

Masteroppgave

DEN POLITISKE STYRINGEN AV NORSK POLITI

- Konsekvenser og inkonsekvenser?

Political management of the Norwegian police -
consequences and inconsistencies?

Master i offentlig styring og ledelse

MPABR 4901 1

2023



Etymologisk apropos

Politi/Police:

Fra lat. *polítia* <statsstyrelse, statsforfatning og
lat. *políteía* <by, polis, ptolis

Politikk/politics:

Fra lat. *Polítikos* < som angår byen eller staten

Forord

Vår masteroppgave utgjør siste del av et deltidsstudium over tre år ved i offentlig ledelse og styring, med fordypning i beredskap og kriseledelse.

Vi har begge ledende stillinger i Innlandet politidistrikt og er medlemmer i politidistriktets ledergruppe. Kunnskapen studiet har gitt oss har styrket vår innsikt i viktige sider ved offentlig ledelse og styringsbetingelser innenfor komplekse samfunn, forankret i så vel lokale, regionale, nasjonale og internasjonale perspektiver. Studiet har vært en lærerik og inspirerende reise.

Det har vært lærerikt å jobbe to sammen om denne oppgaven. At vi sammen har kunnet drøfte og reflektere over problemstillinger og i fellesskap tolke teori og kvalitetssikret analyser, har gitt oss en merverdi. Vi har samarbeidet godt og fått det beste ut av hverandre.

Vi vil takke politimesteren i Innlandet for å ha gitt oss anledningen til å gjennomføre dette studiet ved Høgskolen i Innlandet, i en hektisk arbeidshverdag med mange utfordringer i en krevende og mer usikker tid. Takk også til politidistriktets Stab for virksomhetsstyring, som velvillig har gitt oss tilgang til informasjon av relevans for vår analyse.

En takk går også til vår veileder professor Bent Sofus Tranøy har bidratt til innsiktsfulle samtaler, hvor vi har blitt utfordret. Tranøy har også gitt oss god faglig veiledning, som har vært viktig for oss for å få denne oppgaven i havn. Vi takker også Geir Henning Presterudstuen for å ha brukt av sin tid for å bidra med gode innspill og utfordret oss på relevante problemstillinger i oppgaven.

Avistegneren «Herb» i Oppland Arbeiderblad har gitt oss lov til å bruke en av hans gode tegninger som illustrasjon til oppgaven. Vi er takknemlig for hans velvillighet.

Et masterstudium ved siden av full jobb og familieliv har tidvis vært krevende. Vi takker også våre familier, som har holdt ut med tidvis (mentalt) fraværende menn (pappaer), og gitt oss støtte og oppmuntring til å gjennomføre utdanningen.

Hamar, 15. mai 2023

Jørn Presterudstuen

Johan Martin Welhaven

Innholdsfortegnelse

<i>Forord</i>	3
<i>Innholdsfortegnelse</i>	4
<i>Sammendrag</i>	7
<i>Abstract</i>	9
1 Innledning	11
1.1 <i>Avgrensing av oppgaven</i>	12
2 Styringen av politiet	13
2.1.1 Styringsstrukturen	13
3 Teori	15
3.1 <i>Policy determines politics hypotesen</i>	16
3.1.1 Politikkområdet	16
3.1.2 Ministerstyre og embetsverkets rolle	18
3.1.3 Politisering	20
3.1.4 Politikutvikling.....	20
3.1.5 Forventninger	21
3.2 <i>Perversjonshypotesen</i>	22
3.2.1 Offentlig styring	22
3.2.2 Grunnlaget for styringen	23
3.2.3 New Public Management (NPM) med mål- og resultatstyring (MRS).....	24
3.2.4 Handlingsrom.....	26
3.2.5 Relasjoner i vertikal styring	27
3.2.6 Prinspal-agent teori	28
3.2.7 Forvalterteori	28
3.2.8 Forventninger	29
3.3 <i>Fragmenteringshypotesen</i>	29
3.3.1 Wicked problems.....	30
3.3.2 Målforskyvning	30
3.3.3 Forventninger	31
3.4 <i>Forventinger knyttet til teorier</i>	31
3.4.1 Hypoteser basert på forventninger til teorier	32

4	Forskningsdesign og metode	33
4.1	<i>Vitenskapsteoretisk forankring</i>	33
4.1.1	Hermeneutikk	33
4.2	<i>Casestudium</i>	34
4.2.1	Det valgte caset	35
4.3	<i>Kvalitativ metode</i>	36
4.3.1	Forforståelse	36
4.3.2	Dokumentanalyse	37
4.4	<i>Datainnsamling</i>	38
4.4.1	Utvalg av data	39
4.5	<i>Metoderefleksjon</i>	40
4.5.1	Forskningsetikk	41
4.5.2	Reliabilitet og validitet	41
5	Hvor detaljstyrt er egentlig politiet?	42
6	Analyse	45
6.1	<i>Hovedinstruks for politiet</i>	46
6.1.1	Kategorisering av innholdet i Hovedinstruksen	47
6.1.2	Tolkning mot teori og hypoteser	47
6.2	<i>Interne styringsdokumenter</i>	47
6.3	<i>Innholdet i tildelingsbrevene fra JD til POD</i>	48
6.3.1	Oppsummering etter analysen av tildelingsbrevene fra JD til POD	52
6.4	<i>Tolkning mot teori og hypoteser</i>	54
6.4.1	Policy determines politics	55
6.4.2	Perversjonshypotesen	57
6.4.3	Fragmentering	59
6.5	<i>Disponeringskriv/resultatavtaler fra POD til Innlandet PD (IPD)</i>	63
6.5.1	Styringsdialogsmøter mellom POD og IPD	65
6.6	<i>Tolkning mot teori og hypoteser</i>	66
6.6.1	Policy determines politics	66
6.6.2	Perversjon	67
6.6.3	Fragmentering	69
6.7	<i>Oppsummering av analysen</i>	70

7	Konsekvenser av detaljstyringen for Innlandet PD.....	71
7.1	<i>Innlandet politidistrikt</i>	72
7.1.1	Føringer i nærpolitireformen.....	73
7.2	<i>Vurdering av særskilte elementer i styringen.....</i>	74
7.2.1	Ambisjonen om å styrke polititjenesten	74
7.2.2	Styrket politibemanningen og PODs ressursallokeringsmodell (RAM)	77
7.2.3	Forventningene om å løse samfunnsoppdraget	77
7.2.4	Konsekvenser for IPD.....	78
7.3	<i>Innlandets valg innenfor handlingsrommet.....</i>	80
8	Konklusjoner	81
8.1	<i>Forslag til videre forskning</i>	84
	<i>Litteraturliste</i>	86
	<i>Vedlegg</i>	92

Sammendrag

Målet med studien har vært å finne en forklaring på hvorfor styringen av politiet preges av en detaljstyring som er innrettet mot et kortsiktig styringsperspektiv hvor det i stor grad styres på innsatsfaktorer og aktivitetskrav. Videre har vi forsøkt å finne ut hvordan målene som skal legge grunnlaget for politiets virksomhet oppstår og til slutt har målet vært å belyse konsekvensene av denne måten å styre på.

Styringen synes i betydelig grad å påvirke handlingsrommet til både politidirektoratet som ansvarlig for virksomhetsstyringen og den enkelte politimester som er ansvarlig for oppdragsløsningen i sitt geografiske område. Dette gjør at det faglige skjønnnet i virksomhetsstyringen ikke får den effekten på virksomhetens styring som den burde ha.

Denne måten å styre på står i veien for en mer langsiktig og strategisk styring av politiet med søkelys på effekter og utvikling av etaten og påvirker både en effektiv ressursutnyttelse og overordnede måloppnåelsen.

Hovedårsaken til at styringen av politiet er preget av detaljstyring og kortsiktige perspektiver synes i stor grad å kunne kobles til politiet som et sensitivt politikkområde, ministerstyre og sektoransvar, samt den politiske motivasjonen som ligger til grunn for både politikktutvikling og et legitimt politisk ønske om makt.

Det synes som om forholdet mellom politikkområdet, ministerstyre og politisk motivasjon er en selvforsterkende prosess. Der politikkområdet med en statsråd som er ansvarlig for alt som skjer i justissektoren har behov for å vise handlekraft og gjør dette gjennom mål og krav til politiet som et virkemiddel for å løse utfordringer på kort sikt. Dette innebærer en politisering av styringen der den politiske ledelsen av ulike årsaker tar eierforhold til konkrete mål på bekostning av faglinjen.

JD som ansvarlig for etatsstyringen og bindeleddet mellom politikk og fag preges også av dette og bruker stadig mer tid på statsrådets behov i hverdagen og antakelig som et resultat av behovet for å vise handlekraft. Dette medfører at det blir et mindre skille mellom politikken og de faglige perspektivene, som på sin side innebærer at faget i mange tilfeller må vike for de politiske behovene.

Forholdet mellom JD og POD er også viktig i en helhetlig styring og det er mye som peker på at det til tross for en i utgangspunktet tydelig ansvarsfordeling er slik at JD i mange tilfeller gjennom sine mål og krav griper langt inn i virksomhetsstyringen. Dette synes også å prege hele styringskjeden der konsekvensen er at det blir vanskelig å sikre sammenhenger som gjør at den politiske ambisjonen

oppnås. Dette gjør seg utslag i en betydelig vertikal divergens der det fremstår som at det politiske nivået oppfatter at de gjennom handling bidrar til måloppnåelse, mens resultatet for ytre etat blir noe helt annet.

Det kan se ut som om man i mange tilfeller har identifisert den samme diagnosen, men har en ulik forståelse av hvilken medisin som behøves.

Abstract

The aim of this study is to analyze the governance of the Norwegian police force and explain why it appears to be characterized by extensive micro-management and oriented towards short-term management perspectives where there is a significant emphasis on input factors and activity requirements. Furthermore, we have attempted to determine how the goals that are meant to form the basis for the police's operations arise, and finally, the objective has been to shed light on the consequences of this management approach.

This form of governance appears to severely limit the decision-making abilities of both the Police Directorate, responsible for operational management, and individual police chiefs responsible for task resolution in their geographical areas. This prevents professional judgment in operational management from having the desired effect on the organization's control.

This mode of governance also hinders a more long-term, strategic management of the police, that could focus explicitly on outcomes and the strengthening of the organization. This affects both efficient resource utilization and overarching goal achievement.

The main reasons why the governance of the police is characterized by micro-management and short-term perspectives seems to be closely linked to the police as a sensitive political area, ministerial control and sector responsibility, as well as the political motivations underlying both policy development and a legitimate political desire for power.

The relationship between the political arena, ministerial control, and political motivations appears to be a self-reinforcing process. The political arena, with a minister responsible for everything happening in the justice sector, needs to demonstrate decisiveness and does so by determining aims and requirements for the police as a means to address short-term challenges. This leads to a politicization of organizational management, where the political leadership, for various reasons, takes ownership of concrete goals at the expense of the professional leadership.

The Ministry of Justice, as the authority responsible for the governance of the police and the link between policy and expertise, has to a significant extent evolved into a political secretariat that spends increasing amounts of time addressing the minister's political needs on a daily basis. This blurs the line between politics and professional perspectives, leading to professional expertise often giving way to political needs.

The relationship between the Ministry of Justice and the Police Directorate is also crucial for comprehensive governance, and there are indications that, despite a clear division of responsibilities, the Ministry of Justice often intrudes into operational management through its aims and requirements. Ensuring coherence through the chain of command emerges as a significant challenge, resulting in substantial and frequent divergence between what the political level perceives it is doing and the outcomes for the external organization. Although the main features of these challenges have been established through many case studies, there is a different understanding of the required remedy.

1 Innledning

De siste årene har det vært flere offentlige analyser, evalueringer og gjennomganger som har berørt styringen av politiet på ulike måter. Uansett formål er disse rapportene samstemte om at politiet utsettes for en svært omfattende og kortsiktig målstyring hvor det i stor grad styres på innsatsfaktorer og aktivitetskrav. Dette reduserer mulighetene for en helhetlig strategisk styring og effektiv ressursbruk. I denne studien legger vi til grunn at denne typen styringen er en erfart virkelighet for politietaten og at konsekvensene er observerbare gjennom dokument- og diskursanalyse. Hvorfor er det slik og hva er konsekvensen av denne styringen? I denne studien vil vi forsøke å belyse begge disse perspektivene.

Problemstillingen i denne studien er dermed:

Hvorfor er styringen av politiet preget av en omfattende detaljstyring, hvorfor har det blitt slik og hvordan påvirker denne styringen Innlandet politidistrikt som en representant for den delen av virksomheten som leverer tjenester til publikum?

Den detaljstyringen politiet utsettes for er overraskende sett i lys av at mål- og resultatstyring er det eksisterende prinsippet for statlige virksomheter og i dette prinsippet er det lagt stor vekt på faglig autonomi, mindre detaljstyring og mål som retter seg mot resultater og effekter fremfor aktiviteter.

Problemstillingen har både et beskrivende og forklarende perspektiv. Det beskrivende perspektivet tar sikte på å dokumentere styringen slik den fremstår gjennom formelle styringsdokumenter styringsdialog og beskrevet i eksterne dokumenter som har berørt styringen av politiet. Vi vil se nærmere på hva som har preget styringen fra 2016 til 2023. Den andre og forklarende delen av problemstillingen vil forsøke å finne forklaringer på hvorfor det er en betydelig detaljstyring og til slutt vil vi forsøke å belyse konsekvensene av denne styringen.

For å forklare hvorfor styringen har blitt slik vil vi ta utgangspunkt i tre hypoteser som mulige forklaringsfaktorer:

- **Policy determines politics hypotesen:** Politiet og justissektoren er et politisk sensitivt område med stor oppmerksomhet fra politikere, media og folk flest. Dette fører til et stort behov for å vise politisk handlekraft.
- **Perversjonshypotesen:** Balansen mellom politikk og fag fører til et behov for å ha «ryggen fri» og MRS misbrukes til en helgarderingsstrategi der målstyringen dekker alle eventualiteter.

- **Fragmenteringshypotesen:** Politi og justissektoren påvirkes av gjenstridige problemer med utfordringer i en horisontal samordning og en mulig målforskyving mellom ulike politikkområder.

For å undersøke disse hypotesene vil vi først se på omfanget av styring gjennom de etablerte styringsnivåene og den etablerte målstrukturen. Deretter vil vi undersøke hvor målene kommer fra og hvordan de oppstår.

Til slutt vil vi se på konsekvensene av styringen for Innlandet politidistrikt som en representant for ytre etat som skal levere tjenester til publikum.

Vi mener det er av stor offentlig interesse å finne ut om styringen bidrar til en mest mulig effektiv bruk av de ressursene staten avsetter til politiets samfunnsoppdrag og ikke minst hvorfor det tilsynelatende er lite samsvar mellom styrkingen av politiet og leveransen på samfunnsoppdraget. Politiet har fått betydelig større budsjett og en økning i ansatte gjennom flere år. I 2022 hadde politiet et driftsbudsjett på om lag 23 milliarder kroner og har blant annet hatt en realøkning i budsjettene på 4,3 mrd. kroner fra 2013 til 2020. Vi mener det er av stor offentlig interesse å finne ut om det er elementer ved styringen som gjør at effekten uteblir.

Innenfor samfunnsvitenskapen finner vi flere studier som berører politiet som virksomhet, men lite om styringen av politiet gjennom hele styringskjeden fra Stortinget gjennom regjeringen, departementet og politidirektoratet til politidistriktene, og lite eller ingen studier som har sett på effekten av styringen.

1.1 Avgrensning av oppgaven

Studien vil avgrenses til å i all hovedsak omhandle styringen av politiet og ikke ledelse, selv om elementer i styringen alltid også omhandler ledelse. Styring er systemorientert, mens ledelse er personorientert. Begge elementene vil påvirke oppgaveløsning og resultater, gjennom handlingsrom og tildelte rammer og ressurser.

Vi vil heller ikke gå nærmere inn på politiets oppgaveportefølje, da dette er en selvstendig diskusjon som ikke i seg selv handler om styringen. Det er imidlertid åpenbart at oppgaveporteføljen er en viktig faktor i den helhetlige driften av politiet og påvirker både handlingsrom, organisering og styring.

Studien vil ikke omfatte Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) med et selvstendig tildelingsbrev som beskriver mål- og resultatkrav, økonomiske rammer og rutiner for rapportering direkte til departementet.

Vi vil i stor grad bruke politidistriktene som siste ledd i styringskjeden og berører derfor i liten grad særorganer. Bakgrunnen for dette er at det i all hovedsak er politidistriktene som leverer tjenester direkte til befolkningen.

2 Styringen av politiet

I en studie som retter seg mot styringen av politiet synes det hensiktsmessig å belyse organisering og styringsstruktur som et bakteppe for behandlingen av teori og empiri.

Styringen av politiet foregår gjennom en kompleks styringsstruktur med mange aktører. Politiets rolle som samfunnets sivile maktapparat, med monopol på bruk av legitim fysisk makt på vegne av staten, fordrer at politiet er underlagt sterk politisk, demokratisk og juridisk kontroll (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020). Dette er et svært viktig prinsipp i demokratiet og er i seg selv et viktig premiss for styringen av politiet.

Politiets sentrale funksjon i samfunnet gjenspeiles i den store politiske interessen for å styre hva politiet skal gjøre, og hvordan det skal gjøres – gjerne også når og hvor (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020).

Styring av politiet treffer generelt flere statsvitenskapelige problemstillinger som er relevant i mange offentlige virksomheter. Den vedvarende politiske spenningen mellom sentralisering og desentralisering treffer politiet i stor grad og er veldig synlig blant annet gjennom nærpelitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Forholdet mellom regelstyring og målstyring er et annet viktig aspekt og et siste sentralt eksempel er avveiningen mellom hensynet til politisk kontroll versus faglig uavhengighet og autonomi. Alle disse spenningene gjør styringen av politiet vanskelig og kompleks fordi det er mange konkurrerende hensyn som skal ivaretas i styringen.

2.1.1 Styringsstrukturen

Politiet er en hierarkisk styrt etat i statsforvaltningen hvor det styres etter et prinsipp med en ansvarlig statsråd for hver enkelt sektor. Dette innebærer at justis- og beredskapsministeren er ansvarlig for alt det som skjer i hele justissektoren.

Politi- og lensmannsetaten ledes av Politidirektoratet (POD) og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som ansvarlig etatsstyrer.

POD har til sammen 21 underliggende enheter med 12 politidistrikter, fem særorganer med nasjonale oppgaver (Kripas, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Politihøgskolen), og fire øvrige underliggende enheter (Politiets fellestjenester, Politiets IKT-tjenester, Nasjonalt ID-senter og Grensekommisariatet).

Politidistriktene og særorganene styres av politimestrene og sjefene for særorganene etter de faglige prioriteringer og mål som fastsettes av POD.

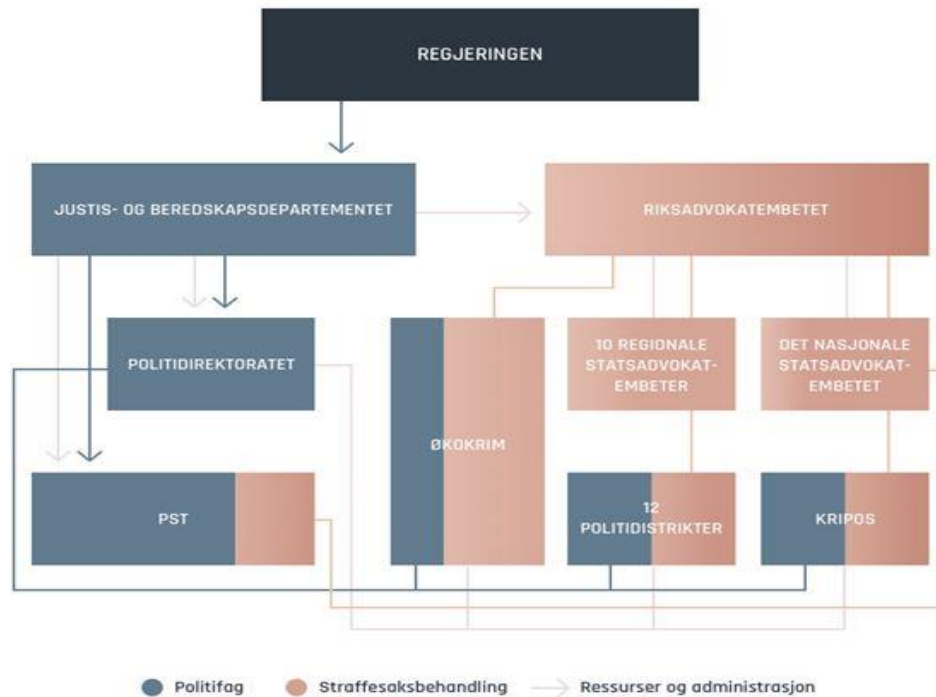
PODs hovedoppgaver er faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Det er politidistriktenes og særorganenes overordnede myndighet og nærmeste støttespiller (Justisdepartementet, 2006)

Direktoratets myndighet og oppgaver konkretiseres gjennom Hovedinstruks til politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Der fremgår det at JD har et overordnet ansvar for at politi- og lensmannsetaten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Det årlige tildelingsbrevet fra JD til POD er det sentrale styringsdokumentet i denne prosessen.

POD utarbeider med bakgrunn i tildelingsbrevet resultatavtaler til alle sine underordnede enheter. Disse avtalene gir økonomiske rammer og ressurser for virksomheten og beskriver både mål og resultatkrav, oppdrag og krav til rapportering.

Den operative styringen av politiet foregår gjennom et system der ansvarsforholdene er todelt. JD og POD har ansvaret for administrative, økonomiske og den faglige styringen av polisiære forhold, mens ansvaret for straffesaksbehandlingen ligger til riksadvokaten. Det er et lovfestet prinsipp at påtalemyndigheten skal være uavhengig og ikke kan instrueres i enkeltsaker eller omgjøre en påtaleavgjørelse. Dette betyr at påtalemyndigheten ikke kan styres politisk i behandlingen av straffesaker. Til tross for denne uavhengigheten er det ikke slik at påtalemyndigheten ikke kan styres overordnet faglig gjennom for eksempel politisk prioritering av kriminalitetstyper som fremstår som store utfordringer for samfunnet.

I modellen under er den prinsipielle organiseringen av politiet fremstilt med både den administrative og faglige styringen sammen med påtalemyndighetens styring og organisering.



Figur 1: Fremstilling av organisering av politiet og et todelt ansvar (Riksadvokaten)

3 Teori

I dette kapittelet vil vi forsøke å etablere et teoretisk og konseptuelt rammeverk for å forklare hvorfor styringen har blitt slik gjennom de tre hypotesene som ble introdusert i innledningen.

Det er gjort betydelig forskning av offentlig styring generelt, også på ulike aspekter ved styringen av politiet. I denne forskningen er det et stort spekter av teorier som knyttes til styring og som kan hjelpe oss med å forstå de mekanismene som påvirker fenomenet.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i et teoretisk rammeverk med politisk teori og ulike styringsteoretiske perspektiver. Teoriene er nyttige for å forklare fenomener og dynamikk i politisk styring, og for å forstå politikkområdets karakter og for å kunne si noe om betydningen av relasjoner i et hierarkisk system.

I politisk teori vil vi belyse politisk styring og forvaltningspolitikk med vekt på New Public Management (NPM) som grunnlag for den offentlige styringsmodellen mål- og resultatstyring (MRS). Vi vil også se på prinsippal-agent teorien og forvalterteori (stewardship theory) for å belyse betydningen av relasjoner i den hierarkiske styringsstrukturen.

Offentlig styring vil anrikes gjennom å belyse utfordringer med kompleksiteten i offentlig sektors oppgaver gjennom teorien om «wicked problems» som også kan føre til aspekter med målforskyvning og fragmentering av oppgaveløsningen.

Bakgrunnen for de valgte teoriene er at de etter vårt skjønn i stor grad er dekkende for de mekanismer og drivere som i betydelig grad påvirker styringen av politiet som en offentlig virksomhet innenfor et sensitivt politikkområde. Både i forhold til gjennomføringen og formen på styringen, men også for resultatet av styringen.

3.1 Policy determines politics hypotesen

Denne hypotesen tar utgangspunkt i politiet og justissektoren som et politisk sensitivt område med stor politisk oppmerksomhet. Dette kan sammenfalle med et skille mellom offentlig politikk på ulike nivåer med utgangspunkt i synlighet (Birkland, 2016). Skillet mellom politikkområder knyttes her til i hvor stor grad politikken kommer til uttrykk i lovgivning. Politiet er en svært regelstyrt virksomhet og forholder seg til 131 lover i sin oppgaveutførelse (Boston Consulting Group, 2020a), noe som i følge Birkland gjør politikkområdet svært synlig.

Dette perspektivet synes også spesielt relevant for norsk politikk der lovendringer skjer i Stortinget og gjerne etter omfattende høringer. Dette gjør at politikken eller endringer i politikken blir svært synlig.

Det teoretiske utgangspunktet er Eastons (1965) systemtankegang om den offentlige politikken som en «input-output model», der det politiske systemet blir påvirket av inputs i form av krav og støtte fra omgivelsene. Videre at det politiske systemet produserer outputs i form av beslutninger om tiltak, programmer og reformer som påvirker omgivelsene. Modellen er generisk og ser omtrent lik ut, uavhengig av hvilket demokratisk styresett vi opererer innen (Cairney, 2012) det synes derfor også som et godt teoretisk utgangspunkt for vår undersøkelse.

3.1.1 Politikkområdet

Norsk Monitor er en unik, omfattende, sosiokulturell studie som har blitt gjennomført siden 1985. I denne studien fremkommer det at justis som politisk saksfelt er blant de aller viktigste for norske velgere. Dette fører til en spesielt stor interesse for politiets oppgaver og oppgaveløsning fra både politikere lokalt og nasjonalt, fra mediene og fra folk flest (Ipsos, 2020). En slik interesse kan knyttes direkte opp mot politisk motivasjon og politikkområdets konfliktnivå i samfunnet.

Styring av offentlige organisasjoner innebærer at det politiske og administrative lederskapet styrer med bakgrunn i et mandat gitt av folket ved valg. Styringen er basert på et sett av formelle vedtak, lover, regler og organisasjonsformer (Christensen et al., 2015). Dette innebærer at politikerne raskt vil kunne stilles til ansvar både for det politiet gjør og ikke gjør, for hvordan politiet prioriterer og hvordan oppgavene løses. For det politiske nivået innebærer det at folks opplevelse av politiets oppgaveløsning kan få konsekvenser for politikerne selv i neste valg.

I dagens informasjonssamfunn med ekstrem rask spredning i både tradisjonelle medier og sosiale medier vil det være en sterk eksponering av enkeltsaker, hvor det ofte spilles på følelser gjennom personlige skjebner. Dette vil i mange tilfeller tvinge frem reaksjoner fra politikere som har et behov for å vise handlekraft. Dette kan igjen føre til fragmenterte beslutninger for å påvirke et enkelt element i den totale oppgaveløsningen som er aktualisert gjennom media eller politisk oppmerksomhet.

Med bakgrunn i dette er en relevant tilnærming at demokratisk politisk kultur er drevet av en streben etter makt, som tilfredsstilles ved å vinne valg og for å fremme en forestilling om det gode samfunnet ved å realisere ideologi.

I dette perspektivet er politisk motivasjon relevant for å forstå beslutninger og tiltak den politiske ledelsen foretar. En politikers motivasjon og handlinger vil være motivert utfra egeninteresser, som å nå sine politiske mål eller maksimere stemmer til eget parti i den hensikt å vinne støtte fra velgerne (Downs, 1957).

Dette skjer i en institusjonell kontekst (arenaer) hvor politisk og sosial anseelse og anerkjennelse er motivasjonsfaktorer for i en strukturell situasjon med spenninger løse viktige problemer og konflikter (Norell 2020).

Politikk skjer i en kontekst med omgivelsene.

