

En målstyrt etat i en regelstyrt verden?

En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten

Eivind Hustvedt Fremstad



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

En målstyrt etat i en regelstyrt verden?

En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten

Eivind Hustvedt Fremstad

Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

MAI 2013

© Eivind Hustvedt Fremstad

2013

En målstyrt etat i en regelstyrt verden? En studie av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten.

Eivind Hustvedt Fremstad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Denne oppgaven studerer styringsrelasjonene mellom Justisdepartementet, Politidirektoratet (POD) og politidistriktene. Særlig undersøkes bruken av styringsverktøyet mål- og resultatstyring. Et hovedfunn er at styringen i stor grad påvirkes av at politiet er utsatt for stor politisk oppmerksomhet. Justisdepartementet styrer POD gjennom et stort antall mål og aktivitetskrav. Styringssignalene har fortrinnsvis kommet til uttrykk gjennom detaljerte krav til konkrete oppgaver, tiltak og aktivitet, heller enn indikatorer som måler bredere resultater og samfunnseffekter av disse aktivitetene. Politidirektoratets videre styring av politidistriktene preges av at POD må drive tett oppfølging for å sikre at departementets politiske føringer blir iverksatt i ytre etat.

De empiriske funnene analyseres ved hjelp av tre teoretiske perspektiver: agentteori, institusjonell teori og kontingensteori. Det teoretiske rammeverket bidrar til å forklare trekk ved utformingen og anvendelsen av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Blant annet viser agentteorien at tildelingsbrevet kan ses som en myk resultatkontrakt mellom overordnet og underordnet virksomhet, og at informasjonsasymmetrien mellom partene gjør det nødvendig å etablere et kontrollsystem. Det institusjonelle perspektivet illustrerer videre hvordan historiske erfaringer og stivhengighet kan forklare dagens til dels detaljerte styringspraksis mellom Justisdepartementet og POD.

Det er mulig å spore en klar motsetning mellom den politiske og den faglige logikken i styringen av politi- og lensmannsetaten. Faglige problemstillinger kommer i konflikt med det politiske verdigrunnlaget for norsk politi og distriktspolitiske hensyn. De negative erfaringene man har hatt ved bruk av mål- og resultatstyring i etaten, virker likevel primært å skyldes måten styringen praktiseres på, heller enn styringsprinsippet i seg selv. Terrorangrepene 22. juli 2011 synes å ha fungert som et momentum for endring og har ført til en grundig gjennomgang av Justisdepartementets styringspraksis. Detaljstyringen er noe redusert, politiet har fått færre mål og det rettes større oppmerksomhet mot effektene av iverksatte tiltak. På den ene siden er det derfor grunn til å tro at styringen i fremtiden vil bli mer strategisk og overordnet. På den annen side vil den politiske oppmerksomheten rundt politiet vedvare og slik kunne medvirke til en fortsatt detaljert styringspraksis.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en spennende og lærerik tid. Til tider har det også vært en krevende og utfordrende prosess. Mange fortjener derfor takk for at dette lot seg gjennomføre. Jeg vil først og fremst takke min dyktige veileder Jostein Askim for god oppfølging, konstruktive tilbakemeldinger og økonomisk støtte til oppgaven. Det har vært inspirerende å ha en veileder med så stort engasjement og faglig kompetanse.

Jeg vil gjerne takke informantene i Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene for at de stilte opp til intervjuer. Samtalene gav utvidet kunnskap og innsikt i de praktiske erfaringene. Takk også til de informantene som bistod i arbeidet med å finne frem til relevante dokumenter.

Takk for nyttige kommentarer fra medarbeidere i Finansavdelingen i Finansdepartementet. Det gav viktig rettleiding og inspirasjon til videre skriving på et tidlig stadium av oppgaven.

En spesiell takk går til mamma, pappa og Sindre for oppmuntring, gjennomlesning og diskusjoner gjennom fem års studier.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til Anine for støtte, oppmuntring og ditt gode humør. Takk for at du alltid er der for meg.

Blindern, mai 2013.

Eivind Hustvedt Fremstad

Antall ord: 35 429

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----|--|-----|
| 1 | Innledning..... | 1 |
| 1.1 | Oppgavens problemstillinger..... | 3 |
| 1.2 | Videre struktur..... | 6 |
| 2 | Mål- og resultatstyring..... | 8 |
| 2.1 | Vid og smal mål- og resultatstyring..... | 9 |
| 2.2 | Reell mål- og resultatstyring..... | 12 |
| 3 | Teori..... | 14 |
| 3.1 | Betydningen av oppgaver: Kontingensteori..... | 14 |
| 3.2 | Betydningen av organisering: Agentteori..... | 18 |
| 3.3 | Betydningen av kultur: Institusjonell teori..... | 23 |
| 4 | Data og metode..... | 28 |
| 4.1 | Forskningsdesign..... | 28 |
| 4.2 | Analyse av foreliggende materiale..... | 30 |
| 4.3 | Intervjuer..... | 31 |
| 4.4 | Betraktninger om datakvalitet..... | 32 |
| 5 | Mål- og resultatstyring i politiet..... | 38 |
| 5.1 | Organisering og ansvarsforhold..... | 38 |
| 5.2 | Politiets oppgaver..... | 40 |
| 5.3 | Historisk utvikling..... | 42 |
| 5.4 | Kultur..... | 44 |
| 5.5 | Styringspraksis..... | 47 |
| 6 | Analyse..... | 63 |
| 6.1 | Forventninger ut fra agentteori..... | 63 |
| 6.2 | Forventninger ut fra institusjonell teori..... | 66 |
| 6.3 | Perspektivene sett i sammenheng..... | 69 |
| 7 | Konklusjon..... | 81 |
| 7.2 | Teoretiske konklusjoner..... | 84 |
| 7.3 | Praktiske implikasjoner..... | 86 |
| | Litteraturliste..... | 90 |
| | Vedlegg..... | 101 |

Figurer

| | |
|--|----|
| Figur 2.1. Styringshjulet..... | 10 |
| Figur 2.2. Egenskaper ved mål relatert til virkningskjeden | 13 |
| Figur 5.1. Politi- og lensmannsetatens administrative organisering | 39 |
| Figur 5.2. Det totale antallet mål og krav i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD i perioden 2004-2013, fordelt på hoved- og delmål, resultatkrav og aktivitetskrav. 56 | |
| Figur 5.3. Målene i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD relatert til virkningskjeden. 57 | |

Tabeller

| | |
|--|----|
| Tabell 5.1. Egenskaper ved Justisdepartementets tildelingsbrev til POD for perioden 2004-2013..... | 55 |
| Tabell 6.1. Hypoteser og funn utledet fra agentteori..... | 63 |
| Tabell 6.2. Hypoteser og funn utledet fra institusjonell teori..... | 66 |

1 Innledning

Politi- og lensmannsetaten regnes for å være den eldste, fortsatt eksisterende offentlige etaten i Norge, med en historie som strekker seg 800-900 år bakover i tid (St.meld. nr. 22 2000-2001: 87). Politiets oppgaver er på de fleste områder regulert av lover og regler, og kravene til rettsikkerhet gjør det i mange tilfeller nødvendig å følge fastsatte instruksjer. Politiet har slik lang tradisjon som en sterkt regelstyrt etat. Som alle andre offentlige organisasjoner i Norge er etaten bundet av Reglement for økonomistyring i staten (RØS), som setter regler for hvordan styringen av statlige virksomheter skal foregå. Det grunnleggende styringsprinsippet i staten innebærer at alle virksomheter skal fastsette mål- og resultatkrav, og at disse skal følges opp av overordnet departement for å sikre at målene oppnås og ressursbruken er effektiv (RØS § 4, Finansdepartementet 2010: 10). Politietaten kan slik havne i en spenning mellom den tradisjonelle regelstyringen og den moderne målstyringen. Som Politidirektoratet selv uttrykker det: “Politi- og lensmannsetaten er en målstyrt etat i en regelstyrt verden” (Politidirektoratet 2010a: 42). På denne bakgrunn virker det særlig interessant å se nærmere på bruken av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten¹.

Denne oppgaven ser på styringsrelasjonene mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet, og mellom Politidirektoratet og politidistriktene. Studiet av styringen av politiet fanger opp en rekke klassiske statsvitenskapelige problemstillinger. Blant disse er balansen mellom sentralisering og desentralisering, mellom regelstyring og målstyring og avveiningen mellom hensynet til politisk kontroll versus faglig uavhengighet. Alle statlige virksomheter må veie disse hensynene mot hverandre, men balansen vil variere både mellom virksomheter og over tid. Balansen mellom de ulike hensynene kan i tråd med Hood og Lodge (2006: 7-9) ses på som en slags overenskomst mellom overordnet og underordnet virksomhet. Gjennom en dels formell, dels uformell avtale, en “public service bargain”, kan politikerne eksempelvis redusere detaljstyringen av underliggende etat mot at etaten er lojal mot de overordnede politiske styringssignalene.

Politiet gjennomførte på begynnelsen av 2000-tallet en omfattende organisasjons- og forvaltningsreform. Først ble Politidirektoratet (POD) etablert som et frittstående direktorat, før antallet politidistrikt ble halvert fra 54 til 27 som en del av Politireform 2000. En av hensiktene med politireformen var å bidra til å endre holdningene i etaten fra en klar

¹ Her brukes begrepene mål- og resultatstyring og målstyring parallelt. Andre har valgt å skille disse, se for eksempel Johnsen (2007: 30).

regelorientering, til å ha større fokus på måloppnåelse. Regelstyring skulle i økende grad erstattes av styring på mål og resultater (St.meld. nr. 22 2000-2001: 59). Organisasjonsendringene kan ses som et forsøk på å forskyve balansen i retning av mer desentralisering, mer målstyring og økt faglig uavhengighet for underliggende etat. Opprettelsen av POD er et eksempel på en indre fristilling der oppgaver skilles ut fra departementet og samles på direktoratsnivå. En slik vertikal interorganisatorisk spesialisering vil normalt ha som mål å gi friere fullmakter og økt faglig selvstendighet til fristilte forvaltningsorgan, samt å avlaste departementsnivået (Grønlie og Selle 1998: 15-16).

Foreliggende empiri tyder på at intensjonen om at Politireform 2000 skulle innføre en tydeligere målstyringsmodell i politi- og lensmannsetaten, bare delvis har blitt realisert i praksis. Justisdepartementet har i mange tilfeller fortsatt å styre på detaljer, til tross for at noe av hensikten med reformen var at departementet skulle rendyrke sin strategiske styringsrolle, mens POD skulle få utvidet økonomisk og administrativ frihet. Eksempelvis stiller 22. juli-kommisjonen spørsmål ved om Justisdepartementet i for stor grad har detaljstyrt politiets virksomhet (NOU 2012:14: 314). Politidirektoratet virker videre å ha hatt rammebetingelser som har vanskeliggjort direktoratets mulighet til å leve opp til de intensjonene som lå til grunn for etableringen (Difi 2013: 30-31). Tidligere politidirektør Ingelin Killengreen har på samme måte gitt uttrykk for at departementets styring var svært detaljert. Hun peker på at etatslederne i underliggende virksomhet har ansvar for resultatene, samtidig som de har begrenset handlingsrom fordi det tildelte budsjettet gir detaljerte føringer for den daglige driften (Killengreen 2012: 12-13).

Denne oppgaven fanger opp det grunnleggende spørsmålet om hvordan forvaltningen generelt, og politietaten spesielt, best kan styres. Debatten er viktig fordi den omhandler hvordan offentlige ressurser kan brukes på en mest mulig hensiktsmessig måte. En del av kritikken som er kommet mot bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor, går på at det er en tendens til å konsentrere målene om faktorer det er enkelt å måle. Elementer som lar seg operasjonalisere og tallfeste kan bli overmålt, mens de delene av en virksomhets arbeid som er knyttet til kvalitet tilsidesettes (De Bruijn 2002: 582; Johnsen 2007: 112). Det kan igjen få konsekvenser for virksomhetens totale produksjon, fordi faktorer som faller utenfor målstyringen lett nedprioriteres (Wilson 2000: 161). Virksomheter gis slik et incentiv til strategisk å justere produksjonen til rapporteringssystemet ved å trikse med resultatindikatorne eller på annen måte tilpasse innrapporterte resultater til styringssystemet, såkalt "gaming" (De Bruijn 2007: 17). Den underliggende logikken er at fastsettelsen av klare

mål endrer både individuell og organisatorisk atferd. Det økte fokuset på mål og resultater i offentlige organisasjoner har videre bidratt til omfattende rapporteringssystemer. Disse nye kontrollregimene krever store ressurser og kan gi utstrakt byråkratisering (Hood 1991: 9). Flere har dessuten pekt på at enkelte virksomhetsområder i offentlig sektor er lite egnet til å styres gjennom mål- og resultatstyring. Dette vil særlig gjelde i virksomheter der målene er kvalitative heller enn kvantitative og omgivelsene er komplekse heller enn forutsigbare (Christensen m. fl. 2009: 111).

Argumentene fra den statsvitenskapelige debatten gjenfinnes i den offentlige debatten etter at 22. juli-kommisjonen la frem sin rapport. Kommisjonen anbefaler at politiet etablerer et tydeligere målstyringssystem som fanger opp helheten i politietatens oppgaver (NOU 2012: 14: 335). Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen hevder derimot i et intervju med Klassekampen (2012) at målstyring er uegnet som styringsvirkemiddel i offentlig sektor. Diesen mener mål- og resultatstyringssystemet fører til politisk detaljstyring på områder politikerne har få forutsetninger for å mene noe om. Videre hevder han at målstyring i etater som politiet og forsvaret i liten grad måler kvaliteten på arbeidet som gjøres, men kun forteller om input, pengebruk og andre variabler som er lette å måle. Kritikken mot bruken av mål- og resultatstyring i offentlig sektor har også kommet fra Arbeiderpartiets, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiets representanter på Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer fra disse partiene mener at dagens målstyringssystem fører til et omfattende og kostbart tilsynsapparat, med en stadig mer detaljert og kvantitativ tilnærming. De peker på at målstyringen bør vris fra styring ved enkle og kvantitative mål til styring gjennom færre og kvalitativt rettede mål (Innst. 210 S 2012-2013: 34).

1.1 Oppgavens problemstillinger

På bakgrunn av diskusjonen ovenfor formuleres oppgavens problemstillinger som følger:

1. *Hvilken form har mål- og resultatstyringen fått i politi- og lensmannsetaten?*

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i alle statlige virksomheter (RØS § 4, SSØ 2010: 11), og benyttes således både i Justisdepartementets styring av Politidirektoratet og Politidirektoratets videre etatsledelse av politidistriktene og særorganene. Mål- og resultatstyring har vist seg å være en fleksibel styringspraksis, som utøves på ulike

måter i norsk offentlig forvaltning (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 268). I Reglement for økonomistyring i staten legges det vekt på at all styring, oppfølging og kontroll skal tilpasses den enkelte virksomhets egenart, risiko og vesentlighet (RØS § 4, Finansdepartementet 2010: 10). Det er derfor interessant å undersøke hvilken utforming målstyringen har fått i styringen av og i politietaten. Blant annet vil jeg undersøke hva som preger styringsdialogen, styringens detaljeringsgrad, hvor mange mål som oppstilles for POD og politidistriktene og egenskaper ved målene. Det nye økonomiregelverket, som legger de overordnede føringene for styring i staten, trådte i kraft 1. januar 2004. Studien avgrenses dermed tidsmessig fra 2004 til 2013.

2. Hvilke effekter har innføringen av mål- og resultatstyringsmodellen fått på virksomheten i politi- og lensmannsetaten?

Mål- og resultatstyring ble først formelt tatt i bruk i politidistriktene gjennom etatsstyringsprosjektet på midten av 1990-tallet. I forbindelse med Politireform 2000 ble det lagt stor vekt på at den strukturelle omorganiseringen skulle legge til rette for mer effektiv bruk av mål- og resultatstyring (St.meld. nr. 22 2000-2001: 58). Innføringen av målstyring virker å ha fått en rekke konsekvenser, både intenderte og ikke intenderte, på styring og ledelse i etaten. Spørsmålet blir dermed hvordan bruken av målstyring har påvirket virksomheten i politietaten. Med virksomhet siktes det her til aktivitet, oppgaveløsning, styringspraksis og rapportering i organisasjonen. Det kan innvendes at det er vanskelig å svare presist på et slikt forskningsspørsmål fordi det er krevende å isolere effektene av en organisasjonsendring (Johnsen 2007: 33). Endringene som har funnet sted kan for eksempel neppe tilskrives mål- og resultatstyring alene. I oppgaven vil det likevel gjøres et forsøk på å dokumentere hvilke effekter innføringen av målstyring har fått.

3. Hvordan kan de særskilte trekkene ved politi- og lensmannsetatens oppgaver, organisering og kultur forklare mål- og resultatstyringens utforming og virkemåte i etaten?

Politiet har enkelte trekk man kan forvente vil virke kompliserende på målstyringen. For eksempel kjennetegnes virksomheten av stor politisk oppmerksomhet, stor medieinteresse, behov for parlamentarisk kontroll og en sterk etatskultur. Problemstillingen legger opp til en diskusjon om hvordan disse og andre trekk ved politiets oppgaver, organisering og kultur

virker inn på utforming og anvendelse av mål- og resultatstyring i etaten. Av særlig interesse er det å diskutere de mulige spenningene mellom den politiske og den faglige logikken. Politidirektoratet skal iverksette regjeringens kriminalpolitikk gjennom ledelse, oppfølging og utvikling av politietaten. Som frittstående direktorat vil faglige hensyn veie tungt, og der politiske og faglige hensyn peker i hver sin retning må POD balansere de to. I politidistriktene finnes det en sterk faglig identitet med bakgrunn fra profesjonsutdanningen på Politihøgskolen. Avveiningen mellom faglige og politiske hensyn kan her ventes å gjøre seg gjeldende, for eksempel i spørsmål knyttet til den enkelte politimesters handlefrihet til foreta organisasjonsmessige endringer i distriktet. På denne bakgrunn virker det analytisk nyttig å klassifisere studiet av politietaten som en form for et “least-likely case”, i betydningen at dersom mål- og resultatstyring fungerer godt i en etat som politiet, vil den etter all sannsynlighet være egnet i de fleste andre offentlig etater (Gerring 2007: 119).

Selv om mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i staten, brukes det ikke i isolasjon. Målstyring kombineres med en rekke andre styringsformer, som regelstyring, økonomistyring, aktivitetsstyring og styring med instruksjoner (Johnsen 2007: 105). Politiet har lang tradisjon som en regelstyrt etat, noe som fortsatt preger styringspraksisen (St.meld. nr. 22 2000-2001: 59). Det er derfor av interesse å undersøke hvordan mål- og resultatstyring kobles til andre styringsformer. Det er relativt ukomplisert å innføre deler av målstyringsmodellen, men som jeg kommer tilbake til i neste kapittel er det mulig å definere hva som kreves for at styringen skal være i tråd med de overordnede prinsippene for mål- og resultatstyring. Ved å trekke veksler på egne funn i politi- og lensmannsetaten, samt foreliggende litteratur, vil jeg avslutningsvis kort diskutere hvilke utfordringer organisasjoner med lignende trekk som politiet bør være særlig oppmerksomme på ved bruk av mål- og resultatstyring.

Ved hjelp av relevant teori vil jeg diskutere utformingen og anvendelsen av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Agentteori beskriver det rasjonelle spillet mellom to aktører i tilfeller der forholdet mellom partene reguleres av kontrakter, og er preget av usikkerhet og informasjonsasymmetri (Eisenhardt 1989: 58). Teorien er således godt egnet til å si noe om relasjonen mellom overordnet og underordnet virksomhet, særlig hvordan organisering og fordelingen av oppgaver mellom nivåene påvirker styringsrelasjonene. For å kontrastere den i hovedsak instrumentelle agentteorien vil jeg bruke institusjonell teori. Denne teorien legger vekt på at kulturelle normer og verdier former atferd innad i en organisasjon (Peters 2011: 26). 22. juli-kommisjonen rettet sterk kritikk mot organisasjons- og

ledelseskulturen i politiet (NOU 2012:14: 456), og bruken av kulturteori virker derfor å være relevant. Særlig vil historisk institusjonalisme kunne bidra til å belyse hvordan etablerte institusjonelle trekk binder opp den videre utviklingen av organisasjonen (Thelen 1999: 382). Et slikt perspektiv er nyttig i studiet av en gammel etat som politiet, der tradisjoner og historisk utvikling gjennomsyrrer organisasjonen.

Teoridelen vil også bestå av en mer beskrivende del som gjør rede for hvordan trekk ved en organisasjon og dennes omgivelser kan virke inn på hvilken utforming mål- og resultatstyring får i hver enkelt virksomhet. Ved hjelp av kontingensteori og teoretiske bidrag om mål- og resultatstyring fremheves betydningen av situasjonsbestemt styring (Donaldson 2001: 3). Det utledes så forventninger om under hvilke betingelser målstyring vil fungere hensiktsmessig i offentlige organisasjoner.

Metodisk hviler oppgaven i hovedsak på to undersøkelsesmetoder. For det første har jeg gjennom dokumentstudier studert relevante offentlige dokumenter, rapporter og planverk. Dette omfatter gjennomgang av tildelingsbrev, disponeringsskriv, plan- og rammeskriv, driftsanalyser, stortingsmeldinger og evalueringsrapporter. For det andre har jeg gjennomført intervjuer med informanter i Justisdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene. Intervjuene har gitt et verdifullt innsyn i hvordan de ulike styringsnivåene opplever bruken av mål- og resultatstyring. I tillegg til intervjuene jeg selv har foretatt har jeg gått gjennom intervjureferatene som ligger til grunn for 22. juli-kommisjonens rapport og innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets oppfølging av kommisjonens rapport. Dette innebærer referater fra intervjuer med politisk ledelse, embetsverk, politidirektører og politimestere i ytre etat.

1.2 Videre struktur

I kapittel 2 foretas det en grundig presentasjon av styringsteknikken mål- og resultatstyring. Denne beskrivelsen er nødvendig for å forstå den fremstillingen som senere gjøres av bruken av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Det gjøres også et forsøk på å komme frem til de overordnede prinsippene for mål- og resultatstyring. En slik presisering er analytisk nyttig for å kunne relatere empirien fra politietaten til de teoretiske perspektivene. I kapittel 3 gjøres det rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Kontingensteori, agentteori og institusjonell teori presenteres og operasjonaliseres inn mot den relevante konteksten. Ut fra de teoretiske perspektivene utledes det så ulike forventinger og hypoteser til funn i empirien.

Kapittel 4 tar for seg den metodiske tilnærmingen og valg av forskningsdesign. Det redegjøres først for hvordan data er samlet inn, før det foretas en diskusjon knyttet til undersøkelsesoppleggets validitet og reliabilitet. Oppgavens empiri presenteres i kapittel 5. Her beskrives politiets organisering, oppgaver og kultur, samt trekk ved styringsdialogen, målformuleringene og rapporteringen. I kapittel 6 kobles de empiriske dataene sammen med det teoretiske rammeverket. De valgte teoriene skal bidra til å belyse og forklare trekk ved Justisdepartementets styring av POD, og den videre styringen av politidistriktene. I kapittel 7 oppsummeres oppgavens funn og hovedkonklusjoner. De fremsatte problemstillingene besvares, og det gjøres et forsøk på å sette funnene fra oppgaven inn i en større sammenheng ved å utlede mulige implikasjoner av funnene.

2 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring har vært benyttet som styringsverktøy i norsk offentlig sektor siden midten av 1970-tallet, men det var først med budsjettreformen i 1986 at prinsippene for mål- og resultatstyring ble formalisert og tatt inn i statlige styringsdokumenter. Reformen innførte rammebudsjettering, noe som bidro til at den enkelte virksomhet fikk større budsjetteknisk autonomi. Samtidig skulle økt resultatrapportering sikre tilstrekkelig politisk kontroll over tildelte midler (St.meld. nr. 19 2008-2009: 79). Fra 1990 ble det så obligatorisk for alle offentlige virksomheter å utforme en virksomhetsplan med målsetninger og rutiner for resultatrapportering (Lægreid 2001: 137). Siden 1997 har mål- og resultatstyring vært nedfelt som hovedprinsipp i Reglement for økonomistyring i staten, der alle statlige virksomheter pålegges å fastsette mål- og resultatkrav for virksomhetens aktiviteter. Reglementet ble revidert i 2003, og det gjeldende regelverket trådte i kraft fra 1. januar 2004. 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. (Finansdepartementet 2010: 9-10).

Peter Drucker var på 1950-tallet en av de første til å utvikle en ny ledelsesteori med målstyring som et sentralt styringsverktøy. Han la vekt på at målstyring består av tre faser: formulering av mål, medvirkning og resultatmåling (Drucker 1976: 19). Johnsen (2012: 52) peker på at dagens forståelse av målstyring på vesentlige punkter skiller seg fra Druckers opprinnelige målstyringsmodell. For eksempel er kontrollaspektet langt mer fremtredende i dag enn i Druckers tekster. Den moderne formen for mål- og resultatstyring kan knyttes til reformbølgen New Public Management (NPM), som fremhever at det offentlige med fordel kan ta i bruk styringsformer og organisasjonsmodeller fra privat sektor. Det idémessige grunnlaget for NPM finnes i ny-institusjonell økonomisk teori og nyere ledelsesteori hentet fra privat sektor (Rhodes 1996: 655). NPM kan beskrives som en løst sammensatt reformpakke innrettet mot å modernisere den offentlige sektor (Pollitt 1995: 133). Hood (1991: 4-5) presenterer i tråd med dette NPM som en overordnet doktrine bestående av en rekke ulike komponenter. Disse poengterer blant annet behovet for mer profesjonell styring, bruk av styringsverktøy fra privat sektor, oppsplitting av store enheter, større vektlegging av resultatmål og økt konkurranse i offentlig sektor. Hvilke reformelementer knyttet til NPM som kommer til uttrykk vil variere mellom land. Særlig vil trekk ved forvaltningstradisjonen og den politisk-administrative kulturen i landet påvirke hvordan reformtiltakene blir utformet (Pollitt og Bouckaert 2004: 52). Norge har vært en relativt forsiktig reformator, der trekk fra

NPM hovedsakelig har kommet til uttrykk gjennom mål- og resultatstyring og strukturell fristilling (Christensen m. fl. 2009: 157).

2.1 Vid og smal mål- og resultatstyring

Det er mulig å skille mellom en vid og en smal definisjon av mål- og resultatstyring (Breivik 2010: 9; Christensen og Læg Reid 2002b: 156; Læg Reid 2001: 134; Statskonsult 1999: 37). Den vide definisjonen ser mål- og resultatstyring som en grunnleggende styringsidé eller doktrine i offentlig sektor. Den sentrale tanken bak en slik styringsdoktrine er at offentlige virksomheter i økende grad bør orienteres mot resultater, og i mindre grad være opptatt av fastsatte regler og prosedyrer (Hood 1991: 4). Styringsfilosofien sier videre at det bør etableres et tydelig skille mellom det politiske og det administrative ansvar. Det vil si at den politiske ledelsen fastsetter overordnede målsetninger og prioriteringer, mens den underliggende etaten gis handlefrihet til å arbeide selvstendig for å nå de fastsatte målene. Johnsen (2012: 51) peker på at det i praksis ofte er de administrative lederne som utformer målene, men at disse må være i overenstemmelse med den politiske styringen. Administrative ledere delegeres videre myndighet til selv å avgjøre hvilke virkemidler som er best egnet for å oppnå ønskede resultater. De tillegges også ansvaret for styring i det daglige og oppsyn med de løpende driftsoppgavene (Læg Reid 2001: 142-143). Den underliggende virksomheten utsettes samtidig for et betydelig rapporteringssystem, og melder jevnlig tilbake om oppnådde resultater. Mål- og resultatstyring har på denne bakgrunn blitt beskrevet som en styringsfilosofi med en iboende spenning, fordi den innebærer økt liberalisering og autonomi, samtidig som den krever økt resultatrapportering og kontroll (Christensen og Læg Reid 2002b: 156-157; Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006: 254; Pollitt 2003: 47).

Den smale definisjonen legger vekt på at mål- og resultatstyring er en praktisk styringsteknikk som kan brukes både innenfor og mellom organisasjoner. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er statens ekspertorgan innenfor statlig styring, og har som hovedoppgave å legge til rette for god styring i statlige virksomheter. DFØ deler mål- og resultatstyring inn i fire stadier i sin veileder til statlige virksomheter (SSØ 2010). Ved hjelp av et styringshjul (se figur 2.1) fremstilles de fire fasene som etterfølgende og gjensidig avhengig av hverandre. Det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i DFØs inndeling for å beskrive hvordan mål- og resultatstyring kan forstås som en praktisk styringsteknikk til bruk i statlige virksomheter.

Den første fasen i målstyringsprosessen handler om å utforme overordnede målsetninger. Målene bør klargjøre hva som er organisasjonens felles mål og ha en tydelig forankring i virksomhetens overordnede strategi. De overordnede målene bør videre si noe om hva virksomheten skal utrette for brukerne og samfunnet.



Figur 2.1. Styringshjulet (SSØ 2010: 9)

Disse målene vil som regel

gis av overordnet departement og ligge fast over en lengre tidsperiode dersom det ikke forekommer vesentlige endringer i organisasjonens arbeidsoppgaver (SSØ 2010: 17).

På bakgrunn av de overordnede målsetningene formuleres det så konkrete og operasjonaliserte styringsparametere som gjør det mulig å måle i hvilken grad virksomheten oppnår de ønskede resultatene. Styringsparameterne fungerer slik som indikatorer på måloppnåelse og skal gi kunnskap om hvilke tiltak som bør settes i verk for å nå de overordnede målsetningene (SSØ 2010: 7). Alle sider ved virksomhetens aktiviteter bør inngå i målstyringen slik at det totale styringssystemet gir et helhetlig bilde av organisasjonens resultater. Samtidig må det legges til rette for at overordnet virksomhet kan foreta klare prioriteringer. Det pekes på at det er viktig å ha fokus i styringen, fordi det “å måle og følge opp alt er ikke styring” (SSØ 2010: 27). Det anbefales derfor at antallet styringsparametere begrenses.

Den tredje fasen i målstyringsprosessen handler om måling og vurdering av resultater. Resultatene indikerer om virksomheten har nådd sine mål, og om dette er gjort på en effektiv måte. Det bør etableres klare rutiner for resultatrapportering slik at det blir mulig å etterprøve oppnådde resultater (Christensen og Læg Reid 2002b: 157). Rapporteringen må baseres på de fastsatte målene og styringsparameterne. Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008: 42) kaller de første tre fasene i styringshjulet for “Performance Information”, med henvisning til at de til sammen gir informasjon om målsetninger og måloppnåelse.

Læring og forbedring er det siste steget i prosessen. På bakgrunn av oppnådde resultater bør det vurderes om det er behov for endringer i styringsprosessen. Resultatoppfølgingen kan skje ut i fra tanken om at gode prestasjoner skal belønnes, mens svake resultater medfører straff i form av sanksjoner (Christensen m. fl. 2009: 157). Straff kan imidlertid være lite hensiktsmessig for organisasjoner med lav måloppnåelse, ofte trengs det i stedet mer oppfølging og flere ressurser (Johnsen 2012: 54). Dårlige resultater må derfor få oppmerksomhet, men uten at det frembringer en “syndebukk-mentalitet”. En grundig evaluering er en forutsetning for at virksomheten i neste omgang kan gjennomføre tiltak for å bedre den totale måloppnåelsen. Samtidig må ikke rapporteringen bli for omfattende, gitt behovet for prioritering og fokus i styringen (SSØ 2010: 64). Denne siste fasen kalles av Lægreid, Roness og Rubecksen (2008: 42) “Performance Steering”, fordi de innrapporterte resultatene følges opp og brukes i den videre styringen av virksomheten.

Flere studier av mål- og resultatstyring i norsk offentlig forvaltning har vist at bruk av styringsteknikken i praksis avviker vesentlig fra slik den er beskrevet ovenfor (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 268; Ørnstrud 2002: 25). En viktig grunn til det finnes i paragraf 4 i økonomiregelverket. Her slås det fast at “styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet” (Finansdepartementet 2010: 10). Det åpner opp for at hver enkelt virksomhet kan foreta en fleksibel tilpasning til mål- og resultatstyring. En sentral forskjell mellom målstyring slik den beskrives i internasjonal litteratur og den norske oversettelsen av målstyring, er dermed at man i norsk statsforvaltning er langt mer pragmatisk orientert. For eksempel har praksisen med å straffe virksomheter på bakgrunn av dårlige resultater fått liten utbredelse i Norge (Breivik 2010: 26; Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 267).

