



Finansdepartementet



Justis- og  
beredskapsdepartementet

# Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten



# Sammendrag

## Innledning, mandat og metode

Boston Consulting Group (BCG) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Finansdepartementet (FIN) gjennomført en områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten. Politi- og lensmannsetaten ledes av Politidirektoratet (POD) og er underlagt JD som ansvarlig etatsstyrer. Mandatet har vært å beskrive, vurdere og gi konkrete anbefalinger om styring og styringsinformasjon, politiets oppgaveportefølje og hvordan denne innvirker på styringen.

BCGs vurderinger i denne rapporten er basert på intervjuer av om lag 100 personer i og utenfor styringsaksen, en omfattende dokumentgjennomgang samt kvalitativ og kvantitative analyser. Se kapittel A.1.5 for en nærmere beskrivelse av fremgangsmåte, metode og datagrunnlag. Arbeidet har pågått fra april 2020 til januar 2021. Dette dokumentet er prosjektets sluttrapport.

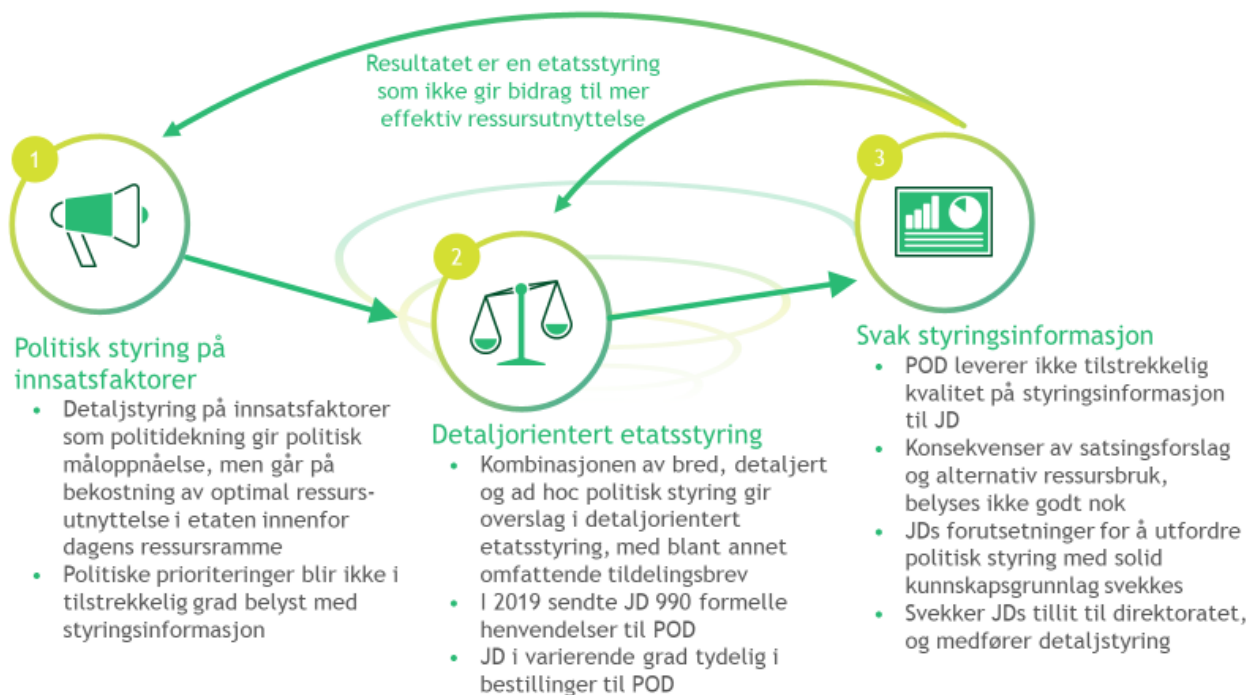
Politi- og lensmannsetaten har et godt utgangspunkt. Befolkningens tillit til politiet er høy og stigende, og politidistriktene sier i intervjuer at de har opplevd et betydelig kvalitetsløft med flere og mer kompetente polititjenestefolk de siste årene. Siden 2013 har politiets budsjetter hatt en realvekst på 4,3 mrd. kroner. I årene fremover er det ventet lavere vekst som følge av svakere utsikter for norsk økonomi, og nye satsinger vil sannsynligvis i større grad måtte finansieres innenfor eksisterende rammer. Samtidig er politiets oppgaveportefølje bred, og kriminalitetsbildet går i retning av mer alvorlig og nye former for kriminalitet, eksempelvis på IKT-feltet. Bedre utnyttelse av ressursene er derfor nødvendig for at politiet skal kunne fortsette å levere gode tjenester for publikum. Et sentralt spørsmål i områdegjennomgangen har vært om innretningen på etatsstyringen og virksomhetsstyringen er hensiktsmessig for å bidra positivt til effektiv ressursutnyttelse. BCGs vurdering er at styringen i langt større grad kan bidra til at etatens ressurser brukes best mulig for å løse oppgavene.

## Styring preget av detaljorientering og mangel på god styringsinformasjon

Politi- og lensmannsetaten – og justissektoren som styrer den – har en kultur for detaljstyring helt fra innretningen på Stortingets vedtak, regjeringens utøvende politikk til JDs administrative styring. Den politiske debatten i Stortinget og i regjeringen preges av mål for politiets innsatsfaktorer og organisering, herunder politidekning, hvilke lokasjoner etaten skal ha og hvilke organisatoriske enheter hvert politidistrikt skal ha. I et historisk perspektiv kan utviklingen

betegnes som ny, der man for bare et tiår siden i større grad drøftet hvilke typer kriminalitet som er kritisk å forebygge og bekjempe, og hvilke kapabiliteter og ressurser som kreves. JDs administrative styring preges av den politiske styringen, og gir seg utslag i detaljert og operasjonell styring. JDs styring påvirkes også betydelige av mangler i PODs styringsinformasjon. POD har ikke tilstrekkelig oversikt over hvordan nye satsinger påvirker etatens eksisterende oppdrag. Mangel på god styringsinformasjon svekker tilliten til direktoratet, og er med å drive mer detaljstyring. BCGs vurdering er derfor at kulturen for detaljstyring er drevet av en «ond sirkel» der hovedkomponentene politisk styring, administrativ styring og PODs mangelfulle styringsinformasjon gjensidig forsterker hverandre, og krever handling fra alle aktører for å bli løst i sin helhet. Figur 1 viser hvordan disse tre hovedkomponentene henger sammen og utgjør kjernen av styringsutfordringer i politiet.

**Figur 1: Overordnet illustrasjon på styringsproblematikken**



Bedre styring vil gi politiet betydelige kvalitetsgevinster. BCGs vurdering i områdegjennomgangen er at tiltak innenfor styring er nødvendig for å utnytte politiets ressurser best mulig.

- Bedre kobling mellom ressurser og resultater: Bedre styringsinformasjon vil synliggjøre innvirkning av nye satsinger på eksisterende oppdrag og dermed bidra til gode prioriteringer
- Mer strategisk styring: Å dreie styringen vekk fra styring på innsatsfaktorer og mot resultatmål og strategiske målsetninger som mål for kriminalitetsbekjempelse vil forenkle

styringen og bidra til at etatens ressurser disponeres mest mulig hensiktsmessig for å møte kriminalitetsbildet

- Mer effektiv ressursutnyttelse: Bedre styringsinformasjon og mer strategisk styring vil skape handlingsrom for politiet selv til å disponere etatens ressurser mest mulig effektivt.

Politisk styring må dreies mer i retning av mål for kriminalitetsbekjempelse og prioriterte kriminalitetsområder

Politiets unike rolle som forvalter av samfunnets voldsmonopol gjør at etaten har vedvarende høy oppmerksomhet fra politikere, medier og innbyggerne. Det unike for styringen av politiet er kombinasjonen av et bredt og sammensatt oppdrag, styring på innsatsfaktorer som krav til politidekning og antall lokasjoner, samt detaljert styring som i sum svekker handlingsrommet for POD.

Kravet om 2 politifaglige utdannede per 1 000 innbyggere står i en særstilling. Analyser og intervjuer viser at målet fortrenger andre satsinger med dagens ressurstilgang, og skaper målkonflikt med andre styringsparametere. Eksempelvis har politidistrikter besatt stillinger innenfor IKT-kriminalitet med politifaglige utdannede til tross for at sivil og spesialisert kompetanse var ønskelig. Videre finnes det eksempler på politisk overstyring i beslutninger som har til hensikt å skape handlingsrom i budsjettet. PODs vedtak i 2017 om å legge regnskapscenteret til Drammen ble omgjort og lagt til Kristiansund. Et annet eksempel er hvordan JD i 2020 stanset prøveprosjektet med å overføre UPs avdelinger i Nord-Troms og Finnmark til politidistriktene.

I et demokratisk samfunn er det politikernes oppgave å fatte vedtak om fellesskapets samfunnsfunksjoner. BCG vurderer det derfor som unaturlig å anbefale tiltak for hvordan en demokratisk debatt skal innrettes. Det er like fullt nødvendig å skape bevissthet rundt hvordan detaljert politisk involvering kan begrense etatens handlingsrom til å utvikle gode tjenester for publikum. BCG oppfordrer derfor til refleksjon om hvorvidt Stortinget og regjeringen kan dreie politiske vedtak mer i retning av mål for kriminalitetsbekjempelse og prioriterte kriminalitetsområder, snarere enn nivå på innsatsfaktorer.

JD må bidra til en dreining mot strategisk styring i samspillet mot POD, og utnytte bedret styringsinformasjon fra POD i en styrket sekretariatsfunksjon for politisk ledelse

JD skal koble rollen som faglig sekretariat for politisk ledelse med å følge opp Stortingets vedtak gjennom rollen som etatsstyrer for politiet. Områdegjennomgangen viser at JD i for liten grad utøver strategisk styring med vekt på forutsigbare rammebetingelser og langsiktige planer. Den administrative styringen er operasjonell og detaljorientert. Tildelingsbrevet, det mest sentrale

styringsdokumentet, er omfattende, inneholder en høy mengde oppdrag og angir ingen prioritering av og mellom mål og styringsparametere. Dette svekker tildelingsbrevets tillit i etaten og fører blant annet til at flere oppdrag ikke følges opp.

JDs administrative styring påvirkes av politiske forhold og mangel på tilstrekkelig beslutningsstøtte og god styringsinformasjon fra POD. JDs oppgave med å synliggjøre hvordan nye satsinger påvirker eksisterende prioriteringer for politisk ledelse påvirkes negativt av mangel på økonomisk styringsgrunnlag. POD opplever på sin side manglende handlingsrom til å utarbeide bedre styringsgrunnlag. I 2019 mottok POD 990 formelle henvendelser fra ulike avdelinger i JD, der mediekontakt og uformell kontakt er holdt utenfor. Henvendelsene oppfattes av POD som mange, tidvis ukoordinerte og tidkrevende å håndtere. JD på sin side påpeker at antallet drives av politiske vedtak og nødvendig styring, men erkjenner handlingsrom for å redusere volumet av henvendelser. Områdegjennomgangen anbefaler JD å bidra til en bedre kultur for styring gjennom følgende tiltak:

- Fornye tildelingsbrevet, mål- og resultatstyring og rapportering: Prioritere oppdrag og innhold i tildelingsbrevet, dreie målstyringen i retning av resultater for samfunnet og avklare rapporteringsbehov innenfor rammene av politiske vedtak
- Fortsette kulturbygging rundt god styring i departementet: JD har satt i gang en rekke tiltak for å styrke den administrative styringen gjennom økt koordinering av henvendelser til POD og mer styringskapasitet- og kompetanse. Dette arbeidet kan suppleres med flere tiltak:
  - Dialog med POD om hvilket behov JD har for styringsinformasjon for å sende treffsikre bestillinger til direktoratet, og redusere behov for supplerende spørsmål
  - Øke bevissthet i JD om hva formelle og uformelle henvendelser til POD genererer av arbeid i direktoratet og etaten
  - Tidligere involvering av styringsseksjonen i JD: På det tidspunktet styringshenvendelser skal koordineres, ligger det et betydelig forarbeid i JD. Ledere på tvers av departementet må skape bevissthet rundt målsetning og konsekvenser før nye arbeidsprosesser settes i gang, og søke SSO for råd i styringsspørsmål
- Liaison fra POD i JD (og omvendt): PST har i dag en liaison i JD som fungerer bra, og det er noe POD selv bør vurdere å ha i JD, og omvendt, for å styrke tillit og styringsdialog

POD må vesentlig forbedre styringsinformasjon og bruk av denne i styring og oppfølging av etaten

Finansdepartementets veileder for etatsstyring beskriver hvordan gode politiske prosesser krever gode mekanismer for å ta inn faglige perspektiver fra POD, eksempelvis gjennom kostnadsberegning av satsingsforslag i statsbudsjettprosessen og langsiktige planer med framskrivning av utgifter. Områdegjennomgangen viser at virksomhets- og økonomirapportering i POD har for lav kvalitet, samt at direktoratet har en svak historikk med kostnadseffektivisering og gevinstrealisering. POD har ikke full oversikt over kostnads- og ressursbruk i etaten, hverken på årlig drift, investeringer eller flerårige planer. Direktoratet leverer jevnt over ikke gode nok kostnadsberegninger av satsingsforslag eller synliggjøring av alternativ bruk av midler. Styringsmiljøet har i tillegg for få ressurser, og POD må allokere mer kompetanse og kapasitet dit for å løse utfordringene. Manglende løpende oversikt over ressursbruk, kombinert med langsiktige planer uten særlig grad av tallfestinger, svekker PODs rolle som faglig støttespiller for JD og må forbedres.

POD arbeider med å styrke styrings- og økonomimiljøet, blant annet ved å samle flere funksjoner i styringsavdelingen for å redusere fragmentering av styringsoppgaver mellom avdelinger. Områdegjennomgangen anbefaler POD følgende tiltak for å forsterke forbedringsarbeidet:

- Styrke mandatet for styring og opprette økonomi- og styringsdirektør etter modell fra blant annet Statens vegvesen og NAV
- Styrke styringsmiljøets evne til å levere god styringsinformasjon gjennom kompetanse, kapasitet og nødvendig systemstøtte
  - Kartlegge gap på kompetanse og kapasitet, og bemanne/rekruttere fortrinnsvis uten å øke PODs samlede organisasjon
  - Identifisere systembehov for å levere relevant styringsinformasjon raskere og mer automatisert, og gradvis utbedre gjennom stegvis pilotering og implementering
- Legge plan for utbedring av økonomisk styringsgrunnlag på kort og mellomlang sikt
  - Kartlegge mest umiddelbare behov i samarbeid med JD
  - Finne løsninger på kort sikt som ikke avhenger av full implementering av Statlige regnskapsstandarder (SRS)
  - På lang sikt koble sammen PODs virksomhetsplan med økonomisk styringsgrunnlag
- Legge plan for effektivisering på kort og mellomlang sikt, og forankre nødvendig handlingsrom og hvilke prioriteringer som skal finansieres i JD
- Styrke porteføljestyringen og bidra til å gjennomføre utviklingsprosjekter til avtalt tid, kostnad og kvalitet
- Tydeliggjøre roller og ansvar i styring i fagaksen: Avklare samspillet mellom fagavdelinger og styringsseksjonen i styring av etaten

Et annet sentralt spørsmål i områdegjennomgangen har vært om politiets oppgaveportefølje er for omfattende og kompleks og har en hensiktsmessig organisering. Det er vår vurdering at oppgaveporteføljen er svært omfattende som gjør det vanskelig for POD å sikre tilstrekkelig ledelsesfokus utenfor kjerneoppgavene, og bidrar til ytterligere detaljfokus i styringen. Like fullt kan styringsutfordringene forbedres – som beskrevet ovenfor – uavhengig av oppgaveporteføljen.

## **Bred oppgaveportefølje vanskeligjør effektiv ressursutnyttelse og bidrar til økt detaljfokus i styringen**

Oppgaveporteføljen til politiet er svært omfattende og uensartet sammenlignet med andre nordiske land. Dagens situasjon med en oppgaveportefølje med et betydelig innslag av sivile oppgaver er historisk forankret i prinsippet om et sivilt preg på det norske politiet, men det er også viktig basert på en opplevelse om at sivile oppgaver har en viktig forebyggende effekt. Ønske om et sivilt preg, sammen med mangelen på gode alternativer blant statlige forvaltningsorgan, forklarer hvorfor oppgaver som namsmann og forlikradssekretariat i dag ligger til politiet. Prinsippet om et sivilt preg på norsk politi står sterkt fortsatt. Samtidig viser områdegjennomgangen at dagens oppgaveportefølje gjør at enkelte oppgaver får lite ledelseskapasitet og ikke blir prioritert i budsjettene. Det er ikke gitt at dagens oppgaveportefølje er den riktige i fremtiden, verken for politiet eller for ansatte. Endringer i oppgaveporteføljen må imidlertid utredes grundig, og det må finnes kompensierende tiltak for å ivareta effekter på forebyggende arbeid og for å sikre et sivilt preg på etaten.

Vi har i denne områdegjennomgangen blitt bedt om å gå i dybden på noen områder som kandidater for videre utredning. Sivil rettspleie trekkes frem som et område hvor alternativ organisering bør utredes. Namsmannsoppgaver og forlikradssekretariatet er viktige samfunnsfunksjoner som løser et høyt volum av saker hvert eneste år, og som er i kontakt med mange mennesker i sårbare situasjoner. Argumenter for å vurdere flytting handler om at sivile rettspleieoppgaver i varierende grad får oppmerksomhet i POD og politidistriktene, som igjen henger sammen med et høyt kontrollspenn (mange ledere) for politidirektøren og politimesterne. Videre vil *Fremtidens innkreving* - et større digitaliseringsprosjekt – påvirke innkrevingsoppgaver på det sivile rettspleieområdet i stor grad. En eventuell flytting trenger ikke påvirke dagens desentraliserte struktur, og samlokalisering med politiet vil fortsatt være ressursmessig hensiktsmessig.

Det er flere argumenter mot å flytte det sivile rettspleieområdet som en utredning må veie opp mot fordelene. Blant annet har oppgavene nylig vært gjenstand for omorganisering og endring av geografisk struktur som taler for å gi ro og vurdere effektene.



Innenfor oppgaveporteføljen ligger også et betydelig effektiviseringspotensial. BCG har i områdegjennomgangen vurdert noen utvalgte områder, blant annet oppgaver innen sivil rettspleie, våpenforvaltningen, transportoppdrag, økt bruk av administrative sanksjoner, nivå på stabs- og støttefunksjoner samt IKT, hvor vi har identifisert urealiserte gevinster for samfunnet i størrelsesorden 260 mill. kroner (se kapittel D.3.1).

## Avsluttende refleksjoner og gjennomføring

Politi- og lensmannsetaten har nylig gjennomgått en omfattende reform. Reformarbeidet har vært arbeidskrevende for organisasjonen og for ansatte, og har bundet mye ledelseskapasitet. Samtidig viser områdegjennomgangen at reformen har gitt resultater, og politidistriktene trekker særlig frem flere politifolk med høy kompetanse som svært viktig for en positiv utvikling. Etaten leverer også stadig bedre resultater på krav til responstid. BCGs vurdering er derfor at etaten ikke trenger en ny, sektorovergripende reform. Det er derimot nødvendig å forbedre arbeidet i det administrative leddet knyttet til styring, og på mellomlang sikt utrede enkelte endringer i etatens oppgaveportefølje. BCGs vurdering er at dette er nødvendig for å forsterke den gode politifaglige utviklingen. Alle tiltak er samlet og oppsummert i kapittel D.2.3.

Å forbedre styringen krever at JD og POD må allokere ressurser til å jobbe med tiltaksområdene, og over tid bygge mer kompetanse, bedre kultur og forsterket tillit i styringsaksen. Med kontinuerlig forbedring av styringen er BCGs vurdering at politi- og lensmannsetaten vil være enda bedre rustet til å forebygge og bekjempe kriminalitet, bygge tillit i alle deler av befolkningen, og sikre at Norge forblir et trygt land å bo i.

## Postludium: Prosess for involvering av arbeidstakerorganisasjonene

Proessen knyttet til områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten har vært gjenstand for skarp kritikk fra arbeidstakerorganisasjonene. Arbeidstakerorganisasjonene ble invitert sent inn i prosessen, og har ikke vært en del av arbeidet fra starten av. Noen foreninger ble dog intervjuet i første del av områdegjennomgangen på lik linje med andre intervjuobjekter. Vår erfaring med endringsarbeid tilsier at tidlig involvering av ansatte og de ansattes organisasjoner er en viktig suksessfaktor for vellykket gjennomføring.

Til tross for sen involvering av ansattes organisasjoner mener BCG at perioden fra medio desember til ultimo januar har vært en reell og god prosess med foreningene. Foreningene har gitt BCG gode og konstruktive innspill som vi har vurdert, og hvor majoriteten av forslagene er innarbeidet på ulike vis – fra endringer i anbefalinger til presisering av hva som har vært omfanget av vår analyse. Arbeidstakerorganisasjonenes bidrag har styrket rapporten, selv om

BCG vil understreke at rapporten er vår og ikke kan eller skal fremstilles som forankret blant foreningene.

# Innhold

.....	<b>A</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>III</b>
<b>A. INTRODUKSJON.....</b>	<b>4</b>
A.1 INTRODUKSJON .....	5
A.1.1 Mandat for områdegjennomgangen .....	5
A.1.2 Rapportens oppbygning.....	5
A.1.3 Sammensetning av prosjektets team, samt arbeids- og styringsgrupper.....	6
A.1.4 Bakgrunn, formål, avgrensning, og kjente begrensninger for områdegjennomgangen .....	7
A.1.5 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag.....	8
<b>B. STYRING OG STYRINGSINFORMASJON I POLITI- OG LENSMANNSETATEN.....</b>	<b>11</b>
B.1 BESKRIVELSE AV STYRINGEN I POLITI- OG LENSMANNSETATEN .....	12
B.1.1 De overordnede målsetninger for etaten.....	12
B.1.2 Styringsdialogen mellom JD og POD .....	13
B.1.3 Virksomhets- og økonomistyringen mellom POD og distrikter og særorganer .....	14
B.2 VURDERING AV STYRING OG STYRINGSINFORMASJON I ETATEN.....	17
B.2.1 Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring.....	18
B.2.2 Mål og krav i styringen av politi- og lensmannsetaten.....	26
B.2.3 PODs modell for virksomhets- og økonomistyring.....	41
B.2.4 Kvalitet på styringsinformasjon og rapportering .....	54
<b>C. POLITI- OG LENSMANNSETATENS OPPGAVEPORTEFØLJE .....</b>	<b>62</b>
C.1 BESKRIVELSE AV POLITIETS OPPGAVEPORTEFØLJE OG TIDLIGERE ARBEID .....	63
C.1.1 Organisering av påtalemyndigheten og samhandling mellom POD og PST i styringsmodellen.....	63
C.1.2 Historikk og tidligere arbeid.....	65
C.1.3 Dagens oppgaveportefølje – bruttolisten.....	69
C.1.4 Nettoliste for vurdering av områder i oppgaveporteføljen .....	70
C.2 VURDERING AV POLITIETS OPPGAVEPORTEFØLJE.....	72
C.2.1 Rammeverk for vurdering av endringer i oppgaveporteføljen.....	72
C.2.2 Sivil rettspleie.....	75
C.2.3 Våpenforvaltning.....	95
C.2.4 Eiendomsforvaltning .....	101
C.2.5 Mindre alvorlige overtredelser .....	112

C.2.6	<i>Stabs- og støttefunksjoner og relaterte kostnader</i> .....	126
C.2.7	<i>Transportoppdrag</i> .....	127
C.2.8	<i>Andre oppgaver utenfor vurderingen</i> .....	136
C.2.9	<i>Sammenheng mellom dagens oppgaveportefølje og et godt politi</i> .....	136
<b>D.</b>	<b>SAMLET ANBEFALING OG VIDERE OPPFØLGING AV OMRÅDEGJENNOMGANGEN</b> .....	<b>138</b>
D.1	INNLEDNING .....	139
D.2	ARBEID MED STYRING OG OPPGAVEPORTEFØLJE IKKE GJENSIDIG AVHENGIG.....	140
D.2.1	<i>Sammenligning av oppgaveportefølje og kontrollspenn i nordiske land</i> .....	140
D.2.2	<i>Forbedringsarbeid innenfor styring og oppgaveportefølje kan jobbes med i ulike løp</i> .....	144
D.3	SAMLET ANBEFALING TIL TILTAK.....	146
D.3.1	<i>Mål og gevinster fra forbedret styring og endringer i oppgaveportefølje</i> .....	146
D.3.2	<i>Rammeverk for forbedringsarbeid</i> .....	148
D.3.3	<i>Anbefaling til forbedringsplan</i> .....	149
D.4	OPPFØLGING AV OMRÅDEGJENNOMGANGEN .....	167
D.5	REFLEKSJONER TIL ARBEID I FREMTIDIGE OMRÅDEGJENNOMGANGER .....	168
D.5.1	<i>Forutsetninger for å lykkes</i> .....	168
D.5.2	<i>Anbefalinger fremover</i> .....	168
<b>E.</b>	<b>APPENDIX</b> .....	<b>170</b>
E.1	INTERVJUOVERSIKT .....	171
E.2	FIGURLISTE .....	176
E.3	TABELLISTE .....	179
E.4	VEDLEGG – STYRING OG STYRINGSINFORMASJON.....	180
E.4.1	<i>Tabeller</i> .....	180
E.4.2	<i>Organisering av påtalemyndigheten</i> .....	185
E.4.3	<i>Samhandling mellom POD og PST i styringsmodellen</i> .....	189
E.4.4	<i>Dypdykk del 3: Tildelingsbrev, inkludert mål- og resultatstyring</i> .....	192
E.4.5	<i>Dypdykk del 3: Forsterket styring av utviklingsportefølje</i> .....	195
E.4.6	<i>Dypdykk: Skatteetaten</i> .....	201
E.5	VEDLEGG – VURDERING AV OPPGAVEPORTEFØLJE.....	205
E.5.1	<i>Vurdering av modell for utvikling og implementering av digital våpenforvaltning</i> .....	205
E.5.2	<i>Analyse og stokastisk modellering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved best mulig dimensjonering av transporttjenesten</i> .....	208
E.5.3	<i>Dypdykk: Erfaringer fra oppgavefordeling mellom UD og Norad</i> .....	212
E.5.4	<i>Bruttoliste – politiets oppgaveportefølje</i> .....	213
E.6	VEDLEGG - DIVERSE .....	216
E.6.1	<i>Bakgrunn og formål for områdegjennomgangen</i> .....	216

---

<i>E.6.2</i>	<i>Dypdykk: Dansk politi.....</i>	<i>220</i>
<i>E.6.3</i>	<i>Gevinst fra tiltak innen oppgaveporteføljen.....</i>	<i>223</i>

---

# A. Introduksjon

## A.1 Introduksjon

### A.1.1 Mandat for områdegjennomgangen

Regjeringen har besluttet å gjennomføre en områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten. Områdegjennomgangen er utført av Boston Consulting Group (BCG) på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Finansdepartementet (FIN).

Områdegjennomgangen er gjennomført i tre deler. I del 1 har vi kartlagt og vurdert JDs etatsstyring og etatens styringslinjer, herunder Politidirektoratets (PODs) rolle og ressursallokering, samt kvaliteten på tilgjengelig styringsinformasjon. I del 2 har vi vurdert politiets samlede oppgaveportefølje, herunder særlig ansvars- og oppgavedeling for forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie mellom politiet og andre offentlige myndigheter. I del 3 har vi gitt en samlet vurdering og anbefaling av tiltak som skal bidra til bedre strategisk styring, slik at politiet kan løse sitt oppdrag med best mulig samfunns effekt. I tillegg har vi utarbeidet et forslag til gjennomføringsplan for anbefalte tiltak.

### A.1.2 Rapportens oppbygning

Denne sluttrapporten er et resultat av alle fasene i områdegjennomgangen, og er delt inn i seksjoner basert på dette. I del 3 har utredninger av utvalgte tiltak fra del 1 og del 2 blitt gjennomført i såkalte «dypdykk». Dermed reflekteres noe av arbeidet fra siste del av områdegjennomgangen i seksjonene som svarer ut mandatet for del 1 og del 2. Figur 2 illustrerer dette.

**Figur 2: Arbeidsprosess i områdegjennomgangen**



Rapporten er delt inn i fem seksjoner, ni kapitler, og vedlegg med utdypende vurderinger og beskrivelser. Seksjonsinndelingen med tilhørende kapitler er som følger:

#### Seksjon A: Introduksjon

- *A.1 - Introduksjon*, er en introduksjon til områdegjennomgangen med en kort beskrivelse av rapportens oppbygning, prosjektteam som har vært involvert, mandat og metode.

## Seksjon B: Styring og styringsinformasjon i politi- og lensmannsetaten

- *Kapittel B.1 – Beskrivelse av styringen i politi- og lensmannsetaten*, beskriver etatsstyringen slik den fremstår og gjennomføres i dag. Kapitlet omhandler både styring gjennom relevante vedtak og forutsetninger i Stortinget, JDs styringsdialog med POD og virksomhetsstyringen i POD og mot distrikter og særorganer.
- *Kapittel B.2 – Vurdering av styring og styringsinformasjon i etaten*, beskriver hovedfunn knyttet til syv hovedproblemstillinger på styringen i etaten, inkludert identifiserte utfordringer, rotårsaker og kort beskrivelse av anbefalte tiltak. Tiltakene utdypes i seksjon D.

## Seksjon C: Politi- og lensmannsetatens oppgaveportefølje

- *Kapittel C.1 – Beskrivelse av politiets oppgaveportefølje og tidligere arbeid*, beskriver tidligere arbeid knyttet til politiets oppgaveportefølje, samt en kartlegging og beskrivelse av dagens oppgaveportefølje i politi- og lensmannsetaten.
- *Kapittel C.2 – Vurdering av politiets oppgaveportefølje*, etablerer prinsipper for avgrensning av hvilke oppgaver som skal vurderes i områdegjennomgangen, og en endelig nettoliste presenteres. Videre gjør vi en vurdering av oppgavene på nettolisten, inkludert bakgrunn for hver enkelt oppgave, identifiserte utfordringer og anbefalte tiltak.

## Seksjon D: Samlet anbefaling og videre oppfølging av områdegjennomgangen

- *Kapittel D.1*, gjør en vurdering av sammenhengen mellom styring og oppgaveportefølje, og en samlet vurdering av styringsutfordringene identifisert gjennom vurderingene i seksjon B og C.
- *Kapittel D.3 – Samlet anbefaling til tiltak*, oppsummerer og samler tiltakene fra seksjon B og C. Vi setter tiltakene inn i et felles rammeverk på tvers av styring og oppgaveportefølje, med forslag til forbedringsplan med utdypende beskrivelser av hvert tiltaksområde og forutsetninger for å lykkes.
- *Kapittel D.4 – Oppfølging av områdegjennomgangen*, drøfter praktisk gjennomføring av tiltaksområdene med forslag til sekvensering i tid.
- *Kapittel D.3 – Samlet anbefaling*

### A.1.3 Sammensetning av prosjektets team, samt arbeids- og styringsgrupper

Områdegjennomgangen er gjennomført av BCG og har blitt støttet og veiledet underveis av et prosjektstyre og en prosjektgruppe. Prosjektstyret ble ledet av FIN, der JD, POD og



Riksadvokatembetet har stilt med én representant hver. Prosjektstyret har vært premissgiver for arbeidet og har bidratt med avklaringer til prosjektgruppen. Totalt har det vært avholdt fem møter i prosjektstyret. Prosjektgruppen ble ledet av JD, bestående av representanter fra FIN, politiet og påtalemyndigheten. Gruppen har bistått med å fremskaffe og kvalitetssikre informasjon, samt diskusjon av relevante problemstillinger. Det har vært avholdt ni prosjektgruppemøter. Teamet fra BCG og medlemmer i prosjektstyret og prosjektgruppen er som fremstilt i figur 3. Noen har vært med på hele områdegjennomgangen, mens andre har vært med på deler av den.

**Figur 3: BCG team, prosjektstyret og prosjektgruppen**

BCG team	Prosjektstyret	Prosjektgruppen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Dag Fredrik Bjørnland</b>, Managing Director &amp; Partner</li> <li>• <b>Sverre Martinsen</b>, Managing Director &amp; Partner</li> <li>• <b>Kjetil Holgeid</b>, Managing Director &amp; Partner</li> <li>• <b>Ole Bendik Heggtveit</b>, Principal</li> <li>• <b>Rolf Erik Tveten</b>, Principal</li> <li>• <b>Morten Bjørnson</b>, Project Leader</li> <li>• <b>Anne-Marie Mellbye</b>, Consultant</li> <li>• <b>Linnea Gjengedal</b>, Associate</li> <li>• <b>Peder Gjerstad</b>, Associate</li> </ul> <p>Eksterne eksperter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Baard Ludvig Thorheim</b>, tidl. politisk rådgiver og underrådgiver ved UDs operative senter</li> <li>• <b>Tom Christensen</b>, professor emer. ved Institutt for Statsvitenskap ved UiO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vibeke Helene Riekeles</b>, leder av prosjektstyret, tidligere fagsjef for områdegjennomganger i FIN</li> <li>• <b>Silje Gamstøbakk</b>, leder av prosjektstyret, avdelingsdirektør i Seksjon for strukturtiltak og kvalitetssikring i Finansavdelingen i FIN</li> <li>• <b>Astri Tverstøl</b>, avdelingsdirektør i Seksjon for styring og organisasjonsutvikling i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Unni Gunnes</b>, ekspedisjonssjef i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Roger Bjerke</b>, leder for Styringsavdelingen i POD</li> <li>• <b>Trond Eirik Schea</b>, førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Trond Risa</b>, fagdirektør i Seksjon for styring og organisasjonsutvikling i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Nina Beate Rasch-Olsen</b>, fagdirektør i Seksjon for styring og organisasjonsutvikling i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Martin Hewitt</b>, fagdirektør i Seksjon for styring og organisasjonsutvikling i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Ane Marte Nordvik</b>, seniorrådgiver i Seksjon for økonomi, beredskap og langtidsplanlegging i Politiavdelingen i JD</li> <li>• <b>Hanne Hanson</b>, fagsjef for områdegjennomganger i Finansavdelingen i FIN</li> <li>• <b>Johanne Butenschøn</b>, førstekonsulent i Statsforvaltningsseksjonen i Finansavdelingen i FIN</li> <li>• <b>Are Chr. Sesvold Tørring</b>, underdirektør i Statsstyringsenheten i FIN</li> <li>• <b>Hallvard Holm Brenna</b>, fagdirektør virksomhetsstyring i Styringsavdelingen i POD</li> <li>• <b>Aleksander Reinertsen</b>, rådgiver i Styringsseksjonen i Styringsavdelingen i POD</li> <li>• <b>Signe Astrup Arnesen</b>, strategisk rådgiver, Organisasjonsutviklingsenheten i PST</li> <li>• <b>Jarle Wikdahl</b>, statsadvokat ved Trøndelag statsadvokatembeter</li> </ul>

#### A.1.4 Bakgrunn, formål, avgrensning, og kjente begrensninger for områdegjennomgangen

Bakgrunn og formål av områdegjennomgangen som beskrevet i oppdragsbeskrivelsen er inkludert i vedlegg E.6.1.

Områdegjennomgangen har lagt til grunn dagens organisering som ble fastlagt i nærpolitireformen, med POD, tolv politidistrikter, fire andre underliggende enheter og fem særorganer, herunder påtalemyndighetens rolle og ansvar i politiets straffesaksbehandling (det

to-sporede system). Vi har derfor ikke vurdert organisering, oppgaver og ansvarsfordeling i særorganene.

Mandatet og omfanget av områdegjennomgangens del 2 har beveget seg i løpet av arbeidet, og har ført til at vurderingene gjort av politiets oppgaveportefølje først og fremst er knyttet til oppgaver utenfor kjernen.

Arbeidet har vært utført under Covid-19-pandemien, som har lagt begrensninger på antall fysiske intervjuer og møter som har blitt avholdt. Majoriteten av intervjuer har blitt gjennomført med en videokonferanseløsning, og det har ikke vært mulig å fysisk besøke ulike enheter for å se hvordan oppgaver løses i praksis. Slike besøk og fysiske intervjuer kunne ha beriket datainnsamlingen.

### **A.1.5 Fremgangsmåte, metode og datagrunnlag**

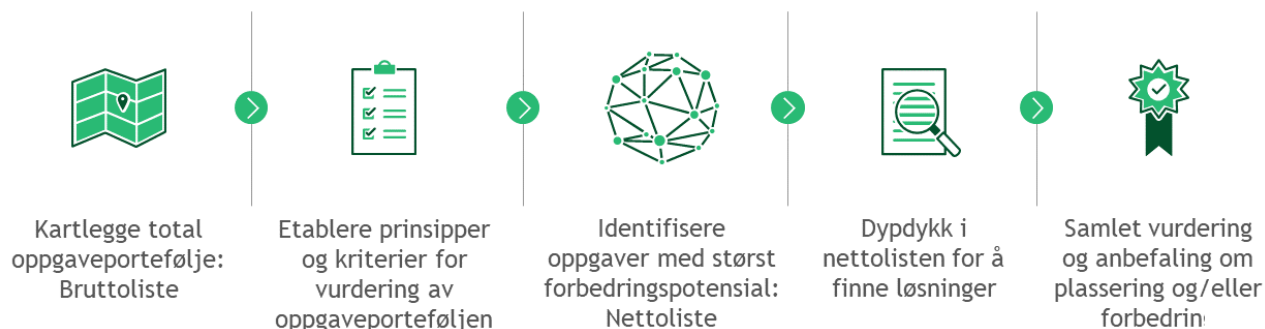
For å gjøre vurderinger på etatsstyring, styringsinformasjon og politiets oppgaveportefølje har vi gjennomført intervjuer av i underkant av 100 personer på tvers av JD, POD, politidistrikter, særorganer, PST, påtalemyndighetene, FIN og andre eksterne med relevante perspektiver. En utfyllende oversikt over intervjuobjekter gis i seksjon E: Appendix. Funnene i sluttrapporten har i stor grad vært drevet av disse intervjuene. Vi har også gjennomført en rekke dokumentanalyser og kvantitative analyser. Dokumentgjennomgangen har omfattet strategier, utredninger, rapporter, instruksjoner og andre relevante dokumenter. Kvantitativ data som blant annet regnskapsdata, data fra politiets straffesaksregister (*STRASAK*) og andre kilder er også benyttet der dette er relevant.

Metodikk, viktige funn og produkter har vært hyppig iterert med prosjektgruppen, som har gitt innspill som har bidratt til å forbedre resultatet.

For å kartlegge og vurdere JDs etatsstyring og etatens styringslinjer har vi utarbeidet et sett av hovedproblemstillinger. Hovedproblemstillingene er bygget opp for å svare på mandatet for del 1 av områdegjennomgangen. Disse er utdypet i kapittel B.2. Ut fra disse har vi valgt en hypotesedrevet tilnærming der vi gjennom intervjuer har søkt å raskt etablere et sett hypoteser langs hovedproblemstillingene. Disse hypotesene har blitt justert underveis og testet videre med prosjektgruppen og prosjektstyret, og har dannet et utgangspunkt for videre innretning av arbeidet med områdegjennomgangen. Med utgangspunkt i identifiserte problemstillinger har vi gjennomført en videre kartlegging og analyse for å bekrefte og spisse disse, samt utlede problemer og rotårsaker. Dette er gjort gjennom dokumentanalyser, kvantitative analyser og oppfølgingsintervjuer.

Arbeidet med å vurdere politiets oppgaveportefølje har vært inndelt i fem overordnede aktiviteter, som presentert i figur 4. Aktivitetene beskrives nærmere i kapittel C.2.

**Figur 4: Prosess for vurdering av oppgaveporteføljen**



I siste del av områdegjennomgangen besluttet prosjektstyret å gjøre utvalgte dypdykk i tiltaksområder fra del 1 og del 2. For hvert dypdykk har BCG jobbet direkte med sektoren for å utvikle dem videre. Dypdykkene ble valgt basert på to kriterier:

- **Modenhet for videre arbeid:** Hvorvidt tiltaket var av en slik art at det var naturlig å jobbe med løsningsutvikling direkte med sektoren
- **Mottaksapparat:** Hvorvidt tiltaket allerede hadde tilknyttede ressurser som BCG kunne bistå gjennom områdegjennomgangen

Basert på kriteriene over ble det pekt ut syv dypdykk som oppsummert i tabell 1. I tabellen henvises det til hvor arbeidet er innarbeidet i rapporten. For fire av dem har det vært naturlig å videreutvikle delrapport 2. De tre øvrige er detaljert i tiltaksbeskrivelsen i kapittel D.3.3 med utdypende informasjon i vedlegg E.4.4 og E.4.5 for to av områdene. Arbeidet har vært operasjonelt av natur med konkrete bidrag til sektoren, og hvor oppsummeringen inn i sluttrapporten er orientert rundt generell læring og videre arbeid mer enn en detaljert redegjørelse for arbeidet og et nåsituasjonsbilde. Observasjoner og læring fra arbeidet med dypdykk er tatt inn i vurderingen av samlede styringsutfordringer i seksjon D, og i samlede anbefalinger til tiltak i kapittel D.3.3.

**Tabell 1: Dypdykk i siste fase av områdegjennomgangen**

	Tiltaksområde	Plassering i rapport
1	Tildelingsbrev, inkl. mål- og resultatstyring	Kapittel D.3.3 og vedlegg E.4.4
2	Langsiktig økonomisk plan	Kapittel D.3.3
3	Forsterket styring av utviklingsportefølje	Kapittel D.3.3 og vedlegg E.4.5
4	Våpenforvaltning	Kapittel C.2.3

---

5	Eiendomsforvaltning	Kapittel C.2.4
6	Mindre alvorlige overtredelser	Kapittel C.2.5
7	Transport	Kapittel C.2.7

---

---

## B. Styring og styringsinformasjon i politi- og lensmannsetaten

## B.1 Beskrivelse av styringen i politi- og lensmannsetaten

For å vurdere hensiktsmessighet og effektivitet i etatsstyringen har vi kartlagt nåsituasjonen, altså hvordan etatsstyringen praktiseres i dag. I dette kapittelet beskriver vi resultatet av denne kartleggingen, i form av følgende punkter:

1. Overordnede målsetninger for etaten
2. Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Politidirektoratet (POD)
3. Virksomhets- og økonomistyringen mellom POD og distrikter og særorganer

Områdegjennomgangen tar utgangspunkt i den formelle styringen, i henhold til *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (FIN, 2019c). Vi har også sett til rundskriv til forvaltningen, og andre relevante veiledere som *Veileder i etatsstyring* (DFØ, 2019) og *Veileder i resultatmåling* (DFØ, 2010). Figur 5 illustrerer dokumenthierarkiet vi har lagt til grunn i våre vurderinger. I vurderingene er også den uformelle styringsdialogen kartlagt.

**Figur 5: Dokumenthierarki for økonomistyring i staten**



Kilde: Regjeringen.no

### B.1.1 De overordnede målsetninger for etaten

I henhold til politilovens §15 har JD myndighet til å bestemme hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal tillegges POD. Disse konkretiseres gjennom *Hovedinstruks til politidirektøren* (JD, 2018a) der det heter at JD har overordnet ansvar for at politi- og lensmannsetaten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Det årlige tildelingsbrevet fra JD til POD er det sentrale

styringsdokumentet i denne prosessen. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i de mål som er fastsatt i tildelingsbrevet som utgangspunkt for å forstå etatsstyringen.

Tildelingsbrevet 2020 inneholder fem mål, 16 styringsparametere og tolv oppdrag fordelt på disse målene (JD, 2020h).<sup>1</sup> Utover hovedmålene i tildelingsbrevet er det gitt ett ytterligere oppdrag som omhandler styring og kontroll, slik det fremgår av tabell 11 i vedlegg E.4.1.

Stortingets vedtak og forutsetninger skal, sammen med departements målsetninger og prioriteringer, være utgangspunkt for mål og styringsparametere i tildelingsbrevet (FIN, 2020b). Stortingets vedtak har i mange tilfeller ikke avklarte prioriteringer og kan inneholde målkonflikter. Stortinget og JD styrer ved utstrakt bruk av økonomiske virkemidler gjennom øremerking av midler, blant annet til finansiering av nye politistillinger og krav til spesielle funksjoner. Partiprogrammene til stortingspartiene viser en bred politisk enighet om at politiet skal ha kompetanse tilpasset dagens komplekse kriminalitetsbilde samtidig som man ønsker et politi med lokalkunnskap og en sterk lokal tilstedeværelse.

### B.1.2 Styringsdialogen mellom JD og POD

I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* har JD det overordnede ansvaret for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte. Dette arbeidet er organisert i Politiavdelingen (PIA) som har hovedansvaret for etatsstyringen av politi- og lensmannsetaten i JD. Lov- og regelverksutvikling og internasjonalt arbeid inngår også i avdelingens ansvar. Etatsstyringen i PIA er primært ivaretatt av Seksjon for styring og organisasjonsutvikling (SSO), i samarbeid med andre seksjoner i avdelingen. Med utgangspunkt i Veileder i etatsstyring fra FIN benytter vi følgende sentrale definisjoner:

- **Etatsstyring** er aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til underliggende virksomhet.
- **Den konstituerende styringen** fastlegger virksomhetens formål og virkeområde, herunder oppgaveportefølje. Videre inngår det valg av tilknytningsform, styringsregime og finansiering, samt lover og forskrifter for virksomheten.

---

<sup>1</sup> Målene og styringsparameterne for 2020 er identiske som i tildelingsbrevet 2019. Målene var også like i 2018, men styringsparameterne avviker noe. En oversikt er gitt i tabell 11 i vedlegg 13.1.

- **Den strategiske styringen** skal gi gode rammebetingelser for politi- og lensmannsetaten til å løse oppgavene effektivt, sette modeller for finansering og fastsette etatens hovedmål, samt stake ut sentrale veivalg. Nærpolitireformen er et eksempel på slik strategisk styring.
- **Den operative styringen** betegner den løpende etatsstyringen og styringsdialogen mellom JD og POD.
- **Styringsdialogen** er en samlebetegnelse på styringsdokumenter, rapporter og møter av styringskarakter.
- **Mål- og resultatstyring** er et viktig prinsipp og sentralt virkemiddel i etatsstyringen, og fastsetter mål og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten (behandles videre delkapittel B.2.2).

I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* skal JD i samråd med POD fastsette styringsdialogens form og innhold, og dokumentere denne.

Styringskalenderen er fastsatt i tildelingsbrevet og består av ordinære styringsdialogmøter, ekstraordinære styringsdialogmøter om politisk viktige områder, og styringsdialogmøter om årsrapport og statsbudsjett. All styring skal skje skriftlig, og i tilfeller der styring formidles muntlig i et møte skal det bekreftes skriftlig i etterkant. I tillegg til dette er det kontinuerlig uformell kontakt etter behov. Styringskalenderen for 2020 er vist i vedlegg E.4.1, figur 64.

En sentral del av styringsdialogen er rapportering. Krav til dette er satt i tildelingsbrevet, og regulerer bl.a. følgende:

1. **Når det skal rapporteres:** POD skal rapportere ved 1. og 2. tertial, gjennom årsrapport samt andre rapporteringer til styringsdialogmøter i henhold til styringskalender
2. **Formalkrav til rapporteringen**, i henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 1.6.1 og 2.3.3 og Finansdepartementets rundskriv R-115 om Utarbeidelse og avleggelse av statlige virksomheters årsregnskap
3. **Særskilte krav fra JD:** For eksempel krav om rapportering på avvik i forhold til måloppnåelse

### **B.1.3 Virksomhets- og økonomistyringen mellom POD og distrikter og særorganer**

I henhold til *Bestemmelser om økonomistyring i staten* har POD det overordnede ansvaret for å:



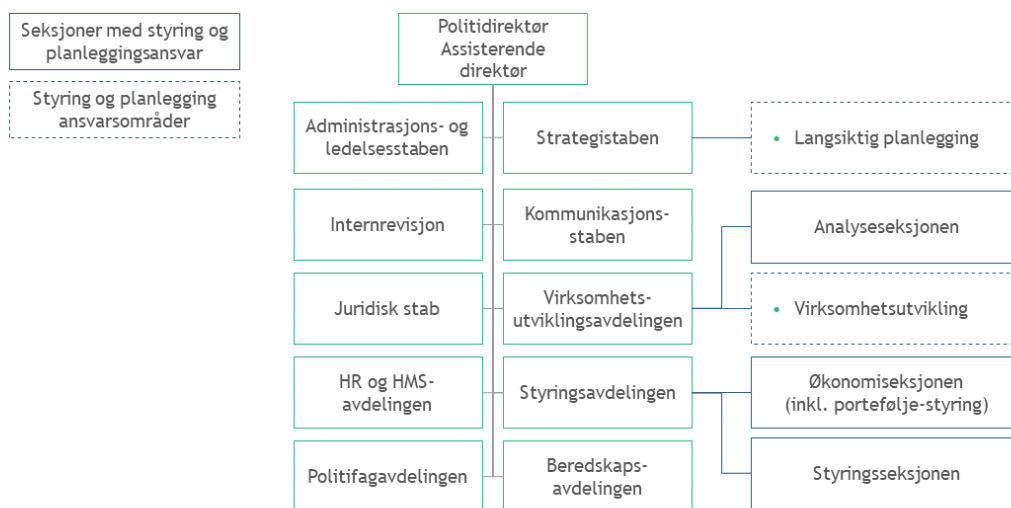
- Gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak, forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet
- Fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv innenfor eget ansvarsområde
- Sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, herunder resultat- og regnskapsrapportering

Ansvaret for virksomhets- og økonomistyringen i POD er tillagt tre ulike organisatoriske enheter:

- Styringsavdelingen har hovedansvar for virksomhetsstyring og økonomistyring
- Strategistaben har hovedansvar for virksomhetsstrategi, overordnet målbilde og flerårig virksomhetsplan
- Virksomhetsutviklingsavdelingen har hovedansvar for bl.a. analyse (Analyseseksjonen), virksomhetsutvikling, og gjennomføring av utviklingsprosjekter

Dette er vist i figur 6.<sup>2</sup> Ytterligere detaljer beskrives i kapittel B.2.3.

**Figur 6: Styring- og planleggingsfunksjoner i POD**



Kilde: Politiet.no; Intervju

<sup>2</sup> POD bemerker at det er gjort enkelte endringer i roller og ansvar i løpet av året som ikke er synliggjort her.

I tillegg til den sentrale organiseringen i POD er det også verdt å bemerke at politidistriktene og særorganene også har ansvar og ressurser innen virksomhets- og økonomistyring.

Med utgangspunkt i tildelingsbrevet utformer POD resultatavtaler til sine underordnede enheter. Resultatavtalene beskriver målene og resultatkravene for de underordnede virksomhetene og angir de økonomiske rammene og ressursene virksomhetene har til disposisjon for å løse sitt samfunnsoppdrag (POD, 2020b). Resultatavtalene er utarbeidet på bakgrunn av:

- Tildelingsbrevet fra JD
- Politiets virksomhetsstrategi
- Flerårig virksomhetsplan
- Konklusjoner fra styringsdialogmøter året før
- Andre relevante strategier avhengig av hvilken enhet resultatavtalen gjelder for

Resultatavtalene kan således betraktes som en konkretisering av tildelingsbrevet fra departementet, utvidet og samordnet med politiets egne prioriteringer. Resultatavtalene setter også krav til styringsindikatorer og rapportering.

Gjennomgang av de forskjellige styringsparameterne for 2020 i tildelingsbrevet og resultatavtalene med distriktene viser at POD måler distriktene på de samme parameterne som er angitt i tildelingsbrevet. I tillegg introduserer POD nye styringsparametere med tilhørende resultatkrav. I tildelingsbrevet er politi- og lensmannsetatens styringsparametere og oppdrag avledet fra fem overordnede mål. Styringsparameterne i resultatavtalene er også avledet fra overordnede mål, men fra politiets tolv strategiske mål. For eksempel ligger styringsparameteren «Aksesstid på nødnummer 112» under målet «Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas» i tildelingsbrevet, mens det er underordnet «Forbedre respons og beredskap» i resultatavtalene. Se tabell 13 i vedlegg E.4.1 for en oversikt over mål og styringsparametere i distriktenes resultatavtaler fra 2020 som kommer i tillegg til de som videreføres fra tildelingsbrevet.

## B.2 Vurdering av styring og styringsinformasjon i etaten

Med bakgrunn i formålet med områdegjennomgangen har vi satt opp seks hovedproblemstillinger knyttet til styring og styringsinformasjon i etaten som vi har vurdert gjennom analyser og intervjuer:

1. Gir Justis- og beredskapsdepartements (JD) etatsstyring av politi- og lensmannsetaten tilstrekkelig handlingsrom for Politidirektoratet (POD) til å disponere ressursene i etaten på en hensiktsmessig måte?
2. Er mål og resultatkrav som settes i etatsstyringen hensiktsmessige for å sikre at politi- og lensmannsetaten bruker ressurser effektivt og når sine viktigste mål?
3. Bidrar PODs modell for virksomhets- og økonomistyring til en effektiv disponering og prioritering av ressurser i etaten, og god styring av distrikter og særorganer?
4. Gir informasjon og indikatorer som benyttes i styringen av politi- og lensmannsetaten tilstrekkelig og riktig innsikt i sammenheng mellom ressursbruk og resultater?
5. Bidrar det to-sporede system med påtalemyndighetens ansvar for straffesaksbehandlingen til effektiv oppgaveløsning? (Disse vurderingene er lagt til vedlegg E.4.2 ettersom utfordringen er vurdert i fellesskap med prosjektstyret til å være betydelig mindre enn de øvrige i et styringsperspektiv)
6. Gir styringsmodellen med PSTs rolle i distriktene grunnlag for god samhandling og oppgaveløsning? (Disse vurderingene er lagt til vedlegg E.4.3 ettersom utfordringen er vurdert i fellesskap med prosjektstyret til å være betydelig mindre enn de øvrige i et styringsperspektiv)

I dette kapitlet belyser vi hver hovedproblemstilling med bakgrunn, observasjoner og analyser som er tilpasset hver hovedproblemstilling, våre vurderinger og foreløpige forslag til tiltak på hvert område.

## B.2.1 Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring

I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Gir JDs etatsstyring av politi- og lensmannsetaten tilstrekkelig handlingsrom for POD til å disponere ressursene i etaten på en hensiktsmessig måte?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

- Bakgrunn: politiske rammebetingelser og etatsstyring
- Vurdering av dagens styring
- Vurdering av organisering, kompetanse og kultur
- Vurdering av PODs handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser i etaten
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

Beskrivelser av roller og ansvar, samt sentrale definisjoner i etatsstyringen, gis i delkapittel B.1.2.

### Bakgrunn: politiske rammebetingelser og organisering

JD skal i likhet med andre departementer gjennomføre politiske beslutninger som er demokratisk forankret i Storting og regjering. Politi- og lensmannsetaten står likevel i en særstilling som forvalter av statens voldsmonopol, og som ansvarlig for å opprettholde ro og orden samt irretteføre lovbrudd. Justis som politisk saksfelt er blant de aller viktigste for norske velgere, og dette gjenspeiles i en særlig stor interesse for politi- og lensmannsetaten blant folkevalgte lokalt og nasjonalt, fra medier og fra folk flest (NorskMonitor, 2020). Videre ligger ansvaret for etatsstyringen i siste instans hos justis- og beredskapsministeren, som står ansvarlig overfor Stortinget. Etatens viktige ansvarsområde, stor eksternt interesse og politisk betydning, øker sannsynligheten for aktiv politisk styring, og setter departementet i press mellom kortsiktige oppgaver og langsiktig styring. Blant oppgaver som må løses løpende, er mediehenvendelser, spørsmål fra Stortinget, behov for utredninger og fakta, og politiske beslutninger som fattes utenfor statsbudsjettprosessen som skal løses umiddelbart. Dette er blitt kalt «gå-til-håndefunksjonen», som en del av rollen departementet har som sekretariat for politisk ledelse (FIN, 2020b). Langsiktige oppgaver er arbeid inn mot statsbudsjettet, strategisk styring av etaten, planlegging og øvrig policy-utvikling. Som i andre virksomheter vil styringen av politi- og lensmannsetaten alltid stå i et krysspress mellom langsiktig utvikling og kortsiktig styring. I styring vil det alltid være en spenning mellom kontroll og autonomi mellom departement og direktorat, og i valg av styringsløsninger må det alltid gjøres avveininger mellom ulike hensyn.

Det er i dag tre modeller for organisering av etatsstyring: 1) Organisering til fagavdeling, 2) Organisering til en administrasjonsavdeling, 3) Etatsstyring som en matriseorganisert aktivitet. Formelt har Politiavdelingen (PIA) i JD ansvaret for etatsstyringen av politi- og lensmannsetaten.

Seksjon for styring og organisasjonsutvikling (SSO) har et koordinerende ansvar for dialogen med POD. For to år siden ble Avdeling for kriminalitetsforebygging (AKF) skilt ut fra PIA fordi kontrollspennet ble for stort. I tillegg ble ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet og vaktvirksomhet overført til Sivilavdelingen (SIA). I den forbindelse er det etablert en matrisemodell mellom PIA og AKF med rutiner og retningslinjer for samhandling i utforming av tildelingsbrev, behandling av rapportering og forberedelser til etatsstyringsmøter med POD. I tillegg deltar SIA inn i forberedelsene til etatsstyringsmøtene når det gjelder den sivile rettspleien på grunnplanet og vaktvirksomhet. JDs modell for etatsstyring er dermed matriseorganisert.

JD har flere funksjoner i forvaltningspolitikken. Det skal være et faglig sekretariat for politisk ledelse, og det skal styre underliggende og tilknyttede virksomheter. En god kobling mellom rollen som sekretariat for politisk ledelse og rollen som etatsstyrer er viktig for god iverksettelse av politiske beslutninger. Etatsstyringen skal samordnes i departementet og fremstå koordinert (FIN, 2020b). Hovedlinjene i styringsdialogen kommer til uttrykk gjennom styringskalenderen. Det er naturlig å skille mellom den formelle etatsstyringen, herunder styringsdokumenter, rapportering og etatsstyringsmøter, og den løpende kontakten mellom JD og POD, som kan være både planlagt og uformell. Gjennom dette delkapittelet belyser vi både den formelle etatsstyringen, og øvrig kontakt og styring.

Tildelingsbrevet er det viktigste styringsdokument i etatsstyringen. Gjennom tildelingsbrevet uttrykker departementet hvilke resultater som forventes oppnådd det kommende året med krav til rapportering, samtidig som departementet stiller de økonomiske ressursene til disposisjon for etaten. Utgangspunktet for det endelige tildelingsbrevet er Prop. 1 S og Stortingets behandling av budsjettforslaget, samt dialogen mellom departement og underliggende etat. Tildelingsbrevet utgjør sammen med supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev rammen for politi- og lensmannsetatens oppgaver innenfor et år.

### Vurdering av dagens styring

Både JD og POD uttrykker gjennom intervjuer et ønske om mer strategisk styring, og mindre operativ detaljstyring av politi- og lensmannsetaten. I *Meld. St. 29 (2019-2020)*, «Et politi for fremtiden», foreslår regjeringen å gå i denne retningen: «Regjeringen vil legge til rette for en mer strategisk styring av politiet. (...) Departementet skal legge rammebetingelsene gjennom sin konstituerende styring, utøve strategisk styring og utvikle sin mål- og resultatstyring slik at Politidirektoratet gis økt lokalt handlingsrom og fleksibilitet til å styre og lede etaten». Dette underkapittelet belyser hvorfor dagens styring i for stor grad er operativ, hvilke konsekvenser det gir for etaten, og hva som kan være mulige forbedringstiltak.

I styringsdialogmøter fremkommer det at JD erkjenner at de krav, oppdrag og bestillinger som gis til POD i styringsdialogen i løpet av et år er meget omfattende. JD uttrykker at de ser frem til samarbeid om videre utvikling og avstemming av krav og prioriteringer for 2020, herunder arbeidet med tildelingsbrevet. Samtidig trekkes det frem at POD sannsynligvis har større grad av frihet enn det som forstås av direktoratet i dag. Den *strategiske styringen* skal gi gode rammebetingelser for politi- og lensmannsetaten til å løse oppgavene effektivt, sette modeller for finansering og fastsette etatens hovedmål, samt stake ut sentrale veivalg. Vår vurdering er at en manglende sammenheng mellom bevilgninger i Prop. 1 S og krav i tildelingsbrevet er en konsekvens av for lite strategisk styring, for svak styringsinformasjon fra POD, og for kort tidshorisont fra oppstart til ferdigstillelse av det årlige tildelingsbrevet.

Etatsstyringen skal legge til rette for at politi- og lensmannsetaten skal levere på sine hovedmål. En god rolle- og ansvarsdeling mellom JD og POD ligger til den konstituerende styringen. *Veileder i etatsstyring* (2019) beskriver hvordan «gode koblinger mellom Prop 1 S og tildelingsbrevet er avhengig av gode resultatanalyser. Det er derfor avgjørende at departementet innhenter og etterspør vurderinger av resultater som grunnlag for å revidere politikken». PODs rolle i dette arbeidet utdypes i kapittel B.2.3 hvor det påvises mangler i oversikt med totalt økonomi- og ressursbruk. JD gir videre eksempler på hvordan POD har levert feil beregningsgrunnlag for satsingsforslag inn i statsbudsjettprosessen som gjør at kostnaden blir høyere enn inndekningen, som igjen må dekkes innenfor rammen. JD erkjenner på sin side at de har et forbedringspotensial i å bestille presise vurderinger og resultatanalyser. Eksempelvis fremkommer det i intervjuer at JD har vært upresise i hvilken informasjon de trenger, som medfører flere iterasjoner for å finne riktig styringsinformasjon. Vår vurdering er dermed at både POD og JD må ta grep for å styrke den strategiske styringen. POD må styrke styrings- og økonomimiljøet (se kapittel B.2.3), mens JD må forbedre sitt arbeid med å gjøre tydeligere bestillinger av eksakt hvilken informasjon de trenger fra POD.

JD uttrykker i intervjuer et ønske om mer helhetlige og langsiktige planer som grunnlag for strategisk styring. POD utarbeider i dag en flerårig virksomhetsplan som beskriver politiets satsningsområder de kommende årene. Denne oppdateres årlig (Politiet, 2020). Dokumentet er et plandokument, og er PODs oppspill til styringsdialogen med enhetene i etaten før endelige styringssignaler fastsettes i lokale resultatavtaler. Hensikten er å gi en samlet fremstilling av overordnede mål og rammer, politiets strategi for perioden, utviklingstiltak på et atsnivå som skal bidra til realisering av strategien, og foreløpige oppdrag, resultatforventninger, økonomiske planrammer og føringer for enhetene i etaten. Denne planer er imidlertid ikke forankret i JD. Basert på BCGs vurdering av plandokumenter og intervjuer ønsker vi å trekke frem noen forbedringspunkter som kan styrke planens bidrag til strategisk samhandling mellom JD og POD:

1. Kost-nytte-analyse og vurderinger for hvert mål, oppdrag, aktivitet, mv. bør tydeliggjøres. Plandokumentet tar for seg budsjettmidler avsatt til noen av prosjektene, men det mangler en oversiktlig vurdering av alle nytteverdier og kostnader. Kost-nytte beregninger/økonomiske implikasjoner er ikke benyttet som grunnlag for politiets prioriteringer. Dette vil være avgjørende for å prioritere mellom styringsparametere og oppdrag innenfor hovedmålene i tildelingsbrevet.
2. Mangel på koordinering med tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet gir mål, styringsparametere, oppdrag, strategier og handlingsplaner som politiet skal handle etter. Det er derfor hensiktsmessig å gå gjennom disse satsningene med samme struktur i plandokumentet, og tydelig knytte politiets plan opp mot momentene i tildelingsbrevet. Dokumentet tar for seg deler av tildelingsbrevets oppgaver, men det er ikke en tydelig kobling til strukturen i tildelingsbrevet.
3. Klare planer for implementering og gevinstrealisering av oppgavene gitt av JD, hvilket bygger videre på punkt 2. I den flerårige virksomhetsplanen fokuserer politiet på gevinstrealisering av deres egne mål i «Politiet mot 2025» (Politiet, 2017a), hvor de setter tiltakene i sammenheng med målene. En tilsvarende plan for å nå målene gitt i tildelingsbrevet finnes ikke.

BCGs vurdering er at JD og politi- og lensmannsetaten trenger et bedre langsiktig økonomisk styringsgrunnlag for å oppnå mer strategisk styring, som igjen kan gi gode rammebetingelser og riktige veivalg. Et slikt verktøy skal ikke være et politisk dokument etter modell fra Forsvarets langtidspan, men et internt arbeidsverktøy som eies av POD og forankres hos JD med mål om å styrke arbeidet inn mot den årlige statsbudsjettprosessen og det påfølgende tildelingsbrevet, samt være en del av grunnlaget for utarbeidelsen av den flerårige virksomhetsplanen.

Andre grep som vil styrke den strategiske styringen er prioritering av agendapunkter i den formelle styringsdialogen. JD og POD uttrykker i intervjuer at etatsstyringsmøtene har en bred agenda med høy grad av operativt styringsfokus. Dette inntrykket befestes av en gjennomgang av referater fra styringsdialogmøter i 2018 og 2019 (JD & POD, 2018a, 2018b, 2018c, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e). Behandlingen av tertialrapporteringen er konsentrert rundt avvik. Dette er ikke uvanlig, men det bidrar til å flytte oppmerksomheten fra strategiske til operative forhold. Blant andre gjennomgangstemaer finner vi straffesaksrestanser, status for utviklingsporteføljen og merknader fra Riksrevisjonen. En dokumentanalyse av referatene viser også at behovet for planer – kortsiktige og langsiktige – typisk oppstår fra observerte avvik. Det blir desto viktigere at dialogen er på et strategisk nivå i forbindelse med utarbeiding av tildelingsbrevet og i årsrapportmøtet. Saksfremleggingen bør dreies mot hvordan politi- og lensmannsetaten aktivt

skal jobbe for å forbedre etaten for å oppnå mer hensiktsmessig ressursallokering. Dette vil stimulere til mer strategisk styring.

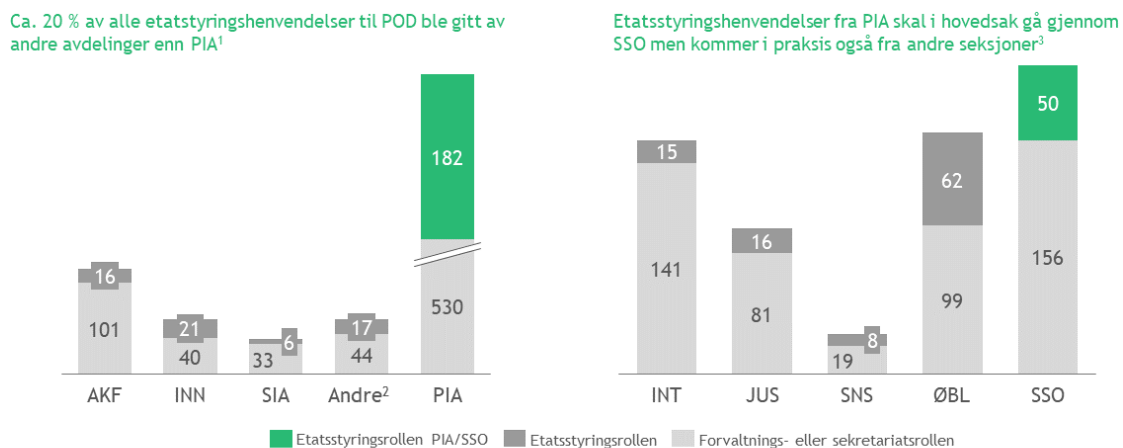
Videre vil en mer hensiktsmessig oppgavedeling mellom JD og POD dreie styringen i strategisk retning. JD og POD peker begge på hvordan arbeidet med lover naturlig hører hjemme i departementet, mens direktoratet i større grad burde hatt selvstendig ansvar i arbeid med forskrifter. At departementet har hovedansvar for forskriftsutvikling, kan føre til at departementet detaljstyrer i spørsmål som direktoratet er nærmest til å vurdere.

### Vurdering av organisering, kompetanse og kultur

JDs etatsstyring er i dag organisert under SSO i PIA etter en strukturendring for to år siden. I tillegg ble ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet og vaktvirksomhet flyttet til Sivilavdelingen. Dette delkapittelet belyser hvordan organisering, kultur og kompetanse påvirker styringen.

POD opplever at strømmen av henvendelser fra JD er stor og til dels ukoordinert, og at den påvirker direktoratets evne til å drive god styring nedover i etaten. Dette bekreftes delvis av JD selv gjennom en undersøkelse utført av en arbeidsgruppe i JD som viser at det i 2019 kom 990 journalførte henvendelser knyttet til etatsstyringsrollen eller forvaltnings- og sekretariatsrollen (JD, 2020a). Om lag 20 pst. av henvendelsene kom fra andre avdelinger enn PIA, og innenfor PIA kommer henvendelsene fra alle seksjoner. Henvendelser knyttet til mediehandtering og uformelle henvendelser som ikke journalføres er ikke inkludert.

**Figur 7: Henvendelser fra JD til POD i 2019**



1. KOM i JD til KOM i POD arkivføres ikke og derfor ikke inkl. 2. Andre: Administrasjonsavdelingen, Departementsråd, Lovavdelingen, Polaravdelingen, Samfunnsikkerhetsavdelingen og Enhet for økonomi og styring. 3. I tillegg foreligger det en rekke henvendelser fra e-sjef i PIA på enkeltprosjekter. Merk: kun arkiverte henvendelser inkludert, faktisk antall trolig langt høyere. Forkortelser: AKF-Avdeling for kriminalitetsforebygging, INN-Innvandringsavdelingen, SIA-Sivilavdelingen, PIA-Politidavdelingen; INT-Internasjonal seksjon, JUS-Juridisk seksjon, SNS-Seksjon for nasjonal sikkerhet, ØBL-Seksjon for økonomi, beredskap og langtidsplanlegging, SSO-Seksjon for styring og organisasjonsutvikling. Kilde: Notat til PIAs ledergruppe - samhandling i styringsdialogen mai 2020



De politiske rammebetingelsene som er beskrevet innledningsvis krever kontinuerlig dialog med POD som selv oppfatter dette som et svært høyt antall henvendelser. JD på sin side vurderer imidlertid at kun få av disse har vært unødvendige, men at det er enkelte saker hvor det kan være grunn til å diskutere departementets rolleforståelse og -utøvelse. Den største kategorien av henvendelser har betegnelsen «øvrige oppdrag». Av disse 322 kommer 238 fra PIA og 47 fra AKF, som de to største. Undersøkelsen viser videre at det i 2019 ble sendt 517 brev til POD – 394 fra PIA og 52 fra AKF. POD beskriver den omfattende styringen fra JD som ressurskrevende, og det binder kapasitet til løpende håndtering. Undersøkelsen bekrefter påstanden delvis ved at det anslås at håndtering og oppfølging av journalførte henvendelser krever om lag 16,7 årsverk i POD, uten at det er tydelig hva håndteringen innebærer. POD fremhever at konsekvensene av henvendelsene er mer enn håndteringen isolert, og at nye oppdrag som gis fortløpende påvirker eksisterende prioriteringer i POD. Vår vurdering er at det virker sannsynlig, gitt det høye og kontinuerlige tilfanget av henvendelser.

POD beskriver totaliteten i henvendelser fra JD som lite helhetlig. Dette underbygges i undersøkelsen hvor arbeidsgruppen skriver at «Ser man på fordelingen av henvendelser mellom seksjonene, er det lite som indikerer at ansvaret for etatsstyringen av politietaten ligger i SSO». Videre skriver arbeidsgruppen at «vi anbefaler imidlertid at alle større oppdrag i etatsstyringsrollen, dvs. supplerende tildelingsbrev og andre viktige og ressurskrevende oppdrag sendes ut av PIA v/ SSO (...)». Dette har ifølge JD blitt implementert i 2020, noe BCG vurderer som positivt. Økt grad av koordinering gjennom SSO vil heve kvaliteten på styringsdialogen, gi et mer enhetlig og helhetlig uttrykk, og etter all sannsynlighet redusere totalomfanget gjennom muligheten for filtrering og samkjøring.

En bedre organisering og samkjøring av etatsstyringen kommer ikke av gode retningslinjer alene, men må følges opp av god etatsstyringskompetanse. Det fremkommer i intervjuer at JD historisk har vært preget av fagstyring, hvor etatsstyring som eget fagfelt har hatt en relativt liten plass. *Veileder i etatsstyring* (2019) beskriver hvordan «kompetanse innenfor økonomistyring, administrasjon og innenfor strategisk bruk av virkemidler som blant annet IKT er viktig for å gjøre styringen best mulig». Med politi- og lensmannsetatens budsjett på over 20 mrd., der IKT spiller en større rolle både i virksomhetsutvikling og i kriminalitetsbildet, er BCGs vurdering at en dreining mot mer profesjonalisert etatsstyringskompetanse er nødvendig.

De senere årene har PIA styrket sin etatsstyringskompetanse, og dette er et steg i riktig retning for mer samordnet og koordinert etatsstyring. Områdegjennomgangen viser likevel at JD må ta ytterligere grep for å sørge for mer etatsstyringskompetanse

## Vurdering av PODs handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser i etaten

En viktig dimensjon av områdegjennomgangen er å vurdere PODs handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser i etaten. Handlingsrom har ingen entydig definisjon i veiledere for styring i offentlig forvaltning, men i en vurdering gitt til Produktivitetskommisjonen beskriver Colbjørnsen (2015) det slik: «Lederes handlingsrom består av de beslutninger en leder har myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre». I økonomiregelverket står det en lignende beskrivelse knyttet til mål- og resultatstyring: «Mål- og resultatstyring er et sentralt prinsipp i etatsstyringen. Økonomiregelverket legger opp til at virksomheten skal ha stor frihet til selv å velge hvordan målene realiseres». Handlingsrommet som følger av mål- og resultatstyringen belyses i delkapittel B.2.2. I dette kapitlet belyser vi hvordan den øvrige etatsstyringen påvirker rammene for PODs handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser i etaten med utgangspunkt i Colbjørnsens definisjon.

Intervjuer med sentrale politiledere viser at det formelle handlingsrommet – myndigheten – til å treffe og gjennomføre beslutninger, er stort. Samtidig stiller de spørsmål ved om det uformelle handlingsrommet – autoriteten – er tilstrekkelig avklart. Et eksempel er hvordan politi- og lensmannsetatens regnskapscenter etter en omfattende intern prosess i 2017 ble besluttet lagt til Drammen for å effektivisere arbeidet og frigjøre ressurser. Denne beslutningen ble omgjort politisk og lagt til Kristiansund, noe som økte kostnadene vesentlig. Et ferskt eksempel fra mai i år er hvordan POD ønsket å ha et prøveprosjekt hvor Utrykningspolitiets (UP) ressurser i Nord-Troms og Finnmark i ett år skulle overføres til politidistriktene. Dette ble utsatt etter involvering fra JD. BCGs vurdering basert på intervjuer og case-eksempler er at politidirektørens autoritet til å gjennomføre endringer som skal gi mer effektiv ressursutnyttelse, i beste fall er uklar.

