

UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgåve

Mål- og resultatstyring på lokalt nivå i Politi- og lensmannsetaten

Idealet, praksisen og det som ikke let seg måla

Bente Valland

Hausten 2012

Samandrag

Denne masteroppgåva har hatt som føremål å skildra korleis mål- og resultatstyring kjem til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten ved bruk av styringsdokument og intervju med leiarar på to ulike driftseiningar i Hordaland Politidistrikt. Ein idealmodell av mål- og resultatstyring med fire fasar; mål, resultatindikatorar, resultatrapportering og resultatoppfølging er nytta for å kunne syna korleis mål- og resultatstyringssystemet er utforma i politiet, og plassera praksisen i forhold til andre funn i studiar av mål- og resultatstyring.

Studien har vist at mål- og resultatstyring ikkje vert praktisert etter idealmodellen. Det er ei laus kopling mellom hovudmål, dei operasjonelle måla og resultatindikatorane. Dette fører til overfokusering og målforskyving. Store deler av politiproduktet vert ikkje fanga opp av resultatindikatorane. Målesystemet er ikkje tilrettelagt for samarbeid mellom driftseiningar.

Ein ambisjon har vore å forsøkja å forklara måten mål- og resultatstyring vert brukt i praksis. Til å gjera dette har eg valt tre organisasjonsteoretiske perspektiv (instrumentelt, kulturelt, myte). Dei fire fasane i idealmodellen er nytta til å utleia forventningar og analysa funn ut frå dei tre perspektiva.

Dei tre perspektiva forklarar mellom anna laus kopling mellom fasane i idealmodellen på ulike måtar; der forventningane ut frå det instrumentelle perspektivet ikkje vert oppfylt, ser ein at kultur- og myteperspektivet fangar opp dette på kvar sine måtar. Medan kulturperspektivet avdekkjer at det er usemje om mål og resultatindikatorar, syner myteperspektivet at andre styringssystem vert brukt parallelt, og at ein rapporterer på meir enn det som er etterspurt.

Forord

Arbeidet med masteroppgåva har vore ein lærerik og interessant prosess. Det er ei rekkje personar som har bidrege. Fyrst vil eg takka min hovudrettleiar professor Per Læg Reid og birettleiar professor Harald Sætren for gode innspel og diskusjonar våren og hausten 2011.

Eg vil også takka alle deltakarane på forskargruppa Politisk organisering og fleirnivåstyring for å ha lese og gjeve kommentarar på mange utkast. Vidare vil eg takka respondentane mine for å ha stilt opp til intervju i ein hektisk kvardag.

Familie og gode venner har stilt opp på kvar sine måtar. Ein stor takk til dykk.

Bente Valland
01.12.12

KAPITTEL 1	1
INNLEIING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	1
1.2 MÅL OG RESULTATSTYRING	3
1.3 KAPITTELOVERSIKT	5
1.4 OVERSIKT OVER FIGURAR OG TABELLAR	5
KAPITTEL 2	7
FORSKINGSDESIGN OG DATAMATERIALE	7
2.1 FORSKINGSSTRATEGI	7
2.1.2 VAL AV CASE	7
2.2 DATAINNSAMLING	9
2.2.1 DOKUMENTANALYSE.....	9
2.2.2 UTVAL AV DOKUMENT	9
2.2.2.1 Å få tilgang til dokument unnateke offentlegheit.....	10
2.2.2.2 Bruk av dokument	10
2.3 INTERVJU	11
2.3.1 Utval av respondentar	11
2.3.2 Gjennomføring av intervju	12
2.4 KRITIKK AV DATAMATERIALET	14
2.5 DATAKVALITET	15
2.5.1 RELIABILITET	15
2.5.2 VALIDITET	16
2.6 OPPSUMMERING	17
KAPITTEL 3	18
TEORI OG PERSPEKTIV	18
3.1 SKILDRANDE TEORI	18
3.1.1 MÅL- OG RESULTATSTYRING	18
3.1.1.1 Kva er mål- og resultatstyring?.....	19
3.1.1.2 Ein Idealmodell for mål- og resultatstyring	20
3.1.1.3 Kritikken og dei negative verknadane - Resultatmåling og rapporteringsproblem... 23	
3.1.1.4 Tidlegare forskning på mål- og resultatstyring.....	24
3.1.1.5 Forsking om mål- og resultatstyring på politifeltet.....	27
3.1.1.6 Riksrevisjonen – rapportar om mål- og resultatstyring i politiet.....	29
3.1.2 OPPSUMMERING.....	30
3.2 FORKLARANDE TEORI – TEORETISKE PERSPEKTIV	31
3.2.1 HANDTERING AV TEORIMANGFALD.....	31
3.2.2 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIV	32
3.2.2.2 Forventningar ut frå det instrumentelle perspektivet	33
3.2.3 DET KULTURELLE PERSPEKTIV	35
3.2.3.1 Forventningar ut frå det kulturelle perspektivet.....	36
3.2.4 MYTEPERSPEKTIVET	37
3.2.4.1 Forventningar ut frå myteperspektivet	39
3.3 OPPSUMMERING	40

KAPITTEL 4 41

***POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHEITA I NOREG – EIN PRESENTASJON* 41**

4.1 SAMFUNNSOPPDRAGET 41

4.2 POLITILOVA 41

4.3 ORGANISERING AV POLITIET I NORGE 42

4.3.1 POLITIDIREKTORATET 43

4.3.2 POLITIDISTRIKTA 44

4.3.3 PÅTALEMYNDIGHEITA 45

4.5 GRUNNLAGET FOR STYRINGSDIALOGEN 46

4.5.1 STATSBUDDSJETTET 46

4.5.2 TILDELINGSBREVET FRÅ JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 46

4.5.3 DET SENTRALE PLAN- OG RAMMESKRIVET 46

4.5.4 DISPONERINGSSKRIVET FRÅ POLITIDIREKTORATET 47

4.6 OPPSUMMERING 47

KAPITTEL 5 48

***LOKAL MÅL- OG RESULTATSTYRING I PRAKSIS* 48**

5.1 MÅL 48

5.1.1 PLANPROSESSEN FOR HORDALAND POLITIDISTRIKT DRIFTSÅRET 2011 48

5.1.2 MÅLHIERARKIET 50

5.1.2.1 Visjon og hovudmål 50

5.1.3 DEN LOKALE TILPASSINGA 52

5.1.3.1 Strategisk plan – Ein brukarmanual 52

5.1.3.2 Strategiske fokusområder 53

5.1.3.2.1 Korleis står den strategiske planen til hovudmåla? 55

5.1.3.3 Prioriteringsskriv 55

5.1.3.4 Verksemdsplanar 58

5.1.3.5 Risikovurdering 59

5.1.4 RESSURSAR OG MÅL 62

5.2 RESULTATINDIKATORAR 62

5.2.1 Å MÅLA KVANTITATIVT – AKTIVITETSMÅL? 66

5.2.3 KAN RESULTATINDIKATORANE MANIPULERAST? 67

5.2.4 Å GJERA MEDIA OG POLITIKARANE TIL LAGS 68

5.2.5 TILFELDIGE VARIASJONAR 69

5.2.5.1 Samhandling 70

5.2.6 TANKEN OM Å FØREBYGGJA 70

5.2.7 KOMMUNIKASJON OG DIALOG 71

5.2.8 KORLEIS STÅR RESULTATINDIKATORANE TIL HOVUDMÅLA? 72

5.2.9 KORLEIS KAN DESSE PROBLEMA LØYSAST? 73

5.3 RESULTATRAPPORTERING 74

5.3.1 STYRINGSDIALOGMØTER 74

5.3.2.1 Dei gode grunnane 75

5.3.3 TERTIAL- OG ÅRSRAPPORTAR 75

5.3.4 NYE RAPPORTERINGSRUTINAR 79

5.4 RESULTATOPPFØLGING 79

5.4.1 KVA SKJER? 79

5.5 OPPSUMMERING 81

KAPITTEL 6	83
ANALYSE	83
6.1 IDEALMODELLEN	83
6.2 DEI TEORETISKE PERSPEKTIVA	88
6.2.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET SI FORKLARINGSKRAFT	88
6.2.2 DET KULTURELLE PERSPEKTIVET SI FORKLARINGSKRAFT	92
6.2.3 MYTEPERSPEKTIVET SI FORKLARINGSKRAFT.....	95
6.3 NYTTA AV TRE PERSPEKTIV – KVA PERSPEKTIV HAR MEST FORKLARINGSKRAFT?.....	97
KAPITTEL 7	101
AVSLUTTING	101
7.1 HOVUDFUNN I LYS AV PROBLEMSTILLINGA.....	101
7.2 FUNN I LYS AV TIDLEGARE FORSKING	103
7.3 TEORETISKE IMPLIKASJONAR	105
7.4 PRAKTISKE IMPLIKASJONAR.....	105
7.5 GENERALISERING.....	107
7.6 KVA KUNNE STYRKJA OPPGÅVA?	108
7.7 VIDARE FORSKING	109
LITTERATUR	110
VEDLEGG 1.....	I
VEDLEGG 2.....	II

KAPITTEL 1

Innleiing

Temaet for denne masteroppgåva er mål- og resultatstyring på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten¹. Eg skal sjå på kva som gjennom lover, visjon, prioriteringar og mål frå overordna nivå er forventna av driftseiningane, for så å sjå på kva dei i realiteten vert målt etter og skal rapportera på. Som case har eg to driftseiningar i Hordaland politidistrikt. Politiet sine oppgåver er varierte, mangfaldige og komplekse, noko som stiller mål- og resultatstyringa ovafor spesielle utfordringar. Eg vil i dette innleingskapitlet introdusera og grunngje problemstillinga mi. Deretter vil eg kort seia kva utfordringar med mål- og resultatstyring som kan tenkjast å vera i politiet, og litt om kva kritikk som er komen av mål- og resultatstyringa i politiet.

1.1 Problemstilling

Korleis kjem mål- og resultatstyring til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten? Kva erfaringar har to av driftseiningane i Hordaland politidistrikt med styringsstrukturen, og kva kan forklara det mønsteret som vert påvist?

Problemstillinga er todelt. Den fyrste delen er deskriptiv. Her vil eg skildra korleis mål- og resultatstyring kjem til uttrykk på lokalt nivå i politiet. Ved hjelp av case skal eg vidare skildra erfaringane med mål- og resultatstyring i to driftseiningar. Den andre delen av problemstillinga er forklarande. Ved hjelp av tre organisatoriske perspektiv skal eg forklara dei funna eg gjer i fyrste del av problemstillinga.

Valet av problemstilling er for det fyrste tufta på at det i tidlegare forskning er fokusert på eit snevert felt innan styring i politiet, for eksempel organisert og økonomisk kriminalitet. Kinnunen (2010) meiner det ville vore interessant å gå breiare til verks, for å fange opp generelle trekk ved styringa i politiet. Vidare er det gjort mykje forskning på mål- og resultatstyring (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006, Ramslien 2005, Breivik 2010), men i Norge har det lokale planet i politiet har ikkje vore gjenstand for mykje forskning.

¹ Etter dette vil eg referera til politi- og lensmannsetaten som politiet.

Arbeidet med denne oppgåva starta før 22. juli kommisjonen gav ut sin rapport, men rapporten stadfestar behovet for forskning på grunnplanet i politiet. Det er viktig å sjå korleis styringssystema fungerer og vert oppfatta av dei som i kvardagen skal etterleva det.

For det andre er problemstillinga av praktisk relevans. Dei siste åra har politiet fått kritikk av Riksrevisjonen, og ikkje minst etter 22. juli-kommisjonen sin rapport har temaet vore brennaktuelt. Vidare har det vore ein meir generell diskusjon i media om måten byråkratiet vert styrt på i dag, og effektane av dette.

Det har vore naudsynt å avgrensa denne masteroppgåva. For det fyrste tek denne masteroppgåva for seg mål- og resultatstyring på lokalt plan, frå politidistrikt til driftseining. Dette skil seg frå anna forskning som er gjort, der ein ofte fokuserer på prosessar høgare i styringshierarkiet (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006, Ramslien 2005, Breivik 2010). Det er viktig å ikkje gløyma sistelinja i forskinga, då det er der politikken vert levert ut til folket.

For det andre har eg avgrensa tidperioden studien tek for seg. Eg har teke utgangspunkt i styringsdokument for 2011. Dette valet er tufta på at det dei seinare åra ikkje har vore store endringar i dokumenta. Min intensjon er å få fram korleis styringa vert praktisert i notida, og ikkje å samanlikne det med korleis det var tidlegare.

For det tredje har eg fokus på korleis styringssystemet fungerer, og ikkje kva effektar det har. Det betyr at eg ikkje vil reflektera rundt om kriminaliteten er gått opp eller ned som ein effekt av styringssystemet. Min intensjon er å få fram realiteten i styringssystemet og erfaringane med det.

For det fjerde kan ein drøfta om dette er ei oppgåve om mål- og resultatsstyringa av politiet, eller mål- og resultatstyring i politiet. Med mitt lokale fokus vil eg seia at dette er ei oppgåve om mål- og resultatstyring i politiet. Eg ser på dei lokale styringsdokumenta,

og intervjuar leiarar i sistelinja om både korleis dei praktiserer mål- og resultatstyringa og deira erfaring med det.

Studien vil seia noko om forklaringskrafta til tre organisasjonsteoretiske perspektiv, desse er: instrumentelt, kultur og myteperspektiv. Ut frå perspektiva vil det verta framsett empiriske forventningar til datamaterialet. I analysen vert det sentralt å diskutera om desse forventningane kan bekreftast eller må avvisast. Dette vil setja lys på kva aspekt av empirien perspektiva kan forklara. Dette er i hovudsak ikkje ein teoritstande studie, men den kan gje innsikt i kva perspektiv som forklarar ulike delar av empirien, og dermed vera relevant for andre som skal undersøkje liknande tema.

Datamaterialet i denne masteroppgåva er dokument og intervju. Det er dei lokale styringsdokumenta, og seks kvalitative intervju som utgjer datamaterialet.

1.2 Mål og resultatstyring

Mål- og resultatstyring som styringsform vart innført i politiet 1. januar 1996. Dette representerte eit radikalt brot med tidlegare praksis, der ein hadde hatt eit strengt regelstyrt og hierarkisk regime. Fokuset og politiet sine ressursar var retta mot hendingar av meir eller mindre pårekleleg karakter. Som eit grep i å, mellom anna, koma ei slik «brannslukking» til livs, vart det bestemt å innføra eit styringssystem som hadde fokus på mål og resultat.

I litteraturen om mål- og resultatstyring er *operasjonelle effektar* ofte råd å avgrensa og kvantifisera (Pollitt og Bouckaert 2003). Effektane kan vera sparing, ressursbruk, kostnadseffektivitet, produktivitet og aktivitetsmønster. Dersom det for eksempel er slik at aktivitetsmønsteret og produktiviteten i stor grad vert påverka av mål- og resultatstyring, er det interessant. Eit utfall kan vera at politiet vert så knytt til målkrava at den alminnelege samfunnsoppgåva vert lidande.

I litteraturen om effektane av mål- og resultatstyring, vert det sagt at reformer kan ha positive effektar på hovudmålet, kostnadseffektiviteten, og ha negative sideeffektar på for

eksempel tenestekvalitet. Vidare kan innføring av resultatmål og kvantitative resultatindikatorar føra til overmåling av kvantitative forhold som kan talfestast. Det kan føra til eit fokus på lette saker, og gå ut over vanskelege saker og forhold som er vanskeleg å måla (Læg Reid, Roness og Ramslien 2009: 176-177).

Ein effekt av mål- og resultatstyring i denne samanheng, kan vera at ressursane til politiet vert tildelt på bakgrunn av dei kvantitative måla, og på den måten tek ein ikkje høgde for akutte situasjonar som politiet må prioritera på sida av dei oppsette måla. Eit eksempel er 22. juli. Det er moglegvis urealistisk at ein skal pårekna slike hendingar, men kva føresetnadar har ein for å handtera fly, båt og tog-ulykker, naturkatastrofar eller uventa endringar i kriminalitetsbiletet? Dersom måleindikatorane ikkje fangar opp slike hendingar, og politiet brukar av ressursane sine på slike hendingar kan dei – sett på spissen - til sjuande og sist verta straffa for manglande oppnådde mål og underskot i budsjettet?

Riksrevisjonen har fleire gonger kome med kritikk til mål- og resultatstyring i politiet. Dei har sett på måloppnåing i politiet (1999-2000) der dei mellom anna ser det som viktig at innsatsen i politiet i større grad vert sett inn på dei høgast prioriterte områda, og at ressursane vert retta mot etatens primæroppgåve, kampen mot kriminalitet. Riksrevisjonen har også sett på politiets arbeid med organisert kriminalitet (2009-2010) og vinningskriminelle (2011-2012). Dette vil eg koma nærare inn på i teorikapittelet.

I etterkant av åtaka 22. juli fekk 22. juli-kommisjonen i mandat å gjennomgå og trekkja lærdom frå åtaka på Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. 22. juli-kommisjonen hadde mykje å utsetja på politiets innsats den skjebnesvangre dagen. Kommisjonen hadde fleire forslag til tiltak i politiet. Det som er mest relevant å ta med for denne oppgåva er tiltaket om at Politidirektoratet (POD) må etablera eit tydleg målstyringssystem som dekker heilskapen i etatens oppgåver, og sørgja for samanheng mellom mål, prioriteringar, ressurs- og mannskapsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative verksemda må forsterkast. Tydlege krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgåver og mannskap må etablerast.

1.3 Kapitteloversikt

Kapittel 2 ”Forskningsdesign og datamateriale” gjer greie for det overordna forskningsdesignet til masteroppgåva; casestudie som metode, utval av respondentar og dokument, og vurderingar omkring reliabilitet og validitet. Kapittel 3 ”Teori og perspektiv” vil ta for seg teori om mål- og resultatstyring, og dei tre organisatoriske perspektiva. Frå kvart perspektiv vert det utleia empiriske forventningar. Kapittel 4 ”Politi- og påtalemyndigheita i Noreg – ein presentasjon” er kontekstkapittel, og vil ta for seg korleis politiet er organisert i dag og grunnlaget for den lokale styringsdialogen. Kapittel 5 ”Lokal mål- og resultatstyring i praksis” presenterer eg dei empiriske funna. Kapittelet er delt opp i dei fire fasane i den ideelle mål- og resultatstyringa. Den fyrste fasen er mål. Der vil eg gjere greie for den lokale styringsdialogen og målhierarkiet som gjeld for driftseiningane. Erfaringane frå respondentane vert kommentert undervegs. Den andre fasen er resultatindikatorane. Der vil eg gjere greie for resultatindikatorane og presentera kva erfaringar respondentane har med desse. Den tredje fasen er resultatrapportering. Der vil eg syna kva driftseiningane skal rapportera på, og kva erfaringar respondentane gjer seg med dette. Til sist vil eg nemna korleis resultatoppfølginga er tenkt å verka, og korleis den påverkar respondentane i sin kvardag. Kapittel 6 ”Analyse” er meint til å analysera dei empiriske funna ut frå dei teoretiske perspektiva. Det vil også vera sentralt å drøfta om forventningane som vart presentert i kapittel 3 kan bekreftast. Kapittel 7 ”Avslutting” er eit avsluttande kapittel der eg vil svara på problemstillinga og drøfta studien sitt generaliseringsgrunnlag, moglege praktiske og teoretiske implikasjonar, og koma med forslag til vidare forskning.

1.4 Oversikt over figurar og tabellar

Figur 3.1: Det tospora system.....	s. 42
Figur 3.2: Organiseringa av Politi- og lensmannsetaten.....	s. 43
Figur 5.1: Årshjul – Lokal styringsdialog Hordaland politidistrikt.....	s. 49
Figur 5.2: Målhierarkiet.....	s. 50
Figur 5.3: Lokal operasjonisering.....	s. 50
Tabell 5.4: Politiet sin visjon og hovudmål for 2011.....	s. 51

Tabell 5.5: Dei tre strategiske satsingsområda med kritiske suksessfaktorar og strategiar.....	s. 54
Tabell 5.6: Hovudmål og strategiske satsingsområde.....	s. 55
Tabell 5.7: Prioriteringsskrivet i strategisk plan 2010-2016.....	s. 56
Tabell 5.8: Resultatindikatorar, resultatindikatorane driftseiningane rapporterer på og dei resultatindikatorane som i mine intervju er problematisert.....	s. 63
Tabell 5.9: Resultatindikatorar som er problematisert i intervju.....	s. 64
Tabell 5.10: Korleis resultatindikatorane kan stå til hovudmåla.....	s. 72
Tabell 5.11: Oppnådde mål 2011.....	s. 76
Tabell 6.1: Forventningar ut frå det instrumentelle perspektiv.....	s. 89
Tabell 6.2: Forventningar ut frå det kulturelle perspektiv.....	s. 93
Tabell 6.3: Forventningar ut frå myteperspektivet.....	s. 95
Tabell 6.4: Forklaringskrafta til perspektiva.....	s. 98

KAPITTEL 2

Forskningsdesign og datamateriale

2.1 Forskningsstrategi

Eit forskningsdesign er ein gjennomtenkt plan for korleis ein skal koma frå ei problemstilling til eit sett av svar eller konklusjonar på dei spørsmåla ein har stilt. Mellom problemstilling og konklusjonar vert relevant data samla, analysert og presentert (Yin 2009:26). Eg har valt å nytte ein kvalitativ forskningsstrategi. Det var fordi eg ville gå djupare til verks enn kva kvantitative forskningsstrategiar ville gjeve høve til. Det er ikkje ei allmenn semje i kva ei casestudie faktisk er, noko som kjem til syne i dei mange ulike definisjonane av case. Yin (2009) syner sjølv til at det finst ei rekkje definisjonar, og syner til mellom anna Schramm (1971) sin definisjon:

The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented and with what result (Sitat av Schramm (1971) gjengjeve i Yin 2009:17).

Yin (Yin 2009:18) definerer casestudier som:

- Undersøkingar av eit empirisk notidsfenomen i ein naturleg kontekst,
- der grensene mellom fenomenet og kontekst ikkje er klare,
- og ei rekkje ulike kjelder vert nytta for å gjere greie for fenomenet

2.1.2 Val av case

Hordaland politidistrikt

I denne masteroppgåva har eg valt å nytta to driftseiningar i Hordaland politidistrikt som case. Eg valde Hordaland politidistrikt på grunn av geografisk nærleik. Samstundes er dette eit representativt politidistrikt då det er stort, og utfordringane i dette distriktet er relatert til kriminalitet som er spesiell for storbyar, samt lokale utfordringar.

Hordaland politidistrikt har ansvar for 30 kommunar i fylka Hordaland og Sogn og Fjordane. Det samla innbyggjartalet i 2010 var 442.924. Hordaland politidistrikt består i 2010 av 20 driftseiningar og det var i 2010 registrert 926 personar fast tilsette i politidistriktet.

I 2011 hadde Hordaland politidistrikt eit budsjett på 666.847.430 kroner. I Verksemdsplanen for 2011 vert det førespegla eit lågare aktivitetsnivå i 2011 enn i 2010. Dette er på grunn av at det er fleire av dei føreslåtte resultatmåla som er ambisiøse sett ut frå den bemanninga politidistriktet har økonomiske rammer til å ha.

Driftseiningane

Valet om å ha to driftseiningar er gjort for å få ei viss breidde i respondentane. Driftseiningane er om lag like store, men på grunn av geografisk plassering har dei litt ulike utfordringar. Skilnadane er likevel ikkje veldig store, og denne studien har ikkje som intensjon å vera komparativ. Eg kunne like fullt intervju ein respondent frå fem ulike driftseiningar, men etter å ha gjennomført dei fyrste intervju såg eg at tendensen i svara i stor grad var lik, og ikkje prega av at det er to ulike driftseiningar. Eg ser det likevel som ein styrke at eg har respondentar frå to ulike driftseiningar, slik at potensielle ulikskapar ville dukka opp dersom det var grunnlag for det. Dersom det hadde vist seg, ville eg sett på moglegheitene for å intervju folk frå fleire driftseiningar.

Driftseining 1

Driftseining 1 har meir enn 60.000 innbyggjarar, og har ei bemanning på om lag 60 årsverk. I verksemdsplanen for 2011 vert det påpeika at stabil bemanning, tilstrekkeleg kompetanse og lågt frávær er naudsynt for å nå måla.

Driftseining 2

Driftseining 2 har om lag 60.000 innbyggjarar i distriktet, og har om lag 60 årsverk. I verksemdsplanen for 2011 vert det sagt at skal ein oppnå dei oppsette måla, føreset det at driftseininga får fullfinansiert alle stillingar, samt eit realistisk driftsbudsjett. Det vert framheva at ved sviktande ressurstilgang vil fokuset på narkotikasaker,

oppklaringsprosenten, saker under publikum si tryggleikskjensle og tradisjonelt førebyggjande arbeid verta skadelidande.

2.2 Datainnsamling

2.2.1 Dokumentanalyse

I denne masteroppgåva er dokument ein sentral del av datamaterialet. I eit kvalitativt opplegg avklarar ein eit eller fleire tema og typar tekst, der problemstillinga for studien er avgjerande for kva tekstar som vert prioritert (Grønmo 2004:189). I eit kvalitativt opplegg er fleksibiliteten stor og kan derfor gjerast ved hjelp av eit ”snøballutval” fordi leitinga etter tekstar aukar kunnskapen om temaet undervegs. Dette gjer det mogleg å forkasta tidlegare dokument med nye dokument som er meir relevant til å seia noko om den overordna problemstillinga. På grunn av fleksibiliteten er det likevel viktig at ein tidleg søker å avklara kva tema og typar av tekst som kan gje gode data, og som kan fungera som ein raud tråd i datainnsamlinga (Grønmo 2004:189). Datainnsamlinga eg sjølv har gjort er av kvalitativ art, der eg starta med å lesa sentrale dokument som tildelingsbrev, sentrale plan og rammeskriv og disponeringsskriv, samt politilova. Dette, og samtalar med tilsette i etaten, danna vidare basisen for leiting av relevante tekstar.

2.2.2 Utval av dokument

Då eg valde å fokusera på den lokale styringsdialogen var det naturleg å ta utgangspunkt i dei lokale styringsdokumenta som i hovudsak er lokalt plan- og rammeskriv og lokalt disponeringsskriv. For å nøsta opp heile målhierarkiet måtte eg også nytta dokumentet ”Strategisk plan 2011-2016”. Saman dannar desse eit grunnlag for å skildra den lokale styringsdialogen. Vidare var det naudsynt å få informasjon om dei einskilde driftseiningane, og eg fekk tilgang til verksemdsplanar og årsrapportar frå driftseiningane. Eg fann det også naudsynt å avgrensa tidsperioden for dokumenta, og valde året 2011. I denne masteroppgåva har ikkje hensikta vore å sjå på endringar i styringsdialogen over tid, men snarare å skildra den slik den er no, og få fram kva erfaringar driftseiningane gjer seg med denne måten å verta styrt på. Vidare har eg måtte

velja ut nokon mål i strategisk plan som kan vera representative, då det i omfanget av oppgåva ikkje var mogleg til å gå gjennom alle.

At eg valde å fokusera på den lokale styringsdialogen gjer at oppgåva mi ikkje seier noko om tankane bak dei sentralt gjevne hovudmål og delmål som vert gjeve i tildelingsbrevet. Det kan verta sett som ei svakheit ved oppgåva. Likevel er det slik at ein sjeldan kan setja lys på alle sider ved ei sak, og eg valde å konsentrera meg om det som skjer på lokalt nivå.

2.2.2.1 Å få tilgang til dokument unnateke offentlegheit

”Lokalt plan- og rammeskriv” er unnateke offentlegheit etter offentleglova § 14 og ”Lokalt disponeringsskriv” er unnateke offentlegheit etter offentleglova § 13. Å få tilgang til desse dokumenta synte seg å vera ein lang prosess. Eg starta med å senda ein førespurnad om innsyn i desse dokumenta 21. august 2012. Tilgangen fekk eg to månadar seinare.

2.2.2.2 Bruk av dokument

I offentlege organisasjonar er mange dokument offentleg tilgjengeleg i databasar og på nett, og ein står fritt til å henta ut tekstar. I andre tilfelle er dokumenta unntatt offentlegheit, og ein må då avklara tilgang og bruk av desse. I tillegg må ein heile tida gjera kjeldekritiske vurderingar for å kunna vera trygg på at dokumenta faktisk seier noko om det temaet ein skal undersøka, og at desse tekstane er truverdige (Grønmo 2004:190). Dokumenta som er nytta i denne masteroppgåva er både offentleg tilgjengeleg og unnateke offentlegheit.

I vurderinga av kjeldekritikk tek eg utgangspunkt i at slike dokument er truverdige. Det er dokument skrivne av offentlege institusjonar, og kan tenkjast å vera kvalitetssikra av fleire aktørar. Vidare er det dokument som skildrar korleis styringsprosessen skal skje, og moglegheita for feilinformasjon er ikkje like stor som om ein for eksempel skulle undersøka påstandar.

2.3 Intervju

Intervjua kan verta definerte som semistrukturert utspørjing. I forkant av intervjua vart det utvikla ein intervjuguide (vedlegg 1) der eg hadde ferdigformulerte spørsmål som skulle styra dei ulike tema respondentane vart spurt om. Intervjuguiden skal vera spesifikk nok til at ein får svar på dei tema ein er ute etter, men må samstundes vera fleksibel nok til at den kan tilpassast kvart intervju (Grønmo 2004:161).

Fordelen med eit kvalitativt opplegg, er at respondentane kan koma med informasjon om tema som utspørjar ikkje har tenkt på eller vurdert som viktige for saka, samt at ein får høve til å stilla oppfylgningsspørsmål til respondenten. Ulempa ved eit slikt opplegg er at ein er avhengig av god kjemi mellom utspørjar og respondent. Vidare kan forskaren påverka svara som vert gjevne ved å stilla leiande spørsmål eller på ein annan måte gje inntrykk av at respondenten er forventta å gje bestemte svar (Grønmo 2004:165).

I vurderinga av kva intervjuform som skulle nyttast, vart den kvalitative metoden sett på som den mest tenlege metoden. Det var fordi eg ville undersøkje kva respondentane meinte om måten dei vert styrt på, utan å leggja føringar med svaralternativ. Eg ville at dei skulle kunna prata fritt. Samstundes hadde eg høve til å vurdere det dei sa opp mot intervjuguiden, og kunne då tilpassa mitt neste spørsmål, for å få mest mogleg informasjon frå respondentane.

2.3.1 Utval av respondentar

Det vart sett som viktig å undersøkje korleis mål- og resultatstyringa vert oppfatta i sistelinja i styringshierarkiet. Eg vurderte det som føremålstenleg å intervjua dei som er nærast publikum, men samstundes har organisatorisk og administrativ forståing og ansvar.

Det vart sendt ut epost til begge driftseiningssleiarane med spørsmål om å få intervjua dei og ein eller to av seksjonsleiarane deira. Eg fekk positivt og raskt svar frå begge driftseiningane, og gjennomførde tre intervju med tilsette i den eine driftseininga og to intervju med tilsette i den andre driftseininga.

Med epost kontakta også ein administrativt tilsett i Hordaland Politidistrikt med kunnskap om resultata som driftseiningane leverer. Han var svært positiv til å bidra i oppgåva, men ville vera anonymisert. Eg hadde eit uformelt intervju med han etter at eg hadde skrive empirikapittelet. Det var for å oppklara eventuelle misforståingar kring korleis dei ulike dokumenta står i forhold til kvarandre, og for å få synspunkt frå nivået over driftseiningane.

2.3.2 Gjennomføring av intervju

Dei fem fyrste intervju vart gjennomført på dei respektive driftseiningane. Intervjuguiden fungerte godt, men vart tilpassa kvart einskild intervju fordi respondentane hadde ulik kunnskap og meiningar rundt temaet. Det vart teke opptak av alle intervju og samlege intervju er transkribert. Begge driftseiningane og alle respondentar er gjort anonyme, og opplegget er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Respondentane vart opplyst om at intervju ville verta teke opp på band og reinskrivne i etterkant. Respondentane er gjevne høve til sitatsjekk, og dei vart informerte om at dei kunne trekkja seg frå intervjuet når som helst, også etter at intervjuet var gjennomført. Alle intervju er omskrivne til nynorsk, sjølv om respondentane nødvendigvis ikkje har denne målforma.

Respondent 1 er politistasjonssjef for driftseining 1. Han har jobba i politietaten i om lag 25 år. Han seier at hans ansvarsområde er kriminalitetsbilette og ansvarsgreremåla i driftseining 1, der han også har budsjett og mål- og resultatansvar. I intervjusituasjonen oppfatta eg han som trygg og med ei spesiell interesse for målsystemet. Han var oppteken av at det er dette systemet ein har, og gjer sitt beste i å fylgja dette, men evna likevel å vera kritisk der han meinte det var rettmessig. Det gav meg inntrykk av at han gjer svar som han sjølv har reflektert over, utan å berre sitere intensjonane i styringsdokumenta. Intervjuet varte i 41 minutt.

Respondent 2 er seksjonsleiar i driftseining 1. Han har jobba i politietaten i om lag 30 år. I intervjusituasjonen oppfatta eg han som usikker på mine intensjonar med intervjuet. Han skilte seg ut frå dei andre respondentane i at han utelukkande var svært positiv til

mål- og resultatstyringa. Det verka ikkje som om han hadde eigne refleksjonar i forhold til måten det vert styrt på. Eit praktisk resultat av dette var at intervjuet med respondent 2 berre varde i 19 minutt.