Christensen og Lægreid (2002b: 156) peker på at det gjennomgående er mål- og resultatstyring i smal forstand som beskrives i dokumenter, veiledere og reglementer. I praksis er det imidlertid ofte den vide definisjonen som dominerer. Det vil si at målstyring brukes mer som et generelt prinsipp for styring og ledelse, enn som en konkret styringsteknikk. Praksis viser også at mål- og resultatstyring har fått en rekke ulike former i norsk forvaltning (Statskonsult 1999: 36). Noen ganger praktiseres styringsteknikken med de kjennetegnene som beskrives i den vide definisjonen av målstyring, med stor handlefrihet for underliggende etat og klare skiller mellom politikk og administrasjon. Andre ganger benyttes mål- og resultatstyring som styringsprinsipp selv om autonomien i underordnet etat i realiteten er sterkt begrenset (Statskonsult 1999: 69-70). Det viser nok en gang at det er den enkelte

virksomhets egenart, risiko og vesentlighet som er avgjørende for utøvelsen av mål- og resultatstyring i norsk offentlig forvaltning.

2.2 Reell mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er som vist et fleksibelt styringsprinsipp som kan finne ulike virkemåter i ulike kontekster. Johnsen (2012: 56) viser for eksempel at målstyring ofte brukes for å beskrive enhver styringsmodell som inneholder målformulering, resultatmåling og rapportering. I senere kapitler brukes formuleringer som “i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring” og “reell målstyring”, for å undersøke og vurdere hvilke virkninger bruken av mål- og resultatstyring har fått i politi- og lensmannsetaten. Det er derfor nødvendig å presisere nøyaktig hva som menes med disse begrepene.

Først og fremst er det viktig at den overordnede virksomheten evner å sette prioriterte mål og styre på disse. Målene må rettes mot de viktigste forholdene ved virksomheten, ikke mot alle mulige forhold virksomheten er involvert i (Johnsen 2012: 51). Det krever at antallet mål begrenses, og at målene innrettes mot resultater og effekter, heller enn innsatsfaktorer og arbeidsprosesser. Reell målstyring vil kun oppnås dersom det er god sammenheng mellom de fire fasene definert av SSØ (2010: 9), og særlig mellom “Performance Information” og “Performance Steering”. Da vil informasjon om resultater og måloppnåelse i neste omgang kunne brukes som en del av styringen av virksomheten (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008: 42). Slik vil overordnet virksomhet kunne etablere en helhetlig styring, der mål, styringsparametere og andre utviklingstrekk ses i sammenheng. Det er videre viktig at delegeringen av myndighet er reell. Overordnet virksomhet bør unngå å drive detaljert budsjettstyring og avstå fra å gripe inn i enkeltsaker. Dersom overordnet virksomhet ikke gjør dette, vil man i stedet for målstyring kunne snakke om aktivitetsstyring eller stram politisk detaljstyring (Johnsen 2012: 51). Den underordnede virksomheten må på sin side rapportere korrekt tilbake og akseptere at resultatene kan få konsekvenser.

Avslutningsvis er det nødvendig å presentere virkningskjeden og gjøre rede for egenskaper ved en virksomhets mål. Det er mulig å skille mellom fire ulike typer mål. Innsatsmål (input) beskriver mål som er knyttet til en organisasjons ressurser, bemanning og kompetanse (Kristiansen 2011: 30). Atferdsmål (prosess) fanger opp mål som refererer til aktiviteter og interne arbeidsmetoder i virksomheten (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011: 448). Resultatmål (output) viser til et relativt håndfast utfall av produksjonsprosessen, altså

det produktet eller den tjenesten en virksomhet produserer (SSØ 2005: 17). Effektmål (outcome) peker på de brede samfunnseffektene av en virksomhets produksjon, det vil si de endelige effektene av virksomhetens arbeid (Wilson 2000: 158). I oppgavens empiridel vil denne inndelingen benyttes for å beskrive hvilken form mål- og resultatstyring har fått i politi- og lensmannsetaten. Figur 2.2 summerer opp de fire typene mål, og viser eksempler hentet fra Justisdepartementets tildelingsbrev til POD.



Figur 2.2. Egenskaper ved mål relatert til virkningskjeden (basert på Askim 2013: 13)

I bestemmelser om økonomistyring i staten slås det fast at underordnet virksomhet i henhold til tildelingsbrevet skal rapportere om resultater som “kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde” (Finansdepartementet 2010: 16). Det er altså tillatt å styre en underordnet virksomhet på innsats- og atferdsmål. I litteraturen er det likevel gjennomgående enighet om at reell mål- og resultatstyring innebærer at styringen innrettes mot overordnede resultater og samfunnseffekter (Bouckaert og Halligan 2008: 17; Johnsen 2012: 54; Lægreid 2001: 145; Lægreid, Roness og Rubecksen 2006: 252). DFØ er som statens ekspertorgan på statlig styring dessuten klare på at:

[H]ensikten 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. For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyringen) betyr det at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker (SSØ 2010: 11).

I denne oppgaven legges det derfor til grunn at reell mål- og resultatstyring innebærer at virksomheten hovedsakelig skal styres på resultater og effekter, og ikke innsatsfaktor eller atferd.

3 Teori

Opgavens teoretiske fundament består av tre organisasjonsteoretiske perspektiver; kontingensteori, agentteori og institusjonell teori. Teorikapittelet struktureres rundt tre kjernebegreper; oppgaver, organisering og kultur. Begrepene vil kunne ha betydning for flere av de teoretiske retningene, men kan særlig knyttes til én av teoriene. Med oppgaver menes her en organisasjons viktigste gjøremål og funksjoner. Betydningen av organisasjonens oppgaver drøftes under kontingensteori i avsnitt 3.1. Organisering handler om hvordan en organisasjon gjennom en formell normstruktur spesifiserer hvem som forventes å gjøre hva og hvordan (Egeberg 1992: 189). I denne oppgaven rettes oppmerksomheten særlig mot det hierarkiske forholdet mellom departement, direktorat og ytre etat. Betydningen av organisering behandles i avsnitt 3.2 om agentteori. Kultur er i denne sammenhengen knyttet til de uformelle normene og verdiene i en organisasjon (Peters 2011: 25). Kultur vil også relateres til de tradisjoner og historiske erfaringer som finnes i en organisasjon, og som kan tenkes å virke inn på styringsrelasjonene. Betydningen av kultur diskuteres under institusjonell teori i avsnitt 3.3.

I det følgende presenteres de teoretiske perspektivene, samtidig som de settes inn i en relevant kontekst. Gjennomgangen av agentteori og institusjonell teori munner ut i et sett med klare forventninger og hypoteser til empirien i politi- og lensmannsetaten. For kontingensteori utledes det ikke egne hypoteser. Teorien bidrar i stedet med en kontekstuell forståelse av hvordan mål- og resultatstyringsmodellen må tilpasses den enkelte organisasjon og dennes omgivelser. Innsikt fra kontingensteorien danner således et viktig grunnlag for videre diskusjon i analysekapittelet av oppgaven.

De tre teoriene settes ikke opp mot hverandre, men brukes i stedet til å fremheve ulike sider ved empirien. Sammen kan de slik forklare vesentlige trekk ved utforming og anvendelse av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Oppgaven benytter med andre ord utfylling som teoretisk strategi (Roness 1997: 100).

3.1 Betydningen av oppgaver: Kontingensteori

Kontingensteori understreker betydningen av situasjonsbestemt styring, og avviser dermed tanken om at det finnes én universell måte å styre virksomheter på som gir gode resultater i alle situasjoner (Donaldson 2001: 3). Den ideelle styringsformen i en organisasjon avhenger

av en rekke faktorer, blant annet organisasjonens oppgaver, størrelse og de tekniske omgivelsene (Chenhall 2003: 128). En viktig oppgave innenfor kontingensteori blir derfor å identifisere hvordan trekkene ved den enkelte virksomhet og dens oppgaver påvirker effektiviteten til styringssystemene (Wilson 2000: 174-175).

En målstyringsteori som tar hensyn til trekk ved oppgaveløsningen er nyttig i analysen av offentlige virksomheter fordi offentlige organisasjoner opererer innenfor en mengde ulike politikkområder, med dertil ulike arbeidsoppgaver. Noen har hovedoppgaver knyttet til å drive tilsyn og regulering, andre er primært innrettet mot næringsøkonomiske formål, mens andre igjen driver offentlig tjenesteyting. Mål- og resultatstyring må derfor brukes forskjellig i ulike organisasjoner, avhengig av organisasjonens oppgaver (Pollitt 2003: 162). Det gjenspeiles i økonomiregelverket, der det slås fast at all styring må tilpasses den enkelte virksomhets egenart, risiko og vesentlighet (RØS § 4, Finansdepartementet 2010: 10). I den sammenheng kan man forvente at egenskaper ved politiets oppgaver innvirker på utforming og anvendelse av målstyring i organisasjonen. I det følgende gjøres det rede for hvilke trekk ved en virksomhets oppgaver som ventes å ha betydning for styring generelt, og for bruken av mål- og resultatstyring spesielt.

Virksomheter som opererer innenfor politikfelt som preges av stor *politisk sensitivitet* vil normalt få delegert mindre handlefrihet enn virksomheter som er politisk ukontroversielle. Det er vanskelig å gi en virksomhet som har ansvar for et slikt felt stor autonomi, fordi politikerne risikerer å bli stilt til ansvar for det som skjer i underliggende etater. Ved utstrakt delegering mister den politiske ledelsen innflytelse over det som foregår i virksomheten. En målstyringsmodell bygget på at virksomhetslederne skal få stor handlefrihet til å forfølge overordnede målsettinger kan derfor ventes å fungere bedre i virksomheter som er lite politisert (Pollitt 2003: 163). Videre vil politikkområder med høy politisk sensitivitet med stor sannsynlighet utsettes for mye *medieoppmærksomhet*, noe som er nok et argument for at reell målstyring vil være vanskelig å oppnå i politiserte sektorer. Politisk ledelse kan da fristes til å gripe inn eller detaljstyre underliggende virksomhet for å unngå negativ oppmerksomhet fra media (Lægreid 2001: 140). Politiets virksomhet kjennetegnes både av høy politisk sensitivitet og stor oppmerksomhet fra media. Det kan derfor forventes at disse hensynene vil komplisere mulighetene for å etablere reell målstyring i politietaten.

Virksomheter som håndterer *store offentlige midler* kan i utgangspunktet forventes å få tildelt mindre autonomi. For å sikre nødvendig politisk kontroll over budsjettmidlene, kan det oppleves som nødvendig å begrense delegeringen av autonomi til etater som disponerer

store økonomiske midler. I slike tilfeller vil risikoen for dårlig økonomisk styring oppleves som større dersom budsjettmidlene er delegert vekk fra politisk ledelse (Christensen m. fl. 2009: 214-215). Politiet er en stor organisasjon som mottar betydelige overføringer over statsbudsjettet. I 2013 er det bevilget 13 581,8 millioner kroner til politi- og påtalemyndigheten. Det innebærer en økning på 722,5 millioner kroner i forhold til året før, hvorav 275,5 millioner kan knyttes direkte til tiltak i politiet som oppfølging til 22. juli-kommisjonens rapport (Prop. 1 S 2012-2013: 87-89)

En del offentlige virksomheter opererer innenfor politikfelt som krever tett oppfølging og kontroll fra politisk ledelse. Det vil ikke minst gjelde virksomheter som har sin hovedoppgave knyttet til lov og orden, bruk av tvangsmakt og håndtering av kriser. Svikt i driften til organisasjoner innenfor disse vesentlige sektorene vil kunne få store konsekvenser. Politiet har oppgaver knyttet til alle disse områdene, og Justisdepartementet legger stor vekt på at virksomheten skal foregå innenfor rammer som sikrer tilstrekkelige muligheter for *parlamentarisk kontroll og politisk styring* (Ot.prp. nr. 7 1999-2000: 9). Det kan vanskeliggjøre målstyring fordi det kan oppleves som risikabelt for departementet å basere styringen av politiet på resultatbaserte kontrakter med overordnede målsetninger.

Et ytterligere element knyttet til virksomhetens oppgaver handler om hvor *konkrete og standardiserte* virksomhetens oppgaver er. Det er vesentlige forskjeller mellom Patentstyrets overordnede oppgave om å behandle søknader og spre kunnskap om industrielle rettigheter, og Politidirektoratet som skal arbeide for redusert kriminalitet i samfunnet. Førstnevnte virksomhet, med en relativt konkret og spesifikk overordnet oppgave, kan forventes å ha lettere for å underlegge seg et styringssystem basert på mål og resultater. Her vil man også relativt enkelt kunne måle forholdet mellom ressursene som puttes inn i produksjonen og det ferdige produktet, altså forholdet mellom input og output (Wilson 2000: 160). Like enkelt er det ikke for virksomheter som arbeider innenfor komplekse saksområder der det tar flere år før det er mulig å måle hvorvidt virksomheten faktisk har oppnådd bedre resultater (SSØ 2005: 18).

I mange tilfeller vil en hel rekke statlige virksomheter *arbeide sammen* for å oppnå de overordnede målene innenfor et politikkområde. Ofte er det dessuten en viss overlapp mellom offentlige organisasjoners arbeidsoppgaver. I slike situasjoner vil resultatene til den enkelte organisasjon påvirkes av en hel rekke faktorer utenfor organisasjonens kontroll (De Bruijn 2007: 14-15). Her vil det være problematisk å styre på resultater fordi det er vanskelig å identifisere hver enkelt organisasjons bidrag til det totale resultatet (Binderkrantz, Holm og

Korsager 2011: 459). På samme måte kan resultatmåling gi uønskede konsekvenser og bidra til silotenkning i offentlig sektor, fordi en organisasjon som kun måles på egne resultater vil ha liten motivasjon for å bruke ressurser til å koordinere med andre (Kristiansen 2011: 81). Slike situasjoner stiller store krav til utformingen av resultatkontraktene og virksomhetens rapportering tilbake til overordnet departement. Det blir også vanskelig å stille organisasjonens ledelse til ansvar for oppnådde resultater. Her vil man i stedet måtte finne delmål og resultatkrav som kan gi indikasjoner på om virksomheten beveger seg i riktig retning (Pollitt 2003: 12).

Basert på momentene fra de to overstående avsnittene vil politiet antagelig ligge i en mellomposisjon på grunn av den store bredden av oppgaver de utfører. Oppgaver knyttet til forebygging og samfunnssikkerhet er eksempler på komplekse oppgavefelt der politiet må samarbeide med en rekke andre offentlige institusjoner, mens tradisjonelle politioppgaver som etterforskning og grensekontroll har et noe mer konkret preg (St.meld. nr. 42 2004-2005: 35). De komplekse oppgavefeltene kjennetegnes av at de er kompliserte å måle, lite observerbare og vanskelig å tallfeste kvantitativt. Et klassisk eksempel finnes i politiets forebyggende arbeid, som ofte er av informativ og oppsøkende karakter (St.meld. nr. 42 2004-2005: 37-38). Det er vanskelig å måle den nøyaktige virkningen av forebyggende virksomhet, samtidig som det ikke er mulig å tallfeste kvaliteten på arbeidet. Den tradisjonelle operative polititjenesten er noe enklere å måle direkte. Eksempler finnes i politiets trafikkjeneste og grensekontrollen som har sin hovedoppgave knyttet til kontroll av henholdsvis trafikanter og inn- og utreise (St.meld. nr. 42 2004-2005: 43). Disse momentene illustrerer viktigheten av å operasjonalisere politiets målsetninger på en måte som dekker helheten i etatens oppgaver. Det kan på den bakgrunn forventes at en særlig utfordring i styringen av politietaten er å finne frem til gode styringsparametere som gjør det mulig å vurdere måloppnåelse på alle politiets oppgaveområder.

Det er ikke bare egenskaper ved en organisasjons oppgaver som kan ventes å ha betydning for utforming og anvendelse av mål- og resultatstyring. *Antallet oppgaver* kan også spille en viktig rolle. Det forventes at "single-purpose organizations", det vil si organisasjoner med én tydelig hovedoppgave som all drift er innrettet mot, vil være lettere å styre på mål og resultater enn organisasjoner med mange oppgaver. Sistnevnte vil måtte balansere ulike oppgaver og hensyn mot hverandre, noe som åpner for mulige målkonflikter. Styring av en organisasjon med mange oppgaver stiller også større krav til overordnet virksomhet fordi denne må evne å prioritere mellom ulike forhold (Drucker 1976: 14). Det kan by på

utfordringer i styringen ettersom overordnet virksomhet kan ha et ønske om å utvikle styringsparametere på alle områder der underordnet virksomhet er involvert. Politi- og lensmannsetaten utfører en rekke oppgaver av svært ulik karakter (St.meld. nr. 42 2004-2005: 35). Etatens brede spekter av oppgaver kan gjøre det vanskelig for Justisdepartementet å begrense antall mål og styringsparametere, med det resultat at politiet får lite handlingsrom.

Geografisk beliggenhet knyttes vanligvis til organisering. Her er det imidlertid nyttig å se det i sammenheng med organisasjonens oppgaver fordi graden av geografisk spredning vil kunne innvirke på hvor enkelt det er å drive god styring. Organisasjoner med mange underliggende distriktskontorer spredt over stor geografisk avstand må ta hensyn til en rekke regionale og lokale forhold. Det kan virke kompliserende på målstyringen ved at muligheten for enhetlig og standardisert styring innskrenkes. Overordnet departement må ikke bare forholde seg til nærmeste underliggende organ, men også til at midlene som bevilges skal dekke virksomheten i en rekke distriktskontor. Motsatt vil nasjonalt enkeltstående organisasjoner forventes å ha klarere styringsrelasjoner til det ansvarlige departementet (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006: 255). Basert på disse argumentene kan det forventes at den store geografiske spredningen i politi- og lensmannsetaten, med 27 politidistrikt og 293 tjenestesteder, vil medføre utfordringer ved bruk av mål- og resultatstyring. Det gjelder særlig fordi politiet er en etat som vektlegger lokal forankring og tett kontakt med lokalsamfunnet i oppgaveløsningen (St.meld. nr. 42 2004-2005: 9).

Oppsummert peker litteraturen på en rekke elementer som virker inn på hvilket potensial en offentlig virksomhet har for å drive reell målstyring. Gjennomgangen viser at politiets oppgaver på de aller fleste områder kjennetegnes av elementer som kan forventes å vanskeliggjøre reell mål- og resultatstyring. Det kan derfor argumenteres for at politiet i denne sammenhengen utgjør en form for “least-likely case” (Gerring 2007: 116).

3.2 Betydningen av organisering: Agentteori

Agentteori, også kalt prinsipal-agent teori, viser hvordan forholdet mellom to parter kan beskrives som en serie av kontrakter der den ene parten, prinsipalen, inngår en avtale med den andre, agenten. Agenten kan påta seg å utføre bestemte oppgaver for prinsipalen i bytte mot en form for belønning. Kontraktsforholdet vil dermed få preg av ytelse og gjenytelse. Agenten og prinsipalen vil imidlertid sjelden ha nøyaktig de samme interessene og målsetningene. Det sentrale problemet er derfor å få agenten til å handle på en slik måte at det maksimerer

prinsipalens nytte (Eisenhardt 1989: 58). Agentteori regnes som en del av et instrumentelt organisasjonsperspektiv fordi den legger vekt på at det rasjonelle spillet mellom to parter er preget av mål-middel-vurderinger, og fremhever at formell struktur legger føringer for beslutningsatferden i en organisasjon (Eisenhardt 1989: 63-64).

I denne oppgaven er agentteori valgt fordi den kan bidra til å belyse forholdet mellom departement og direktorat, og mellom direktorat og ytre etat. Overført til oppgavens empiri vil Justisdepartementet få status som prinsipal, mens både POD og politidistriktene vil være agenter. I styringsrelasjonen mellom POD og politidistriktene vil det imidlertid være POD som er prinsipalen. Direktoratet sitter slik i en dobbeltrolle som både agent og prinsipal, gjennom sin hierarkiske posisjon mellom departementet og politidistriktene.

Agentteori bygger på økonomisk teori som vektlegger at rasjonelle aktører motiveres ut fra egeninteresse og økonomisk vinning. Bakgrunnen for teorien finnes i public choice tankegangen om at all menneskelig handling i utgangspunktet domineres av egeninteresse, og at individer således er rasjonelle og nyttemaksimerende (Moe 1984: 750-751). På denne bakgrunn advarer Perrow (1986: 234) mot å benytte agentteori i studiet av organisasjoner fordi teorien er basert på individuelle drivkrefter heller enn strukturelle forhold. Agentteori har likevel blitt benyttet til å belyse en hel rekke kontraktsforhold i sosiale og politiske sammenhenger, blant annet dynamikken i forholdet mellom nasjonalforsamling og departement (Moe 1984: 765) og mellom stat og kommune (Johnsen 2007: 241-242). Den har også blitt benyttet til å forklare trekk ved organisering og ansvarsforhold i offentlig sektor (Boston m. fl. 1996: 36, Kristiansen 2011: 71). Teorien kan videre knyttes til elementer fra reformbølgen New Public Management, som blant annet fremhever behovet for ansvarliggjøring og kontroll med resultatene i offentlig sektor (Hood 1991: 5). Pollitt (2003: 27) peker i den sammenheng på at resultatkontrakter mellom offentlige organisasjoner er et sentralt kjennetegn ved NPM-reformene.

En annen mulig innvending mot bruk av agentteori i oppgaven, er at teorien i utgangspunktet er utviklet for å forklare forhold som er basert på frivillige relasjoner mellom likeverdige parter. I hierarkiske forhold, slik som i forholdet mellom overordnet og underordnet virksomhet i den norske statsforvaltningen, er en av partene overordnet den andre. Departementer har for eksempel stor makt over underliggende forvaltningsorgan når det gjelder å sette målsetninger for driften og i økonomiske spørsmål. Bruken av agentteori i oppgaven virker likevel hensiktsmessig. Det årlige tildelingsbrevet fra departement til direktorat kan oppfattes som en myk resultatkontrakt mellom partene der ytelser og

gjenytelser spesifiseres (Binderkrantz og Christensen 2009: 57). Brevet skal blant annet inneholde informasjon om tildelte midler, overordnede målsetninger, styringsparametere og krav til rapportering (Finansdepartementet 2010: 16). Formelt er det opp til overordnet virksomhet å sette målsetninger og tildele bevilgning. I praksis er det likevel slik at den underliggende etaten har stor innflytelse over innholdet i tildelingsbrevet. Som regel samarbeider departement og underliggende etat tett både om innholdet i brevet og om konkret utformingen av målene (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006: 260). Relasjonen får derfor et preg av frivillighet, i og med at partene gjennom diskusjon og samarbeid kommer frem til innholdet i resultatkontrakten.

Elementer fra agentteorien samsvarer med flere av de endringene som har funnet sted i norsk offentlig forvaltning de siste tiårene. Argumentene for strukturell fristilling korresponderer for eksempel med agentteoriens vektlegging av kontraktsystemer som spesifiserer krav til fristilte virksomheter. Det samme gjelder innføringen av åremålsstillinger med prestasjonsbasert lønn (Boston m. fl. 1996: 36). Til tross for at agentteori virker å ha visse svakheter ved anvendelse på et strukturelt nivå, vil teorien benyttes i denne oppgaven fordi den kan gi viktig innsikt om forholdet mellom overordnet og underordnet virksomhet. For å redusere mulige svakheter vil agentteori i tråd med Eisenhardts (1989: 71) anbefaling brukes i kombinasjon med andre teoretiske perspektiver.

Grunnen til at partene inngår et kontraktsforhold kan være at prinsipalen mangler kunnskap nok til å utføre en oppgave, men vel så aktuell er tanken om at spesialisering og arbeidsdeling er effektivt. Ved å delegerer myndighet til en agent frigjøres kapasitet hos prinsipalen (Moe 1984: 756). Det institusjonelle spillet mellom partene antas å preges av usikkerhet og ubalanse fordi partene innehar ulik grad av informasjon om og kontroll over prosessen. Ut fra agentteori forventes det at det vil knytte seg klare styringsutfordringer til at partene har ulike interesser. Informasjonsubalansen fører til at agenten har mulighet til å utnytte situasjonen, og teorien tilsier at agenten vil forsøke å unndra seg oppgaver og maksimere egen vinning (Moe 1984: 754). Slike problemer kalles gjerne moralsk hasard, altså at agenten unnlater å følge prinsipalens ønsker fordi prinsipalen ikke direkte kan observere agentens handlinger (Eisenhardt 1989: 61). Flere studier har i tilknytning til dette vist at offentlige organisasjoner motiveres av "slack", det vil si at tildelt budsjett er høyere enn faktiske produksjonskostnader (Moe 1984: 763). På denne bakgrunn kan det forventes at henholdsvis POD og politidistriktene vil forsøke å maksimere egen bevilgning og utnytte sin informasjonsfordel til å forfølge egne faglige prioriteringer, i tillegg til de politisk vedtatte

målene dersom disse hensynene avviker. Styringsrelasjonene kan videre ventes å være preget av usikkerhet og mistillit mellom partene. Hypotese H1 formuleres dermed som følger:

H1: Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og POD, og POD og politidistriktene vil være preget av usikkerhet og mistillit.

Prinsipalen vil forsøke å finne måter å kontrollere agenten på, og slik redusere muligheten for opportunistisk oppførsel. Det kan skje gjennom forhandling, overvåking og ved bruk av belønning eller sanksjoner. Et sentralt tema innenfor agentteori er derfor å finne frem til et kontrollsystem som gir agenten incentiv til å handle i overensstemmelse med prinsipalens interesser. Et slikt system vil nødvendigvis måtte inneholde elementer med mekanismer basert på resultatfeedback (Greve 2003: 178-179). Justisdepartementet kan eksempelvis bruke styringsdialogen og tildelingsbrevet som virkemidler for kontroll, og slik gi POD et incentiv til å opptre på ønsket måte. Tildelingsbrevet fra departementet til POD kan dermed ventes å inneholde mange mål og resultatindikatorer for å sikre kontroll over alle delene av direktoratets virksomhet. Det samme gjelder i all vesentlighet forholdet mellom POD og ytre etat.

H2: Justisdepartementet og POD vil styre sine underordnede virksomheter med mange mål og resultatkrav.

Kontrollvirksomheten vil påføre prinsipalen kostnader, kjent som agentkostnader. Jo større gapet mellom agentens og prinsipalens interesser er, jo større antas agentkostnadene å bli. Dersom prinsipalen og agenten føler at de har de samme interessene, vil behovet for tett kontroll begrenses. Det er derfor viktig for prinsipalen at kontrakten utformes på en slik måte at agentens interesser sammenfaller med prinsipalens (Moe 1984: 756-757). Et klassisk grep i det private næringsliv er å gi ledelsen i et firma eierandeler i firmaet, slik at eiere og ledere har samme interesse i at firmaet skal levere gode økonomiske resultater (Eisenhardt 1989: 60). Wilson (2000: 158) viser hvordan man på samme måte kan redusere agentkostnadene i offentlige organisasjoner ved å basere resultatkontrakten på effektmål, det vil si på de brede resultatene av det virksomheten gjør.

Et problem som oppstår ved bruk av resultat- og effektbaserte målsetninger i offentlig sektor er at det innenfor komplekse politikkområder der mange hensyn må veies opp mot hverandre, kan være vanskelig å operasjonalisere målsetningene på en god nok måte, jamfør diskusjonen i avsnitt 3.1. Dette forventes særlig å gjelde høyt opp i hierarkiet der kontakten med den politiske ledelsen er tett og tjenestemennene må ta brede hensyn i oppgaveutførelsen (Egeberg 1992: 196). Det sentrale argumentet i agentteorien er her at

informasjonsasymmetrien varierer mellom nivåene og at det gir ulike behov i styringen. Mens Politiavdelingen i departementet fungerer som sekretariat for politisk ledelse, har både POD og politidistriktene en faglig rolle i etaten. Man kan dermed forvente at departementet vil formulere resultat- og effektmål fordi avstanden til det operative nivået gjør det vanskelig å konkretisere målene på en god nok måte. POD sitter derimot som et frittstående faglig direktorat, og innehar mer informasjon om hva politiet trenger for å løse sine oppdrag. Dermed blir det lettere å formulere innsats- og atferdsmål som oppleves som nyttige i politidistriktene. Konkret kan man vente at Justisdepartementet vil konsentrere styringen om resultatene og de brede effektene av politidistriktenes virksomhet. POD kan derimot gjennomgående forventes å styre på innsats, atferd, aktiviteter og konkrete oppgaver.

H3: Justisdepartementet vil hovedsakelig styre POD gjennom resultat- og effektmål..

H4: POD vil hovedsakelig styre politidistriktene gjennom innsats- og atferdsmål.

Endelig er det også mulig å knytte de sentrale trekkene ved agentteorien til det Hood og Lodge (2006) kaller “public service bargains”. Resultatkontrakten mellom overordnet og underordnet virksomhet kan ses som en slags avtale mellom partene, der agenten påtar seg ansvaret for å utføre bestemte oppgaver i bytte mot en belønning fra prinsipalen. I relasjonen mellom departement og direktorat kan slik belønning for eksempel bestå av større grad av delegert autonomi. Fordelen ved en slik avtale kan være at offentlige organisasjoner ansføres til å innrette virksomheten mer mot å skape resultater enn å følge fastsatte rutiner (Hood og Lodge 2006: 172). Agenten får slik et klart incentiv til å prestere bra på de områdene som kan måles nøye av prinsipalen. På områder som prinsipalen ikke har mulighet til å observere direkte eller kontrollere like grundig, åpnes det imidlertid for at agenten i større grad kan forfølge egne interesser og unndra seg oppgaver (Moe 1984: 755).

Hood og Logde (2006: 182) legger stor vekt på å identifisere hvordan begge parter har mulighet til å lure den andre parten ved strategisk atferd. Agenten kan jukse ved å forfølge egne interesser, manipulere resultatinformasjon eller etablere svært enkle resultatmål (Binderkrantz, Holm og Korsager 2011: 449). Prinsipalen kan jukse ved unnlåte å tildele agenten tilstrekkelige midler, holde tilbake viktig informasjon eller gi agenten skylden for uønskede resultater av egen politikk. Overført til politietaten gir det en forventning om at POD og politidistriktene vil ha incentiv til å fremstille egen måloppnåelse på en positiv måte, for eksempel ved å underrapportere dårlige resultater. Dette fordi det, i alle fall i teorien, er knyttet et sanksjonssystem til måloppnåelsen som belønner gode resultater.

H5: *POD og politidistriktene vil overrapportere gode resultater og underrapportere svake resultater.*

3.3 Betydningen av kultur: Institusjonell teori

Oppgavens institusjonelle perspektiv, kulturperspektivet, vektlegger de uformelle normene og verdiene som finnes i en organisasjon². Disse utvikles gjennom en gradvis og naturlig prosess, og vil bidra til at det utvikles sosiale roller som legger føringer for organisasjonsmedlemmenes atferd. De normative strukturene er bygget på normer og verdier som signaliserer hvilke målsetninger som er legitime og hvordan disse bør søkes oppnådd (Scott 2001: 55). De kulturelle prosessene kan slik forklare beslutningsatferd og politiske effekter. Teorien er valgt fordi politiet har fått omfattende kritikk for sine holdninger, kultur og lederskap. 22. juli-kommisjonen fastslo eksempelvis i sin rapport at politiet har store utfordringer knyttet til kommunikasjon og samhandling (NOU 2012: 14: 458). Det er videre blitt påpekt at det eksisterer en operativ kultur med sterke beskyttelsesmekanismer i politiet. Den sterke korpssånden kan føre til at man svarer på kritikk ved å beskytte egne ansatte, heller enn å lære av erfaring. Det virker derfor å eksistere en særegen etatskultur med sterke institusjonelle trekk i politietaten (Difi 2013: 37).

I kontrast til en instrumentell tilnærming der målene er gitt av lederskapet på forhånd, åpner det institusjonelle perspektivet for at målene gradvis utvikles over tid som et resultat av tilpasning til indre og ytre press. Selznicks (1997: 18-19) skille mellom organisasjoner og institusjoner er i noen grad overlappende med skillet mellom instrumentell og kulturell teori. En organisasjon er i Selznicks forståelse et teknisk instrument innrettet mot å realisere fastsatte målsettinger. Gjennom et formelt system av regler vil organisasjonen forsøke å nå målene på en mest mulig rasjonell og effektiv måte. En institusjon er derimot formet av uformelle normer og verdier. Gjennom en evolusjonær utviklingsprosess der organisasjonen gjensidig tilpasses de nære omgivelsene skapes en institusjon. Institusjonaliseringen gir hver enkelt organisasjon en særegen kulturell identitet ved at det innføres verdier utover de tekniske kravene som stilles til organisasjonens oppgaveløsning (Selznick 1997: 26). Kulturteori er slik en teori om mangfold og variasjon mellom organisasjoner.

