

Politidirektoratet

Sluttevaluering Politireform 2000

Desember 2006

Politidirektoratet

Sluttevaluering Politireform 2000

Innhold

1. Hovedrapport for sluttevaluering av politireformen
2. Delrapport 1: Politimesterundersøkelsen 2006
3. Delrapport 2: Ansattundersøkelsen 2006
4. Delrapport 3: Publikumsundersøkelsen 2006

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Malmskrivervn 35 • Postboks 542 • 1302 Sandvika
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: 5574

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Postboks 542 • 1301 Sandvika • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Politidirektoratet		
Rapportnr.:	5574		
Rapportens tittel:	Hovedrapport Sluttevaluering Politireform 2000		
Spesifikasjon:			
Tidsfrist:		iflg	
Ansvarlig:	Ragnar Sæveraas		
Kvalitetssikring:		Verifisert:	
			(dato) (sign)

Forord

På oppdrag fra Politidirektoratet har AGENDA gjennomført en evaluering av Politireform 2000. Evalueringen ble gjennomført høsten 2006. AGENDA foretok også en tilsvarende evaluering i 2004 og en forberedende undersøkelse i 2002. Denne rapporten sammenfatter hovedfunnene fra de undersøkelsene som ble foretatt i år. Der det er relevant sammenlignes funn fra 2006 med funn fra tidligere år.

Resultatene av enkeltundersøkelsene er nærmere beskrevet i tre delrapporter:

- 1 Resultater fra spørreskjemaundersøkelse blant politimesterne
- 2 De ansattes vurdering av politireformen
- 3 Publikumsundersøkelse 2006

Undersøkelsene er gjennomført av Geir Vinsand fra Vinsand AS og Gry Alexandersen og Ragnar Sæveraas fra AGENDA. Ragnar Sæveraas har vært ansvarlig prosjektleder for evalueringen. Hovedrapporten er skrevet av Ragnar Sæveraas med bidrag fra Gry Alexandersen.

Vi vil takke alle vi har vært i kontakt med for god tilrettelegging og godt samarbeid.

Sandvika, 23. november 2006

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	SAMMENDRAG	9
2	INNLEDNING	12
	2.1 Politireform 2000	12
	2.2 Mål for evalueringen	13
	2.3 Tilnærming og metode. Evalueringsmodell.	13
	2.4 Modell for sluttevaluering	15
	2.5 Oversikt over omfang og metode	16
	2.5.1 Omfang	17
	2.5.2 Metodisk tilnærming	18
	2.5.3 Metodiske problemstillinger	19
3	ORGANISASJONSMODELLER I FASE 2	21
	3.1 Beskrivelse av hovedmodellene	21
	3.2 Nærmere om de syv valgte distriktene og deres organisasjonsmodell	24
	3.2.1 Distrikter med regionmodell	24
	3.2.2 Distrikter med samarbeidsmodell	26
	3.2.3 Distrikter med vaksamarbeid	28
	3.2.4 Oppsummering	30
4	LEDELSE VIKTIGERE ENN FØR?	32
	4.1 Utnyttelse av reformens muligheter forutsetter ledelse	32
	4.2 Ledernes oppfatning av reformen	32
	4.3 Lederroller i utvikling og endring	34
	4.4 Ledelse viktigere enn før?	35
	4.5 Tiltak for bedre ledelse	36
5	EFFEKT PÅ VIRKEMIDLER OG FORUTSETNINGER	37
	5.1 Organisatoriske forutsetninger og virkemidler	37
	5.1.1 Hva mener politimesterne?	37
	5.1.2 Synspunkter fra intervjuene	38
	5.1.3 Ansattundersøkelsen og ressursdisponering	40
	5.1.4 Konklusjon	42
	5.2 Styringssystemene	42
	5.3 Eksternt samarbeid innenfor justissektoren	44

5.4	Eksternt samarbeid med andre instanser	46
6	MÅLOPPNÅELSE	48
6.1	Politimestrenes vurdering av måloppnåelsen	48
6.1.1	Forskjeller i svarene	49
6.2	Mer effektiv forebygging?	50
6.2.1	Etatens egne vurderinger	50
6.2.2	Lokale samarbeidspartnere/kommunale tjenesteytere	51
6.2.3	Konklusjon	53
6.3	Mer effektiv kriminalitetsbekjempelse?	53
6.3.1	Kriminalstatistikken viser bedre resultater	53
6.3.2	Distriktsvise undersøkelser viser positiv trend	54
6.3.3	Konklusjon	56
6.4	Bedre publikumsorientering?	57
6.4.1	Hva sier ansatte og samarbeidspartnerne?	57
6.4.2	Publikums vurderinger	58
6.4.3	Konklusjon	60
6.5	Kostnadseffektivitet	61
6.6	Betydningen av endret ressursituasjon	62
7	DEN BESTE ORGANISASJONSMODELLEN - FINNES DEN?	62
7.1	Erfaringer med geografiske samarbeidsordninger	62
7.1.1	Regionmodellen - en modell for store distrikter?	63
7.1.2	Samarbeidsmodellen - en krevende modell	64
7.1.3	Vaktsamarbeid	65
7.1.4	Mange ser behov for større tjenesteenheter	65
7.1.5	Behov for fortsatt endring	66
7.2	Erfaringer med distriktsovergripende enheter	66
7.2.1	Behov for endringer i distriktsovergripende enheter	68
7.2.2	Finnes det noen beste modell?	68
8	HOVEDFUNN I EVALUERINGEN	69
8.1	Større tilfredshet med reformen i 2006	69
8.2	Positiv effekt på virkemidler og forutsetninger	70
8.3	Forskjell på uendrede og endrede distrikter	71
8.4	Positiv effekt på flere av reformens mål	71
8.5	Ingen forbedring mht. publikumsorientering og synlighet	72
8.6	Organisasjonsmessige samarbeidsordninger og endringsbehov	72
8.7	Sentralisering som følge av reformen	73

8.8	Behov for fortsatt endring	73
9	ORGANISASJONSMESSIGE DILEMMAER	73
10	FRA REFORM TIL KONTINUERLIG UTVIKLING TILTAK FOR ØKT MÅLOPPNÅELSE	74
10.1	Strukturelle tiltak	74
10.2	Andre organisasjonsmessige tiltak	76
10.3	Brukerorientering	77
10.4	Fortsatt satsing på utvikling av IT-systemer og datakommunikasjon	78
10.5	Aktiv samhandling med lokale kommunale myndigheter	78
11	KONKLUSJON	79

1 Sammen drag

Rapporten presenterer resultatene fra en evaluering av Politireform 2000. Reformens fase 1 dreide seg om strukturelle, organisatoriske, ledelsesmessige og tekniske endringer. Hovedgrepet var en reduksjon i antall politidistrikter fra 54 til 27. Fase 2 av reformen gjaldt gjennomgang av driftsenhetsnivået med vekt på å prøve ut nye geografiske samarbeidsformer, videreutvikle distriktenes fellesfunksjoner og videreutvikle arbeidsprosessene i distriktene. Endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet skjedde også under fase 2.

Evalueringen ble gjennomført høsten 2006 og omfattet:

- Undersøkelser i syv politidistrikter valgt ut av politidirektoratet - Agder, Gudbrandsdal, Midtre Hålogaland, Søndre Buskerud, Hordaland, Romerike og Vestoppland. I disse distriktene intervjuet vi politimester, politimesterens ledergruppe/ledere for fellesfunksjonene, tjenestestedsledere, tillitsvalgte, representanter for kommunale samarbeidsparter og telefonintervjuet representanter for nødetatene.
- En spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte i de syv distriktene.
- Intervjuer med statsadvokater med kontakt med de syv distriktene
- En spørreundersøkelse rettet mot samtlige politimestere
- Intervjuer med nasjonale tillitsvalgte
- Intervjuer med nøkkelpersoner i Politidirektoratet
- En landsomfattende publikumsundersøkelse

For de fire første nevnte distriktene foretok AGENDA en tilsvarende evaluering i 2004 og en forberedende undersøkelse i 2002. Publikumsundersøkelsen ble også gjennomført i 2004. Denne rapporten sammenfatter hovedfunnene fra de undersøkelsene som ble foretatt i år. Der det er relevant sammenlignes funn fra 2006 med funn fra tidligere år.

Kapittel 2 beskriver innholdet i politireformen og evalueringens mål og metode. Fremgangsmåten er basert på en analysemodell bygget over den grunnleggende hypotesen i reformen:

Reformens strukturelle og organisatoriske grep gir muligheter for å bedre forutsetningene for å styre, utnytte og utvikle ressursene i det enkelte politidistrikt, og dermed for å skape bedre resultater.

Vi har undersøkt både om reformen har ført til bedring av disse forutsetningene og om den har ført til bedre resultater.

Kapittel 3 redegjør nærmere for geografisk organisasjonsmodell og organisering av fellesfunksjoner i hvert av de syv distriktene. Distriktene representerer tre ulike organisasjonsmodeller: Regionmodell, samarbeidsmodell eller kun vaktsamarbeid. Hensikten med beskrivelsen er å beskrive viktige prinsipielle forskjeller mellom modellene og undersøke om det er vesentlige forskjeller mellom distrikter som har valgt samme modell.

Kapittel 4 gir en redegjørelse for hvordan ulike ledergrupper oppfatter reformen og hvordan reformen har endret lederrollene på ulike nivåer. Politimestrene står samlet i synet på at dette har vært en nødvendig reform. Politimesterens rolle er endret og distrikter med regionmodell har innført et nytt ledernivå - regionledere. Dette har igjen fått konsekvenser for rollen til tjenesteenhetslederne. Vi vil hevde at nye organisasjonsformer og ytterligere krav til resultater stiller større krav til ledelse og gjør betydningen av god ledelse større enn før. Det synes som reformen har ført til større forståelse for lederrollen og dens betydning.

Kapittel 5 beskriver reformens effekt på virkemidler. Det ser ut til at reformen har hatt en positiv effekt på distriktenes forutsetninger for ressursdisponering, tilpasningsevne og utnyttelse av styringssystemene. Dette gjelder imidlertid først og fremst de nye, fusjonerte distriktene. Både ledere og ansatte peker også på at samarbeidsordningene innført i fase 2 og etableringen av distriktsovergripende enheter har bidratt til økte muligheter for å løse distriktets oppgaver.

Kapittel 6 beskriver resultatutviklingen i forhold til reformens hovedmål. Det synes så langt som om politiet er blitt mer kostnadseffektive og bedre til å håndtere store saker/alvorlig kriminalitet. Kriminalstatistikken indikerer at saksbehandlingstid og antall restanser har gått ned og oppklaringsprosenten gått opp. Det synes ikke som reformen har hatt betydning for bekjempelse av hverdagskriminalitet eller på forebyggende arbeid. Lokal tilstedeværelse i politidistriktene er redusert.

Kapittel 7 redegjør for erfaringene med geografiske samarbeidsordninger og distriktsovergripende enheter. Det synes som regionmodellen er effektiv for geografisk store distrikter, mens det i mindre distrikter ligger mer til rette for en to-nivåmodell basert på større og færre tjenestesteder - forutsatt at politiske føringer vil gjøre dette mulig. Med den nåværende ressursituasjonen fører vaktsamarbeid i store områder og aktiv patruljetjeneste til sentralisering av ressursbruk. Erfaringene med de distriktsovergripende enhetene er i hovedsak positive, men enhetene er ressurskrevende og har noen steder bidratt til en sentralisering av ressurser.

Kapittel 8 summerer hovedfunnene fra evalueringen.

Kapittel 9 diskuterer to organisasjonsmessige dilemmaer politiet står overfor: (1) Sentralisert eller desentral organisasjonsform? (2) Skal politiet være der hvor ting skjer og/eller være en lokal ressurs/ivareta nærpolitrollen (hendelsesstyring eller planlagt aktivitet)? Dette er dels et ressursproblem, dels et organisasjonsproblem og dels et prioriteringsproblem.

Kapittel 10 peker på hva som må til videre for å realisere reformens intensjoner. Svært mange fremhever sammenslåing av tjenesteenheter som det viktigste tiltaket. Dette krever imidlertid endrede politiske føringer. Vi hevder at dette tiltaket er helt sentralt med tanke på å skape en organisasjon som både er kostnadseffektiv og ivaretar publikums behov på en bedre måte enn i dag, og anbefaler at tiltaket sees i sammenheng med ønsket om tilførsel av flere ressurser.

Kapittel 11 inneholder konklusjoner. Det konstateres her at reformen var nødvendig og at den har hatt positiv effekt på de organisatorske og ledelsesmessige *forutsetningene* for å styre, utnytte og utvikle politiets ressurser. Ansattes oppfatning av reformen er klart mer positiv i dag enn for to år siden, selv om mange fortsatt er negative. Videre konstateres det at reformen har hatt positiv effekt på bekjempelse av alvorlig kriminalitet/store saker og på kostnadseffektivitet. Det konstateres også at reformens potensial ikke er realisert fullt ut pga. de begrensninger som ble lagt vedrørende organisering på tjenestehetsnivå.

2 Innledning

2.1 Politireform 2000

Fase 1 i Politireform 2000 (P2000) ble iverksatt i 2002. I denne fasen ble antall politidistrikter redusert fra 54 til 27. Hovedmålene for Politireform 2000 var:

- en politireform som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet
- en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert
- en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt

Politireformens fase 2 ble iverksatt 01.01.05. I vedlegg 1 til konkurransegrunnlaget for sluttevalueringen beskrives fase 2 som følger:

"Fase 2 omfatter gjennomgang og samordning av intern struktur og samarbeidsløsninger i politidistriktene, mer aktiv polititjeneste og bedre utnyttelse av fagkompetanse, effektivisering av administrasjon og ressurser. Intensjonen i reformens fase 2 er en mer rasjonell, tjenesteytende og tilgjengelig polititjeneste på lokalt nivå som på sikt forutsettes å gi mer aktiv polititjeneste og bedre resultater innen kriminalitetsbekjempelsen. Det er lagt vekt på å sikre nærhet og tilgjengelighet til publikum. Ett av formålene med evalueringen i 2006 er særlig å beskrive den eller de organisasjonsmodeller og samarbeidsformer som gir de mest kostnads- og formålseffektive løsninger". I "Rammer og retningslinjer for fase 2" beskrives målene for denne fasen nærmere:

"Gjennomgangens målsetting er å bidra til større effektivitet og bedre kvalitet på etatens tjenesteutøvelse. Arbeidet skal legges opp slik at:

- *forholdene legges bedre til rette for en bedre utnyttelse av de totale ressursene i politidistriktet*
 - *politiets publikumsrettede virksomhet blir mer synlig og slik at den forebyggende effekten øker*
 - *politiets ledere blir mer synlige myndighetspersoner i sitt distrikt og blir derved mer tilgjengelig i forhold til brukernes behov*
 - *kvaliteten på etatens arbeid forbedres*
 - *politidistriktenes fleksibilitet øker med dertil bedre muligheter for å tilpasse seg endringer i rammevilkår, kriminalitetsutvikling og samfunnsutvikling.*
-

2.2 Mål for evalueringen

I pkt. 4 i konkurransegrunnlaget beskrives hovedmålene for evalueringen:

"Evaluering av politireformen høsten 2006 skal i hovedsak:

- Gi hovedkonklusjon for måloppnåelse av reformens 3 hovedmålsettinger, og vise utvikling siden evalueringen i 2002 og 2004 (sluttevaluering). Hele reformen må inngå i hovedkonklusjonen.
- Måle effekt- og gevinstrealisering i fase 2 med utgangspunkt i regionordning, samarbeidsordning og ordning med vaksamarbeid. Hvilke organisasjonsmodeller og samarbeidsmodeller har gitt de mest kostnads- og formålseffektive løsninger sett i forhold til reformens tre hovedmål?
- Måle publikums tillit, trygghetsfølelse og opplevelse av service. Status i dag og eventuelle endringer siden opinionsundersøkelsen i 2004.
- Identifisere tiltak for å øke måloppnåelsen av reformen."

I konkurransegrunnlaget pekes på følgende delområder/leveranser i evalueringssoppendraget:

- Delområde 1 - Evaluering av politireformens viktigste effekter og effekten av samarbeidsordninger i politidistriktene
- Delområde 2 - Spørreundersøkelse av etatens 27 politimestere
- Delområde 3 - Landsomfattende brukerundersøkelse/ meningsmåling. Egen rapport
- Hovedrapport

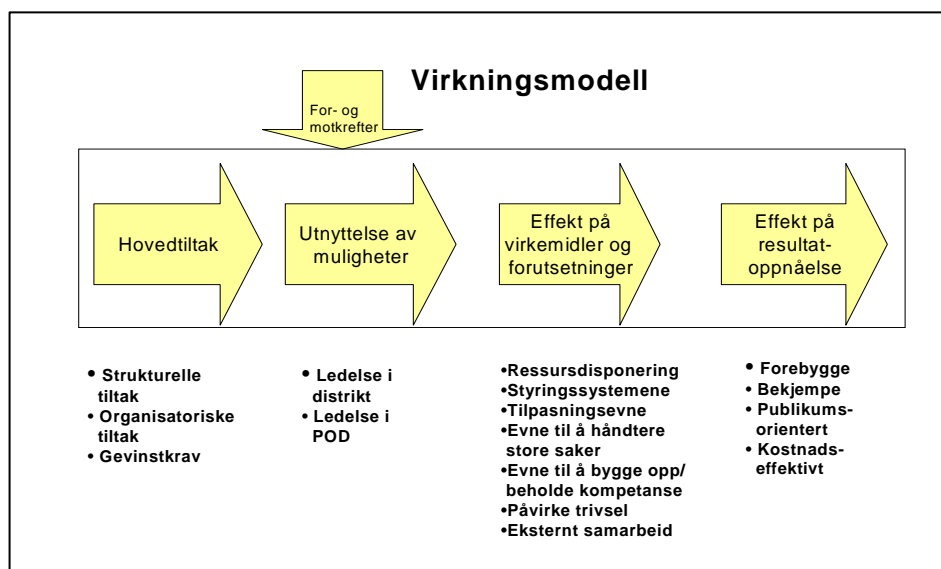
2.3 Tilnærming og metode. Evalueringsmodell.

Sluttevalueringen høsten 2006 gjentar et utvalg av de undersøkelser som ble gjort i den første evalueringen i 2004 og går ytterligere i dybden på enkelte problemstillinger. Formålet med den første evalueringen var å vurdere om de organisatoriske tiltak som ble gjennomført i reformens fase 1 hadde vist seg som hensiktsmessige virkemidler i arbeidet med å nå reformens overordnede mål. Evalueringen skulle også bidra til å identifisere tiltak som kunne øke måloppnåelsen for reformen.

Den første evalueringen var bygget over en *virkningsmodell* (fig. 1) som illustrerer den kjede av faktorer som ble forutsatt å føre til de ønskede slutteffekter av politireformen.

Hovedtiltak er de overordnede strukturelle og organisatoriske tiltakene som ble iverksatt innenfor rammen av politireformen, og som hadde som hensikt å legge mulighetene til rette for bedre resultater. Effekten av

tiltakene både på virkemidler og på resultatoppnåelse avhenger av *ledelsens og organisasjonens evne til å utnytte de mulighetene* hovedtiltakene innebærer og handler om hva ledere på ulike nivåer faktisk gjør innenfor rammen av reformen. Mulighetene vil kunne påvirkes av forhold i ledernes omgivelser. I modellen har vi kalt dette for- og motkrefter.



Figur 2.1 Virkningsmodell

I erkjennelsen av de metodiske utfordringene som ligger i å påvise direkte sammenhenger mellom tiltak og ønskede slutteffekter i en reform av dette omfang, ble det valgt en tilnærming som fokuserte vel så mye på *forutsetningene* og de *virkemidlene* man har for å oppnå ønsket effekt som på selve slutteffekten. Virkningsmodellen omfatter syv ledelsesmessige virkemidler/forutsetninger. Uttrykt i form av målsettinger, er disse virkemidlene:

- *Ressursdisponering*
Forholdene legges til rette for en bedre utnyttelse av de totale ressursene i politidistriktet
- *Styringssystemene*
Styringssystemene kan utnyttes bedre blant annet ved at man etablerer gode og hensiktsmessige metoder for resultatmåling, tilbakerapportering og lokal styringsdialog.
- *Tilpasningsevne*
Politidistriktenes fleksibilitet øker med dertil bedre muligheter for å tilpasse seg endringer i rammevilkår, kriminalitetsutvikling og samfunnsutvikling.
- *Evne til å håndtere store saker*
Bedret evne til samordning og høyere kompetanse gjør distriktene i stand til å håndtere store og/eller kompliserte saker/hendelser.

I etterhånd har vi kommet til at "evnen til å håndtere store saker" kanskje vel så mye er et resultat av bedre virkemidler mht. ressursdisponering og kompetanse, Vi har derfor denne gangen valgt å inkludere omtalen av dette punktet i omtalen av mål-oppnåelsen mht. kriminalitetsbekjempelse.

- *Evne til å bygge opp beholde kompetanse*
Evnen til å bygge opp og beholde kompetanse øker
- *Trivsel*
Den enkelte medarbeiders trivsel i jobben øker
- *Eksternt samarbeid*
Samarbeidet med eksterne instanser bedres

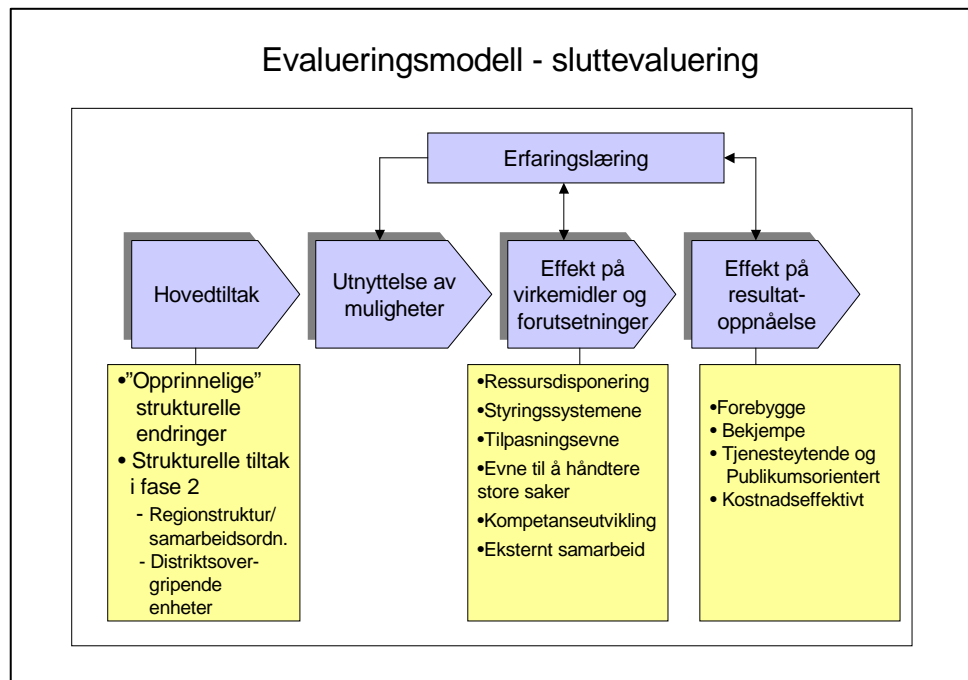
2.4 Modell for sluttevaluering

Sluttevalueringen er langt på vei en gjentakelse av Evaluering 1, samtidig som den bygger på utvalgte funn fra denne og ser nærmere på tiltak som ble gjennomført i reformens *fase 2* – gjennomgang og samordning av intern struktur og samarbeidsløsninger i politidistriktene, mer aktiv polititjeneste og bedre utnyttelse av fagkompetanse, effektivisering av administrasjon og ressurser. Vi har derfor basert sluttevalueringen på en utvidelse av den virkningsmodellen som ble lagt til grunn for den forrige evalueringen.