Respondent 3 er seksjonsleiar i driftseining 1. Han har jobba i politietaten i om lag 25 år. I intervjusituasjonen oppfatta eg han som ein praktiskar. Det var tydeleg at han hadde førebudd seg litt, og hadde med diverse dokument. Eg tolka det slik at han var førebudd på spørsmål som meir omhandla styringsdokument og tal. Då han forstod at eg var interessert i å høyra om hans praktiske erfaringar med styringssystemet, merka eg at han slappa av og lausreiv seg frå dokumenta. Det var tydeleg at han hadde mykje erfaring frå operativt politiarbeid. Det at han fekk snakka om sine erfaringar gjorde at eg har inntrykk av at han la fram sine meiningar og eigne refleksjonar rundt måten dei vert styrt på. Ved fleire spørsmål tok han seg tid til å tenkja. Det gav ikkje eit inntrykk av at han forma svara sine for å tilfredstilla meg, men derimot at han tenkte seg godt om for å svara på spørsmåla, også med eksempel frå polititenesta. Intervjuet varte i 46 minutt.

Respondent 4 er leiar for driftseining 2. Han har jobba i politietaten i om lag 30 år. Han seier sjølv at han har ansvaret for polititenesta i kommunen. I intervjusituasjonen oppfatta eg han som reflektert ,og at han tufta svara sine på erfaringar og reelle problemstillingar han står ovanfor. Han hadde mykje å tilføra kvart spørsmål. Dette gav meg inntrykk av at eg stilte relevante spørsmål, men at han følte seg fri nok til å supplera meg. Han var veldig interessert i å visa meg dei ulike systema for rapportering. Det gav meg ei oppfatning av at han ynskte at eg skulle forstå den praktiske problematikken i deira arbeid. Intervjuet varte i 57 minutt.

Respondent 5 er seksjonsleiar i driftseining 2. Han har jobba i politietaten i om lag 15 år. I intervjusituasjonen verka han oppteken av å forstå alle spørsmåla, for så å gje eit så presist svar som mogleg. Han tenkte seg ofte om, noko eg oppfatta som at han ville gje presise svar. Eg oppfatta det ikkje slik at han var oppteken av å forme svara sine for å tilfredstilla meg eller hans overordna. Intervjuet varte i 1t og 10min.

Respondent 6 har stilt til uformelt intervju i kraft av at han har inngående kunnskap om mål- og resultatstyringa på lokalt nivå i politiet. I intervjuet kom det ikkje fram mykje nytt. Det var heller ikkje intensjonen, då eg var ute etter å få stadfesta at mi framstilling av mål- og resultatstyringa ikkje er tufta på mistydingar frå mi side. Han sa også noko om kva som kan vera problematisk med mål- og resultatstyringa, og eg fekk på den måten stadfesta at dei funna eg har gjort er reelle utfordringar. Dette intervjuet vart gjort over telefon ,og varde i 1t. og 15 min.

Intervjua med respondent 1-5 fann stad etter 22. juli. Ein kan tenkja seg at hendingane 22. juli kan ha påverka respondentane i kva dei svarte. I intervjusituasjonen var det ikkje fokus på 22. juli, verken frå meg eller respondentane si side. Ein kan ikkje utelukka at debatten etter 22. juli kan ha påverka respondentane, men mitt inntrykk var at dei ikkje var påverka av det. Intervjua vart gjort før 22. juli rapporten kom, og den kunne tenkjast å hatt større verknad på korleis respondentane svara, sidan den innebar krass og dokumentert kritikk mot blant anna mål- og resultatstyringa i politiet. Intervjuet med respondent 6 vart gjennomført etter 22. juli rapporten kom, og kan tenkjast å ha hatt innverknad på respondenten. Temaet for det intervjuet var å få ei forståing for korleis dokumenta i styringsdialogen stod i forhold til kvarandre, og det kan ikkje utelukkast, men det er lite truleg at slike svar vert påverka av 22. juli rapporten.

2.4 Kritikk av datamaterialet

Datamaterialet eg har hatt tilgang til har gjeve relativt lite informasjon om resultatrapportering og lite om resultatoppfølging. Det står omtalt i dei ulike dokumenta, men i intervjua har eg fått mest informasjon om dei to fyrste fasane, mål og resultatindikatorar. Dette gjer at det er ei skeivheit i informasjonen frå intervjua.

Intervjua vart gjort relativt tidleg i prosessen. Eg hadde endå ikkje funne alle dokumenta eg ville nytta i oppgåva, men eg visste at resultatindikatorane skulle bli ein sentral del av oppgåva. Fordelen med dette var at eg fekk mykje informasjon om korleis mål- og resultatstyringssystemet fungerer i praksis, og kva erfaringar dei lengst ned i styringshierarkiet har gjort seg med resultatindikatorane. Slagsida ved dette er at eg har

mindre intervjudata om kva erfaringar dei har med heile målhierarkiet. Eg fekk ikkje spurd dei om korleis dei tolkar dei ulike dokumenta. Det ville også vera interessant å vita om det er andre ting enn det dei rapporterer på som dei ser som styrande for kvardagen. Eg fekk litt data om dette, men eg skulle gjerne hatt meir informasjon knytt til dei ulike lokale styringsdokumenta. Vidare har eg berre respondentar i sistelinja. Eg kunne med fordel hatt intervju med politimeister, fagforeininga og andre sentrale aktørar for å få meir intervjudata for å vega opp informasjonen i dei skrivne dokumenta og intervju.

I intervjuet vart ikkje alle resultatindikatorane problematisert, derfor har eg i empirikapittelet hatt særleg fokus på dei indikatorane som vart nemnt i intervjuet.

2.5 Datakvalitet

Sjølv om dei to typane data underbyggjer kvarandre må kvaliteten på datamaterialet vurderast opp mot kva datamaterialet skal nyttast til. I denne samanheng er det særleg to omsyn som er viktige, reliabilitet og validitet.

2.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet refererer til forskingsopplegget si truverd. Dersom ein kan gjennomføra det same opplegget for datainnsamling og analysa det fleire gonger, og enda opp med same resultat, er reliabiliteten høg (King, Verba og Keohane 1994:25). Det er vanskeleg å vurdere reliabiliteten i kvalitative studiar fordi det ikkje vert nytta standardiserte teknikkar som i kvantitative opplegg. Det finst likevel måtar for å auka reliabiliteten i datamaterialet.

For at reliabiliteten skal vera høg, er det naudsynt å spesifisera kva metodar, datakjelder og analyser ein har nytta for å koma fram til resultatet, slik at andre forskarar har moglegheit til å gjenta det same forskingsopplegget. Ved å spesifisera kva dokument eg har nytta, kva typar aktørar eg har intervjuet og kva spørsmål eg har stilt til desse respondentane, er det enklare for andre å gjenta det same opplegget. Det er likevel vanskeleg for andre å gjenta nøyaktig det same opplegget, sidan det er kvalitative studiar slik at datainnsamling og analyse skjer parallelt, og at forskingsopplegget vil vera

avhengig av når og kven som gjennomfører studien (Grønmo 2004:228). Nokon av dokumenta som er analysert er offentleg publisert, medan andre er unntatt offentlegheit. Eg vil likevel tru at den same tilgangen vil verta gjeven til andre som har ynskje om å forska på det same. Intervjua er gjort av respondentar som i kraft av si stilling ynskjer å uttala seg. Spørsmåla som vart stilt handla om mål- og resultatstyring generelt og korleis det påverkar deira arbeid. Det er stilt spørsmål til kva forventningar respondentane meiner er til dei frå publikum, politikarar og overordna si side. Så er det stilt spørsmål om dei meiner resultatindikatorane fangar opp desse forventningane. Spørsmåla har også handla om uventa hendingar som kan påverka resultatindikatorane, og om respondentane opplever samsvar mellom prioriterte områder og resultatindikatorane. Det er spurt om det er grunnlag for å gå bak dei kvantitative tala for å få kvalitativ informasjon, og det er spurt om ikkje oppnådde resultatmål får konsekvensar. Sjølv om namn er anonymiserte, er det liten grunn til å tru at andre som ynskjer å gjennomføra det same opplegget ville fått tilgang til dei same respondentane. Ved å kontakta driftseiningar i Hordaland politidistrikt, er det likevel lett å oppretta kontakt med likestilte respondentar.

2.5.2 Validitet

Vurderinga av validiteten i kvalitative studiar er meir kompleks enn vurderinga av reliabilitet. Validitet refererer til datamaterialets gyldigheit i forhold til problemstillinga som skal undersøkjast (Grønmo 2004:231).

Før eg gjekk i gang med å samla inn datamateriale gjorde eg mykje arbeid i form av å lesa styringsdokument og riksrevisjonsrapportar, snakka med folk i etaten og lese tidlegare oppgåver som er skrivne på feltet. Heile tida har eg også følgt med på aktuelle saker i media. Dette har eg halde fram med under heile skriveprosessen. Det gjer at eg starta med ein del kunnskap generelt om politiet og spesielt om målhierarkiet, noko Grønmo (2004:234) kallar kompetansevaliditet. Det er ikkje sikkert at den kunnskapen eg har tileigna meg kan verta sett som høg kompetansevaliditet, og eg har også nytta andre måtar å sikra validitet.

Ved å gå i dialog med ulike aktørar har eg fått stadfesta at dei kjenner seg igjen i mine skildringar. Aktørane er intervjuobjekta mine, og andre som har jobba lenge i politietaten. Gjennom intervju og i diskusjon med aktørane har eg korrigert vekk noko som ikkje var relevant, og fått inn det aktørane har påpeika som relevant å ta med i denne framstillinga. Vidare har samlege respondentar lese gjennom empirikapittelet og stadfesta informasjonen og at dei kjenner seg igjen i skildringa. Denne prosessen vert i metodelitteraturen kalla for aktørvalidering (Grønmo 2004:235).

Eit grep ein kan gjera for å styrka validiteten til datamateriale ytterlegare, er å la andre lesa gjennom for å sjå om det er openbert at dei empiriske data seier noko om problemstillinga. Under arbeidet med masteroppgåva har eg delteke i forskingsgruppa Fleirnivåstyring og politisk organisering. Det empiriske materialet er lagt fram på forskargruppa, og kommentarar på datamaterialet og det teoretiske utgangspunkt er teke til etterretning. I metodelitteraturen vert denne forma for validitetssjekk kalla kollegavalidering (Grønmo 2004:236).

2.6 Oppsummering

Forskningsdesignet er eit casestudie, der eg har to driftseiningar som case. Det vil ikkje vera komparasjon av casene som er hovudmålet. Føremålet er å få fram korleis driftseiningane erfarer styringssystemet i sin kvardag. Datamaterialet er tufta på dokument og intervju, som er samla inn og analysert på ein kvalitativ måte. Ved å spesifisera forskingsopplegget og klargjera kva dokument som er brukt og kva spørsmål eg har stilt respondentane, meiner eg å kunna forsvare reliabiliteten til opplegget. Validiteten er vanskelegare å vurdera i kvalitative studiar, men datamaterialet er sett opp mot tidlegare forskning, aktuelle dokument på området, mediebilde, samtalar med tilsette i etaten og gjennom presentasjon i forskargruppe.

KAPITTEL 3

Teori og perspektiv

I dette kapitlet vil eg presentera det teoretiske rammeverket for studien.

Problemstillinga mi har både ein skildrande og forklarande ambisjon. I studien vert det derfor nytta både skildrande teori og forklarande perspektiv. Eg vil gjere greie for mål- og resultatstyringssystemet i politiet, og skildra ein idealmodell for mål- og resultatstyring. Det er nyttig for å kunne syna korleis mål- og resultatstyringssystemet er utforma i politiet, og plassera praksisen i forhold til andre funn i studiar av mål- og resultatstyring.

For å forklara måten mål- og resultatstyringa vert praktisert i politiet, har eg valt å nytta eit instrumentelt, eit kulturelt og eit myteperspektiv.

3.1 Skildrande teori

3.1.1 Mål- og resultatstyring

Om mål- og resultatstyring er det ein stor internasjonal litteratur (Van Dooren, Bouckaert og Halligan. 2010, de Bruijn 2002, Bouckaert og Halligan 2008). Dei kallar mål- og resultatstyring for performance management. Van Dooren, Bouckaert og halligan (2010) drøftar definisjonen av mål- og resultatstyring og tek for seg korleis denne styringsmåten er vorte omstridd i styringa av det offentlege, dei ser på målestystem, inkorporering og bruken av resultatinformasjon. Dei tek også opp utfordringar og framtidige retningar for mål- og resultatstyring. De Bruijn (2002) kjem med kritikk til mål- og resultatstyringa og evalueringssystemet som ligg i styringsteknikken. Han analyserer føremoner, ulemper, risiko og avgrensingar ved denne måten å styra på. I staden for å effektivisera offentlege organisasjonar meiner De Bruijn (2002) at mål og resultatstyringa skapar byråkrati, hindrar innovasjon og skadar profesjonalitet.

I havet av litteratur rundt kva som ligg i mål- og resultatstyring, har eg valt å ta utgangspunkt i Læg Reid (2001) si skildring av konseptet. Dette for å unngå forvirring

rundt omgrepsbruk. Eit anna moment for å gjere eit slikt val, er at det er brei semje om kva mål- og resultatstyring er. Usemja oppstår ofte når ein skal drøfte verknadane av mål- og resultatstyring. Eg vil då nytta fleire studiar for å setja lys på dei ulike erfaringane med konseptet.

3.1.1.1 Kva er mål- og resultatstyring?

I litteraturen vert det skilt mellom ein vid og ein smal definisjon av mål- og resultatstyring (Læg Reid 2001:134). Ei vid forståing ser mål- og resultatstyring som ein resultatorientert styringsfilosofi, eit allment, overordna prinsipp eller ein idé om styring som må tilpassast den einskilde verksemda. Meir styring i stort, og mindre i smått er uttrykk for ei slik forståing av omgrepet.

Ei smal forståing ser mål- og resultatstyring som ein økonomisk og kvantifisert styringsteknikk, som er sentral innan budsjettssystem (Christensen m.fl. 2007:100, Læg Reid 2001:134). Mål- og resultatstyring vil i ei slik forståing inneha tre hovudelement. Det er ei slik forståing eg legg til grunn i denne masteroppgåva. For det fyrste må måla vera klare, stabile, konsistente og konkrete slik at dei let seg operasjonalisera og danna grunnlag for oppnådde resultat. Dette punktet kan ein dela i to og skilja mellom mål og resultatindikatorar, det vil eg gjera når eg seinare skal framsetja ein idealmodell for mål- og resultatstyring. For det andre må resultat målast og gje grunnlag for rapportering om oppnådde resultat til overordna myndigheit. For det tredje skal resultat fylgjast opp og danna grunnlag for påskjønning eller straff. Resultata skal brukast ved utforminga av vidare mål og få «åtferdsmessige, ressursmessige eller personalmessige konsekvenser» (Christensen og Læg Reid 2002:156, Læg Reid 2001:134).

I starten vart teknikken kalla målstyring. Seinare er den vorte kalla mål- og resultatstyring (Læg Reid 2001:134). Årsaka til dette skiftet ligg i endring i vektlegging av dei komponentane som konseptet byggjer på. På den eine sida skal ytre utøvande organ få stor fridom i val av verkemiddel og bruk av tildelte ressursar. På den andre sida må dei underleggjast eit meir rigid resultatrapporteringsregime slik at overordna organ skal kunna utøva styring og kontroll, noko som viser seg i bruk av kontraktar og liknande ordningar (Læg Reid 2001:134). Om teknikken i praksis tippa i retning av autonomi,

fristilling og fleksibilitet eller i retning av overordna styring og kontroll, er eit empirisk spørsmål (Lægheid 2001:134). Her ligg det også eit demokratisk dilemma, nemleg spørsmålet om kor langt ein kan gå i retning av autonomi og fristilling før det fører til svekking av overordna politisk styring og kontroll (Lægheid 2001:135). Spådommane til ein av konseptutviklarane kan indikera kva veg det ber:

Det er vel bare på det meget teoretiske og spissfindige planet at det er mulig å kombinere 'oversiktlig og helhetlig styring fra øverste nivå' med 'maksimal frihet til de utførende nivåene'. Styring er og blir styring selv med prefikset 'mål' foran. (Saglie 1993:64)

Konseptet er prega av indre motsetnader. Mål- og resultatstyring skal medverka til meir desentralisering og autonomi i lokalforvaltning og ytre etatar, og til betre overordna administrativ kontroll, samstundes skal den styrka politisk styring. Vidare skal mål- og resultatstyring føra til meir effektiv drift i staten samstundes som den skal medverka til betre kvalitet for brukarar og klientar. Det er eit paradoks at mål- og resultatstyring skal ivareta så mange dels motstridande mål samstundes som konseptet sjølv er tufta på at måla skal vera konsistente (Lægheid 2001:135, Lipsky 1980).

Ein slik måte å forstå mål- og resultatstyring på, inneber at det å oppnå mål ikkje er det same som å driva med mål- og resultatstyring. I offentleg sektor har ein vore oppteken av å nå mål ei lang stund før mål- og resultatstyring vart teke i bruk. Mål kan verta nådd på mange måtar, og mål- og resultatstyring kan vera éin veg å gå. Ein styrer mot mål ved hjelp av mål (Rombach 1991).

3.1.1.2 Ein Idealmodell for mål- og resultatstyring

Etter inspirasjon frå Breivik (2010) vil eg no skissera ein idealmodell for mål og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er ein styringsteknikk tufta på institusjonelle rasjonelle modellar (Lægheid 2001:135).

Ein kan seia at mål- og resultatstyring har fire fasar (Lægheid, Roness og Rubecksen 2006:251-252); 1) målformulering, klargjering av mål og kven som har ansvar for realiseringa av dei 2) resultatindikatorar, systematisk kartlegging av i kva grad måla vert nådde og kva faktorar som påverkar dette forholdet 3) resultatrapportering 4)

resultatoppfølging, bruk av kunnskap om oppnådde resultat som sanksjonsmiddel i leiarfunksjonar.

I fase 1 er det viktig at det vert formulert klare mål, samstundes som ein gjer underordna verksemd fridom til å nå måla på den måten som er mest tenleg for dei. Det føreset at måla er klare, stabile, konsistente og konkrete og at det står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre med hovudmål og delmål. I fase 2 må det utviklast resultatindikatorar som skal seia noko om måla i fase 1 vert nådd. Det er viktig at desse er operasjonelle, konsistente og stabile, slik at dei kan verta brukt til å vurdere om dei overordna måla vert nådd. I fase 3 må underordna verksemd rapportera gjennom eit godt utvikla system for resultatindikatorar. Det må verta lagt vekt på måling av resultat (outcome) og informasjonen som vert rapportert må gjelda ulike funksjonar i den underordna verksemda. Ein treng gode metodar for å halda kontroll med resultat, samt at ein kan måla effektivitet og om måla er nådd. Dette inkluderer kvantitative resultatindikatorar og fokus på evaluering av funksjonane i verksemda. I fase 4 må overordna verksemd nytta dei rapporterte resultatata for å lønna nådde måltal og til å straffa dersom måla ikkje vert nådd. Resultatinformasjonen er tenkt å skulle ha konsekvensar for ressursfordeling og for korleis underliggjande verksemd er organisert. Meininga med mål- og resultatstyring er at underordna verksemd skal styrast gjennom eit ”kontraktsliknande” forhold. Dette vil føra til godtgjersle i form av meir ressursar ved oppnådde resultat, og mindre tilgang på ressursar ved ikkje oppnådde resultat.

I teknikken ligg det eit planleggingsideal som tek utgangspunkt i at det finst to uavhengige prosessar – ein overordna politisk målformuleringsprosess og ein underordna apolitisk iverksettingsprosess prega av administrasjon, fagstyre eller forretningsdrift (March og Olsen 1989 i Lægreid 2001:135). Ein slik idealmodell som eg skisserte ovanfor impliserer at det er visse føresetnadar for at den skal fungera. Slike føresetnadar drøfter Lægreid (2001). Som det vert lagt til grunn i fase 1 er det viktig med klare, stabile, konsistente og konkrete mål. Mål- og resultatstyring har styrka førestillinga om at regjeringa på førehand kan og bør styra handlingane i forvaltningsapparatet gjennom å spesifisera mål og retningslinjer på ein detaljert måte. Måla skal tena to føremål. Dei skal for det fyrste vera ei rettesnor for valet mellom alternative verkemiddel, og for det andre

skal dei brukast som standardar for oppnådde resultat. Olsen (1989) peikar på at problemet i praksis er at målformuleringsprosessane sjeldan er i samsvar med målstyringsidealet. Måla vert ofte til i prosessar prega av lokal rasjonalitet. Dette fører til at måla vert institusjonsbundne. Dei kjem ofte av situasjonsbunde mål eller av konflikhtar og forhandlingar, det gjer at måla vert interessebundne (Cyert og March 1963).

Kravet om klare mål er særleg problematisk når det er usemje om kva som er gode resultat, når kulturen er kompromissorientert og når det er vanskeleg å skapa stabile fleirtal. Politikk er ofte eit spørsmål om å oppdaga mål og å reagere, gjera avvegingar mellom ulike krav og å søkja praktiske løysingar på uventa oppståtte problem, snarare enn å finna verkemiddel for å oppnå gjevne mål og å handla strategisk, planmessig og langsiktig (Lægreid 2001:136).

Det er også ein føresetnad at dei som utformar måla har makt, autoritet og sosial kontroll. Mål- og resultatstyring er tufta på at det finst eitt politisk sentrum for makt forankra i politisk leiarskap. Opp mot føresetnaden om at folkevalde har makt og handlefridom, er det i praksis slik at ein står ovanfor mange aktørar med sjølvstendige ressursgrunnlag, der politikarane berre er ei av fleire kjelder til makt og autoritet. Det vil ofte vera slik at det er det underordna organ som gjer måla innhald, og politikken heng etter meir enn at den går framfor i målformuleringsprosessar. I den grad klare mål vert formulert, vert det gjort av institusjonane sjølve (Lægreid 2001:136).

Ein sentral føresetnad for mål- og resultatstyring er at brukarane av teknikken skal ha god kunnskap om samanhengen mellom mål og middel. I praksis kan det tenkjast at det er stor variasjon i kunnskapsnivået til brukarane. Vidare er sikker og god informasjon ein viktig føresetnad for styring. Det krev at ein på førehand har innsikt i konsekvensane av ulike vedtak, og at ein i ettertid skal kunna etterprøva vedtaket på grunnlag av informasjonen om oppnådde resultat (Lægreid 2001:136). I praksis er det vanskeleg å leva opp til denne føresetnaden fordi dei folkevalde og informasjonen dei får ofte ikkje er nøytral, men strategisk (Blichner og Olsen 1989).

I situasjonar der folkevalte veit kva dei vil, har makt og autoritet til å formulera klare og konsistente mål, og når dei har god innsikt i samanhengen mellom mål og middel vil mål-

og resultatstyring fungera godt. Motsett er vilkåra for mål- og resultatstyring i lita grad oppfylt når politikarane har eit svakt maktgrunnlag, når måla er uklare, tvitydige og inkonsistente og når det er stor uvisse og lite sikker kunnskap om samanhengen mellom mål og middel. Det kan skiljast mellom to typar feil i bruk av mål- og resultatstyring (Hofstede 1981, Læg Reid 1995). I det fyrste tilfellet let ein vera å nytta styringsteknikken sjølv om vilkåra er til stades. I det andre tilfellet nyttar ein mål- og resultatstyring sjølv om vilkåra ikkje er oppfylte. Den andre typen feil er meir alvorleg enn den fyrste og er i fylgje Læg Reid (2001:137) truleg også meir utbreidd i det norske styringsverket i dag. Det betyr at eg i denne oppgåva ikkje forventar at alle vilkåra er oppfylt. Det kan også vera problematisk å prøva å plassera eit system inn i ein slik faseinndeling. Det er ikkje gitt at empirien lett vil la seg plassera innanfor fasane. Det er likevel nyttig å ha eit rammeverk å gå ut frå.

3.1.1.3 Kritikken og dei negative verknadane - Resultatmåling og rapporteringsproblem

Eit kjernesporsmål ved resultatmåling er kva resultat som skal målast. Ein hovudintensjon med dei nye forvaltningsreformene er at ein skal vri merksemda frå prosedyrar, prosessar og ressursfordeling (input) til aktivitetar, produkt og tenester (output) (Christensen et. al 2009:186). Ein skiftar fokus frå innsatsfaktorar og førehandskontroll til resultat- og etterkontroll. Resultatmål er vanskelege å konstruera for offentlege program, og ein endar ofte opp med aktivitets- og prosessmål som surrogat for resultatmål og samfunnsmessige verknadar (Christensen et al. 2009:186).

Overmålingsproblem oppstår når det vert rapportert på mindre viktige, men kvantifiserbare sider ved aktiviteten til organisasjonen, og ikkje på meir sentrale aspekt som ikkje kan kvantifiserast. Ein måler noko anna enn det ein i utgangspunktet skulle, ved at ein berre ser på forhold som kan kvantifiserast, talfestast og bereknast. Det er for eksempel ikkje gitt at ein auke i oppklaringsprosenten i politiet er ein god indikator på redusert kriminalitet, den kan like godt indikera ei vridning i retning av å overfokusera på dei enkle sakane i staden for dei vanskelege (Christensen et al. 2009:186, Lipsky 1980).

Målforskyvingsproblemet oppstår når dei overordna legitime politiske måla til organisasjonen vert erstatta av organisasjonsspesifikke eller individrelaterte delmål som ikkje er offentleg kjende eller ikkje er i samsvar med dei overordna måla. Ei slik utvikling gjer gjerne at måla vert gjort til verkemiddel, og at verkemiddela vert til mål (Christensen et al. 2009:188). I mål- og resultatstyringssystemet ligg det føresetnadar om at driftseiningane i politiet kan vera med å laga sine egne mål, heilt lokalt og i distriktet. Då blir det viktig at ein søkjer å avstemma desse slik at dei også samsvarar med dei overordna nasjonale måla.

Rapporteringsproblemet heng også saman med at det ofte kan vera vanskeleg å avgrensa resultatata til den enkelte verksemda. I eit organisasjonslandskap der mange av utfordringane ligg i grenseflatene mellom organisasjonane, og der grensene mellom organisasjonane vert uklare eller blir brotne ned, er det utfordrande å operera med eit lukka organisasjonssystem der ein spesifiserer den einskilde organisasjonens mål og lesar av resultatata (Christensen et al. 2009:189). Mange av dei store samfunnsproblema (wicked issues) som offentlege organisasjonar er sett til å handtera følgjer ikkje organisasjonsgrensene, men går på tvers av dei. Det kan vera fattigdomsproblem, miljøvern, arbeidsløyse, kriminalitet og narkotika (Christensen et al. 2009:189). For politiet er den organiserte kriminaliteten og mobile vinningskriminelle særleg utfordrande. Vidare er det ofte slik at dei ulike driftseiningane må hjelpa andre driftseiningar med for eksempel mannskap. Dette gjer at ei driftseining kan få redusert mannskap over lengre tid, noko som igjen vil slå ut på den driftseininga sine resultat (til dømes oppklaringsprosent, sakshandsamingstid og restansar). Resultata kan derfor ikkje kun verta sett i lys av prestasjonane til kvar enkelt organisasjon (i politiet: driftseining), men er avhengig av samstyring, samordning og samarbeid mellom driftseiningane og distrikta og organisasjonar på tvers av sektorar og forvaltningsnivå (Christensen et al. 2009:189).

3.1.1.4 Tidlegare forskning på mål- og resultatstyring

Om mål- og resultatstyring har hatt den ynskja effekten i praksis er i stort omfang vorte drøfta og forska på både internasjonalt og nasjonalt (Van Dooren, Bouckaert og Halligan.

2010, de Bruijn 2002, Lindström, Ehn og Sundström 1997, Christensen m.fl. 2007:101, Christensen m.fl. 2009:111, Johnsen 2007, Lægreid 2001, Ørnstrud 2002, Bouckaert og Halligan 2008, Breivik 2010, Ramslien 2005). Eg vil her fokusere på dei nasjonale studiane som er gjort.

Lægreid, Roness og Rubecksen (2008:49-50) har studert korleis det dei listar opp som fire fasar i mål- og resultatstyring er praktisert i tilknytning til kvarandre i den norske sentralforvaltninga. Datagrunnlaget byggjer på surveymateriale og dekkjer heile breidda av statlege organisasjonar. Dei karakteriserer mål- og resultatstyringa som eit delvis integrert system. Dei fann sterke positive korrelasjonar mellom resultatrapportering og godtgjersle og straff. Dei fann også at resultatindikatorar såg ut til å vera knytt til aktivitet eller output, medan mål for direktorat og tilsyn var knytt til faktiske samfunnsmessige resultat eller outcome. Dei skisserer ei mogleg forklaring; vanskar med å måla samfunnsmessige resultat er ei mogleg forklaring på det siste funnet. Dersom praktiseringa av mål- og resultatstyring skal reflektera "idealmodellen", må resultatindikatorar funderast sterkare i målsetnader, og resultatstyring må verta sterkare knytt til resultatindikator. Eit viktig funn i studien er at dei svakaste korrelasjonane var mellom formulering av mål og resultatindikatorar, samt mellom resultatindikatorar og resultatstyring. Ei forklaring på laus kopling mellom resultatindikatorar og resultatstyring meinte dei var at resultatindikatorar ofte ikkje er dekkjande for heile ansvarsområdet til ein organisasjon, men resultatstyring skal dekkja heile området.

Vidare understreker Lægreid, Roness og Rubecksen (2008:49-50) at det å faktisk praktisera ein idealtipe av mål- og resultatstyring ikkje alltid er eit mål i seg sjølv, og at eit laust kopla system i nokon tilfelle kan vera både praktisk og passande (jf. også Johnsen 2007 og Lægreid 2001). Vidare meiner Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) at det norske mål- og resultatsystemet sine karakteristikkar passar best med "Management of Performances" (Bouckaert og Halligan 2008). Grunngevinga er at styring og prestasjonar er forbunde med kvarandre, men dei er ikkje samanhengande og konsistente.

Bjørn Breivik (2010) har gjort ein studie av mål- og resultatstyring i samband med NAV-reforma under problemstillinga: *"Hvordan har mål- og resultatstyring blitt praktisert i*

styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden fra og med juni 2006 til og med april 2009, og hva kan forklare denne praksisen?”

I studien gjorde han funn som både passa og ikkje passa med funna til Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008). Funna deira om svak kopling mellom målformulering og resultatindikatorar, samt mellom resultatindikatorar og resultatstyring er lik funna som Breivik gjorde i sin studie. Resultatindikatorar er knytt til måla, men ikkje alltid formulert slik at dei evnar å gje ein indikasjon på oppnådde mål. Breivik meiner at koplinga mellom resultatindikatorar og resultatrapportering kjem godt fram i hans studie. Verksemdsrapportane er lagt opp slik at dei skal rapportera på styringsparametrane i tildelingsbrev.

Eit viktig funn i Breivik sin studie, er at resultatinformasjon i lita grad får konsekvensar i form av godtgjersle eller straff. Ramslien (2005) som tok for seg styringsrelasjonen mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet i perioden 1998 til 2003 og Helgesen (2001) har begge gjort funn om at samanhengen mellom resultatinformasjon og godtgjersle og straff er svak.

Eit anna viktig funn i studien til Breivik, er at arbeidsretting skil seg frå dei andre fokusområda i tildelingsbrevet ved at det låg tettare opp til ein idealmødel. Også Ramslien (2005) fann variasjonar mellom det som i hans case var reguleringsområdet, integreringsområdet og tryggingsområdet. Dette byggjer opp under trua på at typen oppgåver har betydning for føresetnadar og bruk av mål- og resultatstyring.

Ingvild Halland Ørnsrud (2002) har studert bruken av mål- og resultatstyringsprinsipp i statlege budsjettreformer på 1980- og 90-talet. Notatet er tufta på to studium av slike reformer: budsjettreforma i staten av 1986 og innføringa av nytt økonomireglement frå 1997. Studiane seier noko om korleis mål- og resultatstyringsteknikken har fungert i det enkelte forvaltningsorgan. Konklusjonen er at teknikken har støytt på store problem i iverksettingsprosessen. Det største problemet er knytt til å kvantifisera og måla offentleg verksemd. Når det gjeld offentleg verksemd er det eit hovudproblem at ein ikkje får til å måla dei rette tinga. Som Breivik (2010), Ramslien (2005) og Helgesen (2001) finn også

Ørnsrud at det å skulle gjera nokon ansvarleg for resultat, som er ein føresetnad for mål- og resultatstyringsteknikken, er fråverande. Ein evnar i lita grad å knyta resultat til ressursbruk og å ta i bruk resultatinformasjon i vidare politisk styring av forvaltninga.

3.1.1.5 Forsking om mål- og resultatstyring på politifeltet

Forsking på mål- og resultatstyring er ikkje noko nytt, heller ikkje på politifeltet. I studien til Ianni (2005) [1983] vert det lagt fram funn frå ei langsiktig (2 år) feltstudie utført på slutten av 70-talet av organisasjonskulturar ved to driftseiningar og hovudkvarteret til New York City Police Department (NYPD) og dei trekker implikasjonar for effektiv reform i politiarbeidet. Den primære forskingsstrategien var å samla inn data om sosial organisering og åtferd gjennom deltakande observasjon, hendingsanalyse og nettverksanalyse.

Forskarane fann eit gjennomgripande etos som verdsette ”gode gamle dagar”, som forskarane kalla ”street cop kultur”. Funksjonane i ”gode gamle dagar” inkluderte innbyggjarane si tildeling av verdi og respekt for politiet, å stole på politikollegaer, politifolk vart ein integrert del av ”politifamilien”, og det å vera ein heilskapleg og sjølvstendig organisasjon. Verdiane for ”street cop kultur” i driftseiningane synte seg i ein serie av legeroglar som styrer dagleg åtferd og evna til å yta. Som ein utfordring til denne kulturen meina politifolk i driftseiningane at ei rekke sosiale og politiske krefter har svekka karakter, evna til å yta og effektiviteten i politiet sitt arbeid. Hyppige påstandar om brutalitet og korrupsjon har ført til mistillit og mistru i gradene. Samstundes meiner politifolk i driftseiningane at dei som jobbar i hovudkvarteret er vorte alliert med politikarar, og har forlete engasjement og støtte for politifolk i driftseiningane. Dette set ”management cop kultur” i strid med ”street cop kultur”. Dersom endring skal fungera, så må tankar og haldningar om det å utøva polityrket endrast i begge kulturane, slik at ein får sameina tankane om kva polityrket burde vera og korleis det bør styrast. Til dette skjer, vil det ikkje vera eit einskapleg engasjement frå politifolk i driftseiningane til ein organisatorisk misjon og strategi.