March og Olsen (1996: 250) forstår en institusjon som en samling av normer, regler og rutiner. Den dominerende handlingslogikken innenfor kulturperspektivet, logikken om det

² Dette avsnittet bygger i noen grad på forfatterens hjemmeoppgave levert på masteremne STV4407B – Institusjonell teori, høsten 2012.

passende, viser til hvordan organisasjonsmedlemmer stilles ovenfor en rekke forventninger om hvordan de skal opptre i bestemte situasjoner. Det sentrale ved en slik handlingslogikk er at institusjoner og individer vil forsøke å matche situasjoner og identiteter. Ved hjelp av kulturelle handlingsregler vil man koble sammen situasjon og identitet slik at handlingen blir i overenstemmelse med det som regnes som passende atferd innad i organisasjonen (March og Olsen 1996: 252). Atferd som er i tråd med det som defineres som passende vil belønnes, mens atferd som anses som upassende sanksjoneres. Hva som er passende vil variere mellom organisasjoner, samtidig som det sjelden er helt enhetlige normer og verdier innad i en organisasjon. I tilfeller der normene er tvetydige vil det kunne oppstå tvil om hvilken atferd som er mest i tråd med organisasjonens dominerende kultur. Organisasjonsmedlemmene vil da måtte balansere ulike lojaliteter opp mot hverandre (Peters 2011: 32).

De uformelle normene og verdiene i organisasjonen kan både støtte opp under og stå i motsetning til den formelle organisasjonsstrukturen. Dersom en organisatorisk endring oppleves å gå på tvers av den etablerte kulturen i organisasjonen vil den nye reformen kunne møte kulturell motstand (Brunsson og Olsen 1993: 5-6). Det kulturelle perspektivet understreker samtidig at utviklingen av organisasjonen foregår gjennom en naturlig prosess, og står således i klar motsetning til en mer instrumentell forventning om at organisasjonen effektivt kan styres av ledelsen. En leder kan med andre ord ikke bevisst designe organisasjonskulturen slik at den styrker den formelle normative strukturen. Dette er relevant i politietaten der den politiske ledelsen i forbindelse med Politireform 2000 fremhevet at “i tillegg til å være en anvendelig styringsform, er hensikten også at mål- og resultatstyring skal bidra til holdningsendringer i organisasjonen” (St.meld. nr. 22 2000-2001: 59).

Organisasjonskulturen vil kunne ha betydning for hvordan mål- og resultatstyringen praktiseres i ulike virksomheter. Trekk ved organisasjonskulturen i Justisdepartementet kan på flere punkter ventes å vanskeliggjøre målstyringspraksisen mellom departementet og POD. Justisdepartementet har tradisjonelt vært dominert av jurister, en yrkesgruppe som legger stor vekt på regelfølgning, kontrollhensyn og ivaretagelse av rettsstatsverdier (Zuna 1999: 289-291). Departementskulturen kan dermed ventes å gi seg utslag i en klar regelorientering og et stort fokus på opprettholdelse av kontroll, to elementer som kan komme i konflikt med de overordnede prinsippene bak mål- og resultatstyring. Politidirektoratets rolle som styringsorgan og faglige leder av politi- og lensmannsetaten kan ventes å sette sitt preg på organisasjonskulturen ved at den blir mer operativ og resultatorientert enn i departementet. Det kan gi seg utslag i en styringspraksis med reell delegering av autonomi, prioritert styring

og færre mål, altså elementer som i større grad er i tråd med en reell mål- og resultatstyringsmodell. POD er også en vesentlig yngre organisasjon enn Justisdepartementet. Det er interessant sett i lys av at empiriske studier tidligere har videre vist at målstyring er enklere å bruke i unge organisasjoner enn i eldre (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006: 267). På bakgrunn av disse momentene kan det dermed forventes at Justisdepartementet og POD vil utforme og anvende styringsverktøyet mål- og resultatstyring på to ulike måter.

H6: Det vil være mer utfordrende å utøve styring i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring i relasjonen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet enn mellom Politidirektoratet og politidistriktene.

Et sentralt aspekt ved bruk av styringsteknikken mål- og resultatstyring er at innrapporterte konsekvenser i neste omgang skal få konsekvenser for den videre styringen av virksomheten (Christensen m. fl. 2009: 157). Trekk ved forvaltningstradisjonen og den politisk-administrative kulturen kan imidlertid ventes å påvirke hvilken form styringsteknikken får i hvert enkelt land (Pollitt og Bouckaert 2004: 52). Det politisk-administrative systemet i de skandinaviske landene generelt, og Norge spesielt, kan sies å være preget av gjensidig tillitt, åpenhet og konsensusorientering. Det er svak kultur for detaljerte kontrollregimer og bruk av sanksjonsmidler i norsk forvaltning (Christensen og Læg Reid 2002a: 272). Heller ikke innad i politietaten har det tidligere vært kultur for å bruke straff eller belønning for å påvirke atferd (St.meld. nr. 22 2000-2001: 61). Det kan dermed ventes at mål- og resultatstyringen i politiet i liten grad vil ta i bruk belønning eller sanksjoner for å anspore til ytterligere forbedringer.

H7: Måloppnåelse vil i liten grad få konsekvenser for virksomhetene i politi- og lensmannsetaten.

En teoretisk retning innenfor det institusjonelle perspektivet er den historiske institusjonalismen. Teorien retter oppmerksomheten mot en organisasjons historiske kontekst, og spør hvilken rolle de historiske erfaringene spiller i utformingen av politikk. Det sentrale poenget er her at man må kjenne til den historiske utviklingen som har produsert den organisasjonen man undersøker, for fullt ut å forstå hvordan organisasjonen fungerer (Krasner 1988: 72). Teorien virker slik å være godt egnet til å forklare trekk ved styringssystemene i en gammel etat som politiet. Politiet har siden 1818 vært direkte underlagt Justisdepartementet, og det vil derfor være naturlig at de historiske erfaringene påvirker utformingen og anvendelsen av mål- og resultatstyringen i etaten også etter at POD ble opprettet i 2001.

Teorien legger vekt på at politiske og institusjonelle valg skaper mønstre. Når en organisasjon først har slått inn på en bestemt sti er det vanskelig å endre retning fordi de tidlige institusjonelle trekkene binder opp den videre utviklingen. Hendelser på et tidligere stadium i organisasjonens utvikling vil dermed påvirke hvilke utfall som er mulige på et senere tidspunkt (Thelen 1999: 388). En forutsetning for at stivhengighet skal ha innvirkning er at organisasjonens historie er relativt enhetlig og at organisasjonsmedlemmene er kjent med historien. De historiske erfaringene, med politidistriktene direkte underlagt Justisdepartementet, kan ut fra et institusjonelt synspunkt ventes å gi seg utslag i klare styringsutfordringer ved innføringen av en målstyringsmodell. Stivhengigheten kan bidra til at det oppleves som kulturelt passende for ansatte i departementet å beholde den tette kontrollen med politiets virksomhet, selv om den formelle styringsmodellen sier noe annet.

H8: De historiske erfaringene vil gjøre det vanskelig for Politiavdelingen i Justisdepartementet å slippe taket i den direkte styringen av politidistriktene.

Det er videre mulig å utlede forventninger til hvordan styringen har utviklet seg over tid i tiårsperioden mellom 2004 og 2013. I Justisdepartementet kan den klare regelorienteringen som preger den juridiske metoden ventes å gi seg utslag i en styringskultur med stor vekt på korrekt overholdelse av økonomiregelverket og opprettholdelse av tilstrekkelig kontroll med politiets virksomhet. Alle krav som finnes i økonomiregelverket og i øvrige vedtatte proposisjoner om politiets virksomhet vil tillegges vekt, og departementet vil således ha vanskelig for å foreta tydelige prioriteringer i styringen. Det gir stor stabilitet fordi det vil komme til få nye mål, samtidig som de eksisterende målene og styringsparameterne vil beholdes i tildelingsbrevet. Målene vil også ventes å være av samme karakter, vurdert ut fra virkningskjeden som ble definert i kapittel 2. Som jeg kommer tilbake til nedenfor kan terrorhandlingene 22. juli 2011 ha endret dette mønsteret noe. Hypotesen H9 gjelder derfor først og fremst fra fastsettelsen av det nye økonomiregelverket i 2004 og frem til 2011.

H9: Antall mål og resultatkrav i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD vil være stabile over tid og av samme karakter.

En svakhet ved den historiske institusjonalismen er at den er relativt uklar på hvordan organisatorisk endring kan forklares og predikeres. Teorien er godt egnet til å forklare stabilitet, men sier lite om hvordan større endringer kan forstås. Tradisjonelt har man innenfor historisk institusjonalisme forklart brå endring med såkalt punktert ekvilibrum. Begrepet viser til at lange perioder med stabilitet vil erstattes av et uventet eksternt sjokk som skaper potensial for radikale forandringer (Pollitt 2008: 46). Nyere bidrag problematiserer en slik

oppfatning ved å vise til at historisk institusjonalisme også er kompatibel med mer forsiktig institusjonell endring. Thelen (2003: 228) understreker for eksempel at en av forutsetningene for at en organisasjon skal fortsette å eksistere er at den kontinuerlig tilpasser seg endrede omgivelser. Det avgjørende er imidlertid at dette skjer svært forsiktig og i tråd med den historiske konteksten. En slik tilnærming legger vekt på at de grunnleggende kjennetegnene ved en organisasjon vil være stabile, samtidig som det også kan forekomme inkrementell endring. Det forutsetter imidlertid at det bare er nødvendig med begrensede endringer, ellers vil ikke inkrementell endring være nok til å oppnå de ønskede resultatene (Peters 2011: 80).

Disse betraktningene er interessante sett i lys av terroraksjonen mot Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Både Justisdepartementet og politiet har fått mye kritikk i etterkant av terrorhandlingene. 22. juli-kommisjonen skriver eksempelvis i sin rapport at “[...] Politi-Norge har flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov. Politiet og myndighetene har nå en unik mulighet til å gripe fatt i disse. Den bør benyttes” (NOU 2012: 14: 337). Terrorangrepet kan således forstås som en krise eller et kulturelt sjokk som muliggjør fundamental endring. Ved å bryte den kulturelle stien åpnes det opp for en raskere tilpasning til rasjonelle behov. Det kan på den bakgrunn forventes at styringsdialog og tildelingsbrev vil være vesentlig endret i 2012 og 2013 sammenlignet med årene før. Dette gjelder både i relasjonen mellom Justisdepartementet og POD, og mellom POD og ytre etat. På den ene siden kan det forventes at svikten i politiet vil gi seg utslag i at overordnet virksomhet legger seg tettere på underordnet virksomhet for å sørge for at det gjennomføres nødvendige tiltak. Resultatet av det vil bli sterkere og mer detaljert styring. På den annen side kan det forventes at den massive kritikken som er kommet mot detaljstyring og manglende faglig frihet for politiledelsen vil gi seg utslag i mindre detaljert styring. Resultatet vil bli at politietaten får større faglig handlefrihet. Hypotese H10 og H11 kan formuleres som følger.

H10: *Styringen fra Justisdepartementet og POD har blitt mer detaljert etter 22. juli 2011.*

H11: *Styringen fra Justisdepartementet og POD har blitt mindre detaljert etter 22. juli 2011.*

En svakhet ved hypotese H10 og H11 er at det fortsatt er så kort tid siden terrorhandlingene at flere tiltak enda ikke er blitt satt i verk. Det er likevel grunn til å foreta en nærmere studie av hvordan terroraksjonen har endret styringspraksisen. Siden 22. juli 2011 har det kommet to tildelingsbrev fra Justisdepartementet og POD, samt at det er gitt en rekke styringssignaler om hvilke forandringer som skal iverksettes. Intervjuer med sentrale personer i Justisdepartementet og politi- og lensmannsetaten vil videre kunne gi opplysninger om i hvilken grad styringen har endret karakter.

4 Data og metode

4.1 Forskningsdesign

Problemstillingene og de teoretiske perspektivene har vært styrende for valget av forskningsopplegg. Problemstillingene legger opp til en undersøkelse av hvordan mål- og resultatstyringen blir praktisert i politi- og lensmannsetaten, samt en analyse av hvordan trekk ved politiets virksomhet kan forklare denne praksisen. For å besvare problemstillingene har jeg gjennomført dokumentstudier og intensive intervjuer med et fåtall nøkkelinformanter. Oppmerksomheten har vært rettet mot å beskrive og forklare hvordan konteksten virker inn på styringsrelasjonene. Oppgaven har således klare kvalitative trekk (Bryman 2008: 386-387). Enkelte steder har jeg imidlertid basert meg på funn i utredninger og evalueringsrapporter som benytter kvantitative teknikker. Det gjelder for eksempel Difis (2013) evaluering av POD og Agenda Kaupangs (2012) evaluering av Follo politidistrikt som begge benytter kvantitative spørreundersøkelser. Min egen koding og systematisering av data fra Justisdepartementets tildelingsbrev har også elementer av statistisk databehandling.

Oppgaven kan klassifiseres som et casestudie av mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten. Valget av et slikt forskningsdesign har gjort det mulig å justere problemstillinger og inngang til empirien etter hvert som jeg er blitt bedre kjent med politikkområdet. En vanlig definisjon på et casestudie er at det er en detaljert og intensiv analyse av et enkelt studieobjekt (Bryman 2008: 52). Gerring (2007: 20) legger derimot vekt på at et casestudie er en dybdestudie av et enkelttilfelle, med en ambisjon om å generalisere til et større definert univers. Tolket på denne måten vil alle casestudier til en viss grad være generaliserende, og det er derfor viktig at forskeren spesifiserer hvilken klasse av case det utvalgte caset er en del av (George og Bennett 2005: 69). Denne studien vil for eksempel kunne være en del av et større univers av styringsrelasjoner mellom departement, direktorat og ytre etat i norsk offentlig sektor. Hensikten med oppgaven er i utgangspunktet ikke å generalisere funnene til andre offentlige organisasjoner. Det er likevel ønskelig at funnene i oppgaven skal kunne si noe om hvilke vurderinger som er vesentlige i virksomheter med lignende trekk som politiet. Betrachtingene om hvordan høy politisering, medieinteresse og en sterk desentralisert organisasjonsstruktur påvirker styringen av politiet vil eksempelvis være relevant for flere av de mest sentrale offentlige virksomhetene i Norge.

To politidistrikt er blitt særlig studert, Agder og Follo politidistrikt. I disse distriktene er det gjennomført intervjuer av politimestrene og en rådgiver med god kjennskap til styringsprosessene. Distriktene er valgt ut på bakgrunn av egenskaper ved enhetene. De to politidistriktene er på mange måter svært ulike. Agder politidistrikt har med unntak av Sirdal kommune ansvaret for hele Vest- og Aust-Agder, et område bestående av 29 kommuner. Distriktet har en utpreget desentralisert struktur med 27 tjenestesteder. Politimesteren har hatt et klart ønske om å slå sammen driftsenheter for å styrke den operative politikapasiteten, men har foreløpig møtt sterk motstand fra berørte ordførere og lokalpolitikere. Follo politidistrikt preges på sin side av en spesielt tett kommunestruktur. Distriktet har ansvaret for polititjenestene i 13 kommuner i indre Østfold og Akershus. Follo er ett av bare to politidistrikt på landsbasis som er med i et prøveprosjekt som åpner for andre samarbeidsmodeller med hensyn til geografisk organisering av distriktet. Her er det blitt åpnet for at politiledelsen i større grad enn andre steder kan organisere distriktet ut fra hensynet til oppgaveløsningen, og ikke bare ut fra geografiske forutsetninger. Det betyr at politiet kan foreta enkelte lokale tilpasninger av den strukturelle organiseringen, uten å gå veien om behandling i Regjeringen og kongelig resolusjon. Dette er et sentralt tema i oppgaven, og det har derfor vært hensiktsmessig å inkludere ett distrikt som gjennomfører prøveprosjektet og ett distrikt som ikke gjør det i utvalget.

Politidirektoratet har ansvaret for etatsstyring av 27 politidistrikt og sju særorgan. Det hadde derfor vært mulig å studere styringsrelasjonen mellom POD og et eller flere særorgan i stedet for relasjonen mellom POD og de to valgte politidistriktene. Spørsmålet er om det hadde gitt andre resultater. Statskonsult fant i 2004 at særorganene var mindre fornøyd med direktoratets styring enn distriktene. Hovedgrunnen var at særorganene og POD hadde noe ulik oppfatning om fordelingen av ansvar og oppgaver, blant annet ønsket særorganene at POD i større grad skulle ta i bruk deres spisskompetanse (Statskonsult 2004: 33). Begrunnelsen for at jeg har valgt å konsentrere meg om PODs styring av politidistriktene er at distriktene opererer på alle politiets fagområder. I særorganene er fagfeltet mer avgrenset og spesialisert. Økokrim har for eksempel kun ansvaret for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. I distriktene har politimesteren ansvaret for all polititjeneste i distriktet og styringen blir dermed mer allsidig.

Opgaven undersøker både styringsrelasjonen mellom Justisdepartementet og POD, og styringsrelasjonen mellom POD og politidistriktene. Det hadde vært mulig å avgrense studien til én av relasjonene, for dermed å kunne gå mer i dybden på denne. Hovedfokuset i

oppgaven ligger på Justisdepartementets styring av POD siden det er departementet som legger føringene for hele etaten. Grunnen til at jeg likevel har valgt å inkludere direktoratets videre styring av ytre etat finnes i et ønske om å se styringen av politiet som helhet. Ved å følge styringen fra toppen av Justisdepartementet via POD og ned til et politidistrikt på lokalt nivå får man innblikk i hvordan hele styringssystemet fungerer. Det er også interessant i en statsvitenskapelig sammenheng siden styringsrelasjonene mellom et direktorat og dens underliggende virksomheter er et langt mindre utforsket felt enn relasjonen mellom departement og direktorat. Det har imidlertid vært nødvendig å avgrense oppgaven slik at distriktenes videre styring av underliggende driftsenheter ikke behandles. Denne styringen foregår hovedsakelig på samme måte som på nivåene over med lokal styringsdialog og lokale styringsdokumenter.

4.2 Analyse av foreliggende materiale

I arbeidet med oppgaven har jeg samlet inn et stort antall interne dokumenter fra de studerte virksomhetene. Mange av dokumentene er bestilt gjennom Offentlig elektronisk postjournal (OEP) som gir mulighet til å søke innsyn i brev og dokumenter fra statlige virksomheter. En del av dokumentene er samlet inn gjennom direkte forespørsler, enten til personer i den aktuelle virksomheten eller til intervjuobjektene i forbindelse med intervjuet. Enkelte brev og dokumenter ligger også åpent tilgjengelig på virksomhetenes hjemmesider.

De mest sentrale skriftlige kildene har vært stortingsmeldinger, tildelingsbrev, disponeringsskriv, instruksjer, årsrapporter og interne virksomhetsrapporter. Jeg har ikke systematisk studert budsjettproposisjonene fra Justisdepartementet, kun stedvis der de gir en utdypning av de politiske prioriteringene. Grunnen til det er dels at proposisjonen er et svært omfattende dokument som er kapasitetskrevenende å undersøke, og dels at tildelingsbrevet kan forstås som en operasjonalisering av budsjettproposisjonen. Dessuten er det slik at proposisjonen på mange måter er et dokument i kommunikasjonen mellom Justisdepartementet og Stortinget. Det virker derfor mer relevant å studere tildelingsbrevet som går mellom departementet og POD siden styringsrelasjonene mellom disse er et hovedtema i oppgaven. Jeg har gjennomgått ett tildelingsbrev per år for perioden mellom 2004 og 2013. Enkelte år har det i tillegg kommet supplerende tildelingsbrev fra Justisdepartementet. Grunnen til at jeg ikke har studert disse er dels at de er vanskelig å få tak

i, og dels at de inneholder få nye styringssignaler. Som regel er det kun snakk om tilleggsbevilgninger som en reaksjon på løpende hendelser.

Videre er oppgaven basert på en omfattende gjennomgang av sekundærlitteratur. Blant annet har forvaltningsrevisjoner foretatt av Riksrevisjonen (1999-2000, 2011-2012), rapporter fra Statskonsult (2004) og Difi (2013), og eksterne evalueringer gjennomført av Agenda (2006) og Agenda Kaupang (2012) gitt nyttig innsikt i styringsrelasjonen mellom Justisdepartementet, POD og ytre etat. Generelle veiledere, bestemmelser og rapporter om bruk av mål- og resultatstyring i staten fra Statskonsult (1999), SSØ (2005, 2010) og Finansdepartementet (2010) har fungert som bakgrunnsmateriale.

Nedenfor gjøres det rede for gjennomføring av egne intervjuer. I tillegg til de intervjuene jeg selv har foretatt har jeg basert meg på intervjureferater som ligger til grunn for 22. juli-kommisjonens rapport og høringsreferater fra høringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Referatene omfatter intervjuer med politikere, embetsmenn, etatsledere og utvalgte politimestere. Jeg har til sammen gjennomgått 23 relevante intervjureferater, hvorav seks av disse er aktivt referert i oppgaven. Referatene har gitt innsikt i meninger og opplevelser hos personer det ikke har vært mulig å intervjuer personlig. I enkelte tilfeller hadde det vært ønskelig å kunne stille oppfølgingsspørsmål om temaer som er særlig relevant for denne oppgaven. Med unntak av intervjuet med den tidligere departementsråden i Justisdepartementet har jeg likevel ikke vurdert dette behovet som stort nok til at det har vært nødvendig å foreta supplerende intervjuer. Forskningsmessig er det også et poeng å bruke foreliggende materiale fremfor egne intervjuer der det lar seg gjøre av hensyn til intervjuobjektene (Bryman 2008: 299). Stort trykk og mange henvendelser etter 22. juli 2011 gjør at dette hensynet har vært særlig vektlagt.

4.3 Intervjuer

Som en del av undersøkelsen har jeg gjennomført intervjuer med seks nøkkelinformanter i Justisdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene (se vedlegg 1). Intervjuene hadde en varighet på mellom 45 og 90 minutter. De ble gjennomført som individuelle intervjuer, med unntak av ett der en av politimesterne hadde med seg en rådgiver. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant. Intervjureferatet ble så sendt til intervjuobjektet for gjennomlesning og godkjenning. I de tilfellene hvor det er benyttet direkte sitater er det i tillegg gjennomført en ekstra sitatsjekk for å være sikker på at intervjuobjektet kan stå inne

for de aktuelle formuleringene. Intervjuføringene ble ikke korrigert, men en av informantene ønsket etter sitatsjekken å endre deler av et sitat. Et av de opprinnelige sitatene er derfor noe omarbeidet.

I arbeidet med intervjuene ble det på forhånd utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg 2). Tematikken var den samme i alle intervjuene, men spørsmålene ble tilpasset hvert enkelt intervjuobjekts stilling og oppgaver i organisasjonen. Under intervjuet ble intervjuguiden benyttet på en fleksibel måte ved at spørsmålene som ble stilt og rekkefølgen på spørsmålene ble justert ut fra den retningen intervjuet tok. Der det var behov for det ble det stilt oppfølgingsspørsmål som i utgangspunktet ikke var en del av intervjuguiden. Flere av de samme spørsmålene ble stilt til ulike intervjuobjekter, både i distriktene, POD og departementet. Det har gitt mulighet for å sammenholde svarene og dokumentere hvordan oppfatningen av et fenomen varierer avhengig av hvor i organisasjonen man sitter.

Informantene ble valgt ut gjennom målrettet utvelgning (Bryman 2008: 458). Med bakgrunn i oppgavens problemstillinger har det ikke vært behov for å foreta en sannsynlighetsutvelgning. Selv om sannsynlighetsutvelgning har den fordel at funn i utvalget kan generaliseres til en større populasjon, risikerer man å ekskludere sentrale aktører med viktig kjennskap til fenomenet som studeres (Tansey 2007: 765). Målrettet utvelgning har derfor blitt benyttet for å sikre at informantene har relevante kunnskaper og erfaringer å bidra med for å besvare problemstillingene.

4.4 Betraktninger om datakvalitet

Det er vanlig å bedømme en undersøkelses datakvalitet på bakgrunn av forskningsoppleggets validitet og reliabilitet. Disse målene er i utgangspunktet utviklet for å vurdere kvantitative studier, og det er derfor en viss faglig uenighet omkring hvorvidt kvalitative arbeider kan bedømmes på samme måte som kvantitativ forskning. Guba og Lincoln (1994: 114) hevder for eksempel at kvaliteten på kvalitativ forskning bør vurderes på bakgrunn av andre kriterier enn kvantitative arbeider. Dette blant annet fordi de er kritiske til det vitenskapsteoretiske synet på den sosiale virkeligheten de mener ligger til grunn for kvantitativ forskning. Innvendingene er relevante, men bruken av validitet og reliabilitet virker likevel med enkelte unntak, blant annet knyttet til statistisk validitet, å gi god mening også i kvalitativ forskning. Adcock og Collier (2001: 538) argumenter eksempelvis for at både kvantitative og kvalitative studier i hovedsak bør underlegges de samme anerkjente prinsippene i bedømmelsen av

arbeidet. Jeg velger derfor å benytte målene for validitet og reliabilitet til å vurdere denne oppgavens forskningsopplegg.

Validitet viser til graden av sikkerhet som kan knyttes til de slutningene som trekkes (Lund 2002: 85). En undersøkelses validitet avhenger i stor grad av om man måler det man tror man måler. Det er dermed avgjørende at de data som måles har relevans for de aktuelle problemstillingene, og at de teoretiske begrepene operasjonaliseres på en tilfredsstillende måte (King, Keohane og Verba 1994: 25). Det sistnevnte vedrører begrepsvaliditet, og handler om at variablene i undersøkelsen må fange opp det underliggende begrepet de skal måle (Lund 2002: 120). I denne sammenheng er begrepsvaliditet viktig fordi de teoretiske begrepene i oppgaven må operasjonaliseres på en god måte for å kunne trekke valide slutninger. I intervjusituasjonen handler begrepsvaliditet om at intervjuobjektene stilles spørsmål som tapper de holdninger og oppfatninger som er relevante for undersøkelsesopplegget. I dokumentstudier kan begrepsvaliditet kobles til at forskeren finner frem til relevante dokumenter og koder innholdet i disse på en valid måte (King, Keohane og Verba 1994: 25). Begrepsvaliditeten er i denne undersøkelsen forsøkt ivaretatt ved å basere kodingen av styringsdokumentene på presise definisjoner av de underliggende begrepene. I kapittel 2 ble det eksempelvis gjort grundig rede for virkningskjeden, de ulike egenskapene ved en virksomhets mål og hva som kjennetegner reell målstyring.

En svakhet ved bruk av casestudier er at funn i slike studier i utgangspunktet har lav ytre validitet, det vil si at de er dårlig egnet til å generalisere funnene til et større univers (Bryman 2008: 57). George og Bennett (2005: 114-115) hevder imidlertid at det er mulig å foreta betingede generaliseringer på bakgrunn av casestudier. Det er da avgjørende å definere hvilke forutsetninger som ligger til grunn og hvor stor usikkerhet det er knyttet til generaliseringen. I denne undersøkelsen vil det eksempelvis kunne knyttes stor usikkerhet til om de to studerte politidistriktene er representative for Norges 27 politidistrikt. Som redegjort for ovenfor er ikke målet med oppgaven å generalisere til et bredere univers. Denne undersøkelsen kan heller ses som en studie av en styringsrelasjon som er spesielt interessant på grunn av egenskapene ved den relasjonen som studeres. Politiet har som vist en rekke trekk som i utgangspunktet skulle gjøre det komplisert å drive reell mål- og resultatstyring, og av analytiske grunner er det derfor nyttig å betrakte studiet av politiet som en form for “least-likely case” (Gerring 2007: 116).

Svakheten ved et “least-likely” casedesign er imidlertid at det er vanskelig å fastslå med sikkerhet at det er de uavhengige variablene forskeren plukker ut som påvirker avhengig

variabel, og ikke andre kontekstuelle faktorer eller utenforliggende variabler (George og Bennett 2005: 121-122). Overført til oppgaven betyr det at man ikke uten videre kan slutte at det er de egenskapene ved politiets virksomhet som her blir trukket frem som forklarer trekk ved målstyringen. Denne problematikken er særlig aktuell for problemstillingen som undersøker hvilke effekter innføringen av mål- og resultatstyring har fått. Her er det vanskelig å isolere effektene av akkurat dette organisatoriske grepet. Gjennom grundige studier av styringsdokumenter og intervjuer med informanter er likevel hovedinntrykket at jeg har avdekket de mest sentrale forklaringsfaktorene. Casestudier scorer dessuten generelt høyt på indre validitet, det vil si at de er godt egnet til å avdekke den kausale sammenhengen mellom de uavhengige og de avhengige variablene (George og Bennett 2005: 21).

Reliabilitet viser til måleinstrumentenes grad av nøyaktighet, stabilitet og konsistens (Bryman 2008: 31). En undersøkelses reliabilitet avhenger i stor grad av hvor nøyaktig innsamling, måling og analyse av data har foregått. I en undersøkelse med god reliabilitet vil funnene skyldes faktiske forhold i fenomenet som studeres, og ikke tilfeldige målefeil eller trekk ved forskningsdesignet (Kleven 2002: 154). I denne oppgaven vil reliabiliteten særlig avhenge av om dataene er behandlet og kodet på en nøyaktig måte, og om nedtegnelsene av intervjuene er presise. I det følgende vurderes undersøkelsens reliabilitet og validitet samlet. Det har å gjøre med at reliabilitet og validitet er tett knyttet sammen. Høy reliabilitet er for eksempel en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy begrepsvaliditet (Kleven 2002: 180-181).

I arbeidet med oppgaven har jeg vært nødt til å foreta en rekke metodiske valg som kan ha betydning for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Det hadde vært mulig å intervju flere informanter eller andre informanter enn de som ble valgt. Andersen (2006: 288) advarer mot å basere en undersøkelse på et fåtall informanter fordi de valgte informantene kan ha egne agendaer eller oppfatninger som skiller seg fra den gjengse forståelsen av et fenomen. Mitt utvalg på seks personer er i denne sammenhengen et lite utvalg. Ved å inkludere flere informanter i utvalget kunne jeg således fått andre vinklinger og synspunkter. Videre er en mulig ulempe med målrettet utvelgning av intervjuobjektene at jeg som utenforstående kan ha misforstått eller fått et fortegnet bilde av hvilke personer som besitter relevant kunnskap. I dette tilfellet føler jeg meg imidlertid relativt sikker på informantenes relevans, da alle er eller har vært direkte involvert i styringsprosessene i etaten. Et annet poeng er at enkelte av spørsmålene informantene ble stilt omhandlet hendelser som ligger noen år tilbake i tid. Selv om intervjuobjektene ikke gav uttrykk for at det var vanskelig å huske tilbake er det en risiko

for at de har utviklet selektive eller mangelfulle minner. Studier har vist at kompleksitet, intensitet og tidspress kan påvirke aktørenes oppfatning av hendelser, selv innenfor et relativt kort tidsspenn (Andersen 2006: 293).

For ansatte i statsforvaltningen er lojalitet og nøytralitet viktige verdier (Christensen m. fl. 2009: 64). Det er derfor mulig at informantene har vært forsiktige i svarformuleringene eller på annen måte underkommunisert interne konflikter. Det gjelder særlig på områder som er politisk sensitive eller er utsatt for stor medieoppmerksomhet. Stort trykk, både i media og internt, kan videre ha påvirket intervjuobjektene svar. Underveis i arbeidet med oppgaven ble det offentliggjort flere rapporter som på ulik måte kastet lys over styringsrelasjonene mellom Justisdepartementet og POD. Selv om denne oppgaven har en annen vinkling enn de publiserte rapportene er det mulig at konklusjonene i disse likevel kan ha innvirket på svarene. For blant annet å avdekke noen av disse mulige feilkildene ble alle intervjuobjektene stilt flere av de samme spørsmålene, noe som gjorde det mulig å sammenligne svarene. Her dukket det ikke opp noe motstridende informasjon, naturligvis med unntak av faglig uenighet på konkrete områder. Alle de metodiske valgene beskrevet ovenfor kan på den ene eller andre måten ha fått betydning for oppgavens validitet, og dermed ha bidratt til at jeg har fått et skjevt inntrykk av de faktiske realitetene. Totalt sett er det likevel mitt inntrykk at informantene besvarte spørsmålene fritt og sannferdig, og at oppgaven gir et riktig bilde av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten. Intervjureferatene fra intervjuer med andre nøkkelpersoner i og utenfor etaten har dessuten fungert som annenhåndintervjuer og slik virket som en ekstra informasjonskilde.

En viktig avveining i intervjusituasjonen er knyttet til balansen mellom likhet i intervjukonteksten og forskerens fleksibilitet. Fra et metodisk ståsted er standardiserte stimuli i intervjusituasjon klar å foretrekke, mens behovet for å stille oppfølgingsspørsmål kan gjøre det nødvendig å tilpasse intervjukonteksten til hvert enkelt intervjuobjekt (Berry 2002: 681). I gjennomføringen av intervjuene har jeg forsøkt å gjøre intervjusituasjonen så lik som mulig. I tråd med tilnærmingen til Aberbach og Rockman (2002: 674) har jeg likevel latt hensynet til flyt og sammenheng i samtalen gå foran hensynet til standardisering av intervjukonteksten i tilfeller der de to hensynene har stått mot hverandre.