Figur 2 nedenfor viser hvilke temaer som er undersøkt i sluttevalueringen og disse temaenes forhold til den opprinnelige virkningsmodellen for Politireform 2000. Som det fremgår, er modellen supplert med nye tiltak fra fase 2 og et element i etterkant av virkningsmodellen: en *erfaringslæringsløyfe*.

Gjennom de erfaringer ledelsen har gjort under reformarbeidet både når det gjelder resultatoppgåelse og gjennom direkte erfaring med de organisatoriske og ledelsesmessige virkemidler ledelsen har etablert/rår over, har man fått nye erkjennelser om hva som virker/ikke virker. Dette fører igjen til justering av ledelsesmessige virkemidler og forutsetninger osv.

- For å få en logisk oppbygging av evalueringen har vi plassert tiltakene i fase 2 under boksen "Hovedtiltak". Det kan diskuteres om dette er riktig ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Det vil være riktig når vi ser på tiltak som innføring av en regionmodell, mens vaksamarbeid mer hører hjemme under boksen "Virkemidler". Men når det gjelder evalueringen er det behov for å se på de ulike tiltakenes effekt på de samme virkemidlene som for forrige evaluering - ressursdisponering, styringssystemer etc. og effekten på resultatoppgåelse.



Figur 2.2 Evalueringsmodell sluttevaluering

I evalueringen har vi basert oss på et *aktørperspektiv* - vi har innhentet ulike sentrale aktørers oppfatninger av hvordan reformen har påvirket elementene i evalueringsmodellen og hvordan situasjonen er endret over tid for de samme elementene. Vi har også innhentet aktørenes syn på eventuelle negative virkninger av reformen. Metodene vi har benyttet er intervjuer, gruppeintervjuer og spørreundersøkelser. Brukersynspunkter er innhentet gjennom en omfattende publikumsundersøkelse tilsvarende undersøkelsen foretatt i 2004.

På basis av aktørenes oppfatninger og det mønster vi finner, skal evalueringen avdekke:

- Endringer i etatens resultatoppnåelse
- Endringer i vesentlige virkemidler nødvendige for gode resultater
- Hvorvidt ulike interne organisasjonsmodeller har vist seg mer hensiktsmessige enn andre
- Fremtidige tiltak for økt måloppnåelse

2.5 Oversikt over omfang og metode

Oversikten i tabell 2.1 nedenfor viser hvilke metoder som ble benyttet for innhenting av synspunkter fra aktuelle informantgrupper:

2.5.1 Omfang

Tabell 2.1 Informasjonsinnhenting/metode i forbindelse med evalueringen

Delområde	Informanter	Metode	Kommentar
Undersøkelser i syv utvalgte politidistrikter.	Politimester	Personlig intervju	Resultatet av intervjuene er også trukket inn i egen rapport for politimesterundersøkelsen
	Ledere	Gruppeintervjuer	Intervju med ledergruppen, funksjonsledere og representanter for tjenestestedsledere
	Alle ansatte	Spørreundersøkelse vha QuestBack	Resultat i egen delrapport.
	Lokale tillitsvalgte	Gruppeintervju	
	Statsadvokater	Telefonintervju	Intervju med statsadvokater som har kontakt med de 7 politidistriktene.
	Kommunale samarbeidsparter	Gruppeintervju/ telefonintervju	
	Nødetater	Telefonintervju	
Hele landet	Nasjonale tillitsvalgte	Tre intervjuer/ gruppeintervjuer	
	POD	Intervju med politidirektør, assisterende politidirektør, prosjektleder	
Hele landet - politimesterundersøkelse	Samtlige politimestere	Spørreundersøkelse vha QuestBack.	Resultat i egen delrapport, som også summerer opp intervjuer av politimestrene.
Hele landet - publikumsundersøkelse	Et tilfeldig utvalg på 200 personer fra hvert politidistrikt - 5400 personer i alt	Spørreundersøkelse basert på telefonintervju	Resultat i egen delrapport

De syv utvalgte distriktene omfattet de fire distriktene som var med i evalueringen i 2004 - nemlig *Agder, Gudbrandsdal, Midtre Hålogaland og Søndre Buskerud*, samt tre nye: *Hordaland, Romerike og Vestoppland*.

Gudbrandsdal og Romerike vil kunne betraktes som en referanse for de øvrige distrikter, fordi disse distriktene kun har gjennomgått små endringer i fase 1 og fase 2.

2.5.2 Metodisk tilnærming

Blant de distriktene oppdragsgiver har valgt ut representerer henholdsvis tre distrikter regionmodell, to distrikter samarbeidsmodell og to vakt-samarbeid, jf. kap. 2.1. For å sikre best mulig representativitet og analysegrunnlag er det viktig med en mest mulig lik metodisk tilnærming for innsamling av informasjon fra *alle* de syv distriktene. Det gjelder så vel kvalitativ som kvantitativ informasjon. Som det fremgår av oversikten ovenfor ble det lagt opp til en kombinasjon av spørreundersøkelse blant alle ansatte og ellers kvalitative undersøkelser i form av semi-strukturerte individuelle intervjuer, gruppeintervjuer og telefonintervjuer. Intervjuene ble gjennomført etter en mal utarbeidet på forhånd, hvor man baserte seg på å utdype, finne eksempler på og finne årsaker til endringer og effekter.

Grunnlagsdokumentasjon

- *Organisasjonsbeskrivelse*
For å spare tid og få et mer presist grunnlag for særlig de kvalitative intervjuene startet vi med å innhente faktabeskrivelser fra alle de syv utvalgte politidistriktene. Vi ba hvert av distriktene beskrive nåværende organisasjonsmodell etter en felles mal
- *Dokumenterte resultater*
Som ved forrige evaluering ba vi om kriminalstatistikk for de syv utvalgte distriktene og landet totalt og eventuell annen dokumentert gevinstrealisering etter gjennomføring av deler av eller hele fase 2.

Ansattundersøkelsen

I forhold til tidligere undersøkelse baserte vi oss på at oppdragsgiver ønsket følgende endringer i metodisk tilnærming og innhold:

- Spørreskjema til *alle* ansatte i de syv distriktene, ikke til et utvalg. Tidligere undersøkelser var utvalgsundersøkelser med tilfeldig uttrekk av 150 ansatte pr. distrikt, med unntak for Gudbrandsdal hvor alle ansatte deltok.
 - Spørreskjema med samme spørsmål som tidligere med unntak for spørsmålene vedrørende kompetansebehov og trivsel, hvor data fra en egen medarbeiderundersøkelse ble benyttet. Spørreskjemaet ble
-

imidlertid utvidet med nye spørsmål om intern organisering og organisasjonsmodell.

- Metoden for datainnsamling lagt om fra postalt utdelt spørreskjema til elektronisk distribusjon gjennom bruk av QuestBack.

Publikumsundersøkelsen

Publikumsundersøkelsen ble gjennomført tilvarende undersøkelsen i 2006, og var en landsdekkende undersøkelse med intervju av ca. 200 personer i hvert politidistrikt.

I tillegg gikk publikumsundersøkelsen i 2006 i dybden på noen av de områdene der resultatene ved forrige undersøkelse var mest bekymringsfulle, gjennom å kartlegge oppfatninger hos de av publikum som har vært i kontakt med politiet vedrørende:

- anmeldelse
- vitneavhør
- rapportering om mistenkelige forhold
- akutt behov for hjelp

2.5.3 Metodiske problemstillinger

Som ved forrige evaluering ligger det en analytisk utfordring i å isolere effekten av omorganiseringen fra utenforliggende faktorer. En gjennomgang av de målepunktene som er oppgitt i konkurransegrunnlaget, viser at det for de fleste ikke vil finnes objektive data som direkte beskriver måloppnåelse.

Likeledes vil det metodisk være vanskelig å se effekten av de to fasene i politireformen hver for seg og å isolere effekten av de endringene som har skjedd i fase 2. Vi antar at også respondentene i undersøkelsen ville ha problemer mellom å skille mellom hva som var effekten av hver av fasene. I informasjonsinnhenting er det imidlertid lagt vekt på spørsmål som fanger opp utviklingen og som kan belyse effekten av *de konkrete endringene* som er gjennomført i fase 2. Kompleksiteten i problemstillingene og usikkerheten forbundet med å postulere direkte sammenhenger mellom reformens tiltak og kvantitative måleindikatorer i etatens målstyringssystem, gjør at vi som i forrige evaluering har basert oss på en tilnærming som i hovedsak er basert på ulike respondentgrupperes *oppfatninger* av sammenhenger og resultater, altså et aktørperspektiv.

Ulik størrelse på distriktene, ulike demografiske og geografiske forhold og ulik implementering av samarbeidsordninger vil ha betydning for de effektene som er oppnådd. Vi er usikre på om forskjellene i praksis mellom de tre organisasjonsmodellene er så tydelige som beskrivelsen i konkurransegrunnlaget kan gi inntrykk av. Vi har derfor valgt å beskrive

samarbeidsordningene i distriktene, slik at vi får frem eventuelle substansielle forskjeller mellom modellene slik *de faktisk praktiseres* i distriktene. Dette er gjort i neste kapitel.

3 Organisasjonsmodeller i fase 2

3.1 Beskrivelse av hovedmodellene

Politidirektoratet grupperer de geografiske samarbeidsordningene i politidistriktene i tre ulike organisasjonsmodeller og beskriver dem som følger:

Modell 1 - Regionmodellen

Denne modellen berører driftsenhetsstrukturen, men ikke tjenesteenhetsstrukturen. I St. meld. nr. 22 (2001-2002) er en driftsenhet definert som "en styringsenhet som skal omfatte en eller flere tjenestesteder hvor lederen har en ressursmessig og administrativ styringsfunksjon, direkte underlagt politimesteren. Dette forutsetter blant annet at vedkommende leder ivaretar virksomhetsplanlegging, budsjettarbeid og andre administrative oppgaver ..."

Antall lensmannsdistrikter og lensmenn er opprettholdt som tjenesteenheter, men en lensmann/politistasjonssjef har fått et koordinerende, administrativt ansvar som driftsenhetsleder for tjenesteenhetene i regionen. De øvrige lensmenn i driftsenheten fritas for disse oppgavene. Driftsenhetslederen møter i politimesterens ledergruppe på vegne av sin region. Politimesteren bestemmer hvilket ansvar og hvilken myndighet driftsenhetslederen skal ha innefor ledelse, koordinering, budsjett- og resultatansvar osv. Leder for tjenesteenhetene vil i utgangspunktet ha full faglig portefølje slik det følger av lovpålagte oppgaver. Tjenesteenhetsledernes straffeprosessuelle og sivilrettslige funksjoner er derfor ikke endret.

Modell 2 - Samarbeidsmodellen

Modellen inneholder verken endringer i tjenesteenhetsstrukturen eller driftsenhetsstrukturen, dvs. ingen strukturelle endringer. Den innehar løsninger som går på utvikling av samarbeidsformer, intern fordeling av saksområder mellom driftsenhetene m.v.

Modellen har flat lederstruktur basert på samarbeidsavtaler, dvs. ordningene styres av lensmenn/politisjefer i de respektive samarbeidsområdene/sonene i fellesskap. Modellen innebærer at driftsenhetslederne forplikter seg til å gjennomføre et utstrakt samarbeid hvor ressursene utnyttes til det beste for publikum. Samtlige driftsenhetsledere har ansvaret for tjenestene i samarbeidsområdet, herunder mål og resultatoppnåelse.

Hver samarbeidssone kan utpeke en koordinerende leder som på vegne av de øvrige driftsenhetslederne i regionen får et daglig ansvar for oppfølging av samarbeidet. Dette ansvaret kan også gå på rundgang mellom

driftsenhetslederne. Hver region kan også utpeke kontaktpersoner/koordinatorer innen viktige områder som for eksempel familievold, trafikk, narkotika, etterretning, forebyggende politiarbeid, MC-kriminalitet, natur og miljø etc. En kontaktperson kan også ha ansvaret for flere områder.

Modell 3 - Vaktsamarbeid (videreutvikling av eksisterende organisasjonsmessig ordning)

Denne modellen er en videreutvikling av tidligere organisasjonsstruktur, men inneholder tiltak for vaktsamarbeid, rutineforbedring, bedre ressursutnyttelse m.v. På mange måter vil denne modellen være en nyttig referanse i forhold til de distriktene som foreslår mer vidtgående endringer. Det er viktig å presisere at ingen endringer i organisasjonsstruktur ikke er ensbetydende med at distriktet ikke gjennomfører utviklingsarbeid.

Oversikt over valgte modeller i distriktene

Tabellen 3.1 nedenfor er utarbeidet av POD og gir en oversikt over organisasjonsstruktur og samarbeidsform i det enkelte politidistrikt. Tabellen er utvidet med en kolonne for markering av om distriktet ble dannet som resultat av sammenslåing av flere distrikter i fase 1.

Tabell 3.1 Oversikt over valgte modeller i distriktene

POLITI-DISTRIKT	"Nytt" distrikt i fase 1 ¹	Lensmanns-distrikter	Politi-stasjoner med sivile rettspleieoppgaver	Politi-stasjoner uten sivile rettspleieoppgaver	Namsfogdkontorer	SUM GEOGRAFISKE TJENESTE-ENHETER	Ant. geografiske samarbeids-soner ²	Funksjonelle drifts-enheter, inkl. adm.
Regionordning								
Vestoppland		12	1			13	3	4
Vestfold	X	6	4	1	1	12	9	4
Telemark	X	13	4			17	5	4
Agder	X	19	5	3	1	27	9	5
Rogaland	X	14	1	2	1(+1*)	18	6	6
Haugal. og S.		10	1			11	5	4
Hordaland	X	22	1	5	(1*)	28	14	5
Sunnmøre		11	1			12	5	4
Nordm. og R.	X	12	2			14	4	5
Troms		9		1	1	11	7	4
Vestfinmark		7	1			8	3	4
Samarbeidsordning								
Østfold	X	7	3	1	1	12	5	4
Hedmark	X	17	3			20	4	4
N. Buskerud		10	1			11	3	4
S. Buskerud	X	9	2			11	4	5
Sogn og Fj.	X	21	2			23	8	4
Sør- Trøndel.	X	19		2	(1*)	21	4	4
Helgeland	X	9	2			11	4	4
Salten		9	1			10	2	3
Midtre Hålog.	X	14	3			17	4	4
Vaktsamarbeid								
Gudbrandsdal		9	1			10	4	4
Follo		11	2			13	3 ³	3
Romerike		9		2	1	12	2	4
Nord-Trøndel.	X	19	2			21	6	4
Østfinmark	X	5	4			9	4	4
Asker og B.				2	1	3		5
Oslo				5	(1*)	5		6

¹ De distriktene som var et resultat av sammenslåinger i fase 1 er avmerket med X

² Ant. geografiske regioner/samarbeidsområder/vaktregioner

* I Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ivaretas de sivile rettspleieoppgavene av selvstendige namsfogdskontorer direkte underlagt Politidirektoratet. Disse regnes derfor ikke med som enheter i distriktene.

³ Follo politidistrikt har tre vaktsamarbeidsregioner på dagtid. På kveldstid er distriktet samlet ved Follopatruljen.

⁴ Østfinmark politidistrikt arbeider med utforming av sin samarbeidsordning

3.2 Nærmere om de syv valgte distriktene og deres organisasjonsmodell

Selv om distriktene er gruppert i tre hovedmodeller, kan det som nevnt være viktige forskjeller i implementeringen av modellene. Vi har derfor valgt å beskrive organisasjonsmodellen i de syv utvalgte distriktene nærmere. Demografiske og geografiske forhold vil også ha innflytelse på valg og implementering av samarbeidsordninger og vi har derfor også inkludert noen data om disse forholdene.

3.2.1 Distrikter med regionmodell

Agder

Agder politidistrikt dekker hele Aust- og Vest-Agder, bortsett fra Sirdal kommune. Distriktet har avstander på ca. 250 km øst-vest og nord-syd og har ca. 261 000 innbyggere fordelt på 29 kommuner, hvorav 10 er mer eller mindre urbane bysamfunn. Distriktet ble etablert gjennom sammen slåing av tre distrikter - Vest-Agder, Kristiansand og Arendal og har ca. 550 ansatte.

- **Regionmodell**
I fase 2 ble 27 driftsenheter samlet i åtte geografiske driftsenheter (regioner). Geografisk driftsenhetsleder - heretter kalt regionleder - har personal-, økonomi- og resultatansvar for regionen og rapporterer direkte til politimester. Regionlederne er utpekt av politimester.
- **Ledergruppen** består av 15 personer - politimester, ledere for funksjonelle enheter (fagsjefer), namsfogden i Kristiansand og 8 regionledere.
Ledergruppen møtes hver 14. dag. Gjennomgang av status for resultater og økonomi foretas månedlig.
- **Funksjonelle enheter**
I tillegg til administrativ enhet, PST og FOE har distriktet opprettet Felles kriminalenhet og Felles forvaltningsenhet. Fagressursene i disse enhetene er også lokalisert ute i distriktet.

Hordaland

Distriktet ble etablert gjennom å slå sammen tre distrikter - Bergen, Hardanger og Hordaland. Distriktet følger ikke fylkesgrensene helt, bl.a. er Gulen og Solund kommuner i Sogn- og Fjordane lagt til nye Hordaland politidistrikt mens søndre del av fylket er lagt til Haugaland og Sunnhordland politidistrikt. Distriktet har ca. 417 000 innbyggere.

- **Regionmodell**
Fra 1.1.2005 ble det iverksatt en regionordning i distriktet. Distriktets 28 driftsenheter ble samlet i 14 geografiske driftsenheter, hvorav 9 nye mens 5 forble uendret. Regionlederne er
-

beordret for en periode av inntil 4 år. Regionlederne er ansvarlig for administrasjon, politioperativ drift, måloppnåelse og ressursbruk i regionen. Administrative oppgaver er sentralisert til regionleder. Lensmennene er namsmenn i sine områder mht. sivilrettslige gjøremål innenfor tvang, gjeldssaker og forlikråd.

- Ledergruppen består av politimester, lederne for 5 funksjonelle enheter og 14 regionledere. På ledergruppens møter deltar også informasjonsleder, controller og personalsjefen (sekretær). Ledergruppen fungerer som rådgivende organ for politimesteren. Ledermøtene har faste tema som økonomi, kriminalitetsanalyse og HMS-saker. Ledergruppen møtes ca. 9 ganger i året. Politimester og ledere for funksjonelle enheter møtes ukentlig. Praksis når det gjelder møter på regionnivå varierer.
- Funksjonelle enheter
Distriktet har 4 funksjonelle driftsenheter i tillegg til felles administrativ enhet: PST, FOE, Retts- og påtale og Forvaltning. De fleste bistandsfunksjonene som hundepatrulje, etterforskning av organisert kriminalitet, etterforskning i tunge drapssaker og tunge økonomi- og narkotikasaker, er lagt til Bergen sentrum politistasjon. Stasjonen er også ansvarlig for felles etterretning.

Vestoppland

Distriktet er det ene av to politidistrikter innenfor Oppland fylke og dekker ca. halvparten av fylket. Distriktet omfatter 13 kommuner med ca. 107 000 innbyggere. Distriktet har vel 200 ansatte. Etter politireformen har antall ansatte i distriktet økt med 24 stillinger.

- Regionmodell
I fase 2 ble distriktets geografiske tjenesteenheter samlet i tre regioner. To av de tre regionene (Gran og Nord-Aurdal) har hatt felles tjenstelister fra før reformen. Regionlederne har resultatansvar, personalansvar og budsjettansvar for sin region. De disponerer regionens samlede ressurser og er medlem i politimesterens ledergruppe.
Administrative fellesfunksjoner som budsjett, lønn, innkjøp og materiell, personalforvaltning, virksomhetsplanlegging og IKT er lagt til administrativ enhet. De forvaltningsmessige oppgavene er lagt til de nye driftsenhetene i regionen. Hver av disse har en straffesaksadministrator som koordinerer alle straffesakene i regionen.
Stedlig lensmann har den faglige ledelsen ved kontoret og for sivilrettslige gjøremål.
- Distriktets ledergruppe består av åtte personer - politimester, administrasjonssjef, leder retts- og påtale, leder FOE og de tre regionlederne. Ledergruppen møtes månedlig og fungerer som politimesterens nærmeste rådgiver i den overordnede styringen og

ledelsen av politidistriktet.

Ledergruppen og øvrige lensmenn (politidistriktets enhetsledergruppe) samt tillitsvalgte innkalles to ganger i året.

Antall ledermøter i den enkelte region varierer - fra møte hver 14. dag til møte vel annenhver måned.

- Funksjonelle enheter
Distriktet har 3 funksjonelle enheter i tillegg til administrativ enhet: Retts- og påtale, FOE og PST/utlendingsenhet.
- Samarbeid med andre distrikter
Hedmark, Gudbrandsdal og Vestoppland samarbeider på flere områder uten at dette er formalisert.

3.2.2 Distrikter med samarbeidsmodell

Midtre Hålogaland

Distriktet ble etablert gjennom å slå sammen tre distrikter - Lofoten og Vesterålen, Narvik og Senja. Distriktet har ca 120 000 innbyggere og omfatter Sør-Troms og nordre del av Nordland. Distriktet har 17 geografiske driftsenheter - 3 politistasjoner og 14 lensmannsdistrikter.