Det er noko liknande Peter M. Blau gjorde i *“The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations In Two Government Agencies”* frå 1965. Gjennom deltakande

observasjon, dybdeintervju og generell observasjon undersøkte han kva som er naturen ved arbeidet i to departement, han undersøkte korleis ulike grupper av aktørar takla utfordringar som produktivitet, konkurranse og mellommenneskelege forhold innan deira etat. Det er ikkje politiet som er fokus for Blau, men eg vel å ta det inn her då hans fokus var på det lågare nivået i organisasjonen, og ikkje på dei som står for policy-skapinga. Blau observerte blant anna at når tilsette vart evaluert etter spesifikke målestandarar, så skifta dei tilsette sitt fokus frå å ta tak i vankelege saker til å favorisere enkle saker. Hans hovudfunn var at arbeidstakarar ofte skapar sitt eige uformelle system for å tilpassa seg i organisasjonen. Anten er dei i samsvar med det formelle systemet eller så kan dei vera ein erstatning for den. I begge tilfelle, viss ein skal sikra produktiv effektivitet i etaten, bør ein gje arbeidaren meir autonomi ved å effektivt unngå for mange reglar og rigide strukturar som er typisk for byråkrati.

I boka ”*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*” definerer Lipsky (1980:3) bakkebyråkratar på fylgjande måte: “*Public service officers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work*”. Han dreg fram problem som han meiner alle offentlege etatar står ovanfor, og har eit særleg fokus på politi, samt lærarar, helsearbeidarar og sosialarbeidarar. Han ser eit fellestrekk ved disse i at dei har for få ressursar sett opp mot det dei skal levera. Etterspurnaden etter tenester er større enn tilbodet. Organisasjonane sine mål er tvitydige og vage. Det er vanskeleg å måla dei tilsette sine prestasjonar, og klientane er ufrivillege. Han meiner det er viktig å ha fokus på bakkebyråkratane og korleis dei gjer jobben sin, då han ser desse som dei som i realiteten utgjer politikken. Lipsky tek opp problematikken med både målforskyving og overmåling.

I nordisk kontekst er det nokre studiar som utmerkar seg. I dei nordiske studiane som er gjennomført på politifeltet tidlegare, er det funne at det er ei auka mengd av administrative oppgåver i politiet (Westberg 2004), målstyring har stor innverknad på leiaråtferda i politiet og det vert stilt spørsmål om korleis dette påverkar det totale politiproduktet (Aaserud 2007). Vidare er det funne at målsetnadane og prioriteringane er diffuse og lite konkrete (Kinnunen 2010). Det er også spora ein tendens til at resultat

politiet produserer ikkje står i forhold til dei målsetnadane og forventningane som politiet har vedteke (Kinnunen 2010).

3.1.1.6 Riksrevisjonen – rapportar om mål- og resultatstyring i politiet

I dokument nr. 3:10 (1999-2000) *Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten* understreker Riksrevisjonen at det er viktig å gje høg prioritet til arbeidet med effektiviseringa av politiet. Dei meiner det bør utarbeidast ein forpliktande oppfølgingsplan med tiltak for å nytta dagens ressursar på ein betre måte og redusera sakshandsamingstida i straffesaker. Dette gjeld i forhold til straffesakshandsaminga, kompetanse, organisering, leiing og styring av etaten. Dei ser det som viktig at innsatsen til politiet i større grad vert sett inn på dei høgast prioriterte områda, og at ressursane vert retta mot etaten si primær oppgåve, kampen mot kriminalitet.

I dokument 3:10 (2009–2010) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet* viser Riksrevisjonen at samarbeidet mellom politidistrikta er mangelfull, og at det er vanskeleg å få politidistrikt til å ta ansvar for etterforskning som går på tvers av politidistriktsgrenser. Fleire sentrale aktørar etterlyser også eit sterkare etterretnings- og analysearbeid på nasjonalt og regionalt nivå. Den organiserte kriminaliteten er stadig aukande i omfang og stiller stadig større krav til samarbeid om etterforskning og informasjonsutveksling.

Vidare kjem det fram at det i lang tid har mangla ein strategi for korleis den organiserte kriminaliteten skal nedkjempast. Sjølv om det har vore utarbeida fleire handlingsplanar og dokument som omhandlar deler av den organiserte kriminaliteten, har desse hatt liten påverknad på politidistrikta sine prioriteringar. Det er i lita grad utarbeida styringsparameter for politidistrikta sitt arbeid på området. Dette påverkar politidistrikta si prioritering av innsats og ressursar på denne typen kriminalitet.

I dokument 3:6 (2011–2012) *Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet* viser undersøkingar at politiet har låg oppklaringsprosent på vinningsområdet. Dei viser fleire årsaker til dette, nokon vinningslovbrot manglar spor og

er vanskeleg å oppklara. Andre årsaker til låg oppklaringsprosent er at vinningskriminalitet ikkje er tilstrekkeleg prioritert av leiinga, og at det ikkje er sett av ressursar til vinningskriminalitet i politidistrikta. Det er for lite samarbeid på tvers av politidistrikta, og det manglar analysekompetanse. På dette grunnlaget meiner Riksrevisjonen at det er viktig for politiet å finna meir effektive metodar for å kjempa mot vinningskriminalitet. Undersøkinga deira tyder på at førebyggjande arbeid i samspel med publikum og andre aktørar, forankring i politidistrikta si leiing, målretta grupper som arbeider med vinningskriminalitet og god analysekompetanse, er viktige suksesskriterier i kampen mot vinningskriminalitet. Riksrevisjonen si undersøking syner at enkelte politidistrikt har betre resultat med vinningskriminalitet enn andre politidistrikt. Dei meiner derfor at dette ikkje har samanheng med ressursar og geografi, men det er eit resultat av at desse politidistrikta nytta andre arbeidsmetodar og ei anna tilnærming.

3.1.2 Oppsummering

Litteraturen rundt mål- og resultatstyring er omfattande. Mål- og resultatstyring skulle gje meir autonomi til dei underliggjande etatane. Om den gjer det er stadig gjenstand for drøfting. Det å skulle få ein idealmodell av mål- og resultatstyring til å verka, krev at føresetnadane er til stades. Det er to feil typar bruk av mål- og resultatstyring; der ein ikkje bruker det, når føresetnadane er til stades, og der ein nyttar det når føresetnadane ikkje er til stades. Det er den siste typen feil bruk som er aktuelt å sjå nærare på i denne oppgåva.

Ein kan seia at mål- og resultatstyring har fire fasar; 1) målformulering, klargjering av mål og kven som har ansvar for realiseringa av dei 2) resultatindikatorar, systematisk kartlegging av i kva grad måla vert nådde og kva faktorar som påverkar dette forholdet 3) resultatrapportering 4) resultatoppfølging, bruk av kunnskap om oppnådde resultat som sanksjonsmiddel i leiarfunksjonar. Det er desse fire fasane som dannar idealmodellen for mål- og resultatstyring og som vil verta nytta i det fylgjande.

3.2 Forklarande teori – teoretiske perspektiv

Sett i lys av den skisserte idealmodellen og tidlegare forskning på mål- og resultatstyring generelt og spesielt på politifeltet vil eg i likskap med Breivik (2010) utleia forventningar til kvart av dei teoretiske perspektiva. Eg har nytta Breivik (2010) som eit utgangspunkt for forventningane til alle perspektiva, men har tilpassa dei slik at dei høver for mitt case.

I analysekapittelet vil eg søkja å forklara karakteristiske aspekt og praktisering av mål- og resultatstyringa i politiet ved hjelp av tre teoretiske perspektiv. Dei tre perspektiva er instrumentelt- kulturelt- og myteperspektiv. I det fylgjande vil eg fyrst ta stilling til korleis eg skal handtera teorimangfald i denne studien. Deretter vil eg presentera dei tre perspektiva, samt koma med forventningar til empiriske funn ut frå kvart einskild perspektiv.

3.2.1 Handtering av teorimangfald

Ein ambisjon i denne oppgåva er å forklara mønsteret i erfaringar med styringsstrukturen i politiet. Dersom ein nyttar seg av meir enn ein teori må det avklarast korleis dei skal stilla seg til kvarandre. Roness (1997) diskuterer fire ulike strategiar (avskjerming, sameining, utfylling og konkurrering) for å handtera teorimangfald, hans framstilling er mellom anna tufta på Pattigrew (1985).

Utfylling er ein strategi der ein nyttar fleire teoriar som ein ser under eitt, i staden for å vurdera teoriane opp mot kvarandre. *Konkurrering* er ein strategi der ein nyttar fleire teoriar samstundes, men vurderer dei opp mot kvarandre. Kva strategi ein skal nytta er avhengig av målet for studien. Eksempelvis vil ein konkurrerande strategi vera tenleg dersom målet i studien er utprøving og utvikling av teoriar, mens utfylling vil vera mest tenleg dersom ein ynskjer innsikt i ein konkret sak (Roness 1997:91). Ein utfyllande strategi vil vera mest tenleg i denne studien, då ein kan nytta dei teoretiske perspektiva samla for å forklara mønsteret i dei erfaringane til respondentane gjer seg med styringssystemet. Når ein utfyllande strategi vert brukt til å handtera teorimangfaldet er det ikkje naudsynt å halda dei teoretiske perspektiva separat frå kvarandre. Det vil likevel

vera tenleg å utleia forventningar frå kvart perspektiv. I det fylgjande vil eg presentera dei tre perspektiva og dei empiriske forventningane.

3.2.2 Det instrumentelle perspektiv

Organisasjonar kan verta sett på som reiskap eller instrument retta mot å oppnå visse mål som vert sett på som viktige i samfunnet, som å heva kvalitetsnivået i politiet. Offentlege avgjersleprosessar vil vera dominert av politiske og administrative leiarar, som i kraft av sin hierarkiske posisjon bevisst vil kunna utforma og endra det offentlege organisasjonsapparatet (Christensen m.fl. 2006:18). Det er forventa at leiarane skal handla føremålsrasjonelt, ved at dei føretekk konsekvenslogiske vurderingar av moglege handlingsalternativ, for så å velja det alternativet som gjer at organisasjonen best mogleg kan utføra sine oppgåver (Læg Reid m.fl. 2004:30). Instrumentalitet kan også koma til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utforma på grunnlag av mål-middel-vurderingar, og at den i neste omgang vert avgjerande for korleis medlemmene handlar ved utføringa av oppgåvene. Det føremålsrasjonelle kan altså handla om verknadane av organisasjonsstrukturen og gjennom den prosessen der strukturen vert bestemt og utforma. Ein føresetnad for endring er at overordna myndigheit har innsikt i og oversikt over problem, moglege løysingar og konsekvensane av dei ulike løysingane. Det er altså eit ideal om at overordna myndigheit både har sosial kontroll og evne til rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom 1953, Christensen, Læg Reid og Wise 2002).

Når ein skal forklara ein organisasjon ut frå eit instrumentelt perspektiv, er ein ofte oppteken av å klarleggja mål-middel-forståingar hjå organisasjonar og medlemmer, kva handlingsval dei gjer, og om og korleis resultatet av handlingane er i samsvar med det dei ynskjer.

Instrumentell teori vert ofte sagt å ha to variantar. Ein forhandlingsvariant og ein hierarkisk variant. Skiljet mellom dei to kan blant anna finnast i grada av homogenitet hjå leiinga. Fyrstnemnde ser leiinga som meir heterogen, der ulik organisasjonstenking, forhandling og kompromiss er sentrale stikkord i ein reformprosess. Sistnemnde ser

leiinga som homogen, med kontroll over reformprosessar og med stor evne til rasjonell kalkulasjon (Christensen m.fl. 2006:18), det er denne eg vil ta utgangspunkt i.

Den hierarkiske varianten vektlegg homogenitet, rasjonelt design og kontroll mellom politiske og administrative leiarar (Christensen 1994:23). Tilnærminga tek utgangspunkt i ei byråkratisk organisasjonsform. Her står det vertikale aspektet og hierarki sentralt, og over- og underordnings mellom ulike vertikale nivå i ein organisasjon kjem i fokus. Ein som er i ein overordna posisjon har rett til å instruera dei som er underordna, og dette vert gjort gjennom ordningar for nedoverretta kommunikasjon (Lægreid m.fl. 2004:34), i politiet kan dette for eksempel skje i styringsdialogen. Den hierarkiske varianten ser endring i organisasjonen som viljestyrte val som avspeglar mål og forventningar hjå politiske og administrative leiarar (Roness 1997:63). Roness seier at denne varianten ser utforminga av ein organisasjon og organisasjonsendringar som eit resultat av analytiske vurderingar av ulike alternativ frå leiaren si side. Eventuelle omorganiseringar vil vera påverka av mål og situasjonsoppfatningar hjå leiinga i ein organisasjon. Endringar vert aktuelt dersom det kjem inn leiarar med nye målsetnadar i organisasjonen eller i tilfelle der den sitjande leiinga endrar sine målsetnadar. Den hierarkiska varianten ser ein avgjersleprosess som rommar deltakarar, problem, løysingar og avgjerslemoglegheiter – som hierarkisk. Det vert lagt til grunn at politiske og administrative leiarar potensielt har tilgang til ei rekke midlar som bidreg til at dei stramt kan ha ei tett kopling mellom dei ulike fasane (Lægreid m. fl. 2004:23).

3.2.2.2 Forventningar ut frå det instrumentelle perspektivet

Til det instrumentelle perspektivet har eg forventningar etter idealmodellen av mål- og resultatstyring og tidlegare forsking. Idealmodellen har eg i empirikapittelet delt inn i dei fire fasane i mål og resultatstyringa. Eg har her nytta Breivik (2010) som eit utgangspunkt for forventningane frå det instrumentelle perspektiv, men har tilpassa dei slik at dei høver for mitt case.

Ut frå eit instrumentelt perspektiv vil ein generelt kunna venta at praktiseringa av mål- og resultatstyring ligg tett opp mot dei ulike faktorane som inngår i idealmodellen. Ein ventar altså tett kopling mellom alle fasane.

I fase 1, utvikling og formidling av mål og andre styringssignar, vil ein venta at styringssystema i politiet kjem frå politikarar og vert implementert og godteke nedover i systemet. Ein ventar at hovudmåla som er gjevne i styringsdokumenta representerer klare, stabile, konkrete og konsistente mål for verksemda, og står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre. Ein ventar vidare at dei måla er tufta på rasjonell kalkulasjon av dei styrande og at dei har innsikt i samanhengen mellom mål og middel. Ein vil også venta at det er fleire outcome-mål enn output-mål.

I fase 2, utvikling av resultatindikatorar, ventar ein at samlede mål har resultatindikatorar som samla gjer eit godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd. Vidare ventar ein at måla og resultatindikatorane står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre. Det vert også forventa at dei fleste av resultatindikatorane er kvantitative, og at dei vert justert på bakgrunn av resultatinformasjon.

I fase 3, resultatrapporteringa, ventar ein at driftseiningane rapporterer i samsvar med krava som er stilt av Hordaland politidistrikt. Ein ventar også at rapporteringa oppfyller Hordaland politidistrikt sitt behov for styringsinformasjon. Dersom ein ser behov for endring i rapporteringa ventar ein at det vert gjort ved endring av rutinar og formell struktur. Vidare ventar ein at driftseiningane i stor grad rapporterer på outcome.

I fase 4, resultatoppfølginga, ventar ein at respondentane føler at resultatinformasjonen vert aktivt nytta av politidistriktet, direktoratet og departementet til å justera mål, resultatindikatorar og rapporteringskrav gjennom møter, tildelingsbrev og liknande. Vidare ventar ein at store avvik frå målet fordrar store justeringar, mens små avvik fordrar små justeringar. Ein ventar at rapporterte resultat får konsekvensar for driftseiningane som anten er av straffande eller lønnande art.

3.2.3 Det kulturelle perspektiv

Phillip Selznick skil mellom organisasjonar og institusjonar. Organisasjonar kan på den eine sida verta sett som eit instrumentelt, mekanisk verktøy med formelle normer (Selznick 1957:21). På den andre sida kan det tenkjast at organisasjonar tek til seg uformelle normer og verdiar, institusjonelle faktorar, i tillegg til dei formelle, og på den måten vert institusjonalisert eller ”infused with values” (Selznick 1957:19).

I fylgje Christensen m. fl. (2007:37) er organisasjonskultur relatert til slike uformelle normer og verdiar som oppstår i ein organisasjon og vert viktige for den faktiske åtferda og aktiviteten til den formelle organisasjonen. Der ein i det instrumentelle perspektivet sin konsekvenslogikk handlar ut frå mål eksogent gjevne av leiarar og utført gjennom formell struktur og normer, vil ein i det kulturelle perspektivet seiast å handla ut frå ein passandeheitslogikk der mål vert utvikla i ein prosess, der uformelle normer, verdiar og identitetar vert utvikla gradvis. Organisasjonsmedlem vert indoktrinert i organisasjonskulturen gjennom aktiv/eller passiv sosialisering. Organisasjonsmedlemmer handlar i samsvar med dei uformelle normene fordi dei ut frå erfaring har lært at desse er passande. Etter ei stund, når organisasjonsmedlemmene fullt ut er sosialiserte og indoktrinerte, vil dei intuitivt handla i samsvar med organisasjonen sine normer, verdiar og identitetar (March og Olsen 1989:23, Christensen m. fl. 2007:40-42).

Eit viktig omgrep i litteraturen om organisasjonskultur er stivhengigheit (Krasner 1988). Dominerande normer og verdiar som eksisterer i omgjevnadane når ein kultur vert danna kan setja permanente spor i organisasjonen. Dette kan vera grunnlag for ein organisasjonstradisjon eller organisasjonshistorie som vil forma og leggja føringar for kva alternativ som vert valt i framtida. Stivhengigheit kan ha både positive og negative sider. Positivt kan stivhengigheit gjera organisasjonen robust og fremja stabilitet og støtte for normene og verdiane, og kan gjera det enklare for organisasjonsmedlemmer å vurdere kva som er passande åtferd og oppfatta dei kulturelle rammene dei er venta å handla i samsvar med. Det kan altså verta enklare å fatta avgjersler i nye situasjonar. Negativt kan stivhengigheit gjera organisasjonen for rigid i rask skiftande omstende sidan historiske normer og verdiar kan koma til å motverka endringar. I det kulturelle

perspektivet vert det venta at institusjonelle faktorar, som målforskyving, kan skapa hindringar for endring (Christensen m. fl. 2007:46). For å unngå dette må nye reformer og organisasjonsendringar gjennomgå ein kompatibilitetstest (Brunsson og Olsen 1993). Der kan ein sjå om nye strukturar eller tiltak vil møte motstand fordi dei er på kollisjonskurs med dei aktuelle institusjonelle identitetar og uformelle normer. Ein kompatibilitetstest kan avsløra at potensialet i endringane ikkje vil verta oppnådd, og at avgjersler som er fatta vert laust kopla med iverksetting og resultat. Dette kan gje ein indikasjon på at reformelement som ikkje samsvarer med eksisterande kulturar og tradisjonar kan forkastast.

3.2.3.1 Forventningar ut frå det kulturelle perspektivet

Ut frå kulturelle perspektivet har eg utleia forventningar etter idealmodellen av mål- og resultatstyring og tidlegare forskning. Idealmodellen har eg i empirikapittelet delt inn i dei fire fasane i mål og resultatstyringa. Eg har her nytta Breivik (2010) som eit utgangspunkt for forventningane frå det kulturelle perspektiv, men har tilpassa dei slik at dei høver for mitt case.

Ut frå eit kulturelt perspektiv kan ein på eit overordna plan venta at ulike kulturar og interesser mellom aktørane i styringsdialogen vil føra til at mål- og resultatstyringa ikkje vert praktisert i samsvar med idealmodellen. Såleis er det venta laus kopling mellom fasane i idealmodellen.

I fase 1, utvikling og formidling av mål og andre styringssignal, vil ein venta at operasjonelle mål vik frå sentralt gjevne mål. Ein vil venta at det er debatt og usemje mellom aktørane om formulering av mål, mengda av mål, typen mål og måla sitt innhald i dei lokale styringsdokumenta. Vidare ventar ein at det vert danna uformelle mål i tillegg til dei formelle og at styringssignal også vert formidla gjennom uformelle kanalar. Ein kan vidare venta at måla vert tolka ulikt av aktørane. Så kan ein venta at formell struktur er mindre viktig for måla, og at driftseiningane påverkar sine eine mål til tross for den låge posisjonen i hierarkiet.

I fase 2, utvikling av resultatindikatorar, vil ein venta at det er debatt og usemje mellom aktørane om formulering av resultatindikatorar, mengd, samansetnad og utval av resultatindikatorar, og typen resultatindikatorar. Vidare kan ein venta at resultatindikatorane ikkje nødvendigvis vert sett som noko godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd.

I fase 3, resultatrapporteringa, vil ein venta at rapporteringa ikkje utelukkande fylgjer rapporteringskrava. Det vert rapportert om det som vert sett som passande, noko som også kan implisera rapportering på meir elle anna en det som vert bedt om.

I fase 4, resultatoppfølginga, vil ein venta at det er ei laus kopling mellom fasane og resultatinformasjon som burde fått konsekvensar i einskilde tilfelle ikkje får konsekvensar.

3.2.4 Myteperspektivet

Hovudtanken bak myteperspektivet er at organisasjonar opererer innan institusjonelle omgjevnader. Omgjevnadane vert kalla institusjonelle fordi dei inneheld institusjonelle trekk som eit resultat av sosialt konstruerte normer, verdiar og forventningar som har innflytelse på korleis organisasjonar organiserer seg sjølv og handlar. Organisasjonar kan ikkje overleva berre ved å organisera seg sjølv internt slik at dei produserer effektivt. Dei må også ta omsyn til normer, verdiar, motar, reglar og meiningar om kva som er rasjonelt, anstendig og tilstrekkeleg i organisasjonens omgjevnader. Det kan eksistera myter om kva organisasjonsprinsipp som er mest legitime eller moteriktige, og slike sosialt konstruerte myter kan vera institusjonalisert i omgjevnadane. For at organisasjonen skal kunna oppfattast som legitim, konkurransedyktig, effektiv, moderne og attraktiv, må organisasjonar ofte adaptere slike organisasjonsprinsipp. Organisasjonar må søkja å kommunisera til omgjevnadane at dei har teke til seg dei rådande normene sjølv om dette kan føre til at organisasjonens kjerneaktivitetar vert utført mindre effektivt enn optimalt. Slike mekanismar kan leggja grunnlag for isomorfisme² mellom organisasjonar, noko som kan verta sett på som ein kontrast til kulturperspektivet. Det er

² Isomorfi er strukturell likskap innanfor eit organisasjonsfelt, kan koma som fylgje av at mange innfører dei rådande organisasjons- "motene".

desse sosialt konstruerte normene og ideane i omgjevnadane omgrepet «myter» refererer til (Christensen m.fl. 2007:57, DiMaggio og Powell 1983, Røvik 1998:35-37). Mote kan fungera som eit alternativt omgrep for myte. Nye organisasjonsidear og trendar kan auka i popularitet og verta moteriktige. Dette kan skapa eit press på organisasjonar for å implementera moteriktige idear for å unngå å verta stempla som gammaldage.

Organisasjonar vert ofte gjennom media, profesjonar og forskarar konfrontert med ei lang rekkje av skiftande og ofte inkonsistente organisasjonsidear eller organisasjonsoppskrifter for legitime strukturar og prosedyrar. Christensen m. fl. (2007:58) seier at ei myte kan verta sett som "a socially legitimated receipt for how to design a part of an organisation". Organisasjonsoppskrifter og superstandardar som har opplevd aukande popularitet og legitimitet i omgjevnadane til ein organisasjon kan kallast myter fordi dei vert oppfatta som å vera dei beste ideane, utan at dei nødvendigvis er det ut frå objektive, rasjonelle og vitskaplege krav. Ei eksempel på ein slik superstandard er "Management by Objectives" (Røvik 1998). Myter kan, gjennom imitasjon, spreia seg raskt mellom organisasjonar. Det er dermed ikkje sagt at dei vert gjenspegla i organisasjonen sine faktiske aktivitetar, og ein kan derfor få inntrykk av at det er ei form for "window dressing" (Christensen m. fl. 2007:57-58, DiMaggio og Powell 1983, Røvik 1998:36).

Eit potensielt problem i myteperspektivet er spenninga mellom ekstern legitimitet og intern effektivitet. Organisasjonane har tilsynelatande implementert legitime organisasjonsidear som ein formell del av organisasjonsstrukturen, men dei daglege aktivitetane vert utført som vanleg og upåverka av dei nye "implementerte" organisasjonsideane. Ein slik situasjon vert kalla dekopling: innføringa av organisasjonsideane er berre av seremoniell art. Dette fører til at organisasjonen reelt sett opererer med to sett av organisasjonsstrukturar; ein som er formell og vert kommunisert til omgjevnadane, men som ikkje vert brukt, og ein uformell organisasjonsstruktur som faktisk formar organisasjonens aktivitetar (Meyer og Rowan 1977, Brunsson 2002:7). Dette fører til at det er ei laus kopling mellom kva ein seier og kva ein gjer (Brunsson 2002).

Det er vanleg i studiar som nyttar myteperspektivet å forklara funn om laust kopla system som vik frå sine ideal om tett kopling, ut frå symbol og eit ynskje om å frigjera seg frå den rådande styringa. Johnsen (2007:194) påpeiker at dette kan vera ei forhasta forklaring sidan det kan finnast rasjonelle grunnar til å nytta laust kopla system i nokon situasjonar. Dette er viktig å merke seg, med tanke på å unngå å trekkja forhasta konklusjonar om myteperspektivet si forklaringskraft.

3.2.4.1 Forventningar ut frå myteperspektivet

Ut frå myteperspektivet har eg utleia forventningar etter idealmodellen av mål- og resultatstyring og tidlegare forskning. Idealmodellen har eg i empirikapittelet delt inn i fire deler etter dei fire fasane i mål og resultatstyringa. Eg har her nytta Breivik (2010) som eit utgangspunkt for forventningane frå myteperspektivet, men har tilpassa dei slik at dei høver for mitt case.

Ut frå eit myteperspektiv kan ein på eit overordna plan venta at dei formelle og omgrepstufta aspekta ved mål- og resultatstyringa kjem til syne, men desse er i hovudsak symbolske. Den reelle styringa skjer gjennom andre kanalar, system og verkemiddel.

I fase 1, utvikling og formidling av mål og andre styringssignal, vil ein venta at det som skal vera mål ikkje er formulert som mål. Alternativt er det formulert mål som er meir symbolske, legitimerande og retningsgjevande, enn styrande og operasjonelle. Ein ventar at det ikkje er noko logisk hierarkisk forhold mellom mål. Ein ventar også at brukarane ikkje forstår systemet, fordi det er svak grunngjeving for kvifor ein skal ha dette systemet fordi det er tufta på organisasjonsmotar.

I fase 2, utvikling av resultatindikatorar, vil ein venta at det vert utforma resultatindikatorar, men at desse ber preg av å vera utvikla fordi ein må, og ikkje fordi dei faktisk skal nyttast.

I fase 3, resultatrapporteringa, vil ein venta at rapporteringa skjer i samsvar med fristane og krava som er sett i dei lokale styringsdokumenta.

I fase 4, resultatoppfølginga, vil ein venta at resultatinformasjonen frå rapporteringa ikkje vert nytta aktivt og målretta for å justera mål og resultatindikatorar. Ein har andre mekanismar som vert sett som viktigare. Ein kan då også venta at det finst andre styringssystem som vert brukt parallelt. Vidare ventar ein at resultatinformasjon hovudsakleg har andre bruksområder enn til styring og utvikling av mål. Slike bruksområder kan vera å senda resultat ut til politikarar og media, såkalla ”window dressing”.

3.3 Oppsummering

I dette kapitlet har eg presentert litteratur om mål- og resultatstyring, og ein idealmødel for mål- og resultatstyring, samt tre teoretiske perspektiv. I analysekapitlet (kapittel 6) vil eg nytta idealmødelen for å samanlikna empirien med denne. Eg har utvikla forventningar til mål- og resultatstyringa til kvart einskild perspektiv. I analysekapitlet vil eg summera opp alle forventningane som er utleia i dette kapitlet og med bakgrunn i empirien (kapittel 5) plassere om forventningane er oppfylt, ikkje oppfylt eller delvis oppfylt.

KAPITTEL 4

Politi- og påtalemyndigheita i Noreg – ein presentasjon

Konteksten kan verta sett på som ramma til undersøkingsobjektet, eller det som ein ”tek for gitt” at lesaren veit før ein går inn i empiri og analyse. Eg vil fyrst presentera kva som vert sett som politiet sitt samfunnsoppdrag, og korleis politiet er organisert i dag. Deretter vil eg skildra dei dokumenta som legg grunnlag for den lokale styringsdialogen.

4.1 Samfunnsoppdraget

Tradisjonelt har politiet vorte sett på som eit symbol på statsmakta. Dette heng saman med at politiet representerer øvrigheita og er statens fysiske maktapparat i fredstid. Politiet har både rett og plikt til å gripa inn – med makt om naudsynt – for å skapa ro og orden, forfylgja straffbare handlingar eller for å få lovleg vedtak gjennomført eller respektert (Politiinstruksen §2-2 (2)).

Innbyggjarundersøkingar syner at innbyggjarane generelt har stor tillit til politiet. Som statens sivile maktapparat skil politiet seg frå andre aktørar. Politiet skal stå fram som grensesetjande og handlekraftig. Politiet er den einaste myndigheita innbyggjarar som vert utsett for kriminalitet kan koma til når dei vert utsett for lovbrøt. Dette set politiet i ei særstilling, og det set også lys på det mangfaldet av saker politiet har ansvar for. Om det gjeld drap, tjuveri, vald, dirigering av veg, husbråk eller mistenkelege personar, er det ei oppfatting at politiet skal ta tak og gje tryggleik til borgarane.

4.2 Politilova

I politilova § 1 går det fram at staten skal sørgja for den polititeneste som samfunnet har behov for. Polititenesta skal utførast av politiet. Gjennom førebyggjande, handhevande og hjelpande verksemd skal politiet vera eit ledd i samfunnet sin samlande innsats for å fremja og stadfesta borgarane sin rettstryggleik, tryggleik og alminneleg velferd for øvrig.

I politilovas § 2 vert politiets oppgåver stadfesta. Politiet skal:

1. Beskytta person, eigedom og felles goder og verna om all lovleg verksemd, oppretthalda den offentlege orden og tryggleik og anten åleine eller saman med andre myndigheiter verna mot alt som trugar den ålmenne tryggleiken i samfunnet.
2. Førebyggja kriminalitet og andre krenkingar av den offentlege orden og tryggleik.
3. Avdekkja og stoppa kriminell verksemd og forfylgja straffbare forhold i samsvar med reglar gjevne i eller i medhald av lov
4. Yta borgarane hjelp og tenester i faresituasjonar, i lovbestemte tilfelle og elles når forholda tilseier at bistand er påkrevd og naturleg
5. På førespurnad yta andre offentlege myndigheiter vern og bistand under deira tenesteutøving når dette fylgjer av lov eller sedvane
6. Samarbeida med andre myndigheiter og organisasjonar som er tillagt oppgåver som rører ved politiet sitt virkefelt så langt reglar gjevne i eller i medhald av lov ikkje er til hinder for dette
7. Utføra andre oppgåver som er fastsett i lov eller som fylgjer av sedvane, under dette er oppgåver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgåver.

4.3 Organisering av politiet i Norge

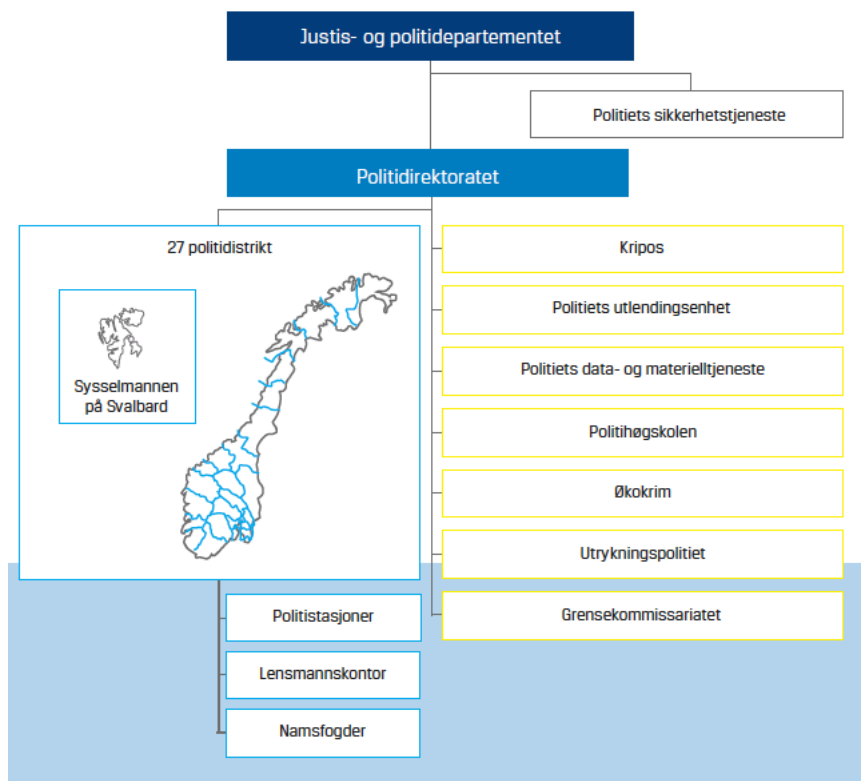
Eit sentralt trekk ved den norske politiordninga er det tospora system (figur 4.1), som betyr at påtalemyndigheita er ein integrert del av politiet, under riksadvokatane og statsadvokatane sin overordna fagleg knytt til politiets straffeforfølgingsfunksjon. Justis- og beredskapsdepartementet og POD har overordna fagleg ansvar for resten av politiet si



Figur 4.1: Det tospora system.

verksemd (figur 4.2). Overordna koordinering vert gjort ved regelmessig kontakt mellom Riksadvokaten, departementet og direktoratet (St.meld. nr. 42 2004-2005:33) Årsaka til dette er prinsippet om at påtalemyndigheita skal vera uavhengig i sine avgjersler. Ingen andre fagmyndigheiter har anledning til å instruera påtalemyndigheita. Berre Kongen i statsråd kan instruera påtalemyndigheita når det gjeld avgjersler i straffesakar. På dette punktet må derfor prinsippet om ministerstyret vika.