Tilfellene med politisk overstyring knyttet til regnskapscenteret og UP i Nord-Troms og Finnmark er eksempler på at omfattende ad-hoc-styring svekker handlingsrommet. Samtidig er det viktig å erkjenne at beslutningene kan være riktig fra et politisk perspektiv selv om det har negative administrative konsekvenser. BCGs vurdering er at POD ikke klarer å frigjøre kapasitet til å jobbe mer strategisk og langsiktig innenfor dagens rammer av etatsstyring, uten at det er JDs ansvar alene. I kapittel B.2.3 og i samlet anbefaling til tiltak berører områdegjennomgangen hvordan POD bør jobbe med å legge langsiktige økonomiske planer som inkluderer effektiviseringstiltak hvor det tydeliggjøres hvilket handlingsrom etaten ønsker å skape, og hvilke tiltak det skal finansiere. En helhetlig og forankret effektiviseringsplan vil redusere behovet for politisk involvering i enkeltsaker.

I *Veileder i etatsstyring* (2019) fremgår det at en del av den konstituerende styringen består av å reflektere over hvilket handlingsrom departementet ønsker å gi seg selv og underliggende etater

(FIN, 2020b). I siste delkapittel under etatsstyring peker vi på tiltaksområder som kan bidra til å gjøre JDs etatsstyring mer strategisk, med ny kompetanse, og nye verktøy.

### Neste steg for JDs etatsstyring

Det er viktig for hele politi- og lensmannsetaten at forbedringspunkter innenfor etatsstyringen følges opp. *Veileder i etatsstyring* (2019) setter en del generelle prinsipper for god styring, men både veilederen og eksperter på statlig styring understreker at hver etat er unik (Christensen, 2020). I samspill mellom prinsipper for etatsstyring, *Meld. St. 29 (2019-2020)* og analyser i områdegjennomgangen tegner det seg likevel et tydelig målbilde for JD hvor etatsstyringen må bli mer strategisk.

Vi vurderer at det er en stor risiko for at den gode politifaglige utviklingen i etterkant av nærpoltireformen kan snu dersom ikke etatsstyringen forbedres. Eksempelvis må sannsynligvis politi- og lensmannsetaten i større grad finansiere nye satsingsforslag innenfor eksisterende rammer, og da må etaten ha handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser og gjennomføre kostnadseffektivisering med tydeligere autoritet.

Tiltaksområdene er utdypet i samlet anbefaling til forbedringsplan i kapittel D.3.3.

## B.2.2 Mål og krav i styringen av politi- og lensmannsetaten

I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Er mål og resultatkrav som settes i etatsstyringen hensiktsmessige for å sikre at politi- og lensmannsetaten bruker ressurser effektivt for å nå sine viktigste mål?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

- Bakgrunn: Politiske rammebetingelser for mål og krav
- Innretning på mål- og resultatstyring
- Vurdering av totalomfang av mål og krav i etatsstyringen
- Vurdering av enkelte krav isolert
- Vurdering av innvirkning på PODs handlingsrom til effektiv disponering og prioritering av ressurser
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

Rapportering knyttet til mål- og resultatstyring behandles i kapittel 0. Der vurderer vi også rapporteringen i en bredere kontekst og hvorvidt den inneholder mangler opp mot «beste praksis» for effektiv etatsstyring.

### Bakgrunn: Politisk rammebetingelser for mål og krav

Christensen (2020) viser til den amerikanske forskeren J.Q. Wilson som trakk frem to drivere av oppmerksomhet omkring en offentlig etat: Synlighet i oppgaveutførelsen og i effekter for samfunnet. Politi- og lensmannsetaten scorer høyt på begge dimensjoner og er som nevnt preget av stor og omfattende oppmerksomhet fra media, politikere og befolkningen ellers. De senere årene har politisk oppmerksomhet og styring direkte påvirkning på mål og krav som settes i etaten. Senere i dette kapittelet vil områdegjennomgangen gjøre rede for styringsparameter 1 og kravet om 2 politifaglige utdannende per 1000 innbyggere som er en politisk målsetning, og ikke en administrativ og faglig anbefaling.

Kombinasjonen av høy politisk oppmerksomhet og høy sensitivitet til politiske signaler gjør at underliggende etater, og særlig politi- og lensmannsetaten, får oppgaver *ad hoc*. Å gi og løse *ad hoc*-oppdrag gjennom året er også et viktig element for å vise at politi- og lensmannsetaten følger samfunnsutviklingen, og rask håndtering bygger tillit blant befolkningen. Det er samtidig viktig å vurdere hvordan JD og POD, sammen og hver for seg, prioriterer samlet oppdragsportefølje innenfor gjeldende budsjett og ressurstilgang. Å ha et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag er her avgjørende for å kunne håndtere den politiske styringen på en god måte, noe som også berøres i B.2.3. I det påfølgende vil områdegjennomgangen vurdere mål og krav som settes av JD for politi- og lensmannsetaten.

## Innretning på mål- og resultatstyring

Mål og krav til politi- og lensmannsetaten kommer i hovedsak til uttrykk gjennom det årlige tildelingsbrevet og Prop. 1 S. Andre politiske beslutninger som involverer politi- og lensmannsetaten direkte eller indirekte skal uttrykkes eksplisitt av JD i tildelingsbrevet eller i formelle oppdrag gjennom etatsstyringen. Politiet har, som beskrevet i seksjon B, fem hovedmål som har ligget fast de siste årene, med tilhørende styringsparametere og oppdrag. I tillegg henviser tildelingsbrevet til gjeldende strategier og handlingsplaner som angår politi- og lensmannsetaten, samt øvrige oppdrag etaten skal løse. Oppdrag skal løses innenfor fastsatte rammebetingelser som lovverk og arbeidstidsbestemmelser.

Offentlige retningslinjer for mål- og resultatstyring (MRS) er utledet i *Veileder i resultatmåling* (SSØ, 2010). Veilederen benytter i stor grad resultatkjeden for å forklare hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet, som vist i figur 8.

**Figur 8: Resultatkjeden**



Kilde: *Veileder i resultatmåling* (Senter for statlig økonomistyring); Tildelingsbrevet POD 2020

I *Veileder i resultatmåling* heter det at overordnede mål må konkretiseres gjennom styringsparametere for å gjøre det mulig å måle resultater. I henhold til økonomireglementet legges det følgende kriterier for virksomhetenes styringsparametere:

- **Helhet og balanse:** Den samlede styringsinformasjonen må gi et helhetsbilde av virksomhetens relevante resultater, og disse må sees lys av strategi og overordnede mål. På bakgrunn av dette bør styringsparametere knyttes opp mot de forskjellige leddene i resultatkjeden, og det må være en balansert fordeling mellom leddene.
- **Fokus og prioritet:** Det skal velges styringsparametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av virksomhetens ledelse. For å sikre fokus på det aller viktigste er det vesentlig å begrense antall styringsparametere. Man bør jevnlig vurdere om de prioriterte styringsparametere fremdeles er relevante, eller om styringsparametere bør endres eller prioriteringen justeres.
- **Påvirkbarhet:** Styringsparametere bør måle resultater som den underliggende enheten selv har ansvar for og kan påvirke. Dette er viktig for at styringsparametere skal

oppfattes som relevante og bli akseptert av dem som skal måles, eller som skal bruke informasjonen.

- **Pålitelighet og verifiserbarhet:** Det er viktig at styringsparameterne måler det de faktisk er ment å måle. Det er også viktig at informasjonen som er brukt kan etterprøves og verifiseres.
- **Kost/nytte:** Det må vurderes hvor ressurskrevende det er å måle og frembringe informasjon tilknyttet styringsparameterne. Man må her ta stilling til om nytten står i forhold til kostnadene.

Utover dette har BCG utledet følgende prinsipper for hva vi vurderer som beste praksis i utforming av mål og styringsparametere, basert på erfaring fra private og offentlige virksomheter:

- **Strategisk fokus:** For å sørge for en kobling mellom strategiske mål og styringsparametere bør man først vurdere de strategiske målene og hvilke faktorer som er kritiske for å oppnå disse. De kritiske suksessfaktorene bør danne grunnlag for styringsparameterne.
- **Begrenset antall:** Antall styringsparametere bør begrenses for å holde oppmerksomheten rettet mot de forholdene som er kritiske for å oppnå strategiske mål.
- **Dynamiske:** Styringsparametere og tilhørende resultatkrav bør revideres og oppdateres jevnlig for å sikre at de er relevante for virksomhetens tilstand og eventuelle skift i virksomhetens strategi. Samtidig bør det ligge et element av konservatisme i styringsparameterne, både ettersom det tar tid å bygge opp erfaring med å lese og forstå tallene, og for at man skal ha et sammenligningsgrunnlag over tid.
- **Utforming:** Styringsparametere bør utformes så konkrete som mulig for å sikre at de ikke skaper uønskede insentiver. I tillegg må styringsparameterne være målbare og tilhørende resultatkrav må settes på et realistisk nivå.




### Vurdering av totalomfang i mål og krav i etatsstyringen

Basert på intervjuer, kartlegging og analyse av krav synes ikke hovedutfordringen knyttet til mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten å være omfanget i seg selv, men heller innretningen av disse både samlet og enkeltvis. I sum virker det å være lagt en altfor høy vekt på aktivitetsmål og en tidvis manglende overordnet strategisk vurdering i utformingen styringsparametere, noe som har drevet av politiske målsetninger.

En kartlegging fra september 2019 viser at politi- og lensmannsetaten til sammen har 240 krav etaten skal styre etter (JD, 2019). Kravene fremgår av statsbudsjettet, tildelingsbrevet og formelle

ad-hoc-oppdragbrev, supplerende tildelingsbrev, samt riksadvokatens rundskriv om straffesaksbehandlingen. I kartleggingen har man også inkludert strategier og handlingsplaner som omtales i tildelingsbrevet. Figur 9 gir et bilde av PODs samlede oppdrag gjennom formell etatsstyring og øvrige rammebetingelser for 2020.

**Figur 9: Mål, oppdrag, krav m.m. til Politiet (2020)**

	1	2	3	4	5	
 <b>Hovedmål</b>	Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas	Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Tilgjengelige tjenester med god service	Formell styringsdialog
 <b>Styringsparameter</b>	Fire styringsparametere	Fire styringsparametere	To styringsparametere	Tre styringsparametere	Tre styringsparametere	
 <b>Oppdrag</b>	Fem oppdrag	Fem oppdrag	To oppdrag	Ingen oppdrag	Ingen oppdrag	
 <b>Riksadvokaten</b>	I tillegg: Supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev i løpet av året med ytterligere oppdrag					
 <b>Riksadvokaten</b>	Krav i Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen					
 <b>Strategier</b>	20 gjeldende handlingsplaner og strategier som spesifiserer 99 krav til politiet (2019)					Eksterne rammevilkår
 <b>Lover</b>	131 lover (etter fradrag av endringslover) treffer politiet og påtalemyndigheten					
 <b>Fagforeningene</b>	Krav til lønns- og arbeidsvilkår som blant annet bemanning, bevæpning, likestilling og mangfold, m.v.					
 <b>Eksterne Faktorer</b>	Flere eksterne faktorer som blant annet COVID-19, fullmakter, EU, Brexit					

Kilde: Tildelingsbrev 2020 POD, Lover som treffer Politiet og påtalemyndigheten—informasjon til ledermøte i PIA, Kartlegging av krav til politiet - presentasjon v/arbeidsgruppen - PIAs torgmøte 18. september 2019

Intervjuobjekter i politidistriktene og POD er ikke entydige i oppfatningen av hvorvidt antallet krav i seg selv er for høyt. I politidistriktene oppfatter man et bredt og sammensatt oppdrag som en naturlig rammebetingelse for etaten. Dette kan ha sammenheng med at de lokale resultatavtalene POD inngår med distriktene, er nokså spisse og presise sammenlignet med tildelingsbrevet til POD. Styringen fra POD og nedover beskrives nærmere i kapittel B.2.3. I POD uttrykker man at jobben med å få oversikt over etatens samlede oppdrag er krevende, særlig hvis man tar supplerende tildelingsbrev og løpende oppdragsbrev med i betraktningen. Samtidig opplever beslutningstagere i både POD og JD en forbedring i styringsdialogen knyttet til etatens oppdrag de siste årene. Som et eksempel har antallet hovedmål, oppdrag og styringsparametere ligget på et stabilt nivå de siste årene.

Intervjuobjekter i politidistriktene og POD er ikke entydige i oppfatningen av hvorvidt antallet krav i seg selv er for høyt. I politidistriktene oppfatter man et bredt og sammensatt oppdrag som en naturlig rammebetingelse for etaten. Dette kan ha sammenheng med at de lokale resultatavtalene POD inngår med distriktene, er nokså spisse og presise sammenlignet med tildelingsbrevet til POD. Styringen fra POD og nedover beskrives nærmere i kapittel B.2.3. I POD

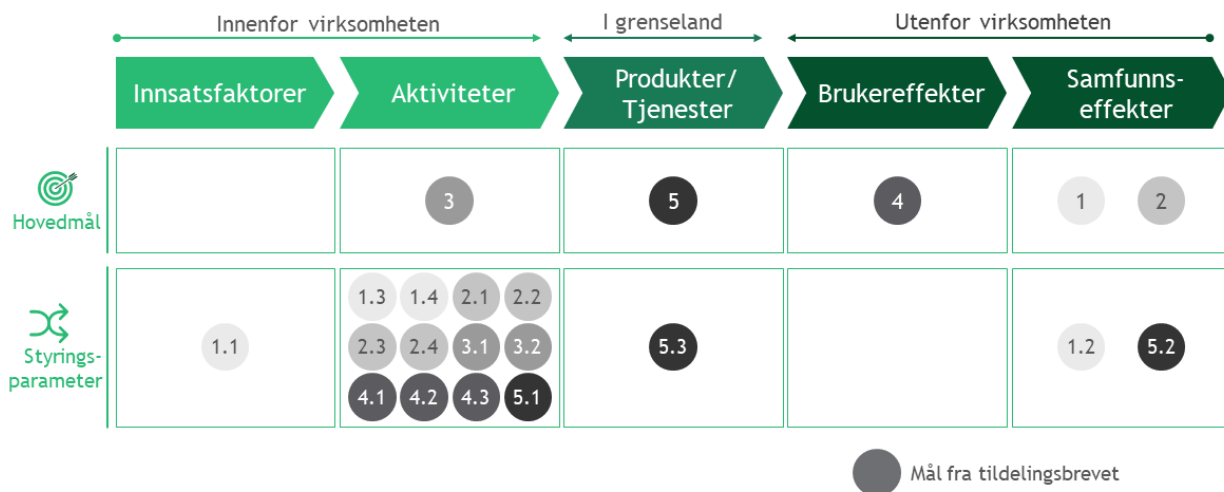
uttrykker man at jobben med å få oversikt over etatens samlede oppdrag er krevende, særlig hvis man tar supplerende tildelingsbrev og løpende oppdragsbrev med i betraktningen. Samtidig opplever beslutningstagere i både POD og JD en forbedring i styringsdialogen knyttet til etatens oppdrag de siste årene. Som et eksempel har antallet hovedmål, oppdrag og styringsparametere ligget på et stabilt nivå de siste årene.

Fra intervjuer danner det imidlertid seg et bilde av at målene og kravene ikke alene baseres på hva som anses som realistisk og oppnåelig. Et eksempel er saksbehandlingstiden for oppklarte voldtektssaker, som i 2018 i gjennomsnitt var 229 dager. De to påfølgende tildelingsbrevene for 2019 og 2020 inneholdt deretter krav om at denne sakstypen skal ha en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 130 dager, en reduksjon tilsvarende 43 pst. Tall fra STRASAK viser imidlertid at POD fra 2018 til 2019 bare greide å redusere saksbehandlingstiden med 25,8 dager, tilsvarende om lag 11 pst. POD oppgir at de har varslet JD om at de opplever en del av restansekravene som urealistiske, og har bedt om at målkravene reduseres. Ifølge POD vil ikke JD imøtekomme ønsket, med begrunnelse i at dette ville ha signalisert reduserte ambisjoner. Til tross for at både direktoratet og departementet dermed erkjenner at målene ikke vil nås, settes de likevel urealistisk høyt. Dette får også videre negative følger for målene POD i sin tur må sette i sin egen virksomhetsstyring av underliggende enheter. I tillegg forskyver dette i realiteten ansvaret med å gjøre de faktiske prioriteringene ned fra departementet til etaten selv.

Et annet aspekt ved mål- og resultatstyringen er overvekt av styringsparametere med aktivitetsmål slik det er definert i veileder for mål- og resultatstyring i staten (SSØ, 2010) som illustrert i figur 10. Tallene i figuren henviser til mål og styringsparametere som definert i tabell 10. Hovedmål 3 er dessuten et aktivitetsmål og hovedmål 5 et produkt/tjeneste-mål. I henhold til veilederen (SSØ, 2010) og BCGs beste praksis på området er det viktig med en balansert fordeling av styringsparameterne mellom de forskjellige leddene i resultatkjeden. Vi vurderer at dette ikke er tilfredsstillende ivaretatt i dag.

Det skal imidlertid påpekes at det kan være utfordrende å styre på samfunns- og brukereffekter i politi- og lensmannsetaten. Dette er fordi det er svært mange forhold utenfor etatens kontroll som påvirker effektene som kan måles. På den måten gjenspeiler ikke nødvendigvis samfunnets tilstand politiets innsats. I tillegg er det en relativt stor samfunnsrisiko forbundet med politi- og lensmannsetatens oppgaver. Dette øker departementets behov for kontroll, noe som gjenspeiles i omfanget av aktivitetsmål. På tross av dette er vår vurdering at det bør gjøres et forsøk på å dreie styringsparameterne mot et større fokus på effekter.



**Figur 10: Klassifisering av hovedmål og styringsparameter i tildelingsbrevet for 2020**

Kilde: Veileder i resultatmåling (Senter for statlig økonomistyring); Tildelingsbrevet POD 2020

For å sikre en klar kobling mellom langsiktige strategiske mål og styringsparametere, er det vår erfaring at man først må definere de kritiske suksessfaktorene, og dernest etterstreber en sammenheng mellom valgte styringsparametere og kritiske suksessfaktorer. Vi opplever ikke at dette er tilfelle i dag. For eksempel er samtlige styringsparametere under hovedmål 2 (Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging) aktivitetsmål som etterspør kvalitative vurderinger av dagens arbeid innenfor utvalgte forebyggingsområder.

Vår oppfatning er at kvalitative vurderinger ikke er tilstrekkelig for å måle og følge med på arbeidet med å redusere kriminalitet og drive en mer effektiv forebygging.

Kompleksiteten i målstyringssystemet øker når man går fra relasjonen mellom JD og POD og videre til relasjonen mellom POD og underlagte enheter. Enkelte styringsparametere som POD introduserer i resultatavtalene til distriktene som et tillegg til styringsparametere i tildelingsbrevet (se tabell 13 i vedlegg E.4.1 for en oversikt) reduserer handlingsrommet til politidistriktene ytterligere. Et eksempel på dette er fire tilleggskrav til saksbehandlingstid for ulike sakskategorier, knyttet til målet om å øke tilgjengelighet og drive politiarbeid på stedet. I tillegg legger POD til et krav om andel restanser i sivil rettspleie under samme mål. Med stor variasjon i distriktene med hensyn til folketall, geografisk utstrekning, kriminalitetsbilde og administrativ oppbygning, bør det tilstrebes mer variasjon og autonomi for politidistriktene. Det er utfordrende å utforme gode styringsparametere, og det bør i større grad være opp til politidistriktene selv hvordan de best løser sine oppgaver.

## Vurdering av enkelte krav isolert

Kapittel B.2.1 beskriver hvordan etatsstyringen i for stor grad er operativ, og hvordan man ønsker å oppnå mer strategisk styring. Vurderingen av totalomfanget av krav til politiet bekrefter dette bildet. I påfølgende underkapitler har vi vurdert utvalgte mål som trekkes frem i intervjuer og dokumenter som særlig viktige i styringen av politi- og lensmannsetaten.

### **Styringsparameter 1: Mål om 2 politifaglige utdannede pr. 1000 innbyggere**

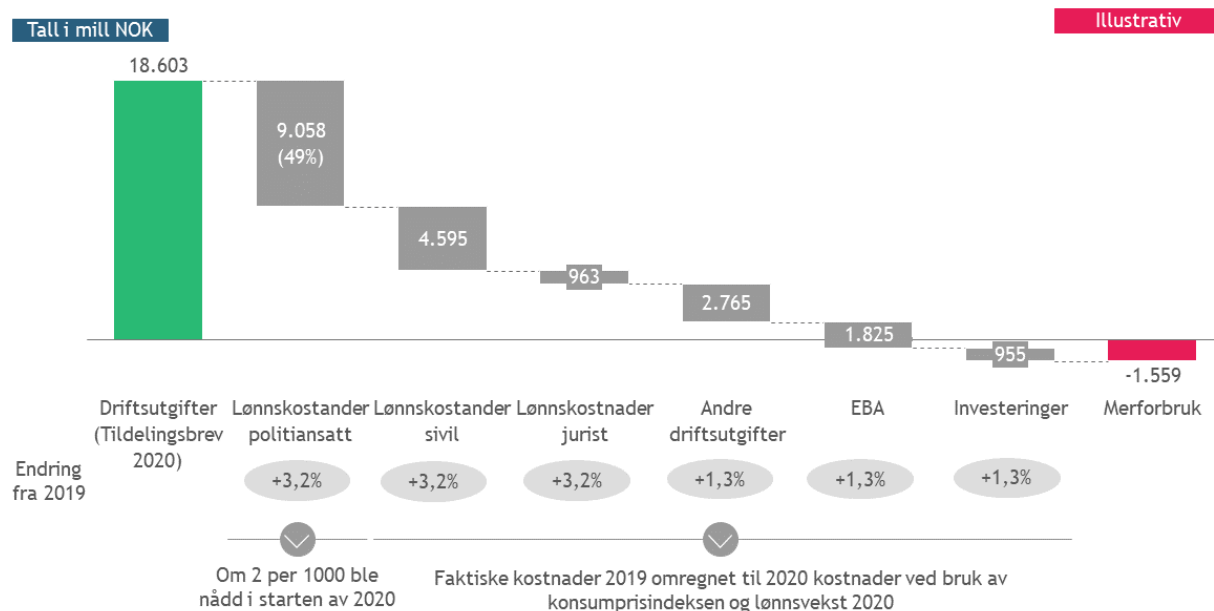
Styringsparameter 1 setter målet om 2 politifaglige utdannede per 1000 innbyggere, og står i en særstilling som det eneste av styringsparameterne som utelukkende dreier seg om innsatsfaktorer. Styringsparameteren står i konflikt til andre styringsparametere, er ikke en del av en helhetlig kost-nytte-vurdering, og vurderes ikke til å være tilstrekkelig strategisk fundert.

Flere intervjuobjekter påpeker at målet har vært instrumentelt for å sikre etaten økte bevilgninger gjennom flere år, men samtidig at man nå opplever at det binder etatens ressursbruk og gjør at man ikke kan tilpasse seg utviklingen i kriminalitets bildet. Eksempelvis har etaten stort behov for å investere i IKT og digitale løsninger. Tilsvarende som i PST, hvor det er en utvikling med flere sivilt ansatte for å møte et endret trusselbilde, har også politiet behov for en omstilling for å møte nye former for kriminalitet. Målsetningen står dermed i konflikt med styringsparameter 7 om forebygging av IKT-relatert kriminalitet, som fordrer at politiet har tilstrekkelig ressurser med annen spesialistkompetanse enn det politifaglige utdannede besitter. Et av politidistriktene viser til et konkret eksempel hvor to analytikerstillinger på IKT-området ikke kunne besettes av sivilt ansatte som var best kvalifisert på grunn av kravet om 2 politiutdannede per 1000 innbygger i styringsparameter 1. Målkonflikten vurderes i seg selv å være en utfordring for effektiv prioritering, men problemet forsterkes ytterligere ved at den fører til en suboptimal ressursbruk.

Det påpekes videre i intervjuer at målsetningen i dag binder for store andeler av politiets samlede ressurser, og begrenser muligheten til å foreta andre prioriteringer. Figur 11 illustrerer en estimert nedbrytning av driftsbudsjettet i 2020 dersom målsetningen var nådd ved inngangen av året, og andre driftsutgifter forble konstante (kun justert for lønns- og prisvekst). Om lag 50 pst. av samlede driftsmidler er bundet opp i lønnsutgifter til politifaglige ressurser, og for året samlet ville det resulterte i et merforbruk på om lag 1,5 mrd. kroner (gitt denne partielle analysen). På tross av at det er bevilget øremerkede midler hvert år for å nå målsetningen om 2 per 1000, legger målsetningen vesentlige begrensninger på politiets muligheter til å oppnå resultater på andre styringsparametere. Vi viser også til boks 1 (kapittel B.2.3) med BCGs analyse av hvorfor politidistriktenes handlingsrom har blitt redusert (slik den er definert i PODs ressursanalyse), til tross for store realøkninger i politiets budsjetter de siste årene.

Som forklaring på hvorfor det har tatt lang tid å nå målet om 2 per 1000 peker flere av intervjuobjektene på at etaten ikke har lyktes med kostnadseffektivisering etter at ABE-reformen ble innført, samt at flere store utviklingsprosjekter har sprukket på tid og kostnader. For å forstå hele årsakssammenhengen vil det være nødvendig å gjøre en helhetlig analyse av kostnader og ressursbruk i etaten med særlig henblikk på ressursbindinger. Politiets ressursanalyse (POD, 2019c) dekker ikke i tilstrekkelig grad ressursbindinger i etaten som er viktig for dette formålet. (Se kapittel B.2.3 for mer detaljer.)

**Figur 11: Estimert kostnad av målet om minst to politiutdannede tjenestepersoner per 1 000 innbyggere**



Merke: Lønnskostnader inkluderer lønn, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnad. Politiansatte hos PST (sentrale enhet) og PHS er ikke medregnet da de har egne driftsbudsjett. Kilde: Tildelingsbrevet POD 2020; Årsrapport politiet 2019; SSB konsumprisindeksen; SSB folketallet; Tall under utarbeidelse til ressursanalysen 2019 mottatt 18/6-20; Lønnsoppgjøret 2020; Politiet.no bemanning og dekningsgrad; Intervju

I sum ser vi altså at et velmenende styringsparameter som 2 pr. 1000 paradoksalt nok vanskeliggjør utførelsen av politiets kjerneoppgaver. Målet fører til suboptimal ressursbruk i etaten, og forhindrer for eksempel rekruttering av spesialister eller viktige investering i IKT og systemer. I noen grad kan derfor styringsparameteren sies å være direkte motstridende til det hovedmålet som det skal støtte opp under, nemlig å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet.

### Styringsparameter 3: Responstid

Politiets responstid viser tiden det tar fra politiet mottar en melding om en hendelse til første politienhet er på stedet. Kravene for responstid gjelder for ekstraordinære hendelser der liv er direkte truet og/eller der det er behov for innsats fra politiet med en gang (JD, 2020h). Responstid som styringsparameter er i seg selv ikke problematisk. Fra intervjuene kommer det imidlertid

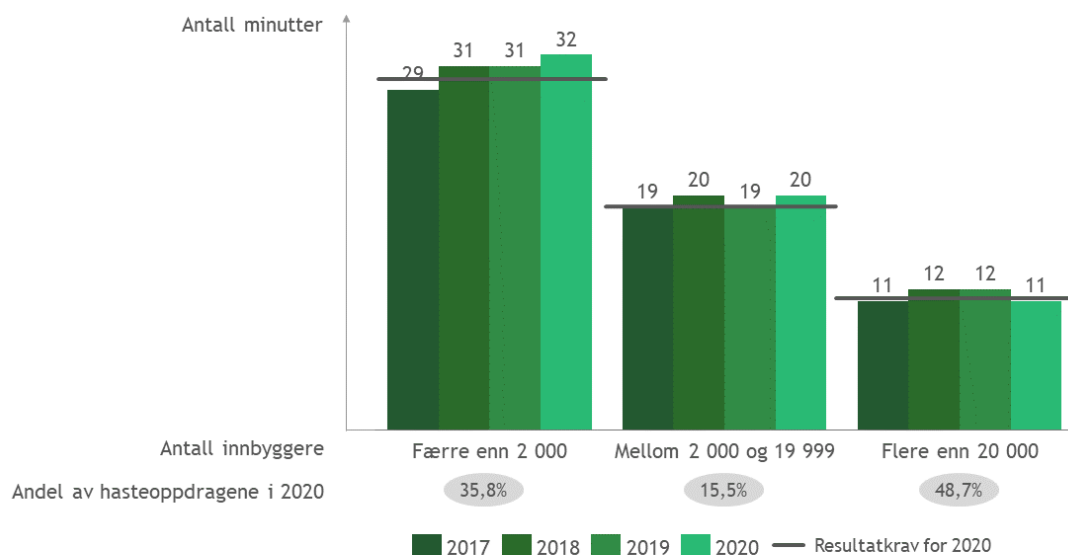
frem at det er utfordringer tilknyttet hvordan resultatkravene settes på tvers av geografiske enheter, samt enkelte distrikters tolkning av hvilke hendelser som skal benyttes i beregningen av styringsparameteren.

Responstid som styringsparameter har en klar kobling til målet om at «Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas». Kravene til responstid sier hvilken responstid politiet skal holde seg under i 80 pst. av hasteoppdragene, noe som er tydelig formulert og målbart.

Politidistriktene er ulike når det gjelder geografi og befolkningstetthet, og det er derfor satt forskjellige regionale krav til responstid. Politiet har tatt utgangspunkt i tettstedskategoriene til SSB med tre kategorier:

- Tettsteder med 20 000 eller flere innbyggere
- Tettsteder med mellom 2 000 og 19 999 innbyggere
- Tettsteder og øvrige områder med færre enn 2 000 innbyggere

**Figur 12: Utvikling i nasjonal responstid på hasteoppdrag (80 prosentil)**



Kilde: Resultater politiets responstid 2017 og 2018, Nasjonale resultater for responstid T1 2019 og 2020. Fra og med 2019 ble det ikke laget selvstendige rapporter på politiets responstid tallene for 2019 og 2020 er derfor hentet fra første tertialrapport

Innenfor disse kategoriene er det satt lokale krav til de forskjellige politidistriktene. I PODs resultatavtaler med distriktene er de lokale kravene fragmentert ytterligere ved at hver geografisk enhet har egne krav til responstid basert på faktiske demografiske forhold. Dette virker mer hensiktsmessig enn de overordnede kravene i tildelingsbrevet, som ikke hensyntar betydelige forskjeller innenfor hvert distrikt.

Intervjuer med distriktene indikerer at det hersker en misoppfatning av hva det faktisk rapporteres på. Flere distrikter argumenterer for at rapporteringsprosentilen er satt for høyt, da for mange henvendelser gjelder oppdrag der responstiden ikke er kritisk. Vi er derfor usikre på styringsparameteres pålitelighet, da distriktene later til å ha ulike definisjoner av hvilke henvendelser som regnes som del av beregningsgrunnlaget. Det pekes også på at hasteoppdrag bare utgjør mellom én og tre pst. av politiets responser.

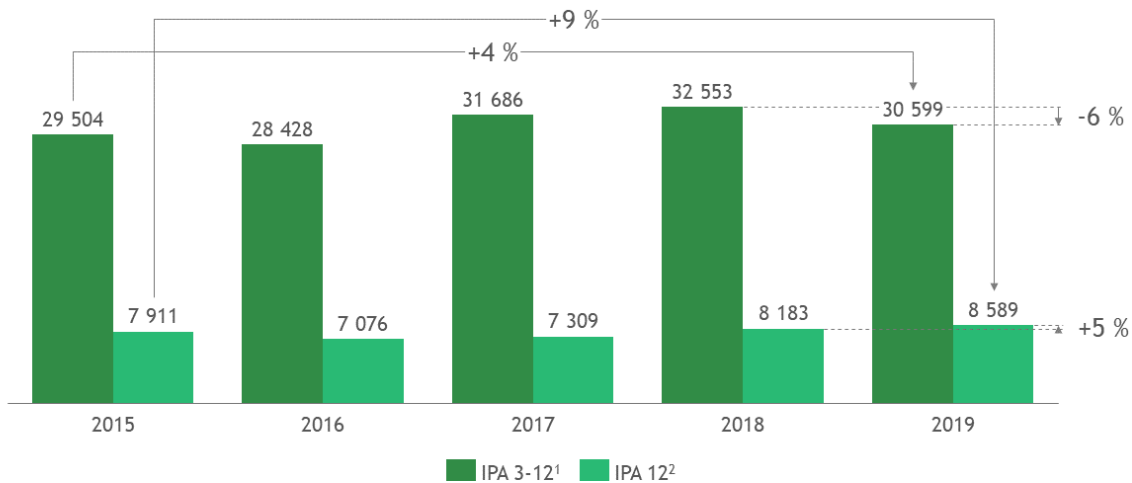
Samlet sett virker responstid hensiktsmessig som styringsparameter, men det må tydeliggjøres for distriktene hvilke hendelser som skal med i beregningen.

### **Oppdrag 2: Lukke avvik knyttet til utstedelse av pass og lansere nasjonale ID-kort med eID i henhold til plan**

Innenfor hovedmål 1, «befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas» gis det et oppdrag om å «lukke avvik knyttet til utstedelse av pass og lansere nasjonale ID-kort med eID i henhold til plan». I kapittel B.2.3 beskriver områdegjennomgangen hvordan POD har en stor utviklingsportefølje hvor det har vært utfordringer å levere på tid og kostnader. Prosjektet med nasjonale ID-kort er omfattende og komplekst og det bør vurderes hvorvidt denne typen oppdrag i det hele tatt bør løses av politi- og lensmannsetaten, eller om det er hensiktsmessig å flytte det ut av etaten. Fordi det pågår oppfølging relatert til en områdegjennomgang av Pass og ID med mål om å forenkle styringen av hele feltet, utdypes ikke dette ytterligere i forbindelse med denne områdegjennomgangen.

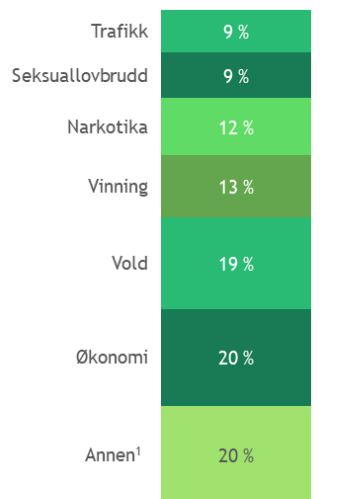
### **Styringsparameter 9: Straffesaksrestanser**

Restanser er definert som saker som er eldre enn 3 måneder og ikke påtaleavgjort. Utviklingen i antall restanser mellom 2015 og 2019 er illustrert i figur 13. Å holde antall restanser på et relativt lavt nivå vil være nødvendig for å nå målet om «Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet». Styringsparameterens formulering er lite presis, noe som kan skape prioriteringsutfordringer i saksbehandlingen. I tillegg viser analyser at det skjer en opphoping av restanser innenfor eksempelvis økonomisk kriminalitet. Dette kan bli en utfordring da utviklingen i kriminalitetsbildet viser en økning i nettopp denne typen saker.

**Figur 13: Ikke påtaleavgjorte restanser, per 31.12. 2015–2019**

Styringsparameteren om straffesaksrestanser er lite presis, idet det ikke legges noen føringer for hvilke restanser som skal prioriteres. Det vil naturlig være en variasjon i arbeidsmengden og hastegraden tilknyttet de forskjellige restansene. Styringsparameterens formulering åpner for at restansene med kortest forventet behandlingstid blir behandlet først, uavhengig av faglige prioriteringer. Dette tas opp som et problem i intervjuer og kunne vært unngått med en mer presis formulering. Styringsparameteren kan på den måten sies å skape målforskyvning ved at enklere saker i restanse prioriteres uavhengig av prioriterte kriminalitetsområder og alvorlighetsgrad.

Figur 14 bryter ned antall restanser hos politidistriktene per kriminalitetsområde. Dette viser at 20 pst. av de ikke påtaleavgjorte sakene eldre enn 12 måneder er økonomilovbrudd. Denne typen lovbrudd beskrives som krevende å etterforske og krever ressurser med spesialkompetanse. Økningen i tilgjengelige ressurser i politiet har ikke ført til noen økning i ressurser med økonomisk kompetanse noe som har resultert i at politiets evne til å håndtere denne typen saker er blitt svekket (POD, 2019b).

**Figur 14: Ikke påtaleavgjorte saker hos politidistrikt eldre enn 12 måneder, utgangen av 3. tertial 2019**

1. Inkluderer undersøkelsessaker, skadeverk, miljø, arbeidsmiljø og annen  
Kilde: STRASAK-rapporten 2019

Utviklingen i kriminalitetsbildet viser at det de siste årene har vært en økning i økonomisk kriminalitet. Dersom politiet ikke får tilgang på mer ressurser med økonomisk kompetanse, vil en naturlig konsekvens av dette være økende straffesaksrestanse. Spisset økonomifaglig etterforskningskompetanse er også i konflikt med styringsparameter 1 om to politifaglige utdannede per 1 000 innbyggere. På den måten kan kravet om at resultatene knyttet til straffesaksrestanser skal forbedres for hvert år, bli stadig mer utfordrende å møte.

En annen svakhet ved å måle ikke-påtaleavgjorte saker er mangelen på transparente tall på den såkalte D-listen – saker som er påtaleavgjort, men ikke rettskraftige. Politijuristene påpeker at denne kategorien av saker vokser uten offentlig oppmerksomhet. Med referanse til kapasitetsundersøkelsen er 40 % av påtalemyndighetens arbeid knyttet til iretteføring etter påtaleavgjørelse. Straffesaksrestanser skal sammen med styringsparameter 10 om oppklaringsprosjenter for ulike kriminalitetsforhold belyse utviklingen innenfor hovedmål fire om «Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet». BCG vurderer dagens styringsparametere på dette området som mangelfulle, og anbefaler et felles arbeid mellom JD, POD og Riksadvokaten for å gi bedre transparens på det samlede sakskomplekset påtalemyndigheten håndterer.

Fellesnevneren for IPA-målinger, D-listen og oppklaringsprosjenter er målbare størrelser. I sum kan de si noe om kvaliteten på arbeidet, men det påpekes av intervjuobjekter hvordan kvaliteten til påtalemyndighetenes arbeid ikke i tilstrekkelig grad måles. Å bli utsatt for en ettforskning og eventuell påtale har store konsekvenser for enkeltmenneskene det angår. Å finne gode styringsparametere er imidlertid ikke lett, og utfordringen er koblet til denne generelle observasjonen av få styringsparametere som måler bruker- og samfunnseffekter.

## Krav til antall lokasjoner og innhold per lokasjon

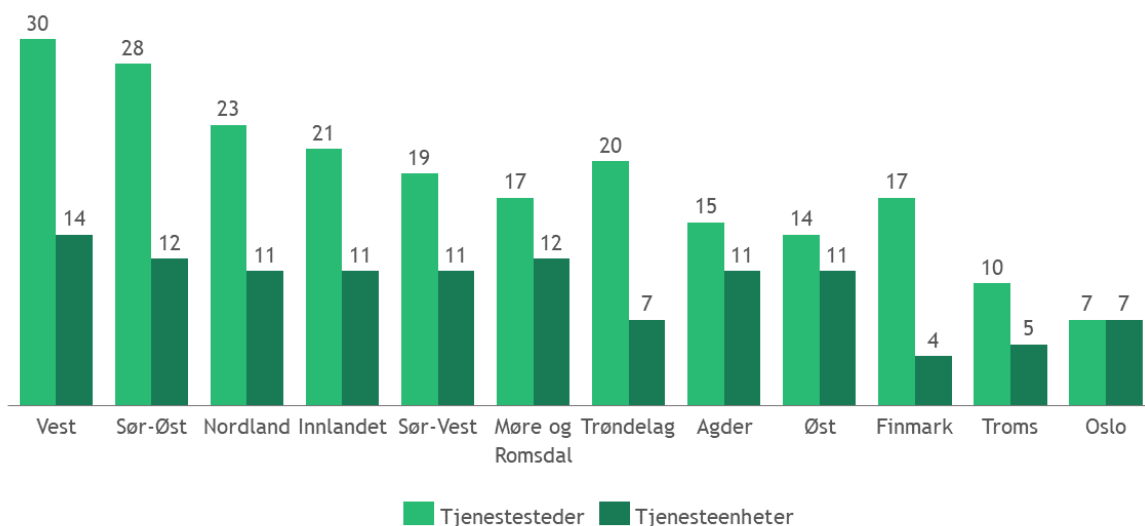
I henhold til politiloven § 16 skal politidistriktenes lokale struktur inndeles i lensmanns- og politistasjonsdistrikter (tjenesteenheter) som videre kan deles inn i lensmannskontorer, politistasjoner og politiposter (tjenestesteder). POD er tildelt fullmakt fra JD til å fastsette inndelingen av tjenesteenheter og –steder. Hver tjenesteenhet skal blant annet ivareta følgende kvalitetskrav (JD, 2014).

- Tjenestestedene har fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid minst én dag i uken
- Tjenestestedene lokaliseres slik at minst 90 pst. av innbyggerne i politidistriktet har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested

I forbindelse med nærpolitireformen ble antall tjenestesteder redusert fra 340 til 221 fordelt utover distriktene som vist i figur 15 (POD, 2017a). En hovedbegrunnelsene for denne reformen var å sikre lokal tverrfaglig kompetanse i møte med et kriminalitetsbilde i endring.

Lokasjonskravet legger fortsatt betydelige begrensninger på PODs handlingsrom til å disponere ressurser effektivt for å nå sine viktigste mål. Det binder opp midler som kunne vært prioritert til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger på annen måte.

**Figur 15: PODs krav til antall lokasjoner per politidistrikt**



Kilde: POD rapport om Beslutninger - Endringer i Politidistriktenes lokale struktur, 2017

## Krav gjennom strategier og handlingsplaner

I kapittel 4.6 i tildelingsbrevet for 2020 henvises det til 20 gjeldende strategier og handlingsplaner utover hovedmålene (fremstilt i vedlegg E.4.1, tabell 12), og følgende presiseres: «Oppgaver og



tiltak som går fram av handlingsplanene må avveies mot øvrige mål- og resultatkrav, og løses innenfor politiets tilgjengelige ressursramme». Det fremstår som utydelig hvilke føringer dette gir, og det er heller ingen tydelig kobling til politiets overordnede mål. I praksis fremstår det som et krav POD kan velge å se bort fra. BCGs dokumentanalyse av de vedlagte strategiene og handlingsplanene, viser at disse består av i alt om lag 1 000 sider, med om lag 98 tiltak eller omtaler som treffer politi- og lensmannsetaten. Langt de fleste av tiltakene er imidlertid enten gjennomførte, utdaterte, eller på andre måter allerede ivaretatt gjennom for eksempel tildelingsbrevet. De resterende tiltakene kan innarbeides i tildelingsbrevet på en slik måte at det ikke er nødvendig å vise til selve strategiene og handlingsplanene. Dette vil forenkle arbeidet med å få oversikt over krav som stilles til etaten.

Som omtalt i kapittel B.2.1, er det videre vår oppfatning at strategier og handlingsplaner må forankres i en omforent og langsiktig plan for å sikre en effektiv disponering og prioritering av ressurser.

### Vurdering av innvirkning på PODs handlingsrom til effektiv disponering og prioritering av ressurser

I FINs *Veileder i etatsstyring* (2019) står det at «Økonomiregelverket legger opp til at virksomheten skal ha stor frihet til selv å velge hvordan målene realiseres». Vår vurdering er at antallet mål og krav i seg selv er stort, og et uttrykk for høy grad av operativ styring. Likefullt er det utformingen av flere av målene og kravene som i størst grad begrenser PODs handlingsrom til effektiv disponering og prioritering av ressurser. PODs handlingsrom utfordres også av målkonflikter og inkonsistens mellom ulike mål og krav.

POD og politidistriktene fremhever selv styringsparameter 1 om 2 politifaglige utdannede pr. 1 000 innbyggere og hvordan det binder disponering og prioritering av ressurser i etaten. Men også andre mål binder store ressurser i politi- og lensmannsetaten. Distrikter med lav befolkningstetthet bruker mye ressurser på å oppfylle kravet til lokasjoner. Fremtidig vekst i leiekostnader og økte sikkerhetskrav gjør det videre sannsynlig at eiendomskostnadenes andel av totalbudsjettet fortsetter å øke.

I gjennomgangen av tildelingsbrevet for 2020 kommer det tydelig frem at POD har mulighet til å omdisponere øremerkede midler midlertidig, og prioritere krav innenfor etatens ressursramme. Intervjuer og styringsdialogmøter indikerer imidlertid at POD ikke i tilstrekkelig grad benytter dette handlingsrommet, men fremstår preget av innretningen på målet om politidekning (2 pr. 1 000). PODs arbeid og bidrag i styringsdialogen er belyst i delkapittel B.2.1 og behandles nærmere i delkapittel B.2.3. Intervjuer med JD viser at departementet ikke opplever at de får tilstrekkelig

faktagrunnlag som belyser konsekvensene av eksempelvis styringsparameter 1, som igjen påvirker JDs mulighet til å utøve rollen som politisk sekretariat på en god måte.

Som indikert gjennom vurderingen av styringsparameter 1 om politidekning, er det nødvendig med en helhetlig analyse av økonomi- og ressursituasjonen i etaten for å forstå det reelle handlingsrommet.

### Neste steg for mål- og resultatstyring

Arbeidet med mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten tar utgangspunkt i *Veileder i resultatmåling* (SSØ, 2010) og gjennomføres i en dialog mellom JD og POD. For å måle PODs måloppnåelse konkretiseres målene gjennom styringsparametere. Disse skal sikre en helhetlig styring av etaten og tilbakeføring av informasjon til departementet om virksomheten, herunder resultatoppnåelse og ressursbruk, som grunnlag for vurderinger av nye eller endrede styringstiltak

I likhet med funn i delkapittel B.2.1 etterlyser JD bedre beslutningsunderlag fra POD, men JD har også et ansvar for å innhente og etterspørre fakta som beslutningsstøtte til etatsstyringen. Vår vurdering er at styringsdialogen mellom JD og POD må forbedres for å heve kvaliteten på JDs beslutningsgrunnlag.

Tiltaksområdet er utdypet i samlet anbefaling til forbedringsplan i kapittel D.3.3.

### B.2.3 PODs modell for virksomhets- og økonomistyring

I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Bidrar PODs modell for virksomhets- og økonomistyring til en effektiv disponering og prioritering av ressurser i etaten, og god styring av distrikter og særorganer?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

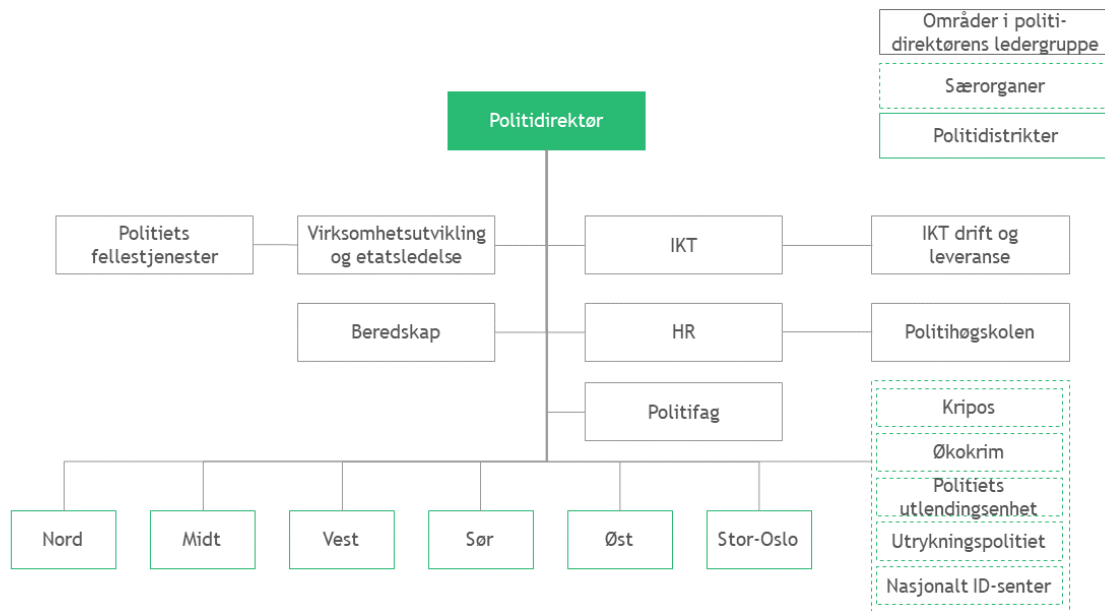
- Bakgrunn: Etableringen av POD, tidligere analyser og dagens organisering
- Vurdering av virkemiddelbruk i styring av distrikter og særorganer
- Vurdering av virksomhets- og økonomistyring i POD
- Vurdering av utnyttelse av handlingsrommet i POD
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

#### Bakgrunn: Etableringen av POD, tidligere analyser og dagens organisering

POD ble opprettet med sikte på effektivisering, samordning og best mulig utnyttelse av ressursene gjennom faglig ledelse og styring av politi- og lensmannsetaten (JD, 1999). Videre het det at POD har "ansvar for å styre, samordne og bistå politidistriktene og særorganene, videreutvikle etaten både faglig, operativt og administrativt med særlig vekt på ledelse, kompetanseutvikling og effektiv bruk av ressurser. Videre skal direktoratet bistå departementet i den overordnede styring av etaten, og samarbeide med andre etater." (JD, 1999).

Politianalysen (NOU, 2013) drøfter utfordringer knyttet til den tidligere organiseringen av POD. Blant annet ble det pekt på kvalitetsutfordringer i beredskaps- og spesialistfunksjoner, store forskjeller i måten oppgaver blir løst på i ulike distrikter, og manglende sentral styring og sentrale retningslinjer for virksomheten. Politidirektørens kontrollspenn ble vurdert som for høyt til å kunne sikre god kvalitet og oppfølging i styringssammenheng. Analysen konkluderte med at «POD bør utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet bør rettes mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag» (NOU, 2013) og la frem et forslag til organisering som illustrert i figur 16. Den nye organiseringen skulle sikre et mer strategisk orientert POD, som kunne ivareta en helhetlig ledelse av politiet og utøve god faglig styring av både politidistrikter, særorganer og fellesfunksjoner.

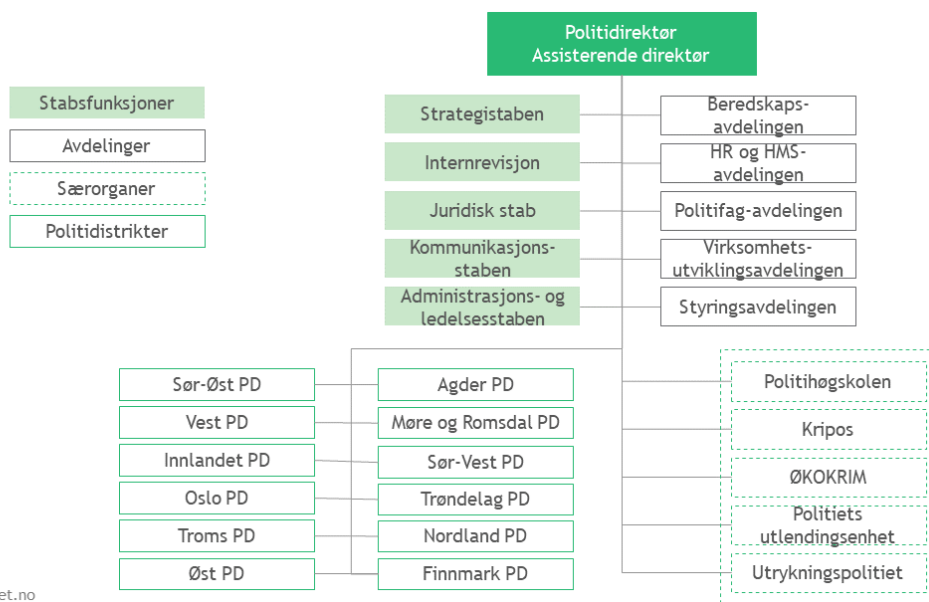
**Figur 16: Forslag til organisering av POD i Politianalysen**



Kilde: Politianalysen (NOU 2013:9)

Videre ble særorganstrukturen og struktur for PODs underliggende enheter definert i Påtaleanalysen (NOU, 2017b). Forslagene til organisering av POD fra Politianalysen ble delvis gjennomført gjennom nærpolitireformen, men aldri i sin helhet. I dag er POD organisert som illustrert i figur 17.

**Figur 17: Dagens organisering av POD**



Kilde: Politiet.no

Selv om kontrollspennet er redusert fra 35 direkte underlagte enheter (NOU, 2013), er det fortsatt er betydelig høyere enn det opprinnelige forslaget i Politianalysen. I oppdragsbeskrivelsen heter

det at områdegjennomgangen skal legge til grunn dagens organisering som ble fastlagt med politireformen, herunder påtalemyndighetens rolle og ansvar i politiets straffesaksbehandling (det to-sporede system) og dette elementet av organisering vil derfor ikke drøftes noe videre.

### Vurdering av virkemiddelbruk i styring av distrikter og særorganer

God styring samlet sett forutsetter god kobling mellom etatsstyring på den ene siden og virksomhetsstyring på den andre siden. Av den grunn er det naturlig at en del av virkemidlene som benyttes i JDs styring av POD blir videreført gjennom POD til underliggende enheter.

Departementenes virkemidler i styring av underliggende etater er beskrevet i *Veileder i etatsstyring* (DFØ, 2019):

- Normative: for eksempel mål og resultatkrav med utgangspunkt i et regelverk eller knyttet til etterlevelse av et regelverk
- Økonomiske: for eksempel bevilgninger for å nå mål
- Organisatoriske: for eksempel valg av organisasjonsform, finansieringsform og utvikling av strategier
- Pedagogiske: for eksempel bevisstgjøring av mulighetsrom innenfor et regelverk, veiledning og beste praksis

Virkemidlene ligner generelle virkemidler for styring, og siden disse brukes av departementer for å styre underliggende direktorat, vil vi også bruke dem som utgangspunkt for å analysere PODs styring av underliggende enheter.

POD innfører flere krav til saksbehandlingstid i resultatavtalene enn det som kommer fra tildelingsbrevet, slik vi har illustrert i tabell 13 i vedlegg E.4.1. Dette er et eksempel på bruk av normative virkemidler. Det anses som et sterkt virkemiddel, og bør ikke brukes uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler (Difi, 2019b). Det kan også være utfordrende å utforme de normative virkemidlene på en god måte for å sikre at de skaper de ønskede effektene.

Stortinget og JD styrer, som tidligere nevnt, ved utstrakt bruk av økonomiske virkemidler gjennom øremerking av midler, blant annet til finansiering av nye politistillinger og krav til spesielle funksjoner (for eksempel oppdrag 7 i tildelingsbrevet for 2020 hvor POD skal etablere en enhet i Troms politidistrikt til bekjempelse av dyrevelferds kriminalitet). Dette gjør at PODs videre styring av etaten også bærer preg av bruk av økonomiske virkemidler gjennom øremerking til underliggende enheter. Videre skriver Difi (2019b) at «Utfordringene ved denne typen

finansiering er at det er vanskelig å utforme systemer for innsatsstyrt finansiering som balanserer de forskjellige målene som offentlige virksomheter skal nå».

Organisatoriske virkemidler påvirker de underliggende virksomhetenes handlingsrom og PODs mulighet for styring. Intervjuobjekter trekker frem at dette synes å være et virkemiddel som ikke er brukt på beste måte. Det fremheves at uklarheter i roller og organisering og uformell utøvelse av ansvar på tvers av etaten er en utfordring for styringen. Særlig blir det pekt på to elementer:

- **Ansvarsdeling mellom fagavdelingene i POD og politidistriktene:** Fagavdelingene i POD (i første rekke politifag og beredskap) har tett kontakt med tilsvarende fagenhet i politidistriktene. I mange tilfeller påvirker involveringen prioriteringer som ligger under det enkelte politidistrikts ansvar. Forespørsler fra fagavdelingene driver også ressurser til rapportering og utredninger, og det oppfattes som styringssignaler lokalt. Problemet her er at styringssignaler kommer fra ulike kilder som ikke er samordnet.
- **Ansvarsdeling mot særorganer:** Også her er roller og ansvar mellom POD, særorganer og distrikter i noen tilfeller uklart. Et eksempel på dette er på etterretningsområdet hvor Kripos har ansvar for tiltak, POD har ansvar for forebygging, mens distriktene skal balansere nasjonale og lokale hensyn. Tredeling av ansvaret gjør styringen komplisert.

Pedagogiske virkemidler har til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre. Samtlige intervjuobjekter i distriktene peker på nødvendigheten av et politidirektorat for å sikre god styring og konsistent, god kvalitet på tvers av underliggende enheter. Flere intervjuobjekter opplever at POD på sitt beste avstemmer forventninger og ambisjonsnivå, definerer faglig standard og praksis for et enhetlig politi og sikrer en god utnyttelse av ressursene. Spesielt nevnes beredskapsfunksjonen som et godt eksempel på hvordan POD bidrar til å styrke etaten faglig og yter god støtte lokalt.

Gjennomgangen av PODs virkemiddelbruk i virksomhetsstyringen fremhever at bruken av pedagogiske virkemidler i stor grad er vellykket. Likevel driver dette ressurser til rapportering og utredninger, og det kompliserer styringen. Nyere forskning viser at slike virkemidler er mer effektive enn tidligere antatt, noe som kan henge sammen med at de i økende grad brukes i kombinasjon med andre virkemidler (Difi, 2019b). I POD kan man med fordel bruke de organisatoriske virkemidlene i større grad i kombinasjon med de pedagogiske. I *Veileder i virksomhetsstyring for politi- og lensmannsetaten* er ansvarsfordelingen i styringsprosesser og styringsrelasjoner som illustrert i figur 18, der Strategistaben og Styringsavdelingen har en klart definert rolle i etatsstyringen, mens Beredskapsavdelingen, HR og HMS avdelingen, Politifagsavdelingen og Virksomhetsutviklingsavdelingen har en mindre tydelig rolle. Dette svekker det som trekkes frem som PODs styrker: definisjon og veiledning på faglig standarder og

beste praksis for et enhetlig politi. POD bemerker at veilederen er utdatert og skal oppdateres høsten 2020. Beredskap, HR og HMS, politifag og virksomhetsutvikling har i dag en mer aktiv rolle i styringsdialogen. Dette omtales nærmere i neste delkapittel.

**Figur 18: Ansvarsfordeling styringsprosesser og styringsrelasjoner som fremstilt i *Veileder i virksomhetsstyring for politi- og lensmannsetaten***



Kilde: Veileder i virksomhetsstyring for politi- og lensmannsetaten

## Vurdering av virksomhets- og økonomistyring i POD

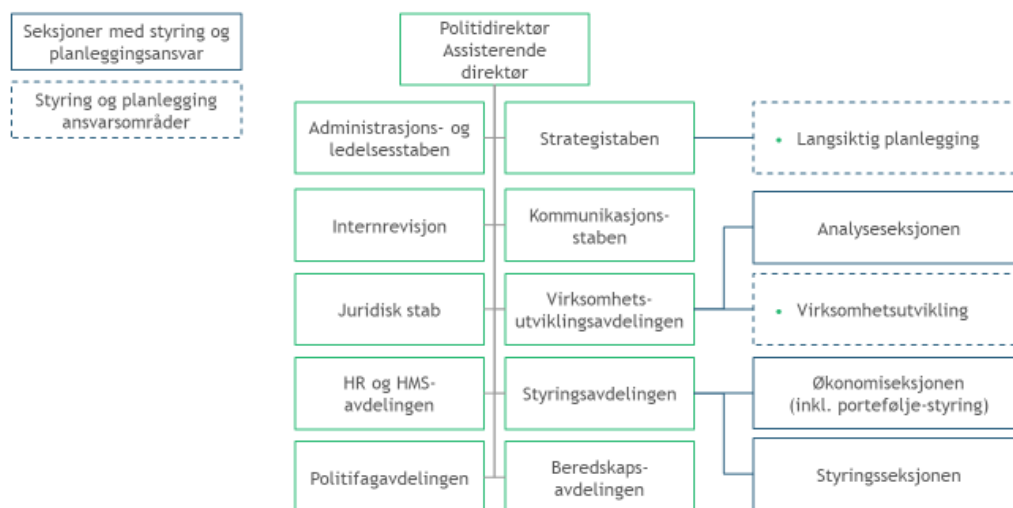
Historisk har politidistriktene og særorganene hatt ansvar for egen økonomistyring. Med opprettelsen av POD har etaten også fått en sentral økonomi- og styringsfunksjon, samtidig som mye ansvar og ressurser for økonomistyring stadig ligger i distriktene og særorganene. Det er i senere tid satt i gang tiltak for å styrke virksomhets- og økonomistyringen i etaten gjennom en forenklet styringsdialog, budsjetter som er klare i begynnelsen av året (første tertial fremfor andre tertial), innføring av Statlig Regnskapsstandard (SRS), samt oppbemanning av Økonomiseksjonen i PODs Styringsavdeling. Disse tiltakene er gode, men ikke tilstrekkelige for å løse utfordringene i økonomistyring i etaten.

Slik illustrert i figur 19 er styrings- og planleggingsmiljøene i POD fragmentert:

- Styringsavdelingen har hovedansvar for virksomhetsstyring og økonomistyring, og er også virksomhetsstyrer for Politiets fellestjenester.
- Strategistaben har hovedansvar for virksomhetsstrategi, overordnet målbilde og flerårig virksomhetsplan

- Virksomhetsutviklingsavdelingen har hovedansvar for bl.a. analyse (Analyseseksjonen), virksomhetsutvikling, og gjennomføring av utviklingsprosjekter, og er også virksomhetsstyrer for Politiets IKT-tjenester (fra 1.1.2021 overføres ansvaret til Styringsavdelingen).

**Figur 19: Styring- og planleggingsfunksjoner i POD**



Denne fragmenteringen blir enda tydeligere gjennom den overordnede rolle- og ansvarsbeskrivelsen for de aktuelle avdelingene slik den fremkommer i PODs interne resultatavtaler for 2020. Det bemerkes fra POD at Styringsavdelingen per i dag ikke driver prosjektcontrolling og at sekretariat for porteføljestyret og fremdriftsstyret i løpet av året er overført faglig fra Virksomhetsutviklingsavdelingen til Styringsavdelingen.

I tillegg er Beredskapsavdelingen virksomhetsstyrer for Politiets utlendingsenhet og Grensekommisariatet, Politifagavdelingen er virksomhetsstyrer for Utrykningspolitiet, Økokrim, Kripo og Nasjonalt ID-senter, HR og HMS-avdelingen er virksomhetsstyrer for Politihøgskolen og assisterende politidirektør er virksomhetsstyrer for politidistriktene som illustrert i figur 20.



**Figur 20: Rolle og ansvarsbeskrivelse fra avdelingsvise resultatavtaler (2020)**

Styringsavdelingen	Virksomhets- utviklingsavdelingen	Strategistaben	Beredskapsavdelingen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Iverksette strategiske føringer og flerårige virksomhetsplaner</li> <li>Overordnet ansvar for styringen av underliggende enheter</li> <li>Økonomistyring</li> <li>Koordinere faglig input fra de andre avdelingene</li> <li>Prosjektcontrolling, internkontroll og risikostyring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realisere virksomhetsstrategien</li> <li>Analyse og informasjonsforvaltning</li> <li>Virksomhetsutvikling og digitalisering</li> <li>Virksomhetsarkitektur</li> <li>Strategisk styring av IKT-funksjonen i politiet</li> <li>Sekretariat for porteføljestyret og fremdriftstyret</li> <li>Bidra til å gjennomføre sentrale prosjekter og utrulling/innføring /gevinstrealisering av disse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Langtidsplanlegging på etatsnivå</li> <li>Faglig rådgivning om etatens langsiktige utvikling til JD</li> <li>Virksomhetsstrategi</li> <li>Overordnet målbilde og flerårig virksomhetsplan</li> <li>Overordnede organisasjonsstrukturelle spørsmål</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Virksomhetsstyrer for Politiets utlendingsenhet og Grensekommisariatet</li> </ul>
			<b>Politifagavdelingen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Virksomhetsstyrer for Utrykningspolitiet, Økokrim, Kripos og Nasjonalt ID-senter</li> </ul>
			<b>HR og HMS-avdelingen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Virksomhetsstyrer for Politihøgskolen</li> </ul>
			<b>Assisterende politidirektør</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Virksomhetsstyrer for distriktene</li> </ul>

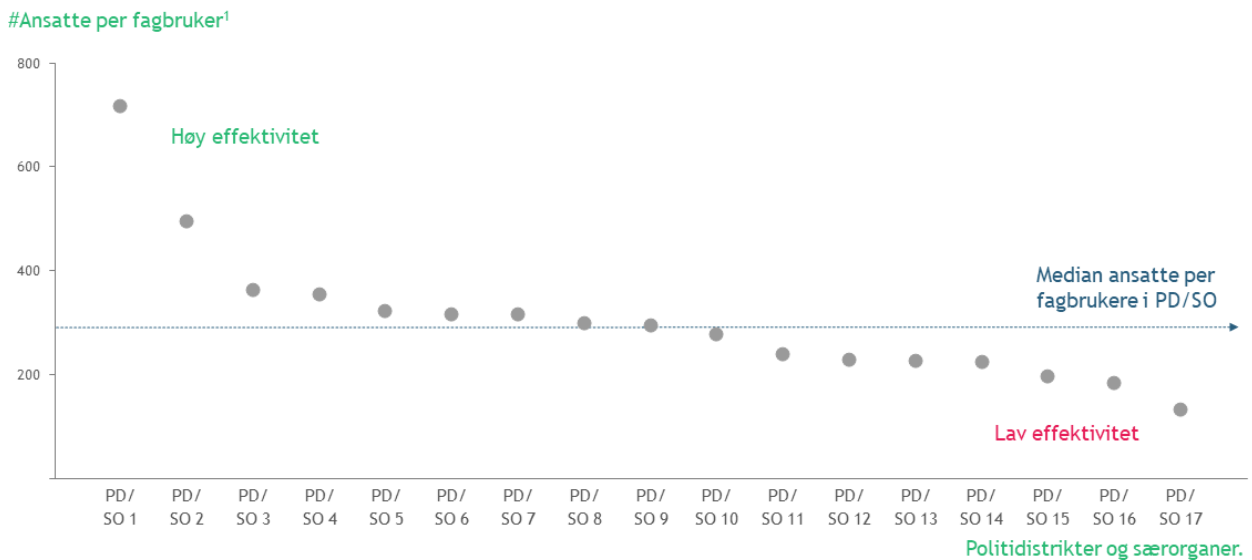
Kilde: PODs avdelingsvise Resultatavtaler 2020; Intervju

Følgende eksempel kan stå som illustrasjon av fragmenteringen: Mens Strategistaben skal lede langtidsplanleggingen på etatsnivå og har ansvaret for den flerårige virksomhetsplanen, skal Virksomhetsutviklingsavdelingen realisere virksomhetsstrategien og flerårig virksomhetsplan og Styringsavdelingen iverksette de flerårige virksomhetsplanene. Videre ligger ansvaret for analyse og informasjonsforvaltning hos Virksomhetsutviklingsavdelingen.

Fragmenteringen av ansvar og oppgaver gjør arbeidet med økonomi og virksomhetsstyring uoversiktlig. Videre er fagmiljøer med naturlige synergier spredt i organisasjonen. At dagens organisering ikke fungerer godt, understøttes av hyppig rotasjon av seksjonsledere og betydelig avgang blant ansatte i ulike seksjoner i både Styringsavdelingen og Virksomhetsutviklingsavdelingen i POD.

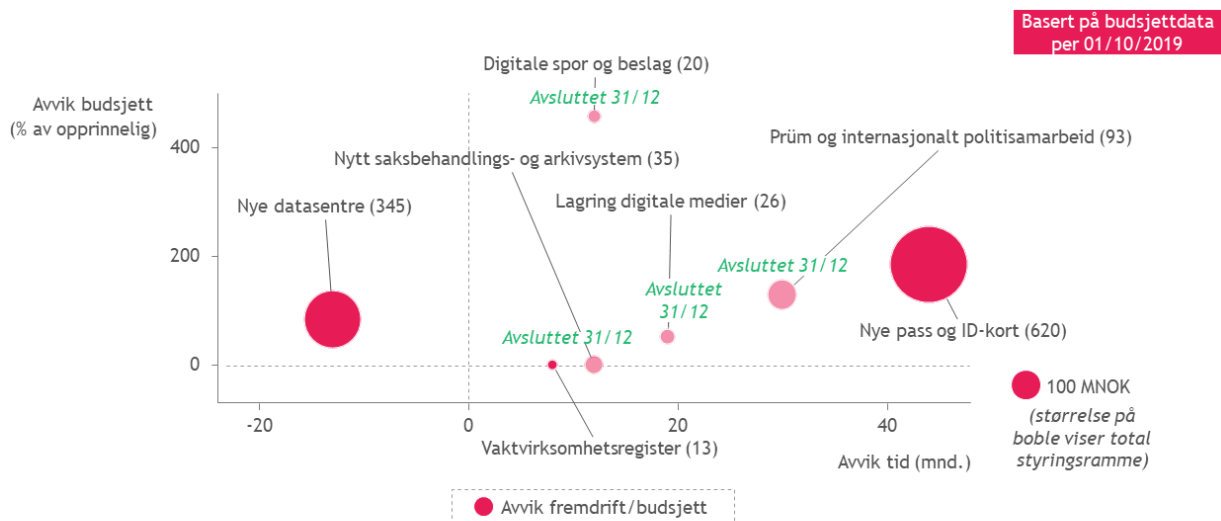
Flere intervjuobjekter peker også på PODs manglende evne til å lage gode beregninger av hva ulike prioriteringer og satsninger forventes å koste. Dette skyldes at økonomisk relevant informasjon ikke fanges godt nok opp, at langsiktige estimater for investeringsbehov ikke holder tilstrekkelig kvalitet og at ressursanalyser i stor grad må gjennomføres manuelt.

Videre pekes det på et betydelig potensial for kostnadseffektivisering i etaten som POD ikke har klart å ta ut, for eksempel i form av støttefunksjoner på tvers av distrikter og særorganer. For eksempel er det stor variasjon i effektivitet per regnskapsmedarbeider når man sammenligner distrikter og særorganer som illustrert i figur 21. Lignende variasjon ser man også for andre støttefunksjoner.

**Figur 21: Effektivitet per regnskapsmedarbeider i politidistrikter og særorganer**

1. Antall fagbruker-ÅV i etaten er basert på tall fra PFT lønn og regnskap fra høsten 2018. Det er en viss usikkerhet i tallene; disse bør kvalitetssikres sammen med de kartlagte enhetene  
Kilde: politiet.no, PFT

Det finnes også flere eksempler på at POD i dag ikke har tilstrekkelig god oversikt over ressursbruk og kostnader i etaten. Et eksempel er mangelfull styring og oppfølging av utviklingsporteføljen, med svak gevinstrealisering og store prosjekter som sprekker på tid og kost som illustrert i figur 22.

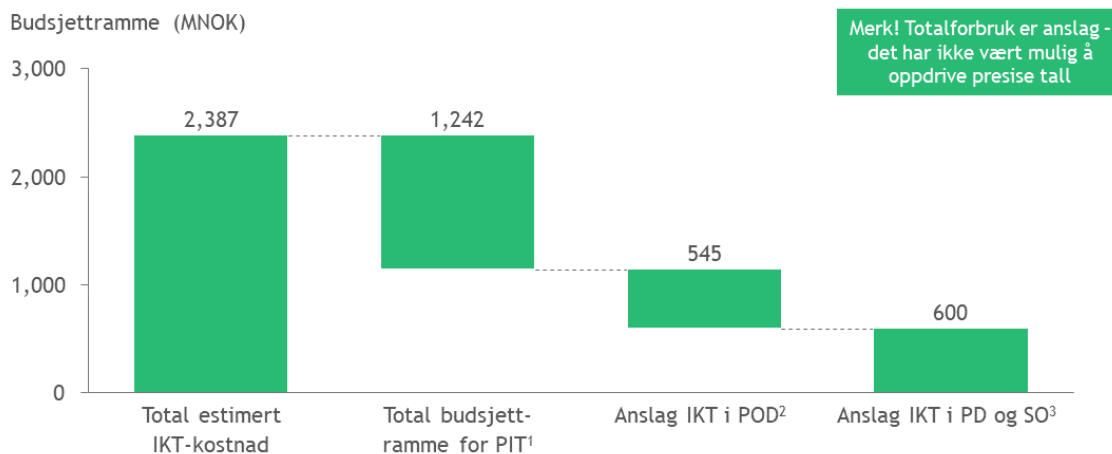
**Figur 22: Avvik på tid og budsjett i utviklingsporteføljen (2019)**

Kilde: Utviklingsporteføljen T2-rapportering, per 01.10.2019 (status oppdatert etter møte med porteføljestyringen, januar 2020)

En ytterligere illustrasjon på svakheten i den overordnede økonomistyringen i etaten er manglende oversikt over totale IKT-kostnader. I evalueringen av politiets IKT- og fellestjenester (BCG, 2019), viste det seg at det ikke fantes en totaloversikt over ressursbruken på IKT i etaten.

Bare det å sette opp et omtrentlig anslag krevde betydelig data- og analysearbeid med involvering av ulike personer og datakilder i POD, PFT og PIT. Figur 23 viser anslaget for 2019:

**Figur 23: Anslag av IKT-kostnader i politi- og lensmannsetaten (2019)**



1. Inkluderer personellkostnader, avtalekostnader, ekstern bistand, annen driftskostnad og investeringer. Drift- og forvaltningsramme er -938 MNOK (herunder 73 MNOK i volum- og avtaleendringer og 24 MNOK i "3PR til drift") 2. Minimumsanslag fra Varde-prosjektet. Estimert budsjett for Innovasjonsseksjonen og Innføringsseksjonen basert på et totalbudsjett for POD VUA på -63 MNOK 3. Sluttbrukerutstyr, drift og forvaltning - anslag fra Varde-prosjektet  
Kilde: Budsjettdata fra PIT (okt. 2019), HR-data fra POD (okt. 2019), dokumentasjon delt fra Varde-prosjektet

Av et totalforbruk på om lag 2,4 milliarder kroner er det kun om lag halvparten (PITs budsjett-ramme) man har oversikt over, mens det resterende er estimater fra andre prosjekter eller estimerte andeler av totalbudsjettet for enkelte avdelinger i POD. Den samme evalueringen identifiserte også andre svakheter i økonomistyringen relatert til IKT: Overbudsjettering med svak presisjon i årlig budsjett mot faktisk forbruk, feilføringer og sammenblanding av drift og utvikling, svak prosjekt- og porteføljekontrolling, mangelfulle kost/nytte-analyser og manglende eierskap til gevinstrealisering.

