter på disse oppdragene. I høringsrunden har det fremkommet opplysninger om at det kan finnes virksomhetsplaner og rapporteringer utover det som har blitt forelagt BDO.

### **6.2.3. Vurdering av overordnede mål og finansielle føringer**

De tre overordnede «kjedene» straffesak, samfunnssikkerhet og beredskap og asyl er i sin helhet gjengitt av POD i disponeringsskrivet. Etter vår vurdering viser også gjennomgangen at målene, styringsparameterne og resultatkravene i stor grad er gjengitt i disponeringsskrivet, og deretter i virksomhetsplaner til et utvalg distrikter og PU. De finansielle føringene fra tildelingsbrevet er gjengitt i disponeringsskrivet. Dette er ikke fullt ut videreført i de virksomhetsplaner BDO har blitt forelagt.

## **6.3. Har POD utformet styringsparametere som ivaretar helhet, balanse og fokus?**

### **6.3.1. Helhet og balanse**

Gjennomgang av styringsparameterne satt av POD for underliggende virksomheter viser at disse i hovedsak er knyttet til eksterne målsetninger. Eksempelvis «forebygging av kriminalitet og lav sårbarhet i samfunnet». Vi registrerer ett internt delmål under målsettingen om «god samhandling i beredskap og krisehåndtering». Her gir POD føringer om systematisk samhandling internt og med relevante samarbeidsaktører. Styringsparametret for dette delmålet er å ha oppdaterte beredskapsplaner og gjennomføre opplæring for deler av innsatspersonellet.

Representantene fra politidistriktene har opplyst at det ikke er ønskelig med flere mål, men økt fokus på interne resultater. Resultatet av at det stilles få interne mål, som for eksempel kompetanseheving, trening og opprustning av materiell, er ifølge dem at dette ikke gis prioritet. Politidistriktene setter dette også i sammenheng med en opplevelse av et begrenset økonomisk handlingsrom.

Politidistriktene som BDO har intervjuet har gitt uttrykk for at de oppfatter at PODs hovedfokus er på styringsparameterne med tilhørende resultatkrav. De har også gitt uttrykk for at disse representerer en liten del av deres totale antall oppgaver. Distriktene ønsker ikke å bli stilt ytterligere resultatkrav, men at resultatkravene i større grad relateres til distriktspesifikke forhold.

### **6.3.2. Fokus**

I disponeringsskrivet er de særlig prioriterte styringsparameterne markert i kursiv. Dette utgjør ni av de 24 styringsparameterne og inkluderer blant annet oppklaring av seksuelle overgrep, grov vold og integritetskrenkende kriminalitet samt uttransporter og responstid.

I disponeringsskrivet fremstilles styringsparameterne for samtlige politidistrikter i en tabell. Av denne tabellen fremgår mål, delmål og indikatorer (styringsparameter). Ved gjennomgang av disponeringsskrivet finnes det flere målformuleringer og oppgaver enn de som fremgår av denne tabellen. Eksempler på dette er krav om å ansette nyutdannede og at man skal opprettholde tjenesteproduksjonen innen hele saksporteføljen, ikke kun innenfor de prioriterte områdene. Med flere av oppdragene og oppgavene følger det også øremerkede midler med, noe som distriktene gir

tilbakemelding på at de også oppfatter som prioriterte oppgaver. Samlet sett opplever distriktene at det er uklart hva som faktisk skal prioriteres i den daglige styringen.

I tillegg påvirkes distriktenes fokus av et redusert økonomisk handlingsrom, som dokumentert i kapittel 3. Flere av målsettingene som fremgår av disponeringsskrivet og de fastsatte styringsparametere gir implisitte effektiviseringskrav i form av økt produksjon og/eller kvalitet innenfor rammen. Distriktene rapporterer om høy grad av øremerkinger samt effektiviseringskrav som resulterer i svært liten reell frihet til å gjøre egne prioriteringer. Samtlige av politidistriktene vi har intervjuet opplever det som et konstant dilemma mellom å nå målene eller å ha balanse i budsjettet.

### **6.3.3. Vurdering av helhet, balanse og fokus**

Gode interne resultater er normalt en forutsetning for å oppnå gode eksterne resultater. Det er derfor viktig å også ha styringsparametere som gir informasjon om interne resultater.<sup>36</sup> Dette gjelder både på et overordnet strategisk nivå for etaten og på distriktsnivå. Vi ser at eksterne målsettinger er vektlagt i større grad enn interne målsettinger i etaten som helhet.

Dette oppfatter vi også er tilfellet når vi ser på det enkelte distrikt. Flere politidistrikt opplyser at dersom interne mål ikke prioriteres sentralt vil de heller ikke kunne prioritere dette lokalt. Politidistriktene opplever at dagens økonomiske handlingsrom er svært begrenset og der innsparinger må foretas, gjøres dette i stor grad innenfor kompetansehevende tiltak og materiellopprustning. Etter vår vurdering kan dette være en av årsakene til at det oppstår målforskjvning på distriktsnivå.

Norm for god styring i staten tilsier at det er viktig å velge styringsparametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse i den daglige styringen. Dette handler om å ha fokus i styringen.<sup>37</sup> I veilederen for mål og resultatstyring i staten presiseres det at «å følge opp «alt» ikke er styring».

Vi oppfatter at PODs forsøk på å gi noen målsettinger til distriktene/særorganene høyere prioritet enn andre ikke fullt ut er vellykket. For ni av 24 resultatkrav har POD gitt føringer om at disse er særlig prioritert. Problemet oppstår etter vår mening når POD i tillegg formulerer en rekke oppdrag og oppgaver ut over disse, hvorav det også for noen medfølger budsjettmidler. Det bør tas hensyn til at POD påpeker at de i liten grad har en reell mulighet til å påvirke disse prioriteringene fordi dette kommer som føringer i tildelingsbrevet.