- Organisasjonsmessige endringer i fase 2
Lensmannskontorene Evenes-Tjeldsund og Skånland ble slått sammen til ett lensmannsdistrikt. Ankenes lensmannskontor ble slått sammen med Narvik politistasjon.
- Man valgte samarbeidsmodell som organisasjonsform. Distriktet ble delt i fire samarbeidsområder/-soner - Ofoten, Vesterålen, Lofoten og Harstad. Inndelingen tok utgangspunkt i tidligere vaksamarbeid. Hvert samarbeidsområde har en etterretningskoordinator og man er i ferd med å opprette narkotikagrupper i samarbeidsområdene.
I samarbeidsområdene samarbeider man om administrative funksjoner og operative forhold. Man samarbeider om budsjett, virksomhetsplan, tjenestelister og den operative tjenesten generelt. Man opererer med og følger opp resultatmål og kostnader pr. samarbeidsområde.
Politimester har utpekt en koordinator for hvert av samarbeidsområdene (koordinerende enhetsleder). Koordinatoren har som oppgave å koordinere virksomheten i området på en slik måte at områdets ressurser utnyttes på best mulig måte. Koordinatoren er ansvarlig for eventuelle forberedende møter før møtet i ledergruppen.
Organisasjonsformen forutsetter at enhetene i området blir enige om felles beslutninger/løsninger og at den enkelte enhetsleder lojalt etterlever det som blir vedtatt.

- Ledergruppen består av politimester, samtlige geografiske enhetsledere og ledere for administrativ enhet, FOE, retts- og påtale og PST/utlendingsenhet - 22 personer i alt. I en periode møtte koordinatorene for samarbeidsområdene og ikke den enkelte geografiske enhetsleder. Dette har man valgt å gå bort fra. Ledergruppen samles til videomøter ca. 1 gang i måneden. Også fagorganisasjonene inviteres. Hensikten med møtet er å utveksle informasjon og diskutere aktuelle saker. Ledergruppen møtes i tillegg fysisk fire ganger i året for å diskutere strategi og planer. I tillegg har man ukentlige stabsmøter mellom politimester, administrasjonssjef, påtaleleder og leder FOE. Hensikten med møtet er å koordinere og følge opp driften av distriktet, samt fordele arbeidsoppgaver/oppdrag.
- Distriktsovergripende enheter:
 - Retts- og påtale som ledes fra Harstad, og er lokalisert i hvert av samarbeidsområdene der hvor tingrettene er lokalisert: Narvik, Sortland, Svolvær og Harstad.
 - Administrativ enhet er i hovedsak lokalisert i Harstad - men fordelt med regnskap i Harstad, lønn i Narvik, personal i Svolvær. Materiell ligger i Svolvær, og denne stillingen er kombinert med operativ tjeneste. Administrasjonen vil på sikt bli samlet i Harstad.
 - Fellesoperativ enhet
Operasjonssentral og sentralbord i Harstad, kriminaletterretning og operativ trening i henholdsvis Narvik og Svolvær.
- Koordinatorfunksjoner er opprettet på områdene: Kriminalteknikk (Narvik), trafikk (Bjerkøy), narkotika, familievold og sjøtjeneste/miljø (Svolvær)

Søndre Buskerud

Politidistriktet ble opprettet gjennom å slå sammen Drammen og Kongsberg politidistrikter. Det nye distriktet dekker ca. halvparten av Buskerud fylke, samt Sande og Selvik kommune i Vestfold. Distriktet omfatter 11 kommuner med til sammen vel 180 000 innbyggere. Distriktet har 11 geografiske driftsenheter - 2 politistasjoner og 9 lensmannsdistrikter.

- Fase 2
Det er ikke gjennomført noen organisasjonsmessige endringer i fase 2, man besluttet å videreutvikle vaktregionordningen og basere seg på en samarbeidsmodell. Distriktet er delt i fire samarbeidsområder. Politimesteren har utpekt en leder for hvert av disse områdene. Disse lederne er ansvarlig for å involvere og informere de øvrige lederne i vaktregionen og koordinere saker

som skal opp i ledergruppen.

Resultatmål blir satt og fulgt opp for det enkelte tjenestested, man operer ikke med resultatmål pr. samarbeidsområde.

- Ledergruppen består av politimester, lederne for de fire samarbeidsområdene, leder Retts- og påtale, leder FOE, leder Forvaltningsenheten og administrasjonssjef. Gruppen, inklusiv kommunikasjonsrådgiver, møtes hver 14. dag. Ledergruppen er et rådgivende organ for politimesteren i den løpende driften av politidistriktet og behandler bl.a. månedrapporter. Lederforum - ledergruppen og de øvrige driftsenhetslederne møtes 4-5 ganger i året. Lederforum behandler bl.a. virksomhetsplaner, budsjett og ressursfordeling og lønns- og personalpolitikk. I tillegg til disse møtene har man såkalte samhandlingsmøter, hvor FOE hvert kvartal møter representanter fra de geografiske tjenestestedene. Formålet er å utveksle erfaringer mellom operasjonsledelsen og den operative tjenesten i samarbeidsområdene. Antall ledermøter innen det enkelte samarbeidsområde varierer.
- Distriktsovergrepene enheter
Distriktet har følgende enheter i tillegg til administrativ enhet: FOE, Forvaltningsenheten, PST og Retts- og påtale lokalisert i Drammen og på Kongsberg. Drammen politistasjon har økoteam og kriminalteknisk avsnitt som bistår øvrige enheter.
- Samarbeid med andre distrikter
Søndre Buskerud har bl.a. et formalisert samarbeid med distriktene som utgjør region Oslo når det gjelder etterretning.

3.2.3 Distrikter med vakt samarbeid

Gudbrandsdal

Gudbrandsdal politidistrikt ble ikke endret gjennom politireformen. Distriktet dekker ca. halvparten av Oppland fylke, har ca. 70 000 innbyggere og omfatter 12 kommuner. Distriktet har 10 geografiske tjenesteenheter - en politistasjon i Lillehammer og 9 lensmannsdistrikter.

- 4 vaktregioner
Distriktet er inndelt i 4 vaktregioner:
 - region Nord med Lesja & Dovre og Sel
 - region Ottadalen med Vågå, Lom og Skjåk
 - region Midtdalen med Fron og Ringebu
 - region Sør med Lillehammer, Øyer og GausdalBeredskapen utenom dag/kveld er basert på hjemmevaksordning bortsett fra i region sør hvor beredskapen ivaretas gjennom aktiv tjeneste døgnet rundt.

Ingen av driftsenhetslederne har noe utvidet ansvar i forhold til de øvrige.

- **Distriktsovergrepene enheter**
Distriktet har følgende enheter i tillegg til administrativ enhet: FOE, Retts- og påtale og PST/ utlendingsenhet. Også Lillehammer politistasjon har enkelte distriktsovergrepene oppgaver på det forvaltningsmessige området. Samtlige ansatte i disse enhetene er lokalisert på Lillehammer.
I alt 13 distriktsovergrepene politifaglige funksjoner er etablert, for eksempel etterretning, forebyggende, kriminalteknikk, økonomisk kriminalitet familievold etc. En av disse holder til på Vinstra, de øvrige er lokalisert i Lillehammer. To gjeldsordningskonsulenter har også distriktsovergrepene ansvar, en av disse holder til på Otta.
- **Ledergruppen**
Lederforum er politimesterens rådgivende organ. Samtlige driftsenhetsledere og administrasjonssjef er medlemmer. Sentrale temaer er VP, budsjett, økonomi, årsresultat. Gruppen møtes 6-7 ganger i året.
Politimesteren har i tillegg opprettet en sentral ledergruppe som møtes ukentlig. Gruppen består av politimester, administrasjonssjef, leder for Retts- og påtale, leder for Lillehammer politistasjon og leder FOE. Møtene behandler innkomne saker, fordeling av disse, resultatoppnåelse, økonomi m.m.
- **Samarbeid med omkringliggende distrikter**
Distriktet samarbeider med Hedmark og Vestoppland når det gjelder hundetjeneste. Man vurderer å formalisere samarbeidet mellom de fellesoperative enhetene i de tre distriktene. Ledelsen i de tre distriktene har møter for å forbedre samarbeidet på aktuelle områder.

Romerike

Politidistriktet omfatter 13 av 22 kommuner i Akershus fylke med en samlet befolkning på 222 000. Distriktet har ca. 500 ansatte fordelt på 9 lensmannsdistrikter og to politistasjoner - en på Lillestrøm og en på Oslo lufthavn Gardermoen.

Politireformens fase 2 medførte bare mindre organisatoriske endringer i distriktet. Alle lensmannskontor og øvrige driftsenheter ble opprettholdt. Distriktet har i dag helkontinuerlig polititjeneste i hele distriktet gjennom et vakt- og patruljesamarbeid i to soner.

- **Endringer i fase 2**
 - opprettet ny driftsenhet - Kriminalavdelingen - hvor Retts- og påtale, journal- og fullbyrdelsesenheter og en enhet med spisskompetanse på etterforskning inngår

- opprettet driftsenheten "Namsfogden i Skedsmo"
- betydelige administrative oppgaver overført fra driftsenhetene til administrativ enhet
- Ledergruppen
Ledergruppen (17 personer) består av politimester og alle driftsenhetsledere og er politimesterens rådgivende organ. Alle lederne i gruppen har budsjett-, resultat- og personalansvar for sin enhet. Ledergruppen møtes månedlig
Politimesteren har i tillegg ukentlig møte med ledere for funksjonelle enheter med distriktsansvar.
- Vaktsamarbeid
Distriktet har et sonesamarbeid. Soneansvarlig lensmann har et koordineringsansvar mht. tjenestelistene.
- Distriktsovergripende funksjoner
Disse er Kriminalavdelingen, Lillestrøm politistasjon som har operasjonssentralen for distriktet, Forvaltningsavdelingen, PST og Namsfogden i Skedsmo.
Disse funksjonene har et planleggings-, koordinerings-, bistands- og rådgivningsansvar innenfor sine fagområder.
- Samarbeid med andre distrikter
Distriktet samarbeider med omkringliggende distrikter innenfor etterforskning og fellesoperative oppgaver.

3.2.4 Oppsummering

De tre distriktene som har regionmodell - Agder, Hordaland og Vestoppland - ser ut til å praktisere denne temmelig likt. Ledergruppene er satt sammen på samme måte og regionlederne har ansvar for budsjett, personell og resultater. Når det gjelder regionledelsen ser vi en variasjon innen det enkelte distrikt mht. hvordan kontakten med tjenestestedslederne på underliggende nivå ivaretas. For øvrig er Agder det distriktet som har gått lengst mht. å sentralisere organiseringen av distriktsovergripende enheter med stor felles krimenheter og også en felles forvaltningsenhet.

De to distriktene som har innført en samarbeidsmodell - Midtre Hålogaland og Søndre Buskerud - er svært forskjellige rent geografisk. I begge distriktene er samarbeidsområdene basert på områder hvor man tidligere har hatt vaktsamarbeid. Det er en viktig forskjell mellom de to distriktene når det gjelder implementering av organisasjonsmodellen: Søndre Buskerud har resultatmål pr. tjenestested og følger opp resultatene pr. tjenestested, mens Midtre Hålogaland setter mål pr. samarbeidsområde og følger opp pr. samarbeidsområde. Søndre Buskerud har også en mindre ledergruppe, hvor lederne for de fire samarbeidsområdene deltar på vegne av de geografiske tjenestestedene.

Den viktigste forskjellen mellom regionmodellen og samarbeidsmodellen ligger i regionledernes formelle ansvar for personell, økonomi og resultater.

De to distriktene med kun vaktsamarbeid - Gudbrandsdal og Romerike - er også nokså forskjellige mht. to forhold - geografisk utstrekning og antall innbyggere. For øvrig virker det som de to distriktene har organisert virksomheten på nokså lik måte. De har delt inn distriktet i vaktsoner med en utpekt tjenestestedsleder som ansvarlig for vaktlisten i vaktsonen.

4 Ledelse viktigere enn før?

Reformen oppleves forskjellig av ledere på ulike nivåer og den har også endret rollen for mange ledere. Ledere på ulike nivåer og ulike steder opplever reformen og resultatene av den forskjellig.

4.1 Utnyttelse av reformens muligheter forutsetter ledelse

Reformen innebar strukturelle og organisatoriske grep, men den betydde også en mulighet for og en inspirasjon til å gjennomgå en rekke forhold ved distriktet med tanke på effektiviseringsmuligheter, innsparingsmuligheter, rutineforbedringer, endrede arbeidsformer etc. Flere politimestere bekrefter at reformen var en anledning til å ta tak en rekke forhold av betydning for forbedring av virksomheten: *"Reformen har vært et incitament for endring". "Reformen har vekket oss som organisasjon"*.

Ledelsens evne til å utnytte de muligheter som er skapt gjennom P2000 er tidligere fremholdt som en helt vesentlig faktor i reformens overordnede effektkjede. Ledernes evne til å ta initiativ, håndtere motstand internt og eksternt, identifisere muligheter, strukturere arbeidet, involvere og engasjere medarbeiderne og stille krav til resultater vil være avgjørende for hva man oppnår.

Politimesteren og politimesterens ledergruppe er særlig viktige i denne sammenheng. Men også tilrettelegging fra Politidirektoratet og samspillet mellom politimestrene og direktoratet har hatt betydning for de resultatene som er oppnådd.

Betydningen av ledelse i forhold til reformens resultater bekreftes av mange av lederne. Det er også nærliggende å knytte en klart positiv utvikling i distrikter til dyktig ledelse.

4.2 Ledernes oppfatning av reformen

Politimestrene er i hovedsak fornøyd

Politimestrene ser fortsatt på reformen som nødvendig og riktig, men flere politimestere trekker frem at reformens fase 2 ikke ble det den kunne blitt på grunn av de politiske føringene som kom underveis mht. endring/sammenslåing av tjenestesteder. Av den grunn er det enkelte politimestere som sier at deres forventninger til reformen ikke ble innfridd.

I henhold til politimesterne har Politireform 2000 hatt stor eller middels effekt på de organisasjons- og styringsmessige forutsetningene og virkemidlene distriktet har til rådighet. Reformen har hatt høy effekt på styringssystemene, middels effekt på det eksterne samarbeidet, og høy eller middels effekt på resultatoppnåelsen. Politimesterne har noe høyere gjennomsnittsskår for reformens effekt i 2006 enn i 2004.

Fortsatt er politimestrene samlet sett vesentlig mer positive til reformen enn ansatte, hvor denne gangen en fjerdedel mener at reformen er vellykket, mens i overkant av en tredjedel (37 %) mener reformen er mislykket. Dette reflekterer nok en gang at politimestrene som "eier" og har ledet gjennomføringen av endringene lokalt, i større grad identifiserer seg med omstillingen og i større grad har en posisjon med mulighet til å se de samlede effektene av omstillingen.

Ledergruppene er fornøyd med utviklingen

I intervjuene gir ledergruppene i distriktene gjennomgående uttrykk for at de er nokså godt fornøyd med reformen. De trekker bl.a. frem større grad av helhetstenkning, bedre samarbeid på tvers, bedre evne til kraftsamling, bedre kostnadseffektivitet og bedre bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Når det gjelder hverdagskriminalitet varierer oppfatningen - noen ledergrupper mener det har blitt bedre, mens flere mener utviklingen har vært negativ. Vi får varierende svar når det gjelder forebyggende arbeid.

I alle de tre distriktene med regionmodell sier ledergruppene at de har fått en bedre ledergruppe - en ledergruppe som tar et samlet ansvar for resultatene og hvor medlemmene støtter hverandre. De gir uttrykk for at dette har sammenheng med at disse lederne har fått et klart resultatansvar og at ledergruppene har en størrelse som gir mulighet for reell samhandling.

Også lederne i distrikter med andre organisasjonsmodeller gir i intervjuene uttrykk for at man tenker mer helhet i distriktet enn tidligere, man er blitt mer bevisst på hva lederrollen innebærer og det er "lov å være leder". Men i motsetning til distriktene med regionmodell trekker de ikke spesielt frem utviklingen av ledergruppen som et positivt moment - med unntak av Søndre Buskerud som også har en ledergruppe som tilsvarer regiondistriktenes.

I spørreundersøkelsen for ansatte ser vi også at ledere har et vesentlig bedre totalinntrykk av reformen enn øvrige ansatte. Det gjelder i særlig grad ledere på distriktsovergrepene enheter og ledere av samarbeidende driftsenheter hvor 60-70% mener reformen har vært vellykket.

Mange tjenestedsledere gir uttrykk for en uheldig utvikling

Tjenestedsledere som rapporterer til regionleder gir et mer variert bilde og peker på at reformen har medført en sentralisering av ressurs-

bruken. Vaktsamarbeidet innebærer at tjenestestedslederne i stor grad styres mot tettsteder, og at dette svekker kontakten med publikum lokalt og går ut over muligheten for å drive forebyggende arbeid på stedet og sette inn større innsats mot lokal vinningskriminalitet. På den andre siden er det også de som sier at de kriminelle er blitt mer mobile, slik at lokal-kunnskapen er blitt mindre betydningsfull. Mange tjenestestedsledere føler at de er umyndiggjort og har fått redusert sin selvstendighet gjennom å delta i vaktsamarbeid på like linje med andre ansatte. Mange tjenestestedsledere er frustrert over dette.

Noen lensmenn som er fornøyd, melder om god og hyppig kontakt med sin regionleder mens noen misfornøyde melder om det motsatte. Det kan virke som regionlederne har løst oppgaven med kontakt og oppfølging av sine underordnede lensmenn ganske forskjellig. Vi tolker det som nok et eksempel på at ledelse er viktig.

4.3 Lederroller i utvikling og endring

Generelt har reformen ført til at mange ledere har fått et langt mer bevisst forhold til ledelse og til hva lederrollen innebærer. I de distriktene som har fått mindre og mer reelle ledergrupper opplever ledergruppene at de i praksis har et samlet ansvar for en helhet. Lederne gir gjennomgående uttrykk for at de er blitt flinkere til å tenke helhet for distriktet og at de samarbeider mer og bedre på tvers, selv om de innrømmer at det fortsatt er noe å gå på.

Politimestrene har større handlingsrom

Politimesterens rolle har naturlig nok blitt endret gjennom reformen. I spørreundersøkelsen til politimestrene spurte vi om i hvilken grad reformen hadde medført større lokalt handlingsrom. Politimestrene ga dette spørsmålet høy skår og bekreftet at de har fått et langt mer selvstendig ansvar enn tidligere. I intervjuene nevner noen at de ikke fatter like mange enkeltbeslutninger som tidligere, de har andre å spille på. Også Politidirektoratet merker forskjellen gjennom at de får langt færre henvendelser fra politimestrene enn tidligere.

Ny rolle for driftsenhetsledere

I distrikter med regionmodell har man i realiteten innført et nytt leder-nivå. Lederne for regionene har fått ansvar for personell, budsjett og resultater i regionen og har den operative ledelsen for virksomheten i regionen. De møter i ledergruppen og er bindeleddet mellom politimester og lensmenn på de lokale tjenestestedene.

I regionene med samarbeidsmodell skal koordinerende leder dels opptre på vegne av de andre driftsenhetslederne i regionen, og det forventes at han skal ta initiativ til nødvendige avklaringsprosesser. Forventningene

fra driftsenhetsledere til koordinerende leder er ikke eksplisitt uttalt, men har utviklet seg underveis: *"Det er en klar forventning i ledergruppen (i samarbeidsområdet) for at vi tar ansvar for det som skal leveres, og vi skal rapportere måltall og kunne forklare resultater. "De andre ser på koordinatorrollen som overordnet og på et annet nivå. Vi må presisere at det ikke skal være slik".* Det kan se ut som denne organisasjonsformen er et midlertidig stadium på veien mot en regionmodell.

Lensmannsrollen i endring

Mange ansatte i de tre distriktene med regionmodell presiserer at innføring av regionmodellen forutsetter at det skjer endringer i forholdet til de lokale tjenesteenhetene. Det viktigste synspunktet går på at myndighetsfordelingen mellom regionleder og lederne på de lokale tjenesteenhetene må avklares på en bedre måte for å unngå strid om hvem som skal løse ulike typer saker. Noen framhever at de opplever lensmannen som en umyndiggjort leder og at det i dag pågår maktkamp og fordelingskonflikter mellom regionledere og ledere av lokale tjenesteenheter.

Lensmennene er fortsatt lokale myndighetspersoner. Det er de som håndhever sivile saker og det er de som har kontakt med kommunale myndigheter. Mange av lensmennene på lokalt nivå er blitt mer aktivt utøvende, de inngår nå i de ordinære tjenestelistene og deltar i vakt-patruljer på like linje med andre ansatte. Lensmennes rolle har nok også tidligere variert mye fra sted til sted, avhengig av lensmanns-kontorets størrelse. Men nå føler mange lensmenn de har liten lokal handlefrihet og er lite synlige lokalt. Noen peker også på ressursene deres utnyttes for dårlig. De trekker for eksempel frem oppnevningen av øremerkede koordinatorene på forskjellige områder som de mener er sløsing med ressurser, og sier at her kunne man i stedet brukt tjenestestedsledere. Et distrikt rapporterer imidlertid om dårlige erfaringer med dette. Man etterlyser en strategi for hvordan man skal opprettholde den positive kontakten med publikum. Flere etterlyser en klargjøring av rollen til lensmannen på lokalt nivå. En satte de endringene som har skjedd på spissen: *"Fra konge på haugen til visergutt"*.

4.4 Ledelse viktigere enn før?

Mange har nevnt betydningen av ledelse. Vi har imidlertid ikke stilt spørsmålet om ledelse har blitt viktigere enn før under evalueringen og heller ikke berørt temaet i særlig grad under intervjuene. Men fordi vi innledningsvis har pekt på betydningen av ledelse i forhold til hvilke resultater som er oppnådd og fordi det kan tenkes at endrede organisasjonsformer vil innebære nye krav til lederne, vil vi knytte noen kommentarer til spørsmålet i overskriften.

Det er sannsynlig at noen distrikter vil basere seg på regionmodellen. Det innebærer et ledernivå til - et nivå mellom politimester og leder av enheter på lokalt, operativt nivå. Det er også mulig at det enkelte tjenestested på operativt nivå vil bli større enn i dag gjennom sammenlåinger av flere små enheter. Videre er det overveiende sannsynlig at man i enda større grad ønsker å trekke mer ut av det potensialet som ligger i samarbeid mellom distrikter og samarbeid mellom politiet og virksomheter utenfor politiet. Alle disse faktorene innebærer et skjerpet krav til lederne og kvaliteten på ledelsesprosessene på alle nivåer.

