

DFØ-rapport 2023 02
mars 2023

Direktoratsrollen i utvikling

En gjennomgang av Politidirektoratet



Forord

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å foreta en gjennomgang av Politidirektoratet. Oppdraget startet i april 2022 og er ferdigstilt 1. mars 2023.

Vi vil takke alle informanter og referansegruppen som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuer, undersøkelser og møter.

DFØ står ansvarlig for innholdet i rapporten. Fung. avdelingsdirektør Elisabeth Taraldsen Hyllseth har vært prosjektansvarlig fram til 1. februar 2023, mens avdelingsdirektør Liv Mari Hatlen har hatt ansvaret i slutføringen av arbeidet. Arbeidet med denne rapporten er utført av Oddbjørg Bakli, Mats Fremmerlid, Vivi Lassen og Ingunn Botheim (prosjektleder). Dag Solumsmoen har bistått med kvalitetssikring.

Oslo, 1. mars 2023

Hilde Nakken
Divisjonsdirektør

Innhold

Forord	1
Forkortelser	5
Sammendrag.....	6
1 Innledning	10
1.1 Bakgrunn for oppdraget.....	10
1.2 Mål og mandat for DFØs oppdrag	10
1.3 Analysemodell	11
1.4 Avgrensning	12
1.5 Metode og datagrunnlag.....	12
1.6 Organisering av arbeidet.....	15
1.7 Leseveiledning.....	15
2 Beskrivelse av Politidirektoratet.....	16
2.1 Et nytt direktorat, men en gammel etat	16
2.2 Politidirektoratets fullmakter	17
2.3 Styringen av Politidirektoratet og politiet.....	18
2.4 Politidirektoratets organisering.....	18
2.5 Nøkkeltall om Politidirektorat	19
2.5.1 Årsverksinnsats.....	19
2.5.2 PODs driftsmidler og utviklingsmidler for etaten.....	20
3 Hvordan ivaretar Politidirektoratet direktoratsrollen?.....	22
3.1 Gjennomføringsrollen har høy prioritet	22
3.1.1 Gjennomføring av oppdrag er prioritert i POD	22
3.1.2 Ansatte er mer fornøyde med rolle- og ansvarsdelingen.....	22
3.1.3 Virksomhetsstyring og styringsdialog får positiv omtale.....	24
3.1.4 Bedre koordinering av virksomhets- og fagstyring etterspørres.....	25
3.1.5 Kriseledelse på nasjonalt operasjonelt nivå har blitt en sentral oppgave	26
3.1.6 Digitalisering av prosesser og tjenester er sterkt ønsket	28
3.1.7 Ulike synspunkter på arbeidsgiverrollen i POD	30
3.2 PODs faglige rolle oppfattes som lite strategisk	31
3.2.1 Mer helhetlige faglige bestillinger og innspill er ønsket.....	31
3.2.2 Hvor langt inn i faglige problemstillinger skal POD gå?	33
4 Eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen.....	35

4.1 Ulike syn på PODs fullmakter og beslutningsmyndighet.....	35
4.2 Departementets styring av POD beskrives som detaljorientert	36
4.3 Det to-sporede system krever koordinering.....	38
4.4 Mange vil ha en bit av politiet	39
4.4.1 POD har grenseflater mot flere andre direktorater	39
4.4.2 POD samarbeider tett med andre beredskapsaktører	40
5 Interne faktorer som påvirker måloppnåelsen	41
5.1 Hierarkisk organisasjon og mye bruk av stab.....	41
5.1.1 Få har sterke synspunkter på organiseringen	41
5.1.2 POD har vært i stab nesten kontinuerlig i to år	42
5.2 Ledelsen leder både etaten og direktoratet	42
5.2.1 Ledelse av etaten anses som viktigst.....	42
5.2.2 Ledere i POD oppleves som lite tilgjengelige	43
5.2.3 Politidirektøren har to ledergrupper	43
5.3 Lite effektive arbeidsprosesser?	44
5.4 Kulturen preges av at mange jobber mye.....	45
5.5 Ulike syn på kompetansebehovet i POD.....	46
5.6 Oppgaver kan overføres til politidistrikter og særorgan.....	47
5.6.1 Ansatte mener det er oppgaver som kan løses av andre	47
5.6.2 POD vurderer oppgaveporteføljen.....	48
6 Politidirektoratet må finne direktoratsrollen	50
6.1 POD er et nødvendig mellomledd mellom departement og operativt nivå.....	51
6.2 POD bør rendyrke kjerneoppgavene	52
6.2.1 POD må ivareta både en gjennomføringsrolle og en faglig rolle	52
6.2.2 POD må skille mellom oppgavetyper – mellom fagmyndighet og fagforvalter	54
6.2.3 Bredden i PODs og politiets fagområder bør vurderes	55
6.3 Oppgaver bør flyttes ut av Politidirektoratet	55
6.4 Behov for å se helhetlig på oppgavefordelingen i politiet	56
6.5 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger.....	57
7 Behov for å utvikle POD som organisasjon.....	58
7.1 Styringen av politiet må bli mer overordnet	58
7.1.1 JD må tilstrebe å styre mindre detaljert	58
7.1.2 Behov for bedre kopling mellom fag og styring	59
7.2 POD bør styrke og videreutvikle den faglige rollen	59

7.2.1 Behov for mer helhetlige og langsiktige innspill fra POD.....	59
7.2.2 POD må sørge for god styringsinformasjon – på riktig nivå.....	60
7.3 Behov for å forbedre arbeidsprosessene.....	61
7.4 POD må ta ansvar for det digitale skiftet.....	62
7.4.1 Digitalisering er et lederansvar	62
7.4.2 «Det digitale skiftet» må oversettes til praktisk politiarbeid	62
7.5 Kompetansen må tilpasses oppgavene.....	63
7.6 Endringer i organiseringen i POD er ikke det viktigste.....	64
7.6.1 Først spissing av kjerneoppgaver – så eventuell strukturendring.....	64
7.6.2 Behov for et styrket juridisk fagmiljø.....	64
7.7 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger.....	65
8 Har POD den nødvendige beslutningsmyndigheten?	66
8.1 POD har nødvendige fullmakter som direktorat.....	66
8.2 JD har et ansvar for å bidra til PODs handlingsrom	66
8.3 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger.....	67
Dokument- og referanseliste	68
Vedlegg 1 Organiseringen i politiet	69
Oppgavefordeling, stabsfunksjoner og avdelinger i POD.....	69
Avdelingenes ansvar.....	69
Stabsfunksjonenes ansvar	70
Kort beskrivelse av andre enheter i politietaten	70
Vedlegg 2 Organiseringen av politiet i Danmark og Sverige.....	73
Rigspolitiet i Danmark.....	73
Polismyndigheten i Sverige.....	74
Vedlegg 3 Spørreundersøkelsene	75
Spørreundersøkelsen til POD-ansatte.....	75
Spørreundersøkelsen til nivå-2-ledere i politiet	79

Forkortelser

AKF	Avdeling for kriminalitetsforebygging
A-krim	Arbeidslivskriminalitet
BCG	Boston Consulting Group
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
Digdir	Digitaliseringsdirektoratet
DSB	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
FIN	Finansdepartementet
FoU	Forskning og utredning
Hdir	Helsedirektoratet
HR	Human Resources (menneskelige ressurser)
IDF	Informasjons-, drøftings- og forhandlingsmøter etter hovedavtalen
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
MU	Medarbeiderundersøkelsen
NID	Nasjonalt ID-senter
NLG	Nasjonal ledergruppe
PBS	Politiets beredskapssystem
PIA	Politiavdelingen
Pd	Politidistrikt
PDMT	Politiets data- og materielltjeneste
PF	Politiets fellesforbund
PFT	Politiets fellestjenester
PHS	Politi høgskolen
PIT	Politiets IT-enhet
PLG	Politidirektørens ledergruppe
POD	Politidirektoratet
PSS	Politiets situasjonscenter
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PU	Politiets utlendingsenhet
RA	Riksadvokaten
UDI	Utlendingsdirektoratet
UP	Utrykningspolitiet

Sammendrag

Et hovedinntrykk er at Politidirektoratet har hatt en positiv utvikling siden etableringen i 2001. Direktoratet har fått en tydeligere og mer synlig rolle de siste årene både ut mot andre deler av etaten og opp mot Justis- og beredskapsdepartementet. Samtidig er det behov for en rendyrking av direktoratets kjerneoppgaver, overføring av oppgaver til andre deler av etaten og utvikling av virksomhetsstyringen og arbeidsformene.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har DFØ foretatt en gjennomgang av Politidirektoratet (POD). Gjennomgangen skulle vurdere følgende:

- a) om PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessig
- b) om enkelte av PODs oppgaver bør fordeles til JD, særorganer eller politidistrikter
- c) omfanget av PODs beslutningsmyndighet

Her presenterer vi våre hovedfunn, vurderinger og anbefalinger knyttet til disse tre hovedspørsmålene. Vi starter med å besvare spørsmål b, deretter a og c. En fylldigere presentasjon av funnene og utdypende vurderinger og anbefalinger finnes i de påfølgende kapitlene. Våre vurderinger og anbefalinger er basert på dokumentstudier, spørreundersøkelser og intervjuer.

Bør enkelte av PODs oppgaver fordeles til JD, særorganer eller politidistrikter?

POD må rendyrke kjerneoppgavene

Vår undersøkelse viser at POD legger stor vekt på å gjennomføre oppdrag fra JD. Den faglige rollen er styrket, men PODs faglige råd til JD er ofte lite helhetlige og langsiktige. Etter DFØs vurdering er det nødvendig for POD å rendyrke kjerneoppgavene. Det bør skje gjennom å definere:

1. Hva som ligger i PODs *direktoratsrolle*, både gjennomføringsrollen og den faglige rollen.
2. Hva som ligger i PODs *fagmyndighetsrolle*
3. Hvilke *fagområder* som bør ligge i POD

POD er et viktig mellomledd mellom JD og etaten, og ivaretar nødvendig kontakt med andre direktorater. Med utgangspunkt i de to rollene (punkt 1 over) er PODs kjerneoppgaver etter DFØs vurdering å:

- Styre, lede, utvikle og følge opp etaten for å sikre gjennomføring av regjeringens politikk. Det innebærer videre å ivareta myndighetsoppgaver i form av bl.a. klagebehandling og regelverksarbeid og ha et ansvar for beredskap og kriseledelse på nasjonalt operasjonelt nivå.
- Ivareta en faglig rolle ved å synliggjøre utfordringene for politiet fremover og hvilke konsekvenser det kan få for etaten. POD skal gi innspill til JD både på bestilling og på eget initiativ. De faglige rådene baseres på styringsinformasjon, faglige og erfaringsbaserte innspill fra etaten og FoU-basert kunnskap.

Etter DFØs mening bør POD rendyrke fagmyndighetsrollen (punkt 2 over). Det innebærer å ha et overordnet fagansvar og beslutte nasjonale faglige retningslinjer og prosedyrer. Selve fagutviklingen og fagforvaltningen bør skje i særorgan og/eller i politidistrikter. Dette innebærer å utvikle og komme med forslag til metoder, prosedyrer og retningslinjer.

POD og politiet har en bred oppgaveportefølje (punkt 3 over), som gjør det krevende å ivareta helheten og vanskeliggjør effektiv ressursutnyttelse. Hvilke fagområder politiet skal ha ansvar for, er først og fremst et politisk valg. Etter DFØs vurdering bør det vurderes å redusere bredden i politiets fagområder for å styrke innsatsen på kjerneoppgavene.

Flere oppgaver bør flyttes ut av Politidirektoratet

For at POD skal kunne rendyrke kjerneoppgavene, må noen oppgaver POD gjør i dag overføres fra direktoratet til særorgan, fellesenheter, politidistrikter eller til andre deler av offentlig sektor. Særorgan og fellesenheter kan ivareta nasjonale oppgaver som ikke er nødvendige for at POD skal kunne ivareta direktoratsrollen.

Særorgan og politidistrikt kan også overta oppgaver som er fagforvaltning. Dette er på plass på fagområdet *etterforskning*, men POD bør i tillegg få på plass et fagutviklingsapparat på de andre politifaglige områdene. Også på de mer administrative områdene bør POD vurdere å overføre «hvordan»-oppgaver (driftsoppgaver, konkrete gjennomføringsoppgaver) til andre deler av etaten.

POD har over tid jobbet med å identifisere oppgaver som ikke er kjerneoppgaver og vurdert om disse kan overføres til andre deler av etaten. Etter DFØs vurdering er det viktig at POD nå *gjennomfører* overføring av disse oppgavene.

Er PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter hensiktsmessig?

Virksomhetsstyringen må videreutvikles

Politimesterne og sjefene for særorganene er enige i at det har vært en positiv utvikling i styringen fra POD. Innføring av resultatavtaler er positivt. Samtidig styrer JD fortsatt politiet detaljert på innsatsfaktorer og aktiviteter, noe som begrenser PODs handlingsrom for å styre og lede etaten ut fra overordnede mål og prioriteringer.

Det er fortsatt utfordringer knyttet til å få til mer helhetlig og strategisk styring av etaten. Etter DFØs vurdering er det viktig å få til god koordinering mellom de politifaglige miljøene i POD og den styringsfaglige delen av direktoratet. Dette kan gjøres ved en form for matriseorganisering, der fagmiljøene trekkes mer med i styringen av etaten.

Den faglige rollen må styrkes

I dag gir POD mange faglige innspill til JD. De fleste av dem er på konkrete, begrensede temaer og fristene for innspill er ofte svært korte. Etter DFØs vurdering bør POD bli bedre til å synliggjøre de utfordringene politiet står overfor i fremtiden og hvilke konsekvenser dette får for politiet, både når det gjelder prioriteringer av oppgaver, kompetanse og ressurser. Det krever et godt kunnskapsgrunnlag i form av styringsinformasjon, statistikk og relevant FoU.

Et mulig grep som kan tas for å legge til rette for mer langsiktige og helhetlige innspill fra POD, er å institusjonalisere et fast, faglig råd fra politidirektøren. Dette kan være et innspill

etter samme lest som Forsvarssjefens fagmilitære råd. Et slikt institusjonalisert, helhetlig råd kan være et solid, faglig beslutningsgrunnlag for politisk ledelse og styrke det langsiktige perspektivet i JDs styring av politiet. Et faglig råd vil også være et viktig grunnlag for en åpen og offentlig debatt om politiets rolle i samfunnet.

Behov for forbedring av arbeidsprosesser og mer delegerende ledelse

Et hovedfunn fra vår undersøkelse er at det er begrenset samhandling mellom avdelingene i POD, og at det kan ta tid å få avklaringer og beslutninger fra ledere. Dette skyldes blant annet høy arbeidsbelastning på ledere og medarbeidere, men også sterk linjestyring og hierarkiske prosesser. Samtidig er det nettopp pga. den store arbeidsmengden behov for tydeligere interne prioriteringer i POD. Dette er et lederansvar.

Det synes å være rom for mer delegerende ledelse i POD. Et betydelig innslag av hierarkisk beslutningsstruktur er både hensiktsmessig og nødvendig i et statlig forvaltningsorgan, men noen beslutninger kan delegeres til lavere nivå. Mer delegering vil kunne frigjøre helt nødvendig ledelseskapasitet til å prioritere oppgaver, følge opp medarbeidere og bidra til mer effektive beslutningsprosesser.

POD må ta større ansvar for det digitale skiftet

Det er mye utålmodighet og forventninger internt i etaten, hos innbyggere og hos viktige samarbeidspartnere knyttet til utvikling av digitale løsninger og systemer. Politiets IT-enhet (PIT) har et omfattende ansvar for digitalisering. Etter DFØs vurdering er det imidlertid viktig at det ikke oppstår tvil om at POD har det overordnede ansvaret for det digitale skiftet i etaten, og derigjennom også å sette retning og prioriteringer for digitaliseringen av politiets arbeidsprosesser og tjenester.

Det er mange både i POD og etaten som strever med å forstå hva digitaliseringen faktisk vil innebære for deres arbeid. Etter vår vurdering har POD, sammen med PIT, en viktig oppgave med å forklare hva det digitale skiftet betyr for praktisk politiarbeid.

POD bør styrke seg på forvaltnings-, analyse og digitaliseringskompetanse

Kompetansebehovet må ses i lys av hvilke utfordringer POD står overfor og hvilke kjerneoppgaver POD skal ivareta. For å ivareta direktoratsrollen på en god måte, er det etter vår vurdering behov for en styrking av forvaltnings- og analysekompetansen i direktoratet. Det er også behov for at POD som organisasjon har kompetanse til å ivareta ansvaret for det digitale skiftet i etaten.

Først spissing av kjerneoppgaver – så eventuell endring av organisasjonsstrukturen

Etter DFØs vurdering er det viktig at POD rendyrker sine kjerneoppgaver og overfører oppgaver til andre deler av etaten, før direktoratet foretar eventuelle endringer i organisasjonsstrukturen. Vi mener også at det er viktigere å forbedre arbeidsprosessene og utvikle en kultur for samhandling mellom avdelinger og seksjoner enn å flytte bokser i organisasjonskartet.

Hvilken beslutningsmyndighet har POD?

Etter DFØs vurdering har POD de fleste fullmakter en underliggende virksomhet bør ha. I henhold til instruksen har POD generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene,

særorganene og øvrige underlagte enheter, der ikke annet er regulert i lov. Dette gjelder først og fremst begrensninger knyttet til påtalefunksjonen. Det pågår en diskusjon om hvor langt politilovens § 16 går med hensyn til politimestrenes fullmakter. Politimestrene har ansvar for alle hendelser i sitt geografiske område. Imidlertid er dette ikke til hinder for at POD kan instruere politidistriktene. Så langt som mulig bør PODs ledelse, politimestrene og særorgansjefene være omforente om hvordan instruksjonsmyndigheten skal utøves. Eventuelle instruksjoner bør være formalisert både ut fra notoritets- og kontrollhensyn.

Det er eksempler på at politidirektørens autoritet til å gjennomføre endringer som skal gi mer effektiv ressursutnyttelse, er utfordret. Etter DFØs vurdering er det først og fremst en konsekvens av sterk politisk styring og ikke en konsekvens av manglende fullmakter.

DFØs anbefalinger

Til Justis- og beredskapsdepartementet

- Politidirektoratet har en viktig rolle som mellomledd mellom JD og politietaten og ut mot andre direktorater. Det er ikke hensiktsmessig at norsk politi styres direkte fra departementet.
- JD bør ta opp igjen spørsmålet om å flytte forvaltningsoppgaver og oppgaver knyttet til den sivile rettspleien på grunnplanet til andre deler av offentlig sektor.
- JD bør styre politiet mer helhetlig, overordnet og langsiktig.
- JD bør etterspørre helhetlige og langsiktige råd fra POD. JD og POD bør vurdere å institusjonalisere et fast, faglig råd fra politidirektøren etter samme lest som Forsvarssjefens fagmilitære råd.

Til Politidirektoratet

- POD bør reddykke direktoratsrollen:
 - Å styre, lede, utvikle og følge opp etaten for å sikre gjennomføring av regjeringens politikk
 - Å ivareta den faglige rollen gjennom å synliggjøre utfordringene for politiet fremover, sørge for et godt fagutviklingsapparat, være en god strategisk bestiller og beslutte retningslinjer og prosedyrer
- POD må vurdere oppgavefordelingen mellom POD og andre deler av etaten – POD skal ha ansvar for «hva»-oppgavene (mål, retning), mens særorgan og ev. politidistrikt bør ha ansvar for «hvordan»-oppgavene (metoder, aktiviteter og gjennomføring).
- POD må sørge for at de oppgavene de allerede har identifisert som overførbare til andre deler av etaten, faktisk blir overført.
- POD må ta et tydeligere ansvar for det digitale skiftet i politiet.
- POD bør styrke seg på forvaltnings- og analysekompetanse og digitaliseringskompetanse.
- POD har i utgangspunktet de fullmakter som er nødvendige for et direktorat. Eventuelle instruksjoner til politidistrikter eller særorgan bør være formalisert og så langt som mulig forankres i Nasjonal ledergruppe.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppdraget

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil «Gjennomgå Politidirektoratets oppgaver, mandat og ressursar for å sikre at innretninga på arbeidet deira er hensiktsmessig organisert, og vurdere å omfordele oppgaver til Justisdepartementet, særorgan og politidistrikt, og omfanget av Politidirektoratets avgjerdsamt.»

DFØ/Difi har fulgt gjennomføringen av nærpolitireformen og levert årlige statusrapporter som også har berørt Politidirektoratets (PODs) rolle i reformen. Sluttrapport ble levert i desember 2022.¹ I tillegg har Difi evaluert POD i 2003 og 2012.²

Boston Consulting Group (BCG) gjennomførte i 2020 en områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten.³ Et sentralt spørsmål i områdegjennomgangen var om innretningen på etatsstyringen og virksomhetsstyringen er hensiktsmessig for å bidra positivt til effektiv ressursutnyttelse.

På denne bakgrunnen ba Justis- og beredskapsdepartementet (JD) DFØ om å foreta en gjennomgang av Politidirektoratet (POD).

1.2 Mål og mandat for DFØs oppdrag

I JDs brev av 25. april 2022 til Finansdepartementet (FIN), som er vedlagt FINs supplerende tildelingsbrev nr. 3 2022 til DFØ, fremgår det at gjennomgangen av POD skal vurdere følgende:

- a) om PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessig
- b) om enkelte av PODs oppgaver bør fordeles til JD, særorganer eller politidistrikter
- c) omfanget av PODs beslutningsmyndighet

Til punkt a) i oppdragsbeskrivelsen har vi lagt til grunn at gjennomgangen skulle belyse om organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessig for å sikre at POD oppnår ønskede resultater.

Vi har vidare vurdert oppgavefordelingen mellom POD og særorganene, politidistriktene og JD, jf. punkt b). Vi har primært sett på om det er oppgaver i POD som kan legges til andre organer.

Når det gjelder punkt c), så oppfatter vi at det henger tett sammen med punkt b). Her har vi vurdert om omfanget av PODs beslutningsmyndighet er hensiktsmessig, herunder om det er uintenderte begrensninger i POD som følger av lov eller regelverk.

¹ DFØ-rapport 2022:6 *Evaluering av nærpolitireformen. En vurdering av resultater og effekter*

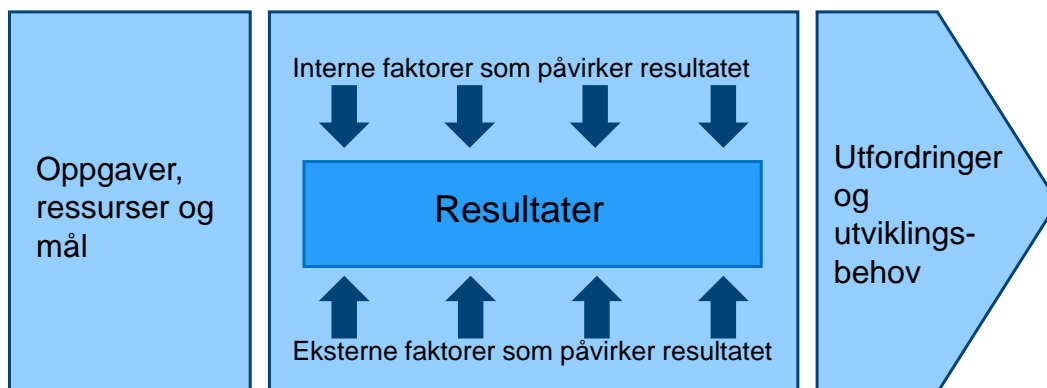
² Statskonsult-rapport 2004:3 *Nytt direktorat - nye roller*

Difi-rapport 2013:3: *Evaluering av Politidirektoratet*

³ FIN/JC/BCG (2021): *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

1.3 Analysemodell

Oppdragsgiver ønsket at evalueringen i størst mulig grad skulle gjennomføres på samme måte som Difis evaluering av POD fra 2013. Vi har derfor benyttet analysemodellen som ble brukt i forrige evaluering. Modellen er utviklet av Statskontoret i Sverige og benyttes i deres analyser av statlige virksomheter. Modellen består av fire analysemomenter, jf. figuren under.



1. Hva er PODs oppgaver, ressurser og mål?

I tildelingsbrevet til politiet er det ingen spesifikke mål for POD, selv om enkelte oppdrag i tildelingsbrevet til politiet gis til POD. PODs mål er etatens mål. PODs mål kan imidlertid sies å være å ivareta direktoratsrollen og på den måten legge til rette for at etaten totalt sett skal oppnå sine mål. Direktoratene har både en gjennomføringsrolle og en faglig rolle.

Gjennomføringsrollen, som handler om forvaltning av regelverk, tilsyn og kontrolloppgaver samt løpende gjennomføring av vedtatte tiltak, prosjekter og handlingsplaner. For POD handler gjennomføringsrollen særlig om å styre etaten, dvs. å systematisere og formidle styringssignaler fra departementet til politidistriktene og særorganene, samt følge opp at virksomheten fungerer i samsvar med gitte forutsetninger. Siden 2016 har en sentral oppgave vært å gjennomføre Nærpolitireformen i tråd med politiske vedtak og føringer.

Den faglige rollen er primært å være faglig rådgiver for departementet. Det omfatter å gi faglige innspill dels på oppdrag fra departementet og dels på eget initiativ. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming ved at direktoratet er oppdatert på utviklingen på fagfeltet og systematiserer og analyserer erfaringer fra sektoren. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg og å foreslå tiltak på strategisk nivå. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt. For POD er det bl.a. en sentral oppgave å følge med på kriminalitetsutvikling og synliggjøre hvilke konsekvenser denne utviklingen får for kompetanse, kapasitet og organisering av etaten – både på kort og på lengre sikt.

Det er glidende overganger mellom gjennomføringsrollen og den faglige rollen. Kunnskap og erfaringer fra de mer operative polititjenestene vil bl.a. være et viktig grunnlag for den faglige rådgivningen. Dette gjelder også for samarbeid med andre direktorater om f.eks. vold i nære relasjoner og arbeidslivskriminalitet.

2. Hvilke resultater oppnår POD?

Som nevnt over har ikke POD egne mål, og det er derfor ikke noe skille mellom politiets resultater og PODs resultater. Gjennomgangen av POD har ikke hatt som mål å vurdere politiets resultater. Disse er omtalt i politiets årsrapporter og resultatene av nærpolitireformen er dokumentert i DFØs evalueringsrapport ⁴. I denne gjennomgangen har vi tatt utgangspunkt i at et viktig mål for POD er å ivareta direktoratsrollen, og har derfor vært opptatt av å belyse PODs resultater gjennom hvor godt direktoratsrollen blir ivaretatt, slik at etaten totalt sett skal oppnå de ønskede resultatene/effektene.

3. Hvordan påvirker interne og eksterne faktorer resultatene?

PODs muligheter til å oppnå resultater påvirkes av både interne og eksterne faktorer. Dette kan ses som rammebetingelser for PODs arbeid.

Interne faktorer er blant annet organisering, arbeidsformer, kultur, saksbehandlings- og informasjonssystemer, ledelse, kompetanse, styring, utviklingsarbeid, personalpolitikk og kommunikasjon.

Eksterne faktorer er blant annet lov- og regelverk, styring fra JD, samhandling med Riksadvokaten og andre samarbeidspartnere, men også kriminalitetsbildet, kriser, teknologisk utvikling og andre trekk ved samfunnsutviklingen.

4. Hvilke utfordringer og utviklingsbehov vil være spesielt viktige for POD i tiden framover?

I denne delen av analysen gjøres en sammenfattende vurdering ut fra de funn og vurderinger som er gjort under de foregående tre momentene i analysemodellen. Det handler om å få frem hvilke områder som kommer til å være viktige for at POD skal kunne ivareta direktoratsrollen og oppnå ønskede resultater i tiden fremover.

Våre anbefalinger skal fange opp de viktigste utviklingsbehovene for direktoratet.

1.4 Avgrensning

Det har vært behov for avgrensning av prosjektet både pga. tidsfristen og for å sikre at vi retter oppmerksomheten mot de områdene som er viktigst for oppdragsgiver og POD.

I gjennomgangen ser vi på grenseflatene POD har mot særorganene og fellesenhetene. Det er POD som har vært gjenstand for vurdering, ikke særorganene. Vi har derfor ikke vurdert særorganenes og fellesenhetens oppgaveporteføljer eller resultater. Vi har av den grunn heller ikke vurdert om det er oppgaver som i dag ligger i særorgan eller fellesenheter som bør overføres til POD eller til politidistriktene.

1.5 Metode og datagrunnlag

I gjennomgangen har vi brukt både kvantitative og kvalitative metoder.

⁴ DFØ-rapport 2022:6 Evaluering av nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter

Intervjuer og dokumentgjennomgang

Den kvalitative datainnsamlingen til gjennomgangen består i hovedsak av dokumentgjennomgang og intervjuer. Vi har blant annet gjennomgått følgende dokumenter:

- Styringsdokumenter (budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, instruksjer, årsrapporter mv.)
- Tidligere evalueringer av POD (Difi-rapporter fra 2004 og 2013)
- Områdegjennomgangen (FIN/JD/BCG)
- Politianalysen
- Riksrevisjonens rapporter om politiet
- Interne dokumenter i POD

Intervjuer har vært svært viktig for å frembringe informasjon om hvordan POD fungerer. Intervjuene har vært semi-strukturerte. Rammen for hvert av intervjuene vært den samme intervjuguiden, men vektleggingen av spørsmålene har variert ut ifra informantenes kjennskap til de ulike problemstillingene. Vi har intervjuet:

- Ledelsen i POD
- Et utvalg mellomledere og medarbeidere i POD
- Alle politimestrene
- Ledelsen i særorganene (med unntak av Grensekommisæren)
- Ledelsen i PIT og PFT
- Representanter for JD
- Representanter for Riksadvokaten
- Representanter for samarbeidspartnere
- Representanter for tjenestemannsorganisasjonene
- Andre nøkkelpersoner

Vi har gjennomført både enkeltintervjuer og gruppeintervjuer. Til sammen har vi gjennomført 66 intervjuer med 90 personer. 16 av intervjuene var gruppeintervjuer med to eller flere personer. Intervjuene av politimestrene og særorgansjefer ble gjennomført i samarbeid med prosjektet «Følgeevaluering av Nærpolitireformen». I tillegg til intervjuene har vi hatt en workshop med Politidirektørens ledergruppe (PLG).

