

Vår dato
1.10.2013

Vår referanse
13/00916-2

Deres dato
Deres referanse
13/4482 AaS

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler:
Oddbjørg Bakli

Hørings svar fra Difi - NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer

Vedlagt følger Difis høringsuttalelse til NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

Vennlig hilsen
for Difi

Vivi Lassen
Fungerende direktør

Eivor Bremer Nebben
Avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* – hørings svar fra Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi)

Politianalyseutvalget har laget en god og grundig rapport

NOU 2013:9 er en god og grundig rapport med klare og godt underbyggede analyser og anbefalinger som Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi) gjennomgående kjenner seg godt igjen i. Vårt inntrykk er at politianalyseutvalget har greid å kombinere et høyt detaljnivå med helhetlige og mer overordnede vurderinger på en svært god måte.

Difis mandat er å bidra til å utvikle og fornye offentlig sektor. Organisering, ledelse, kompetanse, digitale tjenester og offentlige anskaffelser er sentrale virksomhetsområder. Slik vi leser og forstår politianalyseutvalgets konklusjoner og anbefalinger, berører de mange av disse områdene.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, evaluerte Difi i 2012 Politidirektoratet.¹ I evalueringen identifiserte vi følgende fem sentrale utviklings- og forbedringspunkter:

- Behov for å revurdere PODs rammebetingelser
- Tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer må prioriteres og videreutvikles
- PODs faglige rolle må styrkes
- IKT må ses i et utviklingsperspektiv
- Behov for å utvikle POD som organisasjon

Etter det vi kan se underbygger og støtter politianalyseutvalgets rapport opp under Difis vurderinger og analyse. Dette er betryggende, ikke minst fordi politianalyseutvalgets konklusjoner og anbefalinger omfatter hele politietaten og slik sett bygger på mer omfattende datainnsamling og –analyse.

Politianalyseutvalget viser til og støtter de grunnleggende og gjennomgående svakhetene som 22. juli-kommisjonen pekte på i sin rapport.² Utvalget viser til at det p.t. er store variasjoner mht. organisering, oppgaveløsning, prioritering mv. politidistriktene imellom, og understreker viktigheten av å sikre både kompetent og effektiv lokal tilstedeværelse og utvikling av robuste spesialistmiljøer i politiet. Det understreker også at den generelle teknologiforståelsen i etaten er lav og at politiet ikke framstår som en lærende organisasjon.

Utvalget trekker fram to hovedårsaker til utfordringene i politiet: (1) Politiet har ikke fått nødvendige rammevilkår for å kunne styre, lede og utvikle politiet i hht. oppgaver og samfunnsutviklingen, og (2) politiet har ikke evnet å utnytte de mulighetene som finnes.

Utvalgets anbefaler å gjennomføre en *strukturreform* og en *kvalitetsreform* med en rekke mer eller mindre konkrete tiltak under hver av de to reformkategoriene. I hovedsak støtter Difi politianalyseutvalgets anbefalinger og forslag til tiltak. Ut fra vår generelle kompetanse og

¹ Difi-rapport 2013:3 *Evaluering av Politidirektoratet* (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-3-evaluering-av-politidirektoratet.pdf>)

² NOU 2012:14: *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*

kunnskap om forvaltningen og vårt kjennskap til politietaten har vi imidlertid noen refleksjoner og merknader til enkelte av utvalgets anbefalinger og forslag.

Politianalyseutvalget har gjort en grundig vurdering av strukturelle utfordringer i politiet

Difi er enig i at det bør bli færre politidistrikter og vil understreke at organiseringen må ta flere hensyn. Bl.a. bør valg av struktur ses i sammenheng med annen regional inndeling i staten. Politiet har vært og er avhengig av et tett og nært samarbeid med andre statlige myndigheter regionalt og lokalt (bl.a. helsevesenet, tollvesenet, skatteetaten og forsvaret). Det bør derfor tas hensyn til andre statlige virksomheters regionale inndeling når den nye strukturen i politietaten skal fastsettes. Organiseringen bør være hensiktsmessig også ut fra samarbeidsbehov med andre statlige og kommunale virksomheter.