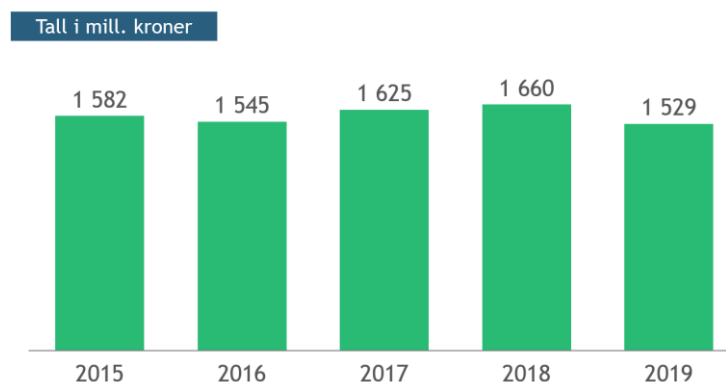
Det er også svak kultur og manglende ansvar for gevinstrealisering. POD er i liten grad i stand til å følge opp gevinstrealisering i underliggende enheter. Et eksempel er årsverk innen lønn i etaten som i 2014 lå på 94. Beregnet gevinst fra sentralisering og outsourcing til DFØ skulle redusere årsverk til 60, mens realiteten i 2019 var at totalt antall årsverk innen lønn fremdeles lå på 94 (inkludert DFØ), samt ytterligere 10 årsverk i PFT (BCG, 2019). Årsakene til manglende gevinstuttak i dette eksempelet er sammensatt. Det ble for eksempel lagt politiske føringer på å opprette et «kunnskapscenter» i Kristiansund med 50 stillinger innen lønn, regnskap med mer (se for øvrig kapittel B.2.1 for ytterligere bakgrunn), samtidig som POD og distriktene ikke har fokusert på gevinstuttak i tilstrekkelig grad. Eksempelet illustrerer utfordringene med å ta ut identifiserte gevinster i etaten.

En tydelig karrierevei innenfor økonomi og styring i politiet er fraværende. Tradisjonelt har det vært snakk om et jurist-velde i politiet, der norsk politi i stor grad har blitt styrt av et flertall jurister (Mossikhuset, 2015). Ved å se på bakgrunnen til de seneste politidirektørene kommer dette tydelig frem. Med unntak av Øystein Mæland, som er utdannet lege, har de siste fem politidirektørene tilbake til år 2000 vært jurister. I tillegg har alle, med unntak av Mæland, vært politimester og/eller sjef for en eller flere av politiets særorganer. I ledergruppen i POD er situasjonen den samme. Dagens ledergruppe består enten av tidligere politimestere og/eller tidligere sjefer for særorganer, eller de er hentet utenfra. Selv om økonomi og styring må anses som støttefunksjoner er det viktig å bygge kompetanse og unngå høy rotasjon. Både Statens vegvesen og NAV har samlet økonomi- og styringskompetansen under en økonomi- og styringsdirektør (se Figur 63 på side 165).

### Vurdering av utnyttelse av handlingsrommet i POD

Som det belyses tidligere i rapporten styres POD av et stort antall mål, krav og strategier, noe som reduserer handlingsrommet. I ressursanalysen 2019 gjøres det et forsøk på å fastslå politidistriktenes handlingsrom. Definisjonen brukt i ressursanalysen for økonomisk handlingsrom er frie driftsmidler på kort sikt, som anses i analysen å være driftsmidler som ikke er lønn (lønn inkluderer overtid, arbeidsgiveravgift, lønnsgodtgjørelse, refusjoner og pensjonspremie) eller husleie. Det økonomiske handlingsrommet for distriktene fra ressursanalysen 2019 er fremstilt i figur 24 som viser at det økonomiske handlingsrommet i 2019 var lavere enn det har vært de siste fem årene. Se Boks 1 for en analyse av hvorfor dette er tilfelle, til tross for stor realøkning i politiets budsjetter.

**Figur 24: Gjenværende midler etter lønn og husleie i politidistriktene. Faste 2019 kroner**



Faste 2019-kroner  
Kilde: Politidirektoratets Ressursanalyse for 2019

**Boks 1: Hvorfor politidistriktenes handlingsrom ikke har økt**

Den svake utviklingen i politidistriktenes handlingsrom kan synes merkelig i lys av politiets realøkning i budsjettene på 4,3 mrd. kroner fra 2013 til 2020. I denne boksen gjør vi en nærmere analyse av denne sammenhengen. For å ha sammenlignbare tall, har vi benyttet politiets ressursanalyse i perioden 2014 til 2019. Figuren under viser at realøkningen på om lag 3 mrd. i denne perioden i det alt vesentlige har gått til økte personellkostnader, eiendomskostnader og materiell. Kostnadene er i all hovedsak bundet opp i politisk bestemte satsninger, og/eller tilfaller andre enheter enn politidistriktene :

**Personell (85% av økningen):**

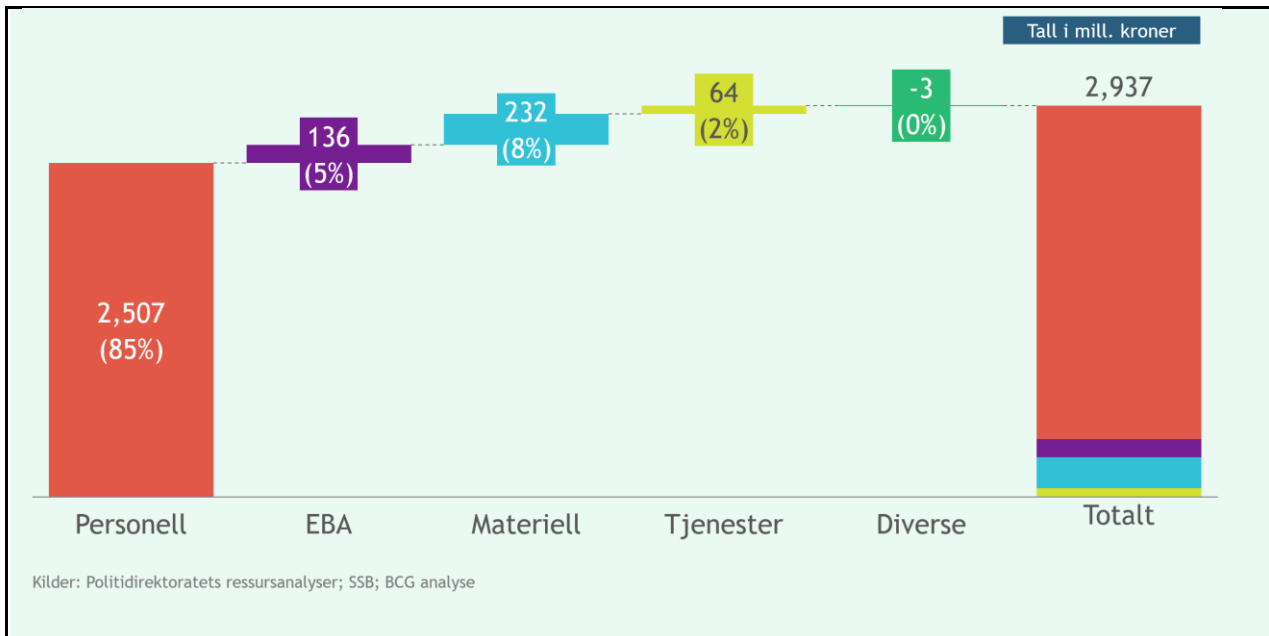
- 62% av økningen er relatert til flere politistillinger og 8% er relatert til juriststillinger. Disse er politisk bestemt gjennom målet om 2 politiutdannede per 1 000 innbyggere, samt øremerking av midler til straffesaksbehandling.
- 25% av økningen knyttes til sivile stillinger utenfor politidistrikter og særorganer, som for eksempel i politiets IKT-tjenester (PIT). Disse stillingene arbeider primært med politiets utviklingsportefølje, hvorav 90% er bestemt av JD.
- Økningen i personellkostnader er dermed enten knyttet til øremerking, eller tilfaller i liten grad politidistriktene.

**Kostander til eiendom, bygg og anlegg (EBA) (5% av økningen):**

- Denne økningen kan i sin helhet forklares med prisvekst i leiemarkedet og vekst i antall ansatte. Se egen analyse på dette i kapittel C.2.4.
- Antall lokasjoner politiet skal være til stede på er også politisk bestemt, og ikke noe politiet kan påvirke.

**Materiell (8% av økningen):**

- Realøkningen i materiellkostnader knyttes i sin helhet til IKT- og transportkostnader. IKT-kostnader er primært relatert til politiets utviklingsportefølje, hvorav 90% er bestemt av JD. Videre faller politiske satsninger som eksempelvis politihelikoptre, elektrosvakvåpen og droner inn her.



Det er ikke innenfor rammene i ressursanalysen å gi en beskrivelse av hvilke aktiviteter, resultater og effekter ressursbruken gir grunnlag for. Rapporten gir heller ikke dypgående analyser av ressursdisponeringen i det enkelte politidistrikt, særorgan og andre enheter (POD, 2019c). Videre trekker ressursanalysen frem at handlingsrommet trolig er lavere enn fremstilt, ettersom for eksempel reisekostnader, øremerkinger og kostander knyttet til materiell og utstyr også kan ses på som faste. Hvis man vil fastslå ressursbindinger i mål og krav til etaten kan det også problematiseres at lønn til jurister og sivilt ansatte ses på som en fast kostnad i analysen når det kun er politiansatte som har et måltall knyttet til seg. Som belyst i kapittel B.2.2 er det derfor nødvendig med en helhetlig økonomisk gjennomgang med andre verktøy enn ressursanalysen for å fastslå det faktiske økonomiske handlingsrommet til POD og underlagte enheter.

Det påpekes i intervjuer og referater fra styringsdialogmøter mellom JD og POD at handlingsrommet til POD sannsynligvis er større enn det som utnyttes i dag. Et eksempel på dette er utarbeidelsen av tildelingsbrevet. Det blir laget basert på budsjettproposisjonen, men et utkast oversendes til POD for innspill før endelig versjon sendes ut. Enkelte intervjuobjekter trekker frem at POD i større grad kan utnytte muligheten å gi innspill til tildelingsbrevet. Det finnes eksempler fra andre etater hvor direktoratet utarbeider et tilnærmet ferdig utkast til departementet, noe som i mye større grad gir direktoratet mulighet til å være med å legge føringer for styring og handlingsrom i det kommende året. Dette er heller ikke udelt positivt, ettersom dette tross alt er en oppgave som hører til rollen som overordnet departement, men det viser at det finnes muligheter for sterkere samhandling mellom JD og POD. POD har som regel relativt få innspill, og da gjerne på detaljer som ikke endrer rammene betydelig.

I *Hovedinstruks til politidirektøren* (JD, 2018a) skrives det at «politidirektøren skal også raskt gi tilbakemelding dersom det er mål- og resultatkrav eller oppdrag i tildelingsbrevene eller i andre oppdragsbrev som direktoratet vurderer som urealistisk å innfri innenfor de gjeldende økonomiske rammebetingelser. Det må redegjøres for konsekvenser, alternativer og hvilke andre områder og tiltak som eventuelt må nedprioriteres for å innfri departementets krav.» Ved gjennomgang av referater fra styringsdialogmøter i 2018 og 2019, synes denne retten til å gi tilbakemelding på urealistiske krav ikke å ha blitt benyttet. Det trekkes frem og problematiseres at antallet krav og mål er høyt, men ikke at det er *for* høyt. Det er heller ingen spesifikke mål- og resultatkrav eller oppdrag som trekkes frem som urealistisk å innfri. Ved mer aktiv bruk av retten til å gi tilbakemelding på kravene som stilles kunne PODs handlingsrom økt og blitt utnyttet bedre. Bruken av denne retten forutsetter imidlertid at man har god oversikt over ressursbruk og kostnader i etaten. Som eksemplifisert i dette kapitlet mangler POD oversikt, og vi vurderer dette til å være en av årsakene bak at denne retten ikke benyttes mer aktivt.

### Neste steg for PODs virksomhets- og økonomistyring

POD ble opprettet med sikte på effektivisering og best mulig utnyttelse av ressurser gjennom faglig ledelse og styring av politi- og lensmannsetaten (JD, 1999). Med dette har POD en rolle som en sentral økonomi- og styringsfunksjon som skal ha en overordnet kontroll over ressursbruk i distrikter og særorganer.

POD har etter vår vurdering hatt en god utvikling i styring av distrikter og særorganer, hvor overgangen til lokale resultatavtaler trekkes frem som viktig. Like fullt finnes det et potensiale for POD til å utnytte eksisterende handlingsrom bedre. Mulige tiltak er å samle fagmiljøer for styring og økonomi, samt forsterke arbeidet med en helhetlig langsiktig økonomisk plan for etaten, hvilket det er mange eksempler på i norsk offentlig sektor.

Tiltaksområdene er utdypet i samlet anbefaling til forbedringsplan i kapittel D.3.3.

## B.2.4 Kvalitet på styringsinformasjon og rapportering

I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Gir informasjon og indikatorer som benyttes i styringen av politi- og lensmannsetaten tilstrekkelig og riktig innsikt i sammenheng mellom ressursbruk og resultater?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

- Bakgrunn: Dagens styringsinformasjon
- Eksempler på beste praksis for styringsinformasjon
- Vurdering av kvaliteten på styringsinformasjon fra POD til JD
- Vurdering av kvaliteten på styringsinformasjon fra PODs underlagte enheter
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

### Bakgrunn: Dagens styringsinformasjon og rapportering

Tildelingsbrevet legger grunnlaget for JDs oppfølging av POD. Her spesifiseres rapporteringskrav på mål, styringsparametere og oppdrag som skal inngå i tertial- og årsrapporter, og andre rapporteringskrav knyttet til styringsdialogen. I tillegg kan det i løpet av året bli tilført rapporteringskrav på særskilte områder som diskuteres i styringsdialogmøtene.

POD formidler rapporteringskrav og mål videre til distrikter, særorganer og andre underlagte enheter gjennom resultatavtaler, og enhetene rapporterer tilbake til POD tertialvis. Egne resultatavtaler er også introdusert for avdelingene i direktoratet for å sikre bedre sammenheng mellom ressursbruk i direktoratet og oppdrag som er gitt til underlagte enheter.

Politiets styringsverktøy (PSV) er etatens rapporteringsverktøy og benyttes for alle PODs underliggende enheter. Fra og med 1. tertial 2020 har også PODs avdelinger tatt systemet i bruk, og med det er verktøyet innført som standard rapporteringsverktøy i hele etaten. Hvert rapporteringsområde og tilhørende eier legges inn i PSV av Styringsavdelingen, og distriktene, særorganer, andre underliggende enheter og avdelingene i POD rapporterer på sine krav i systemet. Styringsavdelingen i POD setter sammen en konsolidert versjon av rapporteringen og har dialog med fagavdelingene i POD for å sikre enighet i vurderingen av måloppnåelse. Dette blir brukt inn i tertialrapporten og årsrapporten fra POD til JD.

I etterkant av rapporteringen har POD oppfølgingsmøter med distriktene, særorganene og de andre enhetene og avdelingene. På forhånd har man bestemt hva som skal følges opp. I hovedsak er det en avviksfokusert agenda, men det er også erfaringsoverføring mellom enhetene. JD involveres i oppfølgingsprosessen i styringsdialogmøter der man diskuterer tertial-/årsrapporten fra POD.



Det arbeides kontinuerlig med forbedringstiltak for rapportering i etaten. Fra og med 1. tertial 2019 ble rapporteringsstrukturen lagt om basert på et ønske fra JD om å korte ned og forenkle rapportering fra POD, slik at en risikovurdering av hovedfokusområdene utgjør hoveddokumentet. I tillegg er det satt i gang et prosjekt for virksomhetsregnskap i politi- og lensmannsetaten. Dette skal blant annet bidra til at økonomi kobles tettere sammen med resultatkrav og årsverk, for å muliggjøre en kobling fra ressursbruk/kostander til de viktigste tjenestene og aktivitetene i politiets resultatkjede (POD, 2020a). Det arbeides også med å løfte kvaliteten på rapporteringen. Tidligere har mye av rapporteringen dreid seg om gjennomførte aktiviteter uten å vurdere effekten av disse. Det jobbes nå med å belyse effekter i større grad.

### Eksempler på beste praksis for styringsinformasjon

Kvaliteten på styringsinformasjon er i noen grad fastsatt av rapporteringskrav som fremkommer av tildelingsbrev og resultatavtaler, og som er drøftet i kapittel B.2.2. Det finnes likevel grep som kan gjøres for å heve kvaliteten på rapporteringen uavhengig av kvaliteten på mål og styringsparametere. DFØs veiledningsnotat for årsrapporten (2020b) trekker det frem flere viktige momenter på hva en god årsrapport bør inneholde:

- Årsrapporten skal gi innsikt i virksomhetens prioriteringer, ressursbruk, resultater og måloppnåelse
- Rapporteringen bør fokusere på tjenester og produkter virksomheten har levert og de bruker- og samfunnseffektene virksomheten arbeider for å oppnå på sikt, fremfor rapportering av gjennomførte aktiviteter
- Årsrapporten bør inneholde refleksjoner om hva virksomheten har lært, og hvordan årets erfaringer kan danne grunnlag for forbedringer eller endringer

I tillegg til dette vil vi trekke frem fire prinsipper for rapportering basert på beste praksis og erfaring fra virksomheter i Norge og internasjonalt:

- Konsekvent rapportering
- Begrenset antall rapporter
- Forenkling og visualisering
- Automatisering

Konsekvent rapportering handler om standardisering av formatet. Det blir enklere å utarbeide oversikt over styringsinformasjonen hvis alle enheter rapporterer i samme format. Bruk av fritekst må tydelig rammes inn og spisses. I tillegg bør rapporteringskrav strømlinjeformes slik at

informasjonen kan konsolideres raskt og på en god måte. Dette innebærer at man har en felles forståelse for forventningene til rapporteringen, blant annet om det skal rapporteres på tall, med eller uten forklaring og omfang av kvalitativ rapportering.

Reduksjon av antall rapporter innebærer å vurdere hvilke rapporter og rapporteringskrav som er vesentlige og hvilke som kan tas ut. En vanlig dynamikk som vi ofte observerer, er at det jevnlig legges til rapporteringskrav basert på hva man vurderer som vesentlig der og da, samtidig som man sjelden tar ut rapporteringskrav. Dette fører til en kontinuerlig økning i rapporteringskrav som ikke er hensiktsmessig. Rapporten eser ut, og verdien og vekten av hvert krav går ned. Rapportering er ikke et mål i seg selv. Hvis en rapport ikke er verdiskapende, bør den sløyfes.

Forenkling og visualisering er viktig for å lette kommunikasjonen og øke forståelsen hos mottaker av rapporten. Tydelige konklusjoner, bruk av lettlest språk og aktiv bruk av visualiseringer er viktige virkemidler.

Automatisering av rapportering innebærer å identifisere repetitive rapporteringsprosesser som kan automatiseres for å frigjøre tid til mer verdiskapende aktiviteter. Flere virksomheter tar i bruk dynamisk rapportering der mottakere til enhver tid har tilgang til oppdatert tallmateriale i et dashboard. Rapporteringsdashboard har ofte flere detaljeringsnivåer, og gjør at man har mulighet til å drille dypere ned i tallene og vurderingene bak oversiktsbildene. Et eksempel på et oversiktsbilde er vist i figur 25.

**Figur 25: Eksempel på oversiktsbilde i dynamisk rapportering**



## Vurdering av kvaliteten på styringsinformasjonen fra POD til JD

JD har ofte behov for styringsinformasjon fra POD i form av utredninger, kostnadsanalyser, ressursbruk mv. Å levere slik styringsinformasjon er essensielt for at JD skal være i stand til å styre etaten på en god måte, og for at JD i sin tur skal kunne gi politisk ledelse tilstrekkelig beslutningsstøtte for politiske vedtak og prioriteringer. JD mener styringsinformasjonen fra POD ofte har lav kvalitet, og svekker departementets rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse. BCG deler JDs vurdering.

En årsak til at POD ikke lykkes med å frembringe et tilstrekkelig godt beslutningsunderlag er utilstrekkelig oversikt over ressursbruk og kostnader i etaten, som vi har pekt på i kapittel B.2.3. Det finnes ingen rapportering på koblingen mellom ressursbruk og måloppnåelse i etaten. Dette ville gitt JD et mye tydeligere bilde av PODs faktiske prioriteringer, og et helhetlig bilde av måloppnåelse. Det er heller ikke etablert gode nok økonomiske modeller slik at POD enkelt kan gjøre anslag på hvor mye ulike tiltak vil koste, samt hva eventuelle nye satsinger vil gå på bekostning av. Det nye virksomhetsregnskapsprosjektet er et steg i riktig retning for å få på plass en slik sammenheng.

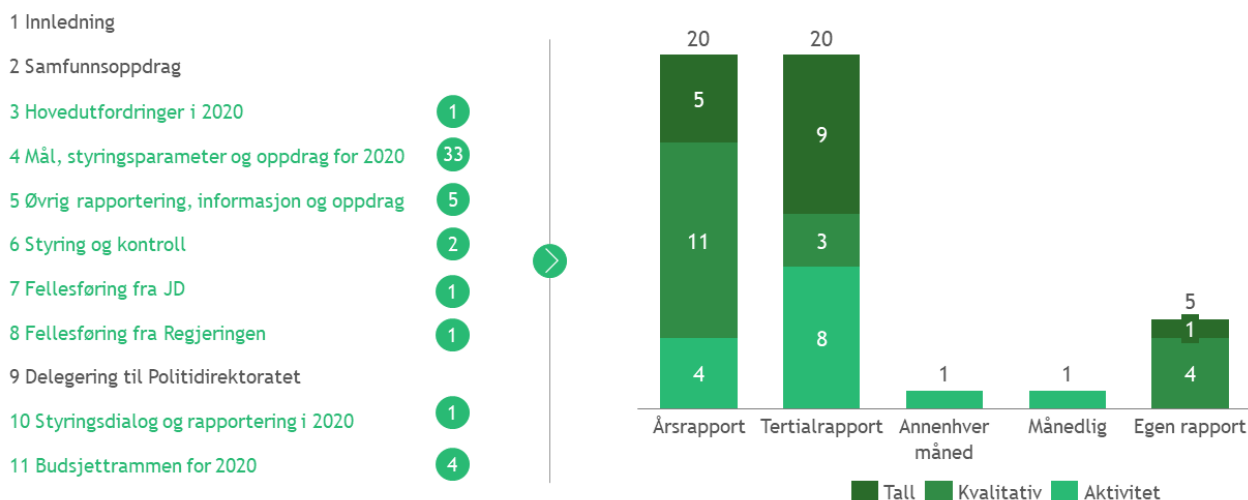
I Danmark er slik informasjon institusjonalisert på en god måte gjennom at store mengder informasjon om ressursbruk og resultater automatisk samles inn og gjøres tilgjengelig på en felles dataplattform, i tilnærmet sanntid. Det meste er åpent tilgjengelig for publikum (se vedlegg E.6.2 for en nærmere beskrivelse av mål- og resultatstyring i Danmark).

Rapporteringen fra POD til JD i tertial- og årsrapportene fremstår ustrukturert. En av hovedgrunnene til dette er at tildelingsbrevet, som skal legge grunnlaget for rapporteringen, er utformet på en uoversiktlig måte. Tildelingsbrevet ber om rapportering på styringsparametere og oppdrag knyttet til de fem overordnede målene. I tillegg nevnes det en rekke andre rapporteringskrav av ulik karakter i andre kapitler gjennom hele tildelingsbrevet, som illustrert i figur 26. Disse har ikke alltid et tydelig forankringspunkt tilbake til hovedmål eller strategier. Rapporteringskrav som ikke er blitt besvart fra tidligere år, skal også rapporteres på, og må letes frem fra eldre tildelingsbrev. I tillegg kommer rapporteringskrav gjennom vedlagte strategier og handlingsplaner. Det er dermed en omfattende øvelse å utarbeide en komplett oversikt over alle rapporteringskravene som stilles til POD.

Det er forskjell på strukturen i de ulike tertialrapportene fra 2019, og det varierer hvilke vedlegg som inkluderes. Dette gjør det vanskelig å finne frem på tvers av tertialrapportene, og det er utydlig hva som anses som viktig i rapporteringen. Noe inkluderes i hovedrapporten, og noe legges som vedlegg kun fordi dette er instruert i tildelingsbrevet, tilsynelatende uavhengig av

vesentlighet. Se figur 27 for sammenligning av strukturen og innholdet i tertialrapportene fra 2019.

**Figur 26: Rapporteringskrav i tildelingsbrevet, fordelt på kapitler, frekvens og type krav**



Kilde: Tildelingsbrev POD 2020

**Figur 27: Struktur og innhold i tertialrapportene 2019**

T1	T2	T3
<p>1. Innledning</p> <p>2. Mål- og risikostyring</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.1-2.8. Risikoområde 1-8</li> </ul> <p>3. Styring og kontroll i virksomheten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1. Risikostyring og internkontroll</li> <li>• 3.2. Revisjonen av politi- og lensmannsetatens årsregnskap</li> <li>• 3.3. Revisjonsmerknader</li> </ul> <p>4. Tertialregnskap T1 2019</p> <p>5. Vedlegg</p> <p>Vedlegg 1 - Rapportering på styringsparameter og oppdrag T1 2019</p> <p>Vedlegg 2 - Riksrevisjonsmerknader T1 2019</p> <p>Vedlegg 3 - Utarbeide supplerende responstidkrav (O4)</p> <p>Vedlegg 4 - Plan for samlokalisering av politiets operasjonssentraler med brannvesenets 110-sentraler (O5)</p> <p>Vedlegg 5 - Utviklingsporteføljen T1 2019</p> <p>Vedlegg 6 - Kriminalitetsutvikling og straffesaksbehandling (Kap. 11.1)</p> <p>Vedlegg 7 - Sikkerhet og beredskap (Kap. 11.3)</p>	<p>1. Oppsummering</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.1 Resultat</li> <li>• 1.2 Økonomi</li> <li>• 1.3 Bemanning</li> <li>• 1.4 Reform</li> <li>• 1.5 Risiko</li> </ul> <p>2. Om tertialrapporten</p> <p>3. Mål og risikostyring</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1-3.8. Risikoområde 1-8</li> </ul> <p>4. Styring og kontroll i virksomheten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4.1. Risikostyring og internkontroll</li> <li>• 4.2. Revisjonen av politi- og lensmannsetatens årsregnskap</li> <li>• 4.3. Riksrevisjonsmerknader</li> </ul> <p>5. Vedlegg</p> <p>Vedlegg 1 - Rapportering på styringsparameter og oppdrag T2 2019</p> <p>Vedlegg 2 - Tertialregnskap T2 2019</p> <p>Vedlegg 3 - Riksrevisjonsmerknader T2 2019</p> <p>Vedlegg 4 - Utviklingsporteføljen T2 2019</p> <p>Vedlegg 5 - Kriminalitetsutvikling og straffesaksbehandling (Kap. 11.1)</p> <p>Vedlegg 6 - Sikkerhet og beredskap (Kap. 11.3)</p>	<p>1. Om tertialrapporten</p> <p>2. Overordnet risikovurdering for politi- og lensmannsetaten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2.1-2.5. Risikoområde 1-5</li> <li><i>Risikoområder knyttet til de virksomhetsspesifikke målene</i></li> </ul> <p>3. Styring og kontroll i virksomheten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3.1 Helhetlig styring av etaten</li> <li>• 3.2 Risikostyring og internkontroll</li> <li>• 3.3. Revisjonen av politi- og lensmannsetatens årsregnskap</li> <li>• 3.4. Riksrevisjonsmerknader</li> </ul> <p>4. Vedlegg</p> <p>Vedlegg 1 - Rapportering på styringsparameter og oppdrag T3 2019</p> <p>Vedlegg 2 - Årsregnskap 2019</p> <p>Vedlegg 3 - Riksrevisjonsmerknader T3 2019</p> <p>Vedlegg 4 - Utviklingsporteføljen T3 2019</p> <p>Vedlegg 5 - Statistikk - Kap. 11</p> <p>Vedlegg 6 - STRASAK-rapporten (Kap 11.1)</p> <p>Vedlegg 7 - Sikkerhet og beredskap (Kap. 11.3)</p>

Kilde: PODs tertialrapporter 2019

Vi vurderer at grepene som er tatt for å forenkle og fokusere rapporteringen er et steg i riktig retning. Vedlegg 1 i tertialrapportene beskriver resultatkravet til hver styringsparameter og oppdrag med status på gjennomføring, avvik og tiltak strukturert under hvert hovedmål.

Styringsparameterne og oppdragene markeres med en fargekode for status for ytterligere tydeliggjøring. I tillegg lykkes POD stort sett å fokusere på effekter av aktiviteter gjennomført i rapporteringen.

Fra og med 1. tertial 2019 er risikovurdering vektlagt i hovedrapporten. Oppfølgingen fra JD skal i stor grad basere seg på risikovurderingen. Likevel følger det med en del krav til vedlegg og andre rapporteringskrav utenom risikorapportering som opprettholder kompleksiteten i tertialrapportene. I intervjuer trekker JD frem at man er usikker på om alle nødvendige oppfølgingspunkter kommer tydelig nok frem i risikovurderingen. For eksempel har store enkeltprosjekter hatt større avvik enn man har klart å fange opp. På den andre siden nevnes det samtidig at rapporteringen fra POD til tider oppfattes som for det aljert. POD oppgir i intervjuer at de opplever det som krevende å vite hva som egentlig skal svares ut. Risikostyringen er ikke heftet på styringsparameterne som ligger til grunn, og det oppleves som at det mangler et rammeverk og en forankring på tvers av JD og POD på hva risikostyring går ut på og forventninger knyttet til risikorapporteringen.

Det er gjennomgående er lite bruk av logiske illustrasjoner og visualiseringer i PODs rapportering. For eksempel er det kun brukt tabeller i statistikkrapporteringen. Her er det stort potensial for å gjøre rapporteringen mer visuell. Videre har rapportene mye tekst, og innholdet kan til tider virke noe tilfeldig. Det er ikke alltid tydelig hva som belyses i rapporteringen, om alt arbeid på området trekkes frem, om det trekkes frem eksempler, eller om kun de viktigste aktivitetene og effektene belyses.

I tillegg er det svært begrenset hva som inkluderes rundt læring. Det nevnes i noen grad at det arbeides med erfaringsrapporter og sluttevalueringer, men ingen læring eller forslag til forbedringer og endringer trekkes frem.

### Generelle mangler i styringsinformasjon

Områdegjennomgangen viser at politi- og lensmannsetaten mangler enkel tilgang på grunnleggende styringsinformasjon. Dette er en utfordring som kommer i tillegg til omfattende og manuell rapportering. Eksempler på dette er oppfølging av øremerkede midler, samt oversikt med hvordan ansatte fordeler seg på stillingskategorier.

Øremerkede midler gis til spesifikke formål i etaten. Det har eksempelvis de siste vært bevilget mer enn 100 millioner kroner spesifikt til etterforskningsløftet. Øremerkede midler kan i seg selv være utfordrende for styringen, men i denne vurderingen trekker vi frem muligheten til å følge midlene gjennom etaten og ikke hvorvidt det er et godt virkemiddel. Politijuristene som representerer mange ansatte i påtalemyndigheten har vært under stort arbeidspress, påpeker at

bevillingene ikke kan dokumenteres allokert til etterforskning spesifikt. Dette svekker tilliten til forvaltningen av tildelte midler.

Et annet eksempel er hvordan politi- og lensmannsetaten har en svært grov kategorisering av ansatte i stillingskategoriene politi, jurist og sivil. Videre er spesifikke stillinger som Sjef PU og Sjef UP kategorisert som jurister. I sum gir dette begrenset styringsinformasjon og i tillegg upresis informasjon ettersom de nevnte stillingene ikke nødvendigvis besettes av jurister.

BCGs vurdering er at stillingskategorisering, samt å følge midler gjennom etaten, er grunnleggende styringsinformasjon. Det betyr videre at mangel på reell stillingskategorisering og oppfølging av øremerkede er grunnleggende mangler i POD som må utbedres.

### Vurdering av kvaliteten på styringsinformasjonen fra PODs underlagte enheter

Rapporteringen fra PODs underliggende enheter synes lite konsekvent og manuell, til tross for tiltak som innføring av PSV. En gjennomgang av utskrifter fra PSV i rapporteringen fra distrikter og særorganer viser at rapporteringen på oppdragene i resultatavtalene i stor grad baseres med mye fritekst. Kvalitative vurderinger rapporteres uten en fast ramme. Den faglige oppfølgingen fra POD i etterkant følger heller ikke et fast format og er også basert på mye fritekst. I visse tilfeller blir resultater og måloppnåelse gjentatt skriftlig tilbake til enhetene uten at dette synes å medføre noen verdi i den faglige oppfølgingen. Det er blitt tatt grep for å redusere rapporteringen, men det henger fortsatt igjen en del krav som ikke kan knyttes til politiets hovedmål. Med manglende konsensus om detaljeringsgrad blir rapporteringen i mange tilfeller mye mer omfattende enn nødvendig.

Konsekvensen av kvalitativ rapportering uten faste rammer kan eksemplifiseres ved styringsparameter 5 i tildelingsbrevet: Forebygging av vold og seksuallovbrudd. POD skal i årsrapporten gjøre en kvalitativ vurdering av det forebyggende arbeidet og effekten av arbeidet innen disse områdene (JD, 2020h). I distriktenes resultatavtaler er denne styringsparameteren omgjort til et oppdrag som skal rapporteres på i tertial- og årsrapport. Formuleringen i tildelingsbrevet om at rapporteringen skal fokusere på effekten av arbeidet, gjenspeiles ikke i resultatavtalene, og det er heller ikke nevnt hva slags rapportering som ønskes. Dermed blir rapporteringen på dette oppdraget svært forskjellig fra distrikt til distrikt. Noen velger å gjøre en vurdering av risiko, noen velger å rapportere på aktivitetene som er gjennomført, andre trekker frem effekter av arbeidet. Rapporteringen fremstår som lite strukturert, tilfeldig og med mye fritekst uten faste rammer. Dette går igjen i flere av oppdragene som rapporteres på i PSV.

---

For å rapportere tilbake til JD på den samme styringsparameteren må POD sette sammen denne informasjonen til en kvalitativ vurdering på tvers av etaten. Dette arbeidet er tidkrevende på grunn av den ulike strukturen og innholdet i rapporteringen fra distriktene.

Også i rapporteringen fra PODs underlagte enheter er det gjennomgående lite bruk av logiske illustrasjoner og visualiseringer. Rapporteringen i PSV fremstår som tung med mye tekst.

### Neste steg for bedre styringsinformasjon

Styringsinformasjonen skal gi tilstrekkelige opplysninger, data og innsikt til å kunne følge med på utviklingen, endre retning og gjøre prioriteringer. Styringsinformasjonen må være tydelig, konsistent og holde tilstrekkelig kvalitet. Samtidig er det viktig at styringsinformasjonen ikke er for omfattende, slik at viktig informasjon «drukner» i mengden.

Etter vår vurdering er rapporteringskravene fra JD ikke tilstrekkelig strukturert og tydelig formidlet. Dette medfører at strukturen på tertial- og årsrapportene fra POD fremstår som tilfeldig og til tider rotete i forsøk på å følge kravene fra JD. Som konsekvens av dette vurderer vi at JD ikke får den ønskede oversikten over tilstanden i etaten som de ønsker.

Tiltaksområdet er utdypet i samlet anbefaling til forbedringsplan i kapittel D.3.3.

---

## c. Politi- og lensmannsetatens oppgaveportefølje



## C.1 Beskrivelse av politiets oppgaveportefølje og tidligere arbeid

Med oppgaveportefølje menes en samling av oppgaver en etat, virksomhet, eller lignende er ansvarlig for å utføre. En gjennomgang av oppgaveporteføljen innebærer å vurdere innholdet og fordelingen av oppgaver mellom ulike organisatoriske enheter, samt identifisere mulige forbedringstiltak uavhengig av organisatorisk plassering.

Faglitteraturen har over tid vært tydelig på at det ikke finnes én objektiv løsning på hvordan en optimal oppgaveportefølje i offentlig forvaltning organiseres (Gulick, 1937). En sentral årsak er at valg av oppgaveportefølje grunnleggende sett er et politisk spørsmål. BCG har de siste tre årene gjennomført ~2500 organiseringsprosjekter i privat og offentlig sektor, og Gulicks observasjoner er valide for alle typer organisasjoner. Struktur og oppgaver vil alltid avspeile hvilke mål og interesser politisk ledelse og underliggende administrative enheter har. Alternative organisatoriske løsninger må bygge på innsikt i hvilke mål politi- og lensmannsetaten skal innfri, og veies opp med fordeler og ulemper. Fordelingen av oppgaver vil alltid være kontekstavhengig, som betyr at i tillegg til styringskontekst, vil også økonomiske, tekniske, sosiale forhold og situasjonsmessige forhold spille inn.

I en vurdering av oppgaveporteføljen er det nødvendig å gjøre avveininger mellom ulike hensyn. Man må definere hvor oppgaveporteføljen bør ligge ut fra sentrale aktørers mål, hensikter og interesser. Der en foreslått løsning er å flytte en oppgave, er det nødvendig å utrede om mottagerorganisasjonen ønsker å motta denne og eventuelt kan ivareta oppgaven med tilstrekkelig kvalitet til tilsvarende eller lavere kostnad. Historien knyttet til porteføljevurderinger i politi- og lensmannsetaten som følger i neste delkapittel viser at balansen mellom «flytte fra» og «flytte til» ofte har vært krevende.

I dette kapitlet vil vi først gjengi historikk og tidligere arbeid som omhandler politiets oppgaveportefølje. Videre aggregeres dagens totale oppgaveportefølje på et nivå som legger til rette for videre vurdering av oppgavene, den såkalte «bruttolisten». Deretter redegjør vi for den del av oppgaveporteføljen som har blitt vurdert i denne områdegjennomgangen, den såkalte «nettolisten».

### C.1.1 Organisering av påtalemyndigheten og samhandling mellom POD og PST i styringsmodellen

I henhold til mandatet for områdegjennomgangen har vi vurdert hvordan «det to-sporede system» med Riksadvokaten, samt doble styringslinjer av den lokale PST-enheten, påvirker styringen av politi- og lensmannsetaten. Følgende hovedproblemstillingene er vurdert:

1. Bidrar det to-sporede system med påtalemyndighetens ansvar for straffesaksbehandlingen til effektiv oppgaveløsning?
2. Gir styringsmodellen med PSTs rolle i distriktene grunnlag for god samhandling og oppgaveløsning?

Problemstillingene er belyst gjennom en rekke intervjuer hos Riksadvokaten, PST og politidistriktene. Felles for begge vurderingene er at mange aktører uttrykker i hovedsak tilfredshet med dagens samarbeid, til tross for enkelte utfordringer som er beskrevet nærmere i vedlegg E.4.2 og E.4.3.

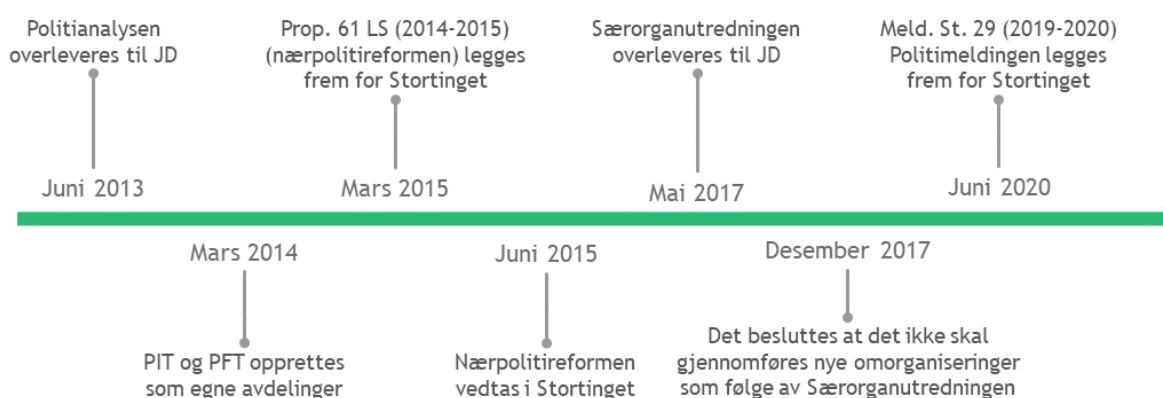
Styringsutfordringene relatert til Riksadvokaten og PST fremstår som begrenset sammenlignet med øvrige problemstillinger som er belyst. Denne vurderingen har prosjektstyret for områdegjennomgangen stilt seg bak.

Proessen med involvering av arbeidstakerorganisasjonene har imidlertid vist at det er en rekke prinsipielle og praktiske utfordringer med dagens organisering av påtalemyndigheten, til tross for at styringen er effektiv. Eksempler på slike utfordringer er hvordan politidistriktene styrer påtalejuristenes budsjetter, mens den faglige styringen ligger hos Riksadvokaten. BCGs vurdering er at dette relevante innvendinger, men at en utredning av de prinsipielle avveiningene mellom dagens modell og alternativer krever et annet og større mandat enn områdegjennomgangen, og en annen faglig sammensetning for å vurdere spørsmålet med tilstrekkelig dybde.

### C.1.2 Historikk og tidligere arbeid

Politi- og lensmannsetatens oppgaveportefølje har blitt utredet gjentatte ganger de siste ti årene uten at dette har ført til noen betydelige endringer i porteføljen (JD, 2020c). Oppgaveporteføljen ble drøftet i Politianalysen (NOU, 2013), og fulgt opp i forbindelse med nærpolitireformen (JD, 2015). Det er også blitt gjort vurderinger av organiseringen av enkelte oppgaver internt i etaten. Politianalysen vurderte organiseringen av støttefunksjoner, som senere ble utviklet til PIT og PFT, og Særorganutredningen (NOU, 2017a) vurderte organiseringen av kompetansemiljøer. Dette delkapittelet redegjør for de viktigste utredningene av oppgaveporteføljen de siste ti årene, og hvilke beslutninger som er fattet langs veien.

**Figur 28: Viktige hendelser i tidligere vurderinger av politiets oppgaver**



Kilde: Regjeringen.no, Prop. 61 LS (2014-2015)

Gjennomgående i områdegjennomgangen bruker vi begrepet politiets kjerneoppgaver som introdusert i Politianalysen. Med politiets kjerneoppgaver mener vi i denne områdegjennomgangen å opprettholde ro og orden, samt iredtegå lovbrudd. Vi er kjent med vurderingene i Prop. 61 LS (2014–2015), der JD viste til at det «ikke uten videre er enkelt å sortere politiets oppgaveportefølje ved bruk av begreper som «kjerneoppgaver» og «tilleggsoppgaver», slik blant annet Politihøgskolen er inne på i sin høringsuttalelse. Politiets funksjon kjennetegnes i noen grad ved at den er vanskelig å definere og avgrense presist.» Begrepet brukes i mindre grad i Politimeldingen (JD, 2020c), men det nevnes imidlertid i forbindelse med omtale av polisære kjerneoppgaver, etterforskning som en kjerneoppgave, og arbeidsprosesser knyttet til politiets kjerneoppgaver. Vi vurderer at det i denne områdegjennomgangen er nødvendig å benytte seg av slike begreper for å skille mellom politiets viktigste oppgaver, og oppgaver som kan vurderes nedprioritert.

## Tidligere vurderinger av politiets oppgaveportefølje

Politianalysen (2013) konkluderte med at politiets brede og varierte oppgaveportefølje skapte utfordringer ved at områder som ikke ble regnet som kjerneoppgaver bandt opp mye tid og ressurser i politidistriktene. Dette fremsto som et særlig problem i mindre distrikter der det var lite potensial for å effektivisere eksempelvis forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie. I tillegg ble det konkludert med at den brede oppgaveporteføljen ga et stort kontrollspenn som kompliserte styringen av etaten.

For å vurdere politiets oppgaveportefølje kategoriserte Politianalyseutvalget politiets ansvarsområder som kjerneoppgaver og tilleggsoppgaver. Basert på vurderinger gjort i St.meld. nr. 42 (2004–2005) – Politiets rolle og oppgaver, ble det lagt til grunn at politiets kjerneoppgaver er å:

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet
- etterforske og straffeforfølge lovbrudd

Resterende oppgaver ble regnet som tilleggsoppgaver. På bakgrunn av dette ble det gjort en første vurdering av tilleggsoppgavene, herunder en rekke oppgaver tilknyttet forvaltning og sivil rettspleie.

I høringsrunden etter Politianalysen var de fleste høringsinstansene, blant andre Finansdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Politidirektoratet enige i at en del av politiets oppgaver bør overføres til andre, men flere stilte seg kritiske til en del av forslagene. Kritikken, blant annet fra en del politidistrikter og tillitsvalgte, gikk i hovedsak ut på at flere av oppgavene var viktige for å sikre politiets sivile preg. Videre gikk kritikken på at utvalgets foreslåtte alternative plassering ikke var godt nok utredet. I sum ble det ikke gjennomført noen betydelig endring i politiets oppgaveportefølje i forbindelse med nærpolitireformen, men det ble besluttet at en overføring av en rekke oppgaver skulle utredes videre (JD, 2015). Tabell 2 gir en oversikt over oppgavene som ble vurdert i Politianalysen samt vurdering av en eventuell overflytting i Politianalysen og nærpolitireformen. En oversikt over status for oppgaveoverføringene som ble besluttet å utrede er ikke enkelt å fremskaffe, men oppgavene er i dag i hovedsak beholdt i politiet, med noe ulik praksis på tvers av politidistrikter på grunn av blant annet pilotprosjekter som følge av utredning på området.

Tabell 2: Tilleggsoppgaver vurdert i Politianalysen

	Oppgave	Forslag i Politianalysen	Beslutning i nærpolitireformen
Polisiære oppgaver	Transport av varetektsfanger	Delvis behold	Utredes
	Fremstillingsfunksjon	Delvis behold	Utredes
	Barnehus	Ikke behold	Beholdt
	Transport av psykisk syke	Ikke behold	Utredes
	Ivareta personer som er overstadig beruset	Ikke behold	Utredes
Forvaltningsoppgaver	Våpenforvaltning	Beholde	Beholdt
	Uttalelse om skjenkebevillinger	Beholde	Beholdt
	Arrangementer og demonstrasjoner	Beholde	Beholdt
	Utlendingsforvaltning	Ikke behold	Utredes
	Utstede politiattester	Beholde	Beholdt
	Utstede og tilbakekalle pass	Ikke behold	Utredes
	Skiltmyndighet	Ikke behold	Ikke beholdt
	Førerkort (kontrollere, beslaglegge og inndra)	Beholde	Beholdt
	Kjøresedler	Delvis behold	Utredes
	Håndtere hittegodt	Ikke behold	Utredes
	Håndtere vrak	Ikke behold	
	Godkjenne vaktelskaper og ordensvakter	Delvis behold	Beholdt
	Godkjenne brukthandler	Ikke behold	Utredes
	Håndtere løshunder og forbud mot farlige hunder	Ikke behold	Utredes
	Motta varsel om kremering	Beholde	Beholdt
Oppgaver innen sivil rettspleie	Utleggsforretninger	Ikke beholde	Beholdt
	Tvangssalg	Ikke behold	Beholdt
	Tilbakeleveringsforretning	Ikke behold	Beholdt
	Ulike tvangsdekningsforretninger	Ikke behold	Beholdt
	Fravike fast eiendom	Ikke behold	Beholdt
	Lensmannsskjønn	Ikke behold	Ikke behold
	Naturskadeskjønn	Ikke behold	Ikke behold
	Sekretariatsfunksjon i forliksrådet	Ikke behold	Utredes
	Gjeldsordning	Ikke behold	Beholdt
	Hovedstevnevitne	Beholde	Beholdt
	Notarius publicus	Ikke behold	Beholdt
	Skiftebehandling	Ikke behold	Beholdt

## Tidligere vurderinger av organisering av oppgaver internt

Ulike tidligere utredninger har også vurdert politiets oppgaveportefølje med hensyn til intern organisering av oppgaver. Lokal organisering i distriktene ble gjennomgått i Politianalysen (NOU, 2013) og hvilke funksjoner og oppgaver som skulle ligge til distriktene ble bestemt i nærpolitireformen (JD, 2015). Politianalysen gjennomgikk også organiseringen av en rekke av politiets støttefunksjoner. I forkant av utredningen var politiets tjenester innenfor drift og utvikling av IKT samt anskaffelser og materialforvaltning samlet i særorganet Politiets data- og materieltjenester (PDMT). Andre administrative støttefunksjoner som for eksempel regnskap, lønn og eiendomsforvaltning ble utført lokalt i distriktene. Politianalyseutvalget konkluderte med at en sentralisering av disse støttefunksjonene ville gi en betydelig kostnadseffektivisering og en kvalitetsheving.<sup>3</sup> I tillegg var det behov for tydeligere rolledeling og strategisk styring innenfor anskaffelser og IKT (NOU, 2013). På bakgrunn av dette og tidligere utredninger gjennomført på oppdrag fra POD ble det besluttet å opprette avdelingene Politiets IKT-tjenester (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT) med ansvar for henholdsvis drift og utvikling av IKT-tjenester og administrative fellestjenester (materiell og logistikk, eiendom, anskaffelser og juridisk, lønn og regnskap) (POD, 2014).

Et av nærpolitireformens hovedformål var å tilrettelegge for en styrking av nærpolitiet ved å skape «robuste og kompetente politidistrikter» (JD, 2015). I forbindelse med at kompetansen i distriktene skulle økes, ble det bestemt at det skulle gjøres en utredning av særorganenes rolle og ansvar for å tilpasse dem den nye politidistriktsstrukturen (Regjeringen, Særorganutredningen - mandat, 2016).

I Særorganutredningen ble det foreslått en omfattende omorganisering av politiets særorganer. Flere særorganer ble foreslått avviklet på bakgrunn av prinsippet om at «oppgaver som *kan* løses lokalt, også *bør* løses lokalt» mens andre ble foreslått slått sammen (NOU, 2017a). Justis- og beredskapsdepartementet (JD) valgte å se bort fra utvalgets anbefalinger da de mente det var galt å sette i gang en ny reform før virkningene av nærpolitireformen hadde fått satt seg (Regjeringen, 2017). I senere tid har særorganenes rolle igjen kommet opp, og i Politimeldingen (JD, 2020c) heter det at: «Når det gjelder fag- og metodeutvikling er det behov for å se videre på grensesnittet

---

<sup>3</sup> Dette er den samme tankegangen som dominerte den store omorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) fra 2005 og utover, herunder flere organisatoriske tilpasninger. Her ble det både argumentert med synergieffekter, relatert til besparinger og økt kvalitet på ekspertisen, men også økt rettssikkerhet for brukerne (Andreassen & Aars, 2015).

mellom spesialistmiljøene. Særorganenes rolle og ansvar, og deres grensesnitt til Politidirektoratet og andre spesialistmiljøer, må gjennomgås.»

### C.1.3 Dagens oppgaveportefølje – bruttolisten

I dette delkapittelet beskrives politiets overordnede oppgaver som utgjør *bruttolisten*.

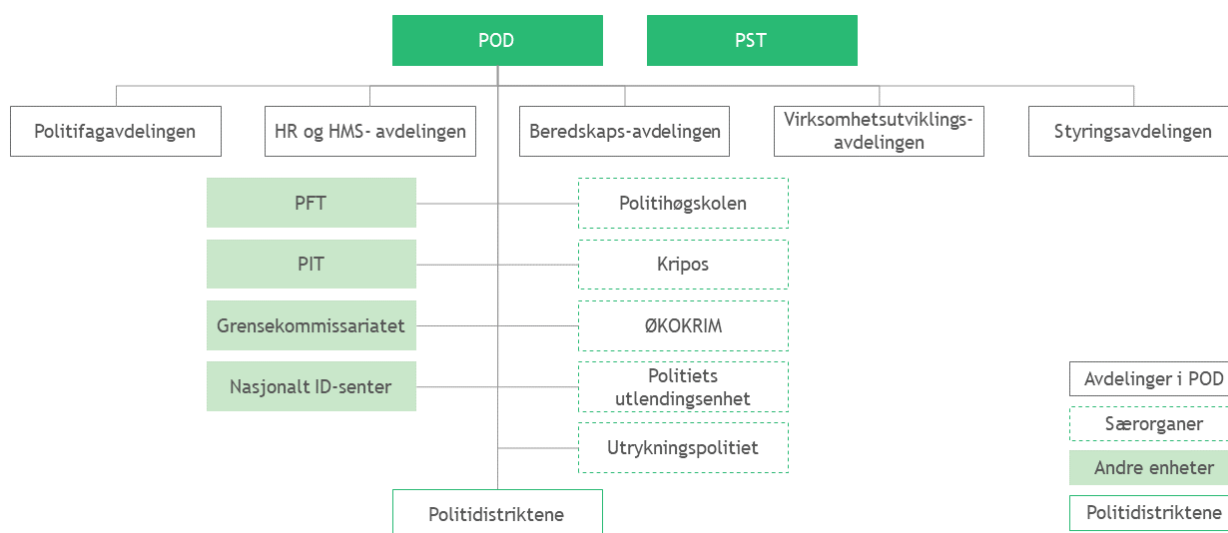
Politiets overordnede oppgaver er lovfestet i politilovens §2 som slår fast at politiet skal utføre følgende oppgaver, som fremstilt i tabell 3:

**Tabell 3: Oppgaver politiet skal utføre som lovfestet i politiloven**

Oppgave	
1	Beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2	Forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3	Avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4	Yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5	På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6	Samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7	Utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til den alminnelige namsmannen

Et resultat av lovens åpne ordlyd er at politiet i dag har et svært bredt og variert oppgaveportefølje. Særlig paragrafens punkt 7 åpner for at politiet har fått en rekke oppgaver som i utgangspunktet ikke vil regnes som «politioppgaver», dvs. typiske kjerneoppgaver (NOU, 2013).

For å kartlegge politi- og lensmannsetatens samlede oppgaveportefølje har vi tatt utgangspunkt i avdelingene i POD, politidistriktene, særorganer og andre enheter, samt PST, som illustrert i figur 29.

**Figur 29: Enhetene og avdelingene inkludert i kartleggingen av politiets oppgaveportefølje**

For å lage en oversikt over oppgavene i disse enhetene har vi brukt følgende dokumenter som fremstilt i figur 30.

**Figur 30: Dokumenter til oppgavekartlegging**

Instruks	Organisasjonskart	Andre
<ul style="list-style-type: none"> <li>Instruks for Nye Kripos</li> <li>Instruks for utrykningspolitiet</li> <li>Instruks for politiets utlendingsenhet</li> <li>Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste</li> <li>Instruks for Nasjonalt ID-senter</li> <li>Instruks for Grensekommisariatet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>POD</li> <li>PIT</li> <li>PFT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>St. meld. Nr. 42 (2004-2005), Politiets rolle og oppgaver</li> <li>Politianalysen</li> <li>Særorganutredningen</li> <li>Forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet</li> </ul>

Politi- og lensmannsetatens totale oppgaveportefølje er i varierende grad kartlagt i forbindelse med de tidligere nevnte utredningene. Den komplette bruttolisten vi har lagt til grunn er lagt ved som vedlegg E.5.4.

### C.1.4 Nettoliste for vurdering av områder i oppgaveporteføljen

BCG har i samarbeid med prosjektgruppen og prosjektstyret vurdert at en gjennomgående vurdering av hele «bruttolisten» i politi- og lensmannsetaten ikke er hensiktsmessig per i dag. Nettolisten består følgelig av et utvalg oppgaver prioritert av prosjektgruppen og prosjektstyret, og hvor intervjuobjekter i etaten pekte på behov for utredninger av alternativer på mellomlang sikt. Det er viktig for politi- og lensmannsetaten at man kan gjennomføre utredninger i enkeltspørsmål, og uten å gjøre sektorovergrepene analyser slik som i Politianalysen eller



Særorganutredningen. Oppgavene på nettolisten kan hver for seg bidra til å gi erfaring med slik endringer og er listet opp i tabell 4.

**Tabell 4: Nettoliste av oppgaveporteføljen**

Oppgave	Beskrivelse
Sivil rettspleie	Namsmann, sekretariat forliksråd og andre oppgaver
Våpenforvaltning	Søknadsprosess for å erverve og inneha våpen og våpendeler, innførsel og lagerføring, oppfølging av tillatelser og kontrollvirksomhet
Eiendomsforvaltning	Eiendomsutvikling, leieavtaler, drift og vedlikehold, mv.
Mindre alvorlige overtredelser	Bevilge myndighet til visse kontrolletater til å håndtere mindre alvorlige straffesaker slik at det blir rom for mer effektiv arbeidsdeling
Stabs- og støttefunksjoner og relaterte kostnader	PIT, PFT og andre områder, inkludert IKT-kostnader, basert på BCGs evaluering høsten 2019
Transport av innsatte og bistand til helse	Transport av varetektsinnsatte og psykisk syke

## C.2 Vurdering av politiets oppgaveportefølje

I dette kapittelet gjør vi en vurdering av utvalgte oppgaver i politiets oppgaveportefølje, basert på et felles rammeverk beskrevet nærmere nedenfor.

### C.2.1 Rammeverk for vurdering av endringer i oppgaveporteføljen

Basert på BCGs erfaringer fra endringsprosesser i private og offentlige virksomheter er det viktig å formulere tydelige og enkle prinsipper for hva endringsprosessen skal oppnå. Sammen med prosjektgruppen og prosjektstyret har BCG utledet forslag til tre førende prinsipper for vurderinger og utredning av endringer i oppgaveporteføljen:

1. I tråd med arbeidet i første fase av områdegjennomgangen som beskrevet i kapittel B.2, må forslag eller vurderinger av endringer i oppgaveporteføljen bidra til å forenkle styring og redusere kompleksitet
2. Det er et sentralt mål for arbeidet å frigjøre ressurser til politiets kjerneoppgaver. Dersom det foreslås endringer i oppgaveløsingen – enten ved flytting eller andre tiltak – må områdegjennomgangen vise et gevinstpotensial, kvantitativt eller kvalitativt. I tilfeller hvor oppgaver flyttes ut av politi- og lensmannsetaten må en overordnet måloppnåelse også være at løsningen samlet sett er kostnadseffektiv for samfunnet.
3. Et siste element som har vært viktig i utformingen av prinsipper for vurdering av oppgaveporteføljen, er gjennomførbarhet. Undersøkelser av store endringsprogrammer fra BCG viser noen forutsetninger som må være på plass for å vellykket omstilling: støtte hos toppledelsen, forankring i organisasjonen, klare mål for endringen, gode analyser og gjennomføringsplaner, aktiv deltagelse i endringen av berørte parter, mv. Dette er en erfaring som deles av politi- og lensmannsetaten. Foreslåtte tiltak må ha realistiske gjennomføringsplaner slik at ressurskapasitet og endringskostnader ikke overstiger verdien av forslaget.

Disse prinsippene er videreutviklet til en analytisk ramme for vurdering av politiets oppgaveportefølje, som vist i figur 31.






**Figur 31: Kriterier for vurdering av oppgaver**

 <b>Kompleksitet i styringen</b>	<b>Kontrollspenn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kompliserer det styringen i etaten at politiet/enheten har ansvar for oppgaven?</li> </ul>
	<b>Samsvar med politiets kjerneoppgaver</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er oppgaven en del av politiets kjerneoppgaver?</li> </ul>
	<b>Kompetanse og ressurser</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvilket ressurspådrag og kompetanse kreves og benyttes?</li> </ul>
 <b>Gevinstpotensial</b>	<b>Mulighet for effektivisering og digitalisering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I hvor stor grad er oppgaven digitalisert, og hvordan er potensialet for digitalisering?</li> <li>Kan oppgaven på noen annen måte effektiviseres?</li> </ul>
	<b>Finnes det synergieffekter som tapes/vinnes ved flytting/forbedring?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eksisterer det synergier ved gjennomføring av denne oppgaven og politiets/enhetens andre oppgaver?</li> <li>Finnes det synergier hos potensiell mottaker?</li> </ul>
 <b>Gjennomførbarhet</b>	<b>Gevinst overstiger endringskostnader knyttet til implementering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vil gevinsten fra tiltaket være tilstrekkelig for å forsvare eventuelle endringskostnader knyttet til gjennomføring (ressurser, investeringer)?</li> </ul>
	<b>Forankring og gjennomføring i sektoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Har sektoren kapasitet til å implementere?</li> <li>Er tiltaket tilstrekkelig forankret i sektoren?</li> </ul>

I områdegjennomgangen bygger vurderingen av hver oppgave på tidligere arbeid fra NOU-er, stortingsmeldinger eller andre utredninger. I tillegg har vi samlet inn ny data gjennom intervjuer, nye dokumenter og kvantitative kilder. Områdegjennomgangens arbeid med oppgaveporteføljen skal bidra positivt til en eller flere av dimensjonene over. Dersom en oppgave besluttet flyttet, må også en vurdering av politiets «restansvar» som fastslått i lover og regler inngå i vurderingen av kompleksitet i styringen og gevinstpotensial.

I utredningene har ikke utfallet vært avgrenset til å flytte oppgaver internt og eksternt. Vi har også vurdert tiltak som for eksempel kan bidra til å effektivisere prosesser. Figur 32 gir en oversikt over mulige utfall, der flere kan være aktuelle for hver oppgave.

**Figur 32: Mulige utfall av oppgavevurdering**

-  Forbedring: Effektivisering og/eller digitalisering
-  Oppgaveflytting internt
-  Oppgaveflytting eksternt
-  Avvikling eller nedskalering
-  Beholde som før

For oppgavene hvor vi foreslår flytting har vi også inkludert egne forbedringstiltak som er uavhengig av oppgaveflytting for å sikre en viss gevinst om det viser seg at oppgaven ikke kan flyttes. I resten av dette kapitlet vurderer vi oppgavene på nettolisten hver for seg.

Det gjøres oppmerksom at det ikke har vært områdegjennomgangens mandat å utrede mottagerorganisasjon. Dette er avgjørende for vellykket flytting dersom det er løsningen, og vil måtte utredes nærmere i et eventuelt videre arbeid.

### C.2.2 Sivil rettspleie

I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av politiets oppgaver innen sivil rettspleie. Majoriteten av oppgavene innen sivil rettspleie på nivået under tingretten utføres i dag av politiet<sup>4</sup>. Dette innbefatter i hovedsak namsmannsfunksjonen, sekretariatsfunksjonen for forliksrådene<sup>5</sup>, samt diverse andre rettspleiegjøremål som stevnevitnefunksjon og notarialbekreftelser (JD, 2016-2017). Oppgavene er oppsummert i tabell 5.

**Tabell 5: Sivil rettspleie i politiet**

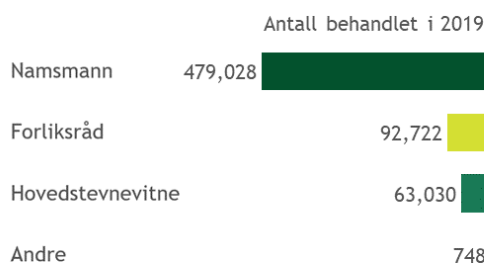
Oppgave
Namsmannsfunksjonen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utføre oppgaver i medhold av tvangsfullbyrdelsesloven, blant annet utlegg, fravikelser, tvangssalg av løsøre m.m.</li> <li>• Gjennomføring av midlertidig sikring i medhold av tvisteloven (arrest og midlertidig forføyning)</li> <li>• Behandle gjeldsordnings saker</li> </ul>
Sekretariat for forliksrådet
Stevnevitnefunksjonen
Notarius publicus
Enkelte andre rettspleiegjøremål, som takster, og enkelte oppgaver i forbindelse med arv, skifte og konkurs

Figur 33 viser hvordan saksmengden innen den sivile rettspleien fordelte seg i 2019.

Namsmannssaker utgjør den største kategorien, med forliksrådssaker som den nest største.

<sup>4</sup> Oppgaven med å utnevne lekdommere tilligger fortsatt kommunene, selv om sekretariatsfunksjonen ble overført til politiet fra 1. januar 2006. Etter nærpolitireformen har ordningen med lensmannsskjønn i hovedsak blitt overført til jordskifterettene (JD, 2015). Utførelse av notarialforretninger hører primært under tingrettene, jf. Lov om notarius publicus § 1, selv om politiet også har begrenset notarialkompetanse jf. Forskrift om notarius publicus § 2.

<sup>5</sup> Selv om det etter siste lovendring heter at «Den alminnelige namsmannen er sekretariat for forliksrådene i sitt distrikt», velger vi av praktiske årsaker å skille mellom de tradisjonelle namsmannsfunksjonene og sekretariatsfunksjonen for forliksrådet. Når ikke annet nevnes eksplisitt mener vi derfor de tradisjonelle namsmannsoppgavene (og ikke forliksrådsfunksjonen) når vi bruker begrepet namsmannsoppgaver i denne rapporten.

**Figur 33: Antall saker per sakskategori i 2019**

Kilde: POD; utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN per 31.12.2019

Vurderingen av politiets sivilrettslige oppgaver gjøres langs følgende struktur:

- Bakgrunn for sivil rettspleie i politiet
- Problembeskrivelse
- Forbedrings- og digitaliseringspotensial
- Vurdering av organiseringen av politiets oppgaver innen sivil rettspleie
- Oppsummering av forslag til tiltak for videre arbeid

### Bakgrunn for sivil rettspleie i politiet

Det er lang tradisjon i Norge for at lensmennene har innkrevingsoppgaver. Disse oppgavene fulgte med inn i politi- og lensmannsetaten da lensmannsetaten og politietaten ble slått sammen i 1994. På denne tiden var namsmannsfunksjonen organisert ulikt på ulike steder i landet. Lensmannen var namsmann i sitt lensmannsdistrikt. Utenfor lensmannsdistriktene var namsmannsoppgavene lagt til namsmannsavdelinger på tingrettsnivå eller til kommunale underfogder. Også stevnevitnefunksjonen var organisert på lignende måte, der lensmannen var stevnevitne i sitt lensmannsdistrikt, mens kommunen pliktet å engasjere stevnevitner utenfor lensmannsdistriktene (JD, 2016-2017).

I 2006 ble det bestemt at ordningen med namsmannsfunksjonen og stevnevitnefunksjonen i politiet skulle videreføres. De stedene i landet der funksjonene var organisert annerledes skulle dette innlemmes i politiet for å sikre en enhetlig organisering over hele landet (JD, 2003-2004). Videre ble andre oppgaver innenfor sivil rettspleie mer enn før samlet hos politiet. Et eksempel er sekretariatsfunksjonen for forliksrådet som tidligere lå hos kommunene. Dette ble lagt til politiet på grunn av tett tilknytning til namsmannsfunksjonen. Ulike modeller for organisering ble vurdert, blant annet en fogdemodell (en ny etat i tingrettsdistriktene), en kommunemodell (kommunalt stevnevitne, konfliktråd og sekretær for forliksrådet, men med namsmannsfunksjonen i politiet) og en servicekontormodell (samling av flere typer offentlige

tjenester på kommunale kontorer). Det ble argumentert med at en kobling til namsmannen er naturlig ut fra en likhet både i grunnleggende saksbehandlingsprinsipper, enkelte kontorrutiner og innføringen av adgang til direkte tvangsinn drivelse av uimotsagte krav (JD, 2003-2004). Politiets desentraliserte struktur og kostnadseffektive oppgaveløsning var også viktige momenter for å samle oppgavene i denne etaten (JD, 2015)

Sivil rettspleie som en del av politiets oppgaveportefølje ble drøftet i Politianalysen (2013). Politianalysen konkluderte med at alle de sivilrettslige oppgavene bør overføres til andre etater, med unntak av hovedstevnevitne, ettersom ingen av disse oppgavene understøtter politiets kjerneoppgaver. Det ble også bemerket at av de nordiske landene er det bare i Norge at dette er en politioppgave. Til tross for denne anbefalingen ble det i nærpolitireformen besluttet å beholde de fleste av oppgavene innenfor sivil rettspleie, hovedsakelig for å bevare politiets sivile preg (JD, 2015).

Til tross for at det på daværende tidspunkt ble besluttet å beholde de fleste av oppgavene innen sivil rettspleie i politiet, åpnet nærpolitireformen likevel opp for at flere av oppgavene på sikt kunne flyttes ut.

### Problembeskrivelse

BCGs vurdering av årsaken til at det har skjedd så få endringer i politiets oppgaveportefølje innen sivil rettspleie er todelt. For det første var politireformen en stor reform som inneholdt til dels politisk kontroversielle grep som blant annet nedlegging av lensmannskontor. Det var dermed begrenset hvor mye som var hensiktsmessig å gape over i samme reform, og sivil rettspleie ble derfor i hovedsak liggende urørt. For det andre var det et gjennomgående problem at mottageren av oppgavene ikke var godt nok utredet. Det er sentralt i arbeidet med sivil rettspleie å utrede hvem som er riktig mottager av oppgavene dersom politiet ikke skal løse dem.

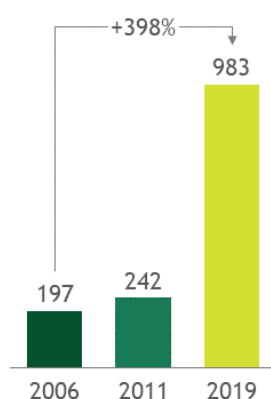
Oppgavene innen sivil rettspleie bidrar til at politiets oppgaveportefølje er svært bred og uensartet. Fra områdegjennomgangens delrapport 1 vet vi at oppgavene krever mye oppfølging og oppmerksomhet av ledelsen, noe som kan gå ut over kjerneoppgavene. PODs tidsbruksundersøkelse fra 2010 viste at sivil rettspleie, sammen med forvaltningsoppgavene, utgjorde om lag 26 pst. av politiets tidsbruk ved de minste lensmannskontorene. Bemanningstall fra POD per 2017 viser at det brukes om lag 650 årsverk på sivil rettspleie i politiet. I tidsperioden 2013 til 2018 har den totale saksmengden økt med 62 pst., og tall fra Politianalysen og utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN viser en nær firedobling i antall utleggsforretninger fra 2006 til 2019, og en tredobling fra 2011. Utviklingen er illustrert i figur 34. Selv om tjenesten i utgangspunktet finansierer seg selv gjennom utleggsgebyrer, er det ingen automatikk i at økt

saksmengde medfører økning i disponible ressurser. Fra intervjuer fremgår det at målet om 2 politiårsverk per 1 000 innbyggere har gjort at området i liten grad har fått tilført flere ressurser i den samme perioden. Dette har ført med seg til dels store restanser, og saksbehandlingstiden på enkelte sakstyper og distrikter er over 100 dager (Regjeringen.no, 2020).<sup>6</sup>

Våre intervjuobjekter oppgir at utviklingen i antall utleggsforretninger primært skyldes tre forhold:

- I 2006 ble det åpnet for såkalt «direkte innkreving» eller «utleggsforretning etter § 2–7 f», som i praksis betyr at en faktura uten protester fra debitor er gyldig som tvangsgrunnlag for innkreving.
- Det har vært en betydelig utvikling i forbrukskreditt, bl.a. gjennom netthandel, parkeringshus, kredittkort etc.
- Digitalisering i inkassobransjen har gjort at selv småkrav har blitt attraktivt å forfølge. Særlig gjelder dette når det er snakk om løpende kundeforhold, som abonnementstjenester.

**Figur 34: Utvikling i antall utleggsforretninger (inkl. direkte innkrevinger) i 1000 saker**



Kilde: POD; utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN per 31.12.2019; Politianalysen (2013)

Flere av oppgavene innen sivil rettspleie har lovfestede krav til at sakene skal behandles. Dette i motsetning til en del av politiets kjerneoppgaver, hvor politiet kan velge å henlegge en sak av

---

<sup>6</sup> I revidert nasjonalbudsjett for 2020 ble det tilført 17,5 mill. kroner til 45 nye midlertidige stillinger til å håndtere store restanser i utleggsforretninger og nye saker som følge av de iverksatte tiltakene mot koronapandemien våren 2020. Tiltaket skal vare ut 2021.

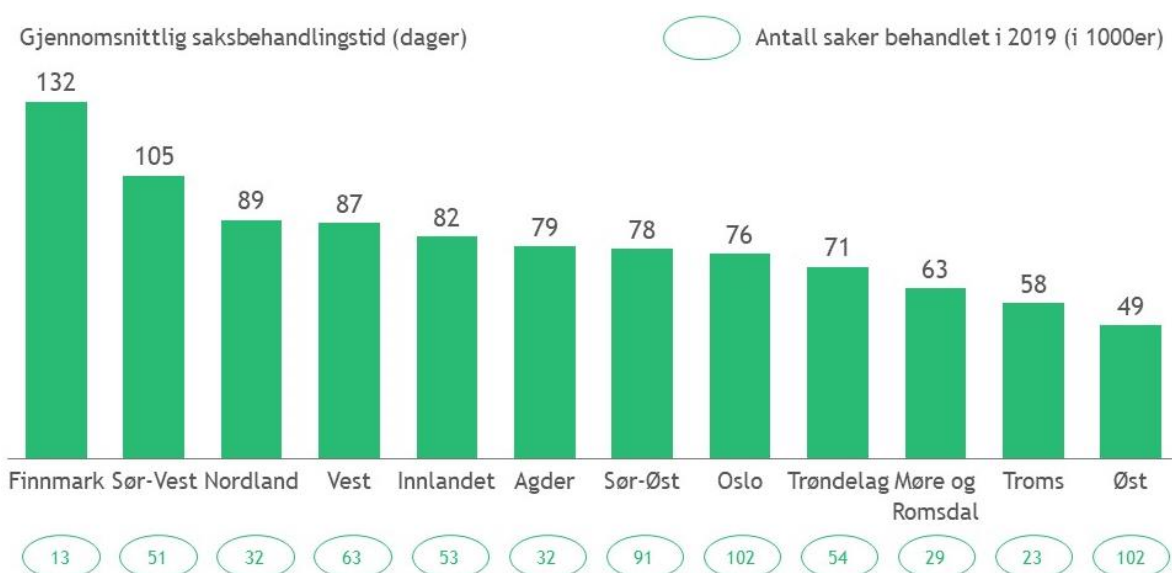


kapasitetshensyn. I intervjuer med politidistriktene ble det påpekt at når saksmengden øker, fører dette til at de lovfestede oppgavene må prioriteres på bekostning av det som skal være politiets kjerneoppgaver.

Fra intervjuene fremkommer det at de som jobber med sivilrettslige oppgaver i hovedsak er sivilt ansatte. Analyser av stillingsannonser viser at det ikke er nasjonale krav til kompetanse eller erfaring for å jobbe med sivile rettspleieoppgaver, noe som også bekreftes i intervjuene. Enkelte steder kreves det juridikum for å kunne jobbe som saksbehandler, mens det andre steder holder med en generell bachelorgrad. Våre intervjuobjekter mener at denne variasjonen bidrar til å skape kvalitetsforskjeller i gjennomføringen av oppgavene.