Vi ser tilfeller av høy detaljeringsgrad på enkelte resultatkrav i tildelingsbrevet. I de tilfeller det er et høyt detaljeringsnivå på styringssignaler fra overordnet departement gir dette direktoratet begrenset frihet i deres styring av underliggende virksomheter. I noen tilfeller kan det riktignok være hensiktsmessig å styre detaljert da innretningen av mål og resultatstyringen må tilpasse seg de politiske styringssignalene som til enhver tid er aktuelle for den enkelte virksomhet<sup>38</sup>. Det har ikke vært en del av vårt mandat å vurdere om departementet har lagt seg på et hensiktsmessig detaljnivå.

Etter vår vurdering kan også det reduserte økonomiske handlingsrommet utfordre evnen til å styre fokusert i distriktene.

---

<sup>36</sup> Jfr. Veileder i mål og resultatstyring i staten, kapittel 3, pkt. 3.3.1.

<sup>37</sup> Jfr. Veileder i mål og resultatstyring i staten, s. 7.

<sup>38</sup> Jfr. Veileder Resultatmåling Mål og resultatstyring i staten, pkt. 1.3

#### **6.4. Har POD utformet SMARTE resultatkrav som gjør det mulig å rapportere på effekt og effektivitet?**

##### **6.4.1. Gjennomgang av resultatkrav**

Det er et ideal at resultatkravene er i tråd med prinsippet om SMARTE mål<sup>39</sup>. Prinsippene for resultatmåling i staten gir føringer for hvordan produktivitet, effektivitet og kvalitet bør måles.

I disponeringsskrivet og i PSV har POD listet 24 styringsparametere med 34 tilhørende resultatkrav. Ved gjennomgang av resultatkravene fremstår de både som spesifikke og målbare. Det fremgår også tydelig av disponeringsskrivet hva som er tidsrammen for resultatoppnåelse. Politidistriktene kan ikke påvirke innholdet i resultatkravene, kun ambisjonsnivået, men de gir uttrykk for at de aksepterer resultatkravene som settes. Derimot oppleves resultatkravene i varierende grad som realistiske. De henviser spesifikt til noen av tilfellene hvor POD har måttet foreta justeringer av ambisjonsnivå på resultatkrav i etterkant av høringsrunden, blant annet som følge av krav mottatt i tildelingsbrevet. Det blir også nevnt at det ikke alltid er enkelt å forstå hvordan de skal måles.

I rapporteringen på resultatkravene har POD i de fleste tilfeller etterspurt informasjon om antall eller andel når de ber om rapportering på disse. For eksempel ber POD om antall oppklarte saker, antall tjenester utført eller antall saker hvor et bestemt virkemiddel har blitt benyttet. Resultatkrav knyttet til tidsfrister for saksbehandling, tid i arrest og responstid utgjør den nest største gruppen. Utover dette, er det formulert noen andre resultatkrav som eksempelvis innbyggerundersøkelsen, oppdaterte planverk og godkjente etterretningsoppdrag. Kvalitet og volum/aktivitet utgjør således hovedandelen av resultatkravene satt av POD.

Ved samtaler med JD og POD oppfatter vi derimot at det er særlig behov for informasjon om produktivitet i tjenestene og innsatsfaktorenes effekt. Eksempelvis savnes informasjon om sammenhengen mellom ansettelse av et gitt antall nyutdannede og resultatene av dette på de prioriterte områdene, slik JD har bedt POD om å redegjøre for i pkt. 5.2 i tildelingsbrevet. Dette er også tatt opp i styringsdialogmøte mars 2016. I årsrapportene fra 2016 har politidistriktene forsøkt å rapportere på bemanningsutvikling og effekt av årsverk, men innholdet og formen i rapporteringen var svært ulik mellom distriktene. Eksempelvis har et distrikt fremstilt effekt ved å vise til endringer i sivile stillinger, juriststillinger samt ansatte ved barnehus, mens et annet distrikt forklarer i korte trekk hvilken påvirkning tilførsel av nye stillinger har hatt på arbeid med arbeidsmarkedskriminalitet og tilrettelagte avhør.

Det er en forutsetning for å måle produktivitet og effektiviteten i tjenesten at effektene må kunne måles i omfang og det må være mulig å knytte ressursbruk til dem. Fagsystemene i politiet legger ikke opp til dette. Vi har tidligere kommentert at ressursbruk knyttet til oppgaver ikke registreres og at satsningsmidler / øremerkinger ikke regnskapsføres særskilt. I lys av våre analyser i denne rapporten fremkommer det at det derfor ikke er mulig å vurdere effekten av ressursbruken.

##### **6.4.2. Vurdering av resultatkrav**

Ved gjennomgang av de gitte resultatkravene fremstår de stort sett å være i tråd med prinsippene om SMARTE mål. Der vi ser svakheter gjelder dette at de ikke alltid oppleves som realistiske og at det kan være uklart hvordan de skal måles.

Med bakgrunn i intervjuer med JD og gjennomgang av styringsdialogmøter mellom JD og POD oppfatter vi at JD ønsker mer relevant styringsinformasjon enn de mottar i dag. Slik vi har forstått det ønsker departementet generelt mer informasjon om produktivitet, effektivitet og bruker- og

---

<sup>39</sup> Jfr. Veileder i mål og resultatstyring i staten, kapittel 3.4

samfunnseffekter. Vi oppfatter at også POD ønsker denne styringsinformasjonen fra distrikter og særorgan.