Utvalget anbefaler at POD skal kunne beslutte endringer i politi- og lensmannsdistrikter ut fra fastsatte kriterier. Politidirektøren og POD har svært begrensede fullmakter mht. å innrette og organisere etaten ut fra politifaglige vurderinger og prioriteringer, jf. bl.a. §16 i politiloven som regulerer distriktsinndeling mv. I etatsstyringssammenheng ligger normalt organisering av virksomheten til virksomhetsleder og Difi er enig i at utvidede fullmakter på dette området er nødvendig for øke handlingsrommet til politiet.

Difi støtter utvalgets vurderinger mht. å overføre størstedelen av «sivile oppgaver» til andre virksomheter slik at etaten kan konsentrere innsatsen om politiets kjerneoppgaver. Utvalgets tilrådning om å avvente vurderingen av særorganstrukturen til eventuelle endringer i distriktsstrukturen er fastlagt, synes også fornuftig.

Utvalget har i relativt liten grad drøftet forholdet mellom direktoratet, politidistriktene og særorganene. Vi vil understreke at endret struktur sannsynligvis også bør få konsekvenser for oppgave- og ansvarsfordelingen mellom de ulike delene av etaten. Bl.a. bør det vurderes om nasjonale oppgaver som i dag ligger i særorganer eller i POD skal legges til politidistrikter (spesialisering), til et særorgan eller til POD. Dette må i tilfellet vurderes og ses i sammenheng med hvordan nåværende særorganer organiseres. Her kan det også være nyttig å ta kontakt med andre etater for å lære av deres erfaringer med en viss spesialisering av oppgaver mellom regionene.

Utvalget foreslår en krevende styringsmodell på IKT-området

Utvalget foreslår å legge ned PDMT og å overføre funksjonene til POD, en ny enhet for administrative støttefunksjoner i politiet og en ny enhet for IKT drift og -leveranse (underlagt POD). Dette vil under visse forutsetninger gi tydeligere rolle- og ansvarsdeling på IKT-området. Samtidig er strategisk IKT-utvikling en kritisk suksessfaktor for å få til faglig virksomhetsutvikling, og IKT vil være en sentral og helt nødvendig driver for å utvikle en moderne og effektiv politietat.

Utvalget foreslår en modell der ansvaret for å se, tenke og bestille IKT-løsninger og -systemer som bidrar til den strategiske virksomhetsutviklingen og digitaliseringen av etaten skal ligge i POD, mens en ny underliggende enhet skal ha ansvaret for IKT drift og -leveranser av IKT-infrastruktur og ferdig utviklede IKT-løsninger til etaten. Slik vi forstår dette skal POD selv ha ansvaret for endrings- og digitaliseringsprosesser og dermed utvikling av nye IKT-løsninger.

Etter Difis vurdering stiller dette store krav til at rollene er klart definerte og at samhandlingsprosesser mellom POD, politidistriktene, særorganene og ny enhet for IKT-drift og leveranser er beskrevet. Modellen forutsetter at driftsleverandørens tjenester og tjenestekvalitet er godt definert og klart kommunisert til virksomhetens brukere, og at enheten gjøres i stand til å levere på en profesjonell måte. Det er her spørsmål om i hvilken grad direktoratet skal bestille av enhet for IKT-drift og -leveranser og i hvilken grad dette skal gjøres av det enkelte distrikt og særorgan. En modell hvor POD stiller premissene for driftsleverandøren og hvor distriktene selv bestiller standardiserte tjenester, er etter Difis vurdering en farbar vei.

Slik vi forstår forslaget så skal POD selv holde seg med IT-utviklerressurser og anskaffe slike ressurser eksternt dersom det er behov. For at den foreslåtte modellen skal fungere er det derfor helt avgjørende at det sentrale leddet (POD) ivaretar en sterk bestillerrolle – med de krav til oppdatert kompetanse og ressurser dette medfører. Det betyr at endrings- og digitaliseringsprosesser i etaten må eies og styres av POD, og at bl.a. IKT-utviklingsrelaterte anskaffelser må være PODs ansvar.