4.5 Tiltak for bedre ledelse

Mange nevner at det fortsatt må legges vekt på lederutvikling i etaten og da på alle nivåer. I den sammenheng er det naturlig å vektlegge aktiviteter som:

- **Presisere krav til ledere på ulike nivåer og i ulike stillinger**
Dette er særlig aktuelt når lederrollene er i endring. Vi er kjent med at statsadvokatene mener at politimestrene i større grad må engasjere seg mer direkte i straffesaksbehandlingen - et synspunkt som ble nevnt av flere under intervjuene med statsadvokater. Vi deler ikke dette synet og vil i stedet hevde at politimesterens rolle på dette området er å sørge for en effektiv og kvalitetsmessig god behandling av straffesakene totalt. Politimesterens rolle er først og fremst å være leder.
 - **Gode prosesser for utvelgelse av ledere på alle nivåer**
Kravene til de ulike stillingene må som nevnt klargjøres og presiseres. Dernest må det legges vekt på å velge de beste lederne med tilstrekkelig faglig bakgrunn.
 - **Utviklingstiltak for ulike grupper ledere**
Utviklingstiltakene må være knyttet til ledernes aktuelle jobb og bør også dra veksler på den ledelseskompetansen som finnes internt i etaten. Det hevdes at det er nødvendig med lederutvikling både på individ- og gruppenivå, og at mange ledergrupper trenger bistand til utvikling.
-

5 Effekt på virkemidler og forutsetninger

Politidirektoratet kaller politireformen en kvalitets- og kompetanse-reform. Hensikten med reformen har vært å skape en organisasjon som bedrer ledernes virkemidler og forutsetninger for å oppnå ønskede resultater. I evalueringsmodellen har vi trukket frem åtte områder som vesentlige blant virkemidlene. Nedenfor gjennomgår vi om og på hvilken måte reformen - både fase 1 og fase 2 - har bidratt til forbedring av disse.

5.1 Organisatoriske forutsetninger og virkemidler

Blant de organisatoriske forutsetningene og virkemidlene er ressurs-disponering, tilpasningsevne til endringer i rammer og ytre forhold, muligheten til å bygge opp og beholde kompetanse. I fase 2 ble det gjort endringer i samarbeidsstruktur på drifts- og tjenestenivå og etablert en del funksjonelle distriktsovergripende enheter. Dette er også organisatoriske virkemidler som vil kunne påvirke forhold som ressurs-disponering, tilpasningsevne etc.

5.1.1 Hva mener politimesterne?

I 2002 hadde politimestrene relativt store forventninger til at reformen skulle gi mulighet for bedre utnyttelse av personalressursene. Tabell 5.1

Spørsmål 2006	Uendret distrikt			Endret distrikt		
	2006	2004	2002	2006	2004	2002
Tilpasse endringer i rammevilkår, kriminalitetsutvikling og samfunnsutvikling	3,2	3,4		4,1	3,7	
Riktigere fordeling av personalressursene	2,7	2,9	3,4	3,6	3,6	3,9
Bygge opp, beholde og utnytte kompetanse	2,8	2,5	3,4	3,7	3,9	3,9
Høyne jobbtrivselen i korpset	3,2	3	3,5	3,3	3	3,5
Endringer i samarbeidsstruktur på drifts- og tjenestenivå økt forutsetninger for å løse oppgaver	3,5			3,9		
Funksjonelle distriktsovergripende driftsenheter økt forutsetninger for å løse oppgaver	3,2			4,3		

Tabell 5.1 Forskjeller i gjennomsnittsskår for politimestere med distrikter som har vært endret og med distrikter som ikke har vært endret. (1 = i ingen grad, 2 = i liten grad, 3 = i noen grad, 4 = i ganske høy grad, 5 = i høy grad)

ovenfor gjengir gjennomsnittsskår i 2002 og 2006 på spørsmålene vedrørende forhold knyttet til organisatoriske forutsetninger og virkemidler for henholdsvis uendrede og endrede distrikter. Skåren for 2002 gir uttrykk for forventninger. Skravert område betyr at spørsmålet ikke ble stilt i 2002 og 2004. Tabellen viser forskjellen i skår mellom distrikter som ble henholdsvis endret eller uendret i forbindelse med reformen. Tabellen viser at forventningene bare delvis er tilfredsstillt, og da mest for de distriktene som ble endret i forbindelse med reformens fase 1. Tabellen forteller at politimestrene i de nye distriktene mener at:

- Reformen i forholdsvis høy grad har bedret distriktets evne til å tilpasse seg endringer i rammevilkår, kriminalitetsutvikling og samfunnsutvikling. Her ser det ut til at man har oppnådd mer enn forventet.
- Reformen har bidratt relativt bra til riktigere fordeling av personalressursene.
- Reformen har også bidratt relativt bra til å bygge opp, utnytte og beholde kompetanse.
- Reformen har i noen grad bidratt til å høyne jobbtrivselen i korpset.
- Når det gjelder riktigere fordeling av personalressursene, kompetanseutvikling og trivsel ligger skår noe under forventningene fra 2002.
- Endrede samarbeidsstrukturer på drifts- og tjenestenivå og etablering av funksjonelle distriktsovergrepene har i forholdsvis høy grad økt distriktets forutsetninger for å løse sine oppgaver.

Når det gjelder de uendrede distriktene svarer politimesterne i hovedsak at reformen *i noen grad* har bidratt til bedre organisatoriske forutsetninger og virkemidler. De er mest positive når det gjelder effekten av endringer i samarbeidsstruktur på drifts- og tjenestenivå.

5.1.2 Synspunkter fra intervjuene

I intervjuene med politimestrene, ledere, tillitsvalgte og statsadvokater med kontakt med de syv utvalgte distriktene, ble endringer i organisatoriske forhold utdypet og forklart:

Tilpasningsevne

Gjennomgangen av arbeidsmåter og rutiner i fase 2 skapte større bevissthet om hvordan ressursene ble brukt og burde bli brukt, og de stramme budsjettene i 2003 og 2004 tvang distriktene til hard prioritering. I 2004 ga flere politimestere uttrykk for at dette hadde gitt grunnlag for en riktigere prioritering og dimensjonering enn tidligere. Ett av distriktene - Hordaland - gjennomfører nå en vurdering av ressursfordelingen internt i distriktet, basert på tilsvarende kriterier som ble benyttet ved fordeling av

de samlede personalressursene mellom distriktene. Gjennom vakt-samarbeidet blir personalet nå dirigert til de områdene der det skjer noe. Det betyr at landområdene får mindre ressurser enn tidligere fordi det er i tettbygde strøk det er mest uro/kriminell aktivitet.

Ressursdisponering

Både politimestere, ledergrupper og tillitsvalgte gir uttrykk for at politiet har økt sin evne til å bruke ressursene der hvor det er behov. De fremhever bedre evne til å tenke helhet og samarbeide på tvers av enhetsgrenser i distriktet. Dette gjelder alle distriktene. Operasjonsentralene trekkes frem som godt virkemiddel til bedre ressursstyring.

Statsadvokatene peker på positive effekter som riktigere prioritering, at politiet er blitt flinkere til å flytte på ressurser og omdisponere og at det har hatt en positiv effekt at tidligere landdistrikter har blitt en del av et bedre styrt system. De peker også på bedre intern samhandling i distrikter.

Kompetanse

Generelt hevdes det at større distrikter gir bedre mulighet for å rendyrke kompetanse og bedre mulighet for å sende folk på kurs. De distrikts-overgripende enhetene har bidratt til kompetanseøkning og bedre utnyttelse av kompetansen i distriktene. Kvaliteten hevdes å ha blitt bedre og man har fått en mer ensartet praksis i distriktet.

Etablering av faggrupper og koordinatorfunksjoner i regioner/samarbeidsområder har lagt til rette for geografisk spredning av kompetansen. Men det stilles også spørsmål ved nytteverdien av enkelte koordinatorene.

På de mindre tjenestestedene pekes det på at det er et problem både å rekruttere og utvikle kompetanse. Man får ikke tak i folk og sakstilfanget kan bli for lite.

De statsadvokatene som er intervjuet gir uttrykk for at kvaliteten er jevnt bra, men tror at økt kompetanse henger mer sammen med bedre utdanning enn reformen. Men noen peker også på positive konsekvenser av etablering av team og samling i kompetansemiljøer.

Trivsel

Vi får et variert bilde av hvordan reformen har påvirket trivselen. Slitasjen etter reformen begynner å avta. Noen personer har fått mer interessant jobb enn tidligere og noen mindre. Ansatte som har fått flere kolleger enn tidligere synes det er positivt. Mange trekker frem at man har blitt bedre til å samarbeide på tvers. Frustrasjon over mangel på ressurser kan slå negativt ut. Vel en fjerdedel av de ansatte trekker frem oppretting av urettferdige lønnsforskjeller som et tiltak for å bedre

reformens måloppnåelse, så her ligger det en reell misnøye. Overgangen til aktiv tjeneste og en mer regulert fritid og den siling og trygghet operasjonssentralen innebærer, fremheves som meget positivt. Noen hevder at de ansatte er slitne og at unge medarbeidere står i fare for å bli utbrent pga. arbeidspress og mangel på ressurser. Vi har imidlertid ikke dokumentasjon som underbygger dette.

Når det gjelder effekten på jobbtrivsel gir politimestrene forskjellig gjennomsnittsskår avhengig av distriktets samarbeidsmodell. Politimesterne fra distrikter med samarbeidsmodell har høyere gjennomsnittsskår enn politimestere fra distrikter med enten regionmodell eller kun vaktsamarbeid.

Endret samarbeidsstruktur og funksjonelle distriktsovergripende enheter er tiltak som virker inn på de øvrige organisatoriske forholdene nevnt ovenfor og vil bli diskutert nærmere i kapitlet om organisasjonsmodeller.

5.1.3 Ansattundersøkelsen og ressursdisponering

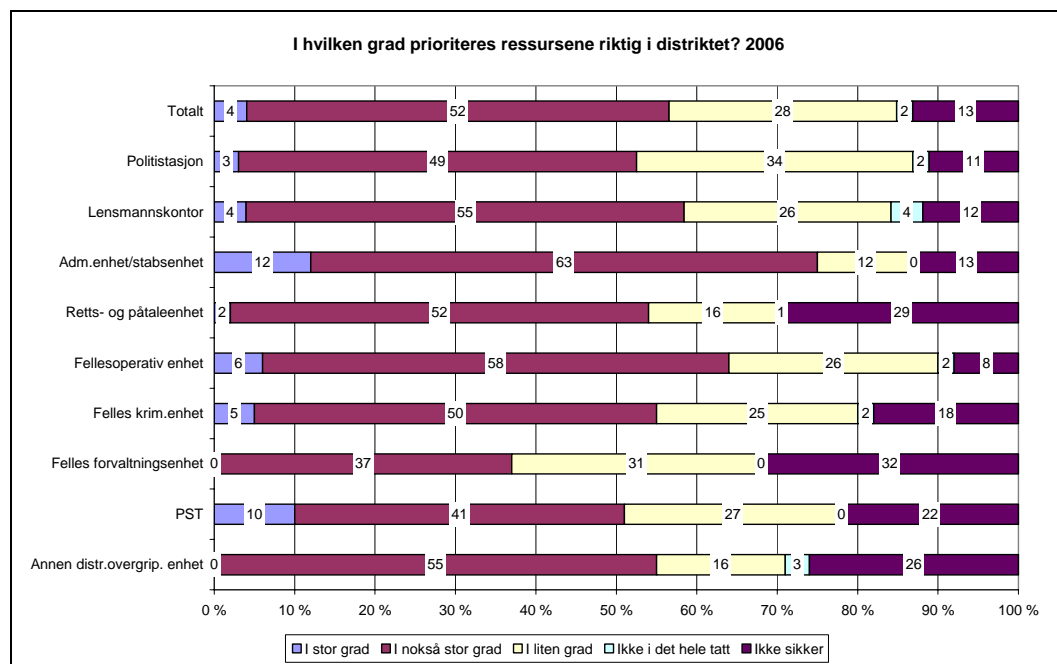
I denne undersøkelsen ble de ansatte spurt om de synes det ble brukt for lite, passelig eller for mye ressurser *gitt dagens ressursituasjon* på henholdsvis

- kriminalitetsforebyggende arbeid
- hverdagskriminalitet
- alvorlig kriminalitet

Her var svarene:

- Nær 60 % av de ansatte mener det brukes for lite ressurser på forebyggende arbeid
- En like stor andel mener det brukes for lite ressurser på bekjempelse av hverdagskriminalitet
- Nær 50 % av de ansatte mener det bruker for lite ressurser på alvorlig kriminalitet

De ansatte ble også spurt om en samlet oppfatning av hvordan distriktet prioriterte sin ressursbruk. Følgende spørsmål er stilt i alle tre undersøkelsene (i 2002, 2004 og 2006): *I hvilken grad mener du politiet prioriterer tilgjengelige ressurser riktig i ditt distrikt?* Svarene for 2006 framgår av figuren nedenfor.



Figur 5.1 Svar på spørsmål om politiet prioriterer tilgjengelige ressurser riktig i eget distrikt. Fordeling etter organisasjonsmessig tilhørighet. Ansatte i syv distrikter. 2006. Prosent. n=1447.

Som det framgår av øverste søyle, uttrykker vel halvparten av de ansatte enighet i forhold til dagens prioriteringer, mens en fjerdedel er lite enige. Tallene for lederne viser seg å være til dels betydelig mer positive enn for øvrige ansatte. Vi ser også mer positive tall for ledere ved lensmannskontorene. Det siste er overraskende, bl.a. i lys av svarene på spørsmål om prioritering av hverdagskriminalitet og forebyggende innsats. Årsaken kan være at man i en knapp ressursituasjon tross alt er relativt fornøyd med prioriteringen.

Sammenliknet med tilsvarende tall fra 2004 ser vi betydelig mindre uenighet i forhold til gjeldende prioriteringer. Det gjelder i alle distrikter. Andelen som er kritisk til gjeldende prioriteringer av de samlede ressurser innenfor eget distrikt har falt fra 48 % i 2004 til 33 % i 2006.

I 2006 finner vi også noe bedre tall for de ansattes vurderinger av ressursbruk til forebyggende arbeid og bekjempelse av hverdagskriminalitet. Svarene fra de ansatte preges av at svært mange mener politiet fortsatt har for lite mannskaper og ressurser til å få full effekt av de strukturelle og organisatoriske endringene som er gjennomført under politireformen. De ansatte er også sterkt opptatt av at ressursrammene ikke er tilpasset dagens interne organisering i politidistriktene. Det blir sagt at de lokale tjenestestedene har blitt tappet for ressurser, dels som følge av organisering av distriktsovergrepene og dels som følge av at nye samarbeidsstrukturer på regionnivå krever sitt.

I undersøkelsen meldes det om ressursmangel i forhold til oppgavene fra alle deler av politiets organisasjon. Både ledere og øvrige ansatte er i store trekk enige om dette.

5.1.4 Konklusjon

Det er store forskjeller på gjennomsnittsskårene mellom politimesterne fra henholdsvis endrede og ikke endrede distrikter. Politimesterne fra de endrede distriktene gir uttrykk for at reformen har gitt distriktet bedre organisatoriske forutsetninger og virkemidler og bedre mulighet for å disponere og forvalte ressursene i distriktet både på kort og lang sikt. Både ledere og ansatte peker også på at samarbeidsordningene innført i fase 2 og etableringen av distriktsovergripende enheter har bidratt til økte muligheter for å løse distriktets oppgaver.

Både ledere og ansatte er mer tilfreds med ressursdisponeringen enn for to år siden. Over halvparten av de ansatte - både ledere og medarbeidere - gir uttrykk for enighet mht. distriktets ressursdisponering. Både ledere og medarbeidere er opptatt av mangel på ressurser og ansatte peker på at mangel på ressurser medfører at man ikke får full effekt av de organisatoriske og strukturelle endringene som er gjennomført.

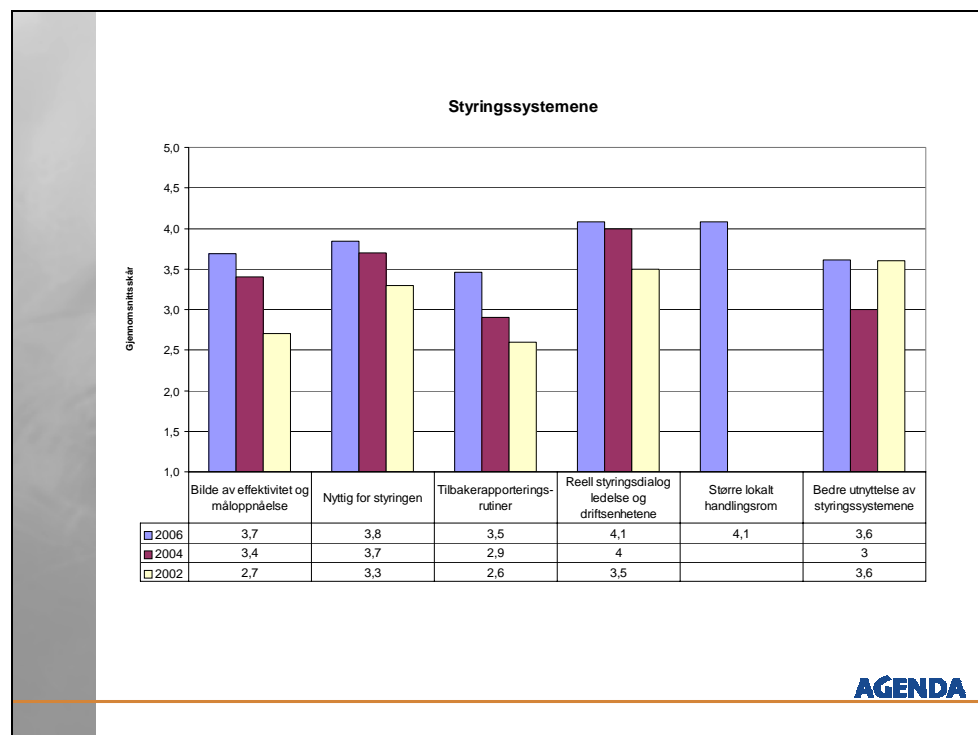
5.2 Styringssystemene

I løpet av de siste årene har direktoratet videreutviklet styringssystemet gjennom PSV (politimesterens styringsverktøy). I etatsstyringsdialogen med distriktene sier politidirektoratet at det legges vekt på å komme frem til et riktig ambisjonsnivå for distriktenes resultatmål. Distriktene må ha noe å strekke seg etter, men det må ikke være urealistisk. Alle styringsdokumentene, måltall og resultater er nå lagt åpent ut på politiets intranett.

Figuren 5.2 nedenfor viser politimestrenes skår på de seks spørsmålene som ble stilt om reformens effekt på ulike sider ved styringssystemene. I 2002 stilte vi spørsmål om forventninger mens vi stilte spørsmål om hvordan forholdene ble opplevd i 2004 og 2006.

Figur 5.2 viser at politimestrene i 2006 gir forholdsvis høye gjennomsnittsskårer for alle spørsmålene vedrørende styringssystemene, at gjennomsnittsskårene har en trend i oppadgående retning og at forventningene fra 2002 med et unntak er mer enn oppfylt. Høyest skår ga politimestrene til spørsmålene:

- I hvilken grad er den lokale styringsdialogen mellom distriktets ledelse og driftsenhetene en reell dialog?
 - I hvilken grad har reformen medført et større lokalt handlingsrom?
-



Figur 5.2 Politimestrenes synspunkter vedrørende styringssystemene

Svarene viser ingen forskjeller mellom politimesterne avhengig av om distriktet er endret eller ikke, størrelsen på distriktet eller hvilken intern samarbeidsordning som er valgt. Det er naturlig at politimestrene gir høy skår på spørsmålet vedrørende større lokalt handlingsrom i og med at reformen nettopp tilstrebet mer selvstendige politimestere med større ansvar enn tidligere.

I intervjuene fremkom følgende:

- Politimesterne peker på at styringssystemene og måltallene ikke gir et totalbilde av distriktets virksomhet og at man gjør mange ting som ikke reflekteres der. Dette er et kjent problem med målstyring og på direkte spørsmål svarer flere politimestere at dette ikke hindrer dem i å prioritere de oppgavene de mener er viktige. Flere gir uttrykk for at måltallene ikke styrer for mye. *"Jeg er mer opptatt av totaljobben vi gjør"*.
- Politimesterne reiste spørsmål ved om det er nødvendig med seks møter i året mellom direktoratsledelsen og politimesterne. Samtidig sier én at den mindre gruppen som nå er, er mer engasjert og driftiger enn tidligere, med et mer personlig forhold til hverandre. Det er en bra dialog med politidirektøren.
- Målene for distriktene blir satt sentralt i direktoratet. Én av politimesterne hevder at det medfører at forutsetningene for en lokal

styringsdialog dermed ikke er til stede. Distriktene kan imidlertid sette noen lokale mål, og enkelte har gjort det.