Etter vår vurdering gjenspeiles dette behovet ikke fullt ut slik resultatkravene er formulert av POD. I all hovedsak dreier dagens krav om rapportering seg om volum og kvalitet. Dette gir direktoratet verdifull styringsinformasjon, men anses likevel ikke tilstrekkelig til å kunne si nok om produktivitet, effektivitet og bruker- og samfunnseffekter. Hovedutfordringen er etter vår vurdering at det ikke eksisterer et system som gjør det mulig å rapportere på dette.

POD har riktignok etterspurt informasjon om bemanningsutvikling og effekt av årsverk i årsrapportene, men rapporteringen fra distriktene på dette viser seg å være ulik både når det gjelder form og innhold. I tillegg er det etter vår vurdering ujevn kvalitet på deres kvalitative rapportering på effekt.

Oppsummert oppfatter vi at det er et misforhold mellom hva JD har behov for av styringsinformasjon fra etaten og den informasjonen som de faktisk mottar. Vi ser i utgangspunktet at hovedutfordringen til dette er manglende sammenfall mellom styringsinformasjonen som ønskes, det som etterspørres og det som er mulig å fremskaffe. Vi viser for øvrig til kapittel 4.4 for nærmere omtale av sistnevnte.

## 7. Veien videre

### 7.1. Tiltak for å bedre fremtidig økonomisk handlingsrom og styring i etaten

Politi- og lensmannsetaten utgjør med alle politidistrikter, særorgan og andre enheter en stor og mangfoldig organisasjon med et omfattende ressursbehov. Etaten har over tid vært under omorganisering, både på sentralt nivå og på lokalt nivå. I perioden 2013-2016 har nominelle bevilgninger til etaten økt med kr 2,5 milliarder. Til tross for de økte bevilgningene oppleves politidistriktenes budsjetter stadig strammere med mindre handlingsrom og utfordringer knyttet til å gjennomføre nødvendige investeringer. Våre analyser viser at politidistriktene i perioden har vært utsatt for betydelige krav om effektivisering, og at bevilgningsøkningen utover dekning for generell lønns- og prisvekst i stor grad har bestått i øremerkede satsinger, herunder krav om bemanningsøkning av nyutdannede fra Politihøgskolen.

Samtidig er det vår oppfatning at både departementet og direktoratet ønsker mer relevant styringsinformasjon enn de mottar i dag. Mer informasjon om produktivitet, effektivitet og samfunnseffekter etterlyses.

Basert på våre analyser og vurderinger, mener vi hovedfokus fremover bør være å styrke det reelle handlingsrommet i politidistriktene. Vårt mandat for analyse av PODs underliggende enheter har vært begrenset til politidistriktene og PU. Ressurssituasjonen i de øvrige særorganene har ikke vært analysert, og vi har derfor ikke grunnlag til å vurdere eventuelle omprioriteringer mellom politidistrikter og særorganer.

Vår fremste anbefaling er at det tas ut effektiviseringsgevinster for distriktene gjennom de pågående sentrale utviklingsprosjektene og den pågående nærpolitireformen. Nærpolitireformens delmål og definerte hovedtiltak griper inn i en rekke av de problemstillingene vi har vurdert, herunder effektiv bruk av ressurser, styrking av ledelse og styring i etaten og likeverdige polititjenester over hele landet. Det er derfor viktig at reformarbeidet videreføres for utvikling av politiet frem mot 2020, og at reformen følges tett opp med tanke på gevinstrealisering for å sikre at de forventede effektene oppnås.

For å lykkes i å ta ut gevinster, er det avgjørende at de underliggende systemene bedres, herunder hvordan man innordner budsjett- og rapporteringsmodellen slik at det er tydelig for både direktoratet og distriktene hvilken ressursbruk ulike oppgaver har i dag, hvilke effekter som planlegges tatt ut av de ulike tiltakene og hvilke effekter som faktisk er realisert fra år til år; gjerne også fra kvartal til kvartal. Politiets fagsystemer fremstår i dag som lite moderne og ute av stand til å generere ønsket informasjon om produktivitet og effektivitet.

Eksempelvis er det ikke et system som registrerer ressurser brukt til tjenesteoppgaver eller hva de ulike stillingene brukes til. Når en etat styres så sterkt på både oppgaver og type årsverk kan det være problematisk å måle resultater og effekt når man ikke har data som gir grunnlag for å dokumentere påstander eller bekrefte hypoteser. Dersom en etat ønsker å måle resultater og effekt av tildelingen må det etableres indikatorer som måler og registrerer det man ønsker å måle resultater og effekt av.

Parallelt med dette mener vi at det bør gjennomføres et prosjekt for å profesjonalisere styringskjeden slik at distriktene i større grad enn i dag ansvarliggjøres for å planlegge og realisere gevinster av de sentrale utviklingsprosessene, og at direktoratet i større grad styrer på prioriterte mål og mindre på detaljerte aktiviteter.

Distriktene har uttrykt et ønske om økt distriktstilpasning når det gjelder rapportering på måloppnåelse. Dette betyr ikke at distriktene ønsker å bli stilt ytterligere resultatkrav, men at resultatkravene i større grad relateres til deres distriktspesifikke forhold. Vi mener derfor at POD

bør vurdere hvor det er mulig for distriktene å påvirke *hvilke* resultatkrav de skal måles på innenfor hvert styringsparameter. Dette vil kunne bidra til at distriktene gis større handlingsrom til å foreta egne prioriteringer basert på deres særegenhet.

Balansen mellom interne og eksterne målsettinger er viktig for å forhindre målforskyvning og å oppnå god styring på lengre sikt. Særlig vektlegges behovet for fokus på interne målsettinger i omstillings- og endringsprosesser.<sup>40</sup> POD bør etter vår vurdering derfor vurdere å inkludere overordnede interne målsettinger i den videre styringen.