For øvrig savner vi en vurdering av i hvilken grad særorganenes IKT-behov skal ivaretas gjennom den skisserte modellen eller om disse fortsatt skal holde seg med egne IKT-miljøer.

Viktig med strategisk forankring og styring av innkjøpsfunksjonen i politiet

Difi støtter politianalysens anbefaling om å opprette en enhet for fellestjenester, og ser det som viktig at disse tjenestene organiseres og styres med utgangspunkt i tjenestenes rolle og funksjon. Det vil etter vår mening bidra til å profesjonalisere og effektivisere tjenestene ytterligere. En sentralisering av fellestjenester vil kunne frigjøre ressurser til kjernevirksomheten og bidra til forbedringer i styrings- og ledelsesprosessene.

En sentral innkjøpsenhet vil kunne bidra til effektiv ressursbruk, økt omdømme og bedre styringsinformasjon. Difi støtter utvalgets anbefaling om å styrke sentral styring og kompetanse mht. anskaffelser, i tråd med PODs innkjøpsstrategi og en gevinstrealiseringsplan som følges aktivt opp. Dette er etter Difis mening avgjørende for å kunne oppnå utvalgets estimerte innsparinger på anskaffelsesområdet på anslagsvis 200 mill. kr. pr. år.

Gjennomføring av kostnadseffektive anskaffelser er avhengig av strategiske føringer og rammebetingelser. Difi mener derfor det er viktig at også innkjøp forankres i den foreslåtte strategiske ledelsen i POD og at strategisk og operativ funksjon holdes adskilt. God lederforankring, kompetent bestillerfunksjon, implementert innkjøpsstrategi og innkjøp integrert i virksomhetsstyringen, er viktig for lyktes. For å oppnå strategisk modenhet innen innkjøp, må hele politiet ha en klar forståelse for hva strategien innebærer, og ansatte må få mulighet til å implementere strategien.

Difi er spørrende til utvalgets anbefaling om tettere styring av Politihøgskolen

Utvalget anbefaler å legge opp til en nærere og tettere styring av Politihøgskolen. Difi anbefalte i sin evaluering at POD utnyttet kompetansen og FoU-ressursene på Politihøgskolen bedre, men det lå ikke en anbefaling om tettere styring i dette. I forvaltningen for øvrig har utviklingen heller gått i retning av å styrke FoU-virksomheters faglige uavhengighet – gjennom å nedfelle dette i lov, forskrift og vedtekter.³ Vi tror det er viktig at POD og hele

³ Jf. §3 i Lov om universiteter og vitenskapelige høyskoler

politietaten bruker og utnytter Politihøgskolens FoU-kompetanse bedre, men vi tror ikke at tettere styring er en forutsetning for dette.

Kompetanseutvikling og kunnskapsinnhenting kan ivaretas på ulike måter. Vårt inntrykk er at tenkningen og utviklingen i større etater går i retning av å åpne mer opp for å bruke det etablerte utdanningssystemet i større grad. Det kan skje gjennom å utvikle spesielle utdanningsopplegg i samarbeid med en eller flere høyskoler, eller det kan skje gjennom å godkjenne eksisterende utdanningsopplegg som godkjent tilleggskompetanse. Et alternativ kan også være å beholde hele eller deler av grunnopplæringen internt, mens spesialisering og kompetanseutvikling ut over dette i større eller mindre grad skjer via det etablerte UH-systemet.

