

Forvaltning i politiet – intensjoner og realiteter

*En undersøkelse av hvordan dagens forvaltningsoppgaver i
politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen*

av

Erik Elvestad og Åshild Skomedal



Høgskolen i Hedmark

Avhandling avlagt ved
Institutt for organisasjons- og ledelsesfag
for graden Master of Public Administration

HØGSKOLEN I HEDMARK

2011

Forord

Denne masteravhandlingen er avslutningen på et spennende studium i Master of Public Administration (MPA) ved Universitetet i Karlstad og Høgskolen i Hedmark. Forfatterne av avhandlingen er begge ansatt i Hedmark politidistrikt som henholdsvis driftsenhetsleder og administrasjonssjef. For oss var det naturlig å velge et emne innenfor politiet. Vi ønsket å finne et emne som er dagsaktuelt, samtidig som det ikke, eller i liten grad, har vært forsket på tidligere. Samtidig ønsket vi å tilbakeføre noe til vår arbeidsgiver som de kunne ha nytte av.

Vi vil få takke alle forelesere og medstudenter for gode samlinger med faglige innspill, interessante diskusjoner og ikke minst et godt sosialt samhold. Vi vil takke ansatte ved Politiavdelingen i Justisdepartementet, ansatte ved juridisk avdeling og seksjon for etatsstyring i Politidirektoratet, og kolleger i politidistriktet for gode innspill gjennom intervjuer. Vi vil også få takke politimestrene i Agder, Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms og Vestoppland for at vi fikk bruke deres politidistrikter i undersøkelsen vår.

Videre vil vi takke vår veileder Hans Christian Høyer for råd og tips underveis i prosessen. Ikke minst vil vi takke våre familier og spesielt ektefeller som har vært tålmodige og støttet oss gjennom hele studiet.

Hamar

November 2011

Erik Elvestad og Åshild Skomedal

Sammendrag

Masteravhandlingen ”*Forvaltning i politiet – intensjoner og realiteter*” er forfattet av to ansatte i Hedmark politidistrikt. Gjennom de senere års krav om effektiv ressursbruk for best mulig å løse kjerneoppgavene i politiet, falt valget naturlig på en studie om forvaltningsoppgavene i politiet. Vi endte opp med å gjennomføre *en undersøkelse av hvordan dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen*.

Datagrunnlaget for undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse gjennomført i de seks politidistriktene Agder, Hedmark, Sogn- og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms og Vestoppland for å avdekke *realiteten* i bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Intervjuer ble gjennomført med sentrale personer i Justis- og politidepartementet og politidirektoratet for å avdekke *intensjonene* med bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

Funnene viser at intensjonen med en effektiv bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen fra politidirektoratet sin side, har i ulik grad blitt en realitet ute i politidistriktene. Forvaltningsoppgavene er ulike, og enkelte er det unaturlig å bruke i kriminalitetsbekjempelsen. Men selv de forvaltningsoppgavene som det vil være naturlig å bruke i kriminalitetsbekjempelsen, blir ikke brukt systematisk. Det er forskjeller mellom distriktene, men vi har valgt å sammenfatte funnene i forhold til forskningsspørsmålene.

Funnene viser at forvaltningsoppgavene kan og bør brukes mer aktivt i kriminalitetsbekjempelsen. For at dette skal skje kan distriktene selv fokusere på området. Dette krever etter vår mening sterkt lederfokus og vilje til deling av kunnskap innenfor distriktets ulike fagområder.

Hvis det er ønskelig, kan Justisdepartementet og Politidirektoratet påvirke bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen gjennom sentrale føringer og fokus i ulike lederfora.

Abstract

This Masters thesis "Administrative practices of the Police – intentions and realities" is authored by two employees of Hedmark Police. An examination of the last years requirements of effective use of resources in meeting the core tasks of the police led to this study of the administrative processes involving research into how these present processes can be used to fight crime.

The data in the survey is obtained from an electronic questionnaire issued to all police employees in six districts - Agder, Hedmark, Sogn- og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms and Vestoppland to show the effect in using the Administrative process in fighting crime. In addition interviews with key personnel in the Ministry of Justice and the Police Directorate were undertaken to show how the administrative practice can be utilised in crime fighting.

The finding show that the objective of the Police Directorate using the administrative process to fight crime has been variable in reality. The processes are differently applied, and some are not applicable to crime fighting. Even where there is a commonality of process, they are not consistent or systematic. The differences between the districts are summarized in our research findings following analysis of the data.

The finding show the Administrative process to fight crime, can and should be used more actively. This need a focus from the districts themselves. In our opinion, this requires a greater focus from leaders, and a will to share knowledge within the different administrative fields.

If desirable, the Ministry of Justice and the Police Directorate, may affect the use of Administrative process in crime fight through guiding principles and in various leadership forums.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	4
1. INNLEDNING	12
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV FORSKNINGSTEMA OG -SPØRSMÅL	12
1.2 PRESENTASJON AV FORSKNINGSTEMA OG -SPØRSMÅL	14
1.3 AVGRENSNINGER OG PRESISERING AV FORSKNINGSSPØRSMÅLET	15
1.4 SENTRALE DEFINISJONER OG BEGREPER	17
1.5 OVERSIKT OVER OPPGAVENS OPPBYGNING	20
2. AVHANDLINGENS TEORETISKE PERSPEKTIVER OG ANALYSEMODELLER.....	21
2.1 INNLEDNING.....	21
2.2 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET	21
2.3 DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET	28
2.3.1 <i>Kulturperspektivet.....</i>	29
2.3.2 <i>Myteperspektivet.....</i>	31
2.4 DET HELHETLIG ORGANISATORISKE PERSPEKTIVET.....	34
2.5 OPPSUMMERING	39
3. UNDERSØKELSE SOPPLEGG.....	40
3.1 INNLEDNING.....	40
3.2 REDEGJØRELSE FOR METODER OG DATA.....	41
3.2.1 <i>Metodologiske spørsmål.....</i>	41

3.2.2	<i>Metode</i>	42
3.2.3	<i>Intensivt eller ekstensivt opplegg</i>	43
3.2.4	<i>Beskrive eller forklare</i>	47
3.2.5	<i>Tall eller ord</i>	48
3.3	DOKUMENTANALYSER	50
3.4	INTERVJUER	50
3.5	SPØRREUNDERSØKELSE	51
3.5.1	<i>Gjennomføring</i>	51
3.5.2	<i>Frafall</i>	58
3.6	AVHANDLINGENS ANALYSEMODELLER	60
3.7	METODEKRITIKK OG ETIKK	60
3.7.1	<i>Pålitelighet og gyldighet:</i>	64
3.8	OPPSUMMERING UNDERSØKELSESOPPLEGG	66
4.	EMPIRISKE BAKGRUNNSDATA	67
4.1	INNLEDNING.....	67
4.2	ET HISTORISK TILBAKEBLIKK	67
4.3	GRUNNPRINSIPPER FOR NORSK POLITI	70
4.4	POLITIETS ORGANISERING, OPPGAVER OG OPPGAVELØSNING.....	72
4.4.1	<i>Organisering</i>	72
4.4.2	<i>Oppgaver</i>	75
4.4.3	<i>Oppgaveløsning</i>	77
4.5	UTVIKLINGSTREKK I SAMFUNNET SOM UTFORDRER POLITIROLLEN.....	79

4.6	BESKRIVELSE AV DE SEKS POLITIDISTRIKTENE.....	80
4.6.1	<i>Agder politidistrikt</i>	81
4.6.2	<i>Hedmark politidistrikt</i>	83
4.6.3	<i>Sogn og Fjordane politidistrikt</i>	85
4.6.4	<i>Sør- Trøndelag politidistrikt</i>	87
4.6.5	<i>Troms politidistrikt</i>	89
4.6.6	<i>Vestoppland politidistrikt</i>	91
5.	PRESENTASJON AV AVHANDLINGENS RESULTATER	93
5.1	INNLEDNING	93
5.2	RESULTATER – HVILKE AV DAGENS FORVALTNINGSOPPGAVER I POLITIET BRUKES I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN	96
5.3	RESULTATER – HVA KJENNETEGNER POLITIETS BRUK AV FORVALTNINGSOPPGAVENE I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN?.....	101
5.4	RESULTATER – HVILKE FAKTORER HEMMER OG FREMMER BRUK AV FORVALTNINGSOPPGAVENE I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN?	105
6.	RESULTATDRØFTING	122
6.1	FORSKNINGSSPØRSMÅL 1 OG 2: HVILKE AV DAGENS <i>FORVALTNINGS-OPPGAVER</i> I POLITIET BRUKES I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN? HVORDAN BRUKES DE?	122
6.2	FORSKNINGSSPØRSMÅL 3: HVILKE FAKTORER A) FREMMER OG B) HEMMER BRUK AV FORVALTNINGSOPPGAVENE I POLITIET I KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN?	124
6.2.1	<i>Organisering</i>	124
6.2.2	<i>Ledelse</i>	128
6.2.3	<i>Læring</i>	129

7. AVHANDLINGENS SAMMENHENGER, KONKLUSJON OG PERSPEKTIV	131
7.1 AVHANDLINGENS TEMA, PROBLEMSTILLING OG STRUKTUR	131
7.2 FORVALTNINGSOPPGAVENE – INTENSJONER OG REALITETER.....	132
7.3 INTENSJONER	132
7.4 REALITETER.....	132
7.4.1 <i>Forskningsspørsmål 1 og 2</i>	132
7.5 FORSKNINGSSPØRSMÅL 3.....	134
7.6 TRENGER VI FLERE STUDIER?.....	136
REFERANSELISTE.....	137

ILLUSTRASJONSOVERSIKT

FIGUROVERSIKT:

FIGUR 1 FORVALTNINGSOPPGAVENE OG KRIMINALITETSBEKJEMPELSEN	13
FIGUR 2 FOREBYGGENDE POLITIARBEID.....	18
FIGUR 3 POLITIPRODUKTET, PSV.....	19
FIGUR 4 BESLUTNINGSPROSESSER I EN HIERARKISK ORGANISASJON	22
FIGUR 5 DE FEM HOVEDDELENE I EN ORGANISASJON FIGUR 6 MASKINBYRÅKRATIET	23
FIGUR 7 DEN DIVISJONALISERTE ORGANISASJON	24
FIGUR 8 SKALA FOR GRADER AV SENTRALISERING ELLER DESENTRALISERING I ORGANISASJONER	28
FIGUR 9 HELHETLIG ORGANISASJONSMODELL	35
FIGUR 10 LÆRINGSSIRKEL - SAMMENHENG MELLOM LÆRING PÅ INDIVID- OG ORGANISASJONSNIVÅ	37
FIGUR 11 ENKELKRETS OG DOBBELKRETSLÆRING.....	38
FIGUR 12 HVORDAN TAUS OG EKSPLISITT KUNNSKAP KAN FORSTERKE HVERANDRE	39
FIGUR 13 ILLUSTRASJON METODETRIANGULERING	43
FIGUR 14 ULIKE UNDERSØKELSESOPPLEGG KLASIFISERT ETTER BREDDE OG DYBDE.....	43
FIGUR 15 UTVALGTE FORVALTNINGSOPPGAVER	44

FIGUR 16 UTVALGTE POLITIDISTRIKT	45
FIGUR 17 MODELL FOR BEREGNING AV TEORETISK FRAFALL	59
FIGUR 18 DEN HERMENEUTISKE CIRKELN: GRUNDVERSION	61
FIGUR 19 POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETENS ORGANISERING I NORGE	73
FIGUR 20 DEN FORMELLE ORGANISASJONSSTRUKTUREN I ET POLITIDISTRIKT	75
FIGUR 21 ORGANISASJONSKART AGDER POLITIDISTRIKT	82
FIGUR 22 ORGANISERING AV FELLES FORVALTNINGSENHET, AGDER POLITIDISTRIKT	83
FIGUR 23 ORGANISERING AV HEDMARK POLITIDISTRIKT	84
FIGUR 24 ORGANISERING AV SOGN OG FJORDANE POLITIDISTRIKT	86
FIGUR 25 ORGANISERING AV SØR - TRØNDELAG POLITIDISTRIKT	87
FIGUR 26 ORGANISERING AV FORVALTNINGSOPPGAVENE I SØR- TRØNDELAG POLITIDISTRIKT	88
FIGUR 27 ORGANISERING AV TROMS POLITIDISTRIKT	90
FIGUR 28 ORGANISERING AV VESTOPPLAND POLITIDISTRIKT	91

TABELLOVERSIKT:

TABELL 1 PÅVIRKNING AV ATFERD GJENNOM LEDELSE, STYRING, KONTROLL OG FJERNLEDELSE	36
TABELL 2 PRAGMATISK TILNÆRMING	41
TABELL 3 KATEGORISERING OG UTVALG AV POLITIDISTRIKTER.....	46
TABELL 4 KVALITATIV VS KVANTITATIV METODE - HOVEDDEL R.....	49
TABELL 5 OPERASJONALISERING AV AVHENGIGE VARIABLE, FORSKNINGSSPØRSMÅL 1 OG 2.	52
TABELL 6 OPERASJONALISERING AV AVHENGIGE VARIABLE - FORSKNINGSSPØRSMÅL 3	53
TABELL 7 AVHENGIGE OG UAVHENGIGE VARIABLE I SPØRREUNDERSØKELSEN.....	54
TABELL 8 SVARPROSENT BEREGNET PÅ TEORETISK UTVALG (E-POSTADRESSER 6 DISTRIKT)..	57
TABELL 9 TEORETISK (GUL) OG FAKTISK (GRØNN) BEREGNING AV FRAFALL.....	60
TABELL 10 FAKTA AGDER POLITIDISTRIKT	81
TABELL 11 FAKTA HEDMARK POLITIDISTRIKT	83
TABELL 12 FAKTA OM SOGN OG FJORDANE POLITIDISTRIKT.....	85
TABELL 13 FAKTA SØR - TRØNDELAG POLITIDISTRIKT	87
TABELL 14 FAKTA TROMS POLITIDISTRIKT	89
TABELL 15 FAKTA OM VESTOPPLAND POLITIDISTRIKT	91
TABELL 16 TABELL OVER STILLINGSKATEGORIER KRYSSET MED DISTRIKTER.....	94

TABELL 17 RESPONDENTENES SYN PÅ OM FORVALTNINGSOPPGAVENE ER HELT NØDVENDIGEFOR Å GI POLITIET ET SIVILT PREG.....	95
TABELL 18 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES KJENNSKAP TIL FORVALTNINGSOPPGAVENE I DISTRIKTET.....	96
TABELL 19 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ OM FORVALTNINGSOPPGAVENE UTGJØR EN VIKTIG DEL AV POLITIETS SAMLEDE OPPGAVER	97
TABELL 20 TABELL SOM VISER OM RESPONDENTENE MENER DET ER OPPKLART STRAFFBARE FORHOLD VED HJELP AV FORVALTNINGSOPPGAVENE	98
TABELL 21 TABELL SOM VISER OM RESPONDENTENE MENER DET ER FORHINDRET STRAFFBARE FORHOLD VED HJELP AV FORVALTNINGSOPPGAVENE	101
TABELL 22 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ OM DISTRIKTENE NYTTIGGJØR SEG MULIGHETENE SOM LIGGER I FORVALTNINGSOPPGAVENE	103
TABELL 23 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ ORGANISERINGEN AV FORVALTNINGSOPPGAVENE.....	106
TABELL 24 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ SAKSBEHANDLING PÅ TJENESTESTEDENE	107
TABELL 25 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ SENTRALISERT SAKSBEHANDLING	108
TABELL 26 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ EGEN FORVALTNINGSENHET	109
TABELL 27 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SAMLEDE SYN PÅ ORGANISERING AV FORVALTNINGSOPPGAVENE.....	110
TABELL 28 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ TOPPLEDELSENS BETYDNING	112
TABELL 29 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ PRIORITERINGEN AV FORVALTNINGSOPPGAVENE I EGET DISTRIKT	113
TABELL 30 TABELL SOM VISER OM DISTRIKTENE MENER FORVALTNINGSOPPGAVENE BØR HA SENTRALE MÅLTALL.....	114
TABELL 31 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ OMFORVALTNINGSOPPGAVENE GÅR PÅ BEKOSTNING AV DE POLISIÈRE OPPGAVENE	115
TABELL 32 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ NÆRMESTE LEDERS FOKUS PÅ FORVALTNINGSHJEMLENE	116
TABELL 33 TABELL SOM VISER OM RESPONDENTENE MENER POLITIDISTRIKTET NYTTIGGJØR SEG MULIGHETENE I FORVALTNINGSOMRÅDET TIL Å SIKRE EN EFFEKTIV KRIMINALITETSBEKJEMPELSE.....	117

TABELL 34 TABELLEN VISER RESPONDENTENES SYN PÅ OM DE BLIR FORTLØPENDE OPPDATERT PÅ FORVALTNINGSPRAKSIS	118
TABELL 35 TABELLEN VISER RESPONDENTENES SYN PÅ SAMARBEID MELLOM FORVALTNINGEN OG ØVRIGE AVDELINGER/DRIFTSSENHETER	119
TABELL 36 TABELL SOM VISER RESPONDENTENES SYN PÅ FORMIDLING AV KUNNSKAP OG INFORMASJON INTERNT I POLITIDISTRIKTET.....	120

APPENDIKS

Vedlegg 1 Intervjuguide innledende intervjuer

Vedlegg 2 Informasjonsbrev til respondenter og politimestre om spørreundersøkelsen

Vedlegg 3 Bakgrunnsspørsmål og svar på spørreundersøkelsen

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av forskningstema og -spørsmål

Flere faktorer var avgjørende for vårt endelige valg av tema for oppgaven, både sentrale dokumenter og egne erfaringer fra politiet.

Politidirektoratet har etter reform 2000 utarbeidet flere studier som gjelder effektivitet i oppgaveløsningen i politiet. Studiene gjelder vesentlig innenfor kjerneoppgavene som defineres som de kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver. I tillegg har politiet i Norge ansvar for en hel rekke *forvaltningsoppgaver* og sivile gjøremål. De sivile gjøremålene er i noen grad omhandlet i studiene, men ikke forvaltningsoppgavene.

Vi viser til rapporten "Politiet mot 2020" (POD, 2008). Den viser at politiets forvaltningsoppgaver utgjør ca 9% av ressursbruken i politidistriktene. Felles for forvaltningssakene er at de behandles som enkeltsaker og avgjøres ved enkeltvedtak. Dette gjør det umulig å nedprioritere denne type saker. Politiets forvaltningsoppgaver er mange og har ulik karakter. Blant de mest sentrale arbeidsområdene er oppgaver knyttet til utlendingssaker og bevillingssaker som pass, våpen, vakselskaper, ordensvakter, skjenke- og serveringsbevillinger, førerkort og kjøresedler og politiattester".

Når ca 9 % av ressursene i politiet brukes til forvaltningsoppgaver, hvorfor er de utelatt i studiene? Våre spørsmål rundt bruken av forvaltningsoppgavene ble vårt utgangspunkt for valg av forskningstema.

Videre i Politiet mot 2020 (2008, s. 7) står det:

"Forvaltningssakene kan ikke "henlegges". Det er imidlertid mulig å henlegge straffesakene, også av ressursøkonomiske årsaker. Dersom merarbeidet på de ikke-polislære oppgavene ikke kompenseres fullt ut, vil dette skape en situasjon hvor politiet må prioritere ikke-polislære oppgaver på bekostning av kriminalitetsbekjempelse".

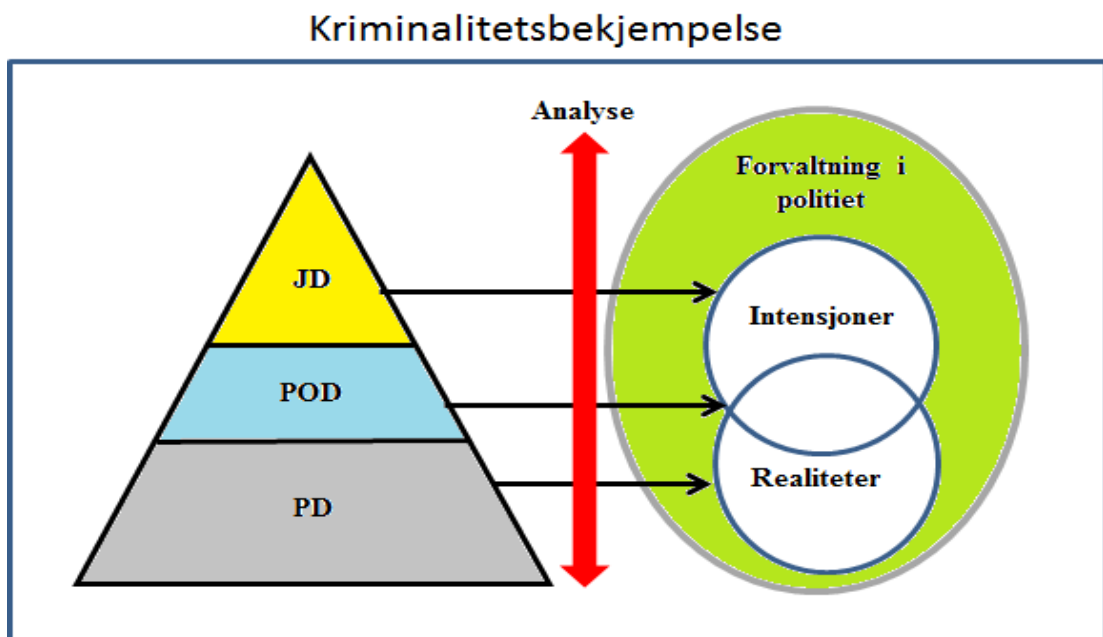
Er det slik at forvaltningsoppgavene går på bekostning av de polisiære oppgavene i politidistriktene? Eller er ikke distriktene flinke nok til å bruke forvaltningsoppgavene

effektivt i kriminalitetsbekjempelsen? Det pålegger Politidirektoratet distriktene gjennom det årlige disponeringsskrivet.

Vi endte opp med tre gode grunner for å skrive masteravhandling om dette temaet:

- Kravet om effektivitet og ressursutnyttelse er stort i politiet
- Forvaltningsoppgavene i politiet fortjener større oppmerksomhet
- Vi vil gå fra å *synse* til å *vite* om bruken av forvaltningsoppgavene i politiet

Vi har utviklet en modell som viser vår tilnærming til studien:



Figur 1 Forvaltningsoppgavene og kriminalitetsbekjempelsen

Kilde: Egen grafikk

Forklaring til figur 1.

Figuren viser Nivåene i politiorganisasjonen med Justis- og politidepartementet (JD), Politidirektoratet (POD) og politidistriktene (PD). Vi har valgt å utelate Regjeringen og Stortinget, som er overordnet politisk myndighet og lovgiver. Vi ser at intensjonene med forvaltningsoppgavene fra JD, gjengitt i Stortingsmeldinger og NOUer er førende for organisasjonen. POD har forsterket disse føringene og til dels operasjonalisert disse gjennom disponeringsskrivet. Dette vises som en pil mot skjæringspunktet mellom intensjoner og realiteter. Om og i tilfellet hvordan forvaltningsoppgavene blir brukt i kriminalitetsbekjempelsen, er i figuren gjengitt som realiteter. Det er forholdet mellom

intensjoner og realitetene vi skal forsøke å belyse gjennom analyse av strategiske dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelsen. Derfor vises analyse å gå i begge retninger.

Problemstillingen for avhandlingen:

Forvaltning i politiet – intensjoner og realiteter.

En undersøkelse av hvordan dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen.

Våre spørsmål var mange, men i flg. ”syretesten” på problemstillingen, Jacobsen (2005), må tre krav oppfylles. Problemstillingen må være spennende, enkel og fruktbar. Vi mener problemstillingen er spennende fordi det ikke er gjennomført undersøkelser som gjelder bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen tidligere. Vi har fått bekreftelse på dette gjennom intervjuer med sentrale personer i justisdepartementet, politidirektoratet og politidistriktene. Enkle problemstillinger gir de beste resultatene sier teorien. Etter mye bearbeiding av problemstillingen mener vi at oppgaven skal være gjennomførbar spesielt i forhold til den knappeste faktoren; vår tid, men også andre kostnader forbundet med gjennomføring av undersøkelsen. Masteravhandlingen er fruktbar fordi vi mener den tilfører etaten ny kunnskap.

1.2 Presentasjon av forskningstema og -spørsmål

Masteravhandlingen har tittelen “Forvaltning i politiet – intensjoner og realiteter” med undertittel ” En undersøkelse av hvordan dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen.”

Intensjoner som gjelder forvaltningsoppgavene i politiet er fastsatt i overordnede politiske dokumenter som St.meld. nr. 22 og 42. Intensjonene er fastsatt på politisk nivå (makronivå). Intensjonene er ofte vage og generelle mens realitetene er mer konkrete. Vi har brukt dokumentanalyser for å beskrive intensjonene. Vi omhandler intensjonene mer inngående i kap. 2.

For å kunne si noe om *realitetene* på distriktsnivå (mikronivå) gjennomfører vi en spørreundersøkelse i seks politidistrikter. Forskningsspørsmålene under er utarbeidet for å

skaffe empiri om bruken av dagens forvaltningsoppgaver i politiet i kriminalitetsbekjempelsen.

Vi avgrensner forvaltningsoppgaver i undersøkelsen til et utvalg av forvaltningsoppgaver. I kap. 3 behandler vi nærmere utvalget av forvaltningsoppgaver i undersøkelsen.

For å presisere og avgrense spørreundersøkelsen, har vi utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hvilke av dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen?

I disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til politidistriktene står det: ”Politidistriktene må nyttiggjøre seg de mulighetene forvaltningsområdene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse”. Det kan virke som en selvfølge at distriktene utnytter mulighetene. Vår gjennomgang av sekundærdata gir ikke svar på spørsmålet.

2. Hva kjennetegner politiets bruk av dagens forvaltningsoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen?

Vår gjennomgang av sekundærdata gir ikke svar på spørsmålet. Forvaltningsoppgavene i politiet har ulik karakter. Politiet skal arbeide forebyggende. Vi ønsker også å få svar på om forvaltningsoppgavene brukes i oppklaring og/eller i forebygging av saker.

3. Hvilke faktorer a) fremmer og b) hemmer politiets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?

I vår spørreundersøkelse avgrensner vi forskningsspørsmålet til å gjelde organisasjonsteoretiske faktorer. Vår undersøkelse har til intensjon å avdekke organisatoriske faktorer som har betydning for politidistriktets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

1.3 Avgrensninger og presisering av forskningsspørsmålet

Forskningsspørsmålene og spørreundersøkelsen samt presentasjon og drøfting av data, gjelder politidistriktene Agder, Hedmark, Sogn- og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms og Vestoppland. I kap. 4 beskrives utvalget av distrikter nærmere.

Undersøkelsen avgrensner forvaltningsoppgaver til et utvalg innenfor dagens forvaltningsoppgaver i politiet. Årsaken til at vi gjennomfører spørreundersøkelsen for et utvalg av forvaltningsoppgaver er at det tillegger politiet en mengde forvaltningsoppgaver hvorav flere ikke benyttes i kriminalitetsbekjempelsen. Utvalget av forvaltningsoppgaver baserer seg på St.meld. nr. 22. (JD, 2000) Politireform 2000 "Et tryggere samfunn" side 38: Ut fra de hensyn som er angitt ovenfor er det trukket opp følgende kriterier for hva slags forvaltningsoppgaver politiet bør ivareta:

- Oppgavene bør ha tilknytning til politiets primærfunksjoner, dvs. opprettholde ro, orden og sikkerhet, forebygge straffbare handlinger og håndheve straffebud.
- Politiet bør ha faglige forutsetninger for å kunne ivareta oppgaver som etaten tillegges.
- Politiet er godt skikket til å undersøke en persons vandel. På forvaltningsområder hvor vandel spiller en sentral rolle, er det naturlig å bruke politiet som forvaltningsmyndighet.
- Politiet passer til oppgaver som bør utføres av offentlige tjenestemenn med kontrollert vandel, jf. at polityrket er en av de yrker hvor det stilles krav til "uplettet vandel".
- I den grad en forvaltningsoppgave består i direkte fysiske inngrep, er det naturlig å legge oppgaven til politiet, da dette er en etat som besitter autoritet og er vant og trent til inngrep overfor borgerne.

Forvaltningsoppgaver som forutsetter bruk av tvangsmidler, ivaretagelse av rettssikkerhetsgarantier og juridisk innsikt, bør legges til politiet. Politiet er en etat som blant annet gjennom straffesaksarbeidet har slik kompetanse."

Utvalget av forvaltningsoppgaver er nærmere beskrevet i kap. 3.5.

Det er viktig å være klar over at masteravhandlingen har en organisasjonsteoretisk tilnærming i behandlingen av realiteter. Når det gjelder intensjonene vil vi i tillegg anvende en statsvitenskapelig tilnærming.

1.4 Sentrale definisjoner og begreper

Vi vil her gi noen sentrale definisjoner og begreper som benyttes gjennomgående i vår studie:

Politiet benyttes gjennomgående i betydningen politi- og lensmannsetaten. Vi bruker politietaten eller lensmannsetaten der dette er naturlig for å skille de to etatene.

Kriminalitetsbekjempelse: Hovedstrategien i politiets kriminalitetsbekjempelser er generelle forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende polititjeneste og tradisjonelt holdningsskrapende arbeid) og straffesaksbehandling (JD, 2004, s.79).

I begrepet kriminalitetsbekjempelse legger vi å forebygge og oppklare kriminalitet. I en større sammenheng inneholder begrepet også reaksjonstid og rehabilitering. Dette er utenfor vår definisjon av kriminalitetsbekjempelse i avhandlingen.

Begrepet 'kriminalitetsbekjempelse' er mye brukt, men ikke klart definert eller avgrenset. Derfor har vi valgt å gjøre det i vår avhandling. Den samme avgrensningen i definisjon er gjort i spørreundersøkelsen.

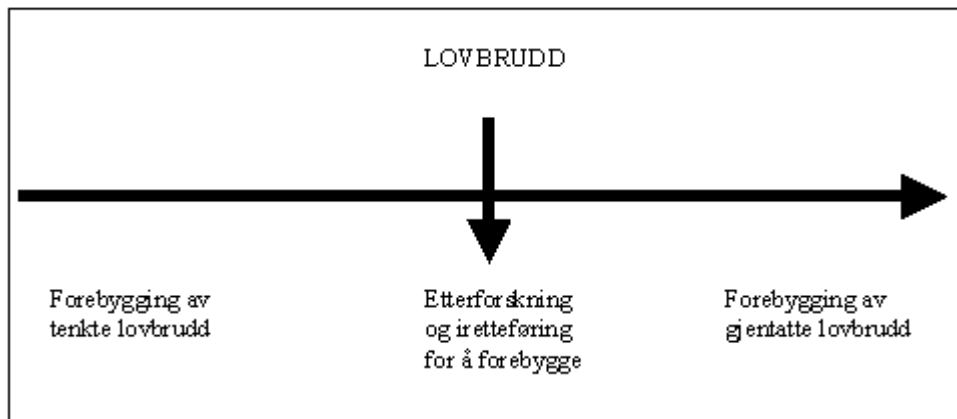
Forebyggende politiarbeid: Kriminalitetsforebygging er inngripen i mekanismer som påvirker moraldannelse og hverdagslivets utforming på en slik måte at man reduserer;

1. individers tilbøyelighet til å begå straffbare handlinger, eller
2. forekomsten av situasjoner som bidrar til å begå straffbare handlinger

Faglig operativ definisjon fra Torstensen & Wikstøm (POD, 2002, s. 17)

I Politireform 2000 (JD, 2000) legger regjeringen til grunn at forebygging av kriminalitet skal inngå som en del av all politivirksomhet.

Målet for politiets kriminalitetsforebyggende arbeid er å forhindre at det blir begått kriminalitet både gjennom å gripe inn i årsakene til kriminaliteten og hindre gjentatte lovbrudd.



Figur 2 Forebyggende politiarbeid

Kilde: POD, 2002

Politiets kjerneoppgaver:

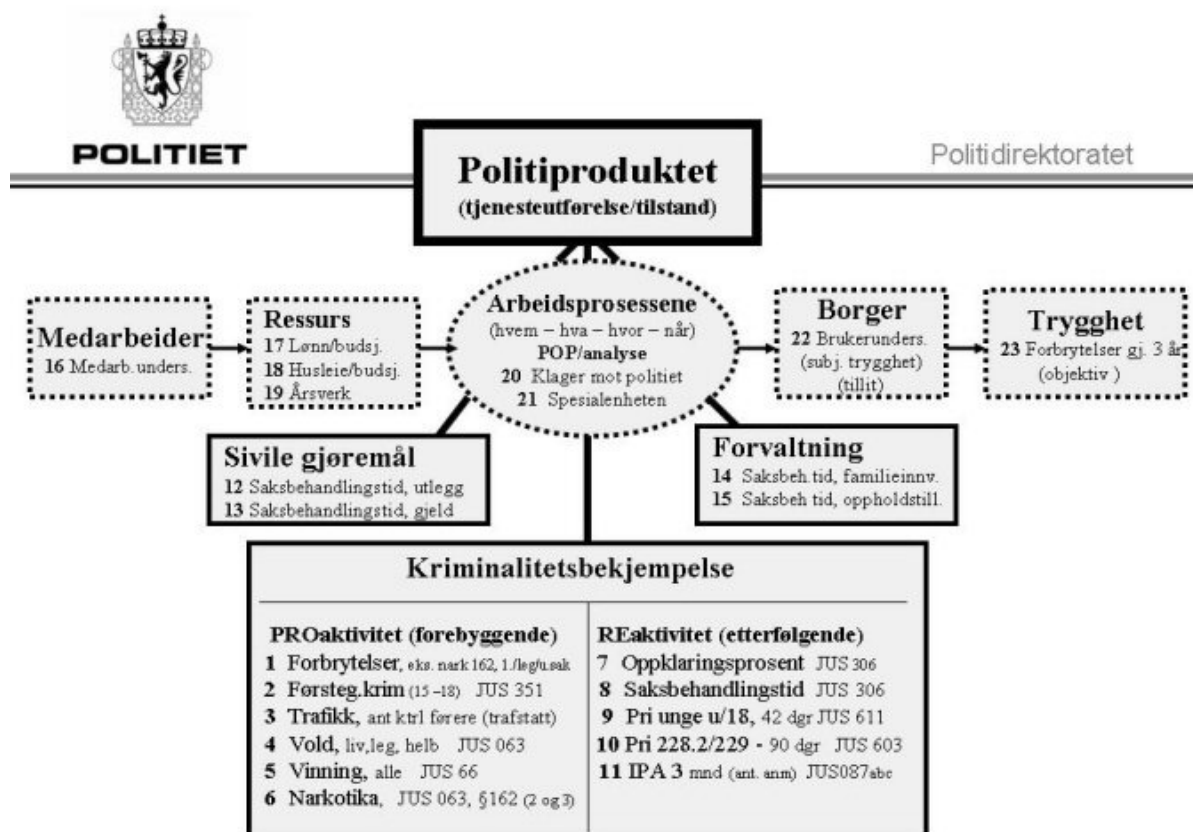
To kriterier for politiets kjerneoppgaver:

- Oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen.
- Oppgaver som politiet gjennom sin utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger

For å løse. (JD, 2004, s. 77)

Politiproduktet presenteres slik i Politimesterens StyringsVerktøy (PSV).

Punktene 1-15 gjelder sentrale måltall satt av politidirektoratet. Distriktene skal innrapportere måloppnåelse på disse 15 måltallene.



Figur 3 Politiproduktet, PSV

Kilde: PSV.

Politidistriktets inndeling i mindre enheter.

Politi-loven (1995) § 16 omhandler rikets inndeling i politidistrikter og politidistriktenes inndeling i mindre enheter. Det skilles prinsipielt mellom politiets tjenesteenhetsstruktur og driftsenhetsstruktur. Kongen i statsråd fastsetter tjenestestrukturen, mens departementer fastsetter driftsenhetsstrukturen. Fullmakten til å fastsette den administrative driftsenhetsstruktur er delegert Politidirektoratet.

Tjenestesteenhet: Med tjenesteenhet menes både politistasjon og lensmannskontor.

Driftsenhet: Med driftenhet mener loven Namsfogdkontor. I tillegg brukes betegnelsen driftsenhet om en organisering av flere lensmannskontorer/politistasjoner (lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter) hvor de opprinnelige lensmannskontorene består.

1.5 Oversikt over oppgavens oppbygning

Kapittel 1: Kapitlet innleder med begrunnelse for valg og presentasjon av forskningstema og –spørsmål (1.1 og 1.2). Deretter inneholder kapitlet noe om avgrensninger og presisering av forskningstema, samt sentrale definisjoner og begreper for forskningsspørsmålene (1.3 og 1.4). Kapitlet avsluttes med denne oversikten over oppgavens oppbygning(1.5)

Kapittel 2: Først en innledning (2.1). Deretter beskrives de to teoretiske analysemodellene som benyttes i avhandlingen. Først det instrumentelle (2.2), så det institusjonelle perspektivet (2.3), deretter det helhetlige organisatoriske perspektivet (2.4) med en oppsummering til slutt (2.5).

Kapittel 3: Avhandlingens undersøkelsesopplegg, herunder metode beskrives i dette kapitlet. Etter en innledning (3.1) går vi over til å redegjøre for metoder og data (3.1 og 3.2). Deretter omhandles de ulike metodene for datainnsamling (3.3, 3.4 og 3.5). Kapitlet går inn på avhandlingens analysemodeller (3.6), for å avsluttes med metodekritikk og etikk (3.7). Til slutt følger en kort oppsummering (3.8).

Kapittel 4: Her beskrives empiriske bakgrunnsdata. Etter en kort innledning (4.1) går vi over til et historisk tilbakeblikk (4.3) og grunnprinsipper for norsk politi, samt politiets organisering, oppgaver og oppgaveløsning (4.3 og 4.4). Kapitlet inneholder videre utviklingstrekk i samfunnet som utfordrer politirollen (4.5). Avslutningsvis beskrives de seks politidistriktene som deltar i spørreundersøkelsen (4.6).

Kapittel 5: Presenterer avhandlingens resultater. Etter en kort innledning (5.1) presenterer vi resultater av spørreundersøkelsen for de tre forskningsspørsmålene (5.2, 5.3 og 5.4)

Kapittel 6: I dette kapitlet drøfter vi resultatene vi presenterte i kapittel 5. Først drøftes resultatene under forskningsspørsmål 1 og 2 samlet (6.1) deretter drøftes forskningsspørsmål 3 (6.2).

Kapittel 7: Avhandlingens sammenhenger, konklusjoner og perspektiv presenteres først avhandlingens tema, problemstilling og struktur (7.1) deretter konklusjoner når det gjelder intensjoner og realiteter (7.2). Sammenhenger som gjelder forskningsspørsmålene 1 og 2 blir presentert samlet (7.3) og deretter sammenhenger og konklusjoner for forskningsspørsmål 3 (7.4). Vi avslutter med å spørre om vi trenger flere studier (7.5).

2. Avhandlingens teoretiske perspektiver og analysemodeller

2.1 Innledning

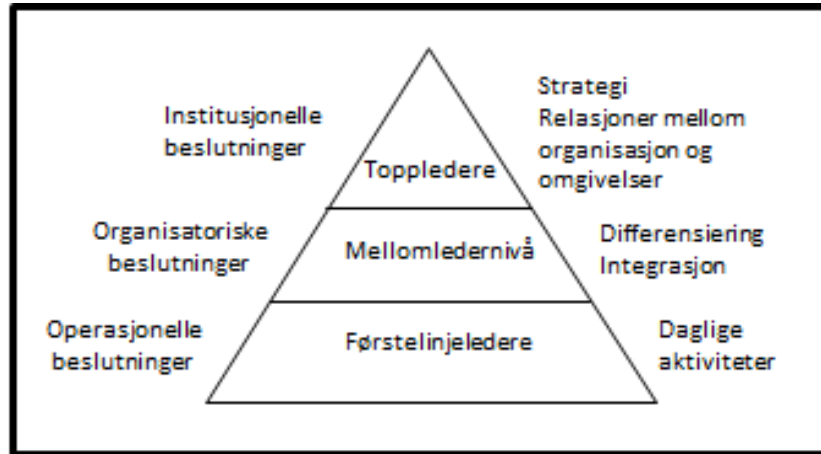
I dette kapitlet vil vi presentere det teoretiske grunnlaget for vår avhandling og de modellene som blir brukt for å analysere de empiriske funnene i undersøkelsen. Vi har valgt en tilnærming som har faglig forankring i statsvitenskap med et særlig fokus på offentlig sektors organisering og virkemåte. Vi vil ta utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske perspektiver, en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Det instrumentelle perspektivet ser organisasjonen som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Det institusjonelle perspektivet åpner for at organisasjoner har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Siden det fra sentralt hold er bestemt at forvaltningsoppgavene i politiet skal brukes mer aktivt i kriminalitetsbekjempelsen, ønsker vi å se hvordan de to organisatoriske perspektivene påvirker politiets evne til å omstille seg til de nye utfordringene. Vi vil ta utgangspunkt i tre fokusområder; organisering, ledelse og læring, og speile disse mot de to organisasjonsteoretiske perspektivene for å belyse de empiriske funnene i undersøkelsen.

2.2 Det instrumentelle perspektivet

Politiet skal gjennom sin virksomhet bidra til å forebygge og redusere kriminalitet, skape trygghet og opprettholde den alminnelige ro, orden og sikkerhet i samfunnet (JD, 2000, s. 23). Dette er politiets overordnede mål. Politiet kan derfor oppfattes som et redskap eller instrument rettet mot å ivareta sikkerheten til den enkelte borger og sikre velferden. Politiet er samfunnets legale og sivile maktapparat, noe som stiller politiet i en særstilling i forhold til andre offentlige og private organisasjoner. Til å veilede politiet i dette arbeidet har Stortinget vedtatt en rekke lover og regler som regulerer politiets arbeid. I tillegg er politiet satt til å ivareta en rekke andre oppgaver som ikke naturlig faller inn under politiets overordnede mål, men som ut fra andre hensyn er tillagt etaten. Dette er oppgaver som skiller seg ut fra politioppgavene, men som er nært knyttet til disse.

Politiets oppbygning bærer preg av en byråkratisk organisasjonsform etter Max Webers teori om byråkratiet, med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og formelle regler og

prosedyrer (Bolman & Deal, 2004; Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2009; Hatch, 2001; Jacobsen & Thorsvik, 2002). Dette betyr at man i et slikt perspektiv vil finne en sterk grad av over- og underordning mellom ulike nivåer i organisasjonen.