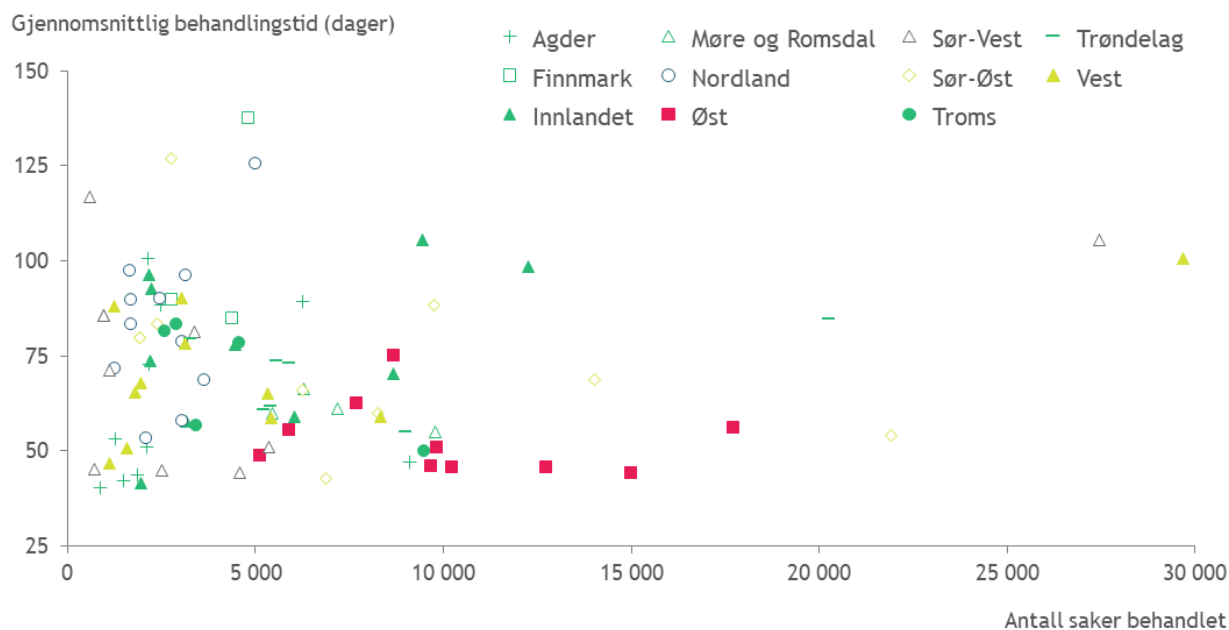
Et problem som trekkes frem med dagens organisering er at den resulterer i store forskjeller i saksbehandlingstid. Distrikter hvor politimesteren har oppmerksomhet på sivil rettspleie har generelt lavere saksbehandlingstid enn andre (se figur 35). Som vi kan se av figur 35 og figur 36, synes det heller ikke å være en tydelig skalafordel for behandling av saker relatert til sivil rettspleie. Politidistriktet med nest lavest saksmengde, Troms, er også det politidistriktet med nest lavest saksbehandlingstid. Samtidig viser figur 36 at selv om saksmengde er dårlig egnet til å forklare variansen i saksbehandlingstid, leverer enkelte politidistrikter, for eksempel Øst, gjennomgående lav saksbehandlingstid på tvers av namsmannskontorene. Dette kan indikere at saksbehandlingstiden påvirkes av strukturelle faktorer som ressursbruk eller oppmerksomhet, prioritet og oppfølging fra ledelsen. I intervjuer blir nettopp Øst politidistrikt fremhevet som et politidistrikt hvor ledelsen har satset spesielt på området.

**Figur 35: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for politidistriktene. Alle saker innen sivil rettspleie er inkludert.**



Kilde: POD; utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN per 31.12.2019

**Figur 36: Saksmengde mot gjennomsnittlig saksbehandlingstid for hvert namsmannskontor i 2019. Alle saker innen sivil rettspleie er inkludert.**



Kilde: POD; utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN per 31.12.2019

I den neste delen vil vi vurdere hvilket forbedringspotensial som ligger i sivil rettspleie-området. Deretter vil vi redegjøre for pågående prosesser for forbedring, og vurdere i hvilken grad disse svarer på utfordringene som er belyst.

### Forbedrings- og digitaliseringspotensial





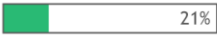
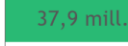












Alle intervjuobjektene opplever at det ligger et stort forbedringspotensial i utvikling av oppgavene innen sivil rettspleie, særlig på IT-området.

For publikum foregikk alle henvendelser til namsmannen, som f.eks. utleggsbegjæringer, inntil nylig gjennom innsending av manuelle skjemaer. Gjennom DINA-prosjektet (digitalisering av namsmannen), har digitalisering av publikumstjenester innenfor utlegg og forlik allerede hentet ut store gevinster. Dette er et pågående samarbeid mellom politiet og Skatteetaten, der Skatteetaten gjennomfører DINA-prosjektet og utvikler løsningene på oppdrag fra POD. DINA-prosjektet gir selvbetjeningsløsninger for publikum, digital postkasse og mer effektiv saksbehandling (DFØ, 2020a). Eksempelvis skal prosjektet levere selvbetjeningsløsninger for forliksrådssekretariatsfunksjonen slik at folk kan inngi tilsvar og sende klager digitalt. I tillegg skal forliksrådsmedlemmer kunne skrive og underskrive dommer digitalt. Dette vil føre til betydelig automatisering av politiets oppgaver knyttet til sekretariatsfunksjonen.

Alle intervjuobjektene påpeker at det internt i politiet også er et stort potensial innen automatisering av enkelte oppgaver. Enkelte av intervjuobjektene oppgir at det er merkbart at programvaren som politiet benytter for namsmannsfunksjonen og sekretariatsfunksjonen for forliksrådet, SIAN, er utviklet med brukerperspektivet til kreditor i tankene heller enn brukerperspektivet til namsmannen. Dette gjør enkelte rutineoppgaver mer arbeidskrevende enn de kunne ha vært. I tillegg mangler det integrasjon mot flere datakilder som også bidrar til at mer arbeid må gjøres manuelt. Skatteetaten, som utvikler og drifter programvaren SIAN for politiet, gjennomførte i 2019 en tilstandsrapport for systemporteføljen på innkrevingsområdet. Konklusjonen fra tilstandsrapporten er at «(...) den tekniske risikoen på sikt (utover 3 år) øker til et uakseptabelt nivå. Hovedårsaken til dette er at en stor andel av porteføljen består av egenutviklede komponenter med verktøy fra 1980-1990-tallet (Oracle Forms, PL SQL, Oracle Designer) og flere av disse er i ferd med å gå ut av support» (Skatteetaten, 2020b). Skatteetaten påpeker videre at konsekvensene kan bli «økte kostnader, høyt fokus på «brannslukking» og forvaltning, fremfor helhetlig videreutvikling som sikrer brukerorientering og effektivisering».

På innkrevingsfeltet foregår det et prosjekt i regi av Skatteetaten, «Fremtidens innkreving», for å utrede hvordan den offentlige innkrevingen i Norge kan moderniseres. Som vi kan se av figur 37 vil dette ha svært store nyttevirkninger for politiet innen den sivile rettspleien. Som følge av automatiseringer av flere nøkkelprossesser (bl.a. utleggsprosessen og gjeldsordningsprosessen) og gjennom at programvaren SIAN saneres og erstattes av nye systemløsninger, vil politiet kunne hente store gevinster. Gevinstepotensialet som er identifisert for politiets oppgaver inkluderer økt rettssikkerhet og likebehandling, redusert byrde for trekkpliktig, mer effektiv saksbehandling og bedre innsynsløsninger som gir økt tillit. Varige effektiviseringsgevinster for politiet er beregnet til å være om lag 100 mill. kroner. Prosjektet kan imidlertid tidligst igangsettes i 2022, og gevinstene for politiet ikke vil kunne realiseres før i perioden 2026 til 2030 (Skatteetaten, 2020b). I tillegg er flere av tjenestene gebyrfinansierte. Etersom gebyrene bare skal dekke politiets kostnader med å utføre tjenestene, vil disse måtte reduseres. Gevinstene som er identifisert vil derfor i stor grad tilfalle brukerne, og vil ikke kunne hentes ut i form av lavere budsjettoverføringer til politiet.

**Figur 37: Politiets nyttevirkninger av Skatteetatens prosjekt «Fremtidens innkreving»**

Prosess	Årsverk	Beregnet effektivisering	Reduksjon i årsverk	Effektiviseringsgevinst	Realisering
 Gjeldsordning	132	 61%	80	 65,6 mill.	2030
 Utleggsprosess	216	 21%	46,2	 37,9 mill.	2026
 Tvangsrealisering	15,8	 16%	2,5		2030
 Hovedstevnevitne	25,4	 0%	0		2030
 Notarialforretning	0,2	 0%	0		2030
 Registreringsforretning	0,2	 0%	0		2030
 Forlik	61,4	 0%	0		2030
 Andre tvangsgjøremål	31,5	 0%	0		2030
<b>Totalt</b>	<b>482</b>		<b>129</b>	<b>106 mill.</b>	

Kilde: Skatteetaten

Skatteetatens nye systemløsninger vil kunne utbedre de fleste av problemstillingene knyttet til manglende integrasjon mot viktige registre, manuelle rutiner og oppgaver og mer effektiv og raskere saksbehandling. Fra konseptutredningen fremgår det imidlertid at prosjektet er stort, ligger noe frem i tid, og innebærer omfattende endringer for politiet, både med tanke på politiets oppgaveløsning, organisering og bemanning (Skatteetaten, 2020b). En undersøkelse fra 2014 finner at 25 pst. av offentlige IT-prosjekter over 100 mill. kroner mislykkes (Jørgensen, 2014). En BCG-studie (2020b) av digitale transformasjoner viser at bare 30 pst. av digitaliseringsprosjekter på tvers av sektorer karakteriseres som vellykkede, og for offentlig sektor er andelen nede i 20 pst. Ettersom politiets tjenester er svært avhengig av prosjektets utfall, deler BCG PODs vurdering om at det er kritisk at det etableres en prosjektstruktur som ivaretar politiets interesser i denne satsingen. Prosjektets suksess fra politiets side avhenger av at POD setter av dedikerte ressurser både fra direktoratet selv, men også sørger for at minst én erfaren namsmannsressurs blir frikjøpt til å kunne delta i prosjektet. Dette er viktig for at politiets brukerperspektiv blir ivaretatt i prosessen på en god måte.

Fra intervjuene fremkommer det at selv om effektiviseringen i utgangspunktet er en positiv utvikling, er det også grenser for hvor effektiv saksbehandlingen innen namsmannsfunksjonen bør bli uten at det går på akkord med rettssikkerhet og menneskelige hensyn. Beslutningene namsmannen gjør er som regel svært inngripende i folks liv. En betydelig del av skyldnerne er i en vanskelig livssituasjon. Noen av dem er ikke i stand til å bruke digitale selvbetjeningsløsninger eller foreta handlinger som fremmer egen interesse i saken, og langt fra alle er i praksis i stand til

å anlegge sak mot namsmannen dersom de mener at de er urettmessig behandlet. Dette er et viktig hensyn å ta med i det videre forbedringsarbeidet.

Det er svært viktig at namsmannen og forliksrådene får effektivisert driften og arbeidet med å kunne møte publikums forventninger til digitale selvbetjeningsløsninger. Dersom DINA-prosjektet og «Fremtidens innkreving» lykkes, vil målene langt på vei være nådd. Hvis prosjektene feiler, og målene for sivil rettspleie-området ikke innfris, vil politiet (eller vedkommende organ med ansvaret for oppgavene) selv snarest måtte igangsette egne prosjekter med mål om å utvikle systemer som kan erstatte SIAN og tilby digitale publikumløsninger. Dette vil trolig hverken være billigere eller enklere enn å sette inn tilstrekkelig ressurser nå for at prosjektene som allerede er igangsatt lykkes. BCGs vurdering er at POD snarlig må finne løsninger for å bli tilstrekkelig integrert i innkrevingsprosjektet.

### Vurdering av organiseringen av politiets oppgaver innen sivil rettspleie

Denne delen er delt i tre. Først vurderer vi namsmannsfunksjonens organisering. Dette er den desidert største oppgaven for politiet innen sivil rettspleie. Deretter vurderer vi forliksrådssekretariatsfunksjonen, som er den største oppgaven etter namsmannsfunksjonen. Til slutt vurderer vi kort hovedstevnevitnefunksjonen og notarialfunksjonen, som i hovedsak utgjør resten av oppgavene innen den sivile rettspleien i politiet.

### **Vurdering av namsmannsfunksjonens organisering**

Vi vurderer organiseringen av namsmannsfunksjonen ut fra to alternativer:

- Beholde dagens organisering
- Organisere namsmannsfunksjonen som en egen enhet utenfor politiet

#### Alternativ 1: Beholde dagens organisering

Som belyst i bakgrunn og problembeskrivelse har dagens organisering betydelige utfordringer knyttet til styringskompleksitet og ujevn tjenestekvalitet. Å beholde dagens organisering vil dermed kreve justeringer for å fungere godt. Styringskompleksiteten og den ujevne tjenestekvaliteten vil være mulig å forbedre noe ved å øke kapasiteten sentralt i POD til å styre oppgaveløsingen på kvalitet på tvers av politidistrikter. BCGs vurderinger er imidlertid at det vil øke styringskompleksiteten snarere enn å redusere den, og det er derfor ikke noe godt alternativ.

**Alternativ 1: Beholde dagens organisering**

Reduksjon i styringskompleksitet	 Lav	Beholde dagens organisering, og styrke oppfølging i POD, vil øke mer enn å redusere dagens styringskompleksitet
Gevinstpotensial	 Lav	Til tross for et stort digitaliseringspotensial kan gevinstene like enkelt eller enklere kunne realiseres gjennom alternative organiseringer
Gjennomførbarhet	 Svært høy	En slik mindre justering vil kreve få organisatoriske endringer, og vi vurderer derfor alternativet høyt på gjennomførbarhet

**BCGs vurdering: Ikke tilfredsstillende løsning**

#### Alternativ 2: Organisere namsmannsfunksjonen som en egen enhet

Det er mulig å organisere namsmannen som en egen enhet utenfor politiet. I både Sverige og Finland er oppgavene lagt til egne organer direkte underlagt hhv. Finansdepartementet og Justisdepartementet. I Sverige utfører «Kronofogden» tvangsfullbyrdelse av både statlige og private krav, utkastelse/fravikelse samt administrerer og gjennomfører gjeldsordninger. I Finland gjennomføres det nå en reform av «Utsökningsverket» hvor 22 regionale distrikter reorganiseres til én sentralisert myndighet, direkte underlagt det finske Justisdepartementet. Målet med reformen er å forbedre produktiviteten og lønnsomheten uten at det går ut over rettssikkerheten. Håndhevelsesoppgavene som gjelder «omfattende inndrivelse» utføres ved regionale håndhevelsessenter, mens de enkle sakene håndteres sentralt. Reformen skal etter planen tre i kraft i desember i år (Ulosotto, 2019).

Å legge namsmannsfunksjonen til en spesialisert enhet utenfor politiet vil både kunne sikre faglig fokus og oppfølging, begrense kontrollspenn og mangfoldighet i politiets oppgaveportefølje og sikre namsmannens uavhengighet. For å ivareta kravet om lokal tilstedeværelse og i tillegg redusere kostnadene knyttet til omorganisering, er det likevel enklest om dagens ressurser forblir lokalisert i politidistriktene, og leier lokaler hos politi- og lensmannsetaten. En slik løsning har likhetstrekk med PSTs organisering av ressurser i distriktene. Ressursene vil da være organisatorisk uavhengige av politiet, og sentral styring vil sørge for jevnere kvalitet og en ledelse med økt oppmerksomhet på namsmannsoppgavene, samtidig som samlokalisering med politiet gir potensielle gevinster. Løsningen vil bidra til å forenkle styringen av politi- og lensmannsetaten

gjennom at politimesternes kontrollspenn og oppgaveportefølje reduseres. Oppgaver som fravikelser, arrester og tvangssalg innebærer ofte utøvelse av tvang overfor private, og politiet vil derfor fortsatt bistå der dette er nødvendig. Som nevnt ovenfor, utgjør dette imidlertid en liten del av ressursbruken. Dette vil fungere selv om namsmannen er organisert som en selvstendig enhet, på samme måte som at politiet yter bistand til helsetjenestene på forespørsel.

I sine høringsuttale til Prop 61. LS (2014–0215) – *Endring er i politiloven mv.* tar flere høringsinstanser, blant annet Gjeldsofferalliansen og Parat, til orde for en slik løsning. De peker på at «(...) det eneste som trengs er løsriving fra politiet og opprettelsen av et sentralt kontor for administrasjon mv.». Også flere av våre intervjuobjekter vurderer denne løsningen som den mest gunstige.

Fra BCGs perspektiv fremstår det som en god løsning å flytte namsmannsoppgaven ut av politiet. Å skille ut namsmannsfunksjonen vil også være en god løsning for å redusere kompleksiteten i styringen og sikre økt ledelsesoppmerksomhet rundt oppgavene. En slik flytting vil imidlertid kreve en nærmere vurdering av hvilken tilhørighet denne enheten skal ha. Uten at vi har kunnet gjennomføre intervjuer med mulige mottagere, er det krevende for BCG å gi en tydelig anbefaling på hvor et slikt organ hører best hjemme.

I det videre utredningsarbeidet bør det vurderes alternativer for hvor namsmannsenheten best hører hjemme. Herunder bør det blant annet vurderes om det skal opprettes en egen etat direkte under FIN eller JD, etter modell fra Sveriges «Kronofogden» og Finlands «Utsökningsverket», eller om det er andre og mer naturlige hjem for en slik enhet. Man må være oppmerksom på å fortsatt sikre en upartisk behandling når det både foreligger krav fra offentlige og private kreditorer. Ved en slik flytting må det være et premiss at totalkostnaden ikke økes. For å holde totalkostnaden lik eller lavere må man overføre alle årsverk som jobber med namsmannsområdet – sentralt og lokalt – til den nye enheten. Videre må man finne en løsning hvor man deler administrasjonskostnader med en etablert etat for å unngå at det må oppbemannes for å sikre lønn, HR, IT, ledelse og andre støtteaktiviteter.

#### Alternativ 2: Skille ut namsmannsfunksjonen som en egen enhet

Reduksjon i styringskompleksitet



Høy

En rendyrket oppgaveportefølje utenfor politi- og lensmannsetaten gjør at vi vurderer reduksjonen i styringskompleksitet som høy

Gevinstpotensial



Høy

Mer enhetlig kvalitet, delvis sentralisert ressursutnyttelse og mer rendyrket oppgaveportefølje for politi- og lensmannsetaten

---

Gjennomførbarhet



Middels

Vil kreve lite endring for lokale ressurser.  
Plassering må utredes videre

---

**BCGs vurdering:**

**Anbefalt løsning, vil kreve videre utredninger om endelig plassering**

BCG vurderer dermed at den organiseringen som samlet sett er den beste, er alternativet hvor namsmannsfunksjonen skilles ut som en egen enhet. Plassering av enheten vil avhenge av videre utredninger.



## Vurdering av organiseringen av sekretariatsfunksjonen for forliksrådene

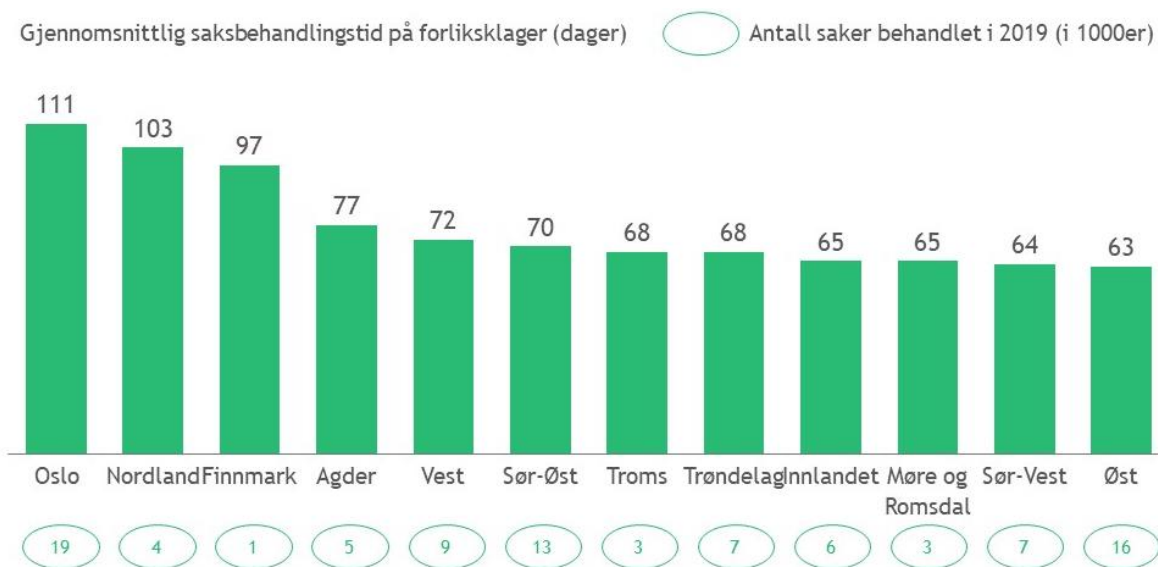
Her går vi nærmere inn på tre mulige løsninger for hvordan sekretariatsfunksjonen for forliksrådene kan organiseres:

- Beholde dagens organisering
- Overføre oppgaven til andre organer
- Overføre oppgaven til ny enhet med namsmannsoppgaver

### Alternativ 1: Beholde dagens organisering

Som belyst i bakgrunn og problembeskrivelse er det flere utfordringer med dagens organisering. Kravene som stilles til kompetanse er som regel lavere enn hos namsmannsfunksjonen, og våre intervjuobjekter uttrykker bekymring for at dagens løsning gir dårlig rettssikkerhet. Fra figur 38 kan vi se at det også er betydelige ulikheter i behandlingstid mellom distriktene.



**Figur 38: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for forliksklager i politidistriktene**



Kilde: POD; utdrag fra saksbehandlingssystemet SIAN per 31.12.2019

I høringsuttalelser til Politianalysen støttet flere politidistrikter og Gjeldsofferalliansen en utflytting fra politiet. Vi vurderer at dagens organisering er et dårlig alternativ både av hensyn til styringskompleksitet og gevinstpotensial.

**Alternativ 1: Beholde dagens organisering**

Reduksjon i styringskompleksitet	 Lav	Stort kontrollspenn og bred oppgaveportefølje
Gevinstpotensial	 Lav	Ingen gevinster utover digitalisering. Store kvalitetsforskjeller mellom namsmannskontor
Gjennomførbarhet	 Svært høy	Ingen omorganisering

### BCGs vurdering: Ikke tilfredsstillende løsning

#### Alternativ 2: Overføre oppgaven til andre organer

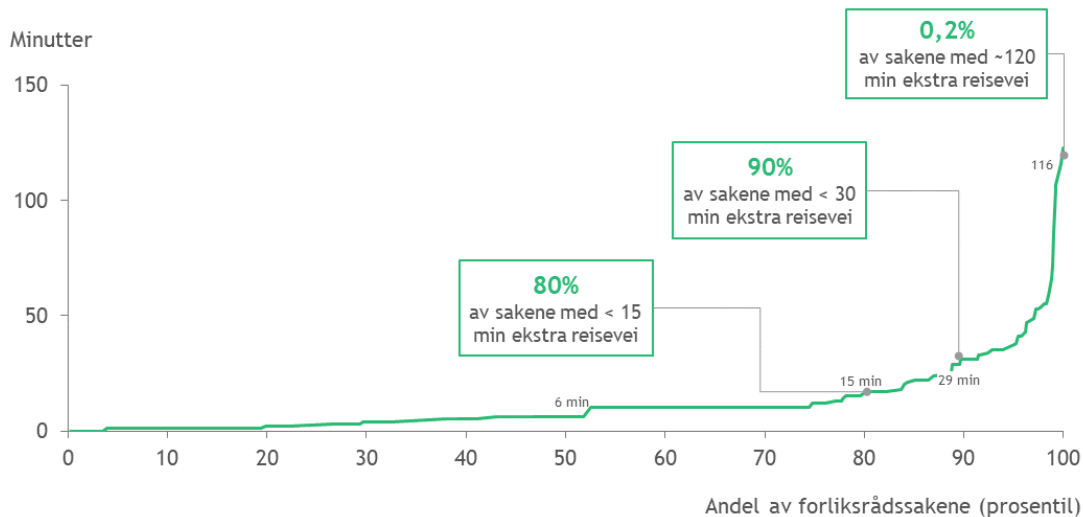
En mulig mottager av sekretariatsfunksjonen er Statens sivilrettsforvaltning. Statens sivilrettsforvaltning forvalter statlige ordninger på tvers av sivil- og strafferetten. Ordningene skal sikre individets rettigheter, rettslikhet og bidra til god rettspleie (sivilrett.no, 2018). Statens sivilrettsforvaltning fungerer i dag som sekretariat for Erstatningsnemnda for voldsofre, Stortingets utvalg for rettsferdsvederlag, Den rettsmedisinske kommisjon, Barnesakkyndig kommisjon, Barnevernets tvisteløsningsnemnd, Konkursrådet og Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll. Imidlertid er Statens sivilrettsforvaltning sentralt organisert med kontorer i Oslo og på Hamar, og har dermed ikke den lokale tilstedeværelsen som kreves av den operative delen av sekretariatsfunksjonen.

En annen løsning er å flytte sekretariatsfunksjonen tilbake til kommunene, der den lå frem til 2005. Politianalysen anbefalte en flytting tilbake til kommunene og påpekte at det er kommunene som oppnevner meddommere til tingrett og lagmannsrett og har systemene og kompetansen som trengs for å rekruttere personer til sekretariatet i forliksrådet. I intervjuer fremkommer det imidlertid bekymringer rundt kvaliteten på oppgaveutførelsen om man overfører til kommunen. I tillegg vil det stride imot prinsippet om at rettsvesenet skal være et statlig ansvar.

En tredje mulig løsning for sekretariatsfunksjonen er å legge den til tingrettene. Det er 60 tingretter i Norge, og tjenesten vil derfor i stor grad ha en nødvendig lokal tilstedeværelse. Ifølge NOU 2019:17 – *Domstolsstruktur (2017)*, er befolkningens gjennomsnittlige reisetid med bil til nærmeste rettssted i underkant av 40 minutter med dagens struktur. BCGs analyse av reisetid

viser at i 90 pst. av sakene er det mindre enn 30 minutters reisetid mellom namsmannskontor og nærmeste tingrett<sup>7</sup>. De 0,2 pst. sakene som kommer dårligst ut reisetidsmessig, får i underkant av to timer ekstra reisetid (se figur 39).

**Figur 39: Analyse av maksimal ekstra reisetid som følge av flytting**



Kilder: BCG analyse

Som ankeinstans har tingrettene også et naturlig grensesnitt mot forlikrådene, og det er naturlig å anta at tingrettene som fagmiljø vil kunne ha en positiv innvirkning på rettssikkerheten under behandling av forlikrådssakene. Oppgavene som flyttes til tingrettene vil kunne utføres av administrativt ansatte ved tingrettene, i tillegg til årsverkene som flyttes over fra politiet. I 2018 hadde tingrettene 690 administrativt ansatte. Vi vurderer at gevinstpotensialet ved en slik løsning er høyt. En plassering hos tingretten vil ha synergier som både kan gi store kvalitative og kvantitative gevinster. Dette må imidlertid vurderes opp mot mulige dissynergier som oppstår ved at ressursene ikke lenger kan disponeres mer eller mindre fritt mellom arbeid innenfor sivil rettspleie og forvaltning i politiet.

<sup>7</sup> Et kompliserende element til denne analysen er at i en del distrikter utføres oppgavene også av ressurser som er lokalisert hos de enkelte lensmannskontorene, ikke bare hos namsmannskontorene. Vi har ikke vært i stand til å oppdrive data knyttet til hvor oppgavene utføres fra i de tilfellene de ikke utføres fra namsmannskontoret. Ved en relokalisering ut av politiet, vil det derfor kunne innebære noe mer reisetid.

Vi har ikke gjort en vurdering hverken av om tingrettenes datasystemer er egnet for sekretariatsfunksjonen for forliksrådene, hvorvidt Skatteetaten vil fortsette å stå for drift og utvikling av saksbehandlingssystemet, eller i hvilken grad Domstoladministrasjonen er egnet for å fortsette digitaliseringen av sekretariatsfunksjonen. Fra intervjuene fremkommer det imidlertid at ettersom mange av kravene følger en «verdikjede» på tvers av namsmannen og forliksrådene, er det av avgjørende betydning for effektiviteten i saksbehandlingen at sakene sømløst kan overføres mellom systemene. BCGs vurdering er at en deling av namsmannsoppgaver og sekretariatsoppgaver har flere dissynergier enn synergier.

### Alternativ 2: Overføre oppgaven til andre organer

Reduksjon i styringskompleksitet



Høy

Oppgaven flyttes ut av politiet, og reduserer dermed kontrollspennet og oppgaveporteføljen

Gevinstpotensial



Middels

Noe synergier med tingrettene, men tap av synergier med øvrige namsmannsoppgaver

Gjennomførbarhet



Middels

Krever noe flytting av ressurser fra politiet til tingrettene

### BCGs vurdering: Ikke tilfredsstillende løsning

#### Alternativ 3: Overføre oppgaven til ny enhet med namsmannsorganer

Dersom løsningen som blir valgt for namsmannsfunksjonen er å flytte oppgavene til en egen enhet utenfor politiet, er det naturlig å vurdere om sekretariatsfunksjonen for forliksrådene bør følge med i en slik flytting. Det pekes stadig på en naturlig nærhet mellom disse oppgavene. I høringsnotatet til Prop. 33 L (2016–2017) – *Endringer i rettergangsgivningen mv.* skriver JD av kombinasjonen av namsmannsfunksjonen og sekretariatsfunksjonen gir synergieffekter som hever kvaliteten på arbeidet med sivil rettspleie. Videre skriver departementet at det er stor likhet mellom tvangsfullbyrdelse og forliksrådsbehandling når det gjelder saksbehandlingsprinsipper og enkelte kontorrutiner, og at det gir en oversiktighet i organiseringen den sivile rettspleie. Intervjuene vi har gjort støtter dette, og vi vurderer derfor at sammenhengen mellom namsmannsfunksjonen og sekretariatsfunksjonen er tydelig. I de tilfellene hvor utleggsbegjæring blir motsagt av motpart, kan saken ved hjelp av et tastetrykk overføres til forliksrådet, og tilsvarende tilbake til namsmannen etter at saken er ferdig behandlet

i forliksrådet. I noen tilfeller er det den samme saksbehandleren som først behandler utleggsbegjæringen som deretter fungerer som sekretariat i samme forliksrådssak. Ved en eventuell flytting er det, som nevnt under vurderingen av forrige alternativ, av stor betydning at denne fleksibiliteten beholdes.

Et argument for å flytte sekretariatsoppgavene sammen med namsmannsoppgavene er fleksibiliteten til å kunne omdisponere ressurser mellom namsmannsfunksjonen og sekretariatsfunksjonen etter behov.

### Alternativ 3: Overføre oppgaven til ny enhet for namsmannsoppgaver

Reduksjon i styringskompleksitet



Høy

Oppgaven flyttes ut av politiet

Gevinstpotensial



Høy

Synergier med utførelsen av namsmannsoppgavene opprettholdes

Gjennomførbarhet



Høy

Krever få endringer dersom ny enhet for namsmannsoppgaver opprettes

**BCGs vurdering: Anbefalt løsning**

BCG vurderer dermed at den organiseringen som samlet sett er den beste, er alternativet hvor sekretariatsfunksjonen for forliksrådene flyttes sammen med en potensiell ny namsmannsenhet.

### **Vurdering av hovedstevnevitnefunksjonen og notarialbekreftelser**

Hovedstevnevitnet har som oppgave å utføre forkynnelser av dokumenter som ikke forkynnes per post (JD, 2016-2017). Både Politianalysen, nærpoltireformen og Prop. 33 L (2016–2017) om endringer i rettergangslovgivningen argumenterte for at oppgaven som hovedstevnevitne i medhold av domstoloven bør forbli hos politiet. BCG deler denne vurderingen dersom man legger til grunn dagens oppgavefordeling av de sivilrettslige oppgavene. Den desentraliserte strukturen og evnen til å drive oppsøkende virksomhet med fysisk oppmøte over hele landet gjør at politiet er godt egnet til oppgaven. Samtidig vil det være naturlig å gjøre en ny og helhetlig vurdering i lys av hva som skjer med de andre oppgavene. Dersom flyttingen av forliksrådssekretariatsoppgavene til ny namsmannsenhet gjennomføres, vil dette kunne være et naturlig hjem også for hovedstevnevitnefunksjonen.

I Prop. 61 LS (2014–2015) konkluderte departementet med at det ikke er hensiktsmessig å gjøre endringer i oppgaven med notarialbekreftelser. Det ble blant annet vist til at det tidligere er anslått at hvert politidistrikts årlige ressursbruk på oppgaven er mindre enn fem dagsverk. I Prop. 91 L (2016–2017) – *Kommunereformen mv.*, varslet regjeringen derimot en forskriftsendring som åpnet for at kommunene skulle kunne utføre «enkle notarialforretninger», det vil si bekreftelser av signatur og rett kopi med tilhørende notarialattest. I forslaget til forskriftsendringen ble myndigheten gitt i tillegg til, og ikke i stedet for, organene som har notarialmyndighet i dag. Forskriftsendringen er imidlertid ikke effektuert i skrivende stund, da det senere viste seg at det ville kreve en lovendring for at kommunene skulle kunne gebyrfinansiere tjenesten.

I lys av denne områdegjennomgangens målsetting om å redusere kontrollspenn, omfang og mangfoldighet av politiets samlede oppgaveportefølje, er BCGs vurdering at det vil være hensiktsmessig å avvikle ansvaret lensmenn og politistasjonssjefene har for disse oppgavene. Publikum vil fortsatt kunne få utført tjenestene ved tingrettene og enkelte andre myndigheter, jf. § 2 i Forskrift om notarius publicus. Et tilleggsargument for å avvikle oppgaven er at de utføres så sjeldent at det er betydelig risiko for feil. Dette påpekes også av flere av politidistriktene selv i sine høringsuttalelser til Prop. 33 L (2016–2017) – *Endringer i rettergangslovgivningen mv.*

Vi har vurdert organiseringen av de tradisjonelle namsmannsoppgavene, forliksrådssekretariatsfunksjonen og øvrige oppgaver innen sivil rettspleie. Vurderingene er gjort

med bakgrunn i hvilken løsning som er best egnet for å redusere kompleksitet i styringen, oppnå størst mulig gevinster, samt hvilken løsning som har størst praktisk gjennomførbarhet.

Problemene med dagens organisering er beskrevet tidligere, og dreier seg først og fremst om at oppgavemengden er omfattende, at oppgavene bidrar til styringskompleksitet og en uensartethet i politiets oppgaveportefølje, at de utføres på en lite enhetlig måte på tvers av namsmannskontorer og at kompetansekrav er ulike i ulike distrikter.

Først og fremst opplever vi at det er tydelige synergier mellom sekretariatsfunksjonen for forliksrådene og namsmannsfunksjonen, og at ved en eventuell flytting, bør disse oppgavene flyttes sammen. Alternativt må man sørge for å sikre et sømløst grensesnitt mellom områdene. Det skyldes at et stor del av forliksrådssaker dreier seg om pengekrav som senere kan måtte drives inn av namsmannen, og fordi en stor del av de omtvistede utleggsbegjæringene hos namsmannen går innom forliksrådsbehandling.

Vår vurdering er at et bedre alternativ til dagens organisering er å skille ut oppgavene relatert til sivil rettspleie i et eget organ. Politiet vil fortsatt bare måtte yte bistand i de sakene hvor det er stor risiko involvert, men dette gjelder svært få saker. Vi vurderer ellers grensesnittet mot øvrige politisære oppgaver som utydelig, og at man derfor mister lite ved å flytte oppgaven ut av politiet. Det vil fortsatt være nødvendig med en desentralisert oppgaveløsning, og foreslår derfor at de ansatte jobber fra de samme tjenestestedene som i dag, men at det nye namsmannsorganet leier lokaler fra politiet. Løsningen har likhetstrekk med hvordan PST er organisert i distriktene. En slik løsning har også fordelen at det krever liten grad av omorganisering, noe som bidrar til å øke gjennomførbarheten. Politiet vil videre på alle nivåer kunne fokusere mer på det som er politiets kjerneoppgaver.

Det er sentralt i forslaget at oppgavene ledes fra en sentral enhet som sørger for økt ledelsesoppmerksomhet, faglig oppfølging med ensartet metodikk og oppgaveløsning, like kompetansekrav, og fleksibilitet til å midlertidig utnytte saksbehandlingskapasitet på tvers av dagens politidistrikter. En slik modell er valgt både i Finland og Sverige, hvor tilsvarende organer er direkte underlagt hhv. Justisdepartementet og Finansdepartementet. Ettersom vi ikke har kunnet gjennomføre intervjuer med potensielle mottagere, gjenstår det å undersøke nærmere hvor et slikt namsmannsorgan best vil høre hjemme i Norge.

### Oppsummering av tiltak for videre arbeid

Med bakgrunn i vurderingene gjort ovenfor anbefaler vi at JD arbeider videre med følgende tiltak:

- **Utrede videre hva som er beste plassering av namsmannsfunksjonen:** Vurdere hvorvidt man bør organiseres i en egen enhet med egen sentral styring, og ressursene plassert lokalt i politidistriktene, eller forbli i politi- og lensmannsetaten. En eventuell ny enhet bør ha eget budsjett, og leie lokaler av politi- og lensmannsetaten. Plasseringen vil imidlertid avhenge av videre utredning:
  - Identifisere ulike alternativer for ny organisering: Ny etat eller ny enhet i annet forvaltningsorgan
  - Vurdere hvilken løsning som er mest kostnadseffektiv: Vil kostnader til administrasjon øke, eller er det mulig å dele fellestjenester med en annen etat?
  - Vurdere hvilken løsning som gir best kvalitet: Hvilken løsning gir størst sannsynlighet for å lykkes med digitalisering og gode tjenester for publikum?
- **Utrede å flytte sekretariatsfunksjonen for forliksrådet til eventuell ny enhet for namsmannsfunksjonen:** Oppgavene bør flyttes sammen med namsmannsfunksjonen.
- **Vurdere å flytte hovedstevnevitnefunksjonen til ny enhet for namsmannsfunksjonen**
- **Avvikle notarialbekreftelser i politiet:** Avvikle ansvaret politiet har knyttet til notarialbekreftelser.
- **Sikre at prosjektene «DINA» og «Fremtidens innkreving» lykkes:** Politiet må dedikere en tilstrekkelig mengde ressurser til at disse prosjektene, som har svært stor betydning for utviklingen av oppgavene innen sivil rettspleie, lykkes på en best mulig måte for politiet.
- **Fortsette arbeidet med digitalisering:** Det gode arbeidet som gjøres med å digitalisere namsmannsfunksjonen og sekretariat for forliksrådene bør fortsette og innlemmes i den eventuelle endringsprosessen når oppgavene flyttes.

*Det er viktig å understreke at alle utredninger om mulige alternative organiseringer av det sivile rettspleieområdet kan falle ned på å forbli i politi- og lensmannsetaten som en løsning.*



### C.2.3 Våpenforvaltning

I dette delkapittelet vurderer vi politiets våpenforvaltningsoppgaver. Disse kan grovt sett deles inn i tre hoveddeler:

- Motta og behandle søknader for å erverve og inneha våpen og våpendeler
- Innvilge bevilning til leverandører som ønsker å innføre våpen/våpendeler eller ammunisjon til Norge
- Oppfølging av tillatelser og kontrollvirksomhet

Norge er blant landene i verden med høyest våpentetthet (Karp, 2007). I 2017 mottok politiet om lag 70 000 våpensøknader. I 2018 var det til sammen om lag 69 årsverk knyttet til våpenforvaltning i politiet.

#### Bakgrunn: Våpenforvaltning i politiet

Med hjemmel i våpenloven § 31 fjerde ledd og våpenforskriften § 98 skal politiet føre et sentralt våpenregister i henhold til retningslinjer gitt av Politidirektoratet (POD). I medhold av EUs våpendirektiv artikkel 4, skal myndighetene ha et dataregister over hvert skytevåpens type, merke, modell, kaliber og serienummer samt navn og adresse på leverandør og skytevåpenets erverver eller besitter (NOU, 2010). Det første sentrale våpenregisteret ble opprettet i 2003. Før dette eksisterte det 54 lokale papirbaserte registre (NOU, 2010).

Politianalyseutvalget anbefalte at politiet fortsatt skulle drifte våpenforvaltningen basert på at det er et viktig trygghetsskapende tiltak og dermed støtter oppunder politiets kjerneoppgaver (NOU, 2013). I tillegg krever visse våpenforvaltningsoppgaver tilstrekkelig våpenkunnskap.

#### Problembeskrivelse

Politiet har gjentatte ganger blitt kritisert for arbeidet med våpenforvaltningen. I 2008 fikk politiet kritikk fra Datatilsynet for alvorlige mangler med kvaliteten i våpenregisteret (Aftenposten, 2008). Senere avdekket Riksrevisjonen i 2017 at PODs styring og kontroll av arbeidet på våpenområdet var mangelfullt, og at JD gjennom sin overordnede oppfølging ikke har sørget for at POD har hatt tilstrekkelig kontroll (Riksrevisjonen, 2018). I rapporten heter det at: «Politiet har ikke oversikt over et stort antall våpen, for lite kontroll av oppbevaring hos sivile og forhandlere, bekymringsmeldinger fanges ikke opp godt nok, og nasjonalt våpenregister sikrer ikke oppdaterte og korrekte opplysninger». Videre avdekket Riksrevisjonen at flere av politidistriktene «ikke vet hvordan en eventuell vask mot STRASAK (politiets arbeidsregister på

straffesaksområdet, vår merknad) gjennomføres på en effektiv måte», og bare om lag halvparten av politidistriktene hadde hatt noen form for vask i undersøkelsesåret. Det er av avgjørende betydning for nytten av et våpenregister at det kan benyttes sammen med andre registre for å avdekke våpeneiere som ikke lenger er egnet til å ha skytevåpen. Andre sentrale registre er i denne sammenhengen blant andre jegerregistrene (administrert av Brønnøysundregistrene), STRASAK og PO/PAL (politioperativt system).

I etterkant av Riksrevisjonsrapporten i 2017 opprettet POD en arbeidsgruppe for å utrede hvordan man kunne etablere en mer effektiv og kvalitativ god våpenforvaltning i politiet. Dette resulterte i rapporten «Konseptutredning av våpenforvaltning i politiet». Denne belyser flere utfordringer med dagens våpenregister, og peker på manuelle og tungvinte saksbehandlingsrutiner, lang saksbehandlingstid og lav publikumstilfredshet rundt politiets våpenforvaltning (POD, 2018). Rapporten peker også på lav kvalitet på dataen, mangler i datastrukturen og fullstendig mangel på funksjonalitet for å understøtte en del av prosessene. Videre peker konseptutredningen på at det ikke er støtte for å jobbe på tvers av politidistriktene og at verktøyet er basert på en teknisk løsning fra 1992 som i praksis er en kombinasjon av funksjonalitet for saksbehandling og et register. Det nevnes også at et sentralt spørsmål ved erstatning av verktøyet er om registerfunksjonen og saksbehandlingsverktøyet skal etableres som to separate løsningskomponenter eller ikke.

På bakgrunn av konseptutredningen ble prosjektforslaget for *Ny nasjonal våpenforvaltning* behandlet i porteføljestyret i juni 2020 (POD, 2020). Porteføljestyret godkjente ikke investeringen i prosjektets planleggingsfase, og utsatte saken til «tidligst i forbindelse med porteføljesammensetningen for 2021». Videre heter det i vedtaket fra porteføljestyremøtet at «Til denne vurderingen skal det være kjent hvilke deler av våpenforvaltningstjenesten som danner grunnlag for gebyrsetting, herunder om både investerings- og driftskostnader ved prosjektet er omfattet, samt om prosjektets gevinstpotensial kan reinvesteres i form av økt kontrollvirksomhet uten at gebyrene påvirkes».

Utfordringen med våpenforvaltningen ligger særlig i å få digitalisert prosessene som i dag er svært tidkrevende og manuelle, men har et stort digitaliseringspotensial. Dersom disse utfordringene blir løst, vil dette være til stor hjelp for å løse styringsproblematikken rundt våpenforvaltningen. Områdegjennomgangen vil belyse problemstillingene langs tre hovedlinjer:

- Vurdere forslag til IKT-løsning og hvorvidt investeringen kan deles opp
- Vurdering av om utvikling og implementering kan og bør gjøres av eksterne
- Vurdere hvordan finansiering kan komme på plass

## Vurdering av IKT-løsning for våpenforvaltningen

«Konseptutredning av våpenforvaltning i politiet» som beskrevet over ble gjort i to versjoner, da tiltakene som ble foreslått i den første versjonen var vanskelig å operasjonalisere. I den siste konseptutredningen er organisatoriske endringer satt til side, og fokuset ligger bare på digitalisering av prosessene. Våpenforvaltningen er her inndelt i 11 relativt distinkte prosesser som alle kan digitaliseres. Konseptutredningen drøfter to ulike alternativer, med ulike sett av prosesser som digitaliseres.

Alternativ 1 innebærer digitalisering av to prosesser; søknadsprosessen for våpentillatelse og forhandlerbevilling. Dette alternativet har flere vesentlige fordeler:

- Prosessene er best egnet til digitalisering ut fra en vurdering av type oppgave, omfang og gevinstpotensial
- Prosessene er vurdert til å være de største flaskehalsene i dagens arbeidsprosesser, og vil kunne utløse de største gevinstene
- Gevinstberegningene konkluderte med at 33,5 årsverk kan frigjøres permanent etter to år, gjennom en investering på 24,4 mill. kroner. Netto nåverdi for prosjektet slik det var skissert er om lag 150 mill. kroner (POD, 2020)

BCGs vurdering er at konseptutredningen legger grunnlag for å dele opp arbeidet med digitalisering av våpenforvaltningen på en god måte. Dette forsterker behovet for å iverksette arbeidet snarlig for å gi samfunnet bedre løsninger og reduserte kostnader.

## Vurdering av modell for utvikling og implementering

Dagens lovgivning gjør at våpenforvaltningen hører naturlig hjemme i politiet. Politiet er den eneste etaten i dag som har tilgang til registre som er nødvendig for å gjøre en vurdering av om våpentillatelse skal innvilges, og som har tilstrekkelige fullmakter til å kunne gjennomføre kontroller og håndheve regelverket.

Det finnes imidlertid alternativer for hvordan digitaliseringen av våpenforvaltningen kan gjennomføres. Utviklingsprosjektet kan enten kjøres gjennom PIT, eller det kan utføres av andre. Brønnøysundregistrene (BR) skiller seg ut som en aktuell mulighet med utstrakt registerkompetanse. BR «utvikler og driver digitale tjenester som effektiviserer, samordner og forenkler dialogen med det offentlige for privatpersoner og virksomheter» (Brønnøysundregistrene, 2019). I begge tilfeller er politiet behandlingsansvarlig, men i det siste tilfellet vil BR, og ikke politiet alene, være databehandler, jf. EUs personvernforordning (GDPR)

artikkel 4 nr. 7 og 8. BCGs vurdering i lys av områdegjennomgangens kriterier for vurdering av oppgaveporteføljen, er at POD bør søke et samarbeid med BR for å utvikle og drifte den tekniske løsningen. En nærmere vurdering av disse alternativene er lagt til vedlegg E.5.1

### Finansieringen av prosjektet Ny nasjonal våpenforvaltning

Referatet fra porteføljestyremøtet kan indikere at prosjektet *Ny nasjonal våpenforvaltning* er satt på vent på bakgrunn av usikkerhet rundt finansieringen, nærmere bestemt at kostnaden må bæres av POD, mens gevinsten i stor grad tilfaller brukerne. BCG anbefaler å undersøke om spørsmålet om brukerfinansiering kan vurderes i tråd med Finansdepartementets Rundskriv R-112/15 (2015), eksempelvis slik som det er gjort for ny gebyrmodell for pass og ID-kort (JD, 2019). I det nevnte rundskrivet heter det blant annet at «Betalingen bør fullt ut dekke kostnadene ved å produsere og levere tjenesten basert på kostnadseffektiv drift». I fotnote 3 på side 4 heter det videre at «Kostnaden ved (større) investeringer i relevante driftsmidler med en levetid på flere år kan dekkes inn ved et påslag på gebyret gjennom investeringens antatte levetid der det også inngår en rentekompensasjon basert på en tilnærmet risikofri rente før skatt (eksempelvis renten på tremåneders statsobligasjoner)». Til grunnlag for gebyrberegningen bør derfor avskrivingskostnader og kalkulatoriske rentekostnader kunne finansieres gjennom søknadsgebyret.

Dersom investeringen på om lag 25 mill. kroner skal dekkes inn gjennom søknadsgebyrer samme år som investeringsutgiften påløper, og vi antar om lag 70 000 søknader årlig, innebærer dette en økning i søknadsgebyret på 357 kroner i utviklingsåret, eller en økning på om lag 24 pst. i gebyret for førstegangssøking. Det er tydelig, ut fra konseptutredningene av våpenforvaltningen i politiet, at det er et betydelig urealisert digitaliseringspotensial (POD, 2018). Spørsmålet om finansiering må undersøkes videre, men vi ønsker å påpeke at dette må løses umiddelbart for at et dokumentert samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt kan igangsettes så raskt som mulig.

### Arbeid i områdegjennomgangens tredje fase

I siste fase av områdegjennomgangen har det blitt arbeidet med to spor i parallell. JD og POD har i samråd undersøkt spørsmålet rundt gebyrfinansieringen i et eget løp. Samtidig har BCG gjennomført et eget møte med relevante parter i POD, samt fasilitert et felles møte mellom POD og BR. Møtene har bekreftet at det er interesse blant begge parter for å gå videre med en samarbeidsløsning som skissert i områdegjennomgangen.

Det gjenstår for BR å avklare prioritet og tidslinje med eget eierdepartement. Deretter må det komme et felles oppdrag fra JD og Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD). Dersom alt avklares, er det i teorien ikke noe i veien for at en første versjon kan leveres til sommeren 2021.

Dersom det besluttes at prosjektet gjennomføres på denne måten, må det utarbeides en samarbeidsmodell og prosjektavtale mellom POD og BR. Det må avklares om POD skal være en del av selve prosjektet som behovsstiller og deltaker, eller som bestiller fra utsiden. BCG anbefaler at POD involverer seg i stor grad, og prioriterer å sette av ressurser, for å sikre at prosjektet lykkes med å dekke politiets behov på en god måte.

Samtidig som POD og JD i samråd med FIN arbeider med å avklare spørsmål rundt gebyrfinansiering, er POD og BR enige om at BR kan timeføre et lite antall timer for å prissette ulike komponenter som kan benyttes i PODs beslutningsunderlag. Slik sikres fortsatt fremgang i prosjektet, samtidig som risikoen er lav dersom det skulle stoppe opp av ulike årsaker.

Områdegjennomgangens arbeid med politiets våpenforvaltning er et tydelig eksempel på at det er behov en kulturendring i POD. Det har de siste 20 årene vært utallige rapporter og utredninger som har pekt på at politiets arbeid med våpenforvaltningen har store og alvorlige mangler med hensyn til sikkerhet. Flere konseptvalgutredninger dokumenterer stor samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved nytt våpenregister. Likevel stopper prosessen opp i direktoratet på bakgrunn av en teknikalitet rundt gebyrfinansieringen.

BCG mener det fremstår som at det i byråkratiet i POD og JD eksisterer en frykt for å gjøre feil som er til hinder for at nødvendige, lønnsomme og riktige prosjekter drives frem på en effektiv måte. Dette fører videre til at ad hoc detaljstyring fra politisk nivå er nødvendig for å få ting til å skje. Det vil kreve kulturelle endringer for å kunne gjøre noe med dette problemet.

### Oppsummering av tiltak for videre arbeid

Våpenforvaltning er en oppgave som hører naturlig hjemme i politi- og lensmannsetaten. Likevel mener BCG at det bør undersøkes om Brønnøysundregistrene kan gjennomføre utvikling av registeret, og ha det tekniske drifts- og forvaltningsansvaret etter at utviklingsfasen er over.

Implementering av *Ny nasjonal våpenforvaltning* er svært viktig for politi- og lensmannsetaten og samfunnet, og krever snarlig avklaring av finansieringsløsningen. Med bakgrunn i vurderingene ovenfor foreslår vi at JD arbeider videre med følgende tiltak:

- **Samarbeide om IT-utvikling og -drift av våpenregisteret:** Vurdere om utviklingen av Ny nasjonal våpenforvaltning bør gjøres slik at Brønnøysundregistrene kan være

databehandler og stå for utvikling og teknisk drift av løsningen. Det må vurderes om dette vil kreve en endring av våpenforskriftens § 98, hvor det heter at «*politiet skal føre et sentralt våpenregister i henhold til retningslinjer gitt av Politidirektoratet*». Anbefalingen forutsetter at overføring av oppgaven til Brønnøysundregistrene ikke krever nye, omfattende utredninger, men kan avklares i parallell med finansieringss spørsmålet. Anbefalingen forutsetter også at det undersøkes om utviklingsporteføljen til Brønnøysundregistrene har kapasitet til prosjektet.

For å sikre at våpenregisteret blir implementert snarlig anbefaler vi følgende tiltak:

- **Avklare finansieringen av våpenregisteret:** Raskt avklare usikkerheten rundt finansieringss spørsmålet med sikte på at Ny nasjonal våpenforvaltning, som et prosjekt med stor og dokumentert samfunnsøkonomisk lønnsomhet, kan iverksettes snarlig

Uavhengig av valg av løsning for utvikling og drift av våpenregisteret, anbefaler vi følgende:

- **Saksbehandlingsverktøyet og våpenregisteret bør utvikles som to separate og uavhengige løsninger** som kommuniserer med hverandre og omverdenen gjennom standardiserte API-er.
- **Langsiktige og kulturelle endringer** i direktoratet slik at viljen til å få ting til å skje blir større enn frykten for å gjøre noe feil

## C.2.4 Eiendomsforvaltning

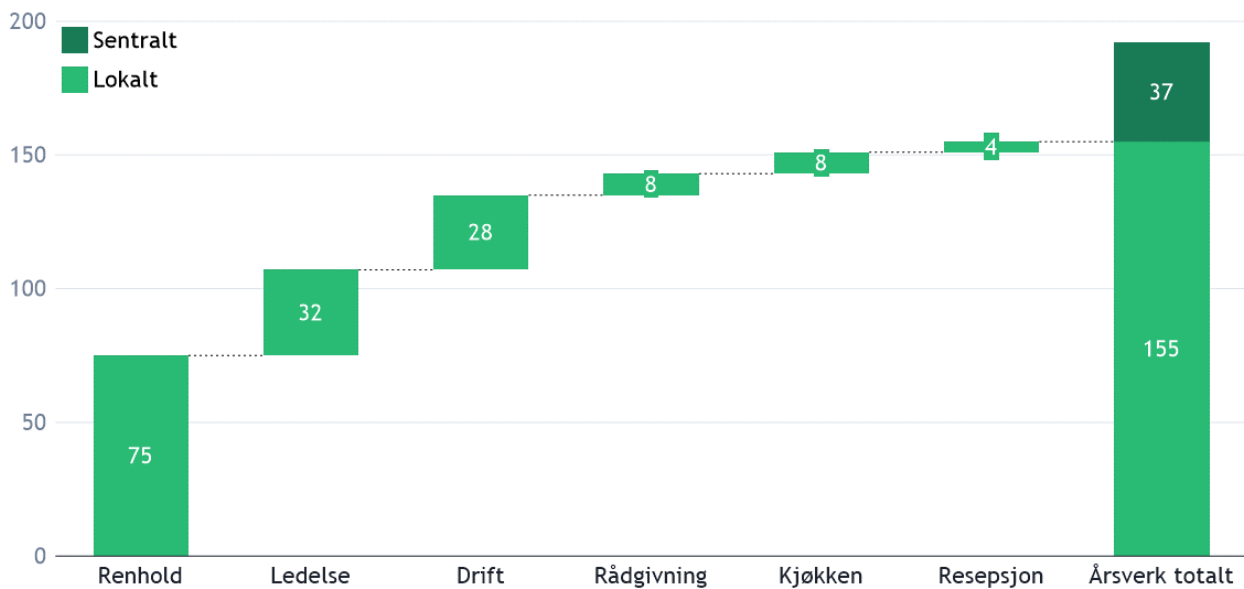
I dette delkapittelet gjør vi en vurdering av eiendomsforvaltningsoppgavene i politiet.

Områdegjennomgangen belyser kvaliteten på styring og prosess, nivå på kostnader til eiendom, bygg og anlegg (EBA), og tilhørende organisering. Med en samlet eiendomsportefølje på om lag 730 000 kvadratmeter fordelt på om lag 500 leiekontrakter er politi- og lensmannsetaten blant de etatene i staten med det største behovet for EBA-fasiliteter. Årlig forvaltningsverdi er om lag 2 mrd. kroner. Vi vurderer politiets eiendomsforvaltning langs følgende struktur:

- Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse
- Problembeskrivelse
- Vurdering av styring og prosess
- Vurdering av nivå på EBA-kostnad
- Vurdering av organisering
- Oppsummering av tiltak for videre arbeid

### Bakgrunn og situasjonsbeskrivelse

Eiendomsforvaltning i politiet var historisk lagt til politidistriktene og særorganene frem til 2017, med rådgivningsfunksjonen i det tidligere Politiets data- og materieltjeneste (PDMT). Etter Politianalysens anbefalinger i 2013 ble eiendomsforvaltning overført til Politiets fellestjenester (PFT). Både PDMT og PFT var frivillige rådgivningsorgan for politidistrikter og særorganer frem til det såkalte REAL-prosjektet i 2016. Alle ansvarsoppgavene knyttet til eiendom ble inntil da organisert lokalt. Som en del av REAL-prosjektet overtok eiendomsseksjonen i PFT totalansvaret for all utvikling, kontraktforvaltning, drift og avvikling av politiets arealer. Årsverkene fulgte med flyttingen, og i eiendomsseksjonen er det nå i alt om lag 192 årsverk. Av disse er det i underkant av 40 årsverk som arbeider sentralt i PFT. Resten arbeider ute på over 70 ulike lokasjoner i distriktene eller særorganene, og utfører oppgaver som renholdere, ledere, driftsteknikere, kjøkkenpersonell m.m. Fordelingen av årsverk er illustrert i figur 40. I tillegg er om lag 60 pst. av oppgavene innen drift og service er satt ut til eksterne leverandører.

**Figur 40: Fordeling av årsverk i eiendomsforvaltning i PFT**

Kilde: Politidirektoratets regnskapssystem

Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor (2017) er førende for hvordan PFT utfører prosessen fra et behov for leie av lokaler oppstår, til politiet kan ta det i bruk. Nær alle av politiets om lag 500 lokaler eies av andre enn politiet selv, og leies i eiendomsmarkedet på markedsmessige betingelser. Dette innebærer blant annet at alle avtaler med en kontraktsverdi som overstiger 100 mill. kroner over kontraktsperioden skal forelegges JD og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) for uttalelse, mens resten kan håndteres direkte av PFT og brukere selv. Majoriteten av leiekontraktene overstiger grensen på 100 mill. kroner. Alle leieavtaler skal godkjennes og signeres av PFT sentralt. I tillegg yter PFT rådgivning til distriktene og særorganene innen prosjektledelse, juridisk kompetanse, veiledning i forskrifter m.m.

### Problembeskrivelse

Det er særlig tre forhold å vurdere rundt eiendomsforvaltningen i politi- og lensmannsetaten.

- Styring og prosess: Vurdering av kvaliteten på løsninger og prosess for å få godkjent leiekontrakter hos JD
- Nivå på EBA-kostnader: Hvorvidt EBA-kostnadene i politi- og lensmannsetaten er for høye, og om det finnes et potensial for å redusere dem
- Organisering: I lys av punkt 1 og 2; hvorvidt eiendomsforvaltningen i PFT er best egnet til å løse oppgavene for politi- og lensmannsetaten. Dette spørsmålet vil også vurderes ut fra et styringsperspektiv for å avdekke om flytting av oppgaven vil redusere kompleksitet i styringen



## Vurdering av kvalitet på oppgaveløsning

Det er to sentrale dimensjoner å bringe inn i en vurdering av kvaliteten på oppgaveløsningen i politiets eiendomsforvaltning. Tilbakemeldinger fra driftsenhetene i politi- og lensmannsetaten, og tilbakemeldinger fra PFT, POD og JD på oppgaveløsningen. Dette delkapittelet vil belyse hva som fungerer, hvor utfordringene ligger, og mulige forbedringstiltak.

Fra en kundeundersøkelse utført av Rambøll på oppdrag for POD i 2018 fremkommer det at 59 pst. av brukerne av PFTs eiendomstjenester generelt sett er fornøyde, at malene for eiendom som er utviklet av PFT i stor grad blir benyttet, og at hele 81 pst. av brukerne er enige i påstanden om at PFT har høy kompetanse innen eiendom. Etter tjenesteområdet materiell og logistikk er eiendom det tjenesteområdet med høyest kundetilfredshet i PFT.

Intervjuer fra områdegjennomgangen viser at det er en krevende dialog i grensesnittet mellom JD og POD/PFT. JD trekker frem noen forhold spesielt:

- Beslutningsunderlag sendes med korte tidsfrister
- Det er ikke i tilstrekkelig grad dokumentert at prosjektene har inndekning innenfor gjeldende budsjettammer
- JD etterspør en langsiktig plan på EBA-kostnader i politidistriktene og i etaten som helhet
- JD opplever at POD har vært for lite involvert i å forberede eiendomssaker

Forholdene som er beskrevet over har i flere tilfeller skapt mye arbeid for å avklare løsning for nye kontraktsforhold. I tillegg opplever JD at EBA-kostnadene til etaten stiger, og at dette skyldes at PFT i for liten grad vektlegger kostnadseffektivitet og nøkternhet i sitt arbeid med eiendomssaker, samt at de ikke er tydelige nok i å utfordre behovene som politidistriktene oppgir at de har.

POD og PFT deler JDs perspektiver på noen punkter. Departementet involveres i hovedsak først når spesifikasjoner har vært ute i markedet og prospekter har kommet inn. Dette legger press på JDs saksbehandlingstid, og gir ikke mulighet til å få eierskap og innvirkning på hvilke løsninger man går til markedet med.

Samtidig påpeker POD og PFT at de mangler nødvendige fullmakter for å kunne utføre oppgavene på en effektiv måte. Eksempler på det er myndighet til å pålegge kostnadseffektiverende tiltak overfor politidistriktene når det er politimesterne som har ansvaret for leiekostnadene. I forbindelse med inngåelse av nye kontrakter mener POD at JD og KMD tar på seg en rolle utover det de har mandat til i henhold til instruks for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, og at de forsinker prosesser som trenger rask avklaring for

at de skal kunne være en relevant leietaker i markedet. POD og PFT mener JD mangler en forståelse for hva som kreves for å være en seriøs aktør på leiemarkedet, og for hvordan slike prosesser fungerer. Se boks 2, hvor prosessen frem mot nytt politihus i Kristiansand er omtalt spesielt.

### **Boks 2: Prosess for nytt politihus i Kristiansand**

#### **Eksempel: Nytt politihus i Kristiansand**

Et nylig eksempel som er godt egnet til å illustrere prosessutfordringer knyttet til EBA-anskaffelser i etaten, er politiets arbeid med å finne nye lokaler i Kristiansand. På bakgrunn av funksjonalitet og sikkerhetsmessige utfordringer ønsket politiet ikke å fornye en leiekontrakt i et statlig formålsbygg forvaltet av Statsbygg. Politiet mente at behovet kunne dekkes for en lavere kostnad i det private leiemarkedet, men JD og KMD hadde innsigelser på forutsetningene som lå til grunn for behovsanalysen.

I mars 2017 sendte Agder politidistrikt en anmodning til PFT om å igangsette en prosess med å anskaffe lokaler til politihuset i Kristiansand, med bakgrunn i at leieavtalen ville gå ut ved utgangen av 2022. Agder politidistrikt vurderte det slik at dagens krav til lokaler ikke kunne ivaretas i eksisterende bygg, og ba PFT vurdere leie i markedet som et alternativ til å forlenge dagens leieavtale hos Statsbygg. På grunn av utredningskrav fra JD og KMD, varte den påfølgende konseptfasen i om lag to år, før det avgjøres på politisk nivå i departementene i månedsskiftet januar/februar 2019 at politiet kan gå videre med prosessen i leiemarkedet.

I BCGs analyse av korrespondanse mellom distrikt, direktorat og departementer, mener vi at i hovedsak to grunnleggende forhold skapte denne prosessen:

1. På grunn av manglende avklaringer på strategisk nivå dras flere forhold av strategisk karakter inn i prosessen med behandling av enkeltsakene. Dette gjelder blant annet hvorvidt politihus er å regne som «formålsbygg», om politihus må regnes som et skjermingsverdig objekt etter sikkerhetsloven, hvorvidt det er inndekning i politiets budsjetter for en økning i leiekostnadene, politiets helhetlige EBA-strategi samt krav om arealbruk.
2. Usikkerhet rundt krav til nivå og innhold på politiets utredning. Dette gjelder blant annet hvorvidt det er PFTs ansvar å utrede kostnaden ved Statsbyggs tomgangsleie.

Manglende avklaringer på overnevnte førte i stor grad til at disse «prinsipielle» diskusjonene ble tatt inn i behandlingen av enkeltsaken, som igjen gjorde at konseptfasen ble svært langvarig. Spørsmålene ble heller ikke endelig avklart, ettersom løsning kom først ved politisk involvering. Det er derfor ikke grunn til å tro at en tilsvarende prosess uten videre vil gå særlig raskere neste gang.

BCGs vurdering er at utfordringene knyttet til eiendomsforvaltning som fremkommer av intervjuer i sektoren er relatert til styring og prosess. Vi opplever at dialogen mellom

departement og direktorat er svært krevende, og preget av manglende tillitt. Særlig mangler JD tillitt til at POD og PFT er dedikerte til å holde kostnadene nede. Denne manglende tillitten gir seg deretter utslag i stor grad av detaljstyring fra JD, og et stort behov for informasjon og utredninger. Samtidig greier ikke POD/PFT å gi JD god styringsinformasjon, i henhold til det departementet etterspør, og som på en oversiktlig måte redegjør for:

- Dagens EBA-portefølje
- Historisk utvikling i kostnader og arealbruk, brutt ned på kostnadsdrivere
- Prosjekter i pipeline og status på disse
- Vesentlige avvik i dagens EBA-portefølje
- Framskrivninger i arealbruk per ansatt, fordelt på politidistrikter og særorganer
- Framskrivninger av EBA-kostnader som andel av totale kostnader
- Tiltak for å redusere kostnader, f.eks. arbeidsplasskonsepter

Dette fører igjen til ytterligere detaljstyring og utredningskrav. Eksempelvis ble POD i Kristiansand-saken (se boks 2) bedt om å legge frem for JD hvordan eventuelle økninger i husleien har inndekning i politidistriktenes budsjetter. Den enkleste måten å bryte denne sirkelen på er at POD/PFT utvikler og legger frem denne dokumentasjonen proaktivt og slik oppnår tillit i JD.

I arbeidet med siste fase av områdegjennomgangen har BCG igangsatt en møteserie mellom POD/PFT og JD hvor formålet er å forankre og bli enige om følgende:

1. Prosessen for eiendomsanskaffelser
2. Strategiske forhold knyttet til EBA-plan, arealbruk, kostnadsframskrivninger, mm.

Disse avklaringene er sentrale for å komme videre i dialogen mellom direktoratet og departementet på eiendomsområdet.

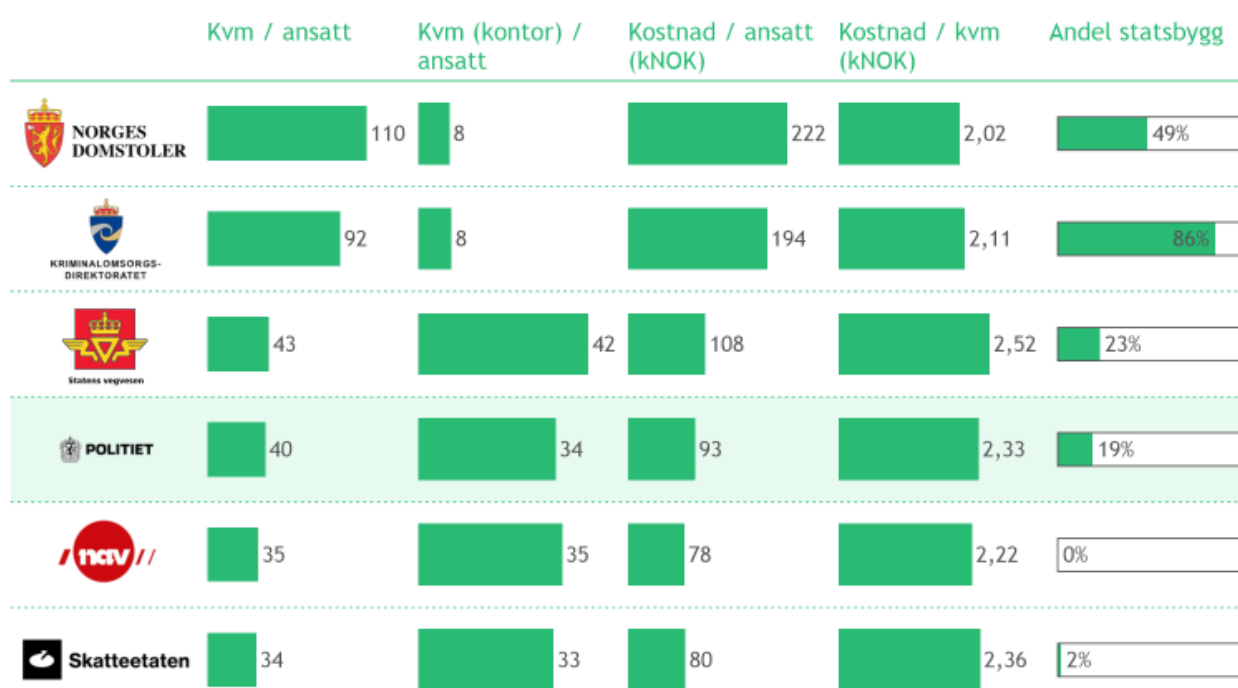
### Vurdering av nivå på EBA-kostnader

En viktig driver av leiekostnader i offentlig sektor er arealbruk til kontorer per ansatt. Videre er det nødvendig å se på kostnad per kvadratmeter for å vurdere kostnadseffektiviteten i løsningen. I dette kapittelet går vi gjennom både arealbruk og kostnader i politi- og lensmannsetaten sammenlignet med andre etater, og gjør en vurdering av fremtidig potensial.

Gjennomsnittlig kontorareal målt i kvadratmeter per ansatt i staten er 32,4, mens kontorareal per ansatt i politi- og lensmannsetaten 35,1, altså 8,3 pst. høyere enn gjennomsnittet (Statsbygg, 2020). Det må imidlertid bemerkes at dette er grove, overordnede beregninger og kun en

indikasjon på arealeffektivitet. Figur 41 viser en sammenligning av en del nøkkelstørrelser for eiendomsforvaltningen ved utgangen av 2018, på tvers av et utvalg offentlige virksomheter. Det er viktig å bemerke at PFT av sikkerhetsmessige årsaker selv opererer med tall som avviker noe fra disse, ettersom flere av eiendommene i politi- og lensmannsetaten ikke ligger inne på statenslokaler.no med et detaljert skille mellom kontorareal og andre arealer. For å kunne gjøre en grov sammenligning mot andre virksomheter, har vi likevel valgt å benytte det samme tallgrunnlaget fra statenslokaler.no for alle. Analysen viser at politiet ikke har vesentlig større arealbruk enn andre offentlige etater.

**Figur 41: Sammenlikning av nøkkelstørrelser innen eiendomsforvaltning**



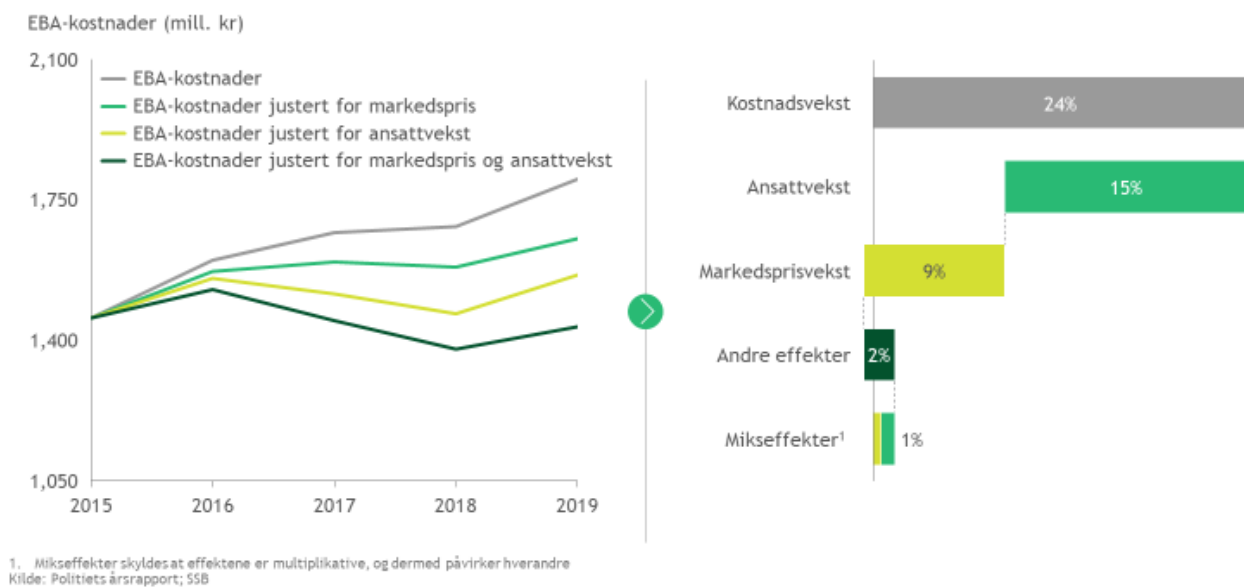
Kilde: Statenslokaler.no

Områdegjennomgangen av bygg- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor viser at statens kontorarealbruk per ansatt er svært høyt enten man sammenligner med privat sektor i Norge, eller privat og offentlig sektor i andre land (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Områdegjennomgangen viser eksempelvis til at gjennomsnittlig kvadratmeterbruk per ansatt for privat sektor i Oslo er 20, og i London er bruken halvparten av dette igjen. Her må man imidlertid ta i betraktning særtrekk ved offentlige organisasjoners arealbruk og historisk sett liten vekt på arealeffektivitet i Norge.