Politisk kultur	Streben etter makt – vinne valg	Strukturell situasjon
Forestillingen om det gode samfunnet – å realisere ideologien	Institusjonell kontekst: Arenaer	Viktige spørsmål må løses: Problem og konfliktløsning
	Politiske og sosiale koplinger: Streben etter anseelse og sosial anerkjennelse	

Figur 2: Politisk atferd og motivasjon (Norell, 2020)

Norell trekker opp flere kontekstuelle faktorer som i vår tid påvirker justis som politikkområde og konfliktpotensialet. Sterk mediaeksponeringen, økende inntekts- og ressursforskjeller, lett å sammenlikne seg med andre, identitetspolitikk og sviktende tillit med skepsis mot eliter er eksempler på slike faktorer.

Publikum er mer kritiske og har høyere forventninger til resultater. Handlingsrommet til å forandre er mer begrenset, blant annet på grunn av internasjonale avtaler, sterke institusjoner og det faktum at det tar tid å få til de forandringene som møter forventningene til publikum. Mange av de samfunnsproblemene justisområdet skal ta seg av er komplekse og uregjerlige, og berører andre politikkområder. Den samlede konteksten vil ha betydning for den politiske motivasjonen (Norell, 2020).

For områder med stor offentlig interesse kan det være en fare for at den politiske motivasjonen gjennom målet om makt gjør seg utslag i symbolpolitikk i streben etter å demonstrere handlekraft. Beslutninger som tjener som symbolpolitikk vil i ofte kunne føre til løsninger som løsriver fra en strategisk tilnærming i styringen. Et eksempel kan være en politisk beslutning om tildeling av øremerkede ressurser for å håndtere et avgrenset og aktuelt problem.

Dyrevelferd kan være egnet som et eksempel på en utfordring som fikk stor oppmerksomhet i media gjennom ulike nyhetsreportasjer med stygge bilder og videoer fra grisefjøs rundt om i landet. Dette førte som en naturlig konsekvens til en oppfølging fra den politiske opposisjonen med spørsmål om hva regjeringen vil gjøre med dette. Et element i denne utfordringen er etterspurte reaksjoner gjennom politiets oppfølging av straffbare handlinger og resultatet ble tildeling av øremerkede ressurser for å opprette dyrevelferdspoliti.

Politiets samfunnsoppdrag er svært omfattende, og staten bruker betydelige midler for at samfunnet skal få den polititjenesten det er behov for. Midlene som avsettes til justissektoren brukes i konkurranse med andre viktige områder for samfunnet som for eksempel helse, utdanning og forsvar og er et element i den politiske diskusjonen om fordeling eller omfordeling mellom ulike samfunnsviktige funksjoner. Det synes derfor som om offentlig politikk i forståelsen av at det handler om alt myndighetene velger å gjøre eller ikke gjøre og om hvem som får eller ikke får ressurser (Vabo et al., 2020) er et viktig moment i styringen av politiet.

3.1.2 Ministerstyre og embetsverkets rolle

I Norge praktiseres et ministerstyre der den enkelte statsråd må svare for alt som skjer i sin sektor og har rett til å detaljstyre forvaltningen innen eget ansvarsområde. Dette innebærer at det er den

enkelte statsråd som har det overordnede ansvaret for alle beslutninger og handlinger som skjer innenfor ansvarsområdet og kan ta beslutninger i enkeltsaker og overstyre underordnede med fagansvar for deler av forvaltningen.

I norsk politikk er det permanente embetsverket viktig i utformingen av politikk gjennom embetsverkets faglige innspill til hvordan regjeringens politikk best kan utformes og gjennomføres (Vabo et al., 2020)

I utgangspunktet vil sterke faglige departementer kunne bidra til å unngå politisering, men dersom den politiske lojaliteten blir for viktig kan det øke muligheten for økt politisk kontroll og styring. Politisk responsivitet er et begrep som relaterer seg til dette og innebærer at politisk ledelse ønsker om vektlegging av politiske hensyn krever at embetsverket viser en villighet til å følge signalene. (Mulgan, 2008). Innenfor et politisk sensitivt område som politiet er det grunn til å tro at politisk responsivitet er relevant for utøvelse av styringen.

Det er hevdet at politikken har fått en stadig større plass i sentrale statsinstitusjoner i Norge. Konsekvensen er at forvaltningen har blitt et stadig bedre redskap for politikk (Grønlie, 2017). Dette innebærer kortere vei og mindre skille mellom politikk og fag med en risiko for at de politiske perspektivene i større grad enn ønskelig griper inn i den daglige virksomhetsstyringen.

En arbeidsgruppe med representanter fra flere departementer har pekt på at ledere i embetsverket opplever ubehag over en utvikling hvor det fort blir en krevende balansegang for departementene om de skal være politiske sekretariater og propagandamaskiner for statsrådene eller om de skal arbeide langsiktig med faget for å løse komplekse problemer i samfunnet? (Aspøy, 2020).

Det pekes på at sterke drivkrefter i mediene, Stortinget, organisasjonene og kontrollorganene som gjør statsrådene utsatt for et kontinuerlig søkelys er årsaken til utviklingen. Dette fører til at embetsverket bruker stadig mer tid på å delta i den daglige håndteringen av statsrådets umiddelbare behov. Konsekvensen av denne sterke vektleggingen av sekretariatsfunksjonen for politisk ledelse kan føre til at den operative oppgaveløsningen og det kortsiktige perspektivet dominerer. Dette vil igjen kunne svekke den strategiske styringen og omstillingskraften på mellomlang sikt (Aspøy, 2020).

Eksempler på forhold som setter statsråden i søkelyset er evalueringer, granskninger eller gjennomganger knyttet til enkelthendelser for å undersøke om det er noe som fra politiets eller myndighetenes side kunne ha vært gjort annerledes, er gjort feil eller til syvende og sist skyldes systemsvikt. Dette kan gi seg utslag i ulike mindre ekspertutvalg med mandat som spenner fra å

belyse håndteringen av enkelte hendelser til store utvalg med vide mandater som ender med en offentlig utredning (NOU).

22. juli-kommisjonen er åpenbart et eksempel på en slik gransking som går veldig langt i å peke på ansvar. Etter slike evalueringer er det en forventning om at de adresserte utfordringene følges opp politisk med ulike tiltak for å vise at de evner å gjøre noe med de utfordringene som belyses. Denne tilnærmingen kan på sin side igjen bidra til å politisere styringen.

3.1.3 Politisering

For områder som har spesielt stor interesse i et politisk perspektiv synes det også som om politikken fort tar en stor plass i styringen slik at det oppstår en risiko for politisering.

Politisering kan tolkes på flere måter, men kan forstås som en prosess som gjør saker til gjenstand for politisk konflikt og offentlig diskusjon. Dette kan igjen forstås som at politikken overtar upolitiske spørsmål (Wathne, 2018).

Det er hevdet at det har vært en politisering av politiets rolle de senere årene (Larsson, 2012). I 22. juli-kommisjonens rapport stilles det også spørsmål ved om den politiske ledelsen i JD har vært for opptatt av detaljer ved PODs virksomhet (22. julikommisjonen, 2012).

Tidligere politidirektør Killengren har på sin side uttalt at hun ikke opplevde å ha særlig handlingsrom og viste til at mange av hennes beslutninger måtte godkjennes i JD. Dette førte til at faglige handlingsplaner og prioriteringer ble politiske (Wathne, 2018).

Et annet eksempel på politisk styring er føringene knyttet til nærpolitireformen og spesielt lokalisering av tjenesteenheter og tjenestesteder.

Til tross for at det gjennom politiloven er staten som skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for er det gjennom nærpolitireformen i realiteten gitt en vetorett til det kommunalpolitiske nivået. Dette betyr at ingen tjenestesteder eller tjenesteenheter kan legges ned uten politisk enighet med den eller de berørte kommuner. Dette medfører at det lokalpolitiske perspektivet er løftet over det faglige perspektivet med å organisere tjenesten mest mulig effektivt.

3.1.4 Politikktutvikling

Politikktutvikling er et relevant aspekt for styring av en statlig etat, som i utgangspunktet er et verktøy for den politiske ledelsen for i denne sammenheng at samfunnet skal få det politiet det er behov for.

En tilnærming til utviklingen av offentlig politikk er at den påvirkes gjennom graden av konfliktnivå knyttet til det politiske området og dermed det politiske spillet før politiske vedtak.

Det er en vanlig forståelse at politikken bestemmes av den politiske prosessen – «politics determine policies», men det er også en motsatt forståelse der politikken definerer de politiske prosessene – «policies determine politics» (Lowi, 1972).

I denne forståelsen legges det vekt på at ulike typer offentlig politikk har ulikt konfliktnivå og Lowi peker på at omfordelingspolitikken er den som skaper de største spenningene. I et perspektiv der staten tar fra noen og gir til andre vil dette kunne utløse en konflikt. Lowi bruker konflikten mellom fattig og rik, men for politiet kan man tenke seg at den varige spenningen mellom sentralisering og desentralisering er et eksempel som kan utløse en tilsvarende konflikt.

Slike konflikter mobiliserer en rekke ulike aktører både innenfor politikken og ulike interesserorganisasjoner. Dette innebærer at uansett graden av konflikt knyttet til innholdet i den offentlige politikken, så blir den politiske prosessen påvirket og gir implikasjoner på resultatet.

Politikkutviklingen skjer som en del av samfunnsutviklingen og har tradisjonelt hovedsakelig skjedd i departementene. I dag skjer dette i større grad også hos en rekke ulike aktører som interesseorganisasjoner, lobbyister eller uavhengige tenketanker i tillegg til i departementet som en del av statsforvaltningen.

Dette innebærer at politikktutviklingen for politiet som et sensitivt politikkområde med stor interesse og betydning for en rekke aktører vil kunne få en større påvirkning fra flere ulike aktører enn en del andre politikkområder. Dette vil igjen kunne føre til flere kortsiktige politiske beslutninger som påvirker styringen fordi man responderer på ulike aktørers press.

3.1.5 Forventninger

Policy determines politics hypotesen synes teoretisk å kunne være analytisk distinkt og kan gi klare funn i empirien om hvordan det politiske perspektivet alene kan bidra til en negativ styringsspiral fordi beslutninger som kan kategoriseres som symbolpolitikk eller som et direkte behov for å vise handlekraft kan påvirke både handlingsrommet hos den faglige ledelsen og redusere muligheten til langsiktig strategisk styring. Den politiske motivasjonen for å vise handlekraft vil kunne bidra til at det genereres mål og krav i politiets styringsdokumenter som legger sterke premisser for styringen.

3.2 Perversjonshypotesen

Denne hypotesen bygger på hvordan den administrative delen av styringskjeden står i et spenningsforhold mellom politi og fag hvor man på den ene siden vil unngå å skape problemer for politisk ledelse og på den andre siden styre faget gjennom mål og krav for å oppnå virksomhetens mål. Dette fører til et ønske om å ha «ryggen fri» overfor de som står over dem i styringskjeden og gjør at mål- og resultatstyring misbrukes i en helgarderingsstrategi der målstyringen dekker alle eventualiteter. Perversjon kan også knyttes til et annet perspektiv som også i betydelig grad synes å kunne påvirke styringen. I dette perspektivet brukes en målstruktur der aktivitets- og input mål velges fordi de er mye lettere å telle. Dette innebærer mange mål hvor poenget i stor grad handler aktivitet og søkelys på effekt blir lite.

3.2.1 Offentlig styring

Styring kan defineres på flere måter som representerer ulike perspektiver. Det kan defineres som et forsøk på å fatte kollektive beslutninger for å påvirke adferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter (Christensen et al., 2021) En annen tilnærming er brukt av Hood (1991) og beskriver offentlig styring knyttet til problemet med å utforme og utføre offentlige tjenester og iverksette offentlig politikk.

I vår studie vil begge disse perspektivene berøre styringen og synes som en svært relevant tilnærming. Vi tar utgangspunkt i at styring er systemorientert og foregår gjennom formelle programmer, systemer og strukturer i hele virksomhetsområdet.

Stortingets beslutninger gjennomføres i praksis gjennom departementenes styring av underordnet virksomhet. Denne styringen kan deles inn konstituerende, strategisk og operativ styring. Den konstituerende fastsetter virksomhetens formål, virkeområde og etablerer et styringssystem, den strategiske omhandler rammebetingelser for den operative styringen gjennom mål- og resultatkrav og den operative er de aktiviteter departementet driver for å følge opp oppgaveløsningen. (Hermansen, 2015).

Det synes i utgangspunktet som om den konstituerende styringen i stor grad står fast og har liten påvirkning på styringen, men vil kunne ha en større betydning gjennom ulike reformer. Det synes allikevel ikke som om reformer i politiet i særlig grad har blitt påvirket på dette nivået, selv om det kunne tenkes at formål og virkeområde kunne ha blitt berørt dersom man reformerer oppgaveporteføljen.

Den strategiske styringen er på mange måter det viktigste elementet og det er her vi antakelig i størst grad vil kunne finne svar på hvordan målene oppstår og kan si noe om hvorfor styringen ender opp med tildelingsbrev som preges av en omfattende og detaljorientert målstruktur.

Den operative styringen omtales ofte som etatsstyringen og innbefatter utarbeidelse av styringsdokumenter, gjennomføring av styringsdialog og oppfølging av resultater (DFØ, 2020). Denne delen av styringen forholder seg til den etablerte målstyringen, og det er grunn til å tro at denne delen av styringen legger sten til byrde gjennom å legge til ytterligere mål og krav som et resultat av kortsiktige behov. Dette gjør seg for eksempel utslag i supplerende tildelings- eller oppdragsbrev.

Mål- og resultatstyring er det valgte hovedprinsippet for styring av statlige virksomheter og det skal fastsettes mål- og resultatkrav for virksomhetens aktiviteter. Styringsprinsippet er nedfelt i økonomiregelverket og formålet med reglementet er å sikre at mål og resultater oppnås, at virksomheten opptrer i tråd med Stortingets vedtak og at statlige midler brukes effektivt (DFØ, 2023). Det er også et viktig prinsipp at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.

Departementenes virkemidler i styring av underliggende etater er beskrevet gjennom Veileder i etatsstyring (DFØ, 2020) er departementenes virkemidler i styring av underliggende enheter beskrevet og deles inn i følgende kategorier:

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

3.2.2 Grunnlaget for styringen

Statsbudsjettet er for alle offentlige virksomheter, utgangspunktet for den årlige styringen. Det gir regjeringen og etatene i staten fullmakt til å bruke penger, og fastsetter retningslinjene for pengebruken. Med bakgrunn i dette utarbeider de ulike departementene, som første ledd i den strukturerte styringsprosessen, tildelingsbrev til virksomhetene i sin sektor.

Grunnlaget for statsbudsjettet finnes i stortingsflertallet og den sittende regjering som i stor grad gjennomfører sin politikk gjennom prioriteringene budsjettet. Dette innebærer at styringen av politiet starter med de politiske målene hos det partiet eller de partiene som representerer flertallet i Stortinget. Utformingen av politikken henger sammen med både den ideologien de enkelte politiske partier representerer og reflekterer i stor grad hvilke prioriteringer og mål hos de ulike partiene som er det den enkelte borger har som beslutningsgrunnlag i politiske valg.

Når JD utarbeider og formidler det årlige tildelingsbrevet til POD er dette operasjonaliseringen av politikken og det første trinnet i det forvaltningspolitiske elementet.

For å sikre at de politiske målene oppnås i den enkelte sektor er det en åpenbar spenning mellom politikk og fag og den store utfordringen er hvordan man i størst mulig grad kan oppnå sine mål. I dette perspektivet er styring et viktig element og det er alltid et spørsmål om hvordan styringen bør eller må være for å lykkes. Ytterpunkter i styringen kan kanskje betegnes som sterk kontroll gjennom detaljert mål- og resultatstyring på den ene siden og tillitsbasert styring hvor de strategiske målene pekes ut og følges av betydelig mindre kontroll på den andre.

3.2.3 New Public Management (NPM) med mål- og resultatstyring (MRS)

NPM er i seg selv ikke en helhetlig teori, men en samlebetegnelse for prinsipper og metoder for hvordan offentlig virksomhet kan organiseres og styres (Tranøy et al., 2001). Begrepet ble introdusert av Christopher Hood (1991) som omtalte NPM som både universalistisk og apolitisk, anvendelig på tvers av landegrens, administrative nivåer, institusjoner og sektorer.

NPM var grunnlaget for reformer av den tradisjonelle organiseringen av offentlig sektor i en rekke land, med bakgrunnen i at offentlig sektor hadde blitt for stor og var både ineffektiv, lite fleksibel og for sterkt regelstyrt.

MRS var ett av elementene i NPM, men det ble også lagt vekt på faglig autonomi gjennom å skille mellom politikk og forvaltning og økt delegering av beslutningsmyndighet for å oppnå en effektiv ressursutnyttelse. Andre elementer i NPM er koblingen til markeder og konkurranseutsetting, privatisering og strukturell fristilling. De to elementene som fikk sterkest gjennomslag i den norske tilnærmingen til NPM var fristilling og autonomi for underliggende virksomheter og innføringen av MRS (Lægreid & Christensen, 2007)

Vi finner også elementer fra styringsprinsippene som ligger til grunn for NPM gjennom blant annet innføring av stykkprisfinansiering i deler av både helse- og utdanningssektoren og i politiet har man

for eksempel benyttet resultatlønn for politimestrene og et større fokus på tjenestemottakerne gjennom blant annet prosjektet «Innbyggerstemmen» (Digdir, 2020b)

Med dette bakteppet er det hensiktsmessig å se nærmere på MRS som verktøy for å sikre at blant annet politiet bruker tildelte midler på de oppgavene som ønskes løst i et politisk perspektiv. Dette er en vertikal styring der det politiske nivået oppnår sine mål og det administrative nivået får mulighet til å sette retning på en rekke ulike områder som skal bidra til å omsette politikk til faglig styring.

Bakgrunnen for bruken av MRS kommer delvis fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) (Hansen, 2023), som anbefalte bruk av styringsprinsippene med spesielt vekt på mål- og resultatstyring, økt konkurranse i produksjon av offentlige tjenester og større valgfrihet for brukerne av ulike tjenester. Det ble også anbefalt at de politiske myndighetene skulle ha en overordnet strategisk rolle, fremfor å drive detaljstyring. Dette skulle innebære større frihet for den administrative ledelsen og et prinsipp var at det politiske nivået ikke skulle blande seg inn i virksomhetenes daglige drift.

DFØ er tydelig på at hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Dette er helt i tråd med hvordan ledelsesteoriene med MRS har vært forfektet siden utviklingen som startet på midten av 1950-tallet.

MRS bygger på strategisk styring mot overordnede mål, delegering av myndighet og ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen. Det strategiske perspektivet skal gi en langsiktig planleggingshorisont og tanken er at man gjennom denne måten å styre på kan beskrive bruker- og samfunnseffekter.

Departementet som den øverste administrative enhet delegerer i teorien myndighet til underliggende virksomheter for å gi dette nivået frihet til å velge virkemidler og tiltak. For at delegeringen skal fungere, er det avgjørende med tillit og felles forståelse av utfordringer og mål. Til slutt skal det utøvende nivået innhente, sammenstille og vurdere informasjon om resultater og risiko. Hensikten med dette er å kunne se hvordan enheten bidrar til måloppnåelsen.

I vår studie innebærer dette den hierarkiske relasjonen mellom JD og POD og mellom POD og PM som ledere av det enkelte politidistrikt. MRS fungerer best etter intensjonen når det er høy og gjensidig tillit mellom departementet og underliggende enhet (Læg Reid et al., 2006). Dette er understøttet av studier der man fant at når en underliggende enhet leverte gode resultater utviklet

tilliten seg i styringsrelasjonen med overordnet enhet. Dette gjorde at den underliggende enheten fikk mer autonomi i egen beslutningstaking (Kristiansen, 2012).

I teorien skulle politiet som en statlig virksomhet som styres etter MRS ha stor faglig autonomi og i liten grad utsettes for detaljstyring. Når det allikevel er slik at politiet ikke opplever særlig grad av autonomi i styringen og styres etter et overveldende antall mål og krav kan dette allikevel skyldes MRS og hvordan styringsprinsippet benyttes for politiet.

Det har vist seg at mens MRS i utgangspunktet skal åpne opp for mer autonomi, fristilling, fleksibilitet og deregulering, fører det i flere tilfeller til mer kontroll, rapportering, sentralstyring og regulering. Med bakgrunn i dette er det en åpen diskusjon om detaljstyring og sterke kontrollmekanismer skyldes at det er noe feil med MRS eller om det er feil bruk av styringsmodellen.

Graden av politisk sensitivitet kan synes å være avgjørende for graden av kontrollbehov og dermed en iverksettelsesprosess som preges av en utpreget «top-down» tilnærming (Vabo et al., 2020). For politiet kan det være slik at det politiske perspektivet i så stor grad er innlemmet i det øverste administrative nivået at det defineres et sterkt behov for kontroll med underliggende enhet for å sikre gjennomføring av politikken. Det kan også være at dette er en strategi for for å kunne imøtekomme kritikk gjennom en «ryggen fri» tilnærming.

I et slik perspektiv vil dette kunne føre til en målforskyving med fokus på det som måles og ikke det som ikke måles (Pollitt, 2013). Dette innebærer at oppmerksomheten rettes mot mål som er enkle å måle på bekostning av mål på områder som ikke er like målbare (Smith, 1995). Et eksempel på dette kan være øremerking av ressurser eller beslutningen om to politiutdannede per 1000 innbyggere hvor det synes lett å telle uten at man ser på effekten av målene.

3.2.4 Handlingsrom

Handlingsrom vil ha flere ulike betydninger og kan være knyttet til både økonomiske rammer og både virksomheter og ledere i virksomhetenes autoritet og myndighet til å ta forpliktende avgjørelser.

Handlingsrom kan vurderes med bakgrunn i virksomhetenes strategiske muligheter og innbefatter friheten til å organisere og strukturere virksomheten, sette retning og prioritere oppgaver.

I vår studie synes dette svært relevant i styringen for blant annet å vurdere både POD og den enkelte politimesters handlingsrom til å disponere og prioritere ressurser. Dette må ses i sammenheng med

lederes myndighet og autoritet til å treffe og gjennomføre beslutninger (Finansdepartementet, 2015).

Det synes avgjørende at ansvar og myndighet er tydelig avklart i styringskjeden for etablere tillit mellom de ulike aktørene i styringskjeden og redusere behovet for detaljstyring og sterke kontrollsystemer.

Handlingsrommet i en virksomhet må i dette perspektivet ses i sammenheng med MRS og prinsippet om å åpne opp for fleksibilitet og faglig autonomi. For å lykkes med dette synes handlingsrom som en viktig faktor på alle nivåer i styringskjeden. Dersom handlingsrommet begrenses, vil også fleksibiliteten til å løse samfunnsoppdraget i takt med endringer i samfunnet reduseres.

Det er flere faktorer som begrenser handlingsrommet i virksomheter. For politiet synes politiske vedtak å ha stor betydning for handlingsrommet, da disse ofte berører organisasjon, struktur og innsatsfaktorer. Det neste nivået som kan åpne eller begrense handlingsrommet er den overordnede styringen gjennom tildelingsbrev og styringsdialog mellom JD og POD hvor både graden av detaljstyring gjennom mål og krav og etablerte kontrollmekanismer påvirker. Til slutt er det åpenbart at økonomisk handlingsrom gjennom tildelte ressurser og spesielt frie midler som kan disponeres som virkemidler i styringen er en viktig påvirkningsfaktor.

3.2.5 Relasjoner i vertikal styring

Slik MRS brukes i styringen av politiet er det åpenbart en hierarkisk modell som tar hånd om den vertikale styringen og i dette perspektivet er relasjonen og spesielt tillit mellom aktørene av betydning. Både prinsippal-agentteori og forvalterteori er et utgangspunkt for relasjonene mellom aktørene i en hierarkisk offentlig administrasjon.

Teoriene skilles i stor grad av hvordan man ser på agentene i form av underliggende enheter. Gjennom praktiseringen av MRS i justissektoren kan synes som at den fremtredende tankegangen er knyttet til beskrivelsen av prinsippal-agent teori. I denne teorien fremheves en implisitt mistillit til agentene som gjør at handlingsrommet reduseres og at styringen må være detaljert for å sikre seg måloppnåelse.

Forvalterteori har en annen tilnærming som bygger på et prinsipp med større autonomi for underordnede i en forståelse av at agenten har sammenfallende mål med prinsippalen og gjør sitt beste for å oppfylle målene. I dette perspektivet er det derfor søkelys på strategiske mål og mindre kontroll, som i stor grad sammenfaller med prinsippene i MRS.

3.2.6 Prinsipal-agent teori

Prinsipal-agent teori forklarer i utgangspunktet relasjoner mellom ulike parter, men er også benyttet for å forklare ansvarsforhold i offentlig sektor (Røiseland & Vabo, 2016). Teorien er brukt i studier av offentlig administrasjon og har berørt områder som delegeringsproblemer og etatsstyring (Binderkrantz & Christensen, 2009; Schillemans, 2013).

Teorien tar utgangspunkt i hierarkiske relasjoner der det kan oppstå avvikende interesser mellom prinsipalen og agenten. Utfordringen med dette relateres ofte til at det kan oppstå et gap mellom prinsipalens forventning og agentens leveranse basert på målkonflikt og en opportunistisk agent. For å bøte på dette anbefales det at prinsipalen innfører kontrollmekanismer som for eksempel mål- og resultatkrav (Eisenhardt, 1989). Med dette utgangspunktet kan teorien være gyldig for styring i betydningen en strukturert dialog mellom overordnet og underordnet aktør (Hermansen, 2015). Teorien vil dermed kunne belyse den departementale styringen av underliggende virksomhet. For politiet vil dette innebære styringskjeden JD-POD-politimestere som er i et direkte hierarkisk forhold hvor JD er overordnet POD, POD er underordnet JD og overordnet politimestere og politimestere er underordnet POD.

I styringen med utgangspunkt i denne teorien ligger det en form for mistillit der departementet ikke fullt ut kan stole på direktoratet som underordnet virksomhet. Dette vil utløse et behov for en relativt sterk styring der underliggende virksomhets handlingsrom begrenses. Med dette vil dermed risikoen for egne initiativ reduseres og dermed sikre en bedre kontroll for prinsipalen. En slik tilnærming løses med en «top-down» mål- og resultatstyring. For en ytterligere kontroll med underliggende virksomhet vil styring på innsats og prosess være et viktig virkemiddel (Eisenhardt, 1989).

Dette teoretiske perspektivet kan være et element i forklaringen av detaljstyringen av politiet. Det synes som om behovet for kontroll skyldes både koblingen til politikkområdets natur og i denne sammenheng det politiske nivåets behov for å påvirke direkte. Dette fører til et redusert handlingsrom og vil føre til en lite dynamisk styring for en effektiv oppgaveløsning.

3.2.7 Forvalterteori

Med bakgrunn i en kritikk mot prinsipal-agent teorien og spesielt antakelsen om målkonflikt og en opportunistisk agent har forvalterteorien blitt presentert som et alternativ (Davis et al., 1997). I utviklingen av denne teorien har det blitt argumentert for at agenten er en lojal forvalter fremfor en opportunistisk agent og vil etter beste evne opptre i tråd med prinsipalens interesser. (Davis et al.,

1997). Det er også argumentert for at prinsipal-agent teorien ikke tar hensyn til hvordan institusjonelle omgivelser og normer reduserer muligheten for opportunistisk adferd (Olsen, 2015). I en hierarkisk og sterkt regelstyrt virksomhet som justissektoren synes dette som et relevant argument.

Med utgangspunkt i større grad av sammenfallende interesser i den hierarkiske relasjonen mellom overordnet og underordnet anbefaler teorien at forvalteren vises større grad av tillit og gis mer autonomi. Dette gjør at det er mindre behov for å ha kontrollmekanismer og mindre behov for å redusere handlingsrom. Sterk styring og kontroll kan dermed erstattes med autonomi og et større handlingsrom gjennom involvering og samarbeid. (Davis et al., 1997).

Prinsippene i dette teoretiske perspektivet åpner først og fremst for mindre kontroll, mer autonomi og handlingsrom for underliggende enheter slik at det faglige perspektivet får større plass i styringen og kan bidra til en mer effektiv oppgaveløsning og ressursbruk som synes å være en betydelig utfordring for politiet i dag.