Vi har også vært på besøk hos den nasjonale politimyndigheten i Sverige og Danmark. Temaene som vi ble informert om og diskuterte var direktoratsnivåets roller, organisering og oppgavefordeling mellom departement, direktorat og politidistrikter.

Spørreundersøkelser

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant alle ansatte i POD høsten 2022. Spørreundersøkelsen fikk en svarprosent på 63. Undersøkelsen omfatter blant annet spørsmål om PODs måloppnåelse og hvordan ulike oppgaver og roller ivaretas. En oppsummering av svar på samtlige spørsmål (ekskl. bakgrunnsinformasjon) stilt til de ansatte i POD følger i vedlegg 3.

I 2003 og i 2012 ble det gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse blant alle ansatte i POD (Statskonsult-rapport 2004:3⁵; Difi-rapport 2013:3⁶). Enkelte av spørsmålene fra disse to rapportene er videreført også ved denne gjennomgangen for å kunne sammenligne svarene over tid. De fleste er likevel endret og tilpasset for å være relevante for dagens situasjon og kan dermed ikke sammenlignes direkte.

I 2012 hadde vi en egen spørreundersøkelse til politimestere og særorgansjefer. Som nevnt har vi denne gang gjennomført intervjuer med samtlige av disse, og vi valgte derfor å ikke å gjennomføre en skriftlig spørreundersøkelse i tillegg.

Siden slutføringen av følgeevalueringen av nærpoltireformen og denne gjennomgangen av POD overlappet hverandre tidsmessig, har vi imidlertid gjennomført en felles spørreundersøkelse til ledere på nivået under politimesteren – nivå 2 – i politidistriktene. Om lag 60 prosent av nivå-2-lederne svarte på denne undersøkelsen. En oppsummering av svarene på spørsmålene som omhandlet POD i denne undersøkelsen følger i Vedlegg 3.

Vurdering av metoder og datagrunnlag

Vi har benyttet oss av flere datakilder; et stort antall intervjuer, dokumentstudier, spørreundersøkelser og politiets egne medarbeiderundersøkelser. De ulike datakildene supplerer og understøtter hverandre. Intervjuene har gitt oss viktig kunnskap om hvordan POD oppfattes, både sett innenfra, dvs. fra ledere og medarbeidere i POD, og utenfra, dvs. fra overordnet departement, politimestre/særorgansjefer og sentrale samarbeidspartnere.

I spørreundersøkelsene våre er antall respondenter relativt lavt og svarprosentene på om lag 60 prosent. Resultatene må derfor tolkes med noe varsomhet. Når det gjelder den interne spørreundersøkelsen, har vi gjennomført svært mange intervjuer med medarbeidere på ulike nivåer og fra ulike deler av POD. Et hovedinntrykk er at funn i spørreundersøkelsen og fra intervjuene stemmer godt overens. Når det gjelder den eksterne undersøkelsen, er det en svakhet at den kun omfatter nivå-2-ledere i politidistriktene. De har kanskje mindre direkte befatning med POD enn mange ledere og medarbeidere i særorganene, felleseenhetene og noen av de mest sentrale samarbeidspartnerne.

Vi hadde opprinnelig planer om å sammenligne POD med andre norske direktorater. Dette har vist seg mer utfordrende enn vi forutså. Det var bl.a. vanskelig å finne sammenlignbare tallgrunnlag. Dels fordi flere direktorater/etater nå er funksjonsorganisert og dels fordi det er ulikt hvorvidt oppgaver knyttet til IKT, HR mv. ligger i direktoratet/sentralenheten. For å foreta en meningsfylt sammenligning ville det vært behov for å gå nærmere inn i et utvalg direktorater. Dette har ikke vært mulig innenfor rammene av prosjektet. Vi har imidlertid hatt stor nytte av å ha vegdirektøren og tolldirektøren som medlemmer av referansegruppen (se kapittel 1.6). De har kommet med gode spørsmål og innspill blant annet basert på sine erfaringer fra to store etater som samarbeider med politiet.

⁵ Statskonsult-rapport 2004:3 *Nytt direktorat - nye roller*

⁶ Difi-rapport 2013:3 *Evaluering av Politidirektoratet*

1.6 Organisering av arbeidet

Justis- og beredskapsdepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet og gitt mandatet for prosjektet.

Det ble opprettet en referansegruppe for prosjektet bestående av følgende medlemmer:

- Ingrid Dahl Hovland, direktør i Statens vegvesen
- Øystein Børmer, direktør i Tolletaten
- Reidar Bruusgaard, Riksadvokaten
- Kristin Kvigne, sjef Kripos
- Arne Jørgen Olafsen, sjef Politiets utlendingsenhet
- Heidi Kløkstad, politimester i Nordland
- Bjørn Vandvik, avdelingsdirektør i Politidirektoratet
- Unn Alma Skatvold, Politiets fellesforbund
- Kjetil Ravlo, Norsk politilederlag
- Marianne Børseth, Politijuristene
- Øystein Bjørdal, Norsk tjenestemannslag
- Aase Skjebstad, JD (observatør)

Det er avholdt tre møter med referansegruppen. Referansegruppen har vært et forum for diskusjon, og har bistått DFØ med å kvalitetssikre faktagrunnlaget. DFØ har imidlertid et selvstendig ansvar for alle vurderinger og anbefalinger i rapporten.

1.7 Leseveiledning

I kapittel 2 gir vi en kort presentasjon av Politidirektoratets samfunnsoppdrag og overordnede oppgaver (jf. analysemodellens pkt. 1). Kapitlet inneholder også en beskrivelse av dagens organisering, samt enkelte nøkkeltall.

I kapittel 3 presenterer vi funn fra datainnsamlingen som belyser Politidirektoratets resultater, dvs. hvordan direktoratsrollen blir ivaretatt (jf. analysemodellens pkt. 2).

I kapittel 4 og kapittel 5 gjør vi rede for funn knyttet til hhv. eksterne og interne faktorer som påvirker PODs resultater (jf. analysemodellens pkt. 3).

DFØs vurderinger og anbefalinger presenteres i kapitlene 6, 7 og 8, der vi besvarer de tre spørsmålene i vårt mandat. Utfordringer og utviklingsbehov (jf. pkt. 4 i analysemodellen) belyses også her. I kapittel 6 gir vi våre vurderinger og anbefalinger knyttet til om enkelte av PODs oppgaver bør fordeles til JD, særorganer eller politidistrikter (mandatpunkt nr. 2).

Kapittel 7 inneholder våre vurderinger og anbefalinger relatert til spørsmålet om PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessig (mandatpunkt nr. 1).

I kapittel 8 presenterer vi vurderinger og anbefalinger knyttet til PODs beslutningsmyndighet (mandatpunkt nr. 3).

2 Beskrivelse av Politidirektoratet

2.1 Et nytt direktorat, men en gammel etat

Politidirektoratet (POD) ble opprettet som et direktorat under Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i 2001, og er med sine drøye 20 år et nytt direktorat i en gammel etat med flere hundre års historie. Inntil direktoratet ble opprettet lå den sentrale ledelse av norsk politi i Politiavdelingen i JD. Ved opprettelsen av POD ble både oppgaver og ansatte overført fra JD til POD. I tillegg ble direktoratet i stor grad bemannet med personer med erfaring fra politi- og lensmannsetaten.

I forslaget om å opprette POD ble behovet for mer effektiv ledelse av politiet for å oppnå en mer aktiv og målrettet kriminalitetsbekjempelse, både nasjonalt og internasjonalt, vektlagt. For å sikre samhandling, fleksibilitet og evne til å skape felles løsninger på tvers av nivåene i etaten, var det behov for en tydeligere etatsledelse. PODs hovedoppgaver skulle være «*etatsledelse, tilsynsfunksjoner, internasjonalt politisamarbeid, strategisk- og operativ planlegging og koordinering, beredskap, lov- og forskriftsarbeid og behandling av klagesaker fra politidistriktene til særorganene.*». Hovedkonklusjonene i proposisjonen var blant annet at POD skulle:

- Være JDs sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan og støttespiller i iverksettingen av kriminalpolitiske tiltak
- Avlaste JD i enkeltsaker
- Støtte distriktenes og særorganenes virksomhet gjennom målrettet strategisk og operativt arbeid, og med analyse, metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging
- Virke som en katalysator for faglig og operativt politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan.⁷

Til disse hovedfunksjonene hadde Justiskomiteen bl.a. følgende merknader:⁸

«Komiteen viser til at Politidirektoratets muligheter til å fungere som et strategisk og utøvende ledelsesorgan, som raskt skal iverksette og koordinere kriminalpolitiske tiltak, avhenger av at det utvikles en dynamisk organisasjonskultur som atskiller seg fra de politisk avveiningsprosesser som har funnet sted og fortsatt skal finne sted i departementet. Det stiller også strenge krav til utvelgelsen av de personene som skal inneha stillinger i det nye politidirektoratet. Det er viktig å sikre at det rekrutteres kompetente mennesker fra ulike miljøer, og at det nye direktoratet ikke bare viderefører dagens politiavdeling under nytt navn.»

⁷ Ot.prop. nr. 7 (1999-2000) *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen).*

⁸ Innst. O.nr. 40 (1999-2000) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen).*

I dag samsvarer PODs hovedoppgaver i stor grad med oppgavene direktoratet ble tillagt i 2001, dvs. å:

- Gjennomføre regjeringens politikk gjennom tildelinger og oppdrag
- Forvalte regelverk og tilskudd
- Være faglig rådgiver overfor departementet, politietaten, andre offentlige organ, samarbeidspartnere og publikum
- Lede, styre, organisere og utvikle politietaten.

Som følge av de siste årenes kriser, presiseres PODs oppgave med å ivareta nasjonal operasjonell kriseledelse i den nye hovedinstruksen fra 2022.

2.2 Politidirektoratets fullmakter

Politiet er underlagt lov om politiet av 4. august 1995. Loven omhandler både bestemmelser om utførelsen av polititjenesten, organiseringen av politiet, Politihøgskolen, Politiets sikkerhetstjeneste og politiets administrasjon og personale m.m. Av lovens § 15 fremgår det at politiet er et rikspoliti underlagt departement bestemt av Kongen, og departementets myndighet kan delegeres til Politidirektoratet.

Ved opprettelsen i 2000 fikk POD delegert en rekke fullmakter, både økonomiske og administrative fullmakter og fullmakter i medhold av en rekke særlover. Gjennom årene har POD fått flere fullmakter delegert på en rekke fagområder.

Som direktorat har POD en generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, særorganene og øvrige underlagte enheter, der ikke annet er regulert i lov, hvor påtale som styres av Riksadvokaten er det viktigste unntaket.

Politimestrene og særorgansjefene utnevnes av Kongen i statsråd. Dette er en begrensning av politidirektørens fullmakter som er forskjellig fra de fleste andre ordinære forvaltningsorganer. Normalt har etatsleder myndighet til å ansette ledere på lavere nivåer i egen organisasjon. Dette spørsmålet ble drøftet i Prop. 61 LS (2014-2015) om endringer i politiloven. Gruppen av politimestre og sjefer for særorganene ble beskrevet som politidirektørens viktigste verktøy og at normalt ville politidirektøren være den som har de beste forutsetningene for å vurdere hvilke egenskaper nye ledere bør ha. Isolert sett talte det for at politidirektøren burde ha slik myndighet. Regjeringen kom likevel til at disse lederne burde være embetsmenn, bl.a. sett i sammenheng med deres uavhengighet og integritet i påtalesporet. Dessuten ønsket regjeringen at det ikke skulle bli større avstand mellom ansvarlige politiske myndigheter og politiet, og dette talte for at de fortsatt skulle utnevnes i statsråd.

Når det gjelder økonomiske og administrative fullmakter som følger av regelverket for statlige virksomheter, fremgår de til enhver tid gjeldende fullmakter for POD av det årlige tildelingsbrevet. Generelt har POD de fullmakter som gjelder for de fleste statlige virksomheter.

2.3 Styringen av Politidirektoratet og politiet

JD har det overordnede ansvar for politiet, jf. kap. 2.1. Det innebærer blant annet et ansvar for å ha en god styringsdialog med POD og å påse at direktoratet har god styring og kontroll med etaten.

På straffesaksområdet er det Riksadvokaten (RA) som fastsetter mål og prioriteringer og til enhver tid definerer gjeldende normer og krav. Politimestrene og sjefene for særorgan med påtalemyndighet har ansvaret for straffesaksbehandlingen i sitt distrikt/enhet mht. kvalitet og måloppnåelse.

I tillegg til instruksen er det årlige tildelingsbrevet det viktigste styringsverktøyet for JD. I tildelingsbrevet for 2023 presenteres følgende fem overordnede mål:

- Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt
- Kriminaliteten er lav
- Straffesaksbehandlingen er rettsikker og effektiv
- Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold
- Politiet er tilgjengelig og har god service og yter effektive tjenester i hele landet

Under de fem hovedmålene følger til sammen 18 oppdrag, 4 rapporteringskrav og 14 målbare styringsparametere. I tillegg skal politiet prioritere:

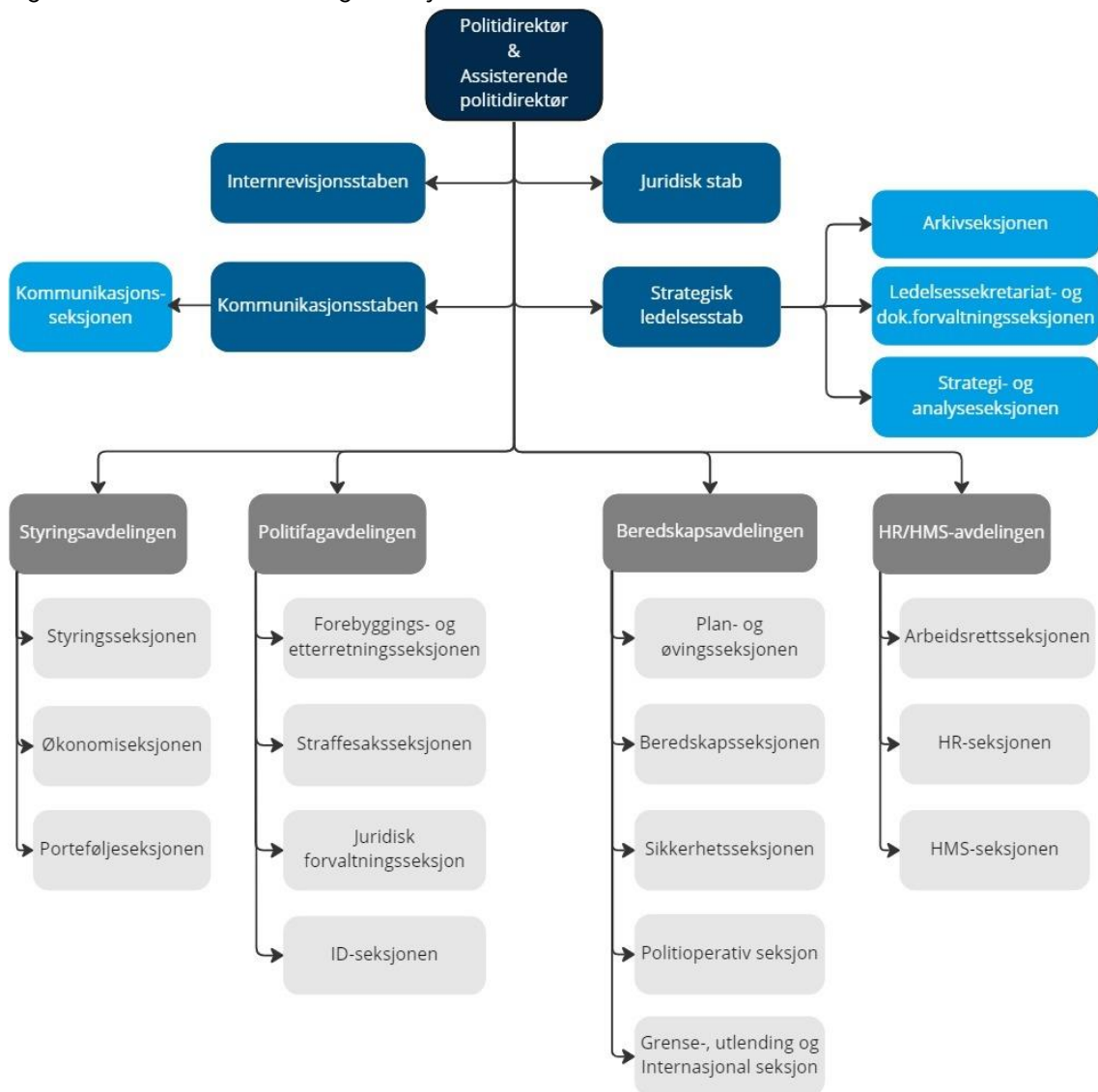
- Sin evne til nasjonal koordinert innsats i møte med sammensatte trusler, med referanse til krigen i Ukraina.
- Styrket lokal tilstedeværelse, bl.a. gjennom opprettelse av ni nye tjenestesteder på steder bestemt av departementet
- Styrket innsats mht. organisert og alvorlig kriminalitet
- Digitalisering av politiet

2.4 Politidirektoratets organisering

Under politidirektør og assisterende politidirektør ligger fire stabsfunksjoner: internrevisjon, kommunikasjon, juridisk stab og strategisk ledelsesstab, og fire avdelinger: politifagavdelingen, beredskapsavdelingen, styringsavdelingen og HR-/HMS-avdelingen. I vedlegg 1 følger en oversikt over oppgavene til hver av stabsfunksjonene og avdelingene. Figur 1 under neste avsnitt viser organisasjonskartet til Politidirektoratet.

I tillegg til de 12 politidistriktene omfatter politietaten to fellesenheter, Politiets IT-enhet (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT), og fem særorganer, Kripas, Økokrim, Politihøgskolen, Politiets utlendingsenhet og Utrykningspolitiet, underlagt POD. Nasjonalt ID-senter (NID) og Grensekommisariatet er også en del av politiet. I vedlegg 1 følger en kort beskrivelse av fellesenhetene og særorganene hentet fra enhetenes resultatavtaler.

Figur 1: Politidirektoratets organisasjonskart



Kilde: POD

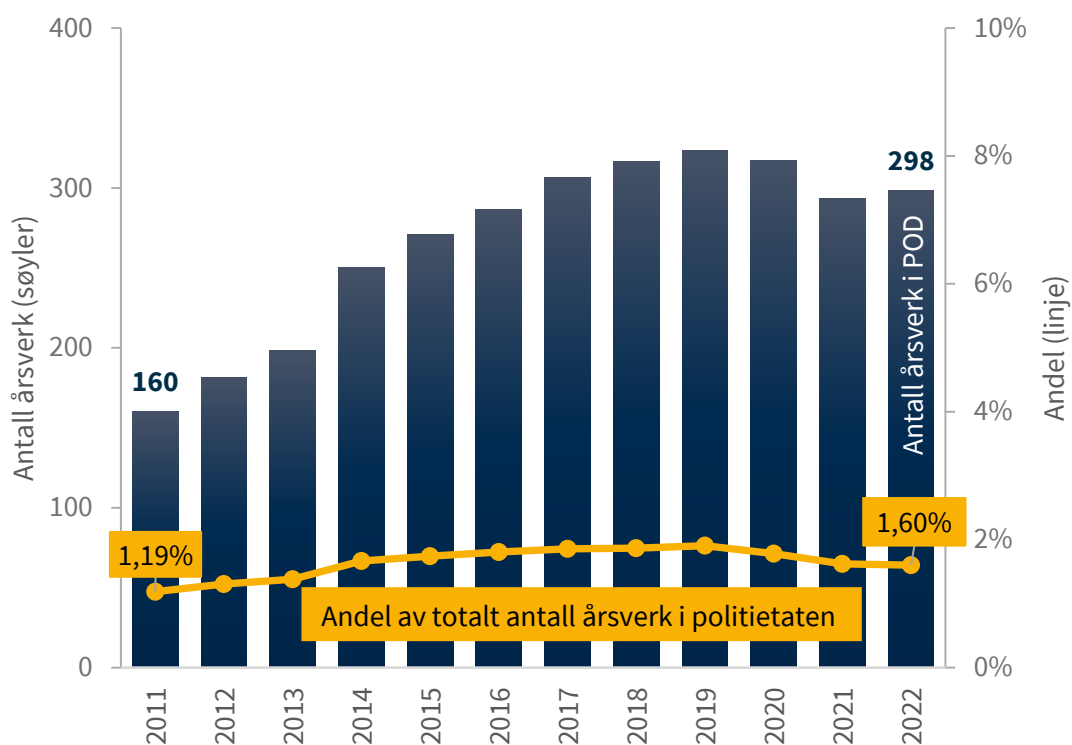
2.5 Nøkkeltall om Politidirektorat

2.5.1 Årsverksinnsats

Antall årsverk i POD har økt fra 120 årsverk ved opprettelsen i 2001, til 298 årsverk pr. 31.12.22, jf. figur 2. Det betyr at antallet årsverk i POD har steget med 148 prosent fra opprettelsen til i dag.

Figur 2 viser antall årsverk i POD fra 2011 til 2022 per 31.12 hvert år. Tallene er basert på politiets egen bemanningsstatistikk. I statistikkperioden økte antall årsverk i POD fra 160 i 2011 til 298 i 2022, en økning på 86 prosent. Andelen årsverk i POD av totalt antall årsverk i politietaten, økte fra 1,2 prosent i 2011 til 1,6 prosent i 2022. De senere årene har andelen politiårsverk i POD vært på 17-19 prosent. De resterende årsverkene har annen bakgrunn.

Figur 2: Antall årsverk i POD, 2011 – 2022



Kilde: Bemanningsstatistikk på politiet.no

2.5.2 PODs driftsmidler og utviklingsmidler for etaten

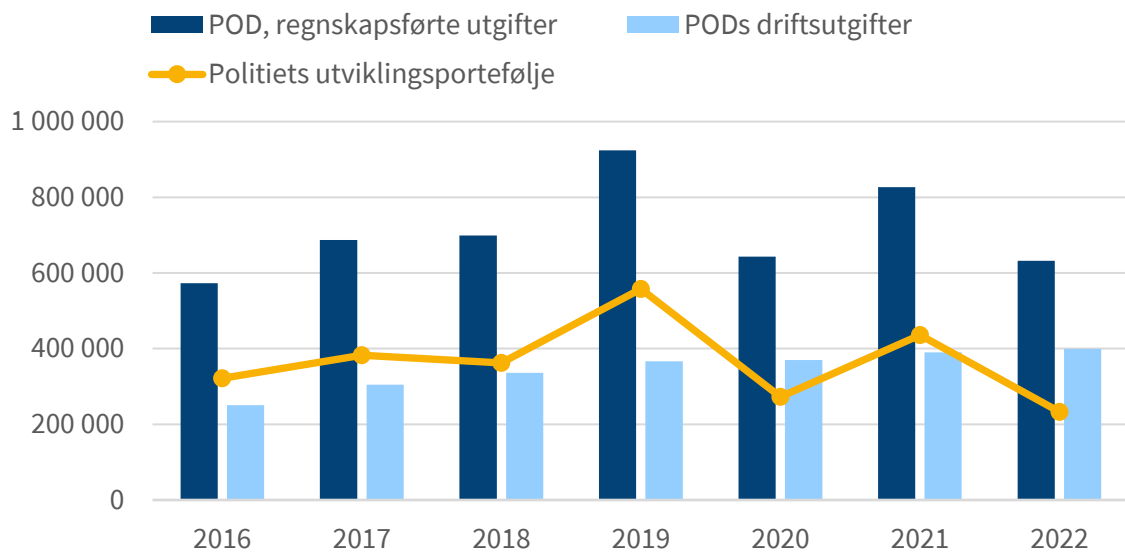
PODs budsjett har også økt over tid, jf. figur 3. Målt i nominelle størrelser har PODs driftsutgifter økt med 274 mill. kroner fra 2012 til 2022, og 148 mill. kroner fra 2016 til 2022. Målt i faste 2022-kroner er PODs driftsutgifter i 2022 henholdsvis 2,5 og 1,5 ganger så høye som i 2012 og 2016. Målt som andel av politiets samlede regnskapsførte utgifter, økte PODs driftsutgifter fra 1,7 prosent i 2016 til 2,0 prosent i 2020 – for så å avta til 1,8 prosent i 2022.

Fra budsjettåret 2023 er driften av POD skilt ut på et eget budsjettkapittel, kapittel 441. Ifølge saldert budsjett får POD 389 mill.kr. for 2023. Det er 2,6 prosent mindre enn det POD hadde i driftsutgifter i 2022.

I tillegg til midler til driften av POD og interne prosjekter, forvalter POD felles nasjonale driftskostnader og en nasjonal utviklingsportefølje (nye pass- og ID-kort, nye datasentre, nye politihelikoptre mv.). Figur 3 viser utviklingen i regnskapsførte driftsmidler og i regnskapsførte utviklingsmidler fra 2016 til 2022. De mørkeblå søylene angir summen av drifts- og utviklingsmidler.

Som figur 3 under viser, er det til dels store variasjoner i utviklingsporteføljen – med en topp på nær 560 mill. kroner i 2019 og en bunn på vel 230 mill. kroner i 2022. Det er ulike årsaker til disse svingningene. I 2019-20 ble det bl.a. besluttet å ta ned utviklingsporteføljen for å sikre gjennomføringen av politireformen. Tilsvarende har pandemi og andre uforutsette hendelser medført forsinkelser og problemer med å få brukt opp utviklingsmidler innenfor budsjettåret de senere årene.

Figur 3: PODs driftsutgifter og politiets utviklingsportefølje 2016-2022, (Nominelle tall i tusen).



Kilde: POD

3 Hvordan ivaretar Politidirektoratet direktoratsrollen?

I tildelingsbrevet til politiet er det ingen spesifikke mål for POD. PODs mål er etatens mål. Som omtalt i kap. 1.3, så kan PODs mål sies å være å ivareta direktoratsrollen og gjennom det legge til rette for at etaten totalt sett skal oppnå sine mål (jf. analysemodellens del 2).

I dette kapittelet presenterer vi funn fra datainnsamlingen knyttet til hvordan POD ivaretar direktoratsrollen.

3.1 Gjennomføringsrollen har høy prioritet

3.1.1 Gjennomføring av oppdrag er prioritert i POD

Gjennom intervjuene får vi et klart inntrykk av at direktoratet legger stor vekt på å gjennomføre oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). «Å gjennomføre oppdrag gitt i tildelingsbrevet har første prioritet», er et utsagn som er betegnende. Det er stor lojalitet til føringer fra departementet.

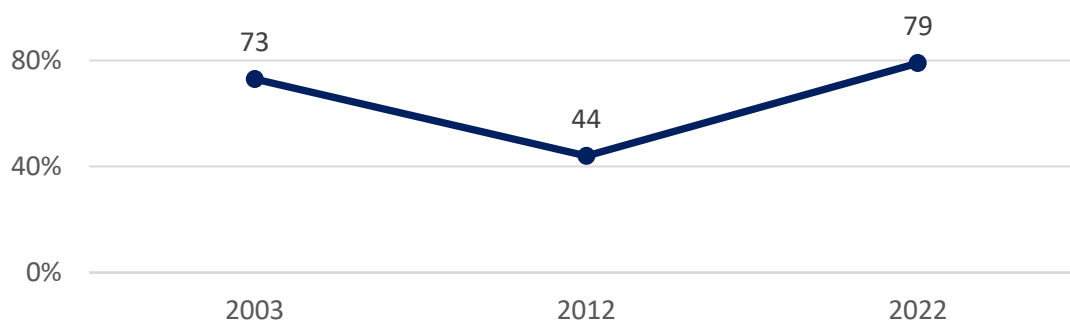
Mange mener at POD lykkes godt med å iverksette oppdrag i etaten. POD får blant annet positiv omtale for å ha styrt og ledet gjennomføringen av reformen på en god måte. Det samme gjelder gjennomføringen av målet om to politiutdannede per tusen innbyggere. Dette er eksempler på oppdrag som mange mener POD har løst godt, uavhengig av om de er enige i oppdragenes innretning eller ikke.

Forvaltning av regelverk, tilsyns- og kontrolloppgaver mv. er andre typiske direktoratsoppgaver. Forvaltning av regelverk er primært knyttet til den sivile rettspleien og de sivile oppgavene som ligger til politiet; pass, våpen, utlending mv. POD har ansvaret for klagesaksbehandling på vedtak fattet i politidistriktene. Tilsvarende har POD brukt mye ressurser på å få på plass nytt system for pass og ID de senere årene.

3.1.2 Ansatte er mer fornøyde med rolle- og ansvarsdelingen

Politiet består av en rekke aktører; POD, politidistriktene, særorgan og fellesenheter. I tillegg har POD grenseflater mot PST, Riksadvokaten og JD. I denne og de tidligere spørreundersøkelsene til POD-ansatte har vi spurt om rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og de andre aktørene er hensiktsmessig. Som figur 4 viser, har vurderingen av dette variert over tid. I 2003 svarte om lag syv av ti at POD særorganene i noen eller stor grad bidrar til klar ansvars- og myndighetsfordeling mellom JD, POD, politidistriktene. Dette sank til om lag fire av ti i 2012 for så å stige til nær åtte av ti i 2022.