Figur 42 viser utviklingen i etatens EBA-kostnader de fem siste årene. Den grå linjen viser nominelle kostnader slik de fremkommer i politiets årsrapporter, og innebærer en femårsvekst på 25 pst., eller en annualisert prisvekst på 5,5 pst. Den grønne linjen viser EBA-kostnadene deflatert

med SSBs prisindeks for næringseiendomsutleie. Den rosa linjen justerer i tillegg for veksten i antall ansatte i etaten i samme periode. Sistnevnte er flat eller svakt synkende, noe som indikerer at dersom man justerer for ansattvekst og generell prisvekst, har etaten redusert sine EBA-kostnader med 1-2 pst. i siste femårsperiode. Dette viser at heller ikke den historiske utviklingen i politiets EBA-kostnader, når man hensyntar generell prisvekst og ansattvekst, antyder at politiet presterer spesielt dårlig på dette området. Samtidig utgjør dette store kostnadsøkninger i nominelle størrelser, noe som understreker viktigheten av å fortsette arbeidet med å holde kostnadene nede. Særlig vil politiet i perioden fremover måtte påregne store kostnadsøkninger som følge av at en del lange kontrakter med gunstige priser vil måtte fornyes med et helt annet kostnadsbilde.

**Figur 42: Etatens EBA-kostander justert for markedspris og vekst i ansatte**



Som en stor og langsiktig leietaker har politi- og lensmannsetaten gode forutsetninger for å oppnå attraktive betingelser i leiemarkedet. Dette krever imidlertid at etatens eiendomsportefølje forvaltes på en helhetlig og koordinert måte. Det kommer frem i intervjuer at KPIer måles løpende og at kostnader knyttet til byggene benchmarkes på tvers av bygg i porteføljen. PFT arbeider med effektiviseringstiltak som skal redusere arealbehovet, og de identifiserte tiltakene følges opp i gevinstoppfølgingsplaner. Blant annet utarbeider nå PFT såkalte arbeidsplasskonsepter som har som formål å standardisere kravspesifikasjoner samt veilede og forenkle prosessen knyttet til inngåelse av nye leiekontrakter. Dette benyttes til en viss grad allerede, og det er ventet at konseptet snarlig blir vedtatt i POD, slik at det vil ligge til grunn i alle fremtidige kontrakter. Arbeidsplasskonseptene som ligger til behandling innebærer at en arealnorm på 18-20 kvm pr ansatt legges til grunn for kontor- og fellesfunksjoner, at enkontor

utgår som hovedløsning, samt at det legges til grunn en underdekning av kontorarbeidsplasser på minimum 10 pst., med målsetning om 20 pst.. PFT beregner selv at kostnadsbesparelsene relatert til en arealnorm på 18 m<sup>2</sup> per ansatt sammen med en 20 pst. underdekning vil innebære kostnadsreduksjoner på i underkant av 180 mill. kroner i år 2030, noe som vil tilsvare en reduksjon i etatens EBA-kostnader på om lag 7 pst. relativt til et scenario med dagens arealnormer.

Kontraktene som har blitt inngått den siste tiden har vesentlig lavere areal per ansatt enn eldre kontrakter i porteføljen. For eksempel er kontorareal per ansatt i en nylig inngått kontrakt i Trondheim nede i 18 m<sup>2</sup> per ansatt og kontorer for Seksjon for utlendingsforvaltning i Oslo politidistrikt er nede i 15 kvm per ansatt. BCGs vurdering er at eiendomsseksjonen i PFT arbeider bevisst og godt med å redusere etatens EBA-kostnader, og at arbeidsplasskonseptene bidrar i riktig retning.

Den viktigste kostnadsdriveren innen eiendom er antall kvadratmeter under forvaltning. Det viktigste tiltaket for å redusere/begrense vekst i eiendomskostnader vil følgelig være å redusere arealbruken i etaten. Vår vurdering er at potensialet her er betydelig. Dersom politiet greier å redusere arealbruken med bare 5 pst., utgjør dette en årlig gevinst på om lag 90 mill. kroner (kostnadsunngåelse/cost avoidance, ettersom antallet ansatte og arealbehov stiger). Det må stilles konkrete krav til at arealbruken reduseres, og dette må være tydelig i kravspesifikasjonene ved inngåelse av leiekontrakter/byggekontrakter på nye lokaler. PFT må, gjennom PODs instruksjonsmyndighet, få tydelige fullmakter for å sette søkelys på dette området. Arbeidsplasskonseptene bidrar positivt, og det bør være rom for å gå enda lengre på dette området.

### Vurdering av organisering

I lys av vurderingen av styring, prosess og EBA-kostnader vil vi se på om andre aktører kan løse oppgavene på vegne av politi- og lensmannsetaten på en bedre måte. Statsbygg har blitt nevnt som et konkret alternativ og vurderes spesifikt.

Eiendomsforvaltning er lagt til en egen seksjon i PFT, som igjen er underlagt POD. En sentralisering av eiendomsforvaltning til PFT har bidratt til å redusere kompleksiteten i styringen for politimesterne og særorgansjefene, og flere intervjuobjekter trekker frem eiendomsforvaltningen som et positivt eksempel på felles stab- og støttetjenester. Politidistriktene og særorgansjefene vil måtte bidra til å spesifisere behov i forbindelse med fornyelse av leiekontrakter, men det er uavhengig av hvem som har sentralt forvaltningsansvar.

I henhold til Statsbyggs virksomhets- og økonomiinstruks (2015) er formålet til Statsbygg å «skaffe til veie og forvalte lokaler for statlige virksomheter i sivil sektor. (...) Videre skal Statsbygg bistå og gi råd til statlige virksomheter i spørsmål om leie av lokaler, endringer i eksisterende lokaler, lokalisering og arealplanlegging»<sup>8</sup>. Dagens formål legger dermed ikke til rette for at Statsbygg skal ha en rolle hvor de er ansvarlige for forvaltningen av politi- og lensmannsetatens om lag 500 leiekontrakter, ettersom formålet er begrenset til å gi råd om slike leiekontrakter. Det heller er ikke tydelig hvilken annen instans som kan være i stand til å ta over politiets eiendomsforvaltningsoppgaver på en god måte.

Som nevnt leies nesten hele eiendomsporteføljen til politiet enten i eiendomsmarkedet eller hos Statsbygg. Leiemarkedet benyttes for bygg hvor det finnes et velfungerende leiemarked og hvor bygget ikke regnes som kritisk infrastruktur, mens Statsbygg bygger og leier ut såkalte formålsbygg hvor de nevnte kriteriene ikke er oppfylt. I slike leieforhold gjelder Statens husleieordning fra 1993 (Regjeringen, 2017). Ordningen bidrar til å synliggjøre kostnadene knyttet til husleie, og sørger for at Statsbygg bare benyttes der det er et reelt behov for det. Det er slik sett en del av *hensikten* med husleieordningen at politi- og lensmannsetaten skal håndtere egne leieavtaler knyttet til byggene etaten bruker. Dagens modell med en kombinasjon av leie i markedet og leie av Statsbygg fremstår derfor som en rasjonell måte å gjøre dette på. Dersom politiet i som en hovedregel må gå over til å benytte Statsbygg, vil dette medføre en svært stor kapitalbinding for staten, og redusere politiets fleksibilitet med hensyn til lokalisering og kapasitet.

Dagens løsning med sentralisert eiendomsforvaltning i PFT avlaster driftsenhetene på en god måte, og driftsenhetslederne involveres kun på et nivå som er nødvendig for å utrede behovene i hver leiekontrakt. Videre ligger eiendomsseksjonen under direktøren for PFT som avlaster PODs kontrollspenn. BCG finner ikke gjennom områdegjennomgangen gode alternativer til hvor oppgaven skal løses, og det er ikke klart hvordan flytting av eiendomsforvaltning vil redusere

---

<sup>8</sup> Med virkning fra 1. mars 2020 har KMD pålagt alle statlige virksomheter i sivil sektor, med unntak av NAV og Politiet, å benytte Statsbygg som rådgiver ved leie av lokaler i markedet. Dette på tross av at anbefalinger i en områdegjennomgang av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) var nettopp å legge et slikt rådgivingsorgan *utenfor* Statsbygg for å unngå at Statsbygg skulle ha dobbeltrollen som både rådgiver og lokaltilbyder for de samme virksomhetene.

kompleksitet i styringen. BCG anbefaler derfor å fokusere på å forbedre styringen og redusere EBA-kostnader innenfor dagens organisering.

### Oppsummering av tiltak for videre arbeid

Eiendomsforvaltningen i politi- og lensmannsetaten har høy brukertilfredshet og anses for å ha god kompetanse på eiendom. Politiets EBA-kostnader og arealbruk skiller seg ikke veldig fra kostnadene i andre, sammenlignbare etater. EBA-kostnadene har steget nominelt med 25 pst. de siste fem årene, men dette kan i sin helhet forklares med utviklingen i markedspriser og vekst i antall ansatte. Samtidig er det en stor kostnadsøkning for etaten, noe som understreker behovet for å intensivere arbeidet med å bremse kostnadsveksten. Det er nødvendig å redusere arealbruk per ansatt for å redusere de totale EBA-kostnadene, særlig i lys av at en stor del av lange og gunstige leieavtaler vil måtte reforhandles de kommende årene.

Det er betydelig forbedringspotensial i grensesnittet mellom PFT/POD og JD i prosessen med inngåelse av nye leiekontrakter. BCG anbefaler derfor følgende forbedringstiltak:

- **Avklare strategiske forhold:** PFT og POD må utarbeide og forankre i JD en langsiktig EBA-plan som inneholder følgende:
  - Dagens EBA-portefølje
  - Historisk utvikling i kostnader og arealbruk, brutt ned på kostnadsdrivere
  - Prosjekter i pipeline og status på disse
  - Vesentlige avvik i dagens EBA-portefølje
  - Framskrivninger i arealbruk per ansatt, fordelt på politidistrikter og særorganer
  - Framskrivninger av EBA-kostnader som andel av totale kostnader
  - Tiltak for å redusere kostnader, f.eks. arbeidsplasskonsepter
- **Komme til enighet om hvordan anskaffelsesprosesser for eiendom skal være,** herunder
  - Definisjonen på et formålsbygg, i lys av ny sikkerhetslov
  - Hvilke utredninger som må utføres i konseptfasen av anskaffelsesprosjekter, særlig i tilfeller hvor man går fra å leie i formålsbygg hos Statsbygg til å leie i markedet
  - Politiets ansvar for tomgangsleieanalyse
  - Grad av involvering av Statsbygg i utredninger
  - Arealkrav
- **Tydeliggjøre PODs instruksjonsmyndighet på EBA-kostnader:** Økonomiavdelingen i POD må ha en tydelig instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene og særorganene i EBA-spørsmål slik at summen av leiekontrakter ikke overstiger budsjettet for EBA-kostnader. Til gjengjeld må POD holdes ansvarlig for den totale EBA-kostanden, og det



må gå klart frem i resultatavtalen mellom POD og PFT at PFT skal drive en effektiv kostnadsagenda på EBA-området.

- **Redusere arealbruk:** Arbeide for å redusere etatens arealbruk med minst 5 pst., noe som vil bety om lag 90 mill. kroner i reduserte driftskostnader årlig. Dette vil være en kostnadsunnngåelse/cost avoidance, ettersom antallet ansatte og arealbehov stiger.

### C.2.5 Mindre alvorlige overtredelser

Dette kapittelet vurderer hvorvidt tildeling av myndighet og utvidelse av grensene for å ilegge administrativ sanksjon og forenklet forelegg til visse kontrolltater, er hensiktsmessig for politi- og lensmannsetaten. Antall anmeldelser og restanser i straffesakskjeden er stort, og det er nødvendig å undersøke tiltak som kan avhjelpe påtalejuristene og eventuelle etterforskningsressurser.

I *NOU 2003:15 – Fra bot til bedring* blir forenklet forelegg beskrevet som følger: «Bot ilagt ved forenklet forelegg er straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg. Forenklet forelegg er derfor ikke et alternativ til straff, men en enklere fremgangsmåte ved ileggelse av straff. Ved forenklet forelegg anvendes faste bøtesatser, og forelegget kan ilegges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet, som ikke tilhører påtalemyndigheten. Vanligvis skjer ileggelsen på stedet.» Selv om det er en formell straffereaksjon, blir forenklet forelegg ikke registrert i strafferegisteret.

En administrativ sanksjon er ikke en straff, men en straffelignende reaksjon. Dermed er en administrativ sanksjon en mildere reaksjon enn et forenklet forelegg. Definisjonen av administrativ sanksjon følger av forvaltningsloven § 43: «Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.» (Lovdata, u.d.). Eksempler på en administrativ sanksjon kan være overtredelsesgebyr eller tap av offentlig tillatelse (NOU, 2003:15).

Vi vil i det følgende vurdere muligheten for å øke grensene for når administrativ sanksjon og forenklet forelegg kan ilegges for overtredelser. I tillegg vurderer vi muligheten for å gi andre kontrolltater utover tollvesenet myndighet til å ilegge forenklet forelegg. Vurderingen gjøres langs følgende struktur:

- Bakgrunn og tidligere arbeid
- Problembeskrivelse og mulige løsningsalternativer
- Vurdering: Statens vegvesen
- Vurdering: Tolletaten
- Vurdering: Skatteetaten
- Oppsummering av tiltak og forutsetninger for å lykkes

## Bakgrunn og tidligere arbeid

Forslaget om utvidete grenser for administrative sanksjoner og forenklede forelegg har vært drøftet tidligere. En omfattende gjennomgang av forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser ble gjort i NOU 2003:15 – *fra bot til bedring*. Forslagene fra utredningen ble videre fulgt opp i Prop. 62 L – *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* (JD, 2015-2016). Området var også et tema både i Påtaleanalysen (NOU, 2017b) og senest i Politimeldingen (JD, 2020c).

NOU 2003:15 – *fra bot til bedring* anbefalte at anvendelsesområdet for forenklet forelegg burde endres. Utvalget pekte på at mange av overtredelsene der forenklet forelegg benyttes i dag, bør kunne avkriminaliseres og dermed erstattes med en administrativ sanksjon (nærmere bestemt et overtredelsesgebyr). Samtidig påpekte de at et betydelig antall saker der ordinært forelegg benyttes i dag, bør kunne avgjøres med forenklet forelegg. Utvalget anbefalte imidlertid at man ikke utvider myndigheten til å ilegge forenklet forelegg utover politiet og tollvesenet, blant annet fordi en utvidelse av bruksområdet med overtredelsesgebyr vil være en bedre løsning som tydeligere skiller forvaltningsorganer fra organer som behandler straffesaker (NOU, 2003:15). Anbefalingene skulle blant annet legge til rette for avkriminalisering av overtredelser der administrative sanksjoner kan sikre tilstrekkelig etterlevelse, og å effektivisere håndhevingen ved å spare tid og kostander ved behandling i kun én etat.

Anbefalingene knyttet til administrative sanksjoner ble fulgt opp i Prop. 62 L – *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* (JD, 2015-2016). Generelle lovbestemmelser som la til rette for mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner ble foreslått i proposisjonen, de fleste var allerede gjeldende gjennom diverse lover og regler. I proposisjonen skriver departementet: «Selv om anbefalingene i proposisjonen neppe vil føre til en vesentlig endret utvikling i bruken av administrative sanksjoner, kan proposisjonen bidra til å sikre mer enhetlige utgangspunkter for vurderingen av når henholdsvis administrative sanksjoner og straff bør brukes i lovgivningen, og grundigere vurderinger».

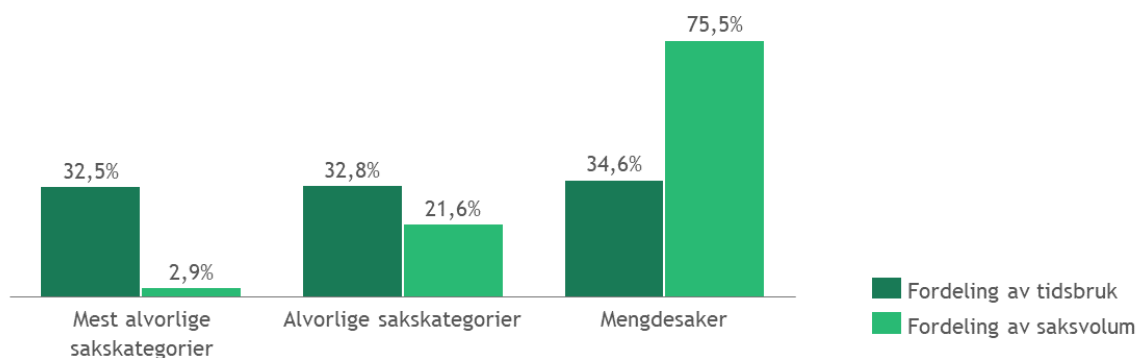
Påtaleanalysen (NOU, 2017b) påpekte at å utvide bruken både av administrative sanksjoner og forenklet forelegg vil være positivt gjennom å frigjøre kapasitet hos politiet og påtalemyndigheten, og ved avkriminalisering av mindre overtredelser. I Politimeldingen (JD, 2020c) varslet departementet at de vil følge opp Påtaleanalysens anbefalinger ved å vurdere å utvide rammene for enkelte forvaltningsetater til å kunne ilegge forenklet forelegg og administrative sanksjoner.

## Problembeskrivelse og mulige løsningsalternativer

Flere mindre alvorlige overtredelser avdekkes av kontrolletatene og må anmeldes til politiet for å utløse straffereaksjon. Ofte er opplysningene i anmeldelsen utslagsgivende for påtalemyndighetenes avgjørelse, siden det er kontrollstaten som innehar spesialkompetansen. Påtalemyndigheten gjennomfører som regel ingen ytterligere etterforskning på bakgrunn av slike anmeldelser, ettersom sakene har lav prioritet og/eller det ikke er nødvendig for påtaleavgjørelse. Når kontrolletatene anmelder sakene til politiet, kompliseres saksbehandlingen, ettersom saken må håndteres i to eller tre etater (kontrollstaten, politi- og lensmannsetaten og domstolene). Videre fører dette til at det kan gå lengre tid mellom overtredelse og reaksjon, som kan være belastende for den anmeldte. Kort saksbehandlingstid er også viktig for sanksjonens preventive virkning. Saker med mindre alvorlige overtredelser binder dermed opp ressurser hos politiet og påtalemyndigheten når de kunne ha vært håndtert i sin helhet av kontrollstaten.

Kapasitetsvurderingen av etterforskningsfeltet (POD, 2019b), som illustrert i figur 43, viser at politiet bruker om lag en tredel av sin etterforskningskapasitet på de 3 pst. mest alvorlige sakene, mens samme andel ressurser blir brukt på 75 pst. av sakene som anses som mengdesaker. Oppfølging av sakene vi foreslår å vurdere å flytte ut av politiet inngår i kategorien mengdesaker. Det vil avhjelpe straffesakskjeden å redusere antall mengdesaker for å frigjøre ressurser som politiet kan bruke på de mer alvorlige sakene.

**Figur 43: Ressursbruk andel av årsverk vs. andel av saker fordelt på saksgrupper**



Kilde: Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet 2019

Å flytte mindre alvorlige overtredelser ut av straffesakskjeden vil også kunne ha positiv innvirkning på antallet restanser. Situasjonen på straffesaksområdet trekkes frem som en av hovedutfordringene i 2020 i tildelingsbrevet til POD, på bakgrunn av en negativ trend i saksavviklingen over tid (JD, 2020g). Styringsparameter 9 i tildelingsbrevet omhandler antall straffesaksrestanser. Som påpekt i kapittel B.2.2, skaper det utfordringer at politiet både skal redusere restanser på alvorlige kriminalitetsområder, og samtidig det samlede volumet av

restanser, hvor majoriteten av anmeldelser er mindre alvorlige. Den mest effektive måten å redusere antall restanser er å prioritere de mindre kompliserte sakene. Selv om denne målforskyvningen bør løses isolert sett, kan en reduksjon i antall mengdesaker bidra til færre restanser og høyere prioritering av mer alvorlige saker.

Basert på samtaler og intervjuer med statsadvokatembetet og påtalemyndigheten i politiet, samt tidligere rapporter og utredninger, har vi identifisert tre kontrolletater vi ser nærmere på: Statens vegvesen, Tolletaten og Skatteetaten. Disse etatene anmelder samlet sett et høyt volum saker til politiet som de mulig kunne håndtert på egenhånd ved en utvidelse av myndighet. Vi ser på hvordan dette kan bidra til å redusere kompleksitet i styring, samt hvilket gevinstpotensial og gjennomførbarhet det har.

Styringskompleksitet og gjennomførbarhet kan vurderes på tvers av kontrolletatene.

Kompleksitet i styring blir indirekte påvirket ved en reduksjon i saksmengden som kommer inn til politiet. Politiet vil likevel måtte håndtere de mer alvorlige overtredelsene, og derfor vurderer vi at en reduksjon i styringskompleksitet er begrenset på dette området. Påtaleanalysen (NOU, 2017b) og Politimeldingen (JD, 2020c) viser som nevnt at det er faglig og politisk vilje til å vurdere endringer i myndighet til å ilegge forenklet forelegg og å utvide grensene for administrative sanksjoner. Dette indikerer høy gjennomførbarhet av eventuelle tiltak.

Gevinstpotensialet vurderer vi i hvert av delkapitlene som følger. I intervjuer og ved dokumentanalyse fremkommer det at det tidligere er gjort lite arbeid på effekten på ressursbruk og kostnadsbesparelser ved en eventuell overføring av myndighet til kontrolletatene, og det finnes ikke tilgjengelig data på tidsbruk per sak. Intervjuobjekter trekker likevel frem at det er åpenbare fordeler ved å behandle en sak administrativt fremfor i straffesaksporet, blant annet:

- Lavere samlet ressursbruk på saker som flyttes ut
- Kortere tid fra påvist overtredelse til reaksjon
- Lavere antall anmeldelser og restanser
- Frigjort kapasitet i straffesakskjeden til mer alvorlige lovbrudd

Under følger en vurdering av antallet saker per kontrolletat som det er mulig å flytte ut av politiet.

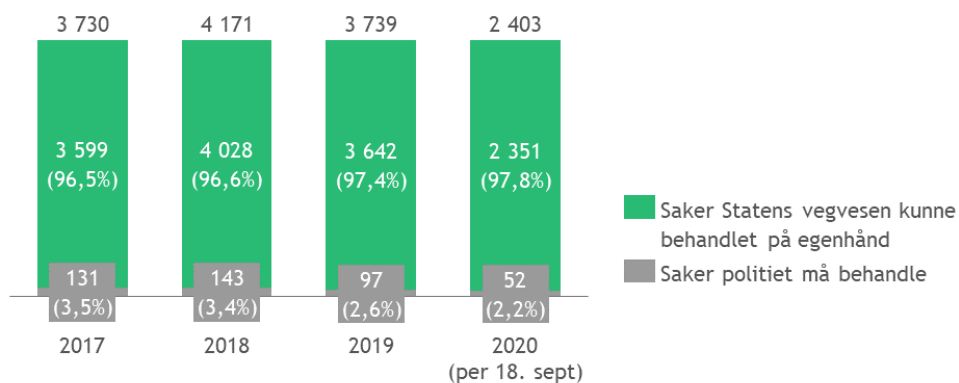
### Vurdering av Statens vegvesen

Statens vegvesen har et nasjonalt ansvar for beredskap på veiene i Norge. De skal bidra til trygge trafikanter og sikre kjøretøy, og som en del av dette gjennomfører de kontroller langs veiene

(Statens vegvesen, u.d.). Fra midten av 1990-årene har det foregått en avkriminalisering av overtredelser på vegtrafikkområdet, og flere tidligere straffesanksjoner har blitt erstattet av overtredelsesgebyrer, der Statens vegvesen, i tillegg til politiet, er ilagt kontroll- og sanksjonsmyndighet (Statens vegvesen, 2017). I sitt høringsinnspill til Påtaleanalysen peker vegvesenet på flere slike saker (Statens vegvesen, 2017). I tillegg foreslo de å tildele myndighet til Statens vegvesen til å ilegge forenklet forelegg på utvalgte områder der overtredelsen er enkel å konstatere og kan vurderes basert på kjernekompetansen i forvaltningsorganet.

Basert på høringsinnspillene til Påtaleanalysen (Statens vegvesen, 2017) og samtaler med påtalemyndigheten i politiet, vurderer vi det slik at tilnærmet alle anmeldelsene som kommer fra Statens vegvesen til politiet kan håndteres av Statens vegvesen selv. Disse er markert i figur 44, som viser totalt antall anmeldelser fra Statens vegvesen til politiet fra 2017 og frem til og med 18. september 2020. Sakene som må håndteres av politiet er i all hovedsak de sakstypene som faller utenfor kriminalitetstypen trafikk som Statens vegvesen i utgangspunktet ikke kontrollerer, som saker relatert til skadeverk, økonomi og vinning.

**Figur 44: Antall anmeldte saker fra Statens vegvesen til politiet 2017-2020, med andel Statens vegvesen mulig kunne håndtert på egenhånd**

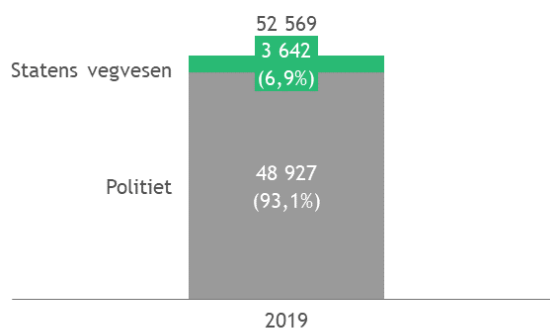


Kilde: STRASAK 1. januar 2017 - 18. september 2020

Det finnes som nevnt ikke data knyttet til ressursbruk per sak, men basert på intervjuer anslår vi at en saksbehandler hos politiet kan håndtere om lag 15 saker fra Statens vegvesen per dag. Dette varierer selvfølgelig avhengig av sakstype, men for å få et anslag på ressursbruk bruker vi dette som et gjennomsnitt. Basert på tallene i figur 44, anslår vi at i overkant av et årsverk kan frigjøres. Ved en overføring av ansvar vil en andel av dette arbeidet falle bort fordi Statens vegvesen ikke behøver å forberede anmeldelse til politiet, og politiet slipper å involveres i saken. Dette gjelder særlig for administrative sanksjoner.

Totalt antall trafikkanmeldelser i 2019 og antall foreslått håndtert av Statens vegvesen er illustrert i figur 45. Dette illustrerer at vår anbefaling vil ha en merkbar innvirkning på totalt antall trafikkanmeldelser politiet håndterer.

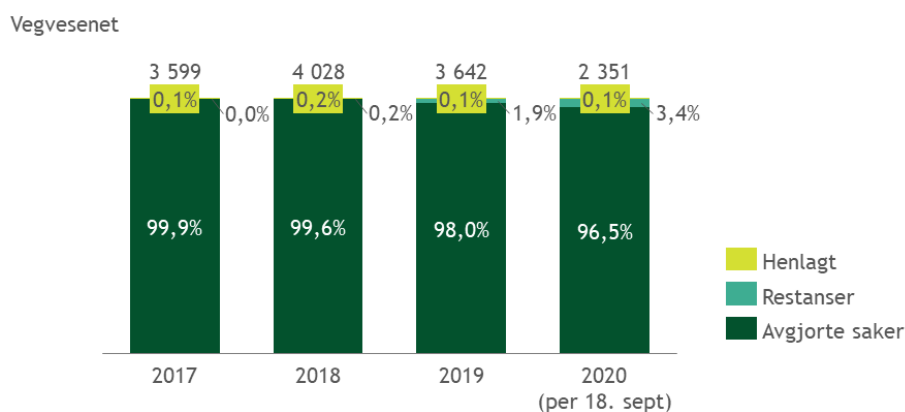
**Figur 45: Totalt antall trafikkanmeldelser i 2019**



Kilde: STRASAK uttak 2019 data og strasakrapporten 2019

Figur 46 viser status på sakene som vi vurderer at Statens vegvesen kunne håndtert selv. Kategorien restanser består av saker som er over tre måneder gamle. Figuren viser lav andel henleggelse og lav andel restanser. Dette er positivt. Det kan likevel være et tegn på målforskyvningen som nevnt i problembeskrivelsen, og at dette er saker som politiet prioriterer å bruke tid på fordi de er enkle å avgjøre og kan raskt redusere antall restanser.

**Figur 46: Status på avgjørelsen for sakene vi vurderer Statens vegvesen mulig kunne håndtert selv**



Kilde: STRASAK 1. januar 2017 - 18. september 2020

Statens vegvesen har en pågående prosess («gebyrprosjektet») for å undersøke områder og sakstyper egnet for avkriminalisering. Arbeidet er delt inn i tre deler:

- **Del 1:** Kjøre- og hviletidsbestemmelser og visse andre overtredelser av vegtrafikklovgivningen. Arbeidet utdypes i neste avsnitt.

- **Del 2:** Kabotasjeområdet (transport mellom steder i et annet land enn der hvor transportøren hører hjemme). Et høringsforslag leveres til Samferdselsdepartementet i begynnelsen av november 2020 på dette området.
- **Del 3:** Et større arbeid for å se på hva som kan innføres utover det som blir gjort i del 1 og del 2.

Første del av arbeidet har resultert i et forslag til ny forskrift. Forslaget innebærer økt bruk av overtredelsesgebyr (en administrativ sanksjon) for overtredelse av kjøre- og hviletidsbestemmelser, brudd på visse dokumentplikter og overlast (Statens vegvesen, 2020). Forslaget hadde høringsfrist 1. august 2020. «Statistikkgruppene» som berøres i dette forslaget er markert i grønt i tabell 6 (tabell 6 inneholder alle «statistikkgruppene» vi vurderer at Statens vegvesen potensielt kunne håndtert på egenhånd), sammen med et anslag på reduksjon i antall anmeldelser til politiet hvis endringene innføres. Statens vegvesen anslår at om lag 700 anmeldelser per år vil erstattes med gebyr. I gjennomsnitt bruker kontrollørene 2-2,5 timer på en anmeldelse. Spart tid for Statens vegvesen vil dermed utgjøre om lag et årsverk. En del av gebyrene foreslått innført gjelder forhold der det i dag kun gis en advarsel. Statens vegvesen mener dette trolig vil bidra til å redusere antallet grovere brudd og dermed også antallet anmeldelser. Hvilken effekt dette vil ha er imidlertid ikke mulig å anslå.

**Tabell 6: Statistikkgruppe (overtredelsestype) med potensial for flytting til Statens vegvesen**

Statistikkgruppe	Antall saker i 2019	Anslått reduksjon anmeldelser
8529 Yrkestransportloven	255	
8906 KJØRETØY TEKNISK (§ 23)	82	
8909 KJØRING UTEN GYLDIG FØRERKORT (§ 24,1.LEDD)	871	200
8915 KJØRE- OG HVILETID	1000	100
8916 TRANSPORT AV FARLIG GODS (ADR)	63	
8917 IKKE STOPPET FOR TRAFIKKONTROLL (§ 10)	207	
8920 BRUK AV UREGISTRERT MOTORVOGN (§ 17,1. LEDD)	35	
8923 OVERLAST	233	
8924 SIKRING AV LAST (§ 13,2. LEDD)	108	
8951 ERRU-Overlast mer enn 25 pst-kjøretøy under 12 tonn tot.v		
8984 ERRU kabotasje	97	97
8999 TRAFIKK, DIVERSE	691	300
<b>TOTALT</b>	<b>3642</b>	<b>697</b>

**Merk:** Statens vegvesens inndeling i statistikkgrupper er brukt, dermed vil antall anmeldelser fordele seg noe annerledes på statistikkgruppene sammenlignet med STRASAK

Vår vurdering er at det finnes et gevinstpotensial ved å overføre oppfølgingen av enkelte mindre alvorlige overtredelser til Statens vegvesen. Bruk av administrative sanksjoner gir



ressursbesparelse både og hos politiet og hos Statens vegvesen. Myndighet til å ilegge forenklet forelegg vil også være ressursbesparende, da Statens vegvesen allerede har særlig kjennskap til disse områdene, og politi og påtalemyndighet dermed kan ha redusert spesialkompetanse på områder som er perifere sammenlignet med politiets øvrige virksomhet.

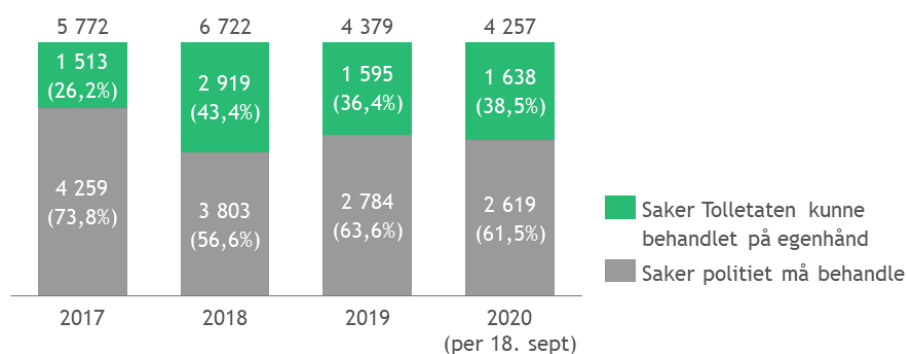
Sakene kan variere i alvorlighetsgrad innenfor samme «statistikkgruppe», og det er ikke gitt at alle sakene innenfor en statistikkgruppe kan håndteres på samme måte. Det vil derfor være nødvendig å gjøre en vurdering av sakene innenfor hver statistikkgruppe. Dette arbeidet er allerede påbegynt ved Statens vegvesen, som i hovedsak ser på saker som er enkle å konstatere på stedet, for eksempel kjøre- og hviletidsbestemmelser, der tallfestede grenser avgjør om en overtredelse er begått. Statens vegvesen undersøker utvidede grenser for administrative sanksjoner som de allerede har myndighet til å ilegge. For å utnytte det fulle gevinstpotensialet bør det også gjøres en vurdering av om det er hensiktsmessig å tildele Statens vegvesen myndighet til å ilegge forenklet forelegg.

### Vurdering av Tolletaten

Tolletaten kontrollerer og beskytter samfunnet mot ulovlige og restriksjonsbelagte varer på vegne av rundt 30 offentlige myndigheter (Tolletaten, u.d.). Tolletaten er i dag den eneste etaten utenom politiet som har myndighet til å ilegge forenklet forelegg. Dette gjelder kun for overtredelser av mindre alvorlig art, og kan ikke utstedes for en vare som det krever særskilt tillatelse til å innføre, som for eksempel narkotika, legemidler og våpen. Tolletatens adgang til å ilegge forenklet forelegg ble utvidet med virkning fra 2017, da mengde- og beløpsgrensene ble doblet (FIN, 2016).

En første analyse av identifiserte saker som vi vurderer at Tolletaten kunne avgjort uten anmeldelse til politiet er illustrert i figur 47. Disse sakene gjelder i hovedsak smugling, salg/kjøp av ufortollet vare og diverse overtredelser av våpenloven.

**Figur 47: Antall anmeldte saker fra Tolletaten til politiet 2017-2020, med andel Tolletaten potensielt kunne håndtert på egenhånd**

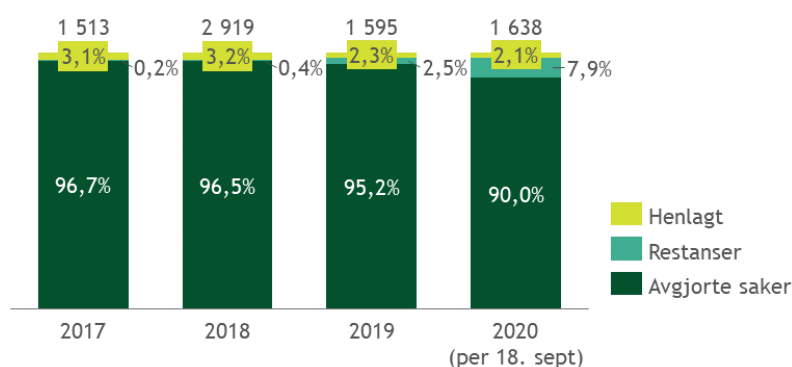


Kilde: STRASAK 1. januar 2017 - 18. september 2020

Å gi Tolletaten mer myndighet vil gi gevinster gjennom å forenkle saksbehandlingen og redusere anmeldte saker som kommer inn til politiet. Dessuten har Tolletaten allerede myndighet til å ilagge forenklet forelegg. Behandlingen av de foreslåtte sakene vil kun dreie seg om en utvidelse av grensen for forenklet forelegg, og videre øke gjennomførbarheten.

Figur 48 viser status på de mindre alvorlige sakene vi vurderer Tolletaten kunne håndtert selv. Andelen henlagte saker og andelen restanser er noe høyere enn for Statens vegvesen, men fortsatt på et lavt nivå. Dette er positivt, men kan være et resultat av at de enkleste sakene blir prioritert for å få ned restanser.

**Figur 48: Status på sakene vi vurderer Tolletaten mulig kunne håndtert selv**



Kilde: STRASAK 1. januar 2017 - 18. september 2020

Lignende Statens vegvesen er sakene Tolletaten kontrollerer som regel enkle å konstatere. Overtredelsene blir fanget opp idet de blir begått på grensen, og hvem som begår overtredelsen er tydelig. Det er derfor et stort potensial i å overføre mer ansvar til Tolletaten. Det kommer frem i intervjuer at saker som anmeldes til politiet ikke i tilstrekkelig grad blir sanksjonert, at saksbehandlingstiden kan være lang, og/eller at varen ikke blir håndtert. Dette øker motivasjonen for å se bredt på oppgavetyper som Tolletaten kan overta ansvaret for. Nedenfor

presenteres en ikke-uttømmende liste over saker som kan vurderes (dekker de identifisert i figur 47 med flere):

- **Tobakk, alkohol, kjøtt og drivstoff:** Øke mengdegrensene ytterligere for å ilegge forenklet forelegg. Tolletaten håndterer allerede de sakene som er innenfor dagens mengdegrensener.
- **Utgående vareførsel:** Ilegge forenklet forelegg i saker der deklarasjonsplikten ikke er utført, eller at varen er ulovlig i det landet den innføres i. Eksempler på slike varer er utførsel av fisk («turistfiske»), e-avfall, våpen, fugleegg og historiske minner.
- **Restriksjonsbelagte varer ved innførsel:** Utvide adgangen til å ilegge forenklet forelegg eller administrative sanksjoner. Eksempler på slike varer er legemidler, våpen, dopingmidler, e-avfall, fiskeri, landbruksvarer, matvarer og dyr.
- **Omfattende saker:** Saker med varer til store verdier som ikke har blitt deklartert eller systematiske brudd på tollregelverket. Slike saker anmeldes i dag til politiet, men fra intervjuer kommer det frem at det oppleves at politiet mangler kompetanse og kapasitet til å håndtere slike saker, og at det ofte ender med henleggelse.
- **Forsendelser (post og kurer):** Det kan være hensiktsmessig å avgjøre slike saker med overtredelsesgebyr. Terskelen for å ilegge straffesanksjoner er veldig høy, mens for administrative sanksjoner kan en lavere sannsynlighetsovervekt legges til grunn.
- **Inndra varer:** Forenklet forelegg innebærer også at varene blir inndratt. Om saken anmeldes til politiet kommer det frem i intervjuer at inndragningsspørsmålet i flere saker ikke tas stilling til, eller at saken henlegges og varen må leveres tilbake. Dermed oppleves straffen som mildere for overtredelser som i utgangspunktet er mer alvorlige.

I rapporten *Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes - Third Edition* (OECD, 2017) kommer det frem at andre sammenlignbare land har gått vesentlig lenger enn Norge i å overføre myndighet til tollvesenet til å følge opp saker på egenhånd.

Tabell 7 viser en oversikt der «modell 1» og «modell 2» innebærer politimessig etterforskningskompetanse til Tolletaten. 41 land har valgt denne løsningen, der en stor del er land Norge ofte sammenlignes med. Å tildele etterforskningskompetanse til Tolletaten blir en annen og større diskusjon enn å utvide grensene for å ilegge administrative sanksjoner/forenklet forelegg som drøftes i dette kapittelet. Praksis i andre land, som fremstilt i tabell 7 indikerer likevel at utvidet myndighet til Tolletaten til å følge opp overtredelser kan være en god løsning.

**Tabell 7: Oversikt over land og valgt organisering av etterforskningskapasitet i tollsaker.**

Model 1: Customs administration directs and conducts investigations	Model 2: Customs administration conducts investigations, directed by prosecutor	Model 3: Specialist tax agency outside customs administration conducts investigations	Model 4: Police or public prosecutor conducts investigations
Australia Belgium Burkina Faso Canada Finland Germany China Greece Iceland India Ireland Israel Japan Korea Luxemburg Malaysia New Zealand Singapore South Africa Switzerland Uganda United Kingdom United States	Austria Azerbaijan Chile Czech Republic El Salvador Estonia France Germany Hungary Latvia Lithuania Netherlands Peru Portugal Slovak Republic Spain* Sweden Turkey	Italy Georgia	Brazil Colombia Costa Rica Denmark Ecuador Mexico Norway Serbia Slovenia
23 countries	18 countries	2 countries	9 countries

1. In Spain, customs investigations are currently directed by an examining judge

Kilde: OECD, 2017

BCGs vurdering fra et styrings- og samfunnsnytteperspektiv er at mer myndighet bør tildeles Tolletaten. Som for Statens vegvesen er dette en glidende skala. Det finnes flere «enklere» områder som krever relativt lite utredning, der man raskere kan overføre ansvar. Så er det andre områder som er mer krevende. Det er blant annet påpekt av påtalemyndigheten at flere av sakene som ligger innenfor «statistikkgruppen» kulturgjenstander og overtredelser av våpenloven kan være komplekse og alvorlige, og disse vil dermed kreve mer utredning før man kan beslutte eventuell overføring av ansvar.

### Vurdering av Skatteetaten

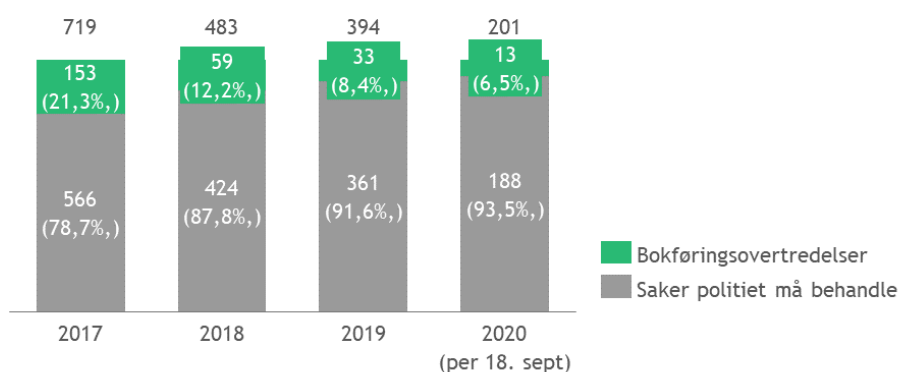
Skatteetaten skal sikre at skatter, avgifter og andre krav blir riktig fastsatt og innbetalt (FIN, 2015). Skatteetaten har hjemmel til å ilegge administrative sanksjoner etter skatteforvaltningsloven, men har ikke myndighet til å avgjøre saker ved forenklet forelegg.

Sakene som skal anmeldes til politiet fra Skatteetaten reguleres i en anmeldelsesinstruks: *Instruks om anmeldelse til påtalemyndigheten for skattesvik, regnskaps overtredelser og brudd på straffebestemmelser i skatte- og avgiftslovgivningen mv.* (Lovdata, 2017). Denne instruksen har blitt oppdatert en rekke ganger for å sile ut de sakene som Skatteetaten kan håndtere selv ved administrative sanksjoner. Fra intervjuer både med Økokrim og Skatteetaten kommer det frem at det i dag i hovedsak kun anmeldes saker som bør håndteres i straffesakssporet på grunn av

sakens alvorlighetsgrad. Potensialet for videre utvidelse av myndighet til Skatteetaten er lite. Det finnes imidlertid to unntak:

- **Bokføringsovertredelser:** Skatteetaten peker på et potensial i å utvide myndighet til å ilegge administrativ sanksjon for bokføringsovertredelser. Andel bokføringsovertredelser av anmeldelser fra Skatteetaten til politiet er markert i figur 49.
- **Sakene til tidligere kemnere:** Økokrim peker på et potensial i å undersøke sakene til kemnerne som nylig (1. november 2020) ble innlemmet i Skatteetaten. For disse sakene har man ikke nødvendigvis en like gjennomarbeidet anmeldelsesinstruks som for de øvrige sakene til Skatteetaten.

**Figur 49: Antall anmeldte saker fra Skatteetaten til politiet 2017-2020, med andel bokføringsovertredelser**



Kilde: STRASAK 1. januar 2017 - 18. september 2020

Som vist i figur 49 har antall anmeldelser fra Skatteetaten sunket siden 2017, som kan tyde på at anmeldelsesinstruksen har blitt innarbeidet i løpet av disse årene, slik det har kommet frem i intervjuer. Antallet anmeldelser er betydelig lavere enn for både Tolletaten og Statens vegvesen, som ytterligere forsterker konklusjonen om at gevinstpotensialet for å overføre mer ansvar til Skatteetaten er lite.

Som påpekt i Påtaleanalysen (2017b), kan danske skattemyndigheter ilegge betydelige straffegebyrer: «I Danmark har skatteetaten hjemmel til å skrive ut administrative straffegebyr på opp mot Dkr 440 000 ved forsettlig skatteunndragelse på opp til Dkr 250 000, og straffegebyr uten maksgrense for grov uaktsom unndragelse, der skattyter erkjenner forholdet.» I Norge er den øvre grensen Skatteetaten kan ilegge gjennom administrativ sanksjon på 50 «rettsgebyr», som for 2020 utgjør 58 600 norske kroner (Skatteetaten, 2020). Skatteetaten påpeker i intervjuer at denne grensen er for lav og i flere saker har liten effekt, for eksempel mot store internasjonale selskaper. For å øke allmennprevensjonen i slike tilfeller kan offentliggjøring av overtredelsen være en løsning, kombinert med økte grenser for overtredelsesgebyrer. Saker der dette er aktuelt blir i hovedsak ikke anmeldt til politiet fordi de ikke vurderes som alvorlige nok til å følge

straffesakssporet. Det vil bare avhjelpe politiets saksportefølje i begrenset grad å innføre slike tiltak, og vi går dermed ikke nærmere inn på dette i områdegjennomgangen.

Sverige har en ganske annen modell, der Skatteverkets skattebrottsenheter (SBE) har etterforskningskompetanse i straffesaker (NOU, 2017b). Ansatte i Skattebrott er helt adskilt fra skatteverkets øvrige ansatte og systemer. Statsadvokaten styrer etterforskningen i regi av Skattebrottsenheten. SBE har i dag om lag 200 ansatte med kontorer i åtte av Sveriges største byer (Skatteverket, 2020). Ifølge Påtaleanalysen har denne modellen sine klare fordeler: «Den svenske modellen utløser kapasitet hos politiet, gir klarhet i forhold til bevissikring og bevisopptak samt eierskap til ressursstyring og ansvar. Alt av maktutøvelse, sikkerhet i forhold til tjenestemenns arbeid ivaretas av det ordinære politiet. Skattebrott har slik det oppleves i Sverige vært en suksess både med hensyn til etterforskning av skattekriminalitet, og etterforskning av organisert kriminalitet». Svenske myndigheter er helt klare på at etableringen av Skattebrott har gjort politiet bedre i stand til å bekjempe slik kriminalitet (NOU, 2017b).

Sveriges løsning med en etterforskningsenhet i Skatteetaten vil innebære tildeling av påtalekompetanse, som vi i denne områdegjennomgangen ikke har gått i dybden på. Det påpekes imidlertid i intervjuer at et for stort antall saker fra Skatteetaten som havner hos politidistriktene henlegges. Saker som anmeldes til politiet fra Skatteetaten er ofte komplekse og tidkrevende saker, og ikke alle politidistrikter har kapasiteten og kompetansen som kreves. Det er satt i gang et samarbeidsprosjekt mellom Økokrim og Riksadvokaten for å heve kompetansen i fagmiljøene i distriktene. Om situasjonen ikke bedres kan en løsning lignende Sverige vurderes for bekjempelse av skattekriminalitet.

### Oppsummering av tiltak og forutsetninger for å lykkes

I intervjuer med Økokrim blir også følgende organer trukket frem som mulige kandidater til en overføring av ansvar for oppfølging av mindre alvorlige overtredelser:

- Miljødirektoratet, herunder Statens naturoppsyn (SNO)
- Riksantikvaren
- Kystverket
- Fiskeridirektoratet
- Arbeidstilsynet
- Petroleumstilsynet
- Mattilsynet
- Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

En forutsetning for å lykkes med videre arbeid knyttet til overføring av ansvar for oppfølging av mindre alvorlige overtredelser er at JD påtar seg en «pådriverrolle». JD forholder seg til de andre departementene, og en slik rolle vil innebære å:

- Ta initiativ til og støtte utarbeidelse av bestillinger fra eierdepartementer til kontrolletater der en utvidelse av myndighet bør vurderes.
- Sørge for å være underrettet om pågående prosesser, frister og arbeid knyttet til utvidelse av myndighet til utvalgte organer. Dette gjøres gjennom å opprette kontakt med eierdepartementene til respektive organer.
- Koordinere eventuelle behov for dialog mellom kontrolletatene og POD, politidistrikter eller særorganer.
- Være pådriver for å skille de prinsipielt vanskelige sakene fra de mindre prinsipielt vanskelige. Dette vil innebære god dialog med Riksadvokaten og eierdepartementene for å sikre at et helt område ikke blir lagt vekk fordi noen saker er prinsipielt vanskelige.

Med bakgrunn i vurderingene over foreslår vi følgende tiltak for at JD kan begynne å ta en «pådriverrolle». JD bør:

- Kontakte Samferdselsdepartementet om det pågående arbeidet Statens vegvesen gjør, og sørge for å holdes underrettet om prosess og frister.
- Kontakte Finansdepartementet (FIN) for å støtte utarbeidelse av en bestilling til Tolletaten slik at Tolletaten systematisk kan utrede og vurdere saker som mulig kan overføres.
- Kontakte FIN om veien videre for å utrede utvidet myndighet til Skatteetaten for å følge opp bokføringsovertredelser og utrede behov for en videreutviklet anmeldelsesinstruks til kemnersaker.
- Kontakte eierdepartementene til de nevnte direktoratene, etatene og tilsynene for å forme en bestilling på en utredning om overføring av myndighet / tydeliggjøring av myndighet til disse organene. I et slikt arbeid vil det være viktig å undersøke hva slags myndighet disse organene har, om de utnytter den på en god måte, og om det er hensiktsmessig med en utvidelse. Gode anmeldelsesinstrukser (slik Skatteetaten har utarbeidet) er viktig for å sørge for at tildelt myndighet blir utnyttet på en god måte.
- Følge opp arbeid på området gjennom «pådriverrollen»: Sørge for å være underrettet om prosess og frister i pågående arbeid, ta initiativ til nye bestillinger og utredninger, koordinere dialog med politi- og lensmannsetaten, og sikre at arbeid på et helt område ikke stanses fordi noen saker er prinsipielt krevende.

## C.2.6 Stabs- og støttefunksjoner og relaterte kostnader

Vurderingene gjort på dette området er basert på BCGs evaluering av Politiets IKT-tjenester (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT) som ble gjennomført høsten 2019 og vinteren 2020. I dette kapittelet gis en kort oppsummering av anbefalingene våre fra dette arbeidet.

PIT og PFT ble som nevnt opprettet med sikte på å forbedre og effektivisere gjennomføringen av støttefunksjoner i etaten. Gjennom vår evaluering har vi sett klare forbedringer på området, men det er fortsatt rom for ytterligere utvikling, særlig innen IKT. Tiltakene vi anbefaler er:

- **Dimensjonering av POD og PIT:** Etaten kan frigjøre ressurser ved å fjerne duplisering av aktiviteter/ressurser mellom POD VUA og PIT, og gjennom optimalisering av ledelse og koordinering i PIT. Vi ser potensial for reduksjon av organisasjonsnivåer og forenkling av styring og oppfølging ved å se VUA og PIT i sammenheng. Arbeidet med dette er allerede i gang, og en ny IKT-styringsmodell er vedtatt. I denne flyttes mye ansvar fra POD VUA til PIT. Denne modellen er beskrevet nærmere i forbindelse med arbeidet på porteføljestyling i vedlegg E.4.5.
- **Optimalisering av stab og støtte:** Det er potensial for forenkling, automatisering og rasjonalisering av lønn/regnskap og i noen grad innen anskaffelser.
- **Organisering og samling av ressurser:** Vi tror det er hensiktsmessig å optimalisere og effektivisere på tvers av etaten, blant annet arkivtjenester, tolketjenester og enkelte funksjoner innen HR. Etaten har allerede startet utarbeidelse av prosjektforslag for enkelte av disse områdene.

Forutsetninger for å lykkes:

- **Bygge bred forankring i POD:** Det må bygges bred forankring i POD for å sikre enighet rundt utfordringene med nåsituasjonen og tiltakene for å adressere disse. Det bør jobbes med forankring av stab og støtte tiltakene på bakgrunn av store variasjoner i distriktene og IKT tiltakene på bakgrunn av det betydelige urealiserte kostnadspotensialet.



### C.2.7 Transportoppdrag

I dette kapittelet belyser vi politiets oppgaver og ansvar knyttet til transportoppdrag med særlig fokus på transport av varetektsinnsatte og transport av psykisk syke.

Vi gjør en vurdering av transportoppdragene langs følgende struktur:

- Bakgrunn
- Problembeskrivelse og ulike modeller for transportoppdrag
- Beskrivelse av verdikjeden for transport av varetektsinnsatte
- Vurdering av beste modell for transportoppdrag
- Behov for avklaring av fremtidig modell
- Oppsummering og anbefalinger

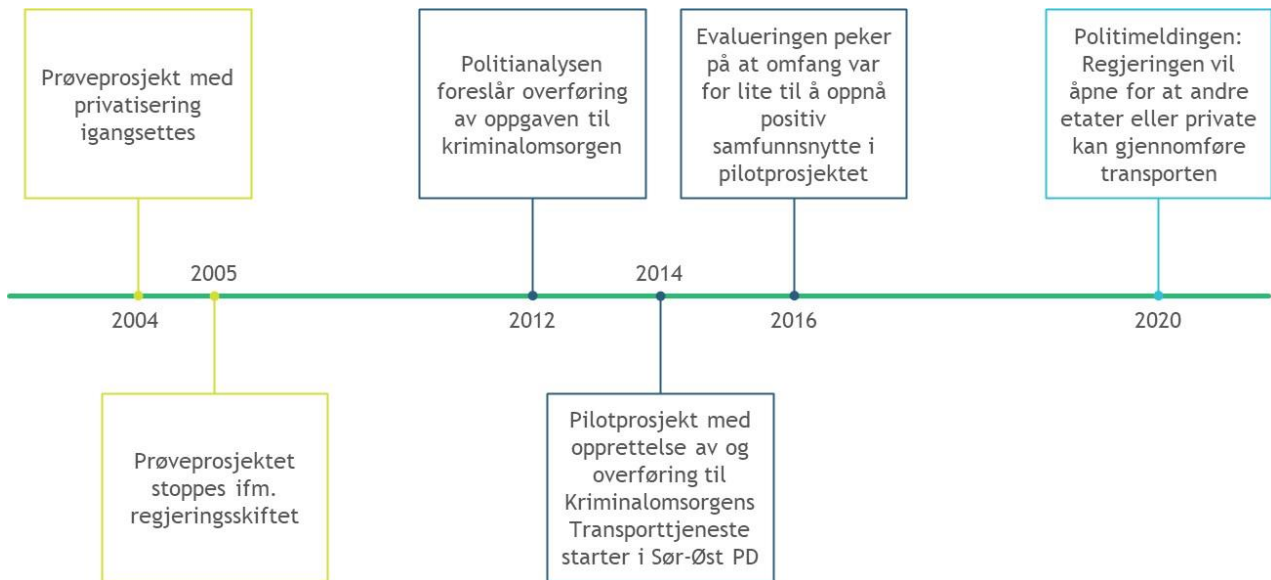
#### Bakgrunn

Det er i dag i hovedsak Politiet som har ansvar for transport og fengsling av varetektsinnsatte, uavhengig av om de sitter i arrest på politistasjonen eller i varetekt i ordinært fengsel.

Transportoppdrag gjennomføres for eksempel dersom en varetektsinnsatt skal fremstilles for retten, eller skal til lege eller tannlege. Det er ulik praksis i distriktene på om transporten utføres av politiansatte eller arrestforvarere med begrenset politimyndighet. I Sør-Øst politidistrikt gjennomføres transport av varetektsinnsatte i samarbeid med Kriminalomsorgens transporttjeneste (POD og Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015).

Arrestforvareres hovedoppgave er å ivareta innsattes sikkerhet og rettigheter i arresten, bistå med inkvirering, signalering og andre driftsoppgaver (POD; KDI, 2014). Det varierer mellom politidistrikter hvorvidt arrestforvarere også bistår med transportoppdrag. Noen politidistrikter har ingen arrestforvarere. Der arrestforvarere i dag bistår med transportoppdrag, er vårt inntrykk at arrestforvarere opplever dette som en fin variasjon i arbeidshverdagen. Arrestforvarere har begrenset politimyndighet og god kompetanse og utstyr til å utføre oppdragene på en god måte.

Det er tidligere igangsatt prøveprosjekter ved å flytte transport av varetektsinnsatte ut av politiet, både til private aktører og til kriminalomsorgen. Figur 50 viser tidslinjen.

**Figur 50: Historikk - transport av varetektsinnsatte**

Det ble i 2004 gjennomført et prøveprosjekt hvor private aktører fikk ansvar for transport av varetektsinnsatte. I forbindelse med dette prosjektet ble det anslått at en samordning i privat eller offentlig regi kunne forbedre effektiviteten med opptil 30 prosent. Prosjektet ble imidlertid stoppet etter regjeringsskiftet i 2005 (Politiforum, 2020).

I Politianalysen ble transport av varetektsinnsatte foreslått overført til kriminalomsorgen for å effektivisere ressursutnyttelsen og redusere antall politibetjener brukt til transport (NOU, 2013). På bakgrunn av dette ble det i 2014 satt i gang et pilotprosjekt i nåværende Sør-Øst politidistrikt. Kriminalomsorgen hadde i utgangspunktet ansvar for transport av domsinnsatte og fikk gjennom pilotprosjektet også ansvar for varetektsinnsatte. I forbindelse med pilotprosjektet ble Kriminalomsorgens transporttjeneste opprettet.

Sluttevalueringen av pilotprosjektet konkluderte i 2016 med at kriminalomsorgen hadde levert tjenester av høy kvalitet, men at prosjektet totalt sett ikke hadde vært samfunnsøkonomisk lønnsomt. Evalueringen påpekte at pilotens valgte organisering av tjenesten, premisset for ressursbruken (blant annet kravet om 40 stillinger i transporttjenesten) og avgrensningen av tjenesten ikke la til rette for en kostnadseffektiv ressursbruk. De negative samfunnsøkonomiske effektene medførte at det i sluttevalueringen ble anbefalt at piloten «ikke burde videreføres i sin nåværende form», men at erfaringene fra pilotprosjektet burde brukes i videre utvikling av politiets transporttjenester for å sikre at de blir gjennomført av andre enn polititjenestemenn (Vista analyse, 2016).

Tjenesten har i dag en formalisert samhandlingsavtale med Sør-Øst og Øst politidistrikter, og har 49 ansatte. I tillegg gjennomfører tjenesten også oppdrag for andre politidistrikter og påtar seg

overføringer av domsinnsatte til og fra andre deler av landet ved ledig kapasitet.

Kriminalomsorgens transporttjeneste disponerer 30 tilpassede kjøretøy, fordelt på store cellebiler med plass til fire innsatte og mindre cellebiler med plass til to innsatte. Den operative virksomheten styres fra et regionsdekkende koordineringskontor i Tønsberg (Kriminalomsorgen, 2020). Siden 2014 har Kriminalomsorgens transporttjeneste utført om lag 15 000 fremstillings- og transportoppdrag (Norsk fengsels- og friomsorgsforbund, 2020).

Politiets transport av psykisk syke kommer av politiets plikt til å bistå offentlig og private aktører dersom dette er nødvendig av grunner som har med politiets formål å gjøre, som for eksempel å skape trygghet (NOU, 2013). Politiets plikt til å yte nødvendig bistand til helsetjenesten i forbindelse med transport av psykisk syke følger av politiloven § 2 nr. 5, jf. Lov om psykisk helsevern § 3-6 annet ledd, jf. §§ 3-1 og 3-5 (Helsedirektoratet, 2012).

I Politianalysen ble det også foreslått en tydeliggjøring av helsevesenets ansvar for å ivareta transport av psykisk syke, og at politiet kun bør bistå ved behov. Forslaget i Politianalysen ble fulgt opp i etterkant, og det ble bevilget 10 mill. kroner for at spesialutdannet helsepersonell skulle overta transport av psykisk syke. Bevilgningen ble overført til Helse- og omsorgsdepartementet, og økt til 20 mill. kroner i 2015. Det ble opprettet treårige prosjekter i Helse Sør-Øst, Helse Vest, Helse Midt og Helse Nord med mål om blant annet å avlaste politiet for transportoppdrag som kan håndteres av helsetjenesten uten politiets assistanse (JD, 2015). Evalueringen av prosjektet oppsummeres i Prop. 1 S (2018–2019) *Helse- og omsorgsdepartementet*: «Effekten mht. å redusere bruk av politi synes å variere. Det foreligger ikke sikre tall på landsbasis mht. effekten på bruk av politi, da det ikke finnes nasjonal statistikk på området. Enkelte områder melder likevel om en tydelig nedgang på opp mot 3 pst., mens andre steder har det vært vanskelig å vise til resultater på dette.»

I Politimeldingen (JD, 2020c) ble transport av varetektsinnsatte og psykisk syke tatt opp på nytt. Her står det at «Regjeringen vil åpne for at andre etater eller private kan bistå politiet i større grad enn i dag, f.eks. ved igjen å åpne for at andre kan utføre transport av varetektsinnsatte». Om transport av psykisk syke skriver departementet at: «For at politiet skal kunne utnytte sine ressurser på en best mulig måte vurderer Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om dagens regelverk knyttet til transport av psykisk syke og refusjonsordningen for politiets bistand til helse, er hensiktsmessig. Det er et mål å redusere politiets bistandsoppdrag til helsevesenet». Det pågår nå et arbeid mellom POD og Helsedirektoratet for å utarbeide et oppdatert og tydeliggjørende rundskriv knyttet til politiets bistand til helsevesenet i forbindelse med psykiatrioppdrag. Ifølge POD vil dette foreligge i løpet av høsten 2020.

## Problembeskrivelse og ulike modeller for transportoppdrag

I Politimeldingen er det flere grunner til at politiets omfattende transportoppdrag trekkes frem som et spørsmål man må vurdere løsninger på:

- Det er et stort volum av oppdrag som direkte eller indirekte går på bekostning av tilgjengelig politikraft. Politianalysen fra 2013 er det siste estimatet for politiets ressursbruk på transport og fremstilling, hvor det er beregnet om lag 130 årsverk. Flere politidistrikter har opplevd en økning i psykiatrioppdrag de siste årene, blant annet har antall psykiatrihendelser doblet seg de siste fem årene for politiet i Møre og Romsdal. Nordland og Øst politidistrikt oppgir en økning på henholdsvis 25 og 22 prosent de siste fem årene (Rovick, 2020)
- Transportoppdrag er en oppgave som flere kan løse, og det finnes gode alternativer til hvem som kan ta over eller avlaste politiet fra oppgaven
- Det har vært gjennomført vellykkede forsøk på at andre overtar oppgaven, men på grunn av usikkerhet rundt samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det ikke utarbeidet tydelige nasjonale retningslinjer på tvers av alle politidistrikter
- Fakturering fra politiet til helsevesenet er en tung og komplisert prosess, og det er i stor grad opp til hver enkelt tjenesteperson om et bistandsoppdrag faktureres eller ikke. Dette fører til at det i mange tilfeller ikke faktureres helsevesenet

Områdegjennomgangen viser i tillegg at målet om 2 politiutdannede per 1000 innbyggere er med å gi politibetjenter flere transportoppdrag. Budsjettmidler prioriteres for å oppnå målet, og dermed er flere også ansatt for å håndtere transport og fremstilling i stedet for å bruke eksempelvis arrestforvarere. Veksten i transportoppdrag er dermed delvis et resultat av egen prioritering og styring i etaten.

Det er grovt sett tre alternative og rendyrkede modeller/ressurser som kan brukes for å løse politiets transportoppdrag:

- **Modell 0:** Operativt politipersonell fortsetter å utføre oppgaven i samme grad som i dag
- **Modell 1:** Arrestforvarere ansatt i politidistriktene utfører oppgavene
- **Modell 2:** Bruk av andre, primært Kriminalomsorgens transporttjeneste

## Beskrivelse av verdikjeden for transport av varetektsinnsatte

Transport og fremstilling er et eget oppgave- og fagområde i politi- og lensmannsetaten. Områdegjennomgangen har kartlagt de ulike prosessstegene i forbindelse med et

transportoppdrag av varetektsinnsatte. Kartleggingen har tatt utgangspunkt i Oslo tingrett, mens stegene er de samme i mindre skala andre steder i landet:

1. Innmelding av transportbehov
  - a. Majoriteten av transportbehovet meldes inn til fremstillingsfunksjon med utgangspunkt i tidspunkt for rettsforhandlinger eller andre planlagte transporter som legebesøk
  - b. Transportbehov som oppstår på kort sikt – for eksempel behov for helsehjelp uten forvarsel – håndteres via operasjonssentralen
2. Planlegging av transport og fremstillingsoppgaver
  - a. Basert på innmeldt behov settes det opp dagsplaner for ulike oppgaver som skal løses: Transport, ivareta varetektsinnsatte på celle i påvente av forhandlinger, vakthold ved rettsforhandlinger, mv.
  - b. Oppgavene fordeles ut på tilgjengelig personell: Her er det store lokale variasjoner hvor arrestforvarere løser majoriteten av oppgaver i Oslo, til mindre politidistrikter hvor politifolk selv må løse en større andel. I Sør-Øst bidrar også Kriminalomsorgens Transporttjeneste
3. Gjennomføring av dagsplan: Store geografiske forskjeller hvor man i Oslo har egne avsnittsledere som styrer arbeidet for alle arrestforvarere, til mindre steder hvor operasjonssentralen fordeler ut
4. Oppfølging underveis og læring: Informasjon om dagsplan og relevante opplysninger om innsatte håndteres i eget datasystem

### Vurdering av beste modell for transportoppdrag

Når vi skal vurdere hva som er beste modell for å løse transportoppdrag bruker vi kriteriene under. I praksis er det selvsagt mulig å benytte kombinasjoner av disse modellene, men for analyseformål tar vi utgangspunkt i rene modeller, der noe annet ikke er eksplisitt nevnt:

- Effekt på kvalitet
- Effekt på frigjøring av politikraft
- Effektivitet i løsningen og styringskompleksitet

#### *Effekt på kvalitet*

Alle modellene vil kunne utføre oppgavene på en kvalitativt god måte, særlig ettersom alle modellene i større eller mindre utstrekning benyttes eller har vært utprøvd, og evalueringsrapporter peker på at kvaliteten har vært god. Fra intervjuer trekkes det frem at

spesialiserte funksjoner på transport og fremstilling potensielt gir bedre kvalitet enn å benytte politiutdannede som er på vakt. I sum gir ikke kvalitet alene en pekepinn på beste modell

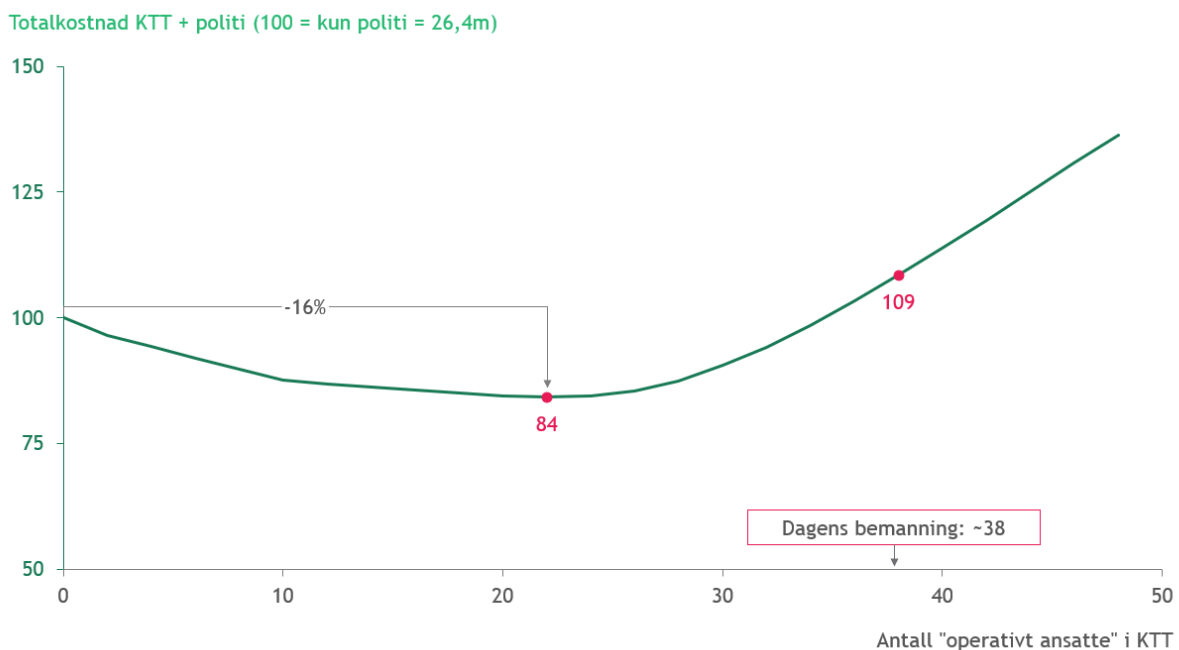
### *Effekt på frigjøring av politikraft*

En sentral motivasjon i politianalysen og St.mld (2019-20) – Politimeldingen for å se på alternative løsninger for transportoppdrag er å frigjøre politikraft. Å se på andre løsninger enn å bruke politiutdannede er dermed et sentralt premiss og gjør modell 1 mindre aktuelt.

### *Effektivitet i løsningen og styringskompleksitet*

En av de mest sentrale årsakene til at modell 2 (KKT) ikke har blitt innført nasjonalt i etterkant av evalueringen av det siste pilotprosjektet dreier seg om de samfunnsøkonomiske forholdene. I prinsippet utføres jobben i modell 0 av arbeidskraft som er fleksibel, men relativt dyr. I modell 1 og 2 utføres jobben av arbeidskraft som er mer spesialisert (og dermed i utgangspunktet også mindre fleksibel), men relativt billigere. Store variasjoner i etterspørselen har gjort man hittil har vurdert kostnaden ved mye ledighet hos transporttjenesten som større enn besparelsen i lønnskostnader. BCGs analyse bekrefter bilder. Dette er illustrert i figur 51 for det som er dagens geografiske område for KTT. Her ser vi at med om lag 22 operative transportbetjener, oppnår man en besparelse på om lag 16 pst., mens dagens bemanning er om lag 9 pst. dyrere sammenlignet med modell 0.

**Figur 51: Simulering av optimal bemanning i transporttjenesten**



Områdegjennomgangen peker mot to sentrale årsaker til lav effektivitet i løsningen med KTT i Sør-Øst:

- Mangel på tilleggsoppgaver å utnytte restkapasitet med
- Flere oppgaver – herunder håndtere koordinering av behov for transport og planlegging – må og skal fortsatt håndteres av politiet og arrestforvarere spesifikt. Videre må arrestforvarere håndtere oppdrag etter kl 18.00 på kvelden, samt oppdrag når KKT ikke har kapasitet. I Sør-Øst politidistrikt er det fortsatt 30 arrestforvarere fordelt på Drammen, Tønsberg og Skien

Vår indikative analyse viser like fullt at transportbehovet i hvert av politidistriktene kan løses mer effektivt og frigjøre politikraft dersom man har optimal bemanning av arrestforvarere. Transport og fremstilling er en spesialisert funksjon. Områdegjennomgangen viser at løsningen med arrestforvarere fungerer godt og avlaster politi- og lensmannsetaten betydelig. Når KKT kommer inn i bildet oppstår et brudd i verdikjeden, og du må ha en overføring av informasjon fra politi- og lensmannsetaten til KKT. Dette krever bemanning fra begge parter, og reduserer effektiviteten. Arrestforvarere mener selv de kunne løst KTTs transportoppgaver i Sør-Øst med betydelig færre ressurser. **[Sammenligninger med andre distrikter bekrefter bildet]**

Når det gjelder effekt på styringskompleksitet er BCGs vurdering at dette øker fra modell 1 til 2. Styringskompleksiteten øker gjennom at avstanden mellom bestiller og utfører øker.

#### Behov for å avklare fremtidig modell

BCGs vurdering av beste løsning for transportoppgaver involverer intervjuer med flere politidistrikter, KTT, arrestforvarere og omvisning og kartlegging av verdikjeden ved Oslo Tingrett. Ved å sammenstille innspill fra intervjuer, erfaringer fra piloter og tidligere rapporter vokser det frem et tydelig behov for å avklare fremtidig modell for transport av varetektsinnsatte. Arrestforvarermodellen er enkel prosessuelt, avlaster politiutdannede og er mest effektiv. BCG anbefaler JD å ikke gå videre med nye utredninger om alternative leveransmodeller som utfall av politimeldingen.

En mulig forklaringsmodell på hvorfor det fremstår interessant å vurdere alternative modeller til arrestforvarer virker basert på intervjuer å handle om flere forhold:

- Transport av psykisk syke og barnevernsbarn ses i direkte sammenheng med transport av varetektsinnsatte: Dette er veldig ulike oppdrag hvor politiet kun har helhetsansvar for varetektsinnsatte, men bistår kun ved akutte behov i transport av psykisk syke og barnevernsbarn. Slike oppdrag kan i begrenset grad planlegges, og det fremstår uklart

hvordan andre enn politiutdannende kan bistå helsetjenesten og barnevernet når bistand påkreves

- Erfaringer fra andre land: Sverige har en helt annen modell for transport hvor et eget forvaltningsorgan samkjører transport på tvers av kriminalomsorgen, politiet, m.fl. (Se boks 4). Overgang til en slik modell vil kreve en full reform, og KTT er ikke per i dag utgangspunkt for en tilsvarende tjeneste

### Boks 3: Transporttjänsten i Sverige

#### Transporttjänsten i Sverige

Sveriges «Transporttjänsten» har siden 80-tallet utført utvisningsoppdrag, både såkalte «domsutvisninger» og ufrivillig retur av asylsøkere, i tillegg til egne transporter i den svenske kriminalomsorgen, «Kriminalvården». Over årene har flere transportoppdrag tilkommet, og tjenesten utfører i dag transportoppdrag for kriminalomsorgen, politiet, utlendingsforvaltningen (bl.a. uttransporteringer), helsevesenet, barnevernet og landets kommuner. To kriterier ligger til grunn for vurderingen om transporten skal utføres av Transporttjänsten: om vedkommende har vedtak om frihetsberøvelse, og om det eksisterer en risiko for rømning eller behov for tvangshandlinger. Dersom bestilleren vurderer at disse kriteriene er oppfylte, vil Transporttjänsten utføre oppdraget kostnadsfritt.