Justis- og beredskapsdepartementet og POD utgjer den sentrale politileiinga. Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for etatstyringa av POD, Riksadvokaten, Generaladvokaten og Politiets tryggingsteneste (PST). Gjennom departementets styringsdokument og styringsdialog vert målsettingar og resultatkrav for politiet kommunisert og kontrollert.



Figur 4.2: Organiseringa av Politi- og lensmannsetaten (Kjelde: POD 2010:5)

4.3.1 Politidirektoratet

POD vart etablert i januar 2001, og etableringa av dette nye forvaltningsorganet var eit

viktig ledd i politireforma som har hatt noko å seia for den sentrale, regionale og lokale organiseringa av politiet i Norge. Målsettinga med politireforma var å sikra ein demokratisk vidareutvikling av politiet, klargjera ansvar og myndigheit, og skapa ein heilskapleg operativ og fagleg leiing med sikte på best mogleg utnytting av ressursar. POD har hatt ein viktig rolle i dette utviklingsarbeidet.

POD har med unntak av PST, ansvaret for leiing og oppfylging av politidistrikta og særorgan. Ansvaret er knytt til den overordna faglege leiinga av politiet si verksemd. POD sine hovudoppgåver ovanfor politidistrikta og særorgana er strategisk og operativ samordning, etatsleiing, personal- og organisasjonsutvikling, støtte- og tilsynsoppgåver, forvaltningsoppgåver, beredskap, samt handsaming av klagesaker. Her ligg blant anna ansvaret for fordeling av ressursar og resultatoppfylging. Allereie her vert ressursane fordelt ut til politidistrikta, som sjølv vel korleis dei vil nytta pengane. Dette er i tråd med ein tanke om å gje undereiningar meir autonomi, som står sentralt innanfor new public management.

Den siste tida er det derimot kome fram moment som gjer at ein kan stille spørsmål ved om autonomien POD fekk i starten har haldt fram. I intervju med 22.juli-kommisjonen fortel Ingelin Killengreen, som var politidirektør i POD i 11 år, at ho opplevde at den gjevne autonomien vart vekke i åra kring 2004. Dei vart då meir detaljstyrt og det vart større fokus på politiske saker enn det politifaglege arbeidet (Killengreen 30.05.12). Killengreen som var ein av dei som kjempa for eit politidirektorat stiller no spørsmål om POD bør bestå³.

4.3.2 Politidistrikta

I Noreg er det 27 politidistrikt som er delt inn i geografiske driftseiningar: lensmannskontor, politistasjonar og namsfogdar (sjå figur 4.2). Politimeisteren har distriktsleiinga innan gjeldande fullmakter, dels direkte og dels gjennom leiargruppa i distriktet og det administrative støtteapparatet. Med bakgrunn i det tospora systemet er politimeisteren på straffesaksområdet underordna Riksadvokaten og statsadvokaten når det er saker som omhandlar påtale. Administrativt og på dei

³ I innlegg på fagforbundets styringskonferanse på Grand Terminus 30.10.12

andre fagområda er politimeisteren underordna POD og Justis- og beredskapsdepartementet.

4.3.3 Påtalemyndigheita

Påtalemyndigheita har ansvar for straffesakshandsaminga. Det vil sei etterforskning, påtaleavgjersler og aktorat under rettsprosess ved domstolane. I Noreg er påtalemyndigheita organisert i tre nivå; Riksadvokaten, Statsadvokatane og Påtalemyndigheita i politiet.

Verksemda til påtalemyndigheita er regulert i eiga forskrift; Forskrift om ordninga av påtalemyndigheita (Påtaleinstruksen). I Noreg er påtalemyndigheita ein integrert del av politiet. Dette er ein praksis som Noreg og Danmark er åleine om å ha, sett i forhold til mange andre vestlege land me samanliknar oss med.

I kampen mot kriminalitet nyttar politiet i hovudsak to strategiar; Førebyggjande tiltak og straffesakshandsaming. Det er nær samanheng mellom desse strategiane, og dei er likeverdige. Dei alle fleste sakane vert avgjort av påtalemyndigheita i politiet, men for dei alvorlegaste brotsverka er tiltalekompetansen lagt til statsadvokaten eller riksadvokaten.

Påtalemyndigheita vert leia av Riksadvokaten. Riksadvokaten har den overordna leiinga av straffesakshandsaminga, under dette ligg ansvaret for å fastsetja mål og prioriteringar, og for å gje instruksar og fylgja opp straffesakshandsaminga ved statsadvokatembeta og i politidistrikta. I forhold til det einskilde politidistrikt vert påtalemyndigheita si fagleiing ivareteke av statsadvokaten i regionen.

Påtalemyndigheita sine tenestemenn i politiet er politimeistrane, visepolitimeistrane, politiadvokatane og politifullmektigane. Kravet er at dei har juridisk embetseksamen og gjer teneste i embete eller i stilling som er lagt til påtalemyndigheita. I tillegg ligg det også påtalekompetanse hjå lensmennene i det einskilde politidistrikt.

Politijuristane kan også ha sakshandsamingsansvar knytt til ansvarsområder utanfor straffesaksområdet, eksempelvis med etaten sine forvaltningsrettslege oppgåver som høyrer til departementet eller direktoratet sine ansvarsområde. I slike tilfelle opptre

tenestemannen ikkje på vegne av påtalemyndigheita.

4.5 Grunnlaget for styringsdialogen

Styringsdialogen startar med statsbudsjettet og går heile vegen ned til driftseiningsnivå. Eg har valt å skildra styringsdokumenta ned til politimeisternivå i dette kapitlet. Den lokale styringsdialogen vil vera ein del av min empiri som vert gjort greie for i dei neste kapitla.

4.5.1 Statsbudsjettet

Styringsdialogen startar med statsbudsjettet (St.prp. nr. 1) som gjer dei økonomiske rammene. Økonomien er knytt til mål, prioriteringar og satsingsområde. Det ligg eit langt og omfattande arbeid bak statsbudsjettet, der POD og Justis- og beredskapsdepartementet kjem med innspel. Når Stortinget har vedteke statsbudsjettet, skal det setjast i verk av dei ulike departementa og underliggande etatar.

4.5.2 Tildelingsbrevet frå Justis- og beredskapsdepartementet

Med utgangspunkt i dei måla, prioriteringane og økonomiske rammene som ligg i statsbudsjettet, utarbeidar Justis- og beredskapsdepartementet tildelingsbrevet til POD, som gjev føringar for politiet sitt arbeid i budsjettperioden. Det er her ein kan finna 120 mål og delmål og tiltak som 22. julikommisjonen refererer til. Alle er likevel ikkje formulert som mål, og ein må lesa i teksten for å finna alle. Når POD har motteke tildelingsbrevet, startar arbeidet med å konkretisera dette som styringsdokument for politidistrikt og andre einingar. Dette vil eg skildra nærare i dei neste kapitla.

4.5.3 Det sentrale plan- og rammeskrivet

Plan- og rammeskrivet skal danna eit førebels grunnlag for planlegging av verksemda i politidistrikta og særorgan i 2011. Her vert det klargjort kva som er dei gjeldande styrande dokumenta for distrikta. Hovudmål og særlege utfordringar vert presentert. Det vert gjort klart kva POD vil ha fokus på når det gjeld tilsyn med distrikta. Her vert også planprosessen og krav til rapportering skildra. I politimeisteren sitt styringsverktøy (PSV) skal politimeisteren rapportera inn tilstandsskilddring og strategisk kriminalitetsanalyse.

Han skal også, slik som driftseininga gjer til han, koma med forslag til resultatmål for 2011, og gje ei vurdering av risikofaktorar i forhold til å nå måla og eventuelle tiltak knytt til risikovurderingane. Dette dokumentet er grunnlaget for det lokale plan og rammeskrivet, som eg skal skildra i det neste kapitlet.

4.5.4 Disponeringsskrivet frå Politidirektoratet

Disponeringsskrivet legg fram POD sine overordna mål og prioriteringar for 2011, samt administrative avgjersler og rapporteringsrutinar. Disponeringsskrivet har også ein særskilt del som viser målsetnadane og økonomisk ramme som er fastsett for det ein skilde politidistrikt og særorgan.

POD fastset dei overordna måla for 2011 på bakgrunn av Prop. 1 S (2010-2011), Justis- og beredskapsdepartementet sitt tildelingsbrev og andre sentrale styringsdokument. For straffesaksområdet er målsetnadane fastsett i samråd med riksadvokaten, som årleg gjer ut eige mål- og prioriteringsskriv. Det er ikkje ein del av datamaterialet i denne oppgåva. Dette dokumentet er grunnlaget for det lokale disponeringsskrivet, som vert skildra i det neste kapitlet.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har eg gjeve eit innblikk i korleis politiet er organisert i dag. Eg har vist at politiet organisert med eit tospora system, der ansvaret for kriminalitetskampen er delt mellom riksadvokaten og justis- og beredskapsdepartementet. POD fekk ei sterk politifagleg rolle i 2001, men det kan sjå ut til at denne rolla har vorte svekka dei siste 8 åra, og direktoratet vert no sett som svakare enn kva tanken var då det vart oppretta. Dette kan tenkjast å ha innverknad på korleis mål- og resultatstyringa vert praktisert, utan at det vil koma til syne vidare i oppgåva då eg har det lokale plan som fokusområde. Det er likevel viktig å ha dette som eit bakteppe. Til slutt har eg skildra den sentrale styringsdialogen som startar med Statsbudsjettet og endar med disponeringsskrivet frå POD til politimeisteren. I det fylgjande skal eg skildra den lokale styringsdialogen frå politimeisteren ned til driftseiningane.

KAPITTEL 5

Lokal mål- og resultatstyring i praksis

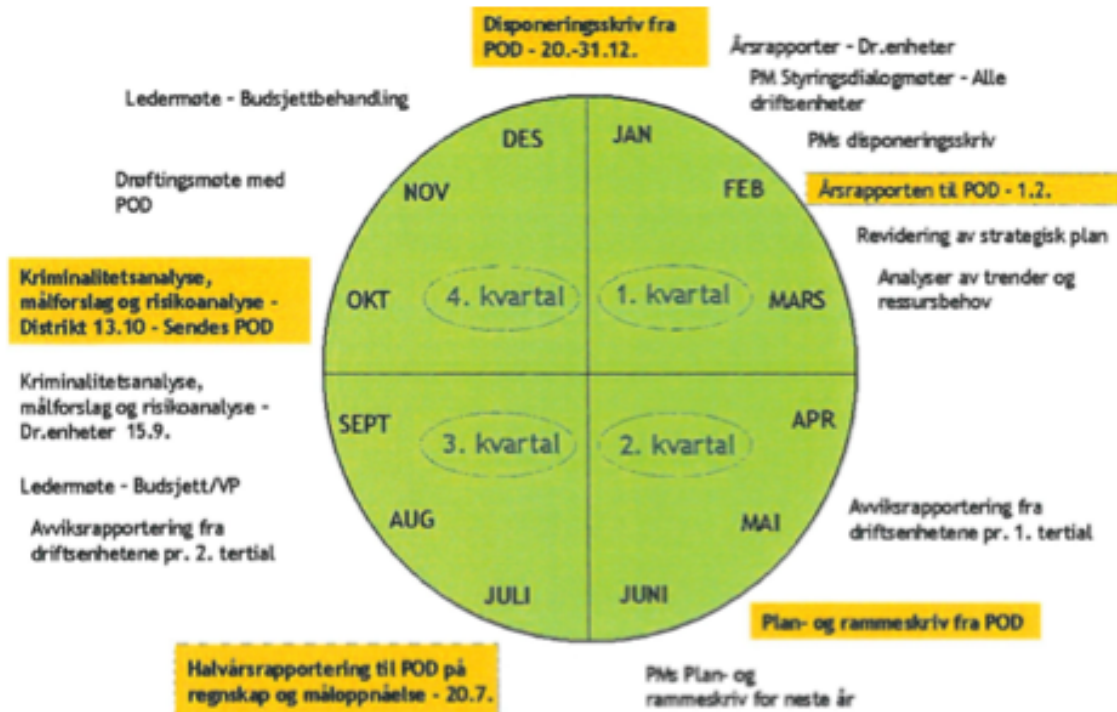
I denne masteroppgåva er empirikapittelet delt inn etter dei fire fasane i den ideelle mål- og resultatstyringsstrukturen. Den fyrste fasen er mål. Der vil eg gjere greie for den lokale styringsdialogen og målhierarkiet som gjeld for driftseiningane. Erfaringane frå respondentane vert kommenterte undervegs. Den andre fasen er resultatindikatorane. Der vil eg velja ut resultatindikatorar, og presentera kva erfaringar respondentane har med resultatindikatorane. Den tredje fasen er resultatrapportering. Der vil eg syna kva driftseiningane skal rapportera på, og kva erfaringar respondentane gjer seg med dette. Til sist vil eg kort nemna korleis resultatoppfølginga er tenkt å verka, og korleis den påverkar respondentane i sin kvardag.

5.1 Mål

Eg vil i det fylgjande gjera greie for den lokale styringsdialogen. Når eg no kort skal skildra gangen i styringsdialogen, vil eg også nemna kvar dei sentrale styringsdokumenta kjem inn slik at lesaren enkelt kan få oversikt. Etter dette vil eg gjere greie for målhierarkiet i politiet. Der har eg valt å dela det som kan seiast å gjelda for alle driftseiningar og det som politidistrikta og driftseiningane sjølv utviklar.

5.1.1 Planprosessen for Hordaland politidistrikt driftsåret 2011

I denne oppgåva er det styringsforholdet mellom politidistriktet ned til driftseiningane, og rapporteringa frå driftseiningane opp til politimeisteren som er i fokus. Oversikta her vil også ta med dei sentrale dokumenta, for å gje eit heilskapleg oversyn. Framstillinga vil ikkje fylgja årshjulet (sjå figur 5.1 s. 49, henta frå lokalt plan-og rammeskriv 2011) med start i januar. Eg vil av pedagogiske grunnar starta med det dokumentet som dannar grunnlag for planprosessen i 2011.



Figur 5.1: Årshjul – Lokal styringsdialog Hordaland politidistrikt.

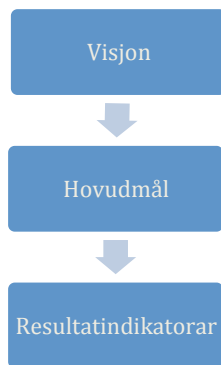
I mai/juni kjem det sentrale plan- og rammeskrivet for neste år, og i juni gjer politimeisteren ut det lokale plan- og rammeskrivet for neste år. Dette er dokumenta som legg grunnlaget for den vidare styringsdialogen. I august/september er det leiarmøte der budsjett og verksemdsplanane er tema. I september kjem driftseiningane med kriminalitetsanalyse, målforslag og risikoanalyse, og i oktober sender politimeisteren kriminalitetsanalyse, målforslag og risikoanalyse for heile distriktet til POD. I oktober skal også driftseiningane sende inn investeringsplan for driftseininga, samt ein førebels verksemdsplan. I november vert det heldt ein drøftingsmøte med POD, og i desember er det nytt leiarmøte der budsjetta vert handsama. I januar kjem disponeringskrivet frå POD. Det er dette omhandlar dei endelege føringane for driftsåret. I januar skal også årsrapportane frå driftseiningane inn med påfølgjande møte med politimeisteren. I februar gjer politimeisteren ut det lokale disponeringskrivet, samt at han skal sende inn årsrapporten frå 2010 til POD. Deretter vert den strategiske planen revidert. I mars vert det gjort analyser av trendar i kriminalitetsbiletet og ressursbehov. I mai skjer den fyrste avviksrapporteringa frå driftseiningane til politimeisteren, det er fyrste indikasjon på korleis driftseiningane gjer det i forhold til resultatindikatorane. I juli skal politidistriktet

sende inn ei halvtårsrapportering på rekneskap og måloppnåing til POD. I august skjer den andre avviksrapporteringa frå driftseiningane til politimeisteren.

5.1.2 Målhierarkiet

I prosessen som vart skildra ovanfor vert innhaldet i målhierarkiet fastlagt. Ein har då eitt målhierarki som gjeld for heile politiet i Noreg. I styringsdokumenta så kjem det også fram forventningar om at politidistriktet skal laga sin eigen strategiske plan og løysingar for å oppnå dei måla som er sett sentralt. Fyrst vil eg skildra målhierarkiet. I punkt 5.1.3 vil eg gjere greie for dei lokale planane og løysingane for å nå dei oppgjevne måla.

Under ser du ein figur av målhierarkiet som gjeld for alle driftseiningar, så ser du ein figur av det som vert utvikla lokalt.



Figur 5.2: Målhierarkiet



Figur 5.3: Lokal operasjonisering

5.1.2.1 Visjon og hovudmål

Visjonen til politiet er den overordna skildringa av politiet sitt samfunnsoppdrag. Det er denne som vert sagt å liggja i ryggmargen til polititenestemennene, og heile styringsstrukturen skal vera tufta på dei tre orda: Tryggleik, lov og orden.

Under ser du ein tabell over visjonen og dei fem hovudmåla for 2011 (tabell 5.4).

Nivå 1	Visjon				
	Trygghet, lov og orden				
Nivå 2	Hovudmål				
	1. Økt tryggleik for borgarane gjennom redusert kriminalitet	2. God og effektiv konfliktløysing	3. Sikra rettstryggleik for individ og grupper	4. Ein open og kvalitetsbevisst justisforvaltning	5. Heilskapleg og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk

Tabell 5.4: Politiets visjon og hovudmål for 2011

Visjonen til politiet har eksistert i mange år. Hovudmåla derimot kan verta endra, formulert annleis og av og til vert det lagt til eit mål. Dette skjedde i 2011, då det femte hovudmålet kom til. I plan og rammeskrivet var det dei fire fyrste hovudmåla som vart lagt fram, men i disponeringsskrivet er det kome til eit femte mål.

Alle mine respondentar er av den oppfatninga at dei etterlever dei måla som er sett. I tillegg til desse hovudmåla er det også sett delmål lenger oppe i styringshierarkiet, men dei ser ut til å vera meir brukt i arbeidet Justis- og beredskapsdepartementet og POD gjer. Ein finn ikkje igjen lista over delmål i dei lokale styringsdokumenta, men det er nok desse respondent 5 syner til når han seier at mykje av det som kjem frå sentralt hald er detaljert. Han samanliknar det med at forsvaret skal stå imot ein fiende så og så lenge, mens politikarar legg seg for mykje opp i korleis politiet skal redusera kriminalitet i form av detaljerte delmål og også gjennom detaljerte handlingsplanar som dei skal rapportera på ved sidan av det faste målhierarkiet. Dette er også moment som tidlegare politidirektør Killengren har peikt på (Killengren 30.05.12 og 30.10.12). Respondent 4 meiner at det er vanskeleg å halda fokus dersom det vert meir enn 3-4 mål, og meiner at dersom dei er riktige, vil ein oppnå mykje av det andre ein vil oppnå.

No har eg skildra visjon og hovudmål for verksemda. Det ville vore naturleg å halda fram med resultatindikatorane som er det neste steget i målhierarkiet. Men dei vil verta tema i

del 2 av dette kapittelet. Eg går no over til å syna den lokale operasjoniseringa av hovudmåla.

5.1.3 Den lokale tilpassinga

Det målhierarkiet som eg har skildra ovanfor gjeld, saman med resultatindikatorane, for alle driftseiningar i heile landet. Den vert fyrst skissert i lokalt plan- og rammeskriv, og så kjem dei endelege føringane i lokalt disponeringsskriv. I desse dokumenta er det også vist til strategisk plan, prioriteringsskrivet og det er sagt at kvar driftseining skal gjere ei risikovurdering av resultatindikatorane (figur 5.3, s. 50). Eg vil no gjere greie for desse.

5.1.3.1 Strategisk plan – Ein brukarmanual

Strategisk plan for Hordaland politidistrikt skal, saman med årleg disponeringsskriv frå POD og Riksadvokaten sitt prioriteringsskriv, vera styrande for all planlegging og verksemdsutøving i politidistriktet. Den kan verta sett på som ein brukarmanual for å nå hovudmåla.

I strategisk plan har dei sett opp tre strategiske fokusområder, med tilhøyrande kritiske suksessfaktorar og strategiar for å klare det: ”Strategisk fokus på de tre områdene med tilhørende målsettinger og suksessfaktorer skal sikre at Hordaland politidistrikt bidrar til oppnåelse av hovudmålene for politi- og lensmannsetaten” (Strategisk plan 2011). Eg har vanskeleg for å sjå at dei tre strategiske satsingsområda er knytt til hovudmåla og vil synleggjera det med ein tabell i punkt 5.1.3.2.1 ”Korleis står den strategiske planen til hovudmåla?”.

Det er også utvikla ei liste over kva saker ein skal prioritere i den daglege tenesta. Strategisk plan fungerer her som eit tillegg til Riksadvokaten sitt prioriteringsskriv for straffesakshandsaminga. Det vil sei at Riksadvokaten sitt prioriteringsskriv vert utløyst av at alvorlege lovbrota allereie har skjedd, mens strategisk plan skal vera knytt til den daglege tenesta som eit mål om å vera i forkant av lovbrota. I mine intervju oppdaga eg at når dei snakka om prioriteringar var det i stor grad prioriteringane i strategisk plan dei

viste til. Eg vil derfor ha ein eigen bolk med prioriteringslista i strategisk plan, då vil eg også kort nemna innhaldet i riksadvokaten sitt prioriteringsskriv.

5.1.3.2 Strategiske fokusområder

Det går fram av strategisk plan at dei har tre strategiske fokusområder for perioden 2011-2016:

- Redusert kriminalitet i samfunnet
- Brukarar og samfunn
- Effektiv utnytting av tilgjengelege ressursar

Ein meiner at fokus på desse tre områda med tilhøyrande målsettingar og suksessfaktorar skal sikra at Hordaland politidistrikt bidreg til å oppnå dei fem hovudmåla for politiet. I strategisk plan vert dei tre strategiske fokusområda kalla mål. Respondent 6 påpeikar at desse ikkje skal konkurrere med hovudmåla. Det er strategiske mål. Den strategiske planen viser politidistriktets langsiktige prioriteringar for arbeidet med å nå hovudmåla. Den strategiske planen er utarbeida for å gje heilskap og balanse i styringa av distriktet.

Det vil ikkje vera relevant for denne oppgåva å trekkja inn alle dei kritiske suksessfaktorane og strategiane i strategisk plan. Totalt er det 13 kritiske suksessfaktorar knytt opp mot dei tre satsingsområda og totalt 50 strategiar knytt til dei ulike kritiske suksessfaktorane (Vedlegg 2). Eg vil i tabell 5.5 syna nokre eksempel som har kome fram som relevant i mine intervju, og som eg vil nytta for å trekkja parallellar i den vidare framstillinga.

Mål	Kritisk suksessfaktor	Strategi
Redusert kriminalitet i samfunnet	God oppfølging av gjengangarar	Aktiv og målretta bruk av politiråd og SLT for å ansvarleggjere og påverka kommunar og andre offentlege etatar til å ta ansvar for oppfølging av gjengangarkriminelle
	God oppfølging av utsett ungdom og andre risikogrupper	Aktiv og målretta bruk av politiråd og SLT for å sikra effektivt tverretatleg samarbeid og oppfølging av barn og ungdom i faresonen for å begå kriminalitet Gjennomføring av bekymringssamtale med alle unge under 15 år som vert meldt for lovbrøt Å vera aktiv tilstades på stadar der utsett ungdom og andre risikogrupper oppheld seg
	Effektiv og forsvarleg straffesakshandsaming	Effektiv og kvalitativ god straksetterforskning Effektiv prioritering av kva saker som skal etterforskast
Tillit og legitimitet i samfunnet	Aktiv og open kommunikasjon med brukarane og samfunnet	Ein kultur som er prega av openheit der dei aktivt deler kunnskap og der ein er open for andre sine tankar og innspel Tydleg, sakleg og etterrettleg bodskap Medarbeidarar med gode kommunikasjonsevner
	God tilgjengelegheit og samhandling med offentlege og private aktørar	God tilgjengelegheit av politi for personar som treng akutt og naudsynt hjelp frå politiet Effektivt samarbeid med interessentar og problemeigarar
	God kulturforståing og respektfull opptrøden	Respektfull og punktleg opptrøden av politidistriktes tilsette i møte med brukarane
	Rettstryggeleik for individ og grupper	Hurtig og kvalitativ god straffesakshandsaming
Effektiv utnyttning av tilgjengelege ressursar	Heilskapleg verksemdsstyring med rett prioritering	Eit heilskapleg styringssystem God kvalitet i plan-, oppfølgings- og evalueringsprosessar
	Fleksibel ressursutnyttning	Ein effektiv og fleksibel organisasjonskultur Ein organisasjonskultur som fremjar og verdset fleksibilitet Samarbeid og kommunikasjon på tvers av ansvarsområder og geografiske drifseiningsgrenser
	Motiverte og engasjerte medarbeidarar	Omsynsmessige belønningssystem

Tabell 5.5: Oversyn over dei tre strategiske satsingsområda med tilknytte kritiske suksessfaktorar og strategiar. (For fullstendig versjon sjå vedlegg 2).

Alle desse strategiane er det gjennomgåande semje om i mine intervju. Respondentane meiner likevel at i det verkelege liv er det vanskeleg å gjennomføra desse tiltaka. Eit eksempel kjem frå respondent 5 som seier at bekymringssamtale og samarbeid mellom etatar er svært viktig, samstundes som det vert lite brukt fordi ”det er ikkje ein del av det kvantifiserbare styringsregime”. Han påpeikar at slikt arbeid tek tid. For eksempel i det førebyggjande arbeidet som kan vera med å senka talet på fyrstegongskriminelle unge mellom 15 og 18år. Han synest slikt arbeid er viktig og har starta prosjekt i samarbeid med skulane, slik at dei har kontroll over unge på 12 og 13 år som er i faresona og gjev dei ekstra oppfølging. I forhold til resultatindikatoren om fyrstegongsregistrerte unge mellom 15-18 (sjå tabell 5.8 s. 63 og tabell 5.9 s. 64) meiner han det derfor er rart å setja eit tal, for den vert raud anten ein går for mykje over eller under. Dette gjer det vanskeleg å avgjera kva som er bra: ”Viss vi har eit høgt tal, har vi ikkje vore flinke til å førebygga? Eller er vi i ferd med å auka etterrettningsaktiviteten på dei mellom 13 og 18 år, då får vi

eit høgt tal. Då er eit høgt tal bra, fordi vi får avdekka dei i eit aldersmann der det er mogleg å få dei ut av den kriminelle løpebane.” Fleire slike kontrovers vil koma fram i den vidare framstillinga.

5.1.3.2.1 Korleis står den strategiske planen til hovudmåla?

Hovudmål	Strategiske satsingsområder
1. Økt tryggleik for borgarane gjennom redusert kriminalitet	Redusere kriminalitet i samfunnet
2. God og effektiv konfliktløysing	Effektiv utnytting av tilgjengelege ressursar
3. Sikra rettstryggleik for individ og grupper	Tillit og legitimitet i samfunnet
4. Ein open og kvalitetsbevisst justisforvaltning	
5. Heilskapleg og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk	

Tabell 5.6: Hovudmål og strategiske satsingsområder

Som ein ser ut frå tabellen er det ikkje alle hovudmåla som vert dekt av den strategiske planen. Og om ein ville, kunne ein plassert alle dei tre strategiske satsingsområda under hovudmål 1.

Det kan likevel vera føremålstenleg å berre laga ein

strategisk plan som fokuserer på hovudmål 1, å redusera kriminalitet. Når dei likevel intenderer at planen skal vera med å bidra til at alle hovudmåla og dei ikkje gjer det, ser det ut til at strategisk plan er laust kopla frå hovudmåla. Likevel ser det ut til at fleire av strategiane og kritiske suksessfaktorar vil kunna plasserast under fleire av hovudmåla. Dette vert ikkje på nokon plass synleggjort eller illustrert i strategisk plan. Det er mogleg at dei tre strategiske satsingsområda kan plasserast under fleire av hovudmåla. For eksempel ”tillit og legitimitet” kan verta plassert under hovudmål 1,2,3 og 4. Både hovudmåla og dei strategiske satsingsområda er vagt formulert og kan romma mykje.

5.1.3.3 Prioriteringsskriv

Det er riksadvokaten som gjev ut det offisielle prioriteringsskrivet for straffesaksarbeidet. Dette er føringar for kva politiet skal prioritera når hendinga er skjedd og dersom det er knappheit på ressursar. I prioriteringsskrivet er det gjeve føringar for at ein skal ha høg kvalitet, høg oppklaring, kort sakshandsamingstid og adekvat reaksjon. Vidare er det lista opp kva hendingar som skal prioriterast. Desse går på drap, eldpåsetting og andre

alvorlege lovbrøt som seter liv og helse i fare, alvorlege seksuallovbrøt og narkotikalovbrøt, alvorlege trafikklovbrøt, økonomisk kriminalitet av alvorleg kriminalitet særleg dersom det rammar fellesskapet, alvorleg IKT- og miljøkriminalitet og alvorleg internasjonal og organisert kriminalitet, samt straffbare handlingar som synest å vera rasistisk motivert. Desse prioriteringane er i liten grad problematisert av mine respondentar.

Intervjua var likevel prega av at det var utfordringar med tanke på kva saker som skal prioriterast, men då viste samlege respondentar til prioriteringane i strategisk plan som gjeld for den daglege operative tenesta og skal ha ein førebyggjande effekt. Eg vil derfor ta prioriteringane som er gjeve i strategisk plan inn under dette punktet og synleggjera kva erfaringar respondentane har med desse.

Prioriteringane i strategisk plan er gjort med bakgrunn i politidistriktet si strategiske analyse og risikovurdering. Prioriteringa er gjort etter heilskapleg vurdering av den fare dei kriminelle handlingane knytt til dei ulike kriminalitetsområda representerer for menneske, miljø og økonomiske verdiar.

I tabell 5.7 ser du prioriteringsskrivet i

Prioritering	Kriminalitetsområde
Svært høgt prioritert	Vald og seksuelle overgrep mot born
	Alvorleg, organisert og grenseoverskridande kriminalitet <ul style="list-style-type: none"> • Gjengkriminalitet • Alvorleg narkotikakriminalitet • Menneskehandel • Mobile vinningskriminelle
	Vald i nære relasjonar
Høgt prioritert	Kriminalitet gjort av barn og unge
	Grove seksuelle overgrep mot vaksne
	Grovt tjuveri frå bolig
	Vald i utelivet
	Hatkriminalitet
	Økonomisk kriminalitet
	Forureiningskriminalitet
Prioritert	Grove trafikklovbrøt
	Grovt tjuveri frå person på offentlig stad
	Ran
	Naturkriminalitet
	Kunst- og kulturkriminalitet
Arbeidsmiljøkriminalitet	

Tabell 5.7: Prioriteringsskrivet i Strategisk plan 2010-2016

strategisk plan. Alle respondentar er positive til at einiskilde sakar må prioriterast, men nokon av prioriteringane samsvarar ikkje med nivået på resultatindikatorane.

Eit eksempel på dette er grove trafikklovbrot som er høgt prioritert. Respondent 5 meiner at det er så stort fokus resultatindikatoren ”kontrollerte kjøretøy” (sjå tabell 5.8 s. 63 og tabell 5.9 s. 64) at det i realiteten er svært høgt prioritert. Han meiner at årsaka til at dei skal kontrollera så mange kjøretøy er at det er ein overordna strategi om at dersom dei stoppar mange kjøretøy, vil fleire føla seg kontrollert, noko som er med på å redusera kriminaliteten. Det betyr at dei ikkje berre stoppar dei som har gjort alvorlege trafikklovbrot, mesteparten vil ikkje gå inn i den kategorien. Respondent 5 viser til at det er mange politifolk som meiner at det er lurare å la dei som kjører litt for fort gå, for så å ligge på lur og ta dei som verkeleg kjører for fort. Denne tanken vert støtta av dei strategiske prioriteringane, men tanken i målalet på resultatindikatoren er ein annan. Det kan ha samanheng med at akkurat denne indikatoren er eit samarbeid mellom fleire etatar (sjå punkt 5.2.8).

Respondent 5 løftar også fram eit anna eksempel. I det strategiske prioriteringsskrivet er grov vald på vaksne høgt prioritert. I resultatindikatorane ser det ut til å vera svært høgt prioritert, fordi dei blant anna ikkje skal nytta meir enn 90 dagar slike saker. At dei skal bruke mindre enn 90 dagar på desse sakene er eit krav som kjem frå Riksadvokaten. Motsett seier respondent 5 er at grove seksuelle handlingar mot born og vaksne er svært høgt prioritert, men her er det ikkje krav om sakshandsamingstid. Det er i fylgje respondent 5 fordi det er vanskelegare å jobbe med desse sakene, men det illustrerer eit paradoks i kor høgt saken er prioritert og kva som vert målt gjennom resultatindikatorane.