Opptak og transkribering av intervjuene vurderes positivt for undersøkelsens reliabilitet. Det gir bedre etterprøvbarhet og sikrer en nøyaktig gjengivelse av det som ble sagt. Ved å sende intervjureferat og sitater til intervjuobjektene i etterkant minimeres også risikoen for å feiltolke svar (Bryman 2008: 451). Bruk av opptaksutstyr gav meg samtidig

større frihet i intervjusituasjonen slik at det ble lettere å følge med på det som ble sagt og stille relevante oppfølgingsspørsmål. Listen over informanter og intervjuguiden i vedlegg 1 og 2 øker også reliabiliteten ved at det vil muliggjøre en eventuell replikasjonsstudie. Et generelt problem med casestudier er likevel at de er vanskelig å repetere og etterprøve fordi den sosiale konteksten kan ha endret seg i tiden mellom to undersøkelser (King, Keohane og Verba 1994: 26).

Utvalget, gjennomgangen og kodingen av de skriftlige kildene kan også ha fått betydning for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Enkelte kilder har det ikke vært mulig å få innsyn i. Det gjelder primært referater fra styringsdialogmøtene mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet. Intervjuene med medarbeiderne i departementet og POD har likevel gitt god innsikt i temaene som har vært diskutert. Intervjuføringene fra 22. juli-kommisjonens arbeid og høringene i kontroll- og konstitusjonskomiteen har videre bidratt til en utvidet forståelse av møtenes form og innhold. Ideelt sett ville det imidlertid vært å foretrekke å ha hatt fullt innsyn i referatene fra møtene, ettersom det hadde økt den metodiske trianguleringen.

Analysen av tildelingsbrevene for perioden 2004 – 2013 viser at det har vært brukt noe ulike benevnelser over tid. Gjennom hele perioden har det vært benyttet såkalte hovedmål og delmål, mens benevnelser for resten av målhierarkiet varierer noe fra år til år. Variasjonen har gitt visse utfordringer knyttet til kodingen av mål- og resultatkravene i brevene. Eksempelvis innføres begrepet styringsparameter fra 2011, med ett resultatkrav koblet til hver enkelt parameter. Før dette har det ikke vært brukt noe som tilsvarer styringsparametere. En sammenligning som tar utgangspunkt i styringsparametere blir derfor vanskelig. Innholdet i styringsparameterne konkretiseres dessuten i resultatkravet, slik at innføringen av styringsparametere i realiteten ikke medfører en økning i antall styringssignaler. Derfor har jeg i stedet valgt å studere det som kalles resultatkrav, og som har vært inkludert i brevene i hele perioden. I enkelte brev blir de riktignok kalt resultatmål, men en sammenligning med senere brev viser at de samme formuleringene går igjen i begge brevene. Det virker derfor rimelig å se resultatkrav og resultatmål som sammenlignbare fenomener.

Et annet viktig metodisk valg vedrører behandlingen av aktivitetskrav i Justisdepartementets tildelingsbrev. Jeg har valgt å telle aktivitetskravene, men ikke kode de da de i hovedsak består av oppgavebeskrivelser og konkrete tiltak det er lite meningsfullt å kode ut fra virkningskjeden. Figur 5.3 som viser egenskapene ved målene og resultatkravene for PODs virksomhet inkluderer derfor ikke aktivitetskravene. Som diskutert i avsnitt 5.5.2 er

det likevel viktig å være oppmerksom på at innføringen av nye aktivitetskrav har fått betydning for den totale styringen.

De metodiske valgene jeg har tatt knyttet til koding av tildelingsbrev har vært gjort med tanke på å sikre at det blir mulig å sammenligne brevene, og slik følge utviklingen i styringen over tid. For å styrke undersøkelsens reliabilitet ble tildelingsbrevene kodet to ganger. Kun mindre avvik mellom de to kodingsrundene ble oppdaget. Der det var variasjon i kodingen sporet jeg opp avvikene og fant frem til korrekt klassifisering slik at kodingen skulle bli konsistent.

Oppsummert bygger oppgaven på et forholdsvis bredt datagrunnlag. For å sikre en riktig forståelse av empirien har jeg lagt vekt på å benytte et mangfold av kilder og å bruke ulike metodiske tilnærminger. Mulige feilkilder og svakheter ved datamaterialet er forsøkt korrigert ved å se ulike kilder i sammenheng. Ved metodetriangulering styrkes validiteten til de enkelte slutningene som trekkes (Lund 2002: 86). Selv om det som vist kan knyttes usikkerhet til undersøkelsens validitet og reliabilitet på noen områder, vurderes forskningsdesignet totalt sett å være tilstrekkelig robust til å besvare oppgavens problemstillinger.

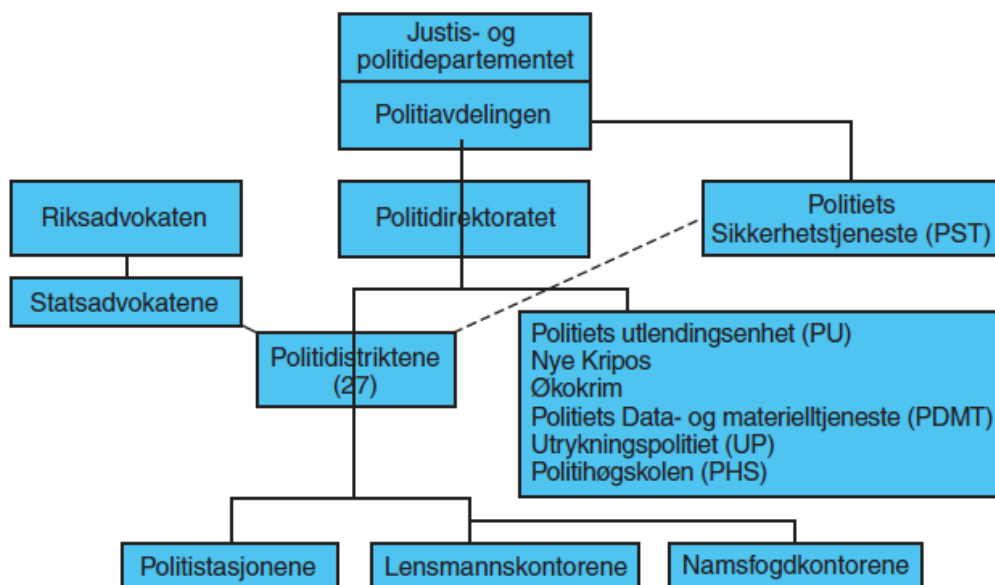
5 Mål- og resultatstyring i politiet

5.1 Organisering og ansvarsforhold

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, 27 politidistrikt og 7 særorganer. Etaten ledes av Politidirektøren med sin ledergruppe og har til sammen nær 15 000 ansatte (Difi 2013: 11). I Norge er politiet organisert etter et tosporet system der påtalemyndigheten er en integrert del av politiet. Systemet betyr i praksis at Riksadvokaten er ansvarlig for straffesaksbehandlingen, mens Justisdepartementet og Politidirektoratet har det overordnede styringsansvaret for resten av politiets virksomhet. Bakgrunnen for denne organiseringen er at påtalemyndigheten skal være totalt uavhengig i sine avgjørelser og ikke kunne instrueres av noen fagmyndighet (St.meld. nr. 42 2004-2005: 33).

Politidirektoratet (POD) ble opprettet 1. januar 2001. Direktoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet, og justisministeren har dermed både det parlamentariske og det konstitusjonelle ansvaret for politiet. Direktoratets viktigste oppgave er å lede og samordne aktiviteten i politidistriktene. På straffesaksområdet er politimesterne påtalemessig underlagt Riksadvokaten og det regionale statsadvokatembete, men på alle andre områder har POD det overordnede ansvaret for fordeling av ressurser, resultatoppfølging og utvikling av distriktene. POD befinner seg slik på et hierarkisk nivå mellom departementet og politidistriktene. De 27 politidistriktene har full jurisdiksjon innenfor sitt geografiske område, og den enkelte politimester har således et selvstendig ansvar for å løse alle politioppgaver i sitt distrikt. Politidistriktene er igjen delt inn i politistasjons- og lensmannsdistrikt, slik at etaten totalt består av 293 tjenesteenheter (NOU 2012: 14: 309). I tillegg til å lede politidistriktene har POD ansvaret for styringen av særorganer som Kripos, Økokrim og Utrykningspolitiet. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er derimot direkte underlagt Justisdepartementet (St.meld. nr. 42 2004-2005: 33-35).

Politiavdelingen i Justisdepartementet har det overordnede etatslederansvaret for POD, PST, Riksadvokaten og Generaladvokaten. Avdelingen ble opprettholdt etter etableringen av POD, men ble betydelig redusert og fikk mer preg av å være sekretariat for politisk ledelse (Lie 2004: 31). Foruten etatsstyring er andre sentrale oppgaver for avdelingen knyttet til internasjonalt politisamarbeid, utforming og gjennomføring av kriminalpolitikken og arbeid med politilovgivningen. Figur 5.1 nedenfor gir en oversikt over dagens organisering av politietaten.



Figur 5.1. Politi- og lensmannsetatens administrative organisering (St.meld. nr. 42 2004-2005: 34).

Gjennom opprettelsen av Politidirektoratet og den etterfølgende Politireform 2000 ble ansvaret for den faglige ledelsen av politietaten overført til POD og antallet politidistrikt halvert. Siden ble ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet i sin helhet overført til politietaten (Politidirektoratet 2008: 24). Hovedmålene med reformen var å gjøre politiet bedre i stand til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Samtidig var det et mål at etaten skulle bli mer publikumsvennlig og øke kostnadseffektiviteten. Etableringen av POD skulle videre styrke den sentrale ledelsen av politiet og dermed gjøre politiet bedre rustet til å møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen, samt avlaste Justisdepartementets Politiavdeling (Ot.prp. nr. 7 1999-2000: 5-6). Politireformen var i første rekke en organisatorisk reform, men man ønsket også å bidra til å endre holdningene i etaten fra en klar regelorientering til å ha større fokus på måloppnåelse. Selv om politiets oppgaver på mange felt er bundet av lover og instruksjer, ønsket man å redusere detaljstyringen av ytre etat gjennom økt delegering av oppgaver og fullmakter (St.meld. nr. 22 2000-2001: 59). Ledelsen i departementet opplevde at en fastlåst og rigid organisasjonsstruktur begrenset muligheten til å drive effektiv målstyring. Politiavdelingens plassering og oppgaveportefølje i departementet vanskeliggjorde styringsdialogen fordi arbeidet foregikk i et tradisjonelt departementshierarki. Den hierarkiske saksbehandlingsmåten og beslutningsstrukturen gav lang saksbehandlingstid og skapte problemer med samordningen. Evalueringer av politiets organisering viste videre at den nye styringsformen supplerte de eksisterende arbeidsvanene og prosedyrene, uten at det fikk den ønskede virkningen på de fastsatte resultatmålene. Ved å delegere det faglige ansvaret for

politiet til et frittstående direktorat ville man legge til rette for større fleksibilitet og bedre samordning mellom den sentrale politiledelsen og politidistriktene (Ot.prp. nr. 7 1999-2000: 39-40). Det ble derfor understreket at en av hovedutfordringene etter opprettelsen av POD og sammenslåingen av politidistrikt ville være å kombinere den tradisjonelle regelstyringen med mål- og resultatstyring. Som det het i odelstingsproposisjonen: “Den tradisjonelle regelstyringen i form av detaljerte direktiver fra Justisdepartementet forutsettes å avta noe til fordel for lokal styring med rapportering på resultater og måloppnåelse” (Ot.prp. nr. 7 1999-2000: 39).

5.2 Politiets oppgaver

Politi- og lensmannsetaten viktigste oppgave er å sikre publikums trygghet og bekjempe kriminalitet (St.meld. nr. 22 2000-2001: 3). Politiloven angir politiets ansvar og mål på følgende måte: “Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig” (Lov om politiet 1995 § 1). Det slås samtidig fast at staten har enerett til å utøve politimyndighet, og at politiet er pålagt plikt til å utføre slik myndighet.

Politiets kjerneoppgaver har tradisjonelt vært knyttet til trygghetsskapende virksomhet, kriminalitetsbekjempelse og opprettholdelse av ro og orden. Men politiet har også ansvaret for et bredt spekter av oppgaver på flere ulike samfunnsområder. Grovt sett kan politiets oppgaver deles inn i syv kategorier: trygghetsskapende oppgaver, kriminalitetsbekjempelse, sivil rettspleie, forvaltningsoppgaver, fangetransport, grensekontroll og bistandsrelaterte oppgaver (St.meld. nr. 42 2004-2005: 35). En rekke av disse oppgavene er ikke direkte relatert til politiets kjerneoppgaver. For eksempel består kategorien forvaltningsoppgaver hovedsakelig av oppgaver som krever enkeltvedtak, som utstedelse av pass, våpenkort, politiattester og kjøresedler. Slike oppgaver tar mye tid og ressurser, men bidrar gjennom interaksjon med publikum til at politiet får kunnskap som kan brukes i det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Politidirektoratet 2008: 24). En annen begrunnelse for at politiet er blitt tillagt oppgaver som faller utenfor de tradisjonelle kjerneoppgavene er at det bidrar til å gi politiet et mer sivilt preg, og at det sikrer en solid lokal forankring (St.meld. nr. 42 2004-2005: 76).

Det er et viktig prinsipp i norsk justispolitikk at politimannen skal være en generalist som behersker alle oppgaver tilknyttet politirollen. Det oppleves således som ønskelig fra politisk hold å ha et politi som utfører et mangfold av oppgaver med liten grad av arbeidsdeling mellom tjenestemennene (St.meld. nr. 42 2004-2005: 9-10). Bakgrunnen for det finnes i ønsket om et desentralisert enhetspoliti med lokal tilknytning. Et enhetspoliti betyr videre at alle politioppgaver skal samles under en og samme organisasjon, og at det i minst mulig grad skal opprettes spesialpoliti av noe slag. Kriminalitetsutviklingen gjør det likevel nødvendig med enkelte spesialiserte enheter, men disse særorganene er med unntak av PST direkte underlagt Politidirektoratet (St.meld. nr. 42 2004-2005: 33). Prinsippene om et desentralisert enhetspoliti der politimannen er generalist, stiller store krav til politietats oppgaveløsning og kompetansebygging. Det er videre nødvendig med et tett samarbeid med andre aktører utenfor politiet. Kriminalitetens årsaker er mange og komplekse, og politiet kan ikke bekjempe all kriminalitet alene. Det arbeides derfor med å utvikle gode samarbeidsrelasjoner med kommunene, helsevesenet, andre nødhjelpsetater og det sivile samfunnet (St.meld. nr. 42 2004-2005: 89).

Komparative studier har vist at norsk politi utfører betydelig flere oppgaver enn politiet i de andre skandinaviske landene (Politidirektoratet 2008: 11). I sin driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten slår Politidirektoratet fast at de lovpålagte oppgavene, særlig knyttet til sivil rettspleie og forvaltningssaker, krever store ressurser. Ved å redusere antallet oppgaver argumenteres det for at man vil oppnå en tydeligere politirolle, en klarere identitet og et mindre kontrollspenn. Direktoratet har på den bakgrunn foreslått at det foretas en gjennomgang av politiets oppgaver, der “ det bør vurderes om det er hensiktsmessig at politiet fortsatt skal ha et så vidt oppgavetilfang“ (Politidirektoratet 2010a: 8). Intervjuene avdekker at det finnes ulike synspunkter på dette innad i etaten. Enkelte advarer om at veksten i oppgaver kan føre til en situasjon der politiet vil måtte nedprioritere kjerneoppgaver som kriminalitetsbekjempelse og forebygging på bekostning av andre lovpålagte oppgaver. Andre fremhever at politiets håndtering av slike lovpålagte sivile saker gir god beredskapsbasis, en solid grunnbemanning og en bredere kontaktflate mot publikum. Disse vurderer fordelene ved å ivareta forvaltningsoppgavene og den sivile rettspleien på grunnplanet som større enn ulempene.

5.3 Historisk utvikling

Organiseringen av politietaten har vært gjenstand for mye oppmerksomhet, men etaten har gjennomgått få store strukturelle endringer. Dagens organisering er et resultat av den historiske utviklingen til etaten. Krasner (1988: 72) argumenterer for at man må kjenne til den historiske utviklingen som har produsert den organisasjonen man undersøker, for fullt ut å forstå hvordan organisasjonen fungerer. En kort historisk gjennomgang er derfor nødvendig for å forstå politiets kulturelle og organisatoriske oppbygning.

Politi- og lensmannsetaten kan spores helt tilbake til 1200-tallet, og regnes dermed for å være den eldste offentlige etaten i Norge som fortsatt eksisterer (St.meld. nr. 22 2000-2001: 87). De første lensmennene var svært spredt og dårlig organisert, men i det 14. århundre bredte ordningen med lensmenn seg over hele landet, samtidig som antallet lensmannsdistrikter økte kraftig som et resultat av reduksjoner i distriktenes størrelse. I begynnelsen var lensmennene administrativt underlagt sysselmennene, men ansvaret ble raskt overført til fogdene som samlet flere lensmannsdistrikter under den enkelte fogd. De første århundrene var lensmannens aktiviteter hovedsakelig knyttet til innkrevingsoppgaver og opprettholdelse av ro og orden. I de største byene fungerte gjaldkeren som kongens ombudsmann med et ansvar lignende det lensmennene hadde på landsbygda. Gjaldkeren ble snart erstattet av byfogder som fikk det overordnede ansvaret for utøvelse av politimyndighet i byene (St.meld. nr. 22 2000-2001: 88).

En viktig historisk hendelse fant sted i 1660 da eneveldet ble innført i Norge. Som et resultat av dette fikk lensmennene styrket sitt embete og ble gradvis tilført flere oppgaver. I de største byene ble det opprettet politimesterembeter, det første i Trondheim i 1686. Politimestrene disponerte egne vekterkorps, senere konstabelkorps, som fikk ansvaret for vakthold i byen. Opprettelsen av politimesterembeter i byene på slutten av 1600-tallet medførte en spesialisering av byfogdembetene, og regnes derfor som den historiske forløperen til dagens politietat. Politiet er således en vesentlig yngre etat enn lensmannsetaten med historie som strekker seg helt tilbake til de første lensmennene 1200-tallet (St.meld. nr. 22 2000-2001: 88-89).

Utenfor byene var lensmennene fortsatt underlagt fogdene, som igjen rapporterte til amtmannen. Dette stod seg helt til 1894 da fogdembetene ble opphevet og alle oppgaver av politimessig art i stedet ble samlet i politidistrikt. Reformen førte til at det historisk skarpe organisatoriske skillet mellom by- og landpoliti ble bygget ned. Den enkelte politimester fikk nå det overordnede ansvaret for alle politioppgaver i sitt distrikt. Norge ble delt inn i 54

politidistrikt og det administrative ansvaret ble lagt til fylkesmannen. Denne organiseringen stod seg i grove trekk frem til helt på midten av 1990-tallet (NOU 1999: 10: 22).

I 1937 fikk Norge et enhetspoliti ved at den nye politiloven trådte i kraft. Tidligere hadde politiet vært en blandet etat, delvis underlagt staten og delvis underlagt kommunen. Den nye politiloven innebar at ansvaret for alt politi ble overført til staten ved Justisdepartementet (NOU 1999: 10: 22). Endringer i kriminalitetsbilde gjorde det etter hvert nødvendig å opprette særorganer med spesialisert kompetanse på enkelte felt. Utrykningspolitiet og Politiets overvåkningstjeneste ble etablert i 1937, og senere har organer som Kripos, Økokrim og Politiets utlendingsenhet kommet til.

Til tross for den lange historien ble ikke politi- og lensmannsetaten samlet i én etat før i 1994. Det skjedde ved at det administrative ansvaret for lensmannsetaten ble overført fra fylkesmannen til politidistriktene. Bakgrunnen for reformen var at ansvarsforholdet mellom politimessige og sivile gjøremål ble oppfattet som uklare. Den nye organiseringen hadde som hovedmål å gi etaten en mer enhetlig struktur, samtidig som publikum skulle få én etat å forholde seg til i alle politi- og sivilrettslige saker (St.meld. nr. 2000-2001: 91-92).

Den mest omfattende reorganiseringen i nyere tid fant sted på begynnelsen av 2000-tallet da Politidirektoratet (POD) ble opprettet som et frittstående direktorat etter mange tiår med utredninger. POD ble etablert i 2001 på grunnlag av en rapport fra et regjeringsoppnevnt utvalg som konkluderte med at opprettelsen av et Politidirektorat ville gi tydeligere styring og ryddigere ansvarsforhold (NOU 1999: 10: 73). Allerede året etter ble Politireform 2000 iverksatt, en stor strukturell og forvaltningsmessig reorganisering av hele politi- og lensmannsetaten. Etableringen av Politidirektoratet markerte et vannskille for norsk politi da fagansvaret for politiet for første gang siden 1818 ble lagt utenfor Justis- og politidepartementet. Forslaget om å legge sentralledelsen i politiet utenfor departementet går helt tilbake til en rapport fra Rasjonaliseringsdirektoratet i 1964, og har med jevne mellomrom blitt fremmet av ulike utvalg. Det regjeringsoppnevnte Aulie-utvalget konkluderte i 1970 med at opprettelsen av et Politidirektorat ville være en god organisatorisk løsning, mens Embetsmannsutvalget i 1991 tok til ordet for et frittstående politifaglig organ. Direktoratsløsningen ble likevel ikke valgt før på begynnelsen av 2000-tallet, hovedsakelig på grunn av bekymring knyttet til om politisk styring og demokratisk kontroll med politiet ville bli godt nok ivaretatt i et Politidirektorat (Ot.prp. nr. 7 1999-2000: 9). Som en del av Politireform 2000 ble antall politidistrikt redusert fra 54 til 27, og ansvaret for styringen av politidistriktene overført til direktoratet.

Oppsummert viser politi- og lensmannsetatens historie at tradisjonen for politisk styring er svært sterk. Hovedansvaret for politiets virksomhet har ligget hos Justisdepartementet helt siden departementet ble opprettet i 1818. Selv om politiet hele tiden har hatt en sterkt kommunal tilknytning, strakk det kommunale ansvaret seg aldri lenger enn til å finansiere konstabelkorpene i egen kommune. Departementet har dermed en nesten 200 år lang tradisjon som hierarkisk overordnet politietaten, der justisministeren har hatt det faglige, operative og administrative ansvaret (NOU 1999: 10: 22). Denne organisatoriske løsningen gav seg utslag i svært omstendelig styring fra departementets side. Detaljerte direktiver og rundskriv fra Justisdepartementet dannet grunnlag for arbeidet ute i politidistriktene, noe som gav den enkelte politimester liten fleksibilitet i styringen av politidistriktet. Knappe økonomiske rammer og store bundne utgifter gav liten mulighet for omdisponering av midler (Riksrevisjonen 1999-2000: 16). Informantene i POD og politidistriktene er enige om at Politireform 2000, etableringen av POD og innføringen av mål- og resultatstyring har hatt en svært positiv innvirkning på produktiviteten i etaten. Det trekkes også frem at det økte fokuset på kontroll som fulgte med det nye styringssystemet har gitt innsparinger og bedre bruk av økonomiske midler.

5.4 Kultur

I etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011 har politiet fått sterk kritikk for sin kultur. 22. juli-kommisjonen pekte på at det er nødvendig med grunnleggende endringer i holdninger, lederskap og kultur (NOU 2012: 14: 451). I rapporten anbefaler kommisjon at det iverksettes et systematisk arbeid for å endre holdninger og kultur i politietaten, blant annet for å styrke gjennomføringsevnen og legge til rette for bedre samhandling. Det legges vekt på at det bør etableres et tydeligere resultatorientert lederskap i organisasjonen (NOU 2012: 14: 458). Kommisjonen peker også på at det virker å eksistere et gap mellom planer og faktisk handling i etaten, for eksempel illustrert ved at politiets eget planverk for terrorberedskap aldri ble iverksatt 22. juli 2011 (NOU 2012: 14: 154). Informantene i politi- og lensmannsetaten bekrefter at det helt riktig har vært for svak gjennomføringsevne i etaten. Blant annet har det ofte vært større fokus på dokumenter, planer og strategier enn på faktisk gjennomføring.

I amerikanske studier har politikulturen tradisjonelt blitt beskrevet som selvbeskyttende og innelukket, med en sterk indre lojalitet. Dette bildet har over tid blitt noe nyansert, blant annet ved at rekrutteringen til politiet er blitt bredere, rettssikkerhetsverdier

står sterkere og faglige normer fra profesjonsutdanningen i økende grad legger vekt på demokratiske og humanistiske idealer (Finstad 2006: 80). Johansen (1989: 228) viser likevel at det norske politiet historisk sett har sluttet rekkene når de møter omfattende kritikk i omgivelsene. Spesialenheten for politisaker (og forgjengeren SEFO) har likeledes med jevne mellomrom møtt kritikk for å beskytte sine egne ved å henlegge et overhengende flertall av de anmeldte sakene (Finstad 2006: 81). Dette poenget er blitt aktualisert etter terrorangrepet 22. juli 2011 der det interne Sønnerland-utvalget, som evaluerte politiets innsats, konkluderte med at politiets innsats i hovedsak var i tråd med gjeldende retningslinjer (Politidirektoratet 2012). Selv om 22. juli-kommisjonen og Sønnerland-utvalget hadde ulikt mandat, har det blitt pekt på at politiets egen evaluering støtter opp under beskrivelsen av en etat som ikke evner å se forbedringsområder og ikke er ærlige nok i evalueringen av egen innsats (Innst. 210 S 2012-2013: 24).

Politiets organisasjonskultur har videre blitt kritisert for det som oppleves som en manglende evne til læring. Det er blitt fremhevet at politiet virker å være preget av en sterk konservativ grunnholdning som kan vanskeliggjøre læring (Storberget 2012: 20). Politiet er blitt beskrevet som en selvforsvarende organisasjon der forslag til forbedringstiltak lett avfeies som kritikk (Difi 2013: 37). Kilder i Justisdepartementet støtter til dels opp under en slik beskrivelse, men understreker samtidig at dette ikke nødvendigvis er spesielt for politiet. Lignende tendenser finnes i en rekke andre offentlige etater. Den sterke etatskulturen i politiet virker likevel å ha gitt seg utslag i et klart ønske om styring og kontroll, samt en tilnærming der man i liten grad er åpen for å involvere andre aktører i prosessene (Ruud 2012: 17). Tidligere politidirektør Killengreen (2012: 25) forklarer den manglende læringskulturen med at det innad i politiet eksisterer en sterk frykt for å bli uthengt i media. På den annen side fremhever flere at Politihøgskolen har utviklet seg til å bli en stor ressurs innenfor kompetanseutvikling. Det er videre etablert et endringsprogram i Politidirektoratet med stort fokus på kulturendring, og utvikling av ledelse og holdninger i etaten. Det poengteres også at åpenheten og viljen til å lære har blitt merkbart bedre de siste årene, selv om det enda gjenstår mye før politiet kan karakteriseres som “en lærende organisasjon” (Mæland 2012: 9).

Kulturen i Justisdepartementet skiller seg på noen områder fra den som finnes i politi- og lensmannsetaten. Forskjellene virker i noen grad å kunne tilskrives medarbeidernes utdanning og yrkesbakgrunn. Ansatte med juridisk bakgrunn var klart dominerende i Justisdepartementet frem til 1970-tallet, og selv om medarbeidere med andre utdanningsbakgrunner har kommet til er fortsatt halvparten av de ansatte jurister. Tidligere

justisminister Knut Storberget (2012: 2) sier at han opplevde at Justisdepartementet var preget av “et sterkt embetsverk med stor grad av juridisk forankring“. Studier har vist at jurister legger vekt på regelfølgning, kontroll og rettssikkerhetshensyn i utøvelsen av arbeidet (Zuna 1999: 289-291). Det stemmer overens med beskrivelser om at kulturen i Justisdepartementet har medført at oppmerksomheten i departementet er blitt rettet mot jus, lover, domstolsarbeid og andre klassiske justisdepartementsoppgaver. Det kan ha gått på bekostning av oppgaver knyttet til operativ sikkerhet, beredskap og etatsstyring (Faremo 2012: 16; Ruud 2012: 24). Det er videre blitt påpekt at det eksisterer en forsiktighetskultur i Justisdepartementet der redselen for å gjøre feil hemmer evnen til innovasjon og nyskapning. Konkret virker det å ha gitt seg utslag i en arbeidsmåte der det settes lave ambisjoner for å være sikker på at målene nåes (Aftenposten 2012). Frykt for å få kritikk fra mediene og Riksrevisjonen skal være en av årsakene til denne kulturen. Medarbeidere i Justisdepartementet kjenner seg til en viss grad igjen i en slik beskrivelse, men peker på at årsakene til at man har vært forsiktige med å sette høye mål må ses i sammenheng med en til tider stram budsjettssituasjonen (Ruud 2012: 24).

Kulturen i Politidirektoratet bærer sterkt preg av at direktoratet befinner seg på et hierarkisk nivå mellom Justisdepartementet og politidistriktene. Da POD ble opprettet ble både oppgaver og ansatte overført fra politiavdelingen i Justisdepartementet til det nye Politidirektoratet. Direktoratet ble også bemannet med ansatte med bakgrunn fra politi- og lensmannsetaten. I dag har om lag en tredjedel av de ansatte i POD politifaglig bakgrunn (Difi 2013: 16). De første årene etter opprettelsen av direktoratet slet man med dårlig arbeidsmiljø grunnet usikkerhet om de nye rollene. Ansatte med bakgrunn fra Justisdepartementet følte at deres erfaringer i liten grad ble brukt, og at direktoratets ledelse var svært opptatt av å markere avstand til departementet (Statskonsult 2004: 46). Dette virker å ha normalisert seg og ansatte i POD fremstiller det nå som svært positivt med en form for “blandingskultur”, med elementer fra både den byråkratiske departementskulturen og den operative politikulturen.

Det er lurt å ha god faglig kompetanse fordi man kommuniserer med fagnivåene ute. Samtidig er det gull verdt å ha folk med byråkrat- og departementserfaring, for vi kommuniserer jo den veien også (Informant i POD).

På grunn av at mange av de ansatte har erfaring fra arbeid i politiet beskrives kulturen i POD også som mer operativ enn det som er vanlig i norsk statsforvaltning (Statskonsult 2004: 24). På den annen side gis det uttrykk for at den byråkratiske forvaltningskulturen kan ha bidratt til manglende gjennomføringsevne, vekt på kontroll og frykt for å gjøre feil (Difi 2013: 38).

Det er viktig å være klar på at en organisasjon vanligvis har flere ulike organisasjonskulturer. Offentlige organisasjoner er sjelden enhetlige, og de ulike kulturene innad i organisasjonen kan stå i delvis motsetning til hverandre (Wilson 2000: 105). Finstad (2006: 69) argumenterer i tråd med dette for at det ikke finnes én politikultur som er uforanderlig og monolittisk. Kilder i etaten viser også til at kulturen i politiet til dels varierer vesentlig mellom ulike politidistrikt. Johannessen (2012) skiller mellom tre ulike politikulturer; den operative kulturen med vekt på beskyttelse av sine egne, fagforeningskulturen der de ansattes rettigheter og arbeidsbetingelser er det primære, og den byråkratiske kulturen som domineres av planer, regelverk og forskrifter. De forskjellige politikulturene lever side ved side, men kan også komme i konflikt med hverandre. For eksempel viser Andersson og Tengblad (2009: 49) hvordan det oppstod klare kulturmotsetninger mellom den operative og den byråkratiske kulturen i det svenske politiet. Den operative polititjenestemann opplevde her at ledelsens planer, dokumenter og målformuleringer betydde svært lite i den daglige tjenesten.

Selznick (1997: 28-29) ser innføringen og legemliggjøringen av verdier som en sentral del av institusjonaliseringen av en organisasjon. Verdiene bidrar til å gi organisasjonen en klar identitet, og er viktig for organisasjonsmedlemmenes følelse av tilhørighet. Politiets verdigrunnlag vil derfor være tett knyttet opp til og influere på organisasjonskulturen i politiet. Politirulleutvalgets definerte i 1981 ti grunnprinsipper for norsk politi. Prinsippene kan ses som et uttrykk for hvilke grunnleggende verdier politiet skal ivareta, og var ment å ligge til grunn for valg av midler og metoder i tjenesten. Prinsippene legger blant annet vekt på at politiet skal ha et sivilt og desentralisert preg, samt avspeile samfunnets idealer gjennom et nært samspill med publikum (St.meld. nr. 42 2004-2005: 9-10). Flere av disse verdiene har blitt utfordret i den senere tid. For eksempel fører internasjonaliseringen av kriminaliteten til at behovet for mer spesialiserte politienheter øker. Likevel kan verdiene fortsatt sies å danne et tydelig verdigrunnlag i politi- og lensmannsetaten (Finstad 2006: 52-53).