Oppdragene planlegges både lokalt og sentralt fra et eget planleggingskontor, og utføres fra ett av 21 lokalkontor. Det arbeider rundt 400 personer i Transporttjänsten. I april 2017 ble mandatet utvidet, slik at de nå i større grad enn tidligere bistår politiet med transportoppdrag (Kriminalvården, 2020a). Tjenesten opererer med tre ulike servicenivå ut fra hvor tidskritisk transporten er. Slik får planleggingskontoret forutsigbarhet og kan lettere sørge for god ressursutnyttelse (Kriminalvården, 2020b). Fra å være en tjeneste som opprinnelig bare eksisterte i sentrale strøk, er nå pålagt å utføre oppdrag over hele landet. Unntaket er oppdrag for politiet i enkelte gravgrendte områder hvor det er langt til nærmeste transportbase, samt «ikke-planlagte oppdrag» eller utrykningsoppdrag. Av effektivitetsårsaker utføres disse oppdragene av lokalt politi.

For at transporttjenesten skal ha den nødvendige fleksibiliteten til å utføre så mange som mulig av oppdragene, er det inngått egne kollektivavtaler med til dels svært fleksible arbeidstidsordninger. Som følge av dette utfører Transporttjänsten nesten alle oppdragene de blir bedt om å utføre.

Den svenske løsningen fremstår som en parallell til Kriminalomsorgens transporttjeneste, men utvidet både i omfang av transporttyper og i geografisk utbredelse. Fra intervjuer fremkommer det at brukerne i hovedsak er fornøyde med tjenesten.



## Oppsummering av tiltak

Områdegjennomgangen anbefaler å utvide bruken av arrestforvarerordningen, inkludert i Sør-Øst Politidistrikt. Ettersom våre analyser viser at lønnsomheten stiger jo større transportmengden er. Ved en utvidelse av arrestforvarerordningen er det stort potensial for kvalitetsgevinster for staten ved at politikraft frigjøres til annen operativ virksomhet.

På bakgrunn av dette anbefaler BCG følgende tiltak:

- **Lande endelig modell for transportoppdrag:** Piloten med KTT har pågått siden 2014 og er blitt vurdert med negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det er samtidig begrenset med oppside som ikke kan realiseres med arrestforvarere
- **Anbefaler å konvergere mot arrestforvarermodellen:** Snarere enn å utvide pilot med bruk av KTT bør politi- og lensmannsetaten frigjøre politikraft gjennom bruk av arrestforvarere. Dette vil være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt, og gi en enklere prosess for transport og fremstilling
- **Vurdere enkelte sentraliserte funksjoner innenfor transport og fremstilling:** I Oslo har de egne funksjoner for bestilling av fremstilling og planlegging som tar unna store volumer av saker. I mindre distrikter er volumet lavere og slike funksjoner gir ikke mening. I fremtiden kan man vurdere om regionale fremstillings- og planleggingsfunksjoner kan avlaste operasjonssentralen lokalt, og koordinere for flere politidistrikter

Uavhengig av om transportoppdrag av psykisk syke i større grad løses av arrestforvarere, vil det være hensiktsmessig med tett samarbeid med helsevesenet for å tydeliggjøre oppgavefordelingen. Dette arbeidet er allerede igangsatt, og forslag til tiltak vil først og fremst understøtte dette arbeidet:

- **Utarbeide konkrete nasjonale retningslinjer:** Bruke gode erfaringer og beste praksis fra politidistriktene for å utarbeide retningslinjer som gjelder for hele landet

## C.2.8 Andre oppgaver utenfor vurderingen

Deler av oppgaveporteføljen til politiet er ikke vurdert i denne områdegjennomgangen ettersom det pågår utredninger og/eller endringsarbeid som dekker den. BCG mener det likevel er relevant å påpeke betydningen av å jobbe med områder som ikke omfattes i denne rapporten. Eksempler er:

- Følge opp områdegjennomgangen av Pass og ID med mål om å forenkle styringen av hele feltet hvor det i dag er mange involverte, og med til dels stort ressurspådrag i politi- og lensmannsetaten. Også på dette området kan det være fornuftig å skille mellom tiltak som kan gjennomføres innenfor de neste 1–2 årene, og større, strukturelle grep som krever reformarbeid.
- Grensesnittene mellom POD, særorganer og politidistrikter: Politi- og lensmannsetaten har fem særorganer som er mange relativt til andre land i Norden. Det betyr at politidistriktene har mange underliggende enheter i POD å forholde seg til. Å sikre effektive grensesnitt med klar rolle- og ansvarsdeling er viktig både for god styring, og effektiv ressursutnyttelse for å hindre duplisering og dobbeltarbeid.

## C.2.9 Sammenheng mellom dagens oppgaveportefølje og et godt politi

En sentral driver av størrelsen på dagens oppgaveportefølje er en stor andel sivile oppgaver i politi- og lensmannsetaten. Politianalysen påpeker at dette synes å ha vært en villet utvikling hvor det å ivareta oppgaver utenfor ordens- og straffesaksarbeidet bidrar til å skape et tillitsfullt klima mellom politi og publikum (JD, 2000-2001).

### Politiet som fagetat for dagens sivile oppgaver

I stortingsmeldingen om politireform fra 2000 skrives det at «Staten trenger et forvaltningsorgan nær publikum som kan ta på seg oppgaver som ikke naturlig lar seg innpasse i noen annen fagetat» (JD, 2000-2001). Denne formuleringen indikerer at sivile oppgaver ikke er plassert hos politiet utelukkende basert på optimalisering, men også i mangel på tilstrekkelig gode alternativer. Bildet forsterkes i høringsrundene til Politianalysen, hvor det påpekes at mottagerorganisasjon ikke er tilstrekkelig utredet for oppgaver som foreslås flyttet. I oppfølgingen av områdegjennomgangen blir det kritisk å ha en grundig prosess mot mottagende enhet før man konkluderer på hva som er beste løsning. Dette innebærer blant annet å inkludere mulige mottakere i et arbeid med å identifisere mulige synergier og utfordringer ved å flytte oppgavene.

---

## **Endringer i forutsetninger for å utføre politiets kjerneoppgaver**

Siden politireformen i 2000, hvor det ble slått fast at politiets sivile preg hadde en egenverdi, har det vært betydelige endringer i kriminalitetsbildet. Forutsetningene for politi- og lensmannsetaten for å ivareta ro og orden, samt iredregå lovbrudd har endret seg betydelig. Det er i dag mer alvorlig og digital kriminalitet som krever betydelig kapasitet fra politiet både på beredskap og avansert etterforskningskapasitet. Utviklingen i kriminalitetsbildet er utførlig beskrevet i politiets årsrapporter over tid og anses for å være kjent.

Når kompleksiteten i politi- og lensmannsetatens primæroppgave øker, er det viktig å se på tiltak som kan avlaste etaten på andre områder. Skal politiet opprettholde og bygge tillit blant innbyggerne, må befolkningens opplevelse av å være trygg stå i førersetet. Dette taler for at politiet bør avlastes på sivile oppgaver for å rette ledelses- og utviklingskapasitet til bekjempelse av kriminalitet.

## **Oppgaveportefølje er en helhetsvurdering**

Endringer i oppgaveporteføljen må gjennomføres for å øke kvaliteten på tjenester eller skape andre gevinster for samfunnet. Det betyr at utredninger endringer må utredes grundig, der utfallet også kan vise at å bli i politiet er beste løsning. Hovedpoenget er at dagens oppgaveportefølje ikke nødvendigvis er riktig i fremtiden.

Norsk politi nyter høy og økende tillit i befolkningen. Det sivile preget og forebyggende arbeid trekkes frem blant arbeidstakerorganisasjoner og intervjuobjekter som viktig bidragsyter til høy kvalitet på det norske politiet. Ved endringer i eksempelvis hvordan sivil rettspleie organiseres er det kritisk å ivareta bidraget til politi- og lensmannsetatens tillit. Områdegjennomgangen viser at en slik flytting ikke bare forenkler styringen av politiet, men potensielt øke kvaliteten på det sivile området. Det er derfor viktig at tilliten til norsk politi, det sivile preget og det forebyggende perspektivet, ikke hviler på hvilke sivile oppgaver som er direkterapporterende til politimesterne og politidirektøren. BCG understreker like fullt at en utredning må gi svaret på hva som er beste løsning – ny organisering eller å forbli i politi- og lensmannsetaten.

---

## D. Samlet anbefaling og videre oppfølging av områdegjennomgangen

## D.1 Innledning

I denne seksjonen drøfter vi sammenhengene mellom styring og oppgaveportefølje, og setter foreslåtte tiltak sammen i en helhetlig plan for videre arbeide. Avslutningsvis deler vi noen generelle refleksjoner som inspirasjon til forbedring av nye områdegjennomganger som konstruksjon for å sette i gang endringer i sektoren.

---

## **D.2 Arbeid med styring og oppgaveportefølje ikke gjensidig avhengig**

Et sentralt funn i områdegjennomgangen er at politi- og lensmannsetaten har en stor oppgaveportefølje. I dette kapitlet vurderer vi helheten av politiets oppgaveportefølje og hva slags innvirkning sammensetningen av porteføljen har på styring av etaten. Først sammenligner vi oppgaveporteføljen både i omfang og i kontrollspenn med andre nordiske land. Vi drøfter innvirkningen på styring, og hvorvidt det finnes kompensierende tiltak uavhengig av omfanget av oppgaveporteføljen. Videre drøfter vi politiets sivile preg knyttet opp mot oppgaveporteføljen, styring og et godt politi. Til slutt gjør vi en samlet vurdering av styringsutfordringer på tvers av seksjon B og C, som påpekt i vurderingene gjort i kapittel B.2 og C.2.

### **D.2.1 Sammenligning av oppgaveportefølje og kontrollspenn i nordiske land**

Ved å sammenligne oppgaveporteføljen til politi- og lensmannsetaten med oppgaveporteføljene i Sverige, Finland og Danmark ser vi at det norske politiet har en langt bredere portefølje enn politiet i andre nordiske land, som vist i tabell 8.

**Tabell 8: Sammenligning av politiets oppgaveportefølje i Norge, Sverige, Danmark og Finland**

Virksomhetsområde	Oppgave	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Polisiære oppgaver	Forebyggende virksomhet	✓	✓	✓	✓
	Tilstedeværelse, ro, orden og sikkerhet	✓	✓	✓	✓
	Redningstjeneste	✓			
Straffeløp	Bistandsfunksjoner	✓		✓	
	Teknisk og taktisk etterforskning	✓	✓	✓	✓
	Påtaleavgjørelse	✓		✓	
Forvaltningsoppgaver	Utlendingsforvaltning	✓			✓
	Utstede og tilbakekalle pass	✓	✓		✓
	Øvrige forvaltningsoppgaver	✓	●	●	●
Sivil rettspleie	Utleddsforvaltninger	✓			
	Tvangssalg	✓			
	Ulike tvangsdekningsforretninger	✓			
	Sekretariatsfunksjon i forlikrådet	✓			
	Gjeldsordning	✓			

- I Sverige, Danmark og Finland utfører politiet noen øvrige forvaltningsoppgaver, men i mindre utstrekning enn politiet i Norge
- BCG er ikke kjent med at andre nordiske lands politi har oppgaver som ikke det norske politiet også har

Kilde: Politianalysen (2013)

For å vurdere innvirkning fra oppgaveporteføljen på ledelseskapasitet er det nødvendig å se på kontrollspenn, altså hvor mange som rapporterer til en leder. Kontrollspenn er viktig fra et ledelsesperspektiv, ettersom det påvirker hvilken kapasitet og evne lederen har til å være oppmerksom og engasjert i egen oppgaveportefølje. Derfor bør ikke kontrollspennet være for stort, selv om det er store variasjoner i hvor mange som rapporterer til en leder. Kontrollspenn har ofte historiske røtter og kan ikke alltid begrunnes rasjonelt. Det har hatt en tendens til å øke med økende kompleksitet i samfunnet og dermed saker det offentlige apparatet skal håndtere.

I Norge gir bredden i politiets oppgaveportefølje et stort kontrollspenn, hvor totalt 24 enheter rapporterer direkte til politidirektøren. Kontrollspennet ble som nevnt foreslått redusert i både

Politianalysen og Særorganutredningen, men det er et relativt stort gap mellom dagens organisering og forslagene i de to nevnte utredningene. Parallelt med nærpolitireformen har det blitt gjennomført politireformer i Sverige, Danmark og Finland. Som en del av disse reformene er kontrollspennet i politietatene blitt redusert gjennom en reduksjon i antall distrikter og etablering av en sterkere styring (NOU, 2013). Et resultat av disse reformene er at politidirektørene i Sverige, Danmark og Finland i dag har et betydelig mindre kontrollspenn med henholdsvis 16, 16 og 17 direkte rapporterende enheter som vist i figur 52.

En gjennomgang av de rapporterende enhetene viser at den norske politidirektøren har en overvekt av enheter med politifaglig særkompetanse (særorganer) direkte underlagt seg. Til sammenligning er enhetene med ansvar tilsvarende de norske særorganenes ansvar samlet i en avdeling i Danmark der denne avdelingen rapporterer til rigspolitichefen. I tillegg er ansvaret for strategi og styring fragmentert ut over flere avdelinger i POD enn i tilsvarende organer i de andre landene.

**Figur 52: Organisering av politiet i Norge, Sverige, Danmark og Finland**

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Distrikter	Agder Finnmark Innlandet Møre og Romsdal Nordland Oslo Sør-Vest Sør-Øst Troms Trøndelag Vest Øst	Syd Øst Mitt Vest Stockholm Bergslagen Nord	Bornholm Fyns København København Vestegn Midt- og Vestjylland Midt- og Vestsjælland Nordjylland Nordsjælland Syd- og Sønderjylland Sydsjælland og Lolland-Falster Sydøstjylland Østjylland	Helsingfors Indre Finland Lappland Sydvästra Finland Sydöstra Finland Tavastland Uleåborg Västra Nyland Österbotten Östra Finland Östra Nyland
Enheter med særkompetanse	Kripos Økokrim PHS PU UP	Nationella operativa avdelingen (Noa) Nasjonell forensiskt centrum (NFC)	Politiområdet	Centralkriminalpolisen Polisyrkeshøgskolan
Støttefunksjoner og andre enheter		HR-avdelingen Rettsavdelingen IT-avdelingen Kommunikasjonsavdelingen	Koncern HR Koncern IT	Teknologienheten
Strategi og styring	Beredskapsavdelingen Politifagavdelingen Styringsavdelingen Virksomhetsutviklingsavdelingen HR	Rigspolischefens kansli Avdeling for særskilte utredninger Ekonomiavdelingen	Koncernstyring	Enhet for polisverksamhet Staben Forvaltningsenheten
Antall direkte rapporterende enheter	22	16	16	17

Kilde: Politet.no, polisen.se, politi.dk, poliisi.fi

Internasjonalt har det over det siste tiåret vært en trend å redusere kontrollspenn på tvers av ulike organisasjoner, og i noen tilfeller har dette gått så langt at det skapes siloer, slik at evnen til å ta gode beslutninger går ned (Tollman, et al., 2016). Vår vurdering av beste praksis er at



effektive toppledergrupper ofte består av åtte til ti mennesker som inkluderer sentrale støttefunksjoner og underliggende enhetsledere, men det er store variasjoner i både antall og hva som er gunstig basert på hvilken organisasjon det er snakk om. Like fullt er det en tendens at økende variasjon og kompleksitet fordrer mindre ledergrupper heller enn større.

I politi- og lensmannsetatens tilfelle er det BCGs vurdering at kombinasjonen av stor oppgaveportefølje og høyt kontrollspenn i en kompleks organisasjon, har negativ innvirkning på evnen til å utøve god styring og effektiv ressursbruk på tvers av etaten. Det finnes et minimum av oppgaver per direkterapporterende leder politidirektøren må bruke ledelseskapasitet på, som blant annet rapportering og medarbeidersamtaler. Disse oppgaven vil ta mye av politidirektørens tid. Styringsdialogen viser også hvordan enkelte temaer går igjen over tid, som politiets utviklingsportefølje, og Pass og ID. BCGs vurdering i områdegjennomgangen er at politidirektøren og politimestrene i dag ikke har nok handlingsrom til å kunne disponere tiden på det som til enhver tid er de mest kritiske oppgavene å utøve styring på, enten dette er kortsiktige eller langsiktige spørsmål.

Uavhengig av kontrollspenn og oppgaveportefølje er det mulig å sette inn kompenserende tiltak. BCG vil trekke frem særlig to grep. For det første må arbeidsformen til ledergruppen tilpasses størrelsen. For det andre er det viktig å identifisere hvilke oppgaver som er mulig å redusere oppmerksomheten rundt, uten at dette krever større reform av etaten.

Ledergrupper kan typisk variere fra tre til 30 ledere. Det krever naturligvis at man tilpasser arbeidsformen, og setter inn kompenserende ledelsestiltak ved stort kontrollspenn i en kompleks oppgaveportefølje. Noen eksempler er:

- **Riktig kompetanse og erfaring i alle lederroller:** Det er særlig viktig i store ledergrupper å sørge for at lederne har riktig kompetanse og erfaring til å levere resultater som planlagt, og eventuelt sette inn korrektive tiltak
- **Tydlig beslutningsansvar:** Store ledergrupper fordrer delegering av ansvar inkludert beslutningsansvar
- **Tydlig resultatansvar:** Med beslutningsansvar følger resultatansvar, og lederne må følges opp effektivt på at de leverer som avtalt
- **Enkel og effektiv rapportering** (utdypet i kapittel B.2.4): Enkel rapportering hvor nøkkelinformasjon kan absorberes raskt er kritisk for å fasilitere en effektiv dialog mellom politidirektør og direkterapporterende ledere

Hvis premisset er at oppgaveporteføljen i en organisasjon vil forbli stor, er det fortsatt mulig å se på kompenserende tiltak. Dette krever at man identifiserer oppgaver som krever særskilt mye

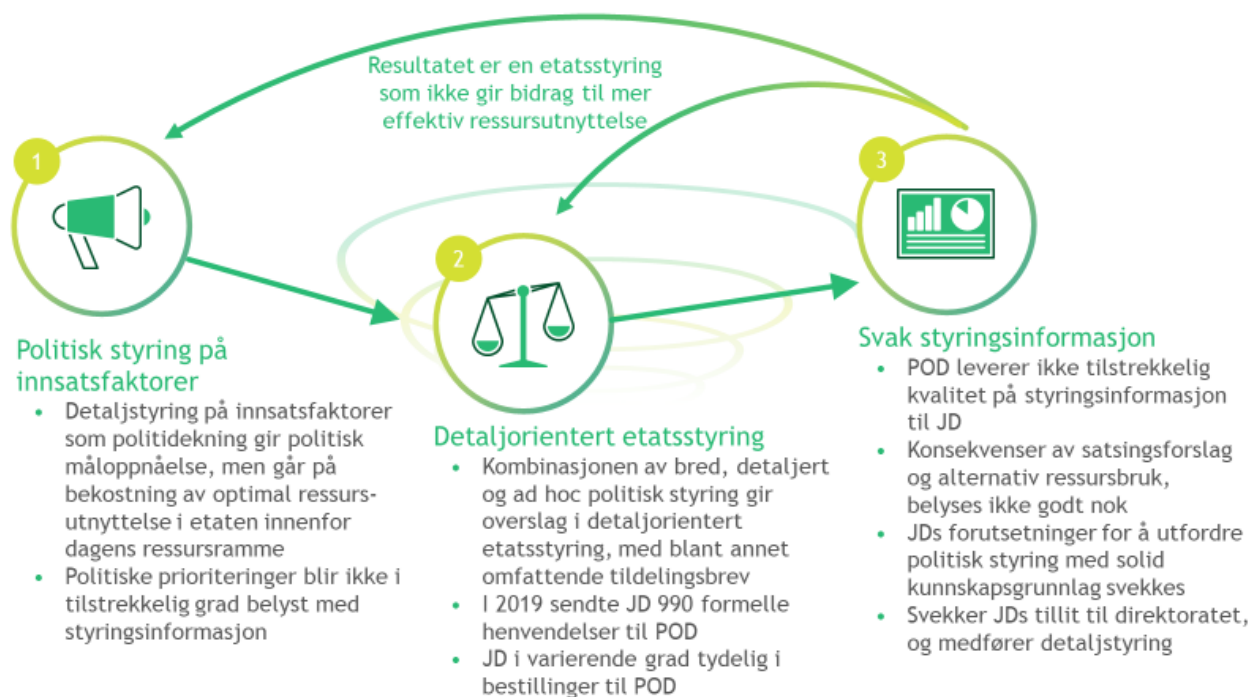
oppmerksomhet og samtidig ligger på siden av kjerneoppgaver, og vurderer andre grep enn oppgaveflytting for å redusere styringskompleksitet. Dette kan være prosessforbedring, digitalisering eller nye samarbeidsformer. I denne områdegjennomgangen vil vi gå i dybden på slike oppgaver spesifikt. Hensikten er å finne tiltak som kan gi effekt raskt uten å sette i verk større reformer.

### **D.2.2 Forbedringsarbeid innenfor styring og oppgaveportefølje kan jobbes med i ulike løp**

Styringen av politi- og lensmannsetaten har flere forbedringsområder, som beskrevet i seksjon B og kapittel C.2. Som beskrevet i dette kapitlet tilfører en stor oppgaveportefølje ytterligere kompleksitet til en etat som i utgangspunktet er krevende å styre. Å redusere omfanget av oppgaveporteføljen er en viktig endring på mellomlang sikt. Like fullt er det BCGs vurdering at dagens styring kan forbedres uavhengig av endringer i oppgaveporteføljen.

I figur 53 gir områdegjennomgangen en visualisering av kjerneutfordringen på tvers av tematiske vurderinger i kapittel B.2 og C.2. Politi- og lensmannsetaten har et omfattende oppdrag hvor de ikke lykkes med å synliggjøre samlet ressursbruk som kreves for å innfri alle mål. JD må jobbe for å redusere omfanget av ad hoc-styring og prioritere i større grad, men får i dag ikke tilstrekkelig beslutningsstøtte fra POD til å gjennomføre denne øvelsen. Dermed lykkes ikke JD fullt ut med å belyse for politisk ledelse hvordan både årlige oppdrag og ad hoc-oppdrag påvirker etatens øvrige prioriteringer. Til sist i verdikjeden ser vi hvordan politi- og lensmannsetaten til tross for tidvis krevende styringsdialog leverer på sentrale politiske målsetninger, som paradoksalt nok kan bidra til å underbygge dagens styring. Dermed kommer ikke JD og POD ut av den «onde sirkelen» hvor POD får tid, rom og kapasitet til å jobbe med langsiktige planer, og JD kan utvikle seg på strategisk styring og policy-utforming.

Figur 53: Negativ spiral



I neste kapittel vil BCG anbefale hvordan JD og POD sammen og hver for seg skal forbedre styring, og bryte dagens dynamikk med ad hoc- og operasjonell styring.

### D.3 Samlet anbefaling til tiltak

Summen av tiltak vi foreslår innenfor styring og oppgaveportefølje krever et strukturert endringsarbeid for at implementeringen skal bli vellykket. Anbefalingen innebærer at politi- og lensmannsetaten sammen med Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom et omfattende forbedringsarbeid, uten at dette vil være en sektorovergripende reform. BCGs beste praksis fra arbeid med større endringsprosesser er å jobbe strukturert med foreslåtte tiltaksområder før gjennomføringen starter. I dette kapittelet vil vi redegjøre for hvordan arbeidet kan angripes:

- **Mål og gevinst:** Oppsummere hva arbeid med styring og oppgaveportefølje skal bidra med for politi- og lensmannsetaten
- **Rammeverk for forbedringsarbeid:** Struktur for å kategorisere og sortere tiltaksområder, samt plassere ansvar for gjennomføring
- **Anbefaling til forbedringsplan:** BCGs anbefaling til hvilke tiltaksområder som bør prioriteres, kategorisering av tiltak og ansvarlig for gjennomføring

#### D.3.1 Mål og gevinster fra forbedret styring og endringer i oppgaveportefølje

På tvers av vurderinger i seksjon B og C fremkommer generelle målsetninger for hva arbeid med forbedring av styring og oppgaveportefølje skal bidra til. Innenfor styring ser vi primært kvalitetsgevinster, mens det innenfor enkelte oppgaver i tillegg er effektiviseringsgevinster.

Når det gjelder kvalitetsgevinster fra tiltak innenfor styring, er det i hovedsak tre områder av forbedring:

- **Mer strategisk styring:** Mer langsiktighet i styringen og mindre detaljorientert. JDs etatsstyring skal fungere slik at ressurser allokeres til strategisk viktige mål, samtidig som etaten gis tilstrekkelig fleksibilitet til å løse oppgavene (FIN & JD, 2020a).
- **Redusert tidsbruk og enklere styringsdialog:** Ved å være omforent om forventningene som styringen legger til grunn, vil styringsdialogen gå lettere. Dette sparer tid ved å redusere merarbeid ved ytterligere informasjonsinnhenting og utredninger.
- **Bedre styringsinformasjon:** Det er viktig at JDs etatsstyring og PODs ressursprioritering er fundert i et godt kunnskapsgrunnlag. Bedre styringsinformasjon skal hjelpe med å forstå sammenhengen mellom kravene som stilles til politiet, tildelte ressurser og resultater som oppnås (FIN & JD, 2020a). Politiet vil på en bedre måte kunne være en strategisk rådgiver for departementet.

Forbedring av oppgaveporteføljen vil gi både kvalitets- og effektiviseringsgevinster:

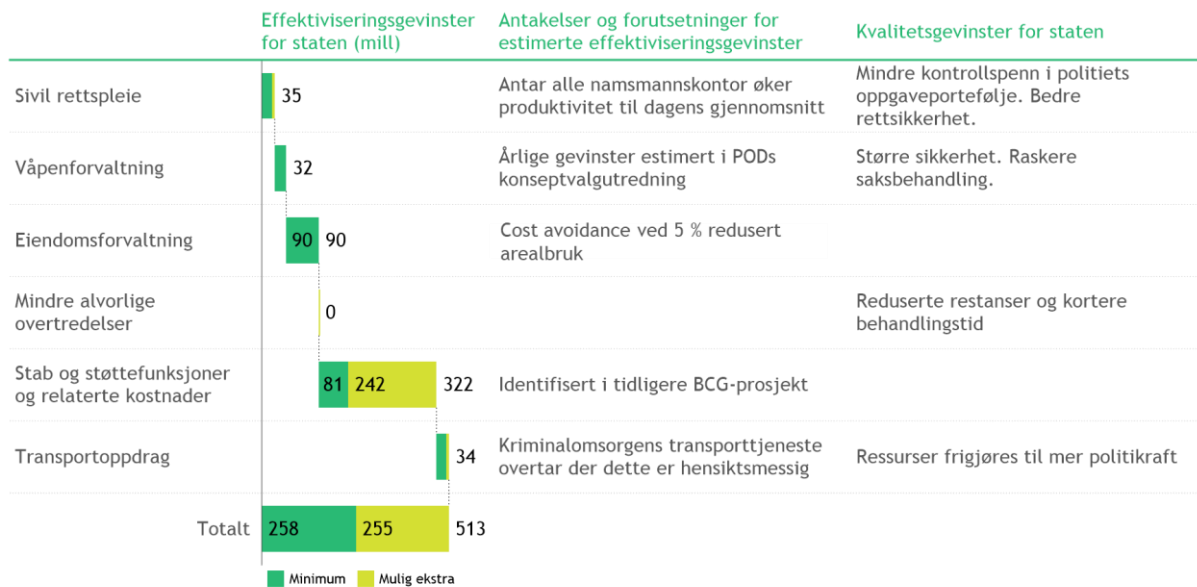
- **Kvalitetsgevinster fra en mer ensartet oppgaveportefølje som gir kapasitet til kjerneoppgaver:** Ved effektivisering og/eller flytting av oppgaver ut av politiet vil politiet i større grad ha mulighet til å sette søkelys på å bygge kompetanse og å løse sine kjerneoppgaver. Dette vil være et viktig bidrag til å kunne skape den strategiske styringen vi peker på over, og det vil frigjøre utviklings- og ledelseskapasitet til å løfte kvaliteten på kjerneoppgavene.
- **Effektiviseringsgevinster til finansering av andre områder:** Ved å effektivisere oppgaveløsningen i politiet vil midler frigjøres til å investere videre i andre effektiviseringstiltak eller ved en økning i midler til å løse politiets kjerneoppgaver.

Vi estimerer totalt at årlige effektiviseringsgevinster knyttet til oppgaveporteføljen ligger på mellom 260 og 513 mill. kroner. Disse er illustrert i figur 54. Hovedsakelig stammer effektivitetsgevinstene fra stabs- og støttefunksjoner, redusert arealbruk, mindre manuelle tjenester innen våpenforvaltningen og økt produktivitet innen sivil rettspleie.

Gevinstrealiseringen vil være målt mot kostnadsnivået i politi- og lensmannsetaten for 2019. Der gebyrfinansierte tjenester forbedres gjennom effektivisering – eksempelvis våpenforvaltningen – kreves det dialog mellom POD, JD og Finansdepartementet for å beslutte hvordan gevinsten skal fordeles.

POD har et pågående arbeid med oppfølging av tidligere utredninger på stab- og støtte-området, og noen av gevinstene kan derfor allerede være hentet ut, eller er i ferd med å hentes ut. Gevinstene fra prosjektet «Fremtidens innkreving» som relaterer seg til politiet og som er nærmere omtalt i kapittel C.2.2 er holdt utenfor.

Alle estimatene er beheftet med usikkerhet og må valideres før endelig beslutning og implementering. Gevinstpotensialet identifisert og forutsetningene for disse er videre utdypet i vedlegg E.6.3.

**Figur 54: Estimerte gevinster for staten som følge av anbefalingene til oppgaveporteføljen**

Kilde: POD regnskapsdata; POD saksbehandlingsstatistikk; Konseptvalgutredning "Ny digital våpenforvaltning" v2; statenslokaler.no; STRASAK; NOU 2013:9 - Politianalysen; BCG Analyse

Et vesentlig element med arbeid med mål og gevinster og tilgjengeliggjøring av informasjon om mål og gevinstrealisering. I vedlegg E.6.2 gir vi et detaljert dypdykk av styringen i det danske politiet, og hvordan det kan tjene som et målbilde i Norge. Dansk politi har utviklet en felles dataplattform med data på både økonomi, HR, kriminalitetsutvikling, saksbehandling og borgerservice. Svært mye er automatisert, både av datainnhenting og rapportering. Det er sterk kobling mellom ressursbruk og aktiviteter, og det praktiseres en stor grad av åpenhet med sanntidsdata som er tilgjengelig for eierdepartement, politikere og publikum ellers. Ettersom rapporter allerede beskriver kvantitative størrelser, brukes tid i styringsdialogen til kvalitative og utdypende rapportering. Dataplattformen muliggjør også at dataen kan benyttes til å sammenligne distrikter mot hverandre, slik at beste praksis og god måloppnåelse kan deles på tvers.

### D.3.2 Rammeverk for forbedringsarbeid

Forslag til tiltak i et forbedringsprogram er generelt mangfoldige. Tiltak kan være kortsiktige eller langsiktige, gi direkte kvalitativ/kvantitativ gevinst eller være muliggjørere for gevinster fra andre tiltak, ha ulik ansvars plassering for gjennomføring, mv. BCGs forslag til rammeverk for forbedringsarbeid bygger på vår modell for gjennomføring av transformasjoner (BCG, 2016). Områdegjennomgangen foreslår å sortere tiltak i tre kategorier, som vist i figur 55.

**Figur 55: Tre kategorier av tiltak fra områdegjennomgangen**

I neste delkapittel vil områdegjennomgangen redegjøre for hvordan dette rammeverket bør anvendes i en forbedringsplan for styring og oppgaveportefølje.

### D.3.3 Anbefaling til forbedringsplan

På tvers av seksjon B og C er det foreslått tolv tiltaksområder som oppsummert i tabell 9. Tiltak som er beskrevet i vedlegg E.4.2 og E.4.3 for relasjonen til Riksadvokaten og PST er holdt utenfor, og vi anbefaler å prioritere tiltakene i tabellen under. I tabellen oppsummeres BCGs vurderinger av hvordan tiltakene plasserer seg i rammeverket langs følgende dimensjoner:

- Kategori av tiltak: Umiddelbart tiltak, tiltak på mellomlang sikt eller muliggjørere
- Ansvarlig for gjennomføring

**Tabell 9: Tiltaksområder og oppfølging fra områdegjennomgangen**

Tiltaksområde	Kategori	Ansvarlig for gjennomføring
1 Organisering og ledelse av styring i JD	Muliggjørere	JD
2 Styringsgrunnlag: langsiktig og helhetlig økonomisk plan	Umiddelbart og mellomlang sikt	POD
3 Tildelingsbrev, inkl. mål- og resultatstyring og rapportering	Umiddelbart	JD
4 Økonomi- og styringsdirektørmandat i POD	Muliggjørere	POD
5 Styrke styring av utviklingsportefølje	Mellomlang sikt	POD
6 Tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til styring i fagaksen	Muliggjørere	POD
7 Sivil rettspleie	Mellomlang sikt	JD
8 Våpenforvaltning	Umiddelbart	POD
9 Eiendomsforvaltning	Umiddelbart	POD
10 Stabs- og støttefunksjoner og relaterte kostnader	Umiddelbart	POD
11 Transport	Umiddelbart	POD
12 Mindre alvorlige overtredelser	Umiddelbart	JD

Basert på vurderingene i tabellen over har vi plassert tiltaksområdene inn i det foreslåtte rammeverket. I rammeverket samles tiltakene på oppgaveporteføljen der POD er ansvarlig for gjennomføring (tiltak 8-11 i tabell 9) i en enhet som skal fungere som en effektiviseringsmotor. Figur 56 oppsummerer BCGs anbefaling til forbedringsplan innenfor styring og oppgaveportefølje.

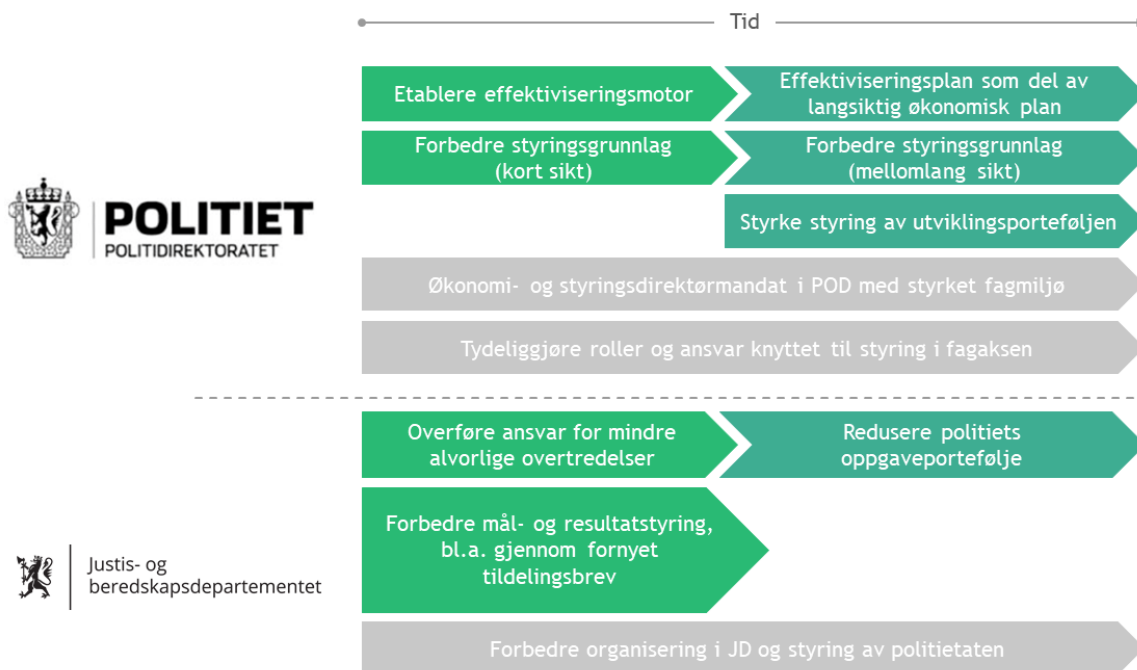
**Figur 56: Anbefalt forbedringsplan for styring og oppgaveportefølje**

Umiddelbare tiltak	Tiltak på mellomlang sikt
<p><b>Tildelingsbrevet: Forbedre mål- og resultatstyring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dreie styringsparametere mer i retning av resultater og KPIs</li> <li>Forenkle struktur og tydeliggjøre prioritert oppdrag</li> <li>Forenkle rapportering med mål om mer automatisering</li> </ul> <p><b>Mindre alvorlige overtredelser:</b> Flytte oppfølging av mindre alvorlige overtredelser ut av politiet til kontrollorganene</p> <p><b>Styringsgrunnlag: Kortsiktige tiltak for økonomisk analyse- og planmodell</b> for å synliggjøre underliggende kostnadsutvikling, effekt av effektivisering og utviklingsprosjekter, samt effekt av nye mål</p> <p><b>Effektivisering: Etablere organisasjon og struktur</b> (effektiviseringsmotor) for å drive forbedringer fra Styringsavdelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Langliste av muligheter fra områdegjennomgangen, herunder IT-kost, stab-støtte, digitalisere våpenforvaltning, eiendomsforvaltning, effektive transportoppdrag, mv.</li> </ul>	<p><b>Oppgaveportefølje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Utrede alternativ plassering av sivile rettspleieoppgaver</li> </ul> <p><b>Styringsgrunnlag: Langsiktig og helehtlig økonomisk plan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Etablere baseline med sammenheng mellom ressurser og resultater, fremskrevet prognoser og verktøy for å beregne satsingsforslag</li> </ul> <p><b>Effektivisering:</b> På sikt vil effektiviseringsplan inngå som en del av langsiktig og helhetlig økonomisk plan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Synliggjøre linjedrevet effektivisering gjennom kosttiltak og/eller digitalisering</li> </ul> <p><b>Styrke styring av utviklingsportefølje:</b> Øke gjennomføringskraft på tid, kost og effekt; økt etatsdrevet/forvaltningsdrevet utvikling</p>
<b>Muliggjørere: Tiltak for bedre kompetanse, ledelse og kultur</b>	
<p><b>Organisering og ledelse av styring i JD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Dreie kompetansesammensetningen i JD mer i retning av styring</li> <li>Koordinere vesentlige styringshenvendelser via SSO</li> <li>Etablere rutiner og kontaktpunkt i SSO for alle avdelinger, med mål om å redusere antallet/koordinere styringshenvendelser</li> <li>Utøve aktiv ledelse og forbedre styringskultur gjennom å gjøre alle avdelinger og seksjoner som er involvert i styring oppmerksom på hvordan summen av henvendelser i ulike former påvirker POD</li> </ul>	<p><b>Økonomi- og styringsdirektørmandat i POD med styrket fagmiljø</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mandat som gir helhetlig eierskap og ansvar for økonomi og styring på tvers av etaten, på kort og lang sikt</li> <li>Mer kapasitet i styringsavdelingen til å utarbeide langsiktige styringsverktøy</li> </ul> <p><b>Tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til styring i fagaksen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mye uformell styring i aksen JD-POD-PD/Særorgan i fagsporet: Definere fagavdelingenes rolle og ansvar i styringen av politi- og lensmannsetaten</li> </ul>



Oppfølgingen av områdegjennomgangen bør adressere alle tre kategorier av tiltak, men den relative viktigheten av tiltakene varierer med tiden. I begynnelsen vil «umiddelbare tiltak» være mest kritisk. I tillegg til at tiltakene er viktige i seg selv, vil tiltakene kunne gi raske gevinster på kort sikt som bidrar til å etablere et momentum for endringer. Etter hvert bør oppmerksomheten flyttes over på tiltak på mellomlang sikt. Muliggjørere må arbeides med i parallell gjennom hele oppfølgingsperioden. En skisse av sekvenseringen er illustrert i Figur 57.

**Figur 57: Sekvensering av tiltakene**



I underkapitlene som følger vil områdegjennomgangen utdype tiltaksområdene som er foreslått. Hvert tiltaksområde beskrives langs følgende struktur:

- Beskrivelse
- Mål og gevinst
- Løsningsbeskrivelse
- Forutsetninger for gevinst

### Forbedre tildelingsbrev inkludert mål- og resultatstyring og rapportering

#### Beskrivelse av tiltak

Arbeidet med mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten tar utgangspunkt i veileder for mål- og resultatstyring i staten (SSØ, 2010) og gjennomføres i en dialog mellom JD og POD. Mål og styringsparametere fremstilles i tildelingsbrevet. Tiltaksområdet foreslår fornyelse av mål og styringsparametere, omstrukturering av tildelingsbrevet, samt tydeliggjøring og forbedring av rapporteringskrav.

Dette er et umiddelbart tiltak, og arbeid er allerede igangsatt for å forbedre tildelingsbrevet 2021. Videre diskusjoner om mål- og resultatstyring skal gjennomføres.

### Mål og gevinst

Forbedringstiltak i tildelingsbrevet og bedre mål- og resultatstyring og rapportering vil resultere i:

- **Mer strategisk styring:** Med en mer strategisk innretning av mål og styringsparametere kan JD i større grad følge opp på resultater, og bidra til å motvirke detaljstyring der politiske rammebetingelser tillater det. Samtidig vil POD få større frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses.
- **Aktiv prioritering av oppdrag:** Tydeliggjøring av hvilke prioriteringer som bør gjøres, og på hvilket nivå, fører til at JD vet hva som styres på. Samtidig vil POD ha oversikt over hva etaten leverer.
- **Enklere styringsdialog:** Med tydeligere krav til hva som skal rapporteres og hvordan utformingen av rapporteringen skal være, vil styringsdialogen være enklere, med færre iterasjoner, og omfanget av rapportering vil reduseres og standardiseres.
- **Økt kvalitet på rapportering:** Visuelle virkemidler bør tas i bruk i rapporteringen, eksempelvis standardiserte grafer til statistikkrapportering og andre kvantitative rapporteringskrav. I tillegg bør mulighetene for å opprette et dynamisk rapporteringssystem utforskes, slik at hele etaten og JD har tilgang til ulike nivåer og detaljer av rapporteringen.

### Løsningsbeskrivelse

Det vil være nødvendig å gjøre en helhetlig gjennomgang av mål- og resultatstyringen. Formålet bør være å utforme mål og styringsparametere med strategisk innretning og større fokus på målbare bruker- og samfunnseffekter der det er hensiktsmessig. Hvert hovedmål bør underbygges med tydelige effektmål utledet av kritiske suksessfaktorer, slik for eksempel Finansdepartementet (FIN) har gjort i tildelingsbrevet til Skatteetaten. Målkonflikter og målforskyvninger bør så langt det lar seg gjøre unngås ved spisse formuleringer av styringsparametere og resultatkrav. Der det eksisterer målkonflikter må JD informere POD om konsekvensene av disse.

Tildelingsbrevet bør omstruktureres, og det bør gjøres selektive dypdykk på hvert hovedmål og andre viktige elementer for å utarbeide forslag til endringer. Se dypdykk i vedlegg E.4.4 for arbeidet med tildelingsbrevet 2021 i siste fase av områdegjennomgangen. I dette arbeidet ble en slik fremgangsmåte brukt.

### **Forutsetninger for gevinst**

Arbeidet bør starte tidlig. Det er allerede etablert en arbeidsgruppe med JD og POD knyttet til arbeidet med tildelingsbrevet 2021 (se vedlegg E.4.4). Fremdriften skapt med denne arbeidsgruppen bør utnyttes, og arbeidet med mål- og resultatstyring bør fortsette som en overgang fra arbeidet med tildelingsbrevet 2021.

En fast møterekke i arbeidsgruppen bestående av JD og POD sikrer kontinuerlig fremgang på området. Ved å invitere inn representanter fra Riksadvokaten og andre interessenter i JD og POD utenfor arbeidsgruppen sikres bred involvering og forankring tidlig i prosessen. Til hvert møte bør strukturerte dypdykk forberedes, slik at man kan ha forberedte diskusjoner knyttet til et spesifikt tema i møtene på tvers av sektoren. Slike dypdykk bør utføres på alle delene av mål- og resultatstyringen i tildelingsbrevet. Det er derfor viktig at man setter av tilstrekkelig med ressurser til å gjøre slike dypdykk inn til hvert møte.

I videre arbeid er det også viktig at man i større grad ser arbeidet med mål- og resultatstyring i sammenheng med rapportering. Erfaringer fra Danmark kan være nyttig å se til i dette arbeidet. Se detaljer på dette i vedlegg E.6.2.

### **Mindre alvorlige overtredelser**

#### **Beskrivelse av tiltak:**

Tiltaksområdet går ut på å flytte oppfølgingen av utvalgte, mindre alvorlige overtredelser ut av politiet, og gi myndighet til kontrolltater slik at de kan avgjøre saken på egenhånd ved administrative sanksjoner. Det finnes flere aktuelle kontrollorganer, og innenfor hvert kontrollorgan flere aktuelle sakstyper. Mer utredningsarbeid kreves for de fleste sakstypene. Arbeidet i områdegjennomgangen knyttet til mindre alvorlige overtredelser er utdypet i kapittel C.2.5. Dette er et umiddelbart tiltak.

#### **Mål og gevinst:**

Målet med tiltaksområdet vil være at kun de sakene som er så alvorlige at de må håndteres i straffesakssporet blir anmeldt av kontrolltatene til politiet. Dette vil gi flere gevinster:

- Frigjort kapasitet i straffesaksjeden til mer alvorlige lovbrudd
- Lavere samlet ressursbruk på saker som flyttes ut
- Kortere tid fra påvist overtredelse til reaksjon
- Lavere antall anmeldelser og restanser

**Løsningsbeskrivelse:**

For å utforske tiltaksområdet kreves det mer utredningsarbeid, og områdegjennomgangen har vist at det er verdt å gå videre med arbeidet. Det er viktig at det settes av dedikerte ressurser i de aktuelle kontrolletatene for å sikre dette. JD bør ha en koordinerende «pådriverrolle» med respektive eierdepartement, og bidra til å forenkle eventuell kommunikasjon mellom kontrolletatene og POD, politidistrikter og særorganer. Samtidig som utredningsarbeid utføres, er det viktig at man skiller ut de «enklere» sakene som krever mindre utredning, og setter i gang prosesser for å utvide myndighet og overføre ansvar for disse sakene til kontrolletatene i parallell med større utredningsarbeid. En slik prosess er pågående i Statens vegvesen som utdypet i kapittel C.2.5.

**Forutsetninger for gevinst:**

En forutsetning for å lykkes med videre er at JD påtar seg «pådriverrollen». JD forholder seg til de andre departementene, og en slik rolle vil innebære å:

- Ta initiativ til og støtte utarbeidelse av bestillinger fra eierdepartementer til kontrolletater der en utvidelse av myndighet bør vurderes.
- Sørge for å være underrettet om pågående prosesser, frister og arbeid knyttet til utvidelse av myndighet til utvalgte organer. Dette gjøres gjennom å opprette kontakt med eierdepartementene til respektive organer.
- Koordinere eventuelle behov for dialog mellom kontrolletatene og POD, politidistrikter eller særorganer.
- Være pådriver for å skille de prinsipielt vanskelige sakene fra de mindre prinsipielt vanskelige. Dette vil innebære god dialog med Riksadvokaten og eierdepartementene for å sikre at et helt område ikke blir lagt vekk fordi noen saker er prinsipielt vanskelige.

**Styringsgrunnlag: Arbeid med langsiktig økonomisk plan kort og mellomlang sikt****Beskrivelse av tiltak**

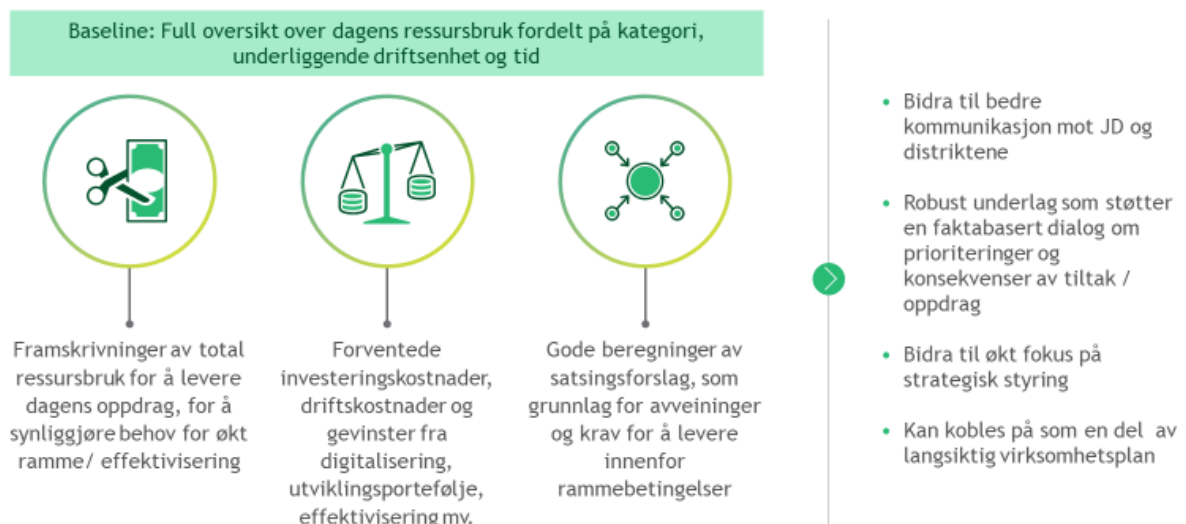
Som omtalt i kapittel B.2.1 anbefaler vi at POD etablerer en langsiktig økonomisk plan som internt styringsverktøy og til bruk i kommunikasjon med JD og underlagte enheter. Tiltaksområdet består av umiddelbare leveranser, med naturlig kobling til tiltak for gjennomføring på mellomlang sikt.

På kort sikt er det nødvendig å kartlegge de mest umiddelbare behovene for bedre styringsinformasjon. Et eksempel er å få klarhet i hvorvidt budsjettvekst gir handlingsrom eller absorberes av krav til styringsparametere i tildelingsbrevet. Slik styringsinformasjon på kort sikt kan ikke avhenge av full implementering av SRS.

### Mål og gevinst

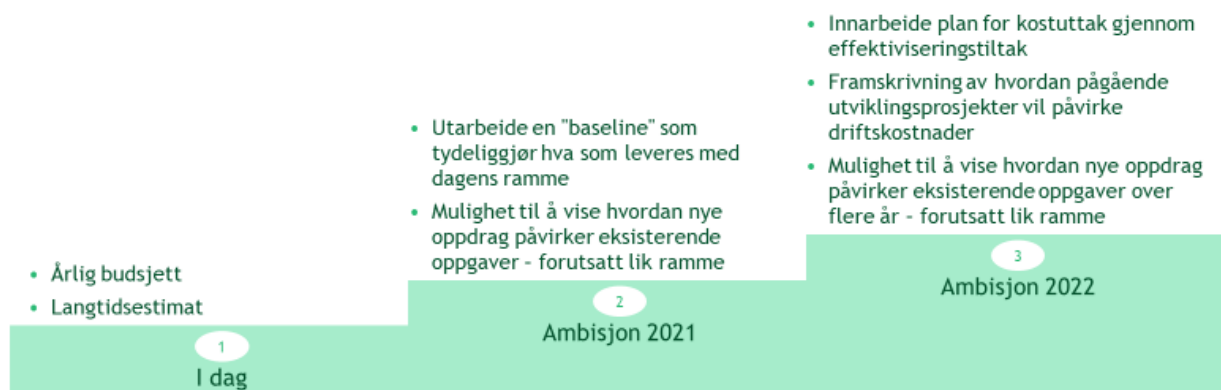
Langsiktig økonomisk plan skal gi bedre kommunikasjon, faktabasert dialog og mer strategisk styring. Målbilde og gevinster er beskrevet i figur 58.

**Figur 58: Målbilde langsiktig økonomisk plan**



### Løsningsbeskrivelse

Arbeidet med å utvikle en langsiktig økonomisk plan krever tilstrekkelig kapasitet og bør utvikles trinnvis over tid. Derfor er dette både et umiddelbart tiltak og et tiltak på mellomlang sikt. Se figur 59 for en beskrivelse av dette arbeidet.

**Figur 59: Trinnvis arbeid med utvikling av langsiktig økonomisk plan**

For å etablere en god «baseline» er det viktig å utarbeide en «kostnadskube» med analyser av kostnader langs tre akser:

- Kategorier (polisiære oppgaver, stab og støtte, straffesaksområdet, mv.)
- Utvikling over tid
- Geografi/enheter (politidistrikter, særorganer, internt i POD, mv.)

Ved hjelp av en slik oversikt kan man gjøre analyser på tvers av kategorier og geografier/enheter og danne grunnlag for å drive forbedringsarbeid. I tillegg muliggjør en «kostnadskube» sammenligning over tid og mot budsjett. Ressursanalysen kan gjøres om til et kontinuerlig styringsverktøy fremfor en årlig analyse, som ytterligere gir muligheter til å sammenligne på tvers av distrikter og enheter for å iverksette eventuelle tiltak.

Det pågående arbeidet med å utarbeide ny økonomimodell og periodisert virks omhetsregnskap i henhold til Statlige Regnskapsstandarder (SRS) er et viktig steg i retning for å kunne bruke økonomiske data til styringsformål. Arbeidet vil forenkle langtidsplanlegging og synliggjøre ressursbruk over tid på en bedre måte. Økonomimodellen innføres fra 01.01.2021. Det er planlagt en gradvis bruk av styringsinformasjon som beslutningsunderlag i styring og planlegging fra det nye regnskapet. I 2023-2025 er målet at økonomimodellen henger sammen med strategier/planer, resultatkrav og ressurser. I 2024 skal periodiserte virksomhetsbudsjetter benyttes i hele etaten, med mål om å styre på virksomhetsregnskapet i 2025.

### Forutsetninger for gevinst

Arbeidet med SRS er viktig og nødvendig. POD må fortsette å holde trykket oppe på dette prosjektet, og sørge for at det får tilført nødvendige ressurser. Prosjektet må forankres hos ledere på alle nivå. Underliggende enheter må sette av ressurser for å drive arbeidet lokalt. Det er etablert en fast møtestruktur hvor JD blir holdt orientert om arbeidet med innføring av SRS og ny

økonomimodell. JD må ha forståelse for at arbeidet er ressurskrevende, og gi tilstrekkelig arbeidsro i implementeringsperioden.

En langsiktig økonomisk plan kan likevel ikke vente på SRS, og må arbeides med i parallell med økonomisk data som er tilgjengelig i dag. Regnskapsinformasjon blir også tilgjengelig så snart det periodiserte virksomhetsregnskapet tas i bruk 01.01.2021. Når periodisert virksomhetsregnskap er fullimplementert, kan dette arbeidet konvergeres inn i den langsiktige økonomiske planen.

Det er viktig at noen eier og driver dette arbeidet, og det bør være knyttet til den enheten i POD som i størst grad har behov for en langsiktig økonomisk plan. Til tross for at dette ikke skal bli et økonomisk styringsgrunnlag som skal besluttet politisk slik som Forsvarets langtidsplan er det viktig at innholdet forankres og forstås i JD, og brukes til å forbedre styringsdialogen.

### Effektiviseringsplan: Arbeid med effektivisering på kort og mellomlang sikt

#### **Beskrivelse av tiltak**

Etablere en organisasjon og struktur (effektiviseringsmotor) for å drive forbedringer fra Styringsavdelingen i POD. Dette er et umiddelbart tiltak, med et stort mulighetsrom i etaten for å drive effektivisering og forbedringstiltak. For å kunne hente ut dette potensialet foreslår vi å etablere en effektiviseringsmotor i Styringsavdelingen i POD som skal drive dette arbeidet. Vi har blant annet identifisert en langliste av tiltak i denne områdegjennomgangen og andre analyser som det kan være relevant at en slik enhet driver videre, inkludert:

- Effektivisering av stabs- og støttefunksjoner, herunder IKT-kostnadsforbedring
- Digitalisere våpenforvaltning
- Eiendomsforvaltning
- Transportoppdrag

På sikt må POD utarbeide en helhetlig effektiviseringsplan som inngår som en del av langsiktig og helhetlig økonomisk plan, som beskrevet i forrige tiltak *Styringsgrunnlag*.

#### **Mål og gevinst**

Effektiviseringsmotoren skal drive kontinuerlige forbedringer i etaten. Formålet med effektiviseringsmotoren er å skape en mer systematisert kultur med fokus på metode og gevinstrealisering av effektiviseringstiltak.

Effektiviseringsmotoren må bygge eller inneha kompetanse som har evnen til å implementere og følge opp de tiltakene som pågår, og drive systematisk effektiviseringsarbeid i etaten.

**Løsningsbeskrivelse:**

Se figur 60 for forslag til organisering av en effektiviseringsmotor.

**Figur 60: Effektiviseringsmotor i POD**

Effektiviseringsmotoren bør drive forbedringer identifisert i langlisten av tiltak som kommer ut av områdegjennomgangen. Det henvises til følgende delkapitler for detaljerte beskrivelser av veien videre innenfor hvert tiltak:

- Effektivisering av stabs- og støttefunksjoner, herunder IKT-kostnadsforbedring: oppsummert i vedlegg E.6.3, resten er utdypet i BCGs evaluering av politiets IKT- og fellestjenester (BCG, 2019)
- Digitalisere våpenforvaltning: kapittel C.2.3
- Eiendomsforvaltning: kapittel C.2.4
- Transportoppdrag: kapittel C.2.7

**Forutsetninger for gevinst**

Det er viktig at en slik enhet raskt skaper verdi for å oppnå den tyngden og respekten som trengs for å jobbe langsiktig med å endre kulturen i etaten. Det kan derfor være hensiktsmessig å begynne med tiltakene knyttet til effektivisering av stabs- og støttefunksjoner. Flere av effektene identifisert på dette området kan realiseres allerede i løpet av 6–18 måneder, og kan være med på å bygge opp kredibiliteten til effektiviseringsmotoren.

I tillegg er det viktig at enheten tilføres ressurser med rett kompetanse til å drive et slikt arbeid. Dette bør gjøres med sikte på ikke å øke totalt antall årsverk i POD.

**Oppgaveportefølje: Redusere omfang av oppgaver utenfor kjerne****Beskrivelse av tiltak**



Flytte oppgaver utenfor kjerne, med vekt på sivilrettslige oppgaver, ut av politiet. Dette er et tiltak på mellomlang sikt. Tiltaksområdet foreslår at de fleste av oppgavene innen sivil rettspleie bør flyttes ut av politiet.

### **Mål og gevinst**

Ved å flytte oppgavene knyttet til sivil rettspleie ut av politiet, vil det frigjøres kapasitet til politiets kjerneoppgaver. I tillegg reduseres kontrollspennet for politimesterne ved å flytte dette ut av distriktene, og mer ledelseskapasitet kan allokere til kriminalitetsrelaterte oppgaver.

### **Løsningsbeskrivelse**

Løsningen med å flytte sivil rettspleie ut av politiet er drøftet nærmere i kapittel C.2.2. I korte trekk anbefaler vi å flytte namsmannsoppgavene, forlikrådssekretariatsfunksjonen, og hovedstevnevitnefunksjonen til et eget, selvstendig organ utenfor politiet. Det er nødvendig med en videre utredning for å bestemme nærmere hvor dette organet hører organisatorisk best hjemme. De ansatte bør i stor grad beholde dagens tilstedeværelse, og derfor leie lokaler hos politiet.

Neste steg vil være å utrede hva som er optimal tilhørighet til det nye organet. De som skal overta ansvarsområdet må både være riktig mottaker og ønske det selv. Det er også sentralt at administrasjonsressurser ikke må øke relativt til i dag.

### **Forutsetninger for gevinst**

Våre estimerte effektivitetsgevinster baserer seg på at alle namsmannskontor som i dag har lengre saksbehandlingstid enn gjennomsnittet kommer opp på gjennomsnittsnivå, og realiseres i perioden før digitaliseringen av fremtidens innkreving er ferdig. Dersom man legger til grunn en sammenheng mellom saksbehandlingstid og effektivitet (noe det ikke nødvendigvis er), vil dette utgjøre om lag 39 mill. årlig. En forutsetning for at en slik gevinst skal kunne realiseres, er imidlertid at metodikk og læring utveksles på en god måte på tvers av namsmannskontorene. Dette kan realiseres før skatteetatens prosjekt på innkrevingsområdet implementeres.

### **Styrke styring av utviklingsportefølje: Løvere på tid, kost og effekt**

#### **Beskrivelse av tiltak:**

Utviklingsporteføljen må øke gjennomføringskraft på tid, kost og effekt. Styringen bør legge til rette for økt etatsdrevet/forvaltningsdrevet utvikling. Det er nylig vedtatt en ny IKT-

styringsmodell. Dette tiltaksområdet bør kobles på arbeidet med å operasjonalisere denne for å utforme en styrket porteføljestyringsfunksjon.

Dette er et tiltak på mellomlang sikt. Flere detaljer knyttet til dette tiltaket er beskrevet i vedlegg E.4.5.

### Bakgrunn:

Porteføljen består av utviklingsprosjekter over og under terskel, forvaltning og drift. Disse kategoriene er nærmere beskrevet og definert i figur 61.

**Figur 61: Beskrivelse av struktur på porteføljen**

	Beskrivelse	Definisjon
Investeringsbudsjett	<b>Utviklingsprosjekt over terskel</b> Prosjekt som ledergruppen i POD ønsker særskilt fokus på og som svarer til ett eller flere av følgende kriterier <sup>1</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Høy strategisk verdi og/eller politisk fokus</li> <li>• Virksomhetskritiske prosjekter</li> <li>• Investeringsbehov over 10 MNOK</li> <li>• Innflytelsesrike eksterne interessenter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terskelverdi: 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter<sup>2</sup></li> <li>• Statlige krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring</li> </ul>
	<b>Utviklingsprosjekt under terskel</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplekse grensesnitt mellom ulike deler av politiet</li> <li>• Prosjekter som innebærer stor endring og omstilling i politiets organisering, struktur og oppgaveløsning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Store prosjekter, men under terskelverdien på 300 mill. kroner / 1 mrd. kroner</li> </ul>
Drift	<b>Forvaltning</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Virksomhetsområdene eier sine respektive forvaltningskøer og prioriterer løpende innen sine rammer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre prosjekter som ikke svarer ut kriteriene for utviklingsprosjekt</li> </ul>
	<b>Drift</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PIT får tildelt basisfinansiering som dekker minimumsbehov for drift, minimumsforvaltning av eksisterende system, brukerstøtte, ledelsesstab mv.</li> <li>• Forventning om kontinuerlig effektivisering av drift</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inkluderer korrektivt og preventivt vedlikehold på tjenestene og kritiske tilpasninger til omgivelsene</li> </ul>

1. Styringsmodell for strategisk utviklingsportefølje\_v1.2.2. Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten

Som beskrevet i kapittel B.2.3, viser POD mangelfull styring og oppfølging av utviklingsporteføljen, med svak gevinstrealisering og prosjekter som sprekker på tidsbruk og kostnader. Basert på PODs egen vurdering av porteføljen (POD, 2019) og BCGs observasjoner ser vi følgende utfordringer med porteføljen:

- Investeringer i porteføljen bestilles fra politisk hold som er forankret i andre drivere enn effektivisering av etaten.
- Gevinstpotensialet i porteføljen er for lavt sett mot investeringskostnader og varige driftskostnader, gevinstpotensialet er i liten grad sannsynliggjort og dokumentert, og det er uklart om og i hvilken grad gevinster blir realisert.
- Høy andel oppdrag fra JD uten medfølgende finansiering reduserer porteføljestyrets mulighet til å initiere egne investeringer for å nå etatens strategiske mål og ambisjoner.
- Historisk slippes hovedvekten av prosjekter i porteføljen gjennom fra konsept/planlegging til gjennomføring, få prosjekter stoppes.

- Investeringsbeslutningene er i liten grad basert på en helhetlig porteføljevurdering eller etatens endringsevne.

Den nye IKT-styringsmodellen innebærer overføring av IKT-relatert ansvar, fullmakter, oppgaver og bemanning fra virksomhetsutviklingsavdelingen (VUA) i POD til i hovedsak PIT, noe til styringsavdelingen i POD og noe til prosesseierne (POD, 2020). Politidirektørens ledergruppe (PLG) skal fortsette å sette budsjetttrammer for splitt mellom investering og drift. Porteføljestyret skal utvides og vurdere totalt investeringsbudsjett, herunder splitt mellom store prosjekter og forvaltning, og fordeling mellom virksomhetsområdene innenfor forvaltningsbudsjettet. Virksomhetsområdene skal selv forvalte egne budsjetter innenfor rammen.

### Mål og gevinst:

Tiltaket skal forsterke styringen av utviklingsporteføljen. Det er en pågående prosess med å operasjonalisere ny IKT-styringsmodell, og arbeidet og anbefalingene er rettet mot dette. Vi beskriver to modeller for operasjonalisering, se figur 62. Sentralisert modell ligner dagens løsning, mens distribuert modell er den standarden flere virksomheter, både i privat og offentlig sektor, beveger seg mot. Varianter av denne brukes blant annet i NAV og Skatteetaten.

**Figur 62: Modellbeskrivelser for operasjonalisering av IKT-styringsmodell**



Hvis man velger den distribuerte modellen fremfor den sentraliserte, vil man oppnå flere gevinster:

- Forutsigbarhet over år øker, fordi man vil ha en planhorisont gjennom virksomhetsområdestrategier og finansiering i disse, istedenfor en planhorisont primært gjennom prosjekter og investeringshorisonten i disse
- Distribuert modell er tilrettelagt for smidig utvikling og sterkere grad av behovsstyring
- Investeringskontrollen i IKT-aksen konsolideres, og ansvar for investering i IKT-utvikling tydeliggjøres
- Distribuert modell tilrettelegger for økt hastighet på beslutninger og økt gevinstpotensial

### Løsningsbeskrivelse:

Det må gjøres et valg av hvilken modell man ønsker å gå videre med. Utdypende informasjon om styringsprosessen, styringsstruktur og roller og ansvar knyttet til utvikling av styringsgrunnlag, beslutningsmyndighet og kontroll og kvalitetssikring for de to modellene er beskrevet i vedlegg E.4.5.

Vi anbefaler distribuert modell fordi denne modellen gir flere gevinster. Å implementere distribuert modell i politi- og lensmannsetaten vil være krevende, og mer arbeid vil måtte legges ned for å utarbeide hensiktsmessige underliggende porteføljer og å bygge nødvendig kompetanse. Distribuert modell bør testes ut på piloter før man videreutvikler hele porteføljestyringen i denne retningen. Sammen med POD har vi identifisert to områder der underliggende portefølje-piloter er hensiktsmessig:

- **Infrastruktur:** For dette området finnes allerede denne mekanismen i PIT. Ved å sette tydelige krav til utvikling, særlig rundt effektivisering og konsolidering, kan dette området drives til et lavere kostnadsnivå
- **Straffesaksområdet:** Ved å kjøre en pilot på et fagområde kan styringsmodellen mellom POD og PIT gås opp gjennom piloten. Det vil hjelpe med å definere roller og ansvar knyttet til hva virksomhetsområdet skal styre og hva PIT skal styre. Straffesaksområdet er valgt på bakgrunn av implementering av en fagforvaltningsmodell på dette området som det kan være naturlig å bygge opp en underliggende portefølje-tankegang rundt.

I pilotfasen av distribuert modell vil porteføljestyrefunksjonen styre både underliggende porteføljer og enkeltprosjektene som ikke organiseres i delporteføljer.

### Forutsetninger for gevinst:

Forutsetningene for å starte en pilotfase med underliggende porteføljer er at det finnes tilstrekkelig kompetanse til å forvalte underliggende porteføljer. Det må etableres egne

porteføljekontorer i hver underliggende portefølje, og i disse porteføljekontorene vil det være behov for kompetanse på styring etter smidige prinsipper, som for eksempel SAFE (smidig arbeidsmetodikk).

### Organisering og ledelse av styring i JD

#### **Beskrivelse av tiltak:**

Tiltaksområdet skal bidra til å redusere omfanget av henvendelser fra JD til POD, redusere omfanget av operativ styring, og stimulere til mer strategisk styring. Dette skal gjøres gjennom å koordinere styringshenvendelser, forbedre dagens organisering av JD og øke etatsstyringskompetanse i JD. Dette tiltaksområdet er en muliggjører.

#### **Mål og gevinst:**

Målet er å redusere operativ styring slik at mer strategisk styring kan utøves.

Økt grad av koordinering gjennom SSO vil heve kvaliteten på styringsdialogen, gi et mer enhetlig og helhetlig uttrykk, og etter all sannsynlighet redusere totalomfanget gjennom muligheten for filtrering og samkjøring.

Ved å øke bevisstheten omkring arbeids- og rolledelingen mellom JD og POD, forbedres kompetansen på å etterspørre og innhente relevant informasjon slik veileder i etatsstyring beskriver, og JD blir slik en bedre bestiller og sparringspartner for POD i den strategiske styringen.

#### **Løsningsbeskrivelse:**

For å koordinere all vesentlig styring gjennom en enhet i JD, bør det utarbeides faste rammer for hvem som har kontroll på dialogen. Det er naturlig at Politiavdelingen (PIA) ved Seksjon for styring og organisasjonsutvikling (SSO) har kontroll med all dialog mellom JD og POD som angår supplerende tildelingsbrev og nye oppdrag. For øvrig kontakt bør dialogen avklares prinsipielt med SSO for å gi POD og JD med forutsigbare rammer og et helhetlig uttrykk. Det kan også vurderes å gi medarbeidere i SSO koordinatorroller som fast kontaktpunkt for andre avdelinger i styrings spørsmål som angår POD. Ofte har forarbeid kommet så langt i det SSO kobles inn at det er for sent å påvirke styringsdialogen og samlet mengde til POD. Derfor må SSO komme tidligere inn.

Organiseringen av PIA i JD bør vurderes, og grenseflater mot andre relevante avdelinger i JD må avklares. Det bør vurderes om det er en optimal ansvarsdeling mellom Seksjon for økonomi,

beredskap og langtidsplanlegging (ØBL) og SSO. I tillegg bør det vurderes om fordelene ved å redusere kontrollspennet for PIA ved å skille ut AKF oppveier ulempene som følger av et økt koordineringsbehov.

JD bør øke ressurser med etatsstyringskompetanse, herunder kompetanse innenfor økonomistyring, administrasjon og innenfor strategisk bruk av virkemidler som blant annet IKT.

### **Forutsetninger for gevinst:**

Å bygge etatsstyringskompetanse i JD er essensielt for å oppnå en mer strategisk styring. De senere årene har PIA styrket sin etatsstyringskompetanse, og dette er et steg i riktig retning for mer samordnet og koordinert etatsstyring. Områdegjennomgangen viser like fullt at JD må ta ytterligere grep for å sørge for mer etatsstyringskompetanse. Et sentralt grep vil være å styrke kulturen for etatsstyringsens posisjon i departementet.

### Økonomi- og styringsmandat i POD med styrket styrings- og økonomimiljø

#### **Beskrivelse av tiltak:**

Politidirektøren må i sin ledergruppe ha en medarbeider som har det overordnede ansvaret for alle økonomi- og styrings spørsmål. Mandatet må gå utover å sammenstille informasjon og rapportere, men benytte styringsinformasjon til å sette utviklingsagenda for etaten. Vedkommende må ha stor formell myndighet, autoritet og handlekraft til å drive utviklingen av økonomi- og styringsmiljøet. Vi kategoriserer tiltaket som en muliggjører. Tiltaket innebærer:

- Styrke mandatet for styring, og opprette økonomi- og styringsdirektør etter modell fra blant annet Statens Vegvesen og NAV
- Styrke styringsmiljøets evne til å levere god styringsinformasjon gjennom kompetanse, kapasitet og nødvendig systemstøtte
  - Kartlegge gap på kompetanse og kapasitet, og bemanne/rekruttere fortrinnsvis uten å øke PODs samlede organisasjon
  - Identifisere systembehov for å levere relevant styringsinformasjon raskere og mer automatisert, og gradvis utbedre gjennom stegvis pilotering og implementering

#### **Mål og gevinst:**

**Bedre styringsinformasjon:** Ved å styrke styrings- og økonomimiljøet i POD er det vår vurdering at etaten får bedre kontroll på økonomi og ressursbruk, være i stand til å kostnadsberegne satsningsforslag og synliggjøre effektiviseringsgevinster og alternativ ressursbruk, og kunne

benytte økonomiske analyser til å være proaktiv i utviklingen av politiet. Tiltaket vil også bidra til å skape karriereveier innen økonomi og styring i politiet.

**Mer strategisk styring:** Bedre styringsinformasjon fra POD er en viktig muliggjørere for mer strategisk styring.

### Løsningsbeskrivelse:

Flere offentlige etater har en felles direktør for alle økonomi- og styrings spørsmål, for eksempel Statens vegvesen og NAV har organisert sin toppledergruppe (se figur 63). Denne «økonomi- og styringsansvarlige» må fungere som Politidirektørens høyre hånd i alle økonomispørsmål.

**Figur 63: Plassering av ansvar for økonomi og styring i Statens vegvesen og NAV**



### Forutsetninger for å realisere gevinster:

For at gevinstene skal kunne realiseres, er følgende forutsetninger nødvendig:

- Sterkt og tydelig mandat til å ha «siste ord» i økonomi- og styrings spørsmål
- Kompetanse innen økonomi, controlling og virksomhetsstyring
- Tilstrekkelig med tilknyttede ressurser

### Tydeliggjøre roller og ansvar knyttet til styring i fagaksen

### Beskrivelse av tiltak:

Det er mye uformell styring i aksene POD-politidistrikter/særorganer i fagsporet. Fagavdelingenes rolle og ansvar i styringen av politi- og lensmannsetaten må tydeliggjøres og defineres. Dette er en muliggjørere.

**Mål og gevinst:**

Ved å tydeliggjøre fagavdelingenes rolle vil kompleksiteten i styringen reduseres. Det vil være tydeligere hvilke styringssignaler som bør prioriteres, og avhengig av hvilken løsning som velges vil det være færre å forholde seg til i ulike saker.

**Løsningsbeskrivelse:**

Fagavdelingenes rolle og grensesnitt mot distrikter og særorganer bør gjennomgås og konkretiseres i sin helhet. Flere intervjuobjekter opplever at POD på sitt beste avstemmer forventninger og ambisjonsnivå, definerer faglig standard og praksis for et enhetlig politi og sikrer en god utnyttelse av ressursene. Spesielt nevnes beredskapsfunksjonen som et godt eksempel på hvordan POD bidrar til å styrke etaten faglig og yter god støtte lokalt. Det bør dermed vurderes om fagavdelingens formelle rolle i virksomhetsstyringen bør styrkes.

Arbeidet bør ses i sammenheng med økonomi- og styringsmandat i POD med styrket styrings- og økonomimiljø.

**Forutsetninger for gevinst:**

Arbeidet med å definere fagavdelingenes rolle og ansvar må forankres tilstrekkelig med fagavdelingene i POD og fagenhetene i politidistriktene. Nye arbeidsmetoder og retningslinjer som utarbeides må være tydelige og enkle å følge.