3.2.8 Forventninger

Perversjonshypotesen synes teoretisk å kunne være analytisk distinkt og kunne gi klare funn i empirien om hvordan en omfattende målstruktur utvikles gjennom etatsstyringen hvor fagdepartementet balanserer mellom fag og politikk. Det kan tenkes at departementet i stor grad forsøker å ivareta begge hensyn gjennom en helgarderingsstrategi hvor det fylles på med mål for på den ene siden ivareta statsrådets behov og på den andre siden drive en intensiv etatsstyring. I dette perspektivet synes det som om politiske mål og virkemidlene for å nå de kan være en betydelig påvirkningsfaktor.

3.3 Fragmenteringshypotesen

Det er stadig flere utfordringer i samfunnet som fremstår som komplekse og vanskelige å løse, særlig gjennom en spesialisert og sektordelt vertikal styringsmodell. Slike problemer utfordrer også styringen innenfor den enkelte sektor gjennom mål og krav som må løses horisontalt gjennom en samhandling med flere departementer. Sektormodellen i offentlig virksomhet kan ses på som en fragmentering der helhetsperspektivet hverken gjennom politikken eller forvaltningen ivaretas.

3.3.1 Wicked problems

Styringen av politiet vil måtte ses i lys av en svært omfattende og uensartet oppgaveportefølje med en rekke store samfunnsoppgaver som spenner over flere sektorer i kombinasjon med at etaten er en del av den komplekse forvaltningsstrukturen i staten. I denne strukturen er det tydelige sektor- og nivågrenser hvor alle i utgangspunktet har ansvaret for spesialiserte og avgrensede oppgaver. Den omfattende oppgaveporteføljen politiet er satt til å håndtere krever allikevel ofte beslutninger og handling på tvers av ulike samfunnsaktører uten at det er opplagte løsninger på hvordan oppgavene håndteres. I dette perspektivet kan styringen av politiet påvirkes av det teoretiske perspektivet «wicked problems».

Det er ingen god direkte oversettelse av «wicked problems», men begrepet er oversatt til norsk som gjenstridige problemer og beskrives som problemer som involverer flere sektorer der det er vanskelig å dele opp problemene i ansvarsområder (Difi, 2014) vi velger derfor å bruke denne forståelse av begrepet. Disse problemene kjennetegnes ved at de er komplekse og ikke har enkle eller varige løsninger og de spenner over både sektor- og hierarkiske nivåer. De kjennetegnes ved at de er vanskelige å definere, vanskelige å plassere, vanskelige å gjennomføre, de er løpende og de har ingen objektiv riktig løsning (Rittel & Webber, 1973; Head, 2008) For slike oppgaver er både ansvar, samordning og samhandling på tvers av nivåer og sektorer et viktig element.

I møtet med gjenstridige problemer og behov for flere aktører blir det vanskeligere å plassere ansvar. Disse problemene krever en horisontal samordning på tvers av offentlige virksomheter og kommer i konflikt med prinsippene i NPM om spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen & Lægreid, 2007). Utfordringene forsterkes gjennom forvaltningspolitikken med prinsippet om ministerstyre og utbredelsen av mål- og resultatstyring. Begge disse forholdene bidrar til at de etablerte vertikale og hierarkiske styringsprinsippene får prioritet i styringen av offentlig virksomhet. Dette innebærer en fragmentering av helhetsperspektivet.

Problemerkene involverer ofte konflikter mellom verdier og begrensede ressurser, og er derfor vanskelige å løse. Dette betyr også at det vil være en direkte sammenheng med politikken som i sin natur møter en rekke gjenstridige problemer med konflikter knyttet til fordeling av begrensede ressurser.

3.3.2 Målforskyvning

I mangel på andre begreper synes målforskyvning å kunne ha betydning for de gjenstridige problemene, men med en noe annen forståelse enn det som ble knyttet til MRS. Vi vil se på dette

med utgangspunkt i en definisjon brukt av Etzioni (1964) som innebærer at en organisasjon får mål eller utsettes for beslutninger som gjør at egne mål fortrenses for å oppfylle andre formål og som organisasjonen i tillegg ikke har fått ressurser til synes å være relevant. Det er grunn til å tro at man gjennom pålagte mål og krav eller gjennom beslutninger og vedtak ønsker å oppnå virkning andre steder i det politiske landskapet enn i gjeldende sektor.

Andre eksempler på gjenstridige problemer og behov finner vi innenfor flere av politiets kjerneoppgaver. Forebygging av kriminalitet og opprettholdelse av trygghet og samfunnsikkerhet er sektorovergripende og krever at politiets samhandler med kommuner, helsevesen, Forsvaret, sikkerhetsmyndigheter mv. Her kan det typisk oppstå tilstander hvor mål for et politikkområde får høyere prioritet som medfører målforskyvning innenfor et annet politikkområde.

Tilnærmingen med målforskyvning kan også føre til at et samfunnsproblem fragmenteres gjennom delmål i ulike sektorer. I slike sammenhenger er det en risiko for at søkelyset på delmålet i en sektor blir viktigere enn det overordnede samfunnsproblemet og dette fører i verste fall til at problemet forblir uløst.

3.3.3 Forventninger

Fragmenteringshypotesen synes teoretisk å kunne være analytisk distinkt og kunne gi klare funn i empirien om hvordan komplekse og sektorovergripende samfunnsoppdrag bidrar til mål som kan knyttes til gjenstridige problemer. Dette vil kunne gi utfordringer med en horisontal samordning og mål som har formål utenfor politiets ansvarsområde og fører til en form for målforskyvning. Det kan også forventes at tilnærmingen til gjenstridige problemer kan bidra til omfattende mål med påvirkning innenfor flere fagområder og sektorer og som på denne måten kan fortrenge prioriteringer og ressursbruk innenfor andre prioriterte mål

3.4 Forventinger knyttet til teorier

Den teorien vi har beskrevet peker samlet mot at politiet som et politisk sensitivt område med komplekse og omfattende oppgaver gjør at det kan forventes en betydelig politisk interesse for området. Dette vil kunne utløse et behov hos det politiske nivået for å markere seg innenfor politikkområdet gjennom direkte påvirkning på styringen av politiet for å tilfredsstille en politisk motivasjon. Dette gir i sin tur en økt risiko for at politiet brukes som en arena for symbolpolitikk.

Den politiske styringen vil med dette kunne ha en sterk påvirkning det faglige perspektivet i styringen og føre til en detaljstyring med sterke kontrollmekanismer og med det redusert handlingsrom for både POD og den enkelte politimester.

Det teoretiske grunnlaget knyttet til både NPM og MRS peker i stor grad mot faglig autonomi og større avstand mellom det politiske og det administrative nivået. Det bør derfor forventes å finne betydelige elementer i styringen av at særlig POD, men også den enkelte politimester har autonomi både i oppgaveløsningen og organiseringen av virksomheten eller i alle fall en slik intensjon.

De to teoretiske perspektivene prinsipal-agent teori og forvalterteori synes å kunne prege den vertikale styringen av politiet som en offentlig virksomhet og må ses i sammenheng med henholdsvis de politiske perspektivene og prinsippene fra MRS. Det kan synes som om det er noen motsetningsforhold i disse perspektivene, men i sum gir de en forventning om at styringskjeden under JD har handlingsrom til å finne løsninger innenfor et tillitsbasert system med effektive kontrollmekanismer. Dette forutsetter imidlertid en felles målforståelse og gjensidig tillit i styringskjeden.

Det kan synes som at prinsippene som ligger til grunn for styringen av politiet til dels står i veien for hverandre og at det er vanskelig å vite hvilken fot man skal stå på i utøvelsen av styringen. Det er derfor en forventning om at vi vil finne at et politisk sensitivt område som politiet med en rekke gjenstridige problemer i oppgaveporteføljen vanskelig fullt ut kan styres etter de overordnede prinsippene i mål- og resultatstyring. Interessene basert på perspektiver i offentlig politikk vil i stor grad overstyre det teoretiske utgangspunktet med faglig autonomi.

3.4.1 Hypoteser basert på forventninger til teorier

Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket og våre forventninger basert på dette har vi utviklet noen hypoteser for videre undersøkelser:

H1: Det politiske perspektivet, og spesielt ministerstyret trumfer andre elementer som påvirker styringen av politiet.

H2: Politiske beslutninger reduserer det faglige handlingsrommet og redusert handlingsrom hemmer effektiv bruk av politiets ressurser.

H3: Vedvarende detaljstyring skyldes en uovertruffen tro på at detaljstyring og kontroll gir måloppnåelse.

H4: Detaljstyring er mer enn symbolhandling for å vise handlekraft enn et reelt ønske om å oppnå mål.

H5: Forskjellen i virkelighetsoppfatning mellom det politiske nivået og det utøvende nivået skyldes en manglende innsikt i andre nivåer i styringen enn der man selv operer.

4 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesign kan beskrives som en plan for hvordan man skal gjennomføre en undersøkelse for å komme seg fra spørsmål til svar (Yin, 1984), mens metode kan forstås som den framgangsmåten man bruker for å etablere pålitelig kunnskap i forskningen.

Vi vil i dette kapittelet fremstille vår plan og framgangsmåte for å besvare studiens problemstilling.

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Studien vil være av statsvitenskapelig karakter med søkelys på samspillet mellom politisk ledelse og fagmyndighetene og samspillet mellom forskjellige nivåer i fagmyndigheten. Denne forankringen er relevant for bevisstheten på hvordan vurderinger og avgjørelser påvirkes i prosessen.

I et vitenskapsteoretisk perspektiv skilles det ofte mellom en humanistisk og naturvitenskapelig tradisjon. Dette har gitt et skille mellom de som mener det er umulig å avdekke samfunnsmessige lovmessigheter og de som er av en oppfatning om at dette er mulig (Gerring, 2004). Statsvitenskapen ligger på mange måter mellom disse to og preges av både forklarende og fortolkende elementer. Denne studien faller med dette inn i statsvitenskapen. Vi vil ta utgangspunkt i at det er noe usikkerhet knyttet til forklaringene som brukes, men det antas allikevel at observerte sammenhenger vil gjentas under de samme betingelsene (Mayntz, 2004).

4.1.1 Hermeneutikk

Hermeneutikk handler om tolking gjennom å forsøke å forstå noe som er uklart eller uforståelig. Spørsmålene knyttet til hermeneutikk tar utgangspunkt i en opplevelse av at vi misforstår eller ikke forstår godt nok (Gilje, 2019).

Et viktig prinsipp i hermeneutisk vitenskapsfilosofi er sammenhengen mellom del og helhet. Dette innebærer at helheten består av deler og bare kan forstås med utgangspunkt i disse. På den annen

side vil meningen med en del kun forstås dersom den relateres til helheten (Alvesson & Sköldbberg, 2017). I denne studien innebærer dette at styringen av politiet som et fenomen er helheten som består av en rekke ulike deler i styringsprosessen gjennom tildelingsbrev, resultatavtaler og styringsdialoger. Meningen med disse elementene styringselementene må ses i sammenhengen med den helhetlige styringen av politiet og må fortolkes kontekstuellet til denne.

Hermeneutisk sirkel og hermeneutisk spiral er begreper som brukes i hermeneutikken. I vår studie har vi valgt å tenke på styringen av politiet som en hermeneutisk spiral som et bilde på noe som stadig utvikler seg videre (Dalland, 2012). Dette synes som et relevant perspektiv og egner seg godt for et styringsperspektiv hvor styringen påvirkes av en rekke ulike faktorer og utvikler seg i takt med samfunnsendringene.

Systematiske analyser av det folk sier og gjør med søkelys på å forstå meningen kalles fortolkning. Det er folk som både driver styringen og skriver styringsdokumentene vi studerer og vi søker å gi mening til de dataene vi har samlet inn gjennom en slik fortolkning.

Det hermeneutiske perspektivet i vår studie innebærer også at vi ikke begynner med blanke ark når vi vil forsøke å forstå den helhetlige styringen av politiet og motivasjonen bak den. Vi bruker den kunnskapen vi allerede har som ansatte i politiet gjennom lang tid og med en egen erfaring av styringen i praksis. Denne kunnskapen bruker vi til å fortolke styringen gjennom de ulike elementene i styringsprosessen.

4.2 Casestudium

For å oppnå målet med studien vil vi benytte et casesentrert perspektiv der styringen av politiet representerer et helhetlig system og de ulike elementene i styringen er gjensidig avhengige av hverandre og virker sammen på komplekse måter (Bukve, 2021).

Casestudium er et egnet design når problemstillingen benytter spørsmål som hvordan og hvorfor (Johannessen et al., 2021). Målet med denne studien er å forstå og forklare styringen av politiet ved å bruke etablerte teorier og begrep som verktøy, og til slutt beskrive resultatet av denne styringen.

Ved bruke av casestudium finnes det flere ulike modeller og vi vil her benytte det som omtales som en teoretisk fortolkende studie. I en slik undersøkelse er formålet å bruke teorier og faglige begrep som grunnlaget for å analysere og gi mening til fenomenet vi undersøker (Bukve, 2021).

Undersøkelsen gjennomføres med utgangspunkt i en teoriinformert tilnærming der vi vil se etter

samsvar mellom de funn vi gjør i datagrunnlaget og det som kan forventes med utgangspunkt i teorien.

Med denne tilnærmingen vil vi også benytte det Bukve (2021) beskriver som innvendige og utvendige forklaringstyper. Vi ser på disse forklaringstypene i kombinasjon der den innvendige tar utgangspunkt i hvordan de handlende aktørene i styringskjeden konstruerer sine handlingsrom, mens den utvendige setter søkelys på årsaker og effekter.

Yin (2014) viser til fem komponenter han mener er viktig ved undersøkelser gjennom casedesign. I vår undersøkelse har vi basert den empiriske undersøkelsen på disse fem komponentene.

- Den første komponenten omhandler problemstillingen. I slike studier er det vanlig med spørsmål i problemstillingen som berører prosess gjennom hva, hvorfor og hvordan noe skjer og spørsmål som handler om forståelse gjennom hva, hvorfor og hvordan.
- Den andre komponenten er teoretiske antakelser. Antakelsene man utarbeider gjennom spørsmålet i problemstillingen.
- Den tredje komponenten handler om å finne ut om analyseenheten eller casen omhandler et program, en institusjon, gruppe, hendelse eller et begrep.
- Den fjerde komponenten er å se på logiske sammenhenger mellom data og antakelser, som igjen kan gjøres teoristyrte eller beskrivende analyser.
- Den femte komponenten er kriterier for å tolke funnene opp mot allerede eksisterende teori på området og det bør identifiseres foreløpige teorier før selve datainnsamlingen.

4.2.1 Det valgte caset

Casestudier er intensive kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter og kan omhandle blant annet organisasjoner, deler av organisasjoner, beslutninger eller en diskurs (Andersen, 2013)

I vår case er det styringen av politietaten som undersøkes. Dette er et fenomen i en stor og kompleks organisasjon med mange aktører og hvor de ulike aktørene også har flere roller. For å kunne dekonstruere de ulike elementene av styringsprosessen, mener vi at en casestudie er en fornuftig forskningsstrategi. I casestudier er det også åpning for å kunne bruke flere typer datakilder. Dette gir fleksibilitet i forhold til både innhenting, analyse, og tolkning. En slik tilnærming vil også kunne gi en innsikt av fenomenet som undersøkes underveis i prosessen.

I Norge har vi et statlig politi og det er dermed Stortinget og regjeringen som er ansvarlig for at samfunnet får den polititjenesten det er behov for (Lovdata, 1995). JD gjennom politiavdelingen har ansvaret for etatsstyringen og har med dette et overordnet ansvar for Politidirektoratet (POD) som på sin side har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. Direktoratet er politidistriktenes og særorganenes overordnede myndighet og nærmeste støttespiller (Justisdepartementet, 2006). Dette betyr at både JD og POD i dette perspektivet har en rolle som både overordnet og underordnet og vil i et styringsperspektiv i denne studien bidra til å belyse kompleksiteten i organisasjonen. Vi vil primært se på styringskjeden med Stortinget og regjeringen som overordnet med JD, POD og politidistriktene/særorganene som underordnede, hvor alle allikevel har autoritet og handlingsrom til å gjøre egne valg.

Caset som omhandler styringen av politiet vil forholde seg til mål- og resultatstyring (MRS) som det politiske nivåets verktøy for å kunne oppnå sine mål. Dette vil også være det administrative nivåets mulighet til å sette retning på en rekke ulike områder som skal bidra til å omsette politikk til faglig styring. I caset vil dette være relevant for å synliggjøre den formelle styringen og hvordan denne ideelt sett bør gjennomføres. Også i dette perspektivet har JD og POD ulike roller og ansvar.

4.3 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er etter vår vurdering den metodiske orienteringen som vil gi mest mulig presis kunnskap om fenomenet vi vil undersøke fordi fenomenet i seg selv ikke handler om å telle og måle, men ulike kvalitative prosesser for å oppnå mål.

Vi vil primært benytte dokumentanalyse for våre undersøkelser, selv om det også vil være elementer av deltagende observasjon siden vi er ledere på nivå 2 i Innlandet politidistrikt og på den måten har observert og observerer styringen i praksis. En slik kombinasjon defineres som en triangulering og er ikke uvanlig i kvalitativ forskning (Thagaard, 2013).

4.3.1 Forforståelse

I relasjon til metoden er det et aspekt at vi gjennom våre lederroller i politiet har både innsikt og forståelse av styringen og dermed det vi skal undersøke. Det er derfor viktig å være klar over at dette er en forforståelse som kan prege vår ubevisste måte å se virkeligheten på (Thurén, 2009).

Forforståelsen kan også være en sentral faktor for motivasjonen til å gjøre undersøkelse rundt et bestemt tema. For vår del er dette opplagt et utgangspunkt for valg av tema og det knytter seg til den nevnte erfaringen med styringen i politiet og et ønske om å forstå denne styringen bedre.

Det er et viktig element i forskning at man ikke skal ha forutinntatte meninger. Målet for forskeren er at man åpent evner å registrere det som er relevant uten at forforståelsen som forskeren har bestemmer hva som legges vekt på. Det er imidlertid viktig å være klar over at vi i liten grad er helt objektive og Gilje (1995) påpeker at det ikke er mulig å møte verden uten forforståelse av noe slag.

Forforståelsen har dermed både positive og negative aspekter som det er viktig å være klar over i all forskning, men vi mener at forforståelsen i all hovedsak vil kunne bidra positivt i vår studie. Erfaringene som ledere og dermed aktører i deler av styringen på både strategisk og operasjonelt nivå gir oss en innsikt som i stor grad vil kunne hjelpe oss å sette funn i empirien i en riktig kontekst.

4.3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyser vil i stor grad kunne gi oss den nødvendige empirien for å svare på problemstillingen i denne studien. Det er et betydelig antall offentlige dokumenter som ligger til grunn for styringen av politiet og som vil gi oss innsikt i styringen og formålet med denne. Dette omfatter i første rekke formelle styringsdokumenter som tildelingsbrev, disponeringsskriv og resultatavtaler. I tillegg er det gjennomført og skrevet ulike driftsanalyser, stortingsmeldinger og evalueringsrapporter som også gir perspektiver på styringen fra andre eksterne aktører.

Disse dokumentene vil gi innsikt i styringen gjennom blant annet styringssignaler, formuleringer av mål og krav og hvordan MRS er praktisert i perioden 2016 – 2023. Med bakgrunn i dette synes dokumentanalyse relevant for datainnsamling.

Datainnsamling gjennom dokumentanalyse gir en styrke ved at den kan gjøres parallelt med analysen (Grønmo, 2016) og dermed vil kunne bidra til at problemstillingen kan belyses gradvis gjennom studien samtidig som det også vil gi nyttige innspill til andre relevante dokumenter.

Vi gjennomfører dokumentanalysen som en fortolkende innholdsanalyse. I denne analysen vil innholdet systematiseres og kategoriseres for å kunne finne fellestrekk i de ulike dokumentene knyttet til hvordan styringen av politiet gjennomføres. Disse fellestrekkene vil i stor grad innebære begreper brukt i styringsdokumentene eller i andre eksterne dokumenter som belyser styringen.

De ulike styringsdokumentene må ses på som deler av helheten. I et hermeneutisk perspektiv må vi tolke innholdet i de ulike styringsdokumentene for å forsøke å forstå intensjonen med styringen gjennom å tolke det som fremstår som uklart eller uforståelig og for å forsøke å oppklare misforståelser eller manglende forståelse for den helhetlige styringen.

Det vil også være relevant å belyse styringen knyttet til hvordan den eventuelt har forandret seg i takt med samfunnsendringene.

Innholdsanalysen vil ha søkelys på fire elementer:

- Oversikt over innholdet i dokumentene
- Kategorisering av innholdet i relevante grupper
- Systematisering og forenkling av den informasjonen som er mest relevant
- Tolke innholdet opp mot teori og problemstilling

Vi bygger vår analyse på teoretiske antagelser, som innebærer at analysen er teoristyr.

4.4 Datainnsamling

Med data menes i forskningssammenheng "registrerte observasjoner som gjenspeiler og representerer det fenomenet eller den virkelighet man ønsker å undersøke» (Johannessen et al., 2021)

Datainnsamling for denne studien er i første rekke dokumenter som er relevante for styringen av politiet. Dette er både interne formelle styringsdokumenter og eksterne dokumenter som resultat av analyser, granskning eller andre gjennomganger av politiet. Det vil også være relevant å anrike disse skriftlige dokumentene med artikler, nyhetsinnslag eller intervjuer i ulike medier. I tillegg vil deltakende observasjon være et element i en helhetlig forståelse av styringen, det vil si at vi ved vår deltakelse som ledere i politiet, samtidig observerer og erfarer.

Det skilles mellom fem nivåer av deltakelse i observasjon: «ikke-deltakelse, passiv deltakelse, moderat deltakelse, aktiv deltakelse og fullstendig deltakelse» (Spradley, 2016). Fullstendig deltakelse er det høyeste nivået av involvering og forekommer oftest når man studerer situasjoner der man allerede er en vanlig deltaker. For vår del vil graden av deltakelse variere noe siden vi ikke tar del i alle leddene i styringskjeden, men vi vil allikevel være aktive deltakere gjennom våre lederroller og får en innsikt i styringen på flere områder. I enkelte deler av styringsprosessen vil

vi åpenbart også ha fullstendig deltakelse og da i det som direkte omhandler Innlandet politidistrikt blant annet gjennom operasjonalisering av styringen og forberedelse og deltakelse i styringsdialoger.

Våre observasjoner vil være data som i vår analyse vil supplere og berike de skriftlige dokumentene og vil ikke i særlig grad kunne systematiseres og dokumenteres særskilt. Observasjonene vil imidlertid være relevante for å forstå styringsdokumentene og bidra til systematisering og kategorisering av funn i dokumentanalysen.

For å besvare og belyse problemstillingen tilstrekkelig har vi innhentet dokumenter som må defineres som sekundære data eller sekundærkilde da de er utformet for et annet formål enn vår studie. De må derfor tolkes i riktig kontekst. Vi har foretatt innhenting av offentlige dokumenter som er sentrale for studiens tema og har valgt å se på både formelle styringsdokumenter som legger føringer for både hvordan politiet skal organiseres og hvilke mål som skal oppnås, men også andre dokumenter som berører styringen sett fra et eksternt perspektiv.

De fleste av dokumentene vi har undersøkt har vi som ledere på nivå 2 i et politidistrikt vært kjent med fra før, men det er allikevel dokumenter som har blitt oppdaget i forbindelse med gjennomføringen av studien. Samlet sett gir disse dokumentene etter vår vurdering en god innsikt i hvordan politiet styres, særlig i kombinasjon med vår erfaring og observasjon av hvordan styringen virker.

De formelle styringsdokumentene er utarbeidet av ulike aktører med en relasjon til politiets styringskjede og ligger til grunn for politiets styring. De vurderes derfor som troverdige i et kildekritisk perspektiv. Når det gjelder de andre dokumentene som er benyttet for å belyse styringen er dette også offentlige dokumenter som er utarbeidet for offisielle formål. De vurderes derfor som troverdige på lik linje som de offentlige styringsdokumentene. Når det gjelder andre type data vil disse være direkte relatert til funn i de offentlige dokumentene og vil ikke påvirke troverdigheten negativt.

4.4.1 Utvalg av data

Vår oppgave omhandler styring og ikke ledelse. Styring er systemorientert, mens ledelse er personorientert. Med bakgrunn i dette har vi utelukkende valgt analyse av styringsdokumenter som representerer det systemorienterte.

Følgende preskriptive dokumenter ligger til grunn for dokumentanalysen av styringsprosessen:

- Tildelingsbrev fra JD til POD fra 2016 til 2023
- Disponeringsskriv/resultatavtaler fra POD til Innlandet politidistrikt fra 2016 til 2023

Dette utgjør til sammen 16 ulike dokumenter med ett tildelingsbrev og en resultatavtale for hvert år.

4.5 Metoderefleksjon

Selv om det er vanskelig å oppnå absolutt validitet og reliabilitet uavhengig av metode vil bevisste avgjørelser og utvelgelser i prosessen gjøre det mulig å nærme seg ”kvalifiserte generaliseringer og forklaringer” (Andersen, 2013)

I vår studie er det ikke et mål å generalisere, men å kunne si noe om styringen av politiet og effekten av denne. Vanskeligheten med å generalisere omtales som en svakhet ved casestudier og omtales som studiens eksterne validitet. Kritikken er av mindre betydning for våre undersøkelser, som har som mål å si noe spesifikt om politietaten og ikke skal være noe forsøk på å si noe generelt om offentlig etater.

Dokumentanalyse regnes som en metode som ikke er påtrengende. Dokumenter som kilde har den fordel at datamaterialet allerede eksisterer og kan dermed ikke påvirkes av hypoteser eller antakelser. Dette perspektivet er imidlertid en viktig faktor som må hensyntas i utvalg og tolkning av dokumentene.

Dokumentanalyse vil også, i motsetning til intervjuer, ha den styrken at innholdet er upåvirket av vikarierende hensyn. Intervjuobjekter vil for eksempel kunne kvie seg for å være helt åpne av hensyn til omdømme, fremtidig karriere mv.

Ved dokumentanalyse vil man også unngå forskningsetiske problemstillinger, som man ellers kunne få med intervjuobjekter.

En kritikk mot bruk av dokumenter som kilde er at de kan bidra til et snevrere bilde av virkeligheten enn andre kilder (Bang, 2020). Et eksempel kan være at de formelle styringsdokumentene som brukes i styringen av offentlig virksomhet følges av en styringsprosess med blant annet en styringsdialog både skriftlig og muntlig. Vår erfaring og observasjon av styringen vil imidlertid kunne oppveie for den begrensningen som knytter seg til en ren dokumentanalyse.

4.5.1 Forskningsetikk

Etiske overveielser spiller en rolle i alle former for kvalitative studier også ved dokumentanalyser som er den bærende metoden for denne studien. Datagrunnlaget er i hovedsak offentlige styringsdokumenter og det er i liten grad mulig å knytte disse til personer. Med bakgrunn i dette er det ingen spesielle hensyn å ta knyttet til integritet eller personvern hensyn.

Vi må imidlertid ha særlig oppmerksomhet rundt den kunnskapen vi har tilegnet oss gjennom deltakende observasjon og vil være kritiske til hvordan denne observasjonen kan brukes. Data fra observasjon vil ikke brukes i studien dersom den ikke kan relateres direkte til skriftlige dokumenter som er åpne og tilgjengelige.

Gjennom prosessen har vi i alle tilfeller et ansvar for å vurdere eventuelle andre etiske problemstillinger som måtte oppstå og en viktig avveining for oss vil være at studien ikke skal avdekke forhold som vil påvirke politiets oppgaveløsning negativt.

4.5.2 Reliabilitet og validitet

I kvalitativ metode brukes ofte begrepene troverdighet og pålitelighet i stedet for reliabilitet, (Johannessen et al., 2021) Begrepet reliabilitet er likevel nyttig, fordi begrepet er så innarbeidet i kvantitativ forskning at noe kan gå tapt ved oversettelse (Ringdal, 2018)

Reliabilitet relaterer seg til spørsmålet om forskningen og hvorvidt hele forskningsprosessen er utført på en tillitsvekkende måte (Ringdal, 2018) og handler i om muligheten for andre til å etterprøve studien. Dette betyr at andre som bruker samme metode skal kunne oppnå de samme resultatene i forskningen. Forutsetningen for å få til dette er at studier dokumenteres og beskrives godt.