5.5 Styringspraksis

Dagens styringssystem har sin opprinnelse i omorganiseringen av politiavdelingen midt på 1990-tallet. Politiavdelingen i departementet ble reorganisert for å sikre mer helhetlig styring av politiet etter at politi- og lensmannsetaten var blitt samlet i én etat. Blant annet ble det opprettet en egen etatsstyringsseksjon som fikk ansvar for styringen av politidistriktene. Det

ble videre etablert et etatsstyringsprosjekt bygget på prinsippene bak mål- og resultatstyring. I 1994 ble det gjennomført pilotprosjekter i enkelte distrikt, og fra 1996 ble etatsstyringsmodellen innført i alle politidistrikt. Den grunnleggende tanken bak prosjektet var å redusere departementets detaljstyring slik at politidistriktene skulle få videre fullmakter til å styre egen virksomhet (St.meld. nr. 22 2000-2001: 91-92). Selv om mye har endret seg etter opprettelsen av POD er det grunnleggende prinsippet om at etatsledelsen skal være basert på mål- og resultatstyring fortsatt intakt.

De overordnede prinsippene for Justisdepartementets styring er nedfelt i departementets hovedinstruks til Politidirektoratet (Justisdepartementet 2012b). Politiavdelingen i departementet har ansvaret for etatsstyringen av Politidirektoratet. Styringsdialogen omfatter tildelingsbrevet til POD, andre oppdragsbrev, styringsdialogmøter og PODs halvårs- og årsrapporter med dokumentasjon på oppnådde resultater. Styringsdialogmøtene avholdes tre ganger i året. Tidligere har politisk ledelse som hovedregel ikke vært til stede på møtene, men som en del av arbeidet med å forsterke etatsstyringen er det nå justisministeren selv som leder møtene. I tillegg til de ordinære styringsdialogmøtene gjennomføres det også etter behov fag- og budsjettmøter mellom Politiavdelingen og POD for å klargjøre styringssignalene og sikre gjensidig informasjonsutveksling (Justisdepartementet 2012b: 3).

Statsbudsjettet gir de økonomiske rammene for driften og utformes etter innspill fra Justisdepartementet og Politidirektoratet. Justisdepartementet utarbeider så et tildelingsbrev til POD som tar utgangspunkt i målene, prioriteringene og de økonomiske bevilgningene som ligger i stortingsproposisjonen. I brevet gjøres det rede for målsetninger, prioriteringer og resultatkrav på direktoratets ansvarsområder for det kommende året. Tildelingsbrevet forelegges POD i flere omganger slik at prosessen med utarbeidelse av mål og resultatkrav får preg av dialog mellom overordnet og underordnet virksomhet. Videre presenterer departementet budsjetttrammene og delegerer de nødvendige fullmakter til POD. POD rapporterer så tilbake til departementet om resultatoppnåelse. I rapporteringen meldes det også om eventuelle avvik og avbøtende tiltak (Justisdepartementet 2012a: 3).

Tilsvarende styringsrelasjoner finnes mellom Politidirektoratet og politidistriktene. POD skal iverksette regjeringens kriminalpolitikk gjennom faglig ledelse, oppfølging og utvikling av politietaten. Seksjon for etatsledelse har det formelle ansvaret for styring og oppfølging av ytre etat. POD fordeler økonomiske midler til politidistriktene og særorganene. Unntaket er Oslo politidistrikt som på grunn av de særskilte utfordringene i hovedstaden og

distriktets nasjonale ansvar for spesialenheter som Beredskapstroppen og Bombegruppen, mottar direkte bevilgninger fra Stortinget. POD har også det koordinerende ansvaret mot politidistriktene, og skal sørge for at distriktene får bistand og ressursstøtte ved behov. For å sikre tilstrekkelig helhet i styringen har politidirektøren som øverste leder av etaten nær kontakt med politimestrene og sjefene for særorganene.

POD har fastsatt en instruks om virksomhetsstyring som betegner ansvarsforhold og myndighet mellom Politidirektoratet og underliggende virksomheter. I instruksen legges det vekt på at bestemmelsene om mål- og resultatstyring skal ligge til grunn for all aktivitet i etaten. Styringsdialogen mellom POD og underliggende virksomheter skal sikre god styring, tilstrekkelig kontroll og effektiv måloppnåelse (Politidirektoratet 2010b: 8-9). Med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Justisdepartementet utformer POD et disponeringsskriv til sine underordnede virksomheter. Her gjøres det rede for faglige prioriteringer, budsjettildelinger og resultatkrav på de ulike målområdene. Disponeringsskrivet kan således betraktes som en konkretisering av tildelingsbrevet fra departementet. Skrivet inneholder også en lokal del der det tas hensyn til lokale forhold i distriktet. Riksadvokaten går i tett dialog med POD om de deler av disponeringsskrivet som har betydning for straffesaksbehandlingen for å unngå motstridende styringssignaler. Riksadvokaten sender også et eget brev til distrikter og særorganer med sine prioriteringer for det inneværende året. Disse er i hovedsak stabile fra år til år. Politimestrene gjør så sine prioriteringer ut fra de satte styringsmålene og forutsetningene. Politimestrene har videre ansvar for den interne styringen av virksomheten, som skal legge til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursbruk. Underliggende driftsenheter og lensmannskontor styres gjennom lokal styringsdialog og lokale styringsdokumenter (Politidirektoratet 2010b: 12).

Styringsdialogen mellom direktoratet og virksomhetene i politi- og lensmannsetaten består i tillegg til disponeringsskrivet også av sentrale plandokumenter, politisjefmøter og drøftingsmøter mellom POD og underliggende virksomhet. Rapportering tilbake fra politidistriktene og særorganene er også en del av styringsdialogen, og skal sikre tilstrekkelig kontroll, veiledning og evaluering. POD har også en viktig tilsynsfunksjon som skal påse at underliggende enheter håndterer oppgavene i tråd med gjeldende regler og føringer (Politidirektoratet 2010b: 8-10). Det foretas dessuten kontinuerlig rapportering av måltall gjennom politimestrenes styringsverktøy (PSV), der de samlede målekriteriene for politiets virksomhet oppgis. Måltallene fastsettes i drøftingsmøter mellom Politidirektoratet og politidistriktene.

5.5.1 Styringsdialog

Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet preges av at politiet er utsatt for stor politisk oppmerksomhet og medieinteresse. Det bidrar til at dialogen i liten grad handler om de overordnede strategiske problemstillingene. I stedet domineres styringsdialogen av enkeltsaker fra media, og utspill fra opposisjonen og politisk ledelse i departementet. Betydningen av det politiske illustreres også i Justisdepartementets pålegg til Politidirektoratet om å “uten unødig opphold varsle Justis- og beredskapsdepartementet om hendelser og saker som kan medføre politisk oppmerksomhet eller større medieomtale” (Justisdepartementet 2012b: 2).

Etter at 22. juli-kommisjonen la frem sin rapport har spørsmålet om detaljeringsgraden i Justisdepartementets styring av Politidirektoratet fått stor oppmerksomhet i den offentlige debatten. Kommisjonen stiller spørsmål ved om “den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten, og om den faglige uavhengige ledelsen av etaten har utviklet seg i henhold til intensjonene” (NOU 2012: 14: 314). Flere har også stilt spørsmål ved om tidligere justisministere har vært for opptatt av å vise handlekraft i media, og om dette kan ha ført til nedprioritering av mindre synlige saker, slik som utvikling av IKT-systemer (Innst. 210 S 2012-2013: 237). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) viser i sin evaluering av Politidirektoratet at direktoratet ikke har fått de rammebetingelsene som var nødvendig for å fungere som et frittstående faglig direktorat. De detaljerte føringene fra departementet vedrørende organisering, arbeidsmåte og kompetanse hevdes å ha satt begrensinger for PODs etatsledelse (Difi 2013: 52). Et konkret eksempel er at departementet gav beskjed om at politidistriktene hvert år skulle tildeles minst like mye penger som året før, noe som gav liten handlefrihet i økonomistyringen. Samtidig tyder evalueringer av POD på at direktoratet ikke har utnyttet det faglige handlingsrommet som tross alt finnes (Difi 2013: 24; Statskonsult 2004: 37). Arbeidsdelingen mellom Politiavdelingen i departementet og POD synes videre å ha vært noe uklar helt siden opprettelsen av direktoratet. Fra PODs side oppleves det at saksbehandlere fra Politiavdelingen har vanskeligheter med å gi slipp på den direkte styringen av politiet (Difi 2013: 30). Informantene i etaten gir uttrykk for at den lange historiske perioden med departementet som direkte overordnet politidistriktene har satt tydelige spor.

Det å klippe den strengen plutselig, det er vanskelig. Det kan ha hengt igjen noe. Det man kan er jo det man har holdt på med i alle år, så du skal ikke se bort ifra at det kan være en medvirkende årsak til at man ikke har sluppet taket helt (Informant i POD).

Tidligere politidirektør Killengreen har flere ganger uttalt at Justisdepartementet lå svært tett på i oppfølgingen av POD. Hun mener riktignok at styringen endret seg betydelig i løpet av de årene hun satt som politidirektør. De første årene opplevde Killengreen at POD hadde en sterk faglig rolle, mens det fra 2004 strammet seg til ved at direktoratet fikk større preg av å inngå som sekretariat for politisk ledelse. Deretter opplevdes delegeringen fra departementet som stadig mindre reell (Killengreen 2012: 12). Hun beskriver styringsdialogen med departementet på følgende måte:

I tildelingsbrevet fra JD til POD [...] var det i overkant av 120 mål/delmål og tiltak, som alle skulle risikovurderes og resultatrapporteres på. Det førte verken til god styringsdialog eller gode resultater. Når POD var i styringsdialog med JD, satt det 8-10 saksbehandlere fra departementet og kryss-sjekket listen med mål, ned på detaljnivå (Killengreen 2012: 13).

Tidligere justisminister Knut Storberget mener dette er en noe misvisende beskrivelse. Han innrømmer at politisk ledelse var opptatt av å fronte enkelte politiske saker, men avviser at slike prioriteringer har gått ut over direktoratets faglige frihet (Innst. 210 S 2012-2013: 238-239). Også i Justisdepartementet er man imidlertid åpen for at direktoratet kan ha opplevd styringen som for detaljert. Det poengteres likevel at det økonomiske aspektet tilsier at departementet må ha mulighet til å gi tydelige føringer og stille forventninger til hvordan politiet disponerer sine tildelte ressurser. Tett oppfølging oppfattes som den eneste måten å sikre at de politisk prioriterte tiltakene blir iverksatt (Innst. 210 S 2012-2013: 255). Medarbeidere i Justisdepartementet fremhever videre at POD ikke alltid virker å forstå politikken i sakene. Det fører til at den operative informasjonen departementet trenger for å besvare spørsmål fra media og Stortinget ofte ikke er dekkende, tilstrekkelig eller har god nok kvalitet (Difi 2013: 31). Fra departementets side trekkes det frem at styringen ofte er et resultat av den politiske dynamikken og at det er naturlig at man ønsker å finne igjen de politiske prioriteringene på operativt nivå. Et eksempel finnes her i departementets krav om at det skal ansattes en familievoldskoordinator i full stilling i alle distriktene. Det uttrykkes også undring over at opposisjonen og media stiller statsråden detaljerte spørsmål om forhold i det enkelte politidistrikt, samtidig som de kritiserer departementet for detaljert innblanding i driften av politiet.

Det er interessant å se hvordan det politiske miljøet på den ene siden kritiserer navngitte statsråder for detaljstyring, men samtidig etterspør statsrådens synspunkter på veldig detaljerte spørsmål (Informant i Justisdepartementet).

Inntrykket fra intervjuene i politi- og lensmannsetaten er at det er stor forståelse for at politiet må styres politisk. Det understrekes at det bare skulle mangle at samfunnets sivile maktapparat underlegges politisk styring. Problemet er imidlertid at de politiske ønskene lett kan komme i konflikt med politifaglige vurderinger. Flere viser for eksempel til at de minste politidistriktene er sårbare, men at man av politiske grunner har hatt et ønske om å opprettholde dagens distriktsinndeling. Disponeringsskrivet fra POD for 2013 pålegger alle landets politidistrikt en minimumsbemanning på to ansatte på operasjonssentralen til en hver tid (Politidirektoratet 2013a: 16). Slike konkrete oppdragsbeskrivelser skaper vanskeligheter i flere av de små politidistriktene fordi det sjelden følger økonomiske midler med føringene. Fra ytre etat uttrykkes det frustrasjon for at det kommer slike pålegg om tiltak som man i realiteten vet ikke er gjennomførbare innenfor gjeldende rammer. Resultatet blir dermed at det må nedbemannes på andre områder, og da først og fremst på etterforskning og patruljevirkosomhet.

Det som kanskje er et større problem er at det fra tid til annen er en økende avstand mellom den politiske retorikken og det som gjenspeiler seg i budsjetter og i virkeligheten (Politimester i ytre etat).

Et område som særlig trekkes frem av flere av informantene er at den politifaglige ledelsen har svært begrensede fullmakter til å foreta strukturelle endringer i organisasjonen. Politiloven slår fast at det er Kongen i statsråd som fastsetter politiets organisering, herunder inndeling i politidistrikt, lensmannsdistrikt og politistasjonsdistrikt (Lov om politiet 1995 § 16). Det betyr i praksis at selv den minste organisatoriske endringen av et lensmannsdistrikt blir gjenstand for politisk behandling. Justisdepartementet krever lokal enighet, det vil si enighet blant fagforeningene, politiledelsen og de berørte kommuner, før et forslag om endring av politiets organisering fremmes for Regjeringen. I praksis har kommunene fått tilnærmet vetorett (Politidirektoratet 2010a: 25). Lokalpolitikere, ordførere og den enkelte kommune har slik fått stor innvirkning på organiseringen av en statlig etat. Distriktpolitiske hensyn oppleves å legge hindringer for den nødvendige fleksibiliteten i etaten, ved at det blir vanskelig å tilpasse seg ny kriminalitet, nye oppgaver eller en strammere budsjettsituasjon.

Det betyr at det blir politikk av bagateller. Dette burde åpenbart ha ligget rett under POD, i beste fall, eller egentlig, under politimesteren (Informant i POD).

Det virker nå å være enighet både i departementet og i etaten om at dette er lite hensiktsmessig, og det knyttes derfor klare forventninger til at den pågående politianalysen vil

ta opp dette. Eksempelvis er det gjennomført prøveprosjekter med gode resultater i politidistriktene Follo og Hordaland der distriktene har fått større frihet til å gjøre strukturelle endringer (Agenda Kaupang 2012: 8-9).

Intervjuer med ansatte i departementet og POD tyder på at det eksisterer en viss mangel på tillitt mellom de to virksomhetene. Mens ansatte i Justisdepartementet ikke stoler på at saksbehandlerne i POD forstår den politiske virkeligheten, opplever ansatte i POD at departementet ikke alltid tar inn over seg realitetene politiet står ovenfor. Det skaper videre en viss irritasjon i POD at enkelte avdelinger må bruke opp mot halvparten av ressursene sine på å besvare løpende henvendelser og oppdrag fra departementet som kommer utenom tildelingsbrevet (Difi 2013: 31). Ved etableringen av POD ble departementet på mange måter tappet for politifaglig kompetanse ved at politiavdelingen ble kraftig redusert. Når departementet fikk spørretimespørsmål, faglige spørsmål og andre henvendelser ble det derfor nødvendig å henvende seg til POD (Innst. 210 S 2012-2013: 225). I løpet av det siste året har det vært gjennomført store personellmessige utskiftninger i ledelsen i Justisdepartementet og POD, noe som tydelig virker å ha bidratt til et bedre forhold. Fra Politiavdelingen understrekes det for eksempel at tillitsforholdet er i endring og bedring.

Intervjuobjektene gir et inntrykk av at Justisdepartementets styringspraksis til dels har vært sterkt preget av den til enhver tid sittende statsråden, samt av den løpende politiske situasjonen. De tidligere justisministere Odd Einar Dørum og Knut Storberget omtales som svært engasjerte og detaljorienterte. Dørum overtok som justisminister i 2001, et knapt år etter at POD ble opprettet. Det poengteres at Dørum synes å ha hatt en noe annen oppfatning av direktoratets rolle enn forgjengeren Hanne Harlem. Der Harlem var opptatt av å markere avstand til den politifaglige ledelsen i direktoratet, var Dørum svært aktiv i den løpende styringen av POD (Refvik 2012: 7; Ruud 2012: 12). I tillegg til den formelle styringsdialogen hadde han for eksempel månedlige møter med politidirektøren. Da Storberget overtok i 2005 halverte han antallet møter slik at politidirektøren nå møtte politisk ledelse annenhver måned. Ofte møtte da ikke statsråden selv, men deltok gjennom en statssekretær (Innst. 210 S 2012-2013: 240). Både Dørum og Storberget beskrives som svært aktive statsråder som kunne gå utenom normal tjenestevei ved for eksempel å sende tekstmeldinger til enkeltpersoner i etaten. På enkelte områder virker en slik framferd å ha gått ut over den mer langsiktige og strategiske styringen av politietaten.

Det er ikke noe tvil om at i hvert fall lederstilen til Dørum og Storberget har påvirket styring og ledelse av politi- og lensmannsetaten i stor grad. De to var opp og ned i

organisasjonen. De snakket med enkeltpersoner, ikke nødvendigvis med departementsråd og ekspedisjonssjef tilstede (Politimester i ytre etat).

Formelt sett skal det ikke forekomme direkte kontakt mellom departementet og ytre etat, all samhandling skal gå gjennom POD. I 2004 viste en rapport fra Statskonsult (2004: 30) at styringsprosessene i all hovedsak gjennomføres i tråd med denne regelen. Tidligere politidirektør Killengreen (2012: 14) peker imidlertid på at dette endret seg etter hvert ved at kontakten mellom departementet og politidistriktene ble tettere og tettere. Killengreen hevder det resulterte i uryddige forhold og uklare styringssignaler i etaten. Informanter i departementet gir uttrykk for at det blir byråkratisk og tidkrevende at alle forespørsler om detaljerte operative beslutninger i det enkelte politidistrikt skal innom POD. Media og opposisjonen i Stortinget krever hurtige svar på forespørsler, og i noen tilfeller kan det derfor være nødvendig å gå utenom direktoratet. Det understrekes likevel at de formelle organisasjonsgrensene i all hovedsak respekteres.

Informantene i ytre etat gir uttrykk for at styringsdialogen helt siden opprettelsen av POD har vært preget av lite respons og få tilbakemeldinger på det som rapporteres inn. De siste par årene oppleves det imidlertid at POD har tatt tak og det er gjennomført store forbedringer. Styringsdialogen er blitt mer reell samtidig som det i økende grad er blitt åpnet for at politidistriktene kan utforme lokale mål og tiltak. Politidistriktene kan for eksempel selv utforme lokale målsetninger innenfor de sentralt fastsatte målsetningene og prioriterte områdene (Politidirektoratet 2013b: 13). Kravene fra POD er blitt klarere over tid, men dette oppleves i all hovedsak som positivt fra politidistriktene. Det understrekes for eksempel at innføringen av mål- og resultatstyring har ført til at produktiviteten i etaten har økt og at man har fått fokus på hele oppgavespekteret. Det trekkes imidlertid frem at også i styringsrelasjonen mellom POD og ytre etat blir man enkelte ganger for detaljorientert. Styringen bør løftes opp på et litt mer overordnet nivå enn det som nå er tilfelle, slik at man unngår for stort fokus på enkeltsaker. Det oppleves også som et problem at stabsenheten som driver tilsyn i POD er for frikoblet fra etatsledelsesavdelingen. Resultatet er at lærdommene fra tilsynsvirksomheten i liten grad integreres i den ordinære styringsdialogen. Det er dessuten fortsatt forbedringspotensialet knyttet til å etablere en mer helhetlig styringsdialog som ikke bare handler om økonomiske rammer og resultater på enkeltparametere (Difi 2013: 27-28).

5.5.2 Mål og resultatkrav

Tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til POD er det viktigste styringsdokumentet i styringsdialogen, og angir mål, rammer og forventninger til POD for det kommende året. Det er derfor sentralt å studere tildelingsbrevet for å finne ut hvordan styringen har utviklet seg over tid. Tabell 5.1 viser hvordan omfanget av tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til POD har endret seg i tiårsperioden mellom 2004 og 2013.

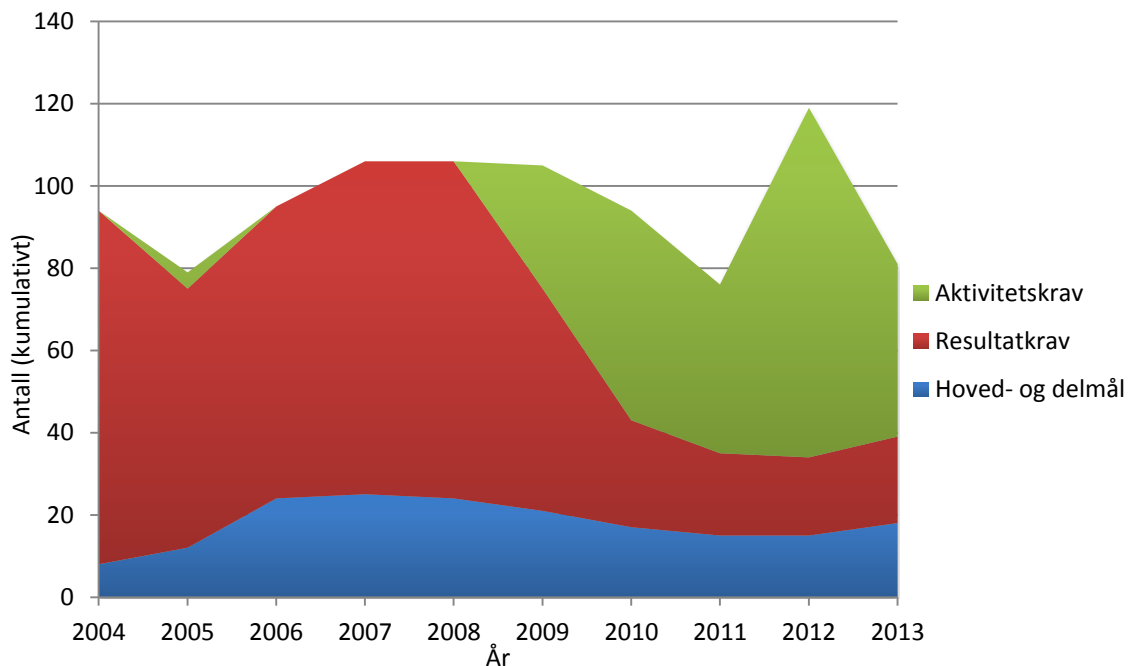
Tabell 5.1. Egenskaper ved Justisdepartementets tildelingsbrev til POD for perioden 2004-2013.

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Sidetall (u/vedlegg) | 35 | 40 | 27 | 30 | 30 | 28 | 30 | 23 | 34 | 22 |
| Antall hovedmål | 4 | 4 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 | 5 |
| Antall delmål | 4 | 8 | 18 | 19 | 18 | 15 | 11 | 10 | 10 | 13 |
| Antall resultatkrav ¹ | 86 | 63 | 71 | 81 | 82 | 54 | 26 | 20 | 19 | 21 |
| Antall aktivitetskrav ² | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 30 | 51 | 41 | 85 | 42 |

¹ Kalles også resultatmål i noen tildelingsbrev, men formuleringene er stort sett de samme på tvers av årstallene. Det virker derfor rimelig å se resultatkrav og resultatmål som uttrykk for samme fenomen.

² Inkluderer rapporteringskrav, oppgaver, tiltak og såkalte konkrete føringer.

Tabell 5.1 viser at det er vanskelig å si noe entydig om hvordan styringen har forandret seg i løpet av tiårsperioden. Det skyldes til dels at brevene er utformet på en nokså ulik måte med ulike benevninger av mål, krav, indikatorer, oppgaver og aktiviteter som redegjort for i metodekapittelet. Figur 5.2 fremstiller det samme materialet grafisk. Den øverste linjen viser det totale antall styringssignaler når hovedmål, delmål, resultatkrav og aktivitetskrav er summert opp. Figuren viser at summen av mål og krav har holdt seg relativt stabilt over tid, med unntak av det svært omfangsrike tildelingsbrevet for 2012. Det har imidlertid skjedd store forskjeller med hensyn til i hvilken form styringssignalene har kommet til uttrykk. De første årene bestod brevene av et stort antall resultatkrav. Kravene bar dels preg av å være rene oppgavebeskrivelser, og dels av å være konkrete og etterprøvbare resultatindikatorer knyttet til hovedmålene og delmålene. Typisk var det krav om oppfølging av handlingsplaner eller evalueringer av iverksatte ordninger, for eksempel hadde man i 2005 stort fokus på oppfølging av en handlingsplan vedrørende menneskehandel (Justisdepartementet 2005: 16).



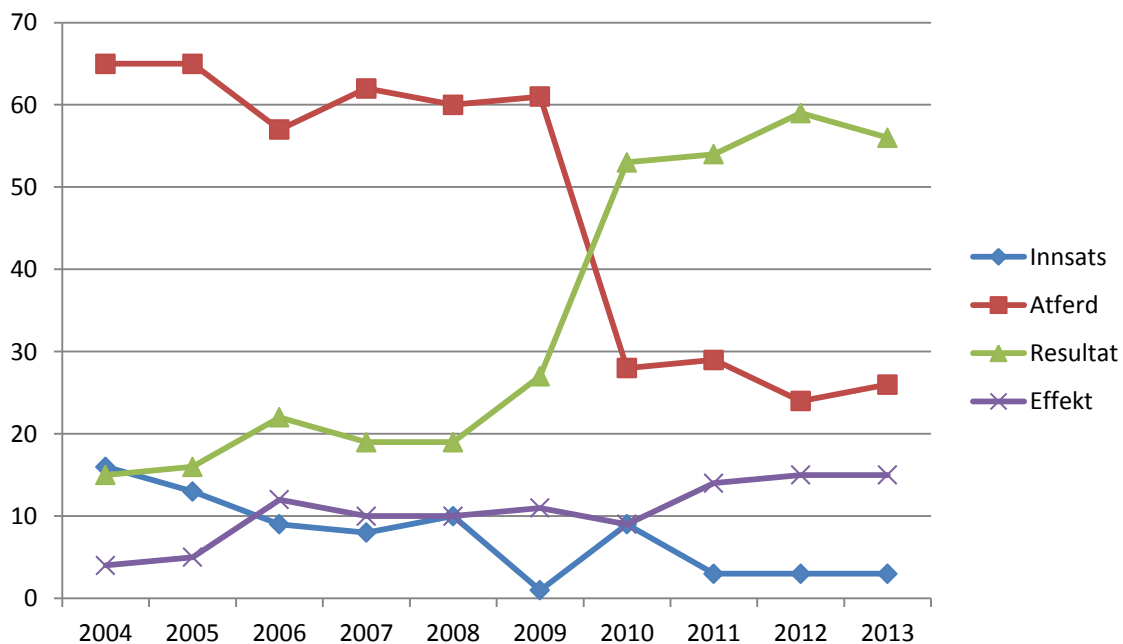
Figur 5.2. Det totale antallet mål og krav i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD i perioden 2004-2013, fordelt på hoved- og delmål, resultatkrav og aktivitetskrav.

Fra 2009 fant det sted en kraftig reduksjon av antallet resultatkrav, samtidig som antallet aktivitetskrav i form av konkrete tiltak og konkrete føringer økte. Som vist i figur 5.3 nedenfor ble de målene og resultatkravene som stod igjen i langt større grad enn før rettet inn mot resultater av PODs virksomhet. Over tid virker resultatkravene videre å ha utviklet seg mer i retning av resultatindikatorer. Det henger antagelig sammen med den samtidige økningen i aktivitetskrav, som for en stor del er rene oppgavebeskrivelser eller eksplisitte bestillinger av tjenester. På bakgrunn av det kan man kanskje si at departementet er blitt flinkere til å skille mellom hva som er et mål og hva som er en oppgaveprioritering. Det gir imidlertid ikke noe klart grunnlag for å si at styringen har endret seg i vesentlig grad. Økningen i aktivitetskrav vil eksempelvis medføre at den totale styringen fortsatt er innrettet relativt tidlig i virkningskjeden. Difi er inne på det samme når de konkluderer med at “JD primært styrer gjennom krav til konkrete oppgaver og aktiviteter” (Difi 2013: 30).

I 2013 har man som et resultat av Justisdepartementets arbeid med å etablere en tydeligere og mer målrettet styring kuttet kraftig ned på antallet aktivitetskrav sammenlignet med året før. Hensikten er at det skal legges til rette for en mer overordnet og strategisk oppfølgingen av POD (Justisdepartementet 2013: 4). Informanter i Justisdepartementet understreker at det var en klar føring fra politisk ledelse at antallet mål skulle reduseres og at signalene skulle bli tydeligere. Det er verdt å legge merke til at tildelingsbrevene for 2011 og 2013 er relativt like med hensyn til antall mål, krav og egenskaper ved disse. 2012 kan slik

forstås et unntaksår der oppfølgingen av terroren 22. juli 2011 bidro til at departementet utviklet en rekke nye aktivitetskrav i form av konkrete tiltak og føringer. Brevet for 2013 skiller seg imidlertid fra de foregående ved at de konkrete tiltakene og føringene langt på vei er erstattet med rapporteringskrav. Det har helt tydelig bidratt til at styringen i økende grad er blitt rettet mot de senere fasene i virkningskjeden, fordi POD nå skal rapportere på resultater og effekter av arbeidet som gjøres i politiet heller enn å få en liste med tiltak som skal settes i verk.

Vi omformet en del oppgaver slik at de nå skal rapportere på effekt [...] Det er ikke aktiviteten i seg selv som er et mål, det er resultatet av aktiviteten som er et mål. Det er vi veldig bevisst på og må prøve å gå enda lenger med neste gang. (Informant i Justisdepartementet).



Figur 5.3. Målene i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD relatert til virkningskjeden. Merk at figuren kun viser egenskaper ved målene og resultatkravene, ikke aktivitetskravene.

Gjennomgangen av Justisdepartementets tildelingsbrev til POD viser at målene i hovedsak omhandler elementer som er relevant for hele politi- og lensmannsetaten. Det er lite fokus på hvilken rolle Politidirektoratet kan spille som selvstendig overordnet forvaltningsorgan i etaten. Det legges i stedet opp til at POD skal videreformidle mål og føringer ut til ytre etat. Det illustreres ved at politiet i stor grad måles på områder som er knyttet til straffesaksbehandlingen. For eksempel er det gjennom hele tidsperioden formulert resultatkrav for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for påtaleavgjorte saker, både i tildelingsbrevet til POD og i disponeringsskrivet til distriktene.

I PODs disponeringsskriv til politidistriktene gjøres det rede for de overordnede mål og prioriteringer, administrative målfastsettelse og rapporteringsrutiner. Hvert enkelt politidistrikt mottar i tillegg et særskilt vedlegg med lokale mål, prioriteringer og økonomiske rammer. Strukturen i disponeringsskrivet følger de rammene som settes av Justisdepartementet i tildelingsbrevet til POD. For 2013 er det for eksempel 5 hovedmål som i stor grad svarer til de fem hovedmålene i departementets brev. På nivået under hovedmålene skiller tildelingsbrevet og disponeringsskrivet seg fra hverandre ved at tildelingsbrevet inneholder delmål, resultatkrav og oppgaver i form av konkrete målformuleringer. Disponeringsskrivet består i større grad av prioriteringer og føringer i tekstform. Det vises riktignok til målene for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent på straffesaksområdet, men det er få egne målformuleringer i disponeringsskrivet.

De konkrete måltallene og indikatorene finnes i stedet i politimestrenes styringsverktøy (PSV) der distriktene rapporterer inn måloppnåelse. De fleste indikatorene knytter seg til Riksadvokatens ansvarsområder, det vil si at målene omhandler straffesaksbehandlingen. Måлиндikatorene er betydelig færre for distriktene enn for POD, blant annet som et resultat av at POD arbeider med å redusere og slå sammen målsetninger. I løpet av den studerte perioden holdes antallet indikatorer relativt stabilt på mellom 20 og 30 indikatorer. For 2013 er det for eksempel 27 konkrete måлиндikatorer distriktene skal rapportere på i PSV. Likeledes var det i 2011 23 måлиндikatorer i distriktene, med andre ord betydelig færre enn de til sammen 73 punktene POD rapporterte på i årsrapporten til Justisdepartementet samme år (Politidirektoratet 2011: 20-31).