- For distrikter med regionmodell er lokale tjenesteenhetsledere fjernere i målprosessen enn tidligere – det er opp til driftsenhetslederne å trekke dem med. Og her er det svært forskjellig praksis i de ulike distriktene: I et distrikt med regionmodell sier lensmennene at de nesten ikke er inne i målprosessen. De sier at de ikke samles på driftsenhetsnivå for å diskutere mål og at muligheten for å påvirke er blitt vesentlig mindre enn før. Mens i et annet distrikt med vaksamarbeidsmodell er lensmennene involvert i målprosessen og gjennomfører lokal prosess med sine ansatte. I et tredje distrikt sender tjenestedslederne inn forslag til mål, men de bestemmes sentralt og tjenestestedlederne føler ikke at de har særlig påvirkning. I et fjerde distrikt settes mål på områdenivå, men ikke på tjenestestedsnivå og tjenestestedslederne gir her uttrykk for at de ønsker mål for sin enhet.
- Flere ledere er meget positive til utviklingen av styringssystemet og til den resultatstyringen som nå skjer

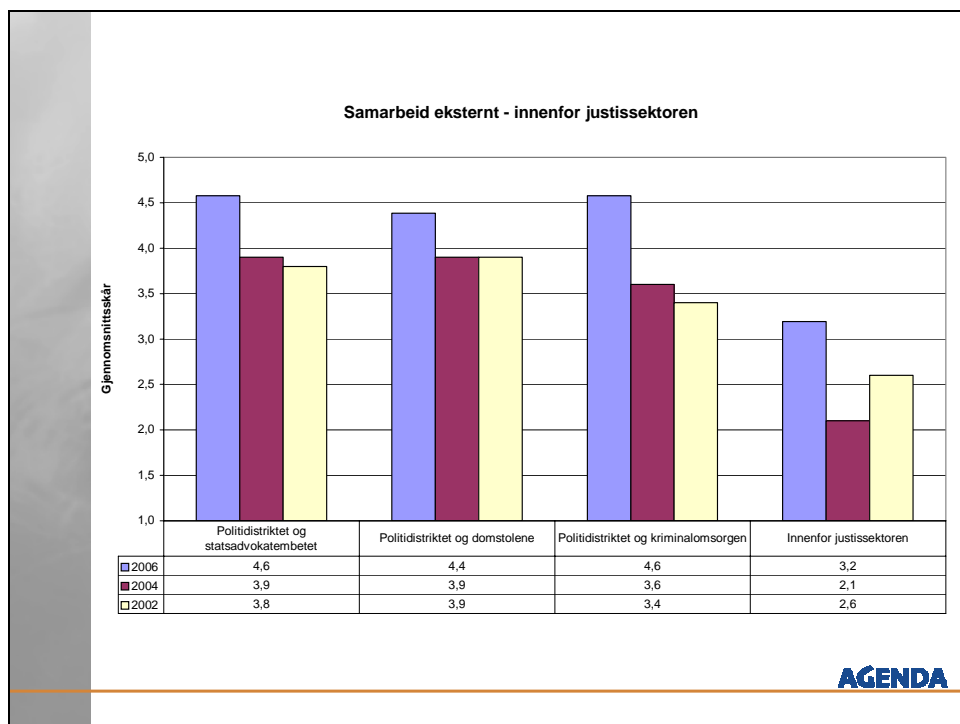
Konklusjon

Det har skjedd en positiv utvikling av styringssystemene i perioden. Politimestrene og andre ledere er fornøyd med utviklingen og oppfatter systemene som nyttige for styringen av distriktet. Praksis og involvering av ledere på ulike nivåer når det gjelder mål- og resultatstyringen, varierer.

5.3 Eksternt samarbeid innenfor justissektoren

Både politimestere og ansatte har blitt spurt om hvor tilfreds de er med samarbeidet med ulike etater innenfor justissektoren og i hvilken grad politireformen har bidratt til å videreutvikle samarbeidet innenfor justissektoren.

Figuren nedenfor viser *politimestrenes* vurdering av samarbeidet med ulike etater innen justissektoren.



Figur 5.3 Politimestrenes vurdering av eksternt samarbeid innenfor justissektoren

I figur 5.3 viser vi gjennomsnittsskårene for alle tre årene. Figuren viser at politimestrene er godt fornøyd med det eksterne samarbeidet med statsadvokater, domstoler og kriminalomsorgen. Gjennomsnittsskårene er høyere i 2006 enn de var i 2004, så det ser ut til at det har skjedd en forbedring i de to siste årene, men at reformen har hatt begrenset betydning for denne forbedringen. Utviklingen fra 2004 til 2006 tyder også på at reformen nå i noe større grad får æren for godt samarbeid enn i 2004.

Det er signifikante forskjeller med hensyn til hvordan politimestrene mener samarbeidet innenfor justissektoren har blitt påvirket av reformen, avhengig av om distriktet er endret. Gjennomsnittsskårene er gjengitt i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Signifikante forskjeller i 2006 avhengig av om distriktet har blitt endret. Gjennomsnittsskår.⁵

Endring av distrikt i fase 1	Uendret		Endret	
	2006	2004	2006	2004
Spørsmål 2006				
Samarbeidet innenfor justissektoren	2,5	1,8	3,7	2,4

⁵ Vi har ikke tall for 2002 brutt ned på type distrikt.

Tabellen viser at gjennomsnittsskåren i 2006 for politimestere i distrikter som er endret, er betydelig høyere enn de øvrige gjennomsnittsskårene – disse politimesterne mener at reformen har hatt en innvirkning på samarbeidet innenfor justissektoren.

Ansattundersøkelsen for 2006 tyder på at de ansattes brede kontaktmønster mot kriminalomsorgen, domstoler og statsadvokatembetet i hovedsak er opprettholdt. Det registreres svært små endringer i tallene fra 2002. Mellom 77 og 86 % av de spurte er tilfreds med samarbeidet med disse instansene.

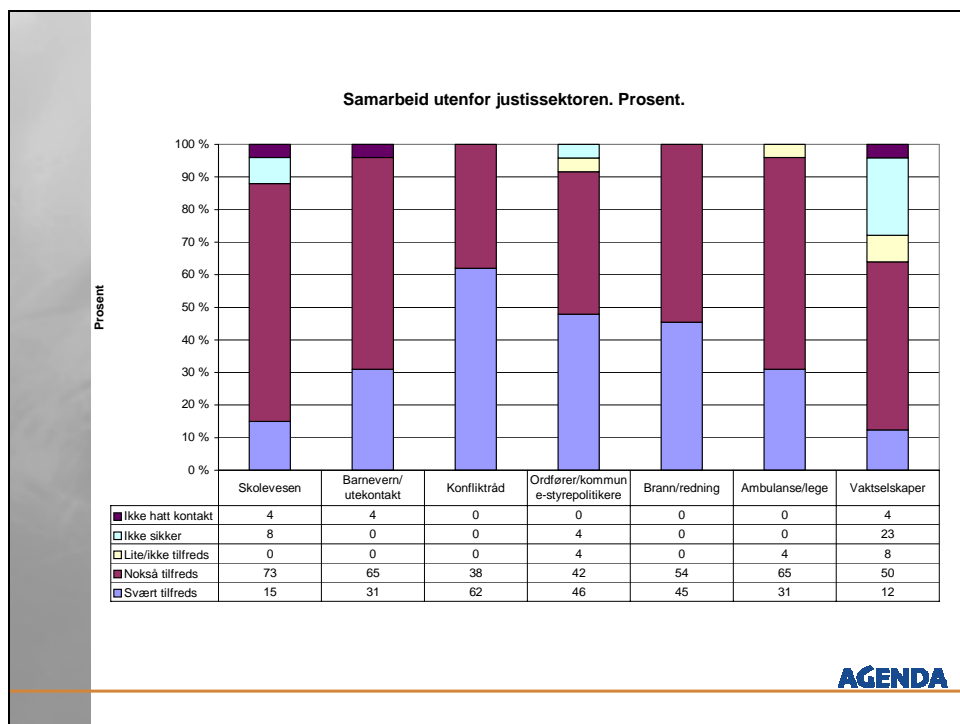
De *statsadvokatene* som har kontakt med de syv utvalgte distriktene ble telefonintervjuet. De ga stort sett uttrykk for at samarbeidet var bra, at det var enklere å forholde seg til færre distrikter enn tidligere og at reformen i den sammenheng hadde vært ressursbesparende for statsadvokatene. For øvrig kunne de ikke se noen direkte sammenheng mellom reformen og utvikling av samarbeidet.

Konklusjon

Samarbeidet med andre instanser innen justissektoren har vært og er godt, men reformen har hatt begrenset betydning for utvikling av dette samarbeidet. Politimestrene gir reformen noe større ære for forbedring av samarbeidet i 2006 enn i 2004 og det er signifikant forskjell på politimestrenes oppfatning avhengig av om politidistriktet er endret eller ikke.

5.4 Eksternt samarbeid med andre instanser

Både politimestere og andre ble spurt om hvor tilfreds de var med samarbeidet instanser utenom justissektoren som skole, barnevern/utekontakt, konfliktråd, vakselskaper, ordfører/kommunestyrepolitiker, brann/redningsvesen og ambulanse/legetjeneste. Disse spørsmålene ble ikke stilt i 2002 og 2004. Politimestrene ble også spurt om i hvilken grad politireformen hadde bidratt til å videreutvikle dette samarbeidet.



Figur 5.4 Vurdering av samarbeid utenfor justissektoren. Prosent.

Figur 5.4 viser at politimestere flest er tilfreds med samarbeidet med de eksterne samarbeidspartnerne.

Gjennomsnittsskåren på spørsmålet om reformen har bidratt til å videreutvikle samarbeidet med instanser utenfor justissektoren er på 3,2 og har økt. Politimesterne ser ut til å mene at reformen har bidratt noe til utvikling av samarbeidet, og det er flere som mener det nå enn i 2004.

I intervjuene mener politimesterne at det er et bra samarbeid mellom lensmannen og den enkelte kommune, selv om det er rom for forbedringer enkelte steder. Politimesterne selv legger vekt på samarbeid både med kommuner og/eller fylkesmenn.

Tallene fra ansattundersøkelsen for 2006 tyder på at også kontakten mot lokalpolitikere og barnevern/utekontakt er opprettholdt på omtrent på samme nivå i reformperioden, mens kontaktflaten mot skoler, konfliktråd og nødetatene har blitt mindre. For kontakten mot nødetatene er det naturlig at de nye operasjonssentralene påvirker tallene. De ansatte gir uttrykk for stor grad av tilfredshet med samarbeidet - fra 70 til over 90 % er tilfreds med samarbeidet. Det er imidlertid en liten negativ tendens i utviklingen for alle samarbeidsrelasjonene.

Konklusjon

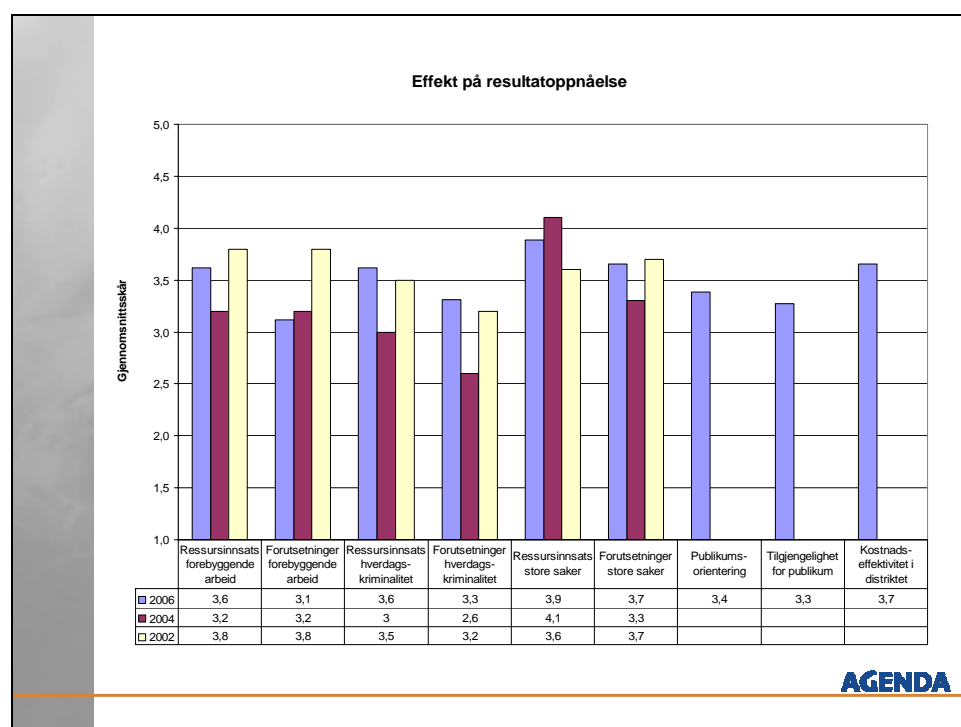
Samarbeidsrelasjonene med instanser utenfor justissektoren er gode. Reformen har i begrenset grad bidratt til dette.

6 Måloppnåelse

I dette kapitlet redegjør vi først for politimestrenes oppfatning av måloppnåelsen. Deretter går vi nærmere inn på hvordan ulike grupper oppfatter måloppnåelsen når det gjelder forebygging, kriminalitetsbekjempelse og publikumsorientering.

6.1 Politimestrenes vurdering av måloppnåelsen

Gjennomsnittsskårene fra politimesternes svar er vist i figur 6.1



Figur 6.1 Effekt på resultatoppnåelsen. Gjennomsnittsskår.

Figuren viser følgende:

- *Forebyggende arbeid*
Gjennomsnittsskåren for å kunne sette inn ressurser til forebyggende arbeid er forholdsvis høy og høyere enn i 2004, men ikke like høy som forventet i 2002. Gjennomsnittsskåren for om reformen har bedret forutsetningene for å drive forebyggende arbeid er middels.
- *Hverdagskriminalitet*
Gjennomsnittsskåren for 2006 når det gjelder ressursinnsats og forutsetninger for å håndtere hverdagskriminalitet er litt høyere enn forventet i 2002 og har økt siden 2004.
- *Store saker*
Politimestrene mener at reformen har hatt størst effekt på

ressursinnsats til og forutsetninger for å håndtere store saker. Både muligheten for å sette inn hensiktsmessig ressursinnsats og reformens betydning for bedring av forutsetningene for å håndtere slike saker får høy gjennomsnittsskår og skåren er høyere enn forventet i 2002.

- Reformens effekt når det gjelder *publikumsorientering og tilgjengelighet for publikum* gis middels gjennomsnittsskår.
- *Kostnadseffektivitet*
Politimesterne mener at reformen har hatt forholdsvis sterk innvirkning på kostnadseffektiviteten i distriktet.

I intervjuene sier politimesterne at man har fått større resultatfokus og økt forståelsen for å arbeide resultatorientert. Flere sier også at "reformen har vært et incitament for endring". Det virker som distriktene har klare prioriteringer. Agder har for eksempel prioritert alvorlig kriminalitet og har gode resultater å vise til: "*Intensjonene i reformen er realisert 100 %*". Søndre Buskerud prioriterer bl.a. "vold i nære relasjoner" - noe som ikke synes i statistikken. De prioriterer også å arbeide på områder hvor man ser problemer - "*vi synes mye på negative steder*".

6.1.1 Forskjeller i svarene

Politimesterne har svart forskjellig avhengig av om de kommer fra distrikter som er endret/ikke endret i reformens fase 1:

Spørsmål 2006	Uendret distrikt			Endret distrikt		
	2006	2004	2002	2006	2004	2002
Forutsetningene for å håndtere de store sakene	3,3	2,2	3,1	3,9	4,1	4,2

Tabell 6.1 Signifikante forskjeller 2006, avhengig av om distriktet er endret

Tabell 6.1 viser at politimestrene i de endrede distriktene har høyere gjennomsnittsskår i 2006 med hensyn til om reformen har påvirket forutsetningene til å håndtere de større, kompliserte sakene enn politimesterne i de uendrede distriktene.

Tabellen viser også at det var større forskjeller i gjennomsnittsskårene i 2004 enn i 2006. Mens gjennomsnittsskåren for politimesterne i endrede distrikter er redusert noe, har skåren økt betydelig for politimesterne i uendrede distrikter. Dette kan ha sammenheng med at tiltakene i reformens fase 1 hadde hatt lenger tid til å virke og/eller at tiltak i fase 2 har hatt effekt.

Vi har også funnet forskjeller i gjennomsnittsskår avhengig av distriktets størrelse:

Tabell 6.2 Skåring for distrikter av ulik størrelse

Spørsmål 2006	Distriktsstørrelse		
	Under 110 000 innbyggere	110 - 200 000 innbyggere	Over 200 000 innbyggere
Forutsetning for å håndtere de store sakene	3,3	3,5	4,3
Større kostnads-effektivitet	3,1	3,5	4,4

Skåren øker med økende størrelse på distriktet. Dette er i tråd med hva man forventet ved lansering av politireformen.

Konklusjon

Politimestrene mener reformen har hatt middels effekt på forutsetningene for å drive forebyggende arbeid og forutsetningene for å håndtere hverdagskriminalitet. De synes også reformen har hatt middels effekt på publikumsorientering og tilgjengelighet for publikum. Politimestrene mener at reformen har hatt størst effekt på ressursinnsats til og forutsetninger for å løse store saker. Dette gjelder særlig for politimestrene i de endrede distriktene. Politimestrene i de store distriktene mener at reformen også har hatt stor betydning for kostnadseffektiviteten.

Det var imidlertid større forskjeller mellom endrede og uendrede distrikter i 2004 enn i 2006. Dette kan ha sammenheng med at tiltakene i reformens fase 1 hadde hatt lenger tid til å virke og/eller at tiltak i fase 2 har hatt effekt.

Skåren for håndtering av store saker og kostnadseffektivitet øker med økende størrelse på distriktet. Dette er i tråd med hva man forventet ved lansering av politireformen.

6.2 Mer effektiv forebygging?

Mer effektiv forebygging var et av hovedmålene i politireformen. Forebyggende arbeid har derfor vært et sentralt tema i intervjuene med lokale samarbeidspartnere. I tillegg er temaet berørt både i intervjuene i de syv utvalgte distriktene og i spørreskjemaundersøkelsen blant politimesterne og de ansatte. Vi har sammenlignbare tall fra 2002 og 2004 for fire av de syv distriktene.

6.2.1 Etatens egne vurderinger

Politimesternes vurdering er gjengitt i kap. 6.1 ovenfor.

Også ledergruppene var usikre på om det egentlig hadde skjedd noen resultatforbedring på det forebyggende området. Enkelte ledere/

tjenestestedsledere hevder at samarbeidet med skoler og lignende har blitt bedre og mer akseptert etter at politimesterne har blitt pålagt å formalisere kontakten med kommunene.

I spørreskjemaundersøkelsen blant de ansatte ble det stilt to spørsmål om forebyggende arbeid:

Når du tar utgangspunkt i dagens situasjon og de tilgjengelige ressurser i den enhet de er ansatt: Synes du det blir brukt for lite, passelig eller for mye ressurser på kriminalitetsforebyggende arbeid?

Hvor effektivt synes du det forebyggende kriminalitetsarbeidet er?

Over halvparten (59 %) svarte at det ble brukt for lite ressurser. Tendensen er imidlertid at det er litt bedre i 2006 enn i 2004 (gjelder de distriktene vi har endringstall for). Tallene for 2006 tyder også på at de ansatte har fått et noe bedre inntrykk av effektiviteten i det forebyggende arbeidet. Andelen som mener det forebyggende arbeidet er effektivt har økt fra 39 til 48 % fra 2004 til 2006, mens andelen som mener det er lite eller ikke effektivt har falt fra 43 til 34 %.

6.2.2 Lokale samarbeidspartnere/kommunale tjenesteytere

De kommunale tjenesteyterne melder om samarbeid på flere nivåer:

- På systemnivå:
 - SLT-samarbeid
 - Tverretatlig samarbeid
 - Samarbeid i prosjekter
 - Samarbeid rettet mot skoler, der politiet systematisk besøker klasser på enkelte klassetrinn én gang i året
 - Felles kompetanseoppbyggende tiltak – helt frem til vekttallsgivende studier
- Innsats rettet mot enkelte grupper:
 - Enten gjennom SLT-samarbeidet eller i spesielle prosjekter
 - Polititjenestemenn har direkte kontakt med enkeltungdom, gjennom f eks å være en form for støttekontakt eller liknende
- Uformell kontakt, som kommer gjennom f eks at barnevernvakten er lokalisert på politihuset

På kommunalt nivå er det ulike tjenester som samarbeider med politiet; barnevern, miljørettet helsevern, kultursektoren, skolene, SLT-koordinatorer osv.

Alle de kommunale samarbeidspartnerne er godt fornøyd med det samarbeidet de har med politiet. De fleste synes å ha sine utvalgte polititjenestemenn som de gjerne benevner med fornavn, og som er deres

kontaktpersoner. Mange sier også at de er imponert over politiets kompetanse i arbeidet med ungdom.

På spørsmål om hva som har kommet ut av det forebyggende arbeidet, fikk vi følgende typer svar:

- Foreldre og skoleelever har fått generell informasjon og kommet i kontakt med politiet på en mer positiv måte
- Man har i samarbeid rettet innsats mot utsatte grupper og gjenger. Det har gitt resultater på statistikken.

Det kommunale tjenesteapparatet er imidlertid ikke like fornøyd med alt:

- Politiet har blitt mindre synlig i distriktene.
- Det er vanskeligere å få politiet til å stille opp på ungdomsarrangementer uten at arrangør/kommune betaler for dette.
- Arbeidstidsbestemmelsene gjør at det kan være vanskelig å få politiet til å stille opp på avtale møter på dagtid, spesielt dersom de har hatt vakt.
- Selv om de lokale samarbeidspartnerne er veldig godt fornøyd med det samarbeidet de har med politiet, er det mange som gjerne vil ha et utvidet samarbeid.

Noen av de kommunale tjenesteyterne opplever at forebyggende arbeid er prioritert helt fra politimester og nedover, mens andre ikke er like sikker på om prioriteringen er tilstrekkelig.

Kommunenes representanter ble også bedt om å gi innspill til hva som henholdsvis fremmer og hemmer samarbeidet:

Fremmer:

- SLT-organisering
- Å ha faste kontaktpersoner
- Arbeid rettet mot skolen
- Formelt samarbeid med forpliktelser og politisk forankring
- Større grad av tilgjengelighet hos politiet
- At man blir kjent med hverandre

Hemmer:

- Mangel på ressurser hos politiet
 - Mangel på lokalkunnskap pga. vaktsamarbeidet
 - At det er nødvendig å gå gjennom operasjonssentralen etter ordinær arbeidstid
 - Manglende forankring i toppledelsen
-

For å få til bedre samarbeid ønsker kommunene seg et eller flere av følgende tiltak:

- Større grad av synlighet fra politiets side
- Mer systematisk samarbeid med skriftlige rutiner, slik at det ikke blir så personavhengig
- Felles fora for å diskutere ungdomssituasjonen
- Enda større innsats fra politiets side i det forebyggende arbeidet

I intervjuene med representanter for politiet er flere inne på at problemorientert arbeidsform fra samarbeidspartneres side er viktig, og at kommunene må ta sin del av ansvaret for forebygging. I tillegg til å samarbeide om ulike tiltak må kommunene også foreta fysiske tiltak som kan bidra til å forebygge/reducere kriminalitet. Her synes det å skorte på forståelse eller vilje.

Representanter peker også på at politiets skal ha en rolle som motor i det forebyggende arbeidet, og at de kommunale samarbeidspartnerne kan ha urealistisk høye forventninger. Det kan stilles spørsmål om det er behov for en rolle-/forventningsavklaring.