I vurderingen av reliabilitet er det også et viktig element at dokumentene som er benyttet i studien med stor sannsynlighet vil være tilgjengelige ved senere anledninger også. De fleste dokumentene vi benytter i vår studie finnes åpent på nettet og er også underlagt regler for arkivering.

Reliabiliteten handler i første rekke om hvor nøyaktig selve datainnsamlingen, målingen og analysen av datamaterialet har vært. Ved høy reliabilitet, vil de empiriske funnene kunne relateres til de faktiske forholdene i fenomenet som er studert. Lav reliabilitet vil kunne relateres til tilfeldige målefeil eller svakheter ved studiens forskningsdesign (Kleven, 2008)

Validitet handler om i hvor stor grad resultatene fra studier er gyldige. Med andre ord om man har målt det man ønsket å måle (Ringdal, 2018). Skal man oppnå dette er avgjørende at man forsikrer seg om at dataene som brukes har relevans for studiens problemstilling.

I vurderingen av validitet skilles det ofte mellom intern og ekstern validitet der den interne handler om gyldigheten av resultatene for utvalget og fenomenet som undersøkes, mens ekstern validitet handler om generalisering av resultatene til andre situasjoner eller steder (Ringdal, 2018)

Det vil være vanskelig å tilfredsstille alle kravene til reliabilitet i vår undersøkelse, men vi har gjort tiltak som kan bidra til å styrke studiens reliabilitet.

Validiteten i undersøkelsen vurderes som høy, da datamaterialet er hentet fra den styringen som er gjennomført og gjennomføres i politiet og gir et omfattende grunnlag i undersøkelsen. Det er derfor åpenbart at det innsamlede materialet har relevans for studiens problemstilling.

5 Hvor detaljstyrt er egentlig politiet?

I 2013 leverte et utvalg politianalysen eller som rapporten het «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013). Utvalget var veldig tydelig på nødvendige forutsetninger for utvikling av politiet:

For å utvikle et bedre og mer effektivt politi i fremtiden må politiet gis større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten. Samtidig må politiets egen evne til å gjøre nettopp dette også forbedres.

Det har gått 10 år siden politianalysen ble avlevert og mye har skjedd på disse årene eller har det ikke det? De siste årene er det gjennomført en områdegjennomgang, en rekke evalueringer, analyser og undersøkelser av politiets virksomhet, styring og måloppnåelse som i større eller mindre grad berører politianalysens klare anbefaling.

Innledningsvis i denne studien la vi til grunn at detaljstyring er en erfart virkelighet for politietaten og at konsekvensene er observerbare. Det synes allikevel hensiktsmessig å sammenstille den delen av datamaterialet som berører styringen av politiet. Vi har derfor sett nærmere på de dokumentene som har den bredeste tilnærmingen og som vi mener er de mest sentrale:

- Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten (Boston Consulting Group, 2020a)
- Politimeldingen – Et politi for fremtiden (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020)

- Riksrevisjonens undersøkelse av politiets måloppnåelse på sentrale oppgaver (Riksrevisjonen, 2022)
- DFØs evaluering av nærpoltireformen (DFØ, 2022)

Felles for disse rapportene er at detaljstyring fra de øverste styrende organer er den faktoren som i størst grad fremheves og settes i relasjon til effektiv ressursutnyttelse og oppgaveløsning. Dette er uttrykt på ulike måter og med ulike eksempler i flere sammenhenger.

Områdegjennomgangen peker overordnet på en kultur for detaljstyring gjennom hele styringskjeden helt fra innretningen på Stortingets vedtak, regjeringens utøvende politikk til JDs administrative styring. Dette gjør seg utslag i et overveldende antall mål, krav og indikatorer som i betydelig grad relateres til både innsatsfaktorer og organisering. Mål og krav knyttet til politidekning, hvilke lokasjoner etaten skal ha og hvilke organisatoriske enheter det enkelte politidistrikt skal ha er eksempler på dette.

I 2019 ble det gjort en kartlegging som viste at politiet til sammen hadde 240 krav etaten skulle styre etter dette året og det er ingen grunn til å tro at dette var et ekstraordinært år. Disse kravene var summen av det som hadde blitt pålagt politiet i statsbudsjettet, tildelingsbrevet, formelle «ad-hoc-oppdagsbrev», supplerende tildelingsbrev, samt riksadvokatens rundskriv om straffesaksbehandlingen.

I tillegg til disse kravene i de formelle styringsdokumentene mottok politidirektoratet til sammen 990 journalførte henvendelser fra JD som genererte ytterligere oppdrag og krav. På toppen av dette eksisterte det i 2019 om lag 20 gjeldende handlingsplaner som spesifiserer et betydelig antall krav på toppen av det andre.

Riksrevisjonen peker i sin undersøkelse på at politidistriktene mottar nye mål og rapporteringskrav gjennom året og at disse sjelden følges opp med bevilgninger. Enkelte av disse målene og kravene er etter riksrevisjonens syn i tillegg så inngripende at de påvirker forutsigbarheten i den faglige styringen fra POD. Gjennom vår observasjon som ledere i et politidistrikt er dette en kjent mekanisme gjennom året hvor ulike oppdrag må finne sin løsning i omprioriteringer eller endringer av beslutninger lokalt.

Det er ikke synliggjort i undersøkelsen hva som er bakgrunnen for slike mål og krav gjennom året, men det synes å ha en sammenheng med de supplerende tildelings- og oppdragsbrevene, samt de løpende henvendelsene fra JD som det tidligere er henvist til.

Når det gjelder den totale belastningen av krav har Riksrevisjonen påpekt at POD selv mener det stilles veldig detaljerte krav til politidistriktene og dette er en vurdering som Riksrevisjonen slutter seg til.

I politimeldingen – «Et politi for fremtiden» er det beskrevet at omfanget av styring gjennom krav og mål både fra politisk ledelse og øvre administrative ledelse følges av politiske føringer som legger ytterligere beslag på tildelte ressurser. De politiske føringene knytter seg til øremerking for bestemte formål. Dette kan være føringer som antall ansatte med politiutdanning, dyrevelferdskriminalitet, antall uttransporteringer av utlendinger, ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen mv. Dette gjør det krevende å disponere ressursene i tråd med prinsippene om god mål- og resultatstyring.

I politimeldingen brukes målet om to politiårsverk per 1000 innbyggere som eksempel og vurderingen er at dette målet fører til at handlingsrommet for politidirektør og politimestre blir redusert og gjør at det er vanskelig å ivareta andre behov når ressursene er bundet opp i dette målet. Det fremheves også at mangel på samsvar mellom mål og krav på den ene siden og tilgjengelige ressurser på den annen, er en kjent problemstilling i styringsteorien og kan føre til at målene oppfattes som urealistiske og mindre forpliktende.

I sin sluttevaluering av nærpolitireformen har DFØ påpekt at politiet er preget av styring på innsatsfaktorer og enkeltaktiviteter fremfor effekter. Deres vurdering er at dette kan føre til dårligere måloppnåelse og målforskyvning.

Videre hevdes det at mange mener at det har vært fremgang i styringen de siste årene og at den har blitt bedre og mer overordnet. DFØ uttaler til tross for dette at deres inntrykk er at politiet fortsatt styres tett og detaljert og henviser også til at dette inntrykket bekreftes av både områdegjennomgangen av styringen av politiet og Riksrevisjonens rapport om måloppnåelsen i politiet.

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at det risikovurderinger er bragt inn som et element i styringen og at både kravet til rapporteringer er redusert i kombinasjon med tydeligere prioriteringer. Det bemerkes allikevel at JD mener at det neppe lar seg gjøre å levere på alle krav og føringer som stilles til politiet innenfor gjeldende ressursramme.

DFØs oppdrag var først og fremst en evaluering av nærpolitireformen og i denne sammenheng er det påpekt at det ble satt svært ambisiøse effektmål for reformen og at noen av målene synes å være motstridende. Målene om lokal tilstedeværelse sett opp mot målet om sterkere fagmiljøer trekker i hver sin retning og særlig sett i forhold til de ressursene politidistriktene hadde til disposisjon.

Når målene heller ikke var konkretisert i særlig grad ble det i stor grad opp til det enkelte politidistrikt å prioritere mellom dem med bakgrunn i «Rammer og retningslinjer for reformen» som ga sterke føringer (Politidirektoratet, 2017)

Til tross for at de fleste vurderte at det var lite spillerom for lokale tilpasninger mener DFØ at politimestrene hadde et handlingsrom innenfor den etablerte hovedstrukturen. Dette

handlingsrommet ble i utgangspunktet benyttet i ulik grad. DFØ har imidlertid et inntrykk av handlingsrommet har blitt utvidet og tydeligere kommunisert utover i reformperioden.

Konklusjonen fra DFØ i sin evaluering av reformen er at det er flere positive elementer knyttet til politiets oppgaveløsning som har vært sterkt styrt med ambisiøse og delvis motstridende mål. I relasjon til styringen er imidlertid DFØ tydelige på hva som må til:

En mer overordnet og tillitsbasert styring, slik at politiet i større grad kan vurdere hvordan målene best kan nås og ulike utfordringer best kan møtes, vil etter vår vurdering kunne bidra til økt måloppnåelse. Det gjelder både for sentrale myndigheters styring av politiet og for Politidirektoratets styring av politidistriktene og andre underliggende enheter.

6 Analyse

Det kan i mange tilfeller være vanskelig å finne tydelige sammenhenger mellom data og teori. Yin (2014) opererer med tre ulike måter for å analysere data basert på teoretiske antakelser: mønstermatching, forklaringskjeder og tidsserieanalyse.

For vår studie synes det relevant å først se etter mønster i vårt datamateriale som passer sammen på tvers av de ulike dataene. Hvis det finnes mønster i empirien som passer sammen med et mønster som er forutsagt basert på hypotesene og beskrevet teori kan man si at det foreligger det Yin (2014) kaller mønstermatching. Et slik samsvar mellom empiri og teori kan også si noe om forskningens indre validitet. Selv om mønstermatching synes som en relevant tilnærming, vil det allikevel til dels også benyttes forklaringskjeder som tilnærming med bakgrunn i at vi har forsøkt å forklare styringen med flere ulike teoretiske perspektiver.

For å undersøke studiens hypoteser; Policy determines politics, perversjon og fragmentering har vi valgt å gjennomføre en analyse av de sentrale dokumentene som anvendes mellom departementsnivået /politisk ledelse i JD og den underliggende og utøvende fagmyndigheten politiet.

I analysen av vårt datamateriale har vi analysert dokumentene som representerer den formelle styringen gjennom interne styringsdokumenter med tilhørende styringselementer som styringsdialog og løpende oppdrag og bestillinger i styringskjeden.

6.1 Hovedinstruks for politiet

Hovedinstruks for politiet er ikke et formelt styringsdokument, men synes allikevel relevant da den trekker opp en del prinsipper for både ansvar, myndighet og styringen som operasjonaliseres i de øvrige styringsdokumentene.

Instruksen er fastsatt i medhold av Reglement for økonomistyring i staten § 3, og gjelder fra 21. juli 2022 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022) og er et supplement til reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten.

Instruksens formål er å klargjøre myndighet og ansvarsdeling mellom JD og politiet og fastsetter videre departementets krav til politiets interne styring og kontroll og rammene for styringsdialogen mellom JD og POD.

Det fastslås at JD har det overordnede ansvaret for politiet. Dette innebærer blant annet et ansvar for å påse at virksomheten har god styring og kontroll, og sørge for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer hensiktsmessig. Departementets oppgaver er å fastsette overordnede mål og krav til virksomheten innenfor de rammer Stortinget bestemmer gjennom lov- og budsjettvedtak. Departementet skal utarbeide et årlig tildelingsbrev med mål og økonomisk ramme og fullmakter til politiet og følges eventuelt opp med supplerende tildelingsbrev. Politiets resultater, styring og kontroll følges opp gjennom styringsdialogen, jf. nærmere omtale under punkt D nedenfor. POD representerer etaten i styringsdialogen med departementet.

I instruksens fremheves det at politiet skal ha en desentralisert organisasjonsstruktur, og en hensiktsmessig geografisk fordeling av oppgaver og ressurser. Tjenestestedene skal lokaliseres på en slik måte at befolkningen i alle deler av landet sikres god tilgang på politiets tjenester.

POD skal etter instruksens forvalte tillagte oppgaver og ledelse av politiet innenfor gjeldende regelverk, budsjettammer og fullmakter gitt av JD og har ansvaret for styring, faglig ledelse, oppfølging og utvikling i hele etaten. Dette avgrenses allikevel mot ansvaret til Riksadvokatembetet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Hovedredningsentralen avdeling Sør-Norge/Nord-Norge, Sysselmesteren på Svalbard og Jan Mayen.

POD skal først og fremst både faglig og administrativt legge til rette for at distriktene kan ivareta oppgavene på best mulig måte. Samtidig har POD en generell instruksjonsmyndighet overfor politidistriktene, særorganene og øvrige underlagte enheter med unntak av påtalefunksjonen i politiet. Innenfor straffesaksbehandlingen har POD ansvaret for at normer, krav, mål og prioriteringer

gitt av riksadvokaten kan realiseres på en mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte gjennom ressursallokering, organisering og kompetansehevende tiltak.

6.1.1 Kategorisering av innholdet i Hovedinstruksen

Instruksen gir overordnede føringer om:

Styringsprinsipper – i relasjon til reglement og bestemmelser
Myndighet og ansvar – mellom JD og POD
Organisering – desentralisert organisasjonsstruktur og hensiktsmessig geografisk fordeling
Tilgjengelighet - befolkningen i alle deler av landet sikres god tilgang på politiets tjenester

6.1.2 Tolkning mot teori og hypoteser

Instruksen gir i utgangspunktet en veldig tydelig avklaring av ansvar mellom JD og POD. Dette burde avklare at det er POD gjennom tildelt ansvar og myndighet som skal styre innsatsfaktorer, ressursfordeling og til dels aktiviteter som fører til måloppnåelse. Dette må kunne tolkes som en intensjon om et tydelig skille mellom politikk og fag og mellom de ulike vertikale nivåene i styringskjeden.

Ansvarsdelingen synes også i stor grad å være i tråd med styringsprinsippene i MRS hvor POD som fagdirektorat har en faglig autonomi til å styre etaten med bakgrunn i strategiske føringer fra JD. Dette forutsetter imidlertid at det i den hierarkiske kjeden er en tillit til at både overordnede og underordnede har en felles målforståelse og ønske om å realisere denne. I Hovedinstruksen er det ikke noe som kan tolkes som en manglende tillit.

Hovedinstruksen for politiet bidrar ikke til å styrke våre tre hypoteser, men snarere tvert imot stiller opp myndighet ansvar og prinsipper for styringen som er i tråd med presentert teori særlig for MRS.

6.2 Interne styringsdokumenter

De interne styringsdokumentene omfatter tildelingsbrevene fra JD til POD 2016-2023 og resultatavtalene fra POD til Innlandet politidistrikt i samme periode. De formelle dokumentene følges av både en styringsdialog og ofte supplerende tildelings- og/eller oppdragsbrev gjennom året. Vi har

primært analysert tildelingsbrev og resultatavtaler, da disse er mer konforme og overlevert skriftlig til underliggende enheter (POD og PD) fra overordnede enheter (JD og POD).

Supplerende tildelingsbrev og oppdragsbrev er i større grad ulike og tilpasset enkelte tilfeller vi har derfor ikke forsøkt å analysere disse i en helhet.

Styringsdialogen er i hovedsak muntlig og inngår i vår analyse gjennom både deltakende observasjon gjennom egen ledergruppe som et supplement til de skriftlige dokumentene og en undersøkelse av referater fra dialogen.

Vi har ikke sett på mål og krav knyttet til ulike handlingsplaner eller riksadvokatens rundskriv knyttet til straffesaksbehandlingen da disse dokumentene ikke tilfører noen overordnede styringssignaler utover tildelingsbrevene eller resultatavtalene, men i hovedsak synes relevante i relasjon til den totale mål- og resultatstyringen.

6.3 Innholdet i tildelingsbrevene fra JD til POD

Tildelingsbrevene er utarbeidet med bakgrunn i statsbudsjettet (Prop 1 S) og angir virksomhetsmål, styringsparametere, resultatkrav og oppdrag til politiet fra JD.

Tildelingsbrevene omfatter en kompleks og til dels omfangsrik målstruktur som skal synliggjøre forventningene til politiet innenfor en lang rekke områder. En systematisk gjennomgang av tildelingsbrevene viser at det er relativt små endringer både fra år til år og gjennom hele undersøkelsesperioden 2016 – 2023. Tildelingsbrevene har vært relativt likt oppbygd med hovedutfordringer og overordnede prioriteringer og deretter en struktur med hovedmål, styringsparametere, oppdrag og rapporteringskrav – se tabell 1 i vedlegget

Begrepsbruken varierer noe i de enkelte år gjennom undersøkelsesperioden, men er allikevel relativt konsistent og synliggjør departementets forventninger til politiet gjennom innholdet i de ulike begrepene. Vår analyse viser at innholdet er mer eller mindre det samme, men et enkelt fokusområde kalles for eksempel mål i noen tildelingsbrev og styringsparametere eller oppdrag i andre.

Den totale styringsbelastningen i form av antall mål og krav varierer noe fra år til år, til tross for at det i 2016 ble synliggjort en ambisjon om å redusere antall mål og styringsparametere – se tabell 1 i vedlegget.

I flere av tildelingsbrevene er det uttrykt noen prinsipper for forståelsen av det totale oppdraget utover de konkretiserte mål og krav. Det må legges til grunn at disse prinsippene er gjeldende for alle tildelingsbrevene selv om det ikke er uttrykkelig uttrykt i alle.

- Departementet understreker at tildelingsbrevet ikke er uttømmende og henviser i tillegg til Hovedinstruks for politiet.
- Det er inntatt i flere tildelingsbrev at oppdrag gitt gjennom supplerende tildelingsbrev eller oppdragsbrev fra tidligere år fortsatt gjelder og skal ferdigstilles selv om de ikke er særskilt omtalt i det gjeldende tildelingsbrevet.
- Det legges til grunn at POD skal bistå andre virksomheter ved behov.
- Det er uttrykt at prioriteringene på strategisk nivå må ta utgangspunkt i gitt ressursramme, politiske føringer, og kriteriene forventet nytte, nødvendig ressursbruk og alvorlighet.

I alle de åtte tildelingsbrevene i undersøkelsesperioden har det vært benyttet formuleringer som kan knyttes til det som i de fleste tildelingsbrevene er beskrevet som fem hovedmål for politiet. Disse har stått mer eller mindre fast til tross for at det også ble en endring i den politiske ledelsen etter valget i 2021. I 2016 er ikke disse fem områdene uttrykkelig beskrevet, men de inngår i styringsparametere, resultatkrav og oppgaver. Etter regjeringsskiftet i 2021 ble det gjort noen små endringer i målformuleringen uten at det reelle innholdet er nevneverdig endret. Det er gjennomført en sammenligning med et tilfeldig valgt år utenom perioden (2013) og målformuleringen var også der i stor grad sammenfallende.

2016 - 2021	2022 - 2023
Befolkningens trygghet og sikkerhet	Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt
Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	Kriminaliteten er lav
Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Straffesaksbehandlingen er effektiv og rettssikker
Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold
Tilgjengelige tjenester med god service	Politiet er tilgjengelig og har god service og effektive tjenester

Målene har med virkning fra 2015 vært knyttet til tre kjeder som regjeringen har oppfattet som særskilt utfordrende - straffesakskjeden, samfunnsikkerhets- og beredskapskjeden og migrasjonskjeden. Disse tre kjedene er brukt i 2016 og de tre påfølgende årene, men er ikke henvist

til etter 2019. Disse kjedene reflekteres allikevel i stor grad gjennom de fem hovedmålene og spørsmålet er om oppdelingen i kjeder har noen særskilt verdi i seg selv.

I tildelingsbrevet for 2016 er det også henvist til resultatkjeden:



Denne kjeden skal ligge til grunn for all styring av offentlig virksomhet og finnes i veileder for resultatmåling (DFØ, 2010). JD har satt sine overordnede mål for 2016 inn i en tabell knyttet til resultatkjeden – se tabell 2 i vedlegget. Tabellen viser at det er et stort innslag av aktivitetskrav på det overordnede nivået.

Dette fokuset på resultatkjeden finnes ikke i senere tildelingsbrev, men med bakgrunn i veilederen for resultatmåling (DFØ, 2010) må det forutsettes at resultatkjeden ligger til grunn for målstrukturen i alle tildelingsbrevene selv om det ikke er synliggjort i andre tildelingsbrev i undersøkelsesperioden.

I tildelingsbrevet for 2016 er det for øvrig uttrykt en ambisjon om at det skal være få, enkle og tydelige mål og styringsparametere for politiet og det uttrykkes et ønske om i større grad å styre på effekter fremfor aktiviteter og innsatsfaktorer.

I vår analyse av tildelingsbrevene er det identifisert noen ord som er spesielt vektlagt og går igjen fra år til år – se tabell 4 i vedlegget. Disse begrepene må oppfattes som tydelige styringssignaler og det er grunn til å forstå de som fokusområder selv om ikke alle reflekteres direkte i målstrukturen. Begrepene synes i stor grad å relatere seg til politiske mål for politiets virksomhet og bidrar til å sette retning for utviklingen av politiet.

De begrepene som er spesielt vektlagt og brukt gjennomgående i alle tildelingsbrevene er nærpoliti, tilgjengelighet, effektivisering, digitalisering, kvalitetsheving og kapasitetsheving.

Nærpoliti - dette er åpenbart relevant i hele undersøkelsesperioden, da nærpolitireformen ble vedtatt i 2015 og implementeringen startet fra 2016. Reformen var en politisk konstruksjon basert på faglige innspill og et ønske også fra politiet selv om endringer. Regjeringens uttrykte ambisjon var å omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon for å forbedre evnen til å forebygge og bekjempe kriminalitet i enda større grad. Visjonen med reformen var et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015)

Hovedelementene i reformen skulle være:

- Styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten
- Færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter
- Mer samarbeid mellom politiet og kommunene
- Noe færre oppgaver for politiet

I tildelingsbrevet for 2017 er også visjon og effektmål for nærpolitireformen særskilt beskrevet – se tabell 5 i vedlegget. Disse målene følges opp i tildelingsbrevet med det som er definert som to overordnede satsingsområder for å realisere de seks effektmålene i nærpolitireformen:

- Arbeide helhetlig og målrettet med sterk lokal tilstedeværelse. Dette satsingsområdet omhandler tverrgående faglige satsinger, etterforskning, forebygging, etterretning og beredskap.
- Utvikle politiet som organisasjon. Dette satsingsområdet omhandler strategisk styring, organisering, holdninger, kultur og ledelse og teknologi.

Tilgjengelighet - er også nært knyttet til ett av effektmålene i nærpolitireformen og blir fremhevet særskilt i alle tildelingsbrevene. Begrepet gjenfinnes også i Hovedinstruksen for politiet.

Tilgjengelighet handler i stor grad om publikums mulighet til å komme i kontakt med politiet både fysisk gjennom politipatruljer, tjenestesteder og digitale plattformer. Innbyggerne skal oppleve at det er enkelt å komme i kontakt med politiet når det er behov for det og skal få løst mest mulig av sitt behov ved første kontakt. Publikum skal også møte et likt tjenestetilbud uavhengig av hvor de bor.

Tilgjengelighet har også hatt fokus i flere av tildelingsbrevene gjennom ulike formuleringer:

- Regjeringen ønsker polititjenester nær folk i hele landet. Dette innebærer tjenester, beredskap, lokalkunnskap, kriminalitetsforebygging og tilstedeværelse.
- Politiet skal sørge for økt fysisk tilstedeværelse, blant annet gjennom å starte arbeidet med å opprette nye tjenestesteder og prioritere ressurser til lokalt forankret, synlig og tilgjengelig politi.

Effektivisering - tildelingsbrevet for 2022 viser til Perspektivmeldingen (Finansdepartementet, 2021) hvor det understrekes at offentlige tjenester må effektiviseres og utvikles i takt med at samfunnet endrer seg. Det signaliseres også at handlingsrommet i statsbudsjettet vil bli trangere i tiden fremover.

Effektivisering har imidlertid vært et gjennomgående tema i hele undersøkelsesperioden og knytter seg til effektmålene i nærpolitireformen og handler om å utvikle og etablere nye løsninger gjennom blant annet digitalisering, men også generelt gjennom det noe diffuse begrepet «nye metoder».

Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (digitalt førstevalg) er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, sammen med f.eks. omorganisering, prosessforbedring og annen bruk av teknologi.

JD uttrykker i 2020 at det er viktig at politiet utvikler og iverksetter tiltak som kan gi mer og bedre polititjenester innenfor gjeldende budsjetttrammer. I 2021 følges dette opp videre med en forventning om en tydelig plan for effektivisering fremover, som innbefatter alle mulige områder, også eiendomsportefølje, digitalisering og produktivitetsutvikling.

Kvalitets- og kapasitetsheving - disse begrepene finnes også i nærpolitireformens effektmål.

Kvalitetsheving er et viktig element i hele reformen og handler gjennomgående om en forventning om at politiet skal bli bedre og levere tjenester med høyere kvalitet innenfor både etterforskning og i oppdragsløsningen ellers. Reduksjon i antall politidistrikter og enhetlig organisering i alle politidistrikt skal gi muligheter til å bygge sterkere fagmiljøer og bidra til med kompetent og kunnskapsstyrt politi. Strukturendringene skal bidra til å få på plass felles metode- og verktøyutvikling.

Kapasitetsøkning knytter seg til blant annet reduksjon av tjenestesteder, digitalisering av tjenester, øremerkede ressurser til stillinger og gjennomføring av målsettingen om 2 politiårsverk per 1000 innbyggere nasjonalt. I tildelingsbrevet for 2020 er det gitt en tydelig føring knyttet til denne målsettingen:

«POD må sørge for at politibemanningen økes slik at målet om minst to politiårsverk per 1000 innbyggere nås senest i løpet av 3. tertial 2020.»

6.3.1 Oppsummering etter analysen av tildelingsbrevene fra JD til POD

Det helt overordnede målet i tildelingsbrevene er en direkte forankring til politiets ansvar for å forebygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet for befolkningen. For å oppnå dette benytter JD i tildelingsbrevene et komplekst målstyringssystem som bærer preg av et behov for å dekke hele politiets oppgaveportefølje og de fleste eventualiteter som kan oppstå blant annet ved å tydeliggjøre at tildelingsbrevene ikke er uttømmende.

Det er ingen form for prioritering mellom de ulike mål, styringsparametere og oppdrag i tildelingsbrevene og dette fører til en tung styringsbelastning hvor alt fremstår som mer eller mindre like viktig.

Satt på spissen signaliserer dette en «ryggen fri» holdning som gjør at JD, når noe oppstår, nesten uten unntak kan henvise til at det er en del av oppdraget som er gitt til POD. Dette synes å henge sammen med perversjonshypotesen hvor det kan synes som om det utarbeides mål for målenes skyld og som en strategisk tilpasning til det politiske nivået.

Nærpolitireformen har vært svært sentral i hele undersøkelsesperioden og preger tildelingsbrevene med en betydelig andel av styringsparametere, mål og krav relatert til målene for reformen. Samtidig som det har vært søkelys på gjennomføring av reformen har den ordinære driften blitt fulgt opp med egne mål og krav.

I tildelingsbrevene er det brukt flere ulike tilnærminger som er formulert som hovedmål og ulike kjeder som er definert som mål og krav til rapportering og mål for justis- og beredskapssektoren. Til sammen fremstår disse tilnærmingene kompliserende og det er vanskelig å se hva de ulike tilnærmingene skal tilføre i styringen. Det synes mer som et behov for å finne nye tilnærminger på de samme ønskene enn å prioritere og sette tydelig retning gjennom presise målformuleringer.

Under denne overbygningen er det en til dels omfattende struktur med virksomhetsmål, styringsparametere, resultatkrav og oppdrag. Summen av alt er som beskrevet i kapittel 4 til dels svært omfattende og gir en betydelig styringsbelastning som i stor grad er knyttet til aktiviteter og lite søkelys på effekter.