Informantene i ytre etat uttrykker at de i økende grad har fått innflytelse over fastsettelsen av lokale mål. Det oppleves som svært positivt fordi det da blir mulig å tilpasse virksomheten til det som er særegent ved hvert enkelt distrikt. Difi (2013: 80-81) peker imidlertid på at det fortsatt ikke er slik at styring og ledelse i stor nok grad tilpasses distriktenes egenart. Ansatte i ytre etat gir i tråd med dette tydelig uttrykk for et ønske om at mål, resultatkrav og måлиндikatorer differensieres bedre ut fra utfordringene i det enkelte distrikt. Det uttrykkes dessuten en viss frustrasjon over at den politiske retorikken ikke filtreres bort fra styringsdokumentene før de sendes ut til ytre etat.

Disponeringsskrivet har noen sånne formuleringer som vi må bare [...], vi kan nesten ikke forholde oss til det fordi det blir storpolitikk som skal helt ned på nederste nivå der det gir liten relevans (Politimester i ytre etat).

Disponeringsskrivet har utviklet seg svært lite siden 2004. Det har samme form og struktur. Til tross for at tildelingsbrevet fra departementet har gjennomgått relativt store endringer på de ti årene som her studeres, i alle fall i struktur og benevnelser av målene, har altså disponeringsskrivet holdt seg forholdsvis stabilt. Forklaringen finnes i at POD i stor grad utformer disponeringsskrivet til ytre etat før tildelingsbrevet foreligger. Deretter gjøres det endringer dersom nye tiltak eller politiske føringer fra departementet tilsier det. Det er også et sentralt poeng at kontinuerlig dialog og tilbakemelding på måloppnåelse har foregått gjennom PSV siden 2006, og at disponeringsskrivet dermed får en mer fastsatt funksjon i styringen ved at målstrukturen i hovedsak er den samme fra år til år.

Kartleggingen av tildelingsbrevene fra Justisdepartementet og disponeringsskrivene fra POD gir grunnlag for å trekke frem et viktig moment. Gjennomgående ser det ut til at politiet har utviklet flest mål og resultatkrav på de områdene det er enkelt å måle. Det gjelder først og fremst områder det er mulig å tallfeste og sette inn i kriminalstatistikken. Dette er også et sentralt funn i rapporten fra 22. juli-kommisjonen der det heter at “politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst” (NOU 2012: 14: 314). Målene som går på straffesaksbehandlingen kan igjen brukes som eksempel. Mens man har mange mål som går på oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for ulike typer kriminalitet, finnes det få konkrete mål som er knyttet til forebygging, beredskap og operativt politiarbeid. I ytre etat pekes det i tråd med dette på at styringssystemene og måltallene ikke gir et riktig totalbilde av aktiviteten i distriktet. Store deler av det daglige arbeidet faller utenfor målstyringssystemet fordi mange av oppgavene politiet løser ikke kommer frem i statistikken (Agenda 2006: 43). Det samsvarer med en svensk undersøkelse av politihverdagen som dokumenterer at det er et betydelig misforhold mellom politiets faktiske tidsbruk og de politisk gitte føringene (Holgersson og Knutsson 2012: 15). Motsatt av dette trekker flere av informantene frem at det automatisk vil skje en dreining av ressursbruken mot de områdene som blir målt fordi ingen politileder ønsker å få kritikk for lav måloppnåelse fra sine overordnede i etaten, Justisdepartementet eller Riksrevisjonen.

Et ankepunkt mot bruken av oppklaringsprosent som resultatindikator er at den i realiteten sier lite om kvaliteten på politiarbeidet. En stor andel av sakene som anmeldes er i realiteten ikke egnet for etterforskning, enten fordi det ikke finnes opplysninger som gjør det mulig å oppklare saken eller fordi det gir liten samfunnsmessig gevinst å oppklare. Informantene i ytre etat er klare på at oppklaringsprosent kan være en viktig indikator for

noen typer lovbrudd, eksempelvis alvorlig vold, vold i hjemmet og boliginnbrudd, men ikke i den nåværende formen der alle typer kriminalitet blandes sammen. Etterforskningsressursene må i stedet konsentreres om de mest alvorlige sakene.

Jeg opplever at ordet oppklaringsprosent er en del av den politiske retorikken og at mange av de som bruker det ordet ikke vet hva det betyr og hva som ligger i det. [...] For i oppklaringsprosenten legges jo alt av meldte forbrytelser under brøken og de oppklarte sakene over brøken. Så det tallet, om det blir 28, 34 eller 36, ute i samfunnet synes man de tallene er for lave uansett. [...] Det dømmer oss til å bli dårlige. Folk synes det er latterlig dårlig, de mener at vi skal ligge på 80-tallet. (Politimester i ytre etat).

5.5.3 Måloppnåelse og rapportering

Empirien bekrefter som vist at Justisdepartementet styrer POD med flere mål og rapporteringskrav enn det POD styrer politidistriktene. Departementets mange rapporteringskrav fører likevel til at POD må følge opp kravene i ytre etat. Når departementet eksempelvis stiller krav om rapportering på familievoldskoordinatorstillinger i distriktene blir det POD sin oppgave å følge opp dette i ytre etat (Justisdepartementet 2012a: 10). Blant politiledelsen i distriktene oppleves dette som sterk kontrollvirksomhet (Difi 2013: 23). Intervjuobjektene peker på at det er behov for et tydeligere skille mellom viktige og mindre viktige saker. Slik det er nå blandes rapportering på alvorlige områder sammen med rapportering på mindre sentrale oppgaver og konkrete enkeltsaker. Når det i tillegg blir mange mål og indikatorer det må rapporteres på, blir det vanskelig å forholde seg til hvilke føringer som virkelig er viktige. Informanter i ytre etat viser til at de detaljerte føringene i realiteten tvinger den enkelte politimester til selv å foreta prioriteringene, fordi det gis det få meldinger om hva som kan prioriteres ned når nye tiltak og oppgaver kommer til. Fastsettelsen av resultatindikatorer og rapporteringen tilbake beskrives for eksempel på følgende måte:

Det bærer nok litt preg av å "ha ryggen fri" hvis det skjer noe, fordi det står i et eller annet dokument sammen med 100 andre ting (Politimester i ytre etat).

Opprettelsen av POD og Politireform 2000 hadde blant annet som mål å etablere en mer effektiv mål- og resultatstyring av politi- og lensmannsetaten. Som en del av arbeidet med å bedre styringen ble det lagt vekt på at måloppnåelsen skulle økes gjennom innføringen av et tydeligere sanksjonssystem. Det ble særlig fremhevet at gode resultater skulle belønnes, og at belønningen både kunne rettes mot hele resultatenheten og den enkelte leder eller medarbeider. Det het videre at "konsekvensen av effektiv resultatrettet atferd bør være at

virksomheten får større oppgaver og mer ressurser slik at resultatene ytterligere kan forbedres“ (St.meld. nr. 22 2000-2001: 61). Empirien viser imidlertid at måloppnåelse i relativt liten grad får konsekvenser for virksomhetene i politi- og lensmannsetaten. Et politidistrikt som leverer særskilt gode resultater vil sjelden få tilført flere oppgaver eller ressurser. Praksis virker i stedet å være at distriktet får hederlig omtale og i beste fall løftes frem som et eksempel til etterfølgelse. Motsatt finnes det få eksempler på at svak måloppnåelse får større konsekvenser enn kritiske merknader fra overordnet myndighet. I enkelte tilfeller vil likevel dårlige resultater kunne føre til at det settes større fokus på distriktet, og i ytterste konsekvens kan utfallet bli at politidistriktet får noe redusert autonomi fra POD. Direktoratets tilsynsordning har blant annet som mål å avdekke uønskede forhold og forbedre områder med svake resultater. Det vil for eksempel kunne iverksettes tiltak dersom et politidistrikt leverer dårlige resultater eller har problemer med å holde budsjettene. Innenfor økonomistyringen får overskridelser av budsjettet dessuten konsekvenser ved at merforbruket må dekkes inn på neste års budsjett.

Også i relasjonen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet finnes det enkelte eksempler på at innrapporterte resultater får konsekvenser for POD. Informanten i POD peker eksempelvis på at Justisdepartementet var svært misfornøyd med tilstanden til politiets IKT-systemer våren 2011. Bekymringen for sårbarheten i det utdaterte systemet førte til at daværende justisminister Storberget innførte ukentlige møter med politidirektøren. Det kan tolkes som en form for innskrenkning av PODs handlefrihet. Selv om det altså finnes klare eksempler på at innrapporterte resultater får konsekvenser i politietaten, skjer det så sjelden at det i realiteten har liten virkning. Hovedinntrykket er følgelig at måloppnåelse i forholdsvis liten grad innvirker på neste års styringsprosesser.

Til tross for at sanksjoner og belønning på bakgrunn av måloppnåelse ser ut til å være et lite brukt virkemiddel, kan gode resultater brukes som et argument for større frihet i oppgaveutførelsen. Det foreligger dessuten klare indikasjoner på at den pågående politianalysen vil konkludere med at det er behov for færre og mer slagkraftige politidistrikt (Politiforum 2013). For å unngå sammenslåing av eget distrikt har dermed hvert enkelt distrikt et klart incentiv til å overrapportere gode resultater og underrapportere dårlige resultater. Informantene i Justisdepartementet og politi- og lensmannsetaten bekrefter at resultatinformasjon til en viss grad har blitt forsøkt manipulert i etaten. Gjennom kreativ registrering av kriminalitet er det mulig å trikse med innrapporterte tall.

[...] noen politidistrikt er så kreative at 10-15 % av kriminaliteten forsvinner bare ved registreringen. Litt spissformulert kan man si at det finnes ingen mer effektive måter å bekjempe kriminaliteten på enn å registrere den bort (Politimester i ytre etat).

Særlig ved registrering av narkotikaforbrytelser er det er mulig å manipulere resultatinformasjon. Siden narkotikasaker utgjør en meget stor del av de oppklarte sakene, i mange politidistrikt opp mot halvparten av alle oppklarte saker, får behandlingen av narkotikakriminalitet stor betydning for den totale oppklaringsprosenten. Det er vesentlige forskjeller mellom politidistriktene med hensyn til antall narkotikasaker som oppklares relativt til annen oppklart kriminalitet. Informanter i ytre etat bekrefter at det ser ut til å være noe ulik praksis i registreringen mellom politidistriktene, slik at enkelte politidistrikt får en høyere andel narkotikaforbrytelser. Bildet kompliseres også av at bruk, besittelse og salg av narkotika er tre forskjellige lovbrudd, og at det derfor er mulig å drive dobbeltregistrering av narkotikakriminalitet for å øke oppklaringsprosenten.

Ja, at det i større eller mindre grad har vært gjort eller at det har vært lagt opp til det ved at man f. eks. har drevet dobbel- eller trippelregistrering av narkotikasaker (Politimester i ytre etat).

Det understrekes at POD med tiden er blitt mer oppmerksomme på feilaktig registrering og at registreringen nå i all hovedsakelig foregår i tråd med retningslinjene. I sin undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet fant for eksempel Riksrevisjonen (2011-2012: 21) ingen indikasjon på at politidistriktene bevisst eller ubevisst kodet vinningssakene slik at de gav et feilaktig bilde av de faktiske forholdene. Det kan komme av at innrapporterte resultater i stor grad ses i sammenheng slik at vesentlig avvik raskt kan oppdages. Oppklarte saker sammenholdes eksempelvis med det totale antallet saker, henleggelsesprosenten og sakstypen.

Det er klart at du kan være kortvarig lykkelig hvis du sender alle politimennene dine ut for å pågripe han som røyker hasj. Men i lengden fungerer ikke det (Informant i POD).

6 Analyse

I forrige kapittel ble trekkene ved politiets organisering, oppgaver og kultur grundig beskrevet. Videre ble det gjort rede for styringsdialog, mål- og resultatkrav og rapporteringsrutiner i styringsrelasjonene mellom Justisdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktene. I dette kapittelet kobles de empiriske beskrivelsene sammen med det teoretiske rammeverket beskrevet i kapittel 3. Først foretas en kortfattet gjennomgang av hypotesene fremsatt på bakgrunn av forventinger fra henholdsvis agentteori og institusjonell teori. Hensikten er å undersøke i hvilken grad hypotesene finner støtte i empirien fra politi- og lensmannsetaten. Det er viktig å være oppmerksom på at empirisk støtte til en teoretisk forventning ikke nødvendigvis betyr at denne teorien tilbyr den eneste forklaringen. Et funn kan ha flere mulige forklaringer. Gjennomgangen av hypotesene vil deretter brukes som støtte for videre drøfting av hvordan de teoretiske perspektivene til sammen kan forklare styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten. Her kombineres innsikten fra agentteori og institusjonell teori med momenter fra kontingensteori. Til slutt analyseres funnene i en bredere kontekst der det diskuteres hvordan motsetningen mellom politiske og faglige hensyn påvirker bruken av mål- og resultatstyring i etaten.

6.1 Forventninger ut fra agentteori

Med bakgrunn i antagelsene fra agentteorien om at overordnet virksomhet vil vektlegge kontroll og tett oppfølging for å unngå opportunistisk oppførsel fra underordnet virksomhet, ble det formulert forventninger til empirien fra politi- og lensmannsetaten. Tabell 6.1 gjengir hypotesene og oppsummerer funnene.

Tabell 6.1. Hypoteser og funn utledet fra agentteori

| Hypoteser | Oppfylt? |
|--|--------------|
| H1: <i>Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og POD, og POD og politidistriktene vil være preget av usikkerhet og mistillit.</i> | I noen grad |
| H2: <i>Justisdepartementet og POD vil styre sine underordnede virksomheter med mange mål og resultatkrav.</i> | I stor grad |
| H3: <i>Justisdepartementet vil hovedsakelig styre POD gjennom resultat- og effektmål.</i> | I liten grad |
| H4: <i>POD vil hovedsakelig styre politidistriktene gjennom innsats- og</i> | I noen grad |

| | |
|---|-------------|
| <i>atferdsmål</i> | |
| H5: <i>POD og politidistriktene vil overrapportere gode resultater og underrapportere svake resultater.</i> | I noen grad |

Empirien viser at det på enkelte områder, i tråd med forventningen i H1, eksisterer en klar mangel på tillit i styringsdialogen mellom Justisdepartementet og POD. Informasjonsasymmetrien bidrar til at departementet opplever det som nødvendig å drive et rigid kontrollregime fordi de ikke har tillit til at POD rapporterer om saker som har politisk og mediemessig interesse. Saksbehandlere i Politiavdelingen føler seg ikke trygge på at POD forstår hvilke saker det kan “gå politikk i”. Det finnes også eksempler på at departementet mener kvaliteten på PODs leveranser er for dårlig og tar for lang tid (Difi 2013: 31). Informantene understreker imidlertid at tillitsforholdet nå er i ferd med å utvikle seg i en mer positiv retning. Også innad i etaten er det tegn på manglende tillit mellom nivåene. I politidistriktene gis det uttrykk for at POD ikke har klart å etablere en sterk nok faglig rolle, og at nytten av styringsdialogsmøtene derfor har vært begrenset. Selv om dette virker å ha bedret seg noe over tid, fremhever enkelte informanter at POD fortsatt ikke evner å drive god nok faglig ledelse og oppfølging av ytre etat. Samtidig er det viktig ikke å overdrive betydningen av tegnene på mistillit. Ingen av informantene i etaten ønsker seg tilbake til situasjonen før POD ble opprettet. Det er enighet om at POD har bidratt til en bedre organisering av politiets ulike roller og ansvarsområder enn det som var tilfelle da politidistriktene ble styrt direkte fra politiavdelingen i departementet.

De empiriske funnene bekrefter i stor grad antagelsene fremsatt i H2. Figur 5.2 i foregående kapittel viser at tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til POD inneholder svært mange mål og resultatkrav. Selv om antall mål synker kraftig fra 2009 og 2010 kompenseres dette med langt flere aktivitetskrav i form av konkrete tiltak og føringer. Målene og aktivitetskravene er spredd over mange virksomhetsområder og bidrar dermed til å sikre kontroll over store deler av direktoratets virksomhet. Relasjonen mellom POD og politidistriktene er det vanskeligere å si noe presist om. Det skyldes at målene her finnes i flere styringsverktøy enn bare det formelle disponeringsskrivet. Skrivet angir de overordnede målene for politiets virksomhet og setter opp en rekke mer konkrete krav under hvert virksomhetsområde. I den daglige styringen av distriktene brukes derimot politimestrenes styringsverktøy (PSV). Her oppgis måltall og resultatindikatorer for det enkelte distrikt. Antallet måltall i PSV varierer mellom 20 og 30 i den studerte perioden. Selv om distriktene

altså styres med noen færre mål og krav enn POD virker momentene som her er gjennomgått å gi grunnlag for å bekrefte forventingene i H2.

Gjennomgangen av Justisdepartementets tildelingsbrev til POD viser at atferdsmål var klart dominerende mellom 2004 og 2009. I denne perioden bestod brevene i realiteten av mål kamouflert som rene oppgavebestillinger og beskrivelser av tiltak som POD skulle iverksette. Fra 2010 ble antallet resultatkrav kraftig redusert og de resterende kravene ble vridd mer i retning resultater og samfunnseffekter. Den samtidige økningen i antall aktivitetskrav virker likevel å kompensere for denne endringen, fordi de nye aktivitetskravene jevnt over er konkrete oppgavebeskrivelser og føringer som kan plasseres på innsats- og atferdssiden av virkningskjeden. I 2013 nyanseres dette noe ved at kravene om gjennomføring av tiltak og aktiviteter, i stor grad er erstattet av rapporteringskrav som måler resultater og effekter av tiltakene. For perioden sett under ett finner forventingen fremsatt i H3 likevel liten støtte. Departementet har primært styrt gjennom krav til konkrete oppgaver, aktiviteter og tiltak. De tydelige signalene fra ledelsen i Politiavdelingen gir imidlertid klar grunn til å tro at målene og kravene i økende grad vil rettes mot resultater og effekter i årene som kommer.

I hypotese H4 ble det videre forventet at POD i motsetning til Justisdepartementet hovedsakelig ville basere sin styring på innsats- og atferdsmål. Gjennomgangen av PODs styring av distriktene viser at målene på mange områder er innrettet tidlig i virkningskjeden. Flere av de mest sentrale parameterne er eksempelvis knyttet til saksbehandlingstid. Intervjuene med informantene i ytre etat avdekker videre en viss frustrasjon over at målene og resultatkravene til dels går ned på svært detaljert nivå og legger klare føringer for aktiviteten. Samtidig styres distriktene også på noen mer overordnede og resultatorienterte mål i disponeringsskrivet. Målindikatorer som går på oppklaringsprosent faller eksempelvis inn under styring på resultater. Empirien gir slik bare delvis støtte til forventningen fremstilt i H4. Oppsummert viser gjennomgangen av hypotese H3 og H4 at det i strid med forventningene ikke er noen markant forskjell mellom målene Justisdepartementet og POD styrer sine respektive underordnede virksomheter med.

Empirien gir ingen entydige svar på i hvilken grad det finner sted manipulering av resultatinformasjon i form av overrapportering av gode resultater og underrapportering av svake resultater. På den ene siden peker informantene i etaten på at det har vært gjort, og at målstyringsmodellen åpner for at indikatorer som for eksempel oppklaringsprosent kan manipuleres. Det hevdes også at ukorrekt innrapportering og tilfeller av dobbel- og trippelregistrering av narkotikasaker har funnet sted i enkelte politidistrikt. På den annen side

finnes det ingen klare bevis for påstandene. Riksrevisjonen (2011-2012: 21) finner ingen indikasjoner på at distriktene bevisst har feilkodet vinningskriminalitet eller på annen måte trikset med registreringen. Informanten i POD hevder også at alle innrapporterte tall nå ses i sammenheng slik at det i realiteten blir svært vanskelig å jukse med tallene. Disse momentene gjør at det verken er mulig å bekrefte eller å avkrefte H5.

6.2 Forventninger ut fra institusjonell teori

Ut fra antagelsene som finnes i institusjonell teori om at trekk ved kultur og historiske erfaringer vil innvirke på utforming og anvendelse av styringssystemene i en organisasjon, ble det formulert forventninger til empirien i politi- og lensmannsetaten. Tabell 6.2 gjengir hypotesene og oppsummerer funnene.

Tabell 6.2. Hypoteser og funn utledet fra institusjonell teori

| Hypoteser | Oppfylt? |
|--|-------------|
| H6: <i>Det vil være mer utfordrende å utøve styring i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring i relasjonen mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet enn mellom Politidirektoratet og politidistriktene.</i> | I noen grad |
| H7: <i>Måloppnåelse vil i liten grad få konsekvenser for virksomhetene i politi- og lensmannsetaten.</i> | I stor grad |
| H8: <i>De historiske erfaringene vil gjøre det vanskelig for Politiavdelingen i Justisdepartementet å slippe taket på den direkte styringen av politidistriktene.</i> | I stor grad |
| H9: <i>Antall mål og resultatkrav i Justisdepartementets tildelingsbrev til POD vil være stabile over tid og av samme karakter.</i> | I noen grad |
| H10: <i>Styringen fra Justisdepartementet og POD har blitt mer detaljert etter 22. juli 2011.</i> | I noen grad |
| H11: <i>Styringen fra Justisdepartementet og POD har blitt mindre detaljert etter 22. juli 2011.</i> | I stor grad |

Litteraturen om mål- og resultatstyring trekker som vist frem noen elementer som må være til stede dersom styringen skal være i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Viktigste er det at overordnet virksomhet må prioritere i styringen, delegere reell myndighet til underordnet organ, begrense antall mål og innrette målene mot resultater og effekter. På grunn

av at POD er en ung organisasjon med en mindre regel- og kontrollpreget organisasjonskultur enn Justisdepartementet ble det i H6 forventet at POD ville utøve en mer reell målstyring enn departementet. Empirien viser at Justisdepartementet jevnt over styrer POD med flere mål enn det POD viderefører til ytre etat. Delegeringen av autonomi fra direktoratet til politidistriktene virker videre å være noe mer reell ved at distriktene styres litt mindre detaljert enn POD. Intervjuobjektene i ytre etat fremhever for eksempel at de på mange områder opplever å ha relativt stort handlingsrom, noe som står i sterk kontrast til den detaljstyringen POD har opplevd fra departementet. Ansatte i politidistriktene opplever også at etatsstyringen er blitt mer effektiv og mindre byråkratisk under POD, enn det den var før POD ble etablert (Statskonsult 2004: 24). På den annen side styres begge de to virksomhetene i stor grad med mål som er innrettet mot innsats og atferd heller enn resultat og effekter. Både POD og politidistriktene styres gjennom mange konkrete oppgaver og aktivitetskrav ved siden av målene. Det finnes altså ikke uttrykkelig grunnlag for å fastslå at PODs styring av ytre etat innebærer en mer reell mål- og resultatstyring enn Justisdepartementets styring av POD. H6 kan dermed bare delvis bekreftes.

Et av de mest sentrale prinsippene bak styringsteknikken mål- og resultatstyring er at gode resultater skal belønnes, mens dårlige resultater skal medføre straff i form av atferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser (Christensen m. fl. 2009: 157). I praksis har det vist seg vanskelig å la måloppnåelse være styrende for fordeling av ressurser, oppgavetilfang eller grad av autonomi. Resultater får i liten grad konsekvenser for virksomhetene i etaten, med unntak av at økonomisk merforbruk må dekkes inn på neste års budsjett. I spesielle situasjoner, slik som da justisministeren utviste bekymring over IKT-situasjonen i politiet, kan lav måloppnåelse føre til at underliggende virksomhet utsettes for mer detaljert oppfølging. Den muligheten som finnes for slik sanksjonering brukes imidlertid så sjelden at det i praksis har liten innvirkning på atferden i organisasjonen. I hovedsak er det derfor slik at god måloppnåelse gir få andre gevinster enn hederlig omtale, mens svake resultater svært sjelden vil medføre negative sanksjoner. H7 virker dermed i all hovedsak å kunne bekreftes.

Historisk institusjonalisme fremhever hvordan tidlige institusjonelle trekk kan legge føringer for en organisasjons videre utvikling. Stiavhengighet bidrar til at det blir vanskelig å endre retning ettersom tidligere politisk og institusjonelle valg skaper mønstre for organisasjonen (Thelen 1999: 387). Det ble derfor forventet at Justisdepartementets lange historie med detaljert politisk styring av politiet ville gi seg utslag i et ønske om å beholde

kontrollen også etter at POD ble opprettet. H8 finner klar bekreftelse i empirien. Samtlige informanter peker på at det nok har vært vanskelig for Politiavdelingen i departementet å gi POD tilstrekkelig faglig frihet. Det trekkes frem at det er utfordrende å forandre atferd umiddelbart som et resultat av strukturelle endringer. Det finner riktignok ikke sted noen utpreget kontakt mellom departementet og ytre etat, men departementets detaljerte styring av POD slår likevel ut ved at mål og krav videreføres til distriktene. Difis evaluering av POD gir ytterligere styrke til et slikt resonnement. Her dokumenteres det at rolleavklaringen mellom departementet og POD har vært noe uklar helt siden 2001, og at man ikke har fått etablert gode nok styringsrelasjoner (Difi 2013: 30).

H9 uttrykker en forventning om at Justisdepartementets styring vil være relativt stabil over tid. Bakgrunnen for hypotesen finnes i at vektleggingen av regel- og kontrollhensyn kan ventes å gi seg utslag i en stabil styringskultur der overholdelse av lover og krav, for eksempel fra økonomiregelverket, står sentralt. Hypotesen får bare delvis støtte i datamaterialet. Kartleggingen av tildelingsbrevene til POD viser at departementet jevnt over har styrt direktoratet med mange mål og resultatkrav. I perioden mellom 2004 og 2013 har antallet mål og krav holdt seg relativt stabilt, mens egenskapene ved målene har variert vesentlig. Det er blitt færre resultatkrav og økt konsentrasjon om mål som viser til resultater og effekter. Samtidig er det imidlertid kommet til en rekke nye aktivitetskrav som er innrettet på innsats- og atferdssiden av virkningskjeden. Dette gjør det vanskelig å få et klart bilde av utviklingen over tid. Informantene i etaten viser i tråd med dette til at det er krevende å si noe klart om hvordan styringen har endret seg over tid, annet enn at det i stor grad er avhengig av den politiske situasjonen og lederstilen til enkeltpersoner i departementet og POD.

Ut fra det kulturelle perspektivet ble det utledet to motstridende hypoteser om hvordan terrorangrepet 22. juli 2011 har påvirket styringsrelasjonene i etaten. Utgangspunktet er at en slik dramatisk hendelse kan forstås som et kulturelt sjokk som muliggjør fundamental endring (Pollitt 2008: 46). En tydelig konsekvens av svikten som ble avdekket i politiets arbeid er at tildelingsbrevet og styringsdialogen for 2012 ble preget av svært detaljert styring og oppfølging. Det gav seg først og fremst utslag i en dobling av antallet aktivitetskrav i form av konkrete tiltak og føringer. Politisk ledelse la seg tettere på i styringen av POD, blant annet ved at det ble etablert omfattende krav til nye beredskapstiltak. I 22. juli-kommisjonens rapport og den påfølgende debatten om detaljstyring i offentlig sektor, fikk Justisdepartementet omfattende kritikk for sin detaljerte styring av underliggende enheter. Det kan være en del av forklaringen på hvorfor tildelingsbrevet for 2013 har en helt annen form

enn for 2012. Brevet har fått en annen struktur og antall aktivitetskrav er halvert. Ansatte i ytre etat tegner et bilde av at man fra sentralt hold nå er blitt mer åpen for å lytte til politimestrene, blant annet illustrert ved at det enkelte politidistrikt har fått større mulighet til å sette lokale mål i styringsdialogen. Når departementet blir mindre detaljert i styringen av POD peker informantene på at styringen av distriktene også vil bli mindre detaljorientert. Selv om H10 altså finner klar støtte i 2012, tyder både gjennomgangen av de nyeste styringsdokumentene og signalene fra politisk og administrativ ledelse på at intensjonen er at styringen i fremtiden skal bli mer strategisk og overordnet. H11 kan dermed vise seg å få tydeligere støtte på lengre sikt.

6.3 Perspektivene sett i sammenheng

Som vist ovenfor kan agentteori og institusjonell teori hver for seg bidra til å belyse viktige sider ved styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten. Sett i sammenheng vil innsikten fra perspektivene ytterligere kunne økes. Vektleggingen av situasjonsbestemt styring som er så tydelig i kontingensteoriens tilnærming, virker for eksempel å kunne bidra til en enda klarere forståelse av hvordan konteksten påvirker bruken av styringsverktøyene. Det vil ikke gjøres noe klart forsøk på å vurdere hvilket av perspektivene som har størst forklaringskraft. Heller enn å sette teoriene opp mot hverandre benyttes en utfyllende strategi der siktemålet er å belyse de empiriske funnene på en best mulig måte (Roness 1997: 100). På de områdene der teoriene gir begrenset forståelse vil det til slutt gjøres et forsøk på å forstå hvorfor det er manglende samsvar mellom teoretiske forventninger og praksis i politietaten. Her vil særlig agentteoriens forutsetning om informasjonsasymmetri og politikk som en forlengelse av økonomisk logikk problematiseres. Det samme gjelder den institusjonelle teoriens forutsetning om stivhengighet og relativt enhetlig organisasjonskultur.

En av de mest sentrale antagelsene i agentteorien er at forholdet mellom prinsipal og agent vil preges av usikkerhet og liten tillit. Empirien dokumenterer som vist at det på enkelte punkter eksisterer en grunnleggende mangel på tillit mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet. Det kan forklare hvorfor departementet har unnlatt å gi POD den handlefriheten som er nødvendig for at POD skal fylle rollen som en sterk faglig leder av politietaten. Liten tillit og usikkerhet mellom virksomhetene virker å være en vesentlig del av årsaken til at Justisdepartementet har drevet detaljstyring av POD. Detaljert styring på innsats- og atferdsfaktorer blir en måte å sikre at de politiske prioriteringene faktisk settes i

verk. Tilliten mellom organisasjonene virker også i stor grad å avhenge av de personlige relasjonene. For eksempel fremhever flere av informantene at det nå er et godt forhold mellom ledelsen i Politiavdelingen i departementet, den nye politidirektøren og politimestrene. Det har bidratt til økt tillit, bedre dialog om ansvar og roller, og en styringsdialog med mindre behov for tett kontroll.

Agentteori kan videre belyse egenskaper ved målporteføljen, både i relasjonen mellom Justisdepartementet og POD, og mellom POD og ytre etat. Gjennomgangen av tildelingsbrev, disponeringsskriv og måltall i PSV viser at politiet i stor grad har etablert mål på områder som er enkle å måle. Klare og konkrete mål gjør det enklere å kontrollere om agenten opptrer i tråd med prinsipalens ønsker. Bruken av mål knyttet til straffesaksbehandlingen og interne saksbehandlingstider illustrerer dette. Her er det forholdsvis enkelt å avgjøre om målet er nådd eller ikke. Dersom målene i større grad hadde vært konsentrert om områder som er krevende å måle, hadde det blitt komplisert for prinsipalen å kontrollere om agenten faktisk opererte som forutsatt. Politidirektoratet og ytre etat hadde dermed fått større mulighet til å forfølge egne interesser, som kan avvike fra interessene til deres respektive prinsipaler. Denne problematikken ligger til grunn for flere utredninger i etaten som konkluderer med at det bør utvikles bedre målformuleringer slik at det blir mulig å få flere indikatorer på områder som forebygging og beredskap (Politidirektoratet 2010a: 42).

Empirien viser at måloppnåelse i liten grad får konsekvenser for virksomhetene i politi- og lensmannsetaten. Dette til tross for at et av hovedprinsippene bak mål- og resultatstyring, som fremheves som det grunnleggende styringsverktøyet i etaten (Politidirektoratet 2010b: 11), nettopp er at resultater skal få konsekvenser for tildelt autonomi, oppgavetilfang og personalpolitikk. Det ble dessuten lagt vekt på at Politireform 2000 skulle bidra til innføring av et belønnings- og sanksjonssystem i etaten. Ett grep som ble gjort var at politimestrene ble ansatt på åremålsstillinger med prestasjonsbasert lønn (St.meld. nr. 22 2000-2001: 61). Bruk av slike resultatkontrakter i offentlig sektor samsvarer med agentteoriens vektlegging av at prinsipalen bør etablere et system som gir agenten incentiv til å handle i overensstemmelse med prinsipalens interesser (Moe 1984: 756). I praksis har dette imidlertid i liten grad blitt fulgt opp. Empirien lever her altså ikke opp til det man kunne forvente ut fra agentteori.

Den institusjonelle teorien synes derimot å kunne forklare hvorfor bruk av incentivbaserte resultatkontrakter har fått lite gjennomslag i praksis. Det er svak kultur for sanksjonering i den norske politisk-administrative kulturen (Christensen og Læg Reid 2002a:

272), og innføringen av et slikt system kan ha møtt motstand på grunnplanet i politiet. Lav måloppnåelse får få alvorlige konsekvenser utover kritiske merknader fra overordnet virksomhet, mens gode resultater kun belønnes med hederlig omtale. Sanksjonssystemet i politi- og lensmannsetaten kan slik forstås i lys av det flere har kalt “naming and blaming” (Felstiner, Abel og Sarat 1980: 631; Hood 2010: 9).

