



**POLITIHØGSKOLEN**

# MÅLENES TVETYDIGHET

MÅLSTYRING OG KRIMINALITETSBEKJEMPELSE I  
POLITIETS UTLENDINGSENHET



**Lars Eriksen**

**MASTER I POLITIVITENSKAP 2017**





## Forord

Da jeg begynte på masterstudiet høsten 2012 var selve masteroppgaven kun et diffust mål der framme et sted. Det hele endte også lenger inn i fremtiden enn jeg hadde forestilt meg.

Etter de første semestrene med obligatoriske fag brukte jeg litt tid på å komme i gang med selve oppgaven, men høsten 2014 ble omsider mine idéer omsatt til praktisk arbeid. To og et halvt år senere kan jeg endelig si meg ferdig. Det har vært krevende å være deltidsstudent ved siden av full jobb og andre forpliktelser, og jeg har fått kjenne på kroppen betydningen av ord som prokrastinering og skrivesperre. Men jeg har også kjent på tilfredsstillelsen av å gjøre oppdagelser og lære nye ting. Det har med andre ord vært en prosess med både gleder og sorger.

Masteroppgaven har blitt til bit for bit og til slutt har den smeltet sammen til en helhet som jeg kan stå inne for.

Det er mange som har bidratt til at jeg kunne fullføre dette løpet. Først vil jeg takke min tidligere sjef Ståle Sørmo og personalavdelingen i PU som var positive til at jeg startet på studiet og som gav meg rikelig med lesedager og tilrettelegging underveis. Takk også til Ole Johan Heir i PU for samtaler og innspill. Deretter vil jeg rette en stor takk til mine veiledere på Politihøgskolen, hovedveileder Jenny Maria Lundgaard og biveileder Helene O. I. Gundhus. Takk for at dere har vært tålmodige med meg i periodene uten fremdrift og for at dere alltid har vært tilgjengelige når jeg har hatt spørsmål. Uten deres støtte og faglige innspill ville det vært vanskelig å fullføre. Tusen takk til Ingvill som med sitt falkeblikk leste korrektur og plukket vekk utallige skrivefeil fra teksten. Til slutt takker jeg mine intervjuobjekter som velvillig gav av sin tid slik at jeg fikk mye godt kildemateriale å jobbe med.

Lars Eriksen

# Sammendrag

**Tittel:** Målenes tvetydighet – målstyring og kriminalitetsbekjempelse i Politiets Utlendingsenhet

**Student:** Lars Eriksen

**Veiledere:** Jenny Maria Lundgaard (hovedveileder) og Helene O. I. Gundhus (biveileder)

**Årstall:** 2017

Politiets Utlendingsenhet (PU) er et relativt nytt særorgan i politiet. Som politiet og andre statlige virksomheter er PU underlagt styringsprinsippet mål- og resultatstyring. Dette innebærer at statlige myndigheter styrer underliggende virksomheter ut ifra en rekke forhåndsdefinerte målsettinger som virksomhetene deretter skal jobbe for å oppnå og rapportere resultatene av. Politiet og PU har i nyere tid fått mye oppmerksomhet omkring målstyring og konsekvensene av dette. PU har blant annet hatt et måltall på antall tvangsmessige returer av utlendinger som av forskjellige grunner er utvist eller bortvist fra Norge. Samtidig har PU også andre typer målsettinger nedfelt i sine styringsdokumenter som blant annet tilsier at de skal jobbe for å bekjempe kriminalitet slik som det øvrige politiet gjør.

Det jeg ser nærmere på i denne avhandlingen er hvordan forskjellige målsettinger, kvantitative og kvalitative, oppleves for de som jobber i førstelinjetjenesten i PU. Et utvalg av disse var mine informanter og de er gjennom sitt virke ansvarlige for å forvalte de politiske målsettingene i praksis. Jeg ønsker å se hvordan deres erfaringer kan bidra til å øke kunnskapen omkring konsekvensene av mål- og resultatstyring for et særorgan som PU. Jeg fokuserer på måltallet for antall tvangsreturer og på målsettingen om kriminalitetsbekjempelse som grunnlag for avhandlingens drøftinger. Jeg setter også mål- og resultatstyring inn i et større perspektiv og ser på utviklingen av denne styringsformen i offentlig sektor og i politiet. Samtidig ser jeg på hvordan førstelinjeansatte i PU forholder seg til begrepet kriminalitetsbekjempelse i skjæringspunktet mellom utlendingsloven og straffeloven. Det er på dette området en gråsoner mellom forvaltningstiltak og straffetiltak som jeg

prøver å belyse gjennom erfaringene til de som til daglig arbeider med dette fagfeltet.

Litteratur og forskning som omhandler målstyring i politiet har i stor grad avdekket en rekke utilsiktede og negative konsekvenser av dette for politiets virksomhet. Det kan omhandle overdrevet fokus på rapportering og tallfesting, eller undergraving av viktige arbeidsoppgaver til fordel for noe som enklere kan måles. Mine funn viser at tilsvarende problemer oppleves av de som jobber i førstelinjetjenesten i PU og at kvantitative målsettinger kan oppleves som overordnet i forhold til til andre og mer kvalitative aspekter ved arbeidet. Når det kommer til PU sin befatning med kriminalitetsbekjempelse viser også mine funn at det er en tvetydighet og en lite avklart rolle for PU på dette området. Det kan dermed tyde på at det er stort potensiale for forbedring og tydeliggjøring av PU sin rolle innen utlendingsforvaltningen hvis man legger erfaringene til de førstelinjeansatte til grunn. Samtidig er det viktig å understreke at PU er et relativt ungt særorgan som har opplevd en rivende utvikling med stor vekst i antall ansatte siden starten i 2004. I tillegg opererer PU i et komplekst fagfelt som er i kontinuerlig endring og til en viss grad prisgitt rådende internasjonale forhold som har konsekvenser for norsk utlendingsforvaltning. Det er et mål for avhandlingen å gjøre en kvalitativ drøfting av opplevelser og erfaringer, og bidra til kunnskapsøkning på bakgrunn av dette. Avhandlingen er i så måte et bidrag til kunnskapsgrunnet som avgjør veien videre for PU og norsk utlendingsforvaltning.

# Innholdsfortegnelse

|   |    |
|---|----|
| Forord.....   | 2  |
| Sammendrag.....   | 3  |
| Innholdsfortegnelse.....  | 5  |
| Figurliste.....   | 7  |
| 1. Innledning.....  | 8  |
| 1.1 Forskningsspørsmål og problemstilling.....                  | 9  |
| 1.2 Avgrensning, oppbygging og disponering.....                 | 10 |
| 2. Metode og teori.....   | 12 |
| 2.1 Kvalitativ metode.....                                      | 13 |
| 2.2 Forberedelser.....  | 14 |
| 2.3 Intervjuer.....   | 14 |
| 2.4 Bearbeiding og analyse.....                                 | 16 |
| 2.5 Skriveprosessen.....  | 17 |
| 2.6 Teoretisk forankring.....                                   | 19 |
| 3. Politiets Utlendingsenhet som særorgan.....                  | 21 |
| 3.1 Bakgrunn og utvikling.....                                  | 21 |
| 3.2 Organisering og samarbeid.....                              | 24 |
| 4. New Public Management i offentlig sektor.....                | 28 |
| 4.1 Et historisk perspektiv.....                                | 28 |
| 4.2 Teoretisk grunnlag for New Public Management.....           | 30 |
| 4.3 New Public Management i praksis.....                        | 32 |
| 4.4 Mål- og resultatstyring.....                                | 34 |
| 5. Mål- og resultatstyring i politiet.....                      | 38 |
| 5.1 New Public Management i politiet, eksempler og kritikk..... | 38 |
| 5.2 Målstyring i norsk politi.....                              | 42 |
| 5.3 Tildelingsbrev og disponeringsskriv.....                    | 48 |
| 5.4 Målstyring av PU.....                                       | 52 |
| 5.5 Måltallet.....  | 56 |
| 6. Konsekvenser av målstyring og måltall i PU.....              | 59 |
| 6.1 Å bli styrt.....  | 59 |
| 6.2 Frustrasjon.....  | 62 |
| 6.3 Omdisponering og nyansettelser.....                         | 63 |