6.2.3 Konklusjon

Kommunale samarbeidspartnere er fornøyd med det forebyggende arbeidet som foregår sammen med politiet og politiets kompetanse på området får god tilbakemelding. Mange ønsker seg et utvidet samarbeid på det kriminalitetsforebyggende området.

Etaten selv er usikker på om det drives tilstrekkelig forebyggende arbeid.

Hvor mye forebyggende arbeid politiet skal engasjere seg i må avveies opp mot øvrige oppgaver. Antagelig kan det være behov for å foreta en forventningsavklaring både på sentralt og lokalt nivå for å avstemme hvilket nivå det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal ha fra politiets side.

6.3 Mer effektiv kriminalitetsbekjempelse?

6.3.1 Kriminalstatistikken viser bedre resultater

Kriminalstatistikken i tabell 6.3 nedenfor viser en positiv trend på flere områder. Oppklaringsprosenten har gått opp og er på minst samme nivå som før reformen. Saksbehandlingstiden har gått jevnt nedover og er nå betraktelig lavere enn før reformen. Restansene har gått ned og er færre enn før reformen. Antall anmeldte lovbrudd har også gått noe ned.

Tabell 6.3 Kriminalstatistikk for hele landet 2000 - 1. halvår 2006

Hele landet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1. halvår 2006
Anmeldte lovbrudd (1)							
Anmeldte forbrytelser	309845	299178	326803	310859	302 418	289 837	138 369
Anmeldte forseelser	119169	116113	124848	121406	119478	118 380	58 113
I alt	429014	415291	451651	432265	421896	408217	196482
Påtaleavgjorte forbrytelser (2)	371917	364265	341451	337202	313266	294 100	134 128
Saksbehandlingstid forbrytelser (3)	176	163	136	154	92/153	79/128	73/111
Oppklaringsprosent (4)	36,5	39,5	36	36,2	36	36,2	39,7
Restanser (5)							
Saker under arbeid					179 098	157 420	156 095
Ikke påtaleavgjorte saker	116785	98733*		104274	83951	73 497	79 553
Påtaleavgjorte saker, men ikke rettskraftige	81090	87399*		97391	95147	83 923	77 352
Restanser eldre enn tolv måneder (5)							
Ikke påtaleavgjorte saker	12523	7999*		14716	8112	5 728	5 434
Påtaleavgjort, men ikke rettskraftige	35040	36490*		42741	46940	37 971	34 596

*ble ikke utarbeidet for hele landet i 4. kvartal 2002

Det er vanskelig å tolke tallene i tabellen på annen måte enn at de tiltakene som er satt i verk virker. Det er imidlertid viktig å nevne at vi ikke har noen indikasjoner når det gjelder utviklingen av *uregistrert* kriminalitet.

6.3.2 Distriktsvise undersøkelser viser positiv trend

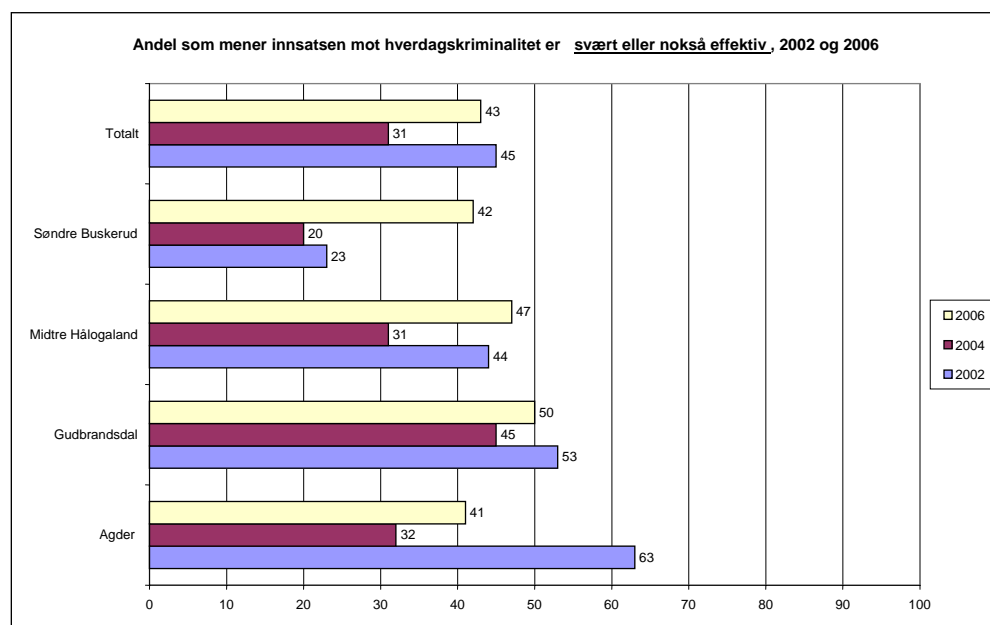
I de syv utvalgte distriktene har vi i intervjuene stilt spørsmål om måloppnåelse når det gjelder kriminalitetsbekjempelse.

Politimestrene gir reformens betydning for både muligheten for å sette inn hensiktsmessig ressursinnsats og for bedring av forutsetningene for å håndtere slike saker høy gjennomsnittsskår og skåren er høyere enn forventet i 2002. Dette gjelder særlig for politimestrene i de endrede distriktene. Gjennomsnittsskåren for 2006 når det gjelder ressursinnsats og forutsetninger for å håndtere hverdagskriminalitet er over middels, litt høyere enn forventet i 2002 og har økt siden 2004.

I ansattundersøkelsen har vi stilt spørsmål om ansattes syn på prioritering av ressurser og på effektiviteten av ressursbruken når det gjelder henholdsvis hverdagskriminalitet og alvorlig kriminalitet. Vi har også spurt statsadvokatene med kontakt med de syv distriktene om deres syn på hvordan distriktene håndterer kriminalitetsbekjempelse.

Intervjuene med statsadvokatene gir et noe variert bilde av kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen, og bildet samsvarer med kriminalstatistikken for hvert av de syv distriktene. Vi får inntrykk av at statsadvokatene mener at prioriteringen og målfokuseringen i det enkelte distrikt har stor betydning for utviklingen i distriktet. De gir også stort sett uttrykk for at kvaliteten på arbeidet er bra. Flere trekker frem positiv utvikling vedrørende restanser og saksbehandlingstid. Noen peker på at bedre utdanning har hatt betydning for økt kvalitet på politiets arbeid.

I 2006 finner vi også noe bedre tall for de ansattes vurderinger av ressursbruk til bekjempelse av *hverdagskriminalitet*. Hvis vi ser på tallene for de fire distriktene vi har fulgt fra 2002, synes 67 % at det brukes for lite ressurser på hverdagskriminalitet mot 72 % i 2002, mens andelen som mener ressursinnsatsen er effektiv er omtrent den samme i 2002 som 2006. Mange er fortsatt kritiske, men tallene er noe bedre enn i 2002 - altså før reformen og klart bedre enn i 2004. Vi ser også at tallene for Søndre Buskerud er betydelig bedre enn før reformen - kfr. fig 6.2 nedenfor.



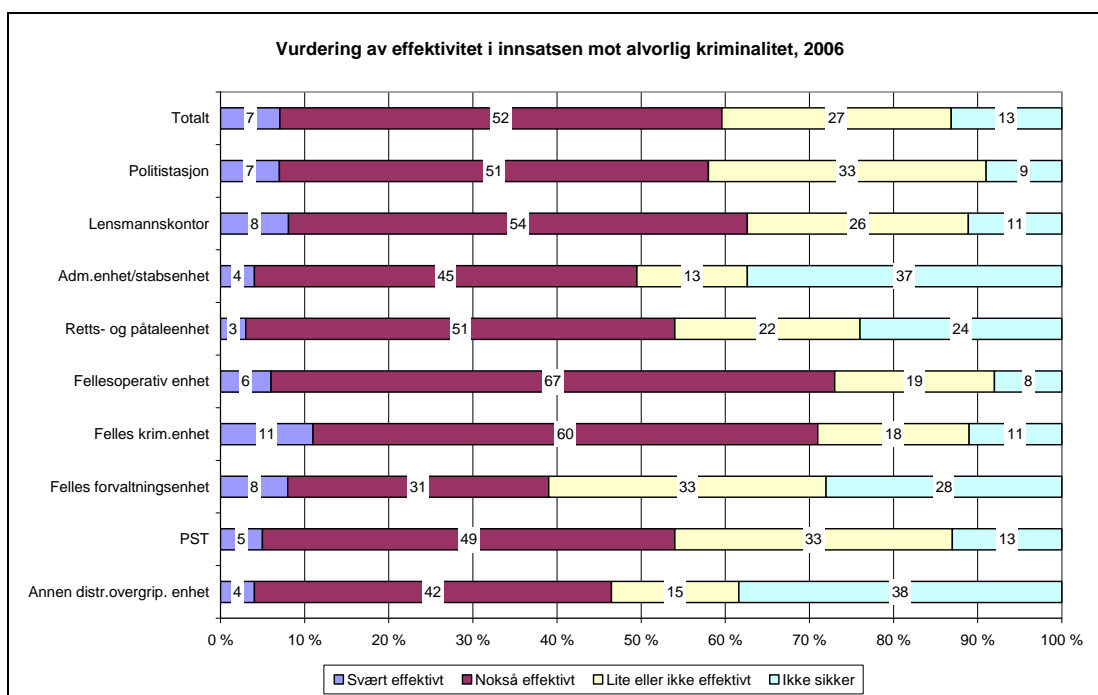
Figur 6.2 Andel av de ansatte som mener innsatsen mot hverdagskriminalitet er svært eller nokså effektiv i fire politidistrikter. 2002-2006. Prosent.

For tre av de fire distriktene vi har fulgt fra 2002 er vurderingen av effektivitet i innsatsen mot hverdagskriminalitet nå på nivå med eller bedre enn i 2002, dvs. før reformen. Tendensen til bedre vurdering av effektiviteten i forhold til 2004 gjelder alle distrikter.

I 2006 er de ansatte også spurt om inntrykket av effektiviteten i innsatsen mot alvorlig kriminalitet - se figur 6.3. Vurderingene er her gjennomgående bedre enn for hverdagskriminalitet, men også når det gjelder

alvorlig kriminalitet tyder svarene på relativt store forbedringspotensialer. I underkant av 60 % mener innsatsen mot alvorlig kriminalitet er svært eller nokså effektiv. Vurderingen er ganske lik i de syv politidistriktene. Mer effektiv håndtering av store kompliserte saker er også blant de fire viktigste forholdene som ansatte trekker frem som effekt av politireformen.

Intervjuene med grupper i distriktene bekrefter dette inntrykket.



Figur 6.3 De ansattes vurdering av effektiviteten i innsatsen mot alvorlig kriminalitet. Fordeling etter organisasjonsmessig tilhørighet. 2006. Prosent. n = 1416.

6.3.3 Konklusjon

Den samlede kriminalstatistikken viser en positiv tendens. Politimestrene og andre ledere mener reformen har hatt stor betydning for bekjempelse av alvorlig kriminalitet, middels eller liten betydning for bekjempelse av hverdagskriminalitet. Politimestrene i de endrede distriktene er særlig fornøyd når det gjelder håndtering av alvorlig kriminalitet. Ca. 43 % av de ansatte mener innsatsen mot hverdagskriminalitet er effektiv og ca. 60 % av de ansatte mener innsatsen mot alvorlig kriminalitet er effektiv. Tendensen i utviklingen fra 2004 er markert positiv og tallene for vurdering av effektiviteten i forhold til hverdagskriminalitet er på samme nivå som før reformen. Det er vanskelig å si hvor mye av effekten på kriminalbekjempelse som skyldes endret ressursituasjon og hvor mye som skyldes reformen.

6.4 Bedre publikumsorientering?

6.4.1 Hva sier ansatte og samarbeidspartnerne?

Blant de ansatte i de sju distriktene mener 32 % at det viktigste tiltaket for å øke måloppnåelsen for reformen, er å iverksette tiltak for å bedre tilgjengelighet/synlighet i forhold til publikum. Dette er det tiltaket som nevnes hyppigst.

På spørsmål om hva som er de viktigste positive effektene av reformen, svarer kun 3 % av de ansatte henholdsvis økt tilgjengelighet og synlighet i forhold til publikum, samt høyere servicegrad i forhold til brukerne. På spørsmål om hva som er de viktigste negative effektene, svarer hele 38 % at det nettopp er dårligere tilgjengelighet og synlighet i forhold til publikum, mens 33 % svarer lavere servicegrad i forhold til brukerne.

Politimesterne ser ut til å være noe mer positive enn de ansatte i etaten; de gir en middels gjennomsnittsskår (3,4) på spørsmålet om reformen har bidratt til bedre publikumsorientering og middels skår (3,3) på spørsmålet om reformen har ført til bedre tilgjengelighet for publikum. Forskjellen mellom politimestrenes og ansattes vurdering kan skyldes ulik oppfatning av hva som ligger i tilgjengelighet. Politimestrene og andre ledere fremhever døgnåpen operasjonssentral og vaktpatruljer ute som virkemidler for bedre tilgjengelighet for publikum. Politimestrene er heller ikke opptatt av betydningen av synlighet generelt, men mener det er viktigere å synes der hvor noe kan skje eller skjer og å prioritere alvorlige saker. Dermed blir det ikke ressurser til å prioritere lokale patruljer ute.

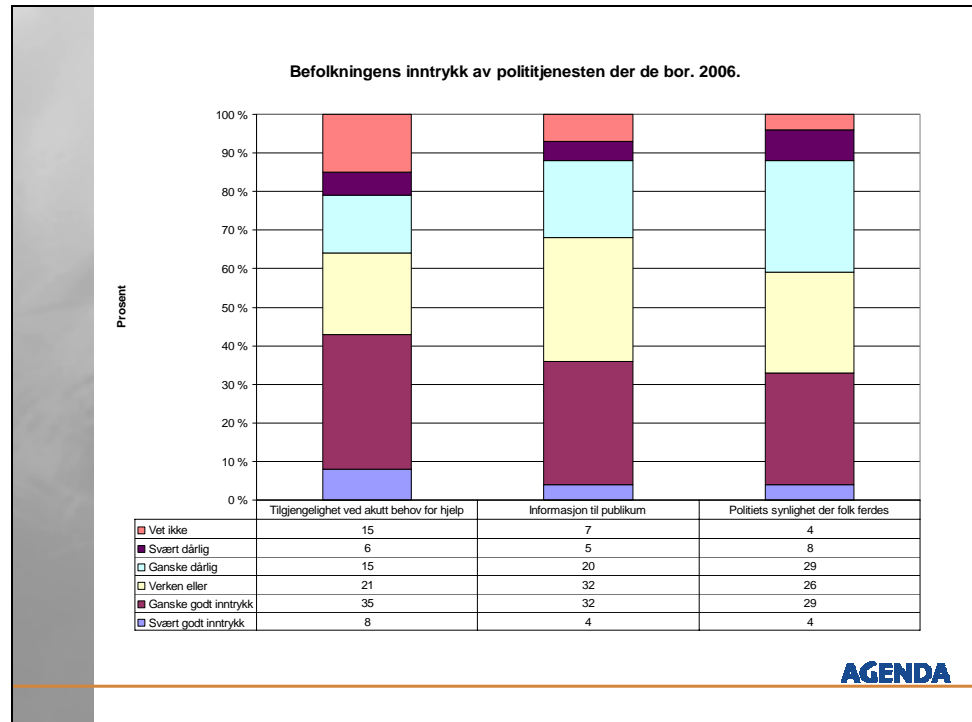
Enkelte tjenestestedsledere hevder at operasjonssentralen sier nei til oppdrag i mindre tettbygde områder, mens dette ikke skjer for tilsvarende hendelser i mer sentrale områder: *"Operasjonssentralene prioriterer byene"*. Noen mener imidlertid at slik var det før også.

Noen lokale ledere hevder at små tjenestesteder står ubemannet. En del lokale tjenestestedsledere uttrykker stor frustrasjon over situasjonen: *"Nå har vi mer lokal fyll, mer kjøring uten skilt og mer kjøring i fylla. I det hele tatt mindre lokal tilstedeværelse"*. *"Vi har blitt mindre service-minded og blitt helt usynlige lokalt. Det er fritt fram for kriminelle - du skal ha maksimal uflaks for å bli tatt"*.

I intervjuer med både tillitsvalgte (og lokale samarbeidspartnere) uttrykker mange at politiets synlighet og tilgjengelighet er redusert som en følge av vakt samarbeidet. Spesielt gjelder det på kvelder og i helger i landdistriktene fordi disse distriktene konkurrer med mer sentrale strøk der kriminaliteten er høyere. De tillitsvalgte er imidlertid opptatt av tilgjengeligheten også har økt med opprettelsen av operasjonssentralene, som er døgnbetjent.

6.4.2 Publikums vurderinger

Publikum er bedt om å svare på hvilket inntrykk de har av politiet med hensyn til tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp, informasjon til publikum og politiets synlighet der folk ferdes.



Figur 6.4 Befolkningens inntrykk av polititjenesten der de bor. Hele landet 2006.

Figur 6.4 viser at det er et mindretall på mellom 33 % - 43 % som har et godt inntrykk av politiet på disse områdene. Mange har verken et negativt eller positivt inntrykk. Tallene har imidlertid bedret seg fra målingene i 2004. Samlet sett har befolkningen nå et bedre inntrykk av informasjon til publikum, evne til å skape trygghet og tilgjengelighet ved akutt behov.

Vi har også sett på om det er forskjeller mellom distriktene på disse områdene:

- For de 27 distriktene varierer svarene på mellom i overkant av 20 % til nesten 60 % på om publikum har et godt inntrykk når det gjelder tilgjengelighet ved akutt behov for bistand. Sammenlikningen mellom 2004 og 2006 viste at for 17 av distriktene har det skjedd en forbedring, ni av distriktene kom dårligere ut i 2006. De som har vært brukere, har noe dårligere inntrykk enn de som ikke har vært brukere.

- Mellom 30–50 % har et godt inntrykk av politiets informasjon til publikum. For 23 av distriktene er tallene bedre i 2006 enn de var i 2004, for fire av distriktene har det skjedd en forverring.
- Mellom 25-45 % av befolkningen har et godt inntrykk av politiets synlighet, mens tallene for et dårlig inntrykk varierer mellom ca. 20 % til opp mot 50 %. I 17 distrikter er det flere som har et dårlig enn godt inntrykk av politiets synlighet. Det er en svak forbedring i forhold til tidligere tall.

Publikumsundersøkelsen inneholder også data for de som har vært i direkte kontakt med politiet:

- På spørsmål om hvorledes de ble mottatt, svarer 77 % av brukerne at de ble godt mottatt.
- 20 % av brukerne fikk styrket sin tillit til politiet etter kontakten, 11 % oppgir at tilliten er svekket, mens det ikke har vært noen endring i tilliten for 67 %.

Publikum ble også bedt om å svare på om de var tilfreds med relasjonen til politiet. Svarene er kontrollert for ti forskjellige årsaker til at man har hatt kontakt. Andelen fornøyde brukere varierer mellom 57 % (kontakt ved akutt behov for hjelp) og 88 % (foredrag fra politiets side). Tallene viser at politiet har mest fornøyde brukere på sivile og forebyggende aktiviteter, flest misfornøyde brukere når det gjelder oppfølging av konkrete anmeldelser og tilgjengelighet ved akutt behov for hjelp. Disse tallene er med ett unntak - de som har levert anmeldelser - svakere i 2006 enn i 2004.

Publikumsundersøkelsen gir også svar på hvorfor brukere som har vært i kontakt med politiet av fire konkrete årsaker er henholdsvis fornøyd eller misfornøyd. I tabell 6.4 er de to viktigste årsakene til tilfredshet og misfornøydhet oppgitt, sammen med andelen (antall i parentes) som er henholdsvis tilfreds og misfornøyd.

Tabellen viser at det å bli tatt på alvor/bli vist respekt er den viktigste årsaken til henholdsvis tilfredshet og misfornøydhet blant tre av fire grupper brukere. Den viktigste årsaken til misnøye blant de som tok kontakt ved akutt behov for hjelp er helt tilsvarende; nemlig at saken ikke ble tatt alvorlig. Men her er det naturlig nok også viktig at hjelpen kommer raskt nok.

Tabell 6.4 De viktigste årsakene til fornøydhet/misfornøydhet med kontakten med politiet i fire konkrete situasjoner. n = antall svar totalt for angitt kontaktårsak.

Årsak til kontakt med politiet	Tilfreds med kontakten med politiet		Misfornøyd med kontakten med politiet	
	Andel	To viktigste årsaker	Andel	To viktigste årsaker
Anmeldelser n = 632	63 % (399)	Tatt på alvor/vist respekt (50 %) ⁶	20 % (124)	Ikke tatt på alvor/manglende respekt (29 %)
		God mottakelse i publikumsmottak (34 %)		Ikke nok forståelse for min situasjon (22 %)
Vitne/avgitt vitneforklaring n = 366	63 % (231)	Tatt på alvor/vist respekt (64 %)	18 % (65)	Ikke tatt på alvor/manglende respekt (27 %)
		Fikk god tid til forklaring (29 %)		Politiet fulgte meg ikke opp i ettertid (18 %)
Meldt fra om mistenkelige forhold n = 660	59 % (391)	Tatt på alvor/vist respekt (67 %)	25 % (166)	Ikke tatt på alvor/manglende respekt (56 %)
		Ble vist forståelse for min situasjon (30 %)		Saken ble ikke fulgt opp (41 %)
Kontakt ved akutt behov for hjelp n = 308	57 % (177)	Hjelpen kom raskt til åstedet (47 %)	29 % (88)	Politiet tok ikke saken alvorlig nok (41 %)
		Politiet tok saken alvorlig (44 %)		Det tok for lang tid før hjelpen kom (32 %)

6.4.3 Konklusjon

Operasjonsentralene har ført til noe forbedring når det gjelder tilgjengelighet i første instans, men det er ikke sikkert det er tilstrekkelig dersom politiet ikke er tilgjengelige for oppdrag.

Vaktsamarbeid, aktiv patruljetjeneste og hendelsesstyring fører til at ressursene dirigeres dit hvor mesteparten av aktiviteten skjer - nemlig i byer og tettsteder. Enkelte lensmenn gir uttrykk for at terskelen for å rykke ut til utkantene er større enn for tilsvarende oppdrag i tettstedene. Enkelte hevder også at politiet er blitt usynlig lokalt. Det ser ikke ut til at muligheten for å legge inn forhåndsordre for å sikre at patruljer er ute i eget distrikt i helgene blir benyttet i særlig grad.