JD synliggjorde i 2016 en ambisjon om få, enkle og tydelige mål og styringsparametere for politiet og et ønske om å styre på effekter fremfor aktiviteter og innsatsfaktorer. Til tross for dette har den samlede mengden mål og krav vært betydelig i hele undersøkelsesperioden og det er vanskelig å se en klar endring fra en detaljert styring med vekt på innsatsfaktorer til en styring med søkelys på effekter. To politiårsverk per 1000 innbyggere, nedleggelse og opprettelse av tjenestesteder og organisering av politidistriktene, samt øremerking av ulike satsninger er eksempler på detaljstyring som tar stor plass i styringen gjennom hele perioden.

Med denne detaljstyringen på innsatsfaktorer er det også flere motsetninger i kravene. For eksempel er det i tildelingsbrevet for 2020 et tydelig krav fra JD til POD om at det skal iverksettes konkrete tiltak for å redusere vekst i utgifter til eiendom, bygg og anlegg (EBA). Samtidig henvises det til krav i den nye sikkerhetsloven om hvordan bygg og objekter skal beskyttes mot sikkerhetstrusler. Dette

synes krevende og særlig når man ser det i sammenheng med nærpoltireformen med beslutning om antall tjenestesteder og plasseringen av disse.

Som det fremkommer i tabell 1 i vedlegget, ser vi utviklingen av antall overordnede mål JD setter for politiet. Vi finner i denne sammenhengen eksempler på at ambisjonen om færre mål for politiet løses ved i stedet å opprette et større antall styringsparametere og oppdrag.

Ved gjennomgangen av tildelingsbrevene ser vi et mønster i føringene fra JD, som gir grunnlag til å kategorisere de i tre grupper:

- 1) Hva er samfunnsoppdraget
- 2) Hvilke verdier skal være førende for politiet
- 3) Måten politiet skal utføre tjenesten på (prossessorientert)

Se tabell 7 i vedlegget der kategoriseringen er mer utførlig fremstilt.

Kategori 1 omhandler kjerneoppgavene politiet har, nemlig å forebygge og bekjempe alvorlig kriminaliteten, både den fysiske tilstedeværende og kriminalitet i det digitale rom. Videre for å skape trygghet og tillit for folk, med tilgjengelige polititjenester, beskytte mot kriminalitet og håndtere hendelser og kriser. Og til sist har politiet en sentral oppgave i å bidra til ro, orden og den indre sikkerhet i landet, og bidra til statens berettigelse og legitimitet.

Kategori 2 omhandler et verdiperspektiv, hvor JD gir føringer på hvordan politiet skal utøve sine tjenester, som prinsipper for saksbehandling, tillitsskapende, rettsikkerhet, likebehandling og økt tilgjengelighet.

Kategori 3 er føringer som dreier seg om krav til hvordan politiet utøver sin drift, struktur og organiserer seg, krav til effektivitet og realisering av økonomiske gevinster. Det kan tenkes at kategoriene kan ha motstridende effekt, for eksempel krav til struktur og bekjempe alvorlig kriminalitet som synes å stå mot hverandre. Det kan også være motstrid innad i den enkelte kategori, for eksempel mellom kravet til økt politibemanning og å rekruttere kompetente personer med annen kompetanse enn politifaglig for å etablere sterke fagmiljøer.

6.4 Tolkning mot teori og hypoteser

Tildelingsbrevene synes å kunne bidra til å forklare hvorfor styringen praktiseres slik den gjør hvor målene kommer fra og hvordan de oppstår. Når vi ser de i sammenheng med de teoretiske

perspektivene i kapittel 3 er det åpenbare mønstre mellom forventninger til teorien og empiriske funn.

6.4.1 Policy determines politics

Når vi syntetiserer tildelingsbrevene på et overordnet nivå synes det som om de i stor grad retter seg mot et strategisk perspektiv både i form av generelle beskrivelser av oppdraget, hovedmål som gir en politisk prioritering og styringsparametere som peker mot strategiske mål. Det strategiske perspektivet forsvinner imidlertid og det ender opp med en omfattende detaljstyring når politiske vedtak og beslutninger skal operasjonaliseres og følges opp i målstrukturen.

De fem hovedmålene som retter seg mot samfunnssikkerhet, trygghet gjennom lav kriminalitet, rettssikkerhet gjennom en effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet, en effektiv migrasjonspolitikk og et publikumsperspektiv gjennom tilgjengelighet, god service og effektive tjenester er politiske mål som i utgangspunktet er gode strategiske føringer for hvor politiet skal bruke sine ressurser.

Problemet synes å være at det politiske nivået gjennom både innretningen på Stortingets vedtak og regjeringens beslutninger og styring retter seg mot innsatsfaktorer og aktiviteter. Dette må kunne forklares gjennom politisk motivasjon med behovet for å vise en evne til å håndtere utfordringer innenfor politikkområdet. Dette kan også ses på som en konsekvens av et sensitivt politikkområde som møter et gjennomregulert forvaltningsområdet hvor MRS er utbredt og man faller for fristelsen til å benytte en sterk målstyring som virkemiddel for å nå mål.

Nærpolitireformen er utgangspunktet for en betydelig del av målene i tildelingsbrevene og retter seg blant annet mot tilgjengelighet og nærhet der det politiske nivået har besluttet både antall tjenestesteder, plasseringen av disse og organiseringen i det enkelte politidistrikt. Dette synliggjøres i tildelingsbrevet for eksempel gjennom en formulering som:

«Antall tjenestesteder skal i utgangspunktet beholdes på dagens nivå de kommende årene. Det kan gjøres unntak der det er lokal tilslutning til sammenslåing.»

Denne styringen på innsatsfaktorer fratar for det første både POD og den enkelte politimester handlingsrom til å organisere virksomheten mest mulig hensiktsmessig basert på lokale forhold og behov. I tillegg innebærer formuleringen i realiteten en vetorett til det kommunalpolitiske nivået ved at ingen tjenestesteder eller tjenesteenheter kan legges ned uten politisk enighet med den eller de berørte kommuner. Dette er i seg selv en noe overaskende tilnærming når vi i Norge har et statlig

politi og det i politiloven er fastsatt at staten skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for. Forklaringen på dette må også finnes i det politiske perspektivet og igjen synes politisk motivasjon å ligge til grunn og i denne sammenheng som et svar på den varige spenningen mellom sentralisering og desentralisering, som en kjent samfunnspolitisk problemstilling.

I et perspektiv med politisk motivasjon i form av makt og muligheten til å vinne valg er det liten grunn til å tro at man lokalpolitisk vil bidra til nedleggelse av det lokale politiet med tap av arbeidsplasser i kommunen og en oppfatning av at man mister lokal polititjeneste, selv om det vil kunne bidra til en bedre helhet og styrke den reelle polititjenesten. Med dette har ikke bare kommunene fått innflytelse, men direkte makt som kan medføre en tilfeldig utvikling i politidistriktene.

Et annet eksempel er øremerking av tildelinger knyttet til for eksempel antall ansatte med politiutdanning, dyrevelferdskriminalitet, antall uttransporteringer av utlendinger og ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen. Dette knytter seg i all hovedsak til politiske beslutninger hvor det synes som at behovet for å vise handlekraft når det settes søkelys på ulike utfordringer i sektoren fra media eller opposisjonen. Alle slike øremerkinger bidrar til et redusert handlingsrom og i verste fall utilsiktede negative effekter.

Øremerkede ressurser som et svar på en ytre påvirkning er også et godt eksempel på hvordan politikutviklingen foregår. Et eksempel kan være når det både gjennom fagforeninger, media og opposisjonen har vært et sterkt søkelys på at politistudentene ved Politihøgskolen utdannes til arbeidsledighet fordi politidistriktene ikke har midler til å ansette disse løses det gjennom en tilleggsbevilgning i RNB øremerket til ansettelse av politistudenter.

I dette perspektivet kan det synes som at ministerstyre er en svært viktig faktor der statsråden må vise handling for å ivareta det konstitusjonelle ansvaret for alt som skjer i egen sektor. Ministerstyret vil i denne sammenheng være en åpenbar motivasjon for å styre direkte og bruke det politiske sekretariatet i departementet for å oppnå ønskede resultater.

Beslutningen om politidekning på to politiårsverk per tusen innbyggere står i en særstilling når det gjelder påvirkning i hele styringskjeden. Regjeringens oppfatning gjennom tildelingsbrevene er at beslutningen medfører en styrket grunnberedskap i hele landet. Effekten synes derimot å være redusert handlingsrom i faglinjen, vanskeligheter med å nå andre mål som styrkede fagmiljøer og en målforskyvning der det viktige blir å telle antall stillinger fremfor å se på effektene.

Eksemplet med studenter som utdannes til ledighet viser også en annen utfordring i styringen. Det er åpenbart en rød tråd mellom målet om 2/1000, økning av antallet studenter ved Politihøgskolen for å nå målet og økonomisk handlingsrom i distriktene til å gi studentene jobb når de er ferdig utdannet. I et kortsiktig styringsperspektiv gjennom årlige tildelingsbrev synes dette å være krevende å følge hele veien.

Hypotesen om politikkområdets betydning for styringen styrkes gjennom analysen av tildelingsbrevene.

6.4.2 Perversjonshypotesen

Vi har tidligere vist til at politiet i 2019 ble styrt etter 240 mål og krav og 990 formelle henvendelser fra JD til POD gjennom året.

En stor andel av målene i tildelingsbrevet synes å komme fra JD i rollen som det øverste administrative nivået og bærer preg av et sterkt kontrollbehov. Dette er i og for seg ikke overraskende med bakgrunn i teorien rundt mål- og resultatstyring som peker på at modellen kan føre til nettopp detaljstyring og sterke kontrollmekanismer. Det kan i dette perspektivet synes som om JD praktiserer styringsmodellen i tråd med det som pekes på som en negativ effekt ved modellen fremfor å vektlegge strategisk, langsiktig styring med faglig autonomi og frihet til å organisere virksomheten for å oppnå ønskede effekter.

Det kan se ut som om JD i stor grad praktiserer mål- og aktivitetsstyring (MAS) fremfor mål- og resultatstyring med et stort fokus ikke bare på hva POD skal gjøre, men også hvordan det skal gjøres. Mens MRS legger vekt på handlingsrom, nærhet til oppgaveløsning, faglighet og skjønn gjør man det stikk motsatte med redusert handlingsrom og detaljstyring. Om denne tilnærmingen er feil eller bare en annen måte å styre på er et åpent spørsmål, men det forklarer i stor grad styringsbelastningen.

Et tilfeldig valgt eksempel som illustrer dette kan være en styringsparameter fra tildelingsbrevet til POD i 2021

Styringsparameter 5:	Forebyggende samarbeid med kommunene og andre lokale aktører
Rapportering:	Årsrapport
POD skal gi en kvalitativ vurdering av hvordan politiråd, politikontaktordningen, radikaliseringskontaktene samt næringslivskontaktene bidrar til forebygging og samhandling med kommunene og andre relevante aktører. POD skal gi en kvalitativ vurdering av hvordan etterretningsbasert kunnskap formidles og benyttes i samarbeidet i politirådene.	

Styringsparameteret satt i kontekst er et strategisk mål om å styrke det forebyggende arbeidet. Målet avgrenses imidlertid og identifiserer hvilke aktører som berører, her beskrevet som kommunene og andre lokale aktører på den ene siden og funksjoner pålagt politidistriktene på den andre siden. Målet synes allikevel å passe inn i prinsippene for MRS og står seg godt som et naturlig mål å rapportere på.

Rapporteringskravet detaljeres imidlertid i stor grad og omfatter både de konkrete pålagte funksjonene i politidistriktene, en vurdering av hvordan de bidrar, som kanskje kan tolkes som et søkelys på effekt, før man til slutt bringer inn etterretning som et fagområde rettet mot en enkelt etablert arena – politirådene. Dette gjør at rapporteringskravet først avgrenses før det blir veldig omfattende og favner ulike aspekter i oppgaveløsningen.

Rapporteringskravet kunne kanskje med bakgrunn i MRS ha vært formulert som:

«POD skal gi en vurderingen av effekten på styrkingen av det forebyggende arbeidet som gjennomføres i samarbeid med kommunene og andre relevante aktører.»

Det er grunn til å tro at JD som overordnet myndighet er interessert i effekten av den samlede forebyggende innsatsen politiet gjennomfører i samarbeid med andre aktører. POD ville antakelig med en faglig autonomi på egenhånd ha sett behovet for å vurdere effekten av de ulike tiltakene man har benyttet for å styrke samarbeidet uten at departementet hadde gått så detaljert til verks.

Aktivitetsstyring kan ses på som en mistillit i styringskjeden hvor det vurderes som avgjørende at man har kontroll på hva og hvordan oppgavene løses. Motsetningen er en tillitsbasert styring der underordnet virksomhet får frihet til å finne løsninger for en effektiv måloppnåelse. Denne distinksjonen diskuteres gjennom prinsipal agent-teorien og forvalterteorien hvor elementene er blant annet felles målbilde og tillit mellom styringsnivåene.

I gjennomgangen av styringen og oppfølgingen av tildelingsbrevene har vi vist til 990 henvendelser fra JD til POD gjennom 2019. Dette er i områdegjennomgangen fulgt opp og departementet påpeker at antallet drives av politiske vedtak og nødvendig styring.

Dette viser for det første at det er en kobling til det politiske perspektivet som synes å påvirke den daglige styringen. Problemet synes imidlertid først og fremst å være hvordan JD håndterer dette videre i styringskjeden.

Dette er ikke fulgt opp videre i områdegjennomgangen, men gjennom egen erfaring genererer denne typen henvendelser også en belastning for politidistriktene som i mange tilfeller må bistå med å fremskaffe statistikk, vurderinger eller eksempler POD har behov for i behandlingen av henvendelsene.

I et avbyråkratiseringsperspektiv er det for øvrig verdt å merke seg at POD anslår å bruke 16,7 årsverk på å håndtere disse løpende henvendelsene fra JD (Boston Consulting Group, 2020).

Det andre perspektivet gjennom påstanden om nødvendig styring er en implisitt mistillit til faglinjen eller et stort behov for kontroll som i stor grad sammenfaller med prinsippal agent-teori som forklaring på praktisering av styringen.

Hypotesen styrkes gjennom analysen ved at summen av mål- og resultatstyringen i stor grad synes å bli generert i JD hvor det av ulike årsaker er et betydelig detaljeringsnivå og ikke minst ulik motivasjon for å opprette mål og krav.

6.4.3 Fragmentering

Mange av politiets oppgaver vil kunne defineres som problemer som involverer flere sektorer der det er vanskelig å dele opp problemene i ansvarsområder og faller inn under betegnelsen gjenstridige problemer.

Slike komplekse problemer og utfordringer for samfunnet preger styringen og oppgaveløsningen på mange måter. Et illustrerende eksempel på et problem som involverer flere sektorer og utgjør en stor belastning for politiet, er utfordringen med kriminalitet begått av personer med psykiske lidelser. Utfordringen berører i første rekke både justissektoren og helsesektoren, ved at personer i denne kategorien ofte betegnes som for syke til å sitte i arrest og for friske til å bli innlagt på sykehus. Dette innebærer at hverken politiet eller helsevesenet kan løse utfordringen alene og heller ikke i sammen. Disse personene faller mellom flere stoler og ender opp som et problem for flere samfunnsaktører hvor ingen har et helhetlig ansvar, myndighet eller mulighet til å finne løsninger på egenhånd. Dette er en betydelig samfunnsutfordring med en rekke motstridende hensyn som menneskerettigheter, individets frihet og pasienthensyn sett opp mot allmennhetens trygghet, samfunnets sikkerhet, samfunnsøkonomi og kriminalpolitikk. I flere svært alvorlige hendelser har gjerningspersonens psykiske helse vært et sentralt tema både i straffesaken med spørsmål rundt tilregnelighet og i plassering av ansvar hos ulike myndigheter. Terrorsaken mot regjeringskvartalet og på Utøya den 22. juli 2011, saken på Kongsberg der 5 personer ble drept og dobbeltdrapet i Otta i Gudbrandsdalen er eksempler på denne problemstillingen.

I tildelingsbrevet for 2022 er dette området berørt:

I Hurdalsplattformen slås det fast at ansvarsfordeling knyttet til håndtering og oppfølging av personer med rus- og psykiatrilidelser skal gjennomgås slik at politiets ressursbruk dimensjoneres på en mer hensiktsmessig måte. Det er igangsatt et arbeid med å revidere rundskrivet om Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke av 2012 som må fullføres.

Denne formuleringen i tildelingsbrevet viser allikevel at man ikke forsøker å finne en løsning på problemet, men har identifisert det som et problem. Problemet avgrenses imidlertid til et ressurs spørsmål og ansvarsavklaring som ikke i særlig grad vil gjøre noe med dette gjenstridige problemet som har en rekke ulike påvirkningsfaktorer. Setter man det på spissen kan man sette utviklingen av problemet i direkte sammenheng med politiske beslutninger innenfor helsesektoren med nedbygging av institusjonsplasser og mindre bruk av tvang i behandlingen.

Andre eksempler hvor politiet berøres kan være arbeidslivskriminalitet, integrering av innvandrere og dyrevelferd. Det er vanskelig å se at det er noen enkel løsning på disse utfordringene uavhengig av perspektiv. Både det politiske nivået, offentlig forvaltning og ulike fagmyndigheter vil ha vansker med å finne løsninger på utfordringene både alene og sammen med andre.

I tildelingsbrevene er det generelt vist til at POD skal bistå andre virksomheter ved behov uten at det er nærmere spesifisert eller synliggjøres i mange mål. Det finnes allikevel flere eksempler i tildelingsbrevene hvor målet åpenbart er å skape horisontal samhandling for å gjøre noe med en stor samfunnsutfordring.

Et eksempel på et oppdrag fra tildelingsbrevet i 2021 er:

Oppdrag 7:	Oppfølging av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.
Rapportering:	Etatene skal innen 15. mars 2022 utarbeide en felles årsrapport for 2021 hvor det redegjøres for prioriteringer og resultater av arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. I årsrapporten skal etatene rapportere om effekter av innsatsen ved hjelp av effektindikatorer som etatene har definert i fellesskap. Etatene skal gi en overordnet vurdering av tilstand og utvikling av arbeidslivskriminalitet i rapporten.
Formål/hensikt:	Arbeidstilsynet, Arbeids- og velferdsetaten, politiet og Skatteetaten skal prioritere innsatsen mot arbeidslivskriminalitet også i 2021. Det overordnede målet er redusert arbeidslivskriminalitet.

For å redusere arbeidslivskriminalitet, skal de samarbeidende etatene innrette innsatsen mot å oppnå felles mål:

- Sentrale trusselaktører har fått sin kapasitet og intensjon betydelig redusert
- Utenlandske arbeidstakere er satt i stand til å ivareta sine rettigheter og oppfylle sine plikter
- Oppdragsgivere og forbrukere bidrar ikke til arbeidslivskriminalitet ved kjøp av varer og tjenester

Etatenes samlede ressurser og sanksjonsmuligheter skal ses i sammenheng og utnyttes effektivt.

Ved lovbrudd som etatene har forutsetninger for å avdekke og sanksjonere på en tilstrekkelig måte, skal det benyttes forvaltningssanksjoner.

Politiet og påtalemyndigheten skal i 2021 prioritere å følge opp lovbrudd som er av alvorlig karakter, eller som ikke anses å kunne sanksjoneres tilstrekkelig gjennom forvaltningsporet.

Etatene skal også følge opp felles forebyggende strategi mot arbeidslivskriminalitet og rapport om målrettet informasjon mot utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere, begge lagt frem i 2020.

Etatenes a-kriminnsats må ses i sammenheng med tiltak i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet.

Etatenes innsats skal være kunnskapsstyrt. Etatene skal sørge for en mer effektiv behandling og deling av informasjon i det tverretatlige samarbeidet, samt sikre nødvendig teknologistøtte. Videre skal etatene bidra i JDs arbeid med forskrift om deling og behandling av personopplysninger i a-krimisamarbeidet.

Dette er et svært omfangsrikt oppdrag som i realiteten er en veldig god strategisk tilnærming. Først og fremst er det her definert et klart overordnet og strategisk mål om å redusere arbeidslivskriminalitet. Det er imidlertid i JDs tildelingsbrev, pakket inn som et oppdrag og kan i seg selv illustrere utfordringen med prioritering.

Deretter har departementet eller kanskje i denne sammenheng departementene definert mål, som kan sies å være svært omfattende siden de berører en rekke ulike områder. Sentrale trusselaktører, som kanskje kunne ha vært bedre knyttet til organisert kriminalitet, utenlandske arbeidstakere, som bringer inn flere fagområder og i denne sammenheng utlendingsfeltet som et eksempel og til slutt det som må kunne defineres som både offentlige og private oppdragsgivere.

Når dette skal brytes ned til en praktisk tilnærming lenger ned i styringskjeden kan det tenkes at det vil skape en betydelig mengde mål, oppdrag og krav i de ulike involverte virksomhetene.

Videre i oppdraget er det lagt en strategisk føring om en horisontal bruk av ressurser og sanksjonsmuligheter, som synes å være en god føring der ambisjonen må være å oppnå en effekt ved en samordning av en helhetlig virkemiddelbruk.

Til slutt gis det også føringer for prioritering i etterforsknings- og påtalesporet som gjør at oppdraget i stor grad også må ses i relasjon til andre prioriteringer og oppdrag innenfor ulike kriminalitetstyper og til slutt de samlede ressursene til etterforskning og påtale.

Selv om dette er et innholdsmessig stort oppdrag som vil medføre en rekke ulike mål og krav på neste nivå i styringskjeden er det så langt totalt sett ikke et stort volum av slike oppdrag i tildelingsbrevene. Denne typen føringer om samhandling horisontalt bidrar heller ikke i seg selv til en stor andel av styringsbelastningen i form av etablerte mål og krav, men vil kunne få betydning gjennom en videre operasjonalisering og vil medføre ressursuttak i form av koordineringsbehov.

Dette oppdraget kan være en illustrasjon på hvor omfattende disse gjenstridige problemene kan bli når de settes inn i en konkret styringssammenheng.

Det som imidlertid synes å kunne være en like stor utfordring knyttet til fragmentering er politiske behov innenfor andre politikkområder som skal realiseres gjennom styringen av politiet.

Et eksempel på dette for politiet er opprettelsen av politiets regnskapssenter som ble igangsatt av POD som en oppfølging av nærpoltireformen. POD ønsket å samle disse tjenestene for å effektivisere og spare penger. POD vedtok at regnskapssenteret skulle plasseres i Drammen blant annet med en argumentasjon om at en stor andel av de som jobbet med lønn- og regnskap i politiet hadde geografisk nærhet dit. Incentivet var at flest mulig kunne følge oppgavene sine og at man dermed kunne beholde og utnytte denne kompetansen best mulig. Denne beslutningen ble imidlertid løftet til departementet hvor politisk ledelse omgjorde beslutningen, og regnskapssenteret ble lagt til Kristiansund. Bakgrunnen for dette var distriktspolitikk og plassering av statlige arbeidsplasser. Konsekvensen for politiet ble reduserte muligheter for måloppnåelse knyttet til effektivisering. Det er allikevel viktig at en slik beslutning ses i en riktig kontekst som politikkens ansvar for å tenke helhetlig og bruke de virkemidlene man har for å oppnå politiske mål. I denne sammenheng knyttet til sentralisering og desentralisering som et overordnet politisk perspektiv.

Dette eksemplet sammenfaller med den valgte tilnærmingen til målforskyvning på den ene siden, men gir ikke noen påvirkning på summen av mål og krav. Det synes ikke som om gjenstridige problemer og fragmentering av mål påvirker volumet i mål og krav på dette nivået i særlig grad med unntak av enkelte tilfeller. Det synes imidlertid som om dette kan være en voksende utfordring i samfunnsutviklingen hvor kompleksiteten og utfordringene i større og større grad vil utfordre sektorprinsippet i offentlig styring.

Hypotesen styrkes i moderat grad gjennom analysen av tildelingsbrevene, da det synes som om de gjenstridige utfordringene og horisontal samhandling i større grad så langt påvirker den daglige oppgaveløsningen enn produksjon av mål. Det er allikevel eksempler som viser at de gjenstridige problemene gir en betydelig påvirkning på prioriteringer og ressurser innenfor en helhetlig prioritering og oppdragsløsning.

6.5 Disponeringskriv/resultatavtaler fra POD til Innlandet PD (IPD)

Det overordnede ansvaret til POD er å drive virksomhetsstyring av politiet og bidra til en god kobling til JDs etatsstyring. POD skal derfor sørge for styring, samordning og bistand til politidistriktene og andre underliggende enheter for å videreutvikle etaten både faglig, operativt og administrativt. Formålet er å få til en best mulig utnyttelse av ressursene.

Med bakgrunn i tildelingsbrevene fra JD til POD utarbeider POD resultatavtaler (disponeringskriv frem til og med 2019) til politidistriktene, særorgan og andre underliggende enheter. Disse resultatavtalene er en operasjonalisering av tildelingsbrevene og er konkret bygget opp med virksomhetsspesifikke mål for politiets innsats, med opplisting av en rekke oppdrag, styringsindikatorer og rapporteringskrav.

Vår undersøkelse av resultatavtalene viser at POD synes å måle distriktene på de samme parameterne som er angitt i tildelingsbrevet. POD legger imidlertid til både styringsparametere med og resultatkrav. Det betyr at resultatavtalene reflekterer både fra de fem overordnede målene i tildelingsbrevene og fra politiets strategiske mål i politiets virksomhetsstrategi (Politidirektoratet, 2023). Videre i resultatavtalene fremkommer politidirektørens prioriteringer for året, beskrivelse av budsjettammer, nye tiltak og satsninger, effektiviseringstiltak, ABE-kutt mv.

I sin undersøkelse har Riksrevisjonen pekt på at POD gjennom resultatavtalene stiller omfattende krav til rapportering (Riksrevisjonen, 2022). Politiet er pålagt en mengde rapporteringskrav, som bygger på styringsindikatorene og oppdragene som er gitt i både JD sine tildelingsbrev og POD sine resultatavtaler – se tabellene 8 – 15. Rapporteringen foregår i utgangspunktet digitalt i IT-systemet PSV (Politiets styringsverktøy).

I dette rapporteringsregimet har antall rapporteringspunkter økt ganske markant i omfang, og i tillegg til de strategiske rapporteringskravene på tiltak og rapportering på mål og resultater, er politidistriktet pålagt tilleggsrapporteringer – se tabell 16a. Rapporteringspunkter hvert tertial varierer mellom 34 og 97, det vil si i snitt 68 rapporteringspunkter hvert tertial. Hvis man legger sammen antall tertialvise rapporteringer, rapporteres det i snitt på 204 rapporteringspunkter (minimum 164, maksimum 239).

I tillegg henviser Riksrevisjonen (2022) til at politidistriktene også må rapportere på en rekke henvendelser og forespørslar fra ulike fagmiljøer i POD. Det vises videre til at mengden rapporteringer er svært omfattende og når det i tillegg er få krav til rapporteringens form og innhold og det rapporteres i ulike formater gjør dette at rapporteringer blir ulike mellom distriktene og krever en unødvendig høy ressursbruk.

Det kan synes som disse henvendelsene fra POD kan være sammenfallende med de løpende henvendelsene fra JD til POD som tidligere er beskrevet. Det er grunn til å tro at POD for å kunne gi relevant styringsinformasjon tilbake basert på henvendelsene fra JD må innhente informasjon fra politidistriktene.

POD har riktignok gitt føringer på at det skal rapporteres på negative avvik for mål- og resultatkravene. Dog ser man tilbakeslag i form av at det ønskes rapportert også når negative avvik ikke er tilfelle. De typiske hovedområdene det rapporteres på er gjenkjennbare temaer man finner igjen i både resultatavtalene og tildelingsbrevene se tabell 16b. POD ønsker at innholdet i rapporteringspunktene skal fange opp temaer som status for rapporterings- og målkrav, risiko for ikke å innfri målkrav, risikodempende tiltak, effekt av iverksatte tiltak eller forventet effekt av kommende tiltak og sannsynlighet for forventet måloppnåelse.