## D.4 Oppfølging av områdegjennomgangen

Skal områdegjennomgangen skape verdi må forslag til tiltak omsettes i vellykket gjennomføring. Basert på BCGs erfaringer fra endringsprosesser i private og offentlige virksomheter vet vi at metoden for arbeid med endringstiltak er avgjørende for å lykkes med gjennomføringen. Undersøkelser viser at opp mot 70 pst. av større endringsprosesser ikke klarer å realisere de planlagte gevinstene og/eller levere resultater innenfor planlagt tidslinje (BCG, 2016). BCGs observasjoner viser at spesielt tre elementer er særlig viktige for å få til en vellykket endringsprosess:

- Allokere tilstrekkelig med ressurser for gjennomføring av hvert enkelt tiltak
- Gode prosjektplaner med klart definerte milepælsplaner med eierskap i sektoren, og med forankring blant nøkkelinteressenter og toppledere
- Aktiv oppfølging på fremdrift og gjennomføring

Tiltakene anbefalt i områdegjennomgangen skal gjennomføres og følges opp enten av POD eller av JD. Det vil også være hensiktsmessig med et overbygg som kan følge opp fremgangen på tvers av tiltaksområdene. Det bør derfor undersøkes om det kan etableres en enkel mekanisme for korte oppdateringsmøter der FIN, JD og POD samles. Sammensetningen av slike møter kan for eksempel være tilsvarende områdegjennomgangens prosjektgruppe og/eller prosjektstyre.

Ideelt sett sørger man for å få på plass elementene beskrevet over som en del av den politiske behandlingen av områdegjennomgangen. På denne måten vil struktur, planer og arbeidsmetoder være veletablert før områdegjennomgangen formelt er over, og omstillingskostnadene ved overgangen fra en utredningsfase til å arbeide med tiltakene vil være vesentlig lavere.

## D.5 Refleksjoner til arbeid i fremtidige områdegjennomganger

I løpet av perioden BCG har arbeidet med denne områdegjennomgangen har vi gjort oss noen refleksjoner om hvordan områdegjennomganger fungerer som et verktøy for å gjøre strukturelle endringer på sektornivå. Beslektede virkemidler som NOUer og ekspertutvalg har eksistert over lang tid og har blitt veletablerte redskaper for å skaffe nytt kunnskapsgrunnlag.

Områdegjennomganger har eksistert over noen tiår, men bruken har gått vesentlig opp de siste 5 årene. I oppdragsbeskrivelsen er områdegjennomganger beskrevet som: «et verktøy for å forbedre ressursbruken over statsbudsjettet og skape økt handlingsrom. Områdegjennomganger skal legge til rette for systematisk arbeid med effektivisering og forbedring innenfor utvalgte områder, og skal kunne brukes som beslutningsunderlag for strukturelle endringer i offentlig sektor».

### D.5.1 Forutsetninger for å lykkes

Slik vi ser det, kan formålet med en områdegjennomgang sees på i tre nivåer:

1. **Problembeskrivelse:** Områdegjennomgangen leverer innsikt, analyser og vurderinger for å danne et felles bilde av dagens situasjon
2. **Anbefalinger:** Neste steg er å utarbeide anbefalinger om hvilke tiltak oppdragsgiver bør iverksette for å oppnå forbedringer
3. **Gjennomføringsplaner:** Det siste steget er at man i tillegg arbeider sammen med oppdragsgiveren for å skape varige og vellykkede endringer gjennom gode implementeringsplaner

De ulike nivåene stiller ulike krav til hvilke forutsetninger som må være på plass i sektoren/organisasjonen. Det første steget krever tilgang på data og intervjuer med organisasjonen. I steg to kreves det betydelig mer forankring for å anbefale treffsikre tiltak. I steg tre, utarbeide gjennomføringsplaner og skape vellykket endring, er det fra BCGs erfaring flere forutsetninger som må være på plass. Blant dem finner vi forankring hos toppledelsen, dedikerte ressurser i sektoren, eierskap til implementeringsplaner, mv.

### D.5.2 Anbefalinger fremover

For å sikre at områdegjennomganger generelt skaper mest mulig verdi for oppdragsgiver, forvaltningen og samfunnet anbefaler BCG at følgende forutsetninger er på plass:

- Mandatet for områdegjennomgangen må være forankret i både regjering, ledelsen i berørte departementer og underliggende etat. Flertallet av områdegjennomgangene berører hele aksene fra politisk ledelse til underliggende etat, eller underliggende etat som forvalter av virkemidler som gjennomgås. Dersom omfang av områdegjennomgangen og hensikten med hva den skal oppnå er kjent i hele aksene er sannsynligheten for å skape verdi betydelig høyere
- Mandatet bør sette rammer for hvilke vurderinger og anbefalinger som er ønsket, eksempelvis hvilke nivå i forvaltningen som skal omfattes av tiltak. Dersom mandatet for problembeskrivelse er bredt formulert, vil tiltakene treffe tilsvarende bredt med mindre noe annet er presisert. I mange tilfeller er det nødvendig med en bred problembeskrivelse som omfatter hele styringsaksene, mens tiltakene primært skal angjelde embetsverk og underliggende etat
- Før oppstart av områdegjennomgangen er det hensiktsmessig å tenke gjennom hvordan departement og underliggende etat ønsker å involvere bredden i sektoren for å arbeide med gjennomføringsplaner. Skal detaljerte implementeringsplaner ha verdi bør de som treffes av tiltaket involveres i utformingen

## E. Appendix

## E.1 Intervjuoversikt

### Justisdepartementet

Gruppeintervju 28/5-20:

- Unni Gunnes, ekspedisjonssjef i Politiavdelingen
- Håvard Bekkelund, ekspedisjonssjef i Avdeling for kriminalitetsforebygging
- Snorre Sæther, avdelingsdirektør i Budsjett-, Styrings-, og Mottaksseksjonen i Innvandringsavdelingen
- Øistein Knudsen, ekspedisjonssjef i Samfunnssikkerhetsavdelingen
- Sven Olav Gunnerud, avdelingsdirektør i Økonomi- og styringsteamet i Sivilavdelingen
- Thor Arne Aass, ekspedisjonssjef i enhet for økonomi og styring

Gruppeintervju 12/6-20:

- Astri Tverstøl, avdelingsdirektør i Seksjon for styring og organisasjonsutvikling i Politiavdelingen
- Steffen Evju, avdelingsdirektør i Seksjon for økonomi, beredskap og langtidspanlegging i Politiavdelingen
- Kristin Hemmer Mørkestøl, avdelingsdirektør i Seksjon for nasjonal sikkerhet i Politiavdelingen
- Birgitte Ege, avdelingsdirektør i Juridisk seksjon i Politiavdelingen

Steffen Evju, avdelingsdirektør i Seksjon for økonomi, beredskap og langtidspanlegging i Politiavdelingen, 16/9-20

Birgitte Ege, avdelingsdirektør i Juridisk seksjon i Politiavdelingen, 21/9-20

Carl Fredrik Helgeland, seniorrådgiver i juridisk seksjon i Politiavdelingen, 21/9-20

### Politidirektoratet

Roger Bjerke, leder for Styringsavdelingen, 15/5-20

Harald Bøhler, leder for Staffesaksseksjonen i Politifagavdelingen, 25/5-20

Tone Vangen, leder for Beredskapsavdelingen, 26/5-20

Rasmus Myklebust, leder for Styringsseksjonen i Styringsavdelingen, 28/5-20

Linda Egebø, leder for Økonomiseksjonen i Styringsavdelingen, 28/5-20

Gruppeintervju 28/5-20:

- Benedicte Bjørnland, politidirektør

- Håkon Skulstad, assisterende politidirektør
- Roger Bjerke, leder for Styringsavdelingen

Halvor Lie Willadssen, seniorrådgiver i Styringsseksjonen, 26/8-20

Christin Røisland, seniorrådgiver i Styringsavdelingen, 27/8-20

Sissel Hammer, seksjonssjef i Sivil rettspleie- og forvaltningsseksjonen, 28/8-20

Anne Lise Fjermeros, seniorrådgiver i Sivil rettspleie- og forvaltningsseksjonen, 28/8-20

Ane Kvaal, seksjonssjef i Grense- og utlendingsseksjonen, 7/9-20

Robert Lalla, seniorrådgiver i Grense- og utlendingsseksjonen, 7/9-20

### **Politidistrikter**

Beate Gangås, politimester Oslo PD, 25/5-20

Ingmar Farstad, visepolitimester Møre og Romsdal PD, 29/5-20

Ingar Bøen, politimester Møre og Romsdal PD, 29/5-20

Kaare Songstad, politimester Vest PD, 3/6-20

Arne Sundvoll, visepolitimester Agder PD, 3/6-20

Erik Ulfeng Hansen, avdelingsdirektør i stab for virksomhetsstyring Øst PD, 4/6-20

Gunnar Smeby, avdelingsdirektør i stab for virksomhetsstyring Trøndelag PD, 5/6-20

Ellen Katrine Hætta, politimester Finnmark PD, 5/6-20

Sunniva Tronvoll, politiadvokat i Felles straffesaksinntak (FSI) Trøndelag politidistrikt, 1/9-20

Alexander Dey, Namsfogd i Oslo PD, 10/9-20

Thomas Bårdsnes Hammervold, Namsfogd i Møre og Romsdal PD, 10/9-20

Kenneth Berg, leder Felles enhet for operativ tjeneste i Sør-Øst politidistrikt, 22/9-20

Henrik Jensen, leder for arresten i Tønsberg i Sør-Øst politidistrikt, 22/9-20

### **Særorganer**

Hedvig Moe, Økokrim-sjef, 28/5-20

Petter Nordeng, førstestatsadvokat i Økokrim, 30/10-20

Hans Tore Høviskeland, førstestatsadvokat og avdelingsleder miljøkrimavdelingen Økokrim, 11/11-20

*Merk: Vi har avtalt intervjue med Kripes ved to anledninger, men de har vært nødt til å avlyse i begge tilfeller. Vi har ikke lyktes med å finne ny dato innenfor tidsrammen på delleveranse 1.*

### **Andre enheter under POD**

Erik Trehjørningen, avdelingsdirektør i eiendomsavdelingen i PFT, 21/9-20

### **PST**

Roger Berg, assisterende sjef PST, 25/5-20

Trude Thorp, økonomisjef, 25/5-20

Knut Svenungsen, avdelingsdirektør i Forebyggende avdeling, 26/5-20

Hans Sverre Sjøvold, sjef PST, 26/5-20

Rune Evjen, assisterende avdelingsdirektør i Distriktsavdelingen, 27/5-20

Sjur Bakken, avdelingsdirektør i Sikkerhet- og Beredskapsavdelingen, 27/5-20

Arne Christian Haugstøyl, seksjonsleder for kontraterror, tidl. leder for Distriktsavdelingen, 4/9-20

### **Finansdepartementet**

Rita Rix, avdelingsdirektør i Statsforvaltningsseksjonen, 2/6-20

Hans Henrik Scheel, finansråd, 2/6-20

### **Påtalemyndigheten**

Jørn Sigurd Maurud, riksadvokaten, 9/6-20

Reidar Bruusgaard, førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet, 15/9-20

Marianne Børseth, 1. nestleder i Politijuristene

### **Andre eksterne**

Odd Reidar Humlegård, tidligere politidirektør (2012-2018), 11/6-20

Hans Christian Holte, skattedirektøren, 19/6-20

Frede Hermansen, assisterende departementsråd i Forsvarsdepartementet, 26/6-20

Odd Reidar Humlegård, tidligere politidirektør (2012-2018), 26/8-20

Jan Christian Sandberg, fagdirektør i etatsstyringsenheten i FIN, 10/9-20

Frede Hermansen, assisterende departementsråd i Forsvarsdepartementet, 18/9-20

Anita Gjesbakk, avdelingsdirektør Oppdrag i Skatteetaten, 23/9-20

Morten Tveit, innleid rådgiver i Skatteetaten, Devoteam Fornebu Consulting, 23/9-20

Andreas Højmark Søndergaard, Centerchef for Virksomheds- og porteføljestyring i  
Koncernudvikling i Rigspolitiet, 25/9-20

Lars Ostenfeldt Lindhold, Centerchef for data, Koncern IT i Rigspolitiet, 25/9-20

Gruppeintervju, 9/10-20:

- Ingrid Magritt Heggebø Lutnæs, avdelingsdirektør veg- og trafikkjuridisk Statens vegvesen
- Kjetil Mansåker Wigdel, avdelingsdirektør, utekontroll Statens vegvesen
- Tron Ersvik, senioringeniør utekontroll Statens vegvesen
- Haakon Stubstad Henriksen, juridisk rådgiver utekontroll Statens vegvesen

Hanne Kjørholt, seksjonssjef Juridisk avdeling Skatteetaten, 26/10-20

Monica Sivertsen, seksjonssjef Juridisk stab, innsats Skatteetaten, 26/10-20

Jan-Egil Kristiansen, skattekrimsjef Skatteetaten, 26/10-20

Maria Elisa M. Amundsen, stabsdirektør tolldirektørens stab, 26/10-20

Jan-Erik Sandlie, assisterende direktør Kriminalomsorgsdirektoratet, 27/10-20

Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør Kriminalomsorgsdirektoratet, 27/10-20

Gruppeintervju, 2/11-10

- Andre Åkvik, leder Kriminalomsorgens transporttjeneste
- Rita Kilvær, regionsdirektør Kriminalomsorgen region sør
- Geir Arne Bræck, assisterende leder Kriminalomsorgens transporttjeneste

### **Arbeidstakerorganisasjoner**

To fellesmøter med arbeidstakerorganisasjonene i politi- og lensmannsetaten

- Torsdag 10/12-20: NTL, Politiets Fellesforbund, Parat politiet, Norges politilederlag, Politijuristene
- Torsdag 14/1-21: NTL, Politiets Fellesforbund, Parat politiet, Norges politilederlag, Politijuristene
- Mandag 18/1-21: Omvisning Oslo Tingrett ved NTL





## E.2 Figurliste

FIGUR 1: OVERORDNET ILLUSTRASJON PÅ STYRINGSPROBLEMATIKKEN	IV
FIGUR 2: ARBEIDSPROSESS I OMRÅDEGJENNOMGANGEN	5
FIGUR 3: BCG TEAM, PROSJEKTSTYRET OG PROSJEKTGRUPPEN	7
FIGUR 4: PROSESS FOR VURDERING AV OPPGAVEPORTEFØLJEN	9
FIGUR 5: DOKUMENTHIERARKI FOR ØKONOMISTYRING I STATEN	12
FIGUR 6: STYRING- OG PLANLEGGINGSFUNKSJONER I POD	15
FIGUR 7: HENVENDELSER FRA JD TIL POD I 2019	22
FIGUR 8: RESULTATKJEDEN	27
FIGUR 9: MÅL, OPPDRAG, KRAV M.M. TIL POLITIET (2020)	29
FIGUR 10: KLASSIFISERING AV HOVEDMÅL OG STYRINGSPARAMETER I TILDELINGSBREVET FOR 2020	31
FIGUR 11: ESTIMERT KOSTNAD AV MÅLET OM MINST TO POLITIUTDANNEDE TJENESTEPERSONER PER 1 000 INNBYGGERE	33
FIGUR 12: UTVIKLING I NASJONAL RESPONSTID PÅ HASTEOPPDRAG (80 PROSENTIL)	34
FIGUR 13: IKKE PÅTALEAVGJORTE RESTANSER, PER 31.12. 2015–2019	36
FIGUR 14: IKKE PÅTALEAVGJORTE SAKER HOS POLITIDISTRIKT ELDRE ENN 12 MÅNEDER, UTGANGEN AV 3. TERTIAL 2019	37
FIGUR 15: PODS KRAV TIL ANTALL LOKASJONER PER POLITIDISTRIKT	38
FIGUR 16: FORSLAG TIL ORGANISERING AV POD I POLITIANALYSEN	42
FIGUR 17: DAGENS ORGANISERING AV POD	42
FIGUR 18: ANSVARFORDDELING STYRINGSPROSESSER OG STYRINGSRELASJONER SOM FREMSTILT I <i>VEILEDER I VIRKSOMHETSSTYRING FOR POLITI- OG LENSMANNSETATEN</i>	45
FIGUR 19: STYRING- OG PLANLEGGINGSFUNKSJONER I POD	46
FIGUR 20: ROLLE OG ANSVARSBESKRIVELSE FRA AVDELINGSVISE RESULTATAVTALER (2020)	47
FIGUR 21: EFFEKTIVITET PER REGNSKAPSMEDARBEIDER I POLITIDISTRIKTER OG SÆRORGANER	48
FIGUR 22: AVVIK PÅ TID OG BUDSJETT I UTVIKLINGSPORTEFØLJEN (2019)	48
FIGUR 23: ANSLAG AV IKT-KOSTNADER I POLITI- OG LENSMANNSETATEN (2019)	49
FIGUR 24: GJENVÆRENDE MIDLER ETTER LØNN OG HUSLEIE I POLITIDISTRIKTENE. FASTE 2019 KRONER	50
FIGUR 25: EKSEMPEL PÅ OVERSIKTSBILDE I DYNAMISK RAPPORTERING	56
FIGUR 26: RAPPORTERINGSKRAV I TILDELINGSBREVET, FORDELT PÅ KAPITLER, FREKVENS OG TYPE KRAV	58
FIGUR 27: STRUKTUR OG INNHOLD I TERTIALRAPPORTENE 2019	58
FIGUR 28: VIKTIGE HENDELSER I TIDLIGERE VURDERINGER AV POLITIETS OPPGAVER	65
FIGUR 29: ENHETENE OG AVDELINGENE INKLUDERT I KARTLEGGINGEN AV POLITIETS OPPGAVEPORTEFØLJE	70
FIGUR 30: DOKUMENTER TIL OPPGAVEKARTLEGGING	70
FIGUR 32: KRITERIER FOR VURDERING AV OPPGAVER	73
FIGUR 33: MULIGE UTFALL AV OPPGAVEVURDERING	73
FIGUR 34: ANTALL SAKER PER SAKSKATEGORI I 2019	76
FIGUR 35: UTVIKLING I ANTALL UTLEGGSFORRETNINGER (INKL. DIREKTE INNKREVINGER) I 1000 SAKER	78

---

FIGUR 36: GJENNOMSNITTLIG SAKSBEHANDLINGSTID FOR POLITIDISTRIKTENE. ALLE SAKER INNEN SIVIL RETTSPLEIE ER INKLUDERT.	79
FIGUR 37: SAKSMENGDE MOT GJENNOMSNITTLIG SAKSBEHANDLINGSTID FOR HVERT NAMSMANNSKONTOR I 2019. ALLE SAKER INNEN SIVIL RETTSPLEIE ER INKLUDERT.	80
FIGUR 38: POLITIETS NYTTEVIRKNINGER AV SKATTEETATENS PROSJEKT «FREMtidENS INNKREVIING»	82
FIGUR 38: GJENNOMSNITTLIG SAKSBEHANDLINGSTID FOR FORLIKSKLAGER I POLITIDISTRIKTENE	87
FIGUR 79: ANALYSE AV MAKSIMAL EKSTRA REISETID SOM FØLGE AV FLYTTING	89
<b>FIGUR 39: FORDELING AV ÅRSVERK I EIENDOMSFORVALTNING I PFT</b>	102
FIGUR 40: SAMMENLIKNING AV NØKKESTØRRELSER INNEN EIENDOMSFORVALTNING	106
FIGUR 41: ETATENS EBA-KOSTANDER JUSTERT FOR MARKEDSPRIS OG VEKST I ANSATTE	107
FIGUR 42: RESSURSBruk ANDEL AV ÅRSVERK VS. ANDEL AV SAKER FORDELT PÅ SAKSGRUPPER	114
FIGUR 43: ANTALL ANMELDTE SAKER FRA STATENS VEGVESEN TIL POLITIET 2017-2020, MED ANDEL STATENS VEGVESEN MULIG KUNNE HÅNDTERT PÅ EGENHÅND	116
FIGUR 44: TOTALT ANTALL TRAFIKKANMELDELSER I 2019	117
FIGUR 45: STATUS PÅ AVGJØRELSEN FOR SAKENE VI VURDERER STATENS VEGVESEN MULIG KUNNE HÅNDTERT SELV	117
FIGUR 46: ANTALL ANMELDTE SAKER FRA TOLLETATEN TIL POLITIET 2017-2020, MED ANDEL TOLLETATEN POTENSIELT KUNNE HÅNDTERT PÅ EGENHÅND	120
FIGUR 47: STATUS PÅ SAKENE VI VURDERER TOLLETATEN MULIG KUNNE HÅNDTERT SELV	120
FIGUR 48: ANTALL ANMELDTE SAKER FRA SKATTEETATEN TIL POLITIET 2017-2020, MED ANDEL BOKFØRINGSOVERTREDELSE	123
FIGUR 50: HISTORIKK - TRANSPORT AV VARETEKTSINNSATTE	128
FIGUR 51: SIMULERING AV OPTIMAL BEMANNING I TRANSPORTTJENESTEN	132
FIGUR 52: ORGANISERING AV POLITIET I NORGE, SVERIGE, DANMARK OG FINLAND	142
FIGUR 53: NEGATIV SPIRAL	145
FIGUR 54: ESTIMERTE GEVINSTER FOR STATEN SOM FØLGE AV ANBEFALINGENE TIL OPPGAVEPORTEFØLJEN	148
FIGUR 55: TRE KATEGORIER AV TILTAK FRA OMRÅDEGJENNOMGANGEN	149
FIGUR 56: ANBEFALT FORBEDRINGSPLAN FOR STYRING OG OPPGAVEPORTEFØLJE	150
FIGUR 63: SEKVENSERING AV TILTAKENE	151
FIGUR 57: MÅLBILDE LANGSIKTIG ØKONOMISK PLAN	155
FIGUR 58: TRINNVIS ARBEID MED UTVIKLING AV LANGSIKTIG ØKONOMISK PLAN	156
FIGUR 59: EFFEKTIVISERINGSMOTOR I POD	158
FIGUR 60: BESKRIVELSE AV STRUKTUR PÅ PORTEFØLJEN	160
FIGUR 61: MODELLBESKRIVELSER FOR OPERASJONALISERING AV IKT-STYRINGSMODELL	161
FIGUR 62: PLASSERING AV ANSVAR FOR ØKONOMI OG STYRING I STATENS VEGVESEN OG NAV	165
FIGUR 64: STYRINGSKALENDER 2020	183
FIGUR 65: STYRINGSKANALER I DET TO-SPOREDE SYSTEM	186
FIGUR 67: ETTERFORSKNINGSRESSURSER SOM ANDEL AV TOTALE PERSONELLRESSURSER PER POLITIDISTRIKT	188
FIGUR 68: PSTs ORGANISERING	190
FIGUR 69: STYRINGSSTRUKTUR FOR DE TO MODELLENE	196

FIGUR 70: STYRINGSPROSESSER	196
FIGUR 71: ÅRLIG STRATEGISK PLANPROSESS	197
FIGUR 72: UTVIKLING AV STYRINGSGRUNNLAG	198
FIGUR 73: LØPENDE PRIORITERING AV IDENTIFISERTE UTVIKLINGSBEHOV	199
FIGUR 74: BESLUTNINGSMYNDIGHET	199
FIGUR 75: PROSESS FOR OPPFØLGING AV UNDERLIGGENDE PORTEFØLJER	200
FIGUR 76: KONTROLL OG KVALITETSSIKRING	200
FIGUR 77 VISUALISERING AV STATUS PÅ SKATTEETATENS DIGITALISERINGSPROSJEKTER	203
FIGUR 83: VARIGHET OG FREKVENNS PÅ TRANSPORTOPPDRAK I ULIKE DISTRIKTER	208
FIGUR 84: FORUTSETNINGER FOR SIMULERING AV TRANSPORTOPPDRAK	209
FIGUR 85: TOTALKOSTNAD PER BEMANNINGSNIVÅ I TRANSPORTTJENESTEN	210
FIGUR 86: EFFEKTIVISERINGSPOTENSIAL OG BEMANNING FOR TRANSPORTTJENESTER I DISTRIKTENE	210
FIGUR 88: SENSITIVITETSANALYSE PÅ SANNSYNLIGHETSFORDELING AV OPPDRAGSVARIGHET	211
FIGUR 89: INNBYGGERNES TILLIT TIL POLITIET (UTVALGTE LAND)	217
FIGUR 90: SPESIFIKKE, MÅLBARE OG ENKLE STYRINGSPARAMETERE I DET DANSKE OG NORSKE TILDELINGSBREVET	221
FIGUR 91: VEKTING AV OMRÅDER I DET DANSKE TILDELINGSBREVET	221
FIGUR 92: SAMMENLIGNING AV STØRRELSER I DET DANSKE OG NORSKE TILDELINGSBREVET	222
FIGUR 93: ESTIMAT AV BERØRT KOSTNADSBASE OG ÅRSVERK SOM FØLGE AV ANBEFALINGENE TIL OPPGAVEPORTEFØLJEN	224
FIGUR 94: ESTIMERTE GEVINSTER FOR STATEN SOM FØLGE AV ANBEFALINGENE TIL OPPGAVEPORTEFØLJEN	224

### E.3 Tabelliste

TABELL 1: DYPDYKK I SISTE FASE AV OMRÅDEGJENOMGANGEN .....	9
TABELL 2: TILLEGGSOPPGAVER VURDERT I POLITIANALYSEN.....	67
TABELL 3: OPPGAVER POLITIET SKAL UTFØRE SOM LOVFESTET I POLITILOVEN.....	69
TABELL 4: NETTOLISTE AV OPPGAVEPORTEFØLJEN .....	71
TABELL 5: SIVIL RETTSPLEIE I POLITIET.....	75
TABELL 6: STATISTIKKGRUPPE (OVERTREDELSESTYPE) MED POTENSIAL FOR FLYTTING TIL STATENS VEGVESEN.....	118
TABELL 7: OVERSIKT OVER LAND OG VALGT ORGANISERING AV ETTERFORSKNINGSKAPASITET I TOLLSAKER.....	122
TABELL 8: SAMMENLIGNING AV POLITIETS OPPGAVEPORTEFØLJE I NORGE, SVERIGE, DANMARK OG FINLAND.....	141
TABELL 9: TILTAKSOMRÅDER OG OPPFØLGING FRA OMRÅDEGJENOMGANGEN .....	150
TABELL 10: MÅL OG STYRINGSPARAMETERE I TILDELINGSBREVET FOR 2020 OG 2019 (JD, 2020H).....	180
TABELL 11: OPPDRAG GITT I TILDELINGSBREVET FOR 2020 (JD, 2020H).....	181
TABELL 12: GJELDENE HANDLINGSPLANER OG STRATEGIER (JD, 2020H).....	182
TABELL 13: MÅL OG STYRINGSPARAMETERE I RESULTATAVTALENE SOM KOMMER I TILLEGG TIL DE SOM VIDEREFØRES FRA TILDELINGSBREVET (POD, 2020B).....	184
TABELL 14: BEVLGNING TIL POLITI OG PÅTALEMYNDIGHET I STATSBUJSETTET 2020 (STORTINGET, 2020).....	216

## E.4 Vedlegg – Styring og styringsinformasjon

### E.4.1 Tabeller

Tabell 10: Mål og styringsparametere i tildelingsbrevet for 2020 og 2019 (JD, 2020h)

Mål	Styringsparameter
1. Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas	
Ny i 2019	1.1 Politidekning (SP1)
	1.2 Opplevd trygghetsfølelse (SP2)
	1.3 Responstid (SP3)
Ny i 2019	1.4 Aksestid på nødnummer 112 (SP4)
2. Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	
Ny i 2019	2.1 Forebygging av vold og seksuallovbrudd (SP5)
Ny i 2019	2.2 Forebyggende samarbeid med kommunene og andre lokale aktører (SP6)
Ny i 2019	2.3 Forebygging av IKT-relatert kriminalitet (SP7)
Ny i 2019	2.4 Effekt av særskilte midler til kriminalitetsforebyggende innsats i særlige utsatte områder (SP8)
3. Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	
	3.1 Straffesaksrestanser (SP9)
Ny i 2019	3.2 Saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for alvorlig integritetskrenkende kriminalitet (SP10)
4. Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	
	4.1 Antall returer av personer uten lovlig opphold (SP11)
	4.2 Saksbehandlingstid i utlendingsforvaltningen (SP12)
Ny i 2019	4.3 Påklagde avslagssaker beskyttelse» (asyl): Samlet saksbehandlingstid fra asylsøknaden fremmes hos politiet til klagen er ferdigbehandlet i Utlendingsnemnda (UNE) (SP13)
5. Tilgjengelige tjenester med god service	
	5.1 Effektivitet og kvalitet i forvaltningstjenestene og i sivil rettspleie (SP14)
Ny i 2019	5.2 Befolkningens tillit til politiet (SP15)
Ny i 2019	5.3 Tilgjengelighet til politiet (SP16)

SP = Styringsparameter

Tabell 11: Oppdrag gitt i tildelingsbrevet for 2020 (JD, 2020h)

Mål	Oppdrag
1. Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas	
	1.1 Lukke avvik for de skjermingsverdige objektene i henhold til plan (O1)
	1.2 Lukke avvik knyttet til utstedelse av pass og lansere nasjonale ID-kort med eID i henhold til plan (O2)
	1.3 Lukke avvik i våpenforvaltningen i henhold til plan (O3)
	1.4 Lukke avvik knyttet til IKT-sikkerhet, jf. merknader fra Riksrevisjonen i Dokument 1 (2019-2020) (O4)
	1.5 Utarbeide en rapport på politiets kontraterrorarbeid (O5)
2. Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	
	2.1 Etablering av dyrevelferdsenhet i Troms politidistrikt i 2020 (O6)
	2.2 Utarbeide et felles grunnlag for kapasitetsplanlegging innenfor straffesakskjeden sammen med Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstolsadministrasjonen og Sekretariatet for konfliktrådene. KDI tar initiativ til samarbeidet - og leder og koordinerer arbeidet. (O7)
	2.3 POD skal, i samarbeid med Domstolsadministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet, Riksadvokaten og Sekretariatet for konfliktrådene, utarbeide en felles analyse av tidsbruken fra lovbrudd begås til straffegjennomføringen av ungdomsstraff/ ungdomsoppfølging starter. Sfk vil ta initiativ til, lede og koordinere samarbeidet (O8)
	2.4 POD skal i 2020 sammen med Skatteetaten gjennomføre en evaluering av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES). POD og Skatteetaten skal forankre et mandat for evaluering i Det sentrale samarbeidsforum, der alle etatene i NTAES er representert. (O9)
	2.5 POD skal sammen med Skatteetaten og Brønnøysundregistrene utrede muligheten for at politiet og Skatteetaten kan få direkte tilgang til konkursregisteret. Arbeidet skal ledes av Brønnøysundregistrene (O10)
3. Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	
	3.1 POD skal i 2020, i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Oslo universitetssykehus, på sitt ansvarsområde legge til rette for at Rettsgenetisk senter ved Universitetet i Tromsø (RGS) skal kunne utføre DNA-analyser til bruk i strafferettspleien slik Stortinget har vedtatt, jf. Innst. 390 S (2017-2018). Siktemålet er at RGS kan begynne å levere analyser våren 2021. (O11)
	3.2 Riksadvokaten og POD skal i fellesskap komme fram til aktuelle tiltak som kan iverksettes innenfor sine respektive ansvarsområder for å oppfylle målet om mer effektiv straffesakskjede med høy kvalitet (O12)
<b>Utenfor måltreet: Styring og kontroll</b>	
	POD skal legge en konkret og flerårig plan for å effektivisere og omstille virksomheten både på sentralt og lokalt nivå, slik at de realiserede gevinstene kan omdisponeres til politiooperativt arbeid (O13)

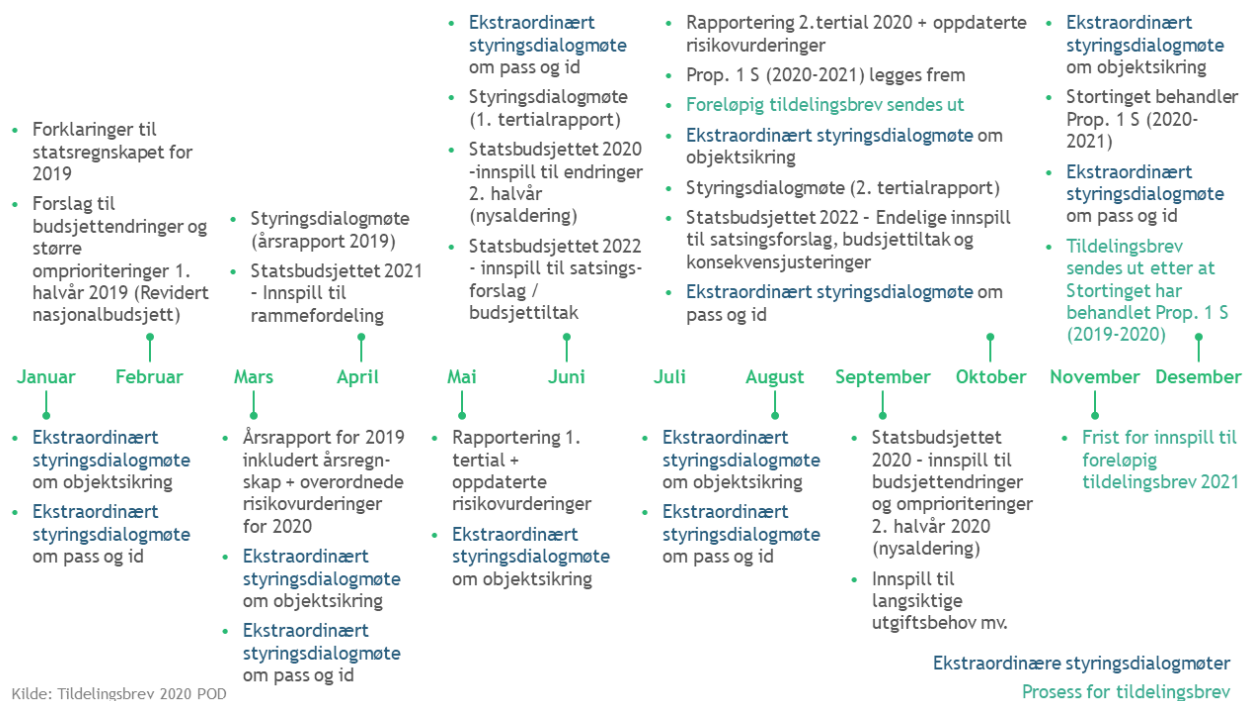
O = Oppdrag

Tabell 12: Gjeldende handlingsplaner og strategier (JD, 2020h)

Gjeldende handlingsplaner og strategier	Varighet
Strategi for bekjempelse av hvitvasking, finansiering av terror og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen	
Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme	2014 - ingen sluttdato
Handlingsplan mot voldtekt	2019-2022
Opptrappingsplan mot vold og overgrep	2017 - 2021
Trygghet, mangfold, åpenhet - Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk	2017-2020
Nasjonal strategi for digital sikkerhet	Ingen sluttdato
Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse	Ingen sluttdato
Strategi mot arbeidslivskriminalitet	Ingen sluttdato
Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer	2016-2020
Handlingsplan mot antisemittisme	2016-2020
Handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet	2019-2022
Strategi for god psykisk helse	2017-2022
Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse	2017-2020
Integreringsstrategi	2019-2022
Områdesatsing indre Oslo øst	
Oslo Sør-satsing	2018-2026
Handlingsplan mot menneskehandel	2016- ingen sluttdato
Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap	2016-2020
Norges dronestrategi (regjeringsstrategi)	2018- ingen sluttdato
Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion	2020-2023



**Figur 64: Styringskalender 2020**



**Tabell 13: Mål og styringsparametere i resultatavtalene som kommer i tillegg til de som videreføres fra tildelingsbrevet (POD, 2020b)**

Mål	Styringsparameter
1. Bruke etterretning og kunnskap i beslutninger på tvers	1. Prioritert funksjon etterretning
2. Forebygge målrettet og i samarbeid med andre	2. Forebygging gjennom forvaltning
	3. Ruspåvirket kjøring
	4. Fartsovertredelser
	5. Prioritert funksjon politiråd
	6. Prioritert funksjon politikontakt
3. Utvikle ID-tjenestene og effektiv personkontroll	
4. Øke tilgjengelighet og drive politiarbeid på stedet	10. Effektivitet og kvalitet i forvaltningstjenestene
	11. Andel restanser i sivil rettspleie
	12. Saksbehandlingstid gjeldsordning
	13. Saksbehandlingstid forlik
	14. Saksbehandlingstid hovedstevnevitne
	15. Saksbehandlingstid utlegg
	18. Prioritert funksjon politipatruljen
5. Etterforske effektivt og med høy kvalitet	23. Tilrettelagte avhør
	24. Prioritert funksjon felles straffesaksinntak
6. Forbedre respons og beredskap	29. Prioritert funksjon operasjonssentralen
7. Styrke tilstedeværelse på nett	
8. Bedre forebygging og bekjempelse av datakriminalitet	
9. Utvikle organisasjon, ledelse og styring	31. Kjønnbalanse i lederstillinger
	32. Felles tjenestekontor
	33. Drifte kostnadseffektivt
10. Styrke kompetanse, læring og utvikling	
11. Utvikle felles løsninger og effektive prosesser	
12. Styrke evnen til digitalisering	

## E.4.2 Organisering av påtalemyndigheten

I dette vedlegget gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Bidrar det to-sporede system med påtalemyndighetens ansvar for straffesaksbehandlingen til effektiv oppgaveløsning?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

- Bakgrunn: Det to-sporede system og en integrert påtalefunksjon
- Vurdering av ulikheter i organisering av påtalemyndigheten i Skandinavia
- Vurdering av virkemidler i styringsdialogen og styringsutfordringer
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

### Bakgrunn: det to-sporede system og en integrert påtalefunksjon

I påtale og etterforskning er politimesterne underlagt distriktets statsadvokat (NOU, 2017b). Distriktenes statsadvokater er underlagt Riksadvokaten. For de øvrige delene av politiets virksomhet, er politimestrene underlagt politidirektøren, som i sin tur rapporterer JDs minister. Politiet har dermed to styringslinjer, kalt det to-sporede system.

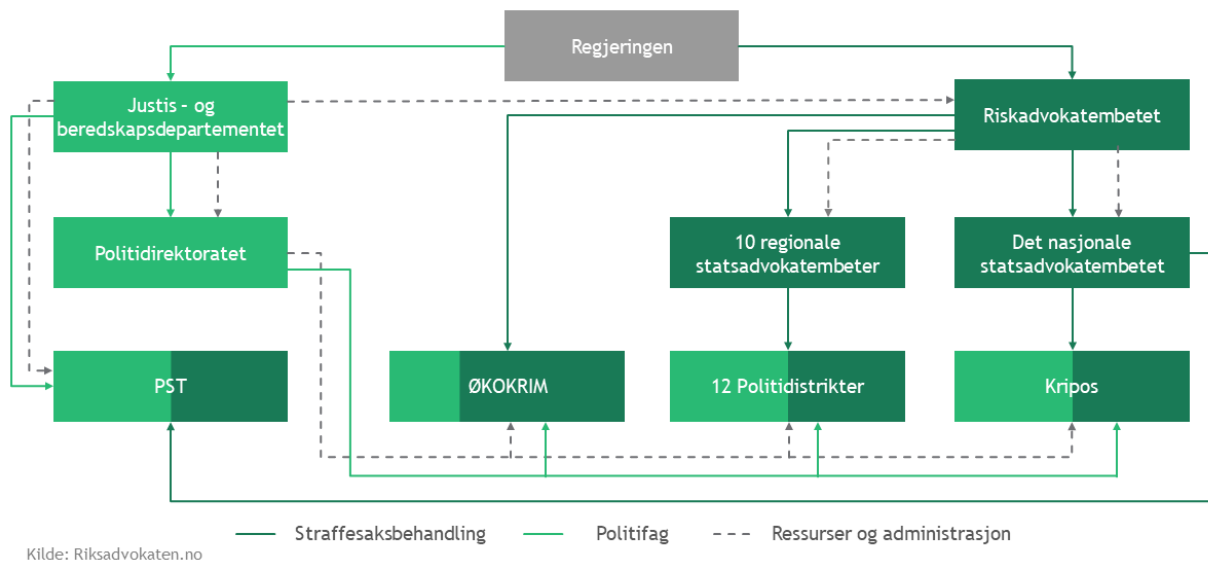
Straffesaksbehandlingen og påtalemyndigheten er ikke underlagt politisk kontroll (Riksadvokaten, Årsrapport 2019, 2019). Det er lovfestet i straffeprosessloven § 55 at påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak. I bestemmelsen heter det at ingen kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse. Denne uavhengigheten innebærer at ingen utenfor påtalemyndigheten, heller ikke politiske myndigheter, kan gi instruks om behandlingen av den enkelte straffesak. Denne uavhengigheten fra politisk kontroll er i Norge ansett som et svært viktig prinsipp, og er respektert og anerkjent av de politiske myndighetene (NOU, 2017b).

Fra områdegjennomgangens oppdragsbeskrivelse heter det at områdegjennomgangen skal «beskrive, vurdere og gi konkrete anbefalinger om politi- og lensmannsetatens styringslinjer, herunder PODs rolle samt det to-sporede system med påtalemyndighetens ansvar for straffesaksbehandlingen» (FIN & JD, 2020a). Med utgangspunkt i dette vil vi fokusere på det nederste nivået i det to-sporede system, altså den integrerte påtalefunksjonen i politidistriktene med sine fordeler og utfordringer.

Ordningen med en integrert påtalefunksjon har utgangspunkt i straffeprosesslovens kapittel 6 og innebærer at første nivå i påtalemyndighetene er integrert i politiet (Riksadvokaten, Årsrapport 2019, 2019). Påtalejuristene er ansatt i politiet, og er samlokalisert med øvrige politiansatte. De har dermed et todelt ansvarsforhold. Ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til

Riksadvokaten, mens POD og JD har ansvaret for administrative, økonomiske og politifaglige spørsmål. På første nivå er de to sporene samlet hos politimesteren, som er leder både for påtalemyndigheten i politiet og for øvrig virksomhet i politiet. På første nivå er påtalemyndigheten og politiet altså integrert innenfor samme organisatoriske ramme, men skilt mht. faglige spørsmål som vist i figur 65.

**Figur 65: Styringskanaler i det to-sporede system**



I Påtaleanalysen (NOU, 2017b) kommer det frem at fordelene med et slikt system er særlig at det legger til rette for et nært og godt samspill mellom påtalejurister og polititjenestemenn under etterforskningen. Tilhengere av ordningen trekker gjerne frem de praktiske fordelene det er å ha direkte involverte politijurister, og viser til at dette hever kvaliteten og effektiviteten under etterforskningen, og at ordningen øker påtalemyndighetens mulighet til å føre en effektiv legalitetskontroll med politiets virksomhet.

Kjente utfordringer forbundet med en integrert påtalemyndighet er at ordningen kan utfordre påtalejuristenes faktiske objektivitet som følge av et for sterkt eierskap til straffesakene, med fare for å gå i det som omtales som «bekreftelsesfellen» (NOU, 2017b). I tillegg kan rollen som uavhengig aktør bli utfordret ved at påtalejuristen oppfattes som en partsrepresentant for politiet.

### Vurdering av virkemidler i styringsdialogen og styringsutfordringer

Riksadvokatens etatsledelse omfatter som nevnt faglige og administrative ledelse av statsadvokatene og den faglige ledelsen av påtalemyndigheten i politiet (NOU, 2017b). Riksadvokaten gir både generelle og saksspesifikke styringssignaler til sine underliggende

enheter. Øverst i «styringshierarkiet» står Riksadvokatens rundskriv, der det viktigste er det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet. Dette rundskrivet angir hvilke kriminalitetstyper som skal gis høyest prioritet og er førende for prioriteringene i statsbudsjettet og utformingen av PODs tildelingsbrev. Ellers kan det forekomme faglige føringer tilknyttet enkeltsaker gjennom året dersom riksadvokaten finner det nødvendig.

I tillegg til dette foregår det en dialog mellom POD og Riksadvokaten om de delene av PODs disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten som har betydning for straffesaksbehandlingen. Hensikten med dette er å sikre samsvar mellom Riksadvokatens prioriteringer og målene og oppgavene som formidles til politidistriktene.

Selv om det er lagt opp til en koordinering av Riksadvokaten og PODs styringssignaler er realiteten at disse ikke alltid virker å være fullstendig samstemte i praksis. Systemet med integrert påtalefunksjon kan på den måten skape utfordringer ved at ordningen gir ytterligere styringssignaler til politi- og lensmannsetaten, og som innvirker på disponering og prioritering av ressurser. I Danmark ble det gjennomført en omorganisering av det administrative ansvaret for politiadvokatene i Danmark på bakgrunn av denne typen utfordringer. Intervjuer med representanter fra politidistriktene og påtalemyndigheten antyder at dette ikke er noe stort problem i Norge da Riksadvokatens prioriteringer i hovedsak oppleves å være koordinerte med politi- og lensmannsetatens. Det skal imidlertid påpekes at potensialet for denne typen utfordringer er til stede i den norske modellen. Dette problematiseres både i Prop. 61 LS (JD, 2014) om politireformen og i Påtaleanalysen (NOU, 2017b), men hvor det i likhet med i områdegjennomgangen konkluderes med at fordelene forbundet med samhandling i straffesaksbehandlingen overgår utfordringene.

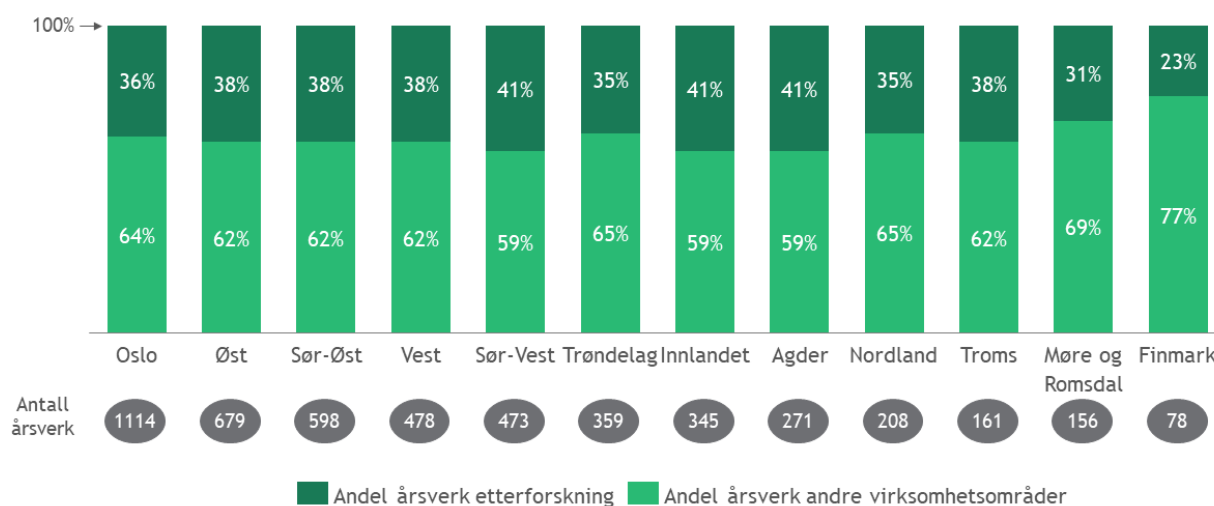
En spesifikk utfordring med dagens ordning er Riksadvokatens manglende budsjettansvar. Politijuristene er underlagt politidistriktenes budsjetter. Flere intervjuobjekter gir eksempler hvor dette medfører en unødvendig høy ressursbruk i enkelte saker, og ønsker rapportering på påtalemyndighetens samlede ressurspådrag per distrikt.

Riksadvokaten og JD peker videre på ansvaret for kompetanseheving av politijuristene som ligger til distriktene. Politidistriktene har budsjettansvar, mens Riksadvokaten har kvalitetsansvar. Intervjuobjektene peker på at det hadde vært logisk å flytte ansvaret for kompetanseheving til Riksadvokaten ettersom det henger nært sammen med kvaliteten. PST har en lignende ordning hvor de dekker reise og særskilte kostnader for sine ressurser i distriktene, som også ligger på politimesterens lønnsbudsjett.

Et annet element som trekkes frem av Riksadvokaten er at det er store lokale forskjeller i ressursbruk tilknyttet straffesaksbehandling. Dette kommer også frem i kapasitetsundersøkelsen

(2019b) der analyser viser store forskjeller i hvor stor andel av de totale personalressursene som benyttes til straffesaksbehandling, se figur 66. I intervjuer kommer det frem at manglende formalisering av styringsdialog mellom statsadvokatene og politimesterne kan ha vært en del av årsaken til dette. Dagens dialog hviler i stor grad på gode personlige relasjoner og et prinsipp om at statsadvokaten skal være tilbakeholden med å blande seg inn detaljstyring av distriktene. Det påpekes også at mangel på formalisering kan skape potensiale for blandede styringssignaler og åpner for lokale variasjoner i disse noe som kan være uheldig da det kan skape variasjoner i straffesaksbehandlingens kvalitet.

**Figur 66: Etterforskningsressurser som andel av totale personellressurser per politidistrikt**



Kilde: Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet

### E.4.3 Samhandling mellom POD og PST i styringsmodellen

I dette vedlegget gjør vi en vurdering av følgende hovedproblemstilling: *Gir styringsmodellen med PSTs rolle i distriktene grunnlag for god samhandling og oppgaveløsning?* Vi drøfter problemstillingen langs følgende struktur:

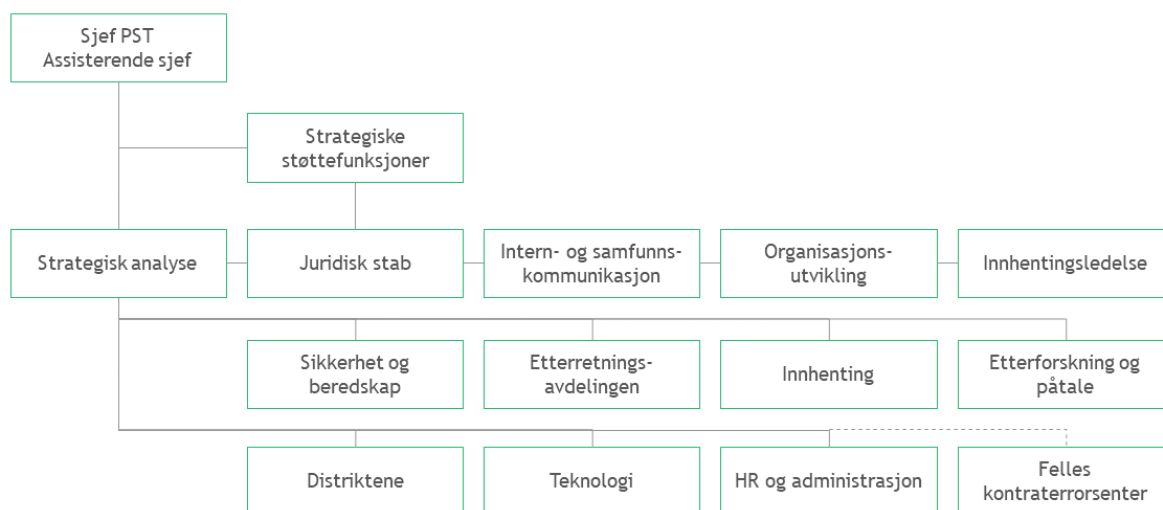
- Bakgrunn: PSTs ansvar i etaten og enhetens organisering
- Vurdering av virkemidler i styringsdialogen og styringsutfordringer
- Vurdering av den særskilte organiseringen i Oslo politidistrikt
- Målbilde som grunnlag for videre arbeid med tiltak

#### Bakgrunn: PSTs ansvar i etaten og enhetens organisering

PSTs oppgaver følger av politiloven der enheten får ansvaret for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet (NOU, 2012). Deres oppgaver deles inn i fem arbeidsområder, hjemlet i politiloven § 17 d:

1. Politisk motivert vold – terrorisme
2. Politisk motivert vold – nasjonal ekstremisme
3. Trusler og angrep mot statslederen og andre myndighetspersoner
4. Spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet
5. Ulovlig teknologi- og kunnskapsoverføring og spredning av masseødeleggelsesvåpen

Figur 67 under illustrerer organisasjonsstrukturen til PST. Enheten er direkte underlagt JD og har en selvstendig styringsdialog (NOU, 2012). Det ledes fra «Den Sentrale Enhet» i Oslo med om lag 600 medarbeidere organisert i avdelinger og enheter. I tillegg er det om lag 185 årsverk fordelt på 11 distrikt (Oslo har ikke egen lokal PST-enhet) som ligger på politimesterens lønnsbudsjett. Lokal PST-leder sitter i politimesterens ledergruppe. Det faglige ansvaret for lokale ressurser ligger i sentralenheten, og det skal være én sikkerhetstjeneste i Norge som er PST. Sentralenheten er ikke omfattet av denne områdegjennomgangen, mens PSTs dialog med distriktene og PSTs ressurser i distriktene er vurdert.

**Figur 67: PSTs organisering**

Kilde: PST

Enhetens gjeldende mål og styring har utspring i instruks for PST samt plan- og rammeforutsetninger årlig gitt av JD (NOU, 2012). Distriktenes PST-enheter får sine langsiktige prioriteringer gjennom et årlig disponeringsskriv. Dette er en kombinasjon av nasjonale hensyn og strategier, og lokale behov. PSTs dialog med distriktene håndteres i det daglige av Distriktsavdelingen.

### Vurdering av virkemidler i styringsdialogen og styringsutfordringer

Områdegjennomgangen viser at PST har en velfungerende styringsdialog med JD. PSTs oppdrag er betydelig spissere enn politi- og lensmannsetaten, og de har relativt få ressurser. Like fullt legger både PST og JD vekt på godt samarbeid inn mot det årlige tildelingsbrevet med faglig godt underlag fra PST. Tildelingsbrevet angir en konkret prioritering av mål og krav på tre nivåer noe som bidrar positivt til etatsstyringen i PST.

PST kan ikke levere på sitt samfunnsoppdrag alene og er helt avhengig av politidistriktene, både forebyggende og operativt. Alle distrikter med lokal PST-enhet fremhever relasjonen med PST som god. Det fungerer godt med lokal enhetsleder for PST i politimesterens ledergruppe og den faglige styringen fra PSTs sentralenhet er avklart. Det beskrives videre som et godt grep å inkludere politimesterne i nasjonale ledermøter hvor sjef PST deltar sammen med PSTs avdelingsledere.

Prioriteringene for det enkelte politidistrikt er en foredling av PSTs tildelingsbrev. Både distriktene og PST understreker at dette i for liten grad har vært tilpasset lokale forhold.



Trusselbildet varierer fra distrikt til distrikt, mens nasjonale prioriteringer har i hovedsak vært gjeldende for hvert distrikt. Det er naturlig med større tilpasning til lokalt trusselbilde i styringsdialogen samtidig som nasjonale interesser samlet sett ivaretas.

PST selv ønsker en enda større rolle i politi- og lensmannsetatens prioriteringer. 20/1-2016 gikk det brev til daværende politidirektør hvor det ble pekt på en rekke tiltak for å bedre samhandlingen i styringsdialogen som ikke er fulgt opp. Et eksempel er ønsket om å få resultater på PST-området inn i politimesterens lønnsavtale. Et annet eksempel er tettere dialog med POD i forbindelse med tildelingsbrev og fordeling av lokale resultatavtaler ned til det enkelte distrikt. Norge har en unik samhandling mellom sikkerhetstjenesten og politiet for øvrig i internasjonal, vestlig standard, hvor de to enhetene opererer langt mer uavhengig. Det gir få holdepunkter å sammenligne med, men det er nærliggende å påpeke hvordan påtalemyndigheten har lyktes med en større grad av forankring omkring mål. Videre har PST en vellykket styringsdialog med JD, samt en hospitant i departementet med noen liaisonerende oppgaver. Politi- og lensmannsetaten og PST har således en bred verktøykasse å forsterke samhandlingen med.

PST peker videre på liten grad av fleksibilitet til å disponere lokale ressurser på tvers av distrikter. Ressurser kan jobbe andre steder fra egen arbeidsplass, men det er begrenset fysisk flytting. For optimal ressursutnyttelse for håndtering av nasjonale prioriteringer ønsker PST selv å kunne flytte enkelte årsverk midlertidig. Denne fleksibiliteten er krevende for tillitsvalgte som ønsker forutsigbarhet på arbeidssted, og for politidistriktene som ønsker forutsigbarhet på ressurstilgang. PSTs ønske må ses i lys av at de ikke har mulighet til å opprette nye stillinger i distriktene ved behov. I spørsmålet om fleksibilitet er det dermed motstridende interesser. En tredje vei som må undersøkes nærmere er hvorvidt PST burde ha et sett av ressurser sentralt som selv ønsker å være fleksibel på arbeidssted i Norge. Dette ville gitt mulighet for å ha en ressursbuffer som kan flyttes frivillig basert på det nasjonale og lokale trusselbildet.

### Vurdering av den særskilte organiseringen i Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt skiller seg fra de andre distriktene ved at de ikke har egen PST-enhet, men liaisoner som jobber mot sentralenheten. Distriktet selv savner en lokal PST-enhet, mens PST påpeker at sentralenheten i praksis både har rolle som direktorat og en lokal Oslo-avdeling. Ytterligere vurdering av organiseringen til sentralenhet vurderes som utenfor områdegjennomgangens omfang.

Oslo politidistrikt har også en unik relasjon til PST ettersom de har en egen livvaktfunksjon i Den Kongelige Politieskorte. Traavik-utvalget (2012) anbefalte å flytte denne til PST uten at det er gjennomført.

#### E.4.4 Dypdykk del 3: Tildelingsbrev, inkludert mål- og resultatstyring

I B.2.2 og 0 trekker vi frem flere forbedringsområder ved tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet ble valgt ut som et område å gå videre med i siste del av områdegjennomgangen. I en arbeidsgruppe bestående av representanter fra JD og POD har vi utarbeidet forslag til endringer i tildelingsbrevet 2021. Arbeidet beskrives langs følgende struktur:

- Observerte utfordringer og forbedringsforslag
- Leveranser fra områdegjennomgangen
- Generelle læringer og videre arbeid

##### Observerte utfordringer og forbedringsforslag

Tildelingsbrevet inneholder en rekke krav og oppdrag i tillegg til henvisninger til andre dokumenter med ytterligere krav og oppdrag, som samlet utgjør en for stor mengde til at politi- og lensmannsetaten kan levere på alle krav. Dette fører til at nødvendige prioriteringer til slutt må gjøres, og disse prioriteringene er ikke nødvendigvis avstemt med JD. Tre hovedområder ble valgt ut i siste fase av områdegjennomgangen for å forbedre i tildelingsbrevet 2021:

- Strategier og handlingsplaner
- Straffesaksområdet
- Enhetlig utforming av tildelingsbrevet

Strategier og handlingsplaner er i hovedsak et verktøy for å binde sammen innsats på flere forvaltningsområder. I tildelingsbrevet henvises det til 20 strategier og handlingsplaner, og det står skrevet: «Oppgaver og tiltak som går frem av handlingsplanene må avveies mot øvrige mål- og resultatkrav og løses innenfor politiets tilgjengelige ressursramme» (JD, 2020g). Denne formuleringen og mengden av strategier og handlingsplaner gjør det krevende å få en totaloversikt over alle krav og oppdrag etaten skal levere på.

For å finne en god måte å håndtere strategier og handlingsplaner i tildelingsbrevet kartla vi alle krav, oppdrag og sammenhenger der politi- og lensmannsetaten nevnes i alle relevante strategier og handlingsplaner for etaten i 2021. Basert på denne kartleggingen ble alle tiltak og mål/delmål delt inn i tre kategorier: gjennomført, ivaretatt (f.eks. spesifikt nevnt i tildelingsbrevet), utestående. Fra denne kartleggingen lagde vi et forslag som innarbeidet de utestående kravene i tildelingsbrevet, og dermed kunne vi fjerne henvisningen til strategier og handlingsplaner.

Straffesaksområdet er prinsipielt interessant ettersom antallet anmeldelser på tvers av kriminalitetsområder overstiger tilgjengelig kapasitet til å etterforske. Som påpekt i kapittel B.2.2 oppstår det målkonflikter og målforskyvninger i mål- og resultatstyringen på dette området.

Et eksempel på et element som skaper målforskyvning er styringsparameter 9: «Resultatene knyttet til straffesaksrestanser i 2020 skal være bedre enn resultatene pr. 31. desember 2018». Formuleringen åpner opp for at enklere saker prioriteres uavhengig av alvorlighetsgrad og kriminalitetstype. Resultatkravet tar ikke hensyn til en økning i restanser hvis det skjer en økning i antall anmeldelser siden kun antallet måles. I tillegg krever formuleringen at man henter frem resultatene fra 2018 for å kunne måle resultatkravet. For å forbedre denne styringsparameteren har vi utarbeidet forslag i tildelingsbrevet for å kunne:

- Måle andel restanser istedenfor kun antall
- Inkludere alvorlighetsgrad i måling av restanser
- Skrive inn faktisk resultatkrav i tillegg til henvisning til dato

Styringsparameter 9 er også i konflikt med henvisningen til Riksadvokatens rundskriv om at alvorlig kriminalitet skal gis prioritet. Hvis resultatkravet er antall restanser vil de enkleste sakene prioriteres, uavhengig av alvorlighetsgrad. Vi foreslår en annen henvisning til Riksadvokatens rundskriv som er mer presis, og som muliggjør balansering av restanseporteføljen. Forslaget til ny henvisning er: «En sunn restanseportefølje har ikke for stort volum, ikke overvekt av for mange gamle saker, ikke for mange alvorlige saker eller saker som kun krever mindre arbeid for å ferdigstilles» (Riksadvokaten, 2020).

Et siste forbedringstiltak på straffesaksområdet er knyttet til styringsparameter 10: «Saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for alvorlig integritets-krenkende kriminalitet». Formuleringen av hvert krav knyttet til kriminalitetstypene er utydelig på om saksbehandlingsfristene gjelder for gjennomsnittet av saker, eller for hver enkelt sak som behandles. Forslaget utarbeidet på dette området spisser formuleringen av kravene knyttet til denne styringsparameteren.

Enhetlig utforming av tildelingsbrevet ble gjort for å hente ut potensialet i små og enkle endringer for gjennomgående å heve kvaliteten på tildelingsbrevet. Slike endringer inkluderer:

- Tallfeste resultatkrav i tillegg til datohenvisning for alle styringsparametere
- Spisset og forenklet forklaring av styringsparametere ved å utelate noe beskrivende tekst
- Lage oversikt over utestående oppdrag fra tidligere år og omtale dem spesifikt

- Knytte relevante styringsparametere tettere sammen med tilgjengelig statistikk i STRASAK-rapporten
- Opprette statistikk på IKT-kriminalitet
- Forslag til kvantitative resultatkrav for visse styringsparametere

### Leveranser fra områdegjennomgangen

Arbeidet på dette området resulterte i to utkast til tildelingsbrevet 2021. I det ene utkastet var kun endringene knyttet til strategier og handlingsplaner og straffesaksområdet inkludert. I det andre utkastet var alle endringer, inkludert forslagene til enhetlig utforming av tildelingsbrevet, lagt inn. Disse utkastene ble oversendt til JD og tatt inn som forslag til endringer i prosessen med å utarbeide tildelingsbrevet 2021.

### Videre arbeid

På grunn av kort tidshorisonnt på arbeidet før tildelingsbrevet 2021 skulle leveres, fikk vi kun gjort dypdykk på noen av områdene i tildelingsbrevet, og større endringer, slik som nytt system for mål- og resultatstyring, er utsatt til senere. Det er viktig at dette arbeidet ikke stopper opp, men at man utnytter fremdriften som nå er skapt i arbeidsgruppen med JD og POD, og fortsetter arbeidet med mål- og resultatstyring. Arbeidsmetodikken utviklet i arbeidet med tildelingsbrevet 2021 bør videreføres til prosessen på mål- og resultatstyring. Dette er utdypet i kapittel D.3.1.

### E.4.5 Dypdykk del 3: Forsterket styring av utviklingsportefølje

Forsterket styring av utviklingsporteføljen er et av tiltakene som POD ønsket å prioritere i siste del av områdegjennomgangen. I regi av Varde-programmet (program med ansvar for tiltak innenfor sikkerhet) har det blitt gjennomført en konseptutredning for å videreutvikle etatens IKT-styringsmodell. Områdegjennomgangen har støttet arbeidet med å operasjonalisere den nye IKT-styringsmodellen i porteføljestyringen. Tiltaket er nærmere beskrevet i kapittel D.3.3. I dette vedlegget ligger utdypende beskrivelse av forskjellene mellom sentralisert og distribuert modell, i tillegg til en beskrivelse av styringsprosessene ved porteføljedefinering og samhandling med virksomhetsområdene.

Distribuert modell krever både sentral og desentralisert styringskompetanse. Den sentrale styringsfunksjonen styrer underliggende porteføljer på strategier og veiplaner. Det må også etableres egne porteføljekontor for hver underliggende portefølje. I disse porteføljekontorene vil det være behov for kompetanse på styring etter smidige prinsipper, som for eksempel SAFe (smidig arbeidsmetodikk). Porteføljekontoret skal sørge for:

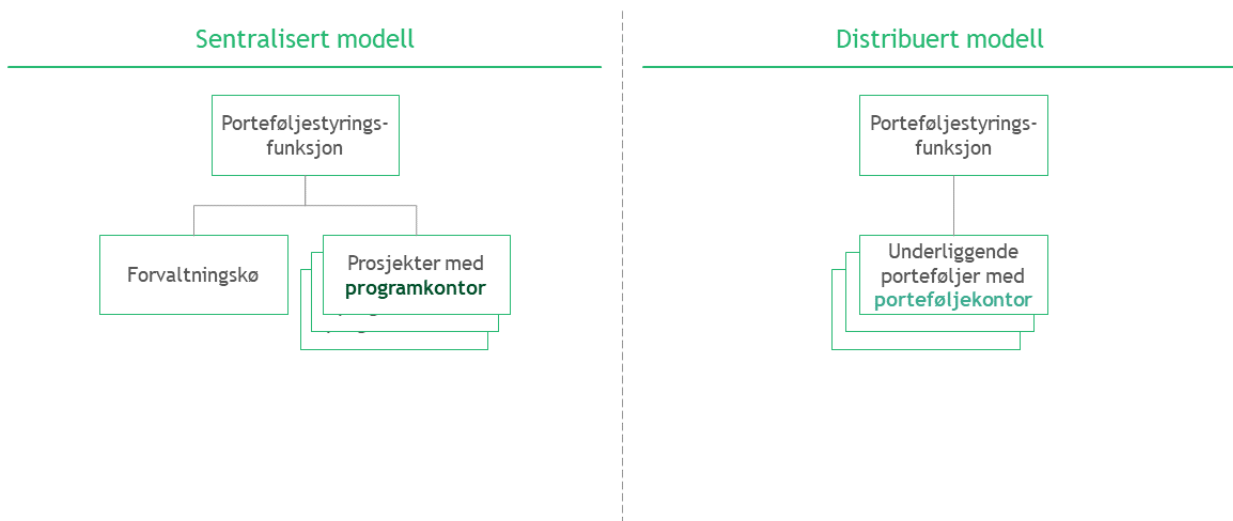
- God fremdrift og styring internt i underliggende porteføljer
- Løpende støtte til underliggende porteføljeeier
- Foreslå og gjennomføre utbedrende tiltak innenfor ressursrammer for å sikre fremdrift og fjerne hindringer

I sentralisert modell kan man fokusere på å bygge et sterkt styringsmiljø i sentralt i porteføljefunksjonen. Den sentrale styringsfunksjonen vil kreve flere årsverk enn i distribuert modell fordi alle utviklingsprosjektene styres fra denne funksjonen. Den sentrale funksjonen styrer investeringene ved å sørge for god fremdrift og foreslå og gjennomføre utbedrende tiltak. Forvaltningskøen styres ved budsjettallokering. Hvert prosjekt har et programkontor som ikke er like omfattende som et porteføljekontor. Programkontoret skal:

- Godkjenne prosjektets mandat og ta løpende beslutninger i prosjektet
- Være ansvarlig for at prosjektets fastsatte mål blir nådd (tid, kost og ytelse)

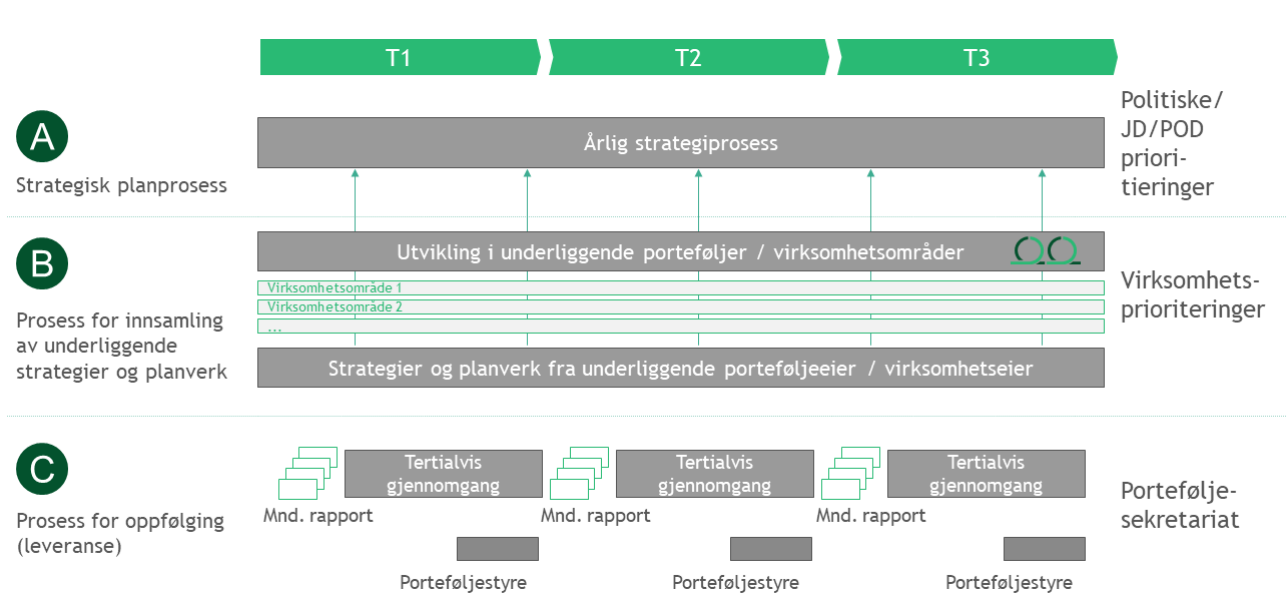
En illustrasjon av styringsstrukturen for de to modellene er illustrert i figur 68. Til tross for en mer omfattende styringsstruktur i distribuert modell, kan et slikt oppsett føre til økt hastighet og gevinstpotensial ved smidig utvikling og sterkere grad av behovsstyring. Sentralisert modell har fleksibilitet primært gjennom porteføljestyring og reallokering mellom prosjekter.

**Figur 68: Styringsstruktur for de to modellene**



Porteføljedefinering og samhandling med virksomhetsområdene skjer gjennom tre styringsprosesser, der utformingen av styringsprosessene vil avhenge av modellvalg. De tre styringsprosessene er illustrert i figur 69.

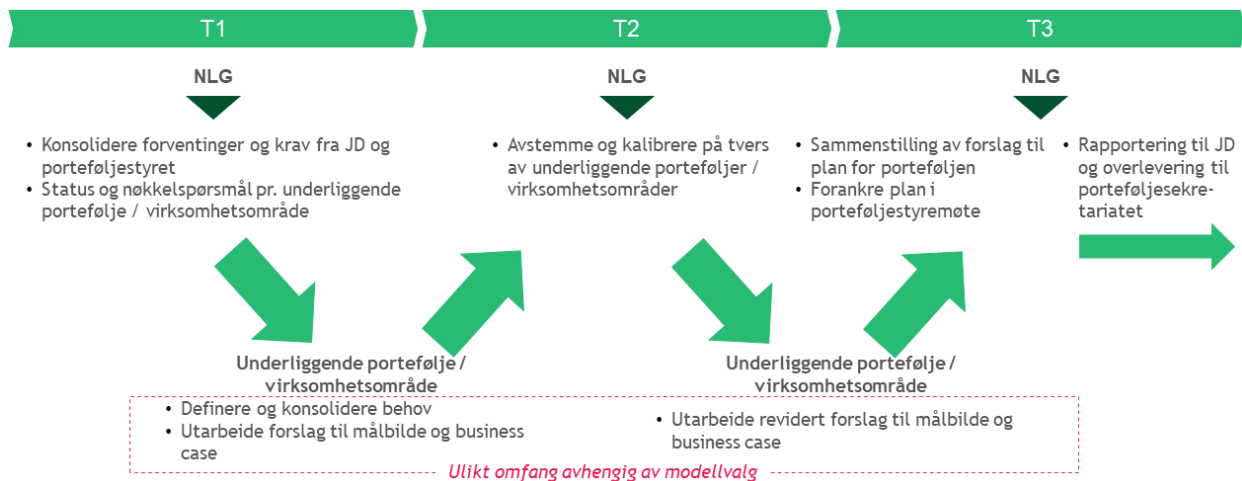
**Figur 69: Styringsprosesser**



Videre beskrives hver av styringsprosessene A,B og C. Årlig strategisk planprosess er drevet av Styringsavdelingen i POD for å etablere styringsgrunnlaget for underliggende porteføljer/virksomhetsområdene. Styringsgrunnlaget inkluderer målbylde, veikart inkludert

leveranseplan, budsjetttrammer og -plan, og ressursrammer og -plan. Planprosessen er illustrert i figur 70.

**Figur 70: Årlig strategisk planprosess**



Som vist i figuren vil arbeidet med utviklingen av styringsgrunnlaget være ulikt avhengig av hvilken modell som velges. Begge modellene stiller krav til overordnet målbilde for virksomheten som skal brukes i prioriteringer av investeringer. Kravene til et målbilde er:

- Problembeskrivelse
  - Presis definisjon av dagens situasjon og problemene som skal løses
- Ønsket tilstand for virksomhetsområdet / underliggende portefølje
  - Formulere ønsket tilstand med utgangspunkt i problembeskrivelsen innenfor realistiske rammebetingelser
  - Uavhengig av tiltak
  - Knytte til politiets hovedmål, virksomhetsstrategi og/eller flerårig virksomhetsplan
- Samfunns- og effektmål
  - Sette mål som muliggjør evaluering av grad av måloppnåelse underveis i gjennomføringsfasen og etter at tiltaket er gjennomført
- Veien mot målet
  - Målene er med på å sette rammen for tiltak som er relevante å vurdere, og det må være mulig å utlede tiltak fra målene som gir en realistisk vei til målet

Forskjellen mellom modellene er kravet til antall business case som skal utvikles. Sentralisert modell krever ett business case for hvert utviklingsprosjekt og totalt for forvaltningsområdet, mens distribuert modell kun krever ett pr. underliggende portefølje, som gjerne består av

forvaltningsområdet og utviklingsprosjekter i virksomhetsområdet. Kravene til business case er som følger:

- Alternativvurderinger
  - Beskrivelse og vurdering av alternativer for å oppnå målbildet
- Kost/nytte-vurderinger
  - Beskrivelse og beregning av nyttevirknninger
  - Beskrivelse og beregninger av kostnadsvirknninger
  - Konsekvenser for kost/nytte hvis det ikke gjennomføres (nullalternativet)
  - Budsjettrammer og -plan
- Risikojustering
  - Justering av gevinster basert på sannsynlighet for full gevinstrealisering
  - Risikojustering må også omfatte kostnadssiden
- Veikart og leveranseplan
  - Definerte delmål og gevinstrealisering underveis
  - Forutsetninger for å lykkes
  - Avhengigheter til andre virksomhetsområder / prosjekter
- Driftskostnader / total livssyklusstand
- Gjennomførbarhet
  - Teknisk kompleksitet
  - Krav og tilgjengelighet av rett kompetanse
  - Antall personer / enheter / interessenter involvert

Roller og ansvar i utvikling av styringsgrunnlaget i de to modellene er beskrevet i figur 71.