Det ser ut til at det er ganske samstemmig både blant ansatte, tillitsvalgte, samarbeidspartnere og publikum at publikumsorienteringen med hensyn til synlighet og tilgjengelighet ut over konsekvensene av operasjonsentralen, kunne vært bedre. Publikum gir klare signaler til politiet:

⁶ %-andelen under "To viktigste årsaker" er prosentandelen av de som har svart at de er henholdsvis fornøyd eller misfornøyd

Synlighet, tilgjengelighet ved akutt behov for bistand og informasjon er alle områder med forbedringspotensial. Ser vi på årsakene til at brukerne ikke er fornøyd, finnes det et klart forbedringspotensial når det gjelder å møte brukerne med respekt og forståelse, selv om de fleste er tilfreds med den måten de har blitt møtt på.

Det kan se ut som om publikumsorientering og tilgjengelighet er en av etatens hovedutfordringer fremover.

6.5 Kostnadseffektivitet

Reformens tredje hovedmål er "en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt". Dette målet kan forstås som bedre måloppnåelse med eksisterende ressurser. I 2004 konstaterte vi at målet om å få 400 - 440 flere årsverk til operativt arbeid kunne sies å være oppfylt.

Mange av politimestrene, lederne og også ansatte trekker frem økt kostnadseffektivitet som et resultat av reformen, særlig bekrefter politimestrene i de store distriktene dette. De trekker frem faktorer som kan ha bidratt til dette:

- mer helhetstenkning og større følelse av felles ansvar i distriktene
- bedre og mer samarbeid på tvers av enheter
- bedre samarbeid på tvers av distrikter, men kostnadsfordeling og ulik prioritering hindrer fleksibilitet
- hardere prioritering og bedre målretting av virksomheten
- samling av administrative funksjoner, redusert administrasjon
- faglig spesialisering på enkelte områder - for eksempel gjeldssaker - sikrer raskere og bedre saksbehandling
- faglig spesialisering mellom distrikter
- gjennomgang av hele virksomheten med tanke på å finne innsparingsmuligheter
- bedre ressursutnyttelse
- innkjøpsavtaler
- redusert overtidsbruk
- større kostnadsbevissthet

Politidirektoratet bekrefter at politimestrene har fått bedre styring på økonomien - det kommer ikke lenger søknader fra politimestrene om tilleggsbevilgninger.

I løpet av reformperioden har man på den annen side opprettet flere øremerkede koordinatorene på forskjellige områder. Etableringen av distriktsovergrepene funksjoner har også krevd ressurser. Noen

lensmenn hevder at de ikke har tilstrekkelig mye å gjøre og at deres kompetanse ikke utnyttes godt nok.

Konklusjon

Distriktene har tidligere dokumentert innsparing på over 400 navngitte årsverk. I intervjuene kommer det frem svært mange eksempler på tiltak som enten direkte bør innebære en besparelse eller bør føre til bedre mål-oppnåelse med de ressursene som er tilgjengelige. Vi mener derfor at det er grunnlag for å si at reformens mål om en mer kostnadseffektiv etat er delvis oppnådd.

6.6 Betydningen av endret ressursituasjon

Hvor mye av bedret måloppnåelse som skyldes reformen og hvor mye som skyldes endret ressursituasjon er som nevnt vanskelig å si. I 2002 var antall ansatte i distriktene ca. 10 600 mot i underkant av 11 100 i 2005 - altså en forskjell på ca. 500. I politimesterundersøkelsen svarer 16 av politimestrene at endringer i ressursituasjonen har hatt positiv betydning når det gjelder distriktets forutsetninger for å løse sine oppgaver, sju svarer at endringer har påvirket distriktets forutsetninger negativt og tre svarer ikke påvirket/vet ikke. I intervjuene sier noen politimestere at flere ressurser har hatt større betydning enn Politireform 2000. På den annen side har innføring av den 5. te ferieuken krevd mange årsverk - vi får antydnet 220 årsverk. Innføring av nye arbeidstidsbestemmelser har krevd årsverk og medført mindre fleksibilitet mht. disponering av personell. Alt i alt kan det derfor synes som situasjonen ikke har blitt mye endret for politidistriktene gjennom tilføring av flere ressurser.

7

Den beste organisasjonsmodellen - finnes den?

7.1 Erfaringer med geografiske samarbeidsordninger

De syv undersøkte distriktene har valgt ulike geografiske samarbeidsordninger. Agder, Hordaland og Vestoppland har en *regionmodell* som er den mest omfattende og formaliserte formen for samarbeid. Midtre Hålogaland og Søndre Buskerud har en *samarbeidsmodell* som er mindre formalisert, mens Gudbrandsdal og Romerike har et *vaktsamarbeid* som er den minst omfattende formen for samarbeid.

I evalueringen har vi spurt om erfaringer med de tre typene geografiske samarbeidsordninger i politidistriktene og erfaringer med de distrikts-overgripende enhetene.

7.1.1 Regionmodellen - en modell for store distrikter?

I Hordaland er regionmodellen en videreføring av etablert vaksamarbeid fra før reformen. Det samme er tilfelle i Vestoppland. Politimester, driftsenhetsledere og funksjonelle ledere i de tre distriktene med regionmodell er fornøyd med modellen, selv om noen sier at de ville foretrukket en modell med sammenslåing av tjenesteenheter til større enheter. I alle tre distrikter med regionmodell fremkommer mange synspunkter vedrørende fordelene med å slå sammen tjenestesteder til større enheter.

Blant fordelene ved regionmodellen pekes det særlig på betydningen av å ha ledere med fullt ansvar for personal, økonomi og resultater i regionen. Andre viktige sider ved regionmodellen:

- Færre personer i ledergruppen gir mulighet for å skape en reell ledergruppe. Ledergruppene i regionen gir uttrykk for at dette har skjedd og at de har fått ledergrupper som både tar et felles ansvar og som kan gi hverandre faglig og personlig støtte. De sier at ledergruppen fungerer på en annen måte enn før og at den nå er en rådgivende gruppe for politimesteren.
- Et samlet fokus, et felles ansvar i ledergruppen og flere personer med et tydelig resultatansvar innebærer større kraft i ledelsen av distriktet med tanke på å realisere ønsket utvikling.
- Bedre mulighet for riktig ressursdisponering. Økt fleksibilitet mht. utnyttelse av personell innenfor større områder. Gode muligheter for spesialisering og felles utnyttelse av nøkkelpersonale.
- Mindre ressursbruk til administrasjon og koordinering og oppgaver som kan ligge på driftsenhetsnivå.
- Modellen innebærer mulighet for at man fortsatt kan ha tjenestesteder desentralt i regionene.

Ulemper ved modellen er:

- Innføring av et nytt ledernivå
 - Større avstand mellom den lokale tjenestestedsleder og politimesteren
 - Sentralisering av ressursbruk og endre rolle for lokal tjenestestedsleder.
- Som beskrevet i kap. 4.2 medfører vaksamarbeid i større områder

og aktiv patruljetjeneste at ressursene styres mot tettstedene fordi det er der de fleste hendelsene oppstår. Dette får negative konsekvenser for de lokale tjenestestedsledernes mulighet for å arbeide lokalt mht. forebyggende virksomhet og bekjempelse av hverdagskriminalitet.

Mange ansatte i Agder, Hordaland og Vestoppland presiserer at innføring av regionmodellen forutsetter at det skjer endringer i forholdet til de lokale tjenesteenhetene. Det viktigste synspunktet går på at myndighetsfordelingen mellom regionleder og lederne på de lokale tjenesteenhetene må avklares på en bedre måte for å unngå strid om hvem som skal løse ulike typer saker. Noen framhever at de opplever lensmannen som en umyndiggjort leder og at det i dag pågår maktkamp og fordelingskonflikter mellom regionledere og tjenestestedsledere.

7.1.2 Samarbeidsmodellen - en krevende modell

Søndre Buskerud valgte samarbeidsmodellen fordi man ikke ønsket det ekstra ledernivå regionmodellen innebærer. I Midtre Hålogaland var det stor motstand mot regionmodellen, og ingen av de to politimestrene ville valgt denne modellen hvis de hadde stått fritt. Begge politimestere mener det ville vært fordelaktig å slå sammen tjenestesteder.

I begge distrikter er samarbeidsregionene til dels basert på områder som tidligere har hatt vaktsamarbeid. I begge distrikter fungerer en tjenestedsleder som koordinator for tjenestestedene i samarbeidsregionen. I Søndre Buskerud er det koordinatoren som møter i ledergruppen, mens i Hålogaland deltar alle tjenestedslederne i ledermøtene.

Samarbeidsmodellen forutsetter at lensmennene i samarbeidsregionen blir enige om tiltak innenfor regionen. Det er derfor en tid- og ressurskrevende organisasjonsform, og beslutningsprosessen kan bli langsom. På den annen side sikrer modellen at man har prosesser med god involvering fra tjenestestedslederne, slik at fattede beslutninger har god forankring.

Fra ansatte i distrikter med samarbeidsmodell blir det pekt på en del av de samme fordelene som med regionmodellen, men i mindre grad fordeler knyttet til felles ledelse, spesialisering og gevinster knyttet til effektivitet og kompetanseoppbygging. Løsningen gir mulighet for pragmatisk og frivillig samarbeid om ulike typer oppgaver, men stiller store krav til samarbeidsvilje og forpliktende oppfølging fra deltakende enheter. Manglende formalisering av ledelsesansvar og formell avklaring av de oppgaver som skal løses av samarbeidende enheter framstår som viktige ulemper ved denne typen samarbeid. Også fra distrikter med samarbeidsmodell blir det pekt på svakheter i inndelingen av lokale tjenesteenheter og etablerte samarbeidsområder

I intervjuene sies det at samarbeidsmodellen fungerer noenlunde, men at lederne bruker alt for lang tid på beslutningsprosessene og at beslutningsprosessene og ansvarsforholdene blir uklare.

Det kan se ut som koordinatorene tilføres oppgaver fra de andre tjenestestedslederne i regionen og at disse har forventninger til koordinatorene som på sikt vil innebære at de får en funksjon som tilsvarer regionlederfunksjonen. Vi tolker det som at samarbeidsmodellen er en tidsbegrenset modell på veien til enten en regionmodell eller en to-nivå modell med større tjenesteenheter.

7.1.3 Vaktsamarbeid

Både i Gudbrandsdal og på Romerike har man videreført vakt-samarbeidet fra før reformen. Dette er en modell med formalisert samarbeid om vaktlister i vaktområder. Vi får inntrykk av at dette er en organisasjonsform som fungerer greit i begge distrikter, som blant annet er karakterisert ved at de har relativt få geografiske enheter.

7.1.4 Mange ser behov for større tjenesteenheter

Uansett hvilken av de tre modellene ovenfor man har valgt har vi som nevnt fått en rekke synspunkter på behovet for sammenslåing av tjenestesteder. Mange peker på at inndelingen i lensmannsdistrikter er lite hensiktsmessig, dels ved at det er for mange små enheter som bidrar til å komplisere samarbeidet og dels ved at det geografiske nedslagsfeltet er lite rasjonelt i forhold til dagens kommunikasjoner og bosetting. Synspunktene kommer både fra toppledere, tjenestestedsledere, ansatte og tillitsvalgte, selv om mange tjenestestedsledere også er skeptiske til de endringene en sammenslåing vil innebære.

Flere tjenestestedsledere hevder at det er helt nødvendig å slå sammen enheter til større enheter for å sikre et tilfredsstillende faglig og sosialt miljø med tilstrekkelig sakstilfang. De hevder også at det for mange av de minste tjenesteenhetene ikke er mulig å rekruttere nytt personell. Dersom man velger å slå sammen enheter vil noen av distriktene kunne greie seg med et nivå under politimester, noe som vil gi en enkel og oversiktlig organisasjonsstruktur.

Andre fordeler ved sammenslåing:

- Frigjøring av operative ressurser
Hvor mye som kan frigjøres er avhengig av i hvilken grad tjenestestedslederen for den enheten som innlemmes i en annen allerede deltar i operativt arbeid.
- Reduserte kostnader til husleie og utstyr

Mulige ulemper:

- Ny rolle for de som ikke lenger skal ha en lensmannsrolle
- Dårligere publikumsservice - lenger vei til lensmannskontoret for publikum.
Her er det mulig å tenke seg løsninger som kan avhjelpe dette - mobile kontorer, offentlige servicekontorer og lignende.

7.1.5 Behov for fortsatt endring

I ansattundersøkelsen sier i overkant av 60 % av de ansatte at det er behov for å foreta endringer i etablerte samarbeidsmodeller. Endringsbehovet gjelder alle distrikter og omfatter både justeringer og mer grunnleggende endringer. Justeringer kan dreie seg om endringer i oppgavefordeling, rutiner etc., noe som kan være naturlig i de fleste typer samarbeid. Vel så viktig er at opp mot 40 % av de ansatte ser behov for *grunnleggende* endringer, altså endringer som går på overgang til en annen modell eller endringer i strukturen på de samarbeidende enhetene. De ansatte har ulike vurderinger av hvilke samarbeidsløsninger som vil være best.

Dette bekrefter at arbeidet med å finne frem til gode geografiske samarbeidsmodeller må fortsette.

7.2 Erfaringer med distriktsovergrepene enheter

Distriktene har noe ulike løsninger med hensyn til etablering av funksjonelle driftsenheter og til organiseringen av dem, noen steder er ressursene lokalisert både sentralt og ute i distriktet. Tabell 7.1 gir en oversikt over hvilke funksjonelle enheter, inklusive administrasjon som er etablert i de syv undersøkte distriktene.

I ansattundersøkelsen mener 43 % av alle ansatte at erfaringene i hovedsak er gode. Andelen som mener erfaringene er blandet ligger på 38 % og bare 6 % mener erfaringene i hovedsak er negative. De viktigste positive erfaringene knytter seg til bedre utnyttelse av kompetanse og bedre betingelser for styring av personell og ressurser. Mange ansatte peker også på en mer effektiv håndtering av store kompliserte saker og bedre kostnadseffektivitet.

I intervjuene får de distriktsovergrepene enhetene overveiende godt skussmål fra alle kategorier ledere og ansatte når det gjelder kompetanse, kvalitet på arbeidet og bidrag til løsning av distriktenes oppgaver. Mange peker på at disse enhetene også bidrar til å heve kompetanse og bidrar til mer ensartet praksis i hele distriktet. Operasjonssentralene betraktes som et stort fremskritt og som absolutt nødvendige. De bidrar til riktigere prioritering, bedre ressursutnyttelse og skjermer tjenestestedene for unødvendige henvendelser.

Men det har vært og er fortsatt en diskusjon om ressursbruk i disse enhetene og om balansen mellom oppgavefordelingen og ressursfordelingen mellom disse enhetene og de geografiske enhetene utover i distriktet er optimal. Det stilles også spørsmål om etableringen av distriktsovergrepene har ført til større sentralisering og at de mest interessante oppgavene har blitt lagt til distriktshovedkvarteret.

Tabell 7.1 Distriktsovergrepene i de syv distriktene

Distrikt	Funksjonelle driftsenheter, inkl. adm.					
	Adm. enhet	Retts- og påtale	FOE	PST	Felles krim	Felles forvaltn.
Agder	X		X	X	X	X
Hordaland	X	X	X	X		X
Gudbrandsdal	X	X	X	X		
Midtre Hålog.	X	X	X	X		
Romerike	X		X	X	X	X
Søndre	X	X	X	X		X
Vestoppland	X	X	X	X		

Felles administrativ enhet

Mange tjenestestedsledere gir uttrykk for fordelen med å bli avlastet på det administrative området og at distriktet gjennom en slik enhet får en mer enhetlig praksis på personalsiden og bedre styring på utstyrsanskaffelser. Avlastning mht. administrative oppgaver har frigjort ressurser til politioperativt arbeid. Men enkelte peker også på at enheten er en flaskehals i forbindelse med rekruttering og bestilling av utstyr.

Det stilles spørsmål ved behovet for å ha en administrativ enhet slik som i dag i hvert politidistrikt og om ikke lønns- og regnskapsfunksjoner kan sentraliseres ytterligere.

FOE/operasjonssentralen

Ingen er i tvil om nytteverdien av FOE, men det er heller ingen tvil om at FOE er ressurskrevende. Noen mener at man må se på annen organisering av operasjonssentralenes plass i organisasjonen eller vurdere felles operasjonssentraler for flere distrikter. Noen lensmenn peker på at de ansatte ved operasjonssentralene kan ha for liten lokalkunnskap og at de oftere burde vært orientert om hendelser i sitt distrikt.

Felles forvaltning

Flere av fellesenheter på dette området får god tilbakemelding fra ledere fra ledere av geografiske enheter og andre funksjonsledere. En forutsetning for dette er at de andre enhetene opplever at enheten bidrar

til å avlaste tjenestestedene og bidrar til kompetanseutvikling og mer ensartet praksis. Men også her kan det se ut som man noen steder har behov for en diskusjon om hva som bør ligge igjen av oppgaver på tjenesteenhetene.

Felles kriminalenhet

Agder har samlet retts- og påtale og hoveddelen av etterforskerne i en felles kriminalenhet som også omfatter økonomisk kriminalitet og koordinering av større saker. Romerike har gjort noe tilsvarende. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at dette har bidratt til effektivitet og kompetanseheving, men vi er i tvil om man har funnet den rette arbeidsfordelingen og balansen mellom sentral enhet og tjenesteenhetene.

7.2.1 Behov for endringer i distriktsovergrepene enheter

Når det gjelder negative erfaringer med distriktsovergrepene enheter mener mange ansatte at de krever så mye ressurser at de bidrar til dårligere tilgjengelighet og synlighet i forhold til publikum og lavere servicegrad i forhold til brukerne. Dette er samme faktorer som det ble pekt på i vurderingen av intern samarbeidsmodell men andelene som peker på negative konsekvenser for den lokale polititjenesten er lavere.

Et flertall på rundt 60 % mener det er behov for å foreta endringer i distriktsovergrepene enheter. Endringsbehovet dreier seg mer om justeringer enn grunnleggende endringer.

7.2.2 Finnes det noen beste modell?

I det følgende gjør vi et forsøk på å summere opp synspunktene og gi en anbefaling. Vi understreker at den står for vår regning:

Politidistriktene er svært forskjellige både demografisk og geografisk. Det vil derfor neppe være en løsning som er den beste for alle distriktene. Et nødvendig utgangspunkt for all endring i slike organisasjoner er å ta utgangspunkt i publikums behov og de tjenester som da skal vektlegges. I den fortsatte utviklingen av politiets organisasjon tror vi følgende hovedpunkter bør gjelde:

- Ulike modeller for ulike distrikter. Regionmodellen og en to-nivå modell basert på større tjenesteenheter er de to modellene som peker seg ut som aktuelle.
 - Sammenslåing av mindre tjenesteenheter absolutt nødvendig. Stortinget har vedtatt at antall tjenesteenheter skal bestå omtrent som i dag. Begrunnelsen var at man ønsker å opprettholde tjenestetilbudet i kommunene. Dagens kommunikasjonsmuligheter både fysisk og datamessig og mer fleksible måter å organisere tjenesten på innebærer at det finnes alternative måter å opprettholde tjenestetilbudet på. Vi får synspunkter på at små enheter har for lite å gjøre. Videre er det helt åpenbart at for små enheter innebærer et
-

faglig og sosialt lite attraktivt miljø. Og endelig betyr de små enhetene at man ikke kan utnytte den effektivitetsmessige gevinsten en sammenslåing innebærer. Opprettholdelse av dagens struktur innebærer en faglig og sosial utarming for de minste enhetene.

- Flest mulige operative oppgaver ut til de gjenværende tjenestestedene - balanse mellom sentrale funksjoner og tjenesteenhetene.
- Ytterligere sentralisering av administrative oppgaver.
- Ytterligere spesialisering?
- Utvikling av kommunikasjons- og IT-systemer som legger til rette for mest mulig arbeid nær brukerne.

8 Hovedfunn i evalueringen

8.1 Større tilfredshet med reformen i 2006

I politimesterundersøkelsen gir politimestrene relativt høy gjennomsnittsskår⁷ vedrørende spørsmålene:

- (1) I hvilken grad har reformen alt i alt økt distriktets forutsetninger for å løse sine oppgaver?
- (2) I hvilken grad er forventningene dine til reformen oppfylt?

Politimestrene er mer positive i 2006 enn de var i tilsvarende undersøkelse for 2 år siden. Samtidig antyder gjennomsnittsskårene at det fremdeles er noe å gå på. Det er signifikante forskjeller med hensyn til politimesternes vurdering av i hvilken grad reformen alt i alt har økt distriktets forutsetninger for å løse sine oppgaver avhengig av om de kommer fra endrede distrikter eller ikke. Forskjellene var imidlertid større i 2004 enn de er i 2006. Økningen i gjennomsnittsskåren i de distriktene som er uendret kan ha sammenheng med gjennomføringen av fase 2.

Det er politimesterne fra de største distriktene som i størst grad har fått sine forventninger til reformen oppfylt. De har en gjennomsnittsskår på 4,3, mens gjennomsnittsskåren for de middels store og de minste distriktene er på henholdsvis 3,2 og 3,3.

Vi stilte imidlertid også et kontrollspørsmål:

- (3) Har eventuelle endringer i ressursituasjonen påvirket distriktets forutsetninger for å løse sine oppgaver?

⁷ Høy skår er definert som området 3,5 - 5, middels som 3,0 - 3,4 og lav som 1 - 2,9

På dette spørsmålet svarer 16 av politimestrene at ressurs situasjonen har påvirket distriktets forutsetninger positivt, mens 7 sier at slike endringer ikke har hatt noen betydning og 3 svarer ikke hatt betydning/vet ikke. Endring i ressurs situasjonen har m.a.o. hatt betydning, men det er vanskelig å si hvor stor betydning i forhold til tiltakene som er gjennomført som en del av reformen.

I 2004 var det bare 4 % av de ansatte som mente at tiltakene under første fase av politireformen hadde vært vellykket, mens over 70 % mente reformen hadde vært mislykket. I den siste undersøkelsen er totalinntrykket fortsatt ganske negativt, men vesentlig bedre enn i 2004. I 2006 mener en fjerdedel (24 %) at reformen er vellykket, mens i overkant av en tredjedel (37 %) mener reformen er mislykket. Vi ser også at ledere har et vesentlig bedre totalinntrykk av reformen enn øvrige ansatte.

8.2 Positiv effekt på virkemidler og forutsetninger

I kap. 5 konstaterte vi at reformen har ført til forbedringer på flere av virkemidlene og forutsetningene som påvirker politiets mulighet til å nå målene for politireformen.