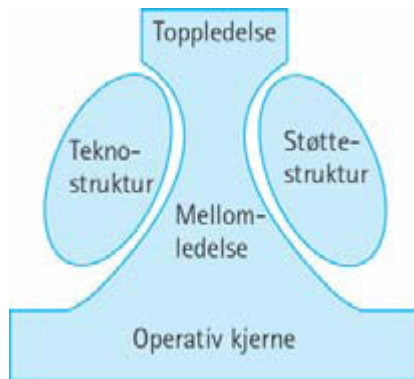


Figur 4 Beslutningsprosesser i en hierarkisk organisasjon

Kilde: Hatch (2001), s. 298

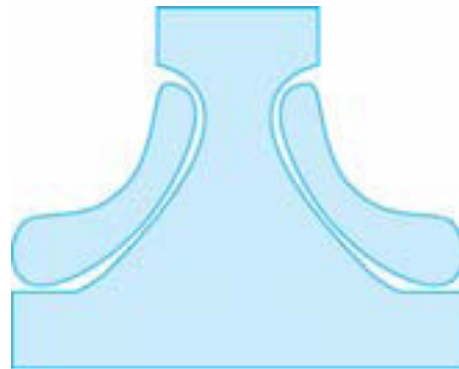
Hvis vi skulle forsøke å beskrive politidistriktene i et organisasjonsteoretisk perspektiv kan de i organisasjonsform minne om det som Mintzbergs kaller ”maskinbyråkrati”, som vist i figur 6 hvor man har en klar horisontal arbeidsdeling og spesialisering (Bolman & Deal, 2004, s. 100; Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 89). I denne organisasjonsformen er det en toppledelse eller et strategisk toppunkt, her representert ved politimesteren og politimesterens ledergruppe (driftsenhetslederne). Driftsenhetsledere er også mellomledere som leder en operativ kjerne som utfører de forskjellige arbeidsoppgavene som er tillagt de enkelte driftsenhetene, seksjonene og avdelingene. I denne organisasjonsformen vil vi også finne en teknostruktur som i de fleste politidistrikter består av en administrativ enhet som har en stabsfunksjon og er til støtte for politimesteren. I tillegg er det en rekke andre støttefunksjoner som får organisasjonen til å fungere. Disse er delvis organisert under administrativ enhet, som lønns- og personalkontor, og delvis underlagt de enkelte driftsenhetene, slik som rengjøring, kantinedrift, mv. Det er klare kommandolinjer fra politimesteren og ned i den enkelte driftsenhet. Fordelene ved en slik organisering er at det er klare ansvarsforhold og at oppgavene er standardiserte. Organisasjonen bærer preg av stabilitet og forutsigbarhet. Ulempene er først og fremst den byråkratiske organisasjonsstrukturen som gjør at virksomheten blir rigid og vanskelig å endre. Dessuten

innebærer formaliseringen at man i liten grad får utnyttet de ansattes kompetanse og informasjon av relevans for virksomheten. Sentralisering av beslutningsmyndighet og standardisering av oppgavene kan også virke demotiverende på de ansatte.



Figur 5 De fem hoveddelene i en organisasjon

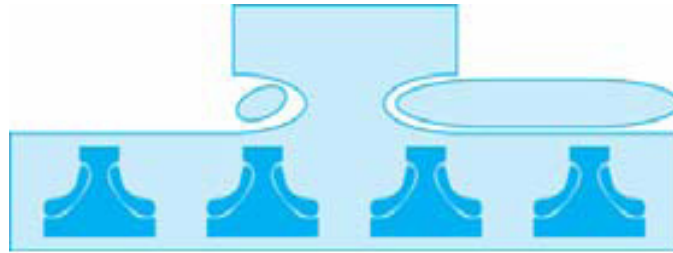
Kilde: Mintzberg (i Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 87)



Figur 6 Maskinbyråkratiet

Kilde: Mintzberg (i Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 89)

Driftsenhetene kan også fremstå som divisjoner i organisasjonen, vist i figur 7, hvor den enkelte driftsenhetsleder har et eget økonomi-, mål- og resultatansvar innenfor et gitt geografisk område (Hatch, 2001, s. 299, Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 93). Driftsenhetene er igjen organisert i tjenestesteder, seksjoner og avdelinger som har ulike arbeids- og ansvarsområder (kompetanseområder). Felles for disse er at de har en ledelsesstruktur som følger linjen. Strukturen i denne type organisasjon er ofte kompleks, og den viktigste måten å koordinere på er at man standardiserer resultatene hver enkelt driftsenhet skal oppnå (målstyring) (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Fordelene ved en slik inndeling er at hver enkelt driftsenhet er strukturelt og oppgavemessig tilpasset sitt geografiske ansvarsområde. Ulempen er først og fremst faren for suboptimalisering innenfor de enkelte driftsenhetene. Man blir så opptatt av å følge egne mål at man ikke tar tilstrekkelig hensyn til politidistriktets overordnede mål. Helhetlig styring og koordinering kan også vanskeliggjøres ved at driftsenhetene har såpass stor frihet. Kritikken mot Mintzbergs typologier har gått ut på at de organisasjonsformene som beskrives ikke finnes i det praktiske liv. Mintzberg imøtegår denne kritikken ved å si at dette er idealtyper, dvs. idealiserte og stiliserte former som best kan sammenlignes med legoklosser (ibid.). I teorien kan ulike elementer kobles sammen på forskjellige måter slik at man kan få et utall av kombinasjonsformer. Hovedformene er bare ment som et utgangspunkt for å skape andre og mer realistiske former som er tilpasset den enkelte organisasjon.



Figur 7 Den divisjonaliserte organisasjon

Kilde: Mintzberg (i Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 93)

Den formelle organisasjonsstrukturen skal bidra til at organisasjonen opptrer rasjonelt, og den legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere de mål og verdier som er satt for organisasjonens virksomhet (Christensen et al., 2009). Organisasjonsstrukturen er også et grunnriss av forventninger og samhandling mellom interne deltakere i organisasjonen og eksterne interessenter som kunder og klienter (Bolman & Deal, 2004). Samspillet mellom publikum og politi har alltid vært et av politiets grunnprinsipper, i betydningen av at politiet skal være desentralisert og lett tilgjengelig. Politiet skal ifølge dette prinsippet ha mange og spredte tjenestesteder som gir et nært forhold til publikum. Det er dette Christensen m. fl. (Christensen et al., 2009, s. 39) kaller for ”geografiprinsippet”. Det innebærer at organisasjonen speiler en territoriell oppdeling av samfunnet. Dette kommer også til uttrykk gjennom styringsnivåene i politiet hvor man har Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet som nasjonalt nivå, politidistriktene på regionalt nivå og de geografiske driftsenhetene (politistasjonene og lensmannskontorene) på lokalt nivå (ibid.). I tillegg har vi et overnasjonalt nivå med politiorganisasjoner som jobber på tvers av landegrensler, slik som Interpol og Europol o.a. I Norge er det lagt stor vekt på at politiet skal ha et sivilt preg i motsetning til militært preg, og dette går først og fremst på politiets oppgaver, metodebruk og opptreden. Det at politiet har ansvar for sivil rettspleie og enkelte forvaltningsoppgaver skal bidra til å styrke det sivile preget.

Politiet har en lang tradisjon som regelstyrt etat. Det skyldes ikke minst at etterforskning og de påtalemessige og straffeprosessuelle gjøremålene er bestemt av regler. Det samme gjelder også forvaltningsoppgavene og oppgaver innenfor sivil rettspleie. Regelstyring er også et viktig utgangspunkt for legalitetskontrollen. Kravene til rettssikkerhet gjør den nødvendig. Etter at mål- og resultatstyring som styringsform ble innført i politi og lensmannsetaten på midten av 1990-tallet, ble etaten tvunget til å velge mellom handlingsalternativer og evaluere

resultatet ut fra dem. Mål- og resultatstyring er forbundet med New Public Management (NPM) som reformbølge, men har sine røtter tilbake til forsøkene med programbudsjettering i starten av 70-tallet (Christensen et al., 2009, s. 111). Målstyring skulle være framtidsrettet og opptatt av klar mål-middel-orientering og et konsekvensorientert fokus, mens regelstyring ble sett på som rigid og tilbakeskuende, selv om det selvsagt er mål innbakt i lover og regler. Politiet kan sies å ha fått mer hybride kombinasjoner av målstyring og regelstyring, ofte karakterisert som «målorientert regelstyring» eller «regelorientert målstyring» (ibid., s. 112). I 2002 gjennomgikk politiet en omfattende strukturreform, Reform 2000 (JD, 2000). Målet med reformen var en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten, er mer tjenesteytende og publikumsorientert og arbeider mer kostnadseffektivt. Hovedhypotesen til NPM-reformer er at de skal *ha positive effekter på hovedmålet kostnadseffektivitet, og ikke negative sideeffekter på andre mål*, så som kvalitet, politisk styring og rettstatsverdier (ibid., s. 177). Det er stilt spørsmål om reformen har ført til bedre kvalitet i polititjenesten. Det er ofte et element av tvetydighet når det gjelder å identifisere sideeffekter av organisasjonsendringer og reformtiltak, fordi målene ofte er formulert på en tvetydig måte. Det kan her skilles mellom *interne administrative effekter* og *eksterne politiske og samfunnsmessige effekter*. Interne effekter kan berøre indre effektivitet eller økt kostnadseffektivitet i betydningen å få mest mulig «polititjeneste» ut av hver krone. De samfunnsmessige effektene er i hvilken grad organisasjonsendringer virker positivt på kriminalitetsutviklingen og er til gode for den enkelte borger.

I sentrale styringsdokumenter som Tildelingsbrevet fra JD til POD (sendes ut i januar) og Disponeringsskrivet fra POD til politidistriktene og særorganene (sendes ut i februar), legges den totale rammen for politidistriktenes virksomhet basert på økonomiske rammer og konkrete målsettinger og prioriteringer. Disse er utarbeidet på grunnlag av dokumentet Plan- og rammeforutsetninger som utarbeides av JD og sendes til POD i mars/april et år i forveien. POD utarbeider på bakgrunn av dette dokumentet Plan- og rammeskriv til politidistriktene og særorganene som sendes ut i mai/juni. Politidistriktene lager sine planer på grunnlag av disse og hovedutfordringene for politi- og lensmannsetaten som er nedfelt i St.prp. nr. 1. I Disponeringsskrivet for 2011 fra POD til politi- og lensmannsetaten står det bl. a. i pkt. 3.4.3 Politiets forvaltningsoppgaver: *”Politidistriktene må nyttiggjøre seg de muligheter forvaltningsområdene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse”* (vår utheving).

Alle organisasjoner arbeider etter *mål*. Politiets overordnede mål er: ”... gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig” (Politielloven, 1995, § 1). Ut fra denne generelle beskrivelsen kan man utlede flere delmål. Et delmål kan være å øke tryggheten ved å redusere kriminaliteten. Å kunne fjerne all kriminalitet vil være en nærmest umulig oppgave. Det vil derfor være et mål å redusere kriminaliteten, eller *problemet*, til et minimum. Et problem kan i denne sammenhengen defineres som en oppfattet avstand mellom en ønsket og en virkelig tilstand (Christensen et al., 2009, s. 35). Enhver reduksjon vil være et skritt i riktig retning. Hvilke *alternative handlinger* er mulige for å løse kriminalitetsproblemet eller oppnå målet om å redusere kriminaliteten? Politiet har en rekke forskjellige alternativer til å forebygge kriminalitet, og ofte blir flere av alternativene benyttet samtidig uten at man helt vet hvordan effekten av hvert enkelt tiltak er. Det er derfor det er så vanskelig å sette gode måltall på forebyggende virksomhet. For å kunne utnytte flere muligheter, er det fra sentralt hold *besluttet* at forvaltningsoppgavene i større grad skal inngå i det kriminalitetsbekjempende arbeidet. Det blir opp til hvert enkelt politidistrikt å innarbeide dette i organisasjonen. Hvilke framtidige *konsekvenser* dette vil ha i forhold til målene, både når det gjelder forvaltningsoppgavenes egne målsettinger og mål som settes i kriminalitetsbekjempelsen, er et usikkerhetsmoment. Men i en kost-nytte sammenheng er det nødvendig å se på politiets samlede oppgaver som et ledd i kriminalitetsbekjempelsen. Dette kalles for *formålsrasjonalitet* (ibid.).

Politimesteren har det øverste ansvaret for at politidistriktet når sine mål og at prioriteringer blir fulgt, og ledere på alle nivåer i organisasjonen skal bidra dette. Politidistriktenes måloppnåelse og resultater måles gjennom Politimesterens styringsverktøy (PSV). Dette er mål som er et resultat av styringsdialogen mellom POD og det enkelte politidistrikt. Resultatene måles i indikatorer som saksbehandlingstid, oppklaringsprosent, antall kontrollerte kjøretøyer, antall narkotikasaker, osv. Folks trygghetsfølelse måles bl.a. i antall forelegg (bøteleggelser) for ordensforstyrrelser. I tillegg har politidistriktene anledning til å opprette egne måleparametere der hvor det ikke finnes mål som er bestemt sentralt. Dette gjelder på alle områder. Politiet har ingen gode måleparametre på forebyggende arbeid, og dette kan anses å være et problem siden politiets viktigste mål er å forebygge at kriminelle handlinger skjer. Det blir også hevdet at det er en tendens til å måle det som er lett å måle, mens andre faktorer av mer kvalitativ karakter blir oversett eller nedprioritert (Christensen et al., 2009, s. 111). Det er en alminnelig oppfatning at dette går ut over politiets proaktive,

forebyggende arbeid. Det er mye lettere å måle reaktivt arbeid som anmeldte eller oppklarte straffbare forhold. Offisielle politiske mål har en tendens til å være vage og generelle, mens operative mål er mer konkrete (Hatch, 2001, s. 141). Politiet har en rekke forskjellige oppgaver hvor målene er til dels motstridende. Et eksempel kan være at politiet måles både på hvor lang tid de bruker på hver enkelt straffesak (saksbehandlingstid) og antall straffesaker som blir oppklart (oppklaringsprosent). Enkelte saker kan være kompliserte og kan ta lang tid å etterforske. Det vil derfor være en vurdering om saken lar seg løse raskt, eller løse i det hele tatt. Ved å henlegge straffesaker som man ikke ser muligheten til å løse uten bruk av uforholdsmessig store ressurser, vil den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden gå ned, men man oppnår samtidig dårligere måltall på oppklaringsprosent. Ved å sette inn flere ressurser og bruke mer tid, kunne kanskje saken fått sin oppklaring. Dette ville imidlertid gå ut over saksbehandlingstiden. Dette blir en kost-nytte vurdering som politidistriktene gjør ut fra sakens kompleksitet. Hvis en organisasjon har mange og motstridende mål som forandres over tid, bringer dette større kompleksitet inn i organisasjonen (ibid., s. 143). Politiet har forsøkt å løse dette ved å differensiere oppgaver som ordenstjeneste, forebyggende tjeneste, etterforskning, påtale, forvaltning osv. Alle disse fagområdene er gitt forskjellige mål og målkrav. Samtidig skal enhetene samarbeide om et felles mål – å redusere kriminalitet.

Offentlige organisasjoner blir gjerne beskrevet etter i hvilken grad de er preget av å være *sentralisert* eller *desentralisert*. Dette henspiller til hvor i hierarkiet beslutningsmyndigheten ligger, som vist i figur 4 (Christensen et al., 2009, s. 41; Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 80). I en sentralisert organisasjon eller gruppe organisasjoner blir de endelige eller viktige beslutningene tatt på overordnet nivå, og det forventes at disse beslutningene følges opp på et lavere nivå. Motsatt vil beslutninger i en desentralisert organisasjon eller gruppe av organisasjoner være overlatt til lavere nivå.



Figur 8 Skala for grader av sentralisering eller desentralisering i organisasjoner

Kilde: Jacobsen & Thorsvik (2007) s. 80.

Forvaltningssaker er enkeltvedtak og blir i stor grad fattet av den enkelte saksbehandler. Ut fra figuren over vil dette være oppgaver som er desentralisert i organisasjonen. Forebyggende arbeid og straffesaker behandles gjerne i en gruppe av flere polititjenestemenn/kvinner, eller i team. Straffesaker ferdigbehandles og sendes videre til påtalemessig avgjørelse. En slik behandling vil ifølge figuren ligge nærmere mot sentralisering enn forvaltningsoppgavenes behandling. Beslutningene tas på et høyere nivå i organisasjonen. Etter hvert som utviklingen innenfor informasjonsteknologi har skapt nye løsninger for å integrere og koordinere oppgaver, er det stadig flere som argumenterer for at det bestemmende kriterium for utvikling av organisasjonsstruktur bør være *avhengigheten mellom oppgavene*, og ikke hva som kjenner de enkelte oppgavene (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 101). Hvis forvaltningsoppgavene i større grad skal inngå i den totale kriminalitetsbekjempelsen, er det nødvendig at politiet ser nærmere på hvordan disse oppgavene er organisert og hva man ønsker å oppnå. Hvordan man omformer forvaltningsprosessene til å inngå som elementer i det forebyggende eller oppklarende politiarbeidet vil kreve at man ser på omforming av prosesser og avhengighet mellom de enkelte enhetene/seksjonene/avdelingene i organisasjonen.

2.3 Det institusjonelle perspektivet

I det institusjonelle perspektivet skiller man mellom kulturperspektivet og myteperspektivet. Mens kulturperspektivet er mest opptatt av de interne verdiene og normene i en organisasjon, er myteperspektivet mest opptatt av verdier man finner i omgivelsene (Christensen et al. 2009). Det er en generell oppfatning at dette virker styrende på organisasjonsmedlemmenes

atferd. Politiet har tradisjonelt et godt omdømme og stor tillit i befolkningen. Dette er avgjørende for at politiet skal ha nødvendig legitimitet i samfunnet. Politiet handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden (kulturperspektivet), eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (myteperspektivet)(ibid.).

2.3.1 Kulturperspektivet

I alle organisasjoner utvikles et sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene (Bang, 1995). Dette betinger at gruppen har vært lenge nok sammen til å ha opplevd betydelige problemer som den har hatt muligheten til å løse og observert effekten av løsningene. En annen betingelse er at man sosialiserer nye medlemmer inn i gruppens måte å fungere på (ibid.). Når det i en formell organisasjon utvikles uformelle normer i tillegg til de formelle, får organisasjonen institusjonelle trekk (Selznick, 1997). Dette gjør en organisasjon mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den får også nye kvaliteter, noe som gjør at den kan løse oppgaver bedre og utvikle et sterkere sosialt fellesskap (Christensen et al., 2009). Politiet har en rekke enheter, seksjoner og avdelinger som har forskjellige arbeidsoppgaver. Disse jobber ofte uavhengig av hverandre og med ulike mål, og det må antas at de utvikler forskjellige kulturelle trekk. Det oppstår da det som omtales som subkulturer (Bang, 1995). Dette merkes ofte ved at man innenfor en og samme organisasjon omtaler andre grupper (enheter, seksjoner, avdelinger) som "dem" og seg selv som "vi". Men det er ikke bare organisasjonsstruktur som speiles i subkulturer. Det er også vanlig å finne ulike profesjonskulturer der normer og verdier er knyttet til en spesiell utdanningsgruppe, eller alderskulturer der unge og eldre er formet i ulike historiske perioder og har ulike verdier og normer (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 138).

Hvorfor er det viktig å være oppmerksom på subkulturer? Bang (1995, s. 31) hevder at det kan oppstå konflikter mellom ulike subkulturer (enheter/seksjoner/avdelinger/grupper) med forskjellig virelighetsoppfatninger, verdier og normer når disse står i motsetning til hverandre på en slik måte at det skaper hindringer for gruppenes evne til å nå sine mål. Eksempler på dette kan være konflikter mellom politiutdannede og sivile saksbehandlere, eller politiutdannede og jurister. Det første kan stå som eksempel på det Bang (ibid.) omtaler som konflikt mellom funksjonsenheter. I arbeidet med kriminalitetsbekjempelse kan samarbeidet mellom politiavdelinger og forvaltningsavdelinger være problematisk siden

politi i hovedsak vil se etter lovbrudd, mens en saksbehandler i forvaltningssaker vil gå inn for å yte god service til rett tid og ha et godt forhold til publikum. Konflikten mellom profesjoner, som f. eks politiutdannede og jurister har tradisjonelt vært en utfordring for etaten. Dette går i korthet ut på hvem som skal lede etterforskningen. Polititjenestekvinner/menn mener de er bedre kvalifisert ut fra sin utdanning enn juristene, og vise versa. Et tredje eksempel kan være konflikter mellom organisasjonskulturer som er fusjonert. En fusjon mellom flere politidistrikter som følge av Reform 2000 (JD, 2000) kan føre til konflikter langs de ”gamle” politidistriktsgrensene.

I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor kravet om formålsrasjonalitet styrer handlingene, legger kulturperspektivet mer vekt på det som March og Olsen (i Christensen et al., 2009, s. 54) kaller for logikken om ”*passende*” *atferd*. Hva som er passende atferd bestemmes ut fra hvilken situasjon man befinner seg i og hvilken identitet man inntar i situasjonen. Identitet henspeiler både på personen selv og institusjonen han eller hun representerer. Dette kaller March og Olsen (ibid.) for *matching*, eller bruke handlingsregler (kulturelle normer) for å kople situasjoner og identitet. Tanken er at denne matchingen eller koplingen vil skje relativt intuitivt, og at organisasjonskulturen består av relativt konsistente sett av regler og identiteter, slik at koplingen er enkel å gjøre. Hvordan man handler i gitte situasjoner avhenger av om man *gjenkjenner* situasjonen fra tidligere, og kan gjenta handlingsmønsteret. Gjennom politiets forvaltningsoppgaver legges det i stor grad vekt på service og kundebehandling som skal bidra til å skape tillit mellom politi og publikum. Når forvaltningen nå blir en større del av kriminalitetsbekjempelsen, vil dette kunne endre atferden til saksbehandlerne. De vil i større grad måtte innta identitet som ”politi” og tenke forebyggende og kriminalitetsbekjempende. Denne koblingen vil ikke skje automatisk. Her er det behov for *læring* ut fra erfaring, det vil si at man vet i hvilke situasjoner man skal aktivere ulike regler og identiteter. Politiet blir generelt oppfattet som en institusjon som opprettholder lov og orden. Det er imidlertid ikke sikkert at de som jobber med forvaltning identifiserer seg som politi i forståelsen ”uniformert politi”. Det er heller ikke sikkert at publikum identifiserer personen i passekspedisjonen som ”politi”.

Vi nevnte innledningsvis i dette kapittelet at det kan være kulturelle forskjeller mellom politi og sivile som kan være til hinder for samarbeidet. For å kunne nyttiggjøre seg forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen vil det være behov for en sosialisering i form av passiv tilpassing eller aktiv innlæring. De politiutdannede må se nytten av å bruke

forvaltningen i kriminalitetsbekjempelsen, og saksbehandlere i forvaltningssakene må vite hva politiet ønsker av dem for å kunne bidra til bekjempelsen av kriminalitet. Etter hvert som ledelsen, politi og forvaltningen ser den gjensidige nytten av samarbeidet og dette blir tilpasset de uformelle normene og verdiene i organisasjonen, vil atferden bli i tråd med det som forventes. Dette vil også kunne stimulere de sivilt ansatte ved at de føler en sterkere tilhørighet gjennom andre aktiviteter i organisasjonen. Man føler seg som en del av et større kulturelt hele, og dette gjør egne aktiviteter mer meningsfylte. Dette kalles for *horisontal bredde* (ibid., s 57). Fellesskapet i organisasjonen blir styrket og det bidrar også til en større forståelse for hverandres arbeid. Hvis offentlig ansatte primært tar utgangspunkt i den offentlige organisasjonskulturen når de handler, og ikke i særlig grad tar andre formelle og uformelle private hensyn, vil de ha høy verdi på det den amerikanske statsviteren Stephen Krasner (ibid.) kaller *vertikal, institusjonell dybde*. Sterkest institusjonalisering vil det være når organisasjonsmedlemmene har høye verdier på både institusjonell dybde og bredde.

Organiseringen vil kunne ha betydning for hvordan organisasjonskulturen utvikles. De minste lensmannsdistriktene eller –kontorene består ofte av noen få betjenter og sivilt ansatte. Disse vil i større grad kunne utvikle en felles kultur siden oppgavene er mange og ulike og flere må dele på å løse ulike arbeidsoppgaver. Dette står i kontrast til større politistasjoner hvor det er flere ansatte innenfor hver stillingskategori og disse er inndelt i større avdelinger med spesialiserte oppgaver. Her må vi anta å kunne finne større kulturelle forskjeller og konfliktområder. Lensmannsetaten har en lang historie, og de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende formative år, vil ha stor betydning for den utviklingsvei den følger siden. Lensmannsetaten har i liten grad vært gjenstand for omorganiseringer, selv når omgivelsene og konteksten har endret seg. De har stort sett beholdt sin organisering og oppgaver uendret. Det vil derfor være vanskelig å endre måten lensmannskontorene jobber på. Dette omtales som *sti-avhengighet* (Christensen et al. 2009, s. 62; Pollitt & Bouckaert, 1991, s. 33). Sett ut fra en instrumentell logikk vil lensmannskontorene ikke være i stand til å være effektive, siden de ikke raskt tilpasser seg endrete handlingsbetingelser og endrete problemer. Dette kan avspeile hva March og Olsen kaller historisk ineffektivitet (Christensen et al. 2009, s. 62).

2.3.2 Myteperspektivet

Mens kulturperspektivet fokuserer på verdier og normer som har grodd fram over lang tid i organisasjonen, er myteperspektivet mer opptatt av verdier i omgivelsene og hvordan de

påvirker organisasjonen. Enhver organisasjon er avhengig av legitimitet i omgivelsene for å kunne overleve. De fleste organisasjoner finner legitimitet gjennom modernitetsnormer om kontinuerlig framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Myter har da gjerne karakter av å være mer eller mindre tydelige oppskrifter for organisasjonsutforming. Organisasjoner som er sterkt institusjonaliserte vil motstå endringspress. De vil uansett ha den nødvendige legitimiteten i omgivelsene, fordi legitimiteten er basert på nytteperspektivet, såkalt *pragmatisk legitimitet* (Busch et al. 2007, s. 85). Organisasjonen får legitimitet fordi den er et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet. Organisasjonen kan videre ha det som kalles *legal legitimitet*. Organisasjonen følger de lover og regler som er etablert i samfunnet. Ved å bruke begrepet "legal" legges det vekt på at disse regulerende mekanismene er knyttet opp mot myndighetenes legale rett til å regulere innbyggernes atferd. *Normativ (moralisk) legitimitet* er knyttet til at handlinger som utøves ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten bygger på en evaluering av den måten organisasjonen utøver sin virksomhet på. Normativ legitimitet kan ifølge Suchman (1995) ha flere former. 1) Den kan være knyttet til konsekvensen av en handling. 2) Den kan gjelde måten handlingen utføres på. 3) Den kan være knyttet til bestemte strukturer som er etablert i en organisasjon. 4) Den kan knyttes til lederens personlighet og karismatiske evner. *Kognitiv legitimitet* bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner "tas for gitt". Det stilles ikke spørsmål ved om organisasjonen fortjener legitimitet. Den har legitimitet fordi den alltid har hatt det. Legitimitet har basis i vår kognitive struktur; vi er mentalt innstilt på aksept. Den kognitive legitimiteten er derfor knyttet til at en organisasjon er i overensstemmelse med våre mentale bilder. De fire formene for legitimitet er knyttet sammen og kan påvirke hverandre (Christensen et al. 2009). Organisasjonen vil f. eks. tape legitimitet hvis dens handlinger ikke ligger innenfor lovlige (legale) eller aksepterte normer, selv om den er å anse som et nyttig verktøy for samfunnet. Dette har altså noe med organisasjonens omdømme å gjøre.

Myter om kriminalitetsbekjempelsen gir oppskrifter på hvordan politiet bør utforme organisasjonen. Kjell Arne Røvik (2007, s. 217) peker på fem hovedtrender for utforming av samtidens organisasjoner: Det er avbyråkratisering, styringstenkning, prosessorientert organisering, radikal økonomisme samt omdømmebygging. Myter gir ikke oppskrifter på en totalløsning, men hvordan deler av organisasjonen bør utformes. De fem idéstrømmene kan slik bli adoptert enkeltvis av organisasjoner. Med avbyråkratisering menes en utflating av den vertikale hierarkiske strukturen og mer bruk av fleksible, temporære organisasjonsformer. Dette står i motsetning til rebyråkratisering hvor man legger mindre

vekt på ledelse og mer vekt på indirekte påvirkning av ansatte gjennom etablering av formaliserte styringssystemer. Med radikal økonomisme tenker vi her på nye og tøffere økonomisystemer utformet ut fra hensynet til å få oversikt og kontroll med alle ressursstrømmene. Dette kan også utfordre måten politiet er organisert på, gjennom sammenslåing av avdelinger, seksjoner eller enheter og ved å overføre f. eks. forvaltningsoppgaver til andre etater enn politiet. Moderne organisasjoner er ofte inspirert av ideene om prosessbasert organisering (ibid.). Bakgrunnen er gjerne ønsket om å skape bedre betingelser for virksomhetens verdikjeder. I verdikjeden omdannes ulike typer input (ressurser) ved hjelp av teknologi og kunnskaper til vedtak eller tjenester og tilbys ulike interessenter til best mulig kvalitet. Verdikjeder skjærer gjerne på tvers av funksjonelle strukturer. Derfor bør organisasjonsutformingen ta høyde for mest mulig effektiv, friksjonsfri flyt av verdiskapende prosesser. Ansatte i organisasjoner som forsøker å kombinere tradisjonell funksjonell organisering med horisontal design og prosessorientering, vil ofte oppleve organisasjonen som langt mer kompleks enn tidligere. Fremfor alt vil mange erfare at myndighetsfordelingen mellom ledere av funksjonelle enheter og prosessledere ("prosesseiere") i praksis er uklar og en potensiell kilde til konflikter og sviktende effektivitet (ibid.). Politiet er som andre organisasjoner opptatt av omdømme. Det å ha tillit i samfunnet er helt avgjørende for at politiet skal gjøre en god jobb. Profesjonell omdømmehåndtering i moderne organisasjoner rettes mot et bredt sett av interessenter, som media, brukere/kunder, andre myndigheter osv. Resultatene kan lese ut fra omtale i media, publikumsundersøkelser osv.

New Public Management (NPM) hevdes å være en familie av moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor der kjernen utgjøres av ideer om profesjonell ledelse etter prinsipper fra privat virksomhet. Den andre kjernen er begrunnet i økonomiske prinsipper, hvor formålet er å finne bedre måter å organisere virksomheten på slik at den kan drives mer kostnadseffektivt (Busch et al., 2005). De enkelte oppskriftene er som oftest konseptualisert, det vil si at de gjenkjennes ved et begrep, altså språklig merke (Christensen et al., 2009, s. 78). Organisasjonsoppskrifter er ikke fysiske gjenstander, men immaterielle ideer. At oppskrifter blir adoptert, er ikke ensbetydende med at de blir iverksatt og får styrende virkninger på aktiviteter i organisasjonen. Organisasjonsteoretisk litteratur skiller ut tre forventninger om hva som kan bli utfallet når oppskrifter forsøkes iverksatt. Enten kan det skje en *rask tilkopling*, hvor oppskriftene, eller konseptene, relativt raskt blir iverksatt og gir de forventete positive virkningene. Hvis oppskriften ikke passer inn i organisasjonen, kan det

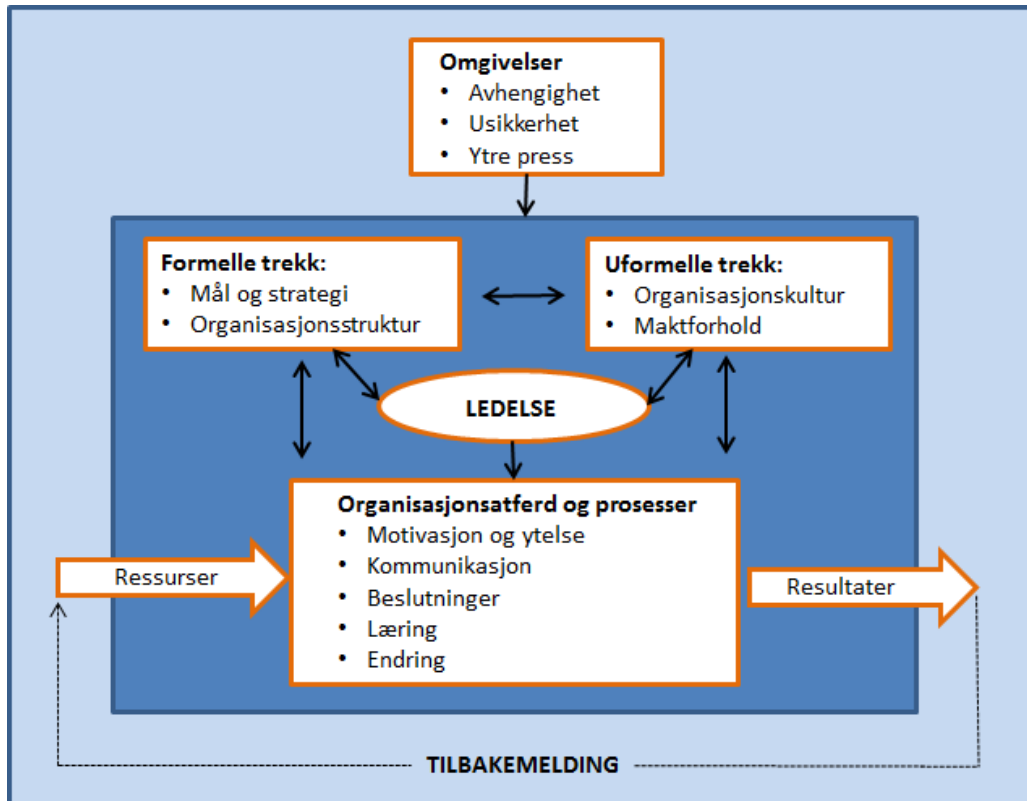
skje en *frastøtning*. Den siste av forventningene er frikopling, dvs. at organisasjonen adopterer konsepter, men holder dem frikoplet slik at de i liten grad får styrende virkninger på aktiviteter. Myten eller oppskriften er noe som blir liggende på overflaten, som et utstillingsvindu eller et blendverk som skal overbevise omgivelsene at organisasjonen er moderne og effektiv (ibid.).

Virusteorien bygger på at når nye ideer og oppskrifter kommer inn i en organisasjon, merkes dette ved endringer i språkbruken (Chistensen et al., s. 93). Det utvikles et nytt språk i form av nye begreper, resonnementer og argumenter som sprer seg som en slags ”språksmitte” og som etter en relativt lang ”inkubasjonstid” kan slå ut i endrete rutiner og praksis. Et eksempel kan være balansert målstyring – sammenligning mellom resultatenheter i organisasjonen. En annen teori som bør nevnes er *oversettelsesteorien* (ibid.). Mens virusteorien handler om hva oppskriftene kan gjøre med organisasjonen, handler oversettelsesteorien om hva organisasjoner kan gjøre med oppskrifter. Som et eksempel på dette kan vi nevne serviceerklæringer som er innført i offentlig forvaltning. Hvordan skal saksbehandlere behandle klientene eller kundene.

Etter hvert som organisasjoner tar opp i seg ideer og blir mer og mer like, snakker vi om en systemidentitet. Systemidentitet er en verdensomspennende organisasjonsidentitet, som bør bestå av mål, ledelse, formell struktur, organisasjonskultur, ordninger for personalhåndtering, kvalitetsystemer (eksempel er serviceerklæringer), resultatmåling, resultatrapportering og revisjon (ibid., s. 86). Et annet begrep som Christensen m. fl. bruker (ibid., s. 87) er ”superoppskrifter”. I dette inngår bl. a. målstyring, total kvalitetsledelse (TQM), balansert målstyring og medarbeidersamtaler.

2.4 Det helhetlig organisatoriske perspektivet

I kapitlene over har vi behandlet organisasjonens formelle og uformelle trekk og dens forhold til omgivelsene. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan de formelle og uformelle trekkene ved organisasjonen gjensidig påvirker hverandre, organisasjonens ledelse og organisasjonsatferden og prosessene med spesiell fokus på læring. Vi vil her ta utgangspunkt i Jacobsens og Thorsviks (2007, s. 19) helhetlige organisasjonsmodell som vist i figuren 9 nedenfor. Den vil også bli brukt til hjelp i analysen av de empiriske funnene i undersøkelsen.



Figur 9 Helhetlig organisasjonsmodell

Kilde: Jacobsen og Thorsvik (2007), s. 19.

Modellen består av "Omgivelser" (illustrert i modellen med lys blå bakgrunn) og organisasjonen (illustrert i modellen med mørk blå bakgrunn). Organisasjonen er videre beskrevet ved elementene "Formelle trekk", "Uformelle trekk", "Ledelse", "Organisasjonsatferd og prosesser". Vi ser av modellen at det er effektpiler mellom alle de ulike elementene med unntak av omgivelser. Her virker effektpilen kun fra omgivelsene på organisasjonen. Videre er organisasjonen avhengig av tilgang på ressurser som den via organisasjonsatferd og prosesser kan omdanne til resultater. Resultatene danner grunnlag for tilbakemelding fra omgivelsene representert ved en stiplet linje i modellen. Tilbakemeldingene på resultatene kan for politiets del ha form som ressurstilførsel av kapital, arbeidskraft, utstyr, teknologi, eller sosial legitimitet som resultatet av en publikumsundersøkelse om politiet (Hatch, 2001, s. 104; Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Hva betyr egentlig ledelse for hvordan organisasjoner fungerer. Uansett hva slags perspektiv man anlegger på ledelse, vil leders mulighet til å utøve ledelse og administrasjon henge tett sammen med hvilken makt lederne har. Ofte vil ledelse i formelle organisasjoner utøves av personer som sitter i en lederposisjon. Gjennom å inneha en spesiell posisjon i det formelle

hierarkiet, får den enkelte leder kontroll over et sett viktige maktbaser. De viktigste er 1) byttemakt, eller makt til å belønne, 2) tvangsmakt, 3) strukturmakt, 4) normativ makt eller 5) overtalelse (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 415). I teorien skilles det mellom 'ledelse' og 'styring'. Både ledelse og styring handler om å påvirke atferd. Men ledelse og styring innebærer gjerne bruk av ulike virkemidler for å påvirke, samt ulikheter i relasjon mellom den/de som påvirker og den/de som blir påvirket (Christensen et al., 2009, s. 126).

	Virkemiddel		
		Formell	Uformell
Trekk ved relasjonen påvirker/de som påvirkes	Direkte	1) Kontroll	2) Ledels
	Indirekte	3) Styring	4) (Fjern)ledelse

Tabell 1 Påvirkning av atferd gjennom ledelse, styring, kontroll og fjernledelse

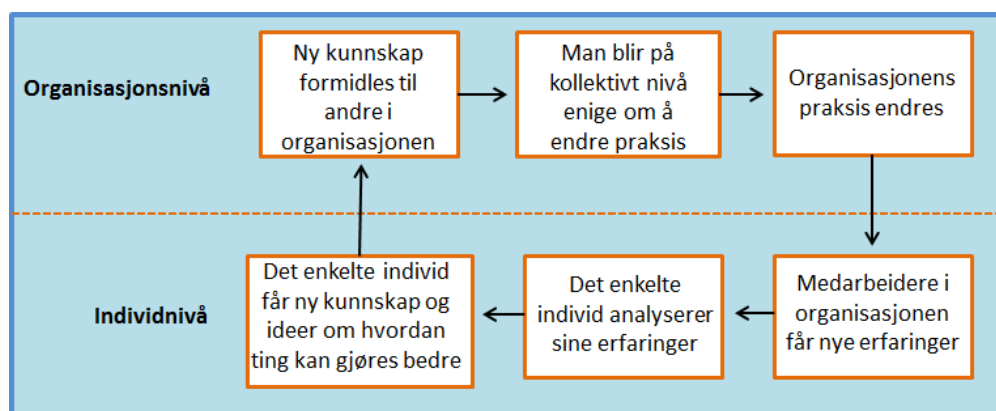
Kilde: Christensen m.fl. (2009) s. 127

”Virkemidlene for påvirkning kan prinsipielt være av to hovedtyper: Den ene er ”formell” og omfatter i hovedsak det å påvirke gjennom (om)organisering av formell organisasjonsstruktur (jf. det instrumentelle perspektivet). Den andre er ”uformell” og påvirker gjennom normer, verdier og holdningsskapende innsats (jf. kulturperspektivet). Dimensjonen ”trekk ved relasjonen” handler om et viktig aspekt i forholdet mellom den/de som påvirker og den/de som blir påvirket, nemlig det som skjer direkte, det vil si en eller annen form for kontakt og dermed muligheten for toveis kommunikasjon mellom de to parter, eller det som skjer indirekte, det vil si påvirkningen skjer på distanse, uten direkte kontakt mellom partene” (ibid., s. 126). Røvik (2007) hevder at en ny idébølge som er kalt ”fra ledelse til styring” preger moderne organisasjoner like etter hundreårsskiftet. I hierarkiske organisasjoner som maskinbyråkratiet er det tradisjonelt stor grad av styring, siden regler, prosedyrer og rutiner preger organisasjonen.

«Med kontrollspenn menes antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder». Begrepet dreier seg med andre ord om hvor mange underordnede en leder kan ha uten at det skaper kommunikasjons- og koordineringsproblemer (JD, 1999). Dette spørsmålet står i direkte sammenheng med antallet hierarkiske nivåer i en organisasjon og vil derfor bidra til å avgjøre om formen på organisasjonspyramiden blir spiss eller flat. Kontrollspennbegrepet har derfor stått sentralt, særlig i eldre organisasjonslitteratur, og det har vært skrevet kilovis

med litteratur om temaet. Men meningene har vært svært delte. En leder vil også ha et visst handlingsrom. Handlingsrommet bestemmes av de fullmakter lederen formelt har, det uformelle mandatet han eller hun har opparbeidet seg, og omfanget av indifferensområdet, dvs. det feltet eller de sakene der ingen påstår at de har myndighet (Strand, 2007, s. 122). Handlingsrommet er også begrenset av de ressurser som en leder til enhver tid råder over.

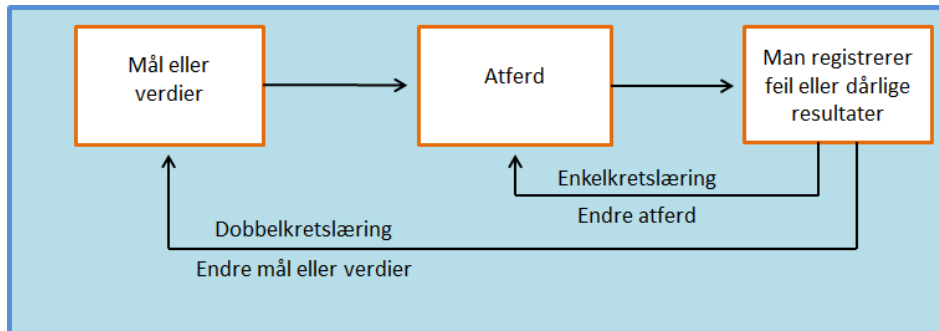
Det er flere definisjoner på hva læring er og hvordan læring foregår, men et fellestrekk er at det handler om atferd. Når vi lærer og kommer til ny kunnskap, endrer vi atferden vår og tilpasser våre handlinger til den nye kunnskapen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Linda Lai (2004, s. 48) bruker også begrepet kompetanse, og sier at "kompetanse er ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål". Det blir hevdet at også organisasjoner kan lære. For at organisatorisk læring skal finne sted, så forutsetter det at de enkelte individer i organisasjonen lærer, og at den læringen som foregår på individnivå spres til andre i organisasjonen. Dette skal igjen føre til at organisasjonen som kollektiv utvikler tiltak til å løse problemet og iverksetter disse tiltakene (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Dette kan illustreres som vist i figuren nedenfor.



Figur 10 Læringssirkel - sammenheng mellom læring på individ- og organisasjonsnivå

Kilde: Jacobsen og Thorsvik (2007) s. 320.

Spørsmålet om læring er ikke bare knyttet til *hvordan* man gjør ting bedre, men *hvorfor* skal man gjøre ting bedre. Derved forskyves fokus fra at man er opptatt av hvordan man kan gjøre ting bedre til hvorfor man begynner å stille spørsmål ved selve målene og vurderer hele situasjonen på nytt. Dette kan best illustreres som enkelkretslæring og dobbeltkretslæring som vist i figuren nedenfor.