**Figur 71: Utvikling av styringsgrunnlag**

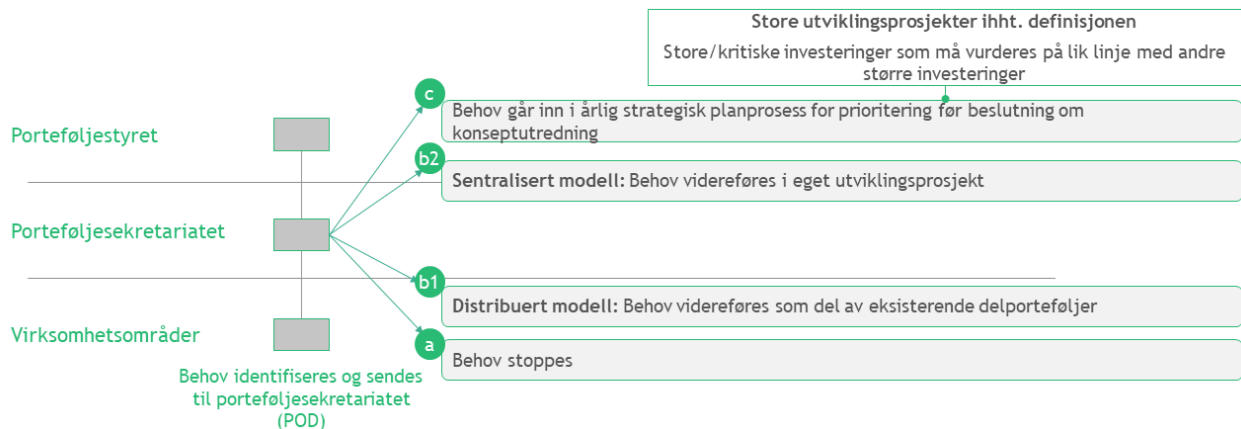
*NLG utvikler Flerårig virksomhetsplan; Virksomhetsstrategi; Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet; Politiets digitaliserings-strategi*

	Sentralisert modell	Distribuert modell
Utviklingsprosjekt over terskel	Styringsavdelingen i POD	Styringsavdelingen i POD
Utviklingsprosjekt under terskel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriteringsmodell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioriteringsmodell</li> </ul>
Forvaltning	<b>Linjen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målbilde for virksomhetsområdet</li> <li>• Business case pr. utviklingsprosjekt</li> <li>• Business case for forvaltningsområdet samlet</li> </ul>	<b>Linjen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Målbilde pr. underliggende portefølje</li> <li>• Business case pr. underliggende portefølje</li> </ul>
Drift	<b>PIT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langsiktig perspektiv på utvikling i driftskostnader</li> </ul>	<b>PIT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Langsiktig perspektiv på utvikling i driftskostnader</li> </ul>



Neste steg i styringsprosessen er steg B, prosess for innsamling av underliggende strategier og planverk. Forslag til prosess for løpende prioritering av identifiserte utviklingsbehov er fremstilt i figur 72, mens beslutningsmyndighet i de to modellene er detaljert i figur 73.

**Figur 72: Løpende prioritering av identifiserte utviklingsbehov**



**Figur 73: Beslutningsmyndighet**

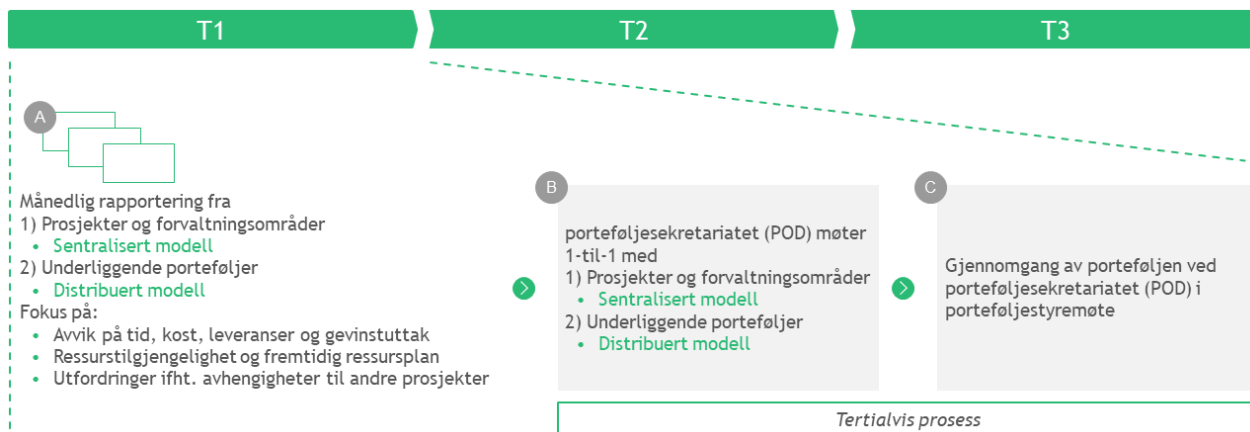
NLG beslutter totalt utviklingsbudsjett

	Sentralisert modell	Distribuert modell
<b>Utviklingsprosjekt over terskel</b>	<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte utviklingsprosjekter som skal inngå i porteføljen</li> <li>• Investeringsbeslutninger om å fortsette / slutte å investere i et prosjekt</li> </ul>	<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte utviklingsprosjekter som skal inngå i porteføljen</li> <li>• Investeringsbeslutninger om å fortsette / slutte å investere i et prosjekt</li> </ul>
<b>Utviklingsprosjekt under terskel</b>		<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fordele midler til underliggende porteføljer</li> <li>• Beslutte styringsstruktur (roller og ansvar) i underliggende porteføljer</li> </ul>
<b>Forvaltning</b>	<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte totalt forvaltningsbudsjett og fordeling mellom virksomhetsområdene</li> </ul> <b>Linjen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte fordeling av midler innenfor virksomhetsområdet</li> <li>• Investeringsbeslutninger om å fortsette / slutte å investere i et prosjekt</li> </ul>	<b>Linjen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritering og allokering av midler innenfor underliggende porteføljer</li> <li>• Investeringsbeslutninger om å fortsette / slutte å investere i et prosjekt</li> </ul>
<b>Drift</b>	<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte driftsbudsjett</li> <li>• Mål for totale driftskostnader</li> </ul>	<b>Porteføljestyret</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslutte driftsbudsjett</li> <li>• Mål for totale driftskostnader</li> </ul>

Siste styringsprosess er prosess C: Prosess for oppfølging (leveranse på porteføljen). Denne prosessen beskriver oppfølgingen av underliggende porteføljer/prosjekter og forvaltningsområder. Underliggende porteføljer/virksomhetsområdene rapporterer månedlig i standardisert format til porteføljestyresekretariatet. Her vil standardisert modell ha et større omfang av rapportering fordi både prosjekter og forvaltningsområdene rapporterer til porteføljesekretariatet, mens kun underliggende porteføljer (som består av både prosjekter og forvaltning) rapporterer i distribuert modell. Videre utøver porteføljestyresekretariatet proaktiv oppfølging tertialvis, en-til-en med underliggende porteføljer/virksomhetsområder og prosjekter. Også oppfølgingen i sentralisert modell vil være mer omfattende av samme grunner som nevnt for rapportering. Porteføljestyresekretariatet gjennomgår totaliteten av porteføljen tertialvis i

porteføljestyremøtet. Denne prosessen er illustrert i figur 74. Figur 75 beskriver ansvarsfordeling i kontroll og kvalitetssikring i de to modellene.

**Figur 74: Prosess for oppfølging av underliggende porteføljer**



**Figur 75: Kontroll og kvalitetssikring**

	Sentralisert modell	Distribuert modell
<b>Utviklingsprosjekt over terskel</b>	<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre at investeringsbegrunnelser utarbeides på en konsistent og pålitelig måte</li> <li>• Kvalitetssikre investeringsbegrunnelser</li> <li>• Sikre tilstrekkelig bred prioriteringsvurdering som ivaretar forskjellige perspektiver</li> </ul>	<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre at investeringsbegrunnelser utarbeides på en konsistent og pålitelig måte</li> <li>• Kvalitetssikre investeringsbegrunnelser</li> <li>• Sikre tilstrekkelig bred prioriteringsvurdering som ivaretar forskjellige perspektiver</li> </ul>
<b>Utviklingsprosjekt under terskel</b>		<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvikle og forvalte malverk for dokumentasjon av strategiske prioriteringer pr. underliggende portefølje</li> <li>• Avstemme underliggende porteføljeeiers prioriteter og målsetninger med flerårig virksomhetsplan og politiets virksomhetsstrategi</li> <li>• Definere og forvalte prosess for å godkjenne mål bilde, veikart og leveranseplan, inkludert kvalitetssikring</li> </ul>
<b>Forvaltning</b>	<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definere og forvalte prosess for å godkjenne mål bilde, veikart og leveranseplan, inkludert kvalitetssikring</li> </ul>	
<b>Drift</b>	<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvalitetssikre / kontrollere mål bilde og plan på drift</li> </ul>	<p><b>Porteføljesekretariatet (POD)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvalitetssikre / kontrollere mål bilde og plan på drift</li> </ul>

#### E.4.6 Dypdykk: Skatteetaten

Dette dypdykket tar for seg Finansdepartementets (FIN) etatsstyring av Skatteetaten. Det er basert på intervju med skattedirektør Hans Christian Holte samt gjennomgang av blant annet tildelingsbrevet. Vi har også gjennomført intervjuer med FIN. FIN har valgt en annen modell for etatsstyring enn Justis- og beredskapsdepartementet, og det er en betydelig forskjell i omfanget av Skatteetatens og politi- og lensmannsetatens roller og oppgaver. Som nevnt tidligere i rapporten bør styringsdialogen tilpasses den underliggende etats egenart og observasjonene i dette dypdykket er derfor ikke direkte overførbare for styringen av politi- og lensmannsetaten. På tross av dette kan momentene som trekkes frem virke som en inspirasjon til hvordan styringsdialogen kan forbedres.

Fem momenter trekkes frem som særlig viktige i etatsstyringen av Skatteetaten:

- Tydelig rolleforståelse
- Overgang til effektmål
- Hyppig uformell dialog
- Felles forståelse for plan og retning
- Aktiv deltagelse fra etaten i både langsiktig planlegging og utforming av tildelingsbrev

Styringsdialogen er forankret i Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne, Hovedinstruks til direktøren i Skatteetaten og Reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten (FIN, 2020a). Prioriteringer, rapporteringskrav og økonomiske rammer formidles til Skatteetaten gjennom det årlige tildelingsbrevet. Dette utarbeides i en løpende dialog mellom Skatteetaten og departementet og angir etatens hovedmål samt effektindikatorer, styringsparametere og forklaringsvariabler til hvert hovedmål. Eventuelle tilleggsoppdrag eller rapporteringskrav formidles skriftlig i form av supplerende tildelingsbrev (FIN, 2020a). Som komplement til den skriftlige styringsdialogen er det i løpet av året en rekke møter mellom departementet og etaten, for eksempel møter for innspill til budsjettforhandlinger og evaluering av tertialrapportene.

#### Omforent rolleforståelse

FIN og Skattedirektoratet har en tydelig felles forståelse av hverandres roller og ansvarsområder, og Skatteetaten opplever ikke detaljstyring fra departementet.

Ansvar for FINs etatsstyring ligger i en egen avdeling som samordner styringssignalene mot de underliggende etatene. Denne modellen prioriterer samordning og felles prinsipper for etatsstyring fra departementet (Egeberg, 2012).

Det kan virke som modellen for etatsstyring kan bidra til en tydeligere rolleforståelse. Dette kommer for eksempel til uttrykk gjennom tildelingsbrevet 2020 til Skatteetaten, der FIN definerer styringsparametere til hvert hovedmål, men lar det være opp til skattedirektoratet å sette resultatmålene til hver styringsparameter.

### Effektmål

I 2016 fikk Skatteetaten i oppdrag av FIN å videreutvikle sine mål og styringsparametere (FIN, 2016). Initiativet til dette kom fra direktoratet selv. Begrunnelsen var et ønske fra FIN om at departementet i større grad skulle styre på effekter fremfor aktiviteter. I tillegg skulle effektstyring redusere departementets detaljstyring og gi etaten større handlingsrom over hvilke virkemidler som skal brukes for å nå de overordnede målene for etaten. I noen grad var dette også en formalisering av tidligere praksis: Effektstyring var tidligere blitt diskutert i styringsdialogen, men uten at dette var blitt formalisert. Oppdraget resulterte i at Skattedirektoratet i 2018 fikk reviderte mål med tilhørende effektmål, styringsparametere og forklaringsvariabler.

Effektmål medfører også utfordringer. For det første kan det være ressurskrevende å skaffe presise målinger av sammenhengen mellom tiltak og effekter. Det vil også ofte være en forsinkelse mellom tidspunkt for tiltak og tidspunkt der effekten kommer til syne. Videre vil en rekke eksterne faktorer påvirke effektene som skal måles (Krisitansen & Andresen, 2018). På tross av disse utfordringene synes overgangen til effektmål å ha vært hensiktsmessig for Skatteetaten.

### God uformell dialog

Enkelte prosjekter bemannes dessuten med både medarbeidere i Skatteetaten og representanter fra FIN. Et eksempel på dette er arbeid med digitalisering i etaten. Denne formen for samarbeid bidrar til en uformell dialog som kan redusere misforståelser og avklare forventninger. FINs tillit til Skatteetaten gjenspeiles for eksempel i at Skatteetaten selv fikk i oppgave å utforme egne effektmål.

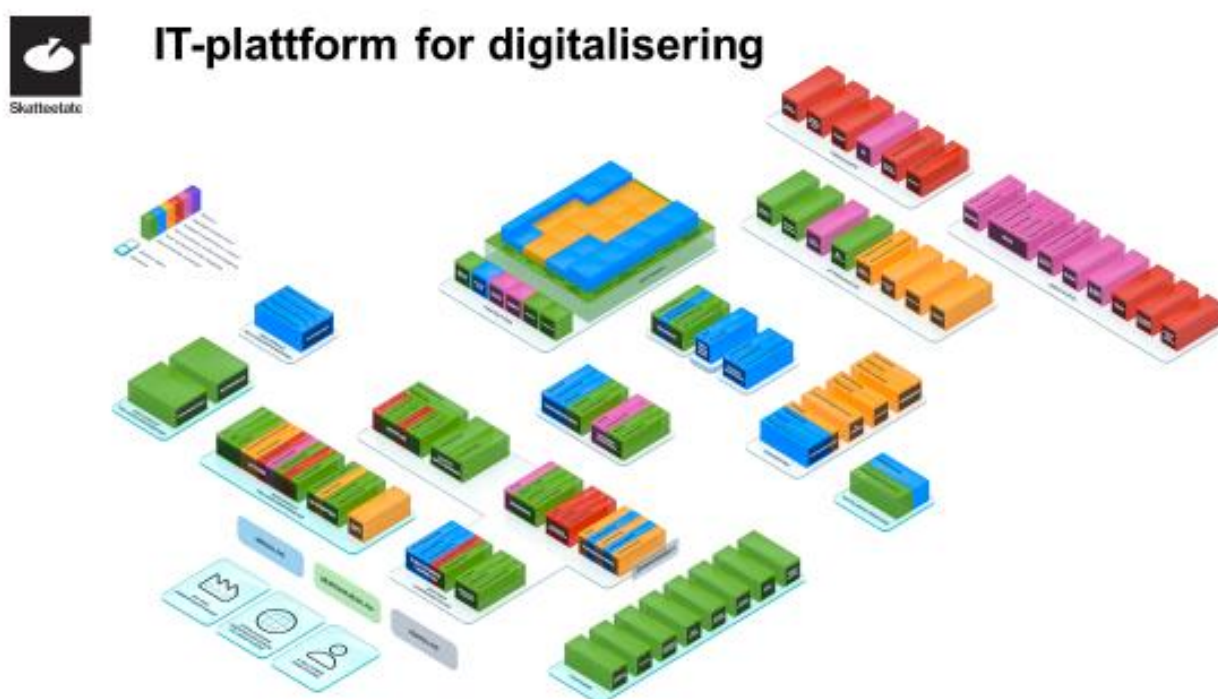
En utfordring ved hyppig uformell dialog er at rollene og ansvarsfordelingen kan bli uklar. Det kan også forekomme at ansatte i etaten mottar motstridende styringssignaler fra ansatte i departementet og egen ledelse. Det er desto viktig å ha en tydelig rolleforståelse og klare styringslinjer slik at ansatte vet hvilken styring de skal forholde seg til.

## Felles forståelse for plan og retning

Skatteetaten og FIN har i stor grad vært enig om utformingen av Skatteetatens strategi samt hvilken retning etaten skal bevege seg i de neste årene. En felles forståelse av ressursituasjon og enighet om plan og strategi gjør det enklere for departementet å kommunisere med politiske ledelse. Det blir også enklere for politisk ledelse å gi tydelige styringssignaler.

Et virkemiddel som kan bidra til å skape felles forståelse, er visualisering av utfordringer eller fremtidige planer og retningsvalg. Et eksempel på dette er Skatteetatens bruk av et «bykart» for å illustrere status på forskjellige digitaliseringsprosjekter i etaten (figur 76). Dette tydeliggjør satsningsområder og gjør strategien lett å kommunisere. Dette bidrar til forankring både oppover i departementet og politisk ledelse og nedover i etaten.

**Figur 76 Visualisering av status på Skatteetatens digitaliseringsprosjekter**



## Aktiv deltagelse fra etaten i strategisk styring og utforming av tildelingsbrev

Skattedirektoratet styrer i stor grad egen utvikling og planlegging fremover. Dette skjer gjennom en nær dialog i utarbeidelsen av tildelingsbrevet. Direktoratet gir innspill på prioriteringer og oppdrag som bør inkluderes, samtidig som de får mulighet til å forme oppgaver som er planlagt fra departementets side. Skattedirektoratets aktive deltagelse i styring og planlegging reduserer også FINs behov for detaljstyring.

Skattedirektoratet deltar også aktivt i utviklingen av langsiktig strategi. Denne er formidlet gjennom fremtidsbildet «Skatteetaten 2025». De strategiske satsningene i «Skatteetaten 2025» er konkretisert gjennom virksomhetsstrategier som gjelder for bestemte styringsperioder. Disse virksomhetsstrategiene er utarbeidet av et strategiteam som i all hovedsak består av medlemmer fra Skattedirektoratet (Skatteetaten, 2017).

## E.5 Vedlegg – Vurdering av oppgaveportefølje

### E.5.1 Vurdering av modell for utvikling og implementering av digital våpenforvaltning

Vi vil her gjøre en vurdering av hvorvidt det er hensiktsmessig å gå i dialog med Brønnøysundregistrene for å inngå et samarbeid om utvikling av politiets våpenregister og tilhørende tjenester.

Våpenforvaltning vil i alle tilfeller fortsatt være en del av politiets oppgaver. Dette ivaretar det forebyggende arbeidet til politiet da det sentrale er å kunne gjøre oppslag i våpenregisteret ved behov og bli varslet når opplysninger i politiets eller andres registre tilsier at personer i våpenregisteret ikke lenger er egnet til å ha skytevåpen. Mest mulig av forvaltningen bør gjøres automatisk slik at betydelig færre ressurser er knyttet til utførelsen, men de mer kompliserte søknadene vil fortsatt kreve manuell vurdering av politiet.

Det har ligget utenfor BCGs mandat i denne delleveransen å gå i samtaler med eventuelle mottagere for å oppnå en grundig forståelse av mottagers kapasitet, ønske og evne til å bistå i en slik sammenheng. Dette vil derfor eventuelt være en naturlig del av tredje delleveranse.

Vurderingene av PIT og Brønnøysundregistrene gjøres på bakgrunn av kriteriene i) Kompleksitet i styringen, ii) Gevinstpotensial og iii) Gjennomførbarhet.

#### *Kompleksitet i styringen*

PIT har allerede mange pågående og komplekse utviklingsprosjekter hvor flere har sprukket på tid og kostnad, som beskrevet i delrapport 1. Våpenforvaltningen er en relativt separat tjeneste, og har ikke nødvendigvis synergieffekter med politiets øvrige infrastruktur, utover at det må være mulig for systemene å snakke sammen. Et initiativ som *Ny digital våpenforvaltning* vil først ha en utviklingsfase, før den går over i en drift og vedlikeholdsfasen. Så vidt vi kan se, er det lite som hindrer at selve den tekniske løsningen både kan utvikles og driftes av andre. Det er tilstrekkelig at politiet kan motta og skrive data til registeret. For å redusere antall parallelle prosjekter i PIT taler dette derfor for å gå i dialog med Brønnøysundregistrene med sikte på å benytte dem som databehandler og la de få utføreransvaret for utvikling, drift og teknisk vedlikehold.

#### *Gevinstpotensial*

Gevinstpotensialet er godt beskrevet i konseptutredningene, både i et samfunnsperspektiv og for politiet isolert sett. Det er derfor viktig at politiet kommer raskt i gang med digitalisering av

våpenforvaltningen, både av hensyn til politiets bruk av ressurser, kvaliteten på tjenestene ut mot brukerne og befolkningens sikkerhet. I så måte bør alternativet som raskest kan sikre en tilfredsstillende løsning, velges, siden dette vil gi størst gevinster.

Det ligger også et gevinstpotensial for våpenforvaltningen ved å se til prosjektet «Nordic Smart Government». Dette er et nordisk samarbeidsprosjekt mellom Brønnøysundregistrene og tilsvarende enheter i de nordiske landene. Målet er at det skal bli enklere for næringsliv og myndigheter å samhandle med hverandre, ved at data kan utveksles sømløst gjennom standardiserte API-er (programmeringsgrensesnitt) (nordicsmartgovernment.org, 2020). Hvis våpenregisteret blir bygget etter en slik filosofi, vil også andre (autoriserte) brukere av registeret, for eksempel en våpenforhandler, kunne gjøre søk i det samme API-et for å verifisere at kunden har våpenløyve i kjøpsøyeblikket. Ved å benytte en app-løsning for våpenkort, vil det også være lettere for politiet å inndra våpentillatelse, og det vil gå kortere tid mellom at inndragelse vedtas og effektueres. Siden Brønnøysundregistrene allerede er langt fremme på dette, i tillegg til at oppgaven treffer godt med deres formål, mener vi at det er sannsynlig at de vil være godt egnet til å levere en god løsning for våpenregisteret.

Basert på konseptutredning 2, beregner vi at for hver måned prosjektet blir utsatt, går samfunnet glipp av 2,6 mill. kroner i tapte, kvantifiserte nettogevinster. I tillegg kommer gevinster i form av bedre samfunnssikkerhet og enklere og raskere tjenester for publikum. BCG vurderer at gevinstpotensialet totalt sett er svært høyt, uavhengig av om politiet utvikler og drifter systemet selv, eller om det settes ut.

### *Gjennomførbarhet*

Konseptutredningen er god på den måten at den ikke gaper over for mye. Den legger opp til mindre, inkrementelle delleveranser, og prosjektet har flere beslutningspunkt underveis slik at risikoen er begrenset. Dette øker gjennomførbarheten av prosjektet. Et annet moment som kan sikre gjennomførbarhet er spørsmålet om saksbehandlingsverktøyet og registeret skal lages i to ulike moduler eller i en felles tjeneste. BCGs anbefaling er å velge en løsning hvor de utvikles som to separate løsninger. Dette er også i tråd med anbefalinger om å dele opp store IT-prosjekter i mindre, selvstendige delleveranser (Jørgensen, 2014).

Konseptutredningen synes å ha som utgangspunkt at selve utviklingen av registeret skal skje i regi av PIT. Som nevnt har POD utfordringer i utviklingsporteføljen med prosjekter som sprekker på tid og kostnad. I tillegg består PITs utviklingsportefølje allerede av svært mange pågående prosjekter. Å vurdere gjennomføring av prosjektet i regi av Brønnøysundregistrene kan dermed være en smidig måte å sikre gjennomføring samtidig som PODs utviklingsportefølje avlastes. Samtidig vil det viktigste for politiet og samfunnet være å få realisert prosjektet raskest mulig, så



dersom overføring ut av PIT krever nye utredninger, anbefaler vi å gjennomføre det internt i etaten.

### E.5.2 Analyse og stokastisk modellering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved best mulig dimensjonering av transporttjenesten

Vi modellerer transporttjenesten som et køsystem. Køteori er et stort fagfelt med etablerte og generelt aksepterte matematiske modeller. Vi antar at transportoppdrag oppstår tilfeldig over tid og at disse oppdragene er Poisson-fordelt med gjennomsnittlig rate på  $\lambda$  oppdrag per time i løpet av arbeidstiden. Poisson-fordeling er en vanlig og relativt realistisk antagelse i slike beregninger, og betyr at det til enhver tid er en konstant sannsynlighet for at et nytt transportoppdrag vil oppstå. Videre antar vi at varigheten på hvert transportoppdrag er eksponentialfordelt og at gjennomsnittlig varighet er om lag  $\mu$  oppdrag per time. Eksponentialfordelingen har likhetstrekk med en Poisson-fordeling, og gir en fordeling av tiden frem til en Poisson-fordelt hendelse skjer.

Fra intervjuer og data har vi innhentet data om gjennomsnittlig oppdragsvarighet og gjennomsnittlig antall oppdrag per dag fra tre politidistrikter. Dette er deretter brukt til å ekstrapolere et estimat for oppdragsvarighet og frekvens i de resterende politidistriktene, ut fra innbyggertall, antall fengsler og areal i politidistriktet. Oppdragsfrekvensen er en lineær funksjon av innbyggertall i distrikter. Oppdragsvarigheten antas å være en lineær funksjon av areal per fengsel i distriktet. Resultatet vises i figur 77. Markerte rader er distriktene hvor data er fremskaffet gjennom intervju. De øvrige tallene er estimater.

**Figur 77: Varighet og frekvens på transportoppdrag i ulike distrikter**

Distrikt	Varighet	Frekvens
Trøndelag	12	6
Innlandet	12	4
Vest	8	7
Nordland	12	3
Møre og Romsdal	11	2
Troms	12	2
Sør-Øst	5	10
Finnmark	12	1
Agder	7	2
Sør-Vest	3	6
Øst	2	9
Oslo	1	11

Det er videre en rekke sentrale antakelser om arbeidstid og lønnskostnader som ligger til grunn for analysene. Disse er oppsummert i figur 78.

**Figur 78: Forutsetninger for simulering av transportoppdrag**

**Arbeidsdag 08-16** hvor oppdrag kommer. Påbegynte oppdrag fullføres, med mindre de innebærer jobb etter kl. 24



Et årsverk består av 250 arbeidsdager, og en normalarbeidsdag av 8 timer



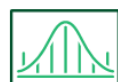
Oppdrag er kjent (og tidsbestemt) minst 24 timer før, slik at **hele dagen kan planlegges** optimalt før dagen starter



Kostnad ved å ha en polititjenestemann i arbeid er **1 200 000 pr år**. Tilsvarende for transportbetjent er **750 000<sup>3</sup>**



**Faste kostnader** (stab/støtte, koordinering av oppdrag) som skyldes varetektsfanger **neglisjeres<sup>2</sup>**



Antar **poissonfordelt** oppdragsmengde og **eksponentialfordelt** oppdragsvarighet

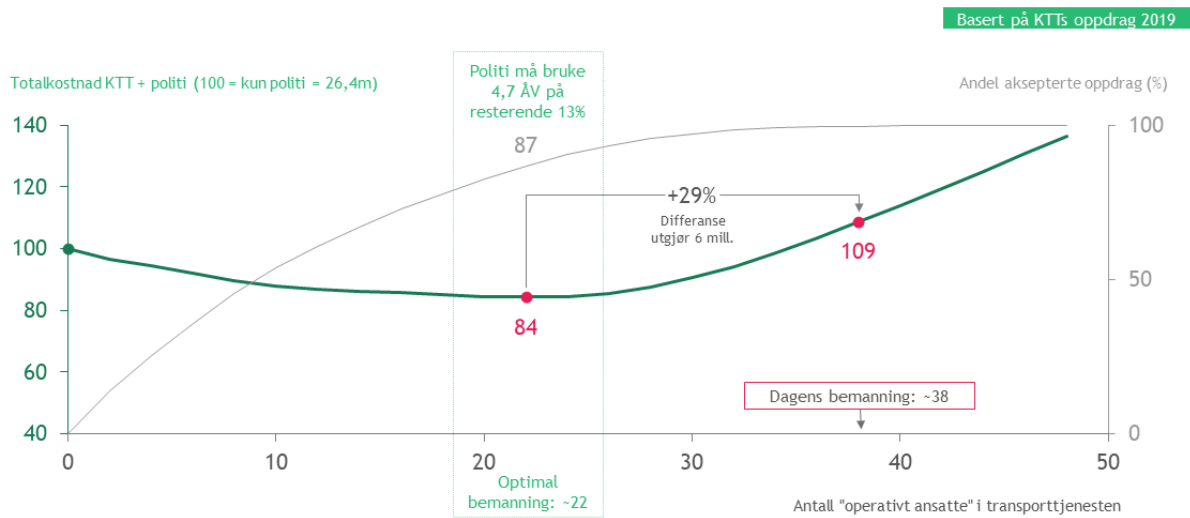
1. Oppdrag med varighet utover kl. 24 delegeres til politiet. 2. Antakelsen er gjort på bakgrunn av at Kriminalomsorgen allerede har en betydelig mengde transportoppdrag som uansett må koordineres, og at stab/støtte-funksjoner kan deles med øvrige funksjoner i Kriminalomsorgen. 3. Antar polititjenestemenn gjør jobben i dag - ikke arrestforvarere.

For hvert bemanningsnivå simuleres 20 000 arbeidsdager. Oppdragenes starttid, varighet og sluttid innenfor en arbeidsdag er kjent dagen i forveien. En algoritme vil deretter velge det maksimale antallet oppdrag som transporttjenesten kan ta på seg med den valgte kapasiteten. Oppdragene som ikke blir tatt av transporttjenesten, må politiet ta selv, til en høyere kostnad. Ved hvert bemanningsnivå beregnes gjennomsnittlig total kostnad for de simulerte arbeidsdagene ut fra hvor mange transportbetjenter tjenesten er bemannet med (faste kostnader) og summen av kostnadene for arbeidstimene som politiet har brukt for å bistå i periodene hvor etterspørselen var høyere enn kapasiteten (variable kostnader).

Dersom vi for eksempel benytter parameterne fra det som i dag er nedslagsfeltet til Kriminalomsorgens transporttjeneste, og fremstiller resultatet med kostnader mot antall transportenheter, får vi grafen som er vist i figur 79. Totalkostnaden dersom politiet selv skulle ha utført alle transportoppdragene, setter vi til lik 100. Dette forekommer helt til venstre i figuren, når bemanningen av transporttjenesten settes til 0. Etter hvert som bemanningen øker, vil totalkostnaden først avta som følge av at oppdragene i økende grad utføres av transportbetjenter heller enn politiutdannede. Ved rundt 22 transportbetjenter, vil derimot kostnadene ved mye overkapasitet være større enn gevinstene av lavere årsverkkostnad, og totalkostnaden vil derfor øke. Den optimale bemanningen i dette området er derfor trolig mellom 20 og 24 transportbetjenter, noe som vil bety en besparelse på om lag 16 pst. relativt til at politiet skal utføre alle oppdragene selv. Samtidig ser vi at ved dagens bemanning på om lag 38 transportbetjenter, er kostnaden om lag 9 pst høyere enn dersom politiet hadde gjort alt selv. Dette stemmer godt med funnene fra sluttevalueringen av pilotprosjektet. Ved optimal bemanning, er transporttjenesten bare i stand til å betjene 87 pst. av etterspørselen. De

resterende oppdragene, vil politiet måtte bruke om lag fem årsverk på å håndtere selv. Dette taler for at løsningen med arrestforvarere er mest effektiv, og at dagens KTT-løsning er ineffektiv.

**Figur 79: Totalkostnad per bemanningsnivå i transporttjenesten**



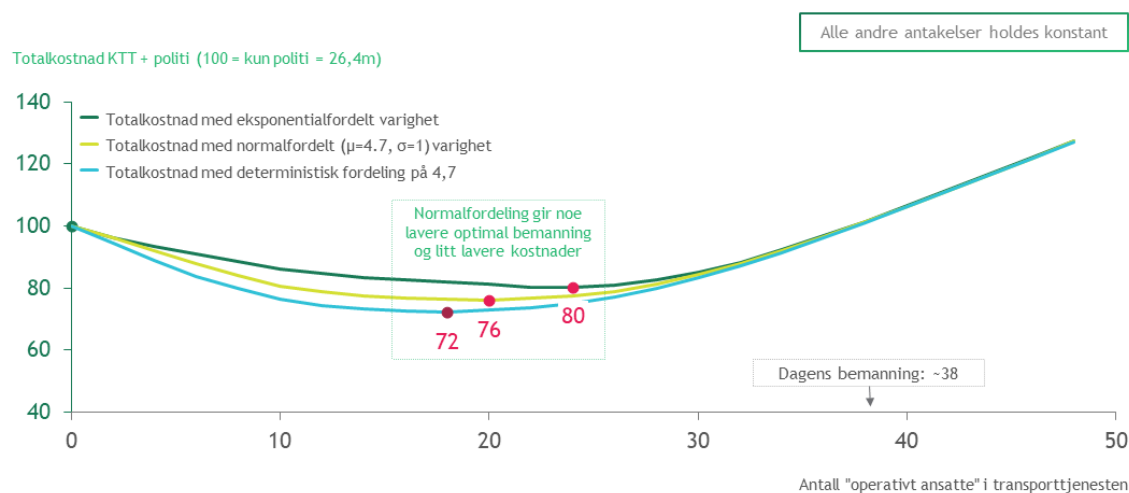
Kilde: BCG Analyse; KTT årsrapport 2019

Denne analysen gjøres deretter for hver av oppdragsvarighetene og oppdragsfrekvensene vi har ekstrapolert til de ulike politidistriktene. Resultatet er fremstilt i figur 80, og viser at de totale besparelsene summerer seg til om lag 42 mill. kroner, tilsvarende om lag 27 pst. av politiets transportkostnader. Bemanningen på nasjonalt plan er estimert til om lag 69 transportbetjener. Ettersom dette er den beste mulige bemanningen, vil man i praksis trenge noen flere ansatte for å ta høyde for ferieavvikling og sykefravær og lignende.

**Figur 80: Effektiviseringspotensial og bemanning for transporttjenester i distriktene**

Distrikt	Varighet	Frekvens	Potensial (% / kr.)	Bemanning
Trøndelag	12	6	36,3 %	9M
Innlandet	12	4	33,2 %	6M
Vest	8	7	23,3 %	5M
Nordland	12	3	29,5 %	4M
Møre og Romsdal	11	2	32,1 %	3M
Troms	12	2	24,8 %	2M
Sør-Øst	5	10	10,0 %	2M
Finnmark	12	1	12,6 %	0M
Agder	7	2	2,8 %	0M
Sør-Vest	3	6	0,5 %	0M
Øst	2	9	0,2 %	0M
Oslo	1	11	0,0 %	0M
<b>Totalt</b>			<b>22,8 %</b>	<b>31M</b>

Merk: Tall er svært indikative, og baserer seg på en rekke forutsetninger. Størst usikkerhet ligger i ekstrapolerte parametere for varighet og frekvens  
 Kilde: BCG Analyse

**Figur 81: Sensitivitetsanalyse på sannsynlighetsfordeling av oppdragsvarighet**

Kilde: BCG Analyse

Vi understreker at analysen ovenfor er basert på en del antakelser som ikke nødvendigvis til enhver tid er realistiske, og den er derfor beheftet med stor usikkerhet. Den største usikkerheten ligger i de ekstrapolerte parameterne for oppdragsvarighet og oppdragsfrekvenser for de ulike politidistriktene. Her må det gjennomføres mer strukturerte undersøkelser før man går i gang med en eventuell implementering. Analysen legger også til grunn at sannsynlighetsfordelingen for etterspørselen etter transportoppdrag er lik gjennom hele arbeidsdagen, noe den selvsagt ikke er. Vi tror likevel at modellen kan være nyttig som en indikasjon på at den samfunnsøkonomiske gevinsten av transporttjenesten først og fremst avhenger av hvordan tjenesten dimensjoneres – ikke om den eksisterer eller ikke. Ved riktig dimensjonering av tjenesten, er det mulig å oppnå en fornuftig byrdefordeling hvor transporttjenesten står for majoriteten av oppdragene, men hvor politiet tar seg av toppene i perioder med stor etterspørsel.

### **E.5.3 Dypdykk: Erfaringer fra oppgavefordeling mellom UD og Norad**

Oppgavefordeling mellom UD og Norad har blitt diskutert og utredet flere ganger de siste tiårene. Det dreier seg både om fordelingen av hvor mye UD forvalter av bistandsbudsjettet sammenlignet med Norad, og samtidig spørsmål om fagansvar og rollefordeling.

#### **Gjennomførte endringer i oppgavefordelingen**

I forrige stortingsperiode ble det politisk bestemt å flytte både forvaltningen og fagansvaret for henholdsvis helsebistanden og utdanningsbistanden over fra UD til Norad. Hensikten var å legge mer av de rene forvaltningsoppgavene til Norad. Bistand innen helse og utdanning ble ansett som fagspesifikke temaer som Norad kunne forvalte bedre. Og UD skulle få økt kapasitet til å drive politikktutforming og gi styringssignaler til Norad.

Erfaringen her var at med ansvaret for budsjettposter følger også forventninger om å gi politisk ledelse underlagsmateriale. Dette er mindre naturlig for et direktorat enn et departement. Samtidig ble det kryssende linjer mellom utdannings- og helsebistanden på den ene siden som var lagt til Norad, og humanitærbudsjettet som ble forvaltet i UD.

I inneværende stortingsperiode bestemte regjeringen at det skulle gjøres en ny oppgavefordeling mellom UD og Norad med siktemål å rendyrke kompetanse på prosjektforvaltning av midler, noe som skulle komme hele Utenriktjenesten og Norad til gode.

Selv om det fantes flere relevante utredninger om lignende spørsmål fra før, ble det likevel gjort en gjennomgang som kom frem til tre mulige modeller. Her ble det tatt større hensyn til at faglig ansvar og at budsjettposter skulle høre sammen i organiseringen og oppgavefordelingen, enn under den forrige endringen. Det var et mål i seg selv å ha ansattorganisasjonene tett integrert i arbeidet med å utrede endringene.

#### **Erfaringer fra endringsprosessene**

Erfaringene er blant annet at enhver endring vil møte motstand. Noen forundersøkelser om mulige konsekvenser bør gjøres, samtidig som en for omfattende forankring og utredninger i forkant kan ende med status quo.

Oppgavefordelingen bør i størst mulig grad sørge for at faglig og budsjettmessig ansvar er sammenfallende. Det bør legges avgjørende vekt på hvordan oppdragsdialogen mellom departement og direktorat er ment å fungere etter endringen. Målsetting for endringen bør tydelig og kontinuerlig kommuniseres underveis i prosessen.

Videre at roller som typisk ligger til et departement som skal kunne svare til politisk ledelsen, og direktorat som skal svare til departementet, rendyrkes. Gevinster kan realiseres ved en mer rendyrket oppgavefordeling, blant annet i form av at faglig tunge utredningsoppgaver, samt oppgaver av mer operativ natur knyttet til styring av etater, legges over fra departement til direktorat.

#### E.5.4 Bruttoliste – politiets oppgaveportefølje

Enhet	Avdeling / oppgave	Prosesskategori	Sub-prosesskategori
Politidistrikt	Politiets døgnkontinuerlige beredskap	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Politiets trafikkjeneste	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Politiets sjøtjeneste	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Politiets oppgaver i tilknytning til kontinentalsokkelen	Kjerneprosesser	Andre politirelaterte tjenester
Politidistrikt	Politiets oppgaver i redningstjenesten	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Politiets ambassadevakt	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Politiets livvaktjeneste	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politidistrikt	Forebyggende virksomhet	Kjerneprosesser	Forebygging
Politidistrikt	Straffesaksbehandling	Kjerneprosesser	Straffesaksbehandling
Politidistrikt	Tvangsfullbyrdelse	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Gjeldsordning	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Hovedstevnevitne	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Skifterettsoppgaver	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Notarialfunksjon	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Sekretariat i forlikrådet	Kjerneprosesser	Sivil rettspleie
Politidistrikt	Fører kort m v	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Saker etter våpenloven og brann- og eksplosjonsloven	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Pass	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Politiattester	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Godkjenning av arrangementer på offentlig sted/demonstrasjoner	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Håndtering av hittegodt	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Uttalelse om skjenkebevilling	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Godkjenning av brukthandler	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Godkjenning av vaktelskaper	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Håndtering av vrak	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Håndtering av løshunder	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Mottak av varsel om kremering	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Utlendingsforvaltning	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Bistå psykiatrien	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Uttalelse i barnevernssaker	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Pålegg om ordensvakt	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Godkjenne vaktelskaper	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Dyrevern	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Sprit til teknisk bruk	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Besøk hos kriminalomsorgen	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Arrangementer på helligdager	Kjerneprosesser	Forvaltning
Politidistrikt	Fangetransport	Kjerneprosesser	Arrest
Politidistrikt	Grensekontroll	Kjerneprosesser	Grense og utlending

Politidistrikt	Barnehus	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
PFT	Eiendom	Støtteprosesser	EBA
PFT	Materiell og logistikk	Støtteprosesser	Materiell og logistikk
PFT	Anskaffelser og juridisk	Støtteprosesser	Anskaffelser og juridiske tjenester
PFT	Lønn og regnskap	Støtteprosesser	Lønn og regnskap
PIT	Partnerdialog og porteføljestyring	Støtteprosesser	IKT
PIT	Leveranse, teknologi og sikkerhet	Støtteprosesser	IKT
PIT	Tjenesteforvaltning	Støtteprosesser	Politifaglig IKT
PIT	IKT-drift	Støtteprosesser	IKT
PIT	Bruker- og kundeservice	Støtteprosesser	IKT
POD	Beredskapsavdelingen	Styrings-prosesser	
POD	Politifagavdelingen	Styrings-prosesser	
POD	Styringsavdelingen	Styrings-prosesser	
POD	Virksomhetsutviklingsavdelingen	Styrings-prosesser	
POD	HR og HMS-avdelingen	Støtteprosesser	HR og HMS
Grense- kommissariatet	Rapportering	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Grense- kommissariatet	Tilsyn	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Grense- kommissariatet	Gripe inn ved hendelser	Kjerneprosesser	Grense og utlending
ØKOKRIM	Avdekke, etterforske, påtale og føre saker for retten	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
ØKOKRIM	Bistå politi- og påtalemyndigheter	Kjerneprosesser	
ØKOKRIM	Opplysningsvirksomhet	Styringsprosesser	Følge opp, rapportere og lære
ØKOKRIM	Kriminaletterretning	Kjerneprosesser	Etterretning Andre
ØKOKRIM	Rådgivende organ	Kjerneprosesser	politirelaterte tjenester
ØKOKRIM	Avgi høringsuttalelser	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
ØKOKRIM	Delta i internasjonalt samarbeid	Kjerneprosesser	Internasjonalt samarbeid
Kripos	Etterforskning og påtale	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
Kripos	Kriminaletterretning og analyse	Kjerneprosesser	Etterretning
Kripos	Bistand til åstedsundersøkelser og etterforskning	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
Kripos	Kriminaltekniske undersøkelser, analyser og vurderinger	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
Kripos	Datakriminalitet	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
Kripos	Kommunikasjonskontroll	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
Kripos	Undersøkelser og observasjoner	Kjerneprosesser	Straffesaks- behandling
Kripos	Internasjonalt politisamarbeid	Kjerneprosesser	Internasjonalt samarbeid
Kripos	Registeransvar	Kjerneprosesser	Forvaltning
Kripos	Identifiseringsgruppen	Kjerneprosesser	ID
Kripos	Kompetanse- og metodeutvikling	Styringsprosesser	Følge opp, rapportere og lære
Polithøgskolen	Grunnutdanning	Støtteprosesser	Utdanning
Polithøgskolen	Etter- og videreutdanning	Støtteprosesser	Utdanning



Politi høgskolen	Forskning og utviklingsarbeid	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
Politi høgskolen	Formidle kunnskap	Støtteprosesser	Utdanning
Politi høgskolen	Samarbeid	Støtteprosesser	Utdanning
Politi høgskolen	Oppdragsvirksomhet	Kjerneprosesser	
Utrykningspolitiet	Trafikkjenester	Kjerneprosesser	Politioperativt
Utrykningspolitiet	Transport av farlig gods	Kjerneprosesser	Politioperativt
Utrykningspolitiet	Støy- og avgassforurensning	Kjerneprosesser	Politioperativt
Utrykningspolitiet	Tunge kjøretøy	Kjerneprosesser	Politioperativt
Utrykningspolitiet	Kjøre- og hviletidsbestemmelser	Kjerneprosesser	Politioperativt
Utrykningspolitiet	Narkotikatransport	Kjerneprosesser	Politioperativt
Politiets utlendingsenhet (PU)	Registrering/identifisering	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Uttransportering	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Internat for utlendinger	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Vurdering av administrative rutiner	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Ansvar tilknyttet frivillig retur	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Informere om kriminelle forhold	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Illegal innvandring og ulovlig opphold	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Omkostningsansvar	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Bistand til PD	Kjerneprosesser	Grense og utlending
Politiets utlendingsenhet (PU)	Internasjonalt arbeid	Kjerneprosesser	Internasjonalt samarbeid
Nasjonalt ID-senter (NID)	Bistand og rådgivning	Kjerneprosesser	ID
Nasjonalt ID-senter (NID)	Kompetanse	Styringsprosesser	Følge opp, rapportere og lære
Nasjonalt ID-senter (NID)	Fag- og metodeutvikling	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
Nasjonalt ID-senter (NID)	Evaluering	Styrings-prosesser	Følge opp, rapportere og lære
PST	Primært ansvar	Kjerneprosesser	Straffesaks-behandling
PST	Forebygging	Kjerneprosesser	Forebygging
PST	Forebygging	Kjerneprosesser	Forebygging
PST	Forebygging	Kjerneprosesser	Forebygging
PST	Trusselvurdering	Kjerneprosesser	Etterretning
PST	Sikkerhetsrådgivning	Kjerneprosesser	Forebygging
PST	Personkontroll	Kjerneprosesser	Forvaltning
PST	Beredskap og sikkerhet	Styrings-prosesser	Prioritere, planlegge og budsjettere
PST	Annen polititjeneste og bistand til øvrig politi	Kjerneprosesser	Grense og utlending
PST	Annen polititjeneste og bistand til øvrig politi	Kjerneprosesser	Politioperativt
PST	Annen polititjeneste og bistand til øvrig politi	Kjerneprosesser	

Merk: oppgaver som ikke er kategorisert med sub-prosesskategori anses som bistandsfunksjoner

## E.6 Vedlegg - Diverse

### E.6.1 Bakgrunn og formål for områdegjennomgangen

Bakgrunn, formål og avgrensning av områdegjennomgangen som beskrevet i oppdragsbeskrivelsen er inkludert i avsnittene under.

#### Bakgrunn

Politi- og lensmannsetaten (politiet) er i dag organisert med et sentralt direktorat, Politidirektoratet (POD), som til sammen har 21 underliggende enheter. Disse er tolv politidistrikt, fem særorganer med nasjonale oppgaver (Utrykningspolitiet, Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet og Politihøgskolen) og fire andre underliggende enheter (Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter og Grensekommisariatet). POD er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). I statsbudsjettet for 2020 er det bevilget 22,2 mrd. kroner til politi og påtalemyndighet. Fordelingen av bevilgningen er presentert i tabell 14.

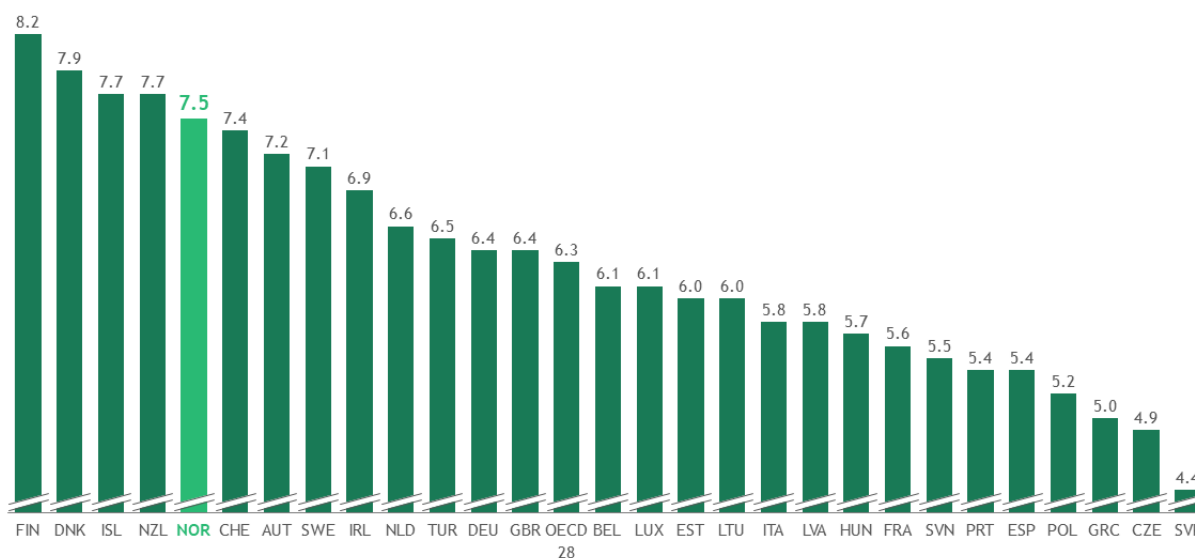
**Tabell 14: Bevilgning til politi og påtalemyndighet i statsbudsjettet 2020 (Stortinget, 2020)**

Kap.	Post	Formål	Kroner	Kroner
440		Politidirektoratet- politi- og lensmannsetaten		
	1	Driftsutgifter	18 642 616 000	
		Tildeling POD	18 602 516 000	
		Sentrale avsetninger JD	40 100 000	
	21	Spesielle driftsutgifter	137 495 000	
	22	Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag kan overføres	9 436 000	
	23	Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål	26 819 000	
	25	Retur av asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten lovlig opphold, overslagsbevilgning	95 528 000	
	45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres	950 030 000	
	48	Tildeling fra EUs indre sikkerhetsfond (ISF), kan overføres	92 100 000	
	70	Tilskudd	65 946 000	
	71	Tilskudd Norsk rettsmuseum	6 197 000	
	73	Tilskudd til EUs grense- og visumfond	236 635 000	20 262 802 000
442		Politihøgskolen		
	1	Driftsutgifter	633 984 000	633 984 000

444	Politiets sikkerhetstjeneste (PS1)			
	1	Driftsutgifter	982 580 000	982 580 000
445	Den høyere påtalemyndighet			
	1	Driftsutgifter	277 795 000	277 795 000
446	Den militære påtalemyndighet			
	1	Driftsutgifter	9 058 000	9 058 000
448	Grensekommisæreren			
	1	Driftsutgifter	5 745 000	5 745 000
	<b>Sum Politi og påtalemyndighet</b>		<b>22 171 964 000</b>	

Samfunnsoppdraget og oppgaveporteføljen i politiet er bred, behovet for utvikling er stort og krav og forventninger til tjenestene øker blant annet på grunn av nye kriminalitetsutfordringer (NOU, 2017a). Etaten er i ferd med å fullføre arbeidet med nærpolitireformen, som legger til rette for utviklingen av et kompetent og effektivt lokalt politi samt utvikling av robuste fagmiljøer som kan håndtere fremtidens kriminalitetsutfordringer. Norsk politi står i en særstilling internasjonalt hva gjelder tillit til politiet (se figur 82). I 2019 svarer 79 prosent av befolkningen at de har ganske stor eller svært stor tillit til politiet (Kantar, 2019). Innbyggernes opplevde trygghet er også høy, hvor 94 prosent av Norges befolkning føler seg trygge der de bor og ferdes.

**Figur 82: Innbyggernes tillit til politiet (utvalgte land)**



Merk: Målinger fra 2013, unntak New Zealand 2014. OECD-gj.snitt ekskluderer Australia, Canada, Chile, Colombia, Israel, Japan, Korea, Mexico og USA  
 Kilde: European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) (database), Eurostat, Customized report and licensed by StatsNZ for re-use under the Creative Commons Attribution 3.0 New Zealand licence (2017)

For å kunne jobbe systematisk og målrettet med den videre utviklingen av norsk politi er det avgjørende å forstå sammenhengen mellom kravene som stilles til politiet, tildelte ressurser og

resultater som oppnås. Digitaliseringsdirektoratet (2018, 2019a) (tidligere Difi) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020a) (DFØ) peker i sine evalueringer av politireformen på at god styring i hele styringskjeden er avgjørende, at det fortsatt er behov for mer lang-siktighet i styringen og at den heller ikke må være for detaljorientert. Det er viktig at JDs etatsstyring og PODs ressursprioritering er fundert i et godt kunnskapsgrunnlag og fungerer slik at ressurser allokeres til strategisk viktige mål, samtidig som etaten gis tilstrekkelig fleksibilitet til å løse sine oppgaver. Det er også viktig å avklare grenseflater mot andre aktører, særlig Den Sentrale Enhet i PST og Den høyere påtalemyndighet. Det er hensiktsmessig å se på styringen av PSTs ressurser i politidistriktene, fordi dette kan legge til rette for en bedre styring av politiets samlede ressurser (FIN & JD, 2020a).

### Formål for områdegjennomgangen

Områdegjennomgangen skal gi anbefalinger om en hensiktsmessig struktur for styring av politi- og lensmannsetaten, i tråd med prinsippene for statlig styring slik de går frem av økonomiregelverket (FIN & JD, 2020a). Den skal videre gi en vurdering av kvaliteten på dagens etatsstyring og styringsinformasjon, samt komme med anbefalinger om hvordan denne kan forbedres. Områdegjennomgangen vil være en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for JDs videre arbeid med en langsiktig plan for politi og påtalemyndighet.

Områdegjennomgangen skal beskrive, vurdere og gi konkrete anbefalinger om:

#### 1) Styring og styringsinformasjon:

- JDs etatsstyring av politi- og lensmannsetaten, herunder gi en overordnet vurdering av mål og resultater i etatsstyringen og oppfølging av disse. Det skal også vurderes hvorvidt etatsstyringen gir tilstrekkelig handlingsrom for POD til å disponere ressursene i etaten på en hensiktsmessig måte, slik at politiets virksomhetsmål kan nås på kort og lang sikt. Det skal ses hen til alle krav som stilles i ulike styringsdokumenter, herunder bl.a. målet om 2 politifolk per 1000 innbygger, krav til responstid, krav til straffesaksbehandlingen, krav oppgitt i handlingsplaner og lovpålagte krav, samt andre krav med ressursmessige konsekvenser som f.eks. arbeidstidsbestemmelser. Det forventes en vurdering av ulike kravene hver for seg, men også en samlet vurdering av kravene.
- Politi- og lensmannsetatens styringslinjer, herunder PODs rolle samt det to-sporede system med påtalemyndighetens ansvar for straffesaksbehandlingen, og PSTs rolle i politidistriktene, sett opp mot effektiv oppgaveløsning.
- Politi- og lensmannsetatens systemer for disponering og prioritering av ressurser, herunder identifisere hindre for effektiv styring og oppgaveløsning i etaten.

- Kvaliteten på informasjon og indikatorer som produseres og benyttes i styringen av politi- og lensmannsetaten og hvorvidt den gir tilstrekkelig og riktig innsikt i sammenhengen mellom ressursbruk og resultater. Det skal også gis en anbefaling om hvordan styringen bør innrettes for å oppnå målene med effektiv ressursbruk.

2) Oppgaveportefølje samt ansvarsdeling med andre offentlige myndigheter:

- Politiets samlede oppgaveportefølje, herunder kjerneoppgaver, støttefunksjoner samt andre oppgaver som ikke direkte knytter seg til eller understøtter løsning av kjerneoppgavene vurdert opp mot hensynet til god styring og effektiv drift i et samfunnsmessig perspektiv.
- Muligheter for å overføre politiets andre oppgaver innenfor forvaltning og sivil rettspleie til andre offentlige myndigheter.

Vurderingene under punkt 2 skal ta utgangspunkt i allerede gjennomførte utredninger, jf. avgrensningen under. Analysene skal også gjøre rede for utfordringene med dagens situasjon.

### Avgrensning og kjente begrensinger

Områdegjennomgangen vil bygge videre på allerede igangsatte utredninger/evalueringer og se hen til tidligere utredninger, som for eksempel Politianalysen (NOU, 2013), Påtaleanalysen (NOU, 2017b), Særorganutredningen (NOU, 2017a), og evalueringer av nærpolitireformen (Difi, 2018, 2019a; DFØ, 2020a).

Av hensyn til gjennomgangens samlede omfang inngår følgende områder ikke i gjennomgangen:

- Politiet på Svalbard
- Spesialenheten for politisaker
- Den Sentrale Enhet (DSE) i Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
- Den høyere påtalemyndighet (Riksadvokaten)

BCG har tidligere jobbet med POD på kartlegging av stab- og støttefunksjoner og effektivitet i ressursbruken. Derfor kjenner vi POD bedre enn JD, politidistriktene, særorganer og andre underliggende enheter.

## E.6.2 Dypdykk: Dansk politi

Statsbudsjettet og politiets målsetninger legger føringer for økonomistyringen og politiets arbeid. Økonomiske avtaler vedtas for fire år av gangen, noe som gir forutsigbarhet over tid. Rigspolitiet styrer politiets bevilgninger etter en ressursmodell som er aktivitetsstyrt og basert på variabler som f.eks. befolkningstetthet. Hvert politidistrikt har selv ansvar for disponering av ressurser.

I tillegg til en del uformell rapportering, rapporteres det fire ganger i året, hvor alt oppsummeres i en årsrapport. Rigspolitisjefen og departementet møtes to til tre ganger i året for å redegjøre om daglig drift og gi samlet status.

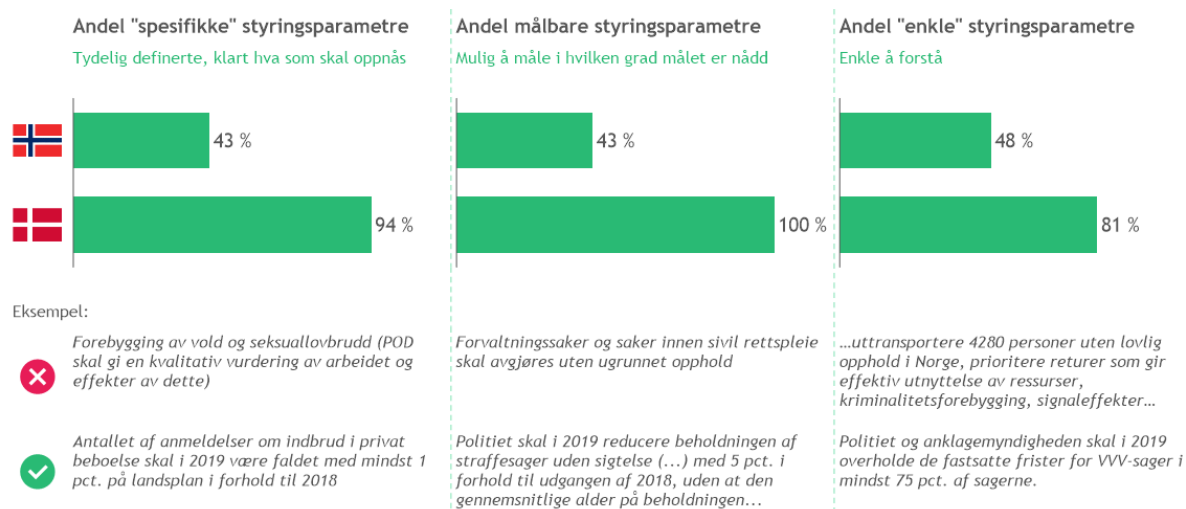
Fire områder er avgjørende for strategisk styring i dansk politi:

1. Strukturert styringsdialog: Vektlagt god dialog mellom Justitsministeriet og Rigspolitiet gjennom flere kanaler. Konkrete rapporteringskrav fra politikretser tilbake til Folketinget sikrer felles forventinger til politiets oppgaver
2. Flerårig økonomisk plan: Et langsiktig økonomisk rammeverk som sikrer forutsigbarhet i planleggingen
3. Mål- og resultatstyring: Klare retningslinjer for måloppnåelse og rapportering tydeliggjør prioritering av ressurser i praksis
4. Integreert rapporteringsverktøy: Felles dataplattform og konsekvent rapportering sikrer innsikt og dialog mellom Rigspolitiet, Justitsministeriet og andre statlige instanser på tvers av alle områder

Innen mål- og resultatstyring er særlig det danske tildelingsbrevet relevant. Sammenlignet med det norske tildelingsbrevet, skiller det seg ut på fem måter:

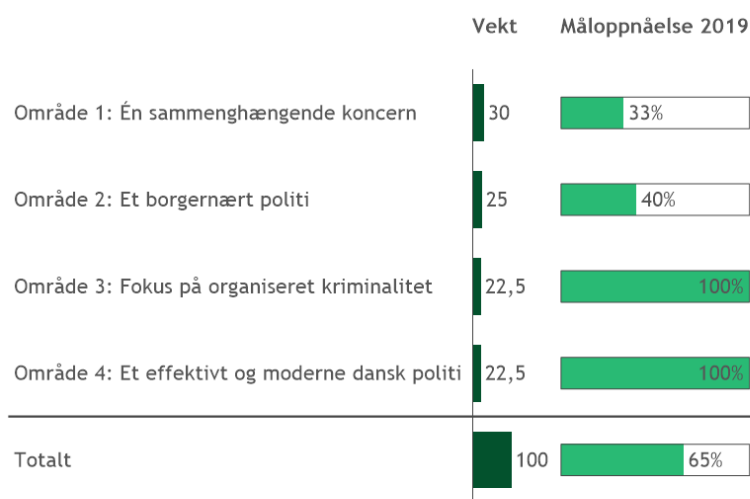
- Styringsparameterne er mer spesifikke, målbare og enklere enn de norske. Dette er nærmere utdypet i figur 83 under
- Styringsparameterne og deretter de ulike områdene er eksplisitt prioritert opp mot hverandre gjennom en vektingsmekanisme, slik figur 84 viser
- Tildelingsbrevet er vesentlig mer kortfattet: 12 sider, sammenlignet med 24 sider i det norske (se figur 85)
- Det er et betydelig mer selvstendig og tilgjengelig dokument, med færre henvisninger til andre dokumenter og statistikker (se figur 85)
- Det er enkelt å rapportere på, og legger til rette for statusrapporter som er kontinuerlig oppdaterte

**Figur 83: Spesifikke, målbare og enkle styringsparametere i det danske og norske tildelingsbrevet**

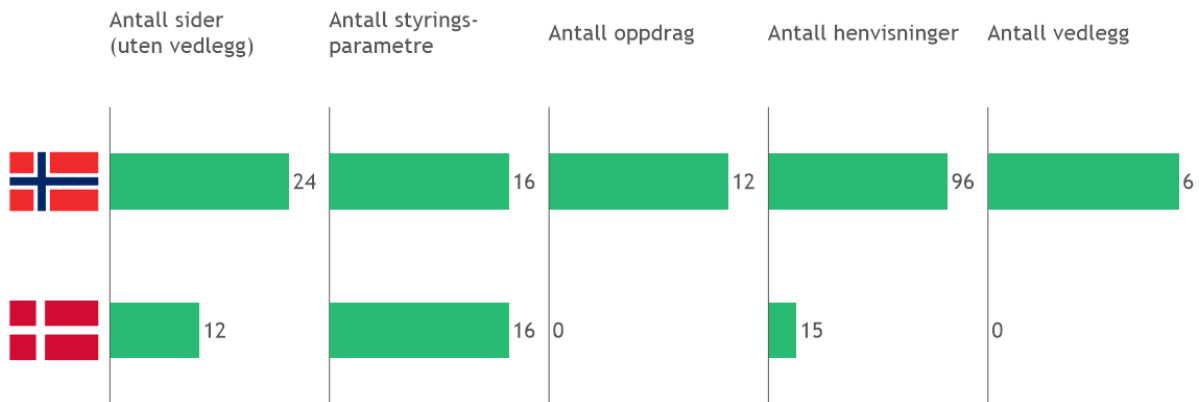


Kilde: Politidirektoratets tildelingsbrev for 2020; Dansk politis tildelingsbrev ("Mål- og resultatplan") for 2019; BCG-analyse

**Figur 84: Vekting av områder i det danske tildelingsbrevet**



Kilde: Dansk politis tildelingsbrev ("Mål- og resultatplan") for 2019

**Figur 85: Sammenligning av størrelser i det danske og norske tildelingsbrevet**

Kilde: Politidirektoratets tildelingsbrev for 2020; Dansk politis tildelingsbrev ("Mål- og resultatplan") for 2019; BCG analyse

Det er i Danmark investert betydelige midler i en felles dataplattform for politiet. Her finnes data på både økonomi og HR, kriminalitetsutvikling, saksbehandling og borgerservice. Data samles i stor grad automatisk inn, og en nasjonal standard for rapportering sørger for at det er likt på tvers av politidistrikter. Ressursbruk kobles aktivt mot aktiviteter. Systemet fungerer også som et integrert rapporteringsverktøy, og bidrar til at sanntidsdata i stor grad er åpent tilgjengelig for departement, politikere og publikum. Dette skaper en transparenst rundt politiets arbeid som bidrar til å styrke politiets posisjon og tillit i befolkningen. Statistikk som responstid, saksbehandlingstid, avgjørelsesprosent, henleggelse, anmeldelser, sykefravær, overtid, antall ansatte og økonomi er tilgjengelig på ett felles sted. Rapporter frembringes automatisk, noe som gjør at styringsdialogen kan dreie seg om kvalitative spørsmål for å supplere rapporten.

Den felles dataplattformen gjør at politiet kan benytte dataen internt til analyse, dialog og god styring. Initiativer kan evalueres, og gevinster kan måles presist. Politidistriktene kan benchmarkes mot hverandre og over tid. Beste praksis og måloppnåelse kan deles med hverandre.



### E.6.3 Gevinst fra tiltak innen oppgaveporteføljen

Oppgavene som er drøftet i kapittel C.2 berører en kostnadsbase på inntil om lag 5 mrd. kroner, og inntil om lag 3 620 årsverk i politi- og lensmannsetaten. Beregningene er i hovedsak basert på politiets regnskap for 2018, og er illustrert i figur 86. Beregningene er ikke validert av politi- og lensmannsetaten.

For å estimere mulige gevinster på sivil rettspleie-området har vi lagt til grunn en mer sentralisert styring som kan skape mer enhetlig produktivitet på tvers av namsmannskontor. Vi har beregnet effekten av at alle namsmannskontor med en lengre saksbehandlingstid enn dagens gjennomsnitt kommer opp på nivå med det som er gjennomsnittet i dag, og at denne effektivitetsgevinsten hentes ut i tilsvarende reduserte budsjetter. Dette er beregnet til om lag 39 mill. nok årlig. Det er beheftet store usikkerheter i denne beregningen. Vi har blant annet bare tatt utgangspunkt i saksbehandlingstid, ettersom det ikke er enkelt å finne ressursbruk på sivil rettspleie fordelt på namsmannskontorene. En analyse av selve produktiviteten kan bidra til et mer nyansert bilde. Effektiviseringsgevinstene for namsmannen på om lag på 200 mill. NOK som er skissert i prosjektet «Fremtidens innkreving», er holdt utenfor.

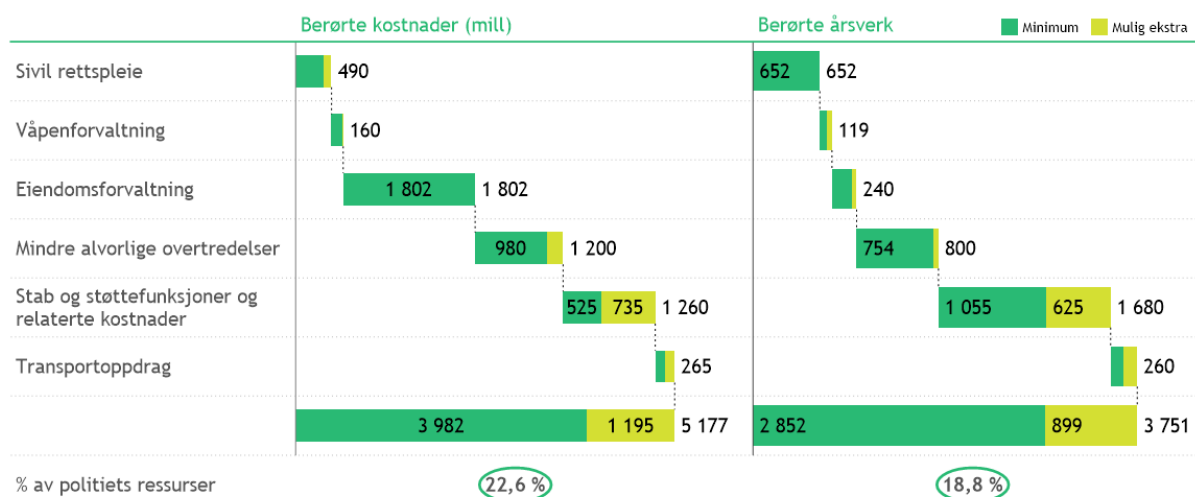
Innen våpenforvaltningen har vi basert effektiviseringsgevinstene for staten utelukkende på PODs egen konseptvalgutredning «Ny digital våpenforvaltning 2.0». På EBA-området har vi synliggjort hva som vil være effekten av en reduksjon i arealbruk på 5 pst. på tvers av etaten. Dersom man lykkes i å skape en bedre samhandling mellom POD/PFT og JD i EBA-prosesser vil det tilkomme ikke-prissatte kvalitetsgevinster gjennom bedre EBA-anskaffelser og raskere og mindre ressurskrevende saksbehandling. Effektiviseringsgevinsten på stabs- og støtteområdet baserer seg på estimer fra prosjektet BCG tidligere har gjort på dette området i POD, og transport av varetektsfanger og psykisk syke vurderer vi primært vil høste kvalitative gevinster for staten i form av henholdsvis

På området «Mindre alvorlige overtredelser» har vi ikke kvantifisert mulige effektiviseringsgevinster, ettersom vi vurderer gevinstene primært å være kvalitative i form av reduserte restanser og en mer effektiv straffesaksbehandling.

Vi estimerer totalt at årlige effektiviseringsgevinster ligger på mellom 260 og 513 mill. kroner. Disse er illustrert i figur 87. Hovedsakelig stammer effektiviseringsgevinster fra stabs- og støttefunksjoner, redusert arealbruk, mindre manuelle tjenester innen våpenforvaltningen og økt produktivitet innen sivil rettspleie. POD har et pågående arbeid med oppfølging av anbefalinger på stab- og støtte-området, og noen av gevinstene kan derfor allerede være hentet ut, eller er i ferd med å hentes ut.

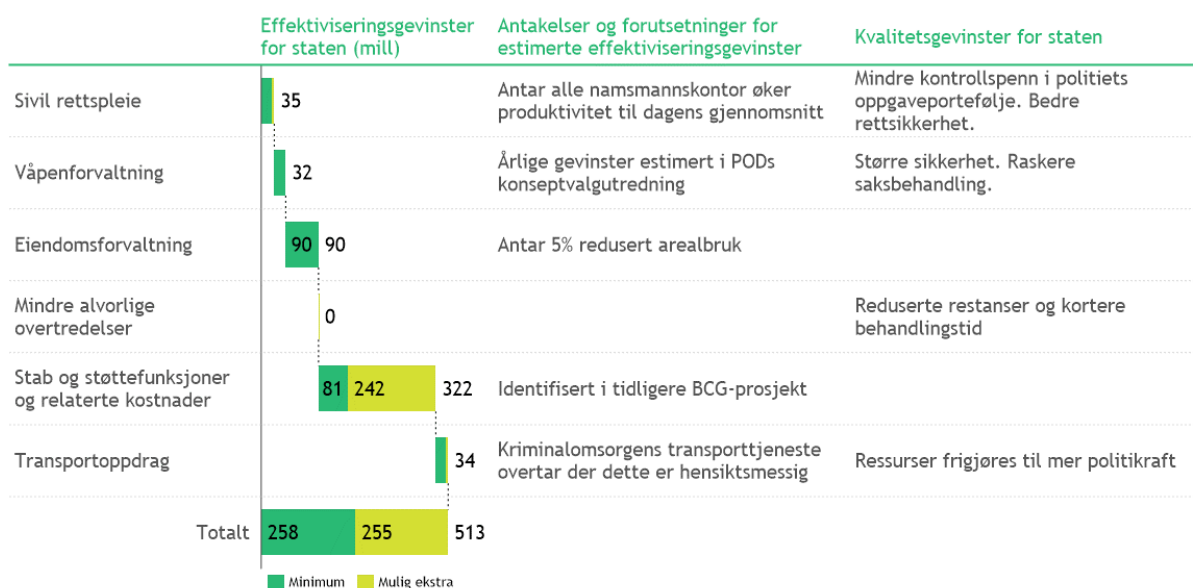
I tillegg kommer kvalitative gevinster og gevinster for samfunnet ellers. Politiets effektiviseringsgevinster fra prosjektet «Fremtidens innkreving» som nærmere omtalt i kapittel C.2.2 er som nevnt holdt utenfor. Alle estimatene er beheftet med usikkerhet og må valideres før endelig beslutning og implementering.

**Figur 86: Estimat av berørt kostnadsbase og årsverk som følge av anbefalingene til oppgaveporteføljen**



Kilde: POD regnskapsdata; NOU 2013:9 - Politianalysen; BCG analyse

**Figur 87: Estimerte gevinster for staten som følge av anbefalingene til oppgaveporteføljen**



Kilde: POD regnskapsdata; POD saksbehandlingsstatistikk; Konseptvalgutredning "Ny digital våpenforvaltning" v2; statenslokaler.no; STRASAK; NOU 2013:9 - Politianalysen; BCG Analyse