Figur 4: POD bidrar til klar ansvars- og myndighetsfordeling, 2003-2022



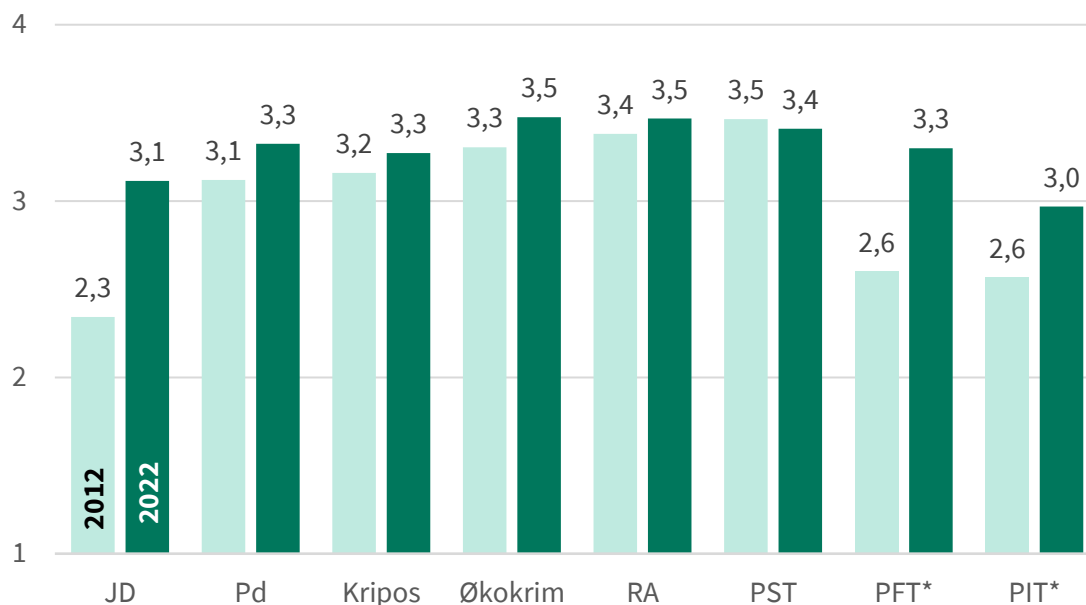
Spørreundersøkelse til POD-ansatte

I spørreundersøkelsen til nivå-2-ledere svarer seks av ti at POD etter deres mening bidrar til en hensiktsmessig organisering av oppgaver og beslutninger mellom JD og politietaten (se vedlegg 3).

I intervjuene både i POD og med andre deler av etaten, gis det uttrykk for at rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og andre deler av etaten fungerer greit i stort. Det er likevel flere som mener at oppgavefordelingen kan justeres, jf. kap. 3.2.2 og 5.6.

Hovedinntrykket fra intervjuene bekreftes av spørreundersøkelsen til POD-ansatte der vi stilte spørsmål om hvordan de oppfatter rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og de ulike enhetene i politiet, Riksadvokaten og PST.

Figur 5: I hvilken grad er rolle- og ansvarsdelingen hensiktsmessig mellom POD og: (gjennomsnittsskår på en skala fra 1 (ikke i det hele tatt) til 4 (i stor grad))



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

* i spørreundersøkelsen i 2012 ble de ansatte spurt om *Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)*. Vi har i figuren sammenlignet dette med PIT og PFT, da PDMT bl.a. leverte IKT-tjenester til politiet og hadde også materielloppgaver som i dag ligger hos PFT.

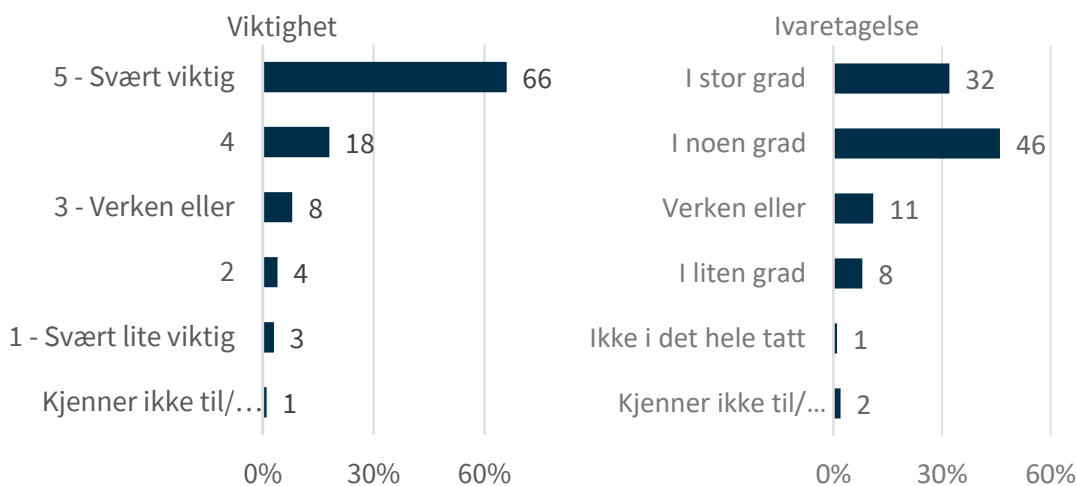
Medarbeiderne i POD mener gjennomgående at rolle- og ansvarsfordelingen er noe mer hensiktsmessig nå enn i 2012, jf. figur 5. Den største forskjellen gjelder forholdet til JD. Her har gjennomsnittsskåren økt fra 2,3 i 2012 til 3,1 i 2022. Vi ser også at det er en positiv utvikling i oppfattelsen av rolle- og ansvarsfordeling mellom POD og daværende PDMT og nåværende PFT og PIT. Samtidig gis rolle- og ansvarsdelingen mellom POD og PIT lavest gjennomsnittlige vurdering i 2022. Fra intervjuene vet vi at alle ser behovet for å satse på IKT, men også at mange er usikre på om de har funnet den beste rolle- og ansvarsdelingen på dette området, jf. kap. 3.1.6 (se vedlegg 3 for mer detaljerte svarfordelinger).

3.1.3 Virksomhetsstyring og styringsdialog får positiv omtale

Styring av politietaten er en helt sentral oppgave for POD. Internt i POD er mange tydelige på at direktoratet har utviklet seg mye på styring de siste årene. Det utarbeides årlige resultatavtaler for alle politidistriktene og særorganene, og det jobbes med å redusere detaljeringsgraden i styringen. Styringsdialogen oppleves å bli stadig bedre selv om JDs detaljstyring utfordrer virksomhetsstyringen. Samarbeidet mellom POD og Riksadvokaten om styringen på straffesaksområdet har også hatt en positiv utvikling.

Som det fremgår av figur 6, mener 84 prosent av de ansatte i POD at styring av politidistrikter og særorgan er en viktig oppgave (svaralternativ 4 og 5) for POD, mens en litt lavere andel, 78 prosent, mener POD ivaretar dette i stor eller noen grad.

Figur 6: Viktighet og ivaretagelse av styring av politidistrikter og særorgan



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Politimestrene og sjefene for særorgan og fellesenheter er positive til hvordan POD har utviklet seg, og de støtter opp om direktoratet. De mener det er viktig å ha POD som et mellomledd mellom departementet og etaten, både for å ta unna bestillinger fra JD og for å sørge for tilpasning av oppdrag til etaten. Politimesterne og sjefene for særorganene er også enige i at det har vært en positiv utvikling i styringen fra POD. Både i intervjuene og i kommentarene til spørreundersøkelsene gis det imidlertid uttrykk for at styringen er for

detaljert og lite helhetlig og langsiktig. Og at styringen bør handle mer om hvilke resultater og effekter som skal nås, og mindre om hvilke tiltak og aktiviteter som skal gjennomføres.

Ifølge intervjuene styrer POD mer og sterkere enn de gjorde før. Det ble særlig synlig i forbindelse med gjennomføringen av nærpolitireformen. Mange mener dette er bra og ønsker tydelige felles føringer, mens andre opplever at handlingsrommet, særlig for politimestrene, er snevret inn. Noen understreker at det behov for flere nasjonale instruksjoner og rutiner og sterk styring – mer «hvordan»-styring – for å nå mål om like polititjenester og ett politi. Andre mener at for sterk styring på hvordan oppgaver skal løses, vil bidra til større forskjeller på tvers av politidistriktene. Det skyldes blant annet ulike kriminalitetsutfordringer, geografiske forskjeller, ulik ressurstilgang mv. Og noen ønsker en kombinasjon – med mer «hvordan»-styring på administrative rutiner, støttesystemer mv. og mer «hva»-styring på fagoppgavene (styring på hva som skal oppnås).

Selv om mange fortsatt oppfatter styringsdialogen som litt formalistisk og preget av å sjekke ut hva som er oppnådd, gis det uttrykk for en positiv utvikling også her. Det er mer dialog om innholdet i resultatavtalene og særorganene trekkes mer med i styringen av politidistriktene.

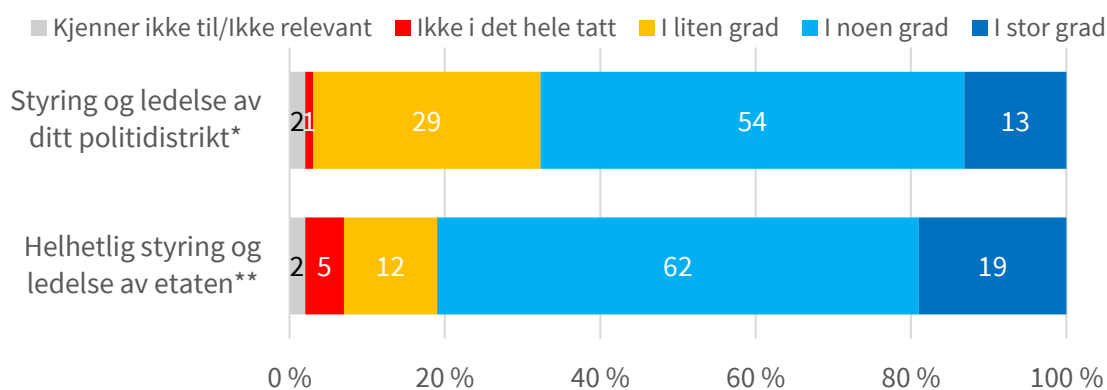
3.1.4 Bedre koordinering av virksomhets- og fagstyring etterspørres

Fagdialogen foregår på ulike arenaer og i ulike sammenhenger. Det er blant annet fagdialog mellom avdelingene i POD og politidistriktene, i forbindelse med særorganenes fagforvaltningsansvar på spesielle områder og i de ulike fagnettverkene som er etablert på tvers av politidistriktene og særorganene. Mange ser dette som positivt. Det pekes imidlertid også på utfordringer knyttet til at fagstyringen skjer i ulike deler av organisasjonen, og at den ikke alltid er koordinert med den formaliserte styringen som skjer gjennom resultatavtaler og styringsmøter. Samtidig er det ulike syn på hvilken av de to styringsrollene – fagstyring versus virksomhetsstyring – som er viktigst.

Mangelfull koordinering av fagstyringen bidrar til at den samlede styringen er mindre koordinert og helhetlig enn mange kunne ønsket. Det gis uttrykk for at samordningen i for stor grad avhenger av enkeltpersoner, heller enn av organisering, systemer og rutiner. Og at mangelfull prioritering og koordinering i direktoratet, i kombinasjon med begrenset ressurstilgang, gjør at den reelle prioriteringen i praksis skjer i det enkelte politidistrikt.

Politidistriktene ønsker også en bedre koordinering av den faglige og den formaliserte styringen. I spørreundersøkelsen til nivå-2-ledere i politidistriktene svarte to av ti at POD i stor grad bidrar til en helhetlig styring og ledelse av politietaten og seks av ti at POD i noen grad gjør det, jf. figur 7. Resten mente at POD i liten grad eller ikke i det hele tatt bidrar til dette. Som figur 7 også viser, mente sju av ti at POD ivaretar styring og ledelse av deres eget politidistrikt i stor eller i noen grad, mens tre av ti mente at POD gjør dette i liten grad eller ikke i det hele tatt.

Figur 7: Nivå-2-ledere i politidistriktene om styringen til POD



Spørreundersøkelse til Nivå-2-ledere i politidistriktene

* Spørsmålsformulering: «I hvilken grad opplever du at POD ivaretar følgende roller/oppgaver på en god måte?», ** Spørsmålsformulering: I hvilken grad bidrar POD etter din mening til:»

3.1.5 Kriseledelse på nasjonalt operasjonelt nivå har blitt en sentral oppgave

Beredskap har vært en oppgave som har ligget i Politidirektoratet siden opprettelsen i 2001. Da var en av oppgavene at «POD skal videreutvikle det politioperative sentrale beredskaps- og krisehåndteringsapparatet» (Ot.prp. nr. 7 (1999–2000)).

Beredskap og kriseledelse ble en viktigere og mer omfattende oppgave for POD etter 22. juli 2011. En egen beredskapsavdeling med ansvar for samhandling med øvrige samfunnsaktører innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering ble etablert høsten 2012 og hadde 15 medarbeidere. I dag består beredskapsavdelingen av 73 faste og 11 midlertidige stillinger fordelt på fem seksjoner. I tillegg bidrar andre deler av POD når det settes stab i forbindelse med kriser.

POD har tidligere hatt ansvar for å etablere tilfredsstillende krisehåndteringsevne i politiet⁹, men har i sin nye instruks fått en tydeligere lederrolle i kriser ved følgende presisering: «POD skal raskt kunne etablere krisehåndteringsledelse ved behov og ivareta samhandling, nasjonal situasjonsforståelse og nasjonal operasjonell kriseledelse. POD har et særskilt ansvar for at JD umiddelbart varsles og informeres om hendelser og saker av viktighet.»¹⁰

Politiets situasjonssenter (PSS), etablert i 2016, er bemannet 24/7. Ved opprettelsen erstattet PSS den tidligere ordningen med hjemmevakt utenfor kontortid.¹¹ PSS skal ivareta PODs operasjonelle rolle ved alvorlige hendelser og kriser samt nødvendig koordinering med andre etater. Gjennom monitorering av pågående hendelser, samt innhenting av situasjonsrapporter fra etaten og kommunikasjon med samvirkeaktører, skal PSS kunne presentere et oppdatert situasjonsbilde som beslutningsstøtte for politidirektøren og holde JD informert om hendelser departementet bør være informert om. Dersom politidirektøren beslutter beredskapstiltak lokalt eller nasjonalt, kan PSS bistå med gjennomføring og

⁹ Hovedinstruks til politidirektøren (av 16. jan 2018)

¹⁰ Hovedinstruks for politiet (med virkning fra 21. juli 2022)

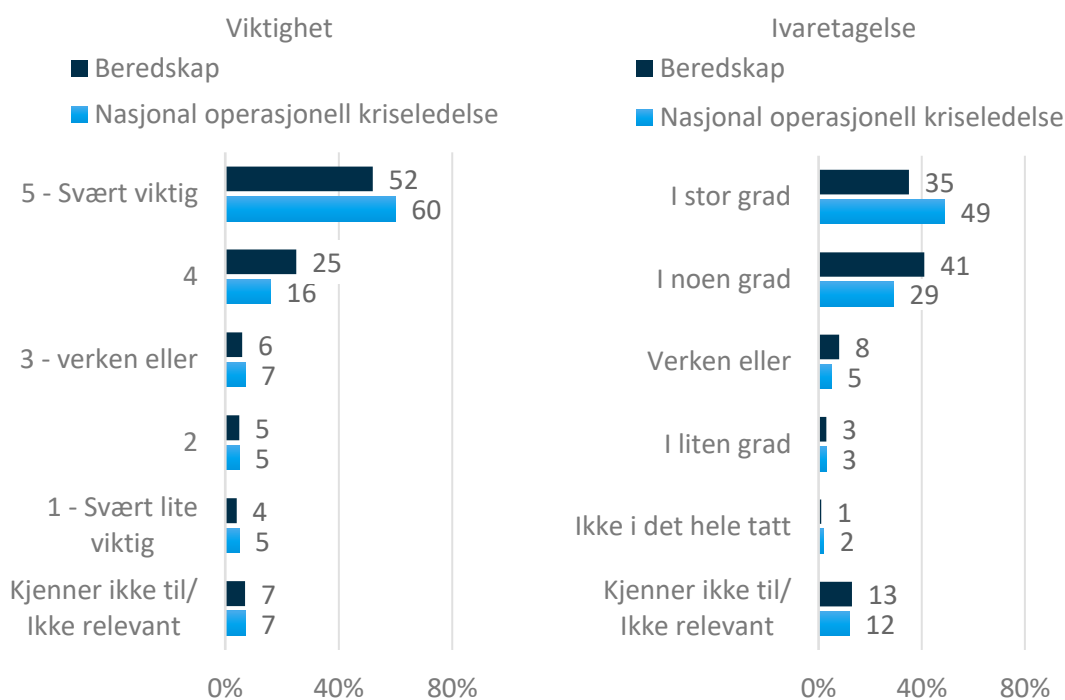
¹¹ Meld. St. 13 (2015–2016) Politiets rolle i den nasjonale krisen

oppfølging av tiltakene jf. Politiets beredskapssystem (PBS), selv om noen tiltak også følges opp i linjen.

Internt i POD og blant politimestre, særorgansjefer og representanter for JD er det enighet om nødvendigheten av en nasjonal koordineringsenhet i kriser, og at POD har en viktig rolle i å ivareta dialogen med JD og med andre direktorater. Det ses som nødvendig at POD har et nasjonalt situasjonsbilde og kan beslutte nasjonale beredskapstiltak. Det er også en positiv holdning til at POD kan koordinere innsats på tvers av politidistrikter i en nasjonal krise.

I spørreundersøkelsen til POD-ansatte ba vi respondentene om å vurdere viktighet og grad av ivaretagelse av flere oppgaver/roller (for fullstendig oversikt over vurderingen av ulike roller/oppgaver se vedlegg 3). Figur 8 under viser svarfordelingen på spørsmålene om viktighet og ivaretagelse av beredskap og nasjonal operasjonell kriseledelse. Vi ser at flertallet av POD-ansatte mener beredskap og nasjonal operasjonell kriseledelse er svært viktig. Figuren viser også at de fleste ansatte i POD mener direktoratets rolle/oppgaver innen beredskap og nasjonal operasjonell kriseledelse ivaretas i noen eller stor grad.

Figur 8: Viktighet og ivaretagelse av nasjonal operasjonell kriseledelse og beredskap



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Justis- og beredskapsdepartementet gir også uttrykk for at de er fornøye med PODs rolle når det gjelder nasjonal krisehåndtering, og at direktoratet har utviklet seg positivt på dette området.

POD får mye positiv tilbakemelding fra politimestrene for håndteringen av pandemien. Da ga POD operasjonsordre til alle distriktene for å iverksette endringene som regjeringen vedtok. Det var hyppige regelendringer, men det er enighet blant dem vi har intervjuet om at dette fungerte godt, til tross for at det var krevende. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen til

nivå-2-ledere i politidistriktene der et klart flertall mener POD ivaretar nasjonal kriseledelse og situasjonsforståelse i noen eller i stor grad (se vedlegg 3).

Det er likevel noe ulike syn på hvor langt PODs rolle i nasjonal kriseledelse skal strekke seg, herunder hvor langt myndigheten til å instruere politimestrene bør gå. Dette har skapt en viss uenighet mellom POD og noen av politimestrene. Spørsmålet ble aktualisert sommeren 2022 etter skytingen ved London pub i Oslo. På bakgrunn av trusselsituasjonen anbefalte politidirektøren å stanse alle Pride-arrangementer i politidistriktene. Noen politimestre mente det ligger til politimesteren å vurdere trusselsituasjonen i eget politidistrikt og å treffe beslutninger ut fra det. Siden dette var en anbefaling og ikke en ordre, medførte det ulik praksis i politidistriktene – med påfølgende debatt både internt i politiet og i media.

Det er en viss bekymring for at POD skal utvikle seg i retning av å ta mer operativ ledelse enn i dag. Dette gjelder både blant ansatte i POD og i andre deler av etaten. Disse er opptatt av at PSS ikke må bli for operative og tilta seg en rolle som nasjonal operasjonssentral.

3.1.6 Digitalisering av prosesser og tjenester er sterkt ønsket

Digitalisering av politiets interne systemer og tjenester rettet mot innbyggere og næringsliv er en prioritert oppgave i politiet. Det er også et område der politiet har slitt i mange år. Allerede i evalueringen av POD i 2013 skrev Difi at POD i liten grad hadde tatt et helhetlig ansvar og en aktiv rolle i IKT-utviklingen i etaten og anbefalte at organisasjonsutvikling gjennom bruk av IKT burde styrkes. Dette har vært et gjennomgangstema i DFØs/Difis følgeevaluering av nærpoltireformen.

Også Riksrevisjonen pekte i sin rapport om IKT-sikkerhet i politiet fra 2018¹² på grunnleggende svakheter i Politiets styringsmodell for IKT. Ny styringsmodell for IKT ble besluttet i 2020, og innebærer blant annet at både det strategiske og operative IKT-ansvaret i politiet samles i Politiets IT-enhet (PIT). En annen endring er at PIT-direktøren nå deltar i PLG og ikke bare i NLG.

Politiet er i ferd med å endre arbeidsmåte når det gjelder utviklingstiltak, og har i dag etablert ett produktområde og til sammen fem produktteam hvor man samler medarbeidere med ulike typer kompetanser på tvers av PIT og andre enheter i politiet, og hvor POD utøver en eierrolle. Dette betyr involvering av medarbeidere på tvers av seksjoner og fagområder i POD og etaten. Mange opplever dette som svært positivt, mens andre er noe nølende til hvordan dette vil fungere.

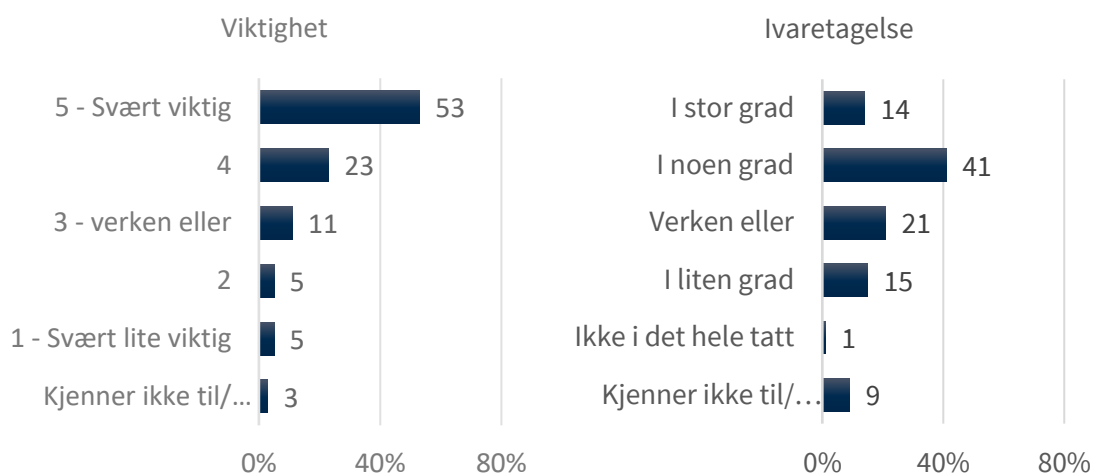
Intervjuene med ledelsen i POD viser at medlemmene i PLG er opptatt av digital transformasjon. Flere snakker med begeistring om dette, mens medarbeidere i POD og etaten er mer nøkterne i sin omtale av digital transformasjon i politiet. Begrepsapparatet ofte oppleves som fremmed, og at flere er usikre på hva digital transformasjon faktisk betyr for arbeidet i politiet. POD har nå endret begrepsbruken og omtaler dette som det digitale skiftet i stedet for digital transformasjon.

¹² Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018. Dokument 1 (2019-2020)

Det er flere som peker på at direktøren i PIT er en viktig kraft i arbeidet med det digitale skiftet i politiet. Mange mener derfor det er viktig at hun er med i PLG, slik at politidirektøren får digitaliseringsperspektivet tydeligere inn i ledergruppen. Det er imidlertid også de som er skeptiske til at en leder for en underliggende enhet er med i PODs ledergruppe. De mener det er uryddig og at det gjør PIT mindre styrbar. Det er også de som mener at POD burde beholdt et overordnet ansvar for det digitale skiftet i etaten, og at direktoratet nå i for stor grad er prisgitt PIT.

I spørreundersøkelsen til POD-ansatte stilte vi spørsmål om viktigheten og ivaretagelsen av direktoratets rolle som pådriver for digital transformasjon. Som figur 9 under viser svarer om lag halvparten at dette er en svært viktig rolle, mens kun 14 prosent svarer at den ivaretas i stor grad. Omtrent like mange svarer at den ivaretas i liten grad. Svarfordelingen viser altså at de ansatte i POD ser forbedringspotensial i direktoratets ivaretagelse av rollen som pådriver for digital transformasjon (det digitale skiftet).

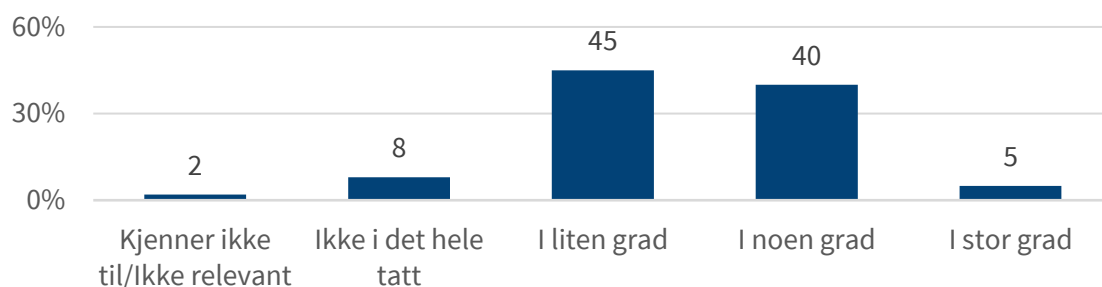
Figur 9: Viktighet og ivaretagelse av rollen som pådriver for digital transformasjon



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Nivå-2-ledere i politiet er fordelt likt mellom de som mener POD ivaretar utvikling av digitale tjenester i noen eller stor grad, og de som mener POD ivaretar dette i liten grad, jf. figur 10.

Figur 10: I hvilken grad ivaretar POD utvikling av digitale tjenester og systemer?

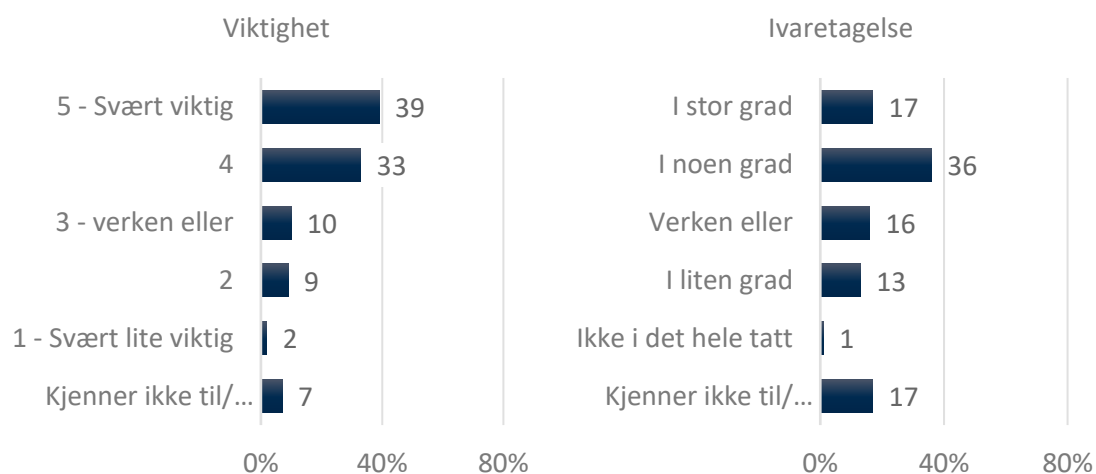


Spørreundersøkelsen til nivå-2-ledere i politiet

3.1.7 Ulike synspunkter på arbeidsgiverrollen i POD

POD har en sentral oppgave med å ivareta HR og en overordnet arbeidsgiverfunksjon for politietaten. Politiet er en etat med et stort antall ansatte og med behov for særskilte arbeidstidbestemmelser og med egne HMS-utfordringer. Det er derfor naturlig at POD ivaretar et overordnet arbeidsgiveransvar for å bidra til lik praksis i etaten. POD har også ansvar for kontakten med tjenestemannsorganisasjonene på sentralt nivå.

Figur 11: Ivaretagelse og viktighet av roller POD har i HR og overordnet arbeidsgiverfunksjon

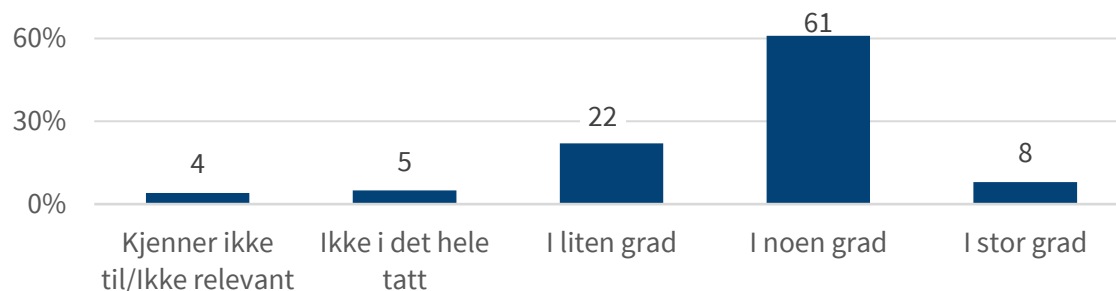


Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Figur 11 over viser svarfordelingen på spørsmålene om viktighet og ivaretagelse av rollen/oppgavene POD har i HR og overordnet arbeidsgiverfunksjon. 39 prosent av de ansatte i POD svarer at dette er en svært viktig rolle. Sammenlignet med andre roller/oppgaver vi har bedt ansatte i POD vurdere, blir HR og overordnet arbeidsgiverfunksjon vurdert som én av de mindre viktige oppgavene (for fullstendig oversikt over vurderingen av de ulike rollene/oppgavene se vedlegg 3). Når det gjelder ivaretagelsen, mener flertallet at den ivaretas i noen eller stor grad (hhv. 36 og 17 prosent).

Også nivå-2-lederne i politiet har fått spørsmålet om i hvilken grad de opplever at POD ivaretar den overordnede arbeidsgiverrollen og personalpolitikken. Figur 12 viser at 69 prosent svarer at de opplever dette i noen eller stor grad, mens 27 prosent svarer at de opplever dette i liten grad eller ikke i det hele tatt.