|  |     |
|--|-----|
| 6.4 Enkle saker versus vanskelige saker.....         | 69  |
| 6.5 Oppsummering.....                                | 74  |
| 7. Opplevelsen av PU som kriminalitetsbekjemper..... | 76  |
| 7.1 Bruken av statistikk.....                        | 76  |
| 7.2 Kriminalitetsforebyggende tiltak.....            | 79  |
| 7.3 Uutnyttet potensiale i PU.....                   | 86  |
| 7.4 Hva er kriminalitet?.....                        | 90  |
| 7.5 Politiske virkemidler.....                       | 91  |
| 7.6 Oppsummering.....                                | 93  |
| 8. Avsluttende kommentarer.....                      | 95  |
| Litteraturliste.....                                 | 99  |
| Vedlegg.....   | 108 |

## Figurliste

|   |    |
|---|----|
| Figur 1. Organisasjonskart over aktørene i utlendingsforvaltningen.....   | 25 |
| Figur 2. Karakteristikker ved New Public Management.....                  | 33 |
| Figur 3. Styringshjulet for mål- og resultatstyring.....                  | 43 |
| Figur 4. Eksempel på hovedmål og delmål i tildelingbrev.....              | 49 |
| Figur 5. Mål for justis- og beredskapssektoren.....                       | 51 |
| Figur 6. Prioriteringer av tvangsreturer samt måltall.....                | 54 |
| Figur 7. Oversikt over antall straffedømte tvangsreturnerte personer..... | 77 |



# 1. Innledning

I globaliseringens tidsalder er økende migrasjon av mennesker som søker et bedre liv en utfordring for de rådende samfunnsstrukturene i deler av verden som opplever høyere innvandring enn tidligere. Behovet for regulering og kontroll av slik migrasjon har dermed kommet stadig høyere opp på den politiske dagsordenen i mange vestlige land. I Norge har innvandrings- og flyktningpolitisk debatt vært en fremtredende del av det politiske landskapet i de senere årene. Diskursen på dette feltet er preget av et språk som i økende grad knytter sammen innvandring og kriminalitet (Johansen, Ugelvik & Franko Aas, 2013, s. 19). Politiets Utlendingsenhet (PU) er i lys av dette blitt en sentral aktør i utlendingsforvaltningen og jeg vil i denne avhandlingen forsøke å belyse hva som skjer når politiske retningslinjer og målsettinger møter praktisk politiarbeid, og hvordan den politiske styringen er del av en større styringstradisjon som har konsekvenser for den politiske maktutøvelsen.

Det er Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet som styrer politiet gjennom å skissere økonomiske rammer, prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for hele politi-Norge. Hovedmål 4 i tildelingsbrevet fra 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 12-13) har overskriften «Helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk» og innledes med at antall forbrytelser begått av utlendinger i Norge er økende. Her skisseres de generelle målsettingene for politiet på dette feltet og man ser blant annet at utvisning og rask retur av kriminelle utlendinger er en prioritet og anses som et kriminalitetsforebyggende tiltak. Sentrale punkter er også at det ønskes en bedret samhandling mellom straffesakssporet og forvaltningssporet, noe som innebærer at bruk av straffeloven og utlendingsloven må kombineres på en bedre måte, og at ulovlig opphold må kontrolleres og begrenses med effektiv og målrettet grensekontroll og utlendingskontroll. Videre lister tildelingsbrevet opp flere delmål med forskjellige styringsparametere og rapporteringskrav til politiets forskjellige ansvarsområder på utlendingsfeltet. Disse delmålene brytes også ned til mer spesifikke både kvalitative og kvantitative målsettinger. Hvert år settes blant annet et resultatkrav, et måltall, på hvor mange personer uten lovlig opphold som politiet skal sende ut av landet. Som politiets særorgan på utlendingsfeltet må Politiets Utlendingsenhet (PU) hvert år jobbe mot å oppfylle målsettingene som fastsettes i tildelingsbrevet og rapportere resultatene av arbeidet videre til øvre myndigheter. Denne formen for måling og kontroll av arbeidsresultater tilhører en lang tradisjon av mål- og resultatstyring, og er en del av styringsreformen «New Public Management», som siden 1980- tallet har forsøkt å ta i bruk

forskjellige markedsorienterte styringsprinsipper for å effektivisere driften av offentlig sektor. Jeg vil i denne avhandlingen gjøre rede for denne styringsformens historie og innvirkning på offentlig sektor for å sette styringen av politiet og PU inn i en større kontekst. Videre forsøker jeg å forstå mål- og resultatstyringsfenomenet fra et polisiært ståsted, ved blant annet å kartlegge hvordan innvirkning det har på arbeidet PU utfører. Jeg ser på hvordan kvalitative og kvantitative målsettinger relaterer seg til hverandre og jeg forsøker å gi et innblikk i hvordan organisasjonen som helhet fungerer under denne styringsformen.

## **1.1 Forskningsspørsmål og problemstilling**

Fokuset på måloppnåelse har preget store deler av politi-Norge i nyere tid, og har til dels store konsekvenser for hvordan politiet jobber. Det påvirker arbeidshverdagen på individnivå, og det har en innvirkning på den helhetlige organiseringen og ressursbruken hos de forskjellige politidistriktene og særorganene. Selv om PU har vært målstyrt i flere år, har regjeringen Solberg hatt et større fokus på utlendingsfeltet og antall returer enn forgjengerne, noe som igjen har resultert i økt medieomtale og oppmerksomhet rundt temaet i den offentlige debatten. Dette setter naturlig nok PU under sterkt press, både fra politisk hold og fra samfunnet forøvrig. Jeg ønsker å undersøke hva det vil si for de ansatte i PU å jobbe under presset som målstyringen resulterer i, og på hvilken måte de forskjellige målsettingene i tildelingsbrevet oppfylles i forhold til hverandre. Gjennom kvalitative intervjuer med ansatte på «grasrota» i organisasjonen ønsker jeg å finne ut hva som blir konsekvensene i arbeidshverdagen når man jobber under et mål- og resultatstyringsregime. Jeg spør hvordan dette oppleves for den enkelte, og hvordan konsekvensene oppleves for organisasjonen som helhet, sett fra informantenes ståsted. Videre undersøker jeg hvordan det kriminalitetsforebyggende og det kriminalitetsbekjempende aspektet ved utlendingsforvaltningen som beskrives i tildelingsbrevet kan settes i sammenheng med oppnåelsen av måltallet, og om hvordan de to målsettingene står i forhold til hverandre. Jeg fokuserer på informantenes opplevelser omkring de temaene som jeg har skissert, men forsøker også å trekke generelle konklusjoner på bakgrunn av mine funn, som jeg også diskuterer i lys av annen forskning.

For å sammenfatte disse forskningsspørsmålene har jeg valgt følgende problemstilling:

### **Hvilke konsekvenser får målstyring for førstelinje politiarbeid i PU, og hvordan oppleves målsettingen om kriminalitetsbekjempelse?**

Førstelinje politiarbeid har jeg i denne sammenheng definert som arbeidet til de ansatte som jobber med etterforskning av personer med ukjent identitet, registrering av asylsøkere, pågripelser og

uttransporter av personer som skal tvangsutsendes, samt de som fører utlendingssaker for retten. Ingen over mellomledernivå er tatt med i utvalget av informanter for å holde fokus på de som utfører praktisk- og/eller operativt politiarbeid i førstelinjetjenesten, og ikke de som sitter med et administrativt, overordnet styringsansvar.