Også på bakgrunn av 22. juli kommisjonens vektlegging av behov for å utvikle samhandling, kultur og holdninger, og anbefalingene knyttet til å utvikle en mer åpen og lærende organisasjon (kunnskapsbasert erfaringsopplæring) i *Et ansvarlig politi*⁴, er vi usikre på om en tettere styring av Politihøgskolen er rette vei å gå. Erfaringsmessig bidro de gamle etatsskolene til å bygge opp en sterk korpsånd, men de bidro også til at etatene ble mer konserverende og mindre innovative enn ønskelig. For å få til kulturendringer tror vi det er nødvendig med mer erfaringsutveksling og kunnskapsoverføring fra andre sektorer og kompetanseområder. Tett styring i linjen gjør erfaringsmessig ikke kunnskaps- og erfaringsoverføring på tvers av sektorer og etatsgrenser lettere.

Viktig å satse på god lederutvelgelse og -rekruttering

I likhet med Difi vektlegger utvalget tiltak knyttet til utvikling av ledere og strategisk lederskap i politiet. Utvalget foreslår bl.a. tiltak med sikte på å standardisere lederutvelgelse og prosesser, og innføring av prestasjonsledelse.

En systematisk tilnærming til utvelgelse og utvikling av ledere er viktig. Felles lederkriterier og opplæringsprogram kan være nyttige virkemidler for å tydeliggjøre krav og forventinger, øke mobiliteten og sørge for å rekruttere de riktige lederne. Det er imidlertid viktig å ta høyde for at standardisering alene ikke sikrer god rekruttering og «rett person på rett plass». For å styrke arbeidet med ledelsesutvikling i politiet, er det avgjørende at tiltak skjer med utgangspunkt i ledernes hverdag og prosesser, og at lederne selv ser nytten av tiltakene.

Difi advarer mot et rigid system for prestasjonsmåling av ledere

Difi er enig i at forventninger og krav overfor ledere og medarbeidere både kan og bør tydeliggjøres og følges opp. I Difis evaluering pekte vi bl.a. på at når oppgaver ikke blir gjort med nødvendig kvalitet eller til rett tid, så får det sjelden konsekvenser. Det er viktig at mål, resultatkrav og sentrale prioriteringer til politiet nedfelles også i lederkontrakter og -avtaler og at vesentlige avvik som ikke skyldes utenforliggende forhold, følges opp. Dette stiller også krav til kapasitet og kompetanse i POD til å følge opp politimestere og ledere av særorganene.

Men prestasjonsledelse handler også om å oppnå resultater *sammen* med sine medarbeidere, og for å kunne gjøre det må ledere vite hva som påvirker medarbeideres indre motivasjon, deres engasjement og arbeidsglede – og hva de som ledere kan gjøre for å forsterke dette. Dette må kobles til arbeidet med virksomhetens mål.

⁴ NOU 2009:12 *Et ansvarlig politi*. Justis- og politidepartementet

Det er etter vår mening verken rimelig eller hensiktsmessig å stille den enkelte leder alene ansvarlig for oppnådde resultater. Det er aldri slik at lederen er den eneste som oppnår resultater. Kravene som stilles er i hovedsak også krav som gjelder for enheten. Nettopp derfor er det også viktig at kravene balanseres. Kravene som stilles til lederen bør dekke ulike sider ved lederens ansvarsområde (for eksempel beslutningsdyktighet og gjennomføringsevne, faglige krav, økonomi, medarbeideroppfølging, samarbeidstiltak mv.). Kravene til de ulike politisjefene vil også måtte ses i sammenheng med utfordringene i det enkelte distrikt/særorgan. Erfaringsmessig vil utfordringene også endres over tid. Dette bør gjenspeiles i kravene.

I praksis vil et prestasjonsledelsessystem bestå av ulike metoder for å fastsette og følge opp mål for prestasjoner. Tydelige mål (både overordnede og individuelle), verdier, muligheten til å påvirke og anerkjennelse for innsats, er viktige elementer i et slikt system. Samtidig er det helt vesentlig at styrkingen av prestasjonsledelse også omfatter styrking av den relasjonelle utøvelsen av lederskapet. Skal flere måleparametre og mer resultatmåling ha effekt, må det etableres en kultur hvor ledere følger opp, gir tilbakemelding på prestasjoner og medarbeidere settes i stand til å utføre arbeidsoppgavene sine på best mulig måte. Først da vil prestasjonsledelse etter vår mening, kunne få den ønskede virkningen.