Med bakgrunn i dette synes det som om operasjonaliseringen fra POD i resultatavtalene forsterker tildelingsbrevens oppmerksomhet rundt kontroll og rapportering fremfor effekter av mål og krav. I dette perspektivet synes det også at det er flere elementer i styringen som gir en gjensidig negativ påvirkning på hverandre og helheten i styringen. Dette omfatter den politiske styringen rettet mot innsatsfaktorer som ikke blir godt nok korrigert med relevant styringsinformasjon for å belyse

effekter. Det neste elementet er den administrative styringen som bidrar til omfattende tildelingsbrev preget av detaljstyring i kombinasjon med oppdrag og bestillinger med et kortsiktig perspektiv. Det siste elementet i denne kjeden er PODs dialog med JD der POD ikke i tilstrekkelig grad ser ut til å levere god nok styringsinformasjon for å kunne utfordre beslutninger gjennom et solid kunnskapsgrunnlag.

For å få mest mulig innsyn i styringen av politiet har vi også gjort en analyse av styringsdialogen som fremkommer i den tertialvise rapporteringen fra politidistriktet til POD.

6.5.1 Styringsdialogsmøter mellom POD og IPD

Styringsdialogen må ses på som et supplement til resultatavtalene og som et resultat av pålagte rapporteringer.

Referatene fra styringsdialogsmøtene er korte, og referatene inneholder både punkter som er relativt detaljorienterte og punkter av mer strategisk og overordnet betydning. Det legges til grunn at referatene gjenspeiler de temaer POD og IPD har ment var av størst betydning.

Innholdet kan kategoriseres i gruppene

- 1) føringer fra Politidirektoratet
- 2) forhold av strategisk betydning
- 3) særskilte utfordringer

Vi kan se at manglende kapasitet innenfor politiets kjerneområder, budsjettbegrensinger og forventninger om effektiviseringstiltak er gjentakende temaer – se tabell 17

I tabellen er det ikke inntatt føringer knyttet spesifikt til detaljerte faglige betraktninger og føringer fra POD, som for eksempel viktigheten av at politiet blir flinkere til å benytte etterforskningsplaner i straffesaksbehandlingen. Kategoriseringen omfatter de antatte mer strategiske temaer som har vært gjenstand for diskusjon i styringsdialogsmøtene. Gjennomgående temaer i møtene er:

- kriminalitetstrusselen
- effektivitet og innsparinger
- budsjettutfordringer
- manglende kapasitet innenfor kjerneområder (etterforskning, påtale og beredskap) og andre områder (sivil rettspleie og gjeldsordning)
- struktur/organisering

I styringsdialogsmøtene, som normalt avholdes i oktober og november, fremkommer opplysninger om forventninger til kommende budsjett, effektiviseringsmuligheter og evne til å løse prioriterte oppdrag. Indikasjoner om neste års budsjett får man når statsbudsjettet blir godkjent av Stortinget.

I områdegjennomgangen (Boston Consulting Group, 2020a) henvises det til intervjuer der både JD og POD uttrykker at etatsstyringsmøtene har en bred agenda med høy grad av operativt styringsfokus. Det konkluderes videre med at inntrykket befestes etter en gjennomgang av referater fra styringsdialogmøter i 2018 og 2019, der det også viser seg at tertialrapporteringen er konsentrert rundt avvik. Et slik fokus vil igjen bidra til å flytte oppmerksomheten fra strategiske til operative forhold. Vår undersøkelse av styringsdialogen mellom IPD og POD viser at det samme mønstret gjentar seg i denne dialogen.

Flere motstridende faktorer har innvirkning på politimesterens mulighet til planmessig utvikling av politidistriktet. Hovedbildet som tegner seg, er at politidistriktet har driftskostnader som er høyere enn tildelte budsjetter og begrenset handlingsrom til å redusere aktivitetsnivået eller gjøre andre tilpasninger for varige effektiviseringstiltak.

Hovedbildet er stilistisk og forenklet oppstilt i tabell 18. Der synliggjøres også en motstrid i styringsdialogen mellom politidistriktet og POD, som kompliserer muligheten til å kunne utvikle politidistriktet strategisk med tilstrekkelig forutsigbarhet og i en omforent retning.

6.6 Tolkning mot teori og hypoteser

Resultatavtalene og styringsdialogen mellom POD og IPD synes å bygge opp under tidligere funn som kan bidra til å forklare hvorfor styringen praktiseres slik den gjør med en tilnærming til hvor målene kommer fra og hvordan de oppstår. Når vi ser de i sammenheng med de teoretiske perspektivene i kapittel 3 er det åpenbare mønstre mellom forventninger til teorien og empiriske funn.

6.6.1 Policy determines politics

Hypotesens styrkes gjennom sammenfallende funn som ble gjort i forbindelse med tildelingsbrevene, da det politiske perspektivet også gjennomsyrrer styringen gjennom resultatavtalene ved at disse i stor grad speiler tildelingsbrevene.

Innenfor politikkområdet tilføres det ikke nye momenter i resultatavtalene, men de områdene som preger tildelingsbrevene er operasjonalisert og resultatene av disse føringene skal realiseres på dette

nivået gjennom konkrete oppdrag. Dette gjør seg utslag i konkrete oppdrag eller rapporteringskrav for distriktet.

Et eksempel på dette er når IPD i resultatavtalen for 2023 får et konkret oppdrag med å etablere nytt tjenestested i Engerdal, som er en realisering av justisministerens politiske budskap om at politiet skal være der folk bor og at regjeringen i 2023 vil åpne/gjenåpne totalt 20 tjenestesteder.

Dette innebærer at det teoretiske perspektivet med politikkområdet også får en direkte relevans i styringen av politidistriktene og ikke bare for POD i en direkte relasjon som underordnet JD.

Styringen gjennom den hierarkiske styringskjeden med detaljerte mål og krav må kunne ses i sammenheng med prinsippal agent-teorien der tilliten i kjeden har betydning for hvordan styringen gjennomføres. Dette kan tolkes som en implisitt mistillit fra prinsippalen JD til agenten POD videreføres fra prinsippalen POD til agenten PD. Sterke kontrollmekanismer og detaljert styring gjennomfører også dette nivået i styringskjeden.

6.6.2 Perversjon

Denne hypotesen er også sammenfallende med vurderingene knyttet til tildelingsbrevene og forsterkes ytterligere gjennom PODs virksomhetsstyring med mål og krav for politidistriktene. Mål og krav fremkommer både i resultatavtalene, men også som særskilte oppdrag i politiets styringsverktøy (PSV) som er et digitalt verktøy i virksomhetsstyringen.

Resultatavtalene fremstår langt på vei å bygge på de overordnede målene bestemt av JD og de strategiske temaene som er beskrevet i politiets virksomhetsstrategi (Politiet mot 2025), men omskrivninger, tillegg og sammenblandinger i målstrukturen gjør resultatavtalene både omfattende og komplekse.

Et eksempel kan vær en sammenlikning av departementets tildelingsbrev for 2022 og PODs resultatavtale for IPD samme år:

Tildelingsbrev 2022 Justisdepartementet	Resultatavtale 2022 Politidirektoratet
Mål, styringsparametere og oppdrag	Mål og resultatforventninger
<ol style="list-style-type: none">1. Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt2. Kriminaliteten er lav3. Straffesaksbehandlingen er effektiv og rettssikker	<ol style="list-style-type: none">1. Forebygge kunnskapsbasert og i samarbeid med andre2. Utvikle ID-tjenester og helhetlig grenseforvaltning3. Behandle straffesaker med høy kvalitet, effektivitet og rettsikkerhet

4. Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	4. Utvikle beredskapen utfra gjeldende trusselbilde
5. Politiet er tilgjengelig og har god service og effektive tjenester	5. Styrke organisatorisk læring, etisk bevisst ledelse og risiko basert styrking
	6. Effektivisere for å styrke kjerneoppgavene
	7. Styrke sikkerheten i kritiske funksjoner

Hvis vi tar utgangspunktet i JDs mål nr. 2 «kriminaliteten er lav», er det i tildelingsbrevet beskrevet som «politiets forebyggende innsats bidrar til å redusere forekomsten av kriminalitet». Det er gitt to styringsparametere. Det ene gjelder utviklingen av kriminalitet og vurdering av politiets forebyggende innsats. Det andre styringsparametret heter utvikling i digitale angrep, hvor POD skal beskrive effekten av politiets innsats for å forebygge og avverge datainnbrudd og annen organisert og alvorlig IKT-kriminalitet (noe som for øvrig i seg selv må være tilnærmet umulig å kunne beskrive effekten av). JD beskrevet to rapporteringskrav til dette målet:

- Forebyggende samarbeid med kommunene og andre lokale aktører, og
- Effekt av tiltak for økt inndragning.

Videre er det gitt to oppdrag:

- Styrke forebygging og bekjempelse av kriminalitet i det digitale rom
- Utarbeidelse av felles struktur for samarbeid mellom direktorater i arbeid med vold i nære relasjoner.

Det ser ut til at dette måleparametret som gjelder politiets forebyggende arbeid, er å gjenfinne i PODs mål nr. 1 i resultatavtalen, men der brukes formuleringen fra politiets virksomhetsstrategi.

- Forebygge kunnskapsbasert og i samarbeid med andre

I resultatavtalen beskrives dette målet med fire oppdrag, tre pågående oppdrag og 17 styringsindikatorer, en blanding av fagområder, aktiviteter, vurdering av effekter, restanser, antall konkrete saker innenfor visse områder, saksbehandlingskrav sivil rettspleie, resultater i innbyggerundersøkelser etc.:

Oppdrag:		
Bidra til nasjonal etterretningsproduksjon	Redegjøre for effekten av politiets forebyggende arbeid	Bygge ned restanser i sivil sektor
Våpenforvaltning styrkes midlertidig for å redusere	Forebyggende samarbeid mellom kommunene og andre aktører	Nasjonal operasjon mot kriminelle nettverk

saksbehandlingstiden på våpensøknader		
Økt bruk av kontaktforbud med elektronisk kontroll		
Styringsindikatorer:		
Prioritert funksjon etterretning	Forebygging gjennom forvaltning	Antall saker ruspåvirket kjøring
Antall saker fartsovertredelser	Prioritert funksjon politiråd	Prioritert funksjon politikontakt
Andel restanser i sivil rettspleie	Saksbehandlingstid gjeldsordning	Saksbehandlingstid forlik
Saksbehandling hovedstevnevitne	Saksbehandling utlegg	Opplevd trygghetsfølelse der man bor og ferdes
Opplevd trygghetsfølelse i det digitale rom	Mål innbyggerundersøkelsen – andel bekymret for kriminalitet på internett – seksuelle overgrep	Mål innbyggerundersøkelsen – andel bekymret for kriminalitet på internett – svindel eller bedrageri
Mål innbyggerundersøkelsen – andel bekymret for kriminalitet på internett – identitetstyveri	Mål - opplevd trygghetsfølelse innbyggerundersøkelsen – andel enig i synlig politi i sitt lokalområde	

Disse oppdragene og styringsindikatorerne er til dels veldig detaljerte og gir ingen reell styring, men bidrar til et stort volum av styring som kan telles.

På lik linje med tildelingsbrevene er også mål og krav i resultatavtalene gitt uten prioriteringer og gjør at den samlede mengden mål og krav må løses lokalt basert på vurderingene fra den enkelte politimester. Dette skulle kanskje kunne forstås som autonomi, men så lenge alt som fremkommer i resultatavtalen er like viktig vil det fort kunne bli en situasjon at uansett hva man gjør kan det bli feil basert på usikkerheten rundt hva som oppleves som viktig fra andre perspektiver.

6.6.3 Fragmentering

Hypotesen har heller ikke på dette nivået noen tydelig påvirkning på den detaljerte målstyringen.

Det synes ikke som om gjenstridige problemer eller målforskyvning forsterkes på dette styringsnivået i form av mottatte mål og krav.

For det enkelte PD har det allikevel stor betydning for oppgaveløsningen og samlet ressursuttak. Føringerne om bistand til andre virksomheter ved behov treffer i stor grad politidistriktene og er et tungt element i den daglige oppgaveutførelsen.

Den vanligste og mest krevende bistanden er knyttet til oppdrag hvor det er innslag av problemstillinger knyttet til psykiatri. Innenfor dette området er oppgavespennet stort og dekker alt fra bistand til transport, sikring ved helsevesenets oppdrag og håndtering av gjerningspersoner med utfordringer innenfor psykiatri.

Det finnes også flere eksempler hvor politiet har en betydelig rolle i den horisontale samhandlingen av store samfunnsutfordringer. Håndteringen av ulykker, naturkatastrofer eller annen form for redningsledelse krever en betydelig samordning på tvers av sektorer og må ofte håndteres akutt.

6.7 Oppsummering av analysen

Analysen av det empiriske materialet sett opp mot teori og hypoteser kan fremstilles

Hypotese	Forklaring	Funn
<p>Policy determines politics hypotesen</p> <p>Teori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generell politisk teori - Ministerstyre - Politisering - Politikktvikling 	<p>Politiet og justissektoren er et politisk sensitivt område med stor oppmerksomhet fra politikere, media og folk flest. Dette fører til et stort behov for å vise politisk handlekraft.</p>	<p>Politiske vedtak, beslutninger og ambisjoner gjenfinnes som mål, styringsparametere og oppdrag i tildelingsbrevene.</p> <p>Bidrar til styring mot aktiviteter og innsatsfaktorer og får følgeeffekter for den øvrige målstrukturen.</p>
<p>Forventingene til teorien gjenfinnes i stor grad i styringsdokumentene</p>		<p>Hypotesen har stor forklaringskraft</p>
<p>Perversjonshypotesen</p> <p>Teori:</p> <ul style="list-style-type: none"> - NPM/MRS - Handlingsrom - Prinsipal agent-teori - Forvalterteori 	<p>Balansen mellom politikk og fag fører til et behov for å ha «ryggen fri» og MRS misbrukes til en helgarderingsstrategi der målstyringen dekker alle eventualiteter.</p>	<p>JD som ansvarlig for etatsstyringen og POD som fagdirektorat med ansvar for virksomhetsstyringen genererer et betydelig volum med mål, krav, styringsparameter, oppdrag og styringsindikatorer som i betydelig grad er detaljorientert.</p>

Forventningene til teorien gjenfinnes i stor grad i styringsdokumentene		Hypotesen har stor forklaringskraft
Fragmenteringshypotesen	Politi og justissektoren påvirkes av gjenstridige problemer med utfordringer i en horisontal samordning og en mulig målforskyvning mellom ulike politikkområder.	Politiets komplekse samfunnsoppdrag møter også andre samfunnsutfordringer som krever samhandling på tvers mellom sektorer. Dette genererer lite mål og krav, men påvirker styringen gjennom målforskyvning og utfordrer generelt både sektorprinsippet og øker kompleksiteten i MRS
Teori: - Wicked problems - Målforskyvning		
Forventningene til teorien gjenfinnes i liten grad i styringsdokumentene		Hypotesen har moderat forklaringskraft

Tabellen sammenfatter funnene i vårt empiriske materiale og viser at det for policy determines politics hypotesen og perversjonshypotesen har en tydelig forklaringskraft på hvorfor styringen av politiet er som den er og hvor målene kommer fra. Fragmenteringshypotesen har i liten grad forklaringskraft på de samme spørsmålene.

7 Konsekvenser av detaljstyringen for Innlandet PD

Med henvisning til våre funn i det empiriske materialet sammenholdt med funn i flere sentrale utredninger, vil vi i dette kapitlet belyse effektene av styringen for IPD. Vi vil forsøke å trekke frem noen eksempler som kan illustrere konsekvensene av en detaljert styring som er rettet mot aktiviteter, innsatsfaktorer og øremerkinger og kan knyttes til et sensitivt politikkområde.

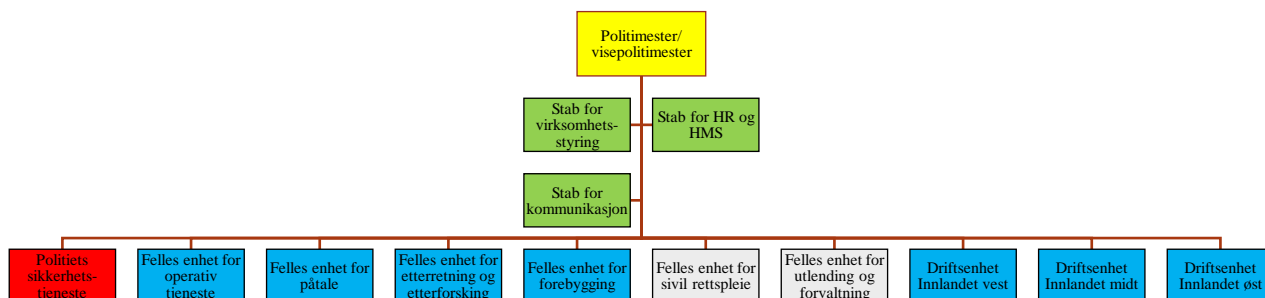
7.1 Innlandet politidistrikt

For å forstå styringen og konsekvensene av denne synes det fornuftig å starte med en beskrivelse av politidistriktet og belyse noen generelle rammebetingelser for oppgaveløsningen innenfor det geografiske området som politimesteren i Innlandet er ansvarlig for. Innlandet politidistrikt ble etablert 1. januar 2016 og består av tidligere Hedmark, Vestoppland og Gudbrandsdal politidistrikter.

Politidistriktet utfører polititjenester (inkludert sivil rettspleie) til en befolkning på ca. 380. 000 innbyggere fordelt i 46 kommuner inkludert Lunner kommune (Viken). En tredjedel av innbyggerne er bosatt i de 4 største byene i Innlandet fylke.

Geografisk er Innlandet politidistrikt Norges største i utstrekning og har et areal på hele 52 364 kvm. Sentralt i distriktet er også ca. 400 km grensestrekning mot Sverige med 37 kjørbare grenseoverganger.

Distriktet er organisert i funksjonelle og geografiske driftsenheter, samt lederstøttestaber. Distriktet har 11 politistasjonsdistrikt med 21 politistasjoner, inkl. fremtidig felles tjenestested med svensk politi på Magnormoen. Politidistriktets hovedsete er i Hamar. Administrasjonssteder for de tre geografiske driftsenhetene er i Gjøvik, Lillehammer og Elverum. I tillegg til de geografiske driftsenhetene består distriktet av fem funksjonelle enheter: Påtalemyndigheten, Felles enhet for etterretning, etterforskning og forebyggende politiarbeid, Felles enhet for utlending og forvaltning, Namsfogden i Innlandet og PST. Politidistriktet har også tre lederstøttestaber; Stab for HR/HMS, Stab for virksomhetsstyring og Stab for kommunikasjon.



Figur: Organisasjonskart Innlandet politidistrikt

I politidistriktet er det ca. 951 årsverk ansatt (mai 2023), hvorav 642 politiutdannede, 51 påtalejurister og 253 sivile. Dekningsgrad for politiutdannende er ca. 1,6 årsverk per 1000 innbygger. Politidistriktet håndterer rundt 60 000 politioperative oppdrag årlig, og etterforsker og påtaleavgjør omtrent 18 - 20 000 anmeldelser i året. Innen sivil rettspleie behandler politidistriktet om lag 53 000 saker.

7.1.1 Føringer i nærpelitireformen

Innlandet politidistrikt er et produkt av politireformen. De politiske vedtakene i nærpelitireformen med sterke rammer for organisering og struktur er et naturlig utgangspunkt for å vurdere påvirkningen av både handlingsrom og fleksibilitet. Hvordan har muligheten vært for politidistriktet til å utvikle seg videre i tråd med de føringer og krav om resultater som er blitt gitt i de årene politidistriktet har eksistert. Hvilken vei går det?

I politireformen ble antall politidistrikter, geografisk plassering av hovedsetene og de enkelte tjenestesteder og tjenesteenheter besluttet. Den endelige plasseringen av tjenestesteder og tjenesteenheter ble basert på lokale prosesser som grunnlag for beslutningen om strukturen med politimesterens forslag som det endelige beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid verdt å merke seg at det som grunnlag for den geografiske strukturen lå en sterkt politisk føring om at minst 90% av befolkningen skulle ha maksimalt 45 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested.

Politidistriktets ledelse har gitt uttrykk for at politireformen i utgangspunktet har bidratt i positiv retning for bedre polititjenester, som for eksempel en sterkere og mer robust operasjonssentral, større slagkraft og tilgang på kompetanse ved alvorlige hendelser som krever samordnet innsats. De første årene etter iverksettelsen av politireformen var det naturlig at politisk ledelse og fagmyndigheten prioriterte mål og resultatstyring som sikret best mulig gjennomføring og effekt av reformen.

Både under reformperioden og etterpå har det vært relativt entydige forventninger i styringsdokumentene, både fra JD og POD om at politiet løser sitt samfunnsoppdrag på en god måte, både ved å forebygge og bekjempe kriminalitet, skape trygghet og tillit for befolkningen og virksomheter og ivareta samfunnssikkerhet og beredskap, jf. tabell 7 i vedlegget og punkt 6.3.1 foran.

7.2 Vurdering av særskilte elementer i styringen

Det er en rekke ulike elementer i styringen som påvirker mulighetene for effektiv ressursbruk, muligheten til måloppnåelse og en effektiv og god oppdragsløsning. I det følgende vil vi forsøke å belyse noen av de elementene som etter vår vurdering har størst påvirkning for IPD.

Eksemplene vil bygges opp med vår forståelse av politiske ambisjoner eller mål holdt opp mot resultatet og konsekvensene for Innlandet politidistrikt.

7.2.1 Ambisjonen om å styrke polititjenesten

Forholdet mellom den politiske ambisjonen om å styrke polititjenesten og politidistriktets handlingsrom for å utvikle organisasjonen er et eksempel hvor ambisjoner og resultat ikke henger sammen gjennom hele styringskjeden.

I rapporten «Politiet mot 2020» (POD, 2008) ble det hevdet at for å unngå en svekkelse av politiet måtte politidekningen følge befolkningsutviklingen og heves fra et nivå på 1,8 til minst 2,0 politiårsverk per 1 000 innbyggere. Denne anbefalingen fra POD ble vedtatt i Stortinget og har i ettertid fått bred politisk oppslutning. Målet ble oppfylt i 2020, da antall politiårsverk i et nasjonalt gjennomsnitt nådde måltallet.

Dersom målet skal opprettholdes i fremtiden må det ifølge ressursanalysen (Politiet, 2021) ansettes om lag 75 nye politiårsverk årlig. Dette vil medføre en årlig kostnad på rundt 85 millioner kroner. Dette vil begrense politimesternes økonomiske handlingsrom ytterligere dersom det ikke følges opp med økte bevilgninger.

Den politiske intensjonen med dette bemanningsmålet har vært å styrke politiet i et langsiktig perspektiv. Dette kommer også tydelig frem i vår gjennomgang av tildelingsbrevene hvor styrking av antall politistillinger har vært et mål i hele perioden.

Målet om politidekning 2/1000 har vært og er et nasjonalt mål og IPD fikk fra POD definert sitt målkrav om antall politiansatte som skulle bidra til den nasjonale måloppnåelsen. IPD hadde i 2020 en politidekning på omtrent 1,6 politiårsverk per 1000 innbyggere, da målet ble nådd.

En digresjon i denne sammenhengen er at det er vanskelig å finne noen tydelig grunnlag for forskjellen mellom distriktene. Grunnlaget for hvorfor IPD skal ha kun 1,6/1000 fremkommer ikke i noen styringsdokumenter. Dette bidrar til å illustrere en uhensiktsmessig avstand mellom de som setter overordnede mål og den delen av virksomheten som skal oppfylle de.

I gjennomgangen av tildelingsbrevene er det også synliggjort at stillingsveksten i betydelig grad har blitt styrt og finansiert med øremerkede midler til politiet. POD har igjen fordelt disse midlene mellom politidistriktene.

I perioden 2018 – 2023 ble IPD tildelt om lag 67 stillinger og rundt 43 av disse har blitt finansiert gjennom øremerkede midler.

Det er i tildelingsbrevene gjennomgående presisert at stillingsveksten i hovedsak skal sikre ansettelser av nyutdannede politibetjenter fra Politihøgskolen (PHS) og bidra til styrking av politiets grunnbemanning for å øke beredskapen og skape trygghet der folk bor og oppholder seg. Til tross for dette er det ingen eller helt marginal økning i politidistriktets geografiske enheter. Dette er interessant sett i sammenheng med et tydelig styringsperspektiv hvor forventingen om økt grunnbemanning og bedre polititjenester der folk bor har stått sentralt.

Dette må ses i sammenheng med den del av politireformen som ble kalt kvalitetsreformen, som medførte et økt antall timer med trening for operativ godkjenning og kravene til årlig obligatorisk opplæring for etterforskere og påtalejurister. Helheten i dette innebærer at kapasiteten til sentrale deler av politiets kjerneoppgaver i IPD har blitt redusert.

Det har allikevel vært en stillingsvekst og hva denne veksten har gått til må forklares med opprettelsen av nye oppgaver og både eksterne og interne omorganiseringprosesser for å møte styringskrav til IPD.

Opprettelsen av egne sentraliserte enheter som Politiets IT-tjenester (PIT) og Politiets fellestjenester (PFT), medførte at flere stillingshjemler ble flyttet fra IPD til disse. Styrking av politidistriktets operasjonssentral (OPS) og opprettelsen av politidistriktets Felles straffesaksinntak (FSI) har riktignok bidratt til bedre polititjenester lokalt ved hendelser og alvorlige straffbare forhold, men stillingsveksten til disse områdene gått på bekostning av lokalt politi.

Øvrige formål som resultat av mål og krav i resultatavtalene har også tatt sin del av stillingsveksten. Blant annet har flere nye politistillinger gått til opprettelsen av politikontakter i kommunene.

I tillegg har opprettelsen av Namsfogden i Innlandet som egen driftsenhet, medført at 53 stillingshjemler ble flyttet fra de geografiske driftsenhetene til Felles enhet for sivil rettspleie (FSR). Dette var riktignok ikke kun politistillinger.

Til slutt kan det også nevnes at all vekst av nye påtalejurist stillinger har skjedd ved fordeling av øremerkede midler fra politisk ledelse.

Konsekvensen for IPD er ikke bare at antall patruljemannskaper og etterforskere ved de geografiske driftsenhetene har stått på stedet hvil eller blitt svekket. Opprettelsen av spesialfunksjoner har også blitt sårbare fagmiljøer med få ansatte, fravær av organisasjonsmessig robusthet og svak kapasitet. Vi har også fått spesialistmiljøer basert på øremerkede satsninger hvor det kan stilles spørsmålsteget ved om de har nok oppgaver til å opprettholde seg selv.

I politimeldingen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020) er det beskrevet at måltallet for antall nyopprettede politistillinger reduserer handlingsrommet til både politidirektør og politimestrene, og binder opp ressurser slik at fleksibiliteten reduseres og det blir vanskeligere å ivareta andre behov.

Målet har til tross for intensjonen skapt store utfordringer blant annet for rekrutteringen av kritisk sivil kompetanse som er helt avgjørende for å kunne følge kriminalitetsutviklingen. Det er for eksempel liten grunn til å tro at politiutdannede har den beste forutsetningen for å håndtere cyberkriminalitet.

For IPD har det også ført til nedbemanning av sivile stillinger innenfor blant annet sivil rettspleie og forvaltning for å oppnå målkravet om politidekning. Dette har medført blant annet lengre saksbehandlingstid for gjeldsordningssaker og behandling av våpensøknader.

Tilførsel av stillinger er i utgangspunktet positivt for den totale oppgaveløsningen, men når tilførselen er øremerket til spesielle områder fratras politimesteren muligheten til å organisere og benytte personellet mest mulig effektivt for måloppnåelsen.

Øremerking av stillinger brukes i betydelig grad for å håndtere søkelys på ulike utfordringer og synes med dette å først og fremst å tjene som et virkemiddel for å vise handlekraft. Ambisjonen synes i stor grad å skulle vise en evne til å gjøre noe med problemer som av en eller annen grunn gir reaksjoner i media eller hos opposisjonen.