## **1.2 Avgrensning, oppbygging og disponering**

Prosjektet er avgrenset til å ta for seg PU og de førstelinjeansattes opplevelser og tanker omkring organisasjonens virke. Alle politidistriktene i Norge kommer i kontakt med utlendingssaker av forskjellig art, men det er ikke innenfor dette prosjektets rammer å undersøke disse delene av politiets virksomhet. Det er PU som er politiets hovedaktør på utlendingfeltet, og bistår alle politidistriktene med saker som faller inn under utlendingsloven.

Jeg disponerer stoffet på en slik måte at det blir en naturlig progresjon i materialet jeg presenterer. Til å begynne med går jeg inn på metodebruk for prosjektet og den teoretiske forankringen, drøfter prosjektets styrker og svakheter og gjennomgår prosjektets progresjon. Deretter har jeg en kort redegjørelse for PU som særorgan, og tar for meg historien, organiseringen og ansvarsområdene til organisasjonen.

En redegjørelse for New Public Management (NPM) som fenomen er også relevant for å bygge opp en ramme rundt min egen empiri. Jeg forsøker å sette New Public Management inn i en teoretisk og historisk kontekst, og ser videre på noen av de praktiske implikasjonene som denne styringsformen har for offentlig sektor. Deretter tar jeg for meg NPM i politiet og ser på noen eksempler på NPM-relaterte reformer i forskjellige deler av verden, for til slutt å fokusere på målstyringen av politiets og PU sin virksomhet i Norge. For å belyse disse temaene bruker jeg eksisterende forskning og litteratur om disse emnene som grunnlag for drøfting.

I neste steg presenterer og analyserer jeg min egen empiri rundt målstyring av PU og drøfter dette opp mot annen forskning på målstyring av politiet og forskning på NPM generelt. Jeg legger frem min empiri i to hoveddeler, der den første delen fokuserer på målstyringen av PU, med hovedvekt på måltallet og opplevelsene som informantene har omkring dette temaet. I den andre delen går jeg nærmere inn på PU som kriminalitetsbekjemper, og drøfter dette i lys av informantenes opplevelser. Dette sees i sammenheng med de andre prioriteringene og målsettingene som er nedfelt i tildelingsbrevet. I tillegg til egen empiri viser jeg også til relevant statistikk fra PU som belyser og utvider forståelsesrammen.

I den avsluttende kommentaren samles trådene sammen og jeg forsøker å besvare de opprinnelige forskningsspørsmålene. Målet er å vise hvordan mine funn og drøftingen av de forskjellige aspektene ved empirien gir en økt forståelse av hvordan en styringsform oppleves for den som blir styres, hvilke konsekvenser det får for deres utøvelse av jobben og til slutt hvilke konsekvenser det kan få for en politiorganisasjon som helhet.

## 2. Metode og teori

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for arbeidsprosessen og de metodologiske valgene jeg har tatt underveis i prosjektet. Jeg vil også forsøke å forankre prosjektet i teoretiske tradisjoner som er relevante for utformingen av den ferdige teksten. Innledningsvis vil jeg gi en kort beskrivelse av bakgrunnen for valg av tema og min egen posisjon som forsker i denne sammenhengen.

Jeg kom inn i Politiets Utlendingsenhet (PU) via en bekjent som jobbet ved PU sin transittavdeling på Trandum i 2010. Jeg hadde før dette en bakgrunn som kommunikasjonsrådgiver etter fullført bachelorgrad i medier og kommunikasjon fra Høgskolen i Oslo i 2007. Jeg hadde således ingen erfaring med politietaten eller utlendingsfeltet før jeg begynte i PU. Som sivilt ansatt transportledsager ved transittavdelingen er man involvert i siste fase før uttransport. Man jobber hovedsakelig med de som sitter fengslet før uttransport kan finne sted og med gjennomføring av selve uttransporten fra landet.

Ved transittavdelingen på Trandum er man i svært liten grad involvert i det politifaglige forarbeidet som kommer forut for eventuelle fengslinger og uttransporteringer. Man har derfor lite innblikk i den saksbehandling og etterforskning som ligger bak den enkelte sak. Det var blant annet dette som var kimen til min interesse for politiarbeidet som utføres i PU og den politiske styringen som ligger bak. Da jeg fikk muligheten til å begynne på masterstudiet i politivitenskap ved Politihøgskolen høsten 2012 hadde jeg flere ideer om hva jeg ville skrive masteroppgave om, men det som etterhvert utkrystalliserte seg var ideen om å undersøke hvordan politisk styring og politiske målsettinger ble omsatt i praktisk politiarbeid i PU, og hvilke konsekvenser denne styringen til syvende og sist hadde for dem som utfører dette arbeidet i praksis. Bakgrunnen for valg av tema stammer fra min egen opplevelse av fokuset PU hvert år har på måltallet i tildelingsbrevet. Dette gjorde meg nysgjerrig på politisk styring av politiet, på innholdet i tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet og på målstyringsfenomenet i seg selv.

Å forske på sitt eget arbeidsfelt kan være problematisk med tanke på objektivitet, og jeg gjorde meg flere tanker omkring dette underveis i planleggingen. I følge Kvale og Brinkman (2009, s. 247) kan en type objektivitet forstås som frihet fra ensidighet, der kunnskap blir produsert upåvirket av personlige holdninger og fordommer. I dette tilfellet er det slik at transittavdelingen i PU er adskilt, både geografisk og tildels faglig, fra det øvrige PU. Da transittavdelingen ligger på Trandum ved Gardermoen og resten av PU ligger i Oslo, er det naturlig nok et skille mellom arbeidsstedene som i

mange tilfeller gjør at det oppleves som to forskjellige virksomheter. Dette understrekes også ved at transittavdelingen i praksis driftes som et fengsel som organisatorisk og faglig er adskilt fra det øvrige PU, som er ansvarlige for det politifaglige og administrative. Selv om jeg er ansatt i virksomheten var jeg dermed i stor grad utenforstående til det jeg ville undersøke og følte ikke at jeg hadde noen holdninger som var farget i for stor grad av egne erfaringer. I tillegg har jeg ingen øvrig politifaglig bakgrunn som gjorde at jeg hadde omfattende forutinntatte meninger om temaet. Samtidig var jeg oppmerksom på at man som kvalitativ forsker bør reflektere over eget bidrag til produksjon av kunnskap, og at man etterstreber objektivitet om subjektivitet (Kvale & Brinkman, 2009, s. 247). Gjennom prosessen med intervjuer og analyser har jeg forsøkt å leve opp til dette.

## **2.1 Kvalitativ metode**

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming til prosjektet og min empiri er basert på intervjuer med ti utvalgte informanter i PU. Prosjektet dreier seg i hovedsak om å forstå et fenomen gjennom å tolke og analysere informantenes opplevelser og synspunkter rundt et tema som de i kraft av sitt daglige virke har kunnskap om. Gjennom en slik kvalitativ tilnærming kan man kartlegge kvaliteter og spesielle kjennetegn ved fenomenet som studeres (Johannesen, Tuft & Cristoffersen, 2010, s. 32). Dermed var dette måten jeg ønsket å angripe temaet på. For å supplere min egen empiri har jeg også studert litteratur som omhandler New Public Management og jeg har brukt denne litteraturen for å ramme inn, kontekstualisere og drøfte min egen forskning. Jeg har også gjennomgått en rekke offentlige rapporter, dokumenter og artikler for å fremskaffe relevant informasjon om politietaten generelt, og PU spesielt. I tillegg har jeg brukt offentlige dokumenter som NOU'er og tildelingsbrev til blant annet å belyse det politiske aspektet ved styring og organisering av politiet og PU.