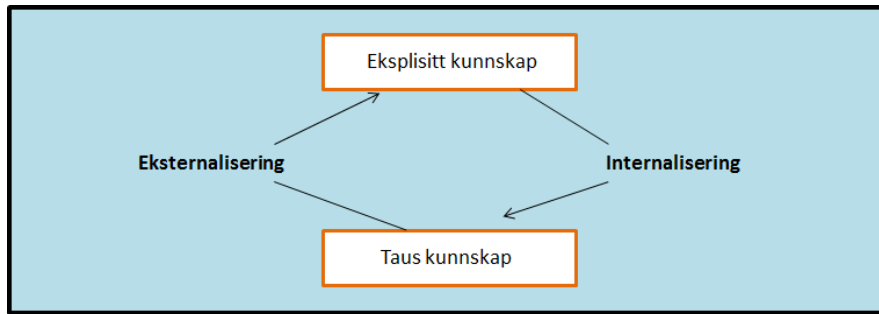


Figur 11 Enkelkrets og dobbelkretslæring

Kilde: Jacobsen og Thorsvik (2007) s. 326.

I enkelkretslæring er målene eller verdiene som styrer handlingen tatt for gitt. Man stiller ikke spørsmål til om det er dette man virkelig ønsker, men er bare opptatt av å forbedre atferden. Ved dobbelkretslæring erfarer man over tid at resultatene man oppnår, ikke innfrir det man ønsker. Da kan man stille spørsmål om hvorfor man følger et gitt handlingsmønster. Kan det være at de mål og verdier som ligger til grunn for måten man handler på, ikke er de mål og verdiene man ønsker å oppnå? Den viktigste forskjellen mellom enkeltkretslæring og dobbelkretslæring er viljen til konstant å vurdere og stille spørsmål ved de mål og verdier man setter seg (ibid.). Mål- og resultatstyring er således ikke bare et kontroll- og styringssystem, men også et system for læring og forbedring

Organisatorisk læring innebærer som nevnt at flere mennesker i organisasjonen lærer, og at organisasjonen handler som en enhet på grunnlag av den nye kunnskapen som er tilegnet. Sentralt i moderne teori om læring i organisasjoner står betydningen av *taus kunnskap* (Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 327). Taus kunnskap er den erfaringen den enkelte har utviklet over tid og som man vet fungerer, men har vanskelig for å sette ord på. I motsetning til taus kunnskap står *eksplisitt kunnskap*. Dette er erfaringer og forhold som man kan sette ord på og som det er enklere å dele med andre. Eksplisitt kunnskap nedfelles ofte skriftlig og settes i system i form av strukturer, rutiner og prosedyrer. utfordringen er å artikulere taus kunnskap som en person besitter og gjøre den tilgjengelig for flere i organisasjonen. Dette kalles for *eksternalisering* (ibid.). Dette kan skje enten muntlig eller skriftlig ved at en dyktig medarbeider klarer å formidle hvordan hun/han jobber. Når kunnskapen er gjort tilgjengelig, altså eksplisitt, for flere i organisasjonen sier man at organisasjonen lærer. Men eksplisitt kunnskap kan også medføre at flere ansatte i organisasjonen tilpasser den til egen taus kunnskap. Dette kalles *internalisering*. Ved å utnytte den ”nye” tause kunnskapen og gjøre den eksplisitt får vi en læringsspiral i organisasjonen som vist i figur 13.



Figur 12 Hvordan taus og eksplisitt kunnskap kan forsterke hverandre

Kilde: Jacobsen & Thorsvik (2007) s. 329

Et klassisk læringsdilemma i organisasjoner er å balansere ønsket om å bli mer effektiv mot behovet for å være innovativ. March (i Jacobsen & Thorsvik, 2007) skiller mellom to typer kunnskap. Den første dreier seg om kunnskap knyttet til å forbedre eksisterende rutiner, arbeidsmåter. Dette kaller March for ”utnyttning” (*exploitation*), fordi den bidrar til at man får bedre utnyttelse av de ressursene man allerede har. Den andre typen kunnskap kaller March for ”utforskning” (*exploration*). Dette innebærer at organisasjonen må tenke helt nytt og se verden på en annen måte. Disse to kunnskapene kan relateres til henholdsvis enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring som beskrevet ovenfor.

2.5 Oppsummering

Vi har valgt en deskriptiv tilnærming til teorien for at leseren skal få en helhetlig forståelse av politiet som organisasjon. Vi har forsøkt å beskrive organisasjonens formelle struktur for å angi hvilket ansvar og hvilke rettigheter som tillegges ulike enheter og stillinger. Strukturen er med på å bestemme hvordan medlemmene i organisasjonen samhandler. Den sier også noe om maktforholdene i organisasjonen og hvordan beslutningsprosessene forløper. Det institusjonelle perspektivet brukes som forklaring på de uformelle trekkene ved organisasjonen. Uformelle normer og verdier er ofte nedfelt i etablerte tradisjoner og organisasjonskulturer som organisasjonsmedlemmene tilegner seg eller internaliserer gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kollegaer. Ved å knytte organiseringens betydning til ledelsesaspektet og læringsaspektet i organisasjonen, søker vi å forklare hvordan samhandlingen mellom enhetene som har forskjellige oppgaver (forvaltningsoppgaver og politioppgaver) kan oppfattes.

3. Undersøkelsesopplegg

3.1 Innledning

Metode beskriver konkrete fremgangsmåter på for å samle inn empiri. Metoden er et *hjelpemiddel* til å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten. Det kan virke enkelt, men er faktisk komplisert på grunn av at vi har ulike oppfatninger om begrepene: *virkelighet, sannhet og kunnskap* (Jacobsen, 2005).

Våre metodiske overveielser har vært knyttet opp mot de to hoveddelene i vår problemstilling:

Forvaltning i politiet - intensjoner (hoveddel I):

Metodekapitlet omhandler vår metodiske tilnærming til hoveddel I.

og realiteter (hoveddel R):

Den største delen av metodekapitlet brukes til å begrunne og drøfte forhold knyttet til hoveddel R.

For å avdekke realiteter gjennomførte vi en kvantitativ spørreundersøkelse i seks politidistrikter om hvordan dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen. Metodekapittelet vil avdekke hvordan operasjonalisering av problemstilling og forskningsspørsmål er gjennomført.

Vi har valgt å dele inn kapittelet inn i hoveddeler som omhandler metodologi, vårt forskningsdesign, hvordan vi har samlet inn data, hvordan vi har analysert dataene og til slutt drøfter vi undersøkelsesopplegget, herunder drøfter vi validitet og reliabilitet.

Kapittelet tar for seg styrker og svakheter ved metodevalgene som en del av beskrivelsen av undersøkelsesopplegget.

Paradigme/tema	Pragmatisk tilnærming
Ontologi – hvordan ser verden egentlig ut?	Regelmessigheter og regularitet
Epistemologi – hvordan kan vi vite noe om virkeligheten?	Det finnes enkelte generelle og delte konstruksjoner av virkeligheten Intersubjektivitet – felles oppfatning av fenomener Kunnskap er delvis kumulativ, men også avhengig av kontekst
Metode – hvordan bør vi samle inn data om virkeligheten?	Deduktiv og induktiv etter hva som egner seg best for å belyse en konkret problemstilling Vekselvirkning mellom individ og kontekst Balanse mellom avstand og nærhet – fordeler og ulemper med begge Nøytralitet som et ideal, men likevel noe som er vanskelig å oppnå i virkeligheten Tall og ord utfyller hverandre

Tabell 2 Pragmatisk tilnærming

Kilde: Jacobsen (2005, s.42)

3.2 Redegjørelse for metoder og data

3.2.1 Metodologiske spørsmål

Vårt mål med masteravhandlingen er å skaffe ny kunnskap om forvaltningsoppgavenes betydning i kriminalitetsbekjempelsen. Den vitenskapelige tilnærmingen er viktig for at resultatene skal kunne benyttes i politiets videre utviklingsarbeid.

Vårt problemområde framkom gjennom antagelser om hvordan ting henger sammen, og hva vi mener årsaken til dette er. For å få svar på spørsmålene må vi benytte vitenskaplige metoder for å samle empiri.

Metodologien handler om fortolkning og forståelse av metoder. Metodologiske spørsmål står vi overfor i metodevalgene for eksempel når vi må velge mellom kvantitative eller kvalitative data. Vi har valgt en pragmatisk tilnærming når det gjelder metode. Jacobsen (2005) har som grunnleggende antagelse i sin bok at kvantitative og kvalitative tilnærminger ikke er prinsipielt forskjellige fra hverandre. De er metoder for å samle inn empiri, og de grunnleggende forutsetningene for den pragmatiske tilnærmingen er oppsummert i tabell 2.

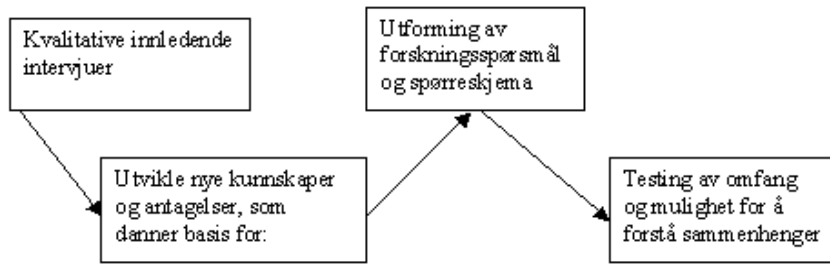
Vår studie er en studie som gjelder samfunnsforhold, mer spesielt forhold i politiet. Vi velger en pragmatisk tilnærming som setter rammer for vårt videre forskningsdesign. Vår undersøkelse er retrospektiv, det vil si at vi gjennom å se tilbake på hvordan forvaltningsoppgavene fungerer i kriminalitetsbekjempelsen i ulike distrikter kan peke på faktorer som hemmer og fremmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

Grønmo (2004, s. 30) beskriver de ulike metodologiene metodologisk individualisme og metodologisk kollektivism som er yterpunktene innenfor metodologiene. Det finnes flere mellomstandpunkter mellom disse, som metodologisk situasjonisme representert ved Knorr-Cetina, (ibid.) og metodologisk relasjonisme, representert ved Bourdieu & Wacquant (ibid.). Metodologisk situasjonisme går ut på at sosial handling betraktes som samhandling mellom flere individer. Samhandlingen må forstås i lys av den situasjon individene og deres samhandling befinner seg i. Metodologisk relasjonisme legger vekt på relasjoner i en videre forstand. Metodologisk relasjonisme skiller seg fra både metodologisk individualisme og metodologisk kollektivism: Utgangspunktet er at kunnskap om samfunnsmessige forhold ikke kan bygge på verken bare individers egenskaper eller bare trekk ved større strukturer, men derimot på relasjoner mellom disse nivåene og deres ulike egenskaper. Vår oppgave ligger nærmest dette metodologiske standpunktet.

Det metodologiske spørsmålet om grunnlaget for samfunnsvitenskapelig kunnskap (individualisme, kollektivism, situasjonisme eller relasjonisme) dreier seg om hvilket nivå i samfunnet vi tar utgangspunkt i. Vi skiller mellom mikro-, meso- og makronivå. Samfunnsvitenskapelige studier innenfor metodologisk individualisme tar utgangspunkt i mikronivå, mens studier innenfor metodologisk kollektivism tar utgangspunkt i makronivå. I vår undersøkelse studerer vi organisasjoner som iflg. Grønmo (2004) tilhører mesonivået. Mikronivået referer til de enkleste enhetene som individene, mens makronivået er de største og mest komplekse samfunnsenheterne.

3.2.2 Metode

Vi har valgt metodetriangulering med kvalitativ tilnærming i hoveddel I før en kvantitativ tilnærming i hoveddel R.



Figur 13 Illustrasjon metodetriangulering

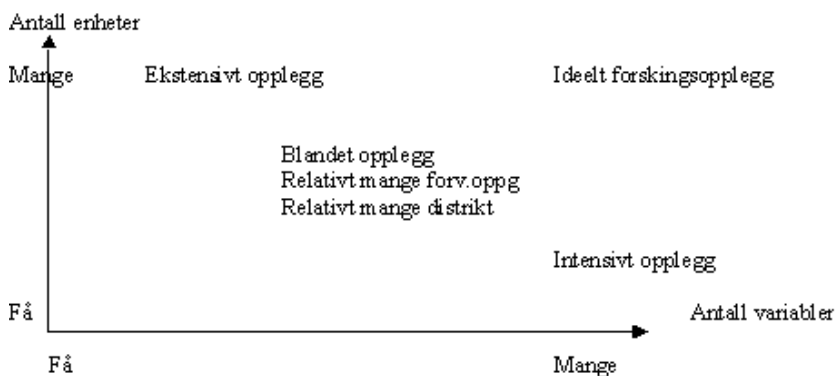
Kilde: Jacobsen (2005), s. 136

Undersøkelsesopplegget eller forskningsdesignets intensjon er å understøtte målet og hensikten med undersøkelsen (Jacobsen 2005). Valg av undersøkelsesdesign har stor betydning for både for undersøkelsens *gyldighet* dvs at undersøkelsesopplegget vi velger må være egnet til å belyse problemstillingen vi ønsker å undersøke, samt for undersøkelsens *pålitelighet*. Dvs om undersøkelsesopplegget vi har valgt påvirker de resultatene vi vil komme fram til.

Når det gjelder forskningsdesign står vi overfor tre sentrale valg: 1. Skal undersøkelsen gå i dybden (intensivt opplegg) eller i bredden (ekstensivt opplegg)? 2. Skal vi kun beskrive eller skal vi i tillegg forklare? 3. Hva slag informasjon skal vi samle inn – tall eller ord?

3.2.3 Intensivt eller ekstensivt opplegg

Undersøkelsesopplegg kan klassifiseres etter om studien er *ekstensiv* (går i bredden) eller *intensiv* (går i dybden). Metodetrianguleringen vi har valgt medfører at vi både går i bredden i hoveddel I, mens i hoveddel R går vi både i dybden og bredden i forhold til datainnsamling i spørreundersøkelsen. Figur 13 illustrerer undersøkelsesopplegget i spørreundersøkelsen.

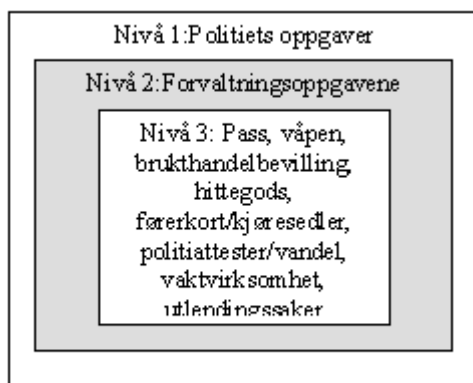


Figur 14 Ulike undersøkelsesopplegg klassifisert etter bredde og dybde

Kilde: Jacobsen (2005) s. 88

I flg. figuren over (figur 14) må vi gjøre et utvalg av forvaltningsoppgaver. Som beskrevet tidligere i oppgaven er omfanget av forvaltningsoppgaver i politiet stort. Det er stor forskjell på i hvor stor grad de ulike forvaltningsoppgavene kan benyttes i kriminalitetsbekjempelsen. Vi har valgt ut de forvaltningsoppgavene som beskrives i St.meld. nr. 42 (2004) s. 79. Forvaltningsoppgaver som har direkte sammenheng med kjerneoppgavene: førerkortsaker og våpensaker. Saker som enkelte ganger har betydning for politiets kriminalitetsforebyggende virksomhet som politiattester, kjøpetillatelser for våpen og passforvaltning. Andre oppgaver har liten tilknytning til kjerneoppgaven, som politiets forvaltningsmessige håndtering av saker i henhold til utlendingsloven.

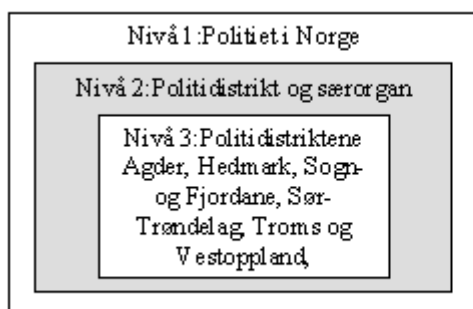
I tillegg har vi valgt å ta med brukthandelbevillinger, hittegods og skjenkebevillinger etter intervjuer med forvaltningsjurist og leder for juridisk seksjon i politidirektoratet. Årsaken er at de har sammenheng med kjerneoppgaven. Utvalgsenheten kan beskrives i figuren under:



Figur 15 Utvalgte forvaltningsoppgaver

Kilde: Egen grafikk

Utvalgsenhetene når det gjelder forvaltningsoppgaver i undersøkelsen er: Pass, våpen, brukthandelbevilling, førerkort og kjøresedler, politiattester og utlendingsforvaltning. Med et blandet opplegg med dette utvalget av forvaltningsoppgaver mener vi at det er god *dybde* og *bredde* i undersøkelsen.



Figur 16 Utvalgte politidistrikt

Kilde: Egen grafikk

Utvalg av distrikter gjennomføres i h.h.t. figur 16, se også kategorisering og utvalg av distrikter i flg. tabell 3. Vi anser det ikke som verken hensiktsmessig eller praktisk gjennomførbart å gjennomføre undersøkelsen i alle 27 politidistriktene. Gjennom dokumentanalyse har vi skaffet innsikt i data om alle landets 27 distrikter. Informasjon om distriktenes organisering, areal og ansatte finner vi i distriktenes årsrapporter de siste 3 årene innhentet fra PSV (Politimesterens Styrings Verktøy) og Resultatreformen – fase1, vedlegg 2 detaljert beskrivelse av dagens distrikter (2010). Ett av kriteriene for valg av distrikt er *størrelse på distriktet*. Distriktene er kategorisert ut fra størrelse: Stort, Middels og Lite. Delingen er gjort ut fra ansatte og areal. S = stort politidistrikt >400 ansatte, M = mellomstort politidistrikt > 200 < 400 ansatte L = lite politidistrikt < 200 ansatte Stort areal kan medføre innplassering i kategori dersom de ligger noe under grensen for ansatte. Det andre kriteriet i utvalget av distrikter er *organiseringen av forvaltningsoppgavene* i det enkelte distrikt. Vi har brukt størrelsen på distriktet og hvordan distriktet er organisert i valg av distrikt i spørreundersøkelsen. Vi mener disse to kriteriene er viktigst og objektive i “sorteringen” av distrikter vi valgte ut.

Landets 27 politidistrikter har organisert forvaltningsområdet ulikt, men organiseringen kan kategoriseres innenfor tre hovedområder:

1. Felles forvaltningsenhet + tjenestestedene

Noen distrikter har etablert en egen driftsenhet som heter Felles forvaltningsenhet (FFE) direkte under politimesteren. Det er ulikt mellom distrikter hvilke forvaltningsoppgaver som ligger til den felles forvaltningsenheten. Distriktene som har etablert en FFE har i tillegg saksbehandling ute på tjenestestedene dvs politistasjonene og lensmannskontorene.

2. Retts- og påtaleenhet + tjenestestedene

Mange distrikter har en kombinert retts- og påtaleenhet direkte under politimesteren som ivaretar forvaltningsoppgaver i tillegg til påtale. Det er stor variasjon mellom distriktene som har denne organiseringen i hvor stor grad de har sentralisert saksbehandlingen innen forvaltningsområdet. Mye av saksbehandlingen foregår i tillegg ute på tjenestestedene.

3. Tjenestestedene

I noen distrikter foregår det meste av saksbehandlingen ute på tjenestestedene. Selv om det meste av saksbehandlingen foregår ute på tjenestestedene har distriktene en ordning med at klagesaker og saker som krever beslutning av jurist behandles sentralt ved påtaleenheten.

Organisering Størrelse distrikt	Forvaltningsenhet + tjenestestedene	Kombinert retts- og påtaleenhet + tjeneststeder	Tjenestestedene
Lite		Nordre Buskerud pd Helgeland pd Salten pd Vestfinnmark pd Østfinnmark pd	Vestoppland pd Gudbrandsdal pd Sogn og Fjordane pd
Middels	Asker og Bærum pd Troms pd	Midtre Hålogaland pd Hedmark pd Nordmøre og Romsdal pd Follo pd	Haugaland og Sunnhordaland pd Sunnmøre pd
Stort	Søndre Buskerud pd Agder pd Romerike pd Rogaland pd	Nord-Trøndelag pd Telemark pd Oslo pd Hordaland pd	Østfold pd Vestfold pd Sør-Trøndelag pd

Tabell 3 Kategorisering og utvalg av politidistrikter

Kilde: Egen grafikk..

Utvalg av distrikter i undersøkelsen kan følge to ulike spor i flg. tenkningen i casestudier beskrevet av Thomas Denk (2002):

A: *Most similar systems design* (MSSD). Ideen bakom MSSD er å identifisere forskjeller mellom distriktene som kan forklare forskjeller i resultater innen forvaltningsområdet. Dette kan også være problematisk ettersom det kan bli vanskelig å påvise hvilke forskjeller mellom distriktene som faktisk påvirker resultatene. Jo mer like distriktene er, jo større er

mulighetene for å håndtere dette problemet og kunne identifisere hvilke faktorer (ulikheter) som påvirker resultatene. *Distrikter med relativ lik bakgrunn er en fordel i slike studier.*

B: Most different systems design (MDSD). Denne typen studie bygger på den omvendte logikken i forhold til MSSD: likheter forklares med likheter. Ideen bak most different systems design er å identifisere likheter mellom distriktene som kan identifisere likheter i resultatene innen forvaltningsområdet. Det innebærer at alle potensielle likheter mellom distriktene er potensielle forklaringer til likhetene i resultater. Dette kan også innebære problemer med å avgjøre hvilke faktorer (likheter) som faktisk påvirker resultatet. *Ved å studere så ulike distrikt som mulig, øker muligheten til å identifisere hvilke faktorer (likheter) som påvirker resultatene.*

Vårt utvalg følger MDSD design. Vi velger distrikter som er ulike når det gjelder størrelse og organisering av forvaltningsoppgavene. Grunnen til det er at vi ønsker å undersøke om organisering har betydning for bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Tabell 3 viser med uthevet skrift distriktene vi har valgt ut. Agder pd, Hedmark pd, Sogn- og Fjordane pd, Sør-Trøndelag pd, Troms pd og Vestoppland pd. De største distriktene som Oslo pd og Hordaland pd har vi utelatt i vurderingen av distrikter på grunn av omfanget på spørreundersøkelsen.

3.2.4 Beskrive eller forklare

Problemstillinger kategoriseres gjerne ut i fra hva slags *kunnskap* studien tar sikte på. Grønmo (2004) inndeler studiene i tre typer: beskrivende, forklarende og forstående problemstillinger.

Beskrivende problemstillinger tar opp spørsmål om hvordan ulike samfunnsforhold faktisk er, hvordan de varierer, eller hvordan de endres. Slike problemstillinger formuleres gjerne dersom de samfunnsforholdene som skal studeres, er lite utforsket på forhånd.

Forklarende problemstillinger vektlegger spørsmål om hvorfor ulike samfunnsforhold er som de er, eller hvorfor de varierer eller endres som de gjør. Slike problemformuleringer tar opp sammenhenger mellom ulike begreper eller størrelser.

Forstående problemstillinger går inn på spørsmål om hvordan ulike samfunnsforhold kan forstås – for eksempel i en større meningssammenheng, i en mer omfattende kontekst eller i et mer komplekst system. Problemstillingene refererer ikke til spesielle sammenhenger

mellom bestemte begreper eller størrelser, men de samfunnsforholdene som fokuseres, blir gjerne relatert til mer generelle referanserammer.

Vår studie er både beskrivende og forstående. Ambisjonen er at hele masteravhandlingen avdekker intensjoner og realiteter, og dermed er en forstående studie i tillegg til beskrivende. Vi viser til vår modell som viser tilnærming til studien under kap. 1 Innledning.

Vi har valgt relevant teori med bakgrunn i problemstillingen som kan brukes for å forstå sammenhenger mellom intensjoner og realiteter i bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

En teoretisk modell forklarer Grønmo (2004) som et forenklet bilde av den virkelige verden. Vi bruker delvis Jacobsens & Thorsviks (2007) helhetlige organisasjonsmodell i vår drøfting av resultater fra spørreundersøkelsen. For å sette resultatene inn i en større helhetlig sammenheng – intensjoner og realiteter – bruker vi Christensen et al. (2009) Organisasjonsteori for offentlig sektor.

Jacobsen (2005) tar i sin bok opp diskusjonen om fortolkning i lys av en eller flere teorier. Han viser til Gareth Morgan (1998, s. 355) Organisasjonsbilder:

Metaforen som vitenskapsmannen bruker for å studere disse iboende tendensene, former det han ser. Det samme er tilfelle med organisasjoner. Tenk på "struktur" og du vil se struktur. Tenk "kultur" og du vil oppdage alle slags kulturelle dimensjoner.

Konklusjonen her har vi tatt til følge, virkeligheten er for kompleks til å sees kun gjennom et sett briller.

3.2.5 Tall eller ord

Det er i teorien to hovedretninger innenfor vitenskapelig metode; kvantitativ eller kvalitativ metode. Både kvantitativ og kvalitativ har sterke og svake sider som bør vurderes nøye før det tas et endelig valg.

	Kvantitativ metode Spørreundersøkelse	Kvalitativ metode Dybdeintervjuer
Bør benyttes når vi har:	God kunnskap om fenomenet vi skal studere	Lite kunnskap om fenomenet vi skal studere
- når vi skal:	Teste teorier og hypoteser	Utvikle nye teorier og hypoteser
- når vi har:	Ønske om å generalisere (vite litt om mange enheter)	Ønske om mye informasjon om få enheter (ikke generalisere)
- når vi vil:	Finne ut hvor ofte et fenomen forekommer	Finne ut hva som er innholdet i et fenomen
Fordeler:	Mange enheter	Dybde og detaljforståelse
	Mulighet for å generalisere fra utvalg til populasjon med stor grad av sikkerhet	Helhetlig forståelse av fenomen/situasjon/individ
	Relativt lave kostnader	Fleksibilitet i datainnsamlingen
Ulemper:	Overfladisk informasjon	Uoversiktlig og for detaljert informasjon
	Rigiditet i datainnsamlingen	
	Vi påtvinger mennesker spesielle meninger gjennom standardiserte spørsmål og svaralternativer	Høye kostnader, spesielt i analysefasen
	Analytisk avstand kan gi lav forståelse	Nærhet til respondenten kan ødelegge evnen til analytisk avstand
		For stor fleksibilitet kan føre til at undersøkelsen aldri blir ferdig

Tabell 4 Kvalitativ vs kvantitativ metode - hoveddel R

Kilde: Jacobsen (2005), s. 135

Det som er en fordel med den ene metoden er ofte en ulempe med den andre. De to metodene må ikke oppfattes som gjensidig utelukkende, men gjensidig utfyllende. Vi har valgt en kombinasjon av de to metodene ved at vi bruker dokumentanalyse og noen kvalitative intervjuer for å få svar på hoveddel I. Under hoveddel R samler vi inn primærdata ved å gjennomføre en kvantitativ spørreundersøkelse. Tabell 4 viser hvilke overveielser vi gjorde i valget av metode for hoveddel R. De rosa rutene viser hva som ble vektlagt under de to metodene som var mest aktuelle for oss. Vi endte opp med at spørreundersøkelse var det samlet beste alternativet når vi vurderte fordeler og ulemper ved de to metodene opp mot hverandre. Vi går nærmere inn på de metodiske valgene i de neste kapitlene.

3.3 Dokumentanalyser

Metode for innsamling av data for å svare på hoveddel I er dokumentanalyser og intervjuer. Først om dokumentanalysene. For å finne svar på intensjonene ved forvaltningsoppgavene i politiet avklarte vi raskt at dokumentanalyse og intervjuer ville gi tilstrekkelige data for å svare på hoveddel I. Vi la til grunn ulike dokumenter som stortingsmeldinger, NOU er, styringsdokumenter utarbeidet av politidirektoratet i perioden 1981 og frem til i dag. Det betyr at “bakteppet” for vår oppgave er de dokumentene som det er referert til i avhandlingen. Gjennom dokumentanalysene synliggjør vi både de politiske og organisatoriske føringene for forvaltningsoppgavene i politiet. Dokumentene beskriver intensjonen med reformen, hvordan intensjonen er fulgt opp på ulike nivåer innenfor politiet frem til i dag.

De 10 grunnprinsippene for norsk politi har bestått siden 1976, og ble videreført i Reform 2000. Politireformen er allerede 11 år gammel. Samfunnet og kriminaliteten er sterkt endret i løpet av disse årene. Analyse av de senere års dokumenter som: Politiet mot 2020, driftanalyserapporten (2010) og Resultatreformen 2010-2013, distriktenes interne dokumenter som årsrapporter, viser at de i liten grad inneholder relevante data om bruk av forvaltningsoppgavene.

3.4 Intervjuer

Vi valgte å gjennomføre innledende intervjuer med sentrale personer i Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet og distriktet for å få utdypende svar på hoveddel I, overordnede intensjoner med forvaltningsoppgavene i politiet. Utvalget av informanter til disse innledende intervjuene ble gjort med bakgrunn i vår kjennskap til hvilke informanter som kunne gi oss nærmere avklaring av hva *intensjonen* er. Vi intervjuet ansatte i departementet og direktoratet som har deltatt i arbeidet med de sentrale dokumentene nevnt over, men også NOU:1999.

Vi utarbeidet en intervjuguide med temaer som vi planla å gjennomgå i intervjuene for å gå i dybden når det gjelder intensjonene med forvaltningsoppgavene på overordnet nivå. Spørsmålene i intervjuguiden var delvis strukturert, med åpne spørsmål for å få frem mest mulig relevant informasjon. Intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert. Det er innhentet tillatelse til å bruke sitater i masteravhandlingen.

Vi brukte data fra dokumentanalyse og intervjuene til å avgrense problemstillingen, samt avgrense hoveddel R.

3.5 Spørreundersøkelse

Gjennom dokumentanalysen og intervjuene for å avdekke intensjonen med forvaltningsoppgavene i hoveddel I ble det tydelig for oss at det ikke var tistrekkelig sekundærdata til å kunne svare på hoveddel R. Også kollegaer i eget distrikt som arbeider med forvaltningsoppgaver i det daglige ble intervjuet for å avdekke realiteter. Vi sto overfor et valg, skaffe primærdata gjennom flere dybdeintervjuer, eller ved å gjennomføre en kvantitativ undersøkelse. Tabell 4 viser fordeler og ulemper med kvantitative og kvalitative undersøkelser. Vi endte opp med at en kvantitativ eller ekstensive metode ville være best for å få svar på hoveddel R. Vi mener det var hensiktsmessig å innhente primærdata fra flere politidistrikter. Vi hadde tilgang på det elektroniske spørreverktøyet SurveyXact med analysemuligheter slik at det skal være gjennomførbart.

3.5.1 Gjennomføring

Utformingen av spørreskjemaet var en omfattende prosess hvor vi først operasjonaliserte problemstillingene våre til spørsmål i spørreskjema. Tabell 5 viser operasjonaliseringen av de avhengige variable fra forskningsspørsmål 1 og 2 til spørsmål i spørreskjema:

NIVÅ	Forskningsspørsmål 1: Hvilke av dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen?	Forskningsspørsmål 2: Hva kjennetegner politiets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?
POLITIET	Spørsmål 13. Forvaltningsoppgavene* er en viktig del av politiets samlede oppgaver.	Spørsmål 13. Forvaltningsoppgavene* er en viktig del av politiets samlede oppgaver.
DISTRIKT	Spørsmål 12. I hvor stor grad kjenner du disse forvaltningsoppgavene* i politidistriktet?	Spørsmål 12. I hvor stor grad kjenner du disse forvaltningsoppgavene* i politidistriktet?
DISTRIKT	Spørsmål 24 Det er oppklart flere straffbare forhold ved hjelp av forvaltningsoppgavene* Nevn eksempler:	Spørsmål 24 Det er oppklart flere straffbare forhold ved hjelp av forvaltningsoppgavene* Nevn eksempler:
DISTRIKT		Spørsmål 25 Det er flere straffbare forhold som er blitt forhindret (forebygget) ved hjelp av forvaltningsoppgavene* Nevn eksempler:

Tabell 5 Operasjonalisering av avhengige variable, forskningsspørsmål 1 og 2

Kilde: Egen grafikk.

*Pass, våpen, brukthandelbevilling, hittegods, førerkort/kjøresedler, politiattest/vandel, servering og skjenking av alkohol, tillatelse til vaktvirksomhet, utlendingsforvaltning.

På samme måte operasjonaliserte vi de uavhengige variable for å få svar på forskningsspørsmål 3, se Tabell 6.

	Forskningsspørsmål 3: Hvilke faktorer a) fremmer og b) hemmer politiets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?		
NIVÅ	ORGANISERING	LEDELSE	LÆRING (kunnskap/komp)
DISTRIKT	Spørsmål 22. Politidistriktet har organisert forvaltningsoppgavene* på en god måte	Spørsmål 26 d God kvalitet i tjenesten til publikum innenfor forvaltningsoppgavene krever – Fokus hos d distriktets toppleidelse	Påstand 19 Politidistriktet nyttiggjør seg de muligheter forvaltningsområdene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse.
DISTRIKT	Spørsmål 26 a God kvalitet i tjenesten til publikum innenfor forvaltningsoppgavene krever – sentralisert sakshandling	Påstand 14. Forvaltningsoppgavene er et prioritert område i distriktet	Spørsmål 26 c God kvalitet i tjenesten til publikum innenfor forvaltningsoppgavene krever – kompetente sakshandlere
DISTRIKT	Spørsmål 26 b God kvalitet i tjenesten til publikum innenfor forvaltningsoppgavene krever – sakshandling på tjenestestedene.	Spørsmål 26 f God kvalitet i tjenesten innenfor forvaltningsoppgavene – sentrale måltall	Spørsmål 26 g God kvalitet i tjenesten innenfor forvaltningsoppgavene – Klare regler og instruksjer
DISTRIKT	Spørsmål 26 e God kvalitet i tjenesten innenfor forvaltningsoppgavene – egen forvaltningsenhet	Påstand 15. Forvaltningsoppgavene går på bekostning av de politisere oppgavene i mitt distrikt.	Spørsmål 27 Har politidistriktet en eller flere forvaltningsinstruksjer?
ENHET		Påstand 16. Min nærmeste leder har fokus på bruk av forvaltningstjenestene i kriminalitetsbekjempelsen	Påstand 17 Det er gode samarbeidsrutiner mellom forvaltningen og politidistriktets øvrige avdelinger/driftenheter.
ENHET			Spørsmål 23 Er det godt samarbeid mellom dem som ivaretar forvaltningsoppgavene* og politiet for øvrig
ENHET			Påstand 20 Det er gode rutiner for formidling av kunnskap og informasjon internt i politidistriktet
INDIVID			Påstand 18 Jeg blir løpende oppdatert på forvaltningspraksis innenfor mitt fagområde
INDIVID			Spørsmål 28 Jeg har den kompetansen som er nødvendig for å utføre mine oppgaver. Spørsmål 29 Hvis du svarte nei eller vet ikke på spørsmål 28, hva slags kompetanse mener du at du mangler.
DISTRIKT	Spørsmål 30 Er det andre forhold som ikke er berørt her og som du mener er spesielt bra i ditt distrikt? Ordet er ditt:		
DISTRIKT	Spørsmål 31 Er det andre forhold ved forvaltningsoppgavene som du mener burde bli bedre i ditt distrikt? Ordet er ditt:		

Tabell 6 Operasjonalisering av avhengige variable - forskningsspørsmål 3

Kilde: Egen grafikk

* Pass, våpen, brukthandelbevilling, hittegoods, førerkort/kjøresedler, politiattest/vandel, servering og skjenking av alkohol, tillatelse til vaktvirksomhet, utlendingsforvaltning.

Vi valgte av praktiske grunner å spørre samtlige med e-postadresser i politidistriktene. Det er også medvirkende årsak til at vi har relativt mange uavhengige variable i spørreskjemaet. Vi mener at vi ved å spørre alle ansatte vil få de ansatte i etatens synspunkter. Det er ikke mulig eller ønskelig å skille ved kun å spørre de som jobber med forvaltningsoppgaver eller politisere oppgaver. Oppgavene den enkelte ansatte har er ofte sammensatt. Ulike målenivåer benyttes for å dele grupper/enheter. Kategorisk inndeling: Inngangs spørsmål slik at enhetene kan grupperes etter distrikt, kjønn, alder, arbeidstid i politiet, utdanning, ansettelsesforhold, stilling, leder, plassering organisatorisk og arbeidsoppgaver. Det vil si en

omfattende kategorisering. Bakgrunnen for dette er erfaringen med at en del funn gjøres pga kategorisering. Tabell 7 viser endelig oppsett av spørsmålene i spørreskjemaet. Tabellen gir oversikt over variabeltype, type spørsmål og målenivå på spørsmålene.

UAVHENGIG VARIABLE			AVHENGIG VARIABLE		
Spørsmål nr	Målenivå variabel	Åpent/lukket	Spørsmål nr.	Målenivå variabel	Åpent/lukket
1	Katego risk	Lukket	12	Rango rdnet	Lukket
2	Katego risk	Lukket	13	Rango rdnet	Lukket
3	Rango rdnet	Lukket	14	Rango rdnet	Lukket
4	Katego risk	Lukket/Åpent	15	Rango rdnet	Lukket
5	Rango rdnet	Lukket	16	Rango rdnet	Lukket
6	Katego risk	Lukket/Åpent	17	Rango rdnet	Lukket
7	Katego risk	Lukket/Åpent	18	Rango rdnet	Lukket
8	Rango rdnet	Lukket	19	Rango rdnet	Lukket
9	Katego risk	Lukket	20	Rango rdnet	Lukket
10	Katego risk	Lukket/Åpent	21	Rango rdnet	Lukket
11	Katego risk	Lukket/Åpent	22	Rango rdnet	Lukket
27	Katego risk	Lukket	23	Rango rdnet	Lukket
28	Katego risk	Lukket	24	Rango rdnet	Lukket/Åpent
			25	Rango rdnet	Lukket/Åpent
			26	Rango rdnet	Lukket
			29		Åpent
			30		Åpent
			31		Åpent

Tabell 7 Avhengige og uavhengige variable i spørreundersøkelsen

Kilde: Egen grafikk

I utformingen av de lukkede spørsmålene må vi ta stilling til hvilke målenivå eller utforming av svaralternativer. Svaralternativene kan kategoriseres innenfor gruppene, Jacobsen (2005):

Kategorisk eller nominal: Her kan svar brukes til å gruppere enheter i ulike kategorier. Det eneste vi kan si om enhetene er at de tilhører samme eller forskjellige kategorier (likhet og ulikhet), dvs. om de har krysset av for samme eller forskjellige alternativer.

Rangordning eller ordinal: Her også kan vi bruke svaralternativene til å gruppere enheter. Men i tillegg kan vi si noe om forholdet mellom kategoriene f. eks de ansatte som er enige i

at forvaltningsoppgavene brukes for å oppklare saker (spm.24) kan rangeres etter hvor lenge de har vært ansatt i politiet (spm.5). Svarkategoriene brukes til å rangere grupper i forhold til hverandre.

Metrisk eller forholdstall: Kan brukes som de to foregående alternativene, men i tillegg kan vi rangere gruppene nøyaktig. Vår undersøkelse er ikke på et slikt detaljeringsnivå at vi bruker denne kategori spørsmål.

Målenivået i vår undersøkelse tilsier at vi bruker svaralternativer som er kategoriske eller rangordnede. Vi har som mål å kategorisere f. eks distrikter opp mot hverandre eller måle intensiteten i svarene respondentene gir på de rangordnede spørsmålene.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i perioden 17.9. – 1.10.2011. Åtte dager etter undersøkelsen fikk de som ikke hadde svart en purring samt en purring to dager før fristen gikk ut. Vi mener en slik rask gjennomføring fanger opp respondentene på en god måte. Årsaken til den relativt korte undersøkelsesperioden er delvis at de fleste mottar mange e-poster per dag, og at den dermed fort blir “borte” og glemt i hverdagen. I tillegg var tiden vår knapp. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av spørreverktøyet SurveyXact som vi har tilgang til via arbeidsgiver. Samtlige med e-postadresse i 6 av landets 27 politidistrikter fikk tilsendt undersøkelsen på e-post. De 6 distriktene utgjør ca 20% av de ansatte i landets 27 politidistrikter.

Informasjonsinnsamlingen er standardisert, og respondentene tvinges inn i forhåndsdefinerte kategorier og båser. Det ble åpnet for kommentarer under noen av spørsmålene under veis i skjemaet. Til slutt i spørreskjemaet har vi åpnet for at respondentene kan gi generell tilbakemelding som gjelder forvaltningsoppgavene i eget distrikt.

Spørsmålene var i stor grad utformet med faste svaralternativer, vi brukte skaleringen fra *helt uenig* til *helt enig*, fem skaleringer hvor *verken/eller* var ett alternativ. Vi benyttet *vet ikke* på noen spørsmål. I følge Eliasson m. fl. (2007) vil ikke fordelingen mellom de substansielle svaralternativene påvirkes dersom det er et ”vet ikke ” alternativ. Forskning viser også at spørsmålene fungerer like bra når det gjelder validitet og reliabilitet selv om ”vet ikke” alternativet ikke tas med og respondentene tvinges til å ta stilling til spørsmålene. På noen spørsmål ble det åpnet opp for kommentarer, samt at det var to helt åpne spørsmål til slutt. I tillegg la vi inn noen påstander som respondenten skulle ta stilling til med de samme svaralternativene. Spørreskjemaet bestod av 31 spørsmål, og det tok ca 10 minutter å svare

på undersøkelsen. Bruk av rangordnede spørsmål, hvor svaralternativene er ”helt enig – helt uenig” får vi frem intensiteten i holdningene. Problemet for respondenten kan være å *rangere* de ulike spørsmålene opp mot hverandre.

Åpne svaralternativer er benyttet der vi vet at en del respondenter ikke passer inn i svaralternativene, f. eks spørsmål om stilling. Spørsmålet som er åpent er benyttet for å fange opp viktige innspill som ikke passer inn i noe spørsmål. Vi har valgt å benytte det da erfaringen er at det kommenteres relativt sjelden på slike spørsmål, og vi derfor regner med at det blir håndterbart i analysen.

Respondentene blir også bedt om å forholde seg til påstander i vår undersøkelse. Det er brukt for å få frem respondentenes holdninger til hvordan ulike forhold fungerer i eget distrikt.

Ved hjelp av verktøyet SurveyXact kunne vi designe spørreskjemaet selv, legge inn mottakere (e-postadresser), legge inn svarfrist og purringer, publisere undersøkelsen, få svarprosent, analysere data og utarbeide rapporter, statistikk og tabeller.

Underveis i utformingen av spørreskjema ble det testet ut på en gruppe respondenter for å få tilbakemelding på om spørsmålene syntes relevante, var klart formulert samt hadde relevante svaralternativ. Respondentene var ansatte i eget og andre distrikt, både politi, jurister og sivile. Tilbakemeldingene førte til vesentlige korrigeringer i spørreskjema.

Innsamling av kvantitative data krever kategorisering av sentrale begreper før undersøkelsen kan gjennomføres. Det er avgjørende at operasjonaliseringen av begrepene er god. *Begrepsmessig gyldighet* vil alltid bli et sentralt spørsmål ved kvantitative undersøkelser. Det ble lagt ned et stort forarbeide i å operasjonalisere begrepene og utforme spørsmålene så korrekt som mulig.

Alle metodene har styrker og svakheter. Vårt valg var naturlig spørreskjema via e-post. Årsaken var at vi har avstand til respondentene og dermed anonymitet, treffer mange, har tilgang til e-post adresser samt spørreverktøyet SurveyXact. Det er billig å gjennomføre og vil bruke kortest tid. Vi innhentet først tillatelse i de berørte distriktene til å gjennomføre undersøkelsen og overført e-postadressene til SurveyXact.