Figur 12: I hvilken grad opplever du at POD ivaretar den overordnede arbeidsgiverrollen og personalpolitikken?



Spørreundersøkelse til nivå-2-ledere i politiet

I intervjuene er det kommet fram ulike synspunkter på HR-funksjonen i POD. Politimestrene mener bl.a. kompetansen i arbeidsrett som sitter i POD er helt sentral for arbeidet ute, og at distriktene generelt ikke ville ha mulighet til å opparbeide seg en slik kompetanse selv. Generelt er det gjennom politireformen lagt økt vekt på ledelse ute i distriktene og mange har pekt på at støtten fra POD i dette arbeidet har hatt stor betydning. Samtidig er det store variasjoner i kapasiteten distriktene besitter for å løse sine oppgaver på HR-feltet. Enkelte, særlig små distrikter, bruker mye av sin HR-kapasitet på rekruttering.

Intervjuer i POD peker på at fremover må også HR i POD moderniseres og bli mer langsiktig og strategisk. POD har behov for å gjøre analyser og planlegge behov for kompetanse, kapasitet og ledelse framover i tid framfor det helt kortsiktige. Det innebærer blant annet at HR-sjefene ute må ta et større ansvar, samtidig som enkelte driftsoppgaver kan flyttes til PFT. Dette arbeides det nå med gjennom prosjektene Fremtidens Lønn og Fremtidens HR, som HR/HMS-avdelingen i POD driver i samarbeid med distrikter og særorgan.

Særlig Politiets fellesforbund (PF) er kritisk til hvordan HR-arbeidet har utviklet seg i POD. De mener det er blitt for mye sentralisering og at distriktene i for stor grad lener seg på POD. Konsekvensen er etter deres syn at saker ikke løses på lavest mulig nivå og at konfliktnivået i etaten øker. PF er opptatt av at ikke arbeidsgivers ansvar for å ivareta medbestemmelsen delegeres til HR. Dette gjelder både for POD og politidistriktene.

HR og HMS-avdelingen i POD har et ansvar også for POD på sine fagområder. I intervjuene vises det til at det er satt i verk flere tiltak den siste tiden for å styrke samholdet på tvers i POD og dette oppleves positivt. Likevel er flere informanter kritiske til hvordan arbeidsgiverrollen utøves internt i POD og at det til dels er lite synlig ledelse og oppfølging internt. De mener POD er mest opptatt av hvordan personalforvaltningen fungerer ute i etaten.

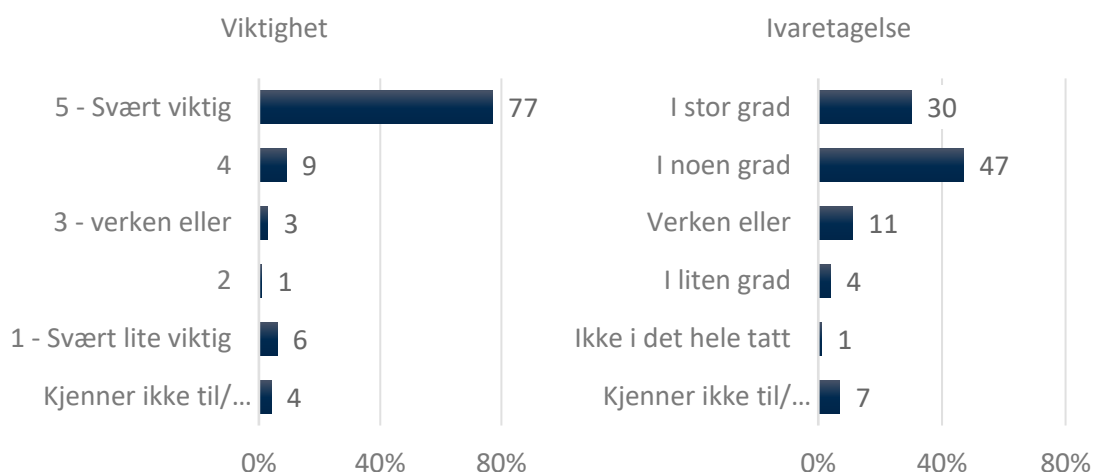
3.2 PODs faglige rolle oppfattes som lite strategisk

3.2.1 Mer helhetlige faglige bestillinger og innspill er ønsket

Rollen som faglig rådgiver for JD er en viktig rolle for POD. Dette fremkommer også i spørreundersøkelsen til de ansatte i POD. Sammen med «strategisk samordning og ledelse» er rollen som faglig rådgiver for JD den rollen/oppgaven som de ansatte i POD vurderer som aller viktigst (se vedlegg 3).

Figur 13 under viser at rollen som faglig rådgiver for JD anses som svært viktig for de aller fleste ansatte i POD (77 prosent). Det er også et flertall som mener at denne rollen ivaretas i noen eller stor grad. Forholdet mellom viktigheten og ivaretagelsen må likevel kunne sies å være skjevt, og at flere av de ansatte nok ser at POD har en vei å gå for å ivareta denne rollen noe bedre.

Figur 13: Ivaretagelse og viktighet av rollen som faglig rådgiver for JD



Spørreundersøkelsen til POD-ansatte

I evalueringen Difi gjennomførte i 2012/2013 konkluderte vi blant annet med at POD ikke ivaretok den faglige rollen godt nok¹³. Det gjaldt særlig mht. å utvikle kunnskap og analyser som grunnlag for relevante innspill til departementet og som grunnlag for å utvikle etaten.

I intervjuene er det flere som gir uttrykk for at POD ivaretar den faglige rollen bedre nå, og at direktoratet blant annet har blitt tydeligere på hva som er deres faglige standpunkt. Det gjelder særlig de siste årene. POD gir i større grad enn tidligere faglige innspill til JD om konsekvenser av ulike politiske beslutninger og veivalg. Representanter fra JD gir også uttrykk for at direktoratet har utviklet seg og blitt en bedre faglig rådgiver, samtidig som dette varierer med fagområder. Beredskap fremheves som et område der POD gir gode faglige råd til departementet.

Det gis samtidig fortsatt uttrykk for at den faglige rådgivningen til departementet som oftest er for operativ og lite strategisk. JD opplever også at POD er svakere på å gi mer helhetlige faglige råd selv om direktoratet også her har blitt bedre. Årsakene til at rådgivningen ikke er strategisk nok, er flere. Mange viser her til de mange bestillingene med korte frister som kommer fra JD. Det gjør det krevende å få til nødvendig intern koordinering, slik at de faglige rådene blir for snevre. Noen peker også på at POD mangler nødvendig forvaltnings- og utredningskompetanse for å kunne gi faglige innspill som treffer departementets behov.

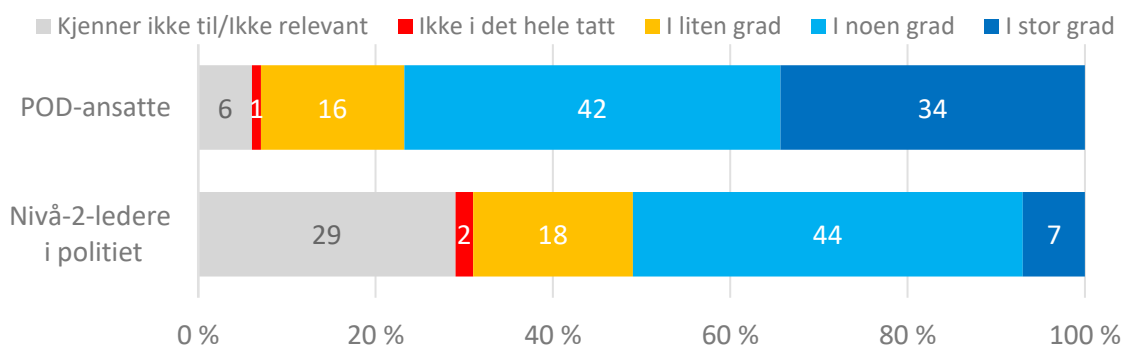
Politimestrene er positive til utviklingen av PODs faglige rolle. De fremhever at POD har blitt flinkere til å innhente synspunkter fra politidistriktene og særorganene når de skal utarbeide faglige innspill til departementet. POD er blitt mer relevante i sin faglige rådgivning overfor etaten, og det er positivt at medarbeidere trekkes mer med i arbeidsgrupper og prosjekter som utarbeider veiledninger o.l.

Figur 14 viser at et er langt flere POD-ansatte enn nivå-2-ledere som svarer at POD i stor grad bidrar til gode faglige innspill til JD. Samlet svarer om lag tre fjerdedeler av POD-ansatte og vel halvparten av nivå-2-ledere at POD bidrar i stor eller noen grad. Her er det imidlertid

¹³ Difi-rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet

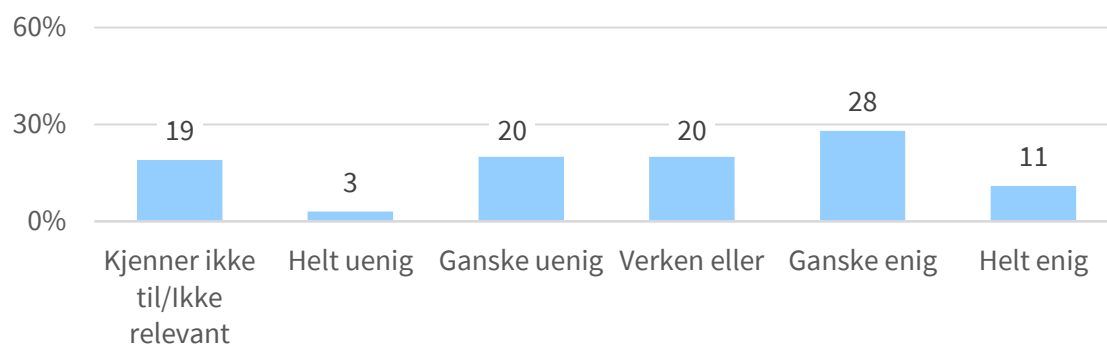
viktig å merke seg den høye andelen av nivå-2-ledere som svarer at de ikke kjenner til i hvilken grad POD gir gode faglige innspill til JD.

Figur 14: POD-ansatte og nivå-2-ledere i politiet om PODs faglige rolle¹⁴



Figur 15 viser at det er delte meninger i POD mht. om POD gir innspill til politikktutforming i JD på eget initiativ. Fordelingen på svaralternativene er nokså flat. Om lag to av fem sier seg enig i at POD i liten grad gir innspill til politikktutforming på eget initiativ til JD.

Figur 15: Hvor enig/uenig er du i påstanden «POD gir i liten grad innspill til politikktutforming på eget initiativ til Justis- og beredskapsdepartementet?»



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

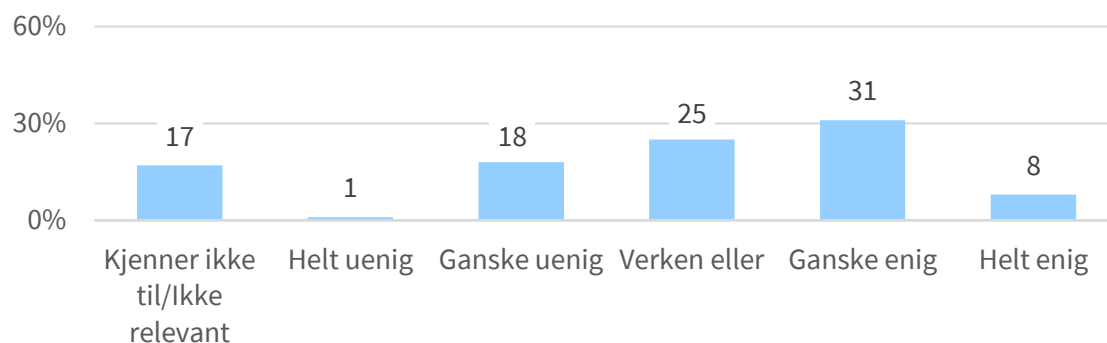
3.2.2 Hvor langt inn i faglige problemstillinger skal POD gå?

Selv om de fleste mener ansvars- og oppgavefordelingen mellom POD og andre deler av etaten i hovedsak er klar (jf. kap. 3.1.2), er et gjennomgående funn fra intervjuene i POD at de fleste mener direktoratet er «for langt nede i grøten» i oppgaveløsningen på noen områder. I det ligger det at POD på noen områder går langt ned i konkrete, politifaglige problemstillinger. I flere tilfeller jobber medarbeidere i POD på detaljert nivå med å utvikle retningslinjer og metoder. Fordi medarbeidere i POD over tid ikke har den samme oppdaterte spisskompetansen som ansatte i politidistriktene og særorganene, bør utviklingen av metoder og prosedyrer etter manges syn heller legges til politidistriktene eller særorganene.

¹⁴ Spørsmålsformulering til nivå-2-ledere i politiet «I hvilken grad opplever du at POD tar initiativ og gir faglige innspill til Justis- og beredskapsdepartementet?», spørsmålsformulering til POD-ansatte: «I hvilken grad bidrar POD etter din mening til gode faglige innspill til politikktutvikling.

Spørreundersøkelsen til POD-ansatte støtter delvis opp under funnene fra intervjuene. Som figur 16 viser, er 19 prosent uenige i at POD er flinke til å utnytte særorganenes kompetanse, mens 39 prosent er enige i denne påstanden.

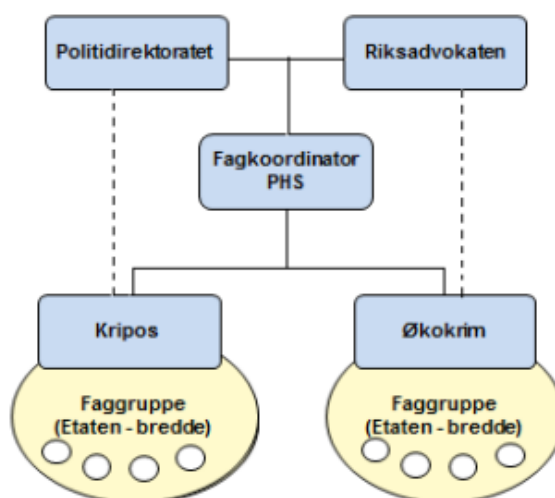
Figur 16: Hvor enig/uenig er du i at POD er flinke til å utnytte særorganenes kompetanse til nytte for hele etaten?



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

I intervjuene gir mange som uttrykk for at POD primært bør være fagmyndighet og benytte kompetansen i etaten, fremfor å bygge opp egen kapasitet på en rekke fagområder. POD jobber nå med å få på plass et fagutviklingsapparat på flere fagfelt. Fagutviklingsapparatet skal sikre en kunnskapsstyrt, enhetlig og styrt videreutvikling av ulike fagfelt i norsk politi.

Dette har kommet lengst på politifagavdelingens områder, blant annet på etterforskningsområdet. Her har POD og riksadvokaten rollen som fagmyndighet, Politihøgskolen er nasjonal fagkoordinator, mens Kripos og Økokrim er fagforvaltere. Fagforvaltningsansvaret innebærer å sørge for relevant metodeutvikling i takt med bl.a. kriminalitetsutviklingen, teknologiutviklingen, rettsutviklingen og internasjonal utvikling. Det er faggrupper med medarbeidere fra etaten på de ulike fagområdene.



Fagmyndigheten er øverste ansvarlig for både fagområder/metoder, kriminalitetstyper og prosesser. Fagmyndigheten beslutter endringer i nasjonale faglige retningslinjer, prosedyrer og støttedokumenter.

4 Eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen

I dette kapittelet beskriver vi noen av de eksterne faktorene som påvirker PODs – og politiets – måloppnåelse (jf. analysemodellens del 3). Vi har valgt å presentere funn knyttet til det vi mener er viktige rammebetingelser for POD:

- Fullmakter og beslutningsmyndighet
- Styringen fra JD
- Det to-sporede system
- Samarbeidet med andre etater

I tillegg er PODs og politiets virksomhet selvfølgelig påvirket av endringer i omgivelsene, som endringer i kriminalitetsbildet, krig, flyktningkriser, pandemier og naturkatastrofer. Dette omtales også under utfordringsbildet som presenteres i kapittel 6.

4.1 Ulike syn på PODs fullmakter og beslutningsmyndighet

I områdegjennomgangen utført av BCG, pekes det på behov for myndighetsavklaring mellom JD, POD og distrikter. Det gjelder særlig det uformelle handlingsrommet. Gjennomgangen viser til et par eksempler der beslutninger gjort av politiet ble endret gjennom politisk involvering. «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.»

Politi-loven § 16 viser til at «riket deles inn i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt». I Innst. 306 S (2014-2015) viser også Stortinget til at politidistriktene ledes av en politimester som styrer politiets virksomhet innenfor eget geografisk område. Av Politiets beredskapssystem del 1 (PBS) fremgår det under kap. 3.5 at politimesteren ivaretar den overordnede ledelsen ved alle hendelser som oppstår i eget politidistrikt.

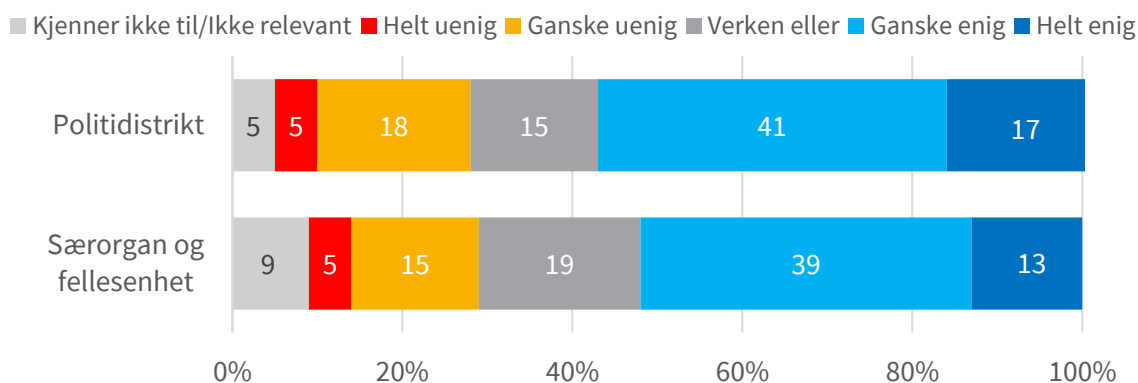
Internt i politiet har det vært en viss diskusjon om hvor langt PODs instruksjonsmyndighet strekker seg sett hen til politilovens § 16, se også kap. 3.1.5. I forbindelse med implementering av nærpolitireformen uttalte departementet i Meld. St. 13 (2015-2016) om *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*, at

«Politidirektoratet vil bare i helt spesielle tilfeller gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan være aktuelt for eksempel i saker av vesentlig nasjonal betydning eller hvor Politidirektoratets deltakelse kan være avgjørende for gjennomføring av politioperasjonen. Slik inngripen kan skje ved at politidirektøren enten bruker sin instruksjonsmyndighet, selv overtar ansvaret for politioperasjonen eller overlater ansvaret for den til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.»

Tidligere var politiets fullmakter til å endre egen organisasjon, begrenset. Ved endringene i politiloven i 2015 ble myndigheten til å fastsette endringer i inndelingen i politistasjonsdistrikter og sammenslåing eller nedlegging av politistasjoner gitt til regjeringen. Denne myndigheten er videre delegert til politiet i forskrift av 18. februar 2016. Berørte kommuner kan påklage avgjørelser fra POD til JD, jf. forskrift av 22. juni 2016, og JD kan fortsatt instruere politiet med hensyn til organiseringen. Et eksempel på det er at politiet i tildelingsbrevet for 2023 er pålagt å etablere ni nye tjenestesteder i tillegg til en mindre styrking av tre andre tjenestesteder. I praksis betyr dette at JD benytter instruksjonsmyndigheten slik at politiets fullmakter i realiteten er trukket inn.

Av svarene på spørreundersøkelsen til medarbeidere i POD fremkommer det at et flertall mener at stor autonomi i politidistrikter, særorgan og felleseenheter vanskeliggjør politiets samlede resultatoppnåelse jf. Figur 17.

Figur 17: Hvor enig/uenig er du i at stor autonomi i politidistrikt og særorgan og felleseenheter vanskeliggjør politiets samlede resultatoppnåelse



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Dette kan tyde på at de ansatte i POD opplever at direktoratet ikke i praksis bruker de fullmaktene de har. Det viser også den sterke posisjonen politimestrene har som ansvarlige for all politivirksomhet innenfor sitt distrikt.

4.2 Departementets styring av POD beskrives som detaljorientert

Ifølge områdegjennomgangen av styringen av politi- og lensmannsetaten var styringen av politiet i 2018 preget av detaljorientering og mangel på god styringsinformasjon. Den viste til at POD ikke hadde tilstrekkelig oversikt over hvordan nye satsinger påvirker etatens eksisterende oppdrag, og at mangel på god styringsinformasjon svekket JDs tillit til direktoratet. Bedre styringsinformasjon, inklusive bedre kobling mellom ressurser og resultater, og mer strategisk styring, ville ifølge gjennomgangen bidra til økt handlingsrom og mer effektiv ressursutnytting i politietaten.¹⁵

¹⁵ FIN/JD/Boston Consulting Group (BCG) (2020): *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*

Helt siden opprettelsen av POD har detaljstyringen av politiet og direktoratet vært stor, jf. rapportene våre fra 2003 og 2013. Selv om det årlige tildelingsbrevet til POD er mindre detaljert nå enn det var for 10 og 20 år siden, får POD fortsatt en rekke tilleggsoppdrag og supplerende tildelingsbrev. Ifølge regjeringen.no har antall oppdrags- og supplerende tildelingsbrev fra JD til POD økt fra 10 i 2018 til 21 i 2020 for så å avta til 19 i 2021 og 2022.¹⁶

En intern undersøkelse i JD viste at det kom nær tusen journalførte henvendelser fra JD til POD i 2019. Om lag en femtedel av disse kom fra andre avdelinger enn Politiavdelingen (PIA), og «øvrige oppdrag» utgjorde den største andelen. Ifølge JD er dette i stor grad lite ressurskrevende oppdrag. Undersøkelsen viste videre at JD sendte i alt 517 brev til POD i 2019, 76 prosent fra PIA, 10 prosent fra Avdeling for kriminalitetsforebygging (AKF) og resten fra andre avdelinger i JD.¹⁷ POD har arkivført 1266 innkomne dokumenter fra JD i 2022. Tabell 1 viser antall journalførte dokumenter/henvendelser de siste fire årene.

Tabell 1: Innkomne dokumenter til POD fra JD

År	2019 ¹⁸	2020	2021	2022
Innkomne dokumenter	1351	1397	1223	1266
Endring fra året før		+46	-174	+43

Kilde: POD

Selv om detaljnivået i styringen oppleves som høyt, opplever ansatte i POD det som at embetsverket i JD arbeider for å løfte styringen. Det gis imidlertid også uttrykk for at detaljnivået på styringen til en viss grad avhenger av hvem som holder ministerposten i sektoren. Flere nevner at de opplever forskjell på detaljnivået i styringen fra statsråd til statsråd.

Representanter for JD er enige i at styringen er detaljert. Dette skyldes dels historiske årsaker, bl.a. knyttet til et ønske om demokratisk kontroll med politiet, og dels den store politiske oppmerksomheten som politiet har. Denne oppmerksomheten bidrar til at politiet tildeles mye midler, men medfører samtidig mye detaljstyring og begrenset handlingsrom. Fra departementets side trekkes det også frem at politikere – og departementet – ønsker konkret kunnskap om hvordan de bevilgede midlene bidrar til å nå politiets mål. Da blir det mye styring på innsatsfaktor- og detaljnivå. Departementet gir samtidig uttrykk for at dialogen med POD er god og tillitsbasert.

Det stilles også spørsmål om POD i større grad kan bidra til å dempe detaljstyringen bl.a. ved at direktoratet gjør mer for å skape realisme i dialogen med JD. POD kan bli bedre til å gi betingede svar på om de kan besvare henvendelser; hva det vil kreve av tid og ressurser, hvilke konsekvenser det får for andre oppdrag og hvordan oppdraget eventuelt kan løses på andre måter. Det trekkes i den forbindelse frem at departementet har oppfordret direktoratet til å gjøre dette og stilt spørsmål om hvorfor det ikke skjer oftere.

¹⁶ www.regjeringen.no

¹⁷ FIN/JD/BCG (2020), «Områdegjennomgangen av politi- og lensmannsetaten», s. 23.

¹⁸ Høsten 2019 endret POD saksarkivsystem. Tallene for 2019 er de sammenlagte tallene for begge systemer det året.

Ansatte i departementet gir uttrykk for at det er mer åpenhet i dialogen med direktoratet og at den preges av mer langsiktig tenkning enn tidligere. Både politimestre og ansatte i POD peker likevel på at det er en utfordring at detaljstyringen fra departementet forplanter seg utover i etaten og skaper frustrasjon i distriktene.

4.3 Det to-sporede system krever koordinering

Som nevnt under kap. 2.2 er PODs instruksjonsmyndighet avskåret i påtalesaker, hvor det er Riksadvokaten som er overordnet myndighet og som har ansvar for normer, krav, mål og prioriteringer. Dette kalles det to-sporede system. Politimestrene og særorgansjefer med påtalemyndighet har ansvaret for straffesaksbehandlingen i sitt distrikt eller enhet. Det følger av straffeprosessloven § 55 at påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak. Det innebærer at ingen utenfor påtalemyndigheten kan instruere påtalemyndigheten i enkeltsaker, heller ikke politiske myndigheter.

Samtidig er det POD som har ansvar for budsjett og ressursituasjonen i distrikter og særorgan og for at kravene kan realiseres. Dette oppleves av flere som en krevende situasjon som krever god koordinering mellom POD og Riksadvokat. Den siste tiden er det arbeidet mer med hvordan de to virksomhetene kan samordne mål og ressurser på en bedre måte.

Intervjuer både i POD og hos Riksadvokaten viser til at dialogen mellom POD og Riksadvokaten er bedre enn noen gang. Det fremheves at rolle- og ansvarsforholdene er mer avklarte nå enn tidligere. Det er månedlige møter der felles spørsmål diskuteres og besluttes. Gjennom styringsdialogen med JD er det også gitt bestillinger som legger opp til økt samarbeid. Blant annet skal rapporteringen av straffesaksbehandlingen utarbeides i samarbeid mellom POD og Riksadvokaten. Riksadvokaten understreker at de likevel er to ulike etater med ulike samfunnsoppdrag, men som er helt avhengige av hverandre for å løse dem.

Politijuristene er mer kritiske til hvordan samhandlingen mellom Riksadvokaten og POD fungerer. På den ene siden mener de at POD i liten grad evner å synliggjøre påtale i sine strategiske dokumenter, og på den annen side at kravene fra Riksadvokaten ofte er på et overordnet nivå som ikke tar inn over seg situasjonen ute i distriktene og deres mulighet for å realisere målene. Politijuristene opplever at grensesnittet mellom POD og Riksadvokaten som utfordrende, og mener derfor at det bør nedsettes et utvalg med mandat til å gjennomgå påtalemyndighetens organisering, ansvar, rammebetingelser, og myndighetsområde.

Riksadvokaten viser til at påtalearbeidet er viktig, også ved nasjonale kriser, og at Riksadvokaten er helt avhengig av politiets analyse- og etterretningskompetanse i slike situasjoner. Etter deres oppfatning er Riksadvokatens rolle i nasjonale kriser ikke blitt tydeliggjort godt nok. Dette er noe de ønsker å få satt bedre i system, og som er utførlig beskrevet i riksadvokatens rammeverk for beredskap, som for tiden er på høring.

4.4 Mange vil ha en bit av politiet

4.4.1 POD har grenseflater mot flere andre direktorater

Med en så omfattende oppgaveportefølje som det politiet har, blir også grenseflatene mot andre statlige virksomheter mange. Dermed har POD mye samarbeid med andre statlige virksomheter og ansvar på vegne av hele politietaten for at dette samarbeidet fungerer godt og utvikles hensiktsmessig.

Vi har gjennomført intervjuer med noen av de direktoratene POD samarbeider med: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Helsedirektoratet, Statens vegvesen, Tolletaten, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Et gjennomgående synspunkt fra samarbeidspartnerne er at samarbeidsklimaet med POD er godt, men at det kan variere mer på distriktsnivå. Videre er det flere som mener at samarbeidet har utviklet seg i positiv retning. Felles for samtlige av samarbeidsvirksomhetene vi har intervjuet, er imidlertid at de merker at det er utfordrende for POD og politiet å klare å følge opp de samarbeidende etaters behov. Flere trekker frem at en forklaring på dette kan være at politiet har en svært bred oppgaveportefølje, slik at behovene fra de samarbeidende etatene lett blir marginalisert i politiet. Eksempelvis er utlendingsfeltet hele UDIs virksomhet, mens dette utgjør kun en liten del av PODs ansvarsområde.

Samtidig ønsker flere samarbeidsvirksomheter seg *mer* av politiet og POD.

Samarbeidspartnerne forstår at politiet har en bred oppgaveportefølje, men de ønsker likevel at politiet forstår og tar sin rolle i etatsovergrepene prosesser. Blant annet ved at POD som øverste myndighet identifiserer samarbeid med andre myndigheter som en prioritert kjerneoppgave, og arbeider mer strukturert med dette. For eksempel ønsker Tolletaten at POD skal ta en mer styrende rolle og sørge for likere praksis i politidistriktene når det gjelder håndteringen av tollsaker. Det vises også til behov for mer spesialisert kompetanse i politiet for å kunne etterforske og påtale til dels komplekse saker på deres områder.

Samarbeidsetatene ønsker selvsagt at politiet prioriterer deres områder høyere, men det er også en klar forståelse for ressursknapphet og prioriteringsbehov. Der det ikke er ressurser til å følge opp alle sakene fra de andre etatene, blir det desto viktigere med god dialog om prioriteringene på overordnet nivå. Dette er nødvendig for å skape bedre balanse i prioriteringene på tvers av etatene og utvikling av andre former for oppfølging der politiet ikke prioriterer dette.