Derfor er vi skeptiske til effektene av nitid parametermåling som slår ut i positive, eventuelt også negative, økonomiske sanksjoner for den enkelte leder. Da kan en lett se seg blind på enkeltresultater og enkeltavvik og «glemme» helhetsbildet. Vi vil anta at ledere og ansatte i politiet finner motivasjon i samfunnsoppdraget sitt, og det overordnede målet i å skape trygghet for folk. Derfor tror vi det er viktigere å utvikle prestasjonsbaserte systemer som motiverer ledere og ansatte og som oppfattes som understøttende frem for kontrollerende. Når en leders og et distrikts eller en enhets resultater skal gjennomgås må vurderingen omfatte hele samfunnsoppdraget, ikke bare hvor mange innbrudd som er oppklart eller hvor mye ressurser som er satt av til forebyggende aktiviteter. Samtidig er det viktig at antallet mål/måleparametre ikke blir så omfattende at de mister sin effekt.

Vanskelig å foreslå tiltak for å påvirke og endre kultur og holdninger

22. juli-kommisjonen pekte på at lærdommene fra 22. juli handler mer om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser. Utvalget har i liten grad drøftet denne typen utfordringer eksplisitt, men mange av de foreslåtte tiltakene under kvalitetsreformen er sannsynligvis tenkt å bidra til endringer også i kultur og holdninger.

Det er vanskelig å identifisere konkrete tiltak for å få til endringer i kultur og holdninger, ikke minst fordi det kan være vanskelig å definere hva som er «ønsket» kultur og «riktige» holdninger. Det er heller ikke mulig å beslutte denne typen endringer. For å få til endringer er det nødvendig med både evne – kompetanse – og vilje – til erkjennelse hos ledelsen og medarbeiderne for at det er behov for endring. For å bidra til økt erkjennelse på dette området kunne utvalget drøftet dette mer eksplisitt, eventuelt også vært tydeligere på *hvilke* endringer i kultur og holdninger politiet bør tilstrebe og jobbe mot. Dersom POD skal bli en god styrer av politiet og etaten skal kunne løfte seg i tråd med de synspunkter og analyser som er gjort, må det settes i verk tiltak som omfatter både ledelsen og alle ansatte. Skal det bygges en ny kultur, må de ansatte være aktive medspillere.

Difis evaluering av Politidirektoratet identifiserte og ga anbefalinger på ulike områder Vi vil i denne sammenheng særlig trekke frem styring og ledelse av organisasjons- og IKT-utvikling, som i moderne forvaltningsorganer er krevende, men viktig, jf. Difis rapport om ledelse av

digitale endringsprosesser.⁵ Utvalget kunne vært tydeligere på hvordan politidirektoratet skal bygge opp tilstrekkelig IKT-kompetanse i linjen. Fagsiden må ta ansvar og tenke IKT i et (organisasjons-) utviklingsperspektiv for at direktoratet skal lykkes med å gjennomføre forbedringer, og utvalget kunne vært tydeligere på hvilke tiltak som bør iverksettes.

Vi vil også anbefale å ta kontakt med andre virksomheter med erfaring fra utvikling og implementering av nye løsninger og systemer. Det gjelder bl.a. Mattilsynet. Siden fusjonen av 89 tilsynsenheter i 2004, har Mattilsynet arbeidet med å utvikle en felles IT-løsning på tvers av tilsynets mange fagområder og geografiske spredning. De har automatisert manuelle arbeidsprosesser og etablert én felles tilnærming for utføring av tilsyn. For de ansatte har dette gitt mer tid til kjerneoppgaver og økt kvalitet i tilsynsprosesser. Mattilsynet fikk også Bedre stat-prisen i 2013 for dette arbeidet.

⁵Difi-rapport 2013:5 *Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?* (<http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-5-aa-lede-digitale-endringsprosjekter.pdf>)