Jeg presenterer mine resultater fra intervjumaterialet gjennom fortolkende beskrivelser av informantenes opplevelser og forsøker å sette mine funn inn i en større kontekst som kan bidra til å øke forståelsen for et fenomen sett fra et politifaglig ståsted. Samtidig kan også kunnskapen være relevant for å sammenlikne og forstå fenomenet i et bredere samfunnsvitenskapelig perspektiv. Gjennom prosjektet har jeg hatt som målsetting å oppfylle kriterier som Thagaard (2003, s. 169) knytter til begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Disse begrepene kan ifølge Thagaard erstatte begrepene reliabilitet, validitet og generalisering som vanligvis er knyttet til kvantitative studier. Gjennom beskrivelsen av arbeidsprosessen i de neste kapitlene vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har tenkt omkring disse kriteriene.

## 2.2 Forberedelser

Jeg ønsket å skaffe meg mer kunnskap omkring målstyring av PU og hvilke implikasjoner det hadde for praktisk politiarbeid i etaten. Etterhvert som jeg begynte å undersøke temaet var det to aspekter som ville bli utslagsgivende for hvordan jeg utviklet prosjektet. Ved gjennomgang av tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet var det måltallet for antall tvangsreturer som PU står ansvarlige for og det gjennomgående fokuset på kriminalitetsbekjempelse, som utgjorde hovedfokuset for mitt videre arbeid. Dermed ble det innledningsvis viktig å sette seg inn i de forskjellige års styringsdokumenter og årsrapporter for å kartlegge hvordan målsettingene ble formulert og utviklet, samtidig som jeg forøkte å danne meg et bilde av hvordan resultatene ble presentert fra politiets side. På denne måten kunne jeg få en forståelse av forholdet mellom målsettinger og resultater som var viktig for å bygge min egen kunnskap om emnet før jeg formulerte forskningsspørsmål og begynte å planlegge intervjuprosessen. Samtidig som styringsdokumenter og resultatrapporter var sentrale ville jeg også øke min generelle forståelse av målstyringsfenomenet ved å studere dette i en større kontekst. I denne sammenhengen var litteratur omkring historisk og kontemporær styring av offentlig forvaltning sentral, og begrepet New Public Management var som sagt en viktig komponent. Ved å danne meg denne grunnleggende teoretiske forståelsen ønsket jeg å underbygge min egen troverdighet som forsker, både ovenfor dem jeg skulle intervjuer og i måten jeg presenterte mine funn. Denne fasen er beskrevet hos Kvale & Brinkman (2009, s. 121) som den tematiserende fasen av en intervjuundersøkelse, og dreier seg blant annet om å klargjøre formålet med studien og å innhente forhåndskunnskap om emnet som skal undersøkes.

Jeg meldte prosjektet inn til Personvernombudet for forskning, NSD, våren 2014 ettersom jeg skulle behandle personopplysninger fra informanter. Etter at godkjenning fra ombudet var mottatt kunne jeg begynne det praktiske arbeidet.

## 2.3 Intervjuer

Neste fase bestod i å planlegge og utføre intervjuer med et utvalg ansatte i PU. På dette tidspunktet var temaet klarlagt og jeg hadde formulert et utkast på forskningsspørsmålene. Jeg sendte deretter et brev til øverste leder i PU der jeg informerte om prosjektet og søkte om tillatelse til å gjennomføre intervjuer. Da positivt svar ble mottatt kunne jeg begynne å lete etter intervjuobjektene. Jeg hadde på forhånd bestemt meg for at utvalget skulle bestå av personell fra førstelinjetjenesten i PU. Det betyr i praksis at utvalget er avgrenset til personer som driver operativt politiarbeid. Dette er personer i PU som jobber med pågripelser og etterforskning, personer som jobber med koordinering av oppdrag og uttransporter, eller personer som jobber med å føre utlendingssaker for retten. I mitt

daglige virke har jeg sporadisk kontakt med personer som jobber med de nevnte oppgavene på PU sitt hovedkontor i Oslo, og via en samtale med en av disse avtalte jeg det første intervjuet høsten 2014. Gjennom min ansettelse i PU hadde jeg adgang til kildene og dette gjorde det enkelt for meg å oppsøke de avdelingene som jeg antok det var mest relevant å plukke informanter fra. På denne måten ble utvalget til ved en kombinasjon av at jeg som forsker oppsøkte informanter i de posisjonene og stillingene jeg var ute etter, samt at det gav en viss snøballeffekt å prate med noen som igjen navngav andre som kunne være gode intervjuobjekter. Som Thagaard (2003, s. 54) påpeker kan dette være problematisk hvis det fører til at utvalget tilhører samme nettverk. For å motvirke dette var jeg bevisst på å oppsøke forskjellige avdelinger og plukke ut informanter med forskjellige fagfelt, ulik alder og ulikt kjønn. Jeg ville som sagt undersøke hvordan styringen oppleves for dem som i siste instans utfører arbeidet, og jeg har derfor bevisst utelatt personer med overordnet beslutningsmyndighet og i høyere administrative funksjoner fra utvalget. I samråd med veileder ble det bestemt at ti informanter var tilstrekkelig for omfanget av dette prosjektet. Hver informant fikk i forkant av intervjuet tilsendt et infoskriv og et samtykkeskjema som skisserte prosjektets innhold og opplyste om retningslinjer omkring personvern og taushetsplikt. Av utvalget på ti personer var det til slutt syv menn og tre kvinner. Det var ingen av informantene som avslø forespørsel om intervju, men et intervju måtte avlyses på grunn av sykdom. Jeg gjorde i dette tilfellet en intervjuavtale med dennes kollega som hadde tilsvarende stilling og arbeidsoppgaver. Dermed ble i alt elleve personer forespurt om intervju, og ti intervjuer ble til slutt gjennomført.

Intervjuene ble utført høsten 2014 i PU sine lokaler i Christian Kroghs gate i Oslo, og etterhvert i de nye lokalene på Tøyen vinteren 2015. Det ble gjort lydopptak av intervjuene og intervjuobjektene ble anonymisert i tråd med retningslinjene fra Personvernombudet for forskning.

Til det første intervjuet hadde jeg utarbeidet en intervjuguide med definerte forskningsspørsmål og intervjuspørsmål. Jeg hadde lagt opp til en delvis strukturert tilnærming på intervjuet der temaene er klarlagt på forhånd, men rekkefølgen på spørsmålene er åpen (Thagaard, 2003, s. 85). Dette fungerte greit, men ettersom jeg fikk mer erfaring gjennom flere intervjuer utviklet det seg i en ytterligere ustrukturert retning. Jeg synes til slutt det var mest fruktbart å føre en temabasert samtale der jeg kunne be informantene reflektere omkring de temaene jeg ville snakke om og skyte inn oppfølgingsspørsmål der det var naturlig. På denne måten fikk informantene snakke friere og jeg følte jeg kom mer i dybden på hvert enkelt tema ved ikke å stykke opp med for mange forhåndsdefinerte spørsmål. Ved å ha en samtale på denne måten kan man argumentere for at datainnsamlingen blir mer troverdig, ettersom det blir vanskeligere for forskeren å farge



intervjuobjektene med spørsmålenes ordlyd eller egen forutinntatthet. Min gjennomgang av annen litteratur omkring NPM og målstyring har naturlig nok påvirket min oppfatning av temaet, og ved å la intervjuene forløpe uten for mange direkte spørsmål vil man kunne motvirke at egne oppfatninger smitter over på intervjuobjektene. Bruken av lydopptak fremfor notater er også noe som bidrar til datainnsamlingens troverdighet ettersom data i form av notater vil kunne fremstå som mer konstruert av forskeren selv og dermed mindre objektive enn et rent lydopptak.