Det å ta omsyn til prioriteringsskrivet, kan gje fleire fylgjer. Respondent 1 meiner at dersom dei følgjer det strategiske prioriteringsskrivet vil det gå ut over både oppklaringsprosenten og sakshandsamingstida. Det er dei ressurskrevjande sakene som ofte vert prioritert, men ressurskrevjande saker og dei mindre sakene tel likt når ein skal legge inn saker i resultatindikatorane. Denne effekten vil eg ta opp seinare då eg skal ta opp problem med manipulasjon og overmåling (Punkt 5.2.3).

Respondent 4 meiner at det er så mange prioriteringar, at ein nesten er tilbake til at ein kan prioritere sjølv, fordi ein finn alltid ein plass det står at det er prioritert. Han meiner at ein ikkje har moglegheit til å fylja alle prioriteringane, ein må velja. Og når kritikken kjem: ”må ein seia at slik er det berre. Men av og til får ein beskjed om kva ein skal gjera. Ja, ja. Det står det, men det står at vi skal gjera alt det andre også.”

Det er mange hendingar som politiet er forventa å ta seg av som ikkje er prioritert. Hendingar som det ikkje er nokon andre etatar som har ansvaret for. Respondent 3 meiner at dersom ein skulle vore rigid og følgd prioriteringsskrivet og ressursbruken:

...så ville politiet aldri kunna opna ei bildør, aldri kunna hjelpt ein katt ned frå eit tre, aldri gjort dei tinga som tradisjonelt folk forventa at politiet skal kunna hjelpa til med. Aldri kunne ein teke imot melding på filleting, saker med ukjent gjerningsperson. Det var så mykje vi då måtte prioritert framfor, dersom vi skulle lest dette som fanden les bibelen.

(Respondent 3)

Han meiner at det er naudsynt med eit samsvar mellom pålegg og prioriteringsskriv og ”sunt bondevett”. Dersom dei berre hadde hatt fokus på dei prioriterte områda, trur han det ville spegla seg i publikumsundersøkingane og på tilfredsheita med politiet. Her påpeiker han at i slike tilfelle der ein må prioritera, er dialog svært viktig. Dette er noko samtlege respondentar meiner er viktig, og eg vil gå nærare inn på kommunikasjon i punkt 5.2.7 ”Kommunikasjon og dialog”.

5.1.3.4 Verksemdsplanar

Verksemdsplanen for distriktet inneheld målforslag, med grunngjeving av måлтаlet. I eit vedlegg til verksemdsplanen er det ei risikovurdering knytt til kvart av måltala. Vidare er det ei skildring av politidistriktet med fakta om infrastruktur og næringsliv. Forventa kriminalitetsutvikling og økonomiske disponeringar og prioriteringar vert også presenterte her. Det vedlegget som er spesielt interessant for denne oppgåva er *risikovurdering- måloppnåelse 2011*. Her vert det presentert kva risikostyring er, og den

vert plassert som ein integrert prosess i mål- og resultatstyringa. Risikovurderinga skal identifisera kritiske suksessfaktorar for måloppnåing, identifisera risikoar, vurdere og prioritera risikoane og fastsetja tiltak for å redusera risikoen for manglande måloppnåing der risikoen er høgare enn politidistriktet sin risikotoleranse.

I verksemdsplanane for driftseiningane finn ein organisasjonskart, geografisk skildring av ansvarsområdet, samt andre forhold som kan vera aktuelt som t.d. reguleringsplanar. Det vert gjort greie for utviklinga i meldt kriminalitet for alle aktuelle saksområder. Vidare er det eit oversyn av skular i området og fyrstegongsregistrerte kriminelle. Det vert gjort greie for kva utfordringar driftseininga har og kva dei prioriterer. Måloppnåing vert også drøfta i verksemdsplanen. Dei skildrar om det er ei negativ eller positiv utvikling for kvart av måltala. Dei seier også noko om kvar dei ligg i forhold til målalet, og om det ser ut til at det vert oppnådd eller ikkje. I eit vedlegg til verksemdsplanen finn ein risikovurderinga av det strategiske satsingsområdet ”reduert kriminalitet i samfunnet”.

5.1.3.5 Risikovurdering

I det lokale disponeringsskrivet for 2011 vert det slått fast at mål- og resultatstyring skal vera det grunnleggjande styringsprinsippet i politidistriktet. Disponeringsskrivet fastset derfor dei mål og resultatkrav og dei rapporteringsrutinane som ut frå eigenart, risiko og viktighet er sentrale i styringa av politidistriktet for dette år. Vidare vert det påpeika at akutte hendingar i stor grad påverkar politiet. Dette kan medføra ein risiko for at dei ikkje oppnår måla. Ei løysing på dette er at det skal verta gjort ei konkret risikovurdering av dei akutte hendingane som kan oppstå og ”andre forhold” som kan truga den målretta verksemda i politidistriktet. På dei mest utsette og konkret gjevne områda skal risikovurderinga klargjera førebyggjande tiltak og betra aktuelle akutte tiltak når risikoelement skjer. Dette ansvaret skal verta synleggjort på alle leiarnivå. Respondent 6 seier at ein for 2011 skulle risikovurdere både dei prioriterte satsingsområda og resultatindikatorane.

Begge driftseiningane la ved risikovurdering av det strategiske satsingsområdet ”reduert kriminalitet i samfunnet”. Ingen av dei andre områda var å finna i dette dokumentet, det

står at det er dette satsingsområdet som er prioritert i risikovurderinga. I verksemdsplanen har driftseining 1 skildra nokre utfordringar og prioriteringar i forhold til resultatindikatorane, men det går ikkje fram at dette er ei risikovurdering. Ei slik risikovurdering av resultatindikatorane er heller ikkje å finna i driftseining 2 sin verksemdsplan.

I tre av fem intervju kom respondentane sjølv inn på risikovurdering. Ein tendens i intervjuet er ei forståing for at dei styrande skal kunne gå inn å sjå kva som har gått gale, ikkje berre i form av ein farge, men også kvifor det har gått gale. Likevel påpeikar samlege respondentar at det å skulle risikovurdere ikkje alltid er føremålstenleg. Respondent 5 viser til at kritikken før var at politiet nyttar for mykje ressursar på styring og hierarki, at det er for mykje styrings og kontrollaktivitetar. Han meiner at det ikkje er vorte noko mindre kontrollaktivitet no: ”*jf. at vi no skal inn å skriva litt fritekst på kvart mål, kvar tredje månad.*”

Respondent 4 er svært kritisk til risikovurderinga og uttalar: ”No er vi byrja å risikovurdere desse tinga, det har eg ikkje forstått kvifor vi gjer”. Han meiner og at det ikkje er alle reelle utfordringar som er passande å skrive om i risikovurderinga. Dei set opp skjema og sender inn, men når dei sit å risikovurderer måltala for neste år, så set dei for eksempel opp risikoen for at ein ikkje oppnår nok narkotikasaker. Han meiner det er her problemet oppstår. Ein grunn til dette kan vera at ein ikkje er god nok på analysebiten, eller etterforskinga. Det kan vera at dei ikkje har nok fokus, men dei veit at det er ikkje det som er den største utfordringa. Den største utfordringa er i fylgje respondent 4 at dei for eksempel neste år skal ha fire politifolk på framstilling kvar einaste dag, så det er det som er den største utfordringa: ”Men det risikovurderer ein ikkje, og det snakkar ein ikkje om i det heile tatt.” Han meiner dei har ei ressursforskyving. Sjølv sagt skal dei ha framstilling: ”...men det nyttar ikkje å gå inn i risikoanalysen vi gjorde i fjor for å finna ut kvifor vi ikkje oppnår måltala. Det er på ein måte slik, i ein ideell verden, men det lever vi ikkje i.” Han føler at han ikkje kan seia at viss ein har problem med å nå eit måltal, så er tiltaket å slutta å senda folk på framstilling: ”Og då blir det jo litt merkelig med heile risikovurderinga, fordi det er ein del ting ein

ikkje får lagt inn i den. For neste år veit eg ikkje kva som vert utfordringa.” Han har forstått det slik at hensikta med risikovurderinga er at han skal kunna hente den når ein risikofaktor slår inn og lesa der kva ein skal gjere. Utfordringa med det er at situasjonsbilde kan ha endra seg og ein får ikkje brukt risikovurderinga.

Både respondent 4 og 5 seier at dei nyttar mykje tid på å utforme risikovurderinga, men at dei får ikkje brukt den i etterkant. Det som er positivt er at dei styrande kan sjå kva som er gått gale. Dette fordrar at det som er skrive er tufta på dei reelle problemstillingane, respondent 4 meiner at det ikkje er rom for å skrive inn dei reelle problemstillingane i risikovurderinga.

Respondent 1 meiner at det er positivt å risikovurdera, då kan han inn å sjå om tiltaka verkar neste år. Samstundes ser han problem med at det ikkje er alltid ein har høve til å risikovurdera. Han dreg ei samanlikning til produksjon av lyspærer. Han meiner at når ein overfører New public management på normative verdiar så kan du ”gå litt skoa av deg”. Han meiner at denne målstyringa har som utgangspunkt at sosiale konflikthar kausale årsaksforklaringar som det er mogleg å manipulera ved konkrete tiltak. Men han meiner at det ikkje alltid stemmer, og at ein slik tankegang er prega av ideelle ynskjer: ”Her er det berre å risikovurdera, så kjem tiltaka av seg sjølv, og dei vil verka.” Alt er bygd opp rundt dette, meiner respondent 1. Om ein produserer lyspærer er det greitt. Produksjonen av lyspærer kan ein påverka utan problem ut frå kausale årsakar, medan det ikkje er like enkelt i sosiale konflikthar. Han seier at dette fungerer i einskilde deler av etaten. For eksempel når det kjem til sakshandsaming, men det er vanskeleg å kontrollera kor mange saker ein får inn, og det å halda kriminaliteten på eit lågt nivå: ”Så på nokon område er det veldig godt tilrettelagt. Når det gjeld å halda kriminaliteten på et lågt nivå er det litt vanskelegare.”

Respondent 6 seier at risikovurderinga mellom anna er eit prioriteringsverktøy for prioritering av risikoreducerande tiltak. Den hjelper med å avdekkja kva som er dei viktigaste områda for verksemda å gjennomføra tiltak innanfor. På rapporteringstidspunkta er det viktig at ein ser til risikovurderinga, slik at ein kan vurdera

om gjennomførte tiltak har hatt ynskt effekt. Det vert i fylgje respondent 6 ei papirøving dersom ikkje risikovurderinga vert nytta til prioritering av tiltak og i oppfølgingsarbeidet i løpet av planperioden.

5.1.4 Ressursar og mål

Det er gjennomgåande i alle intervju at ein har for lite ressursar til det ein skal gjera. Det er ei kjent sak at budsjettet til politiet har auka dei siste åra, noko som verkar som eit paradoks. Respondent 3 meiner at saman med større løyvingar er det kome fleire krav, og at det må vera eit samsvar mellom løyvingane og det ein kan venta i retur. Han seier at dei ofte vert møtt med at dei klarte måltala i fjor, han påpeikar at det ofte er små marginar som gjer dette. Respondent 2 meiner at det er meir ressurskrevjande å driva i dag, stadig nye straffbare forhold dukkar opp og med dagens teknologi krev det meir ressursar å etterforska. Respondent 5 meiner at ressursituasjonen fører til at befolkninga får for dårlege forventningar til politiet. Mange ynskjer berre å fylle ut eit skjema pga. forsikring.

5.2 Resultatindikatorar

Politidistriktet sine sentrale resultatindikatorar er fastsett på bakgrunn av dei sentrale styringsdokumenta. På straffesaksområdet er resultatindikatorane fastsett i samråd med statsadvokaten. Det vert også vist til Riksadvokaten sitt mål- og prioriteringsskriv. Totalt er det 23 resultatindikatorar, og kvar driftseining rapporterer på fleirtalet av desse. Det kan bety at ei driftseining rapporterer på 16 resultatindikatorar, medan andre har 18 eller 20 resultatindikatorar dei rapporterer på alt etter kva som er relevant for driftseiningane. Eksempelvis er det ikkje alle driftseiningane som har utvisingssaker og gjeldsordning, og då rapporterer dei ikkje på det. I tabell 5.8 (neste side) ser du i den fyrste kolumna ei oversikt over dei resultatindikatorane som er fastlagt for politiet. Desse gjeld for heile landet, men det er ikkje alle driftseiningar som rapporterer på alle indikatorane då ikkje alle har oppgåver knytt til alle indikatorane. I kolumne to ser du dei indikatorane som er aktuelle for dei fleste driftseiningane. I kolumne tre finn du ei oversikt over dei resultatindikatorane som i intervju vart problematisert. Ein tendens i dei

resultatindikatorane som vart snakka om, er at dei er i konflikt med for eksempel prioriteringsskriv eller tanken om å jobba førebyggjande. Nokon kan ein også lett manipulera. Dei som ikkje vert omtala er dei resultatindikatorane som driftseiningane ikkje lett kan påverka, og som går på straffesakshandsaminga.

Resultatindikatorar for heile politiet	Resultatindikatorar for driftseiningane	Problematiserte resultatindikatorar
1 Lovbrot	Lovbrot	Lovbrot
2 Oppklaringsprosent	Oppklaringsprosent	Oppklaringsprosent
3 Sakshandsamingstid inkl. påtale	Sakshandsamingstid inkl. påtale	Saksbehandlingstid (lovbrot)
4 Sakshandsamingstid (lovbrot) etterforskar	Sakshandsamingstid (lovbrot) etterforskar	Fyrstegongsregistrerte kriminelle 15-18 år
5 IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd inkl. påtale	IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd inkl. påtale	Sakar til konfliktrådet
6 IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd etterforskar	IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd etterforskar	Vald
7 Fyrstegongsregisterter kriminelle 15-18år	Fyrstegongsregisterter kriminelle 15-18år	Familievald
8 Pri unge u/18 (42 dagar)	Pri unge u/18 (42 dagar)	Publikum si tryggleikskjensle (fyll og spetakkel)
9 Sakar til konfliktråd	Sakar til konfliktråd	Kontrollerte førarar
10 Vald	Vald	Pri §228/229 (grov vald) (90 dagar)
11 Familievald	Familievald	
12 Pri §228/229 (grov vald) (90 dagar)	Pri §228/229 (grov vald) (90 dagar)	
13 Publikums tryggleikskjensle	Publikums tryggleikskjensle	
14 Vinning	Vinning	
15 Inndraging av vinning	Narkotika § 162.1 og legem. Lov	
16 Narkotika § 162.1 og legem. Lov	Narkotika § 162.2 § 162.3	
17 Narkotika § 162.2 § 162.3	Kontrollerte førarar	
18 Kontrollerte førarar		
19 Eigne ATK-saker		
20 Saksbehandlingstid (utlegg)		
21 Saksbehandlingstid (gjeldsordning)		
22 Saksbehandlingstid - Familiegjenvinning (DUF)		
23 Utvisingssaker		

Tabell 5.8: Resultatindikatorar, resultatindikatorane driftseiningane rapporterer på og dei resultatindikatorane som i mine intervju vart problematisert.

Den einskilde driftsleiar er pålagt å fylgja opp at relevante tiltak vert sett i verk for å nå måltala (må sjåast i samanheng med tabell 5.9, s. 64) som er sett til kvar resultatindikator - her skal dei også utarbeida lokale planar innanfor dei einskilde områda (strategisk plan). Ved å nytta risikostyring skal driftseiningane fortløpande registrera forhold som kan påverka moglegheitene for å oppnå mål og gjennomføra korrigerande tiltak som kan redusera sannsynet for at mål ikkje vert oppnådd (risikovurdering).

Resultatindikatorane ligg inne i politimeisteren sitt styringsverktøy (PSV), som er eit dataprogram for å registrera saker og sjå korleis ein ligg an på resultatindikatorane. Her

kan ein også kommentera dei ulike resultatindikatorane, og gjere risikovurdering av den einskilde resultatindikator.

I tabell 5.9 ser du ei oversikt over dei indikatorane som er problematisert i intervju. Dei måltala som er sett gjeld for Hordaland Politidistrikt. Det er ikkje naudsynt å syna kva måltal den einskilde driftseining har, då talet ikkje har så mykje å seia, og hovudpoenget er at det er sett eit tal. Tabellen nedanfor syner dei utvalte resultatindikatorane, målet for heile distriktet og kva retning talet skildrar.

Resultatindikator	Resultatmål	Retning
Lovbrot	18009 saker	mindre enn
Oppklaringsprosent	40 %	minimum
Saksbehandlingstid (lovbrot)	120 dagar	maks
Fyrstegongsregistrerte kriminelle 15-18 år	220 personar	mindre enn
Sakar til konfliktrådet	300 saker	minimum
Vald	1400 saker	mindre enn
Familievald	600 saker	meir enn
Pri §228/229 (grov vald) (90 dagar)	90 dagar	mindre enn
Publikum si tryggleikskjensle (fyll og spetakkel)	1400 saker	meir enn
Kontrollerte førarar	100000 førarar	meir enn

Tabell 5.9: Resultatindikatorar som er problematisert i intervju.

I oversiktene over resultatindikatorane som vert gjeve ut til distrikta, er ikkje retninga skildra. Noko som var svært forvirrande då eg skulle forsøkja å finne ein logikk i det talet som var sett. Informasjonen om retninga kjem frå respondentar, som sjølv hadde funne ut at det var slik det måtte vera. Viss ein går nærare inn på kvifor retninga er sett slik, må ein sjå det i samanheng med kva saker som er prioritert. Det er likevel ikkje ein gjeven logikk bak alle tala.

I politiet vert resultatindikatorane kalla både måltal, resultatmål og resultatindikatorar. Respondent 5 meiner at dei i realiteten er aktivitetsmål. Det vil eg koma tilbake til seinare i punkt 5.2.1 ”Å måla kvantitativt – aktivitetsmål?”. Eg har gjennomgåande valt å kalla dei for resultatindikatorar. Måltal er talet på saker dei skal oppnå for kvar resultatindikator. Hordaland politidistrikt får fastsett sine måltal etter drøfting med POD. Deretter skal dei fordelast på driftseiningane. Nokon måltal er fastsett frå sentralt hald, for eksempel dei som går på sakshandsamingstid og prioriterte saker. Måltala som er sett

for dei andre resultatindikatorane skal fordelast rundt på driftseiningane. Den vurderinga vert gjort etter kva måltal den einskilde driftseining har hatt tidlegare, og om det er endringar i kriminalitetsbiletet. Politimesteren har møter med kvar driftseining om kvar dei skal setja målalet. Som respondent 5 sa: ”Det er heile tida volumet ein drøftar”. Respondent 4 seier meininga er at ein skal utforma måltala etter det ein meiner ein kan levere, men opplever det slik at ein heller organiserer arbeidet ut frå det ein skal levera. Det er ikkje slik at ein utan vidare kan ynskja å få setja lågare måltal, det må grunnleggjast. Dersom nokon skal produsere mindre, må nokon produsere meir, slik at politidistriktet får delt ut alle måltala.

I intervju mine kjem det også fram at dei av og til samanliknar seg med andre stasjonar og korleis dei gjer det på måltala. Noko som er vanskeleg då det er ulikt kvar målalet er sett. Nokon har for eksempel eit måltal på 50% oppklara saker, for å motivera til høgare oppklaringsprosent. Dei landar kanskje på 46%, og får raudt tal. Andre som er meir ”nøktern” i måten dei set målalet, kan oppnå 40%, og få grønt tal.

Mitt hovudfokus i intervju har vore på resultatindikatorane, som er det målesystemet driftseiningane i praksis må halda seg til og rapportera på. Eg vil no presentera kva erfaringar respondentane gjer seg med å halda seg til resultatindikatorane i kvardagen. Eg har strukturert det slik at eg fyrst seier litt generelt om kva tankar respondentane gjer seg om resultatindikatorane. Deretter kjem underoverskrifter som representerer ulike område som gjennom intervju kjem fram som relevante for denne oppgåva.

Alle respondentane har fokus på resultatindikatorane, men seier at dei forsøker å ikkje la dei styra kvardagen. I kvardagen prioriterer dei mellom saker som kjem inn, og i ”ledige stunder” gjer dei konkrete tiltak for å nå måltala. Respondent 1 og 4 seier at dei uansett må dekkja den operative biten. Det som er igjen av ressursar går til å oppnå måltala. Respondent 3 seier at det ligg eit stressmoment i at ein må gjere slike ”krafttak”. Før kunne ein ha rolege dagar og vera i beredskap, slik er det ikkje lenger, seier han. Respondent 2 meiner resultatindikatorane hjelper til å halda fokus og sjekka seg sjølv.

Det er to mantra som går igjen i fire av intervjua, og det er at ein ”lever greitt” med systemet, alle er samde om at det ikkje er godt nok ”men det er det beste vi har”.

5.2.1 Å måla kvantitativt – aktivitetsmål?

Alle resultatindikatorane politiet skal rapportera på er kvantitative mål (sjå tabell 5.8 s. 63 og tabell 5.9 s. 64). Som eg vil koma inn på seinare fangar ikkje desse kvantitative måla inn heile politiproduktet. Respondent 4 seier at det ein vert målt på har ein meir fokus på enn det ein ikkje vert målt på. Han seier at det er positivt blant anna for talet på kontrollerte kjøretøy, for det ville vore lågare dersom dei ikkje hadde vorte målt på det. Han er likevel usamd i nivået på måлтаlet. Effektiviteten opp mot det som vert ”bestilt” er høg i dag, sjølv om respondent 4 sjølv ville valt ut andre ting som meir viktig. Dette er både respondent 1 og 5 samde i, respondent 1 seier at arbeid som også er viktig, lid dersom ein vert for ”einaugd” på for eksempel trafikkbiten. Respondent 5 seier at det vert ”mykje teljing av bilar”, og tenkjer at dei ikkje må gjera at det strategiske fokuset vert vekke.

Respondent 5 meiner at det er ei svak kopling mellom mål og middel i politiet. Ein slit med brytinga mellom det strategiske arbeidet og dei måleparameter ein nyttar: ”Verktøyet blir målet”, seier han. Ein klarer ikkje å ta det strategiske blikket og vera general, og sjå korleis dei overordna skal kjempa mot kriminaliteten. Han meiner at dersom ein endra strategien, må ein endre måla: ”Når eg ser det vert grønt lys, skal eg vera trygg på at skuta er på veg mot visjonen, men eg er oppteken av at skuta er på veg mot redningsbøyane.” (Respondent 5)

Respondent 5 meiner at resultatindikatorane snarare er aktivitetsmål enn resultatindikatorar: ”som aktivitetsstyringsverktøy er det tipp topp”, seier han. Då kan ein som leiar fylgja med på kva dei tilsette nyttar tida si til.

Respondent 6 seier at det for nokon indikatorar kan vera ei utydeleg kopling mellom dei overordna måla. Han meiner at fleire av indikatorane bør supplerast med andre

indikatorar og/eller sjåast saman med andre indikatorar. Dette for å sikre balanse i målinga. Ein enkelt indikator måler ofte berre eit aspekt med det området ein ynskjer å vurdere gjennom målinga.

5.2.3 Kan resultatindikatorane manipulerast?

Som ein har sett ovanfor er det usemje om kva type indikatorar ein skal ha, og kvar målalet skal setjast. Respondent 3 seier at det ville vore lettare å etterleva dersom det var veldig gode resultatindikatorar og dersom ein hadde tilhøyrsløse til dei. Det er fleire eksempel på at respondentane ikkje er tilfreds med måten resultatindikatorane er sette på.

Det fyrste eksempelet er resultatindikatoren som går på familievald. Respondent 4 seier at det er spesielt at ein skal oppnå eit visst tal familievaldssaker: ”men det er jo det meste som kjem frå sentalt hald”. Ved familievaldssaker skal politiet aktivt nytta den moglegheita dei har til å melda det, fortel respondent 5. Viss ein er utsett for vald, er det i utgangspunktet opp til den einskilde å melda det inn, men viss det er nokon i nær familie har politiet føringar på at dei skal melda forholdet inn. Det er ein indikator som vert grøn dersom dei har høgt tal, fordi ein skal auka aktiviteten. Ein er altså nødt til å sjå samanhengen mellom det som er prioritert og kva retning måltala skal ha.

Det andre eksempelet er resultatindikatoren som går på saker til konfliktrådet. Respondent 4 seier at det er stort politisk fokus på konfliktrådet, og dei vert ”pushet” på dette. Både politiet og konfliktrådet er samde i at dette er vel og bra, men av og til finn politiet andre løysingar i slike saker. Det er dei unge som er viktigast å få med på å møte i konfliktrådet, men respondent 4 seier at dei ofte har funne lokale løysingar som syner seg å fungera betre enn konfliktrådet: ”men det kjem ikkje inn i statistikken”. Dette til tross for at dei kanskje gjer eit betre førebyggjande arbeid i desse sakane.

Det tredje eksempelet går på resultatindikatoren publikum si tryggleikskjensle. Dette er ein indikator respondent 4 ikkje prioriterer. For det fyrste fordi den ikkje er prioritert, og dersom ein ikkje har problem med fyll og uro så blir det spesielt å: ”kjøra rundt å leita

etter folk som urinerer på offentlig stad fordi ein skal oppfylle målalet.” Respondent 3 meiner at denne resultatindikatoren ikkje rommar det ein trur den skal romma. Dei måler tryggleiken i folket ved å ta folk for urinering og drikking på offentlig stad, uro og forstyrning av natteroen: ”Det er klart at det er ein del av det, men det er ikkje på langt nær det som gjev folk tryggleikskjensle”. Han trur at det som gjer folk trygge, er å verta godt mottekne av politiet når ein kjem til dei med store eller små saker, og at responstida ikkje er for lang. Likevel understreker han at det her er like mange synspunkt som det er folk: ”så vi er berre nøydde å forholde oss til det som er bestemt”.

At det er usemje om indikatorane kan gjera at legitimiteten vert svekka, og ein kan oppleve at tala vert manipulerte. Frå politikarane og media er det oppklaringsprosent og sakshandsamingstid som er viktig. Respondent 1, 2 og 4 fortel at det er slik at store og små saker tel likt i målesystemet. Det skaper frustrasjon for mange, og gjer at ein kan manipulera tala ved å ta fleire enkle saker enn vanskelege saker. For eksempel kan ein ha eit fokus på å ta mange narkotikabrukarar. I dei fleste sakene er det store grupper på same stad, og ein tek dei gjerne på fersk gjerning med narkotikaen på kroppen. Oppklaringsprosenten vert 100%. Når saka er oppklara vert saksbehandlingstida i nokon tilfelle berre på ein dag. Dette kan dei gjere i staden for å forsøkja å ta bakmenn, noko som krev langt meir ressursar og tel likt på statistikken. Så høg som saksinngangen er i politiet i dag, vert det ei ferdigheit å plukka ut dei sakene som let seg oppklara innan rimeleg tid, fortel respondent 5. Han meiner at ”Gode resultatindikatorar skal vera objektive. Når du sit på toppen skal du vera trygg på at dei ikkje kan manipulerast på nokon måte.”

5.2.4 Å gjera media og politikarane til lags

Det er to ting politiet stadig vert møtt med frå politikarar og media: oppklaringsprosent og sakshandsamingstid. Tre av respondentane seier at dei sel ut gode tal til politikarar og media, utan at dei nødvendigvis speglar kvaliteten på det dei gjer. Respondent 1 seier at det då ser ut som du leverer gode tenester, men at brukar og samfunnseffektane ikkje alltid er like gode. Han seier at positiv vinkling i media i tida før

befolkningsundersøkingar gjev positiv utteljing for politiet. Det gjev ein positiv effekt at folk trur du er flink. Det skaper tryggleik.

5.2.5 Tilfeldige variasjonar

Det er i fylgje respondent 1, 2 og 3 eit håp i etaten om at dersom ein jobbar riktig og godt, vil måltala koma av seg sjølv. Respondent 3 påpeiker at ein veit at realiteten ikkje er slik. Viss ein har alle ressursane tilgjengeleg og det ikkje er andre ting som oppstår, er det greitt, men som regel må ein i løpet av eit år hoppa av det daglege, og kraftsamla seg om ting. Det fører til at dei dett tilbake på måltala.

Det vert også påpeika at aktive reisande kriminelle kan gjera store utslag. Respondent 4 fortel at dei ein gong hadde mange slike saker. Då tjuvane vart tekne i ein annan kommune hamna alle sakene der respondent 4 jobbar, noko som gjorde at dei fekk svært høg oppklaringsprosent. Respondent 1 seier at dei også kan merka på statistikken dersom dei har gjengangarar i fengsel. Då vert talet på lovbrøt mindre.

Respondent 3 seiar at ein ”før sa at politiet sine hovudoppgåver var å vera i beredskap dersom noko skulle skje. Men det er ikkje lenger gangbar mynt.” Han seier at dette skal dei også levere, og dette har fått eit nytt fokus etter 22. juli. No skal dei oppnå måla, samtidig som dei skal vera i beredskap: ”og det er ikkje alltid det går som hand i hanske”. Han dreg ein parallell til brannvesenet som i den ledige tida kan gjera vedlikehald på utstyr, trenar og auka beredskapen. Når det då brenn, så spring alle til, men slik er det ikkje i politiet, fortel respondent 3. Når det ikkje skjer noko, så oppsøker dei kriminalitet: ”vi tenner små brannar”. Så dei sit ikkje i beredskap: ”det er ei attåtnæring i dette her”. På ein måte er det positivt, fordi han meiner dei vert meir produktive, då dei i ledige stunder prøver å oppnå måltala. Men eit spørsmål er om ein skal ha eit politi som er i beredskap og er hendingsstyrt, eller om ein skal ha eit politi som jobbar etter resultatindikatorar. Respondent 4 seier at over halvparten av ressursane går til beredskap, resten til å styra etter resultatindikatorane.

5.2.5.1 Samhandling

I strategisk plan står det at ein skal ha samarbeid og kommunikasjon på tvers av ansvarsområde og geografiske driftseiningsgrenser. Det er gjennomgåande i intervjuet at slikt samarbeid vert gjort. Det hjelper til med framstillingar og frigjev ressursar til andre driftseiningar når det er behov for det, i fylgje respondent 2, 3 og 4. Men dette kan føra til at dei ikkje oppnår måltala. Samhandling er i tråd med strategisk plan, men kolliderer med å skulle oppnå dei gjevne måltala. Det er ikkje eit system som tek omsyn til dette på papiret. Dette skal eg komme tilbake til i punkt 5.4 "Resultatoppfølging".

5.2.6 Tanken om å førebyggja

Strategisk plan er laga for å prøva å vera i forkant av lovbrota, i motsetnad til riksadvokaten sitt prioriteringsskriv. Alle respondentane mine meiner det er viktig å vera i forkant av lovbrota, men at det er problematisk med resultatindikatorar som berre måler når kriminaliteten har skjedd: "Når kriminaliteten har skjedd, og det skal etterforskast og iretteførast, så er vi eigentleg på defensiven allereie", seier respondent 3.

Her også er eksempelet frå respondent 5 om førebygging av unge relevant. I det førebyggjande arbeidet som kan vera med å senka talet på fyrstegongskriminelle unge mellom 15 og 18 år. Han synest slikt arbeid er viktig, og har starta prosjekt i samarbeid med skulane, slik at dei har kontroll over unge på 12 og 13 år som er i faresona og gjev dei ekstra oppfølging. I forhold til resultatindikatoren om fyrstegongsregistrerte unge mellom 15-18 år, meiner han det derfor er rart å setja eit tal, for den vert raud anten ein går for mykje over eller under. Dette gjer det vanskeleg å avgjera kva som er bra: "Viss vi har eit høgt tal, har vi ikkje vore flinke til å førebygga? Eller er vi i ferd med å auka etterrettningsaktiviteten på dei mellom 13 og 18 år, då får vi eit høgt tal. Då er eit høgt tal bra, fordi vi får avdekkja dei i eit aldersmonn der det er mogleg å få dei ut av den kriminelle løpebane." Han seier at eit problem med dette er at dei skal rapportera årleg, medan effektane av slik førebygging ikkje vil visa seg før om 8-10 år, og det tek ikkje rapporteringssystemet omsyn til.

Gjennom nivået på vinningskriminalitet, vald og familievald meiner respondent 1 at ein kan sjå kor godt ein klarer å førebyggja, men tufta på kva dei andre respondentane har sagt vil det koma an på korleis ein tolkar det, og korleis ein tolkar høge og låge tal. Noko respondent 1 ser på som viktig er å gje bustad og jobb til dei som kjem ut frå fengsel. Han meiner at dersom ein hadde gjort det med dei ti verste gjengangarane, kunne det redusert kriminaliteten med 30 prosent. Ein slik tanke er i tråd med tanken i strategisk plan om god oppfylgning av gjengangarar, men dette vert ikkje fanga opp av resultatindikatorane.

5.2.7 Kommunikasjon og dialog

Aktiv og open kommunikasjon med brukarane og samfunnet er ein kritisk suksessfaktor i strategisk plan. Samtlege respondentar påpeikar at kommunikasjon og dialog er viktig. Dersom ein for eksempel ikkje har tid, må ein på ein fin måte forklara kvifor, og ikkje berre seia at du ikkje har tid, fortel respondent 3.