Den største ulempen med å benytte e-post er stort frafall. Beregning av frafall behandles spesielt i kapittel 3.5.2. Vi viser til Jacobsen (2005, s. 262): ”Hovedproblemet med e-post – eller Internett - baserte skjemaer er nettopp lav svarprosent, enkelte ganger så lav som under 10 % ifølge Sheenan & Hoy”. Årsaken til frafallet (i tillegg til det vi kan beregne) er at de fleste mottar mange e-post per dag og er skeptiske til å klikke på linker pga virus. I politi- og lensmannsetaten har vi stått overfor et reelt problem og det er linjekapasiteten når det skal svares via Internett. På mange små lensmannskontorer er ikke linjekapasiteten god nok til at respondentene kan gjennomføre undersøkelsen. Dette har vi fått tilbakemelding om fra respondenter bla i Sør-Trøndelag.

Det ble sendt ut spørreskjema til 2 792 e-post adresser. Vi mottok totalt 854 svar, hvorav 692 hadde gjennomført hele undersøkelsen og 162 hadde svart på noen spørsmål, men ikke fullført.

Vi viser til tidligere beregning av teoretisk utvalg. Svarprosent beregnes som:

$$\text{Svarprosent} = \frac{\text{Totalt antall enheter som har svart}}{\text{totalt antall enheter i opprinnelig utvalg (teoretisk utvalg)}} \times 100$$

I kap.3.5.2. behandler vi beregnet og reelt frafall. Svarprosenten vist under blir vurdert i forhold til ”beregnet frafall”.

Alle	Agder	Hedmark	Sogn- og Fjordane	Sør Trøndelag	Troms	Vestoppland
30,4%	16,3%	46,7%	33,5%	13,6%	25,1%	30,0%

Tabell 8 Svarprosent beregnet på teoretisk utvalg (e-postadresser 6 distrikt)

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Vi vurderer svarprosenten samlet som meget god. Variasjonen mellom distriktene er stor, men likevel tilstrekkelig for alle distriktene. Vi kommenterer nærmere svarprosenten i distriktene under kap. 5 Presentasjon av undersøkelsens resultater.

Svært mange respondenter har benyttet anledningen til å skrive kommentarer under de åpne spørsmålene. Dette gjelder spesielt spørsmålene 24: Det er oppklart flere straffbare forhold ved hjelp av forvaltningsoppgavene – (pass, våpen, osv) Gi eksempler med 104 kommentarer, spørsmål 25: Er det flere straffbare forhold som er blitt forhindret (forebygget)

ved hjelp av forvaltningsoppgavene - (pass, våpen osv) Nevn eksempler, med 58 kommentarer. De åpne spørsmålene til slutt 30: Er det andre forhold ved forvaltningsoppgavene som ikke er berørt her og som du mener er spesielt bra i ditt distrikt? Ordet er ditt: 87 kommentarer. Spm. 31: Er det andre forhold ved forvaltningsoppgavene som ikke er berørt her og som du mener burde bli bedre i ditt distrikt? Ordet er ditt: 113 kommentarer. Dataene ble systematisert etter prinsippene for tekstanalyse. Resultater av disse åpne spørsmålene vil bli presentert for seg selv under hvert forskningsspørsmål og brukes i drøftingen av resultatene.

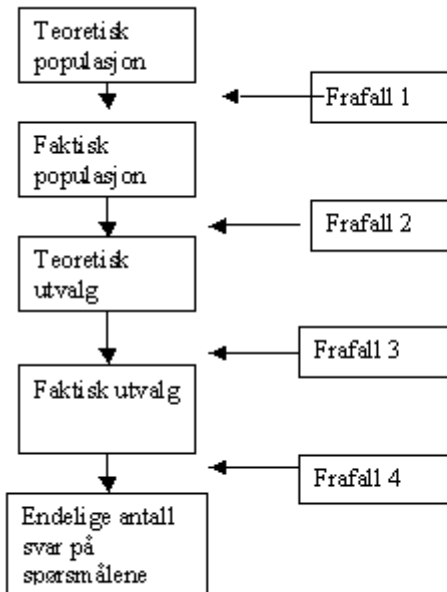
3.5.2 Frafall

Kvantitativ tilnærming velges for å få et representativt bilde av populasjonen. Det ideelle er at undersøkelsen gjennomføres for hele populasjonen. Alle politidistriktene hadde 11 424 ansatte i 2008. Kilde: Resultatreformen. Alle vi er interesserte i = alle ansatte i politidistriktene = 11 424 ansatte = *den teoretiske populasjonen*.

Det betyr at vi må gjøre et *utvalg*. Kap 3.5 beskriver hvordan vi har valgt ut seks politidistrikter. Fremgangsmåten for å velge ut respondenter kan plasseres innenfor kategorien ”ikke-sannsynlighetsutvalg”. Det betyr at utvalgsmetoden ikke tilfredsstiller kravene som stilles for å kunne generalisere ut fra utvalget til alle enhetene.

Det kan være at spørsmålene retter seg mot ulike målgrupper eller det kan være vanskelig å skille målgruppene f. eks ved e-post lister. I vår målgruppe er det ulike stillingskategorier politi, sivile og jurister. Det er ikke mulig å skille ut de som jobber med forvaltningsoppgaver fordi alle tre gruppene over kan i større eller mindre grad jobbe med forvaltningsoppgaver. Det er også en hensikt i oppgaven å gjennomføre undersøkelsen for alle tre gruppene. Et mulig alternativ er å benytte filterspørsmål, dvs ulike spørsmål til ulike målgrupper på et spørreskjema. Vi har ikke valgt denne muligheten, men stilt samme spørsmål til alle respondenter.

Frafall av enheter er respondenter som ikke svarer. Fasene i en prosess som viser årsaker til frafall. Modellen er brukt for å beregne hvor mange respondenter vi må ha svar fra for at vi skulle vurdere undersøkelsen som pålitelig.



Figur 17 Modell for beregning av teoretisk frafall

Kilde: Jacobsen (2005), s. 280

Frafall 1: Avgrensning av populasjonen som oppstår når man går fra teoretisk populasjon til å gjøre et utvalg. Her velger vi å gjennomføre undersøkelsen i et utvalg av distrikter. Seks distrikter velges ut. Distriktene vi har valgt ut utgjør 19,8 % av alle ansatte i politidistriktene slik at vi har et frafall på 80,2 % eller 9 202 individer. Se nærmere begrunnelse i kap. 3.

Frafall 2: Krav til hvordan utvalget foretas. Ved bruk av e-postlister for hele distrikter vil det oppstå et frafall pga at listene ikke er oppdatert tilsvarende som listen over ansatte. Det vil være til dels et betydelig større antall på e-post listene enn antall ansatte i distriktene. Dette viser tabellen at varierer mellom distriktene. Vi regner forskjellen mellom antall ansatte og antall e-post adresser i et distrikt som frafall 2. Varierer fra 18 – 43 % for distriktene, gjennomsnittlig avvik er 25,9 % og utgjør 575 individer.

Frafall 3: Utgjør de individene som får undersøkelsen på e-post, men som muligens ikke har forutsetninger for å svare. Gjelder ansatte som jobber med drift, renhold, adm.enhet, Barnehusene og sivile saker. Utgjør ca 10 % av den teoretiske populasjonen i distriktet.

Frafall 4: Ikke svar. Både frafall 3 og frafall 4 regnes som ”ikke svar”. ”Ikke svar” kan ha flere årsaker. Vi kan nevne: Ingen interesse, ikke relevante spørsmål, tekniske problemer med gjennomføring (Internett), dårlig tid, ikke kunnskap og turnusarbeid.

	Antall ansatte. Teoretisk populasj.	Andel %	Frafall 1 Valg av distrikter	Ante-post adr. Teoretisk utvalg	Frafall 2 Avvik	Frafall 3 Pga arb. oppg 10%	Faktisk utvalg, svar-grunnlag	Frafall 4 Reelt frafall ikke svar	Antall svar	Svar %
Politidistrikt	Teoretisk beregnet frafall brukt til å vurdere svarprosent							Reelt frafall		
Hedmark politidistrikt	380	3,3	380	495	115	38	342	265	230	46,7
Vestoppland politidistrikt	200	1,7	200	253	53	20	180	177	76	30,0
Agder politidistrikt	601	5,3	601	710	109	61	540	549	161	16,3
Sogn og Fjordane politidistrikt	176	1,6	176	224	48	18	158	149	75	33,5
Sør-Trøndelag politidistrikt	583	5,1	583	710	127	58	525	519	191	13,6
Trøms politidistrikt	282	2,5	282	406	124	28	259	289	117	25,1
Totalt alle 6 distrikt	2222	19,5	2222	2798	576	148	2004	1948	850	30,4
Totalt alle 27 distrikt	11424	100								

Tabell 9 Teoretisk (gul) og faktisk (grønn) beregning av frafall

Kilde: Egen grafikk

3.6 Avhandlingens analysemodeller

Når det gjelder avhandlingens teoretiske analysemodeller viser vi til kapittel 2 hvor de teoretiske analysemodellene vi benytter i drøftingen av resultatene presenteres

I tillegg har vi benyttet analysemodulen i SurveyXact for å analysere dataene i spørreundersøkelsen.

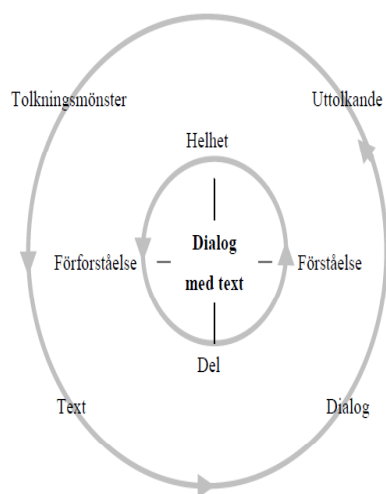
3.7 Metodekritikk og etikk

I vår gjennomføring av undersøkelsen har vi vært opptatt av å forholde oss strengt til samfunnsvitenskapelig metode. Vi mener dette er spesielt viktig siden vi begge to arbeider i etaten studien omhandler. Vi har holdt oss til hovedprinsippene med noen justeringer underveis. Troye (1993) sier at utredningsarbeidet er en læreprosess der du stadig vil oppdage noe du ikke har innsett før. Det gjelder også for vår undersøkelse. Gjennom intervjuer med

sentrale personer i Politidirektoratet og Justis- og politidepartementet ble problemstilling og forskningsspørsmålene justert. Når vi hadde disse klare har vi holdt på dem gjennom hele undersøkelsen. Tidligere i kapittelet vi beskrevet undersøkelsesopplegget og kommentert utfordringer og valg i de ulike delene av undersøkelsesopplegget. Vi skal nå vurdere undersøkelsesopplegget og drøfte det opp mot validitet og reliabilitet.

Undersøkelsesopplegget består av to hoveddeler med ulike tilnærminger i selve undersøkelsesopplegget. Vår kritikk omhandler hoveddel R og spesielt spørreundersøkelsen.

Den andre hoveddelen R i undersøkelsesopplegget er de mest kritiske spørsmålene knyttet til forskningsspørsmål 3 hvor vi vil avdekke hvilke faktorer som fremmer og hemmer bruk av dagens forvaltningsoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen. Her benytter vi tilnærming som går under begrepet *forstående* studier. Innenfor forstående studier er vår tilnærming nærmest det som kalles hermeneutisk tilnærming i undersøkelsesopplegget. I samfunnsvitenskapelig sammenheng betyr det en fortolkning av virkeligheten (Grønmo, 2004): Det vil si at vi tar utgangspunkt i de ansattes egne forståelser og synspunkter, mens fortolkningen foretas på et bredere grunnlag og i lys av en større sammenheng. Grønmo beskriver det slik: Forskeren legger større vekt på sin for - forståelse (sin fortolkning av aktørenes og deres synspunkter), samt sin helhetsforståelse. Hermeneutiske analyser foregår ved å pendle mellom forståelse og for - forståelse og mellom delforståelse og helhetsforståelse. Dette utgjør en slags sirkelbevegelse som kan omtales som ”den hermeneutiskes sirkel”. Fortolkningen foregår på flere nivåer og fortolkningen av aktørenes fortolkning kalles ”dobbel hermeneutikk”.



Figur 18 Den Hermeneutiske sirkeln: Grundversion

Kilde: Alvesson og Sköldbberg (2008), s.212.

Samfunnsvitenskapelig metode reguleres i flg Grønmo (2004, s. 19) etter sju forskningsmessige normer innenfor samfunnsvitenskapen:

1. Offentlighet: Vitenskapelig virksomhet skal foregå i full åpenhet, og rapporter om utgangspunkt, fremgangsmåter og resultater skal publiseres eller offentliggjøres i sin helhet.
2. Organisert skepsis: Forskeren skal stadig revurdere sannheten i samfunnsvitenskapen, basert på etterprøving og kritisk drøfting.
3. Uavhengighet: Vitenskapelig virksomhet skal ikke styres av spesielle grupper eller interesser i samfunnet, eller av ikke-vitenskapelige motiver blant forskerne.
4. Universalisme: Vitenskapelig virksomhet skal vurderes ut fra rent faglige kriterier, uavhengig av forskerens sosiale bakgrunn og personlige egenskaper.
5. Originalitet: Innebærer en forpliktelse til å bidra med ny kunnskap, innsikt og forståelse, slik at nye undersøkelser ikke bare resulterer i gjentakelser av tidligere forskning, og framfor alt slik at ikke forskerne plagierer hverandre.
6. Ydmykhet: går ut på at forskere skal være seg bevisst og eksplisitt klargjøre begrensningene ved sin faglige kompetanse og ved sine studier.
7. Redelighet: Er et generelt moralsk krav som er særlig viktig i vitenskapen, der sannhetsforpliktelsen tillegges avgjørende betydning.

Tidligere i dette kapittelet har vi beskrevet hvordan de ulike fasene i undersøkelsen er gjennomført. Gjennomføringen er basert på viktige forskningsetiske normer når det gjelder innhenting av informasjon fra personer, grupper, organisasjoner eller institusjoner. Vi viser til de grunnleggende normene fra Grønmo (2004):

- De som blir invitert til å delta i en undersøkelse, skal informeres om undersøkelsens formål og opplegg.
- De kan selv avgjøre om de vil delta, og om de evt vil avbryte deltagelsen.
- Deltagerne i undersøkelsen skal ikke utsettes for fysisk eller psykiske skadevirkninger.

-
- Informasjon om enkeltpersoner skal behandles konfidensielt.

Vi mener vi har forholdt oss til de forskningsetiske normene i gjennomføringen av studien både generelt og når det gjelder innhenting av empiri. Noen av de forskningsmessige normene vil vi omtale spesielt under. De normene vi ikke omtaler anser vi for å være nedfelt i våre formelle regelverk eller det offentlige lovverket.

Uavhengighet: Vi arbeider begge i Hedmark politidistrikt og er i lederstillinger i distriktet. Når vi startet arbeidet med problemstilling var det klart at vi skulle gjennomføre en undersøkelse som involverte egen arbeidsplass og politiet. Bakgrunnen for problemstillingen var vår egen erfaring og forståelse av hvordan virkeligheten ser ut. Vi har gjennom hele forskningsprosessen vært spesielt opptatt av at normene er fulgt og at vår undersøkelse er etterprøvbart. Både når det gjelder utformingen av forskningsspørsmålene og spørsmålene i spørreundersøkelsen har vi vært opptatt av ikke å være forutinntatte og stille ledende spørsmål.

Vi trekker med oss tidligere erfaringer og kunnskap inn i undersøkelsen, noe som kan påvirke vår forståelse av de hendelser og handlinger vi skal si noe om. På en forelesning i Arvika 16. april 2010 beskrev PO Norell en modell vi har hatt nytte av for å se virkeligheten på en objektiv måte. Den har bidratt til å gjøre oss mer bevisst på de farene som ligger i vår nærhet til aktiviteten eller fenomenet vi skal undersøke, og spesielt når vi forsker på vår egen arbeidsplass. *Norell sier vi må tenke oss et filter mellom vår subjektive oppfatning og den objektive virkeligheten vi skal beskrive.* Dette filteret består av paradigme, kultur, tradisjon og språk. Vi er påvirket av den institusjonen vi er en del av, siden institusjonen inneholder alle disse egenskapene. Ved å være oss bevisst på disse påvirkningene, vil vi kunne være i bedre stand til å beskrive hva vi faktisk ser.

Åpenhet. Både når det gjelder intervjuene og i spørreundersøkelsen har vi informert om avhandlingens hensikt og hvordan informasjon vil bli brukt. Fra intervjuene er det innhentet tillatelse til å gjengi sitater i avhandlingen. Alle intervjuer er skrevet ut. Det ble innhentet tillatelse fra politimestrene i de seks distriktene til å gjennomføre undersøkelsen samt benytte de ansattes e-post adresser til å distribuere undersøkelsen gjennom. Vi utarbeidet et informasjonsskriv om undersøkelsen som vi oppfordret politimestrene til å benytte for å informere sine ansatte om undersøkelsen før vi sendte den ut. Vi fikk positive

tilbakemeldinger for å gjennomføre undersøkelsen fra samtlige seks politimestere. Masteravhandlingen vil bli publisert i Brage og dermed være offentlig tilgjengelig.

Kritikken mot å bruke den helhetlige organisasjonsmodellen er at det er en modell og dermed kun gir en pekepinn på hvordan et foretak kan se ut. En modell er en forenklet og rendyrket fremstilling av utvalgte samfunnsmessige fenomener der de viktigste trekkene ved disse fenomenene blir framhevet, mens andre aspekter ved fenomenene utelates (Grønmo, 2004). Vår undersøkelse beskriver respondentenes meninger om organisasjonen på et gitt tidspunkt. Vi mener den helhetlige organisasjonsmodellen er egnet til å gi en pekepinn om hvilke organisatoriske forhold som hemmer eller fremmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

Til slutt vil vi vurdere undersøkelsesoppleggets validitet og reliabilitet, men velger å bruke begrepet gyldighet istedenfor validitet og pålitelighet istedenfor reliabilitet.

3.7.1 Pålitelighet og gyldighet:

Begrepene behandles i Jacobsen (2009) i forhold til samfunnsvitenskaplige studier. Vi benytter disse to begrepene videre. Undersøkelsens *pålitelighet* (reliabilitet) mener vi er tilstrekkelig. Her viser vi til beskrivelsen av undersøkelsesopplegget. De tolkningene vi har kommet fram til er gyldige i forhold til virkeligheten vi har undersøkt. Variasjoner i svarene i spørreundersøkelsen skyldes reelle forskjeller i meninger, ikke på grunn av selve metodikken i undersøkelsen.

Gjennom intervjuene og spørreundersøkelsen har vi samlet inn informasjon om de faktiske forhold på ulike nivåer i etaten. Intervjuer for å innhente informasjon fra overordnet administrativt og politisk nivå, spørreundersøkelsen hovedsakelig på distriktsnivå, men også på driftsenhets og individnivå. Vi har gjennomgått materialet kritisk flere ganger, noe som har vært nødvendig for å sikre at dataene er pålitelige og gyldige.

Vurdering av datakvaliteten - kvantitative data. Datakvaliteten ble sikret gjennom utformingen av undersøkelsen, datainnsamlingen og i analyseopplegget. I analysen velger vi å slå sammen verdier på variable i presentasjonen for å styrke påliteligheten.

Vi vil spesielt trekke frem noen typer *gyldighet* (validitet) i denne sammenheng Jacobsen (2005):

Begrepsmessig gyldighet i forhold til begreper brukt i spørreundersøkelsen. Vi tolker svarene på noen spørsmål slik at det kan stilles spørsmål ved den begrepsmessige gyldigheten. Vi avdekker dette fordi det er stilt krysspørsmål som vil avdekke begrepsmessig forståelse. Vi benytter spørsmålene der begrepene er mest dekkende i forhold til hva vi skal undersøke i analysen. At 162 respondenter ikke fullfører undersøkelsen kan forklares med begrepsmessig uklarhet, at respondentene dermed har avbrutt undersøkelsen. Avbruddene kan også forklares med datatekniske problemer med å gjennomføre undersøkelsen. Det ble brukt mye tid på å validere begrepene før undersøkelsen ble sendt ut. Indikatorer ble utarbeidet når vi operasjonaliserte forskningsspørsmålene til spørreundersøkelsen. Vi mener samlet sett at det er begrepsmessig gyldighet i undersøkelsen.

Ekstern gyldighet: Utvalg av respondenter og frafall er kommentert i kap. 3.5.2. Ikke-sannsynlighetsutvalget gjør at utvalget ikke er helt representativt for populasjonen. Frafallet medfører at enkelte grupper faller ut blant respondentene. Vår vurdering at vi ikke har slikt frafall og dermed at vårt datagrunnlag er tilstrekkelig sammensatt av respondentgrupper som er representative for populasjonen. Gjennomgangen av datamaterialet viser ingen tilfeldige feil dvs respondenter som bevisst har svart ”tull”. Med det store datamaterialet vi har vil uansett tilfeldige feil ikke påvirke resultatene.

Svarprosenten i distriktene varierer, se kap. 3.5.2. Det gjør at vi skal være forsiktig med å trekke slutninger om forskjeller mellom distriktene. Vi velger likevel å sammenligne distrikter på noen områder da sammensetningen av respondenter er tilnærmet lik i distriktene samt at vi vurderer svargrunnlaget fra samtlige distrikter som gyldig.

Intern gyldighet betyr om vi har dekning for de slutningene vi treffer. Gjennom presentasjon og drøfting av resultater av spørreundersøkelsen trekker vi kun slutninger der vi mener de er gyldige og etterprøvbare.

I flg Jacobesen (2005) må undersøkelsens totale gyldighet vurderes i forhold til pålitelighet, begrepsmessig gyldighet, intern og ekstern gyldighet. Disse forholdene henger tett sammen og vår samlede vurdering er at alle elementene er tilstrekkelig ivaretatt.

3.8 Oppsummering undersøkelsesopplegg

Undersøkelsesopplegget har to hoveddeler, hoveddel I (intensjon) og hoveddel R (realitet). Det meste av vekten på det metodiske er lagt på del R. For å avdekke intensjoner valgte vi intervjuer og dokumentanalyse for å fremskaffe data. For å skaffe data til hoveddel R valgte vi å gjennomføre en omfattende kvantitativ spørreundersøkelse. Gjennom vurdering av pålitelighet og gyldighet av de innsamlede dataene for de to delene mener vi undersøkelsesopplegget er gjennomført i tråd med vitenskapelige metoder og at data er gyldige og pålitelige for å trekke slutninger i flg. problemstilling og forskningsspørsmål.

4. Empiriske bakgrunnsdata

4.1 Innledning

I dette kapitlet gir vi en beskrivelse av Politiet i Norge. Vi finner det hensiktsmessig med en kort historisk gjennomgang av politi- og lensmannsetaten. Formålet med denne gjennomgangen er å få en helhetlig oversikt over etatens organisering, oppgaver og oppgaveløsning. Vi vil så gi en nærmere og mer detaljert beskrivelse av de seks politidistriktene som er med i vår undersøkelse.

4.2 Et historisk tilbakeblikk

Lensmannsetaten er sannsynligvis den eldste tjenestemannsinstitusjonen i Norge. Den ble antakeligvis opprettet under Kong Sverre (1177-1201) eller enda tidligere (JD, 1991, s. 23). Lensmannen ble ansatt av en sysselmann, og hadde som hovedansvar å kreve inn skatter og avgifter, bistå rettsvesenet og utføre politioppgaver på landsbygda. Lensmannen hjalp sysselmanen på de fleste områder og fungerte for denne.

I byene (kaupangene) var gjaldkeren kongens ombudsmann med ansvar for politioppgavene. Som lensmannen krevde han inn skatter og bøter, og hadde ansvaret for ro og orden. Byfogdembetene, som ble opprettet på 1400-1500-tallet, overtok i grove trekk gjaldkerens oppgaver og var egentlig forløperen for politimesterembetene.

Etter hvert ble den todelte styringsformen med sysselmann og lensmann avløst av en tredelt ordning med lensherre, fogd og (bonde)lensmann. Fogden (futen) var opprinnelig lensherrens tjener og ombudsmann, men ved en reform på 1600-tallet ble han reelt og formelt kongens fut med ansvar for skatteinnkreving og politi- og påtalemakt. Innføringen av eneveldet i 1661 førte til et utpreget embetsstyre. Ved opprettelsen av amt og stiftsamt ble futen stående som leder av den lokale administrasjonen under amtmannen og som lensmannens nærmeste overordnede. Lensmannens stilling som det ytterste forvaltningsledd ble i denne perioden gradvis styrket, og oppgavene omfattet bl. a. namsgjøremål, skatteinnkreving og politigjøremål (JD, 1991, s. 23; Nordstoga, 1992, s. 15-17, s. 52-54).

Ved staffeprosessloven av 1887 ble det etablert et eget embetsverk med Riksadvokat og statsadvokater som skulle ha ansvaret for å forestå straffeforfølgningen og som avløste amtmannen som øverste påtalemyndighet. Etterforskningen ble lagt til politiet under

politijuristens ledelse og var en funksjon av den påtalekompetanse som i utgangspunktet lå hos politimesteren.

I 1894 kom en lov om endringer av det sivile embetsverk som opphevet alle fut/fogdeembetene. Flere av forretningene ble i den etterfølgende tiden lagt til lensmannen, hvilket medførte en ytterligere konsentrasjon av gjøremål til etaten. Lensmannens stilling som sentralt ledd i administrasjonen ble i løpet av denne perioden stadig mer krevende. Utviklingen medførte stadig flere gjøremål, og arbeidet som statens tjener ble stadig mer komplisert. Fordi lensmannen var statsforvaltningens eneste representant i herredet, var lensmannskontoret administrasjonens dør til publikum (Nordstoga, 1992, s. 101).

Med bakgrunn i et stadig sterkere behov for en enhetlig og ”ryddig” politiorganisasjon ble politiet ved Politiloven av 13. mars 1936 et rikspoliti. Politiloven av 1936 berørte ikke spørsmålet omkring organiseringen av politi og påtale (JD, 1988, s. 11). Loven gjaldt ikke lensmannsetaten med unntak av å gi lensmannen ledelsen av politiet på landsbygda og innskrenket organisasjonsfrihet (ibid., s. 7). Politiloven av 1936 var gjeldende frem til 1995. Det ble gjort endringer i Politiloven hele 13 ganger i denne perioden. Den mest omfattende revisjonen skjedde i 1976 da Politiloven ble gjort gjeldende også for lensmannsetaten (ibid.).

Politirolleutvalget ble oppnevnt ved kgl. resolusjon av 10. desember 1976. Utvalget skulle utrede politiets rolle og oppgaver i samfunnet. Utvalget ga sin innstilling i to separate utredninger, NOU 1981:35 Delutredning I og NOU 1987:27 Delutredning II. I delutredning I (JD, 1981) stilte utvalget spørsmål om hvilke oppgaver politiet fortsatt skulle utføre. Blant annet ble det stilt spørsmål om politiet fortsatt burde ha forvaltningsoppgaver. Konklusjonen den gang var at politiet fortsatt burde ha forvaltningsoppgaver og at disse stort sett burde være de samme som de allerede utførte.

I 1994 ble det administrative ansvaret for lensmennene som til da hadde ligget under fylkesmennene, overført til politimestrene (JD, 2004, s. 33).

I 1998 ble det oppnevnt et utvalg som skulle fremme forslag om distriktsinndelingen i politi og lensmannsetaten, landsdelsordningen, de sentrale særorganer og politiets sentrale, faglige og politiske ledelse i Justisdepartementet (JD, 1999). Dette var den direkte foranledningen til Politireform 2000 (JD, 2000) som resulterte til den mest omfattende strukturendring i politiet på over 100 år. Antallet politidistrikter ble redusert fra 54 til 27. I tillegg var Politireform

2000 også en kvalitetsreform som hadde som mål å gjøre politiet mer effektivt i det forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeidet, mer tjenesteytende og mer kostnadseffektivt (ibid.).

Politiets rolle og oppgaver ble gjennomgått på nytt i St.meld. nr. 42 (JD, 2004). Dette var den første store gjennomgangen siden Politirulleutvalgets innstillinger i hhv. 1981 og 1987. Formålet med meldingen var å beskrive og drøfte politi- og lensmannsetatens rolle og oppgaver og vise hvordan etaten kan møte utfordringene den står overfor de nærmeste 5 – 10 årene og hvilken retning den bør utvikles (ibid.). En av meldingens konklusjoner var at ”Regjeringen ønsker et politi som fyller rollen på en tydelig og tillitskapende måte slik at samfunnets og befolkningens behov for rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd ivaretas gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet” (JD, 2004, s. 6). Meldingen konkluderte også med at politiet fortsatt bør ha forvaltningsoppgaver.

Politiets sikkerhetstjenestes (PST) er direkte underlagt Justisdepartementet, og rapporterer i alle viktige saker til departementet. PST er organisert med en sentral enhet i Oslo, Den sentrale enhet (DSE), og med lokale enheter i samtlige politidistrikter unntatt Oslo

Særorganene

Politiet har en rekke særorgan som ble opprettet for å bistå politidistriktene i de tilfeller hvor politidistriktene selv ikke har ressurser eller kompetanse til å løse oppgavene på egen hånd. Særorganene er direkte underlagt Politidirektoratet (POD).

Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) ble opprettet i 1959.

Økokrim ble opprettet i 1988.

Politiets utlendingsenhet (PU) ble opprettet i januar 2004.

Utrykningspolitiet (UP) ble opprettet i 1937.

Politiets høyskolen (PHS). Den organiserte politiopplæringen startet i Christiania-politiet i 1889. I 1920 ble Statens Politiskole opprettet som en etatsskole med et toårig utdannings løp. I 1989 bestemte regjeringen at Statens Politiskole skulle omdannes til en høyskole med navnet Politihøgskolen. Dette skjedde i 1992, men PHS fikk ikke full akkreditering som høyskole før 18. juni 2004.

Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) ble etablert 1. januar 2004 ved at tidligere politiets materieltjeneste (PMT) og Politiets datatjeneste (PD) ble slått sammen.

4.3 Grunnprinsipper for norsk politi

Politirolleutvalget som ble oppnevnt i 1976, (JD, 1981) la til grunn ti grunnprinsipper for norsk politi:

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer.

Politiet skal avspeile demokratiske og humanistiske idealer, i tråd med vår samfunnsform og vårt styresett.

2. Politiet skal ha et sivilt preg.

Sivilt preg er først og fremst det motsatte av militært preg, og går særlig på politiets oppgaver, metodebruk og opptreden. Det sivile preg styrkes dersom politiets oppgaver ikke ensidig går ut på å bekjempe kriminalitet. Politiets sivile preg åpner for et fruktbart samspill med publikum, og er dermed en forutsetning for at politiet skal kunne bekjempe kriminaliteten.

3. Vi skal ha et enhetspoliti.

Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene. Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyres andre forvaltningsmyndigheter med politi- eller påtalemyndighet.

4. Politiet skal være desentralisert.

Politiet skal ha mange og spredte tjenestesteder. Politiet bør være tilstede i lokalsamfunnet, enten dette er en mindre landkommune eller bydel i en større by. Et desentralisert politi, vil i likhet med det sivile preg, åpne for samspill mellom politiet og befolkningen.

5. Politimannen skal være en generalist.

Prinsippet om at polititjenestemenn skal være generalist, er en følge av ønsket om et desentralisert politi. Skal tjenestemenn betjene et lite distrikt, er det nødvendig å være generalist. En konsekvens av generalistprinsippet er at spesialenheter bare bør opprettes når det er tvingende nødvendig for å skape eller ta vare på ekspertise. Generalisten skal være hovedaktøren.

6. Politiet skal virke i samspill med publikum.

Publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være selve hovedstrategien. Samspillet politi – publikum går i korthet ut på samarbeid om løsningen av daglige problemer. Hjelp til selvhjelp i kriminalitetsforebyggende øyemed er ett eksempel.

Publikums bistand til politiet i samband med konkrete saker er et annet.

7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.

Mellom politiet og lokalsamfunnet eksisterer både formelle og uformelle bånd, som til sammen utgjør det som kalles integrasjon. Integrasjon er, likesom desentralisering og sivilt preg, med på å skape grunnlaget for samspill mellom politi og publikum. Prinsippet om integrasjon må ikke strekkes for langt. Politiets profesjonelle integritet krever av og til en viss avstand til det som skjer i lokalmiljøet. Det er svært viktig at politimannen bevarer sin fulle uavhengighet av alle grupper og enkeltpersoner.

8. Politiet skal ha bred rekruttering.

Det tjener demokratiet at politiets tjenestemenn og kvinner har bred sosial bakgrunn.

Det er gunstig for den praktiske samhandling mellom politi og publikum, og det styrker samfunnets tillit til politiet. Politiet bør derfor rekrutteres fra hele landet, alle sosiale lag og gjenspeile samfunnet med hensyn til kjønn, livserfaring, yrkesbakgrunn og utdanning. Politiets sammensetning bør vise mangfoldet i vårt samfunn. Ønsket om representativitet må ikke gå foran kravet til skikkethet. Hovedmålet ved rekruttering må være å finne frem til de som er best egnet for yrket.

9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.

Politiet bør selv foreta en overveiet og begrunnet prioritering mellom sine oppgaver. Prioritering er ikke først og fremst et spørsmål om innbyrdes rangering av lovbruddstyper. Det største problemet består i å velge strategi i polititjenesten. Politiet bør legge hovedvekten på forebyggende ordenstjeneste, med sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet. Ingen andre kan påta seg denne oppgaven.

10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

Kontroll med politiet er et av rettsstatens grunnprinsipper. Politiet skal være underlagt politisk, sosial og formell kontroll. Den beste garanti mot maktmisbruk og overtramp ligger i politiets selvkontroll, basert på yrkesetiske normer og en høy yrkesmoral. Derfor har polititjenestemennenes holdninger og yrkeskultur stor betydning.

Utvalget mente at det er en indre sammenheng mellom de 10 grunnprinsippene. Legges disse til grunn for den norske politiordning, får man etter utvalgets oppfatning et politi med følgende kjennetegn:

- små enheter
- liten grad av arbeidsdeling
- flerfoldighet av oppgaver
- et minimum av maktbruk

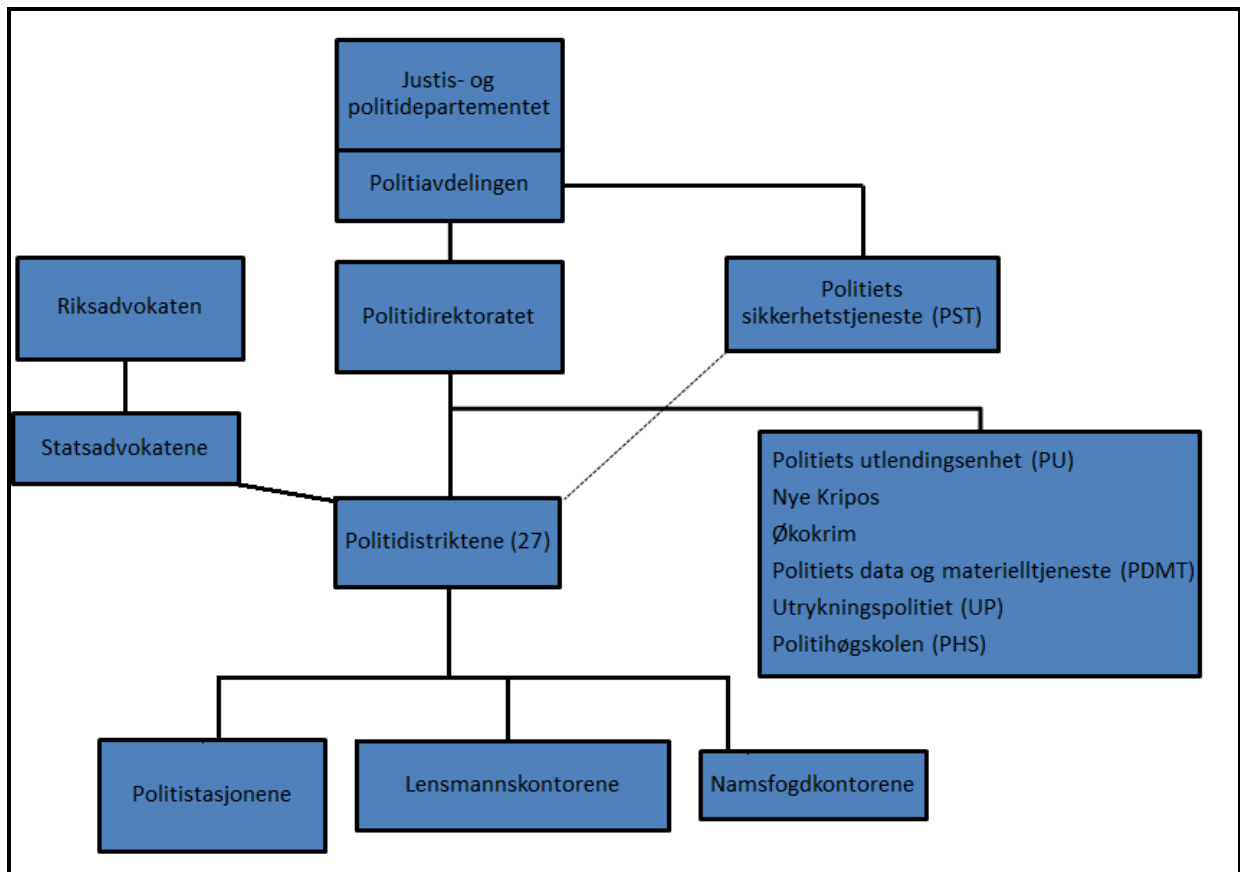
- nært samarbeid med publikum
- integrasjon i lokalsamfunnet
- representativitet
- forebygging som hovedmål
- yrkesmoral som grunnlag for kontroll

Skal det settes et enkelt navn på denne modellen, mente utvalget at dette måtte bli ”nærpolitiet”. Etter utvalgets oppfatning har det norske politiets styrke tradisjonelt ligget i den nære kontakt med befolkningen i lokalsamfunnet. Utvalget gikk inn for å holde fast på og forsterke dette trekket ved vår politiordning. Nye utfordringer, endrede forutsetninger for etatens virksomhet med økte krav og forventninger til etatens trygghetsskapende og kriminalitetsbekjempende innsats, samt bredden i etatens oppgaver og politireformen, underbygger imidlertid et behov for en bredere, mer overordnet og prinsipiell tilnærming til politirollen (JD, 2004, s. 10).

4.4 Politiets organisering, oppgaver og oppgaveløsning

4.4.1 Organisering

Et sentralt trekk ved den norske politiordningen er det to - sporede systemet som innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet, under riksadvokatens og statsadvokatenes overordnede fagledelse av politiets strafforfølgingsfunksjon, mens Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har et overordnet faglig ansvar for resten av politiets virksomhet (JD, 2004, s. 33), jf. figur 19 under. En overordnet koordinering skjer gjennom regelmessig kontakt mellom Riksadvokaten, Justisdepartementet og Politidirektoratet.

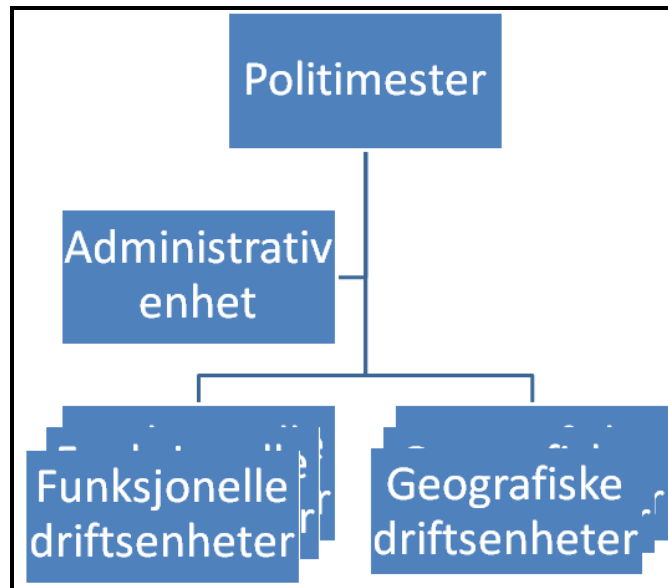


Figur 19 Politi- og påtalemyndighetens organisering i Norge

Kilde: St.meld. nr. 42 (2004-2005) (JD, 2004), s. 34.

Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen. Justisdepartementet har ansvar for etatsstyringen av Politidirektoratet, Riksadvokaten, Generaladvokaten og Politiets sikkerhetstjeneste. Gjennom departementets styringsdokumenter og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsettinger og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet har med unntak for Politiets sikkerhetstjeneste, ansvaret for ledelse og oppfølging av politidistriktene og særorganene. Ansvaret er knyttet til den overordnede faglige ledelsen av politi- og lensmannsetatens virksomhet, herunder fordeling av ressurser og resultatoppfølging. Gjennom en effektiv og målrettet etatsledelse skal direktoratet bidra til å styrke kriminalitetsbekjempelsen. For å løse politioppgaver av landsomfattende karakter er det i medhold av politiloven (1995) § 16 opprettet flere sentrale særorgan. Med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste rapporterer samtlige særorgan til Politidirektoratet i administrative og politifaglige spørsmål.

Landets 27 politidistrikter er inndelt i geografiske driftsenheter – lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter. Innenfor hvert lensmannsdistrikt og politistasjonsdistrikt kan det være flere tjenesteenheter (politistasjoner og lensmannskontorer). Inndelingen er regulert gjennom politilovens (1995) § 16. I tillegg har politiet såkalte funksjonelle driftsenheter som har distriktsovergripende oppgaver. De vanligste funksjonelle driftsenhetene er Retts- og påtaleenhet (R & P), Fellesoperativ enhet (FOE), Forvaltningsenhet (FFE), Etterforskningsenhet (EF) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Administrativ enhet er en stabsenhet til støtte for politimesteren. Den skal dekke økonomifunksjoner, materiell- og personalfunksjoner, administrative planfunksjoner og andre administrative funksjoner som arkiv, journal, felleskontortjenester og IKT. Retts- og påtaleenheten har påtalefunksjonen for hele politidistriktet og driver juridisk veiledning for alle driftsenhetene og ledelsen i politidistriktet. Enheten har ofte ansvaret for enkelte forvaltningsoppgaver, hvis dette ikke er skilt i en egen forvaltningsenhet, og driver veiledning og tilsyn med forvaltningsgjøremål. Fellesoperativ enhet ivaretar funksjoner som Operasjonssentral, sentralbord og plankontor med ansvaret for operative planverk herunder beredskapsplaner. Ofte er også andre oppgaver av operativ eller forvaltningsmessig karakter tillagt FOE. De geografiske driftsenhetene utgjøres i hovedsak av politistasjoner og lensmannskontorer. De har et totalansvar for politioppgaver innenfor et gitt geografisk område. I prinsippet vil hver enkelt driftsenhet dekke hele det politimessige og sivile fagfeltet og således være i stand til å yte et fullstendig tjenestetilbud innenfor sitt distrikt. Driftsenhetslederen rapporterer direkte til politimesteren og er fullt ut resultat- og ressursansvarlig for sin driftsenhet. I tillegg inngår driftsenhetslederne i politimesterens strategiske ledergruppe. Den vanlige organiseringen av et politidistrikt er som vist i figuren nedenfor.



Figur 20 Den formelle organisasjonsstrukturen i et politidistrikt

Kilde: Egen grafikk

Etter endring av politiloven i 2004, jf Ot.prp. nr 43 (2003-2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet), kan det i politidistriktene også opprettes et namsfogddistrikt ledet av en namsfogd. Politimesteren utøver distriktsledelsen innen gjeldende fullmakter, dels direkte og dels gjennom distriktets ledergruppe og administrativt støtteapparat. Med bakgrunn i det tosporede systemet er politimesteren på straffesaksområdet påtalemessig underordnet Riksadvokaten og statsadvokat. Administrativt og i øvrige fagområder er politimesteren underordnet Politidirektoratet og Justisdepartementet.