Høy henleggelsesprosent, lange saksbehandlingstider, ulik praksis og mangelfull etterforskning mv. utfordrer folks rettsoppfatning. Det gjør at noen av samarbeidsetatene, bl.a. Statens vegvesen og Tolletaten, ønsker seg utvidede gebyrfullmakter. Etter deres oppfatning vil utvidede gebyrfullmakter bidra både til likere og mer enhetlig sanksjonering av regelverksbrudd og til en mer effektiv bruk av offentlige ressurser.

Flere samarbeidspartnere trekker også frem at PODs manglende fremdrift på digitale flater hemmer informasjonsutveksling og god samhandling der det er nødvendig. Felles registre og digitale systemer kunne gjort den samhandlingen mellom etatene langt mer effektiv enn hva den er i dag. Samhandlingen utfordres av at samarbeidspartnerne ikke ser tilfredsstillende digital utvikling fra politiets side.

4.4.2 POD samarbeider tett med andre beredskapsaktører

Samarbeidet synes å være aller tettest mellom POD og virksomhetene som er aktører innen beredskap og krisehåndtering. Her er det tett og jevnlig kontakt. Ikke minst har dette vært tilfellet under pandemien og krigen i Ukraina. For de øvrige av PODs samarbeidspartnere er det et inntrykk at samhandlingsflatene holdes aktive mer på deres initiativ enn på PODs. Det er heller ikke alltid tydelig hvem (eller hvilken enhet) som er de riktige kontaktpunktet i POD. Beredskap og krisehåndtering er en av PODs kjerneoppgaver, og det kan derfor være enklere for POD å prioritere samarbeidet på dette området. Her er det etablert rutiner for samhandling mellom aktørene. Det er også tilfellet på områder som barn og unge og A-krim, mens det på andre fagområder kan være mer tilfeldig kontakt.

POD har brukt mye ressurser på kriser de siste årene. Dette ser de også for seg at de må i fremtiden. Det er enighet blant samarbeidspartnerne om at det er viktig at POD har en sentral rolle i nasjonal situasjonsforståelse i kriser. Samtidig har de noen viktige råd til POD på veien når de skal utvikle denne rollen.

For det første at POD viser en større forståelse og anerkjennelse for alle de ulike aktørene som har en rolle i nasjonal krisetid. Skal politiets sentrale rolle i nasjonale kriser videreføres, må politiet ha bred samfunnsforståelse og kunnskap om ulike etaters rolle og behov i samfunnsstrukturene, og etablere strukturer, planverk og øving som involverer alle berørte i ulike scenarier. I langvarige kriser må alle deler av samfunnet fungerer godt, og spille sammen for god krisehåndtering. For det andre virker det for andre virksomheter noe uklart hvilket kontaktpunkt de skal benytte når POD setter stab i krise og sånn sett endrer organisering. Tydelige kontaktpunkter både under normalsituasjon og kriser er viktig for at samhandlingen med samarbeidspartnere skal være enkelt og effektiv.

Selv om samarbeidspartnere understreker at samarbeidet med POD gjennomgående fungerer godt, pekes det også på at POD noen ganger oppleves som introverte og litt «seg selv nok». På den ene siden gis det uttrykk for forståelse for at politiet har en ledende rolle i forbindelse med akutte hendelser og i akutt beredskapssammenheng. På den andre siden gis det uttrykk for at de ikke alltid er like gode på å informere og involvere sentrale samarbeidspartnere. Det kan også være en utfordring at de gjennomgående er så hendelsesstyrt. Det kan på ulike måter gå ut over samarbeidet om forebyggende virksomhet både i for- og etterkant av kriser og ved akutte hendelser.

5 Interne faktorer som påvirker måloppnåelsen

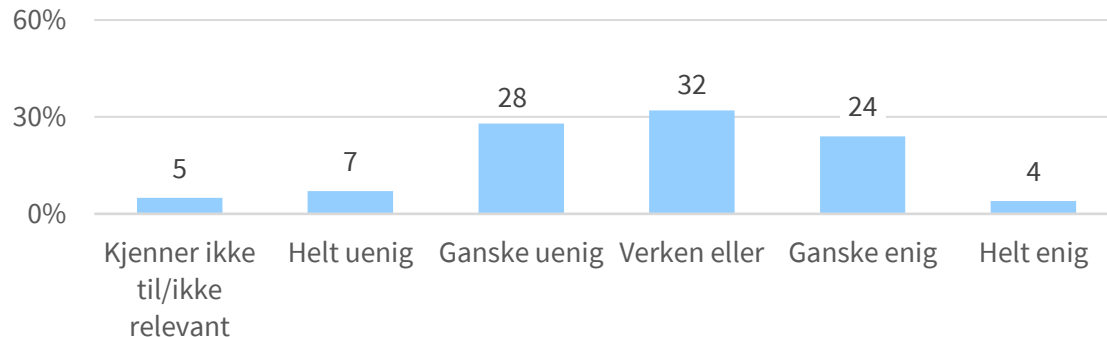
Som nevnt i omtalen av analysemodellen i kap. 1.3 påvirker også interne faktorer PODs muligheter til å oppnå resultater. I dette kapittelet presenterer vi funn fra datamaterialet knyttet til interne faktorer som organisering, ledelse, arbeidsprosesser, kultur og kompetanse. Avslutningsvis presenterer vi også funn som berører hvilke oppgaver som kan flyttes ut av POD.

5.1 Hierarkisk organisasjon og mye bruk av stab

5.1.1 Få har sterke synspunkter på organiseringen

I intervjuene med ansatte i POD og med politimestrene har vi spurt hvordan organiseringen fungerer. Med noen unntak er det få som har sterke synspunkter på inndelingen i avdelinger. Figur 18 bekrefter fraværet av en tydelig felles oppfatning om PODs organisering. Vel en tredel er helt eller ganske uenig i at PODs organisasjonsstruktur er hensiktsmessig, en tredel svarer verken-eller og vel en fjerdedel er helt eller delvis enig i at strukturen er hensiktsmessig.

Figur 18: Hvor enig/uenig er du i at POD har en hensiktsmessig organisasjonsstruktur?



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Vi er kjent med at det pågår en diskusjon i POD om det er behov for å opprette en juridisk avdeling, primært ved å samle juridisk stab og juridisk forvaltningsseksjon. I intervjuene fremkommer det ulike synspunkter på dette. Mens noen mener dette er nødvendig for å styrke den juridiske kapasiteten og kompetansen, er andre bekymret for at jusen blir fjernere fra fagavdelingenes arbeid.

I intervjuene er det også noen som er kritiske til at det er mange stabsenheter i direktoratet og at det er noe overlapp mellom politifagavdelingen og beredskapsavdelingen. Enkelte mener også at noen deler av direktoratet er for store – sammenlignet med egen enhet. I den forbindelse er det flere som stiller spørsmål om forholdet mellom styringsavdelingen og de andre avdelingene er hensiktsmessig. Både gjennom intervjuene og kommentarene til spørreundersøkelsen fremkommer det at noen mener at fagavdelingene ikke er godt nok

koblet på styringen av politidistriktene, og at styringsavdelingen har en for sterk rolle, jf. også kap. 3.1.4.

Selv om få har sterke synspunkter på inndelingen i avdelinger og seksjoner, gis det uttrykk for at POD er en hierarkisk organisasjon med tette skott mellom avdelingene og begrenset samarbeid på tvers. Mange etterlyser mer samhandling mellom avdelinger og seksjoner. De som er involvert i de nyetablerte produktteamene gir uttrykk for at denne måten å jobbe på tvers på er positiv.

5.1.2 POD har vært i stab nesten kontinuerlig i to år

Siden starten av pandemien i mars 2020 har POD vært i stab nesten kontinuerlig i mer enn to år. Stab kan etableres ved ekstraordinære hendelser og kriser og er politidirektørens ledelsesapparat på operasjonelt nivå i håndteringen av slike hendelser. Staben ledes av en stabssjef og er satt sammen av medarbeidere fra ulike deler av POD.

Totalt har nær 100 medarbeidere i POD hatt en stabsfunksjon i kortere eller lengre tid siden stab ble satt i forbindelse med Covid-pandemien. Flere av de vi intervjuet, som hadde vært medlemmer av staben, ga uttrykk for at det var en positiv erfaring fordi linjene var korte og stabsarbeidet medførte effektiv, tverrfaglig samhandling. De som ikke var ledere, opplevde å få en langt bedre og bredere forståelse for PODs oppgaver. Samtidig har mange pekt på at det å være i stab er arbeidskrevende og at det sliter på medarbeiderne.

Det er også røster som er kritiske til at POD setter stab over så lang tid. De mener at det påvirker linjeorganisasjonen negativt ved at fagseksjonene ikke blir godt nok involvert i beslutninger. Det er dessuten en utfordring at mange andre oppgaver må skyves på og nedprioriteres over lang tid. Også mange av de som er positive til stabsorganisering i krisesituasjoner, er opptatt av hvordan POD best kan få en organisering som tar høyde for at krisehåndtering har blitt en mer permanent oppgave.

5.2 Ledelsen leder både etaten og direktoratet

5.2.1 Ledelse av etaten anses som viktigst

I intervjuene med medarbeidere i POD gis det uttrykk for at de ser toppledelsen sjelden (direktør, assisterende direktør og avdelingsdirektører). De opplever at ledelsen har blikket rettet ut mot etaten, og at de legger mindre vekt på utviklingen av POD som organisasjon. Det er ingen enheter i POD som kun har ansvar for direktoratet.

De fleste uttrykker forståelse for at det er viktig for ledelsen å prioritere og følge opp etaten. Dette medfører imidlertid mindre lederoppmerksomhet om hvordan POD fungerer. Medarbeidere opplever derfor i noen grad at det er for lite «intern omsorg» i POD.

Både i intervjuene og i spørreundersøkelsen gir flere uttrykk for at POD mangler en god "innenriksminister" som kan drive POD på en god måte og blant annet sørge for bedre samhandling mellom avdelingene. Bildet er imidlertid ikke entydig. Det er også de som mener at POD bruker for mye tid på seg selv; på omorganiseringer, oppgavegjennomgang (politifag og beredskap) og organisasjonsutvikling.

Flere av de vi har snakket med, sier at det ikke er noe klart skille mellom styringen av politietaten og styringen av POD. Det er eksempelvis i liten grad etablert egne styrings- og støtteenheter for den interne styringen og driften av POD som organisasjon. Den interne styringen har vært nedfelt i avdelingsvise resultatavtaler. Dette er nå endret til en felles resultatavtale for POD. Vi har ikke fått så mange synspunkter på om dette er bra eller ikke. Det gis imidlertid uttrykk for at flere opplever det som krevende at det har vært relativt mange og hyppige endringer i styringsmodellen de senere årene.

5.2.2 Ledere i POD oppleves som lite tilgjengelige

I intervjuene med ansatte i POD er det flere som gir uttrykk for at lederne i direktoratet er svært travle. Det er få som opplyser at de jevnlig har kontakt med, eller ser, avdelingsledere eller toppledelsen. Det er også mange som forteller at lederne er svært travle og deltar på svært mange møter.

Dette inntrykket både bekreftes og nyanseres i medarbeiderundersøkelsen i POD for 2022. Påstanden «min nærmeste leder er tilgjengelig for meg når jeg trenger han/henne» er blant de påstandene der PODs gjennomsnittskår skiller seg negativt fra resten av etatens. Samtidig er dette et av spørsmålene med størst positiv utvikling i POD sammenlignet med medarbeiderundersøkelsen i 2020.

Medarbeiderundersøkelsen viser også at POD-ansatte er mer positive til den øverste ledergruppen enn etaten for øvrig. Spørsmålet «Jeg opplever at politimesterens/politidirektørens/særorganets/direktørens ledergruppe leder organisasjonen på en god måte» er også det spørsmålet som har størst positiv utvikling i POD sammenlignet med forrige medarbeiderundersøkelse. Derimot er det en negativ utvikling på spørsmålet «Min nærmeste leder setter klare mål for enheten».

5.2.3 Politidirektøren har to ledergrupper

Politidirektørens ledergruppe (PLG) er ledergruppen i POD. Den består av politidirektøren selv, assisterende politidirektør, leder for kommunikasjonsstaben, leder for strategisk ledelsesstab, lederne for de fire avdelingene og direktøren for Politiets IT-tjeneste (PIT). Sistnevnte skiller seg ut som det eneste gruppe-medlemmet som ikke har en stilling i POD-organisasjonen, men leder en felles enhet som står utenfor direktoratet organisatorisk. Årsaken til PIT-direktørens deltakelse i PLG henger sammen med overføringen av alt IKT-ansvar til PIT. Som følge av denne overføringen har PIT direktøren rett og plikt til å møte i PLG for å ivareta rollen som IKT-strategisk rådgiver i ledergruppen.¹⁹

PLG har nå en møtestruktur hvor de annenhver uke møter til forberedte saker, og annenhver uke møter for å diskutere saker på en mer uformell basis. PLG er politidirektørens viktigste rådgiver i det daglige arbeidet. Politidirektøren er opptatt av at ledergruppen skal bli mer strategisk og evne å se utfordringene på tvers av avdelingene. Det er også fremkommet synspunkter på at PLG i større grad må eie alle resultatavtalene i fellesskap i tillegg til det som skal oppnås på eget fagområde. Det gis uttrykk for at PLG er en trygg ledergruppe hvor

¹⁹ Delleveranse 1b: *Roller, oppgaver og ansvar som POD må ivareta i henhold til ny IKT-styringsmodell, inkl. krav til kompetanse*, (v.1.0), (2020).

deltakerne vil hverandre vel. Samtidig er alle veldig travle og knapphet på tid er en utfordring. En viktig oppgave for PLG er å forberede saker for Nasjonal ledergruppe (NLG).

NLG er etablert som den sentrale ledelsen av politiet. NLG møtes hver måned og består av politimestrene, særorgansjefene og PODs ledergruppe i tillegg til sjef PST og Riksadvokaten. Ledergruppen er opprettet for å sikre gjennomføringskraft, bedre beslutningsgrunnlag og økt kunnskapsdeling og læring. NLG er i utgangspunktet ikke et formelt beslutningsorgan, men skal gi politidirektøren råd samt være et viktig drøftings- og informasjonsforum.

Intervjuene viser at det er bred enighet blant medlemmene i NLG om at det har vært en positiv utvikling av gruppen. Noen av medlemmene deltok i de tidligere politisjefsmøtene den gang det var 27 politimestre (fra 2002 til 2016). Den gang bar møtene preg av enveis informasjon fra PODs side. Etter pandemien har det vært en diskusjon i NLG om formålet med gruppen. Det virker som det nå er enighet om at NLG må diskutere både strategi og virksomhetsstyring og evne å ta opp mer utfordrende problemstillinger for etaten.

NLG er fortsatt en stor gruppe, men det er mer dialog og diskusjoner i gruppen. Det er likevel noe ulike oppfatninger om hvor godt NLG fungerer. Det er kritiske røster blant politimestrene som mener at NLG mest blir et «sandpåstrøingsorgan», og at saker er allerede diskutert og «besluttet» i PLG før de tas opp i NLG. Andre mener det er positivt at sakene i NLG er godt forberedt fra PODs side og at det er naturlig at PLG er den gruppen politidirektøren forholder seg mest til. Det er likevel mange som mener at politidirektøren kan bruke NLG enda mer til faglig forankring og at gruppen kan utvikles til å bli mer strategisk. I det ligger det også en mulighet for å benytte NLG til å forankre saker fra det politiske nivået og diskutere konsekvensene for politidistriktene.

Politiet i Sverige er organisert på en litt annen måte enn i Norge, jf. vedlegg 2. De er organisert i sju politiregioner og åtte nasjonale avdelinger som ledes av en rikspolitisjef. Rikspolitisjefens kanselli gir støtte og strategisk rådgivning til rikspolitisjefen. Det er interessant å merke seg at Sverige ikke har en egen ledergruppe for det som tilsvarer POD. Politisjefen har valgt å bare ha én ledergruppe som har totalansvar for politiets virksomhet. Imidlertid har den nasjonale operative avdelingen (som tilsvarer Kripas, politifagavdelingen og beredskapsavdelingen i Norge) også en egen ledergruppe som omfatter alle regionene. Intervjuer i Sverige viser at det til tider kan oppstå uklarheter i rolle og ansvarsdeling mellom de to ledergruppene.

5.3 Lite effektive arbeidsprosesser?

PODs medarbeiderundersøkelse for 2022 viser at et flertall mener at egen enhet har god gjennomføringsevne og at de løser oppgavene på en effektiv måte. Våre intervjuer viser imidlertid et litt annet bilde.

Som nevnt i kap. 5.2 er det mange i POD som opplever at lederne er travle og deltar på svært mange møter. Fraværende ledere fører også til at det kan ta tid å få nødvendige avklaringer og beslutninger. I intervjuene er det mange medarbeidere som gir uttrykk for at det kan ta lang tid å få gjennom nødvendige beslutninger i POD. Mange saker skal løftes i linjen, og med travle og fraværende ledere tar dette ofte lang tid. Både i intervjuene og i

kommentarene i spørreundersøkelsen er det flere som gir uttrykk for at en utfordring i POD er manglende prioritering av oppgaver og uklare bestillinger.

«Altfor høy belastning på ledere fører til lang saksbehandlingstid, forsinkelse i beslutninger og et ugreit høyt press på mennesker i lederposisjon (sitat spørreundersøkelsen)».

I intervjuene er det flere som gir uttrykk for at arbeidsprosessene i POD ikke alltid oppleves som effektive. Noen savner gode beskrivelser av arbeidsprosesser og mange medarbeidere savner bedre informasjon på intranett (Kilden) om hvilke seksjoner og personer som jobber med hva.

Noen gir også uttrykk for at begrenset intern styring og ledelse i direktoratet kan bidra til ineffektiv ressursbruk – i den forstand at «fagspesialister» i for stor grad får fordype seg i det de er mest opptatt av.

I intervjuene får vi også høre at POD mangler en del rutiner og at direktoratet ikke har brukt tid og ressurser på å få interne systemer på plass. En av våre informanter mener dette kan henge sammen med historien til POD. Helt fra opprettelsen har det vært viktig at POD ikke skulle ta noen plass, og at det derfor har vært lagt lite vekt på utviklingen av direktoratet (se også kap. 5.2.1).

En annen forklaring som nevnes er at POD er preget av politikulturen som både er hendelsesstyrt og lite langsiktig. Likeledes at man avklarer ting ved å «ta en prat» heller enn å skrive notater i saksbehandlingssystemet.

5.4 Kulturen preges av at mange jobber mye

I intervjuene har vi spurt hva som kjennetegner organisasjonskulturen i POD. Hovedinntrykket er at de færreste har en klar oppfatning av hva som kjennetegner kulturen i POD. Flere mener at kulturen er avdelingsavhengig og at det ikke finnes én, felles POD-kultur. Dette forklares blant annet med at det er begrenset samhandling på tvers av avdelingene.

Mange i POD fremhever at et trekk som preger kulturen er at alle jobber mye. Medarbeiderne er dedikerte og stiller opp. I den grad det er noen felles kultur, er det mer en byråkratikkultur enn politikultur, mener noen. Andre viser til at det er trekk ved politikulturen som også preger POD, blant annet at de i stor grad er hendelsesstyrt.

I intervjuene har det også kommet synspunkter på arbeidsmiljøet. Hovedinntrykket er at medarbeiderne trives godt. Til tross for at de har stort arbeidspress og at mange er kritiske til en del arbeidsprosesser og lite samhandling mellom avdelingene, er svært mange fornøyde med å jobbe i POD. Medarbeiderundersøkelsen for 2022 viser likevel en negativ utvikling på spørsmål som dreier seg om fysisk arbeidsmiljø og arbeidspress. Samtidig er det en positiv utvikling på spørsmålet om man har tilgang til den informasjonen man trenger for å gjøre jobben sin.

Medarbeiderundersøkelsen indikerer også en positiv utvikling når det gjelder yringsklimaet i direktoratet. Et stort flertall gir uttrykk for at det er trygt å si fra og at arbeidsplassen er preget av åpenhet. Våre intervjuer bekrefter dette inntrykket langt på vei, men det er også de som gir uttrykk for at de opplever at takhøyden i POD er svært lav.

5.5 Ulike syn på kompetansebehovet i POD

I intervjuene har vi stilt spørsmål om kompetansen i POD. Et vanlig svar både fra medarbeidere i POD og fra politimestere og andre er at «det er veldig mange dyktige medarbeidere i POD».

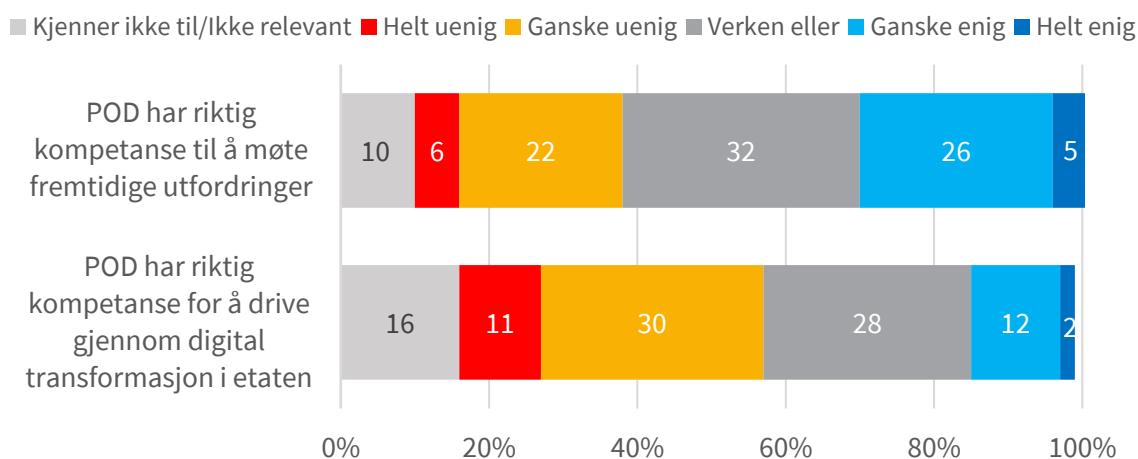
Samtidig gis det uttrykk for at POD ikke har den «riktige» eller nødvendige kompetansesammensetningen. Det er imidlertid ikke enighet om *hvilken* kompetanse POD trenger mer av og hvilken de trenger mindre av i tiden fremover.

Mange mener at POD fortsatt bør styrke seg på forvaltningskompetanse eller det noen kaller byråkratkompetanse. Kunnskap om statlig styring, offentlige beslutningsprosesser og forvaltningsskikk er stikkord som nevnes. Det samme er analytisk evne og utredningskompetanse.

Andre igjen mener at POD har blitt for byråkrattung, og at det er behov for å rekruttere mer politifaglig kompetanse. Det fremheves at erfaring fra etaten er viktig, og at det er behov for å rekruttere medarbeidere med oppdatert politifaglig kompetanse.

Spørreundersøkelsen til de ansatte i POD bekrefter denne uenigheten om hvorvidt POD har kompetansen som trengs for å møte fremtidige utfordringer. Figur 19 under viser dette tydelig. Det er så godt som helt lik fordeling mellom dem som sier seg enig, dem som sier seg uenig og dem som svarer «verken eller» på spørsmålet om POD har riktig kompetanse til å møte fremtidige utfordringer (hhv. 31, 28 og 32 prosent).

Figur 19: PODs kompetanse for digital transformasjon og fremtidige utfordringer



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

De ansatte i POD ble også spurt om direktoratets kompetanse på det digitale området. Figur 20 viser at kun 14 prosent er enige i at POD har nødvendig kompetanse for å drive gjennom digital transformasjon i etaten, mens 42 prosent er uenige.

Svarene her er nok delvis preget av at både kompetanse og ansvar på dette området ble overført til PIT i forbindelse med ny styringsmodell for IKT. Samtidig viser kommentarer på spørreundersøkelsen og intervjuene at flere er opptatt av at POD har en viktig rolle i å utvikle etaten, og at i dette ligger også et overordnet ansvar for digital transformasjon. Det innebærer blant annet å ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne styre, lede og følge opp PIT.

5.6 Oppgaver kan overføres til politidistrikter og særorgan

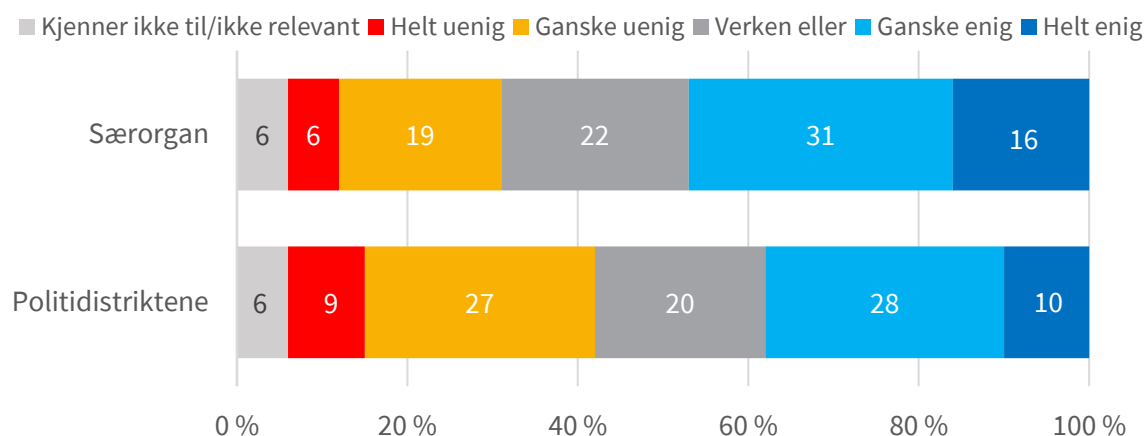
5.6.1 Ansatte mener det er oppgaver som kan løses av andre

Et sentralt spørsmål i denne gjennomgangen er om oppgaver kan overføres fra POD til JD, særorgan eller politidistrikter. Vi har derfor stilt spørsmål om dette i alle intervjuer og i spørreundersøkelsene til medarbeidere i POD og nivå-2-ledere i politiet.

I intervjuene er det flere som trekker frem oppgaver som kan overføres fra POD. Først og fremst til særorganene, men det er også de som mener det er oppgaver som kan overføres til ett eller noen politidistrikter. Det er ingen som mener det er oppgaver som bør overføres til JD. De ser det som svært lite hensiktsmessig at oppgaver som POD har i dag skal overføres til departementet.

Spørreundersøkelsen til ansatte i POD bekrefter inntrykket fra intervjuene. Nesten halvparten av respondentene (47 prosent) er ganske eller helt enige i at POD har oppgaver som heller burde løses i særorgan eller fellesenhet, jf. figur 20. Det er en noe lavere andel som mener har oppgaver som kan løses i politidistriktene.

Figur 20: POD har oppgaver som heller burde løses i særorgan eller politidistrikt



Spørreundersøkelse til POD-ansatte

Utover spørsmålet om POD har oppgaver som burde løses i særorgan eller politidistrikt, spurte vi POD-ansatte og nivå-2-ledere i politiet gjennom et åpent spørsmål om de kunne konkretisere hvilke oppgaver dette i så fall gjaldt. I svarene på et slikt åpent spørsmål er variasjonen stor. Dog går spesielt én tilbakemelding igjen, særlig hos nivå-2-lederne: POD må søke å ha et mer strategisk fokus, og ikke forplante detaljstyring og omfattende rapporteringskrav fra departementet videre ned i etaten.

Mange er opptatt av at POD må rendyrke og prioritere kjerneoppgavene. Samtidig er det ikke nødvendigvis enighet om hva som er direktoratets kjerneoppgaver. Det er enighet om at POD ikke bør gå for dypt ned i faglige oppgaver, men det er forståelse for at det ikke alltid vil være lett å trekke grensen mellom oppgaver som bør ligge i direktoratet og oppgaver som kan løses av andre deler av etaten.

5.6.2 POD vurderer oppgaveporteføljen

I 2022 hadde POD en gjennomgang av oppgaveporteføljen i beredskapsavdelingen og politifagavdelingen. Det gikk ut på å kartlegge hvilke typer oppgaver som utføres i de to avdelingene, herunder hva som er direktoratsoppgaver og ikke.

For å skille ut hva som er en direktoratsoppgave har avdelingene først definert hva direktorsrollen går ut på. For POD handler direktorsrollen om 1) faglig rådgivning, 2) ledelse, styring og utvikling av etaten og 3) myndighetsutøvelse. I tillegg har de definert inn den styrkede rollen POD har fått i nasjonal krisehåndtering.

For å spesifisere hva som er en direktoratsoppgave og ikke, utviklet POD en modell som vurderer oppgaver langs fire dimensjoner (illustrert i modellen under). Denne modellen ble i ulik grad brukt i de seksjonsvise gjennomgangene.



Kilde: POD

Det var ulik detaljeringsgrad i avdelingenes gjennomganger, og POD er opptatt av at dette er et modningsarbeid. Anslagene for ressursbruk på ulike oppgavetyper må derfor ses som grove estimater. Gjennomgangene viste imidlertid at det i begge avdelinger utføres en del arbeid som havner i randsonen av hva som kan sies å være en direktoratsoppgave. For beredskapsavdelingen defineres 11 prosent av oppgavene som fagforvaltning og dermed ikke direktoratsoppgaver. For politifagavdelingen er tallet 24 prosent med ytterligere 12 prosent som er lovpålagte fagforvaltningsoppgaver. For politifagavdelingen er det i hovedsak oppgaver som i dag ligger i forebyggings- og etterretningsseksjonen og ID-seksjonen, mens det for beredskapsavdelingen særlig gjelder oppgaver i politioperativ

seksjon og grense-, utlending- og internasjonal seksjon. Til sammen utgjør dette om lag 16 årsverk når de lovpålagte fagforvaltningsoppgavene holdes utenfor.

POD har allerede besluttet at PODs arkiv skal overføres til PFT. Dette dreier seg om 8 årsverk. Det er også besluttet at hovedtyngden av oppgaver knyttet til forvaltning og utvikling av politiet.no skal overføres til PIT. POD vurderer også å overføre enkelte administrative HR-oppgaver til PFT.