Intervjuene hadde en lengde som strakk seg fra 40 minutter til litt over en time og jeg hadde inntrykk av at intervjuobjektene var komfortable med situasjonen og temaene som lå til grunn. Det at jeg selv jobber i PU var nok med på å gi meg som forsker en sterkere relasjon til intervjuobjektene enn om jeg var ukjent med organisasjonen. Jeg hadde ingen personlig relasjon med noen av intervjuobjektene, men jeg visste på forhånd hvem flere av dem var og kjente de fleste ved navn. Relasjonen som finnes naturlig ettersom man jobber i samme etat kan nok ha vært av betydning for datainnsamlingen på flere måter. For eksempel kan det ha ført til at man kunne hoppe direkte til sentrale temaer uten å dvele for mye ved innledende «bli kjent» spørsmål. Det vil også være naturlig å anta at intervjuobjektene var mer komfortable med å «røpe» informasjon til en som allerede var på innsiden av organisasjonen, og at jeg i mindre grad ble oppfattet som en fremmed med ukjent agenda. Disse tingene er etter mitt syn ikke noe negativt for datainnsamlingen i seg selv, og det at jeg var bevisst på min rolle som forsker i egen organisasjon bidro også til materialets troverdighet.

## **2.4 Bearbeiding og analyse**

Transkriberingen av intervjuene var en omfattende prosess og resulterte i over 70 sider tekst. Lydkvaliteten på opptakene var generelt veldig bra og omskriving fra tale til tekst kunne derfor gjøres mer eller mindre ordrett. Jeg ville ikke omskrive eller tolke utsagn i denne fasen og teksten fikk dermed en utpreget muntlig stil i og med at alt var direkte sitering. Dette var for meg en viktig fase der jeg fikk et klarere overblikk over materialet og fikk klargjort teksten for videre analyse.

Neste skritt innebar å hente ut de viktigste delene av tekstene og systematisere dette innholdet i forskjellige kategorier. En slik koding av materialet er viktig for å skaffe oversikt over tekstenes innhold. I tråd med det Grønmo (2004, s. 247) beskriver som *åpen* koding var det de empiriske data i kombinasjon med prosjektets forskningsspørsmål som var bestemmende for inndelingen og kategoriseringen av materialet. Min målsetting var å oppnå en helhetlig forståelse av spesifikke forhold og det var derfor viktig å avgrense kompleksiteten i de forholdene som studeres (Grønmo, 2004, s. 263). Derfor var kodingen spesielt viktig for å trekke ut de mest relevante data for å

besvare mine forskningsspørsmål. Det som ble de viktigste kategoriene for mitt vedkommende omhandlet den enkeltes opplevelse av det å bli målstyrt, de praktiske konsekvensene målstyring har for arbeidshverdagen og hvordan dette med kriminalitetsbekjempelse blir sett på i en målstyringskontekst. Innenfor hver av disse kategoriene kunne jeg gjennom kodingen identifisere forskjellige mønstre i informantenes utsagn som ble utslagsgivende for hvordan jeg presenterte mine funn i den ferdige teksten.

Ved siden av bearbeidelsen av intervjumaterialet var også gjennomgangen og analysen av en rekke offentlige dokumenter, skriv og rapporter et stort arbeid. Som tidligere nevnt var det viktig å analysere tildelingsbrevene og disponeringsskrivene for å få innblikk i hvordan disse styringsdokumentene var bygget opp og hvordan de hang sammen. Dette gav meg et overblikk over hvordan målsettingene for politietaten og PU blir uttrykt og kommunisert nedover i hierarkiet, og var viktig for å forstå hvordan målstyring blir implementert i praksis. I tillegg til dette var det en rekke andre offentlige skriv og nettsider som måtte gjennomgås for å finne godt kildemateriale. Dette var blant annet relevante NOU'er og informasjon fra nettsiden regjeringen.no. Jeg fant også mye av relevans på nettsidene til Justis- og beredskapsdepartementet, politiet og UDI. For å finne bakgrunnsstoff om PU var det også viktig å gjennomgå årsrapporter og andre rapporter som omhandlet særorganet. Med tanke på PU sin tidlige historie og forhistorie var det ikke mye kildemateriale å oppdrive og jeg måtte i stor grad basere meg på en evalueringsrapport av PU som var utarbeidet av Statskonsult i 2007. Men det var også noe relevant informasjon om PU i årsrapporter og andre skriv som jeg brukte i teksten.

Det meste av dette materialet var tilgjengelig på internett, men det var ofte en tidkrevende prosess å finne fram til relevante dokumenter i jungelen av nettsider og publisert materiale. I de få tilfellene hvor jeg ikke fant de relevante dokumentene måtte jeg kontakte Justis- og beredskapsdepartementet eller Politidirektoratet direkte for å få tilsendt materialet på e-post. Arbeidet med å finne fram til og bearbeide alle disse offentlige dokumentene, skrivene og nettsidene ble til slutt en stor del av det totale arbeidet. Det var imidlertid viktig å skaffe seg denne oversikten fordi det gir innblikk i hvordan politisk styring blir kommunisert nedover i hierarkiet, og hvordan uavhengige utredninger og evalueringer beskriver prosessenes innhold og resultater.

## **2.5 Skriveprosessen**

Arbeidet med den ferdige teksten tok lang tid og var krevende med tanke på at skriveprosessen foregikk ved siden av full jobb og familieliv. Det ble naturlig nok en oppstykket og sporadisk prosess og det var ofte vanskelig å holde fokus underveis i prosjektet. Jeg valgte derfor å dele arbeidet opp i bolker

der jeg forsøkte å gjøre ferdig en del før jeg begynte å jobbe med neste del. Jeg hadde på forhånd en grovt skissert plan over de forskjellige bolkene jeg ville ha med. På denne måten kunne jeg fokusere på deler av materialet samtidig som jeg hadde den helhetlige sammenhengen i bakhodet underveis. Den overordnede tanken var å skape et fullstendig produkt der jeg ville ha en rammefortelling omkring min egen empiri som satte alt inn i en større kontekst, og på denne måten bidra til en dypere forståelse av fenomenet som helhet. Denne framgangsmåten kan sees på som en oppdeling i forskjellige nivåer av analyse som i følge Thagaard (2003, s. 148) er viktig for å utvikle en både helhetlig og nøyansert forståelse. Sammenfatningen av det ferdige produktet følger derfor en linje fra et generelt perspektiv som gradvis snevres inn mot analysen av egen empiri og en besvarelse av forskningsspørsmålene som danner bakteppet for prosjektet. «Formålet med den kvalitative teksten er at den skal formidle en meningssammenheng som gir leseren en forståelse av de sosiale fenomenene teksten handler om» (Thagaard, 2003, s. 193). Ved å bygge den ferdige fremstillingen på denne måten forsøkte jeg å gi teksten en naturlig progresjon fra et fugleperspektiv der man får innblikk i en større sammenheng før man blir presentert for detaljene. På denne måten vil man kunne gi leseren en dypere forståelse av temaet som helhet og legge til rette for innblikk i den meningssammenhengen som Thagaard beskriver.