4.4.2 Oppgaver

Etatens brede og uensartede spekter av oppgaver omfatter gjøremål som ofte glir over i hverandre i den daglige tjenesten. Det kan derfor være problematisk å finne et godt prinsipp for systematisering av politiets oppgaver. Det har ofte vært foretatt en funksjonell inndeling i seks kategorier med utgangspunkt i gjøremålenes konkrete innhold (JD, 2004, s. 35):

(1) sikkerhetsfunksjon, (2) ordensfunksjon, (3) strafforfølgingsfunksjon, (4) hjelpe- og servicefunksjon, (5) bistands- og samarbeidsfunksjon og (6) andre oppgaver. Fordi svært mange av oppgavene har sammenheng med politiets trygghetsskapende funksjoner, der mange av gjøremålene glir over i hverandre, kan en inndeling gjøres etter følgende kategorier (ibid.):

(1) Trygghetsskapende oppgaver

- (2) Politiets oppgaver i kriminalitetsbekjempelse
- (3) forebyggende tiltak og straffesaksbehandling
- (4) Sivile rettspleie oppgaver
- (5) Forvaltningsoppgaver
- (6) Fangetransport
- (7) Grensekontroll
- (8) Bistandsrelaterte oppgaver

Det formelle grunnlaget for politiets samfunnsoppgaver er angitt i Politiloven (1995) § 1, 2. ledd jf. Politiinstruksen § 2-1, 3.ledd:

”Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende, og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig”.

I henhold til Politiloven § 2 skal politiet:

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

Det er et hovedmål for politiet å bekjempe kriminalitet. Politiets kriminalitetsbekjempelse bygger dels på en forebyggende strategi, og dels på en etterfølgende strategi. Den forebyggende strategien omhandler tiltak for å forhindre straffbare handlinger, mens den etterfølgende strategien omhandler tiltak som settes inn etter at den straffbare handling er

begått, f eks etterforskning, påtale, dom og fullbyrdelse av straff. Samvirket mellom forebyggende og etterfølgende tiltak har i senere år kommet sterkere i fokus.

I følge politirolleutvalget var det i 1981 (JD, 1981) over 100 særlover som påla politiet forskjellige oppgaver innenfor den offentlige forvaltningen. Fremveksten av andre og mer spesialiserte forvaltningsorganer har innvirket på omfanget og karakteren av etatens forvaltningsoppgaver, og antallet særlover er fortsatt høyt. Forvaltningsgjøremål utføres både av polititjenestemenn, politijurister og annet administrativt personell. Funksjonsfordelingen varierer dels med saksområde og dels med hvordan det enkelte politidistrikt har organisert arbeidet. Innen de fleste saksområder har utviklingen gått i retning av at oppgavene i økende grad ivaretas av administrativt personell. Etatens forvaltningsområder varierer i omfang og arbeidsbelastning. Noen av de større og mer arbeidskrevende saksområdene er knyttet til vegtrafikk- (førerkort og kjøreseddel), våpen-, utlendings- og passlovgivningen.

4.4.3 Oppgaveløsning

Politi- og lensmannsetatens virksomhet skal være kunnskapsstyrt (JD, 2004, s. 7). Med bakgrunn i økt kunnskap om kriminalitetens utvikling og kriminalitetens samlede kostnader for samfunnet, skal politiet i samarbeid med andre offentlige og private aktører forebygge kriminalitet. Kriminalitetsbekjempelsen skal basere seg på proaktive og reaktive strategier. Det er viktig at politiet tar i bruk de muligheter som ligger i IKT. En effektivt og målrettet polititjeneste krever gode kunnskaper om kriminalitetsbildet og utviklingen i kriminaliteten, og utviklingen går i retning av problemorientert politiarbeid som metode og et kunnskapsstyrt politi. Et kunnskapsstyrt politi krever relevante data, politioperative systemer for lagring og analyse av data, analysekompetanse og kompetanse til å vurdere analyseresultatet og til å trekke de riktige politifaglige konklusjoner. Effektiv bruk av teknologi er en forutsetning for å kunne realisere et moderne politi med høye målsettinger. Et viktig virkemiddel vil være å ta i bruk ny teknologi i utviklingen av et effektivt politi med høy kvalitet i tjenesteproduksjonen. Etatens mange oppgaver medfører en bred kontaktflate og et utstrakt samarbeid og samvirke med andre offentlige myndigheter og private aktører. Gode samarbeids- samvirkerelasjoner er en viktig forutsetning for god oppgaveløsning, og politiet er på mange områder avhengig av samvirke med andre aktører.

Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT), er en modell for å samordne det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Målet er å få mer ut av allerede

igangsatte tiltak ved at forskjellige aktører støtter og utfyller hverandres arbeid. Skal samordningsmodellen få den forebyggende effekt den er tiltenkt, så kreves det aktiv deltakelse fra politidistriktene, og politiet bør være representert med lokal politileder. Politiet skal bidra til at modellen etableres og videreutvikles i kommunene. Politidistriktenes deltakelse er viktig av flere grunner. For det første kan politiet gjennom sitt analyse- og registreringsverktøy, sine observasjoner og sine kontakter i barne- og ungdomsmiljøene både avdekke uheldige miljøer som er under utvikling og skaffe oversikt over den registrerte barne- og ungdomskriminaliteten. Ut fra den samlede informasjonen kan politiet og kommunen i fellesskap analysere barne- og ungdomsmiljøene, og sette inn tiltak. For det andre er politiets deltakelse viktig fordi nyrekruttering til en kriminell livsstil fremfor alt skjer i unge år, og gjerne før den kriminelle lavalder. Forskning viser at barn som allerede tidlig har alvorlige adferds-, konsentrasjons- og rusmiddelproblemer løper økt risiko for senere kriminell utvikling. Hovedtilnærmingen her vil være personorientert forebygging hvor målet er å gripe inn i årsaksforhold som antas å lede fram til negativ adferd. Politiets rolle blir primært å gjøre de andre deltakerne oppmerksom på unge med slik adferd, skrive gode situasjonsrapporter og ha en pådriverrolle for å bidra til at disse får nødvendig oppfølging av kommunen. Særlig viktig er det at politiet ivaretar opplysningsplikten i forhold til barnevernet, men også underrettningsplikten til skole- og sosialmyndighet som følger av politiinstruksens § 15-1 siste punktum er viktig. I Stortingsmelding nr. 31 (2002 – 2003) Storbymeldingen, heter det på s 133 at «... lokal tverretatlig samordning (skal) være et prioritert område. Lokale tverretatlige ordninger vil kunne bidra til å ansvarliggjøre alle aktører om det felles målet, og å effektivisere tiltakene. Et av de sentrale tiltakene er mer bruk av modellen «Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak» (SLT).»

Mange vaktelskaper har etablert et godt strukturert samarbeid med politiet. Utviklingen av grovere vinningsforbrytelser, herunder ran, har særlig bidratt til denne utvikling. Ut fra grunntanken om at bekjempelse av kriminalitet er et fellesansvar, mener departementet at det foreligger et betydelig potensial for bedre totaleffekt i et godt strukturert samarbeid mellom politiet og sikkerhetsindustrien. En forutsetning er at rolle og ansvarsdeling er vel avklart. Slik rolleavklaring er det i første rekke politiet som må ta ansvar for.

4.5 Utviklingstrekk i samfunnet som utfordrer politirollen

En globalisert verden er preget av rask og omfattende flyt av varer, kapital, personer og informasjon. Forutsetningene for globaliseringen ligger i ny teknologi, avregulering av kapitalmarkedene, nedbygging av statsgrensene og harmonisering av konkurransevilkår. Landegrenser blir stadig mindre viktige i forhold til sosial og økonomisk samhandling. Hendelser ett sted i verden får i økende grad betydning for enkeltmennesker, virksomheter og samfunn andre steder. Samtidig som nedbygging av grenser skaper nye muligheter for verdiskapning, velferd og utvikling, ser vi at mange land og grupper faller utenfor den positive utviklingen. Skjev ressursfordeling, sosial nød og fattigdom, kan føre til økt kriminalitet, og representerer på den måten en utfordring for velferdsstaten generelt, og for de rettshåndhevende myndigheter spesielt.

Globaliseringen innebærer raske endringer, som ikke alltid er positive, innenfor viktige samfunnsområder. Økt grenseoverskridende kriminalitet er et eksempel på slik utvikling. Vi har sett en urovekkende utvikling, ikke minst på ”nye” kriminalitetsområder, som organisert og økonomisk kriminalitet, menneskesmugling og menneskehandel. I Norge ser vi dessuten stadig nye kriminelle aktører og nettverk. Internasjonal kriminalitet forsterker og utvider den nasjonale kriminaliteten, og bidrar med sin grenseoverskridende virksomhet til å gjøre kriminalitetsbildet mindre oversiktlig for norsk politi. En stadig større andel av den grove internasjonale kriminaliteten skjer i ly av ordinær forretningsvirksomhet, eller regulær handel over landegrenser. Likeledes blir det stadig enklere for profesjonelle kriminelle aktører i likhet med lovlig virksomhet, å overføre penger og investere internasjonalt (hvitvasking av penger). Det pengesterke norske markedet vil i økende grad kunne komme i fokus for kriminelle aktører og nettverk i utlandet. Det kan forventes et økende tilbud av for eksempel illegale varer, tjenester og bedragerikonsepter rettet mot Norge. Den antatte utvikling som her skisseres, fører med seg nye utfordringer for samfunnet og krevende oppgaver for politiet. Dette gjelder ikke minst politiets kompetanse til å håndtere nye og avanserte former for kriminalitet. En kriminalitet som stiller krav til politiets metoder, organisering, og evner til å samarbeide på tvers av landegrenser. Politiet vil trolig i økende grad måtte prioritere.

Politiarbeidet blir mer komplekst og krever i mange sammenhenger spisskompetanse. Etaten vil som tidligere nevnt få stadig flere ansatte med høyere og ulik kompetanse. Dette stiller etatens ledere overfor utfordringer som en også finner i typiske kunnskapsbedrifter. Høyt

kompetente medarbeidere forventer selvstendighet, ansvar og læringsmuligheter i jobben. Ledere må derfor delegere fullmakter til kompetente medarbeidere og grupper innenfor rammen av klart definerte mål og resultatforventninger. I forhold til denne kategorien medarbeidere vil det i mange situasjoner være nødvendig å utøve ledelse ved å innta rollen som veileder og coach. Denne rollen innebærer å være diskusjonspartnere for medarbeiderne, stille spørsmål som stimulerer til refleksjon over egen praksis og på den måten legge til rette for prestasjoner og læring i jobben. For å opparbeide nødvendig kompetanse, må ledere arbeide langsiktig og systematisk med å utvikle enkeltpersoner og grupper i henhold til strategi og kompetanseplan for virksomheten. Økningen i oppgavens kompleksitet vil også kreve metodikk og ledere som kan kvalitetssikre kvalifikasjonene ved bruk av ekstern kompetanse. Politidirektoratet må sørge for at slik metodikk utvikles.

4.6 Beskrivelse av de seks politidistriktene

Beskrivelsen av distriktene er hentet fra Resultatreformen – fase 1, Utredning – distriktsstruktur i politi- og lensmannsetaten, vedlegg med detaljert beskrivelse av distriktene pr. april 2011. I tillegg er distriktenes årsrapporter brukt. Distriktene har gått fått beskrivelsen til gjennomsyn og har godkjent beskrivelsen. Når det gjelder utvalget av politidistrikter i denne undersøkelsen viser vi til kap. 3.2.

Tabellene med data som viser antall ansatte, antall innbyggere, areal i m², forbrytelser og forseelser er hentet fra Resultatreformen – fase 1. Tallene viser antall fast ansatte (inkl. embetsmenn og åremål, og fast ansatte i ulønnet permisjon, ekskl. vikarer og timelønnede - SAP pr. 31.12.2009), innbyggere knyttet til distriktets geografiske område (SSB pr. 1.1.2010), og antall forbrytelser og forseelser for det enkelte politidistrikt (JUS066A 2009). Definisjonen på antall fast ansatte kan avvike fra definisjoner distriktene selv benytter, og dermed vil antall fast ansatte oppgitt her kunne avvike.

Innenfor kriminalitetsområdet, sivile saker og utlendingsforvaltningen fastsetter Politidirektoratet i styringsdialogen med politidistriktet *sentrale måltall* for distriktet. De sentrale måltallene skal det rapporteres på til Politidirektoratet. I tillegg kan det enkelte distrikt velge å fastsette *lokale måltall* innenfor områder de mener bør prioriteres. Det skal ikke rapporteres på disse måltallene.

4.6.1 Agder politidistrikt

Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forseelser
Agder politidistrikt	600,7	277 876	14 878	18 029	8 046

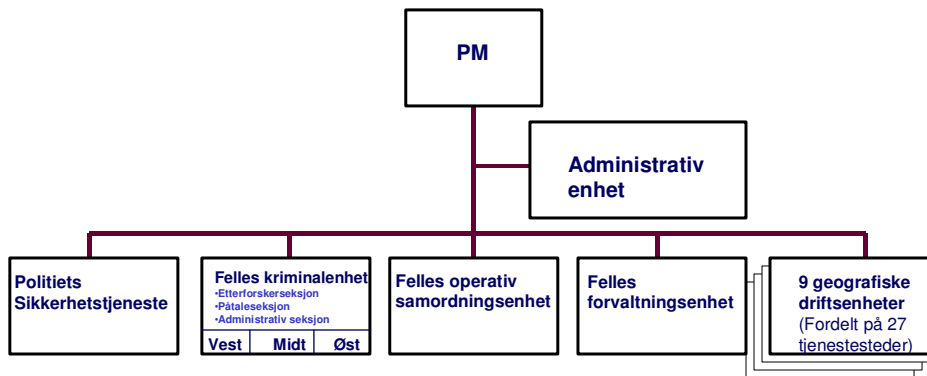
Tabell 10 Fakta Agder politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Agder pd dekker i hovedsak hele Aust- og Vest-Agder fylke. Distriktet har en befolkningkonsentrasjon rundt de største byene langs kysten av Agder. Befolkningen nær dobles i sommermånedene.

Agder har en stor andel innvandrerbefolkning fra 169 nasjoner, som utgjøre om lag 10 % av befolkningen. I politidistriktet er det 17 asylmottakssteder. Distriktet har en kystlinje som åpner for omfattende kriminalitet, og som er arena for miljøoppsyn og krisehåndtering, spesielt redningstjeneste. Agder har et omfattende veinett med stor trafikk i de mer befolkningstette områdene langs kysten. I tillegg går en jernbanelinje gjennom distriktet, og det er stor fergetrafikk til og fra utlandet. Til disse er det knyttet omfattende oppgaver til kontrollvirksomhet og kriseplanlegging.

Organisering av Agder politidistrikt:

Organisasjonskart: AGDER POLITIDISTRIKT

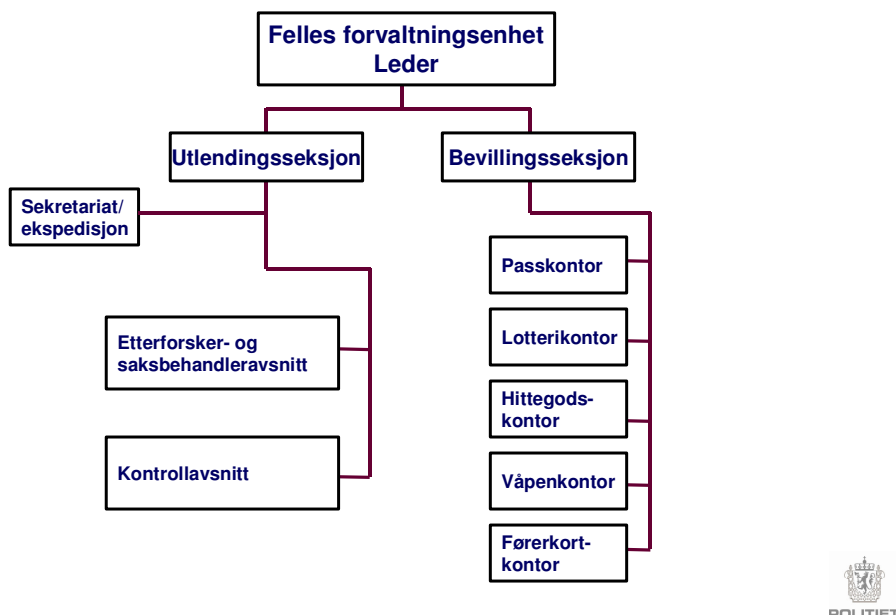
Figur 21 Organisasjonskart Agder politidistrikt

Kilde: Agder politidistrikt

Utover politioppgavene ivaretar alle tjenesteenheter sivile saker med unntak av tre. I Kristiansand er det en særordning, hvor alminnelig forvaltning er lagt til den Felles forvaltningsenhet (FFE) og Namsmannsmyndigheten er lagt til en egen driftsenhet.

Forvaltningsoppgavene:

Distriktet ingen felles forvaltningsinstruks eller enkeltinstrukser innenfor forvaltningsområdet. Distriktet har lokalt måltall for tilbakekalling av våpen.

Organisasjonskart: FELLES FORVALTNINGSENHET

Figur 22 Organisering av felles forvaltningsenhet, Agder politidistrikt

Kilde: Agder politidistrikt

FFE er organisert i en utlendings- og bevillingsseksjon. Utlendingssaker, pass, politiattester mv. er fordelt på enkelte tjenestesteder. Enkle innvilgelses i våpensaker behandles ved enkelte tjenestesteder. Alle avslag, klagesaker og saker som ikke er kurante behandles ved FFE. Syv tjenesteenheter har passkontor. De samme kontorene behandler også utlendingssaker. Politistasjonene i Kristiansand, Mandal og Arendal har påtalejurist.

4.6.2 Hedmark politidistrikt

Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forseelser
Hedmark politidistrikt	379,1	190 709	27 400	9 422	5 381

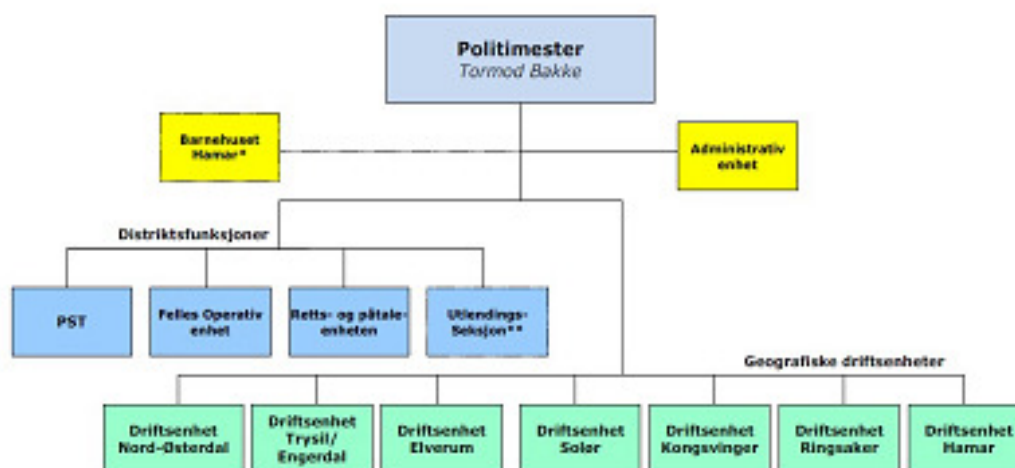
Tabell 11 Fakta Hedmark politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Hedmark pd er landets største i geografisk utstrekning med en lang grense mot Sverige, med 36 farbare grenseoverganger. Tre viktige veistrekninger i Sør-Norge går gjennom distriktet, RV 3 gjennom Østerdalen, E6 nord - syd aksen og RV2 til Sverige, med høyt ulykkesnivå.

Hedmark er landets tredje største hyttefylke (over 30.000 fritidsboliger), og turismen er økende – særlig i Trysilområdet. Det har vært en økning i innvandrerbefolkningen, og i arbeidsinnvandring de senere år. Det har også vært en økning i antall beboere på Hedemarks seks asylmottak og to transittmottak.

Organisering av Hedmark politidistrikt:



*Tverretattlig prosjekt administrativt underlagt Politimesteren i Hedmark.

**Midlertidig organisering fra 1.1.2011.

Figur 23 Organisering av Hedmark politidistrikt

Kilde: Hedmark politidistrikt

Distriktet har en formalisert regionordning der flere tjenesteenheter inngår i en geografisk enhet, Alle de 22 kommunene i politidistriktet ligger i Hedmark fylke. Utover politioppgavene har samtlige tjenesteenheter sivile saker.

Forvaltningsoppgavene i Hedmark politidistrikt:

Hedmark politidistrikt har utarbeidet en felles forvaltningsinstruks som gjelder samtlige forvaltningsområder.

Det utarbeides lokale måltall innenfor forvaltningsområdet. Måltallene gjelder:

- Tilbakekalling av våpenkort fra personer grunnet vandel, edruelighet og skikkethet. For 2012: 45
- Saksbehandlingstid på politiattester. For 2012: 14 dager

Utlendingsforvaltningen utføres ved utlendingsseksjonen, passutstedelse skjer ved driftsenhetene. FOE har ansvaret for vaktelskaper/virksomhet. Den øvrige forvaltningsvirksomheten utføres i alt hovedsak ved straffesaks- og forvaltningsseksjonen ved retts- og påtaleenheten. Kontorseksjonene under retts- og påtaleenheten har fordelt forvaltningsoppgavene på de tre avsnittene slik: Avsnitt Elverum har førerkort, våpenkontor, kremasjonstillatelser og brukthandelbevilgning. Avsnitt Hamar har førerkort, ATK-kontor. Avsnitt Kongsvinger har førerkort, bistand til våpenkontor som gjelder våpen i dødsbo og politiattester. I tillegg har avsnittene ulike andre oppgaver som gjelder straffesaker. Det er påtalejurist ved de samme driftsenhetene.

4.6.3 Sogn og Fjordane politidistrikt

Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forseelser
Sogn og Fjordane politidistrikt	175,2	107 382	18 138	3 080	1 764

Tabell 12 Fakta om Sogn og Fjordane politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Sogn og Fjordane pd er et distrikt med spredt bosetning, lite kriminalitet og store reiseavstander. Regionsentrene Førde og Florø opplever en viss vekst i folketallet. Det er mange fergestrekninger i distriktet på grunn av lange fjorder og bosetning på øyer. Det er utfordringer knyttet til veinettet, som i tillegg til fjord og fjell gir utfordringer for drift og samarbeidsordninger.

Organisering av Sogn og Fjordane politidistrikt:



Figur 24 Organisering av sogn og Fjordane politidistrikt

Kilde: Sogn og Fjordane politidistrikt

Forvaltningsoppgavene i sogn og Fjordane politidistrikt:

Sogn og Fjordane har flere enkeltinstrukser innenfor forvaltningsområdet. Distriktet har ingen lokale måltall innen forvaltningsområdet.

Dagens Sogn og Fjordane pd har 23 geografiske tjenesteenheter, hvorav 21 lensmannsdistrikter og en politistasjon. Distriktet har nylig etablert en formalisert regionordning der flere tjenesteenheter inngår i en geografisk enhet, og er inndelt i tre geografiske driftsenheter. Ordningen trer i kraft 1.1.2011. Alle de 25 kommunene i

politidistriktet ligger Sogn og Fjordane fylke, med unntak av Vanylven lensmannskontor som ligger i Møre og Romsdal fylke.

Utover politiopp gavene ivaretar samtlige tjenestesteder forvaltningstjenester og sivile saker. Med unntak av Aurland lensmannskontor har samtlige utlendingssaker. 15 tjenesteenheter utsteder pass. Flora politistasjon har påtalejurist.

4.6.4 Sør- Trøndelag politidistrikt

Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forseelser
Sør-Trøndelag politidistrikt.	582 2	288 515	18 084	14 359	5 636

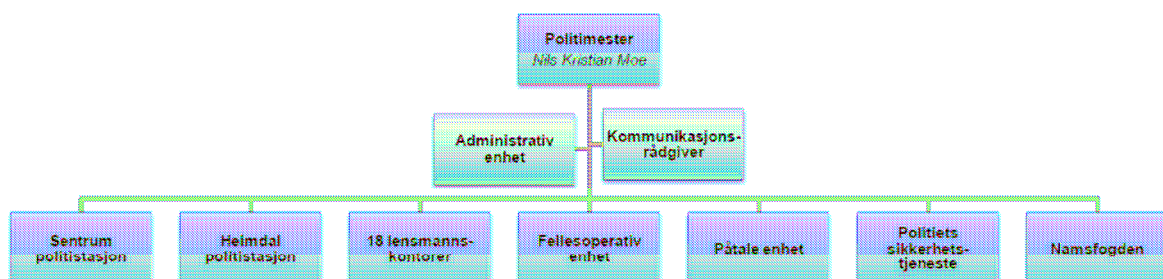
Tabell 13 Fakta Sør - Trøndelag politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Sør-Trøndelag pd har stor geografisk utstrekning, og en 1 100 km lang kystlinje, samt riksgrense mot Sverige.

Distriktet er preget av en sentralisering til Trondheim by og nærliggende kommuner. Mange av kommuner har de senere årene hatt tydelig nedgang i befolkningen.

Organisering av Sør Trøndelag politidistrikt:



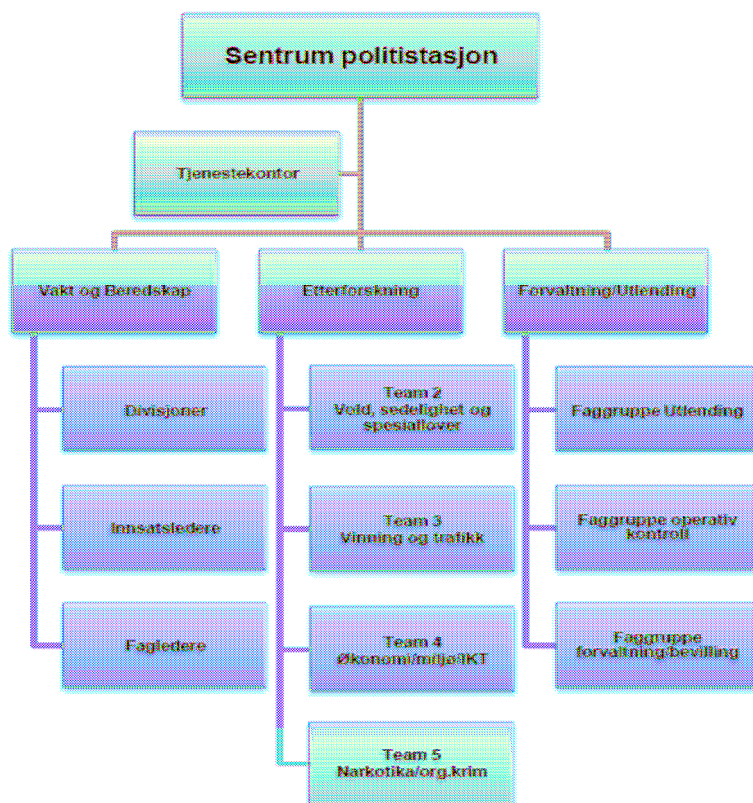
Figur 25 organisering av Sør - Trøndelag politidistrikt

Kilde: Sør-Trøndelag politidistrikt

Distriktet har ikke en formalisert regionordning, men er inndelt i fire geografiske samarbeidssoner. Alle de 23 kommunene i distriktet ligger i Sør-Trøndelag fylke. Trondheim pst har døgnåpent for publikum.

Politistasjonene har kun politimessige gjøremål, da de sivile rettspleieoppgavene blir ivaretatt av Namsfogden i Trondheim.

Forvaltningsoppgavene i Sør-Trøndelag politidistrikt:



Figur 26 Organisering av forvaltningsoppgavene i Sør- Trøndelag politidistrikt

Kilde: Sør - Trøndelag politidistrikt

Sør – Trøndelag politidistrikt har en samleinstruks med ansvarsfordeling mellom enhetene. Politidistriktet har ikke lokale måltall innenfor forvaltningsområdet.

Fra 1. januar 2012 blir alt av utlendingsforvaltning samlet på Sentrum politistasjon. Våpensøknader behandles på det enkelte lensmannskontor, men spesielle forhold som våpen, pass, samlere og bevilling til forhandlere av våpen holdes på Sentrum.

Politidistriktet har forvaltningsenhet som egen seksjon med tre avdelinger/team på Sentrum politistasjon. Disse tre enhetene er bevilling (Våpen, pass, kjøresedler, politiattester, vandel og hittegoods), utlendingsforvaltning (statsborgerskap, opphold, familiegjenforening, fremmedpass osv) og kontroll (utlendingskontroll, bortvisning, utvisning, transport/følge ut).

I tillegg til de politioppavene ivaretar samtlige tjenestesteder forvaltningstjenester, med unntak av to enheter (Hitra og Frøya). Åtte av tjenesteenheter har ikke passkontor; Holtålen, Hemne og Snillfjord, Malvik, Meldal, Rennebu, Skaun, Klæbu og Frøya. Trondheim politistasjon håndterer utlendingssakene. Påtalejuristene er lokalisert på politihuset i Trondheim.

Organisatoriske endringer i distriktet etter reform 2000 gjelder sammenslåing av to lensmannsdistrikter i 2007. For øvrig bare endringer innen driftsenheter

4.6.5 Troms politidistrikt

Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forsøelser
Troms politidistrikt	281,6	121 090	21 366	4 914	3 128

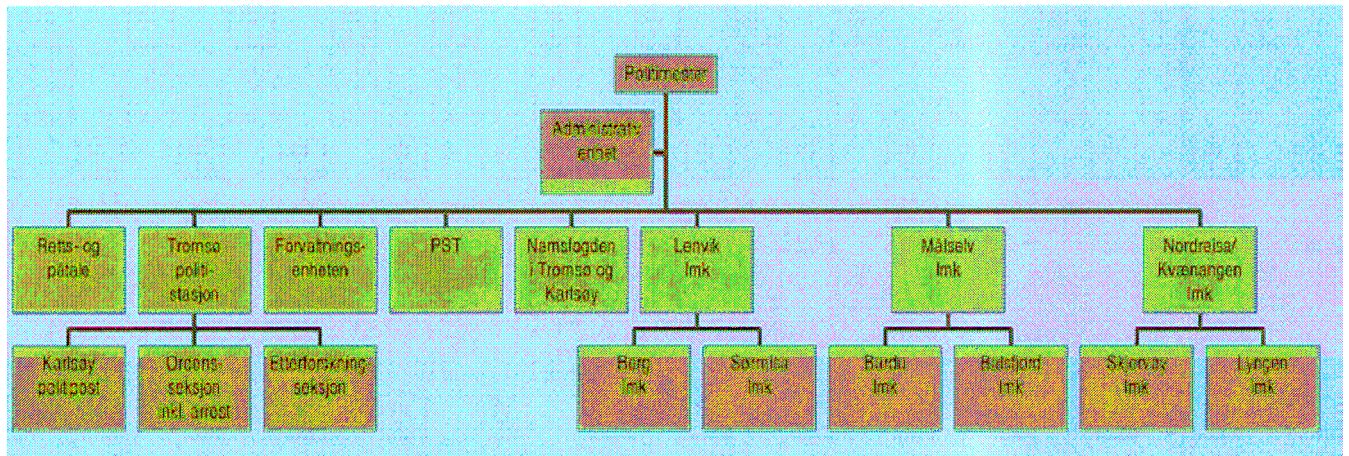
Tabell 14 Fakta Troms politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Troms pd er blant de største distriktene i geografisk utstrekning, og har riksgrense både mot Sverige og Finland.

Politidistriktet har byproblematikk knyttet til Tromsø, mens mange av lensmannsdistriktene har lange avstander, ulik topografi og forskjeller i bosettingsmønster. Politidistriktet har en overrepresentasjon av andel unge, særlig i Tromsø pga studenter, soldater og befal.

Organisering av Troms politidistrikt:



Figur 27 Organisering av Troms politidistrikt

Kilde: Troms politidistrikt

Troms politidistrikt har flere enkeltinstrukser innenfor forvaltningsområdet. Distriktet har to lokale måltall innen forvaltningsområdet:

- Tilbakekalle førerretten til personer som ikke tilfredsstiller krav til helse, edruelighet og kjøreferdigheter. For 2012: 60
- Som kriminalitetsforebyggende tiltak tilbakekalle våpenkort fra personer grunnet vandel, edruelighet og skikkethet. For 2012: 45

Distriktet har en formalisert regionordning der flere tjenesteenheter inngår i en geografisk enhet, og er inndelt i seks geografiske driftsenheter. Alle de 17 kommunene i dagens Troms pd ligger i Troms fylke.

Forvaltningsoppgavene i Troms politidistrikt:

Troms har en forvaltningsenhet med geografisk ansvar for Tromsø samt funksjonelt ansvar for hele politidistriktet. Distriktet har ikke FOE som funksjonell driftsenhet. Operasjonssentralen er organisert under Tromsø politistasjon. I tillegg til de polisiære oppgavene ivaretar samtlige tjenestesteder forvaltningstjeneste og utlendingssaker og i Tromsø ivaretas disse oppgavene av forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten er en geografisk enhet for Tromsø kommune, og har overordnet ansvar for forvaltningsoppgaver for alle driftsenhetene (funksjonelt ansvar). Noen oppgaver er lagt ut til driftsenhetene utenfor Tromsø, mens andre oppgaver løses i Tromsø uavhengig av kundens bosted. I våpensaker har driftsenhetslederne fått ansvar for å "innvilge" kurante søknader, mens mer

spesielle søknader og tilbaketrekking av våpentillatelse avsluttes i forvaltningsenheten i Tromsø. Slik er det innenfor flere andre fagfelt. Politistasjonen har kun politimessige gjøremål men yter bistand til forvaltning og namsfogd.

4.6.6 Vestoppland politidistrikt

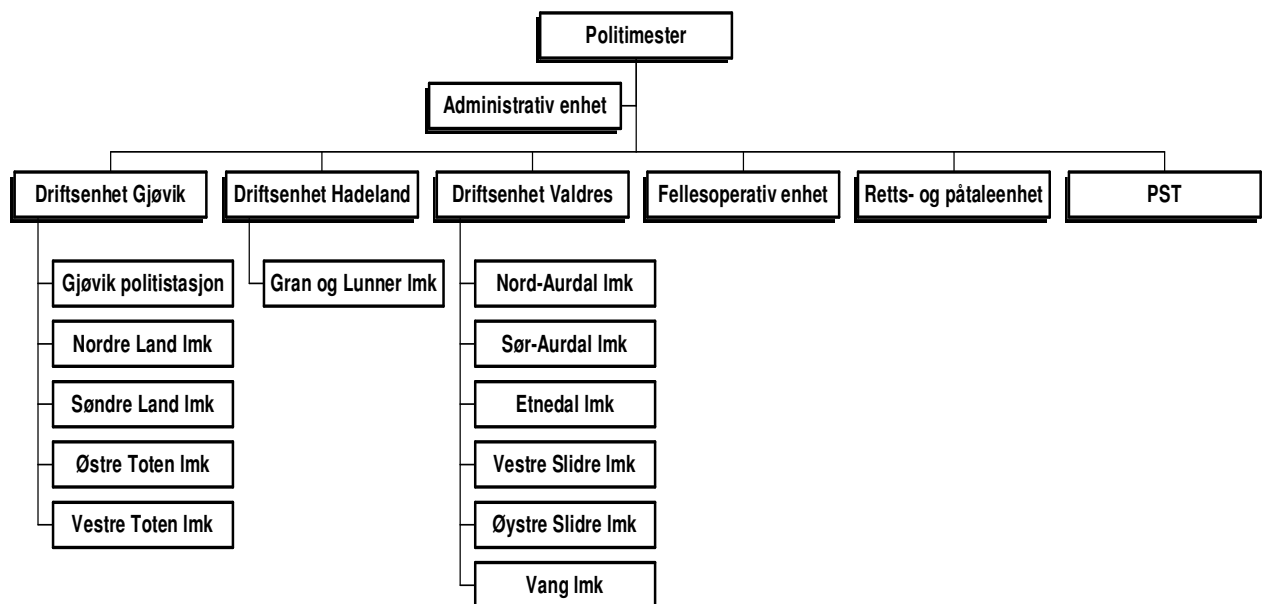
Politidistrikt	Antall ansatte	Antall innbyggere	Areal km ²	Forbrytelser	Forseelser
Vestoppland pd.	199,5	108 562	10 000	4 823	2 182

Tabell 15 Fakta om Vestoppland politidistrikt

Kilde: Resultatreformen, 2010

Vestoppland pd er relativt stort i geografisk utstrekning. Distriktet grenser mot seks politidistrikter. Hovedtyngden av kriminaliteten ligger i Gjøvik og videre sørover i Hadeland som har nærheten til Oslo som har et pressområde i forhold til kriminalitet.

Organisering av Vestoppland politidistrikt:



Figur 28 Organisering av Vestoppland politidistrikt

Kilde: Vestoppland politidistrikt

Distriktet har en formalisert regionordning der flere tjenesteenheter inngår i en geografisk enhet, og er inndelt i tre geografiske driftsenheter. Alle de 13 kommunene i Vestoppland pd ligger i Oppland fylke.

Forvaltningsoppgavene i Vestoppland politidistrikt:

Vestoppland politidistrikt har flere ulike instruksjoner på forvaltningsområdet. Distriktet har ikke lokale måltall innenfor forvaltningsområdet.

Gjøvik politistasjon (tjenesteenhet under driftsenhet Gjøvik) er inndelt i fire seksjoner samt et tjenestekontor. De fire seksjonene er: Ordensseksjon, Etterforskningsseksjon, Utlendingsseksjon og Sivil-/namsfunksjon. Alle utlendingssaker, både forvaltningsoppgaver og operativt er underlagt utlendingsseksjonen, mens de øvrige forvaltningsoppgavene som pass, våpen, politiattester og kjøresedler inngår i sivil-/namsseksjonen. Politiaattester for tjenesteenhetene Søndre Land og Nordre Land har Søndre Land lensmannskontor ansvaret for. Førerkortsaker ligger i R&P-enheten. De øvrige geografiske driftsenhetene har passutstedelser, våpen, politiattester og kjøresedler.

Utlendingsforvaltningen ble i 2010 skilt ut fra PST, og lagt under Gjøvik politistasjon som egen seksjon.

5. Presentasjon av avhandlingens resultater

5.1 Innledning

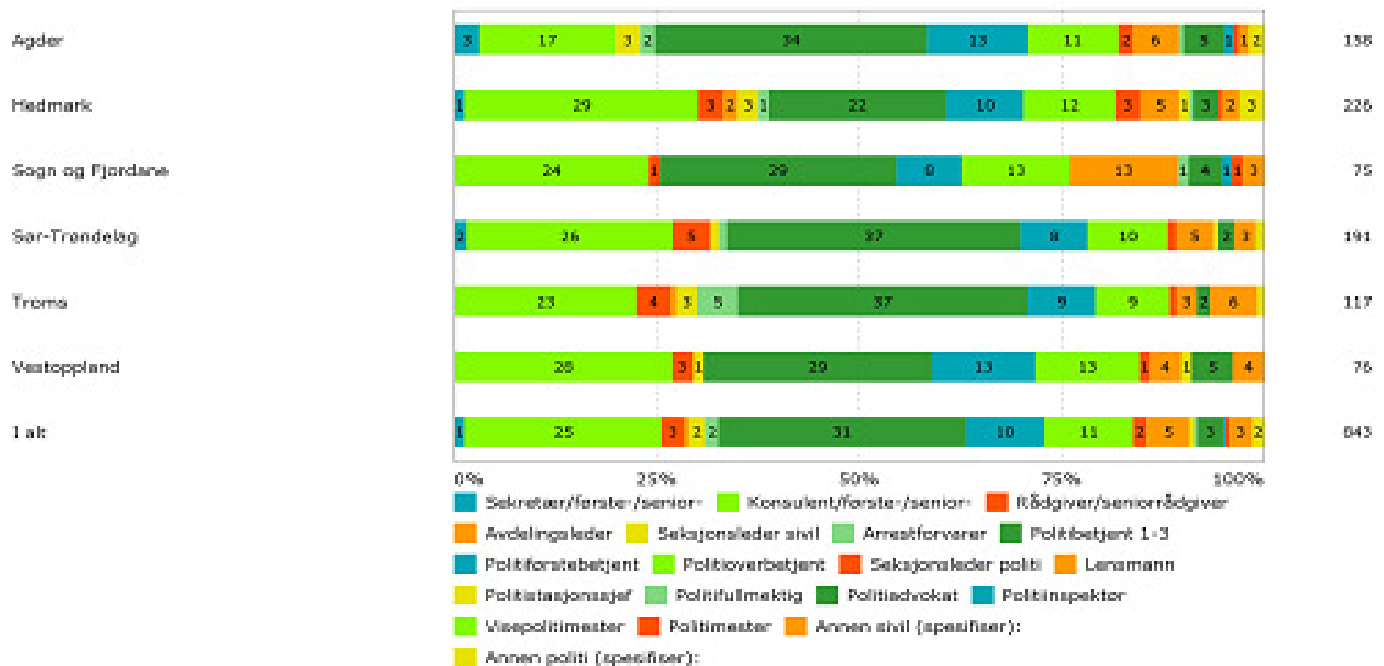
I dette kapittelet presenterer vi resultatene fra den kvantitative spørreundersøkelsen. Resultatene avdekker *realiteter* om bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen i seks politidistrikter.

Resultatene i dette kapitlet presenteres etter relevans for forskningsspørsmålene presentert i kap. 1.2. og følger operasjonaliseringen av spørsmålene presentert i kap. 3.5.1. Når vi presenterer dataene samlet for alle seks distriktene samlet er små avvik mellom svarene til respondentene i distriktene. På de områdene det er avvikende meninger mellom distriktene vil vi spesielt kommentere dette. I presentasjonen bruker vi de tre uavhengige variable: *distrikt, stillingskategori og hvor lenge respondentene har vært ansatt i politiet* i presentasjonen av resultater.

Kommentar til uavhengige variable vil ikke bli benyttet videre i presentasjonen av resultater:

Kjønnfordelingen blant respondentene viser at 56,7 % er menn og 43,3 % er kvinner. Det er små variasjoner i kjønnfordelingen mellom distriktene. Ser vi på stillingskategorier er det tydelig kjønndeling blant respondentene. Respondentene i de sivile stillingene er i hovedsak kvinner, mens i politistillingene er det i hovedsak menn. Ser vi på stillingskategoriene som utgjør ”grasrota” så er 91% av konsulent/første-/senior kvinner og 72 % av politibetjent 1-3 menn. Blant lensmennene er hele 89 % menn. Denne kjønnfordelingen innenfor de ulike stillingsgruppene mener vi speiler meget godt kjønns sammensetningen innenfor stillingskategoriene i politidistriktene. Kjønn brukes ikke videre i presentasjonen. En annen uavhengig variabel var leder med og uten personalansvar eller ikke leder. Fordelingen på stillingskategorier benyttes for å skille leder/ikke leder. I undersøkelsen spurte vi også om respondentenes primære arbeidsoppgaver. Analysen viser at stillingskategorier gir sikrere svar enn primære arbeidsoppgaver, da klassifiseringen i dette spørsmålet ikke er helt begrepsmessig gyldig. Spørsmål om alder er ikke så relevant å bruke. Hvor lenge du har vært ansatt i politiet dekker bedre. Spørsmålet om utdanning viser at 61,6 % at respondentene har politiskole/politihøgskole. Dette stemmer godt med svarene

respondentene har gitt på de andre inngangsvariablene. Utdanning blir ikke brukt videre i undersøkelsen.