Vi reduserer kriminalitet med kva vi gjer, men vi skaper tryggleik med måten vi gjer det på. Respondent 1

Han meiner at den kvalitative oppførselen til politifolka er heilt grunnleggjande. Ofte må ein gje av seg sjølv til befolkninga, for eksempel i situasjonar det ikkje er ei løysing på. Ein kan koma inn i ein sosial konflikt ein ikkje kan løysa der og då, men måten du gjer det på gjer at dei råka partane føler at det er greitt at det ikkje kan løysast no, men at måten det vart handtert på uansett var god. Respondent 5 har same erfaring. Ein ser at måten og kvaliteten på det politiet gjer kan få mykje å seia for livskvaliteten til folk. Ein kan nytta fem minutt på å stoppa ein slåsskamp, og gå igjen. Eller så kan ein bruke tid på kommunikasjon og dialog med dei impliserte og hjelpa dei vidare i systemet. Dette vert ikkje fanga opp av resultatindikatorane, men det krev mykje tid.

Det er ofte slik at politiet har kjennskap til dei som er utsett for og dei som gjer kriminalitet. Dei har kontakt og dialog med dei. Det gjer at dersom det kjem ein telefon frå slike, vel respondent 3 kanskje å respondera på det oppdraget. Ut frå meldinga og sin kontakt med meldaren, forstår han at dette er viktig for blant anna signaleffekten. Dette til

tross for at det verken står på prioriteringslista eller vil gje utslag i resultatindikatorane. Han meiner den sunne fornufta må koma framfor fokuset på indikatorane.

5.2.8 Korleis står resultatindikatorane til hovudmåla?

I utgangspunktet forventar ein at resultatindikatorane skal vera tufta på hovudmåla. Respondent 1 meiner evalueringsmoglegheitene er store i mål- og resultatstyringa, men det fordrar at måla og resultatindikatorane heng saman ”og det må vi bare stola på at dei gjer”. Respondent 6 antyda at ein gjerne kunne vera endå klarare i å knyta resultatindikatorane til hovudmåla. Eg gjorde eit forsøk i å prøva å finna hovudmål til alle 23 resultatindikatorane (sjå tabell 5.10). Eg fann hovudmål til alle indikatorane, men

Hovudmål	Resultatindikator	Antall
1. Økt tryggleik for borgarane gjennom redusert kriminalitet	Lovbrot, fyrstegongsregistrerte kriminelle 15- 18år, Vald, Publikums tryggleikskjensle, Vinning, Inndragning av vinning, Narkotika (begge), Eigne ATK-saker	10
2. God og effektiv konfliktløsning	Oppklaringsprosent, ikkje påtaleavgjorde sakar (begge), Pri u/18, Sakar til konfliktråd, Grov vald	6
3. Sikra rettstryggleik for individ og grupper	Familievald, Sakshandsamingstid utlegg og gjeldsordning	3
4. Ein open og kvalitetsbevisst justisforvaltning	Sakshandsamingstid inkl påtale og etterforskar	2
5. Heilskapleg og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk	Sakshandsamingstid - Familiegjenvinning og utvisningssaker	2

Tabell 5.10: Korleis resultatindikatorane kan stå til hovudmåla

mange av dei kan plasserast under fleire hovudmål og koplinga mellom resultatindikatoren og hovudmålet er ikkje logisk med det same. Om for eksempel oppklaringsprosenten er eit eksempel på både god og effektiv konfliktløsning, kan diskuterast. Som eg

vil koma inn på seinare kan oppklaringsprosenten manipulerast, og ein kan diskutere om den då kvalifiserer til å vera god for konfliktløsning. Ei slik drøfting kunne ein gjort opp mot fleire av indikatorane.

Resultatindikatorane skal vera knytt til hovudmåla, men det finst også eksempel på at dei er kome til uavhengig av hovudmåla. For eksempel talet på kontrollerte førarar, som er eit samarbeid mellom statens vegvesen og politiet (St.meld. nr. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011) som er problematisert ovanfor.

5.2.9 Korleis kan desse problema løysast?

I intervju mine spurde eg fire av respondentane om dei hadde forslag til korleis desse utfordringane kunne løysast. Dei svara då at dersom det hadde vore mogleg å finne indikatorar på det kvalitative, så ville ein nok verta målt på det også. Vidare viste det seg at alle har ein respekt for dei som sit og utviklar styringssystemet, dei lit på at dei gjer så godt dei kan og dersom dei var usamde, måtte ein heller gått inn i politikken.

Respondentane trivest godt der dei er , og må som respondent 3 sa halda seg til at ”det er ikkje alle som er samde i dette her, men det er det beste vi har”.

Likevel kom det opp eit par forslag. Det eine forslaget som respondent 3 framførte, var responstid. Men han påpeika at det då må fylgja med ressursar. Det ville ikkje nytta slik ressursituasjonen er i dag. Respondent 4 har reflektert litt rundt dette med å måla kvalitativt og la fram eit forslag. Han meiner at ein kunne hatt grøne og raude ”tal” i forhold til om ein sjølv føler at ein har gjort ein god jobb, om ein har løyst dei ulike oppdraga greitt, og verkar publikum nøgde med det ein har gjort i helga. Han meiner dei får veldig lite tilbakemelding på jobben dei gjer. Ein kunne teke kontakt med dei som har vore i kontakt med politiet, men han framhevar at det ikkje kunne vorte dagen etter, for mange av dei situasjonane dei er i, så går ein ikkje derfrå med at alle er nøgd der og då. Men kanskje resultatet på sikt vert veldig bra. Han påpeikar at dei ofte sjølve har ei kjensle av om dei har gjort ein god jobb og løyst oppdraget på ein god måte. Dersom ein for eksempel har roa ned ein situasjon, og at det ikkje har eskalert. Han føreslår at ein kunne hatt eit skjema som tenestemennene sjølv fylte ut. Han seier at ein ofte sjølv er emosjonelt engasjert, men ein kan seia noko om korleis ein følte at ein løyste oppdraget. Spesielt viktig meiner han det hadde vore for dei unge politifolka:

Dei vert jo opplært til korleis vi skal løysa oppdrag. Så blir ikkje kvardagen slik som du lærer. Delvis fordi situasjonen er forskjellig, og det er avgrensa kor mykje ressursar ein har. Når ein er på opplæring, så kan du bruka ein time eller to på eitt oppdrag. Men her har du ikkje brukt meir enn ti minuttar på eit oppdrag, fordi du har eit anna oppdrag som er viktigare. Og då er du kanskje ikkje særleg tilfreds med det du har gjort der, og så ville du hatt meir tid osv. (Respondent 4)

Eg skal ikkje her ta stilling til forslaga, men i slutten av oppgåva vil eg seia noko om mine egne refleksjonar om korleis ein kunne betra systemet.

5.3 Resultatrapportering

I lokalt disponeringsskriv 2011 er det eit eige punkt om rapportering til politimeister. Dette omfattar styringsdialogmøter og tertialrapportering som omfattar rapportering på resultatmål og økonomirapportering. Eg vil no presentere dei ulike ledda i rapporteringssystemet, og visa til driftseiningane sine avviksrapportar og erfaringar som har kome fram i mine intervju.

5.3.1 Styringsdialogmøter

Det går fram av det lokale disponeringsskrivet for 2011 at politimeisteren ville ha fire styringsdialogmøter med kvar driftseining. Tema på desse møta er sett til å omhandla:

1. Aktivitet og oppnådde mål innanfor politidistriktet sine tre strategiske fokusområder
2. Økonomiforvaltning
3. Administrative forhold
4. Helse, miljø og sikkerheit

I mine intervju har eg fått inntrykk av at tema 1 i styringsdialogmøta i stor grad berre omhandlar resultatindikatorane og ikkje dei tre strategiske fokusområda. Det ser her ut til at ein skal prøve å knytte saman oppnådde måltal og dei strategiske fokusområda. Etter å ha sett at det ikkje er alltid desse heng saman, då resultatindikatorane rommar mindre enn det som er oppgjeve i strategisk plan, så er det rimeleg å tru at det er tilfelle at fokuset i styringsdialogmøta i stor grad er retta direkte opp mot indikatorane, og ikkje dei tre strategiske fokusområda.

Respondent 4 meiner at det er for mykje fokus på resultatindikatorane. Ikkje berre på lokalt nivå, men i heile organisasjonen. Ein skal rapportera til politimeisteren på resultatindikatorane, men:

...politimeisteren spør meg i veldig liten grad om når eg har patruljar ute og køyrer, og kor mykje ressursar eg nyttar på patruljekjøring. Det er lite diskusjonstema. Ressursbruken er mykje større på det enn på nokon av desse talla. Respondent 4

5.3.2.1 Dei gode grunnane

Det er gjennomgåande i alle mine intervju at dersom dei kan forklara kvifor resultatindikatorane er vorte raude, så ”lever ein godt med det”. Dette går som eit mantra gjennom alle intervju. Alle respondentane ser dette som noko positivt. Det korrigerer nokon av dei situasjonane eg har skildra ovanfor. For eksempel viss ein har frigjeve mykje ressursar til ein annan politistasjon, er det forståing for at ein ligg litt bak på måltala. Her er det ein link til det eg skreiv tidlegare om respondent 3 si mening om viktigheita av ”sunt bondevett”. Han meiner det er forståing for ”sunt bondevett” frå han og opp til politimeisternivå. Han ser likevel at politimeisteren er i ei vanskeleg stilling, og skildrar rolla hans slik:

Han er programforplikta til å seia at måla skal verta nådde og budsjetta skal haldast. Det er hovudbodskapen ovanfrå og ned. Ein er jo tilsett, og det er klart at det ville vore illojalt viss politimeisteren seier at ein eigentleg drit i måltala og budsjetta. Respondent 3

Det å stadig forklara dei raude tala skapar frustrasjon for respondent 4. Ein kan i starten av året forklara kvifor måltala er vorte raude og det er greitt. Så kjem ein til neste møte der det talet framleis er raudt. Ein må då forklare på ny: ”og ein forklarar og forklarar, men til neste møte er det gløymt.” Ein nyttar altså mykje tid i desse møta til å forklare seg om avvika frå måltala. Han påpeiker at av og til kan eit raudt tal henga igjen frå året før. Respondent 5 etterlyser at ein ikkje berre rapporterer per år, men også meir langsiktig (jf. eksempelet om førebygging på unge).

5.3.3 Tertial- og årsrapportar

Det går fram av det lokale disponeringskrivet at det skal rapporterast kvart tertial på driftseiningane sin økonomi og resultatindikatorar.

Resultata skal kommenterast i PSV viss det på rapporteringstidspunktet er positive eller negative avvik ut over fastsette grenser dette er blitt gjort. Kommentaranane skal omhandla årsak til avvik, konsekvensane, korrigerande tiltak som er sett i verk og forventa vidare utvikling. Kommentaranane skal vera korte og presise. Dette er ikkje ein del av risikovurderinga som skjer i verksemdsplanane. Dette vert gjort i varierende grad.

Driftseiningane skal også rapportera på økonomisituasjonen innan gjevne fristar. Rapporten skal kommentera årsakene til eventuelle positive eller negative avvik mellom rekneskapsført forbruk og budsjett, og vidare skildra konsekvensane av avviket, korrigerande tiltak som er sett i verk og venta vidare utvikling. Denne oppgåva vil ikkje gå nærare inn på den økonomiske rapporteringa.

I tabell 5.11 ser du om driftseiningane nådde måltala for 2011. Her ser ein at dei i stor grad har oppnådd måltala. Som respondent 4 sa, så må dei ofte forklara raude tal. Han sikta då til den

Resultatindikatorar	Driftseining 1 - Resultat	Driftseining 2 - Resultat
1 Lovbrot	Oppnådd	Oppnådd
2 Oppklaringsprosent	ikkje oppnådd	Oppnådd
3 Sakshandsamingstid inkl. påtale	Oppnådd	Oppnådd
4 Sakshandsamingstid (lovbrot) etterforskar	Oppnådd	Oppnådd
5 IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd inkl. påtale		ikkje oppnådd
6 IPA (ikkje påtaleavgjort) > 3 mnd etterforskar	Oppnådd	
7 Fyrstegongsregisterter kriminelle 15-18år	Oppnådd	Oppnådd
8 Pri unge u/18 (42 dagar)	Oppnådd	Oppnådd
9 Sakar til konfliktråd	Oppnådd	ikkje oppnådd
10 Vald	Oppnådd	Oppnådd
11 Familievald	Oppnådd	Oppnådd
12 Pri §228/229 (grov vald) (90 dagar)	Oppnådd	Oppnådd
13 Publikums tryggleikskjensle	Oppnådd	ikkje oppnådd
14 Vinning	Oppnådd	Oppnådd
15 Inndraging av vinning		
16 Narkotika § 162.1 og legem. Lov	ikkje oppnådd	Oppnådd
17 Narkotika § 162.2 § 162.3	Oppnådd	ikkje oppnådd
18 Kontrollerte førarar	Oppnådd	Oppnådd
19 Eigne ATK-saker		
20 Saksbehandlingstid (utlegg)		
21 Saksbehandlingstid (gjeldsordning)		
22 Saksbehandlingstid - Familiegjenvinning (DUF)		
23 Utvisingssaker		

Tabell 5.11: Oppnådde mål 2011

månadlege føringa av måltala, og det å forklare seg i styringsdialog 4 gonger i året. Så sjølv om måla er nådde når året er omme, kan det ha vore store avvik i løpet av året. Dette er respondent 3 inne på, han seier at ein stort sett klarer måltala, men det kan vera små marginar, og då ser det ut til at resultatindikatorane er gode og at ein når dei, når ein i realiteten må ”kraftsamla” for å nå dei.

Det er litt ulikt korleis driftseiningane rapporterer på resultatindikatorane.

Driftseining 1 har i 2011 kalla dokumentet dei rapporterer på resultatindikatorane for ”Avviksrapport”. Dokumentet består av dei resultatindikatorane dei skal rapportera på. Det er informasjon om kva måltallet var (det dei skal oppnå for å få grønt tal), resultatet (det dei faktisk oppnådde) og avviket mellom dei to. Vidare er det skildra årsak til avvik, risikovurdering av målalet, konsekvensar av dette, korrigerande tiltak som er sett i gang og forventa vidare utvikling. I denne rapporten verkar risikovurderinga til å vera kopiert inn under kvar resultatindikator og er ei blanding av dei kritiske suksessfaktorane og politidistriktet si risikovurdering. Det er ikkje alle resultatindikatorane som er knytte opp mot eit strategisk satsingsområde og ein kritisk suksessfaktor, då desse ikkje utfyller kvarandre på alle punkt. Om dette seier respondent 6 at det i rapporteringa skal det rapporterast på status. Når ein rapporterer, bør ein nytta risikovurderinga i arbeidet med å vurdere effekten av utførte tiltak.

Det vert for mykje å ta inn mange eksempel på denne ulike rapporteringa. Det er tydeleg på papiret, men for eksempel går kommentarane til den fyrste resultatindikatoren ”Lovbrot” over 2 A-4 sider som samla gjer dette inntrykket. Eg vil likevel forsøkja å synleggjera dette.

Til den fyrste resultatindikatoren ”lovbrot” vert det fyrst sagt kva målalet var, kva resultatet vart og kva avviket er. Deretter referer han til den anbefalte risikostyringsmetodikken til Direktorat for økonomistyring (DFØ) anbefaler offentlege verksemdar. Ein skal oppretta eit styrings og kontrollmiljø, identifisera evalueringsteamet sine overordna mål, identifisering av kritiske suksessfaktorar, identifisera risikoar, vurdere og prioritera risikoar, tiltak og kontrollaktivitetar som følgje av risikovurderingane, og så skal ein koma med informasjon og kommunikasjon. Slik eg tolkar dette, er det den risikovurderinga ein i utgangspunktet skal ha med i verksemdsplanen. I driftseining 1 har ein likevel teke denne inn i rapporteringa. Dette skil

seg frå driftseining to som berre kommenterer om måla er oppnådde, og kort grunngjev dette.

Vidare refererer driftseining 1 til den strategiske plan, og knyter dei indikatorane dei kan til kritiske suksessfaktorar som god oppfølging av gjengangarkriminelle og utsett ungdom og andre utsette grupper, reduksjon av moglegheit for kriminalitet og effektiv og forsvarleg sakshandsaming. Det vert sagt at dei kritiske suksessfaktorane vil ha påverknad på dei fleste resultatindikatorane. Til kvar resultatindikator er det også ulike risikoar som vert sagt å hemma politiet i å meistra dei ulike kritiske suksessfaktorane. Det kjem også fram at avviksrapporten av måltala for 2011 har til hensikt å identifisera disse risikoane, og føreslå tiltak for å handtera risikoen for 2012. Deretter identifiserer dei 7 risikoar for blant anna den kritiske suksessfaktoren ”god oppfølging av gjengangarar”. To eksempel på slike risikoar er: ”Sårbart system for å innhenta informasjon om kven som er aktive lovbrytarar” og ”Sårbart system for å analysera informasjon om kven som er aktive lovbrytarar”. Deretter har dei sett korrigerande tiltak som er å laga ein tiltaksplan for 2012, der tiltakskort knytte til kritiske suksessfaktorar skal fylgjast opp. Eksempel på slike tiltak er: ”At det er rutinar for å samla, analysera og vurdere informasjon om aktuelle gjengangarar” og ”At det vert kommunisert ei liste over dei 20 mest aktive kriminelle personane i politistasjonsdistriktet”.

Vidare står det at resultatindikatorane i PSV generelt vil verta evaluerte kvar månad for å avdekkja om tiltakskorta vert etterlevde, og korleis gjennomføringsprosessen og effektiviteten eventuelt vert hemma av ulike påverknadar. Målet er å redusera verknaden av dei risikoane som har størst betydning. Driftseining 1 ventar at måla vert nådde etter korrigerande tiltak, og at den innmeldte kriminaliteten vert redusert. Denne framgangsmåten vert gjort på samlege resultatindikatorar, men der ein ikkje finn samheng mellom strategisk plan og resultatindikator, er ikkje dette gjort eller det vert vist til vurderinga som er gjort for dei andre indikatorane.

Som ein ser er det her forsøkt å knyta saman dei strategiske satsingsområda og resultatindikatorane i ei samla rapportering på mål og risikovurdering. Eg kan ikkje sjå at dette er etterspurt, men det kan tyda på at driftseininga sjølv gjer eit forsøk i å avhjelpa

den manglande samanhengen mellom strategiske satsingsområde og resultatindikatorar.

Driftseining 2 har i 2011 kalla dokumentet dei rapporterer på resultatindikatorane for ”Årsrapport, måloppnåelse pr. desember 2011”. Dokumentet består av hovudtrekk for sivilsektor og politisektoren, deretter fylgjer dei resultatindikatorane dei skal rapportera på. Det er informasjon om kva målet for 2011 er, målet for neste år, resultatet for i år og resultatet frå i fjor. Til nokon av indikatorane er det kort oppgjeve grunn for avvik. Det er ingen informasjon ut over dette, noko som er eit klart avvik frå korleis driftseining 1 rapporterer.

5.3.4 Nye rapporteringsrutinar

Respondent 2 og 5 seier at det føregår no eit arbeid i POD med nye måleparameter. Dette skal implementerast i løpet av 2014. Respondent 5 er skeptisk til om dette arbeidet vil gjera situasjonen betre, og peikar på at politiet har ein tendens til å hoppa i ”meir av det same”. Meir data, meir styringsverktøy og meir rapportering, utan noko strategisk tilknytning. Eit eksempel på dette er at kritikken før, i fylgje respondent 5, har gått på at ein nyttar for mykje ressursar på styring og hierarki, men det er ikkje vorte noko mindre no når ein til dømes også skal inn å skriva fritekst på kvart mål.

Respondent 6 seier at alle driftseiningar har fått ei innføring i bruk av rapporteringssystemet. Den ulike praksisen kan ha med å gjere at dette er relativt nytt, og ein ikkje har tileigna seg tilstrekkelig erfaring.

5.4 Resultatoppfølging

I lokalt disponeringsskriv står det at dersom ein har nådd måla, kan ein overføre 1,5 % av driftsbudsjettet til neste års budsjett. I strategisk plan står det at ein skal ha ”omsynsmessige belønningssystem”.

5.4.1 Kva skjer?

Informasjon frå intervjuar tyder på at ein uavhengig av oppnådde mål har moglegheit til å overføre 1,5 % til neste års driftsbudsjett. Tanken om å løna dei som har nådd måla ser

dermed ikkje ut til å verka etter si hensikt. Eg har ikkje gjort nokon andre funn i dokumenta på at ein premierer oppnådde måltal eller sanksjonerer når måltal ikkje er oppnådd. Det kan likevel vera at dette vert teke opp i styringsdialogmøter eller i andre fora som eg ikkje har hatt tilgang til. Likevel vert fråværet av sanksjonar stadfesta av respondentane.

Respondent 5 seier han aldri har opplevd å få sanksjonar, og det einaste han kan tenkja seg er at det vil verta vanskeleg å få stillingar med høgare ansvar. Respondent 1 seier at ein får beskjed om at dette ikkje er bra nok, dersom ein har raude tal. Han påpeika viktigheita av at ein ser balansert på resultatata, og tek med befolkningsundersøkingar og medarbeidarundersøkingar i vurderinga av om ein har gjort ein god jobb.

Respondent 6 seier at indikatorane som per i dag er i PSV vert målt kvar månad. Dette gjer at desse får fokus kvar månad. Resultat frå befolknings- og innbyggjarundersøkingar har også fokus. Dersom sanksjonsmoglegheita ikkje vert nytta, er det fordi ein ser resultatata i eit heilskapsbilete utover dei avgrensa områda som dagens resultatindikatorar måler (sjå punkt 5.3.2.1 "Dei gode grunnane").

I St.meld. nr. 22 (2000-2001) Politireform 2000 er det drøfta om ein skulle ha eit resultattufta lønningssystem, det vert skissert fleire moment som er utfordrande. Det vil for eksempel føra til større lønnsdifferensiering og det er vanskeleg å utvikla system der differensiering vert oppfatta som rettferdig: "men også i politiet bør en være åpne for å vurdere muligheter og anvendelsesområder."

I samband med politireform 2000 vart det sett lønnsvilkår for politimeistrane. Dei skulle ha ei fastlønn etter størrelsen på distriktet, og så skulle dei ha ei resultatlønn som kunne variera frå 50.000-150.000 kr. Denne skulle dei få om dei hadde oppfylt alle måltala. Dette er likevel ikkje praktisert slik intensjonen var. Det vart vanskeleg fordi føresetnadane ikkje vart like i dei ulike distrikta og til slutt vart det slik at ein fekk resultatlønn uavhengig av resultat. Tanken var at om dette verka på politimeistrane, kunne ein også dra nytte av dette systemet nedover i organisasjonen. Politimeister i Oslo

Anstein Gjengedal seier til NRK han ser på prestasjonslønna som ein del av si faste lønn. Informasjonen om prestasjonslønna er gjeve i arbeidskontrakta. POD meiner dette er personalmessige forhold som er unntatt offentlegheit (Krekling og Sollund 11.11.11). Dette kan støtte opp under mine empiriske funn om at det ikkje ser ut til å vera reelle sanksjonssystem i politiet, og der dei har moglegheiter for sanksjonar, vert ikkje dei nytta etter intensjonen.

5.5 Oppsummering

Framstillinga over syner at det er ei laus kopling mellom dei ulike fasane i den idealmodellen. For det fyrste er det svak kopling mellom hovudmål og dei operasjonaliserte måla i strategisk plan. Koplinga mellom hovudmål og resultatindikatorar er ikkje synleggjort, vidare er det heller ikkje eit logisk forhold mellom dei tre strategiske satsingsområda og resultatindikatorane. Det er også omstridt om prioriteringsskrivet i strategisk plan dreg i same retning som resultatindikatorane. Det ser ut til å vera ein indre manglande samanheng mellom det ein antar ein vil oppnå og formuleringane og måltala i resultatindikatorane. Fleire av respondentane opplever ei sterk detaljstyring av politiet og alle forventningane om kva dei skal utretta vert ikkje følgd opp med tilstrekkelege ressursar.

Vidare er det store deler av politiproduktet som ikkje vert fanga opp av resultatindikatorane, dette gjeld særleg beredskap og førebygging. I strategisk plan vert det sagt at samordning mellom distrikt og driftseiningar er viktig og riksrevisjonen har kritisert politiet for ikkje å vera gode nok på samordning. Eit problem er at resultatindikatorane ikkje tek høgde for slikt samarbeid, noko som impliserer ein logisk brest i kva ein vil oppnå og kva ein vert målt på. Det er stort fokus på saks- og straffesakshandsaming i resultatindikatorane, og alle indikatorane måler når kriminaliteten allereie har skjedd. Derfor er det ein strid mellom strategisk plan, som i stor grad er tufta på kva ein kan gjera førebyggjande, og resultatindikatorane som berre måler når kriminaliteten er eit faktum. Det at resultatindikatorane er kvantitative gjer at fokuset er på aktivitet og tiltak, snarare enn å vera fokusert på resultat. Dette gjer at ein nærmast får ei ”sjekklister”-tilnærming når ein skal nå måltala, noko som gjev eit inntrykk

av at dei kortsiktige måla (resultatindikatorane) fortrengrer dei langsiktige måla (hovudmål og strategisk plan). Framstillinga over syner at det er usemje om formuleringane og nivået på resultatindikatorane, noko som kan føra til at styringssystemet mister legitimitet. Dette kan føra til manipulasjon for å nå måltala.

Det er ulikt innhald i årsrapportane til driftseiningane, noko som kan tyda på at systemet vert tolka ulikt av dei som skal gjere nytte av det i det daglege virke. Dette kan vera fordi ein har ulik grad av kunnskap om korleis systemet er tenkt å fungere, med eit laust kopla system kan det vera utfordrande for polititenestefolka å sjå ein heilskap.

I min empiri er det berre ein indikasjon på at det finst moglegheiter for å lønna oppnådde måltal og straffa dei som ikkje har nådd måltala. Denne sanksjonsmoglegheita ser likevel ikkje ut til å verta brukt, fordi ein ser balansert på måltala og dersom ein kan forklara kva som har skjedd er det ei norm at ein ikkje sanksjonerer.

KAPITTEL 6

Analyse

Det føregåande kapittelet har teke for seg den fyrste delen av problemstillinga og vist korleis mål- og resultatstyring kjem til uttrykk på lokalt nivå i politiet, og kva erfaringar tilsette i to driftseiningar har med styringsstrukturen. I fyrste del av dette kapittelet vil eg plassera og diskutera funna der den ideelle resultatstyringsmodellen vil fungera som ei rettesnor. For å få fram erfaringane til respondentane vil eg supplera med element frå den breie litteraturen og forskinga som er gjort om mål og resultatstyring generelt, og i politiet. Deretter vil eg svara på problemstillinga sin andre del om kva som kan forklara det mønsteret som er påvist. Samla ventar eg at perspektiva vil kunna fanga opp ulike sider, og gje ei forklaring på måten mål- og resultatstyring vert opplevd på det lokale planet i politiet.

6.1 Idealmodellen

I fase 1 var det viktig at det vert formulert klare mål, samstundes som ein gjer underordna verksemd fridom til å nå måla på den måten som er mest tenleg for dei. Det føreset at måla er klare, stabile, konsistente og konkrete og at det står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre.

I likskap med Roness, Læg Reid og Rubecksen finn eg at hovudmåla i stor grad er formulerte for å gje outcome-verknadar. Formuleringar som ”Økt tryggleik for borgarane gjennom redusert kriminalitet” og ”Sikre rettstryggleik for individ og grupper”, seier noko om ein ynskja effekt, og ikkje korleis ein skal nå måla. Måla i seg sjølv er klare, på den måten at dei seier noko overordna om kva fokus ein skal ha nedover i systemet. Samstundes er dei opne nok til å gje underordna einingar moglegheit til å operasjonalisere dei på den måten som er mest tenleg for dei. Nedover i systemet vert det utarbeida mål og delmål som alle skal vera med å oppfylle hovudmåla. Det er ikkje problematisk å seia at alle måla står i eit hierarkisk forhold til kvarandre. Problemet oppstår når hovudmåla vert operasjonalisert i form av strategisk plan, som ikkje ser ut til

å vera *logisk* hierarkisk i forhold til verken hovudmåla eller resultatindikatorane. Dei klaraste måla er nemleg å finna i strategisk plan, men den er for det fyrste berre fundert i hovudmål 1, for det andre har dei laga tre strategiske fokusområder som ikkje logisk og visuelt er knytt opp mot hovudmåla. Som Breivik (2010) seier, kan dette ha med presentasjonsteknikk å gjera.

Respondentane opplever at det er svært mange mål og prioriteringar å halda seg til. På eine sida skal dei etter strategisk plan jobba førebyggjande for å redusera kriminaliteten, men dei ser ikkje at dette arbeidet vert fanga opp av resultatindikatorane. Ei årsak til dette kan vera at det er eit paradoks at mål- og resultatstyring skal ivareta så mange og til dels motstridande mål, samstundes som at konseptet sjølv er tufta på at måla skal vera konsistente (Læg Reid 2001:135). Det at den strategiske planen ikkje ser ut til å vera direkte kopla til hovudmåla kan gje ei målforskyving. Dei overordna legitime politiske måla til organisasjonen vert erstatta av organisasjonsspesifikke eller individrelaterte delmål (strategisk plan) som ikkje er offentleg kjende eller ikkje i samsvar med dei overordna måla. Christensen (2009:188) seier at ei slik utvikling gjer at måla vert gjort til verkemiddel, og at verkemidla vert gjort til mål.

Vidare er det gjennomgåande i intervju både med mine respondentar og i 22. juli-kommisjonens intervju med Killengreen at det er ei sterk detaljstyring i politiet. Dette til tross for at tanken med mål- og resultatstyring er at ein skal ha meir styring i stort og mindre i smått. Blau (1965) meiner ein må gje arbeidarane meir autonomi ved å effektivt unngå dei mange reglane og rigide strukturane som er typisk for byråkrati. Ei årsak til den sterke detaljstyringa kan vera at det i utgangspunktet kjem mange mål og delmål til POD i tildelingsbrevet, deretter skal dei operasjonaliserast og det vert fleire mål. I tillegg til dette kjem det politiske handlingsplanar på sida av det fastsette målstyringshierarkiet, noko som tek dei igjenverandre ressursane ein kunne brukt på det ein sjølv har fokus på (Killengreen 30.05.12).

Mål- og resultatstyring legg opp til at politikarar skal formulera hovudmål og delmål, deretter skal ein politifagleg operasjonalisera desse. I mine intervju kjem det fram at politiet får for få ressursar til å oppfylle alle desse måla. Dei politiske måla samsvarar ikkje heilt med korleis ein politifagleg ville ha gripe ann problemet. 22. juli-kommisjonen

meinte politiet måtte få eit betre samsvar mellom oppgåver og mannskap, og koplinga mellom mål og ressursar er ein gjengangar i 22. juli-kommisjonens kritikk. Ein av føresetnadane for at ein idealmodell av mål- og resultatstyrings skal fungera, er at politikarane har innsikt i samanhengen mellom mål og middel.

I fase 2 må det utviklast resultatindikatorar som skal seia noko om måla i fase 1 vert nådde. Det er viktig at desse er operasjonelle, konsistente og stabile, slik at dei kan verta brukt til å vurdere om dei overordna måla vert nådde.

Mine funn er at resultatindikatorane ber preg av å vera ”interessebundne”. Ein av indikatorane som er mest problematisert, er den som går på talet på kontrollerte kjøretøy. Olsen (1989) påpeika at problemet i praksis ofte er at målformuleringsprosessane sjeldan er i samsvar med målstyringsidealet. Dei vert ofte til i prosessar som er prega av lokal rasjonalitet. Måla vert interessebundne i form av at dei ofte er skapt med grunnlag i konflikhtar og forhandlingar (Cyert og March 1963). Dette kan ha gjeve utslag for denne resultatindikatoren, då den er tufta på eit samarbeid mellom politiet og statens vegvesen.

Alle resultatindikatorane er kvantitative. Eit eksempel på ein kvantitativ indikator som kan verta sett på som eit forsøk i må måla kvalitativt med eit kvantitativt mål er indikatoren ”publikums tryggleikskjensle”. I intervju kjem det likevel fram at det er usikkerheit knytt til om den resultatindikatoren fangar opp det ein ynskjer. At indikatorane er kvantitative og desse er det einaste driftseiningane vert målt på gjer dei eit særleg fokus på desse. Eit overmålingsproblem oppstår når det vert rapportert på mindre viktige, men kvantifiserbare sider ved verksemda som ikkje kan kvantifiserast (Christensen 2009:186).

Vidare kjem det fram fleire stadar i empirikapittelet at resultatindikatorane ikkje fangar opp heile politiproduktet. I likskap med Breivik (2010) og Ramslien (2005) finn eg at resultatindikatorane betre på nokon områder enn andre. For eksempel syner det seg at resultatindikatorane fungerer godt i utføringa av straffesakshandsaming, men dei kjem til kort når ein skal forsøkja å kvantifisera det som vert sett som kjerneverksemda til politiet: å redusera kriminalitet med det politioperative arbeidet. Ei forklaring på dette kan vera at resultatindikatorane er knytt til aktivitet og tiltak. Vidare måler resultatindikatorane etter

at eit kriminelt forhold har skjedd, og ikkje førebygging og beredskap. Ein har såleis fokus på resultat og etterkontroll og ikkje på innsatsfaktorar og førehandskontroll (Christensen 2009:186).

Det ser ikkje ut til at resultatindikatorane tek høgde for at nokon saker er større enn andre og ved registrering av mange mindre saker vert det store utslag på måltala. Dette er også med på å gjera at saker som er lette vert prioritert framfor tunge saker, noko som er i strid med både dei overordna måla og prioriteringsskrivet i strategisk plan. Vidare er det eit problem når driftseiningane hjelper kvarandre med framstillingar og etterforsking i for eksempel drapssaker. Resultatindikatorane er ikkje utvikla med tanke på samhandling mellom driftseiningane. Dette kan også verta sett på som eit rapporteringsproblem, og det vert forsøkt å korrigera dette ved resultatoppfølginga, som eg skal komme tilbake til under fase 4.