I rammefortellingen og i analysen av min egen empiri baserte jeg meg i stor grad på annen forskning som kunne bekrefte eller avkreft mine egne funn og som kunne bidra til en kritisk drøfting av materialet. På denne måten kan bekreftbarheten i datamaterialet underbygges empirisk gjennom sammenlikninger av ulike typer data om de samme fenomenene (Grønmo, 2004, s. 238). Bruken av andre typer data på denne måten vil kunne hjelpe meg som forsker til å forholde meg kritisk til mine egne tolkninger av materialet, samtidig som det også sier noe om dataenes overførbarhet. Dersom annen forskning omkring målstyring av offentlige virksomheter viser de samme tendensene som mitt eget materiale, vil dette underbygge forskningens overførbarhet, og man kan argumentere for at funnene også kan være relevante i andre sammenhenger. Graden av bekreftbarhet og overførbarhet kan også si noe om datakvaliteten i seg selv. Som Grønmo (2004, s. 240) antyder kan et høyt samsvar med tidligere forskning indikere at datakvaliteten er høy. På den annen side kan det indikere at forskeren har bevisst eller underbevisst oppsøkt forskning som støtter opp om egne funn, og at man dermed er et offer for «confirmation bias», som sier noe om tendensen mennesker har til å finne støtte til det man allerede tror på. For å motvirke dette har jeg som sagt forsøkt å drøfte materialet ved å vise til både underbyggende og motsigende argumenter. Min egen empiri inneholder i så måte heller ikke noen entydige svar, selv om tendensene i stor grad peker i samme retning.

## 2.6 Teoretisk forankring

Som jeg beskriver i innledningen ville jeg undersøke hvordan mål- og resultatstyring oppleves for de som jobber i førstelinjetjenesten i PU og hvordan dette påvirker deres verden. Man kan si at jeg ønsker å beskrive og forstå en styringskultur sett gjennom øynene til de som til daglig lever og arbeider i en kontekst som er under påvirkning av denne kulturen. Som ansatt i PU hadde jeg et visst innblikk i denne styringskulturen fra før, men en viktig drivkraft for studien var at jeg ønsket å utarbeide en mer omfattende forståelse for fenomenet gjennom å intervjuer de som er direkte påvirket av mål- og resultatstyringsfenomenet i sitt daglige virke. Med dette faller avhandlingen inn under en hermeneutisk tradisjon der jeg som forsker tar utgangspunkt i informantenes egen forståelse og synspunkter når jeg fortolker meningsinnholdet i intervjuetekstene, samtidig som jeg også vektlegger min egen forforståelse av fenomenet. Min fortolkning er dermed ikke kun basert på den spesifikke forståelsen som utvikles under selve studien, men omfatter også mine egne erfaringer og betraktninger, samtidig som det i tillegg tolkes i lys av tidligere forskning (Grønmo, 2004, s. 373).

Ved å gi plass til en rammefortelling som tar for seg mål- og resultatstyring i et større New Public Management perspektiv ønsker jeg å øke den helhetlige forståelsen omkring informantenes utsagn og opplevelser. Grønmo (2004, s. 374) understreker i denne sammenheng at hermeneutiske analyser forutsetter at ingen fenomener kan forstås uavhengig av den større helheten de inngår i, og det var derfor viktig for meg å inkludere en historisk og teoretisk gjennomgang av New Public Management-fenomenet og dets implikasjoner for offentlig sektor og politivirksomhet, slik at jeg kunne skape en helhetlig forståelse.

Jeg henter også inspirasjon fra en kritisk teoretisk tilnærming som legger vekt på ideologiavsløring og et kritisk standpunkt til samfunnets etablerte strukturer. Thagaard (2003, s. 40) mener at kritisk teori har betydning for kvalitative metoder og at kritisk teori relaterer seg til hermeneutikk fordi begge tilnærminger baserer seg på fortolkning. I tillegg kan man si at kritisk teori bringer en ekstra dimensjon til hermeneutikken. Alveson og Sköldbberg beskrev i 1994 kritisk teoretisk forskning som en slags trippelhermeneutikk, der de først beskriver enkelhermeneutikk som individets tolkning av seg selv og sin virkelighet, videre at forskerens fortolkning av denne virkeligheten utgjør en dobbelthermeneutikk, mens en trippelhermeneutikk innbefatter dobbelthermeneutikk i tillegg til en kritisk tolkning av samfunnsforholdene som både informant og forsker lever under (gjengitt etter Thagaard, 2003, s. 40). For min studie betyr dette at jeg tolker mine informanternes virkelighetsoppfattelse samtidig som jeg bringer mer omfattende kritiske perspektiver på banen. Til

dels er dette en naturlig konsekvens av empiriens kritiske tendenser. Informantene har også i stor grad inntatt en kritisk holdning til styringsformen de er underlagt, og antyder at situasjonen de befinner seg i, og måten arbeidet deres organiseres på har stort forbedringspotensiale, særlig med tanke på det kriminalitetsbekjempende aspektet. Men det er i hovedsak annen forsknings overveiende kritiske ståsted til New Public Management-filosofien slik den brukes i politivirksomhet og annen offentlig virksomhet som forankrer prosjektet innenfor en kritisk teoretisk tradisjon. Den kritiske teorien er orientert mot mer omfattende perspektiver enn det enkelte empiriske prosjekt (Thagaard, 2003, s. 40). Ved å drøfte denne forskningen ut ifra et større perspektiv i rammefortellingen omkring min egen empiri, ønsker jeg å danne grunnlaget for å vurdere og debattere hvorvidt den rådende styringsformen slik den praktiseres er egnet til å oppnå de overordnede målsettingene for politivirksomhet, og om hvordan arbeidsforholdene til politifolk i førstelinjetjenesten i PU kan forbedres dersom man retter et kritisk søkelys på tingenes tilstand.

### **3. Politiets Utlendingsenhet som særorgan**

Jeg vil her ta for meg bakgrunnen for opprettelsen av PU, og hvordan særorganet har utviklet seg siden starten, for deretter å gå nærmere inn på den nåværende organiseringen av utlendingsforvaltningen og samarbeidsforholdet mellom PU og de forskjellige aktørene. Jeg inkluderer dette i avhandlingen fordi jeg mener det er viktig å beskrive det særorganet der mine intervjuobjekter jobber, samtidig som en gjennomgang av den historiske konteksten som har ledet fram til dagens PU vil bidra til å øke den helhetlige forståelsen omkring avhandlingen.

Politiets Utlendingsenhet (PU) ble opprettet i 2004 og er en sentral del av utlendingsforvaltningen i Norge. I korte trekk har PU ansvar for registrering av asylsøkere, fastsetting av identitet, forberedelse og iverksetting av endelig avslag på asylsaker, samt koordinering, gjennomføring og kvalitetssikring av alle uttransporter fra Norge. I tillegg har PU ansvaret for å drifte Politiets utlendingsinternat på Trandum (Politiets Utlendingsenhet, 2011a, s. 3).

Det finnes få kilder som tar for seg PU sin historie så informasjonen er hovedsaklig hentet fra Statskonsults evalueringsrapport fra 2007 (Sundby, Haarstad og Bøgh, 2007). Denne rapporten ble utarbeidet på oppdrag fra Politidirektoratet og hadde blant annet som formål å vurdere sterke og svake sider ved politiets organisering av utlendingsområdet. I tillegg supplerer jeg med informasjon fra dokumenter publisert av PU og andre involverte etater.

#### **3.1 Bakgrunn og utvikling**

Politiets befattning med det såkalte utlendingsfeltet har de siste tiårene vært preget av en rekke endringer, og ansvaret for de forskjellige forvaltningsoppgavene har vært inntatt av mange forskjellige aktører både på departementsnivå og innad i politietaten (Sundby, Haarstad & Bøgh, 2007, s. 11). Viktige momenter i utviklingen som førte frem til opprettelsen av PU ser man for eksempel sommeren 2000, da Oslo Politidistrikt ble gitt nasjonalt ansvar for koordinering av alle uttransporteringer i utlendingsaker, og Utlendingsdirektoratet overtok ansvaret for asylintervjuer fra politiet (Sundby et al., 2007, s. 12). Denne samlingen av viktige ansvarsområder på utlendingsfeltet avsluttet i stor grad den tidligere fragmenterte fordelingen av oppgaver, og markerte et veiskille som var ett av mange steg som ble tatt forut for opprettelsen av PU. I 2001 ble Politidirektoratet (POD) opprettet som et forvaltningsorgan underlagt Justis- og

beredskapsdepartementet (Politidirektoratet, 2016), og kan også sies å være et ytterligere ledd i en sentraliseringsprosess av ledelsen i politi-Norge som var viktig for styringen av politidistriktene og særorganene. Dette kom også til å få betydning for prosessen som særorganet PU sprang ut fra.