Den manglende bruken av belønninger og sanksjoner i politietaten virker også å kunne forklares ut fra kontingensteori. En slik inngang vil legge vekt på at mål- og resultatstyring må brukes ulikt i private og offentlige virksomheter. Mens private organisasjoner primært er innrettet mot kostnadseffektivitet og økonomisk gevinst, skal offentlige organisasjoner fylle andre målsetninger. Offentlige virksomheter er en del av en parlamentarisk styringskjede som skal virkeliggjøre politiske beslutninger. De er multifunksjonelle ved at de i tillegg til kostnadseffektivitet skal ivareta en rekke ulike hensyn, slik som politisk styring, faglig uavhengighet, partsstyre, likebehandling og nøytralitet. Disse hensynene er delvis motstridende og må veies opp mot hverandre, noe som åpner for mulige målkonflikter (Christensen m. fl. 2009: 18). God måloppnåelse på et område kan fort komme til å gå på bekostning av resultatene på andre områder slik at det totalt sett blir komplisert å bedømme hva som er suksess og hva som er fiasko. Resultatet blir at det i praksis er vanskelig å bruke et sanksjoneringssystem (Johnsen 2007: 111).

I politiet må som vist produktivitet veies opp mot eksempelvis rettssikkerhet, demokratiske verdier og normer for likebehandling. Justisdepartementet eller POD kan som overordnet myndighet vegre seg for å innføre belønningssystemer fordi det oppleves som vanskelig og lite ønskelig å redusere et komplekst virkelighetsbilde til et fåtall resultatindikatorer. Forsøket på å oppfylle de definerte målene kan videre komme til å gå på bekostning av sentrale, men ikke målbare aspekter ved virksomheten, slik at man får et system der “what’s measured is what matters” (Bevan og Hood 2006). Et konkret eksempel på det finnes i den strategiske atferden til det amerikanske føderale politiet FBI, som gjennom å fokusere på å arrestere desertører fra militæret oppnådde de politisk bestemte målene knyttet til antall pågripelser. Sammenlignet med andre lovbyrtere er desertører lite ressurskrevende å etterforske, og utstrakte pågripelser av desertører ble derfor brukt som en måte å nå resultatmålene (Wilson 2000: 162). Empirien i denne oppgaven indikerer ikke at det har funnet sted målforskyvning eller strategisk atferd i tilsvarende omfang i norsk politi. Det kan kanskje forklares med at den beskjedne bruken av sanksjonering gjør det relativt lite attraktivt å forsøke å lure systemet. En slik tolkning er i tråd med tidligere forskning som har vist at i

de tilfeller der innrapporterte resultater brukes til å belønne medarbeidere, ledere eller organisasjonen, øker risikoen for dysfunksjonelle virkninger og strategisk atferd kraftig (De Bruijn 2007: 35-36).

Institusjonell teori vektlegger betydningen av de uformelle normene og verdiene i en organisasjon, og fremhever at organisasjonskultur vil ha betydning for organisasjonsmedlemmenes atferd. Logikken om det passende kommer til uttrykk ved at medarbeiderne bruker kulturelle handlingsregler til å matche situasjon og identitet (March og Olsen 1996: 252). Som vist virker Justisdepartementet å preges av en kultur med sterk juridisk forankring, og stort fokus på regelfølgning og kontroll. Politidirektoratet kjennetegnes derimot av en blandingskultur med klare operative preg. Den empiriske gjennomgangen, inkludert intervjuene i departementet og POD, avdekker en noe ulik oppfatning av graden av detaljstyring fra Justisdepartementet. Ut fra et institusjonelt perspektiv kan denne uenigheten tolkes som at de to virksomhetene har ulik oppfatning av hva som er kulturelt passende atferd. For ansatte i Politiavdelingen kan det oppfattes som passende å være tett på i styringen av POD, mens medarbeidere i direktoratet tvert om kan oppleve det som passende å få delegert stor faglig frihet i oppgaveløsningen.

I et slikt perspektiv vil det være nødvendig med en omfattende kulturendring i Justisdepartementet dersom detaljstyringen skal reduseres. En kulturell endring virker allerede å være forsøkt iverksatt. Blant annet har vært store personellmessige utskiftninger. For eksempel er det ansatt en ny ekspedisjonssjef i Politiavdelingen som har tatt tak i arbeidet med å etablere tydeligere roller og ansvarsforhold mellom departementet og POD. Informanter i departementet og direktoratet signaliserer at dette har bidratt til å etablere en tettere relasjon mellom departementet og POD. Det overordnede instrumentelle perspektivet, som agentteorien er en del av (Eisenhardt 1989: 63), vil understreke at lederskapet i departementet på denne måten kan forandre kulturen med strukturelle virkemidler. En institusjonell tilnærming vil derimot innvende at det ikke er mulig bevisst å endre kulturen i en organisasjon. Kultur utvikles gjennom en gradvis og naturlig prosess der organisasjonen tilpasses indre og ytre press, og kan dermed ikke vedtas av ledelsen i departementet (Selznick 1997: 41). Justisministerens poengtering av behovet for endringsledelse og utvikling av en kultur for resultatorientert lederskap i Justisdepartementet i etterkant av 22. juli 2011 (Innst. 210 S 2012-2013: 263), illustrerer at samspillet mellom det strukturelle og det kulturelle er svært komplekst. Dersom ledelsen i departementet skal kunne drive gjennom en slik kulturendring kreves det at de innehar stor innsikt i de kulturelle problemene, evne til å velge

riktige virkemidler og tilstrekkelig makt til å realisere de ønskede endringene. Det er også avgjørende at endringsprosessen tilpasses den konteksten organisasjonen virker innenfor (Christensen m. fl. 2009: 201). Kontingensteoriens betoning av situasjonsbestemt styring synes her å være relevant.

Historisk institusjonalisme kan gi viktig innsikt i betydningen av en organisasjons kultur og historie for dagens praksis. Politiet har tradisjonelt blitt svært detaljert styrt gjennom et stort antall rundskriv, retningslinjer og instruksjoner fra departementet. Gjennom opprettelsen av POD, Politireform 2000 og innføringen av mål- og resultatstyring ønsket man å endre den tradisjonelle styringspraksisen. Ved å legge den faglige styringen av politidistriktene til POD skulle Justisdepartementets styring begrenses til overordnet og strategisk styring av etaten. I praksis har dette bare delvis blitt realisert. Departementet har fortsatt å engasjere seg i alle sider ved virksomheten i etaten, og POD har opplevd en stram detaljstyring som har begrenset den faglige friheten. Årsaken kan trolig finnes i at det er vanskelig for departementet å gi slipp på den direkte kontrollen over politiets virksomhet, kombinert med en opplevelse av at justisministeren uansett stilles til ansvar av media og opposisjonen. Informantene støtter opp om en slik beskrivelse der Politiavdelingen i departementet føler at de ikke lenger har nok ressurser til å styre politiet slik de er vant til, mens POD oppfatter at den tidvis detaljerte styringen fra departementet begrenser den faglige handlefriheten. Her virker det relevant å trekke inn tidligere politidirektør Killengreens bemerkning om at POD hadde relativt stor faglig frihet de første årene etter etableringen, men at delegeringen av myndighet ble stadig mindre reell fra 2004 (Killengreen 2012: 11-12). Ut fra et historisk institusjonelt perspektiv kan en slik endring over tid tolkes som at Politiavdelingen i departementet først forsøkte å tilpasse seg de strukturelle endringene med POD som hierarkisk mellomliggende organ, men at de historiske erfaringene raskt innvirket på praksisen. Resonnementet understøttes ytterligere av funnene i evalueringen av POD der det påpekes at “det kan virke som om JD har videreført praksisen fra den gang direktoratsfunksjonen var en del av departementet, noe som resulterte i en tett, og på mange måter svært detaljert, styring“ (Difi 2013: 57). Empirien fra politi- og lensmannsetaten illustrerer således at det er enklere å endre det strukturelle enn det kulturelle.

Politidirektoratets opplevelse av at hyppige ad-hoc henvendelser og oppdragsbeskrivelser står i veien for den langsiktige styringen styrker dette argumentet. Fordi den formelle styringsdialogen gir begrenset mulighet for å instruere direkte, benyttes konkrete oppdragsbrev og politiske handlingsplaner som et supplement til de ordinære

styringsdokumentene. Det har også vært rapportert at departementet og politidistriktene har hatt noe kontakt, slik at politimestrene har fått styringssignaler fra to kanter. Det har gitt uklarhet om roller og ansvarsforhold (Killengreen 2012: 14). En slik beskrivelse samsvarer med det institusjonelle perspektivet som fremhever at formell struktur har begrenset virkning på faktisk atferd. I all hovedsak respekteres likevel de formelle organisasjonsgrensene, selv om det fra departementets side gis uttrykk for at dette er en tungvint ordning som medfører at det tar lang tid å få spesifikk informasjon fra distriktene. Bildet er altså ikke entydig.

Etter terrorangrepet 22. juli 2011 virker imidlertid styringsrelasjonene å ha forandret seg drastisk. Den store oppmerksomheten som ble satt på ting som ikke fungerte i styring og ledelse av norsk politi synes å ha resultert i svært tett styring fra Justisdepartementets side. Tildelingsbrevet til POD for 2012 er eksempelvis langt mer omfangsrikt enn tidligere brev. 22. juli-kommisjonens skarpe kritikk av detaljstyring og undergraving av faglig handlefrihet gav så støtet til en omfattende endring av Justisdepartementets styringsrelasjon til POD. Nye personer kom inn i sentrale posisjoner både i departementet og i POD. Det ble etablert en ny instruks som klarere presiserer roller og ansvar mellom virksomhetene, samtidig som tildelingsbrevet til POD har gjennomgått omfattende endringer. Færre konkrete oppgaver og tiltak, og større oppmerksomhet om resultatene og effektene av aktivitetene er noen av endringene som er gjort i 2013. På bakgrunn av momentene ovenfor synes det klart at terrorangrepet og debatten i etterkant har fungert som det Pierson (2000: 263) kaller en "critical juncture". Med det menes det at hendelsene har virket som et momentum for endring, og at det ser ut til de gjennomførte endringene vil få varige konsekvenser for styringspraksisen i norsk politi.

6.3.1 Teorienes begrensninger

De teoretiske perspektivene kan belyse mange av funnene i oppgaven, men det kan likevel stilles spørsmål ved teoriens evne til å forklare den beskrevne empirien. På flere områder er det til dels manglende samsvar mellom de teoretiske forventninger og faktisk praksis i politi- og lensmannsetaten. Grunnen til at de empiriske funnene ikke alltid stemmer overens med forventningene som utledes, kan finnes i forutsetningene som ligger til grunn for teoriene. Johnsen (2012: 53) peker for eksempel på at agentteori kan ha begrenset forklaringskraft i forholdet mellom departement og direktorat fordi teorien ikke er godt nok egnet til å forklare sammenhengen mellom en politisk og administrativ logikk. Ut fra agentteori skulle man som vist kunne forvente at Justisdepartementet i større grad enn POD styrte sin underordnede

virksomhet gjennom resultat- og effektmål fordi informasjonsasymmetrien medfører at departementet mottar liten informasjon om operative forhold. Politiske hensyn virker, i strid med forutsetningen, i stedet å ha bidratt til Justisdepartementet styrer gjennom atferdsmål og konkrete oppgaver for å sikre at de politiske prioriteringene blir iverksatt. Videre ble det forventet at det var etablert et tydeligere system for belønning og sanksjon slik at underordnet virksomhet fikk klarere incentiv til å handle i tråd med prinsipalens ønsker. Når det ikke er tilfellet kan begrunnelsen finnes i agentteoriens forutsetning om at prinsipalen må utvikle klare kontrollsystemer for å unngå opportunistisk oppførsel (Johnsen 2012: 53). En slik antagelse er ikke nødvendigvis overførbar til virkeligheten i politi- og lensmannsetaten. I ytre etat ble det eksempelvis understreket at måling av resultater og rapportering oppover på mange områder skjer på frivillig basis, fordi det er nødvendig for politimesteren å ha detaljert informasjon om drift i egen virksomhet. I tillegg er det nyttig å få tilbakemelding på virkemidler og måloppnåelse.

Bruken av agentteori har møtt kritikk fordi den bruker en for enkel modell for å forklare komplekse samhandlingsrelasjoner, for eksempel i tilfeller der prinsipalen tildeler agenten flere ulike typer oppgaver (Jacobides og Croson 2001: 209). Denne innvendingen er meget relevant for styringsrelasjonene i politietaten. POD er hierarkisk plassert mellom Justisdepartementet og distriktene, og agerer dermed både som agent og prinsipal. Det store antallet oppgaver, alt fra tradisjonelle politioppgaver til forvaltningsoppgaver og den sivile rettspleien på grunnplanet, gir klare utfordringer i styringen av underliggende organer. Det blir vanskelig å begrense styringssignalene, med det resultat at agenten må veie ulike mål og hensyn opp mot hverandre. Det skaper rom for kompleksitet. I situasjoner med så sammensatte samhandlingsmønstre kan agentteoriens analyser innimellom bli for enkle (Moe 1984: 757; Wilson 2000: 156).

Videre er agentteoriens forutsetning om at underordnet virksomhet vil forfølge egne interesser på bekostning av de politisk vedtatte målsetningene i departementet meget usikker. Det som oppfattes som motstridende interesser virker i like stor grad å kunne forklares ut fra at Justisdepartementet, POD og politidistriktene har ulike roller. POD og distriktene har eksempelvis en sterk faglig rolle i etaten, og vil bruke sin faglige kunnskap fra det operative nivået til å skape bedre tjenester. I et slikt perspektiv kan opportunistisk oppførsel forstås som at underliggende enheter ønsker å videreutvikle de politiske intensjonene heller enn å sabotere de. Forutsetningene om at aktørene er rasjonelle, nyttemaksimerende og motivert av egeninteresse er også blitt kritisert. Det påpekes at både individer og organisasjoner motiveres

av mange andre faktorer enn ren egeninteresse. Ansatte i offentlige organisasjoner kan for eksempel motiveres av ønsket om å gjøre en god jobb eller å leve opp til faglige standarder. Vektleggingen av det faglige synes å være særlig sterk i politidistriktene der det på enkelte områder uttrykkes frustrasjon over at politiske formuleringer i styringsdokumentene gir liten relevans på operativt nivå. Det implisitte synet på politikk som en forlengelse av den økonomiske logikken kan derfor problematiseres (Boston m. fl. 1996: 32).

Endelig kan det stilles spørsmål ved om agentteorien legger for stor vekt på agentens mulighet for opportunistisk oppførsel. I realiteten disponerer prinsipalen i en parlamentarisk styringskjede stor makt, og har mulighet til tvinge gjennom sin vilje. Fordi prinsipalen har en vesentlig sterkere forhandlingsposisjon, skapes det dermed potensial for misbruk av makt og utnyttelse av agenten (Boston m. fl. 1996: 33). Det gjelder særlig i en hierarkisk relasjon som mellom Justisdepartement og POD der departementet er overordnet og direktoratets underordning ikke er frivillig, til forskjell fra de tradisjonelle kontraktsrelasjonene agentteorien er utviklet for å forklare. Justisdepartementets detaljerte styring av POD, og opplevelsen av en økende avstand mellom politisk retorikk og tildelte budsjetter i distriktene, kan dermed tolkes i lys av at prinsipalen i dette tilfellet har større makt enn det agentteorien forutsetter.

Forklaringskraften til det institusjonelle perspektivet svekkes til en viss grad av at politiet preges av flere ulike kulturer som vektlegger ulike elementer, samtidig som kulturen til dels varierer vesentlig mellom politidistriktene. Heller ikke i Politidirektoratet og Justisdepartementet finnes det én ensartet organisasjonskultur, det finnes tvert om rom for større heterogenitet i organisasjonen. POD preges for eksempel av en blandingskultur med elementer fra både den byråkratiske departementskulturen og den operative politikulturen.

En forklaring ut fra stivhengighet kan problematiseres ved å peke på at politietats historie ikke er tilstrekkelig enhetlig til at den kulturelle stien skal ha forklaringskraft. For at stivhengighet skal ha betydning forutsettes det i utgangspunktet at organisasjonens historie er relativt enhetlig. Det bør i tillegg være en klar bevissthet om de historiske erfaringene innad i organisasjonen slik at nye organisasjonsmedlemmer sosialiseres til de rådende normer og verdier. I denne sammenhengen er det også relevant at politi- og lensmannsetaten ikke ble samlet i én etat før i 1994. Før de ble sammenslått var de to ulike etater, med ulik kultur og historie. Lensmannsetaten er eldst og preges av det, mens politietaten hadde en mer urbant forankret organisasjonskultur (St.meld. nr. 22 2000-2001: 107). Videre kan regjeringsskifter, personellmessige utskiftninger og årlige budsjettprosesser i tråd med Kingdon (1984: 193)

tolkes som rutiniserte mulighetsvinduer som kan bidra til at stien brytes og historien blir mindre enhetlig. Til tross for disse innvendingen viser empirien tydelig hvordan Justisdepartementets lange historie som hierarkisk overordnet politidistriktene har bidratt til fortsatt detaljstyring. Forklaringen finnes trolig i at de rutiniserte mulighetsvinduene sjelden gir støtet til omfattende endringsprosesser, men heller gir inkrementell endring der man bygger videre på tidligere års prosesser.

6.3.2 En politisk og en administrativ logikk?

Styringen av politi- og lensmannsetaten handler i stor grad om forholdet mellom fag og politikk. Læg Reid (2001: 141) fremhever grenseflaten mellom politikk og administrasjon som en av de mest utfordrende elementene ved bruk av mål- og resultatstyring i staten. Prinsippene bak mål- og resultatstyring tilsier at politikerne skal formulere de overordnede målsetningene, mens forvaltningen skal konkretisere disse. Detaljspørsmål og enkeltsaker skal overlates til de administrative lederne. Den politiske logikken tilsier imidlertid at statsråden må ha mulighet til å gripe inn og vise handlekraft i saker der underordnet virksomhet utsettes for kritikk av media og opposisjonen. Her virker det å være relevant å trekke inn kontingensteoriens resonnement om at styringsrelasjonen må tilpasses den enkelte organisasjons oppgaver (Chenhall 2003: 128). Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ble for eksempel oppfattet som et så politisk sensitivt organ at det ble lagt direkte under Justisdepartementet, og ikke under Politidirektoratet som alle de andre særorganene.

Læg Reid (2001: 143) argumenterer for at spenningen mellom den administrative og den politiske logikken resulterer i at man i praksis får to sett av styringssystemer i norsk forvaltning. Mål- og resultatstyring legger som det grunnleggende styringsprinsippet i staten føringer for hvordan styringen av offentlige virksomheter foregår. Departementet skal styre gjennom overordnede målsetninger og prioriteringer, mens underliggende forvaltningsorgan delegeres frihet til å arbeide selvstendig for å nå de fastsatte målene. Det gir en overordnet og strategisk styringen basert på den administrative logikken. Samtidig som prinsippene bak målstyring er styrende i det daglige arbeidet, er det behov for et parallelt system der politikerne i langt større grad kan reagere direkte på dagsaktuelle hendelser. Enkeltsaker løftes frem av både media og opposisjonen, noe som gjør det nødvendig for politisk ledelse å kunne besvare disse henvendelsene. Det gir en uforutsigbar og inngripende styring basert på den politiske logikken. I praksis blir det dermed vanskelig å leve opp til slagordet bak mål- og

resultatstyring om at politikerne skal “styre mer i stort og mindre i smått” (Christensen og Lægreid 2002b: 157).

Et konkret eksempel fra styringen i politi- og lensmannsetaten kan illustrere hvordan de to styringssystemene lever side ved side i virksomhetene. POD har som en av sine mest sentrale oppgaver å fordele økonomiske midler til politidistriktene og særorganene. Ut fra mål- og resultatstyringsmodellen skulle POD dermed kunne fordele midlene mellom distriktene slik de fra et faglig synspunkt mener vil gi best resultater. Samtidig kommer det føringer fra politisk hold i departementet om at alle distriktene skal ha minst like mye, eller helst mer, som forrige års budsjettildeling. Ut fra en politisk logikk er det viktig å poengtere i media og på Stortinget at politiet har fått mer penger i år enn tidligere år. For å unngå at enkelte politimestre går ut og sier at det ikke stemmer, blir det derfor gitt bindende føringer til POD om den videre fordelingen av midler i etaten. Resultatet blir at POD i realiteten har få reelle muligheter til å omdisponere de økonomiske midlene. Fra politiet hevdes det at den store andelen bundne midler har vært en vesentlig årsak til svikten i politiets IKT-systemer. Informanter i departementet er til en viss grad enige i denne beskrivelsen, men hevder at det likevel burde ha vært mulig å sette av betydelige summer på driftsbudsjettet til IKT.

Motsetningen mellom den administrative og politiske logikken kommer også klart til uttrykk i diskusjonen om hvor mange politidistrikt, lensmannskontorer og politistasjoner Norge bør ha. Den faglige logikken tilsier en tilnærming som i større grad tar hensyn til dagens utfordringer, med endring i kriminalitetsutviklingen, mer grenseoverskridende kriminalitet og nye kvalitetskrav i tjenesten. I POD og ytre etat oppleves det som relativt meningsløst at man må helt opp på det øverste politiske nivået for å få gjort små endringer i den geografiske strukturen i et politidistrikt når det er faglig gode grunner for å organisere seg annerledes enn den kommunale strukturen. Det argumenteres derfor for at Politidirektoratet må få delegert økt beslutningsmyndighet i organisatoriske spørsmål. Fra faglig hold har det i flere år vært hevdet at dagens organisering med driftsenheter i hver kommune gir liten mulighet for kompetanseutvikling og dårlig utnyttelse av ressurser (Politidirektoratet 2010a: 24-26). Kriminalitetsbildet og utfordringene til politiet varierer videre vesentlig mellom de ulike politidistriktene. POD legger derfor stor vekt på å gi rom for lokale prioriteringer i styringen, blant annet ved at de sentrale føringene tilpasses hvert enkelt distrikt. Det at distriktene er så ulike i størrelse gir likevel store utfordringer knyttet til drift av operasjonssentraler og håndtering av organisert kriminalitet (Politidirektoratet 2010a: 35).

Den politiske logikken tilsier at de organisatoriske spørsmålene bør avgjøres på politisk nivå. Distriktpolitiske hensyn veier tungt for regjeringspartiene, samtidig som det argumenteres for at det er avgjørende å videreføre de ti grunnprinsippene for norsk politi. Grunnprinsippene reflekterer på mange måter hvilke verdier det er politisk ønskelig at norsk politi skal inneha, og det kan dermed oppleves som risikabelt å delegere beslutningsmyndighet til et frittstående faglig direktorat. Flere av informantene i politietaten peker på at de kravene som nå stilles til politiets operative evne delvis står i motsetning til disse grunnprinsippene. Det faglig begrunnede ønsket om færre og mer operativt slagkraftige politidistrikt kommer med andre ord i konflikt med de politisk vedtatte prinsippene om at Norge skal ha et utpreget desentralisert politi med sterk lokal tilknytning.

Endelig er det også mulig å spore en mulig motsetning mellom det faglige og det politiske i diskusjonen om hvordan politiets virksomhet best kan måles. Fordi det er vanskelig å måle de samfunnsmessige effektene av det en offentlig virksomhet gjør, vil det ofte være nødvendig å gå veien om måling av resultater (Wilson 2000: 159). I politi- og lensmannsetaten viser empirien at man i mange tilfeller også har brukt innsats- og atferdsmål, samt en rekke aktivitetskrav i styringen av underliggende etat. Direktoratet for forvaltning og IKT er inne på det samme i sin vurdering av styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten:

Dette er innsatsfaktor- og aktivitetsstyring eller "hvordan-styring". Det er ikke mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring, eller "hva-styring", forutsetter frihet til selv å vurdere hvordan mål og resultatkrav best kan nås – innenfor lover, regler og fastlagte ressursrammer (Difi 2013: 57).

Videre viser gjennomgangen av styringsdokumentene at det har vært en tendens til å sette opp mål på områder som er enkle å tallfeste, slik som i straffesaksbehandlingen, oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. På andre viktige områder som forebygging og beredskap har det vist seg vanskelig å utvikle gode nok måleindikatorer, og disse områdene virker derfor å ha blitt nedprioritert i styringen (Innst. 210 S 2012-2013: 167). POD har i flere år gitt klare politifaglige anbefalinger til departementet om at politiet i økende grad bør måles på den totale samfunnseffekten. Direktoratet har dessuten fastholdt at det er nødvendig med en tydeligere styring gjennom færre og klarere mål for at de skal kunne utøve sin lederfunksjon ovenfor distriktene (Politidirektoratet 2010a: 42).

I ytre etat uttrykkes det likeledes frustrasjon over at den store politiske oppmerksomheten om oppklaringsprosent undergraver det faglige aspektet. Det oppleves at oppklaringsprosenten brukes som en del av den politiske retorikken, mens den i realiteten sier

lite om hvordan politiet jobber. Politifaglig forskning har i tråd med dette konkludert med at kriminalitet hovedsakelig skyldes grunnleggende samfunnskrefter som bare unntaksvis lar seg påvirke av ulike politimetoder. Oppklaringsprosent er derfor et dårlig mål på politiets effektivitet (Reiner 2000: 215). Det ser nå ut til at ledelsen i Justisdepartementet åpner for at de i for stor grad har målt politiet på lett håndgripelige kvantitative indikatorer. Signalene går i retning av at det skal legges større vekt på å måle ønsket samfunnseffekt. I tildelingsbrevet til POD for 2013 er for eksempel en del av målene til POD omformet fra klare oppgavebeskrivelser til resultat- og effektmål.

Gjennomgangen viser at det til dels er store motsetninger mellom politiske hensyn og faglige prioriteringer i styringen av politi- og lensmannsetaten. Slik er det antagelig innenfor alle politikkområder, men det virker likevel å komme ekstra tydelig frem i styringen av politiet. Det skyldes at politiets virksomhet er gjenstand for særskilt stor oppmerksomhet fra media og Stortinget, har en sterk historisk tilknytning til den kommunale strukturen og er en etat med en meget sterk faglig forankring. Som tidligere politidirektør Killengreen formulerer det vil det i politiet “alltid være et spenningsforhold mellom det politiske og det faglige” (Innst. 210 S 2012-2013: 157).

7 Konklusjon

Politi- og lensmannsetaten har gått gjennom omfattende strukturelle endringsprosesser i løpet av de siste to tiårene. Først ble Politidirektoratet (POD) opprettet som et frittstående faglig direktorat i 2001, før Politireform 2000 halverte antallet politidistrikt. Kombinert med disse organisatoriske endringene har etaten innført mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp. De siste to årene har norsk politi dessuten blitt stilt ovenfor en rekke nye krav fra omgivelsene. Terroraksjonene 22. juli 2011 har ført til at den politiske oppmerksomheten om politiets virksomhet er blitt merkbart større og publikum stiller nye krav til politiet. Alle disse elementene gjør at styringspraksisen i politi- og lensmannsetaten er et interessant studieområde. Med dette som utgangspunkt formulerte jeg følgende problemstillinger:

1. *Hvilken form har mål- og resultatstyringen fått i politi- og lensmannsetaten?*
2. *Hvilke effekter har innføringen av mål- og resultatstyringsmodellen fått på virksomheten i politi- og lensmannsetaten?*
3. *Hvordan kan de særskilte trekkene ved politi- og lensmannsetatens oppgaver, organisering og kultur forklare mål- og resultatstyringens utforming og virkemåte i etaten?*

På bakgrunn av den undersøkte empirien og analysene som her er gjort, er det mulig å sammenfatte svar på disse forskningsspørsmålene. Hovedinntrykket er at bruken av mål- og resultatstyring i politiet i stor grad påvirkes av at politiets virksomhet er utsatt for stor politisk og mediemessig oppmerksomhet. Gjennom hele den studerte tiårsperioden har Justisdepartementet styrt POD med mange mål og resultatkrav. Departementet har styrt ved hjelp av krav til konkrete oppgaver, tiltak og aktiviteter, heller enn mål som går på resultater og effekter av disse aktivitetene. Det virker å være flest mål på de områdene som er enklest å måle, blant annet illustrert ved at mål for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid er så dominerende. De politiske føringene gjør seg også gjeldende på lavere nivå i etaten. Justisdepartementet styrer POD detaljert med mange mål og aktivitetskrav, og de politiske føringene fra departementet bidrar dermed til at POD må drive tett oppfølging av den videre driften i distriktene.

Innledningsvis ble det gjort et forsøk på å definere hva som kjennetegner “reell målstyring”. Bruken av mål- og resultatstyring i politiet synes på flere områder å avvike fra en slik idealtypisk beskrivelse av styringsmetoden som finnes i statlige veiledere og teoretiske bidrag. Delegeringen av myndighet fra Justisdepartementet til POD har vært relativt begrenset, og målene kan i liten grad sies å være konsentrert om de viktigste forholdene ved virksomheten. Det siste året virker imidlertid delegeringen å ha blitt noe mer reell, samtidig som styringen er vridd mer i retning av resultat- og effektmål. Empirien viser videre at det gjøres begrenset bruk av sanksjonssystemer i etaten. Måloppnåelse og informasjon om oppnådde resultater brukes bare unntaksvis som en del av kommende års styring, og sammenhengen mellom “Performance Information” og “Performance Steering” virker dermed å være relativt svak (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008: 42). Det er ikke nødvendigvis feil at praksisen avviker fra de generelle prinsippene bak mål- og resultatstyring (Johnsen 2007: 202-203). Politiet er en sentral statlig etat med et tydeligere behov for politisk styring enn de fleste andre statlige virksomheter. Tilpasningene som er gjort i politietaten kan slik forsvares ved å vise til bestemmelsene i Økonomiregelverket om at all styring må tilpasses virksomhetenes egenart, risiko og vesentlighet (RØS § 4, Finansdepartementet 2010: 10). Det er likevel tydelig at styringspraksisen verken er i tråd med det som kjennetegner reell målstyring eller de intensjonene Justisdepartementet og etaten selv formulerte i forbindelse med Politireform 2000. Styringen av og i politietaten har derimot enkelte av de trekkene forskere gjerne trekker frem som negative følger ved bruk av mål- og resultatstyring i offentlig sektor (De Bruijn 2002: 582; Christensen m. fl. 2009: 111). For å oppnå flere av de positive virkningene indikerer funnene i denne oppgaven at det nødvendig å etablere tydeligere fokus i styringen, begrense antall mål, konsentrere målene om effekter og gjøre delegeringen av myndighet mer reell.

Innføringen av mål- og resultatstyring har fått betydelige konsekvenser for virksomheten i politi- og lensmannsetaten. Før opprettelsen av POD og Politireform 2000 styrte Justisdepartementet politidistriktene direkte gjennom rundskriv og direktiver. Styringen var svært detaljert og omstendelig, og gav den enkelte politimester liten fleksibilitet til å omdisponere tildelte midler. De organisatoriske reformene skulle blant annet legge til rette for en tydeligere målstyringsmodell og sikre at distriktene fikk videre fullmakter til å styre egen virksomhet (St.meld. nr. 22 2000-2001: 59). Empirien viser at disse intensjonene bare delvis har blitt realisert i praksis. Justisdepartementet har i stor grad fortsatt å styre detaljert gjennom POD, og direktoratet virker ikke å ha fått tilstrekkelig handlingsrom til å fungere som et

frittstående faglig direktorat. Det store antall mål og krav det skal rapporteres på har gjort det vanskelig å skille mellom de viktige og de mindre viktige sakene. Endelig har styringsrelasjonen til dels vært preget av liten tillit mellom virksomhetsnivåene etter innføringen av målstyringsmodellen. Selv om det igjen er vanskelig å isolere effektene av iverksatte tiltak er det mulig at styringsverktøyet har bidratt til det dårlige tillitsforholdet ved å legge opp til en omfattende kontroll- og rapporteringsaktivitet.

Til tross for at innføringen av målstyring synes å ha gitt noen negative konsekvenser gir informantene gjennomgående uttrykk for stor oppslutning om bruken av mål- og resultatstyring. Det er enighet om at innføringen av målstyring har ført til økt produktivitet og større kontroll over tildelte midler. Ansvarsforholdene og rollefordelingen mellom virksomhetene synes å ha blitt klarere de siste årene, selv om nettopp dette var en av utfordringene de første årene etter Politireform 2000. Mine funn samsvarer her med tidligere evalueringer som har påvist at politidistriktene er blitt vesentlig mer fornøyd med styringen etter at POD overtok etatsstyringsansvaret (Statskonsult 2004: 32). I den grad det trekkes frem negative aspekter ved bruken av målstyring er det først og fremst knyttet til de politiske aspektene beskrevet nedenfor.