Vidare er det gjort funn på at det kvantitative fokuset gjer at det er fokusert på aktivitet og tiltak, snarare enn å vera fokusert på resultat. Dette gjer at ein nærmast får ei ”sjekkliste”-tilnærming når ein skal nå måltala, noko som gjev eit inntrykk av at dei kortsiktige måla (resultatindikatorane) fortrengr dei langsiktige måla (hovudmål og strategisk plan). Framstillinga over syner at det er usemje om formuleringane og nivået på resultatindikatorane, noko som kan føra til at styringssystemet mister legitimitet. Dette kan føra til manipulasjon for å nå måltala. Resultatindikatorane ser ut til å kunna ”triksast” med. I tillegg til kva mine respondentar har fortalt om å fokusere på enkle saker i staden for vanskelege saker kan ein også koda saker ulikt, slik at det gjev positivt utslag på resultatindikatorane. Her var det i NRK eit eksempel frå Asker og Bærum der ein for eksempel ved sykkeltjuveri nyttar koden 022 ”ikke rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold”, i staden for ”tyveri med ukjent gjerningsmann”, noko som gjer positivt utslag på resultatindikatorane (Svaar og Zondag 03.11.2012). Dette syner at resultatindikatorane er sårbare for manipulasjon, noko som tyder på at dei verken er stabile eller konsistente.

I fase 3 er tanken at underordna verksemd skal rapportera gjennom eit godt utvikla system for resultatindikatorar. Det skal verta lagt vekt på måling av resultat og informasjonen som vert rapportert skal gjelda ulike funksjonar i den underordna

verksemda. Ein treng gode metodar for å halda kontroll med resultat, samt at ein kan måla effektivitet og om måla er nådde. Dette inkluderer kvantitative resultatindikatorar og fokus på evaluering av funksjonane i verksemda.

Det at resultatindikatorane ikkje ser ut til å vera utvikla med tanke på samhandling mellom driftseiningane, kan verta sett på som eit rapporteringsproblem. I eit organisasjonslandskap der mange av utfordringane ligg i grenseflatene mellom organisasjonane eller her: driftseiningane, og der grensene mellom driftseiningane vert uklare eller brotne ned, er det utfordrande å operera med eit lukka organisasjonssystem der ein spesifiserer organisasjons mål og lesar av resultata (Christensen et al 2009:189). Mange av dei store samfunnsproblema (wicked issues) som særleg politiet er sett til å handtera fylgjer ikkje organisasjonsgrensene. For politiet er den organiserte kriminaliteten og mobile vinningskriminelle særleg utfordrande. Vidare er det ofte slik at dei ulike driftseiningane må hjelpa dei andre driftseiningane med for eksempel mannskap. Dette såg vi 22. juli, og i fleire store drapssaker har driftseiningar måtta hjelpa med blant anna etterforskarar til politidistriktet der drapet har gått føre seg. Dette gjer at ei driftseining kan få redusert mannskap over lengre tid, noko som igjen vil slå ut på den driftseininga sine resultat (til dømes oppklaringsprosent, sakshandsamingstid og resistansar). Resultata kan derfor ikkje berre verta sett i lys av prestasjonane til kvar enkelt organisasjon (i politiet: driftseining), men er avhengig av samstyring, samordning og samarbeid mellom driftseiningane og distrikta og organisasjonar på tvers av sektorar og forvaltningsnivå (Christensen et al. 2009:189).

Vidare har eg funne ein tendens i at driftseiningane rapporterer ulikt til politimeisteren. Den eine driftseininga tek med ei slags risikovurdering av resultatindikatorane opp mot dei strategiske fokusområda i avviksrapporten, og den andre driftseininga nøyer seg med å generelt kommentera resultatindikatorane. Respondent 6 er inne på at dette kan ha å gjera med at driftseiningane har ulik kompetanse på korleis ein skal rapportera. Likevel seier han at begge måtane å gjere det på er tilfredstillande for politidistriktet.

I fase 4 er tanken at overordna verksemd skal nytta dei rapporterte resultata for å lønna god og til å straffa dersom måla ikkje vert nådd. Resultatinformasjonen er tenkt å skulle ha konsekvensar for ressursfordeling og for korleis underliggjande verksemd er

organisert. Meininga med mål- og resultatstyring er at underordna verksemd skal styrast gjennom eit ”kontraktsliknande” forhold. Dette vil føra til større tilgang til ressursar ved oppnådde resultat, og mindre tilgang til ressursar ved ikkje oppnådde resultat.

I likskap med Breivik (2010), Ramslien (2005) og Helgesen (2001) finn ein at det ikkje er tendensar til godtgjersle eller straff. Det einaste elementet av å nytta dei rapporterte resultatata til å løna god åtferd og til å straffa dersom måla ikkje vert nådde, er moglegheita til å overføra 1,5% av driftsbudsjettet til neste år. Ingen av respondentane har merka noko reell straff eller godtgjersle. I forsøket på å vera fleksibel i forhold til samhandling og tilfeldige variasjonar i kriminalitetsbildet ser Hordaland politidistrikt samla på det, og dersom ein har ”gode grunnar” vil dei likevel få overføra til neste års driftsbudsjett. Dette er i strid med den idealmodellen for mål- og resultatstyring og politiets eigen strategiske plan der ein skal ha omsynsmessige belønningssystem.

6.2 Dei teoretiske perspektiva

Eg vil no nytta dei teoretiske perspektiva til å forklara dei empiriske mønstra. Dette gjer eg ved å drøfta dei tre perspektiva kvar for seg. Eg har nytta Breivik (2010) som eit utgangspunkt for forventningane til alle perspektiva, men har tilpassa dei slik at dei høver for mitt case. I likskap med Breivik (2010) har eg laga ein tabell med forventingar til kvart perspektiv, der eg vil hake av for om forventningane er oppfylt, delvis oppfylt eller ikkje oppfylt. Til slutt vil eg sjå på føremoner og ulemper med å bruke tre perspektiv, og kva perspektiv som ser ut til å ha mest forklaringskraft.

6.2.1 Det instrumentelle perspektivet si forklaringskraft

Ut frå eit instrumentelt perspektiv kan ein forventa at den lokale mål- og resultatstyringa av Politi og lensmannsetaten i stor grad vil speglast i den skisserte idealmodellen. Med utgangspunkt i Breivik (2010) har eg ut frå det instrumentelle perspektivet utleia ei rekke forventningar til mål- og resultatstyringa. Ei oversikt over desse er presentert i tabell 6.1:

		Oppfylt?
Generell forventning	På eit overordna plan vart det ut frå dette perspektivet forventa at praktiseringa av mål- og resultatstyringa ville liggja tett opp mot dei ulike faktorar som inngår i den ideelle modellen	
Forventningar til fase 1: Mål	Alle hovudmål og delmål er formulert som mål	Delvis oppfylt
	Måla er tydelege, klare og operasjonelle	Delvis oppfylt
	Måla står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre	Delvis oppfylt
	Fleire outcome-mål enn output-mål	Delvis oppfylt
Forventningar til fase 2: Resultatindikatorar	Samtlege mål har resultatindikatorar som samla gjer eit godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd	Ikkje oppfylt
	Måla og resultatindikatorane står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre	Ikkje oppfylt
	Stor andel av kvantitative resultatindikatorar	Oppfylt
	Vert justert på bakgrunn av resultatinformasjon	Delvis oppfylt
Forventningar til fase 3: Resultatrapportering	Rapporteringa skjer i henhold til krava stilt av Hordaland politidistrikt	Delvis oppfylt
	Rapporteringa tilfredstiller Hordaland politidistrikt sitt behov for styringsinformasjon	Oppfylt
	Behov for endring i rapporteringa vert gjort ved endring av rutiner og formell struktur	Oppfylt
	Rapportering på outcome	Ikkje oppfylt
Forventningar til fase 4: Resultatoppfølging	Resultatinformasjonen vert nytta aktivt av Hordaland politidistrikt	
	Store avvik frå måloppnåelse vil fordra store justeringar, mens små avvik fordrer små justeringar	
	Rapporterte resultat får konsekvensar for driftseiningane som er av anten straffande eller lønnde art	Ikkje oppfylt

Tabell 6.1: Oversikt over forventningar ut frå det instrumentelle perspektiv

Til det instrumentelle perspektivet venta eg i fase 1 at alle hovudmål og delmål (strategisk plan) var formulerte som mål. Slik eg ser det er hovudmåla formulert som mål, men dei famnar vidt. Dette kan vera logisk i den forstand at det er underliggjande verksemd som skal operasjonalisera måla slik at dei vert sett som tenlege for verksemda. Måla i strategisk plan famnar også vidt, men her har dei også lagt til kritiske suksessfaktorar som er meir konkrete og knytt strategiar til kvar av dei kritiske suksessfaktorane. Derfor har eg sett dei to fyrste forventningane til fase 1 som delvis oppfylt.

Den tredje forventninga er at måla står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre. Det er ikkje problematisk å sei at alle måla står i eit hierarkisk forhold til kvarandre. Problemet oppstår når hovudmåla vert operasjonalisert i form av strategisk plan, som ikkje ser ut til

å vera *logisk* hierarkisk i forhold til verken hovudmåla eller resultatindikatorane. Dei klaraste måla er nemleg å finna i strategisk plan, men den er for det fyrste berre fundert i hovudmål 1, og for det andre har dei laga tre strategiske fokusområder som ikkje logiske og visuelt er knytte opp mot hovudmåla. Det er mogleg at ein kunne finne ein link mellom dei tre fokusområda og hovudmåla, men det er ikkje gjort i strategisk plan. Som Breivik (2010) seier, kan dette ha med presentasjonsteknikk å gjera. Forventninga er ikkje oppfylt.

Forventninga om fleire outcome-mål enn output-mål må seiast å vera innfridd i forhold til hovudmåla som snarare skisserer eit ynskja utfall, enn kva ein skal gjera for å koma dit. Når det gjeld måla i strategisk plan synest eg dei tre fokusområda som vert kalla mål bærer preg av å vera tufta på outcome, mens dei kritiske suksessfaktorane og strategiane snarare er output-mål. Dei er konkrete og går direkte på kva aktivitetar, prosedyrar og tenester ein skal yta for å oppnå dei tre fokusområda (her: delmåla). Derfor vert forventninga oppfylt dersom ein ser isolert på hovudmåla og dei tre strategiske satsingsområda som er formulert som mål, men om ein tek med dei kritiske suksessfaktorane og strategiane som kan verta sett på som output-mål må ein seia at forventninga berre delvis er oppfylt.

I fase 2 er den fyrste forventninga at samlede mål skal ha resultatindikatorar som samla gjer eit godt grunnlag for å vurdere om mål er nådde. Ein kan seia at både hovudmåla, særleg hovudmål 1, og strategisk plan har ein førebyggjande ambisjon. Det er stort fokus på førebygging i strategisk plan der ein bla. skal utføra ein bekymringssamtale med alle unge som vert meldt for lovbrøt, i tillegg har prioriteringsskrivet i strategisk plan den funksjonen at dei skal koma i forkant av lovbrøta. I mine intervju er det ein tendens til at alle respondentane meiner at resultatindikatorane ikkje fangar opp heile politiproduktet og særleg ikkje det operative førebyggjande arbeidet. Ein kunne blant anna vorte målt på responstid, og mykje av problemet ser ut til å vera at resultatindikatorane berre måler etter at eit kriminelt forhold har skjedd. Forventninga kan derfor ikkje seiast å vera oppfylt.

Den andre forventninga er at resultatindikatorane står i eit logisk hierarkisk forhold til kvarandre. I mine intervju kjem det fram at dei ulike prioriteringsskriva har ein funksjon i forhold til nivået på resultatindikatorane, men at det er inkonsistent, fordi nokon resultatindikatorar som er høgt prioritert i prioriteringsskrivet vert oppfatta å vera svært høgt prioritert i resultatindikatorane. Også omvendt, for seksuelle lovbrøt som er svært høgt prioritert i prioriteringsskrivet vert oppfatta å berre vera høgt prioritert i resultatindikatorane. Forventninga må derfor seiast å ikkje vera oppfylt.

Alle resultatindikatorane er kvantitative, og ein må derfor seia at denne forventninga er oppfylt.

Forventninga om at resultatindikatorane vert justerte med bakgrunn i resultatinformasjon er delvis oppfylt. Dette er fordi ein i nivået av kva måltal ein skal setja ser til kva driftseiningane har rapportert på tidlegare og kva utfordringar dei har. Likevel er det ikkje slik at dei har stor moglegheit til å justera resultatindikatorane, dersom nokon skal ha mindre måltal, må nokon få meir. Det er også eit arbeid i POD no om å endra målstrukturen for politiet. Ein veit likevel ikkje kva som vert endra på, og mine respondentar har lita tru på at ein vil endra på resultatindikatorane.

Den fyrste forventninga til fase 3 er at rapporteringa skal skje i samsvar med krava til Hordaland politidistrikts behov for styringsinformasjon. Dette er delvis oppfylt. Årsaka er at driftseiningane har ulike måtar å rapportera på, men respondent 6 seier at sjølv om dei har ulike måtar å rapportere på er den informasjonen som er komen inn tilfredstillande.

Den andre forventninga er at behovet for endring i rapporteringa skjer ved endring av rutinar og formell struktur. Dette må seiast å vera oppfylt. Det er sett i gang arbeid med å endra målstyringshierarkiet, og respondent 6 var svært oppteken av å finna løysingar på å få ein klarare raud tråd mellom hovudmål, strategisk plan og resultatindikatorane.

Den siste forventninga til fase 3 er at det vert rapportert på outcome. Denne kan ikkje seiast å vera oppfylt. Her rapporterer driftseiningane på aktivitet opp mot målalet i

resultatindikatoren. Det vert ikkje sagt noko om hovudmåla og korleis utviklinga har vore. Det vert i staden gjort i verksemdplanen.

I fase 4 ventar ein at resultatinformasjonen vert aktivt nytta av Hordaland politidistrikt, og at store avvik frå måltala vil fordra store justeringar, mens små avvik fordrar store justeringar. Dette har eg ikkje så mykje empiri om, men når ein skal fastsetja måltala for neste år har ein møte med politimeisteren om volumet. Det kan tenkjast at ein her har moglgheit til å gjera små justeringar i måltala for neste år. Eg vil ikkje ta stilling til om denne forventninga er oppfylt.

Den siste forventninga er at rapporterte resultat får konsekvensar for driftseiningane som er av anten lønande eller straffande art. Denne forventninga er ikkje oppfylt, og eg vil vise til drøftinga i punkt 6.1 idealmodellen.

6.2.2 Det kulturelle perspektivet si forklaringskraft

Ut frå eit kulturelt perspektiv kan ein forventa at ulike kulturar og interesser mellom aktørane i styringsdialogen ville vera bakgrunn for at mål- og resultatstyringa vert modifisert og vil avvika frå ein idealmodell. Med utgangspunkt i Breivik (2010) har eg ei oversikt over forventningar utleia av det kulturelle perspektivet, og vurderingar av om desse er oppfylt gjeve i tabell 6.2:

		Oppfylt?
Generell forventning	På eit overordna plan vart det ut frå dette perspektivet forventa at ulike kulturar og interesser mellom aktørane i styringsdialogen vil føra til at mål og resultatstyringa ikkje vart praktisert slik idealmodellen legg opp til	
Forventningar til fase 1: Mål	Operasjonelle mål fråviker frå sentralt gjevne mål	Oppfylt
	Det er debatt og usemje mellom aktørane om formulering av mål, mengda av mål, typen mål og målene sit innhald	Oppfylt
	Det vert danna uformelle mål i tillegg til formelle	Oppfylt
	Styringssignal vert også formidla gjennom uformelle kanalar	Ikkje oppfylt
	Dei formelle måla vert tolka ulikt av dei ulike aktørane	
	Formell struktur er mindre viktig for måla, og driftseiningane påverkar sine egne mål til tross for sin posisjon i hierarkiet	Delvis oppfylt
Forventningar til fase 2: Resultatindikatorar	Det er debatt og usemje mellom aktørane om formulering av resultatindikatorar, mengda, samansetnad og utval av resultatindikatorar, og typen resultatindikatorar	Oppfylt
	Resultatindikatorar utgjer ikkje nødvendigvis noko godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd	Oppfylt
Forventningar til fase 3: Resultatrapportering	Rapporteringa følger ikkje utelukkande rapporteringskrava. Det vert rapportert om det som vert sett som passande, noko som også kan implisera rapportering på meir eller noko anna enn det dei vert bedt om	Oppfylt
Forventningar til fase 4: Resultatoppfølging	Resultatinformasjon som burde fått konsekvensar får i ein skilde tilfeller ikkje konsekvensar	Oppfylt

Tabell 6.2: Oversikt over forventningar ut frå det kulturelle perspektiv

Ein ventar i fase 1 at dei operasjonelle måla fråvik frå sentralt gjevne mål. Denne forventninga må seiast å vera oppfylt sett i lys av at det er svak kopling mellom strategisk plan og hovudmål. Dette kan sjåast i lys av den tredje forventninga om at det vert danna uformelle mål, i tillegg til dei formelle. Dersom ein ser strategisk plan som ei samling av uformelle mål er denne forventninga også oppfylt. Det kan vera haldepunkt for å tolka strategisk plan for uformelle mål, då ein ikkje skal rapportera på dette. Den strategiske plan vert sett som ein bruksmanual for å nå hovudmåla. Om styringssignal vert formidla gjennom uformelle kanalar har eg ingen klare indikasjonar på det. Strategisk plan kan verta sett som ein uformell kanal i og med at den kjem til på politidistriktsnivå og ikkje skal rapporterast på. Likevel vil eg seia at dette er ein formell kanal all den tid den er gjeve på etterspurnad frå POD. Sjølv om måla i den kan verta sett som uformelle, må ein seia at forventninga om at styringssignal vert formidla gjennom uformelle kanalar ikkje er oppfylt.

Vidare ventar ein at det skal vera debatt og usemje mellom aktørane om formulering, mengd og innhald i måla. Det er tydeleg at dette er eit tema som engasjerer fleire av

respondentane. Det kjem fram at dei meiner det er for mange mål, og at det burde vore nok med 3-4 mål for å klara å halda fokus. Forventninga må seiast å vera oppfylt.

Vidare er det ei forventning om at dei formelle måla vert tolka ulikt av aktørane, i min studie har hovudfokuset vore på kva erfaringar respondentane gjer seg med resultatindikatorane og eg har lagt liten vekt på korleis dei tolka hovudmåla i intervju. Eg vil derfor ikkje ta stilling til denne forventninga.

Det er ei forventning om at formell struktur er mindre viktig for måla, og at driftseiningane og Hordaland politidistrikt påverkar sine egne mål til tross for sin posisjon i hierarkiet. På den eine sida er alle respondentane veldig ”lydige” og etterfylger måla så godt dei kan. På den andre sida kan ein sjå på innhaldet i den strategiske planen som kan gjera at dei påverkar hovudmåla i form av den svake tilknytninga til hovudmåla. Forventninga kan seiast å vera delvis oppfylt.

I fase 2 ventar ein at det er debatt og usemje mellom aktørane om formulering, mengd og samansetnad av resultatindikatorar. Denne forventninga må seiast å vera oppfylt med god margin. Respondentane er kritiske til for eksempel formuleringa ”publikums tryggleikskjensle” som ein meiner ikkje fangar opp det ein trur den skal fanga opp. Dei meiner også at dei manglar resultatindikatorar som kan gje informasjon om førebygging. Vidare er det ulike tolkingar av den mykje diskuterte indikatoren ”kontrollerte førarar”.

Samlege respondentar meiner at resultatindikatorane ikkje gjer noko godt grunnlag for å vurdere om mål er nådde. Måla famnar breitt, men resultatindikatorane gjer liten til ingen informasjon om førebygging og beredskap.

I fase 3 venta ein at rapporteringa ikkje utelukkande fylgjer rapporteringskrava. I lys av at driftseiningane rapporterer noko ulikt kan ein seia at kravet er oppfylt. Ein av driftseiningane gjer ei slags risikovurdering av kritiske suksessfaktorar i rapporteringa på resultatindikatorane, dette er ikkje naudsynt og driftseining 2 gjer ikkje dette. Dei

rapporterer berre på resultatindikatorane gjer ikkje øvinga med å knytte desse til ei risikovurdering av dei kritiske suksessfaktorane.

I fase 4 ventar ein at resultatinformasjon som burde fått konsekvensar i einstilte tilfelle ikkje får konsekvensar. Denne forventninga må seiest å vera oppfylt ikkje berre i einstilte tilfelle, men i alle tilfelle. Eg vil her visa til drøftinga under punkt 6.1 idealmodellen.

6.2.3 Myteperspektivet si forklaringskraft

Ut frå eit myteperspektiv vil ein venta at dei formelle og omgrepstufta aspekta ved mål- og resultatstyringa kjem til syne, men at desse i hovudsak er symbolske, og at den reelle styringa skjer gjennom andre kanalar, system og verkemiddel. Med utgangspunkt i Breivik (2010) har eg også ut frå det instrumentelle perspektivet utleia ei rekke forventningar til mål- og resultatstyringa. Ei oversikt over desse forventningane, og vurderingane av om desse er oppfylt er å finna i tabell 6.3:

		Oppfylt?
Generell forventning	Dei formelle og omgrepstufta aspekta ved mål- og resultatstyring kjem til syne, men disse er i hovudsak symbolske, og den reelle styringa føregår gjennom andre kanalar, system og verkemiddel	
Forventningar til fase 1: Mål	Det som skal vera mål er ikkje formulert som mål	Ikkje oppfylt
	Alternativt er det formulert mål som er meir symbolske, legitimerande og retningsgjevande, enn styrande og operasjonelle	Oppfylt
	Ikkje noko logisk hierarkiske forhold mellom mål	Delvis oppfylt
	Brukarane forstår ikkje systemet	Delvis oppfylt
Forventningar til fase 2: Resultatindikatorar	Det vert utforma resultatindikatorar, men disse bærer preg av å vera utvikla fordi ein må, og ikkje fordi dei faktisk skal brukast	Ikkje oppfylt
Forventningar til fase 3: Resultatrapportering	Rapportering i henhold til fristar og krav	Oppfylt
	Rapporteringasitt innhald kan likevel gå ut over eller vedrøra anna enn det som er etterspurt	Oppfylt
Forventningar til fase 4: Resultatoppfølging	Resultatinformasjonen frå rapporteringa vert ikkje nytta aktivt og målretta for å justera mål og resultatindikatorar	
	Andre styringssystem vert brukt parallelt	Oppfylt
	Resultatinformasjon har hovudsakleg andre bruksområder enn styring og utvikling av mål	Delvis oppfylt

Tabell 6.3: Oversikt over forventningar ut frå myteperspektivet

I fase 1 ventar ein at det som skal vera mål ikkje er formulert som mål. Slik eg ser det er måla formulert som mål, men det er varierende kor konkrete dei er. Derfor ser eg ikkje denne forventninga som oppfylt. Den andre forventninga er meir passende ved at måla er symbolske, legitimerande og retningsgjevande. Dette passar for hovudmåla og dei tre strategiske måla og ein kan seia at denne forventninga er oppfylt.

Etter å ha lese strategisk plan er det klart at måla i strategisk plan er underordna hovudmåla, og det er eit hierarkisk forhold mellom desse. Dette vert derimot ikkje oppfatta som logisk. Hovudmåla er så generelle at dei ikkje seier så mykje om korleis ein skal jobba, og ligg meir som eit slags tankekors for respondentane. Dei strategiske måla er meir presise, og ein skulle tru det var desse ein skulle halda seg til. Ein må seia at forventninga om eit logisk hierarkisk forhold mellom måla berre er delvis oppfylt.

Den siste forventninga til fase 1 er at brukarane ikkje forstår systemet. Denne forventninga meiner eg er delvis oppfylt. Nokon av respondentane ser samanhengen mellom hovudmåla, strategisk plan, prioriteringar, risikovurdering og resultatindikatorar. Andre gjer det ikkje. Og dei som forstår det, ser også at det er logiske brister i forholdet mellom dei ulike styringsmekanismane.

Til fase 2 ventar ein at det vert utforma resultatindikatorar, men at desse ber preg av å vera utvikla fordi ein må, og ikkje fordi dei faktisk skal brukast. Denne forventninga er ikkje oppfylt. Det er gjennomgåande i alle intervju er at respondentane etterlever resultatindikatorane og tek dei på alvor. Som me såg ovanfor har desse så stort fokus at det kan tendera mot overmåling av det kvantitative politiproduktet.

Til fase 3 er det forventa at rapporteringa skjer innan gjevne fristar og krav. Dette må seiast å vera oppfylt. Årsrapportane vart leverte inn til riktig tid, og innhaldet var tilfredstillande for Hordaland politidistrikt til tross for at utforminga var ulik. Dette fører oss over på den andre forventninga til fase 3 der rapporteringa kan gå ut over eller handla om andre ting enn det som er etterspurt, som også må seiast å vera oppfylt. Den eine

driftseininga rapporterer på meir enn dei skal, og den andre driftseininga rapporterer berre på det som er etterspurt.

Til fase 4 er det venta at rapporteringa ikkje vert nytta aktivt og målretta for å justera mål og resultatindikatorar. Her har eg ikkje grunnlag for å seia om forventinga er oppfylt eller ikkje. Likevel er det indikasjonar på at det er eit arbeid både i distriktet og i POD der ein skal prøva å laga ein klarare raud tråd mellom styringshierarkiet, noko som kan tyda på at dei ser han til rapporteringa og forsøker å justera mål og resultatindikatorar.

Det er også ei forventning om at andre styringssystem vert nytta parallelt. Her kan ein seia at strategisk plan kan representera eit slikt styringssystem, men rapporteringa skjer ikkje i rapporteringa, men i form av risikovurdering i verksemdsplanen. Vidare er det også handlingsplanar som i stor grad anten kjem frå Justis- og beredskapsdepartementet eller POD som ein skal rapportera på ved sida av det fastlagde målhierarkiet og rapporteringsregime. Derfor kan ein dei at forventninga er oppfylt.

Ein ventar at resultatinformasjonen hovudsakleg har andre bruksområder enn styring og utvikling av mål. Her kan ein seia at forventninga er delvis oppfylt. Det er indikasjonar på at resultatinformasjonen vert brukt til styring og utvikling av mål, men den har også andre funksjonar. Eksempelvis er det klare indikasjonar på at driftseiningane sel ut gode resultat til media. Det er ingen grunn til å tru at det vil vera annleis for Hordaland politidistrikt. Dette kan ein også få bekrefte ved å fylgja med i media der det stadig er avisartiklar om oppnådde resultat. I intervjuet kjem det fram at ein sel ut gode resultat, til tross for at kvaliteten på politiarbeidet ikkje nødvendigvis samsvarar med høge måltal.

6.3 Nytt av tre perspektiv – kva perspektiv har mest forklaringskraft?

Dei tre ulike perspektiva representerer ulike linser ein kan forstå røynda i organisasjonane gjennom. Det er likevel sjeldan at aktørar i organisasjonane er eindimensjonale. Dei handlar ofte ut frå komplekse handlingslogikkar, fordi det er ei rekkje ulike omsyn dei må ta som medlem av ein offentleg organisasjon (Christensen 2006:174). Eg vil derfor gå gjennom forklaringskrafta til kvart perspektiv og sjå på dei i forhold til kvarandre.

Som ein kan sjå frå tabell 6.4 har eg vurdert det instrumentelle perspektiv til å ha middels til låg forklaringskraft.

	Instrumentelt	Kulturelt	Myte
Fase 1	Middels	Middels til høg	Middels
Fase 2	Middels til låg	Høg	Låg
Fase 3	Middels til høg	Høg	Høg
Fase 4	Låg	Høg	Høg til middels
Samla sett	Middels til låg	Høg	Middels til høg

Tabell 6.4: Forklaringskrafta til perspektiva

Dette kan vera fordi måten mål- og resultatstyringa vert praktisert på fråvik frå den skisserte idealmodellen: Det som skal vera mål er formulert som mål, og dei er operasjonelle, men dei er verken tydelege eller klare. Måla står i eit hierarkisk forhold til kvarandre, men ikkje i eit *logisk* hierarkisk forhold. Resultatindikatorane evnar i lita grad å gje eit godt grunnlag for om målet er nådd og måla og resultatindikatorane står ikkje i eit *logisk* hierarkisk forhold til kvarandre. Driftseiningane har ulike tilnærmingar i å rapportere resultat på og rapporterte resultat får ingen konsekvensar for driftseiningane.

Det at det instrumentelle perspektiv ikkje har så stor forklaringskraft i denne studien, kan ha fleire årsaker. For det fyrste har eg valt den hierarkiske varianten av perspektivet. Dersom eg hadde teke med forhandlingsvarianten ville dette perspektivet hatt høgare forklaringskraft. Då ville ein teke omsyn til avgrensa rasjonalitet og gjeve rom for at det for eksempel kan vera ulike interesser blant aktørane. For det andre har eg utleia fleire forventningar til det instrumentelle perspektivet enn til dei to andre perspektiva. Det kan gje positive utslag for dei to andre perspektiva.

Det kulturelle perspektivet vurderer eg til å ha høg forklaringskraft. Dei fleste av forventningane vart oppfylte: Dei operasjonelle måla vik frå dei sentralt gjevne måla, og det er debatt og usemje blant aktørane om både mål og resultatindikatorar. Det vert utforma uformelle mål i tillegg til dei formelle. Resultatindikatorane gjev ikkje noko godt grunnlag for å vurdera om måla er nådd. Vidare rapporterer driftseiningane ulikt, og resultatinformasjon som burde fått konsekvensar får ikkje det.

At det kulturelle perspektivet har høg forklaringskraft kan bety at det finst ein kultur som gjer at mål og resultatstyring ikkje vert praktisert slik den er tenkt. Eg har ikkje kartlagt kulturen, men gjennom intervju observerte eg ein tendens i eit skilje mellom dei som utformar systemet og jobbar høgare i hierarkiet, og dei som jobbar på grunnplanet (respondent 4). Dette er også i tråd med studien til Reuss Ianni (2005) [1983] der ho fann ein "management cop kultur" og ein "street cop kultur". Dette gjev støtte til det kulturelle perspektivets forklaringskraft.

Myteperspektivet har eg vurdert til å gje middel til høg forklaringskraft. Dei fleste forventningane vart oppfylte. Måla som er formulert ber preg av å vera legitimerande og retningsgjevande. Det ser også ut til at brukarane har ulik forståing av systemet. Rapportane som vert levert er innanfor gjevne fristar, men dei har til ei viss grad ulikt innhald og i driftseining 1 sitt innhald den meir informasjon enn det som er etterspurt. Driftseiningane får ikkje sanksjonar for ikkje oppnådde mål, men resultatata vert ofte nytta opp mot politikarar og media.

At myteperspektivet har middels til høg forklaringskraft kan ha fleire årsaker. Dette er eit perspektiv som ofte vil fanga opp det andre perspektiv ikkje fangar opp. Når eg finn ei laus kopling mellom dei fire fasane i idealmodellen, vil myteperspektivet fange opp dette. Det kan likevel vera rasjonelle årsakar til at ein opererer med eit laust kopla system (Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008:49-50, Læg Reid 2001, Johnsen 2007) og dersom eg for eksempel hadde teke med forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiv kunne det også forklart dette. Breivik (2010) seier at ein ikkje kan hevda at mål- og resultatstyring er symbolsk fordi det skjer i samsvar med krav og fristar (fase 3). Ein kan heller ikkje sjå vekk frå at mål- og resultatstyring til ei viss grad kan vera symbolsk. Dette er eit system som gjennomsyrrer heile den offentlege forvaltninga og det er adaptert frå land som England og New Zealand. Systemet er selt in som ei god løysing som har fungert i andre land. Dette gjev eit inntrykk av at sjølve tanken kan ha implikasjonar av å vera myteomspunne. Vidare er vert krav og fristar i min empiri nytta til å selja ut gode resultat til politikarar og media, noko som kan tyda på at det har ei viss grad av symbolikk i seg. I ein artikkel i Aftenposten gjekk to polititenestemenn hardt ut mot

kontrollregime i politiet: “Svært mye av hverdagen vår handler om meningsløs ressursbruk for å holde min, sjefen og politikernes rygg fri” (Stormorken og Bresil 13.11.12).

Eit funn i studien er at det verkar som om straffesakshandsaminga har idealtypiske trekk, og isolert sett kunne det instrumentelle perspektivet hatt høgare forklaringskraft her. Det som i empirien er mest problematisk er det førebyggjande arbeidet politiet gjer, det som ikkje kan talfestast og som såleis ikkje passar til det instrumentelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet er mest nærliggjande den ideelle modellen for mål- og resultatstyring, og der forventningane ut frå det instrumentelle perspektivet ikkje vert oppfylt ser ein at kultur- og myteperspektivet fangar opp dette på ulike måtar. Medan kulturperspektivet avdekker at det er usemje om mål og resultatindikatorar, syner myteperspektivet at andre styringssystem vert brukt parallelt og at ein rapporterer på meir enn det som er etterspurt. Der det kulturelle perspektivet syner at resultatinformasjon ikkje får konsekvensar, seier myteperspektivet at resultatinformasjonen delvis har andre bruksområder enn styring og utvikling av mål. Meininga med bruken av tre perspektiv var ikkje at dei tre perspektiva skulle konkurrere. Det er derfor ikkje overraskande at dei tre perspektiva forklarar og fangar opp ulike sider ved empirien. For å få fram heile essensen i empirien har det vore naudsynt å nytta tre perspektiv, og ein kunne også hatt fleire og fanga opp endå meir av empirien.