POD har startet opp igjen arbeidet med å se på oppgaveporteføljen og gjennomgår nå alle oppgavene i direktoratet. Målet er å tilpasse PODs organisasjon slik at man ivaretar direktoratets nåværende og fremtidige oppgaver, roller og ansvar på en best mulig måte.

6 Politidirektoratet må finne direktoratsrollen

Det skjer endringer i samfunnet og i omgivelsene som også innebærer endringer i politiets prioriteringer og oppgaver. De utfordringene politiet står overfor, er godt oppsummert i politiets virksomhetsstrategi 2023-2025, jf. figuren under. Dette sammenfaller med mye av det som har fremkommet i våre intervjuer.



Kilde: *Politiets virksomhetsstrategi 2023 – 2025*

Utfordringene politiet står overfor, vil berøre POD (jf. analysemodellens del 4). Direktoratet må være rustet for å møte utfordringene. Basert på funnene fra vår undersøkelse vil det etter DFØs vurdering bety å:

- Rendyrke PODs kjerneoppgaver og overføre oppgaver til andre deler av politiet (mandatpunkt 2)
- Videreutvikle PODs virksomhetsstyring, arbeidsmåter og organisering (mandatpunkt 1)
- Ha nødvendig beslutningsmyndighet (mandatpunkt 3)

I dette kapittelet presenterer vi våre vurderinger og anbefalinger knyttet til PODs ivaretagelse av direktoratsrollen og spørsmålet om det er oppgaver som bør overføres til JD eller andre deler av politiet (mandatpunkt 2).

Våre vurderinger og anbefalinger knyttet til de to andre mandatpunktene følger i kapittel 7 og 8.

6.1 POD er et nødvendig mellomledd mellom departement og operativt nivå

DFØ (den gang Difi) har tidligere konkludert med at det er to hovedgrunner til å bruke direktoratet i gjennomføring av nasjonal politikk:

- 1) De er en nødvendig avlastning for departementene, som har en primær oppgave i å være sekretariat for politisk ledelse. Som Difi har kartlagt i flere rapporter, har embetsverkets rolle og oppgaver i departementene endret seg over tid, bl.a. tar sekretariatsrollen stadig mer plass.²⁰
- 2) Direktoratet kan innrettes på gjennomføring som primær oppgave. For direktoratet som har et ytre apparat som står for den operative gjennomføringen, betyr dette at direktoratene ivaretar sentral styring, ledelse og tilrettelegging for gjennomføringen (ofte regionalt/lokalt).

Vi mener dette fortsatt er gjeldende for å beskrive behovet for et direktorat. Etter DFØs vurdering er det ikke hensiktsmessig at styringen av politidistrikter og særorgan skjer direkte fra JD. Det vil bety behov for en betydelig kapasitetsøkning og kompetanseendring i JD. JD vil da måtte styre og følge opp 12 politidistrikter og 10 særorgan og fellesenheter både ressursmessig og faglig.

Det vil også være krevende for embetsverket i JD å kombinere rollen med å styre, lede og utvikle etaten med rollen som sekretariat for politisk ledelse. Statsrådsbetjening krever mye av embetsverket. Selv om det kan oppleves som fordelaktig for politisk ledelse å være tett på styringen av etaten, kan det også bety at statsråden må svare for enda flere beslutninger og forholde seg til enda flere detaljspørsmål. Det rent faglige (politimetoder, prosedyrer osv.) vil også kunne bli unødvendig politisert. Et viktig hensyn med å opprette direktoratet, var å frigjøre kapasitet i departementet. Vi mener dette hensynet fortsatt er gjeldende.

Etter vår vurdering er det behov for et nivå under JD som kan ivareta behovet for helhetlig styring og oppfølging av politietaten. Det innebærer å oversette og operasjonalisere styringskravene fra departementet og på den måten sørge for gjennomføring av politikk. Det betyr også en viss skjerming av politidistriktene fra hyppige politiske bestillinger. Som beskrevet i kap. 3.1.3 setter politimestrene pris på den rollen POD har som mellomledd og «buffer» mellom departementet og etaten. Det er også behov for POD for å oversette det rent politifaglige til det som er politisk relevant.

Det er noe lettere å se for seg at den faglige rollen som er tillagt POD, kan ivaretas av JD. I hvert fall den delen av den faglige rollen som dreier seg om å spille inn til politikktutvikling. Dette er en rolle som er mer i tråd med den faglige rollen embetsverket i departementet har i dag. I ivaretagelsen av den faglige rollen vil JD eventuelt måtte lene seg tungt på særorganene og politidistriktene både av kompetanse- og kapasitetshensyn. Og som nevnt over er det fare for at det rent politifaglige kan bli unødvendig politisert. Det kan bety mindre

²⁰ Difi-rapport 2011:11 Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov
Difi-rapport 2019:3 Departementene i førersetet for omstilling

åpenhet om faglige vurderinger, noe som kan svekke offentlighetens innsyn i faglige beslutningsgrunnlag.

Et annet moment som taler for å opprettholde POD, er behovet for samhandling med andre direktorater på nasjonalt nivå. Dette er en rolle som var fremtredende under pandemien, men det er også en rolle som må ivaretas løpende. Politiet har samarbeidsflater med en rekke andre sektorer, og det er behov for et nivå som ivaretar denne koordineringen på nasjonalt nivå. Etter vår vurdering er det lite hensiktsmessig at dette skal ivaretas av JD.

6.2 POD bør rendyrke kjerneoppgavene

Basert på funnene fra DFØs undersøkelse er det behov for at POD spisser direktoratsrollen og rendyrker kjerneoppgavene. Det bør etter DFØs vurdering skje gjennom å definere:

- Hva som ligger i PODs *direktoratsrolle*, dvs. både gjennomføringsrollen og den faglige rollen.
- Hva som ligger i PODs *fagmyndighetsrolle* - versus andre enheters fagforvaltningsrolle.
- Hvilke *fagområder* som bør ligge i POD og hvilke fagområder bør legges til andre deler av politiet, eventuelt andre deler av forvaltningen.

6.2.1 POD må ivareta både en gjennomføringsrolle og en faglig rolle

PODs direktoratsrolle innebærer å ivareta både gjennomføringsrollen og den faglige rollen. I politiet vil den operative delen av gjennomføringen av regjeringens politikk i hovedsak skje i politidistriktene, særorganene og fellesenhetene. PODs rolle i gjennomføringen bør derfor primært være å styre, lede, utvikle og følge opp etaten. I tillegg har POD ansvar for klagebehandling, noe som er en typisk oppgave for direktorater. POD kan også ha nasjonale oppgaver eller fellesoppgaver (oppgaver det er mest hensiktsmessig at løses ett sted for hele politiet) det ikke er naturlig å legge til andre deler av etaten.

I rollen som virksomhetsstyrer er det viktig at POD har tilstrekkelig kapasitet og styringsfaglig kompetanse. Her er det imidlertid viktig å presisere det ikke betyr at de skal styre detaljert.

POD har videre en viktig rolle i den nasjonale kriseledelsen. Det innebærer blant annet å ivareta samhandlingen opp mot JD og ut mot andre etater på direktoratsnivå. Det innebærer også å sørge for eventuell overføring av ressurser mellom politidistrikter når det er nødvendig. Informasjonen situasjonssenteret innhenter, er nødvendig for at POD skal ivareta rollen opp mot JD og overfor samarbeidende direktorater. Da er det hensiktsmessig at situasjonssenteret er tett på ledelsen i POD og med kort vei opp til JD. I en krise er det behov for løpende å oppdatere politisk ledelse.

Samtidig vil vi peke på at det er viktig at PSS forblir et situasjonssenter og ikke blir en nasjonal operasjonssentral. POD må hele tiden ha høy bevissthet om hva som er

direktoratets rolle på dette området og sørge for at det er en tydelig, klar og hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom POD og de øvrige delene av politiet når det gjelder krisehåndtering.

PODs faglige rolle består i å gi faglige innspill til JD som grunnlag for politikkutforming. I tillegg har POD en faglig rolle overfor sektoren, samarbeidspartnere og offentligheten for øvrig. Å gi faglige råd til departementet er en kjerneoppgave for alle direktorater (underliggende virksomheter). Det samme er å ivareta en kunnskapsfunksjon som kan bidra til å danne grunnlag for en åpen, offentlig debatt. Begge deler innebærer at POD må ha god styringsinformasjon fra etaten, slik at direktoratet kan utarbeide gode statistikker og analyser. I tillegg er det behov for relevant FoU.

Direktorater ivaretar ofte oppgaver som bør løses på nasjonalt nivå, enten fordi det er viktig med enhetlige løsninger eller fordi det er mest effektivt at oppgaven løses ett sted. Her skiller politiets organisering med særorganer og fellesenheter med nasjonale oppgaver seg noe fra en del andre etater. PODs gjennomførings- og fagroller må ses i sammenheng med disse enhetenes roller og oppgaver.

Etter DFØs vurdering må POD reddykke direktoratsoppgavene ytterligere, dvs. de oppgavene som det er viktig at den sentrale styringsenheten i politiet ivaretar. Det er oppgaver som særlig berører skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, og oppgaver som handler om å ivareta kontakten opp mot JD og ut mot andre direktorater/virksomheter.

Det er svært viktig for effektiviteten i etatsovergrepene prosesser at politiet gjør sin del av arbeidet, for eksempel der andre kontrolltater har brukt ressurser på å avdekke lovbrudd og deretter anmelde disse til politiet (jf. kap. 4.4). Er det ikke ressurser til oppfølging av slik saker i politiet, blir det tilsvarende viktig at politiet har en strukturert dialog med de andre statlige virksomhetene, for å sikre balanse i prioriteringene på tvers av etatene. Både hensyn til samlet effektivitet i offentlig sektor, likebehandling på tvers av politidistriktene, og utvikling og digitalisering av samarbeidet tilsier at POD bør ta en tydeligere rolle i samarbeidet med andre myndigheter på direktoratsnivå, på vegne av hele politietaten.

Med utgangspunkt i direktoratsrollen er PODs kjerneoppgaver etter vår vurdering å:

- Styre, lede, utvikle og følge opp etaten for å sikre gjennomføring av regjeringens politikk. Det innebærer også å ivareta myndighetsoppgaver i form av bl.a. klagebehandling og regelverksarbeid og ha et ansvar for beredskap og kriseledelse på nasjonalt operasjonelt nivå. I dette ligger det også å ivareta nødvendig samarbeid med andre myndigheter på direktoratsnivå.
- Ivareta en faglig rolle ved å synliggjøre utfordringene for politiet fremover og hvilke konsekvenser det kan få for etaten. POD skal gi innspill til JD både på bestilling og på eget initiativ. De faglige rådene baseres på styringsinformasjon, erfaringsbaserte innspill fra etaten og FoU.

6.2.2 POD må skille mellom oppgavetyper – mellom fagmyndighet og fagforvalter

For ytterligere å definere kjerneoppgavene til POD, er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *type oppgaver*. Dette har POD allerede gjort når de har etablert et fagutviklingsapparat. En annen måte å beskrive dette på, er å si at POD skal ha ansvar for å angi mål og retning («hva»-oppgaver), mens særorgan og ev. politidistrikt skal ha ansvar for gjennomføring og utvikling av metoder («hvordan»-oppgaver).

Dette handler om *detaljeringsnivået* på hvilke oppgaver som bør ligge i POD. Som omtalt under kap. 3.2.2 er POD i dag ofte for detaljert i rent politifaglige oppgaver. Likeledes at det er mer administrative driftsoppgaver som i dag ligger i POD som kan løses av for eksempel PFT.

Etter vår vurdering er det viktig at fagutviklingen skjer der den mest oppdaterte fagkompetansen finnes. På noen fagområder har POD fått på plass et fagutviklingsapparat (jf. kap. 3.2.2). Dette bør etter DFØs mening etableres på flere fagområder.

Som direktorat vil POD ha en rolle som fagmyndighet, blant annet med ansvar for å beslutte nasjonale faglige retningslinjer og prosedyrer. POD bør sette strategisk retning, mens selve fagutviklingen og fagforvaltningen skjer i særorgan og politidistrikter. Det betyr at arbeidet med å utvikle og komme med forslag til metoder, prosedyrer og retningslinjer gjøres av særorgan i samarbeid med politidistriktene.

POD må også sørge for at de faglige retningslinjene som utarbeides inngår i en helhet, og ikke minst at de er mulige å implementere innenfor gjeldende ressursrammer i etaten. Faglige retningslinjer og krav til prosedyrer og metoder må være hensiktsmessige og oppdaterte, men det er ikke alltid ønskelig med gullstandard på alt. Det vil i praksis ofte være umulig for politidistriktene å tilfredsstille høye krav på alle fagområder, og POD har derfor en viktig rolle i å påse at faglige retningslinjer faktisk er gjennomførbare i etaten. I dette ligger også at POD gjør en realistisk vurdering av faglig ambisjonsnivå opp mot budsjettammer.

POD må altså fortsatt ha kompetanse og kapasitet til å ivareta rollen som fagmyndighet, men det er viktig at POD ikke dublerer kompetansen som finnes i særorgan og politidistrikter.

Med utgangspunkt i oppgavetyper vil PODs kjerneoppgave være å ivareta rollen som fagmyndighet (på alle PODs fagområder) gjennom å:

- Sørge for at det finnes et godt fagutviklingsapparat
- Ivareta helheten i fagutviklingen og prioritering på overordnet nivå
- Ha en overordnet bestillerrolle overfor fagutviklingsapparatet og driftsmiljøene
- Beslutte retningslinjer og prosedyrer etter forslag fra fagutviklingsapparatet

6.2.3 Bredden i PODs og politiets fagområder bør vurderes

I en vurdering av hva som er kjerneoppgaver er det også viktig å se på *bredden* i PODs og politiets oppgaveportefølje. Det bør vurderes om det er *fagområder* som POD og politiet ivaretar i dag som bør legges til andre deler av offentlig sektor.

Hvilke oppgaver politiet skal ha ansvar for, er først og fremst et politisk valg, men det er likevel viktig å vurdere dette når PODs kjerneoppgaver skal vurderes. Når politiet har en bred oppgaveportefølje, medfører det at POD får en tilsvarende bred «ansvarsportefølje». Uavhengig av om POD flytter ut gjennomførings- og fagforvaltningsoppgaver, vil de fortsatt sitte med ansvaret for disse opp mot JD. En bred oppgaveportefølje gjør det krevende å ivareta helheten og vanskelig å ivareta alle oppgaver like godt.

Som omtalt i kap. 4.2 ønsker flere av PODs samarbeidspartnere på direktoratsnivå seg mer av POD og politiet. De erfarer at POD og politiet ikke har mulighet til å prioritere deres fagområder så høyt som de skulle ønske. I områdegjennomgangen som BCG gjennomførte, ble det pekt på at bred oppgaveportefølje vanskeliggjør effektiv ressursutnyttelse og bidrar til økt detaljfokusering i styringen av politiet. BCG foreslo at sivil rettspleie (namsmannen, sekretariat for forliksrådet mv.) var et område som burde vurderes om kunne flyttes ut.

Også i vår undersøkelse er det foreslått fagområder som kan flyttes ut av politiet. På bakgrunn av dette er det etter vår vurdering viktig å løfte diskusjonen om hvilke oppgaver politiet skal ha ansvar for på nytt. Slik vi ser det, kan det være hensiktsmessig å redusere bredden i politiets oppgaveportefølje for å styrke innsatsen på kjerneoppgavene.

6.3 Oppgaver bør flyttes ut av Politidirektoratet

For at POD skal kunne rendyrke kjerneoppgavene, må enkelte oppgaver POD gjør i dag overføres fra direktoratet til særorgan, fellesenheter, politidistrikter eller til andre deler av offentlig sektor.

Særorgan og fellesenheter kan ivareta nasjonale oppgaver som ikke er nødvendige for at POD skal ivareta direktoratsrollen. Dette er oppgaver som bør løses ett sted i etaten, av effektivitetsmessige hensyn eller fordi oppgaven ikke er egnet å legge til alle politidistrikter.

Som nevnt over bør særorgan og/eller politidistrikt overta oppgaver som er fagforvaltning og fagutvikling. Dette er på plass når det gjelder etterforskning, men POD bør få på plass et fagutviklingsapparat på andre av PODs fagområder.

Likeledes mener vi at noe tilsvarende kan gjøres for administrative områder som virksomhetsstyring, kommunikasjon, HR/HMS-området mv. Også på disse områdene bør POD vurdere å overføre «hvordan»-oppgaver (driftsoppgaver, konkrete gjennomføringsoppgaver) til andre deler av etaten, for eksempel PFT. Eksempelvis kan POD benytte seg av rammeverket illustrert under for å plassere oppgaver.



Etter DFØs vurdering er det viktigste at POD nå faktisk *gjennomfører* overføring av oppgaver de allerede har vurdert og identifisert som oppgaver som ikke er kjerneoppgaver for direktoratet, jf. kap. 6.2. Det samme gjelder for oppgaver de identifiserer i den oppgavegjennomgangen som gjøres våren 2023. Vi vil også peke på at det kan være oppgaver som det faktisk ikke er behov for å gjøre, eller at oppgaven kan effektiviseres for eksempel ved digitalisering.

Ved overføring av oppgaver til særorgan eller politidistrikt er det viktig at nødvendige fullmakter følger med.

Et hovedinntrykk fra tidligere forsøk på overføring av oppgaver er at det strander i diskusjonen om ressurser. Med mindre eksisterende organisering innebærer dobbeltarbeid, er det i prinsippet tre måter å løse dette;

1. Overføre oppgaven med tilhørende ressurser
2. Overføre oppgaven med angivelse hva som eventuelt skal nedprioriteres hos mottakende enhet
3. Overføre oppgaven og overlate prioritering og ev. effektivisering av oppgaven til mottakende enhet

Et fjerde alternativ er selvsagt at oppgaveflyttingen utløser friske midler. Siden hovedformålet med utflytting av oppgaver er å spise og redusere PODs oppgaveportefølje, ikke å frigjøre ressurser i POD, bør etter DFØs vurdering ressurser normalt følge med.

6.4 Behov for å se helhetlig på oppgavefordelingen i politiet

Denne gjennomgangen har kun vurdert PODs oppgaver. Etter DFØs vurdering kan det imidlertid være grunn til å se mer helhetlig på oppgavefordelingen i *alle* deler av politiet. Politidistriktene har gjennomgått store endringer i organisering i forbindelse med nærpolitireformen, mens særorganenes og fellesehetenes organisering og oppgaver ikke

har vært gjenstand for en tilsvarende vurdering. Særorganutredningen fra 2017 ble aldri behandlet.²¹

Etter vår vurdering er det blant annet viktig å involvere PHS i den strategiske tenkningen om politiets rolle og funksjon fremover i tid. I 2013-evalueringen av POD pekte vi blant annet på PHS for å styrke etatens faglige rolle gjennom kunnskapsproduksjon i, om og for etaten. PHS bør også ha en sentral rolle som del av fagutviklingsapparatet.

Etter vår vurdering kan en helhetlig gjennomgang av oppgavefordeling og organisering i hele etaten avklare om det er behov for endringer i oppgavefordelingen særorganene imellom, mellom særorgan og politidistrikter og mellom særorganene og POD. Det kan blant annet være oppgaver som i dag ligger i særorgan, som heller bør ligge i POD.

6.5 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

- POD er en nødvendig oversetter og et viktig mellomledd mellom JD og de utøvende delene av politiet. Det er ikke hensiktsmessig at norsk politi styres direkte fra JD.
- POD bør rendyrke kjerneoppgavene sine ved å tydeliggjøre:
 - Hva som ligger i PODs *direktoratsrolle*
 - Hva som ligger i PODs *fagmyndighetsrolle*
 - Hvilke *fagområder* som bør ligge i POD og politiet
- Som direktorat er PODs kjerneoppgaver etter vår vurdering å:
 - Styre, lede, utvikle og følge opp etaten for å sikre gjennomføring av regjeringens politikk. Ivareta myndighetsoppgaver i form av bl.a. klagebehandling og regelverksarbeid, og ivareta beredskap og kriseledelse på nasjonalt operasjonelt nivå.
 - Ivareta en faglig rolle ved å synliggjøre utfordringene for politiet fremover og hvilke konsekvenser det kan få for etaten. Dette er et viktig grunnlag for politikktutviklingen.
- Som fagmyndighet (på de politifaglige områdene) er det en kjerneoppgave å sørge for etablering av gode fagutviklingsapparat, ivareta helhet og overordnet prioritering i fagutviklingen, ha en strategisk bestillerrolle overfor fagforvaltningsmiljøene og beslutte retningslinjer og prosedyrer.
- POD bør også på de øvrige fagområdene vurdere å overføre eventuelle driftsoppgaver til andre deler av etaten. POD bør ha ansvar for «hva»-oppgaver (mål, retning), mens særorgan og ev. politidistrikt bør ha ansvar for «hvordan»-oppgavene (metoder, aktiviteter og gjennomføring).
- Politiet – og POD – har ansvaret for en svært bred oppgaveportefølje. Etter DFØs vurdering bør diskusjonen om å flytte ikke-polisiære fagområder til andre deler av offentlig sektor tas opp på nytt.
- POD må *gjennomføre* overføringen av oppgaver som er identifisert som ikke-kjerneoppgaver for direktoratet. Ressurser bør i utgangspunktet følge med hvis ikke politiet får tilleggsressurser i forbindelse med overføringen.

²¹ NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap. Fremtidig organisering av politiets særorganer

7 Behov for å utvikle POD som organisasjon

For å kunne møte utfordringene som politiet står overfor, er det også behov for å utvikle POD som organisasjon. Det gjelder både virksomhetsstyring, arbeidsmåter, ledelse og kompetanse. Det kan også innebære behov for endringer i organiseringen av direktoratet.

I dette kapitlet presenterer vi DFØs vurderinger og anbefalinger knyttet til mandatpunkt 1, dvs. hvorvidt PODs organisering, virksomhetsstyring og arbeidsmåter er hensiktsmessig.

7.1 Styringen av politiet må bli mer overordnet

7.1.1 JD må tilstrebe å styre mindre detaljert

Som overordnet departement for politietaten har JD ansvar for å fastsette mål og prioriteringer samt sørge for at aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger gjennomføres. JD har også ansvar for å fastsette rammer – ressursmessige, organisatoriske og kompetansemessige – som gjør det mulig for underliggende virksomhet å nå fastsatte mål.²² Mål, prioriteringer og rammer nedfelles i det årlige tildelingsbrevet til politiet, jf. kap. 2.3.

DFØ (tidligere Difi) har i ulike sammenhenger pekt på at de mål og prioriteringer som fastsettes for politiet er svært ambisiøse, og også at det ikke er ressurser til å nå alle målene og gjennomføre alle oppdragene samtidig.²³ Dersom det ikke er tilstrekkelig samsvar mellom mål og kapasitet/kompetanse, skyves de reelle prioriteringene nedover i styringskjeden, og ulike former for målforskyvning kan oppstå. JDs styring fanger heller ikke nødvendigvis opp behovene og konsekvensene som følger av målene og prioriteringene som fastsettes av Riksadvokaten. Dette forsterker eventuell målforskyvning.

I tildelingsbrevet til politiet for 2023 listes det opp fire-seks hovedprioriteringer avhengig av hvordan de telles. De fem overordnede målene har også hver sine prioriteringer og et varierende antall styringsparametere, rapporteringskrav og oppdrag. Når det ikke sies noe konkret om hva som eventuelt kan prioriteres ned, kan det stilles spørsmål om tildelingsbrevet er et reelt prioriteringsdokument.

I tildelingsbrevet for 2023 vitner samtidig enkelte oppdrag om planer for mer langsiktighet i arbeidet i politiet. Dersom dette følges opp, og departementet begrenser omfanget av supplerende oppdrag, er dette en forbedring fra detaljstyringen som nå preger politiet.

Styring på innsatsfaktorer og enkeltaktiviteter medfører ofte lite fleksible ressurser både kapasitets- og kompetansemessig. Den sterke styringen på innsatsfaktorer og aktiviteter, jf.

²² Regelverk for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. november 2022

²³ DFØ-rapport 2022:6 m.fl.

tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev²⁴, begrenser PODs handlingsrom mht. å styre og lede etaten ut fra mål og prioriteringer. Etter vår vurdering må JD tilstrebe mindre detaljert styring av politiet.

7.1.2 Behov for bedre kopling mellom fag og styring

Som nevnt i kap. 3.1.4 så etterspørres det bedre koordinering mellom virksomhetsstyringen og fagstyringen fra POD. Erfaringsmessig er det mange etatsstyrere – både departementer og direktorater med ansvar for å styre underliggende etat – som strever med å få til en god og hensiktsmessig samordning av de faglige og de økonomisk-administrative delene av styringen. Det kan være særlig utfordrende i situasjoner med flere overordnede styringsorganer, som jo politiet har. I tillegg til JD, Riksadvokaten og PST har en rekke andre sektorer interesser overfor politiet. Det er også utfordrende for PODs styring at særorganene, PIT og PFT også har ulike faglige styringsbehov overfor politidistriktene.

Siden opprettelsen av direktoratet har POD forsøkt ulike modeller for å få til så god samordning mellom fag og styring som mulig. POD har det siste året etablert såkalte produktteam som et ledd i arbeidet med digital transformasjon i etaten. Denne typen organisering kan også prøves ut i forbindelse med styringen av politidistriktene. For politidistriktenes del kan dette i så fall innebære at representanter for både fag- og styringsmiljøene i POD og særorganene sammen med representant(er) for politidistriktene samarbeider om innholdet i resultatavtalen. Dette må selvsagt skje innenfor fastsatte ressursrammer, overordnede mål og prioriteringer og det enkelte distrikts spesielle forutsetninger og utfordringer. En tilsvarende, men tilpasset modell kan eventuelt utformes for særorganer og fellesfunksjoner (PIT og PFT). En slik styringsmodell vil i tilfellet være en form for nettverksmodell – som POD allerede vurderer å ta i bruk.

7.2 POD bør styrke og videreutvikle den faglige rollen

7.2.1 Behov for mer helhetlige og langsiktige innspill fra POD

Som nevnt i kap. 3.2 så viser vår undersøkelse at selv om POD har blitt bedre på å ivareta den faglige rollen, så er det behov for at denne rollen blir mer strategisk. Etter DFØs vurdering er det derfor behov for at POD tar en tydeligere rolle i å synliggjøre de utfordringene politiet står overfor i fremtiden og hvilke konsekvenser dette får for politiet både når det gjelder prioriteringer av oppgaver, kompetanse og ressurser. Det krever et godt kunnskapsgrunnlag i form av styringsinformasjon, statistikk og relevant FoU.

Det er også viktig at POD har nødvendig kompetanse og kapasitet til å utarbeide analyser og innspill som treffer departementets behov. I en slik sammenheng bør POD kunne vise departementet et faglig definert handlingsrom, helst med vurdering av alternativer for løsning på de politiske utfordringene.

²⁴<https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instrukser--justis--og-beredskapsdepartementet/id710554/?expand=factbox2544985>

For at POD skal kunne ivareta rollen med å gi faglige innspill til politikkkutforming, bør JD gi POD handlingsrom til å utarbeide denne typen analyser. Det betyr at JD må redusere det samlede omfanget av bestillinger til POD.

Et mulig grep som kan tas for å legge til rette for mer langsiktige og helhetlige innspill fra POD, er å institusjonalisere et fast, faglig råd fra politidirektøren. Dette kan være et innspill etter samme lest som Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR), der forsvarssjefen gir konkrete anbefalinger til hvordan forsvaret kan utvikles fremover. Regjeringen vurderer deretter rådet inn i arbeidet med langtidsplanen for forsvaret. Det finnes riktignok ikke en tilsvarende langtidsplan for politiet, men etter vår vurdering er det likevel grunn til å vurdere om «Politidirektørens faglige råd» bør institusjonaliseres. Et slikt råd kan for eksempel gis hvert fjerde år.

En slik type institusjonalisert, faglig råd vil ivareta behovet for et helhetlig og langsiktig perspektiv i PODs rådgivning til JD. Det bør også være et offentlig dokument selv om deler av dokumentet eventuelt kan unntas offentlighet av sikkerhetshensyn. Et offentlig faglig råd vil være et viktig grunnlag for en åpen og offentlig debatt om politiets rolle i samfunnet.

Vi er klar over at det er krevende å utarbeide et så omfattende dokument som det FMR er. Vi mener likevel at JD og POD bør tenke i denne retningen. Et slikt helhetlig råd kan være et solid, faglig beslutningsgrunnlag for politisk ledelse og styrke det langsiktige perspektivet i JDs styring av politiet. Det vil i sin tur kunne bidra til en mer langsiktig og mindre detaljert styring av politidistriktene og særorganene fra PODs side.

Et slikt politifaglig råd må ha en tydelig mottaker. Og rådet må være ønsket. Det er derfor viktig at JD som hovedmottaker av et slikt råd ser behovet for det og ønsker å benytte det som et kunnskapsgrunnlag for politikkkutforming på kriminalitetsområdet. Slik Difi/DFØ har vist i tidligere rapporter, er den faglige langsiktigheten i departementene under press. Statlige tiltak utredes for dårlig, og det er store variasjoner med hensyn til hvordan departementene utnytter direktoratene som kunnskapsleverandør. Ved å etablere «Politidirektørens faglige råd» vil også departementets faglighet kunne styrkes.

Uavhengig om «Politidirektørens faglige råd» institusjonaliseres, så bør POD etter vår vurdering ta en tydeligere faglig rolle i den offentlige debatten. Enten alene eller sammen med andre direktorater/etater når det er naturlig ut fra temaet.

7.2.2 POD må sørge for god styringsinformasjon – på riktig nivå

I de om lag 20 årene POD har eksistert har vektlegging av innsatsfaktorer og enkeltaktiviteter preget JDs styring av politiet. Som omtalt andre steder i rapporten skyldes dette for en stor del stor politisk interesse, men som både Statskonsult/Difi og BCG har pekt på, skyldes det også at styringsinformasjonen fra POD ikke treffer godt nok. JD har behov for informasjon om resultater og effekter av styringsgrepene som er gjort. God styringsinformasjon er også avgjørende for at POD skal kunne innta en mer proaktiv faglig rolle.