Begynnelsen av 2000- tallet var preget av en markant økning i antall asylsøkere og dette satte de ansvarlige aktørene i politiet under sterkt press. En stor andel av asylsøkerne ble ikke innvilget asyl, noe som førte med seg et stadig større antall mennesker som ble pålagt å forlate landet. Det vokste etterhvert fram en erkjennelse av at kapasiteten i politiet ikke var stor nok for å holde tritt med denne økningen (Sundby et al., 2007, s. 14). På bakgrunn av denne utviklingen ble det i oktober 2002 nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet som «skulle se på det økende problemet med å få uttransportert utlendinger som har fått avslag på sine søknader om opphold i Norge, og foreslå tiltak som kunne bidra til at politiet og utlendingsmyndighetene kunne nedarbeide restansene snarest og senest innen 1. september 2003» (Sundby et al., 2007, s. 14). Denne arbeidsgruppen la fram «Utreiserapporten» i januar 2003 og pekte blant annet på kapasitetsutfordringene som Oslo Politidistrikt hadde med håndteringen av antall asylsøkere med avslag, og foreslo at det burde utredes en plan for å opprette en nasjonal enhet underlagt POD som kunne overta det overordnede ansvaret for politiets arbeid på utlendingsfeltet. Samtidig som denne arbeidsgruppen la fram sin rapport arbeidet en annen gruppe, det såkalte Parnemann II-utvalget, med å se på ytterligere effektiviseringstiltak knyttet til uttransportering av asylsøkere med avslag. Resultatene disse to arbeidsgruppene la fram ledet opp til at Justisdepartementet gav POD i oppdrag å utrede opprettelsen av en ny nasjonal enhet innen utlendingsfeltet. POD startet dermed prosjektet «Asytrans» våren 2003, og kort tid etter ble ansvaret for ankomstregistrering og uttransportering overført fra Oslo politidistrikt til POD. «Asytrans»-prosjektet befattet seg dermed både med registrering og uttransportering, samtidig som grunnlaget for den nye utlendingsenheten skulle utredes (Sundby et al., 2007, s. 15 – 16). Prosjektet ble lagt opp som et samarbeid mellom POD og Oslo Politidistrikt, der flertallet av ansatte kom fra de avdelingene i Oslo Politidistrikt som til da hadde hatt ansvar for utlendingssakene. Det forelå allerede i august samme år en rapport som skisserte økonomi, organisering og andre forhold knyttet til den nye planlagte enheten (Sundby et al., 2007, s. 17). Hele denne prosessen resulterte så i at regjeringen, ved kongelig resolusjon 21. november 2003, vedtok å opprette en ny nasjonal enhet for politiets arbeid med asyl- og utlendingsaker (Politiets Utlendingsenhet, 2014a). Enheten fikk navnet Politiets Utlendingsenhet (PU) og ble formelt etablert 1. januar 2004 som et særorgan direkte underlagt POD. I opprettelsesbrevet fra Justisdepartementet ble tre hovedoppgaver tillagt det nye særorganet. PU

skulle ha nasjonalt ansvar for ankomstregistrering av asylsøkere, nasjonalt ansvar for uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold og nasjonalt samordnings- og bistandsansvar på utlendingsområdet overfor andre politienheter (Sundby et al., 2007, s. 19).

Mange ansatte som hadde jobbet med fagfeltet i Oslo Politidistrikt ble med over i den nye enheten, og det ble i tillegg ansatt 125 nye personer i løpet av 2004. PU hadde dermed 225 ansatte ett år etter oppstarten. I 2004-2005 hadde PU fire avdelinger i tillegg til informasjonsstaben. Disse var asylavdelingen, effektueringsavdelingen, transittavdelingen og administrasjonsavdelingen (Politiets utlendingsenhet, 2005, s. 3 – 4).

I årene som fulgte var det relativt lave ankomsttall for nye asylsøkere sammenlignet med årene før PU ble opprettet. I 2003 kom det eksempelvis over 15000 asylsøkere til Norge (Sundby et al., 2007, s. 14), mens årsmeldingen til PU (2007, s. 4) fra 2006 viser at det kun var rundt 5300 personer som søkte asyl dette året. Organisasjonen hadde dermed et stabilt antall ansatte de første årene og det var ikke før i 2008 at utviklingen begynte å skyte fart. Tall fra årsmeldingene til PU viser at det ble registrert henholdsvis 14302 i 2008 (Politiets utlendingsenhet, 2009, s. 5), og over 16600 asylsøkere i 2009 (Politiets utlendingsenhet, 2010, s. 2). I takt med høyere asylankomsttall ble organisasjonen i 2008 omorganisert fra fire til åtte avdelinger. Denne omorganiseringen trådte i kraft 1. januar 2009 (Politiets utlendingsenhet, 2009, s. 4). Samtidig økte ansettelsene kraftig og i 2010 var det 380 ansatte i PU (Politiets utlendingsenhet, 2011b, s. 4). Man ser altså at utviklingen i stor grad styres av eksterne faktorer som for eksempel asyltilstrømmningen, og at PU derfor er en organisasjon som må være dynamisk og omstillingsvillig i møte med disse utfordringene. I november 2013 startet nok en stor omorganiseringsprosess i PU og flere nye stillinger ble utlyst i sammenheng med dette (Politiets utlendingsenhet, 2014b).