Det bør antakelig også ses på hva som omhandles av styringssystemet versus hva som bør omhandles av et kvalitetssystem. Politiets oppgaver har i stor grad en dimensjon av opplevd kvalitet; herunder tilgjengelighet, respons, oppklaringsprosent mv. Slike aktiviteter følges antakelig bedre opp som del av et kvalitetssystem med eierskap helt ut til den enkelte ansatte og ned i den enkelte oppgave/prosedyre, fremfor å følges opp i et styringssystem.

Rapporten peker også på en del andre forbedringsområder. Dette betyr ikke at dette er dårlig i dag, men at det er potensiale for forbedringer. Herunder nevnes blant annet:

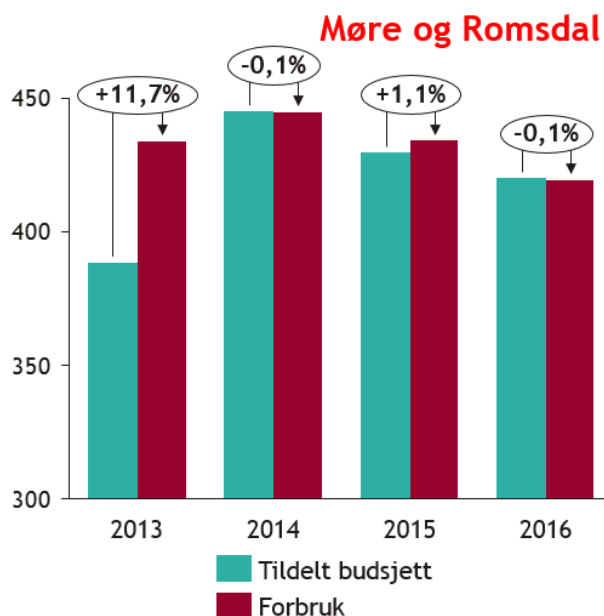
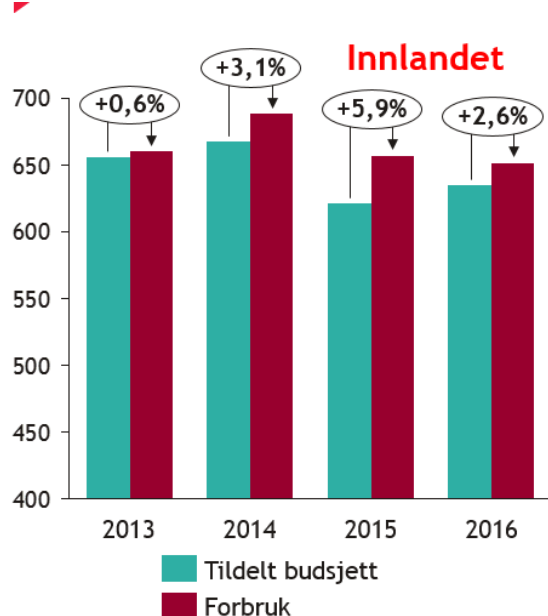
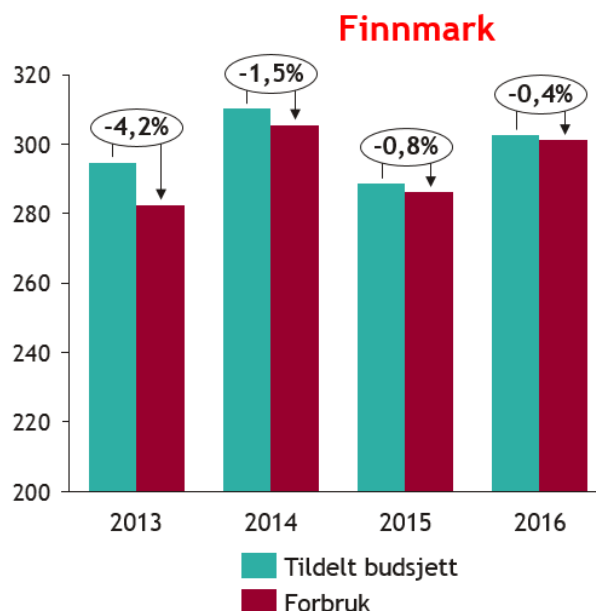
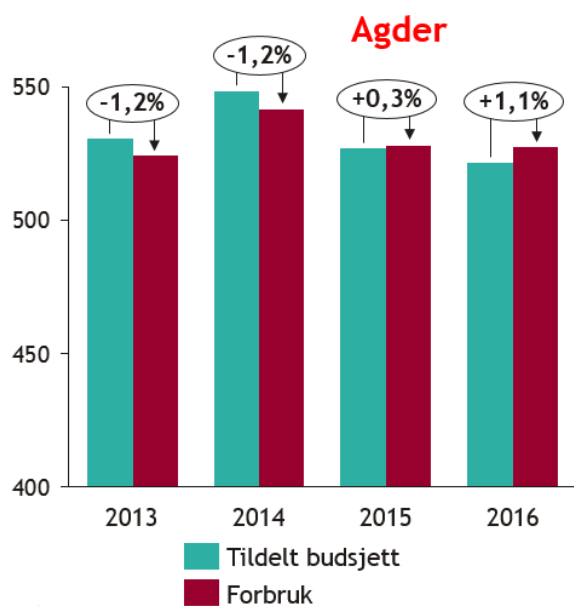
- En av målsettingene for de sentrale enhetene oppgis å være støttefunksjoner til et fortsatt desentralisert politi. En visjon for sentrale støttefunksjoner bør være at alt de gjør, hver dag, i hver oppgave, er til for å frigjøre flere ressurser lokalt til å drive effektivt politiarbeid. Vi tror at det tenkes slik i dag, men vi vil allikevel presisere viktigheten av slik kultur- og identitetsbygging når etaten velger å bygge så store sentrale enheter som nå gjøres. Hvis man ikke er bevisst på dette, er det erfaring for at sentrale enheter innfører nye tiltak for å bedre kvalitet raskere enn innføringen av krav for å bedre effektivitet.
- ABE-reformen kommer i tillegg til allerede pågående effektiviserings- og reformarbeid, blant annet i regi av Nærpolitireformen. Vi anbefaler at ABE-reformen ikke pålegges gjennom uspesifiserte kutt, men at det tas et felles ansvar i etaten for å identifisere og gjennomføre målrettede tiltak for å realisere kravene som stilles gjennom ABE-reformen.
- Det har i våre analyser ikke vært mulig å bruke sentrale regnskapsdata på en enhetlig måte for å verifisere bruken av øremerkede midler. Vi anbefaler at det føres regnskap etter prinsipper som muliggjør en sentral og enhetlig oppfølging av hvorvidt øremerkede midler faktisk anvendes til det formålet de er øremerket til.
- PU bør intensivere arbeidet med intern kontroll, særlig med tanke på å profesjonalisere planleggingen, prognostiseringen og ressursstyringen.
- Etaten bør innføre timeregistreringssystem som muliggjør oppfølging på tydeligere aktivitetsmål og løpende analyse av hvordan personalinnsatsen fordeles på ulike oppgaver i hele etaten.