Ikke overraskende, gitt den sterke styringen på innsatsfaktorer og aktiviteter i politiet, er informasjonsinnhenting og rapportering primært knyttet til ressursdisponering og enkeltaktiviteter. Dette er selvsagt viktig, ikke minst for den interne styringen, men det sier lite om resultater og effekter på overordnet nivå.

DFØs inntrykk er at styringssystemet i politiet i begrenset grad åpner for å kunne hente ut styringsinformasjon om resultater eller effekter, selv om POD jobber med systematisering av styringsinformasjon og automatiserte uttrekk til analyseformål. Det er derfor viktig å supplere styringsinformasjonen med annen informasjon og kunnskap. Inntrykket er også at POD har begrenset analysekapasitet til disposisjon. Etter DFØs vurdering er det derfor nødvendig å styrke kapasiteten på helhetlig analyse og konsekvensvurderinger, for at POD skal kunne ha god virksomhetsstyring og gi relevante innspill til JD.

7.3 Behov for å forbedre arbeidsprosessene

Et hovedfunn fra vår undersøkelse er at det er begrenset samhandling mellom avdelingene, og at det kan ta tid å få avklaringer og beslutninger fra ledere. Dette skyldes blant annet høy arbeidsbelastning både på ledere og medarbeidere. For å redusere arbeidsbelastningen og få rom til å ivareta mer langsiktighet og helhet både i styringen og i den faglige rollen, er det nødvendig med god intern styring og prioritering. Dette er et lederansvar.

POD prioriterer å gjennomføre oppdrag og svare ut henvendelser fra JD. Det er selvsagt positivt, men det krever tid, ressurser og ledelseskapasitet i POD. Dette er en utfordring som JD er klar over og ønsker å gjøre noe med. Det er imidlertid vanskelig i en så politisert sektor. Etter vår vurdering kan POD likevel bli tydeligere overfor JD om eventuelle begrensninger i kvaliteten på informasjonen som skaffes til veie på kort tid, jf. kap. 4.2.

Det synes også å være rom for mer delegerende ledelse i POD. Vårt inntrykk er at POD preges av en hierarkisk kultur. Et betydelig innslag av hierarkisk beslutningsstruktur er både hensiktsmessig og nødvendig i et statlig forvaltningsorgan, men noen beslutninger kan delegeres til lavere nivå. Det er heller ikke slik at ledere trenger å delta på alle møter. Det vil kunne frigjøre helt nødvendig ledelseskapasitet til å prioritere oppgaver, følge opp medarbeidere og bidra til mer effektive beslutningsprosesser internt i POD.

Som nevnt i kap. 5.4 oppleves det generelt å være et godt arbeidsmiljø i POD. Likevel mener flere medarbeidere at det er liten intern omsorg for de ansatte i POD, selv om det oppleves som positivt at det siste år er satt i verk flere tiltak for å binde POD sammen. Det virker som lederne i stor grad har blikket sitt vendt utover mot etaten. Vår vurdering er at det er behov for å ha større oppmerksomhet rettet mot PODs indre liv for å sikre et velfungerende direktorat som evner å jobbe sammen, prioritere de riktige oppgavene og jobbe effektivt.

Flere har pekt på manglende oversikt over hvem som gjør hva og hvilke rutiner og prosesser som gjelder i POD. Det bidrar til å begrense mulighetene for samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner, og det øker risikoen for dobbeltarbeid. Enkle oversikter over seksjonenes ansvarsområder og oppgaver bør finnes lett tilgjengelig f.eks. på intranett. Det samme bør overordnede rutiner for saksbehandling.

7.4 POD må ta ansvar for det digitale skiftet

7.4.1 Digitalisering er et lederansvar

Det er et lederansvar å se framover og ta beslutninger som gjør virksomheten bedre rustet for fremtiden. POD har et ansvar for det digitale skiftet, ved å sette retning og prioriteringer for digitaliseringen av politiets arbeidsprosesser og tjenester.

PIT har et omfattende ansvar for både utvikling og drift knyttet til IKT, digitalisering og det digitale skiftet i etaten. Det er både viktig og riktig å se drift og utvikling i sammenheng. Etter DFØs vurdering er det imidlertid viktig at det ikke oppstår tvil om at POD har det overordnede ansvaret for det digitale skiftet i politiet.

Et digitalt skifte og digitalisering kan bidra til kostnadsuttak og innsparinger, i hvert fall på noe sikt. Erfaringsmessig krever det investeringsmidler, omstillingsprosesser mv., noe som igjen krever streng prioritering av budsjettmidlene. Det er det bare toppledelsen i en virksomhet som kan gjøre. For å kunne gjøre dette er ledelsen avhengig av tilstrekkelig kompetanse slik at den kan vurdere kostnader og gevinster knyttet til digitaliseringstiltak opp mot kostnader og resultatoppnåelse på andre områder.

Det samme gjelder samhandling med andre direktorater/sektorer, eksempelvis med tolletaten, skatteetaten og utlendingsforvaltningen. Samhandling og informasjonsutveksling skjer i økende grad via digitale løsninger og systemer. Dette må toppledelsen i POD være involvert i.

7.4.2 «Det digitale skiftet» må oversettes til praktisk politiarbeid

Ifølge hjemmesiden til Digitaliseringsdirektoratet er digital transformasjon «... ikke å digitalisere dagens tjenester og prosesser ... (det) er en prosess, en stor endring og en redesign av virksomheten på alle nivå.» Digital transformasjon/digitalt skifte innebærer altså endringer i både arbeidsprosesser, teknologi, ledelse, organisering, styringsmekanismer og kultur.

Politietaten, ledet og styrt av POD, har nettopp gjennomført en stor struktur- og kvalitetsreform. Nærpolitireformen var en omfattende prosess, særlig for politidistriktene, men også for POD som hadde ansvaret for gjennomføringen av reformen. Politireformen innebar «redesign» av prioriteringer og arbeidsmåter på en rekke områder. På enkelte områder har de digitale løsningene som fulgte av reformen vært mer «strøm på papir» enn del av et digitalt skifte. I følgeevalueringen av politireformen pekte DFØ gjentatte ganger på at digitalisering burde inngått som en del av reformen i langt større grad enn det som var tilfellet. I sluttevalueringen anbefalte vi også at dette burde inngå i et kontinuerlig forbedringsarbeid.

Det er mye utålmodighet og forventninger internt i etaten, hos innbyggere og blant politiets samarbeidspartnere knyttet til utvikling av nye og bedre digitale løsninger og systemer. Som omtalt i kap. 3.1.6 strever mange både i POD og i etaten med å forstå hva det digitale skiftet

faktisk innebærer for deres arbeid. Politiansatte er i utgangspunktet positive til digitalisering for å effektivisere arbeidsprosesser, til enklere informasjonsinnhenting og informasjonsutveksling og for å kunne levere bedre tjenester. Samtidig er det digitale skiftet og digital transformasjon ukjente og fremmedgjørende begreper for mange ansatte. Dette gjør det ekstra krevende for POD å få til et helt nødvendig digitalt skifte.

Etter DFØs vurdering har POD – sammen med PIT – en viktig oppgave i å forklare hva det digitale skiftet innebærer både for etaten i stort og for de ulike polititjenestene, arbeidsprosessene, arbeidsplassene mv. Vårt inntrykk er at PLG og produktteamene har utviklet en forståelse for hva det digitale skiftet vil innebære, men også at det er behov for å formidle dette til andre deler av POD og andre deler av etaten.

Det er også viktig å huske at politiet fortsatt er helt avhengig av at også eksisterende – gamle, ofte tungvinte og utdaterte – systemer og løsninger driftes på en forsvarlig måte. POD har derfor en viktig oppgave i å sikre at utvikling av nye systemer og arbeidsprosesser skjer parallelt med utfasing av gamle systemer og arbeidsprosesser.

7.5 Kompetansen må tilpasses oppgavene

POD har i dag medarbeidere med ulik kompetanse og erfaring, både politifaglig og mer generell «byråkrat»-kompetanse. I vår undersøkelse fremkommer det, jf. kap. 5.5, at det er noe ulike syn på hva slags kompetanse POD har behov for i tiden fremover.

Etter vår vurdering er det viktig at kompetansebehovet ses i lys av hvilke utfordringer POD står overfor og hvilke kjerneoppgaver POD skal ivareta. Dersom POD spisser virksomheten inn mot ivaretagelse av direktoratsrollen, vil det få betydning for kompetansebehovet.

For å kunne ivareta den faglige rollen opp mot JD er det etter vår vurdering viktig at POD har tilstrekkelig forvaltningskompetanse og analysekompetanse. Forvaltningskompetanse betyr å ha god rolleforståelse og kjennskap til de verdier, regler og retningslinjer som gjelder i offentlig sektor. For POD er det også viktig å ha medarbeidere med forståelse for det politiske nivået og evne til å oversette det rent faglige til det som treffer departementets behov.

For at POD skal kunne ivareta det overordnede ansvaret for det digitale skiftet i politiet, er det nødvendig med noe overordnet utviklingskompetanse i direktoratet. POD skal lene seg på kompetansen i PIT, men etter vår vurdering bør direktoratet også ha tilstrekkelig digital kompetanse til å kunne ivareta god styring av PIT og god dialog med politidistrikter og særorgan om hva det digitale skiftet innebærer for arbeidsprosesser, arbeidsmåter og organisering i politiet.

Dersom fagforvaltningsoppgaver flyttes ut av POD, blir det mindre behov for politifaglig spisskompetanse i POD. Etter vår vurdering er det imidlertid fortsatt behov for medarbeidere med politifaglig bakgrunn og ikke minst medarbeidere med erfaring fra etaten. Det er helt nødvendig at POD har god kjennskap til politiet og særtrekkene ved etaten og de utfordringer den står overfor for å kunne styre, lede og utvikle etaten. Det handler også om å ha legitimitet i alle deler av politiet.

7.6 Endringer i organiseringen i POD er ikke det viktigste

7.6.1 Først spissing av kjerneoppgaver – så eventuell strukturendring

Vårt hovedinntrykk er at de fleste i POD er mer opptatt av å forbedre arbeidsprosesser og samhandlingen internt enn å gjøre store endringer i organisasjonsstrukturen.

Etter DFØs vurdering er det viktig at POD rendyrker sine kjerneoppgaver og overfører oppgaver til andre deler av etaten, før direktoratet foretar eventuelle endringer i organisasjonsstrukturen. Vi mener også at det er viktigere å forbedre arbeidsprosessene og utvikle en kultur for samhandling mellom avdelinger og seksjoner enn å flytte bokser i organisasjonskartet.

Når det er sagt, kan endringer i PODs oppgaveportefølje og behovet for å styrke direktoratsfunksjonene medføre behov for strukturendringer. Dersom POD skal styrke sin faglige rolle, kan det føre til behov for å gjøre organisasjonsendringer som for eksempel å skjerme mer kapasitet til å gjennomføre faglige, aktuelle analyser.

I lys av utfordringsbildet med en endret sikkerhetspolitisk situasjon og klimaendringer som gir mer ekstremvær, er det grunn til å anta at kriseledelse vil være en del av hverdagen i POD i tiden fremover. Da vil det også være behov for å vurdere hvordan POD kan få en mer permanent organisering av krisehåndtering, for å unngå at det settes stab over svært lang tid.

7.6.2 Behov for et styrket juridisk fagmiljø

Som nevnt i kap. 5.1.1 er det et tema om det er behov for å styrke den juridiske kapasiteten og kompetansen i POD. Dersom POD skal overta et større ansvar for regelverksutvikling fra JD, forsterkes dette synspunktet ytterligere. Opprettelsen av en juridisk avdeling er derfor et tema i direktoratet.

Fordelen ved en juridisk avdeling er at det blir mulig å bygge et sterkere juridisk fagmiljø, som i tillegg til klagebehandling kan bidra med juridiske, faglige råd både internt og til JD. Det vil også være en styrke at det blir en tydeligere juridisk stemme inn i direktoratets ledelse, selv om det i utgangspunktet er opptil flere ledere med juridisk embetseksamen i PLG. Dersom alle juristene i direktoratet overføres til den juridiske avdelingen, vil det være en ulempe at juristene blir fjernere fra det fagmiljøet de tilhører i dag. Da kan det være nødvendig med tiltak for å sikre god sammenheng mellom jus og politifag, for eksempel ved å ha faggrupper/team på de ulike fagområdene.

Et alternativ til å opprette en egen juridisk avdeling, kan være å ha en juridisk direktør som deltar i PLG, leder den juridiske staben og har et overordnet ansvar for at PODs juridiske portefølje ses i sammenheng.

Uansett hva slags organisering POD velger, er det etter vår vurdering viktig at organisering ivaretar både behovet for et sterkt juridisk fagmiljø og behovet for å se jus i sammenheng med fag.

7.7 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

- JDs detaljorienterte styring på innsatsfaktorer og enkeltoppdrag begrenser PODs handlingsrom mht. å styre og lede etaten ut fra overordnede mål og prioriteringer. JD bør styre politiet mer helhetlig og overordnet.
- God koordinering mellom den faglige styringen og den økonomisk/administrative styringen i POD er nødvendig for å få til helhetlig og overordnet styring av andre deler av etaten. Organisering med tverrgående team, nettverksorganisering el. bør vurderes.
- POD må styrke og videreutvikle den faglige rollen ved å gi helhetlige faglige råd til JD, også på eget initiativ. POD bør i større grad synliggjøre de utfordringene politiet står overfor i fremtiden og hvilke konsekvenser dette bør/kan få for politiets oppgaver, kompetanse og ressurser.
- Det er viktig at JD gir POD handlingsrom til å kunne utarbeide helhetlige og langsiktige analyser. Det betyr at JD må redusere det samlede omfanget av bestillinger til POD.
- JD og POD bør vurdere å institusjonalisere et fast, faglig råd fra politidirektøren etter samme lest som Forsvarssjefens fagmilitære råd.
- For å få til mer effektive arbeidsprosesser er det behov for bedre styring og prioritering av oppgavene i POD og mer delegerende ledelse.
- Digitalisering må inngå i et kontinuerlig forbedringsarbeid. Selv om PIT har et omfattende ansvar for både utvikling og drift knyttet til IKT, er det etter vår vurdering viktig at POD tar et tydeligere ansvar for det digitale skiftet i politiet.
- For å kunne ivareta direktoratsoppgavene, bør POD styrke seg på forvaltningskompetanse, analysekompetanse og digitaliseringskompetanse.
- Etter DFØs vurdering er det viktig at POD rendyrker sine kjerneoppgaver og overfører oppgaver til andre deler av etaten, før direktoratet foretar eventuelle endringer i organisasjonsstrukturen.
- Det er behov for å styrke det juridiske miljøet i POD, spesielt dersom POD skal overta et større ansvar for regelverksutvikling fra JD.

8 Har POD den nødvendige beslutningsmyndigheten?

8.1 POD har nødvendige fullmakter som direktorat

Etter DFØs vurdering har POD de formelle fullmakter som det er rimelig at et direktorat har. Vi har ikke avdekket ønsker eller behov for ytterligere fullmakter, heller ikke knyttet til utnevning av politimestere og særorgansjefer som er ledernivåer som normalt ville ligget til en virksomhetsleders ansvar. Vår vurdering er at det er lite aktuelt å gjøre endringer i dette forholdet.

I henhold til instruksen har POD også generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, særorganene og øvrige underlagte enheter, der ikke annet er regulert i lov. Etter vår vurdering gjelder det først og fremst begrensninger knyttet til påtalefunksjonen, jf. kap. 2.2. Selv om politimestrene har ansvar for alle hendelser i sitt geografiske område, er dette ikke til hinder for at POD kan instruere politidistriktene. Dette støttes etter vårt syn av en utredning av 27. januar 2023 gjort av John Reidar Nilsen ved Universitetet i Bergen. Formuleringen i St. Meld. 13 (2016-2017), jf. kap. 2.2, kan etter vår vurdering heller ikke ses på som en innskrenkning i instruksjonsmyndigheten.

Instruksjonsmyndigheten bør imidlertid brukes både med kløkt og når det er hensiktsmessig. Instruksjoner bør ikke unødig utfordre politimestrenes ansvar innenfor eget geografisk område. Så langt som mulig bør PODs ledelse, politimestrene og særorgansjefene være omforente om hvor ansvaret ligger og hvordan det skal utøves. Generelt vil forankring av instruksjoner gjennom NLG være viktig, og som utredningen til John Reidar Nilsen anbefaler, også ved at instruksjonen formaliseres. Som han peker på, vil notoritet i myndighetsutøvelsen være viktig for både legalitetskontroll og overordnet myndighetskontroll med hvorvidt ansvar og myndighet forvaltes i henhold til angjeldende delegasjonsfullmakt.

8.2 JD har et ansvar for å bidra til PODs handlingsrom

Som også områdegjennomgangen til BCG viste, er det eksempler på at politidirektørens autoritet til å gjennomføre endringer som skal gi mer effektiv ressursutnyttelse, er utfordret av JD. Det gjelder f.eks. politiets ønsker om organisatoriske endringer. Etter DFØs vurdering er det først og fremst en konsekvens av sterk politisk styring og ikke en konsekvens av manglende fullmakter. JD kan på ethvert tidspunkt instruere eller «gi føringer» gjennom tildelingsbrevet og supplerende tildelingsbrev på områder hvor politidirektøren i utgangspunktet er delegert fullmakt til gjennomføring. I denne sammenheng er det mer et spørsmål om å prøve å unngå detaljstyring og bruke styringsdialogen på en klok måte. Samtidig er dette et område hvor det også må kreves av POD at de evner å se den politiske konteksten de jobber innenfor og ikke utfordre politikken unødig.

8.3 Oppsummerende vurderinger og anbefalinger

- POD har de fullmakter som er nødvendige for et direktorat.
- POD har generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, særorganene og øvrige underlagte enheter der ikke annet er regulert ved lov.
- Eventuelle instruksjoner fra POD til underliggende enheter bør formaliseres.
- JD bør bidra til å styrke PODs handlingsrom ved å begrense detaljstyring på områder hvor etatsleder generelt bør ha ansvar og myndighet.

Dokument- og referanseliste

- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Departementene i førersetet for omstilling*. Difi-rapport 2019:3
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk*. Difi-rapport 2013:11
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Evaluering av Politidirektoratet*. Difi-rapport 2013:3
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov*. Difi-rapport 2011:11
- Direktoratet for forvaltning og IKT: *Direktoratenes faglige rolle. En rolle under økende press?* Difi-rapport 2008:14
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: *På både kort og lang sikt? En kartlegging av flerårig styring av underliggende etater*. DFØ-rapport 2023:1
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: *Evaluering av nærpolitireform – en vurdering av resultater og effekter*. DFØ-rapport 2022:6
- Finansdepartementet: regelverk for økonomistyring i staten (2003 med endringer senest 2022)
- Finansdepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet/Boston Consulting Group: *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten* (2020)
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Hovedinstruks for politiet*. (2022)
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Hovedinstruks for politidirektøren*. (2018)
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Politiets rolle i den nasjonale krisen*. Meld. St. 13 (2015-2016)
- Justis- og beredskapsdepartementet: Prop. 61 LS (2014-2015) *Om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*
- Justis- og beredskapsdepartementet: *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Ot.prop. nr. 7 (1999-2000)
- Kommunal- og distriktsdepartementet: *Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon*. (2022)
- Nilsen, John Reidar: *Politidirektoratets instruksjonsmyndighet overfor underliggende organer i polisiære operative saker*. (2023)
- Politidirektoratet: *Politiets virksomhetsstrategi 2023-2025*
- Politidirektoratet: *Bemanningsstatistikk på politiet.no*
- Politidirektoratet: *Medarbeiderundersøkelsen 2022*
- Politidirektoratet: *Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*
- Riksrevisjonen: *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018*. Dokument 1 (2019-2020)
- Statskonsult: *Nytt direktorat – nye roller*. Statskonsult-rapport 2004:3
- Stortinget: *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Innst. S (2014-2015)
- Stortinget: *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Innst. O. nr. 40 (1999-2000)

Vedlegg 1 Organiseringen i politiet

Oppgavefordeling, stabsfunksjoner og avdelinger i POD

Avdelingenes ansvar

Styringsavdelingen	beredskapen
<ul style="list-style-type: none"> • iverksette de strategiske føringene gjennom økonomi- og virksomhetsstyring av etaten • styringen av underliggende enheter • koordinere faglig input fra de andre avdelingene • prosjektcontrolling, internkontroll og risikostyring • politiets strategiske utviklingsportefølje • etatens effektiviseringsarbeid • forvaltning av midler fra EUs indre sikkerhetsfond (ISF). 	<ul style="list-style-type: none"> • utøve fagmyndighet slik at etatens samlede kapasitet og kompetanse utnyttes best mulig • virksomhetsstyring av UP, ØKOKRIM, Kripos og NID • utføre pålagte saksbehandlingsoppgaver effektivt med god kvalitet
Beredskapsavdelingen	HR/HMS-avdelingen
<ul style="list-style-type: none"> • utvikle etaten innen beredskap- og sikkerhetsområdet • samordne og koordinere ved større hendelser og kriser både i etaten, med sentrale samvirkeaktører og JD • ivareta politiets rolle, ansvar og myndighet i totalforsvarskonseptet • politiets internasjonale engasjementer, utlendings- og grensekontrolloppgaver ledelsessystemet for sikkerhet i politiet • virksomhetsstyrer for PU og Grensekommisariatet 	<ul style="list-style-type: none"> • politietatens kompetansesenter innen HR og HMS og arbeidsrett • oppfylle PODs og etatens samfunnsoppdrag ved å rekruttere, utvikle og beholde kritisk kompetanse og kapasitet • bistå, rådgi og lære opp ledere og ansatte innen operativ og strategisk HR, HMS og arbeidsrett • gi bistand og rådgivning innen OU og omstilling • forhandling, fortolkning og opplæring i ATB og etatens særavtaler • utvikling og opplæring i HMS-planverk og -prosesser • HMS-revisjoner • varslingsaker og granskninger

Kilde: Avdelingenes resultatavtaler

Stabsfunksjonenes ansvar

Juridisk stab	Kommunikasjon	Strategisk lederstab
<ul style="list-style-type: none"> • juridisk lederstøtte til direktøren • utøve en juridisk bistands- og kvalitetssikringsfunksjon overfor andre enheter • fagansvar for personopplysningsloven • behandle erstatningssaker, saker om fritak fra taushetsplikt for forskning og klagesaker på egne ansvarsområder • oppfølging av juridiske stabsfunksjoner i distriktene • delta i PODs krisestab som D6 	<ul style="list-style-type: none"> • bruken av kommunikasjon som virkemiddel for å understøtte etatens mål. Herunder: <ul style="list-style-type: none"> • strategisk rådgivning • strategisk ledelse • digital dialog og tjenesteutvikling • intern samhandling og oppgaveløsning • aktiv samfunnsaktør 	<ul style="list-style-type: none"> • helhetlig forvaltning av etatens strategiarbeid • utarbeide og videreutvikle kunnskapsgrunnlag for utvikling, styring og ledelse i etaten • koordinere PODs bidrag til å utvikle politiets evne til digital transformasjon • helhetlig drift av politidirektøren og assisterende politidirektørs program • målbilder for strategisk dokumentasjonsforvaltning • drift av PODs administrative arkiv og det graderte arkivet

Kilde: Stabsfunksjonenes resultatavtaler

* Internrevisjonen har ingen resultatavtale

Kort beskrivelse av andre enheter i politietaten

Under følger en kort beskrivelse av særorganers, fellesenheters og politidistriktenes størrelse og hovedoppgaver. Antall årsverk er hentet fra politiets egen bemanningsstatistikk²⁵ per 31.10.2022 og rundet av til nærmeste hele tall.

Kripas er et særorgan med 721 årsverk som styres fra politifagavdelingen i POD. Kripas har som rolle å etterforske saker innenfor organisert og annen alvorlig kriminalitet. De skal være nasjonale kontaktpunkt for internasjonalt politisamarbeid og har et nasjonalt etterretningsproduksjonsansvar.

ØKOKRIM er et særorgan med 187 årsverk som styres fra politifagavdelingen i POD. ØKOKRIM har fagforvalteransvar for økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet, finansielle etterretning og inndragning. De skal etterforske særlig alvorlige eller prinsipielle lovovertridelser innen disse fagområdene, treffe påtalevedtak og iretteføre sakene.

Politihøgskolen (PHS) er et særorgan med 368 årsverk med eget budsjettkapittel. PHS er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet og har som oppgave å drive grunnutdanning for

²⁵ Bemanningsstatistikk på politiet.no, <https://www.politiet.no/om-politiet/tall-og-fakta/bemanning/>

politiet og etter- og videreutdanning. PHS skal også drive forskning og faglig formidling innenfor fagfeltet. PHS styres fra HR/HMS-avdelingen.

Grensekommisariatet (Norges Grensekommisær for den norsk-russiske grense) har fire årsverk og skal påse at Overenskomsten av 1949 mellom Norge og Russland, tilleggsoverenskomster, avtaler, protokoller og forskrifter vedrørende norsk-russisk landegrense blir overholdt. Grensekommisariatet styres fra beredskapsavdelingen.

Politiets IT-tjeneste (PIT) er en fellesenhet med 636 årsverk. PIT skal være politiets motor for digitalisering og teknologiutvikling for å understøtte strategiske målsettinger og prioriteringer. PIT skal selv operasjonalisere sin strategiske IT-rolle innenfor utvikling, digital sikkerhet, design og arkitektur, og bidra til at politiet responderer raskere på den teknologiske utviklingen i samfunnet. PIT styres fra styringsavdelingen.

Politiets utledningsenhet (PU) er et særorgan med 640 årsverk som styres fra beredskapsavdelingen i POD. PU har ansvar for asyl- og returfeltet, herunder registrering av asylsøkere og fastsettelse av deres identitet, samt uttransportering av personer uten lovlig opphold som ikke reiser frivillig. De har fagansvaret for spesialutsendinger i utlendingssaker og drift av Politiets utledningsinternat og utreiseinternatet. PU skal også bidra med identitets- og sikkerhetsvurderinger av kvoteflyktninger og andre utledninger med uavklart identitet. PU samarbeider på feltet sitt med politidistriktene, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlenningsnemda (UNE) og internasjonalt som kontaktpunkt for retur for Frontex.

Politiets fellestjenester (PFT) er en fellesenhet med 361 årsverk. PFT skal levere gode tjenester og produkter til etaten i form av materiell og logistikk, eiendom, lønn, regnskap, anskaffelser, juridiske tjenester og kommunikasjon. PFT skal være pådriver for å utvikle et mer enhetlig politi gjennom økt innovasjon, standardisering og moderne løsninger. PFT styres fra styringsavdelingen.

Nasjonalt ID-senter (NID) er et faglig selvstendig eksperorgan med 40 årsverk. Deres hovedansvar er å styrke utlendingsforvaltningens og politiets arbeid med å avklare identiteten til utledninger som søker til, kommer til eller oppholder seg i Norge. NID skal gjennom råd i identitetsarbeidet bidra til å styrke arbeidet med tvangsmessig retur av personer uten lovlig opphold i landet. NID skal også bidra i arbeidet med bedre grunnlag for målrettet innstas mot kriminalitet gjennom helhetlig resurseffektivt identitets- og dokumentasjonsarbeid. NID er administrativt underlagt POD og styres fra politifagavdelingen.

Utrykningspolitiet (UP) er et særorgan med 68 årsverk som styres fra politifagavdelingen i POD. UP er felles kompetansenhet i politi- og lensmannsetaten innenfor trafikkfag og -sikkerhet og har ansvaret for å utvikle fag og metode i etaten innen trafikk-tjenesten. UP skal bidra til å forebygge og bekjempe kriminalitet og ulykker på vei. De skal også være en beredskapsressurs for politidistriktene.

De 12 *politidistriktene*, med 15 280 årsverk per 31.12.22, er inndelt i funksjonelle og geografiske driftsenheter. De geografiske driftsenhetene er inndelt i ett eller flere politistasjonsdistrikter (tjenesteenheter). Politietaten har totalt 108 tjenesteenheter og 225

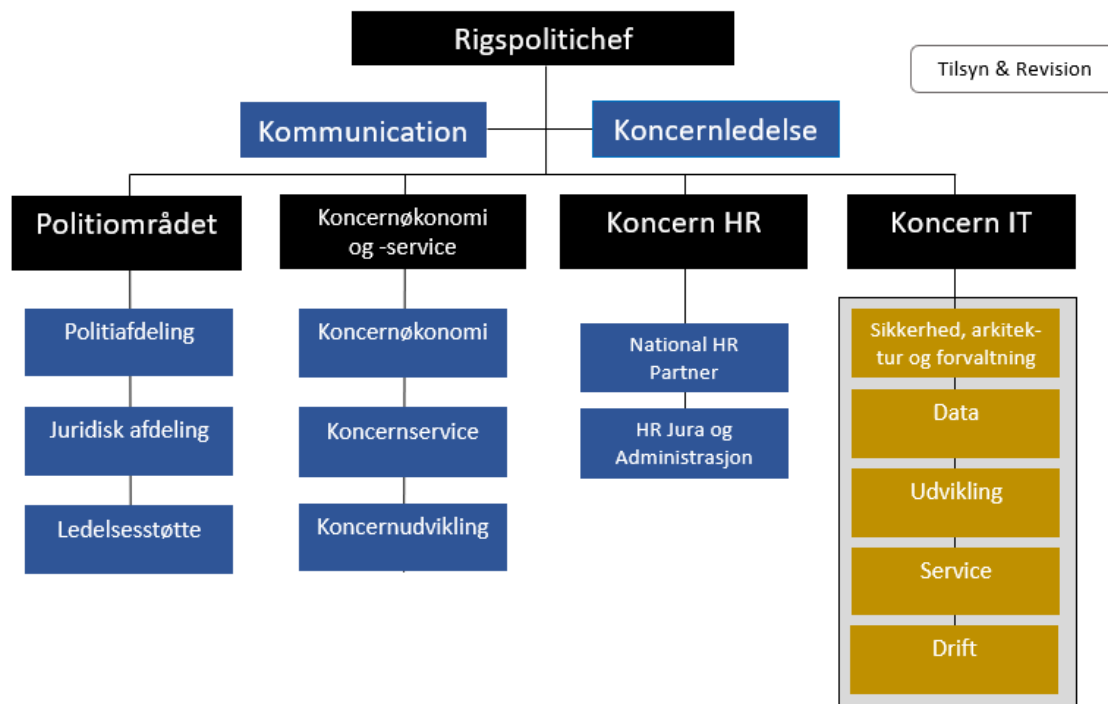
tjenestesteder. Politidistriktene ledes av en politimester som også er leder av påtalemyndigheten i eget distrikt og de respektive lokale redningsentralene. Politidistriktenes oppgaver er de samme som politiets hovedoppgaver. Dvs. å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet samt å etterforske lovbrudd.