Tabell 16 Tabell over stillingskategorier krysset med distrikter

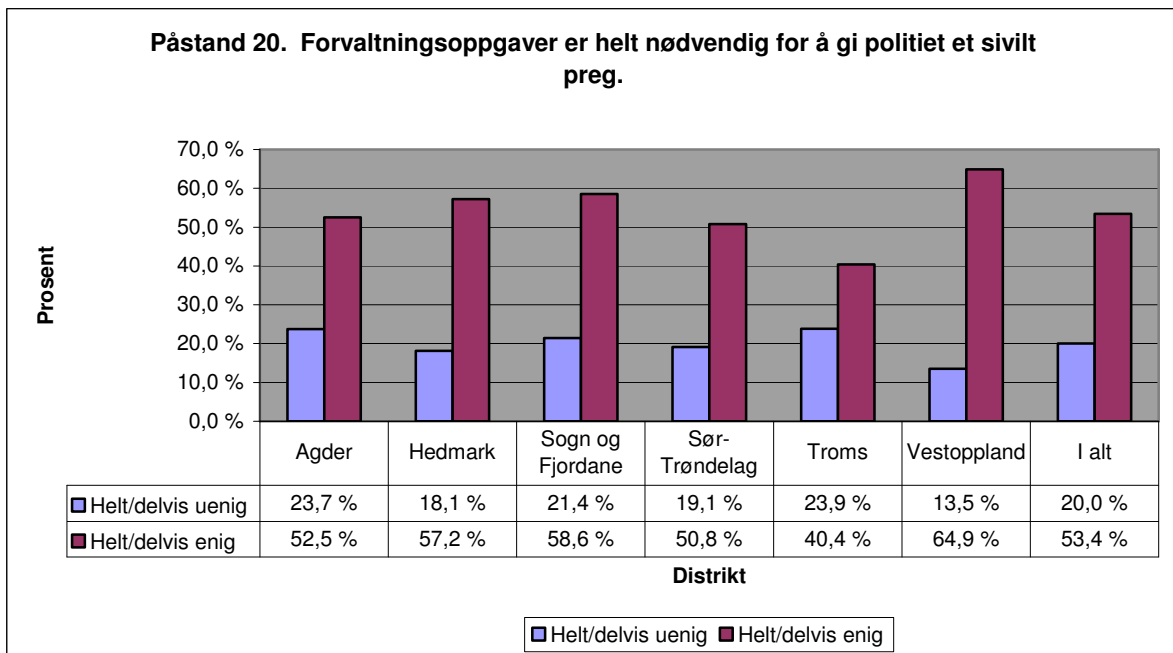
Kilde: Grafikk SurveyXact

Tabell 16 viser krysstabulering mellom distrikter og stillingskategori. Fordelingen av respondenter på de ulike stillingskategoriene viser at de største respondentgruppene er konsulent/første-/senior og politibetjent 1-3. Disse to gruppene utgjør ”grasrota” av ansatte i distriktet innenfor henholdsvis administrativt personale og politiansatte. Det er interessant å sammenligne disse to gruppens holdninger til bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

Ett av grunnprinsippene i politiet er at politiet skal ha et sivilt preg. Det er ikke direkte en del av vår problemstilling, men vi stilte spørsmålet i undersøkelsen fordi det er nr. 2 av grunnforutsetningene for norsk politi. Tabell 17 viser at distriktene ikke er helt samstemte,

men samlet er det en overvekt av respondenter som er helt eller delvis enig i at forvaltningsoppgavene er *helt nødvendige* for å gi politiet i sivilt preg.

Tabellene vi bruker i presentasjonen vil være som tabell 10 hvor vi slår sammen svaralternativene helt/delvis enig og helt/delvis uenig. Det siste svaralternativet verken/eller eller vet ikke tas med i tabellen der vi mener det har betydning for resultatet.



Tabell 17 Respondentenes syn på om forvaltningsoppgavene er helt nødvendige for å gi politiet et sivilt preg

Kilde: Egen grafikk basert på SurveyXact

Det er gitt mange kommentarer på de åpne spørsmålene. Resultatene av disse spørsmålene vil behandles særskilt.

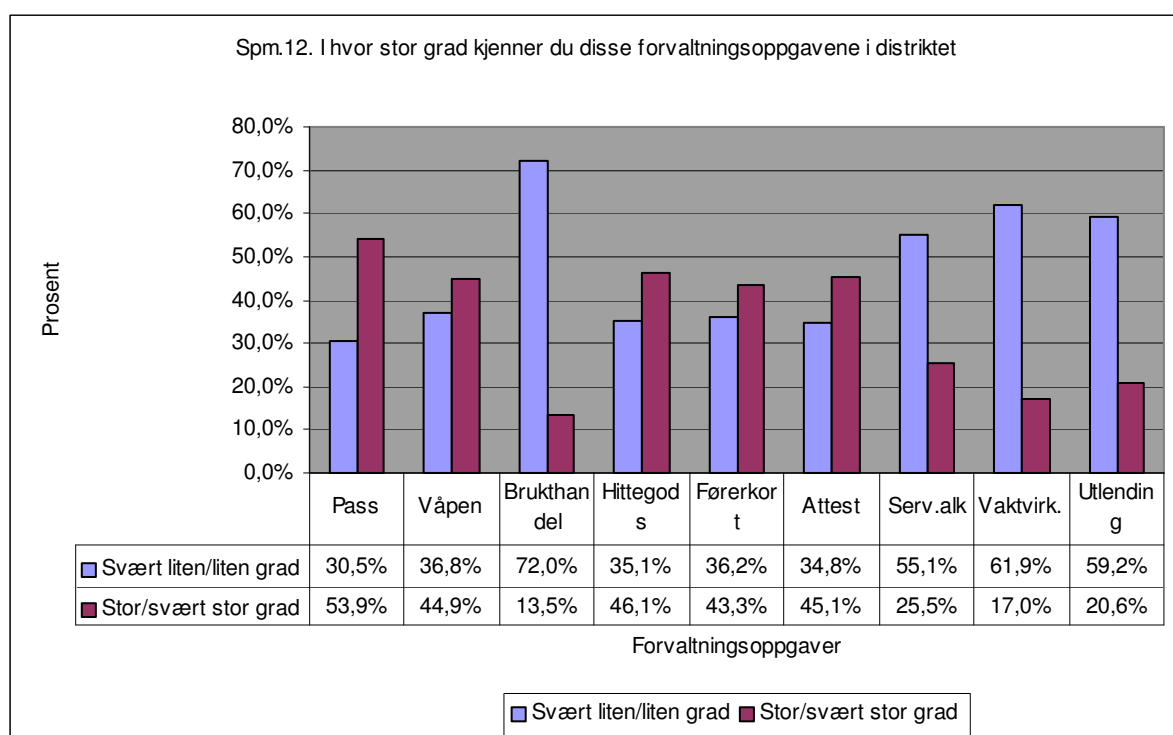
I den videre presentasjonen vil vi benytte frekvenstabeller og krysstabulering for å sammenbolde to eller flere variable. I de fleste diagrammene slår vi sammen svaralternativene helt eller delvis enig og helt eller delvis uenig. Svaralternativet verken/eller og vet ikke har vi kun med i diagrammene der de har en vesentlig betydning for tolkningen.

I appendiks er resultatene fra samtlige spørsmål vist i frekvenstabeller. I neste kapittel vil vi drøfte resultatene vi presenterer i dette kapitlet.

5.2 Resultater – hvilke av dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen

Presentasjonen av resultater vil følge forskningsspørsmålene og operasjonaliseringen av spørsmålene i undersøkelsen under hvert forskningsspørsmål. Kun tabeller med relevante resultater vil bli presentert.

Før presentasjonen av resultatene av forskningsspørsmålene mener vi det er viktig for drøftingen av resultatene å ha et bilde av hva respondentene sier om sin kjennskap til de ulike forvaltningsoppgavene:

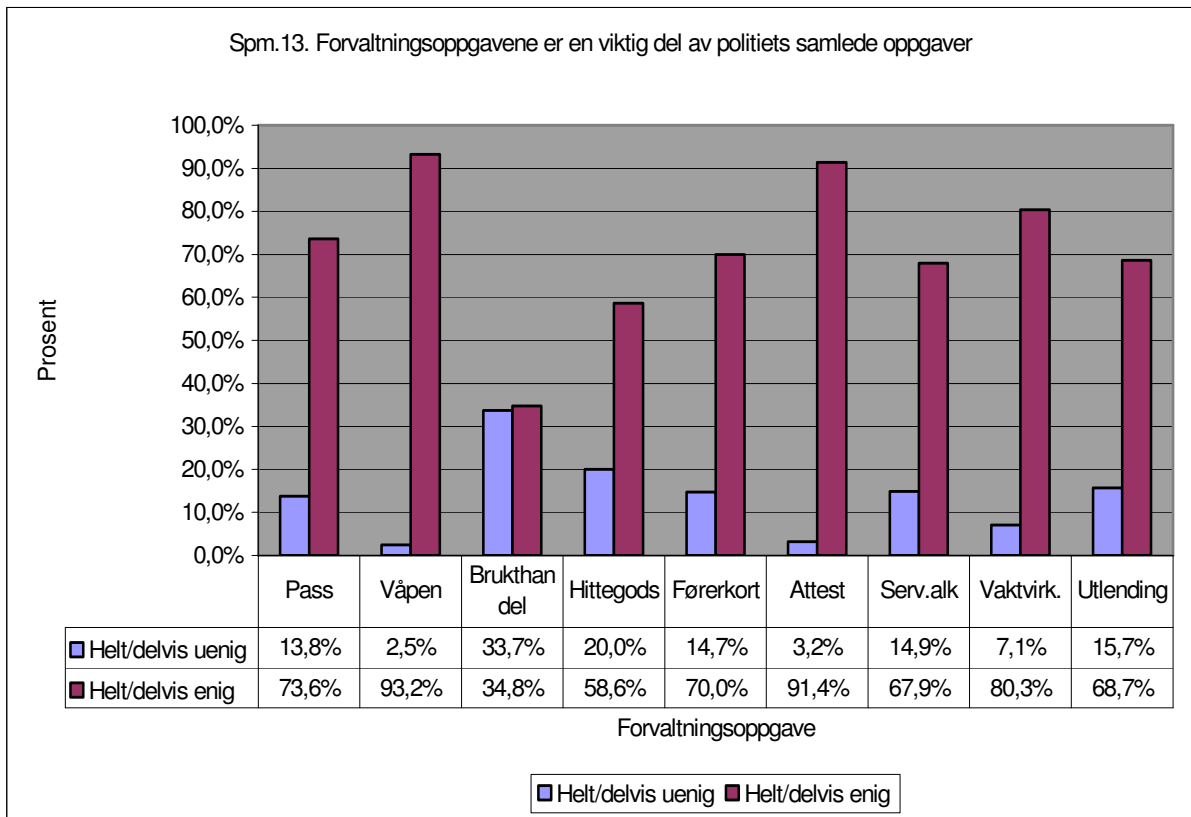


Tabell 18 Tabell som viser respondentenes kjennskap til forvaltningsoppgavene i distriktet

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact.

Resultatene i tabell 11 viser at flere av forvaltningsoppgavene kun er kjent av en liten andel av respondentene. Ser vi på stilingskategori svarer de som konkret arbeider med oppgavene at de har kjennskap til dem. Vi ønsket også å få vite noe om forvaltningsoppgavene er en viktig del av politiets samlede oppgaver. Tabell 19 viser at respondentene mener at stort sett alle forvaltningsoppgavene er viktige for politiet. Det mener de selv om de oppgir at de har

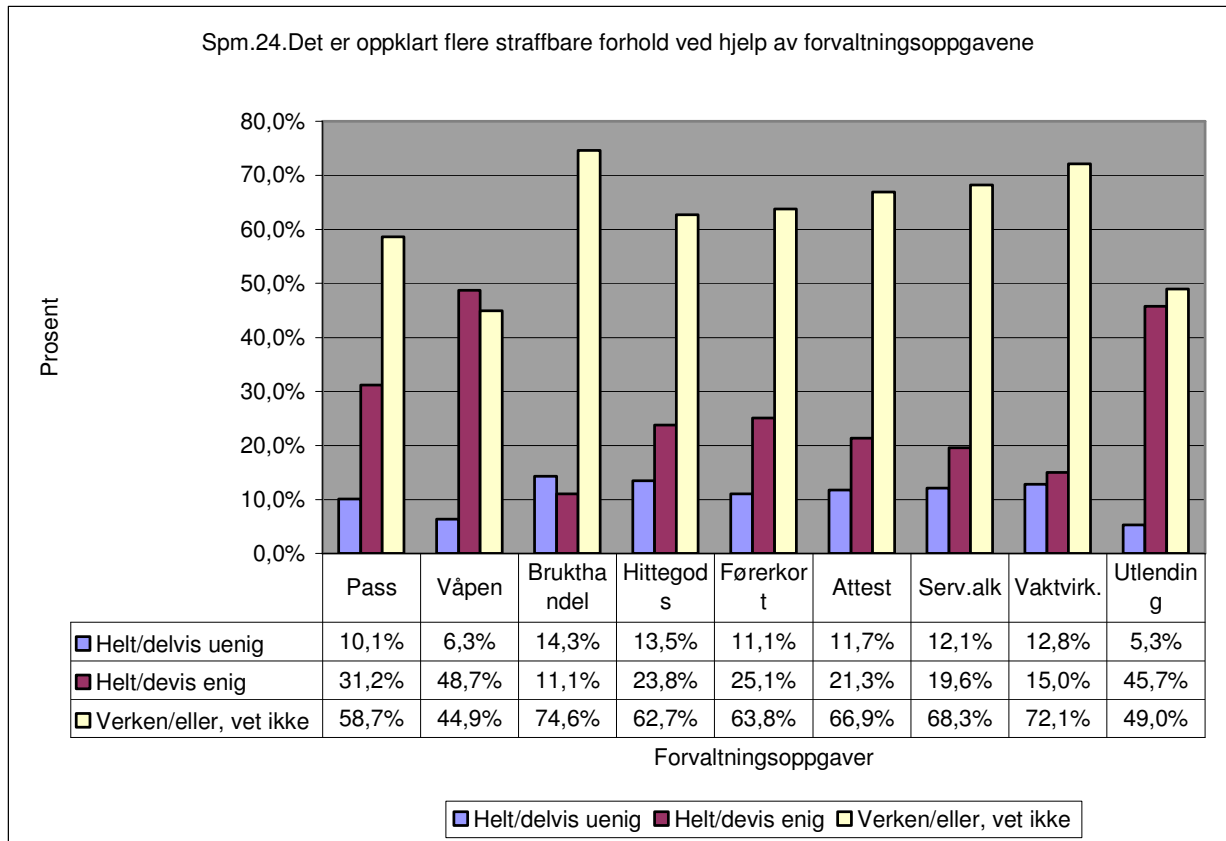
liten kjennskap til mange av de samme oppgavene. Fordelingen er rimelig lik for alle distrikter.



Tabell 19 Tabell som viser respondentenes syn på om forvaltningsoppgavene utgjør en viktig del av politiets samlede oppgaver

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact.

Forskningsspørsmål 1. Hvilke av dagens forvaltningsoppgaver i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen?



Tabell 20 Tabell som viser om respondentene mener det er oppklart straffbare forhold ved hjelp av forvaltningsoppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra Suveyxact.

Tabell 20 viser at respondentene svarer at forvaltningsoppgavene i liten grad blir brukt i oppklaringen av straffbare forhold. De forvaltningsoppgavene som oppgis mest brukt er våpenforvaltning, utlendingsforvaltning og pass. Når det gjelder de andre forvaltningsoppgavene viser tabell 20 at ca 65 – 75% svarer ”vet ikke” eller verken/eller, det betyr at de ikke tar stilling til spørsmålet. Det samsvarer med at mange svarer at de ikke har kjennskap til de samme forvaltningsoppgavene.

Hvor lenge respondentene har vært ansatt i politiet har betydning. De som har vært ansatt 1-4 år svarer i mye større grad ”vet ikke”. Jo lengre du har vært ansatt i politiet jo sterkere stilling tar respondentene til spørsmålet. Innenfor gruppen politi svarer politibetjent 1-3 som har arbeidet 1-4 år i distrikter i stor grad ”vet ikke”. Politi i ledende stillinger som lensmenn, politioverbetjenter og ledere politi tar i større grad stilling til spørsmålet, er mer positive og har flere eksempler på bruk av forvaltningsoppgavene i oppklaringen av straffbare forhold.

En rangering av forvaltningsoppgavene etter bruk i oppklaring av straffbare forhold: Våpenforvaltning, utlendingsforvaltning, pass, førerkort/kjøresedler, hittegods, politiattester/vandel, servering av alkohol og brukthandelbevilling.

Det er åpnet opp for at respondentene kan gi eksempler på oppklaring av straffbare forhold. Selv om forvaltningsoppgavene blir lite brukt i oppklaring av straffesaker er det mange eksempler. Vi tar med noen her:

Resultater av kommentarer respondentene har gitt i den åpne delen av spørsmålet:

Kommentarene respondentene har gitt på spørsmålet om oppklaring av straffesaker viser at mange har beskrevet *avdekking* av straffesaker. Vi legger avdekking inn i begrepet oppklaring i denne sammenhengen. Mange av eksemplene innenfor de ulike forvaltningsoppgavene er likelydende. Vi presenterer de mest representative eksemplene.

22 respondenter ga eksempler på at pass er brukt for å oppklare straffbare handlinger.

”Billedarkiv pass/utlending er avgjørende for å drive god etterforskning/etterretning”.

”Ran av eldre dame i bolig ble oppklart da en ansatt gjenkjente personen fordi han hadde vært og søkt om pass. Vedk. var nyinnflyttet, og helt ukjent for politiet.”

”Pass er et av de beste fotoregistrene med oppdaterte bilder som grunnlag for gjenkjenning av person.”

Eksemplene gjelder hovedsakelig bruk av passfoto for gjenkjenning av personer.

25 respondenter har gitt eksempler som gjelder våpen.

” Våpenregistret viste veien til en drapsmann i Trondheim. Alle som hadde en viss type våpen i ett område ble sjekket i en sak.”

” Våpen som skal registreres er avdekket å stamme fra straffbart forhold.”

Respondentens eksempler går ut på aktiv bruk av våpenregistrene for å avdekke og oppklare straffbare forhold, farlige personer, uskikkethet til å ha våpen og straffbare forhold med tanke på våpen i dødsbo.

Brukthandel er også kommentert av fire respondenter:

”Protokollen hos skraphandlere har vært avgjørende for å oppklare flere forhold.”

Kommentarene gjelder oppklaring av saker fordi tyvgods kan omsettes av brukthandlere. Derfor er det viktig å ha kontroll og oversikt over deres virksomhet. Flere kommenterer at dette er et område som politiet kunne gjort seg større nytte av enn det som gjøres i dag.

Hittegods er kommentert av seks respondenter. Det gjelder bruk av politiets systemer for å finne eier av hittegods. I dette søket kan hittegods settes i forbindelse med saker.

”Innlevert hittegods har flere ganger blitt sporet tilbake til kriminell virksomhet/åsteder/gjerningsmenn.”

Kjøresedler kommenteres av syv respondenter og gjelder i stor grad at det ofte er en sammenheng mellom førerkortsaker og straffesaker.

”Førerkortsaker/tap av førerrett er som oftest basert på en straffesak.”

Attest/vandel har tre respondenter kommentert. Gjelder å få kjennskap til personer som ikke tidligere er kjent for politiet. Spesielt vedrørende narkotikasaker.

Vaktselskap er kommentert av fire respondenter og gjelder nytten av å kjenne til skjenkestedene for å kunne avdekke straffbare forhold.

Utlendingsforvaltning er kommentert av 25 respondenter. De fleste av kommentarene gjelder godt samarbeid mellom utlendingsenheten som har kjennskap til mange forhold som gjelder kriminelle utledninger eller utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet. Hvordan opplysningene benyttes for å avdekke og oppklare straffesaker:

”Det avdekkes en rekke ID-forfalskninger, trygdemisbruk.”

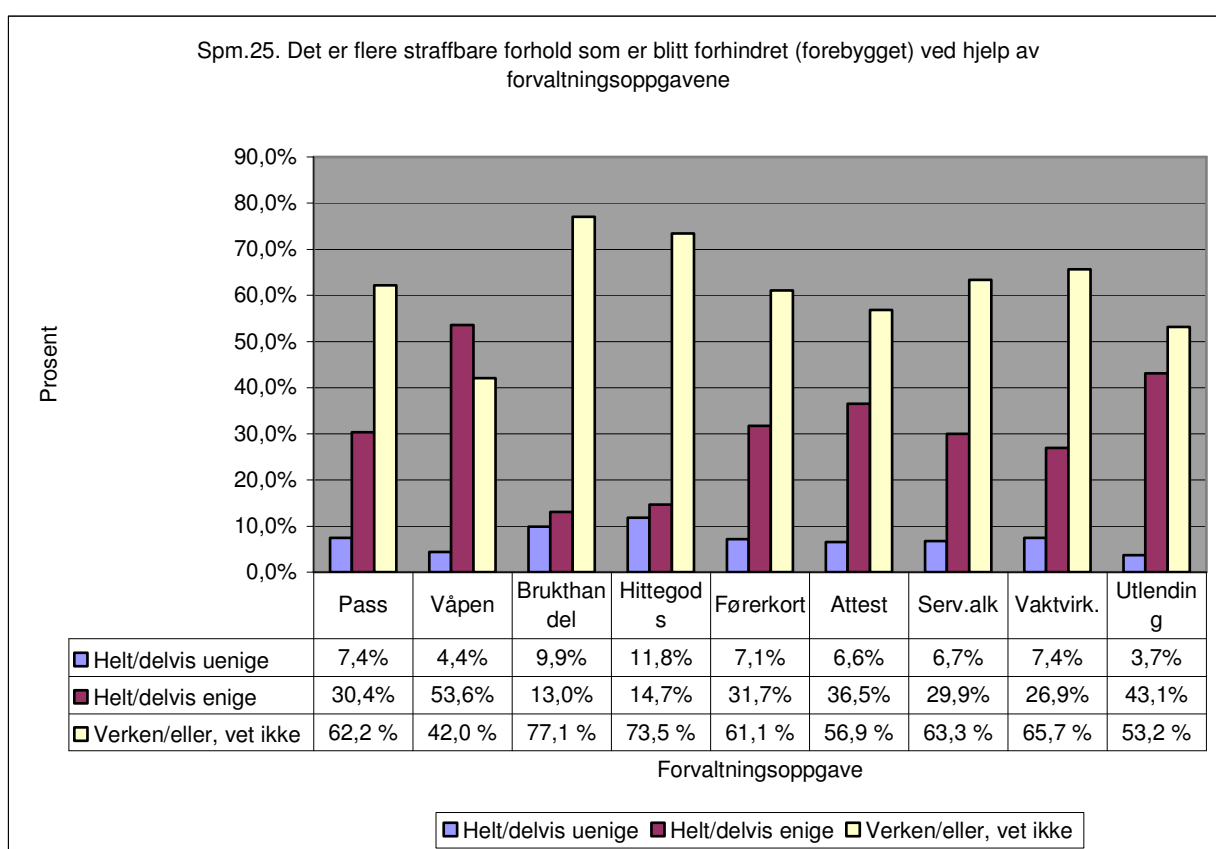
”Utlendingstjenesten i politidistriktet besitter stor kunnskap om utlendingsmiljøene samt god kjennskap til borgerne som ofte er omtalt og kjent av andre interne avdelinger. Et samarbeid med disse har ofte ført til gode resultater når det gjelder oppklaring av straffbare forhold.”

”Ved min driftsenhet er det meget tett samarbeid mellom politiansatte/leder og med meg som er ansvarlig for saksbehandlingen av utlendingssaker. Mitt kjennskap til enkelte miljø blir ofte benyttet som informasjon”.

Det er 18 respondenter som har avgitt kommentarer. Kommentarene gjelder at det ikke er oppklart mange saker ved bruk av forvaltningssakene, men derimot at det er avdekket kriminalitet ved bruk av ulike registre innenfor forvaltningsområdet.

Respondentene som kommenterer oppklaring av saker gir uttrykk for at forebygging av kriminalitet er mer aktuelt. Dette behandles under neste punkt.

5.3 Resultater – hva kjennetegner politiets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?



Tabell 21 Tabell som viser om respondentene mener det er forhindret straffbare forhold ved hjelp av forvaltningsoppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Forskningsspørsmål 2. Hva kjennetegner politiets bruk av dagens forvaltningsoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen?

Vi vil også få svar på om forvaltningsoppgavene har størst betydning i det *forebyggende* (*proaktivt*) arbeidet, eller om det er andre områder som f. eks innenfor *avdekking og oppklaring* (*reaktivt*) av saker forvaltningsoppgavene har betydning.

Resultatene i tabell 21 viser at respondentene er mer enige i at flere av forvaltningsoppgavene brukes forebyggende for å forhindre straffbare handlinger enn oppklarende. Det ligger også i de ulike forvaltningsoppgavenes natur at de brukes mer forebyggende enn oppklarende. Dette gjelder spesielt våpenforvaltningen, politi- og vandelsattester og inndraging av førerkort. Når det gjelder ulendingsforvaltningen så er 43,1 % helt eller delvis enig i at de brukes forebyggende, og 45,7 % helt eller delvis enige i at de brukes oppklarende. Pass og hittegods brukes i større grad oppklarende enn forebyggende. Respondentenes svar viser at de andre forvaltningsoppgavene som førerkort og attester spesielt, men også servering og kontroll av vaktvirksomhet benyttes mer i forebyggingen av straffbare forhold enn oppklaring. Våpenforvaltningen er den forvaltningsoppgaven flest oppgir at benyttes forebyggende, 57,1 % er helt eller delvis enige i dette.

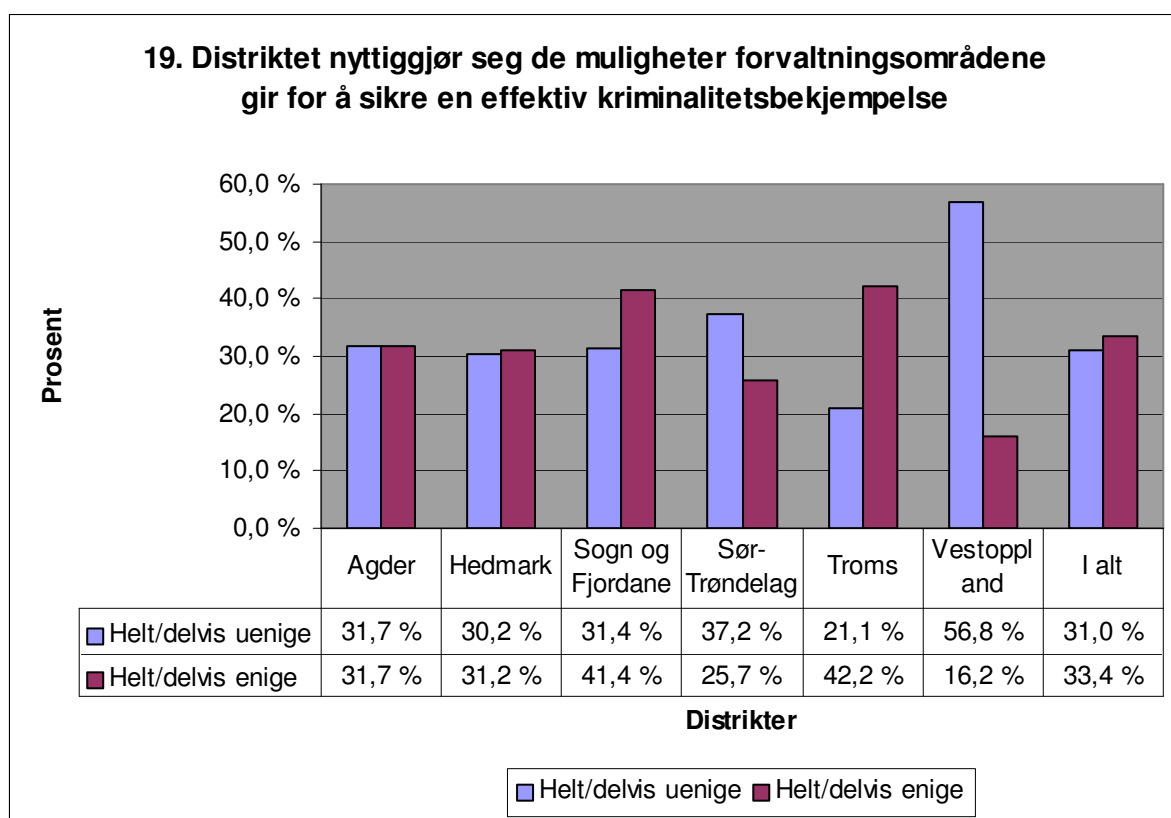
Brukthandelbevillinger er det området færrest mener er en viktig del av politiets samlede oppgaver. Det er også det forvaltningsområdet som er dårligst kjent og færrest oppgir blir brukt i oppklaring og forebygging av straffbare forhold. Respondentene er mer positive til at forvaltningsområdet kan benyttes forebyggende enn oppklarende.

De sivilt ansatte svarer i stor grad "vet ikke", gjelder 70 % av konsulentene. Politi tar i stor grad stilling til spørsmålet, jo lengre de har vært ansatt jo mer enige er de i spørsmålet. Lensmenn og politiledere svarer i større grad at de er helt eller delvis enig i spørsmålet enn politibetjent 1-3. Det samsvarer med resultatene på forskningsspørsmål 1.

Resultatene i tabell 22 viser at respondentene mener at politidistriktene ikke nyttiggjør seg de mulighetene som ligger i forvaltningsoppgavene. Det er forskjell mellom distriktene. 33,4 % av alle som har svart er helt eller delvis enig i påstanden. I Troms og Sogn- og Fjordane pd. er respondentene mer enige i påstanden med hhv 42,2 % og 41,4 % som er enige. I Troms er det færre enn i de andre distriktene som er helt eller delvis uenige i påstanden med 21,1 %. I Vestoppland er det kun 16,2 % som er helt eller delvis enige i påstanden, mens 56,8 % er helt eller delvis uenig. Respondenten fra Sør-Trøndelag svarer også negativt når det gjelder bruk av forvaltningsoppgavene.

Resultatene viser at flere av forvaltningsoppgavene benyttes i større grad forebyggende enn oppklarende. Sammenstiller vi resultatene over med hvordan respondentene svarer på spørsmål om hvordan distriktene nyttiggjør seg mulighetene som ligger i forvaltningsområdet i kriminalitetsbekjempelsen (tabell 22) bekrefter det resultatene over.

Respondentene i de seks distriktene har ulikt syn på hvordan distriktene nyttiggjør seg mulighetene. Vestoppland skiller seg ut ved at hele 56,8 % er helt eller delvis uenig. Troms skiller seg ut i den andre retningen ved at 42,2 % er helt eller delvis enig. De andre distriktene har et mer delt syn på hvordan distriktet nyttiggjør seg mulighetene.



Tabell 22 Tabell som viser respondentenes syn på om distriktene nyttiggjør seg mulighetene som ligger i forvaltningsoppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på SurveyXact.

Resultater av kommentarene respondentene har gitt i den åpne delen av spørsmålet:

En del av respondentene har kommentert den forebyggende betydningen av forvaltningsoppgavene under spørsmålet som gjelder oppklaring. Vi har tatt med disse kommentarene her.

Åtte respondenter har kommentert pass brukt forebyggende. Kommentarene gjelder varslings av oppdagede forhold som kan være av nytte i det forebyggende arbeidet.

”Mottak av skjenkebevillinger, kjøresedler, pass etc skaper kontakt mellom lokalt politi og publikum. Viktig forebyggende.”

”Pass kan fange opp samlivsbrudd der det er felles barn, og med samarbeid med f. eks barnevernet hindre at barn får utskrevet pass – og at barn blir ført ut av landet mot den ene foreldres vilje.”

Våpen får hele 23 kommentarer, men flere av disse er ikke relevante i forhold til spørsmålet, men viser hvordan samarbeidet fungerer. Et sitat er representativt for mange av kommentarene: ”Inndraging av våpen har trolig forhindret ulovlig bruk av våpen”.

”Det åpenbare er at vi sitter så tett på gjerningsmenn og de kriminelle at vi hindrer tillatelser/bevillinger på et bredt felt. Kriminelle skal ikke ha våpen, sedelighetsforbrytere skal ikke jobbe i barnehage mv. Like viktig er det at vi raskt tar tillatelsen fra personer som utviser upålitelig atferd f. eks tar våpen fra personer som gjør kriminelle handlinger eventuelt er psykisk ustabil, og vi kan gjøre det raskt. Verktøykassen til politiet i et forebyggende perspektiv er større når forvaltningsoppgavene er i politiet.”

Tre respondenter har kommentert brukthandel, og det gjelder omsetning av tyvgods.

Tre respondenter har kommentert hittegods, men ingen relevante kommentarer.

Åtte respondenter har kommentert kjøresedler i sammenheng med andre forvaltningsoppgaver.

Attest/vandel har åtte kommentarer, og flere av dem er i sammenheng med andre forvaltningsoppgaver. Sitat: ”Krav om politiattest har forhindret personer å komme i posisjon til eksempelvis å begå overgrep mot barn.”

Servere/skjenkebevilling har åtte kommentarer. Kommentarene gjelder flere ulike forhold som kan tyde på at bruken av oppgaven varierer sterkt. Sitatene under viser bredden i kommentarene:

”Ordensvakt/dørvaktkurs medfører tips om utelivsmiljø og aktuelle personer i utelivet.”

”Opprettes god kontakt og samarbeid mellom serveringssteder og politi vedr. ordensforstyrrelser på skjenkestedene.

”Skjenkekontroller medfører tips om omsetning av narkotika.”

Utlendingsforvaltningen har fått 15 kommentarer. Kommentarene er varierende og ikke alle er relevante for spørsmålet. Relevante svar gjelder forebygging av kjønnlemlestelse og bortføringer.

En kommentar fremheves: ”Ledelsen har valgt å prioritere utvisning av tungt straffedømte. Dette er en effektiv bruk av forvaltningssporet for bekjempelse av kriminalitet i distriktet. Metoden har stor ringvirkning og forebyggende effekt. Metoden motiverer også internt.”

Andre kommentarer av mer generell karakter som ikke spesielt er relevant i forhold til spørsmål om forebygging av kriminalitet. Disse kommentarene vil bli behandlet under forskningsspørsmål 3.

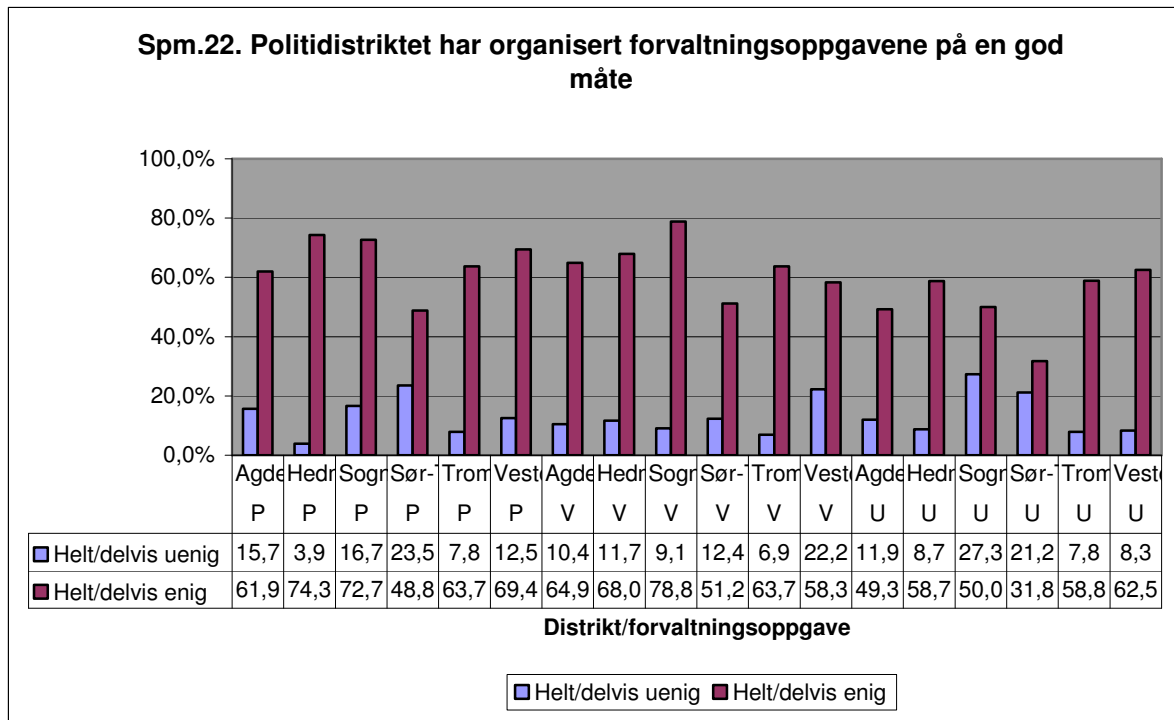
5.4 Resultater – hvilke faktorer hemmer og fremmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?

Forskningsspørsmål 3. Hvilke *faktorer* a) fremmer og b) hemmer politiets bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen?

Et viktig spørsmål når det gjelder bruk av forvaltningsoppgavene i det kriminalitetsbekjempende arbeidet er hvilke faktorer som fremmer og hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Vi har valgt ut faktorene *organisering*, *ledelse* og *læring* i vår undersøkelse. Presentasjonen av resultatene følger operasjonaliseringen av spørsmålene i undersøkelsen vist i tabell 6.

Resultatene fra forskningsspørsmål 1 og 2 viser at det er forvaltningsoppgavene *våpenforvaltning*, *pass* og *utlendingsforvaltningen* som i størst grad benyttes i kriminalitetsbekjempelsen. I den videre resultatpresentasjonen bruker vi disse tre forvaltningsoppgavene i presentasjonen av resultater

Resultater – organisering

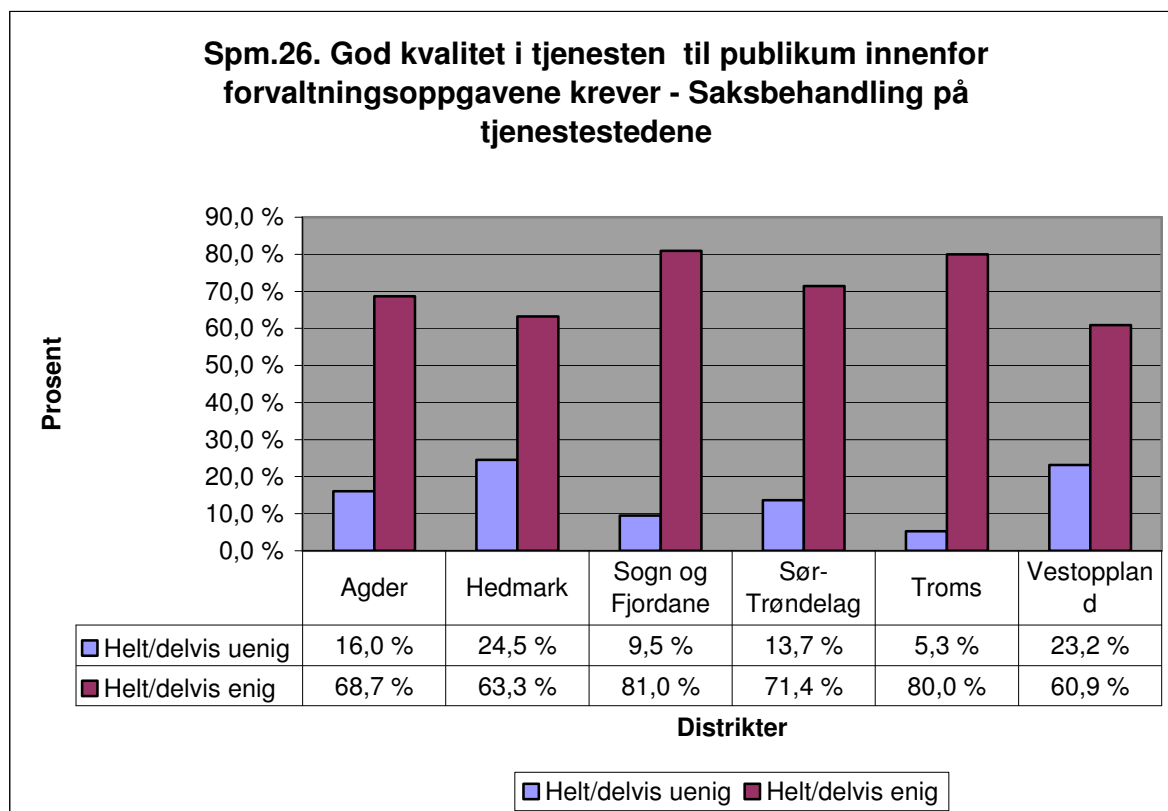


Tabell 23 Tabell som viser respondentenes syn på organiseringen av forvaltningsoppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Resultatene viser at distriktene er like positive til organiseringen av forvaltningsoppgavene uavhengig av distriktets organisering (se kap. 4.6. presentasjon av distriktene). Størst forskjeller er det mellom distriktene når det gjelder organisering av utlendingsforvaltningen. Resultatene kan være påvirket av en pågående prosess med overføring av oppgaven til UDI gjennom "Førstelinjeprojektet". Sør-Trøndelag sammen med Oslo er første distrikter hvor oppgaven overføres til UDI. Det er stilt krav til distriktene om sentralisering av utlendingsforvaltningen i forkant av overføringen.

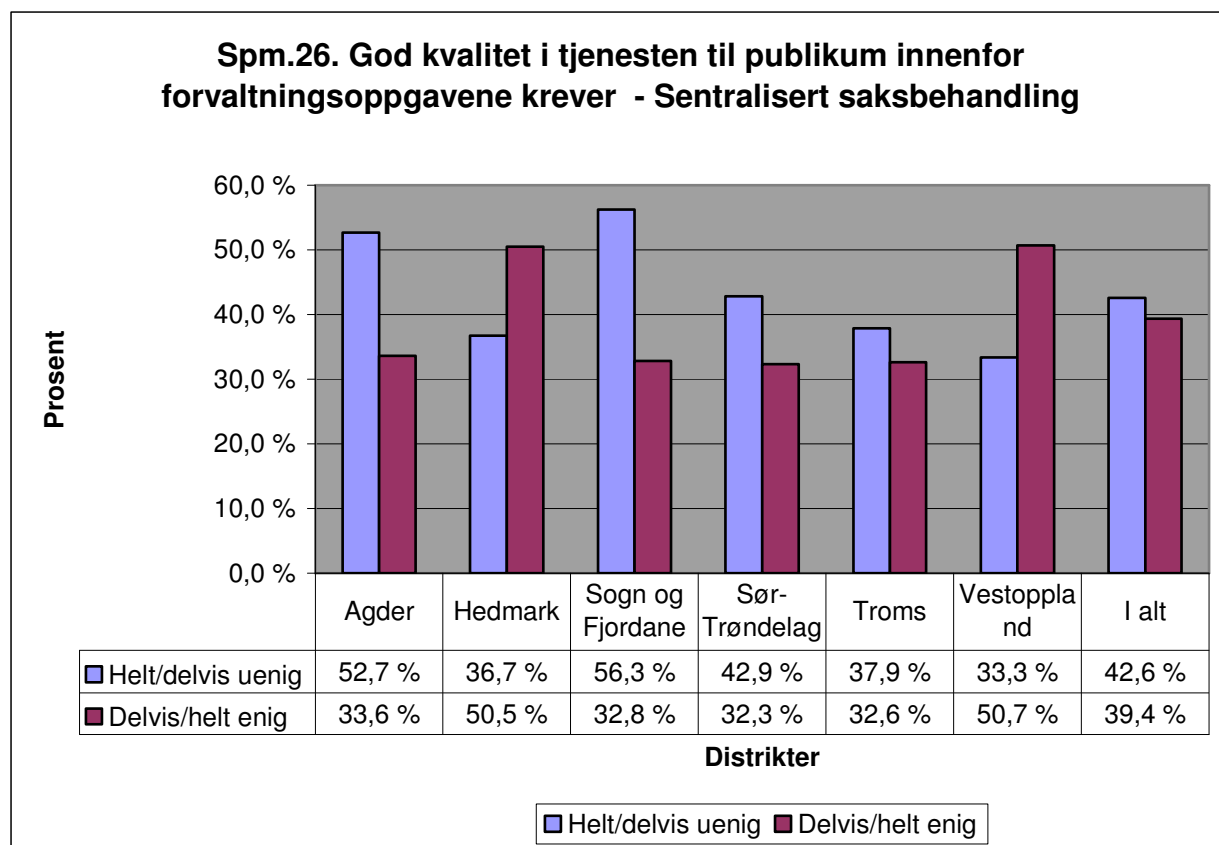
Resultatene for de ulike stillingskategoriene viser at det er liten forskjell i syn på organisering. Størst forskjell er det mellom stillingskategoriernes syn på organisering av våpen. Der mener 40 % av konsulent/første-/senior helt eller delvis enig i at våpenforvaltningen er organisert på en god måte, mens 56 % av politibetjent 1-3 er helt eller delvis enig. Samlet viser svarene at saksbehandling på tjenestestedene og egen forvaltningsenhet er den beste løsningen. Vi skal se nærmere på hva respondentene i de ulike politidistriktene mener.