Trekk ved politi- og lensmannsetatens organisering, organisasjonskultur og oppgaveportefølje virker å ha avgjørende betydning på utformingen og anvendelsen av målstyringen. Politiet opererer innenfor et politikkområde med stor politisk oppmerksomhet, stor medieinteresse og behov for parlamentarisk kontroll. Som vist indikerer den foreliggende empirien at Justisdepartementet har styrt POD relativt detaljert, særlig på områder som er av stor betydning for politisk ledelse eller kan medføre medieoppmerksomhet. Det store antallet og brede spekteret av oppgaver politiet utfører, bidrar til at departementet har vært lite fokusert i styringen og utviklet mål på de fleste av politiets oppgaveområder. Intervjuene i Justisdepartementet, POD og ytre etat viser at det er noe uenighet knyttet til hvor detaljert styringen av politiet har vært, og i hvilken grad dette har begrenset den faglige handlefriheten politi- og lensmannsetaten er ment å ha. Intervjuobjektene ser det imidlertid gjennomgående som positivt at overordnet virksomhet er interessert og stiller krav. Det oppleves som inspirerende å arbeide innenfor et politikkområde der politikerne er opptatt av hva man driver med og man får respons fra omgivelsene.

Oppsummert kan det konkluderes med at mål- og resultatstyringen i politi- og lensmannsetaten kjennetegnes av detaljert styring fra Justisdepartementet, bruk av mange mål og aktivitetskrav, og en relativt løs kobling mellom resultatinformasjon og sanksjoner. Det er

naturlig nok vanskelig å isolere effektene av innføringen av målstyringsmodellen, men empirien viser tydelig at rapporteringssystemene er blitt mer detaljerte etter at mål- og resultatstyring ble tatt i bruk. Samtidig har produktiviteten økt og man har fått bedre kontroll over tildelte midler. Endelig virker disse effektene i stor grad å kunne forklares ut fra trekk ved politiets virksomhet. Det er særlig tydelig hvordan den store politiske oppmerksomheten, den sterke faglige forankringen i etaten og de historiske erfaringene har medvirket til detaljert politisk styring og gjort det vanskelig for Justisdepartementet å gi slipp på den direkte ledelsen av politiet.

7.2 Teoretiske konklusjoner

Opgavens teoretiske perspektiver har vist seg å kunne forklare vesentlige trekk ved utformingen og anvendelsen av mål- og resultatstyring i politiet. Det er likevel mulig å diskutere hvilke teoretiske implikasjoner som kan trekkes på bakgrunn av denne undersøkelsen, og om andre teorier hadde vært bedre egnet til å forklare empirien.

Agentteorien bidrar her særlig med innsikt om ansvarsforhold, kontrollvirksomhet og manglende tillit i styringsrelasjonene. Teorien kan riktignok kritiseres for å forutsette frivillige kontraktsrelasjoner, sterk informasjonsasymmetri og legge opp til større interessekonflikter enn det som finnes mellom overordnet og underordnet virksomhet i norsk offentlig forvaltning (Boston m. fl. 1996: 33; Johnsen 2012: 53). Likevel virker agentteorien å være bedre egnet til å forklare funn i politi- og lensmannsetaten, enn funn på de fleste andre politikkområder. Mange av forventningene som ligger innbakt i teorien er til stede i empirien. For eksempel eksisterer det klare tegn på manglende tillit mellom Justisdepartementet, POD og ytre etat. Relasjonene bærer videre preg av informasjonsasymmetri ved at POD og politidistriktene har en sterk faglig rolle, og betydelig større nærhet til operative forhold enn departementet. Gjennomgangen av forventningene som ble formulert ut fra agentteori viser da også at teorien har relativt stor forklaringskraft på empirien.

Institusjonell teori har med sin vektlegging av kulturelle og historiske faktorer belyst hvordan stivhengighet, eksterne sjokk og organisasjonskultur kan forklare dagens styringspraksis i politiet. Mulige svakheter ved bruk av teorien finnes i at politiet ikke har én ensartet organisasjonskultur og at den kulturelle stien ikke er helt enhetlig. Peters (2011: 32-33) understreker likevel at det ikke er nødvendig med fullstendig kulturell heterogenitet i en organisasjon for at det institusjonelle perspektivet skal ha forklaringskraft. Kontingensteorien

har på sin side bidratt med et kontekstuellet rammeverk som viser at trekk ved den enkelte organisasjon og dennes omgivelser tydelig påvirker hvordan det er mulig og ønskelig å utforme styringsverktøyene. Forklaringskraften til denne teorien kan problematiseres ved å stille spørsmål ved hvor stor påvirkning oppgaveporteføljen faktisk har på atferd og styringsprosesser i en organisasjon. En slik innvending synes særlig å være relevant i denne sammenhengen fordi politietaten utfører så mange og sammensatte oppgaver. Tidligere studier finner, i likhet med denne oppgaven, at oppgavespesifikke teorier til tross for disse svakhetene har stor forklaringskraft og gir solide teoretiske bidrag (Kristiansen 2011: 552).

Styringsrelasjoner i offentlig sektor er så komplekse at de vanskelig lar seg forstå fullt ut ved hjelp av ett eller et fåtall teoretiske perspektiver. Ved å kombinere elementer fra flere teoretiske retninger kan man oppnå økt innsikt om hvordan mål- og resultatstyring praktiseres i og mellom offentlige organisasjoner. En slik transformativ tilnærming der det trekkes veksler på resonnementer fra flere teoretiske bidrag kan sikre en bredere forståelse av empirien (Christensen m. fl. 2009: 208). Det hadde også vært mulig å benytte andre teoretiske perspektiver enn de som her er presentert. En mulighet hadde vært å sammenligne målstyringspraksisen i politiet med en teoretisk idealmodell for mål- og resultatstyring. Slike finnes eksempelvis i Lægreid, Roness og Rubecksen (2008: 42) eller i Bouckaert og Halligans (2008: 36-38) typologi over resultatstyringssystemer. Heller enn å foreta en fullstendig sammenligning har jeg valgt å støtte meg på disse teoretiske bidragene for å presisere hva som ligger i begrepet reell målstyring, jamfør avsnitt 2.2. Dermed har jeg også kunnet vurdere i hvilken grad politietatens styringspraksis tilfredsstillende kravene som stilles til reell målstyring.

Videre kunne en tilnærming som legger vekt på hvordan myter og symbolske aspekter påvirker styringsrelasjonene vært interessant i dette caset. Reformbølgen New Public Management (NPM) beskrives av flere som et klart eksempel på hvordan institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter brukes for å oppnå legitimitet i omgivelsene (Breivik 2010: 32; Christensen m. fl. 2009: 160). Mål- og resultatstyring har vært et av de tydeligste reformelementene knyttet til NPM i Norge, og kan dermed til dels tolkes i et symbolsk lys. Man ville da forvente at bruken av målstyring i hovedsak er symbolsk og at den reelle styringen av politiet foregår gjennom andre kanaler og styringssystemer.

Endelig hadde det også vært mulig å tolke de forventede endringsprosessene i politiet i lys av Kingdons (1984: 87-88) flerstrømsmodell. Ved å koble sammen tre uavhengige strømmer; en problemstrøm, en policystrøm og en politikkstrøm i et mulighetsvindu, åpnes

det for omfattende endring på et politikkområde. Problemstrømmen viser her til hendelsene 22. juli 2011 og svakhetene som ble avdekket knyttet til politiets håndtering av terroraksjonene. Med policystrømmen siktes det til kritikken som i etterkant ble rettet mot Justisdepartementets detaljerte styringspraksis og hvilke mulige løsninger som ble foreslått. Politikstrømmen vil vise til at det er innsatt en ny politisk ledelse i Justisdepartementet og nye personer i sentrale administrative stillinger. 22. juli kan dermed ses som en kritisk hendelse som åpnet et mulighetsvindu slik at de tre strømmene kunne kobles sammen og endre styringspraksisen (Kingdon 1984: 176). Et slikt perspektiv kunne gi en utvidet forklaring, med større vekt på aktørens begrensede rasjonalitet, på hvorfor det nå ligger an til utstrakte endringer i Justisdepartementets styringssystem.

7.3 Praktiske implikasjoner

Lægheid (2001: 140) argumenterer for at mål- og resultatstyring fungerer best på et operasjonelt nivå med stor avstand til det politiske nivået. Jo mer politisert saksområdet er, jo vanskeligere er det å styre i tråd med prinsippene for målstyring. Dette samsvarer i stor grad med mine egne funn i denne undersøkelsen. Samtlige informanter løfter frem den politiske styringen som en av hovedutfordringene ved det nåværende styringssystemet. Et av de sentrale poengene i oppgaven er at det ved bruk av mål- og resultatstyring er avgjørende å finne balansen mellom behovet for politisk kontroll og behovet for at underordnet virksomhet får delegert tilstrekkelig handlingsrom til å ivareta de faglige problemstillingene. Flere av informantene fremhever at dette er noe det jobbes med kontinuerlig, men at det har vært vanskelig å finne den ønskede balansen mellom de to hensynene. Grunnen til det har dels vært at den politiske hverdagen er så styrende for aktiviteten i politiet, og dels at lederstilen til enkeltpersoner i sentrale stillinger har stor påvirkning på styringspraksisen.

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 ble oppmerksomheten om politiets virksomhet merkbart større. I litteraturen forventes det vanligvis at økt politisk oppmerksomhet gir seg utslag i mer detaljert styring fra overordnet virksomhet (Christensen m. fl. 2009: 114; Pollitt 2003: 163). I relasjonen mellom Justisdepartementet og POD kom dette tydelig til uttrykk i 2012 da departementet innførte en rekke nye aktivitetskrav i tildelingsbrevet til POD som en reaksjon på at politiet sviktet på avgjørende områder. I 2013 synes den store politiske oppmerksomheten i stedet å ha gitt seg utslag i mindre detaljert styring, og en forsiktig dreining mot flere resultat- og effektmål i tildelingsbrevet. Forklaringen finnes trolig i at

oppmerksomheten ikke bare ble rettet mot alt som ikke fungerte i POD og politidistriktene, men også mot styringssystemene og Justisdepartementets detaljstyring av underliggende virksomheter. Kritikken fra 22. juli-kommisjonen gikk for eksempel på at den politiske ledelsen i Justisdepartementet virker å ha drevet en for detaljert styring av POD (NOU 2012: 14: 455), mens departementet i den offentlige debatten ble kraftig kritisert for ikke å ha gitt POD tilstrekkelig faglig frihet (Innst. 210 S 2012-2013: 226-227). Substansen i kritikken gav dermed motsatt effekt av hva man normalt vil vente som konsekvens av økt politisk oppmerksomhet.

Empirien som her er presentert viser at anvendelsen av mål- og resultatstyring i etaten på mange måter preges av en inkrementell tilnærming der det gjøres kontinuerlige justeringer av styringssystemene. Informantene understreker at styringsverktøyene er i utvikling, og at styringen fungerer bedre i dag enn tidligere år. Det fremheves at målstyring er et godt styringsverktøy, men at det samtidig er behov for en ytterligere videreutvikling for å optimalisere styringen. Det pekes da i første rekke på at det er nødvendig å utvikle bedre resultatindikatorer, gi større rom for lokal tilpasning og skille tydeligere mellom politikk og fag. Empirien har videre vist at den store medieoppmerksomheten, oppgaveporteføljen og den geografiske spredningen virker inn på politiets potensial for å drive effektiv målstyring. Disse særskilte elementene gir en indikasjon på hvilke utfordringer organisasjoner med lignende egenskaper bør være spesielt oppmerksomme på ved design av eget styringssystem.

Mine funn om målstyringens inkrementelle tilpasning samsvarer med Kristiansens (2011: 523) funn i hans komparative studie av bruken av mål- og resultatstyring i de skandinaviske landene. Han konkluderer med at en av de vesentligste trekkene ved anvendelsen av mål- og resultatstyring nettopp er at det er et styringsverktøy som hele tiden er i utvikling. På den ene siden er det et paradoks at man fortsatt sliter med å finne den riktige innretningen på styringen. Mål- og resultatstyring ble innført som grunnleggende styringsprinsipp i Norge i 1997, og det er snart 20 år siden de første etatsstyringsprosjektene ble gjennomført i politietaten. På den annen side kan det ses som en styrke at bruken av mål- og resultatstyring stadig er under utvikling og at målstyringsmodellen har vist seg å fungere relativt godt i en sammenheng man i utgangspunktet kunne forvente ville være vanskelig, jmfør diskusjonen om “least-likely case” i avsnitt 3.1.

Terroraksjonene 22. juli 2011 og 22. juli-kommisjonens rapport kan imidlertid vise seg å endre den stegvise utviklingen som har vært dominerende i politi- og lensmannsetaten. Som jeg var inne på i analysedelen av oppgaven har hendelsene ført til at det har blitt satt en

voldsom politisk oppmerksomhet på politiet og at den politiske retorikken rundt politiet har endret seg. Mer konkret har det ført til en grundig gjennomgang av både Justisdepartementets styring av POD og den videre styringspraksisen innad i etaten. Blant annet vil en bredt sammensatt arbeidsgruppe levere en politianalyse i juni inneværende år. I gruppens mandat ligger det en tydelig bestilling om å analysere styringsutfordringene i politi- og lensmannsetaten (Meld. St. 21 2012-2013: 15). Man kan dermed vente at de vil komme inn på en del av de tingene som er påpekt i denne oppgaven. Det indikeres blant annet at rapporten fra politianalysen vil diskutere nødvendigheten av å utvikle bedre måleparametere som fanger opp helheten i politiets oppgaver og endringer i politiets oppgaveportefølje, samt muligheten for å gjøre forandringer i organisasjonsstrukturen med tanke på å få mer robuste enheter på lokalt plan. Til tross for at mediernes oppmerksomhet har vært mest rettet mot antallet politidistrikt, er mitt inntrykk at informantene er vel så opptatt av at det bør bli enklere å gjøre endringer på lokalt nivå. Follo har som en av enhetene i denne undersøkelsen oppnådd en mer effektiv styring og utnyttelse av distriktets ressurser ved å slå sammen lensmannsdistrikter (Agenda Kaupang 2012: 49). Utfordringen er at slike lokale sammenslåinger ofte er vel så politisk sensitive som sammenslåinger på nasjonalt nivå, fordi de berører lokalpolitikk, kommunestruktur og befolkningens direkte trygghetsfølelse.

De forventede endringsprosessene representerer en spennende mulighet for videre forskning. Sjelden har en organisasjon blitt utsatt for et lignende press om endring fra omgivelsene som det virksomhetene i politi- og lensmannsetaten nå opplever. Spørsmålet er hvordan et slikt press vil slå ut i praktisk politikk over den neste tiårsperioden. Gitt at man går i retning av færre distrikt vil det være særlig interessant å undersøke hvordan endringsprosessene organiseres, og hvordan færre geografiske enheter vil påvirke utformingen av mål- og resultatstyringen. Færre distrikter vil for eksempel kunne medføre at POD får større muligheter til å følge opp det enkelte distrikt, noe som åpner for tettere kobling mellom resultatinformasjon og sanksjoner. Det vil også være aktuelt å studere hvordan det pågående endringsarbeidet påvirker politiarbeidet helt nede på operativt nivå. Min studie har her en begrensning ved at den ikke undersøker den interne styringen av politidistriktene. Jeg kan derfor ikke si noe om hvordan bruken av mål- og resultatstyring oppleves i underliggende driftsenheter eller for den enkelte polititjenestemann. Endelig er viktig å understreke at oppgaven er basert på en dybdestudie av styringspraksisen i to politidistrikt, og at det derfor kan knyttes usikkerhet til funnenes representativitet. På den bakgrunn må det tas forbehold om noen av de slutningene som her trekkes. For å kunne

frembringe sikrere kunnskap om bruken av mål- og resultatstyring er det nødvendig med en bredere undersøkelse.

Avslutningsvis er det viktig å understreke at offentlig sektor ikke bare styres gjennom mål- og resultatstyring, selv om det er det grunnleggende styringsprinsippet. Den totale styringen inneholder elementer av flere ulike styringsprinsipper; målstyring, regelstyring, aktivitetsstyring, budsjettstyring og fagstyring (Johnsen 2007: 105). Studier av bruk av mål- og resultatstyring viser at målstyring ikke har fortrent de andre styringsformene, men i stedet er et svært fleksibelt styringsverktøy. Mål- og resultatstyring brukes som et utfyllende supplement til de gamle styrings- og organisasjonsprinsippene, mens nyere styringsformer innlemmes i de eksisterende tildelingsbrevene (Binderkrantz og Christensen 2009: 74). For eksempel er det i realiteten relativt liten forskjell mellom de detaljerte resultatkravene som finnes i tildelingsbrevene og reglene som tidligere spesifiserte krav til arbeidsmåte i politiet. Ørnstrud (2002: 13) finner i tråd med dette at det som før ble kalt regler i stor grad er døpt om til mål eller resultatkrav. En målstyringsmodell med mange og detaljerte mål, krav og aktiviteter kan derfor gi underliggende etat like lite handlefrihet som en styringsmodell basert på regelstyring (Lægreid 2001: 139). Når det likevel kalles mål- og resultatstyring kan det gi usikkerhet om hvilke føringer som er viktige, og vanskeliggjøre prioritering fordi alle føringene fremstår som like sentrale (Johnsen 2007: 127). Empirien tyder på at styringen av politiet beveger seg på en slik grense der det nesten er så mange styringssignaler at det i realiteten blir opp til den enkelte politimester å prioritere.

Selv om det her pekes på noen utfordringer ved bruk av mål- og resultatstyring er siktemålet likevel ikke å avvise målstyring som styringsverktøy. Heller enn å erstatte målstyring med andre styringsteknikker, ligger utfordringen i å utforme styringen på en slik måte at den fungerer etter hensikten. Funnene i denne oppgaven tyder da også på at de problemene man har opplevd ved bruk av mål- og resultatstyring primært ikke skyldes styringsprinsippet i seg selv, men heller måten det praktiseres på. I et slikt perspektiv vil det ikke være hensiktsmessig å utforme en styringsdoktrine som skal brukes på nøyaktig samme måte i alle statlige virksomheter. Flere av informantene understreker at det ikke er mulig å styre en etat som politiet bare ved hjelp av mål- og resultatstyring. Lovverket gir klare føringer for hvordan politiet skal løse sine arbeidsoppgaver, og gjør at man ikke kan drive en rendyrket målstyring der departementet bevilger midler mens enhetene i politietaten fritt får disponere ressursene. Oppgaven illustrerer slik at styring, kontroll og resultatoppfølging i stedet må tilpasses virksomhetens egenart og den konteksten det settes inn i.

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002). "Conducting and Coding Elite Interviews".

PS: Political Science and Politics 35 (4): 673-676.

Adcock, Robert og David Collier (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research". *American Political Science Review* 95: 529-546.

Andersen, Svein S. (2006). "Aktiv informantintervjuing". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 278-298.

Andersson, Thomas og Stefan Tengblad (2009). "When complexity meets culture: new public management and the Swedish police". *Qualitative Research in Accounting & Management* 6 (1/2): 41-56.

Askim, Jostein (2013). "Hvordan styres statlige virksomheter, etter hvor fort de løper eller i hvilken retning de løper?". Innlegg på DFØs årskonferanse 24.01.2013.

Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing". *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 679-682.

Bevan, Gwyn og Christopher Hood (2006). "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system". *Public Administration* 84 (3): 517-538.

Binderkrantz, Anne Skorkjær og Jørgen Grønnegaard Christensen (2009). "Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy". *Journal of Public Policy* 29 (1): 55-78.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, Mogens Holm og Kirstine Korsager (2011). "Performance

- contracts and goal attainment in government agencies”. *International Public Management Journal* 14 (4): 445-463.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (1996). *Public Management. The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert og John Halligan (2008). *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge.
- Breivik, Bjørn (2010). *Mål- og resultatstyring i praksis – En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Notat 9 – 2010. Bergen: Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Chenhall, Robert H. (2003). “Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future”. *Accounting, Organizations and Society* 28: 127-168.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002a). “New Public Management – Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens”. *Journal of Political Philosophy* 10 (3): 267-296.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002b). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De Bruijn, Hans (2002). “Performance measurement in the public sector: strategies to cope

- with the risks of performance measurement”. *The International Journal of Public Sector Management* 15 (7): 578-594.
- De Bruijn, Hans (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. London, New York: Routledge.
- Donaldson, Lex (2001). *The Contingency Theory of Organizations. Foundations for Organizational Science*. London: Sage.
- Drucker, Peter F. (1976). “What results should you expect? A users` guide to MBO”. *Public Administration Review* 36 (1): 12-19.
- Egeberg, Morten (1992). “Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk”. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 8 (3): 185-204.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1989). “Agency Theory: An Assessment and Review”. *Academy of Management Review* 14 (1): 57-74.
- Felstiner, William L.F., Richard L. Abel og Austin Sarat (1980). “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming...”. *Law & Society Review* 15 (3-4): 631-654.
- Finstad, Liv (2006). “Politisosiologi”, kap. 2 i Liv Finstad og Cecilie Høigård (red.). *Straff og rett*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greve, Henrich R. (2003). *Organizational Learning from Performance Feedback. A*

- Behavioral Perspective on Innovation and Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønlie, Tor og Per Selle (1998). "Fortsatt én stat?", kap. 1 i Tor Grønlie og Per Selle (red.). *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Guba, Egon G. og Yvonna S. Lincoln (1994). "Competing paradigms in qualitative research", i Norman K. Denzin og Yvonna S. Lincoln (red.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Holgersson, Stefan og Johannes Knutsson (2012). *Hva gjør egentlig politiet?* PHS Forskning 2012: 4. Oslo: Politihøgskolen.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all Seasons?". *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christopher (2010). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hood, Christopher og Martin Lodge (2006). *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobides, Michael G. og David C. Croson (2001). "Information policy: Shaping the value of agency relationships". *Academy of Management Review* 26 (2): 202-223.
- Johansen, Per Ole (1989). *Samfunnets pansrede neve*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag A/S.
- Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, Åge (2012). "Er målstyring i staten målstyring?", kap. 6 i Difirapport 2012: 14. *Ute av kontroll? Om kontroll og rapportering i staten*.

- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kleven, Thor Arnfinn (2002). “Begrepsoperasjonalisering”, kap. 5 i Thorleif Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag.
- Krasner, Stephen D. (1988). “Sovereignty. An Institutional Perspective”. *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- Kristiansen, Mads (2011). *Mål- og resultatstyring i praksis – en komparativ analyse af mål- og resultatstyring i Danmark, Sverige og Norge*. Ph. d.-afhandling. København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Lie, Amund (2004). *Politidirektoratet. En studie av fristilling og reorganisering i den sentrale politiledelsen i Norge*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Lund, Thorleif (2002). “Metodologiske prinsipper og referanserammer”, kap. 3 i Thorleif Lund (red.). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub forlag.
- Læg Reid, Per (2001). “Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar“, i Anne Lise Fimreite, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.). *Lekmannsstyre under press. Festschrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). “Performance Management in Practice: The Norwegian Way”. *Financial Accountability and Management* 22 (3): 251-270.
- Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2008). “Performance Information and

- Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling?”, kap. 3 i Wouter van Dooren og Steven Van de Walle (red.). *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*. New York: Palgrave Macmillan.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1996). “Institutional Perspectives on Political Institutions”. *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9 (3): 247-264.
- Moe, Terry M. (1984). “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-777.
- Perrow, Charles (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill.
- Peters, Guy B. (2011). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London og New York: Continuum.
- Pierson, Paul (2000). “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pollitt, Christopher (1995). “Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public management”. *Evaluation* 1 (2): 133-154.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, Christopher (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, Robert (2000). *The politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1996). "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* 44 (4): 652-667.

Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Tansey, Oisín (2007). "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling". *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772.

Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

Thelen, Kathleen (2003). "How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis", i James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer (red.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, James Q. (2000). *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Zuna, Hans Robert (1999). "Utdannelse og beslutninger". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 15: 338-60.

Ørnstrud, Ingvild Halland (2002). *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Notat 7 – 2002. Bergen: Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Dokumenter og rapporter:

Agenda (2006). *Politidirektoratet. Sluttevaluering Politireform 2000*. AGENDA Utredning & Utvikling AS.

Agenda Kaupang (2012). *Evaluering av prøveordning i Follo politidistrikt. Virkningene av å slå sammen lensmannskontorer og politistasjoner*. Rapport R7546. Agenda Kaupang.

Difi (2013). *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Faremo, Grete (2012). *Intervjuføret fra intervju med 22. juli-kommisjonen*. 08.06.2012.

Finansdepartementet (2010). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 8. juni 2010.

Innst. 210 S (2012-2013). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen*.

Justisdepartementet (2005). *Tildeling av bevilgning*. Justis- og politidepartementet.

Justisdepartementet (2012a). *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet*. Statsbudsjettet 2012. Justis- og beredskapsdepartementet.

Justisdepartementet (2012b). *Hovedinstruks til Politidirektoratet. Om økonomi- og virksomhetsstyring i Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten*. Fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med virkning fra 18.12.2012.

Justisdepartementet (2013). *Tildelingsbrev 2013. Politidirektoratet*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Killengreen, Ingelin (2012). *Intervjuføret fra intervju med 22. juli-kommisjonen*. 30.05.2012.

Lov om politiet. Lov av 4. august 1995 nr. 53: *Lov om politiet* (politiloven).

Meld. St. 21 (2012-2013). *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Melding til Stortinget. Justis- og beredskapsdepartementet.

Mæland, Øystein (2012). *Intervjureferat fra intervju med 22. juli-kommisjonen*. 01.06.2012.

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

NOU 1999: 10. *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*.

Ot.prp. nr. 7 (1999-2000). *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Justis- og politidepartementet.

Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Rapport 2008/07. Oslo: POD-publikasjon.

Politidirektoratet (2010a). *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten*. Rapport 2010/03. Oslo: POD-publikasjon.

Politidirektoratet (2010b). *Virksomhetsstyring. Revidert instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*. Rapport 2010/09. Oslo: POD-publikasjon.

Politidirektoratet (2011). *Politidirektoratets årsrapport til Justisdepartementet 2011*.

Politidirektoratet (2012). *22. juli 2012. Evaluering av politiets innsats*. Rapport 2012/3. Oslo: POD-publikasjon.

Politidirektoratet (2013a). *Disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten 2013*.

Politidirektoratet (2013b). *Plan- og rammeskrivet for politi- og lensmannsetaten. Planprosess 2013*.

Prop. 1 S (2012-2013). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2013.* Justis- og beredskapsdepartementet.

Refvik, Vidar (2012). *Intervjuføret fra intervju med 22. juli-kommisjonen.* 09.03.2012.

Riksrevisjonen (1999-2000). *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten.* Dokument 3:10 (1999-2000).

Riksrevisjonen (2011-2012). *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet.* Dokument 3:6 (2011-2012).

Ruud, Morten (2012). *Intervjuføret fra intervju med 22. juli-kommisjonen.* 06.06.2012.

SSØ (2005). *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring.* Senter for Statlig Økonomistyring.

SSØ (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.* Senter for Statlig Økonomistyring: Rapport 12/2010.

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

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

St.meld. nr. 19 (2008-2009). *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Statskonsult (1999). *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen.* Rapport 1999:19.

Statskonsult (2004). *Nytt direktorat – nye roller. En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til Justisdepartementet og ytre etat.* Rapport 2004:3.

Storberget, Knut (2012). *Intervjuføret fra intervju med 22. juli-kommisjonen.* 07.06.2012.

Artikler:

Aftenposten (2012). “Stor misnøye med Faremos regime”. Artikkel av Andreas Slettholm,
Aftenposten 07.10.2012.

Johannessen, Stig O. (2012). “Et politi i krise”, *Dagbladet* 15.10.2012.

Klassekampen (2012). “– Bommer på målet”. Artikkel av Simen Tallaksen og Ida Søråunet
Wangberg, *Klassekampen* 21.08.2012.

Politiforum (2013). “Politianalysen: Røksunds resept”. Artikkel av Ole Martin Mortvedt.
Politiforum 15.03.2013.

<<http://www.politiforum.no/?action=Article.publicShow;id=69055;module=Articles>>

[Lesedato 29.04.2013].

Vedlegg

Vedlegg 1. Liste over informanter

| Navn | Stilling | Dato for intervju |
|---------------------|---|-------------------|
| Thor Arne Aass | Ekspedisjonssjef i Politiavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet | 21. mars 2013 |
| Morten Ruud | Spesialrådgiver (tidligere departementsråd), Justis- og beredskapsdepartementet | 21. februar 2013 |
| Knut Kværner | Seksjonssjef, Politidirektoratet | 13. februar 2013 |
| Arne Jørgen Olafsen | Politimester, Follo politidistrikt | 18. februar 2013 |
| Karl Erik Isaksen | Rådgiver, Follo politidistrikt | 18. februar 2013 |
| Kirsten Lindeberg | Politimester, Agder politidistrikt | 18. mars 2013 |

Vedlegg 2. Intervjuguide

Nedenfor gjengis den standardiserte intervjuguiden som ble laget som et utgangspunkt for intervjuene i Justisdepartementet. Ved intervjuer i Politidirektoratet og politidistriktene ble denne tilpasset intervjuobjektens stilling og organisasjonstilhørighet. Intervjuguiden ble benyttet på en fleksibel måte der rekkefølgen på spørsmålene og eventuelle oppfølgings spørsmål ble justert ut fra den retningen intervjuet tok.

Styringsdialog:

- Hvordan vil du beskrive styringsrelasjonen mellom JD og POD?
- Hvordan fastsettes målene, tiltakene og føringene?
- I hvilken grad er POD selv med i denne prosessen? Er det reell dialog?
- Hvor tett er politisk ledelse involvert i etatsstyringsprosessene?
- Hvor mange årlige styringsdialogmøter er det? Hvem deltar på disse? Politisk deltagelse?
- I hvilken grad gis det føringer utover styringsdialogmøtene, instruks og tildelingsbrev?
- Er det din opplevelse at POD har stor nok handlefrihet?
- Opplever du at POD ønsker større autonomi, eller større mulighet til å forfølge egendefinerte faglige prioriteringer?
- Hvordan oppleves rapporteringssystemene?
- I hvilken grad foregår det rapportering utover det som fastslås i tildelingsbrevet?
- Opplever du at politimesterne har tilstrekkelig frihet eller er føringene så sterke at de ikke har rom til å foreta egne prioriteringer?
- Hvor stort er rommet for lokal variasjon mellom politidistriktene?
- På hvilken måte får god eller dårlig måloppnåelse konsekvenser for POD og distriktene påfølgende år?
- Tas det i bruk noen incentiv- eller sanksjonsmekanismer?
- I den grad POD ikke når fastsatte mål, foretas det en endring eller justering av målene med sikte på bedre måloppnåelse?
- I hvilken grad finner det sted direkte kontakt mellom JD og politidistriktene?
- Hvordan foregår den videre styringen av underliggende driftsenheter i ytre etat?

Stabilitet over tid:

- Har POD fått en annen rolle enn man opprinnelig så for seg?
- Hvilken betydning har lederstilen til enkeltpersoner i JD og POD?
- Hvordan har styringsdialogmøtene endret seg over tid?
- Hvordan foregikk styringen av politidistriktene før POD ble opprettet i 2001?
- Har det skjedd vesentlige endringer etter 22. juli 2011?

Styringsutfordringer:

- Hva opplever du som de største utfordringene ved bruk av MRS i politietaten?
- Hvordan balanseres styringsverktøyet målstyring mot andre styringsverktøy som regelstyring, budsjettstyring og fagstyre?
- Opplever du at det eksisterer en spenning i politietaten mellom tradisjonell regelstyring og mer moderne målstyring?
- Kan du peke på noen uønskede konsekvenser ved bruk av MRS i styringen av POD?
- Opplevs det at politiske hensyn legger begrensninger på den politifaglige handlefriheten?
- I hvilken grad mener du at målene, resultatkravene og aktivitetskravene fanger opp helheten i politietatens oppgaver?
- Opplevs det som problematisk å måle POD på parametere som i noen tilfeller ligger utenfor PODs kontroll, eks parametere knyttet til oppklaringsprosent?
- Opplever du at det eksisterer interessemotsetninger eller tegn til mistillit i styringsdialogen mellom virksomhetene i politietaten?
- Har du opplevd at POD eller enkelte politidistrikt har forsøkt å “pynte” på tallene, eller på annen måte forsøkt å manipulere innrapporterte resultater?
- Foregår det mye aktivitet i POD og politidistriktene som ikke fanges opp av målstyringen? Eller mer i tråd med uttrykket “what’s measured is what matters”?

Kultur:

- Hvordan vil du beskrive kulturen i Justisdepartementet?
- Fra utsiden, kan du identifisere noen særskilte trekk ved kulturen i henholdsvis POD og politidistriktene?