I tillegg har de ansvaret for namsmannsoppgaver og ulike «sivile» oppgaver, som organisering av rednings- og leteaksjoner, utstedelse av pass, fremmedkontroll, trafiksikkerhetsarbeid og kontroll av våpensalg.

Vedlegg 2 Organiseringen av politiet i Danmark og Sverige

Rigspolitiet i Danmark

Organisasjonskart for det danske Rigspolitiet, per august 2022



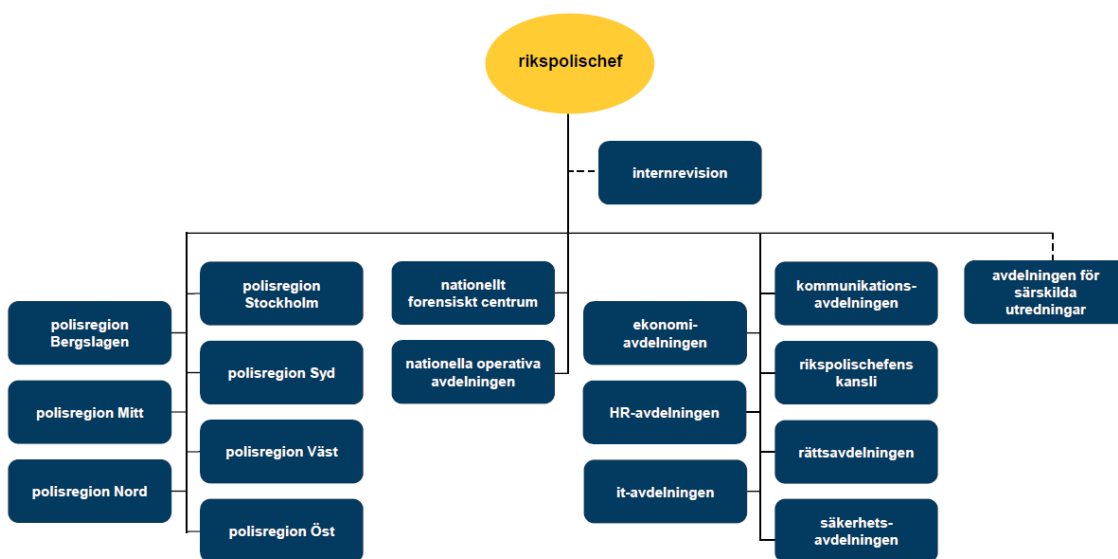
Rigspolitiet er det overordnede, styrende organet for det danske politiet, samt bindeledd mellom Justitsministeriet og politikretsene. Rigspolitiet ledes av rigspolitichefen og er organisert i fire hovedområder; Politiområdet, Koncern HR, Koncern IT og Koncernøkonomi og service. I tillegg kommer Koncernledelses-sekretariatet, Koncernkommunikation, Tilsyn og Revision. Politiets Etterretningstjeneste (PET) og Politiskolen ligger også under Rigspolitiet.

Som en del av den såkalte «nærhedsreformen» (2021-2023) inngår en reform av Rigspolitiet. Mål med reformen er bl.a. å sikre bedre balanse mellom det sentrale rikspolitiet og det innbyggernære politiarbeidet i 14 politikretsene og å samle ulike typer spesialkompetanse i en nyopprettet *National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK)*. Rigspolitiets kjerneoppgaver etter reformen skal være:

- Ledelse, styring og fastsetting av rammer for hele politiet
- Udviklingsoppgaver som går på tvers av politiet
- Drift av oppgaver som ivaretas best sentralt
- Politisk betjening
- Eksternt samarbeid, herunder internasjonalt
- Krise- og beredskapsstyring

Reformen medfører at antall årsverk i Rigspolitiet reduseres fra om lag 2 050 årsverk i 2020 til om lag 1 150 i midten av 2023. Reduksjonen har skjedd/skjer dels gjennom overføring av oppgaver – med tilhørende årsverk – til politikretsene, den nye nasjonale etterforsknings-enheten (NSK) og Politiskolen, dels ved at noen av dagens oppgaver faller bort og dels gjennom å omorganisere og effektivisere prosesser og funksjoner. Det diskuteres også å overføre deler av Koncern IT til dansk Statens IT. Noe av årsverksreduksjonen har også skjedd gjennom oppsigelser, til sammen om lag 100 årsverk.

Polismyndigheten i Sverige



Politiet i Sverige er organisert i sju politiregioner og åtte nasjonale avdelinger som ledes av en rikspolischef. Rikspolischefens kansli gir støtte og strategisk rådgivning til rikspolischefen.

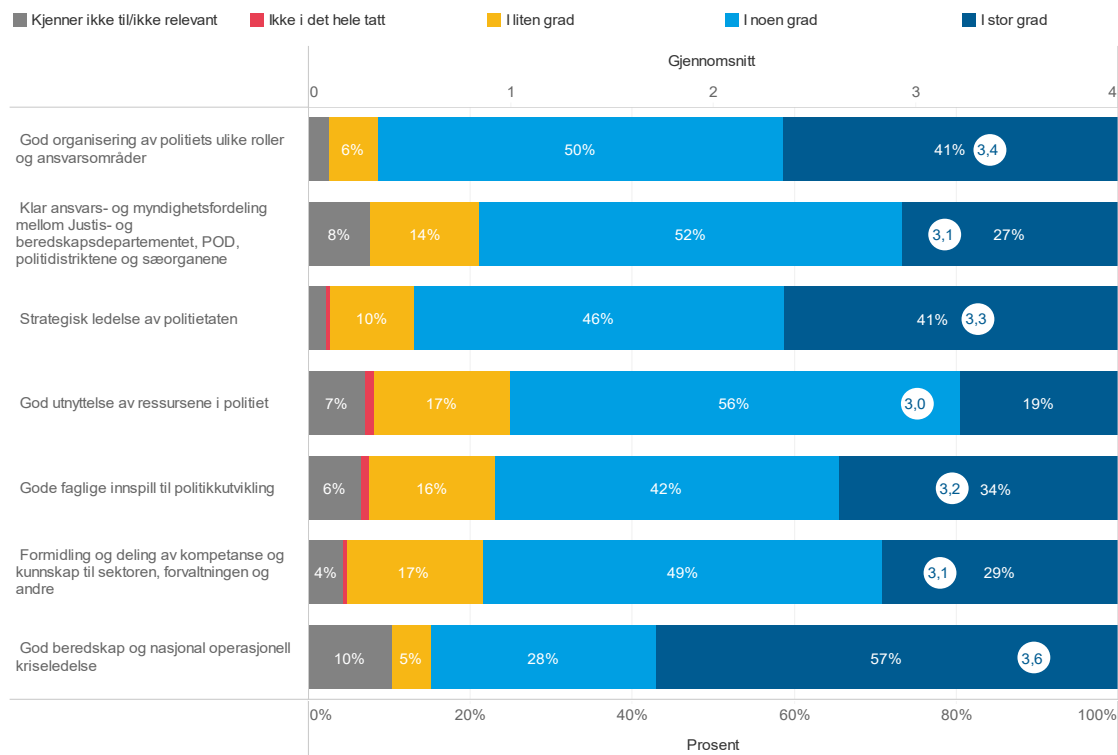
Organiseringen av politiet er en matriseorganisering. De sju politiregionene har et helhetsansvar for politivirksomheten innenfor et geografisk område. Politiregionene er organisert i fellesenheter for operativ virksomhet, etterretning og etterforskning og i geografiske områder (politiområder og lokalpolitiområder).

De nasjonale avdelingene har et helhetsansvar på sine områder. Nasjonalt forensisk centrum og Nationella operative avdelingen tilsvarer omtrent Kripes og politifagavdelingen og beredskapsavdelingen i POD. Det spesielle med de nasjonale avdelingene er at de er gjennomgående, dvs. at de er representert også i politiregionene. Medarbeidere er lokalisert i politiregionene, men organisert og styrt fra den nasjonale avdelingen. Regionpolischefen (politimestern) har altså ikke ansvaret for å rekruttere eller styre disse medarbeiderne.

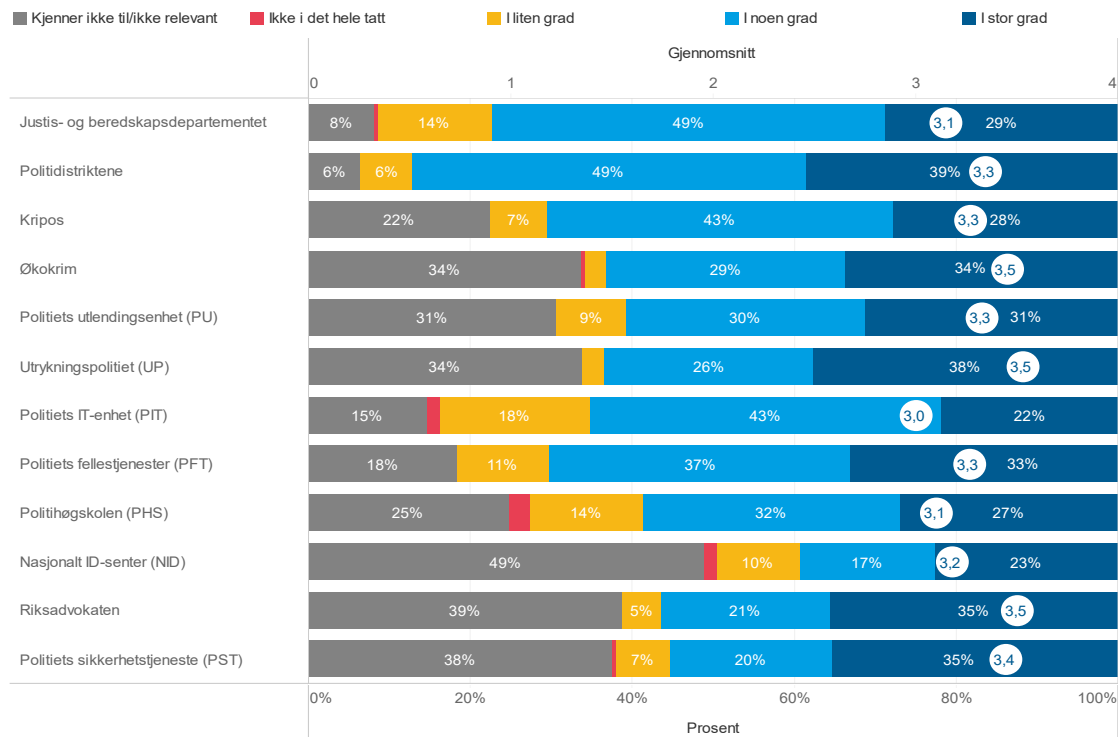
Vedlegg 3 Spørreundersøkelsene

Spørreundersøkelsen til POD-ansatte

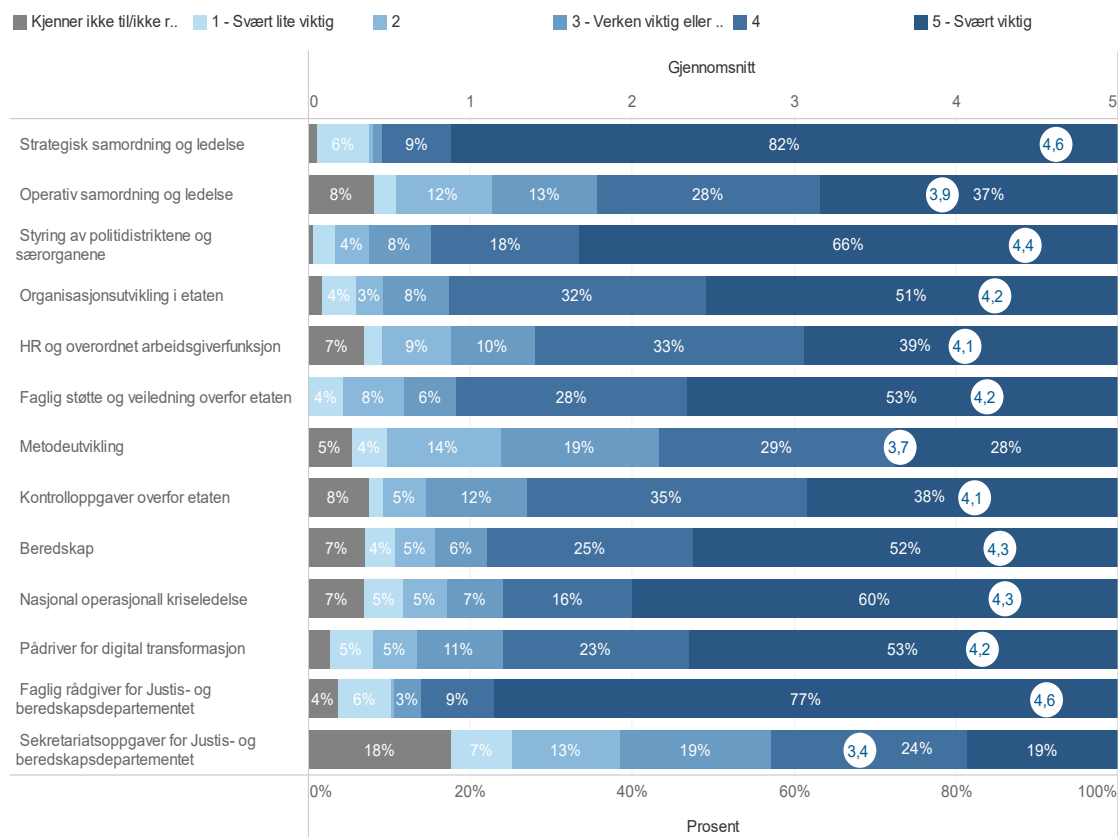
Spørsmål 4: I hvilken grad bidrar POD etter din mening til:



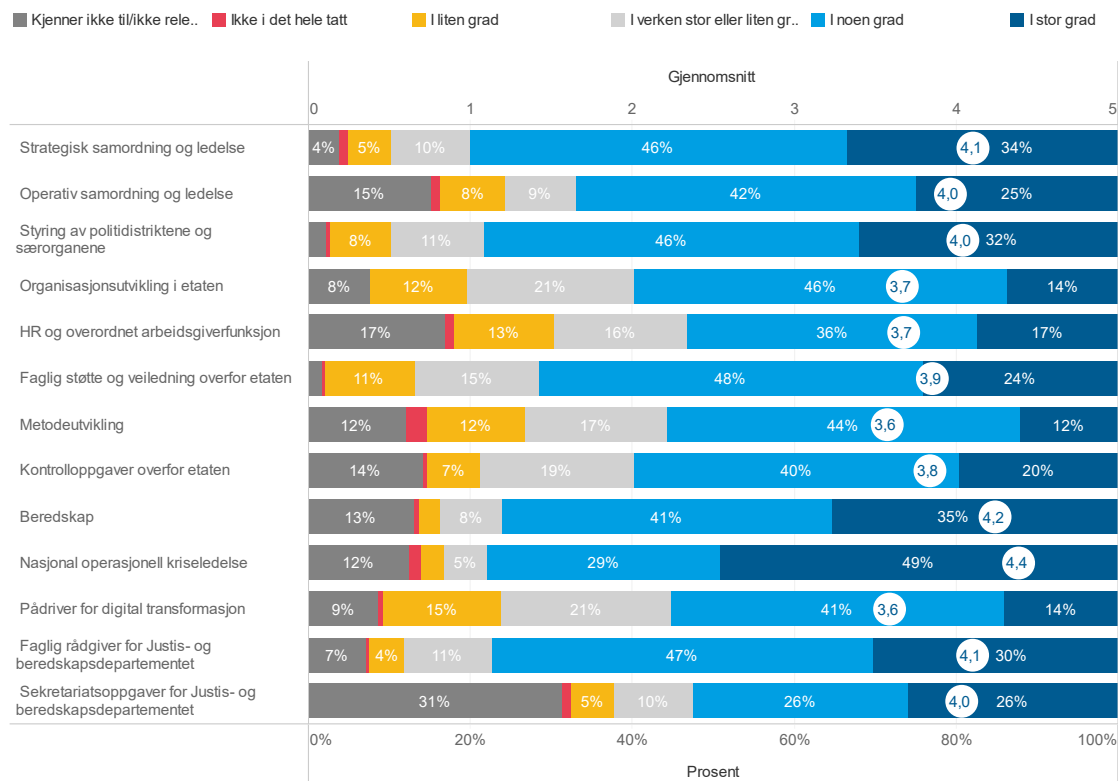
Spørsmål 5: I hvilken grad er rolle- og ansvarsdelingen hensiktsmessig mellom POD og:



Spørsmål 7: Vurder viktigheten av følgende av POD-roller/oppgaver på en skala fra 1-5, hvor 1 betyr svært uviktig og 5 betyr svært viktig

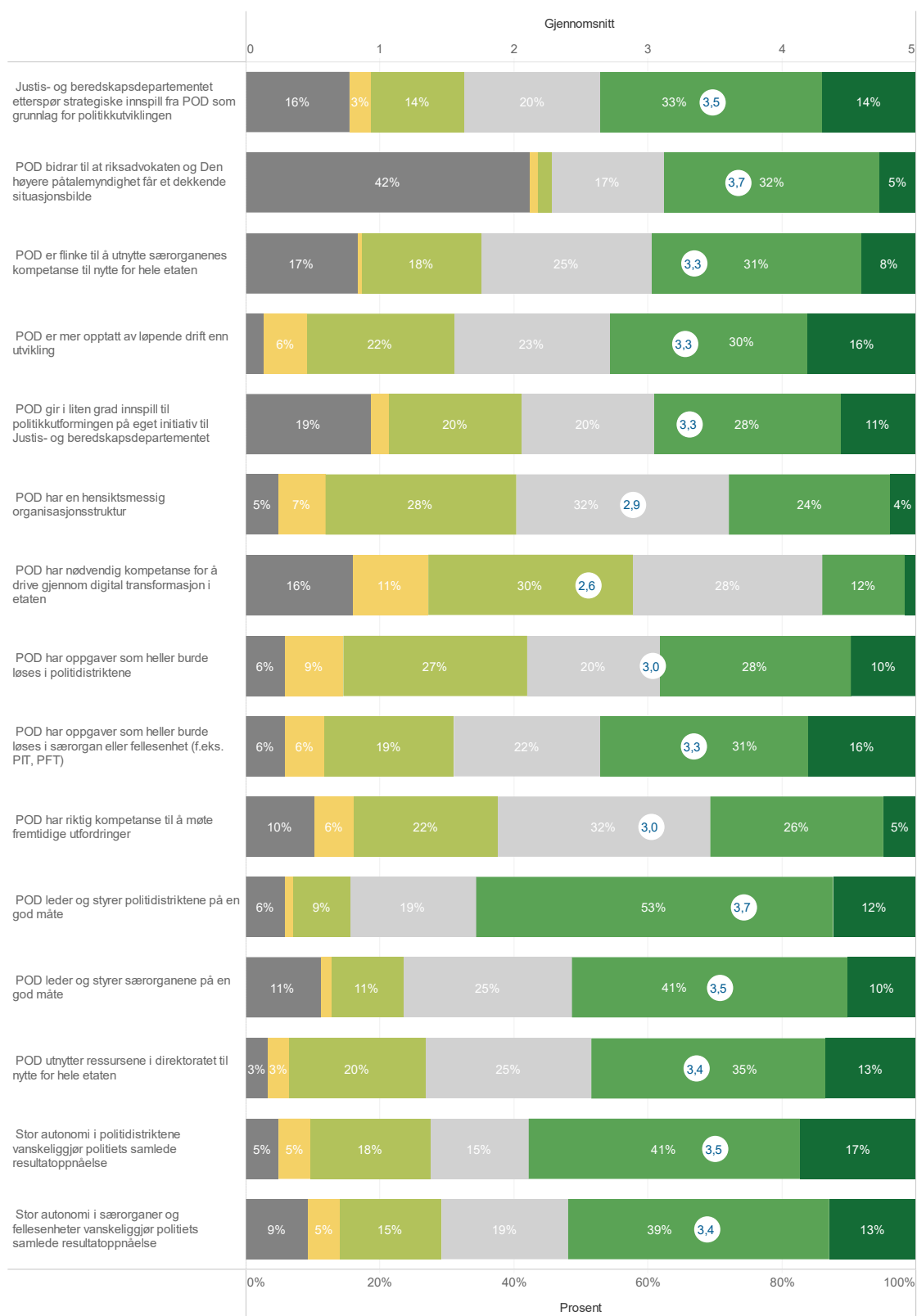


Spørsmål 8) I hvilken grad opplever du at POD ivaretar disse rollene/oppgavene?

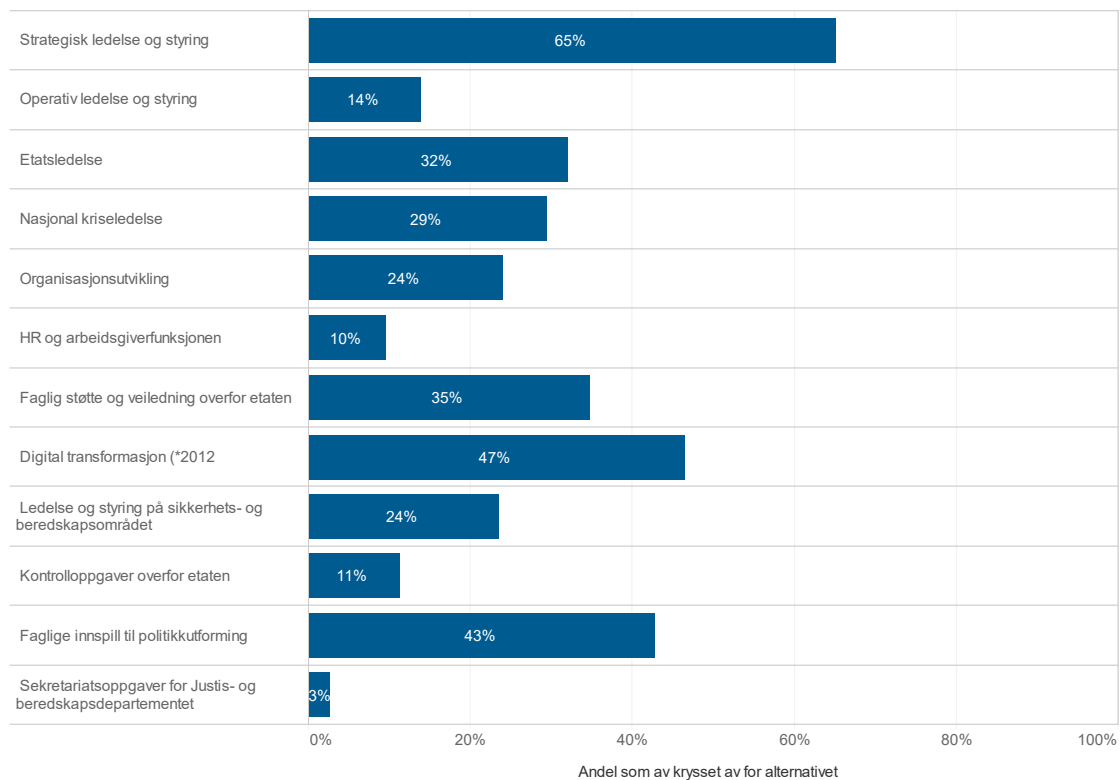


Spørsmål 10: Hvor enig/uenig er du i følgende påstander?

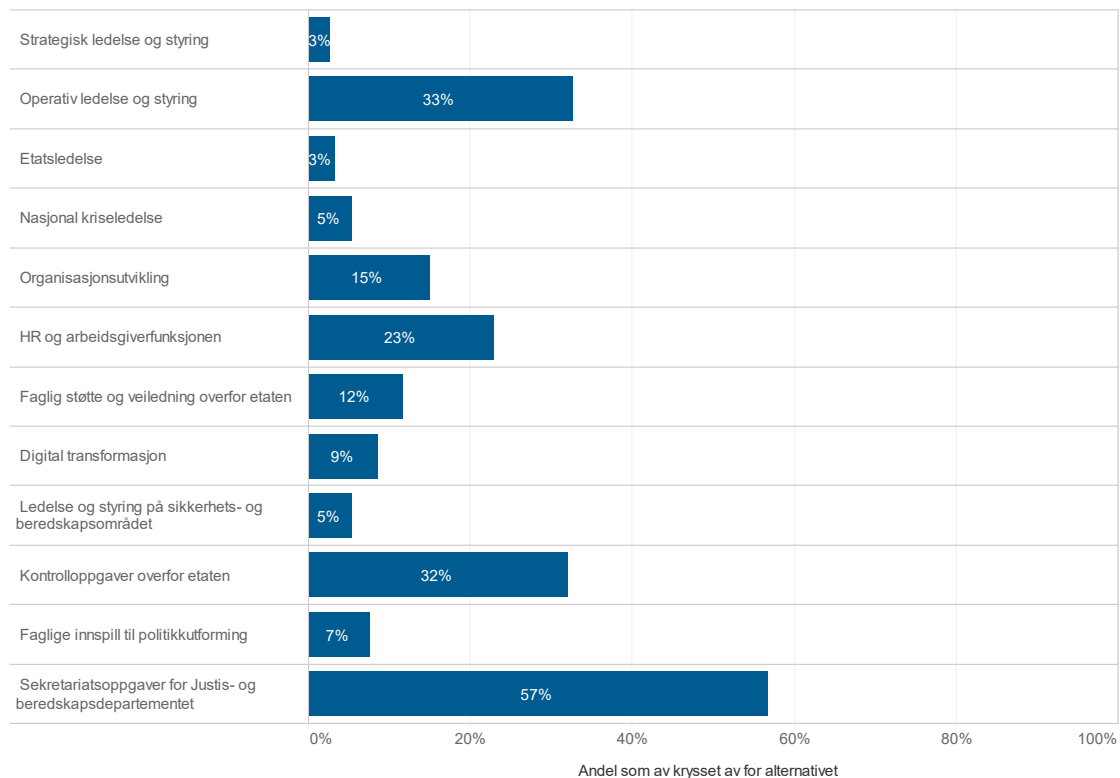
■ Kjenner ikke til/ikke releva.. ■ Helt uenig ■ Ganske uenig ■ Verken enig eller uenig ■ Ganske enig ■ Helt enig



Spørsmål 14: Hvilke roller/funksjoner i POD bør styrkes i tiden fremover (her ber vi deg markere inntil tre roller/funksjoner)

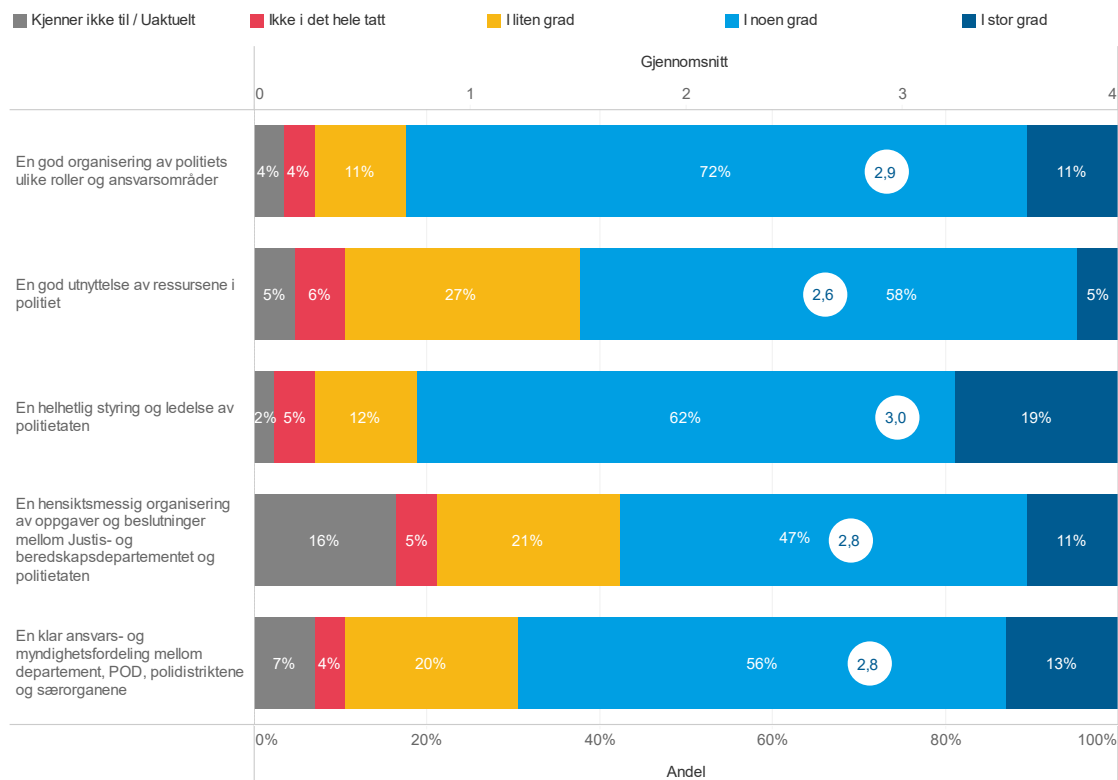


Spørsmål 15: Hvilke roller/funksjoner i POD bør nedprioriteres i tiden fremover (her ber vi deg markere inntil tre roller/funksjoner)



Spørreundersøkelsen til nivå-2-ledere i politiet

Spørsmål 1: I hvilken grad bidrar POD etter din mening til:



Spørsmål 2: I hvilken grad opplever du at POD ivaretar følgende roller/oppgaver på en god måte?