---

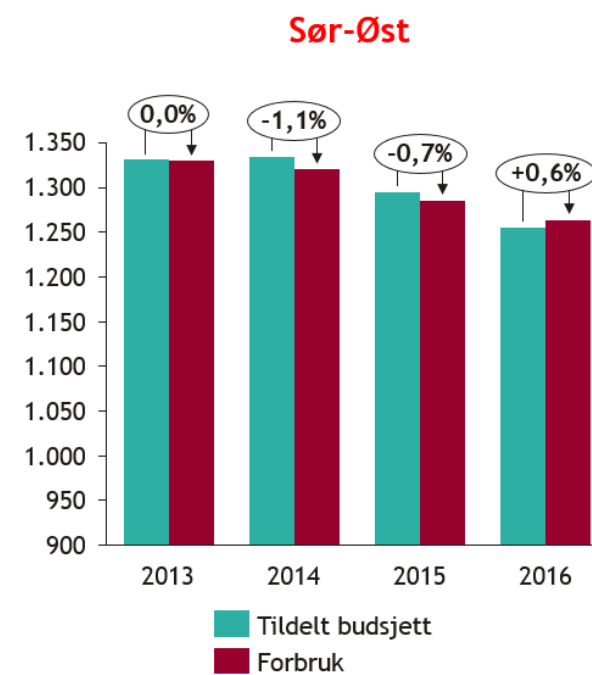
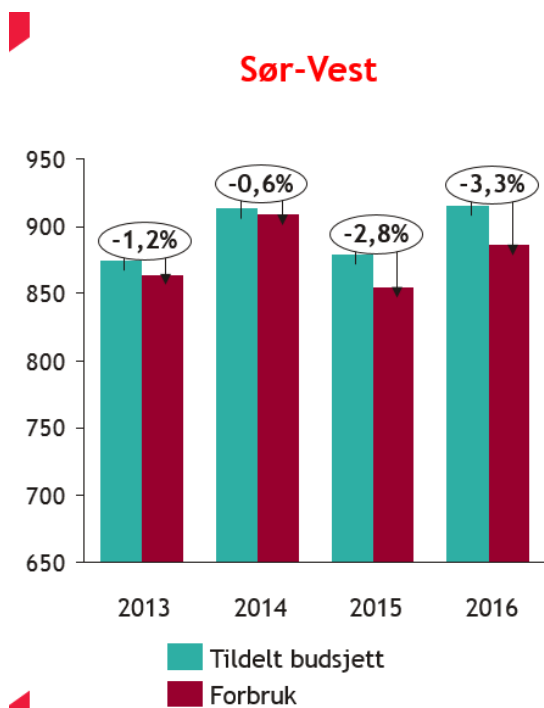
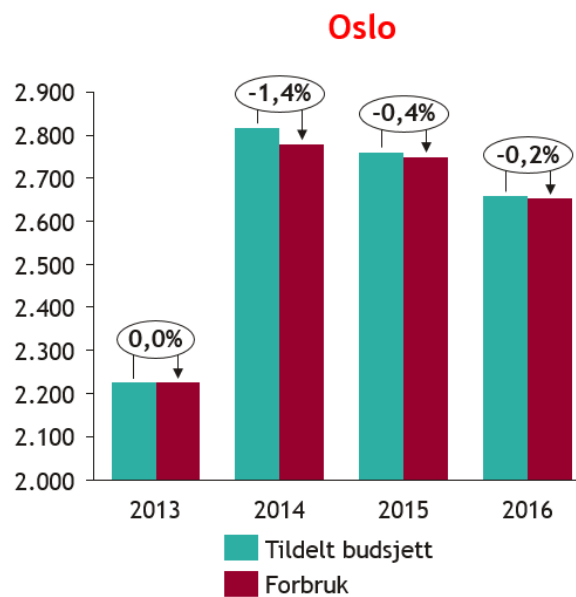
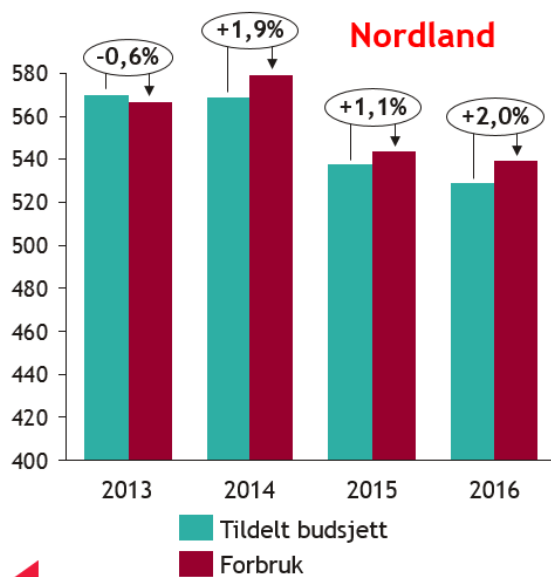
<sup>40</sup> Jfr. Veileder i mål og resultatstyring, kapittel 3.3