Tabell 24 Tabell som viser respondentenes syn på saksbehandling på tjenestestedene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Resultatene viser at respondentene i samtlige seks distrikter er enige om at saksbehandling på tjenestestedene gir en god kvalitet i tjenesten til *publikum*. Det er en større andel som er uenige i det i Hedmark og Vestoppland. Når det gjelder stillingskategorier så er lensmenn og konsulent/første-/senior mest enige i at saksbehandling skal være på tjenestestedene. 79 % av lensmennene er helt eller delvis enige i det. 80 % av konsulent/første-/senior er helt eller delvis enig. Ledernivåene innenfor politi som politistasjonssjefer er mindre positive til saksbehandling på tjenestestedene med 60 % helt eller delvis enig og 40 % helt eller delvis uenig.

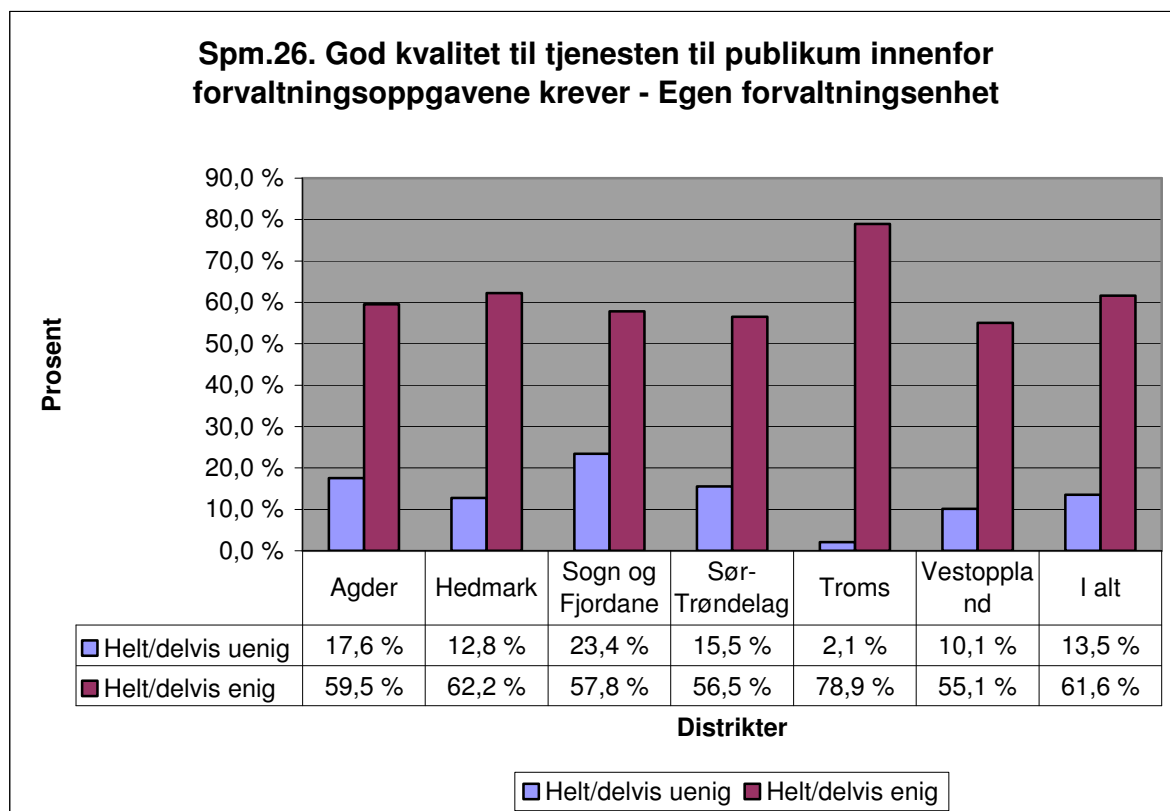


Tabell 25 Tabell som viser respondentenes syn på sentralisert saksbehandling

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Distriktene har ulike meninger som samstemmer med spørsmålet om saksbehandling på tjenestestedene. Hedmark og Vestoppland er mest enige i at sentralisert saksbehandling gir god kvalitet i tjenesten til publikum. Det er distrikter som har en del av saksbehandlingen sentralisert i dag. Politistasjonssjefer, politiinspektører og politimestere er 100 % helt eller delvis enige i at god kvalitet i tjenesten til publikum innenfor forvaltningsoppgaven krever sentralisert saksbehandling. Lensmennene har et annet syn med 57 % helt eller delvis uenige og 36 % helt eller delvis enige. Konsulent/første-/senior er 47 % helt eller delvis uenige og 39 % helt eller delvis enige, mens politibetjent 1-3 er 46 % helt eller delvis uenige og 28 % helt eller delvis enige.

I spørsmålet om egen forvaltningsenhet viser svarene at respondentene fra samtlige distrikter er positive til egen forvaltningsenhet. Troms skiller seg ut ved at det kun er 2,1 % av respondentene som er helt eller delvis uenig dette.

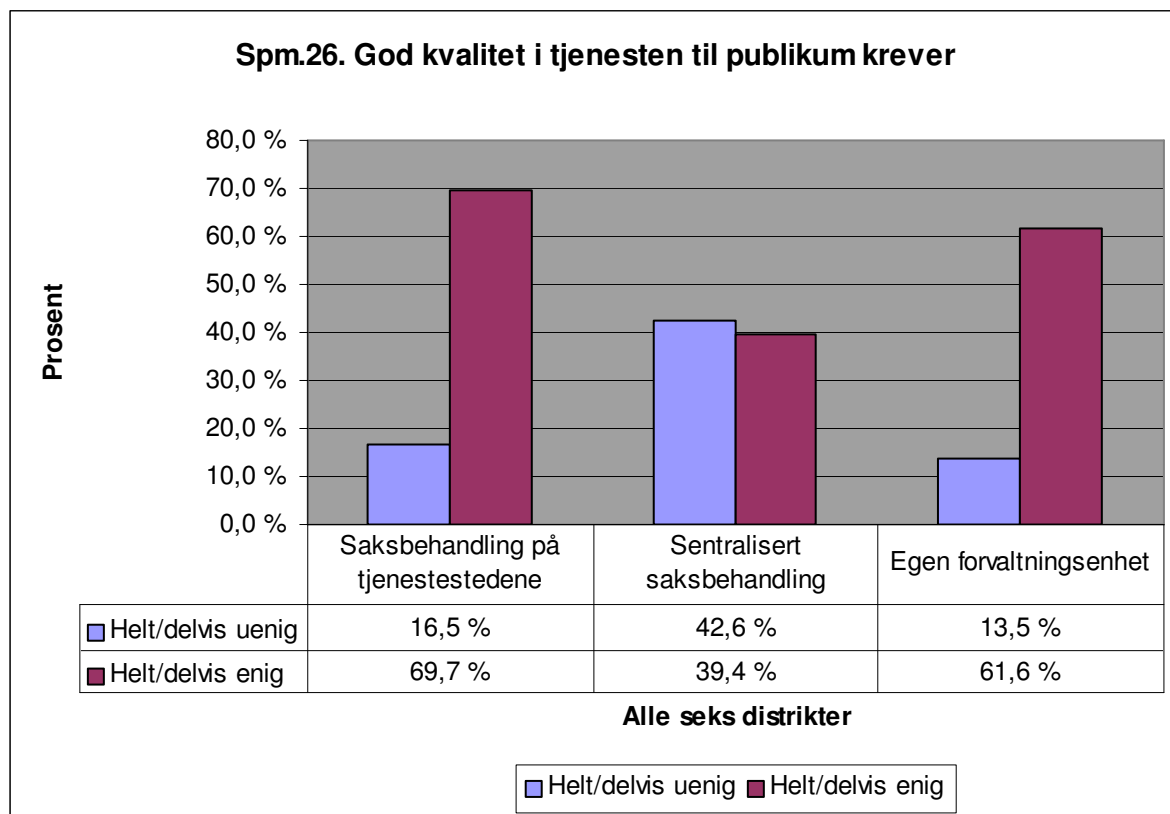


Tabell 26 Tabell som viser respondentenes syn på egen forvaltningsenhet

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Distriktenes organisering av forvaltningsoppgavene er beskrevet i kap. 4.6. Resultatene viser at 80 % av respondentene i Troms svarer at de mener saksbehandling på tjenestestedene gir god kvalitet. 78,9 % svarer at en egen forvaltningsenhet vil gi en god kvalitet i tjenesten til publikum. Troms har i ti år prøvd ut en organisering med egen felles forvaltningsenhet kombinert med saksbehandling på tjenestestedene. Svarene viser at respondentene i Troms er fornøyd med denne organiseringen.

Svarene viser at alle politimestrene, politiinspektørene og politistasjonssjefene som har svart, er helt eller delvis enig i at god kvalitet på forvaltningstjenestene krever en egen forvaltningsenhet.



Tabell 27 Tabell som viser respondentenes samlede syn på organisering av forvaltningsoppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Resultatene viser at respondentene samlet mener at saksbehandling på tjenestestedene sammen med en sentral forvaltningsenhet er den beste løsningen. Når det gjelder sentralisert saksbehandling er respondentene delt i dette synet. Grunnen til dette er ulik erfaring med sentralisering av forvaltningsoppgavene. Hedmark pd. har sentralisert alle våpensøknader til ett våpenkontor i distriktet.

Resultater fra åpne spørsmål som gjelder organisering av forvaltningsoppgavene:

Kommentarene som gjelder organisering av forvaltningsoppgavene er skilt i to kategorier. Sentralisert forvaltning og desentralisert forvaltning. 22 av kommentarene er i kategorien sentralisering og 40 kommentarer gjelder desentralisert forvaltning.

Kommentarene som gjelder sentralisering peker på fordeler som: Bedre kompetanse, bedre kapasitet, bedre kvalitet på tjenesten og likebehandling av publikum, større fagmiljøer bedre service til publikum pga marginal bemanning og korte åpningstider på de minste enhetene. Sitatene under er gode eksempler på kommentarer:

”Som driftsenhetsleder i mange år, ser jeg det som en nødvendighet at hvert enkelt politidistrikt har en sentral forvaltningsenhet som behandler alle forvaltningsgjøremål i distriktet. Dette sikrer lik behandling av hele befolkningen i distriktet, og avlaster hver driftsenhet/tjenestested med gjøremål og unngår behovet for oppdatering av mange saksbehandlere som har få slike saker i året.”

”For å skape rom og fokus på forvaltningsoppgavene må man organisere arbeidet på en slik måte at de som faktisk skal jobbe med dem, gjør det i størst mulig grad. For mye fragmentert virksomhet skaper usikkerhet, uklarheter mht ressursfordeling og prioritering. Egen forvaltningsseksjon vil kunne bidra til dette.”

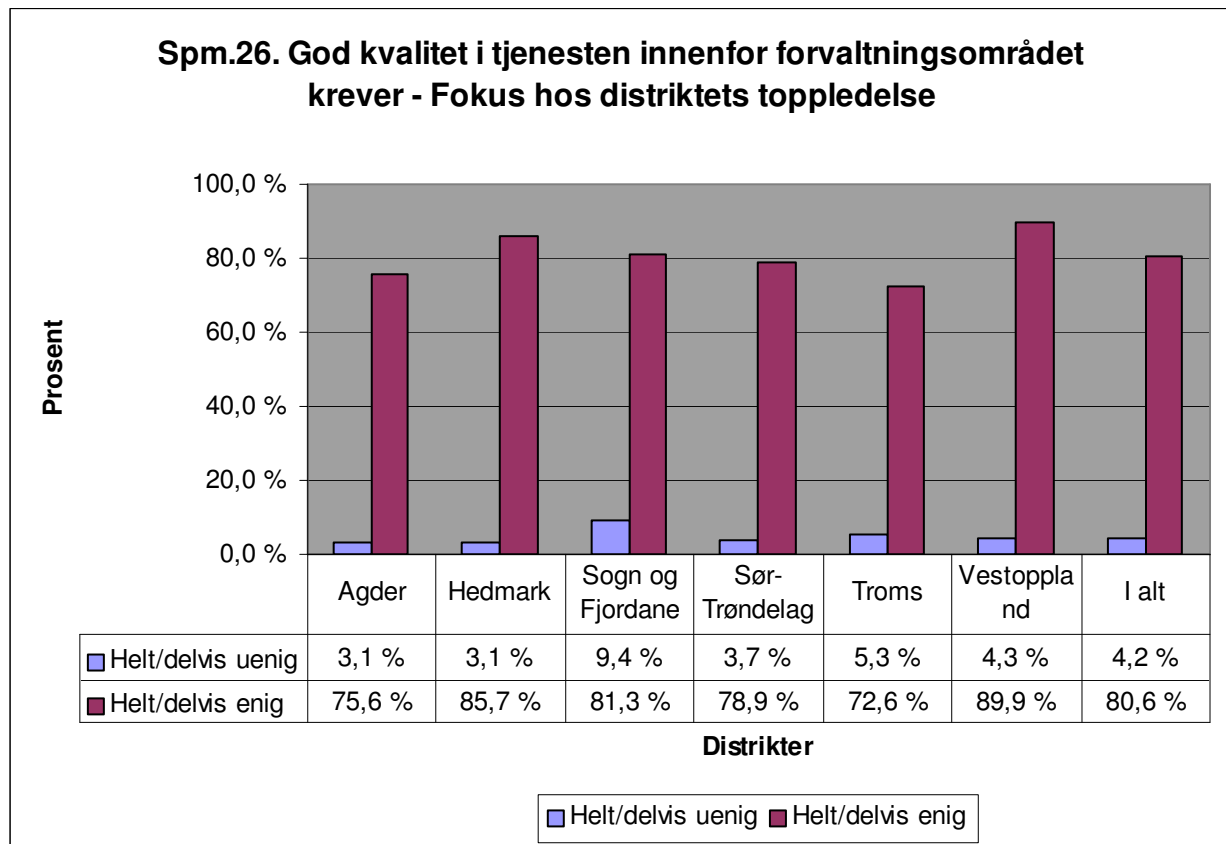
”Jeg synes tanken om en felles forvaltningsenhet er spennende. Samle alle fagpersonene på et sted vil effektivisere arbeidet i langt større grad. Spørsmålet er om vi er klare for det!!!”

Kommentarene for desentralisering argumenterer med betydningen av nærhet til publikum, opplevelse av sentralisering av oppgaver uten å bli lyttet til publikum er taperen.

”Som ansatt ute i distriktet mener jeg at vi bedre ser verdien i grunnleggende saksbehandling lokalt, enn det distriktets ledelse er i stand til å bedømme. Lokal saksbehandling gir en kunnskap om publikum som vi er helt avhengig av. Lokalkunnskap er den største kvaliteten vi har ute i distriktet, og den mest preventive faktoren også i straffesaksarbeid og forebygging.”

”Jeg mener det er viktig at forvaltningsoppgavene fortsatt er ved lensmannskontorene rundt om i kommunene. Selv om det vil komme sammenslåinger av lensmannskontorer er det viktig at vi kunne beholde noen forvaltningsoppgaver som f. eks kunne gjøres på kommunens servicekontorer, ved å ansette sivile fra politiet. En tenker da på saker som kjøresedler, politiattester, hittegods, div. tillatelser som politiet avgjør i dag.”

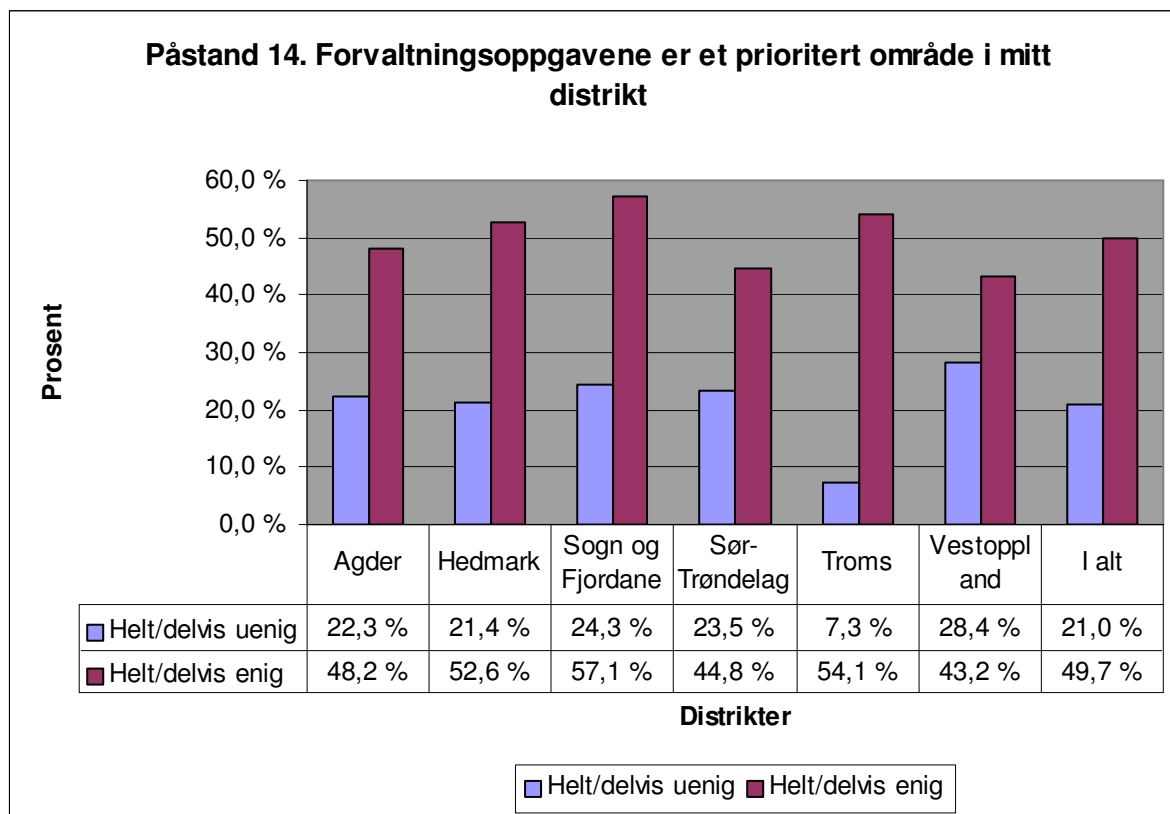
Resultater – ledelse



Tabell 28 Tabell som viser respondentenes syn på toppledelsens betydning

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

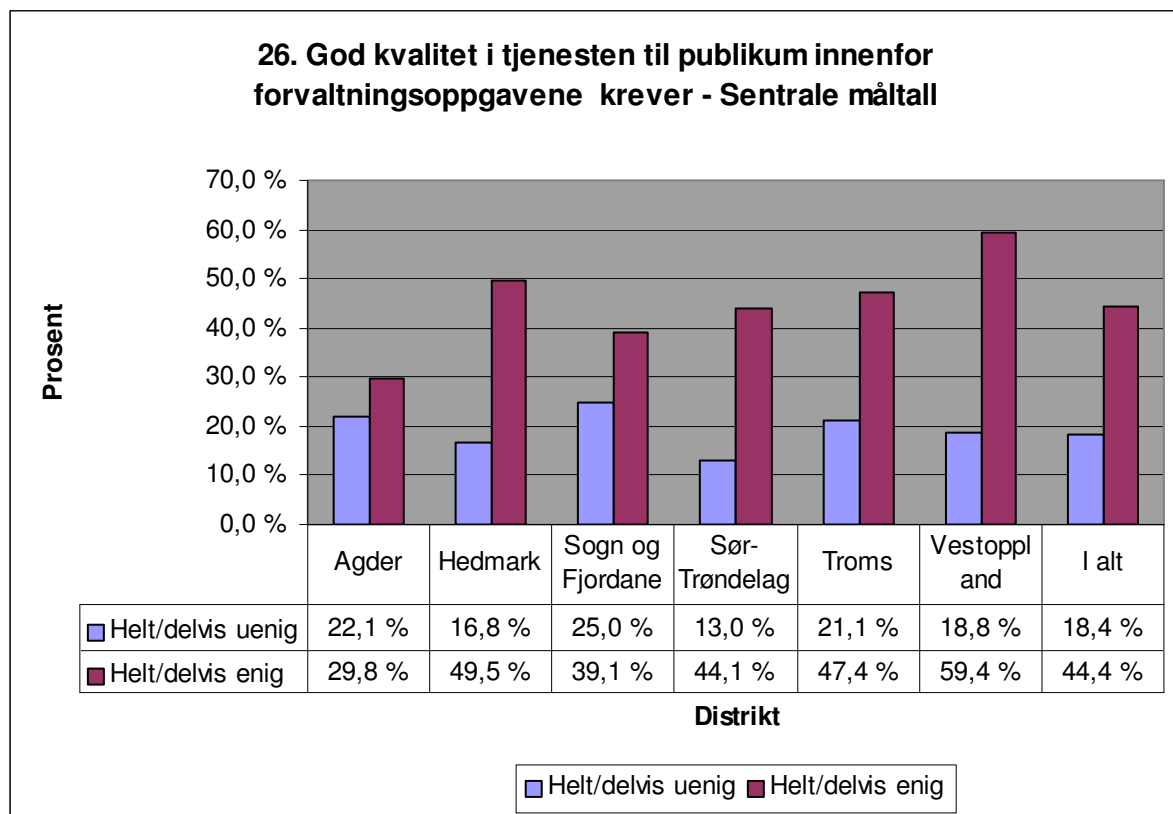
Resultatene viser entydig at respondentene i samtlige distrikter og uavhengig av stillingskategori, mener at distriktets toppledelses fokus er av betydning for kvaliteten innenfor forvaltningsområdet.



Tabell 29 Tabell som viser respondentenes syn på prioriteringen av forvaltningsoppgavene i eget distrikt

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

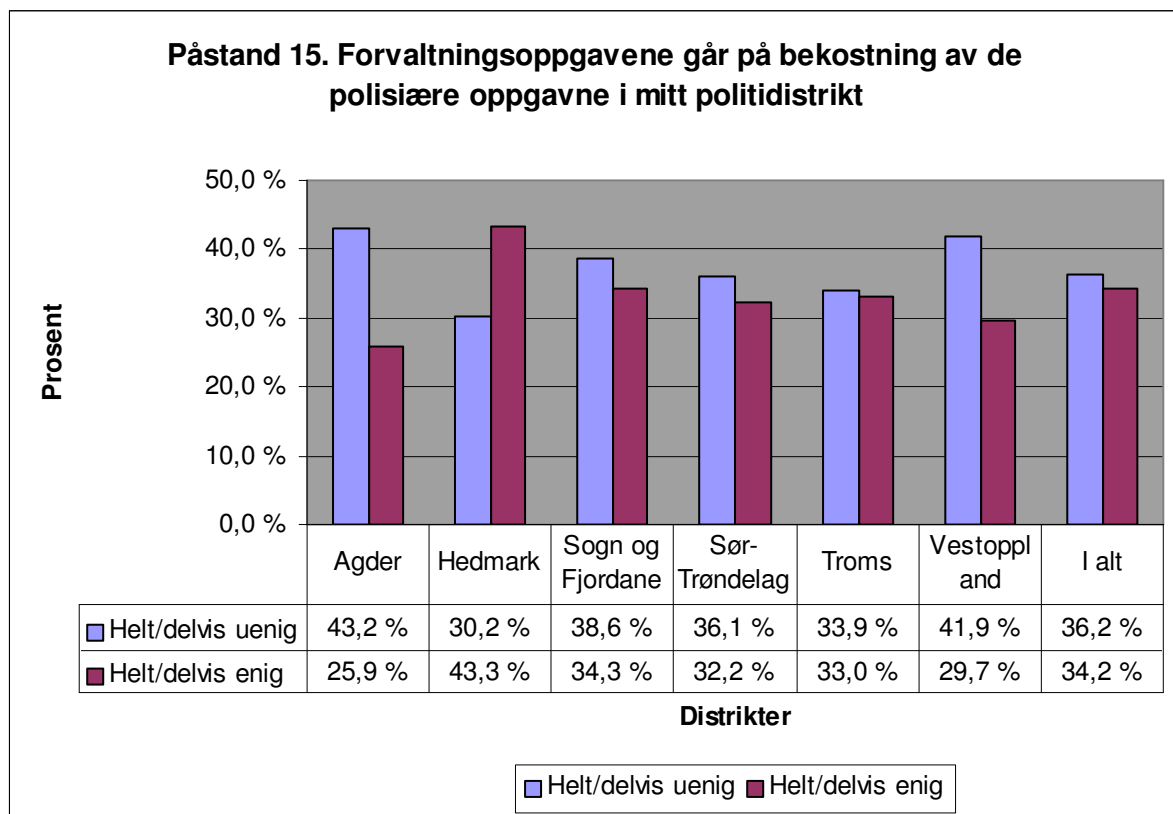
Distriktene er noe delt i synet på om forvaltningsoppgavene er et prioritert område i distriktet, som tabell 29 viser. Troms skiller seg fra de andre distriktene, der 54,1 % er helt eller delvis enige mens bare 7,3 % er helt eller delvis uenige. Vestoppland er det distriktet der respondentene gir prioriteringen av forvaltningsoppgavene i eget distrikt lavest score.



Tabell 30 Tabell som viser om distriktene mener forvaltningsoppgavene bør ha sentrale måltall

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

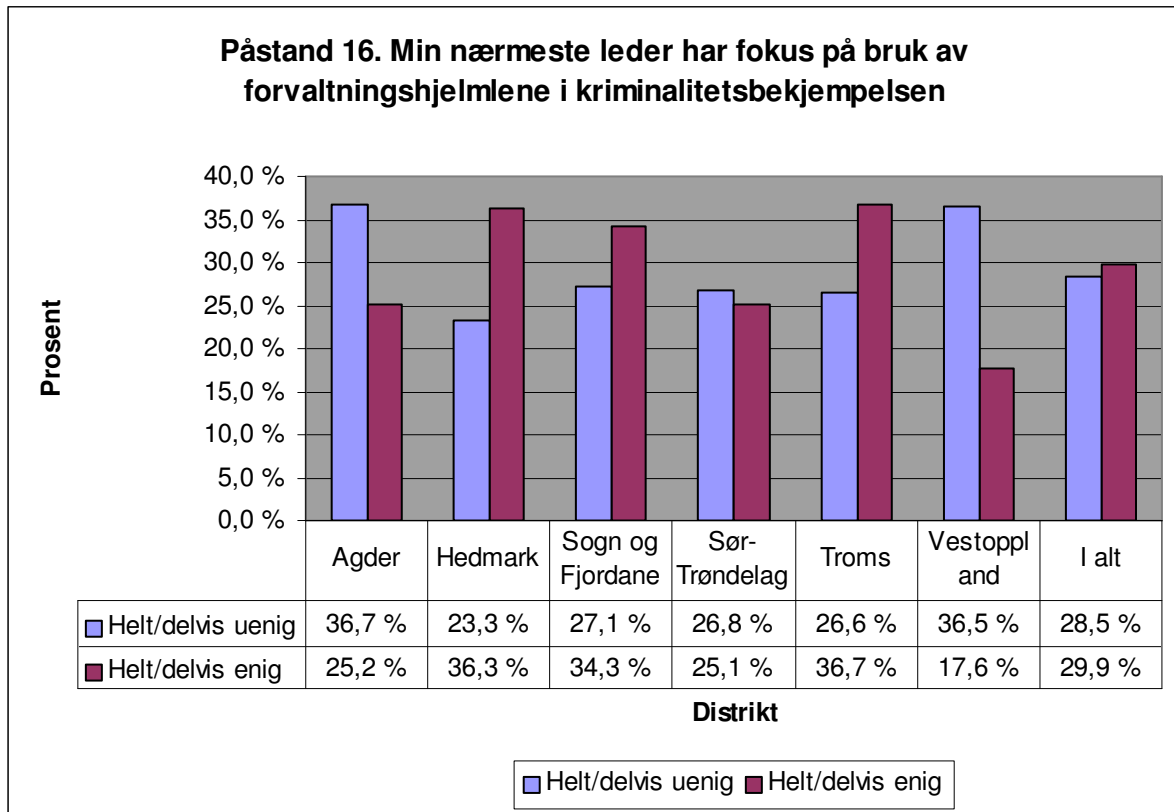
Resultatene viser at det er flere som er helt eller delvis enige i at sentrale måltall innenfor forvaltningsområdene vil gi god kvalitet i tjenesten til publikum. Noen distrikter har eksempler på lokale måltall innenfor forvaltningsområdet (se kap. 4.6). Det kan være denne type måltall som eventuelt kan fastsettes av politidirektoratet for samtlige distrikter. Det er de sivilt ansatte som arbeider med saksområdet som er mest positive til sentrale måltall. Politi er mer negative til sentrale måltall innenfor forvaltningsområdet (se tabell 30). Det er fastsatt sentrale måltall for straffesaksområdet og sivile saker.



Tabell 31 Tabell som viser respondentenes syn på omforvaltningsoppgavene går på bekostning av de polisiære oppgavene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Distriktene har ulike syn når det gjelder denne påstanden. Hedmark skiller seg ut ved at det er flere som er helt eller delvis enig i at forvaltningsoppgavene går på bekostning av de polisiære oppgavene. Ser vi alle distriktene under ett er det et så godt som helt delt syn. Når vi undersøker stillingskategori ser vi at politimestrene som har svart er delvis enige i at forvaltningsoppgavene går på bekostning av de polisiære oppgavene, mens politiinspektørene er helt eller delvis uenige. Av de store gruppene respondenter er det lensmenn og konsulent/første-/senior svarer at de er mindre enige i påstanden enn politi, og spesielt politibetjent 1-3, hvor mange svarer vet ikke/verken eller.



Tabell 32 Tabell som viser respondentenes syn på nærmeste leders fokus på forvaltningshjemplene

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Resultatene fra alle respondentene viser at det er et delt syn på påstanden. I distriktene er det en forskjell hvor Agder og Vestoppland er mest *uenige* i påstanden. Hedmark og Troms er distriktene som er mest *enige* i påstanden. Krysser vi påstanden med stillingskategorier viser resultatene at lederne er mer positive til denne påstanden enn "grasrota". 100 % av stasjonssjefene svarer at de er helt eller delvis enige i påstanden. 100% av politiinspektørene er også helt eller delvis enige. Jo lenger ned vi kommer i hierarkiet jo mindre fokus mener respondenten deres nærmeste leder har på forvaltningsoppgavene.

Resultater fra kommentarer i de åpne spørsmålene som gjelder ledelse:

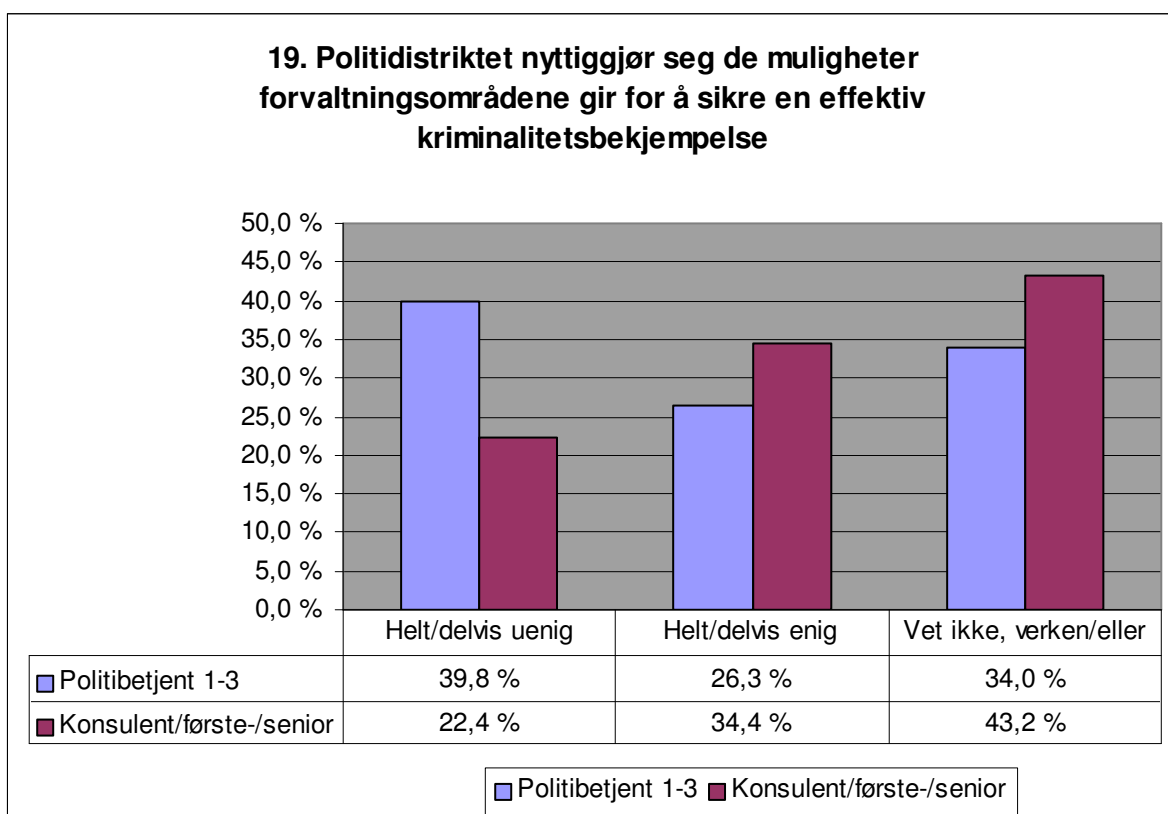
Fem av kommentarene gjelder ledelse. Under kommentarene som gjelder sentralisering omtales også ledelse. Kommentarene gjelder opplevd omorganisering uten innflytelse, hvor kundene blir skadelidende.

"Langsiktig planlegging hos distriktets ledelse. - Tyngre fokus på å benytte forvaltningen i kriminalforebygging og - bekjempelse."

”Det meste dreier seg om ressurser. Vi har viktige oppgaver vi ikke har mulighet/ vanskelig for å få utført på grunn av for knappe ressurser/ liten prioritering.”

Resultater – læring

Læring er sentralt i en studie om hvordan de ulike oppgavene brukes for å nå hovedmålet. Vi viser til operasjonalisering i tabell 6. Som beskrevet tidligere i kapitlet varierer respondentenes kjennskap til de ulike forvaltningsoppgavene sterkt. Pass, våpen og utlendingsforvaltning er mest kjent, og de benyttes i resultatpresentasjonen.



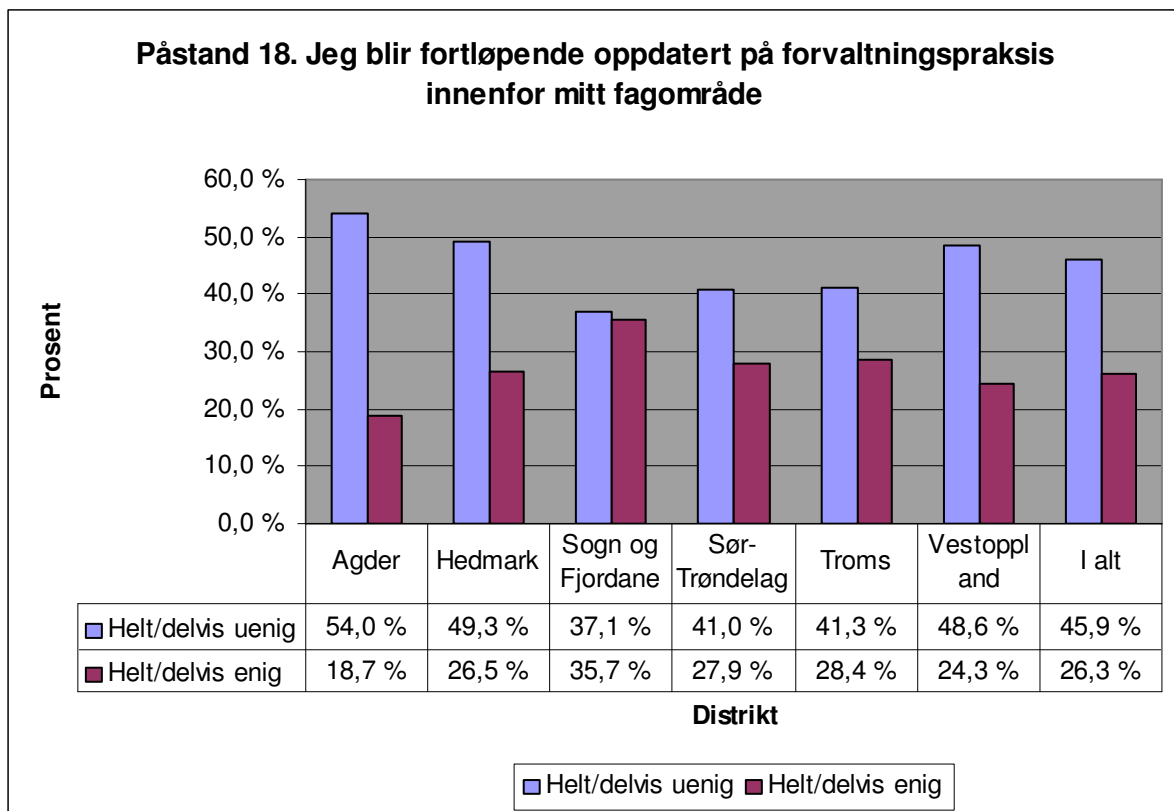
Tabell 33 Tabell som viser om respondentene mener politidistriktet nyttiggjør seg mulighetene i forvaltningsområdet til å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Vi viser til tabell 15 s.103 som viser hvordan respondentene i de seks distriktene stiller seg til påstand 19. Resultatene viser at 31 % av respondentene er helt eller delvis uenige i at distriktet nyttiggjør seg de mulighetene forvaltningsområdene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse, mens 33,4 % er helt eller delvis enig. Her ser vi tydelige forskjeller mellom distriktene. Resultatene viser at respondentene i Troms mener distriktet benytter mulighetene som ligger i forvaltningsoppgavene for å sikre en effektiv

kriminalitetsbekjempelse i større grad enn gjennomsnittet (42,2 %) mens færre (21,1 %) er helt eller delvis uenige. Respondentene fra Vestoppland mener distriktet i liten grad benytter mulighetene som ligger i forvaltningsområdene, 56,8 % svarer helt eller delvis uenig i det, mens 16,2 % er helt eller delvis enig.

Tabell 22 viser hva respondentene innenfor de to stillingskategoriene politibetjent 1-3 og konsulent-/første-/senior som representative for gruppene svarer. Her er det forskjell mellom sivilt ansatte og politi. Politi er mer uenig i at politidistriktet nyttiggjør seg forvaltningsområdene gir enn de sivile. De sivile er mer usikre og 43,2 % svarer vet ikke eller verken/eller.

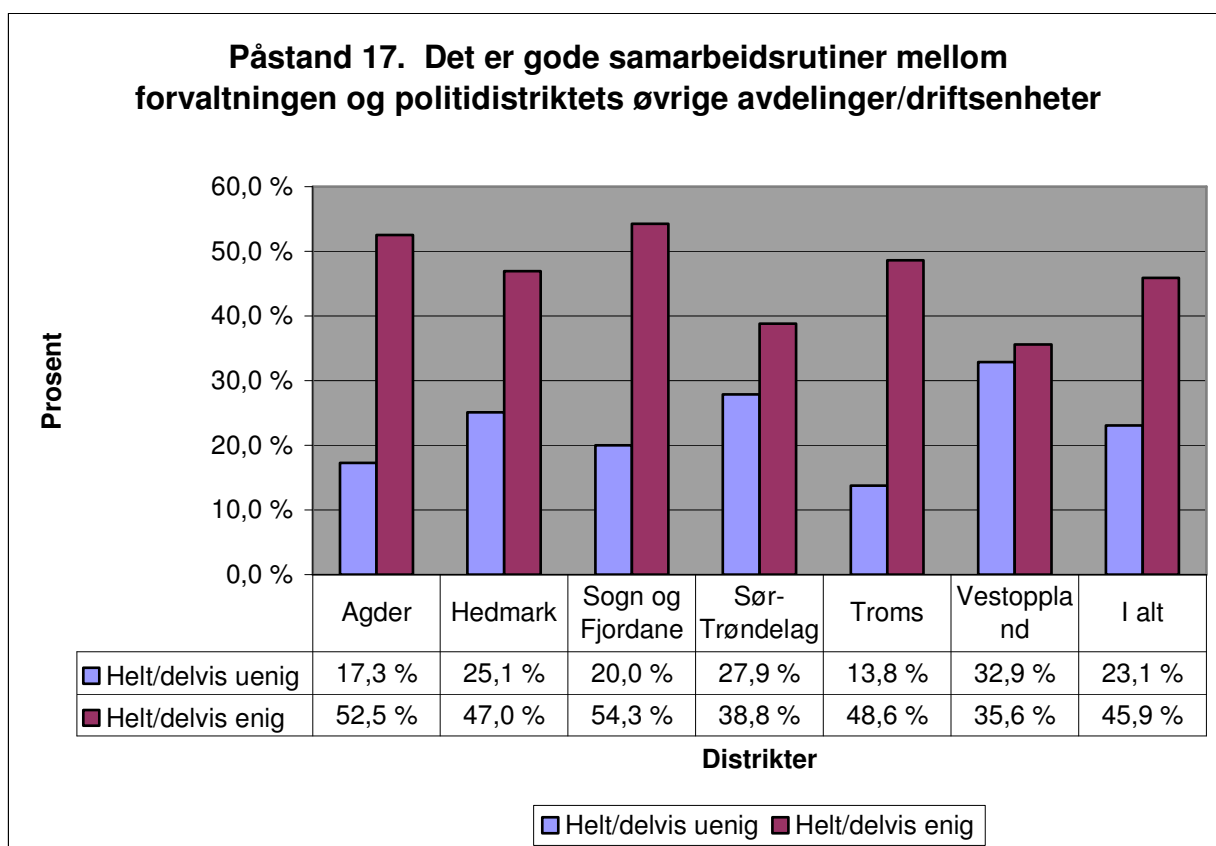


Tabell 34 Tabellen viser respondentenes syn på om de blir fortløpende oppdatert på forvaltningspraksis

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Rutiner for samarbeid er ett element som sier noe om hvordan de ulike enhetene i distriktet samhandler og dermed deler kunnskap på tvers i organisasjonen slik at organisasjonens praksis fortløpende vurderes. Tabell 34 viser at 45,9 % av respondentene mener at de ikke

blir oppdatert på praksis innenfor forvaltningsområdet fortløpende. Det er variasjon mellom distriktene som tabellen viser.