Det synes usikkert om det faktisk er en reell tro på at øremerkinger fungerer som tiltak for å oppnå mål innenfor særskilte områder eller om det i realiteten er en form for symbolpolitikk. Områder hvor øremerkinger er benyttet er blant annet dyrevelferds kriminalitet, menneskehandel, ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen. Utviklingen i antall stillinger i IPD må ses i sammenheng med departementets bruk av øremerkede midler.

Det ferskeste eksemplet på øremerking er at påtalemyndigheten i politiet er skilt ut i et eget budsjettkapittel. Dette er isolert sett veldig positivt for påtale som for Innlandet også innebærer en styrking av påtalesfunksjonen. For politimesteren med et helhetlig ansvar for oppgaveporteføljen i Innlandet innebærer det imidlertid ytterligere redusert handlingsrom og en mindre fleksibilitet i organisasjonen.

En så omfattende bruk av øremerkede ressurser som har vært benyttet synes i all hovedsak å gi en styrking av polititjenesten kun på papiret. Det reduserte handlingsrommet bidrar til at det er vanskeligere med måloppnåelse på andre områder som gjennom styringsdokumenter og styringsdialog har et like stort fokus.

7.2.2 Styrket politibemanningen og PODs ressursallokeringsmodell (RAM)

Forholdet mellom den politiske ledelsens føring om å styrke politibemanningen i politidistriktene og PODs egen ressursallokeringsmodell (RAM) for å fordele ressursene mellom politidistriktene synes å komme i et motsetningsforhold.

RAM er innført for å kunne fordele ressursene mellom politidistriktene, basert på objektive faktorer. For IPD sin del medfører RAM et redusert budsjett og nedtrekk av politistillinger og vil dermed ytterligere svekke politidekningen fra et nivå på omtrent 1,6/1000.

Nedskjæringene RAM medfører gir store utfordringer for IPD når det gjelder å opprettholde både spesialistmiljøer og bemanningen ute på tjenestestedene. Etter flere år med politisk styring for å øke antall politistillinger, medfører PODs modell en helomvending for IPD. Dette fremstår ikke å være i tråd med den ønskede politiske utviklingen og er et interessant perspektiv i det som skal være en helhetlig styring.

7.2.3 Forventningene om å løse samfunnsoppdraget

Forholdet mellom forventningene om å løse samfunnsoppdraget og kravet om å finne varige effektiviseringstiltak, redusere kostnader og heve kvaliteten synes allerede på papiret å være krevende og gir åpenbare konsekvenser for IPD.

I 2015 ble ABE-reformen innført av Regjeringen som en fast del av budsjettarbeidet for å gi incentiver til mer effektiv statlig drift, under erkjennelsen av at norsk offentlig virksomhet må redusere sine kostnader. Reformen har blant annet som formål å skape handlingsrom for å sikre velferdsstatens ytelser, investere i utdanning og kunnskap og styrke samferdsel, politi og forsvar (Finansdepartementet, 2020b).

Til tross for at ABE-reformen skulle ha til hensikt å styrke blant annet politiet særskilt, har politiet blitt omfattet av reformen med årlige inntrekk i budsjettene i betydelig grad. Fra 2017-2021 ble politiets budsjetttramme på driftskapittel 440 redusert med 521 mill. kroner som følge av gevinstkrav knyttet til ABE-reformen (Politiet, 2021). Denne budsjettreduksjonen har fra POD blitt fordelt pro rata på de underliggende enheter ut ifra størrelsen på budsjetttrammene.

Selv om ABE-reformen ikke brukes som begrep i sittende regjerings tildelingsbrev, stilles det krav om at politiet arbeider systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre, øke produktiviteten og identifisere vare effektiviseringstiltak for å realisere økonomiske og kvalitative gevinster fra reformen.

For politiet er målet å få til effektivisering av driften gjennom å identifisere varige innsparingstiltak. IPD har, som alle andre enheter i politiet, fått en redusert økonomisk ramme ved de årlige budsjettildelingene og dermed et redusert økonomiske handlingsrom.

Dette synes imidlertid som en svært krevende oppgave så lenge en stor del av driftsbudsjettet i utgangpunktet er bundet i faste utgifter.

7.2.4 Konsekvenser for IPD

Vi har tidligere beskrevet hva som kjennetegner det overordnede innholdet i styringsdialogen mellom POD og IPD – se tabell 18

Der er det laget en forenklet fremstilling av gjentakende temaer i styringsdialogen mellom POD og IPD;

- 1) Krav om varige effektiviseringstiltak og langsiktig planlegging
- 2) Krav om økt lokal tilstedeværelse med økt politibemanning, nye tjenestesteder og økt samhandling med kommunen
- 3) Krav om økt innsats mot alvorlig kriminalitet og sammensatte samfunnstrusler med sterke fagmiljøer
- 4) Fravær av økonomisk og strukturelt handlingsrom for drift og virksomhetsutvikling.

IPD har over år hatt driftskostnader som har vært høyere enn tildelt budsjett, og har dyttet foran seg de økonomiske problemene (underfinansiering) og har budsjettmessig klart seg som følge av mer ad-hoc tildelinger langt ut i driftsåret, for eksempel via revidert nasjonalbudsjett (RNB), øremerkede midler i forbindelse med pandemien, eller at POD har sittet igjen med større budsjettmidler, som er blitt fordelt om høsten med pålegg om å bruke midlene til engangskostnader innen årets utgang. Dette handler i sin helhet om det økonomiske handlingsrommet og fremstår som en noe usikker og kortsiktig variabel i styringen.

Riksrevisjonen har sett på det økonomiske handlingsrommet i forbindelse med sin undersøkelse av politiet (Riksrevisjonen, 2022) og påpekte at handlingsrommet er redusert hvert år siden 2017. En av

årsakene til dette er effekten av ABE-reformen hvor alle enheter i politiet har bidratt til å finansiere denne.

Riksrevisjonen har videre pekt på at det kan se ut som om politidistriktene har begrensede muligheter til å kompensere for reduksjonen i frie driftsmidler og politidistriktene har håndtert reduksjonen i disse midlene ved å redusere rammen til alle enhetene i politiet (Riksrevisjonen, 2022). Dette innebærer i realiteten at innsparingene må tas gjennom personalkostnader og i all hovedsak ved å holde stillinger ledige eller nedbemanne mer permanent.

Ressursanalysen (Politiet, 2021) peker også på at den eneste muligheten for å redusere kostnader i politidistriktet må finnes innenfor det som er definert som frie driftsmidler på kort sikt.

Frie driftsmidler er definert som de budsjettmidlene som er igjen etter at lønn (inkludert overtid, arbeidsgiveravgift, lønnsgodtgjørelse, refusjoner og pensjonspremie) og husleie er trukket ifra. Ressursanalysene viser at dette handlingsrommet for Innlandet politidistrikt er blitt redusert hvert år fra 2015 til 2021.

IPDs budsjett for 2023 viser at 95,2 % av det årlige budsjettet er bundne midler fordelt på 86% til lønnskostnader, eiendom, bygg og anlegg (EBA) utgjør 9,2%. noe som innebærer at politidistriktets frie midler begrenser seg til 4,8 % av budsjettet. Forutsetter vi at politidistriktet må gjøre noen investeringer iblant annet kjøretøy og operativt materiell, som i 2023 er begrenset til 2,9% av rammen, gjenstår fattige 1,9 % igjen som frie midler. Dette betyr at i realiteten kun er gjennom reduksjon av antall årsverk politidistriktet i nevneverdig grad kan redusere kostnader, men dette er ikke en særlig innovativ tilnærming til forventningen om varige kostnadsreducerende effektiviseringstiltak.

Det er ikke tradisjon for å si opp ansatte i stillinger innenfor funksjoner man kan nedprioritere, med den følge at mannskapsreduksjonen skjer mer tilfeldig der turnover forekommer. Erfaringen i politidistriktet er at turnover forekommer i størst utstrekning blant politietterforskere, operativt personell og påtalejurister, med den konsekvens at styringssignalene om å styrke antall politistillinger slås i hjel av mulighetene til å innfri krav om effektiviseringstiltak og budsjettbalanse.

For å finne varige kostnadsreducerende effektiviseringstiltak, kreves en lengre tidshorison og frihet til å se på alle sider ved virksomheten. Politidistriktets styring av budsjettet og planlegging av tjenesten domineres også av budsjettssyklusene og styringsdialogen med POD. I det årlige styringsdialogsmøtet mellom POD og IPD, som gjennomføres i oktober – november er budsjettssituasjonen for inneværende år, antakelse om kommende års budsjett og forventninger til

statsbudsjettet sentralt tema. I februar-mars påfølgende år er gjerne resultatavtalen mellom POD og IPD gjort endelig, sammen med at man mottar politidistriktets endelige budsjett. I tillegg forekommer enkelte øremerkede tildelinger gjennom driftsåret. Det er snakk om kortsiktige planleggingshorisonter, som gjør det krevende å kunne foreta mer varige strategiske endringer.

7.3 Innlandets valg innenfor handlingsrommet

Innlandet politidistrikt oppstod på lik linje med de andre politidistriktene som en del av nærpolitireformen. Antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12, men er fortsatt svært forskjellige når det gjelder størrelse, geografi, kriminalitetsutfordringer mv. De ulike distriktene valgte i utgangspunktet noe ulik tilnærming til bemanning og fordeling av ulike roller og funksjoner. Forskjellene mellom distriktene har også ført til at det er gjort lokale tilpasninger i flere distrikter.

Rammer og retningslinjer (Politidirektoratet, 2017) lå til grunn for organiseringen av politidistriktene og ble oppfattet som svært førende, men politidistriktene forholdt seg allikevel ulikt til kravene. Så selv om den overordnede strukturen er tilnærmet lik i alle politidistriktene er ulike funksjoner tilført ulikt med ressurser og innholdet er også ulikt. For Innlandet synes det som om føringene ble tolket svært innskrenkende. Selv om det var et ufravikelig krav om antall tjenestesteder og tjenesteenheter ble ikke handlingsrommet til å vurdere innholdet utnyttet ved etableringen og heller ikke i ettertid.

Blant annet har det vært et til dels betydelig antall leiekontrakter for lokaler som har blitt fornyet etter at IPD ble etablert uten at man har utnyttet handlingsrommet til samtidig å se på om det kunne ha vært hensiktsmessig med endringer i innholdet på de enkelte lokasjonene. Dette kunne potensielt ha vært en mulighet til å både effektivisere tjenesten og spare kostnader knyttet til EBA.

IPD valgte en struktur med tre geografiske driftsenheter og seks funksjonelle enheter som ble redusert til 5 i april 2023, da Felles enhet for forebygging ble slått sammen med Felles enhet for etterforskning og etterretning.

Innlandet valgte å vektlegge de geografiske driftsenhetene mer enn de funksjonelle det ble derfor ikke etablert store sentraliserte spesialistmiljøer med eget sakstrekk innenfor etterforskning. De geografiske driftsenhetene har i all hovedsak ansvaret for etterforskningen. Organiseringen av straffesaksarbeidet er derfor fragmentert og geografisk spredt, dette har medført et behov for flere koordineringsfunksjoner enn det som strengt tatt hadde vært nødvendig.

Valget av tre geografiske driftsenheter som i stor grad sammenfaller med de tre tidligere politidistriktene som ble slått sammen ved etableringen av Innlandet synes også å være et prinsipielt valg som har påvirket utviklingen.

Det må forventes at en slik organisering knyttet til de distriktene som eksisterte før reformen gjør at kulturer fra de tre gamle distriktene i stor grad lever videre. Dette gjør endringer mer krevende enn de hadde behøvd å være.

Gjennom dette valget ble det også gitt rom for løsninger med videreføring av tidligere steds plassering som har ført til både fragmentering av fagmiljøer og en suboptimal ressursutnyttelse.

Til slutt har det vært en lite progressiv tilnærming til å gjøre kontinuerlige endringer basert på erfaringer i driftsperioden. Blant annet har det vært en etablert sannhet at distriktet ikke har fremstått som en økonomisk bærekraftig virksomhet uten at det er gjort omfattende grep for å tilpasse organisasjonen. Dette har delvis blitt motivert av til dels store tilleggsbevilgninger i flere driftsår som har «reddet» budsjetter og dermed utsatt behov for å se på effektiviseringsmuligheter, herunder tydeliggjøre muligheter for gevinster overfor POD, men som krever klarering på høyere nivå.

8 Konklusjoner

I denne studien har vi reist problemstillingen:

«Hvorfor er styringen av politiet preget av en omfattende detaljstyring, hvorfor er det blitt slik og hvordan påvirker denne styringen Innlandet politidistrikt, som en representant for den delen av virksomheten som leverer tjenester til publikum?»

Med utgangspunkt i denne problemstillingen har vi benyttet tre hypoteser som mulige forklaringsfaktorer. Disse hypotesene har blitt brukt for å holde søkelys på problemstillingen gjennom studien og for å kunne identifisere relevante elementer i styringen som kan forklares i relasjon til teori. Hypotesene er undersøkt som et casestudium ved å se på de etablerte styringsnivåene og den etablerte målstrukturen gjennom å analysere og drøfte sentrale og formelle styringsdokumenter.

Til slutt har vi også benyttet hypoteser basert på forventninger til teorien som grunnlag for undersøkelsene som er gjort i studiens empiri. Disse hypotesene har vært til hjelp for å finne mønster mellom teori og våre funn.

Først av alt er det et viktig element at styringen av politiet finner sted i en overordnet etablert struktur i staten med forankring til et ansvarlig departement og en statsråd som er ansvarlig for alt som skjer i dennes sektor. Denne styringen er en del av en helhetlig styring av offentlig virksomhet og må ses i relasjon til andre politikkområder og utfordringer for samfunnet. Offentlig styring handler i stor grad om å gjennomføre den politikken som er besluttet i Stortinget gjennom lover, regler og andre politiske vedtak. I dette perspektivet er politiet et verktøy for at staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Det er også viktig å påpeke at motivasjonen hos de som driver politikk synes utelukkende å være et ønske om å bidra til å skape et best mulig samfunn.

Vår analyse av de sentrale styringsdokumentene mellom JD og POD, og mellom POD og politidistriktet bidratt til å styrke de funn som er gjort i flere større analyser gjennom beskrivelsen av effektene for Innlandet politidistrikt. Analysen vår viser at styringen av politiet preges av sterke kontrollmekanismer, styring på innsatsfaktorer og en generell detaljstyring fra både politisk nivå og overordnet fagmyndighet.

Politikkområdets karakter fremstår som et politisk sensitivt område med stor interesse fra mange interessenter i samfunnet, som ønsker å sette agenda for politiske saker. Interessen kan ha flere innfallsvinkler, som beskyttelse mot kriminalitet, samfunnsvern, justishåndtering, rettssikkerhet og bruk av makt. Den politiske drivkraften er å vinne frem med politiske målsettinger (ideologi) og for å ha påvirkningskraft er det legitimt å gjøre grep for å beholde makt.

For omgivelsene er det viktig å se at regjeringen gjennom statsråden har handlekraft og dette synes å kunne forklare behovet for en detaljstyring med kortsiktige perspektiver. Bruk av øremerkede midler for nye satsninger, beslutninger om bemanning, plassering av tjenestesteder og nedleggelse eller gjenoppsettelse av lokale kontorer er vist som eksempler på dette.

Det er også flere elementer i den helhetlige offentlige styringen som innvirker på politiet gjennom ulike andre politikkområders mål og ambisjoner eller en helhetlig ambisjon fra det politiske nivået. Eksempler på dette kan være ABE-reformen som gjelder for hele det statlige virksomhetsområdet eller distriktpolitiske hensyn gjennom blant annet plassering av statlige arbeidsplasser.

Dette innebærer at politics determines policy hypotesen har en sterk forklaringskraft på hvorfor styringen av politiet er preget av en omfattende detaljstyring og det synes som om dette også har støtte i teorien. Hypotesen underbygger også at en betydelig del av de målene og ambisjonen som ligger til grunn for styringen av politiet kommer fra det politiske nivået.

Dette påvirker i betydelig grad resten av styringskjeden og gjør seg utslag i perversjon gjennom en operasjonalisering av den politiske påvirkningen med en omfattende bruk aktivitets- og input mål som er lette å telle og passer inn i MRS som det etablerte styringsprinsippet i staten. Den svært omfattende målstyringen med sterke kontrollmekanismer er også et resultat av perversjon ved at både JD og POD misbruker MRS gjennom en helgarderingsstrategi der man vil sørge for å ha ryggen fri overfor de som står over dem i styringskjeden. Begge disse perspektivene synes å være resultatet av å erstatte tilliten til faglinjen med mål og styringsparametere som er motivert av å tilfredsstille andre aspekter enn samfunns- og brukereffekter.

Det synes som om også perversjonshypotesen har en betydelig forklaringskraft på både den omfattende detaljstyringen og hvorfor styringen har blitt slik. Det synes også som om det er støtte for dette i teorien. Dette henger sammen med hvordan elementene i styringskjeden hele tiden operer i spenningen mellom politikk og fag hvor særlig JD på den ene siden forsøker å ivareta statsrådets politiske behov og på den andre siden drive etatsstyring. Den samme balansegangen gjelder også for POD som skal tilfredsstille JD på den ene siden og drive fagstyring på den andre. Dette fører til at det utvikles et omfattende volum av styringsparametere, mål, krav og oppdrag som samtidig følges opp med sterke kontrollmekanismer for å forsikre seg om at målene nås.

Politiet preges som resten av samfunnet i stadig større grad av store samfunnsutfordringer som det både er vanskelig å finne løsninger for og som ikke passer inn i vår organisering med sektoransvar og dermed vertikal styring. Disse gjenstridige utfordringene som krever en horisontal samhandling har åpenbart også en relevans for styringen av politiet, men det synes som det i større grad påvirker oppgaveløsningen i hverdag enn styringen. Det er allikevel slik at det som tidligere er nevnt om påvirkningen fra andre politikkområder fører til en form for målforskyvning der både mål og krav for politiet settes til side for å oppnå mål innenfor andre områder. Det er også åpenbart at de mål og krav som knytter seg til slike gjenstridige problemer som utfordrer flere sektorer øker kompleksiteten i mål og resultatstyringen fordi målene blir fragmentert mellom virksomheter som tilhører flere sektorer.

Dette innebærer at fragmenteringshypotesen har en moderat forklaringskraft både på detaljstyringen og hvorfor det har blitt slik. Det synes heller ikke som om teorien entydig peker i retning av at gjenstridige problemer og målforskyvning fører til hverken detaljstyring eller kan forklare hvorfor styringen har blitt som den er.

Vi har også sett på hvordan styringen påvirker Innlandet politidistrikt som en representant for ytre etat. På dette området peker våre funn mot en ikke ubetydelig vertikal styringsdivergens der det ofte

ikke er samsvar mellom politiske mål og ambisjoner og resultatet for den delen av politiet som skal levere polititjenester til publikum.

Våre funn viser at den faglige autonomien som både MRS fremhever som et viktig element og som fremheves som en ambisjon i tildelingsbrevene fra JD til POD i liten grad eksisterer. Det er en betydelig «top-down» orientert styring med omfattende rapporteringskrav, hvor politiske føringer griper inn og begrenser politimesterens styring av politidistriktet. Vi har også vist at de politiske føringene kan være motstridende, som for eksempel kravet om å opprettholde organisasjonsstrukturen og gjenopprette lokale tjenestesteder vs. kravet om effektivisering og innsparinger. Et annet eksempel er bruk av øremerkede midler for å øke lokal politibemannning på bekostning av robuste spesialistmiljøer. Vi har også vist at det er vanskelig å få til varige effektiviseringstiltak i et styringsregime som opererer med kortsiktige tidshorisonter, uforutsigbar budsjettsituasjon og fravær av autonomi.

Samtidig er det viktig å påpeke at Innlandet politidistrikt ikke har utnyttet det handlingsrommet som finnes, selv om det er begrenset. Distriktet har heller ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjort effektiviseringsmuligheter og konsekvenser overfor POD og samtidig aktivt tatt grep for å få tillatelse til gjennomføring om det ligger utenfor politimesterens handlingsrom.

8.1 Forslag til videre forskning

Som vi har påpekt foran er det et svært viktig prinsipp i demokratiet at politiet, som samfunnets sivile maktapparat, med monopol på bruk av legitim fysisk makt på vegne av staten, er underlagt sterk politisk, demokratisk og juridisk kontroll. Men som vi har påpekt i vår analyse, er det grunnlag for å kategorisere den politiske styringen i tre grupper: Hva er samfunnsoppdraget (kriminalitetsbekjempelse, trygghet, sikkerhet og service), hvilke verdier skal være førende for politiet (rettsikkerhet, tillit, verdighet) og måten politiet skal utføre tjenesten på (prosess- og økonomisk orientert). Vi mener å ha funnet belegg for påstanden om motstrid i disse kategoriene, som svekker best mulig utnyttelse av politioressursene og effektive løsninger. Våre funn om detaljstyring harmonerer med flere offentlige utredninger og forskning, som har påpekt en kultur for detaljstyring av politiet som et hinder for best mulig måloppnåelse for å dekke samfunnets behov for mest mulig effektive polititjenester. Videre forskning om hvorfor endringer tilsynelatende ikke skjer foreslås.

Vi har også løftet frem spørsmålet om politidistriktet har evnet å ta det handlingsrommet som faktisk er tilgjengelig i tilstrekkelig grad. Videre forskning om politiets egen reelle endringsvilje foreslås også.

Arbeidet med denne masteroppgaven har skapt refleksjoner knyttet til det etablerte styringsregimet og kontekst. Bakgrunnen for refleksjonene er påstander i forskningsrapporter og inntrykk gjennom nyhetsbildet om at demokratiske verdier er under press i verden og fremvekst av polarisering og mer autoritær politisk tenkning også i flere demokratier. Utviklingen for eksempel i USA kan være bekymringsfull. Samtidig har vi gjennom Covid-19 pandemien og den pågående sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa opplevd endringer som medfører større bruk av autokrati og utvikling av lover som i sterkere grad fremmer samfunnssikkerhet og statssikkerhet, som kan utfordre individets frihet og andre verdier samfunnet.

Vår avhandling knytter seg til politiske styringsprosesser av et politi i et velordnet, økonomisk sterkt demokrati med respekt for de politiske spillereglene og fremvekst av et liberalt velferdssamfunn siden andre verdenskrig.

Som både Downs (1957) og Norell (2020) påpeker er politisk handling motivert utfra egeninteresser, som å nå sine politiske mål, maksimere stemmer til eget parti i den hensikt å vinne støtte fra velgerne (Downs, 1957) i en streben etter makt, som tilfredsstilles ved å vinne valg. Dette skjer i en kontekst med omgivelsene (Norell, 2020). I Norge er det respekt for styringsprosessen og myndighetene er lojale mot den politiske ledelsen. Hva hvis kontekstuelle faktorer øker politikkområdets konfliktpotensial og polarisering i retning av at verdier vi over tiår har utviklet og kanskje tar for gitt utfordres?. I vår avhandling ser vi behovet for politisk kontroll med politiet, som det sivile samfunnets maktapparat. Kan vi oppleve at det snur; og at det er de offentlige institusjonene, herunder politiet og påtalemyndigheten, som må begrense den politiske innflytelsen på prioriteringer og tjenesteutførelsen? Når politiske ledere går foran med et dårlig eksempel, blir den profesjonelle forpliktelsen til å opptre riktig desto viktigere (Snyder, 2017). Forskning på endring i politiske verdier og maktforhold og betydningen for styringsprosesser er et viktig tema videre forskning.

Litteraturliste

22. julkommisjonen. (2012, august 13). *NOU 2012: 14* [NOU]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>

Alvesson, M., & Sköldbberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion: Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod* (Tredje upplagan.). Studentlitteratur.

Aspøy, A. (2020). Store endringer, muligens. *Stat & Styring*, 30(2), 10–11.

<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-02-04>

Bang, H. (2020). *Organisasjonskultur* (5. utgave.). Universitetsforlaget.

BINDERKRANTZ, A. S., & CHRISTENSEN, J. G. (2009). Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. *Governance (Oxford)*, 22(2), 263–293.

<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01435.x>

Birkland, T. A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315717371>

Boston Consulting Group. (2020a). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten* [Områdegjennomgang]. Kudos. <https://kudos.dfo.no/dokument/31242/omradegjennomgang-av-styringen-av-politi-og-lensmannsetaten-sluttrapport>

Bukve, O. (2021). *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt* (2. utgåve.). Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave.). Universitetsforlaget.

[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999920156359702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægreid, Per, Roness, Paul G, & Røvik, Kjell Arne. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforl.

[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:991506717764702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (5. utg.). Gyldendal akademisk.

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020012277040

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20–47. <https://doi.org/10.2307/259223>

DFØ. (2010). Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten. *SSØ 12/2010*, 2. opplag.

DFØ. (2020). *Veileder i etatsstyring*. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring>

DFØ. (2022). *Sluttrapport: Effektevaluering av nærpoltireformen | DFØ*. <https://dfo.no/rapporter/sluttrapport-effektevaluering-av-naerpoltireformen>

DFØ. (2023). *Økonomiregelverket* [Offentlig nettside]. <https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket>

Digdir. (2020b). *Politidirektoratet: Innbyggerstemmen*. <https://www.digdir.no/stimulab/politidirektoratet-innbyggerstemmen/3287>

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150. <https://doi.org/10.1086/257897>

Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley and Sons.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57–74. <https://doi.org/10.2307/258191>

Etzioni, A. (1964). *Modern Organizations*. Prentice-Hall.

Finansdepartementet. (2015, februar 10). *NOU 2015: 1* [NOU]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/>

Finansdepartementet. (2020b, oktober 7). *Prop. 1 S (2020–2021)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20202021/id2768645/>

Finansdepartementet. (2021, februar 12). *Meld. St. 14 (2020–2021)* [Stortingsmelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>

GERRING, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001182>

Gilje, N. (1995). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* (2. utg.). Universitetsforl.
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999521479714702202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Gilje, N. (2019). *Hermeneutikk som metode: Ein historisk introduksjon*. Samlaget.
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2021111948518

Grønlie, T. (2017). Politikkenes retrett og statens fragmentering – eller politisering og integrasjon? Et gjensyn med Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33(2), 172–187. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2017-02-05>

Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg.). Fagbokforl.
https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020051348075

Hansen, T. (2023). New Public Management. I *Store norske leksikon*.
https://snl.no/New_Public_Management

Hermansen, T. (2015). *En bedre styrt stat?* Fagbokforl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018050748141

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Ipsos. (2020, mai 26). *Norsk Monitor*. Ipsos. <https://www.ipsos.com/nb-no/norsk-monitor-en-sosiokulturell-studie-2020-utgaven-er-na-klar>

Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave.). Abstrakt forlag. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktpmonografi_000016149

Justis- og beredskapsdepartementet. (2013, juni 19). *NOU 2013: 9* [NOU]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2015, mars 6). *Prop. 61 LS (2014-2015)* [Proposisjon]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020, juni 23). *Meld. St. 29 (2019–2020)* [Stortingsmelding]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20192020/id2715224/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2022). *Hovedinstruks for politiet* [Instruks]. Kudos. <https://kudos.dfo.no/dokument/30899/hovedinstruks-for-politiet>

Justisdepartementet. (2006, november 14). *Politidirektoratet* [Eksternvirksomhet]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/politidirektoratet/id426315/>

Kleven, T. A. (2008). Validity and validation in qualitative and quantitative research. *Nordic studies in education*, 28(3), 219–233. <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-5949-2008-03-05>

Kristiansen, M. B. (2012). *Mål- og resultatstyring i praksis: En komparativ analyse af anvendelsen af mål- og resultatstyring i Danmark, Sverige og Norge*. Department of Political Science, University of Copenhagen.

Larsson, P. (2012). Ideology as a cover up: Community policing in Norway | . *EJPS*, 1(0), 39.