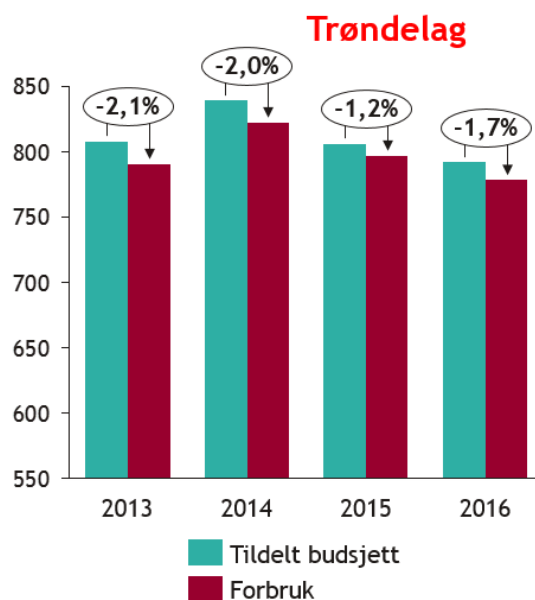
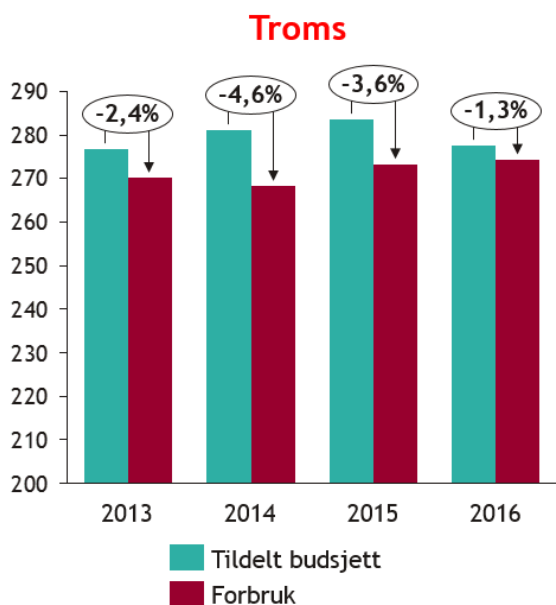
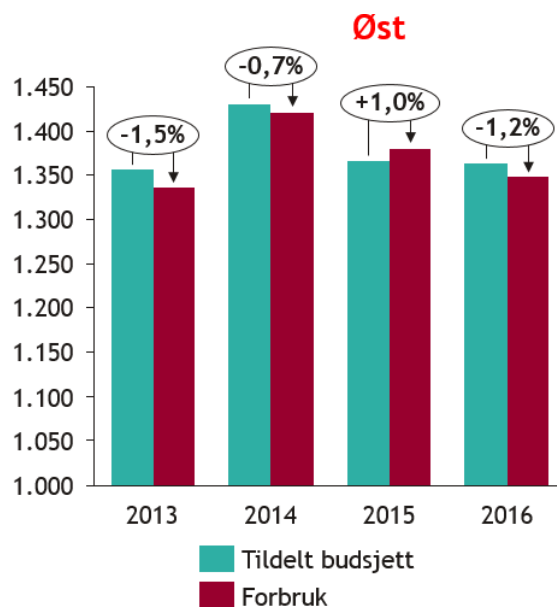
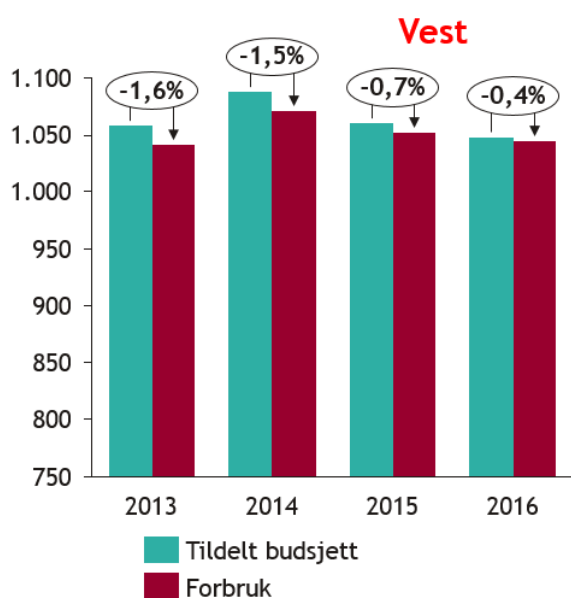
## Vedlegg 1: Tildeling og netto forbruk per politidistrikt

Alle distriktene med tilhørende disponibel ramme og forbruk er presentert nedenfor. Figurene er ment til å illustrere forskjellen innad i distriktene mellom tildelte midler og netto forbruk. Alle verdiene er i 2016-priser og i MNOK.