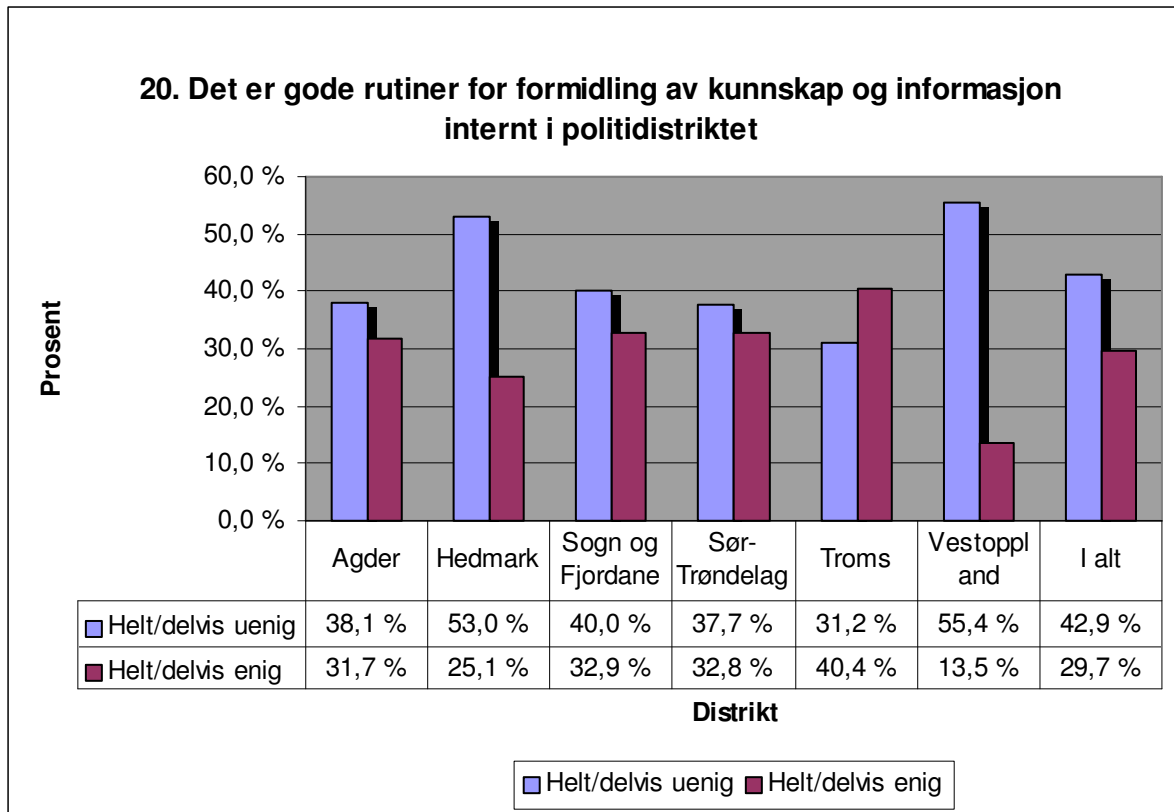
Tabell 35 Tabellen viser respondentenes syn på samarbeid mellom forvaltningen og øvrige avdelinger/driftsenheter

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Spørsmålet er stilt slik at respondentene svarer på sin opplevelse av samarbeid, det vil si opplevelsen av både det ikke formaliserte og formaliserte samarbeidet.

Resultatene i tabellen over viser at 45,9 % av respondentene er helt eller delvis enige i at det er gode samarbeidsrutiner mellom forvaltningen og politidistriktets øvrige avdelinger/driftsenheter. I Vestoppland skiller seg ut ved at 32,9 % er helt eller delvis uenig i at det er gode samarbeidsrutiner mellom forvaltningen og øvrige avdelinger/driftsenheter. Respondentene fra Troms og Sogn- og Fjordane som svarer mest positivt på spørsmålet.

Spørsmål 20 gir et annet resultat for flere distrikter enn spørsmål 17. I Vestoppland svarer 55,4 % av respondentene er helt eller delvis uenige og 13,5 % er helt eller delvis enige. Respondentene i Hedmark er også uenig i at det er gode rutiner for formidling av kunnskap og informasjon internt i distriktet. Det distriktet som er mest positive til denne påstanden er Troms.



Tabell 36 Tabell som viser respondentenes syn på formidling av kunnskap og informasjon internt i politidistriktet

Kilde: Egen grafikk basert på data fra SurveyXact

Her er respondentene delt i synet på hvor god distriktet er på å formidle kunnskap og informasjon internt i distriktet. Spørsmålet er svært generelt, men gir likevel en tilbakemelding om respondentenes generelle opplevelse av hvordan rutinene for formidling av kunnskap og informasjon fungerer.

Presentasjon av resultater fra spørreundersøkelse åpne spørsmål:

Når det gjelder læring og samarbeid, har vi også tatt med kommentarer som gjelder kompetanse. Det er 31 kommentarer vi kan kategorisere som relatert til kompetanse.

”Forvaltningsavsnittet ved den største driftsenheten bør få ansvar for oppdateringer/opplæring/fagmøter for alle saksbehandlerne i hele politidistriktet. Slik det er nå må saksbehandlerne på hver driftsenhet, utenom Sentrum politistasjon, bruke tid på å lære seg/sette seg inn i/oppdatere seg på de forskjellige forvaltningsoppgavene.”

”Generelt burde vi på ordensavdelingen få jevnlig oppdateringer innefor forvaltningsavdelingens arbeidsoppgaver, og spesielt de områdene som berører oss som polititjenestemenn/ kvinner.”

”Jeg savner en forvaltningsenhet hvor vi kan samle kompetanse som spisses inn mot de forskjellige forvaltningsområdene. Her mener jeg politidirektoratet bør komme mer på banen og f.eks. etablere et kurs eller eventuelt lage en perm m/informasjon til nytilsatte som gir basiskompetanse innenfor det relevante forvaltningsområdet.”

Innenfor kategorien læring og samarbeid er det 21 kommentarer. Mange av kommentarene er knyttet til manglende samarbeid mellom enheter. Noen kommentarer:

”Bedre samarbeid mellom sivile og politiet. Føler vi er veldig til å informere politiet, men det er ikke så bra andre veien.”

”Jeg mener at vi har noe å gå på med tanke på å utnytte informasjonen vi har gjennom forvaltningsoppgavene. Tenker spesielt på våpenbehandlingen. Stor gjeld hos noen, kan også ha en sammenheng med kriminalitet osv.”

”Vi burde bli flinkere på kunnskapsoverføring/formidling mellom de ulike seksjonene. Mange sitter inne med mye ubenyttet kunnskap som både kunne virket oppklarende og forebyggende.”

”Samarbeidet og informasjonsflyten mellom avdelingene har potensial til å bli mye bedre. I tillegg tror jeg at deres arbeid kan bidra til å øke forståelsen for at forvaltningsoppgaver kan innbakes i ordenstjenesten.”

”Jeg har selv deltatt i prosjekter sammen med utlendingsforvaltningen som har hatt som mål å sende ut spesielt aktive og farlige kriminelle. Det er interessant, fungerer og har alltid hatt suksess. Hvor gjør vi ikke det mer?”

6. Resultatdrøfting

I dette kapittelet vil vi drøfte resultatene som ble presentert i forrige kapittel. Vi har tatt utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske perspektiver og belyser de empiriske funnene gjennom en instrumentell og en institusjonell tilnærming. Vi tar utgangspunkt i våre tre forskningsspørsmål og drøfter disse gjennom tre fokusområder i organisasjonen på tre nivåer. De tre fokusområdene er organisering, ledelse og læring. Dette sees i forhold til disse tre nivåene: distrikt, enhet og individ. Flere av resultatene er det naturlig å drøfte i sammenheng. Å slå sammen variabler eller slå sammen verdier på enkelte variabler er også med på å forbedre kvaliteten på resultatene. Dette betyr som regel høyere pålitelighet og styrker gyldigheten av innholdet (Grønmo, 2004). Resultatene for forskningsspørsmål 1 og forskningsspørsmål 2 samstemmer godt. Vi velger derfor å drøfte disse to forskningsspørsmålene samlet fordi resultatene henger naturlig sammen.

6.1 Forskningsspørsmål 1 og 2: Hvilke av dagens *forvaltningsoppgaver* i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen? Hvordan brukes de?

I vår undersøkelse valgte vi å stille spørsmål *om* dagens forvaltningsoppgaver i politiet blir brukt og *hvordan* de brukes i kriminalitetsbekjempelsen. Bakgrunnen var at vi ikke fant pålitelige sekundærdata fra distriktene eller tidligere forskning som kunne bekrefte eller avkrefte bruken av dagens forvaltningsoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen.

Resultatene av spørreundersøkelsen bekrefter vår antagelse, nemlig at forvaltningsoppgavene i liten grad brukes i kriminalitetsbekjempelsen. I oppklaring av straffesaker brukes våpenforvaltning, utlendingsforvaltning og pass mest. Når det gjelder de resterende forvaltningsoppgavene blir de svært lite brukt. Våpen- og utlendingsforvaltningen benyttes i noen grad i oppklaringen av saker.

Resultatene under forskningsspørsmål 2 viser at forvaltningsoppgavene i større grad blir brukt forebyggende enn oppklarende. Gjennom kommentarene respondentene har gitt er inntrykket at respondentene mener forvaltningsoppgavene i større grad er av forebyggende enn oppklarende natur. Dette gjelder spesielt bevillingssaker. Våpen, førerkort, politi- og vandelsattester, skjenkebevilling, kontroll med vaktelskaper og utlendingsforvaltningen er eksempler på dette.

Eksemplene på bruk av forvaltningsoppgavene er mange i vår undersøkelse. Vi tolker svarene slik at det gjennomgående ikke er noen systematikk i bruken av forvaltningsoppgavene verken forebyggende eller oppklarende.

Bruken av forvaltningsoppgavene i forebygging og oppklaring av straffesaker virker tilfeldig og lite planmessig. Respondentene bekrefter dette ved at de svarer at politidistriktene ikke nyttiggjør seg de mulighetene som ligger innenfor forvaltningsoppgavene.

Resultatene i undersøkelsen viser at *erfaring* gir mer bevissthet om mulighetene forvaltningsoppgavene gir i forebygging og oppklaring av straffesaker. De mest erfarne, de som har vært ansatt over 10 år i politiet har flest eksempler på saker hvor forvaltningsoppgaver er brukt i oppklaring av saker. De mest erfarne er også ledere politi, lensmenn og politioverbetjenter. Politibetjent 1-3 som har arbeidet 1-4 år i politiet svarer i stor grad ”vet ikke”.

Vi tolker resultatet slik at de erfarne politiutdannede besitter *taus kunnskap* om bruk av forvaltningsoppgaver i oppklaring av straffesaker, men den tause kunnskapen blir ikke omdannet til *eksplisitt kunnskap* i politidistriktet eller ved driftsenheten.

Sett i et *instrumentelt perspektiv* kan vi forstå resultatene slik at den byråkratiske organisasjonsmodellen, beredskapsorganisasjonen i politiet, ikke er egnet for å dele kunnskap. Det er ”skott” mellom enheter og avdelinger. Den enkelte enhet ”verner” om sine ressurser. Dersom det oppstår ”slakk” etableres nye oppgaver innenfor enheten heller enn å tenke samarbeid og overføring av oppgaver fra andre enheter.

I et *institusjonelt perspektiv* bekrefter vår undersøkelse vårt inntrykk, at det fortsatt er ”blåskjortene” og ”de andre” innenfor politiet. Bang (1995) beskriver fenomenet som ”de andre” og ”vi”. Nyansatte i politiet blir sosialisert inn i en etablert kultur. Saksbehandlere innenfor forvaltningsområdene besitter mye kunnskap som kunne benyttes bedre i oppklaring av straffbare forhold dersom samhandling, kunnskapsdeling og informasjon mellom enheter og seksjoner i politidistriktene hadde vært mer systematisk. De kulturelle forholdene mellom ”blåskjortene” og ”de andre” er fortsatt til stede i politidistriktene, men i ulik grad.

Vi underbygger vår drøfting med et sitat fra spørreundersøkelsen:

”Vi kunne høstet bedre resultater gjennom enda bedre kommunikasjon og oppfølging mellom fagområdene. Vi er generelt for dårlig til å utnytte informasjonspotensialet fra

forvaltningen. Dette fungerer best på lensmannskontorene hvor de samme folkene jobber med forvaltning og straffesakspleien, eller svært nær de som jobber med forvaltning”.

6.2 Forskningsspørsmål 3: Hvilke faktorer a) fremmer og b) hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i politiet i kriminalitetsbekjempelsen?

Forvaltningsgjøremål utføres både av polititjenestemenn, politijurister og annet administrativt personell. Funksjonsfordelingen varierer dels med saksområde og dels med hvordan det enkelte politidistrikt har organisert arbeidet. Innen de fleste saksområder har utviklingen gått i retning av at oppgavene i økende grad ivaretas av administrativt personell.

Funnene fra spørreundersøkelsen viser at forvaltningsoppgavene blir brukt i ulik grad i kriminalitetsbekjempelsen. De fokusområdene vi har valgt å konsentrere oss om er organisering, ledelse og læring. Vi vil her drøfte de faktorene som gjør seg gjeldende på de enkelte fokusområdene i forhold til hva som fremmer eller hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

6.2.1 Organisering

Resultatene viser at respondentene svarer variert når det gjelder hvor fornøyd de er med organiseringen av de ulike forvaltningsoppgavene. På dette meget generelle spørsmålet tolker vi det slik at respondentene har svart ut fra sin egen opplevelse av hvordan forvaltningsoppgavene er organisert. Kunnskapen om organisering blant respondentene er ulik. Vi har detaljert spørsmålene ved å spørre direkte om hvordan de stiller seg til ulik grad av sentralisering av saksbehandlingen. Svarene er preget av ulik erfaring med sentralisering. Kommentarene i undersøkelsen viser sterke meninger spesielt mot sentralisering. Resultatene viser et ønske om fortsatt saksbehandling på tjenestestedene, men med en samling av forvaltningsoppgavene i en egen felles forvaltningsenhet på distriktsnivå. En felles forvaltningsenhet slik begrepet er brukt i politiet til nå betyr en egen driftsenhet med driftsenhetsleder som inngår i politimesterens ledergruppe.

I teoridelen argumenterte vi for at politidistriktene er konstruert som et ”maskinbyråkrati” (Bolman & Deal, 2004, s. 100; Jacobsen & Thorsvik, 2007, s. 89), hvor man har en horisontal maktpyramide med en klar arbeidsdeling og spesialisering. Driftsenhetene kan defineres som divisjoner med selvstendig økonomi-, mål- og resultatansvar.

Politidistriktenes organisering mener vi både kan hemme og fremme bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at respondentene i hovedsak er fornøyd med hvordan de har organisert forvaltningsoppgavene, uavhengig av oppgavene. I det vesentlige er det små differanser mellom distriktene, noe som skulle tyde på at organisering ikke har nevneverdig betydning for hvordan de ansatte oppfatter dette. Vi vil i drøftingen komme inn på fordeler og ulemper ved de ulike måtene distriktene har valgt å organisere seg på. Agder og Troms politidistrikter har organisert forvaltningsoppgavene i felles forvaltningsenheter. Hedmark pd. har en tilsvarende ordning hvor de fleste forvaltningsoppgavene er tillagt Retts- og påtaleenheten. Ut fra et instrumentelt perspektiv kan dette gi styringsmessige fordeler. Forvaltningen er underlagt en enhetlig ledelse, med klare ansvarsforhold og standardisering av oppgavene. Dette gir også større fleksibilitet i ressursbruken, og stordriftsfordeler. Ved å jobbe i en egen forvaltningsenhet vil kompetansen bli høyere og det blir bedre kvalitet på arbeidet. Dette kan gi synergieffekter i forhold til andre avdelinger og enheter i politidistriktet. Ledig kapasitet kan utnyttes til samarbeid på tvers i organisasjonen og styrke arbeidet med kriminalitetsbekjempelse. Dette forutsetter at leder har fokus på dette og er innstilt på samarbeid. Ulempene ved en slik organisering er først og fremst den byråkratiske strukturen som gjør virksomheten rigid og vanskelig å endre. Dessuten innebærer formalisering at man i liten grad får utnyttet de ansattes kompetanse og informasjon som er relevant for hele organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007).

Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Vestoppland politidistrikter har forvaltningsoppgavene lagt ut til de enkelte tjenesteenhetene. Den største faren ved en slik organisering er en suboptimalisering av mål. Man blir så opptatt av å følge egne mål at man ikke tar tilstrekkelig hensyn til politidistriktets overordnede mål (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Dette kan få konsekvenser for hvordan de enkelte driftsenhetene og tjenestestedene prioriterer arbeidet, og hvilken vekt som blir lagt på forvaltningsoppgaver i forhold til de polisiære oppgavene. Fordeler ved en slik organisering er sammenfallende mellom det vi vil drøfte nedenfor i sammenheng med sentralisert og desentralisert beslutningsmyndighet.

Ved begge organisasjonsformene kan det i et institusjonelt perspektiv danne seg subkulturer (Bang, 1995). Både forvaltningsenhetene og tjenestestedene kan utvikle forskjellige kulturelle trekk. Det kan oppstå rivalisering eller konflikter mellom grupper, som får betydning for hvordan oppgavene blir løst. Dette kan også slå ut i positiv retning ved at det

oppstår en rivalisering om å få de beste resultatene. Ved å utnytte dette positivt, kan det bli en motivasjonsfaktor for den enkelte for å kunne oppnå best resultater.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 69,7 % ønsker en desentralisert saksbehandling av forvaltningsoppgavene (Tabell 24), dvs. at saksbehandling og beslutningsmyndighet er lagt ut til de enkelte tjenestestedene. Dette synspunktet har også støtte i Stortingsmeldingene nr. 22 og 42 (JD, 2000 og JD, 2004), hvor det pekes på viktigheten av å ha mange og spredte tjenestesteder hvor politiet har en nærhet til befolkningen og lokalmiljøene. Et desentralisert politi vil, i likhet med det sivile preget, åpne for et bedre samspill mellom politiet og befolkningen. I organisasjonsteorien finner man også støtte for en desentralisering. Man får utnyttet den kunnskap og erfaring underordnede har om lokale forhold (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Det som imidlertid kan tale mot dette argumentet er at saksbehandleren kan ha et for nært forhold til den enkelte kunde/bruker, slik at man ikke klarer å ivareta den nødvendige objektiviteten i saksbehandlingen eller behandlingen av kunden. Dette kan igjen føre til forskjellsbehandling mellom tjenestestedene i politidistriktet og mellom politidistrikter. Samtaler med juridisk seksjon i POD viser at dette er tilfellet i flere politidistrikter. Spesielt gjelder dette saksbehandling i våpensaker, hvor det kan være tilfeldig hvem som får tillatelse til å inneha våpen eller ikke. Det er konkrete eksempler på at personer som har fått avslag på våpentillatelse i ett politidistrikt, faktisk har fått tillatelse i et annet, eller ved et annet lensmannskontor i samme politidistrikt selv om dette ikke skulle være praktisk mulig. I det ene eksempelet hadde vedkommende søker flyttet til et annet politidistrikt. Da han søkte om våpentillatelse, fikk han avslag på grunn av at han var registrert med et straffbart forhold. Han gikk da til våpenkontoret i det distriktet han hadde flyttet fra og fikk tillatelse på bakgrunn av at han var kjent ved lensmannskontoret. Hadde prosedyrer og rutiner vært fulgt, ville saksbehandleren ha avdekket det straffbare forholdet og ikke innvilget søknaden. Det vil i slike tilfeller også kunne være vanskeligere å tilbakekalle en våpentillatelse, fordi man kjenner personen for godt. Et negativt vedtak eller en tilbakekalling vil kunne være en belastning for den enkelte saksbehandler hvis vedkommende har et nært forhold til den saken gjelder. Det er en viktig del av kriminalitetsbekjempelsen hvor man forebygger eventuelle straffbare forhold ved ikke å innvilge /utstede våpentillatelser, eller ved å inndra våpen/våpentillatelser.

Ved å sentralisere beslutningene vil man kunne gi klare styringssignaler begrunnet i objektive vurderinger. Det vil være en distanse til borgerne som sikrer likebehandling og ensartet praksis. I forvaltningssaker som griper direkte inn i den forebyggende virksomheten

til politiet, vil dette kunne være fordelaktig. Avstand til søkere vil bety mindre press på den enkelte saksbehandler. Dette vil igjen føre til forutsigbarhet for den enkelte kunde/bruker. Det som kan være ulempen ved en sentralisert saksbehandling er informasjonsproblemer som kommer av at kunnskap på ulike steder i organisasjonen ikke utnyttes fullt ut. På små tjenestesteder kjenner man ofte hverandre både på ”godt” og ”vondt”, noe som har sine fordeler ved bekjempelsen av kriminalitet. Det er ikke sikkert alle forhold som har betydning for en søknad (for eksempel søknad om våpen eller brukthandelbevilling) er registrert. Personlig kjennskap til søker kan derfor være avgjørende for å forhindre at personer som ikke bør ha våpen eller handle med brukte ting, skal få tillatelse. En ulempe ved sentralisert saksbehandling kan være lav motivasjon blant underordnede på grunn av liten anledning til å ta initiativ og jobbe kreativt. Det kan være at man er presset på grunn av saksmengde og krav om måloppnåelse (saksbehandlingstid), slik at man ikke får nødvendig tid til å ta initiativ til samarbeide med andre avdelinger.

Ved små lensmannskontorer eller politistasjoner er det få hierarkiske nivåer som gir en flat struktur som gjør avstanden kort mellom leder og medarbeidere. Det er i hovedsak få ansatte som alle tar mer eller mindre del i alle arbeidsoppgavene, eller på en eller annen måte blir involvert. Dette skaper større motivasjon og kreativitet, og kan få betydning i måten å løse forvaltningsoppgavene på som virker positivt på kriminalitetsbekjempelsen. Eksempler på dette kan være endrede rutiner eller prosedyrer som fremmer samhandling på tvers av funksjoner og arbeidsområder. Desentralisert beslutningsmyndighet fremmer fleksibilitet og rask tilpasning i organisasjonen (Jacobsen & Thorsvik, 2007). I et institusjonelt perspektiv vil man raskere kunne sosialiseres inn i en kultur og, hvis kulturen er innstilt på å tenke helhetlig og ikke snevert, nyttiggjøre seg den kunnskap som andre saksbehandlere har i forhold til kriminalitetsbekjempelse. Dette forutsetter at det er tradisjon for at slik kunnskapsoverføring skjer og at man handler ut fra dette. Dette vil også kunne virke motiverende for den enkelte medarbeider (ibid.). Arbeidet blir mer interessant ved at man også føler at man bidrar til den totale oppgaveløsningen og det overordnede målet til politidistriktet – forebygge og redusere kriminalitet og skape trygghet og sikkerhet i samfunnet. Det innbyr også til at man jobber kreativt og finner nye løsninger på aktuelle problemstillinger.

Organisering alene er ikke avgjørende for bruken av bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Men organiseringen er en av faktorene sammen med ledelse og læring som medvirker til å hemme eller fremme bruk av forvaltningsoppgavene.

Organiseringen av politiet har vært preget av byråkrati og *begrensninger* i forhold til endring av tjenesteenhetsstrukturen, der endringer må avgjøres av Kongen i statsråd. Det kan hemme utvikling og effektiv bruk av ressursene ved at fokus er på hva som ikke kan endres. Politidistriktene bør heller fokusere på hvilke *muligheter* de har for å organisere distriktet slik at arbeidsprosessene blir mest mulig effektive. *Å se mulighetene i organisering innenfor gitte rammer fremmer bruk av forvaltningsoppgavene.* Alle oppgaver politiet har, også de oppgavene som ikke defineres som kjerneoppgaver, kan ut i fra våre funn benyttes i større grad i kriminalitetsbekjempelsen.

6.2.2 Ledelse

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at respondentene mener det er viktig at politidistriktets toppledelse har fokus på forvaltningsoppgavene. Dette synet deler våre respondenter. Men i hvor stor grad har lederen fokus på forvaltningsoppgavene?

Ledere har fokus på mål, og det de ikke blir målt på blir som regel ikke prioritert (Hatch, 2004). Jo lenger ned i hierarkiet vi kommer, jo mindre fokus har lederen (nærmeste leder) fokus på forvaltningsoppgaver i følge resultatene fra spørreundersøkelsen. Dette kan ha sammenheng med hvordan oppgavene er organisert, om de er sentralisert eller desentralisert. Dette vil også ha sammenheng med hvilke forvaltningsoppgaver som er sentralisert/desentralisert. For at kombinasjonen forvaltning og kriminalitetsbekjempelse skal bli prioritert og vektlagt, må det legges opp til dette fra overordnet politiledelse. I de seks politidistriktene mener de at forvaltningsoppgavene er et prioritert område. Hvis ledere ikke ser nytten av å bruke forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen, vil ikke dette bli prioritert. Ser vi på påstand 19, tabell 33, om politidistriktet nyttiggjør seg de muligheter forvaltningsområdene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse, så svarer 39,8 % av politibetjentene helt eller delvis uenig, mens 26,3 % sier seg helt eller delvis enig i dette. For et representativt utvalg av sivilt ansatte er svarene 22,4 % helt eller delvis uenig, mens 34,4 % er helt eller delvis enig. For begge gruppene er det også en stor andel vet ikke eller verken eller - svar på henholdsvis 34,0 % for politi og 43,2 % for sivile. Dette kan bety at det ikke er tilstrekkelig vektlagt fra ledelsens side.

Politidistriktets ledelse (politimestere, politiinspektører og politistasjonssjefer), med unntak av lensmenn, ønsker en sentralisert beslutningsmyndighet hvor kravet til bedre ressursutnyttelse, kvalitet og effektivitet i saksbehandling gjør seg gjeldende. De ønsker også en samling av forvaltningsoppgavene i en egen forvaltningsenhet. Lensmennene er mer delt i

dette spørsmålet, med henholdsvis 30,9 % som er helt eller delvis uenig mot 50 % som er helt eller delvis enig. Dette kan ha sammenheng med at enkelte av lensmennene er ledere av tjenesteenhetene, mens andre er driftsenhetsledere. Vi må kunne anta at driftsenhetsledere er mer positive til sentralisert beslutningsmyndighet og egen forvaltningsenhet, uten at vi har empirisk belegg for å kunne hevde dette. Resultatene kan tolkes ulikt. En tolkning kan være at ledelsen ønsker en sentralisert og enhetlig organisering for å utnytte ressursene best mulig, og utnytte de stordriftsfordelene som dette gir. Vår oppfatning er at det i stor grad skjer en styring av virksomheten gjennom regler, prosedyrer og rutiner. Dette påvirker også atferden til medarbeiderne (Christensen en al.,2009).

Ledelsens *fokus* på og *prioritering* av forvaltningsoppgavene er etter vår oppfatning en suksessfaktor for at disse skal kunne brukes mer aktivt i kriminalitetsbekjempelsen. Det er et utnyttet potensial som ligger der, og det er et ledelsesansvar å kunne utnytte disse ressursene på best mulig måte. Ved siden av de organisatoriske utfordringene, er ledelse viktig. Dette avhenger også av at ledere skaffer seg nødvendig handlingsrom. Det betyr at det må være incitament som forsterker ønsket om å bruke forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Dette kan være i form av sentrale måltall eller andre oppfordringer eller pålegg fra sentral politiledelse.

6.2.3 Læring

Undersøkelsen viser at kunnskapen om forvaltningsoppgavene generelt er dårlig. Dette gjelder spesielt for gruppen politiansatte. Politilederne har større kunnskap om forvaltningsoppgavene enn ”fotfolket”. Det er likevel mange som har gode eksempler på hvordan forvaltningsoppgavene er brukt både kriminalitetsforebyggende, -avdekkende og til å oppklarende straffbare forhold. Ut fra undersøkelsen kan vi lese at jo lenger du har vært ansatt i etaten, jo bredere erfaring får du med hensyn til å utnytte de mulighetene som er for å bruke forvaltningen i kriminalitetsbekjempelsen. Det er beskrevet i sentrale dokumenter (JD, 2000; JD, 2004) og i styrende dokumenter at politiet skal jobbe kunnskapsstyrt. Dette forutsetter at det skjer læring både på individ- og organisasjonsnivå. For at organisasjonen skal kunne lære er det flere forhold som må tilstrebes for å *fremme* læring. Det må legges til rette for at kunnskap skal kunne overføres mellom enkeltindivider og mellom avdelinger i organisasjonen. Det vil i praksis si at det både må settes av tid til systematisk kunnskapsoverføring og det må legges til rette ved å etablere faste møtearenaer for kunnskapsutveksling. Forhold som kan hemme et slikt samarbeid er tid. For det første vet vi at avdelingene er svært presset på både arbeidsoppgaver og måloppnåelse. Den tiden som går

med til læring er ofte rettet mot saksbehandling for de sivile eller politioperative disipliner for polititjenestekvinner/menn. Det som vil fremme en slik utvikling er prioritering fra ledelsens side. Mye av den kunnskapen som individer besitter, er såkalt taus kunnskap (Jacobsen & Thorsvik 2007). Ofte forblir denne kunnskapen taus, fordi det ikke finnes rutiner eller ordninger for å kunne overføre den til andre eller gjøre den eksplisitt. For at kunnskap skal kunne deles må det tilrettelegges med felles møteplasser hvor man utveksler erfaringer.

Vi er av den oppfatning at formell struktur påvirker samhandlingen mellom de forskjellige forvaltningsområdene og de enkelte politiavdelinger i et politidistrikt. Vi har også en oppfatning av at ledelse har betydning for hvilke oppgaver som blir prioritert og samarbeidsformen mellom avdelinger. Vi vil også se på forholdet mellom ledelse og styring. Det tredje fokusområdet vil være læring. Det er beskrevet at politiets arbeid skal være kunnskapsstyrt. Derfor vil det være viktig hvordan organisasjonen tilegner seg og nyttiggjør seg ny kunnskap gjennom kunnskapsdeling på individ- og organisasjonsnivå.

7. Avhandlingens sammenhenger, konklusjon og perspektiv

7.1 Avhandlingens tema, problemstilling og struktur

Før vi oppsummerer avhandlingens tema, problemstilling og struktur vil vi kort ta inn litt om personopplysningsloven og hvilke begrensinger denne gir for bruk av forvaltningsoppgaver i kriminalitetsbekjempelsen.

Hensynet til personvernet veier tungt i Norge. Personopplysninger kan ikke uten videre spres. Dette er regulert i personopplysningsloven og offentlighetsloven. Dette bør imidlertid ikke være til hinder for å bekjempe kriminalitet. Det ligger mye personvern i god kriminalitetsbekjempelse.

I dette siste kapittelet i avhandlingen vil vi oppsummere og diskutere resultatene fra drøftingen av resultatene fremstilt gjennom avhandlingens tema og forskningsspørsmål. Resultatene presenteres generelt slik som vi forstår sammenhengen mellom intensjoner og realiteter fremkommet gjennom drøftingen av resultatene fra vårt datamateriale. Først tar vi for oss:

Forvaltningsoppgavene i politiet – intensjoner og realiteter.

Funnene blir satt opp punktvis og diskutert med en oppsummering. Deretter presenterer vi funnene i forskningsspørsmålene hver for seg. Først svarer vi på:

Forskningsspørsmål 1. og 2: Hvilke av dagens *forvaltningsoppgaver* i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen? Hva kjennetegner bruken?

Funnene blir satt opp punktvis for begge forskningsspørsmålene samlet.

Forskningsspørsmål 3: Hvilke faktorer a) fremmer og b) hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i politiet i kriminalitetsbekjempelsen?

Funnene blir satt opp punktvis, først funn som kommer under a) fremmer deretter funn som kommer under punkt b) hemmer bruk.

7.2 Forvaltningsoppgavene – intensjoner og realiteter

7.3 Intensjoner

Forvaltningsoppgavene i politiet har en lang forhistorie. *Intensjonen* ved at forvaltningsoppgavene skal ligge til politiet er av praktiske grunner, at politiet skal ha et sivilt preg samt av sedvane. Samtlige utredninger og stortingsmeldinger i senere tid konkluderer med at forvaltningsoppgavene fortsatt skal ligge til politiet. Vi har ikke avdekket at det foreligger en intensjon fra departementsnivå om å flytte forvaltningsoppgaver fra politiet til andre etater i stor skala. Snarere tvert i mot, forsøket på overflytting av utlendingsforvaltningen fra politiet til UDI viser til nå at politiet løser oppgavene effektivt. Overflyttingen vil sannsynligvis ikke medføre innsparinger eller kvalitetsforbedring.

Politirektoratets intensjon fra 2008 har vært at *politidistriktene må nyttiggjøre seg de muligheter forvaltningsoppgavene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse*. Uten noen videre føring eller utvikling av området siden 2008. Det betyr at det er opp til distriktets ledelse å realisere intensjonen. Funnene våre tilsier at skal intensjonen bli en realitet krever det enten sterkere føringer fra politidirektoratet. Deling av kunnskap om hva som virker for at intensjonen skal bli en realitet. I distriktene krever det ledelse og ledere som vil og kan gjennomføre nødvendige tiltak for å påvirke distriktenes bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen.

7.4 Realiteter

7.4.1 Forskningsspørsmål 1 og 2

Forskingsspørsmål 1. Hvilke av dagens *forvaltningsoppgaver* i politiet brukes i kriminalitetsbekjempelsen? Hva kjennetegner politiets bruk av forvaltningsoppgavene?

Forvaltningsoppgavene er ikke definert som en kjerneoppgave i politiet. Vår tolkning av resultatene er at spørsmålet om hvordan forvaltningsoppgavene kan brukes i kriminalitetsbekjempelsen ikke er viet mye oppmerksomhet hos den enkelte ansatte.

Politidirektoratet legger føringer gjennom disponeringskrivet om at *politidistriktene må nyttiggjøre seg de muligheter forvaltningsoppgavene gir for å sikre en effektiv kriminalitetsbekjempelse*. Vår drøfting av svarene vi har fått i spørreundersøkelsen viser hvordan realitetene i seks politidistrikt er:

1. Det er gjennomgående for svake systemer for *deling av kunnskap* mellom enheter i politidistriktene. Vi mener resultatene viser at forvaltningsoppgavene kan brukes i større grad både når det gjelder å forebygge, avdekke og oppklare straffesaker. Det finnes mange gode eksempler og mye kunnskap blant de om hvordan de kan brukes. Etablering av felles møteplasser for deling av kunnskap kan påvirke bruken i riktig retning.
2. For å målrette bruken og synliggjøre forvaltningsområdet kan utvikling av *lokale måltall* innenfor forvaltningsområdet være et tiltak. Respondentene i spørreundersøkelsen gir sterkt uttrykk for at forvaltningsoppgavene fortsatt skal ligge til politiet. Vår undersøkelse viser at forvaltningsoppgavene bør brukes i større grad i kriminalitetsbekjempelsen, der det er naturlig.
3. *Våpenforvaltningen* er viktig for straffesaksområdet, derfor er det etter vår mening naturlig å etablere lokale måltall innenfor dette området først.
4. Mener overordnet myndighet noe med mer effektiv bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen må *føringene bli sterkere og tydeligere*. Føringen de senere årene har vært uforpliktende. Det har ført til ulik bruk i distriktene. De gode eksemplene blir ikke delt.
5. *Kunnskapsdeling på tvers* av distrikter innenfor forvaltningsoppgavene vil fremme bruken. Overordnet myndighet kan legge til rette for dette gjennom fora som f. eks politisjefmøter og forvaltningssjefmøter.

7.5 Forskningsspørsmål 3

Forskingsspørsmål 3: Hvilke faktorer a) fremmer og b) hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i politiet i kriminalitetsbekjempelsen?

Faktorer som fremmer:

1. Ledelse er avgjørende for å lykkes med endring. Skal bruken av forvaltningsoppgavene bedres må lederne prioritere området som en del av utviklingen av organisasjonen. Ikke bare toppledere, men også mellomledere er avgjørende å ha med hvis en skal lykkes med endring. Distriktenes ledergrupper er nøkkelen gjennom utarbeiding av analyser og strategier. Hvordan brukes forvaltningsoppgavene for å understøtte kjerneoppgavene? Dersom distriktene ikke kan vise til at de bruker ressursene effektivt, vil de fortsatt ha oppgaven i fremtiden? Kravet om effektiv ressursutnyttelse blir stadig sterkere. Det krever samhandling internt med en god organisering i bunnen.
2. Den helhetlige organisasjonsmodellen (figur 9) viser at *ledelse* er koblingen mellom alle de andre systemene i organisasjonen og er derfor helt sentral for å spre kunnskap om bruken av forvaltningsoppgavene i organisasjonen. Øverste leder er viktig, men mellomlederne er ”limet som holder det hele sammen”, og derfor endringsagentene. Resultatene av vår undersøkelse viser forskjeller mellom distriktene. Respondentenes svar viser at realitetene i distriktene er forskjellige. I de distriktene ledelsen har satt forvaltningsoppgavene på dagsorden, gjennomført organisatoriske grep i form av sentralisering eller samling av kompetanse i større enheter blir forvaltningsoppgavene mer brukt.
3. Det var entydige svar i distriktene at de ønsker en felles forvaltningsenhet. Vi forstår det slik at det er et ønske om å samle forvaltningsoppgavene til en egen driftsenhet med en egen driftsenhetsleder. Etableres en slik driftsenhet vil forvaltningsoppgavene få en sterkere forankring i ledelsen. Vår undersøkelse viser at en slik organisering medvirker til å fremme bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Det er også behov for bruk av insentiver for å bedre samarbeidet mellom forvaltningsområdet og kriminalitetsbekjempelsen.

4. I politiet har det vært sterkt fokus på at de ansatte skal arbeide kunnskapsstyrt og forebyggende. Opplevelsen blant de ansatte er at dette gjelder de politiansatte og ikke alle ansatte. Det har i mindre grad vært satt fokus på å utvikle politiet som lærende organisasjon.
5. Kompetansen som den treårige politihøgskoleutdanningen gir, må benyttes der slik kompetanse er påkrevd. En rekke arbeidsoppgaver som i dag utføres av politiutdannet personell kan utføres av personell med annen relevant kompetanse. Det er også viktig å utnytte mulighetene for sammensetning av rett kompetanse, eksempelvis gjennom bruk av tverrfaglige team for bedre oppgaveløsning (JD, 2004, s. 7).

Faktorer som hemmer:

1. Fragmentert ledelse hemmer bruk av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen. Ved at ledelse og ansvar er fordelt på flere forvaltningsområder og tjenestesteder, vil det bli vanskeligere å koordinere oppgaver som fremmer kriminalitetsbekjempelsen. Bruken av forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen blir da tilfeldig og lite planmessig.
2. Sentralisering av oppgaver bidrar til at man mister kontakten med publikum. Undersøkelsen viser at det er viktig at forvaltningsoppgavene er ute på tjenestestedene. Dette medfører en bedre kontakt til publikum, som er viktige for å kunne forebygge kriminalitet. Ved å sentralisere oppgavene, vil avstanden til publikum bli større.
3. Mange går rundt og bærer på såkalt *taus kunnskap* som forblir taus. Mangel på kunnskapsdeling hindrer organisasjonen i å lære. Viktige opplysninger og ”måter å gjøre tingene på” blir ikke delt.

7.6 Trenger vi flere studier?

Å skrive en avhandling er en læreprosess hvor vi gjennom hele prosessen må ta valg. Det betyr også at vi må velge bort. Gjennom prosessen har vi valgt bort mange interessante temaer innenfor forvaltningsoppgavene i politiet hvor det ville være nyttig med bredere kunnskap. Vi avslutter avhandlingen med å konkludere med at vi sitter på et stort datamateriale som kan og bør brukes til flere studier innenfor organisasjon, ledelse og læring innenfor politiet. Undersøkelsen vår har vært rettet mot forvaltningsoppgavene spesielt, men forteller også mye om hvordan politiet fungerer som organisasjon.

Svaret er et definitivt ja.

Referanseliste

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1991). *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk. Fundament for fellesskap*. (St.meld. nr. 35, 1991-1992)
Oslo: Departementet

Bang, Henning (1995). *Organisasjonskultur* (5. utgave).
Oslo: Tano Aschehoug

Bolman, Lee G. og Terrence E. Deal (2004). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (3. utgave).
Oslo: Gyldendal akademiske.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen, Jan Ole Vanebo (2005). *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*.
Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Stein Jonny Valstad og Jan Ole Vanebo (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*.
Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. Utgave).
Oslo: Universitetsforlaget.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wägnerud (2007): *Metodpraktiken – Konsten att studera samhälle, individ og marknad*.
Stockholm: Nordstedts Juridik AB.

Filstad, Cathrine (2010). *Organisasjonslæring – fra kunnskap til kompetanse*.
Bergen, Fagbokforlaget

Forbruker- og administrasjonsdepartementet (1989). *En bedre organisert stat*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1988:5)
Oslo: Departementet

Granovetter, Mark (1985). *Economic action and social structure: The problem of embeddedness*. I *American Journal of Sociology* (91:481-510).

Grønmo, S (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hatch, Mary Jo (2001). *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver* (7. opplag).
Oslo: Abstrakt forlag as.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*.
Oslo: Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse* (3. utgave).
Bergen: Fagbokforlaget.

Justis- og politidepartementet (1981). *Politiets rolle i samfunnet*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1981:35 Delutredning I)
Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (1987). *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1987:27 Delutredning II)
Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (1988). *Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1988:39)
Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (1991). *Lensmannsetatens oppgaver og organisering*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1991:29)
Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (2000). *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. (St.meld. nr. 22, 2000-2001)
Oslo: Departementet

Justis- og politidepartementet (2004). *Politiets rolle og oppgaver*. (St.meld. nr. 42, 2004-2005)
Oslo: Departementet

Jørgensen, Jørn-Kr. (2004). *Politoliv. Politihistorisk riss og skisser gjennom 260 år*.
Oslo: Nordisk kriminalkrønike AS

Lai, Linda (2004). *Strategisk kompetansestyring*. (2. utgave)
Oslo: Fagbokforlaget

Nordstoga, Olav (1992). *Lensmann i 800 år. Jubileumbok Norges lensmannslag 1893-1993*.
Oslo: Leseselskapet

Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*
Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet, hovedrapport*.
Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2010). *Resultatreformen – fase 1. Utredning – distriktsstruktur i politi- og lensmannsetaten*.
Oslo: Politidirektoratet

Politiloven, LOV-1995-08-04-53 (2011). Lokalisert på <http://www.lovdata.no>

Politiregisterloven, LOV-2010-08-28-16 (2011). Lokalisert på <http://www.lovdata.no>

Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2000). *Public Management Reform. A comparative Analysis* (2. utgave).

Oxford: University Press

Røvik, Kjell Arne (2007). *Samtidens og fremtidens organisasjonsideer. Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon.*

Oslo: Universitetsforlaget

Selznick, Philip (1997). *Lederskap.*

Oslo: Universitetsforlaget

Straffeprosessloven, LOV-1981-05-22-25 (1981), Lokalisert på <http://www.lovdata.no>

Strand, Torodd (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur* (2. utgave).

Bergen: Fagbokforlaget.

Troye, Sigurd V, Grønhaug K (1993). *Utredningsmetodikk*

Oslo: TANO

Whittington, Richard (2002). *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?*

Oslo: Abstrakt forlag as.

Yukl, G. A. (2006). *Overview and integration. Major findings in leadership research. In Leadership in organizations* (6th ed. P. 440-458).

Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.