Lovdata. (1995). *Lov om politiet (politiloven)*—Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>

Lægreid, P., & Christensen, T. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (s. vi–vi). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315235790>

Lægreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2006). Performance Management in Practice: The Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 22(3), 251–270. <https://doi.org/10.1111/j.0267-4424.2006.00402.x>

Mayntz, R. (2004). Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 237–259. <https://doi.org/10.1177/0048393103262552>

Mot alle odds-veier til samordning i norsk forvaltning. (u.å.). Hentet 13. april 2023, fra https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Mulgan, R. (2008). How Much Responsiveness is Too Much or Too Little. *Australian Journal of Public Administration*, 67(3), 345–356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2008.00592.x>

Norell, P. O. (2020). *Politiker- og tjenstemannaroller* [Forelesning].

Olsen, J. P. (2015). Democratic Order, Autonomy, and Accountability. *Governance (Oxford)*, 28(4), 425–440. <https://doi.org/10.1111/gove.12158>

Om oss – Riksadvokaten. (u.å.). Riksadvokaten - Om oss, et tosporet system. Hentet 24. februar 2023, fra <https://www.riksadvokaten.no/om-oss/#acc-item-3>

Paul Cairney. (2012). *Understanding public policy: Theories and issues*. Palgrave Macmillan.

Politidirektoratet. (u.å.-a). *Politiets strategier og planer*. Politiet. Hentet 10. mai 2023, fra <https://www.politiet.no/om-politiet/dokumenter-strategier-og-horinger/strategier-og-planer/>

Politidirektoratet. (2017, juni 16). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*. <https://docplayer.me/53387738-Rammer-og-retningslinjer-for-etablering-av-nye-politidistrikter.html>

Politiet. (2021). *Ressursanalyse*. Politiet. <https://www.politiet.no/om-politiet/tall-og-fakta/ressursanalyse/>

Politiet mot 2020. (u.å.). Hentet 10. april 2023, fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/politiet_mot_2020.pdf

Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation (London, England. 1995)*, 19(4), 346–363. <https://doi.org/10.1177/1356389013505040>

Riksrevisjonen. (2022, mars 17). *Riksrevisjonen: Alvorlig kritikk mot politiet*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2021-2022/undersokelse-av-politiets-maloppnaelse-pa-sentrale-oppgaver/>

Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2021120748577

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforl.

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2–3), 277–310.

<https://doi.org/10.1080/01900699508525011>

Snyder, T. (2017). *Om tyranni: 20 ting vi kan lære av det 20. århundre*. Press.

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2021021607648

Spradley, J. P. (2016). *Participant Observation*. Waveland Press.

Svein S Andersen,). (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.).

Fagbokforl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018073048120

Thurén, T. (2009). *Vitenskapsteori for nybegynnere* (2. utg.). Gyldendal akademisk.

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2014070105048

Tranøy, B. S., Østerud, Ø., & Makt- og demokratiutredningen. (2001). *Den Fragmenterte staten:*

Reformer, makt og styring. Gyldendal akademisk. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008120300168)

[nb_digibok_2008120300168](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008120300168)

Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.

Wathne, C. T. (2018). *Målstyring i politiet: I teori og praksis*. Cappelen Damm akademisk.

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020042048067

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). SAGE.

Vedlegg

Tabeller utarbeidet i dokumentanalysen

JUSTISDEPARTEMENTETS TILDELINGSBREV TIL POLITIET

Tabell 1:

Sammenstilling av begreper i tildelingsbrevene knyttet til mål- og resultatstyringen fra JD til POD for alle årene i undersøkelsesperioden. Det er også angitt antall mål, styringsparametere, oppdrag og rapporteringskrav.

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
					Regjerings- skifte		
		Samfunns- oppdrag	Samfunns- oppdrag	Samfunns- oppdrag			
Hoved- utfordringer	Hoved- utfordringer og overordnede prioriteringer	Hoved- utfordringer og overordnede prioriteringer	Hoved- utfordringer	Hoved- utfordringer	Hoved- utfordringer og overordnede prioriteringer	Hoved- utfordringer og overordnede prioriteringer	Hoved- utfordringer og overordnede prioriteringer
Mål og prioritering			Mål og resultat- forventninger	Mål, styrings- parametere og oppdrag	Mål, styrings- parametere og oppdrag	Mål, styrings- parametere og oppdrag	Mål, styrings- parametere og oppdrag
Mål 10	Mål 5	Mål 12	Mål 8	Mål 5	Mål 5	Mål 5	Mål 5
Styrings- parametere 7	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17	Styrings- parameter 17
	Rapportering- er 29						
					Rapporterings- krav 5	Rapporterings- krav 5	Rapporterings- krav
Oppgaver 28	Oppdrag 58	Oppdrag 20	Oppdrag 15	Oppdrag 12	Oppdrag 17	Oppdrag 11	Oppdrag 18
Øvrige oppdrag og rapporterings krav			Øvrig rapportering, informasjon og oppdrag	Øvrig rapportering, oppdrag og føringer	Øvrig rapportering, oppdrag og føringer	Øvrig rapportering, oppdrag og føringer	Øvrig rapportering, oppdrag og føringer
			Styring og kontroll	Styring og kontroll	Styring og kontroll	Styring og kontroll	Styring og kontroll

Tabell 2:

Resultatkjeden skal ligge til grunn for all styring av offentlig virksomhet og finnes i veileder for resultatmåling (DFØ, 2010) og JD overordnede mål for 2016 inn i en tabell knyttet til denne kjeden.

Tabellen synliggjør JDs egen vurdering av hvordan de ulike målene relaterer seg til styringskjeden og at tyngdepunktet er knyttet til aktivitetsmål



«Kjeder»	Innsatsfaktorer	Aktiviteter	Produkter/tjenester	Brukereffekter	Samfunns-effekter
Prioriteringer 2016		Gjennomføre Nærpolitireformen			
Straffesak		Styrke forebyggingen av kriminalitet	En mer effektiv straffesaks- kjede		Redusere alvorlig kriminalitet
Samfunnssikkerhet og beredskap	Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering Kunnskapsbasert forebygging			Redusere sårbarhet i samfunnet
Asyl		Raskere avklaring av identitet	Raskere retur		Færre asylsøkere uten beskyttelses behov

Tabell 3:

Tabellen viser en oversikt over hvordan de fem hovedmålene som går igjen i alle tildelingsbrevene i undersøkelsesperioden og en kontroll opp mot 2013.

Målene knyttes for øvrig også til tre kjeder som Regjeringen oppfatter som særskilt utfordrende med virkning fra 2015: Straffesakskjeden, samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden og migrasjonskjeden.

2016 - 2021	2022 - 2023	2013
Befolkningens trygghet og sikkerhet	Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt	Redusert kriminalitet
Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	Kriminaliteten er lav	God rettssikkerhet for individer og grupper
Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Straffesaksbehandlingen er effektiv og rettssikker	Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet
Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk
Tilgjengelige tjenester med god service	Politiet er tilgjengelig og har god service og effektive tjenester	En mer effektiv og publikumsvennlig justissektor

Tabell 4:

I alle tildelingsbrevene er det enkelte ord/begreper som forekommer hyppig og må oppfattes som føringer og ambisjoner.

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti	Nærpoliti
Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet	Tilgjengelighet
Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering	Effektivisering
Målreduksjon	Kvalitetsheving	Kvalitetsheving	Kvalitetsheving	Kvalitetsheving	Kapasitetsheving	Kvalitet	Kvalitetsheving
Utvikling	Digitalisering	Økt bemanning	Økt bemanning	Økt bemanning	Gevinstrealisering	Digitalisering	Digitalisering
Digitalisering	Kapasitet	Digitalisering	Digitalisering	Digitalisering	Digitalisering	Styrke	Kapasitet

Tabell 5:

I tildelingsbrevet for 2017 er også visjon og effektmål for nærpolitireformen særskilt beskrevet.

Et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet					
Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling	Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet	Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap	Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaring	Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap	Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk nye metoder og ny teknologi

Tabell 6:

Nærpolitireformen har vært svært sentral i hele undersøkelsesperioden og en betydelig andel av styringsparametere, mål og krav er relatert til målene for reformen. Tabellen viser relasjonen mellom ulike måleparametere i tildelingsbrevene og nærpolitireformens mål

Mål og krav til rapportering 2016 Mål for justis- og beredskapssektoren 2017, 2018, 2019	Virksomhetsspesifikke mål 2018 Mål og resultatforventninger 2019 Mål for politiet 2020, 2021, 2022, 2023	Nærpolitireformens effektmål
Samfunnssikkerhet- og beredskapskjeden: 1) Redusere sårbarhet i samfunnet 2) Kunnskapsbasert forebygging 3) Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering 4) Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	Befolkningens trygghet og sikkerhet	Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling
Straffesakskjeden: 1) En mer effektiv straffesakskjede	Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	

2) Styrke forebygging av kriminalitet 3) Redusere alvorlig kriminalitet	Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
Migrasjonskjeden: 1) Raskere avklaring av identitet 2) Raskere retur	Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	
	Tilgjengelige tjenester med god service	Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap
		Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk nye metoder og ny teknologi
		Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet

Tabell 7:

Tabellen viser en kategorisering av føringene i tildelingsbrevene i tre grupper: 1) Hva er samfunnsoppdraget, 2) hvilke verdier skal være førende for politiet og 3) måten politiet skal utføre tjenesten på (proessorientert).

KATEGORI 1			KATEGORI 2	KATEGORI 3
Samfunnsoppdraget, gitt i politiloven §§ 1 og 2, med de føringene og prioriteringer politisk ledelse gir for hva som skal beskyttes			Brukerperspektivet	Måten politisk ledelse forventer politiet skal løse samfunnsoppdraget de har gitt politiet (prosessorientert)
Kriminalitetsutvikling	Trygghet for folk og skape tillit	Samfunnsikkerhet og beredskap	Fysisk og digital tilgjengelighet	Krav til drift, organisering, ressursutnyttelse og effektivisering
Redusere alvorlig kriminalitet	Enhetlig og likere polititjenester	Politisk og samfunnsmessig orden	Rask saksbehandling	Arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten
Bekjempe tradisjonell kriminalitet og cyberkriminalitet	Mer tilgjengelig og tilstedeværende, fysisk og digitalt	Bidrar til at demokratiske samfunnsstrukturer, ressursgrunnlag og miljø er beskyttet mot undergravende kriminell virksomhet og sammensatte trusler	Tilgjengelige tjenester og god service	Utnytte nye teknologi
Hvilke typer kriminalitet som skal bekjempes	Beskytte innbyggerne mot alvorlig kriminalitet	Det sivile samfunnets maktapparat –	Økt politibemanning	Økt politibemanning

		grunnleggende for statens berettigelse		
	Håndterer hendelser og kriser slik at innbyggerne får hjelp når de trenger det	Håndterer hendelser og kriser slik at samfunnsinstitusjoner beskyttes	Tillit	Bedre kompetanse med robuste fagmiljøer
			Rettsikkerhet	Bedre kapasitet med robuste fagmiljøer
				Økt lokal tilstedeværelse
				Samhandling med kommuner mv.
				Realiseringen av identifiserte økonomiske og kvalitative gevinster fra reformen skal prioriteres
				Redusere sårbarhet i samfunnet og i egen organisasjon

4.2.3. SAMMENSTILLING AV BEGREPER I MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN I RESULTATAVTALENE OG RAPPORTERINGENE FRA POLITIDIREKTORATET TIL INNLANDET POLITIDISTRIKT

De følgende tabellene (8-15) viser en oversikt over PODs krav til mål og resultater og kravene til rapportering for Innlandet politidistrikt i perioden 2016 – 2023.

Tabell 8:

2016					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Forebygge målrettet sammen med andre	2	3	4	Effektiv straffesakskjede	5
Etterforske effektivt og med høy kvalitet	0	0	2	Forebygge kriminalitet og ulykker	8
Forberede respons og beredskap	3	5	8	Forebygge, avverge og håndtere alvorlige trusler og hendelser	3
Andre krav til tjenesten	9	11	14	Samhandling med andre om beredskap og krisehåndtering	2
Forvaltning	0	1	3	Kunnskapsbasert kriminalitetsbekjempelse	2
Sum	14	20	31	Kunnskapsbasert politiarbeid	1
				Publikum har tillit til politiet	1
				Raskere retur	1
				Redusere alvorlig kriminalitet	1
				Rettsikkerhet for arrestanter	2
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 47 og 64 pr. tertial.				Styrke forebygging gjennom forvaltning	1
I tillegg månedlig rapportering om fristoppnåelse for tilrettelagte avhør av barn				Styrke kunnskapsbasert forebygging	2
				Øke kvaliteten i straffesaksarbeidet	4
				Sum	33

Tabell 9:

2017					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Forebygge målrettet sammen med andre	4	6	10	Effektiv straffesakskjede	6
Etterforske effektivt og med høy kvalitet	2	3	19	Forebygge kriminalitet og ulykker	5
Forberede respons og beredskap	6	6	14	Forebygge, avverge og håndtere alvorlige trusler og hendelser	4
Andre krav til tjenesten	10	10	17		
Forvaltning	2	2	3		
Kunnskapsbasert politiarbeid	4	1	3		
Sum	28	28	66	Sivile gjøremål	5
				Raskere retur	1
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 58 og 96 pr. tertial.				Rettsikkerhet for arrestanter	2
				Styrke forebygging gjennom forvaltning	1
				Styrke kunnskapsbasert forebygging	2
				Øke kvaliteten i straffesaksarbeidet	4
I tillegg månedlig rapportering om frist-oppnåelse for tilrettelagte avhør av barn				Sum	30

Tabell 10:

2018					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Bruke etterretning som beslutningsstøtte	2	2	4		
Forebygge målrettet sammen med andre	7	8	13	Forebygge målrettet sammen med andre	2
Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll	4	4	7		
Øke tilgjengeligheten og drive politiarbeid på stedet	1	0	1		
Etterforske effektivt og med høy kvalitet	4	4	12	Etterforske effektivt og med høy kvalitet	6
Forberede respons og beredskap	3	2	9	Forberede respons og beredskap	4
Andre krav til tjenesten	10	12	25	Andre krav til tjenesten	5
Utvikle organisasjon. Ledelse og styring	1	1	6	Sum	17
Styrke kompetanse, læring og utvikling	0	0	2		
Utvikle fellesløsninger	0	0	1		
Sum	32	33	80		
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 49 og 97 pr. tertial.					
I tillegg månedlig rapportering om fristoppnåelse for tilrettelagte avhør av barn					
				Sum	

Tabell 11:

2019					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Bruke etterretning som beslutningsstøtte	0	4	4		
Forebygge målrettet sammen med andre	3	12	13	Forebygge målrettet sammen med andre	3
Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll	2	4	6		
Øke tilgjengeligheten og drive politiarbeid på stedet	1	3	0		
Etterforske effektivt og med høy kvalitet	2	4	5	Etterforske effektivt og med høy kvalitet	8
Forberede respons og beredskap	1	7	13	Forberede respons og beredskap	4
Andre krav til tjenesten	2	9	14	Andre krav til tjenesten	3
Utvikle organisasjon, ledelse og styring	1	6	9	Sum	18
Kap. 6.2	1	0	0		
Kap. 6.3	1	0	0		
Kap. 8.2	1	0	0		
Kap. 9.2.2	1	0	0		
Sum	16	49	64		
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 34 og 82 pr. tertial.					
I tillegg rapportering høring RAM innen september					

Tabell 12:

2020					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Bruke etterretning som beslutningsstøtte				Bruke etterretning som beslutningsstøtte	1
Forebygge målrettet sammen med andre	6	3	11	Forebygge målrettet sammen med andre	5
Kriminaliteten er lav	0	0	6		
Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll	9	2	5*	* Utlendinger har avklart ID og lovlig opphold	3
Øke tilgjengeligheten og drive politiarbeid på stedet	5	1	0	Øke tilgjengeligheten og drive politiarbeid på stedet	8
Etterforske effektivt og med høy kvalitet	2	2	6	Etterforske effektivt og med høy kvalitet	9
Utvikle organisasjon, ledelse og styring		1		Utvikle organisasjon, ledelse og styring	6
Kap. 6.1	2			Forberede respons og beredskap	7
Kap. 6.2	1	1	7	Sum	39
Kap. 6.3	0	1	10		
Kap. 8.2	0	1	1		
Kap. 9.2.2	0	1	1		
Styrke o					
Organisasjonens læring, etisk bevisst ledelse og risikostyring	4	0	0		
Effektivisere for å styrke kjerneoppgavene	3	0	0		
Sum	32	13	49		
<p>Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 52 og 88 pr. tertial.</p> <p>I tillegg rapportering pilot forebyggende sak (mai), rapportering prioriterte mål innen 2020 2:1000, dårlig prognose innenfor budsjett, lage plan og synliggjøre konsekvenser (aug.), Covid-19 (sep.), rapportere økonomisk situasjon, bemanningskrav 2:1000 innen 1.12 og omfanget av ABE effektiviseringstiltak og budsjettiltak (okt.) og plan for effektiviseringstiltak (nov.)</p>					

Tabell 13:

2021					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Bruke etterretning som beslutningsstøtte					
Forebygge kunnskapsbasert sammen med andre	5	5	9	Forebygge kunnskapsbasert sammen med andre	6
Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll	7	7	10	Utvikle ID-tjenester og effektiv personkontroll	3
Straffesaksbehandling effektiv med høy kvalitet og rettssikker	4	4	7	Straffesaksbehandling effektiv med høy kvalitet og rettssikker	10
Utvikle beredskap ut ifra trusselbilde	2	2	2	Utvikle beredskap ut ifra trusselbilde	9
Styrke organisasjonens opplæring, etisk bevisst ledelse og risikostyring	1	0	8	Styrke organisasjonens opplæring, etisk bevisst ledelse og risikostyring	12
Styrke sikkerheten i kritiske funksjoner	0	0	1	Sum	40
Effektivisere for å styrke kjerneoppgaver	1	1	1		
Andre krav til tjenesten	1	1	3		
Kap. 6.2	2	2	2		
Kap. 6.3	1	2	5		
Kap. 6.4	0	0	1		
Kap. 7	1	1	1		
Kap. 8.2	1	1	1		
Sum	26	26	52		
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 66 og 92 pr. tertial.					
Ingen tilleggssrapporteringer					

Tabell 14:

2022					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Bruke etterretning som beslutningsstøtte					
Forebygge målrettet sammen med andre	6	6	8	Forebygge kunnskapsbasert sammen med andre	11
Utvikle ID-tjenester og grenseforvaltning	9	9	10	Utvikle ID-tjenester og helhetlig personkontroll	4
Straffesaksbehandling effektiv med høy kvalitet og rettsikker	2	2	8	Straffesaksbehandling effektiv med høy kvalitet og rettsikker	10
Utvikle beredskap ut ifra trusselbilde	5	5	7	Utvikle beredskap ut ifra trusselbilde	6
Styrke organisasjonens opplæring, etisk bevisst ledelse og risikostyring	3	4	10	Styrke organisasjonens opplæring, etisk bevisst ledelse og risikostyring	5
Styrke sikkerheten i kritiske funksjoner	0	0	1	Sum	36
Effektivisere for å styrke kjerneoppgaver, herunder avdekke og gjennomføre effektiviseringstiltal	0	0	1		
Andre krav til tjenesten, herunder politibemanning og gevinstrealisering	4	4	5		
Kap. 6.1	2	2	2		
Kap. 6.2	1	2	5		
Sum	36	35	60		
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 71 og 96 pr. tertial.					
I tillegg 44 tilleggssrapporteringer					

Tabell 15:

2023					
Strategiske mål	Antall rapporteringskrav			Strategisk mål	Antall Mål og resultater
	T 1	T 2	T 3		
Samfunnssikkerhet og trygghet er ivaretatt	9	9	11	Samfunnssikkerhet og trygghet er ivaretatt	6
Forebygge målrettet sammen med andre	4	4	6	Forebygge og kriminaliteten er lav	1
Alle som oppholder seg i landet har avklart ID og lovlig opphold	5	5	5	Alle som oppholder seg i landet har avklart ID og lovlig opphold	4
Straffesaksbehandling og rettssikker og effektiv	1	1	6	Straffesaksbehandling og rettssikker og effektiv	6
Politiet er tilgjengelig og har god service og yter effektiv tjeneste i hele landet (sivil rettspleie + forvaltning)	5	5	7	Politiet er tilgjengelig og har god service og yter effektiv tjeneste i hele landet (sivil rettspleie + forvaltning)	7
Andre krav til tjenesten	5	6	10	Andre krav – kjønnsbalanse i politilederstillinger og lederstillinger generelt	2
Kap. 5.2	1	0	1	Sum	26
Beredskap mot alvorlige samfunnstrusler og hendelser	1	1	1		
Tilgjengelig polititjeneste	1	1	1		
Trygghet i det digitale rom	1	1	1		
Sum	33	33	49		
Sum rapporteringspunkter totalt varierer mellom 59 og 85 pr. tertial.					
I tillegg månedlige rapporteringer på økonomi og nøkkeltall					

Tabell 16a:

Viser en kvantifisert fremstilling av rapporteringsregimet mellom POD og politidistriktet:

År	Antall rapporteringskrav på tiltak og rapportering på mål og resultater hvert tertial	Tilleggsrapporteringer
2016	47 - 64	Månedlig fristoppnåelse TA
2017	58 - 96	Månedlig fristoppnåelse TA
2018	49 - 97	Månedlig fristoppnåelse TA
2019	34 - 82	Høring RAM
2020	52 - 88	Flere tilleggsrapporteringer
2021	66 - 92	Ingen tilleggsrapporteringer
2022	71 - 96	44 tilleggsrapporteringer
2023	59 - 85	Månedlig økonomi og nøkkeltall

Tabell 16b:

Viser en kategorisering av typiske hovedområder for rapporteringen mellom POD og politidistriktet:

Politifag	Kompetanse og læring	Kvalitet	Tillit	Kapasitet og tilgjengelighet	Effektivitet og ressursutnyttelse
Etterretning	Rapporteringens innhold: <ol style="list-style-type: none"> 1. Status for rapporterings- og målkravet 2. Risiko for ikke å innfri målkrav 3. Risikodempende tiltak 4. Effekt av iverksatte tiltak 5. Forventet effekt av kommende tiltak 6. Sannsynlighet for forventet måloppnåelse 				
Forebygging					
Straffesak					
Respons/beredskap					
Utlendingsforvaltning					
Service					
Andre krav til tjenesten					

4.2.4. STYRINGSDIALOGEN MELLOM INNLANDET POLITIDISTRIKT OG POLITIDIREKTORATET I PERIODEN 2018 – 2023

Referatene fra styringsdialogen er korte, og inneholder både punkter som er relativt detaljorienterte og punkter av mer strategisk og overordnet betydning. Det legges til grunn at referatene gjenspeiler de temaer POD og IPD har ment har vært av størst betydning.

Innholdet er kategorisert i gruppene 1) føringer fra Politidirektoratet, 2) forhold av strategisk betydning og 3) særskilte utfordringer.

Vi kan se at manglende kapasitet innenfor politiets kjerneområder, budsjettbegrensinger og forventinger om effektiviseringstiltak er gjentakende temaer. I oversikten nedenfor er det ikke inntatt føringer knyttet spesifikt til detaljerte faglige betraktninger og føringer fra POD, som for eksempel viktigheten av at politiet blir flinkere til å benytte etterforskningsplaner i straffesaksbehandlingen.

Tabell 17:

	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3
År	Føringer fra POD	Forhold av strategisk betydning	Særskilte utfordringer
Sep. 2016	IPD må arbeide planmessig for å finne mulighetsrom for utvikling	Planforutsetning for politiet at det ikke blir tilført mer penger og krav om ABE-kutt	Svak kapasitet påtale og etterforskning (SA)
Okt. 2019	Prognose politibemanning krevende	IPD betydelige budsjettutfordringer fremover	1. Svak kapasitet IKT-krim bekjempelse 2. Kapasitetsutfordringer påtale
Okt. 2020	1. IPD må styre mot økonomisk balanse i 2021 2. Krav om antall politiårsverk skal opprettholdes gjennom året. 3. Må arbeide med langsiktig planer for å finne mulighetsrom for utvikling, økonomi og sikre resultatoppnåelse.	1. IPD betydelige budsjettutfordringer fremover. 2. Prognose politibemanning 2:1000 krevende 3. Krav til effektiviseringstiltak	1. Kapasitetsutfordringer påtale og etterforskning. 2. Kapasitetsutfordringer bekjempelse av organisert krim.

	<p>4. Foreslår at IPD finner effektiviseringstiltak med oppstart frem i tid, som vil kreve utredninger og tid før effekter tas ut.</p> <p>5. Må se på muligheter for samarbeid om funksjoner eller at enheter løser oppgaver for flere enheter.</p>		
2021	<p>1. Saksbehandlingen for gjeldsordning må ned.</p> <p>2. Må bli ajour med pass-søknader</p> <p>3. Må ha god porteføljekontroll straffesaker</p> <p>4. Kravet fra JD om 2:1000 for politistillinger ligger fast</p>	<p>1. IPD søker hensiktsmessig ressursfordeling intern, herunder balansere beredskap og kriminalitetsbekjempelse.</p> <p>2. Innføring av POD's RAM blir krevende, vil føre til nedbemanning.</p> <p>3. Masterplan for ABE</p>	<p>1. Kapasitetsutfordringer etterforskning og påtale og sikre stabil bemanning.</p> <p>2. Krevende å innfri befolkningens forventninger til politiets tilstedeværelse.</p> <p>3. SA mener IPD må styrke innsats og kapasitet mot alvorlig organisert kriminalitet.</p> <p>4. Kravet om 2:1000 for politistillinger forskyver annen kompetanse (sivil).</p> <p>5. Vanskelig å få tak i annen type kompetanse som det er behov for innen gjeldende budsjetttramme</p>
Nov. 2022	<p>1. Dreining i virksomhetsstyringen fra oppdrag og aktiviteter til søkelys på effekt – tillitsreformen.</p> <p>Krig i Europa uavklart sikkerhetssituasjon og sammensatte trusler</p> <p>2. Økte tilgjengelige tjenester og ny tjenestesteder.</p> <p>3. Org.krim og økonomisk krim. Utgjør alvorlig trussel</p>	<p>1. Politiets budsjett vil reduseres og JD foretar omprioriteringer i tillegg for å styrke lokale polititjenester. Politiet må effektivisere og omdisponere budsjettmidler i årene som kommer for å få til bedre polititjenester.</p> <p>2. POD oppfordrer politidistriktet til å flytte ressurser mellom ulike fagmiljøer.</p>	<p>1. SA bekymret for sårbarheten i politidistriktet og at ytterligere desentralisering svekker kapasiteten.</p> <p>2. Manglende kapasitet og innsats mot A-krim.</p> <p>3. Ledelse og styring av straffesaksporteføljen er krevende både i forhold til kapasitet og fragmentert ressursstyring.</p>

	for samfunnet. Politiet må styrke kompetanse og innsats. 4. Påpeker viktigheten av å dreie tjenesten mot digitale utfordringer 5. Positivt å fokusere på innovasjon og endring	3. Kommende budsjett innebærer kutt og opprettholdelse av bemanning kritisk. 4. Mindre forbruk 2021 skyldes tilførte budsjettmidler på slutten av året med føringer om å brukes opp på engangskostnader.	4. Kapasitetsutfordringer og turnover blant etterforskere og påtalejurister. 5. Stor diskrepans mellom omfordeling etter RAM og de politiske kravene om økt lokal tilstedeværelse.
Feb. 2023		IPD har hatt budsjettmessig underbalanse over flere år – omfattende ledighold av stillinger, omfattende begrensninger i drift, betydelig nedtrekk i investeringer i materiell og utstyr.	Fraråder opprettelse av nye tjenestesteder

Hovedbildet som tegner seg med bakgrunn i styringsdialogen er at politidistriktet har driftskostnader som er høyere enn tildelte budsjetter og begrenset handlingsrom til å redusere aktivitetsnivået eller gjøre andre tilpasninger for varige effektiviseringstiltak.

Tabell 18:

En forenklet fremstilling av hovedbilde gitt i styringsdialogen mellom POD og IPD:

Krav om varige effektiviseringstiltak og langsiktig planlegging	Krav om økt lokal tilstedeværelse med økt politibemanning, nye tjenestesteder og økt samhandling med kommunen
Fravær av økonomisk og strukturelt handlingsrom for drift og virksomhetsutvikling	Krav om økt innsats mot alvorlig kriminalitet og sammensatte samfunnstrusler med robuste fagmiljøer