## Vedlegg 2: Kriterier for vurdering av styringsdialogen

### Grunnleggende styringsprinsipper i staten

I økonomiregelverket fremgår de grunnleggende styringsprinsippene for staten<sup>41</sup>. Alle virksomheter skal:

- a) Fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) Sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) Sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

### Styringsdialogen

Styringsdialogen brukes som en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter mellom departement og underliggende virksomheter. Departementet fastsetter i samråd med etatene styringsdialogens form og innhold, herunder definisjon av styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav mm. Den formelle styringsdialogen mellom departementet og etaten skal dokumenteres. Styring og oppfølging skal tilpasses etatenes egenart samt risiko og vesentlighet<sup>42</sup>.

### Mål og resultatstyring i staten

I veilederen for mål og resultatstyring i staten vektlegges det at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak<sup>43</sup>. Dette forutsetter et styringssystem som er forankret i ledelsen, og som består av regelmessige, formelle prosesser. Et slikt system kan fremstilles som et styringshjul:

Figur 20 Styringshjulet



Kilde: Veileder for mål- og resultatstyring i staten

<sup>41</sup> Jfr. Reglement for økonomistyring i staten § 4

<sup>42</sup> Jfr. Veileder i etatsstyring, Finansdepartementet 2011

<sup>43</sup> Jfr. Veileder Resultatmåling, Mål- og resultatstyring i staten

Lederforankring og dialog er et sentralt prinsipp i hele styringshjulet. Etter at rammene og de overordnede målene er fastlagt gjennom budsjettbehandlingen og tildelingsbrevet, er det ledelsen i virksomhetens, i dette tilfellet POD, ansvar å sørge for planlegging av konkrete styringsparametere, gjennomføring av det som er planlagt samt vurdering av resultater og beslutninger om eventuelle forbedringstiltak.

Gitt rammen og mandatet for dette oppdraget vil steg 4 i styringshjulet ikke bli belyst.

### **Steg 1: Overordnede mål og strategier**

Overordnede mål og strategier danner utgangspunktet for virksomhetens eksistens og oppgaver samt hvilke resultater virksomheten bør måles på. Overordnede eksterne mål rettet mot brukere og samfunn, gis normalt gjennom departementenes tildelingsbrev, gjerne etter innspill fra virksomheten. Disse målene holder seg forholdsvis stabile over tid, med mindre oppgavene eller virksomhetens virkelighet endres vesentlig. Utover dette utformer virksomheten eventuelle interne hovedmål og delmål.

Strategien som utvikles for å nå målene må inkludere virksomhetens viktigste prioriteringer og satsinger for de nærmeste årene og hvilke ressurser som trengs for å nå dette, samtidig som man ivaretar de politiske signalene og føringer fra overordnet myndighet.

De overordnede målene, strategiutformingen og fordeling av ressurser utgjør forutsetninger for resultatmålingen.

### **Steg 2: Styringsparametere**

For å sørge for etterlevelse og oppfølging av de overordnede målene som settes av JD må disse konkretiseres av POD gjennom styringsparametere. POD setter for etaten som en helhet.

I veilederen for mål og resultatstyring i staten defineres styringsparametere på følgende måte:

*Styringsparametere beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hvert styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Dette kalles gjerne et resultatmål.*

Et sentralt prinsipp når det gjelder statlig styring er at den skal være tilpasset virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Utover dette skisseres det i veilederen for mål og resultatstyring i staten to kriterier for de samlede styringsparametere i virksomheten: helhet og balanse og fokus.

Figur 2



Kilde: Veileder for mål og resultatstyring i staten

### **Helhet og balanse**

Helhet og balanse innebærer at det eksisterer en *helhetlig* tilnærming til hva som er gode resultater for virksomheten samtidig som man er bevisst på balansen mellom eksterne og interne resultater, mellom kvalitet og produktivitet og mellom de ulike brukergruppenes behov.

Eksterne resultater inkluderer omfang av tjenester, effekter av tjenestene for samfunnet og om ressursbruken knyttet til tjenestene er effektiv, mens interne mål i større grad handler om den interne strategien og målsetningene gir de eksterne resultatene som forutsatt. Veilederen vektlegger at «fordi gode interne resultater normalt er en forutsetning for å oppnå gode eksterne resultater, er det også viktig å ha styringsparametere som gir informasjon om interne resultater»

Et bevisst forhold til balansen mellom produktivitet og kvalitet da høy produktivitet kan gå på bekostning av kvalitet og omvendt. Dette er særdeles viktig for virksomheter som operer innenfor gitte rammer.

Veilederen påpeker at ettersom det som virksomheten anser som viktig, ikke nødvendigvis er det samme som departementet eller brukerne anser som viktig, må styringsparametere ta hensyn til de ulike interessentenes ståsted. Dersom dette ikke er tilfellet, kan det oppstå en målforskyving som innebærer at det som ikke måles, heller ikke prioriteres.

### **Fokus**

Fokus som kriterium for styringsparametere betyr at det skal være klart hva som bør prioriteres av ledelsen i den daglige styringen. I følge veilederen er det ikke god styring å prioritere alt og at man må derfor våge å velge noe bort. Ettersom omgivelsene stadig er i endring, bør man løpende vurdere hvilke styringsparametere som bør prioriteres. Veilederen fremhever at styringsparametere knyttet til interne resultater bør li stor grad prioriteres i den daglige styringen, særlig dersom det foregår en omstillingsprosess. Dette fordi gode interne prosesser kan være strategisk viktig for resultater på lang sikt.

### **Smarte resultatmål**

Når styringsparametere er satt, er det viktig at det fastsettes resultatmål. Før fastsettelsen av resultatmålet bør det ses til hva som er oppnådd tidligere, hvilke rammebetingelser som gjelder og tidsperspektiv for måloppnåelse. Selve resultatmålene bør være SMARTE, det vil si spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidfestede og enkle.