- Både ledere og ansatte er mer tilfreds med *ressursdisponeringen* enn for to år siden. Over halvparten av de ansatte - både ledere og medarbeidere - gir uttrykk for enighet mht. distriktets ressursdisponering. Ansatte gir også uttrykk for at de er mer fornøyd med effektiviteten i ressursbruken enn for to år siden. Både ledere og medarbeidere er opptatt av mangel på ressurser og ansatte peker på at mangel på ressurser medfører at man ikke får full effekt av de organisatoriske og strukturelle endringene som er gjennomført.
 - Det har skjedd en positiv utvikling av *styringsystemene* i perioden. Politimestrene er fornøyd med utviklingen og oppfatter systemene som nyttige for styringen av distriktet. Praksis og involvering av ledere på ulike nivåer varierer.
 - *Samarbeidet med andre instanser innen justissektoren* har vært og er godt, men reformen har hatt begrenset betydning for utvikling av dette samarbeidet. Politimestrene gir reformen noe større ære for forbedring av samarbeidet i 2006 enn i 2004 og det er signifikant forskjell på politimestrenes oppfatning avhengig av om politidistriktet er endret eller ikke.
 - *Samarbeidsrelasjonene med instanser utenfor justissektoren* er gode. Reformen har i begrenset grad bidratt til dette
-

8.3 Forskjell på uendrede og endrede distrikter

Det er store forskjeller på gjennomsnittsskårene mellom politimesterne fra henholdsvis endrede og ikke endrede distrikter. Politimesterne fra de endrede distriktene gir uttrykk for at reformen har gitt distriktet bedre organisatoriske forutsetninger og virkemidler og bedre mulighet for å disponere og forvalte ressursene i distriktet både på kort og lang sikt. Både ledere og ansatte peker også på at samarbeidsordningene innført i fase 2 og etableringen av distriktsovergripende enheter har bidratt til økte muligheter for å løse distriktets oppgaver.

8.4 Positiv effekt på flere av reformens mål

I kap. 6 redegjorde vi for reformens effekt på målene i politireformen:

- Politimestrene mener reformen har hatt middels effekt på forutsetningene for å drive forebyggende arbeid og forutsetningene for å håndtere hverdagskriminalitet. De synes også reformen har hatt middels effekt på publikumsorientering og tilgjengelighet for publikum. Politimestrene mener at reformen har hatt *størst effekt på ressursinnsats til og forutsetninger for å løse store saker*. Dette gjelder særlig for politimestrene i de endrede distriktene. Politimestrene i de store distriktene mener at reformen også har hatt stor betydning for *kostnadseffektiviteten*.
- Det var imidlertid større forskjeller mellom endrede og uendrede distrikter i 2004 enn i 2006. Dette kan ha sammenheng med at tiltakene i reformens fase 1 hadde hatt lenger tid til å virke og/eller at tiltak i fase 2 har hatt effekt.
- Skåren for håndtering av *store saker og kostnadseffektivitet* øker med økende størrelse på distriktet. Dette er i tråd med hva man forventet ved lansering av politireformen.
- Kommunale samarbeidspartnere er fornøyd med det forebyggende arbeidet som foregår sammen med politiet og politiets kompetanse på området får god tilbakemelding. Mange ønsker seg et utvidet samarbeid på det kriminalitetsforebyggende området. Etaten selv er usikker på om det drives tilstrekkelig forebyggende arbeid.
- Hvor mye forebyggende arbeid politiet skal engasjere seg i må avveies opp mot øvrige oppgaver. Antagelig kan det være fornuftig å foreta en rolleavklaring både på sentralt og lokalt nivå for å avstemme hvilket nivå det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal ha fra politiets side.
- Den samlede kriminalstatistikken viser en positiv tendens. Politimestrene og andre ledere mener reformen har hatt stor betydning for bekjempelse av alvorlig kriminalitet, middels eller liten betydning for bekjempelse av hverdagskriminalitet. Ca. 43 % av de ansatte mener innsatsen mot hverdagskriminalitet er effektiv

og ca. 60 % av de ansatte mener innsatsen mot alvorlig kriminalitet er effektiv. Tendensen fra 2004 er markert positiv. Det er vanskelig å si hvor mye av effekten som skyldes endret ressursituasjon og hvor mye som skyldes reformen.

- Reformens mål om en mer kostnadseffektiv etat er delvis oppnådd og fortrinnsvis i de endrede distriktene.

8.5 Ingen forbedring mht. publikumsorientering og synlighet

Operasjonssentralene har ført til forbedring når det gjelder tilgjengelighet i første instans, men det er ikke sikkert det er tilstrekkelig dersom politiet ikke er tilgjengelige for oppdrag.

Vaktsamarbeid, aktiv patruljetjeneste og hendelsesstyring fører til at ressursene dirigeres dit hvor mesteparten av aktiviteten skjer - nemlig i byer og tettsteder. Enkelte lensmenn gir uttrykk for at terskelen for å rykke ut til utkantene er større enn for tilsvarende oppdrag i tettstedene. Enkelte hevder også at politiet er blitt usynlig lokalt. Det ser ikke ut til at muligheten for å legge inn forhåndsordre for å sikre at patruljer er ute i eget distrikt i helgene blir benyttet i særlig grad.

Det ser ut til at det er ganske samstemmig både blant ansatte, tillitsvalgte, samarbeidspartnere og publikum at publikumsorienteringen med hensyn til synlighet og tilgjengelighet ut over konsekvensene av operasjonssentralen kunne vært bedre. Publikum gir klare signaler til politiet: Synlighet, tilgjengelighet ved akutt behov for bistand og informasjon er alle områder med forbedringspotensial. Ser vi på årsakene til at brukerne ikke er fornøyd, finnes det et klart forbedringspotensial når det gjelder å behandle brukerne med respekt, selv om de fleste er tilfreds med den måten de har blitt møtt på.

Det kan se ut som om publikumsorientering og tilgjengelighet er en av etatens hovedutfordringer fremover.

8.6 Organisasjonsmessige samarbeidsordninger og endringsbehov

Blant de tre geografiske organisasjonsmodellene synes regionmodellen å være en modell som er ledelsesmessig og styringsmessig fordelaktig, mens samarbeidsmodellen stiller store krav til samarbeidsevne og gir tunge beslutningsprosesser.

Regionmodellen innebærer innføring av et nytt ledelsesnivå og forutsetter at rollen som tjenestestedsleder endres.

Valg av samarbeidsordning må tilpasses demografiske og geografiske forhold.

Mange både blant ledere og ansatte ser behovet for sammenslåing av tjenestesteder til større enheter.

8.7 Sentralisering som følge av reformen

Samarbeid i større vaktregioner og aktiv tjeneste har medført en form for sentralisering. Operasjonssentralene har samlet oversikt over innrapporterte hendelser i distriktet og dirigerer patruljene og ressursene dit hvor ting skjer og det innebærer mot byer og tettsteder. Det skjer mest der hvor det bor flest folk.

Også etablering av distriktsovergripende enheter har i noen grad medført en sentralisering av ressurser.

8.8 Behov for fortsatt endring

Fortsatt er mange ansatte misfornøyd med reformen. Mange ansatte ønsker også at det blir gjort endringer i etablerte geografiske samarbeidsmodeller og i etablerte sentrale fellesfunksjoner. Vi velger å tolke dette som at mange - både ledere og medarbeidere - ser behovet for å fortsette arbeidet med ytterligere utvikling av politiets organisasjon.

9

Organisasjonsmessige dilemmaer

Politiet i Norge er forutsatt å skulle dekke et meget vidt spekter av oppgaver. Vi ser to vesentlige organisasjonsmessige dilemmaer i den fremtidige utviklingen av politiets organisasjon:

- (1) Sentralisert eller desentral organisasjonsform?
Skal politiet fortsatt ha en mest mulig flat organisasjon med jevnbyrdige lensmenn fordelt på tjenestesteder i alle norske kommuner eller skal man i større grad slå sammen tjenestesteder til større enheter, foreta større grad av spesialisering og arbeidsdeling og innføre en regionmodell der hvor distriktets størrelse og geografi tilsier det?

Det første alternativet er ressurskrevende og i mange sammenhenger lite effektivt. Det vil også innebære en utarming sosialt og faglig for de minste tjenestestedene. Det andre alternativet krever en bevisst holdning til hvordan man på en tilfredsstillende måte skal ivareta lokale behov.

- (2) Skal politiet være der hvor ting skjer eller være en lokal ressurs/ ivareta nærpoltirollen (hendelsesstyring eller planlagt aktivitet)? Dette er dels et ressursproblem, dels et organisasjonsproblem og dels et prioriteringsproblem. Økte ressurser gjennom å tilføre nye eller gjennom frigjøring av eksisterende ressurser gjennom sammenslåing av enheter eller ytterligere sentralisering av for eksempel administrative aktiviteter, kan bidra til å avhjelpe problemet. Planlagt patruljering i landdistriktene er også et virkemiddel. Men frigjøring av ressurser vil ikke bidra i forhold til å ivareta nærpoltirollen, hvis dette ikke prioriteres.

Streng hendelsesstyring og styring av ressursene mot tettstedene vil kunne få uheldige konsekvenser for kriminalitetsbildet i landdistriktene på sikt: *"Færre folk ute betyr mindre ressurser til hverdagskriminaliteten, og det er her det store antallet saker ligger". "Tre-skiftsordning er ikke maksimal for de ute i distriktet, det blir lite tid innenfor eget lille distrikt på kveld og natt, noe som går ut over nærmiljøprosjekter".*

10

Fra reform til kontinuerlig utvikling Tiltak for økt måloppnåelse

I alle intervjuene og i spørreundersøkelsene for politimestere og ansatte stilte vi spørsmål om hva som må til for å øke måloppnåelsen ytterligere. Nedenfor har vi samlet disse synspunktene i noen hovedpunkter, supplert med våre kommentarer. Vi har forutsatt at det på et tidspunkt vil skje endrede føringer mht. muligheten for organisering på tjenesteeenhetsnivå.

10.1 Strukturelle tiltak

Vi presiserer at alle strukturelle endringer må ta utgangspunkt i dekning av publikums behov og de tjenester som skal leveres i den sammenheng.

Mer hensiktsmessig inndeling i tjenestesteder

I fase 1 startet man på toppen av organisasjonsstrukturen med å se på inndelingen i distrikter. I det videre arbeidet med utforming av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur anbefaler vi å starte med tjenesteeenhetsnivået og skape en bedre lokal organisering enn man har i dag. Man må ta opp igjen det arbeidet mange distrikter startet i forbindelse med fase 2 i reformen mht. å finne frem til en hensiktsmessig inndeling i tjenesteeenheter. Tjenesteeenheter må ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig oppgavetilfang og mulighet for å rekruttere og beholde kompetanse. Flest mulig oppgaver må legges ut til disse enhetene. Den

sentrale distriktsstrukturen og ressursene der må tilpasses tjenesteenhetene, slik at tjenesteenhetene kan fungere best mulig. De løsninger man velger må ta hensyn til muligheten for å bruke ambulerende enheter, offentlige servicekontorer og lignende. For å få et godt resultat kreves gode prosesser i samarbeid med kommunene. Et godt resultat når det gjelder disse prosessene krever at man både har klare mål med tanke på endring og frigjøring av operative ressurser og for tilfredsstillende dekning av publikums behov. Hvis det skal ha noen hensikt å slå sammen tjenestesteder må det være mulig å påvise eventuelle gevinster på forhånd.

Dette er det enkelttiltaket politimestrene mener vil ha størst effekt med tanke på å realisere reformens mål. Synspunktet deles av ledergruppene, mange ansatte, mange tillitsvalgte og av tjenestedsledere som har erfart problemene med manglende sakstifang, lite tilfredsstillende faglig og sosialt miljø og problemene med rekruttering og muligheten for å beholde kompetente ansatte. Dette tiltaket krever godkjenning fra Stortinget.

Større regioner på namssiden

Dette er et tiltak i samme gate som tiltaket ovenfor og dreier seg om en viss grad av spesialisering mellom tjenesteenhetene, slik at ikke alle skal behøve å ha kompetanse på alle typer saker - spesielt saker som forekommer sjelden eller krever spesiell kompetanse.

Innføring av regionstruktur

Flere politimestere kan tenke seg å gå over til regionstruktur. Vurdering av regionstruktur bør ideelt sett gjøres etter at man har endret tjenestedsstrukturen. Noen distrikter som Søndre Buskerud og Romerike har en geografi som gjør regionstruktur unødvendig, mens andre som Midtre Hålogaland vil ha behov for et koordinerende og ledelsesmessig nivå mellom politimester og leder av tjenestested.

Vurdere distriktsinndeling

Noen distrikter er vurdert som for små. Før igangsetting av P2000 antok man at det enkelte distrikt burde ha en minimumsbemanning på ca. 330 ansatte for å være tilstrekkelig robust, selvgående og ha tilstrekkelig kapasitet til bl.a. å kunne forsvare egen operasjonssentral. Når det gjelder distriktsinndelingen, er det allerede varslet en vurdering av en sammenslutning mellom Søndre og Nordre Buskerud og mellom Vestoppland og Gudbrandsdal. Slik inndeling kan innebære behov for en regionmodell i de nye distriktene. Et alternativ til sammenslutning kan muligens være å etablere felles operasjonssentral for flere distrikter og et utvidet samarbeid mellom nabodistrikter.

For enkelte distrikter er det aktuelt å vurdere arronderingen av distriktene og foreta justeringer. Det kan for eksempel være naturlig å flytte Kongsvinger fra Hedmark til Romerike, slik at man følger ”kriminalitetsveien”.

I tillegg er det aktuelt å videreutvikle et målrettet samarbeid mellom distriktene, for eksempel når det gjelder spesialisering av enkelte ressurser/kompetanseområder.

Vurdere operasjonssentralene

Det er alminnelig enighet om at operasjonssentralene er svært ressurskrevende, og noen stiller spørsmål om det er nødvendig å ha en operasjonssentral i hvert distrikt.

Ytterligere sentralisering av regnskap og økonomiforvaltning

Noen stiller spørsmål om det er behov for full regnskaps- og økonomiforvaltning i hvert distrikt. Sannsynligvis er det mulig å foreta en ytterligere sentralisering uten at dette vil gå ut over internt servicenivå i det enkelte distrikt.

10.2 Andre organisasjonsmessige tiltak

Ledelsesutvikling

Det har fremkommet synspunkter på at en del ledere ikke holder mål, at enkelte ledergrupper bruker for mye tid på operative forhold, at det er behov for nærmere avklaring av enkelte lederroller og at det er behov for ledelsesutvikling på alle nivåer. I avsnitt 4.5 foran har vi behandlet dette nærmere.

Kompetanseutvikling

Politimesterne peker på kompetanseutvikling og bedre utnyttelse av kompetanse på tvers av distriktet, utvikling av felles holdninger og bedre helhetsforståelse, arbeide for forståelse av distriktets mål og bedre rekruttering som aktuelle tiltak for økt måloppnåelse. Dette er eventuelt områder som kan inngå i distriktenes planer for kompetanseutvikling.

De ansatte er også opptatt av kompetanse og i ansattundersøkelsen peker hele 30 % på økt kompetanseheving eller bedre rekruttering som tiltak for økt måloppnåelse. Tilrettelegging av målrettede kompetanseutviklingstiltak synes å være et aktuelt satsningsområde.

Rette opp lønnsforskjeller

I ansattundersøkelsen peker 27 % av de ansatte på oppretting av urettferdige lønnsforskjeller som et viktig tiltak for økt måloppnåelse. Dette er så stor andel at det er grunn til å se nærmere på det. Vi har ikke

dokumentasjon på årsakene til at så mange trekker dette forholdet frem, men det kan skyldes ting som fortsatt henger igjen etter sammenslåingen mellom politietaten og lensmannsetaten eller etter sammenslåingen mellom distrikter eller at ansatte på et lensmannskontor har en annen aldersgrense enn ansatte på en politistasjon.

Ressursøkning

Både ansatte og ledere hevder med styrke at de har for lite ressurser, samtidig som de mener at det ikke skal så store økninger til for å håndtere situasjonen på en bedre måte. Vi har ingen grunn til å tvile på at man opplever ressursknapphet mange steder. Samtidig vil vi hevde at det ligger gode muligheter for ressursfrigjøring og innsparing i tiltakene nevnt ovenfor. Vi mener at en hensiktsmessig strategi vil være å først frigjøre ressurser gjennom disse tiltakene, spesielt utvidelse av lensmannsdistriktene, før man vurderer å tilføre etaten ytterligere personell.

10.3 Brukerorientering

I publikumsundersøkelsen spurte vi denne gangen fire brukergrupper som har vært i direkte kontakt med politiet, om årsaker til hvorfor de var henholdsvis fornøyd eller misfornøyd med relasjonen til politiet, se kap. 6.4. De misfornøyde brukerne peker i stor grad på de samme årsakene som de fornøyde var tilfreds med:

- at man ikke ble tatt på alvor og ikke vist forståelse og respekt i møtet med politiet
- for lang tid i publikumsmottaket/for lang tid før man fikk hjelp
- manglende oppfølging

Fra 20 til 30 % av disse brukerne var misfornøyd med politiet. Dette er m.a.o. et område hvor politiet bør se på interne rutiner og egen atferd. Det dreier seg dels om kompetanseutvikling, dels om hvordan man rent praktisk møter brukerne og dels om hvordan man informerer brukerne skriftlig. Aktuelle tiltak kan for eksempel være å:

- *Trene* på å møte publikum i slike situasjoner, for eksempel gjennom simuleringsøvelser som stiller krav til kommunikasjon.
- Gjennomgå anmeldesskjemaer og andre skjemaer som skal fylles ut med tanke på forenkling og forståelighet.
- Gjennomgå hele prosessen publikum må gjennom i det aktuelle tilfelle og vurdere forbedringsmuligheter.
- Sørge for at aktuelle skjemaer er tilgjengelige på internett med mulighet for forhåndsutfylling.
- Gjennomgå informasjonsskriv til brukerne. Når en sak må henlegges, er det for eksempel mulig å skrive at saken vil bli tatt

opp igjen, dersom det dukker opp lignende saker som kan knyttes til den henlagte.

10.4 Fortsatt satsing på utvikling av IT-systemer og datakommunikasjon

Mange har synspunkter på kvaliteten på datasystemene. Det synes fortsatt å stå mye igjen før datasystemene oppfattes som praktiske og brukervennlige. Det sies for eksempel at persondata finnes i fire ulike datasystemer. For å få full effekt av aktiv patruljetjeneste i biler bør man ha dataløsninger i bilene som legger til rette for dette.

SIAN-systemet som nylig er innført får usedvanlig hard kritikk. Det hevdes at systemet er svært arbeidskrevende og at det har medført en økning i saksbehandlingstiden.

10.5 Aktiv samhandling med lokale kommunale myndigheter

Flere politimestere trekker frem det potensialet som ligger i utvidet samarbeid med og engasjement fra kommunale myndigheter og andre lokale aktører. Det dreier seg her også om å stille krav til kommunene, for eksempel fysiske tiltak som kan forebygge kriminalitet.

11 Konklusjon

Nedenfor har vi summert opp de viktigste konklusjonene i forbindelse med evalueringen.

- (1) Effekt på organisasjonsmessige og styringsmessige forutsetninger. Reformen har hatt positiv effekt på flere av de organisasjonsmessige og styringsmessige forutsetningene som har betydning for realisering av reformens mål. Det er store forskjeller på vurderingen mellom politimesterne fra henholdsvis endrede og ikke endrede distrikter. Både ledere og ansatte peker også på at samarbeidsordningene innført i fase 2 og etableringen av distriktsovergripende enheter har bidratt til økte muligheter for å løse distriktets oppgaver.
- (2) Effekt på reformens mål.
 - Reformen har hatt positiv effekt på måloppnåelse når det gjelder kostnadseffektivitet.
 - Reformen har hatt god effekt på bekjempelse av alvorlig kriminalitet, liten effekt på bekjempelse av hverdagskriminalitet.
 - Reformen har hatt liten eller ingen effekt på forebyggende arbeid. Samarbeidspartene fra kommunal sektor forventer større innsats fra politiet enn det politiet er villig til å prioritere.
 - Reformen har ikke hatt positiv effekt på publikumsorientering. Mange hevder at politiets synlighet og tilgjengelighet lokalt har blitt dårligere i reformperioden.
- (3) Negative konsekvenser. Reformen har ført til sentralisering av ressurser - både gjennom samarbeid i større vaktregioner med aktiv patruljetjeneste og i noen grad gjennom etablering av distriktsovergripende enheter. Dette har gått ut over politiets synlighet og innsats på det lokale plan.
- (4) Anbefalt organisasjonsmodell To geografiske organisasjonsmodeller synes å peke seg ut som mest aktuelle - regionmodell og en modell basert på større og færre tjenestesteder. Spesielt regionmodellen innebærer endrede lederroller, rollen som leder av tjenesteenhet må omdefineres. Etablering av større tjenesteenheter er det enkelttiltaket flest ledere trekker frem som nødvendig for å realisere reformens intensjoner ytterligere.

Vår hovedkonklusjon er derfor som følger:

- (5) En nødvendig og nyttig reform
Reformen har vært nyttig og nødvendig og lagt grunnlaget for en positiv utvikling av politiets virksomhet fremover. I tillegg til effekter når det gjelder organisasjonsmessige og styringsmessige forutsetninger og effekt på en del av reformens hovedmål, har reformen bevisstgjort ledere og ansatte og beredt grunnen for en mer utviklingsorientert organisasjon fremover.
De ansatte har klart mer positiv oppfatning av reformen i dag enn for to år siden, selv om mange av dem fortsatt er negative.
- (6) Reformen fremstår som ufullstendig
Reformen er gjennomført i henhold til de rammer og retningslinjer som er gitt. Reformen fremstår likevel som en ufullstendig reform. Reformen har bidratt til forbedring av politiets virkemidler - ledelse, organisasjon og styring og forbedring på målområder som kostnadseffektivitet og håndtering av alvorlig kriminalitet. De politiske føringene Stortinget la har imidlertid begrenset mulighetene til realisering av intensjonene og potensialet i reformen.

Utviklingsarbeidet må fortsette som en naturlig del av virksomheten. Uansett om politiske føringer endres eller ikke, foreligger det likevel muligheter for ytterligere forbedringstiltak innenfor eksisterende rammer. Utviklingsarbeidet må fortsette og må være en naturlig del av politimestrenes ansvar.