KAPITTEL 7

Avslutting

I dette kapitlet vil eg forsøkja å svara på problemstillinga ved å trekkja fram det eg meiner er hovudfunn i studien. Etter det vil eg drøfta mine funn i lys av tidlegare forskning. Ei slik drøfting er viktig av fleire årsaker. Det kan vera med å syna kva funn som er viktige, og det kan nyansera funna som er gjort. Etter det vil eg sjå på dei teoretiske implikasjonane av funna i denne studien. Då vil eg drøfta om dei teoriane eg har brukt har vore eigna for denne studien og om det ville vore tenleg å nytta andre teoriar. Vidare vil eg drøfta praktiske implikasjonar. Då vil eg i lys av min studie drøfta moglegheitene og avgrensingane ved mål- og resultatstyring. Deretter vil eg kort drøfta kva som kunne styrkja oppgåva. Avslutningsvis vil eg kort seia noko om moglegheitene for generalisering og vidare forskning.

7.1 Hovudfunn i lys av problemstillinga

Problemstillinga til denne oppgåva var: Korleis kjem mål- og resultatstyring til uttrykk på lokalt nivå i politi- og lensmannsetaten? Kva erfaringar har to av driftseiningane i Hordaland politidistrikt med styringsstrukturen og kva kan forklare det mønsteret som vert påvist?

Mål- og resultatstyring er det bærande styringsprinsippet i politiet. Systemet er bygd opp av hovudmål og delmål som vert gjeve i tildelingsbrevet og nedover i hierarkiet vert det forsøkt å operasjonalisera disse gjennom blant anna strategisk plan. I disponeringsskrivet kjem det fram at det kan vera utfordrande med eit slikt målsystem. Ein har difor innført risikovurdering som eit ledd i å vera tidleg ute å sjå kva tilfeldige variasjonane i politiet sin kvardag som kan koma til å påverka om måla vert nådde. I empirien syner det seg at det er stort fokus på resultatindikatorane, då det berre er disse dei rapporterer på i styringsdialogen. Dette fører til ei overfokusering på resultatindikatorane og ei målforskyving både i forhold til hovudmåla og dei strategiske måla i strategisk plan.

Det er store deler av politiproduktet som ikkje vert fanga opp av resultatindikatorane. Dette gjeld særleg beredskap og førebygging. Ein slit med å finna gode indikatorar på det kvalitative arbeidet i politiet. I teoridelen sa eg at det finst to typar feil bruk av mål- og resultatstyring (Læg Reid 2001:137); for politiet ser det ut til å vera ein tendens at ein nyttar mål- og resultatstyring, sjølv om vilkåra ikkje er oppfylte. Måla står ikkje fram som klare og konkrete, og på fleire punkt ser det ut til å vere liten innsikt i samanhengen mellom mål og middel og ressursar.

Det at ein har måltal kvar driftseining isolert skal nå, skaper vanskar for samhandling mellom distrikt og driftseiningar. Eit problem er at resultatindikatorane ikkje tek høgde for slikt samarbeid, noko som impliserer ei logisk brest i kva ein vil oppnå og kva ein vert målt på. Det er stort fokus på saks- og straffesakshandsaming i resultatindikatorane, og alle indikatorane måler når kriminaliteten allereie har skjedd. Derfor er det ein strid mellom strategisk plan, som i stor grad er tufta på kva ein kan gjera førebyggjande, og resultatindikatorane som berre måler når kriminaliteten er eit faktum. Det at resultatindikatorane er kvantitative gjer at fokuset er på aktivitet og tiltak, snarare enn å vera fokusert på resultat. Dette gjer at ein nærmast får ei "sjekklister"-tilnærming når ein skal nå måltala, noko som gjev eit inntrykk av at dei kortsiktige måla (resultatindikatorane) fortrengr dei langsiktige måla (hovudmål og strategisk plan). I empirien finn eg ein tendens til at det er usemje om formuleringane og nivået på resultatindikatorane, noko som kan føra til at styringssystemet mister legitimitet. Dette kan føra til manipulasjon for å nå måltala.

Det er ulikt innhald i årsrapportane til driftseiningane, noko som kan tyda på at systemet vert tolka ulikt av dei som skal gjere nytte av det i det daglege virke. Dette kan vera fordi ein har ulik grad av kunnskap om korleis systemet er tenkt å fungere, med eit laust kopla system kan det vera utfordrande for polititenebefolkninga å sjå ein heilskap.

I min empiri er det berre ein indikasjon på at det finst moglegheiter for å lønna oppnådde måltal og straffa dei som ikkje har nådd måltala. Denne sanksjonsmoglegheita ser likevel

ikkje ut til å verta brukt, fordi ein ser balansert på måltala og dersom ein kan forklara kva som har skjedd er det ei norm at ein ikkje sanksjonerer.

I analysekapittelet forsøkte eg å forklara korleis mål og resultatstyring er kome til uttrykk ved hjelp av eit instrumentelt- eit kulturelt- og eit myteperspektiv. Samtlege perspektiv hadde forklaringskraft, men eg meiner det kulturelle perspektivet hadde høgast forklaringskraft. Den høge forklaringskrafta til det kulturelle perspektivet har eg forsøkt å nyansera ved å sjå det opp mot den strenge tolkinga av det instrumentelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet hadde ei viss forklaringskraft, men det var også ei rekkje avvik mellom idealmodellen og måten det vart praktisert og opplevd på av respondentane. Dei fleste forventningane eg hadde til myteperspektivet vart oppfylt, så myteperspektivet hadde relativt høg forklaringskraft. Likevel fann eg det rimeleg å nyansere den relativt høge forklaringskrafta ved å seia at myteperspektivet ofte vil fanga opp det dei andre perspektiva ikkje kan forklara. Det kan likevel vera andre årsakar enn myter som ligg bak disse funna. Det er og viktig å sjå samspelet mellom dei ulike perspektiva. Der forventningane ut frå det instrumentelle perspektivet ikkje vert oppfylt, ser ein at kultur- og myteperspektivet fangar opp dette på ulike måtar.

7.2 Funn i lys av tidlegare forskning

I sin studie fann Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) at mål i hovudsak er knytt til faktiske samfunnsmessige resultat eller outcome. Resultatindikatorane var knytte til aktivitet eller output. Dette er også funn Breivik (2010) gjer. Dei same funna gjer eg. Hovudmåla er knytt til samfunnsmessige resultat og famnar vidt, mens resultatindikatorane er knytt til aktivitet. Collier (2006) har i sin studie samanlikna målformuleringar over tid og funne ein klar tendens til at måla for 2005 var langt meir vagt formulert enn dei frå 2003. Breivik (2010) finn at resultatindikatorane er knytt til mål, men dei er ikkje formulert slik at dei evnar å gje ein indikasjon på oppnådde mål. I mitt case er koplinga mellom hovudmål og resultatindikatorar svak, og resultatindikatorane fangar opp avgrensa områder i politiprodukta, noko som gjer at dei ikkje gjev ein god indikasjon på om hovudmåla er nådd. For at ein idealmodell skal fungera meiner Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) at resultatindikatorane må

funderast sterkare i målsetnadane og regelstyringa må vera sterkare knytt til resultatindikatorar. Regelstyringa skal dekkja heile spekteret av oppgåver som ligg i verksemda, mens resultatindikatorane ikkje fangar opp heile produktet. Dette vert også påpeika i ein artikkel av Fielding og Innes (2006). Kvantitative målemetodar fangar ikkje opp for eksempel viktigheita av god kommunikasjon med publikum. Dette funnet gjer eg også. I mitt case vert dette problematisk fordi det berre er resultatindikatorane det vert rapportert på i styringsdialogen, dermed mister ein mykje av informasjonen av det politioperative arbeidet som førebygging og beredskap. Ørnsrud (2002) og Carmona og Gronlund (2003) seier at det er eit problem i offentleg verksemd at ein ikkje får til å måla dei riktige tinga. Vidare finn Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) finn at det var sterke positive korrelasjonar mellom resultatrapportering og godtgjersle og straff. Dette stemmer ikkje med mitt case der eg i likskap med Ørnsrud (2002), Breivik (2010) og Ramslien (2005) ikkje fann spor av verken godtgjersle eller straff.

Eit viktig funn i både Ramslien (2005) og Breivik (2005) sine studiar er at typen oppgåver har noko å seia for føresetnader og bruk av mål- og resultatstyring. Dette er også merkbart i min studie der resultatindikatorane fungerer godt i straffesakshandsaminga, men ikkje så godt på førebygging, beredskap og andre tilfeldige situasjonar (for eksempel uro, småsaker, og det som fell mellom ansvarsområda til kommunen, helse og psykiatrien) som politiet må ta seg av. I dokument nr. 3:10 (1999-2000) seier Riksrevisjonen at innsatsen til politiet bør setjast inn på dei høgast prioriterte områda, og at ressursane skal verta retta mot etatens primæroppgåve. Slik eg ser det er dette motstridande. I mine data er det slik at dei prioriterte sakene ofte er dei som er spesielle og mest alvorlege, mens politiet si primæroppgåve rommar så mykje meir enn for eksempel grov vald, drap og seksuelle overgrep.

Reuss Ianni (2005) [1983] finn ein tendens i at det utvikla seg ein "street cop kultur" og ein "management cop kultur", i mine intervju har eg også spora eit slikt skilje. Når respondentane prata om dei som styrer formulerte dei det seg med "oss" og "dei". Dette kan sjåast i samanheng med Aaserud (2007) sitt funn om at målstyring påverkar leiaråtferda. Fokuset på å nå mål, kan gjera at ein prioriterer lette saker framfor

vanskelege saker (Blau 1965). Det same funnet gjer eg i min studie. Kinnunen (2010) har studert politiet, og finn at målsettingane og prioriteringane er diffuse og lite konkrete. Resultata politiet produserer står ikkje i forhold til dei målsetnadane og forventningane politiet har vedteke. I min studie kjem dette fram som eit hovudfunn. Collier (2006) meiner at politiet treng langsiktige prioriteringar og ein treårig plan som faktisk varer i 3 år. I mitt case er strategisk plan eit eksempel på ein slik langsiktig prioritering. Den ser likevel ikkje ut til å ha tilstrekkeleg slagkraft, og vert i stor grad utfordra av resultatindikatorane fordi strategisk plan og resultatindikatorane ikkje dreg i same retning.

7.3 Teoretiske implikasjonar

Mål- og resultatstyringsteorien vart raskt sett som essensiell for mitt tema. Det er likevel slik at eg kunne valt å nytta andre teoriar for å nærma meg problemstillinga. Ulike forsøk er utprøvd i skriveprosessen. Blant anna det å nytte Lipsky sin teori om bakkebyråkratar (1980) som eit rammeverk for studien. Det kunne tilført studien eit sterkare fokus på einskilde sider med den offentlege tenestemannen si rolle, men det vart for svakt i forhold til nytta i arbeidet med få fram målhierarkiet i politiet. Derfor valte eg å ta utgangspunkt i ein idealmødel og ulik litteratur og forskning som er gjort på mål- og resultatstyring. Det gjorde at eg fekk strukturert datamaterialet mitt etter eit rammeverk av dei fire fasane i mål- og resultatstyring. Det har til tider vore vanskeleg å skulle plassere den empirien ein har inn i eit idealtypisk rammeverk, og på einskilde fasar har eg mindre empiri enn på andre fasar. Likevel opna det for å sjå på empiriske dysfunksjonar av dette styringssystemet. Samla sett gav det meg moglegheit til få ein struktur på datamaterialet, samstundes som det opna for fleksibilitet i forhold til kva datamaterialet fortalte.

7.4 Praktiske implikasjonar

Mitt inntrykk er at innhaldet i strategisk plan er lite gjenstand for diskusjon i styringsdialogen. Problemet er at ein ikkje vert målt på dette, då det er resultatindikatorane ein rapporterer på. Det ville vore interessant å sjå verknandane dersom ein i styringsdialogmøter nyttar strategisk plan som samtaletema, då får ein fokus

på dei strategiane politiet sjølv meiner skal vera med å redusera kriminaliteten. I ein slik samanheng kunne resultatindikatorane fått ein offisiell posisjon som aktivitetsmål. På den måten kunne ein målt den reelle måloppnåinga når ein har hatt fokus på det politiet meiner skal redusera kriminaliteten. Samtlege respondentar seier dei prøver å ikkje la fokuset på resultatindikatorane ta overhand. Då ville det vore tenleg å offisielt også gjere resultatindikatorane til aktivitetsmål, for å avhjelpa problema som oppstår for dei som til dagleg skal forholde seg til styringssystemet.

22. juli-kommisjonen sin rapport er vorte godt motteken. Den vert sagt å vera grundig og konkret, usminka, ærleg og ubehageleg. Dei har ei lang liste over svikt og dysfunksjonar med mål- og resultatstyringssystemet (s. 311-314). Det er likevel ikkje slik at rapporten berre har fått positive reaksjonar. Fimreite, Langro, Læg Reid og Rykkja (2012) stiller seg bak kommisjonens diagnose av politiet, men stiller spørsmål ved medisinen. I 22. juli rapporten er det stort fokus på kulturendringar, i staden for organisasjonsendringar, noko Fimreite, Langro, Læg Reid og Rykka er kritiske til. Dei meiner at ein i staden må skapa organisasjonar som i større grad opnar for samhandling. Dei seier at grunnleggjande haldningar og kultur knytt til tryggleik og beredskap på alle nivå i forvaltninga er viktig, men at det også er ein samanheng mellom formelle, organisasjonsmessige forhold på den eine sida og haldningar leiing og kultur på den andre sida. Dette meiner dei har vore lite vektlagt i 22. juli rapporten. I min studie finn eg i likskap med 22. juli-kommisjonen svikt og dysfunksjonar ved mål- og resultatstyringa, og eg har vanskeleg for å forstå korleis eit hovudfokus på kulturelle endringar (åleine) kan avhjelpa desse problema.

Vidare vil eg leggja til ein føresetnad for at ein ideell type av mål- og resultatstyringssystemet skal fungera. Etter å ha studert styringsdialogen i politiet i over eit år er mitt inntrykk at det er eit komplisert system, og det er vanskeleg å orientera seg. I fleire samtalar eg har hatt med respondentar og andre tilsette i politiet får eg eit inntrykk av at mange ikkje heilt veit kvifor ein gjer dei ulike øvingane. Ein føresetnad er derfor at ein må ha eit system som også dei i sistelinja kan forstå og forholde seg til. Dette talar for at dersom styringa i politiet skal betrast, må ein ta omsyn til at det er dei i sistelinja som til slutt skal etterleva og nytta dei ulike styringsverktøya. Det er ikkje sikkert at mål- og

resultatstyringssystemet tilbyr den endringa som trengst, og tida er kanskje moden for å drøfta og setja i verk andre måtar å styra på?

7.5 Generalisering

Ein av kritikkane av casestudium er at det er ei avgrensa eller manglande moglegheit til å generalisera frå einskilte case (Yin 2009:15). Når utvalet er tufta på to einingar er det avgrensa moglegheiter for statistisk generalisering. Likevel kan det vera mogleg med ei teoretisk generalisering (Andersen 1997 og Grønmo 2004). Teoretisk generalisering betyr at ein kan trekkja slutningar frå empiriske caseobservasjonar til ein eller fleire perspektiv som er relevant for caset.

Det vert då forventa at teorien som vert nytta kan konkretiserast til empiriske forventningar, gitt at teorien har gyldigheit. Dersom forventningane stemmer med dei faktiske observasjonane, kan funna generaliserast. Generelt vil eg hevda at der mine funn er i samsvar med andre sine funn, vil denne studien bidra til å styrka moglegheitene for generalisering.

Mitt case er spesielt i forhold til at politiet er ein hendingsstyrt etat, og dei har ei spesiell rolle å ivareta i samfunnet som staten sitt einaste maktapparat. Likevel kan også for eksempel sjukehus vera hendingsstyrt, og caset er nok ikkje så spesielt at det ikkje kan generaliserast. Det store spekteret av oppgåvene politiet skal ivareta kan likevel tale mot ei fullstendig generalisering. Dersom det skal generaliserast ut frå denne studien er det der mine funn er like andre sine funn. Det er likevel grunn til å tru at mine funn kan generaliserast til forholdet mellom andre driftseiningar og politidistriktet. I eit slikt tilfelle vil føresetnadane for studien og utfordringane kunne vera så like at generalisering vil vera mogleg.

Alle statlege organisasjonar nyttar mål- og resultatstyring og det er mogleg at det kan generaliserast ut frå forklaringskrafta til dei tre perspektiva. Det instrumentelle perspektivet vil ha stor forklaringskraft der mål- og resultatstyringa fungerer etter idealmodellen, medan eit kulturelt perspektiv for eksempel vil kunne ha høg

forklaringskraft der det er usemje og diskusjon rundt målstyringa. Det kan tenkjast at ei slik teoretisk generalisering kan gjerast ut frå denne studien.

7.6 Kva kunne styrkja oppgåva?

Det er gjort mange studium om mål- og resultatstyring i det offentlege. Dei langt fleste tek utgangspunkt i sentrale styringsdokument. To eksempel er Breivik (2010) og Ramslien (2005) sine studium. På den måten får ein kunnskap om korleis systemet er kome til, kva tankar som er gjort i prosessen og ein kan samanlikna utviklinga over tid.

I mi oppgåve kunne det vore ein fordel å hatt denne informasjonen også. På den måten kunne ein vist eit heilskapsbilete av målstyringshierarkiet. Ved å intervjuja embetsmenn i Justis- og beredskapsdepartementet og POD kunne ein finne ut kva debattar som har vore kring utviklinga av styringssystemet. Det kan tenkjast at det ville gjeve eit anna bilete enn det eg får synt når eg går inn på eit lokalt nivå, der eg i stor grad må leggja til grunn dei prosessane som har vore høgare oppe i systemet.

I denne studien ville det også vore interessant å hatt tidsseriedata. Når eg har teke utgangspunkt i eitt bestemt år så kan eg ikkje sei noko om stabilitet i mål og resultatindikatorar. Oppgåva sitt omfang, og det at eg ville gå djupare til verks i eitt bestemt år, gjorde at eg ikkje hadde rom for å samle inn og analysere tidsseriedata.

Vidare ville det vore positivt om eg hadde fått tilgang til å delta på styringsdialogmøter, for å få innsyn i kva informasjon som faktisk vert gjeve der. Då eg starta prosessen hadde eg også lyst å gjere ei kvantitativ spørjeundersøking som kunne underbyggja eller avkrefta det som kom fram i mine kvalitative intervju. Eit slikt opplegg vart derimot for omfangsrikt.

7.7 Vidare forskning

Denne studien har teke for seg mål- og resultatstyring på eit lokalt nivå i politiet. Dette arbeidet har avdekka fleire interessante problemstillingar. For det fyrste ville det vore interessant å forske på den økonomiske rapporteringa og sett den opp mot rapporteringa på resultatindikatorane for å sjå om det er ein samanheng mellom desse. Vidare ville det vore interessant å sett på forholdet mellom POD og politidistriktet, då kunne ein for eksempel sett om det der vert nytta sanksjonar for ikkje oppnådde tal. Det kunne også vore aktuelt å gjort ein komparativ analyse av ulike politidistrikt i Noreg og i andre land. Ein kunne også gjort ei komparativ analyse av andre politikkområder, for å sjå om dei skisserte problema er spesielt utfordrande i ein hendingsstyrt etat som politiet. I dette arbeidet har eg funne tendensar i empirien til to ulike typar kulturar i politiet, og 22. juli-kommisjonen rettar kritikk mot ein ukultur i politiet i sin rapport. Det ville derfor også vore aktuelt å gjort forskning på organisasjonskulturen i politiet. Arbeidet med endringane i politiet, særleg etter 22. juli-kommisjonens rapport, er interessante. Når disse endringane er sett i verk vil det vera behov for ein ny studie av erfaringane dei i sistelinja gjer seg. Vil ein klara å utvikla eit system som er tilpassa særtrekka ved politiet, som er lett å forholde seg til, og som famnar heile politiproduktet?

Litteratur

- Blau, P. M. 1965. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations In Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago.
- Blichner, L. og J. P. Olsen. 1989. «Styrings kunnskapsgrunnlag». I J.P. Olsen (Red.) *Petroleum og politikk*. Oslo: Tano.
- Bouckaert, G. og J. Halligan. 2008. *Managing Performance, International Comparisons*. New York: Routledge.
- Breivik, B. 2010. *Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten i perioden juli 2006 – april 2009*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Masteroppgave.
- Brunsson, N. 2002. *The Organization og Hypocrsty. Talk, Decisions and Actons in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, N. og J.P. Olsen. 1993. *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Carmona, S og A. Gronlund 2003. Measures vs actions: the balanced scorecard in Swedish law enforcement. *International Journal of Operations and Production Management*, (23): 1475-1496.
- Christensen, T. 1994. *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. 2002. *Reformer og lederskap - Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid og L.R. Wise. 2002. "Transforming Administrative Policy". *Public Administration*, s 80 (1): 153-178.
- Christensen, T., P. Læg Reid, Paul. G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid, A.R. Ramslien. 2006. *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, T., M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid og P. G. Roness. 2007. *Forvaltning og politikk*. 2.utgave Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P. G. Roness og K.A. Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Collier, Paul M. 2006. In Search of Purpose and Priorities: Police Performance Indicators in England and Wales, *Public Money & Management*, 26(2): 165-172.
- Cyert, R.M. og J.G. March. 1963. *A Behavioural Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Dahl. R.A. og C.E. Lindblom. 1953. *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper & Row.
- de Bruijn, H. 2002. *Managing performance in the public sector*. New York: Routledge.
- DiMaggio, P. J. og W. W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2): 147-160.

- Fielding, N. og M. Innes. 2006. Reassurance Policing, Community Policing and Measurement Police Performance. *Policing & Society*, 16(2): 127-145.
- Fimreite, A.L., P. Langro, P. Lægred og L.H Rykkja. 2012. "22- juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar." *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14 (4):49-58
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Helgesen, S. B. 2001. *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten*. Rapport R0102. Bergen: LOS-senter.
- Hofstede, G. 1981. "Management Control of Public and Not-for-Profit Activities". *Accounting, Organization and Society* 6:193-211.
- Johnsen, Å. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- King, G., R. O. Keohane og S. Verba(1994). *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Kinnunen, T. A. 2010. Styring i politiet - En studie innen det norske politiets styring av innsats mot økonomisk kriminalitet. København: Master of Public Administration, Handelshøjskolen i København.
- Krasner, S. D. 1988. "Sovereignty – An Institutional Perspective" *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- Lindström, S., P. Ehn og G. Sundström. 1997. *Det svåra samspelet*. Stockholm: SOU 1997:15.
- Lipsky, M. 1980. *Street-level bureaucracy dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.
- Lægred, P. 1995. «Prestasjonsløn i offentlig sektor». I P. Lægred (red.) *Lønnspolitikk i offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Lægred, P. 2001. «Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar» I: *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*, red. J. Aars, H.O. Larsen og A.L. Fimreite. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægred, P., P. G. Roness og K. Rubecksen. 2006. *Performance management in practice: The Norwegian way*. *Financial Accountability & Management*. 22 (3): 251-270.
- Lægred, P., P. G. Roness og K. Rubecksen. 2008. *Performance Information and Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling?* I S. van der Walle og W. van Dooren (Red.) *Performance Information in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York, Free Press.
- Meyer, J. W. og B. Rowan. 1977. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *The American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Pettigrew, A.: *The awakening giant. Continuity and change in ICI*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert. 2003. "Evaluating public management reforms: An international perspective", I: H. Wollman (red.), *Evaluation in Public-Sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Ramslien, A.R. 2005. *Fra ritual til verktøy. Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998-2003*. Rapport nr 9. Bergen: Rokkansenteret.
- Reuss-Ianni, E. 2005. [1983] "Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing" I Newburn, T. *Policing: Key Readings*. s.297-314. Portland: Willan.
- Rombach, B. 1991. *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Roness, P. G. 1997. *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, T. 1993. "1980-årenes visjoner og 1990-årenes praksis." I: P. Lægred og J.P.Olsen (red.): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert og J. Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Westerberg, A.I. 2004. *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Doktorgradsavhandling levert ved Institutt for Foretøgsøkonomi. Stochholm: Handelshögskolan.
- Yin, R. K. 2009. *Case study research : design and methods*. Thousand Oaks, Calif., Sage.
- Ørnsrud, I.H. 2002. *Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer*. Notatserie Rokkansenteret (ISSN 1503-0946) 7-2002.
- Aaserud, T. 2007. *Ledelsesutvikling gjennom deltagende observasjon og aksjonsforskning*. Erfaringer fra et FoU-prosjekt i Østfold politidistrikt. Oslo, Politihøgskolen: PHS Forskning 2007:4.

Offentlige dokument

- Hordaland politidistrikt. Strategisk plan 2011-2016. Bergen: Hordaland politidistrikt.
- Justis- og politidepartementet. St.meld. nr. 22 (2000-2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn. Oslo
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen.
- Ot.prp. nr. 43 (2003-2004) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet).
- POD. Politiet i Norge. 2010. Oslo: POD.
- POD. Sentralt plan- og rammeskriv. 2011. Oslo: POD.
- POD. Sentralt disponeringsskriv. 2011. Oslo: POD.
- Politiinstruksen FOR 22. juni 1990 nr 3963: Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
- Politi-loven LOV 4. august 1995 nr 53: Lov om politiet (politi-loven).

Prop. 1 S (2010-2011) Statsbudsjettet.

Riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet - 2010. Rundskriv nr. 1/2010. Oslo.

Riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2011 – politiet og statsadvokatene. Rundskriv nr. 1/2011. Oslo.

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3-10 (1999-2000).

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3-10 (2009-2010).

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3-6 (2011-2012).

St.meld. nr. 46. (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo: Samferdselsdepartementet.

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

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

Tildelingsbrev fra Justisdepartementet til POD for 2011.

Dokument unnateke offentlighet

Hordaland politidistrikt. Lokalt plan- og rammeskriv. 2011. Bergen: Hordaland politidistrikt.

Hordaland politidistrikt. Lokalt disponeringsskriv. 2011. Bergen: Hordaland politidistrikt.

Interne dokument

Driftseining 1. Verksemdsplan. 2011.

Driftseining 1. Avviksrapport. 2011.

Driftseining 2. Verksemdsplan. 2011.

Driftseining 2. Årsrapport. 2011.

Driftseining 2. Risikostyring, kritiske suksessfaktorer. 2011.

Aviser/Internett

Ingelin Killengreen. 20.05.2012. <http://arkivverket.no/arkivverket/Aktuelt/Nyhetsarkiv/Riksarkivet-offentliggjoeer-referater> (lest: 22.11.12)

Svaar, P. og M.H. Wiedswang Zondag. Follo-politiet reagerer på naboenes oppklaringstriksing. 02.11.2012. <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.8383408> (lest: 30.11.12)

Stormorken A. B., J.E Bresil. En dag i en politimanns liv. 13.11.12. <http://www.aftenposten.no/meninger/En-dag-i-en-politimanns-liv-7043860.html> (lest: 28.11.12)

Krekling, D.V., S. Sollund. Har fått full bonus i alle år. 11.11.2011. http://m.nrk.no/artikkel.jsp?art_id=17870591 (lest: 28.11.12)

Vedlegg 1

INTERVJUGUIDE

1. Kva har din avdeling ansvar for?
2. Korleis påverkar mål- og resultatstyring ditt arbeid? Positivt/negativt?
3. I kor stor grad nyttar du erfaringar frå din avdeling i arbeidet med verksemdsplanar og mål?
4. Kva forventningar har publikum til din avdeling/stasjon?
5. I kor stor grad føler du at måltala samsvarar med disse forventningane?
6. Kva forventningar har politikarane til politiet?
7. I kor stor grad føler du at måltala samsvarar med disse forventningane?
8. I kor stor grad opplever du at dei prioriterte områda samsvarar med måltala?
9. I kva grad gjer tala eit reelt bilete av kvaliteten på politiets arbeid?
10. I kor stor grad skuldast oppnådde måltal godt politiarbeid?
11. Kor mykje skuldast tilfeldige variasjonar og forhold politiet ikkje rår over?
12. Kan måltala føra til overfokusering på ein skilde sider ved politiets arbeid?
13. Kva interesse er det for å gå bak tala og bruke dei som grunnlag for diskusjon om kvalitet og prioriterte aktivitetar?
14. Er det ein føresetnad for eit slikt kvalitativt fokus at ein fyrst har oppnådd måltalla?
15. I kor stor grad vert måltala problematisert i styringsdialogen?
16. I kor stor grad er du meir/mindre effektiv no enn før mål- og resultatstyringa kom?
17. I kor stor grad vert de konfrontert med gode/dårlege resultat?
18. Av dei tre resultatmåla de vert målt etter, kva tre opplever du som «viktigast»?

Vedlegg 2

Dette er dei strategiske satsingsområda, kritiske suksessfaktorar og strategiar frå Strategisk plan 2011-2016:

MÅL	Kritiske suksessfaktorer	Strategi 2011 - 2016
Redusert kriminalitet i samfunnet	God oppfølging av gjengangere	Aktiv og målrettet bruk av politiråd og SLT for å ansvarliggjøre og påvirke kommuner og andre offentlige etater til å ta ansvar for oppfølging av gjengangerkriminelle
		Oppdaterte oversikter over gjengangerkriminelle
		Hurtig reaksjon/påtaleavgjørelse i alle uavgjorte saker når gjengangerkriminelle pågripes
	God oppfølging av utsatt ungdom og andre risikogrupper	Aktiv og målrettet bruk av politiråd og SLT for å sikre effektivt tverretattlig samarbeid og oppfølging av barn og ungdom i faresonen for å begå kriminalitet
		Gjennomføring av bekymringssamtale med alle unge under 15 år som anmeldes for lovbrudd
		Aktiv tilstedeværelse av politi på steder hvor utsatt ungdom og andre risikogrupper oppholder seg
		Hurtig påtaleavgjørelse i straffesaker mot ungdom under 18 år
	Redusere mulighetene for kriminalitet	Adekvate straffereaksjoner mot unge lovbrøyttere
		Avdekke og kontinuerlig overvåke problemkonsentrasjoner knyttet til lovbruddstyper eller geografiske områder
		Aktiv og målrettet informasjon til innbyggere og virksomheter om hvordan de kan forebygge og redusere risiko for å bli utsatt for kriminelle handlinger
		Aktiv og integrert bruk av utlendingsforvaltning og bevillingskontroll i kriminalitetsbekjempelsen
	Effektiv og forsvarlig straffesaksbehandling	Aktiv bruk av tidsbegrensede POP-prosjekt der problemkonsentrasjoner har stabilisert seg over tid
Effektiv og kvalitativ god straksetterforskning		
Effektiv prioritering av hvilke saker som skal etterforskes		
Kunnskapsstyrt saksutdeling av straffesaker til etterforskere		
		Effektiv fremdriftskontroll i straffesaker

Mål	Kritiske suksessfaktorer	Strategi 2011 - 2016
Tillit og legitimitet i samfunnet	Høy etisk, moralsk og faglig standard blant de ansatte	En kultur som fremmer etisk og moralsk riktige handlinger
		Ansatte som er bevisst etatens fellesverdier, og som handler i tråd med disse
		En kultur som fremmer faglig kvalitet i arbeidet
	Aktiv og åpen kommunikasjon med brukerne og samfunnet	En kultur som er preget av åpenhet der vi aktivt deler vår kunnskap og hvor vi er åpne for andres tanker og innspill
		Tydelig, saklig og etterrettelig budskap
		Medarbeidere som har gode kommunikasjonsferdigheter
		Bevisst og målrettet bruk av kommunikasjonskanaler
	God tilgjengelighet og samhandling med offentlige og private aktører	God tilgjengelighet av politi for personer som trenger akutt og nødvendig hjelp fra politiet
		Gode muligheter for tilgang til informasjon og nødvendig bistand for personer, virksomheter og organisasjoner
		Effektive politiråd og SLT-samarbeid i kommunene
		Effektivt samarbeid med interessenter og problemeiere
	God kulturforståelse og respektfull opptreden	Medarbeidere med god kompetanse om ulike kulturelle grupper i samfunnet
		Respektfull og punktlig opptreden av politidistriktets ansatte i møte med brukerne
	Rettsikkerhet for individer og grupper	Hurtig og kvalitativ god straffesaksbehandling
		Hurtig og kvalitativ god saksbehandling innenfor den sivile rettspleien
		Hurtig og kvalitativ god saksbehandling innen for utlendings- og bevillingsforvaltningen
		Aktiv forebygging av diskriminering i saksbehandling på grunnlag av bla.a. kjønn, etnisitet, funksjonsevne, religion, seksuell orientering og alder
Medarbeidere med god fagkompetanse og god kunnskap om samfunnsstruktur		

Mål	Kritiske suksessfaktorer	Strategi 2011 - 2016
Effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser	Helhetlig virksomhetsstyring med rett prioritering	Et helhetlig styringssystem
		God kvalitet i plan-, oppfølgings- og evalueringsprosesser
		Ledere med god kompetanse innenfor helhetlig virksomhetsstyring
		Kunnskapsstyrt prioritering
	Fleksibel ressursutnyttelse	En effektiv og fleksibel organisasjonsstruktur
		En organisasjonskultur som fremmer og verdsetter fleksibilitet
		Samarbeid og kommunikasjon på tvers av ansvarsområder og geografiske driftsenhetsgrenser
	Kompetent og endringsvillig organisasjon	Medarbeidere som innehar den kompetansen som er nødvendig for å løse sine tildelte oppgaver effektivt og med tilstrekkelig faglig standard
		En organisasjonskultur som fremmer forståelse for og vilje til kontinuerlig kompetanseutvikling og endring
		Strategisk kompetansestyring
	Motiverte og engasjerte medarbeidere	Medarbeidere med kunnskap om sammenhengen mellom arbeidsoppgaver, resultat og effekt overfor brukere og samfunn
		En organisasjonskultur og -struktur som fremmer positive og negative tilbakemeldinger mellom ulike nivåer i organisasjonen
		Aktiv deltakelse av medarbeidere fra ulike nivåer i organisasjonen i plan- og evalueringsprosesser
		Ledere med gode ferdigheter i ledelse
		Hensiktsmessige belønningssystemer
		Et arbeidsmiljø som ivaretar helse, miljø og sikkerhet