Tabell 13

#### **Spesifikke**

Resultatmålene må være tydelig definert slik at det er klart hva som skal oppnås.

#### **Målbare**

Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine resultatmål.

#### **Aksepterte**

Resultatmålene må oppleves som riktige, relevante og interessante å arbeide etter, og bør fastsettes etter dialog mellom over- og underordnet nivå.

#### **Realistiske**

Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som det gir noe å strekke seg etter.

#### **Tidfestede**

Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.

#### **Enkle**

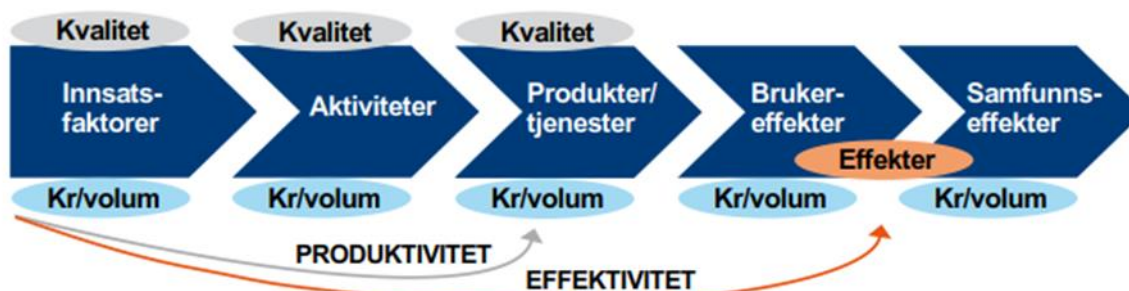
Resultatmålene må være enkle å forstå og måle.

Kilde: Veileder for mål- og resultatstyring i staten

### Steg 3: Resultatmåling og vurdering

Det finnes i hovedsak fem styringsparametere: volum, produktivitet, kvalitet, effekt og effektivitet. De ulike styringsparametere er ulike i hvordan de måles og vurderes samt i deres tilknytning til resultatkjeden:

Figur 21



Kilde: Veileder for mål- og resultatstyring i staten

Hvilke styringsparametere som etableres i steg 2 må knyttes til hvordan de kan måles da denne resultatmålingen igjen vil danne grunnlaget for den styringsinformasjonen virksomheten, i dette tilfellet POD, vil kunne rapportere tilbake til JD.

#### Volum

Samtlige deler av resultatkjeden kan måles i volum. Volum omtales som det enkleste parametere å måle da det i stor grad handler om å rapportere et omfang av noe. Dette kan være interessante parametere da det kan gi en indikasjon på hvilke nytteeffekter virksomheten har for brukere og samfunn. Derimot, er det viktig å understreke at dette målet ikke sier noe om tjenestene er utført kostnadseffektivt eller om leveransene er av god kvalitet.

#### Produktivitet

Produktivitet sier noe om sammenhengen mellom ressursbruk og mengden tjenester eller produkter som virksomheten leverer og i hvilken grad den er levert «uten at det sløses med ressurser». Dette handler om å gjøre tingene riktig, herunder i riktig rekkefølge og med riktige innsatsfaktorer. For å kunne måle produktivitet må tjenesten defineres på en entydig måte og den må kunne måles i volum. For det andre må det være mulig å knytte ressursbruk til tjenesten. Dette innebærer at dersom man skal kunne måle en innsatsfaktor i kroner, må prisen på hver enkelt innsatsfaktor være kjent eller kunne estimeres. Man må også vite hvilke og hvor mange innsatsfaktorer de ulike tjenestene benytter. For å kunne si noe om produktiviteten er høy eller lav må man kunne sammenligne resultater over tid.

#### Kvalitet

«Kvalitet er i hvilken grad en samling av iboende egenskaper oppfyller krav»<sup>44</sup>. I offentlig sektor kan ikke markedet i form av økning eller reduksjon av brukere av tjenesten gi indikasjon på kvalitet, derfor vurderes ofte kvalitet som enten 1) brukernes opplevelse av kvalitet eller 2) produktorientert kvalitet. Produktorientert kvalitet omhandler kjennetegn ved tjenester, aktiviteter og innsatsfaktorer slik som eksempelvis saksbehandlingstid, antall tekniske feil og andel faglærte medarbeidere. Det påpekes i veilederen at «for at det skal gi mening å måle kvalitet gjennom bruken av innsatsfaktorer eller gjennomføringen av aktiviteter, bør man imidlertid ha god kunnskap

<sup>44</sup> ISO 9000:2000

om sammenhengen mellom dem og kvaliteten på tjenesten. Det er sjelden et mål i seg selv at innsatsfaktorer og aktiviteter skal holde en høy kvalitet eller være av en viss mengde»

### ***Effekter***

Veilederen for mål- og resultatstyring i staten definerer effekt som «en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak». Dette innebærer at man må kunne se en endring hos brukerne eller samfunnet i etterkant av et igangsatt tiltak.

Derimot er det alltid en iboende risiko ved effektmålinger at resultater kan skyldes andre tiltak eller forhold enn det tiltaket man tar sikte på å måle effekten av.

### ***Effektivitet***

Produktivitet som omhandler den «indre effektiviteten» i virksomheten, mens effektivitet handler om den «ytre effektiviteten». Dette betyr at effektivitet sier noe om sammenhengen mellom oppnådde effekter og innsatsfaktorer målt i kroner. Effekter er som nevnt vanskelig å måle, og effektivitet dermed enda vanskeligere å beregne. Effektivitetsmålinger forutsetter som mer omfattende samfunnsøkonomisk analyse.