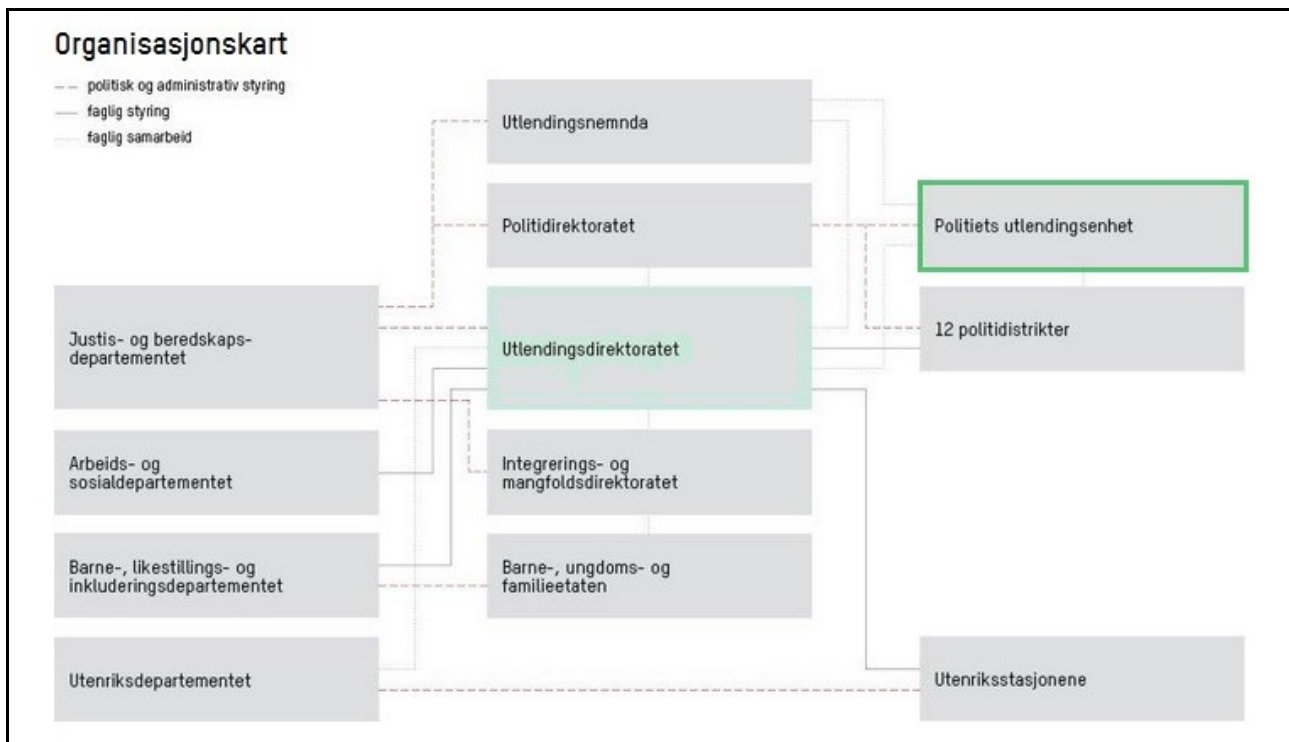
Det er flere grunner til at PU har fortsatt å vokse de siste årene, og mye kan forklares med at utlendingsfeltet har vært et politisk satsingsområde både for regjeringen Stoltenberg og regjeringen Solberg. I tillegg har de siste års flyktningkrise ført med seg enda større press på organisasjonen, noe som igjen har resultert i økte bevilgninger for politiet generelt og PU spesielt (Jonsson Trædal, 2015). Politisk satsingsområde til tross, PU sitt virke har også vært omdiskutert innad i politiet og Politianalysen foreslo blant annet at politiets oppgaver på utlendingsfeltet skulle flyttes ut av politiet for å spisse innsatsen mot politiets kjerneoppgaver, og at en naturlig konsekvens da ville være at PU legges ned (NOU 2013:9, s. 139). Høringssvaret fra PU argumenterer på sin side for at PU sin virksomhet faktisk inngår helt eller delvis i politiets kjerneoppgaver og følgelig bør opprettholdes slik som den er (Ottesen Kvigne, 2013, s. 2).



Politiets organisering er i dag under utvikling og den såkalte nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2015. Reformen innebærer en redusering av antall politidistrikter fra 27 til 12, men innebærer foreløpig ingen endringer for særorganene. Fremtidig organisering av særorganene skal utredes nå i kjølvannet av nærpolitireformen, og regjeringen uttrykker i denne sammenhengen ønske om at utlendingsforvaltingsoppgaver skal bli værende i politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b). Det er dermed rimelig å anta at PU vil stå sterkt som særorgan i fremtiden, særlig med tanke på en vedvarende migrasjonskrise i Europa og et internasjonalt politisk landskap som blir mer og mer preget av denne krisen. Disse geopolitiske strømningene har i stor grad lagt føringer for utviklingen av PU, og bidratt til at organisasjonen i 2016 har nådd 950 ansatte (Politiets utlendingsenhet, 2016). Antall årsverk er dermed nesten femdoblet siden oppstarten i 2004, og mye tyder på at feltet vil fortsette å kreve store ressurser i tiden som kommer.

### **3.2 Organisering og samarbeid**

Dagens interne organisering av PU er langt mer omfattende enn den var i oppstarten og inneholder grovt sett åtte hovedavdelinger med en rekke underavdelinger. Denne organiseringen er et resultat av den omfattende omorganiseringsprosessen som ble startet i 2013 og pågikk utover i 2014. I denne prosessen ble en helt ny organisasjonsstruktur bygget opp og det ble utlyst en rekke nye stillinger (Bovim, 2014). Samtidig flyttet også PU hele sin virksomhet fra Christian Kroghs gate i Oslo sentrum til nye lokaler på Tøyen (Mellingsæter & Molstad, 2014), og 2014 ble dermed et innholdsrikt år for organisasjonen. Et av hovedmålene bak omorganiseringen har blant annet vært å samle og styrke arbeidet med identitetsetterforskning i PU, og med dette bygge et sterkere ID-miljø (Politiets utlendingsenhet, 2014b). Når det gjelder organiseringen av de forskjellige delene av utlendingsforvaltningen kan man se ut i fra organisasjonskartet under at en lang rekke aktører er involvert. Jeg vil her redegjøre for samarbeidsforholdet mellom de aktørene som er direkte relatert til Justis- og beredskapsdepartementet og de politifaglige organene.



Figur 1. Organisasjonskart over aktørene i utlendingsforvaltningen (UDI, u.å.(a))

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for statens innvandring- og flyktningpolitikk. Departementet har også ansvar for utlendingsloven med forskrifter, og som organisasjonskartet viser, et etatsstyringsansvar for Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014a). Etatsstyringen som UDI og UNE er underlagt innebærer at departementet styrer gjennom lover og forskrifter, budsjetter og tildelingsbrev. UDI er regnet som den sentrale aktøren på feltet og skal iverksette og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringen. UDIs oppgaver innebærer å behandle søknader om asyl og søknader om opphold- og arbeidstillatelse. I tillegg koordinerer UDI utplassering i asylmottak for de som venter på behandling av søknaden. UDI fungerer også som et faglig overordnet organ som instruerer politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker (UDI, u.å. (a)). Alle vedtak som UDI fatter om asyl eller oppholdstillatelse kan påklages til UNE, som deretter kan treffe et endelig vedtak. Gjennom å etterprøve de vurderingene som er gjort av UDI hjelper nemnda til med å ivareta rettsikkerheten på utlendingsfeltet, og som et lovtolkende organ er UNE sin praksis retningsgivende for praksisen til UDI (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014a). Man ser med dette en oppbygging der de forskjellige aktørene er i et slags gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, og at kompetanse og lærdom utnyttes i et dynamisk hierarki der dialog mellom alle parter bidrar til utvikling.

Politiorganene kommer også inn i dette hierarkiet og man ser at POD, PU og politidistriktene har en sentral rolle. POD har det øverste ansvaret for styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan, og legger premissene for hvordan politiet skal bidra i utlendingsforvaltningen. PU, politidistriktene og de andre aktørene har et omfattende samarbeidsforhold og en ansvarsfordeling som tilsynelatende kan være overlappende på forskjellige områder. Politidistriktene kan for eksempel ta imot og forberede søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, og i noen tilfeller behandle søknaden selv. De kan derimot ikke avslå søknader, og søknadene de ikke kan behandle blir sendt videre til UDI. Politidistriktene kan også opprette utvisningssaker som må avgjøres av UDI (UDI, u.å.(a)).

PU på sin side har det nasjonale ansvaret for å registrere asylsøkere og for å fastsette deres identitet, men de bistår også politidistriktene med en rekke ting, som for eksempel kontrollvirksomhet og identitetsundersøkelser i andre utlendingssaker. PU har også nasjonalt ansvar for å iverksette, koordinere og kvalitetssikre uttransporteringer av alle utlendinger som ikke forlater landet frivillig etter vedtak som UDI/UNE fatter om bort- og utvisning, eller om avslag på søknad om asyl (Nasjonalt ID-senter, u.å.). Ifølge Statkonsults rapport av Sundby et al. (2007, s. 50) er også PU å regne som et nasjonalt kompetansesenter på utlendingsfeltet som skal samarbeide med og yte tjenester til andre særorgan som Kripos og PST, i tillegg til politidistriktene og UDI/UNE. Videre pekes det på at PU har bidratt til generelt å forbedre kvaliteten på politiets innsats på utlendingsfeltet, særlig ved å profesjonalisere de politirelaterte forvaltningsoppgavene som registrering, identitetsfastsettelse og uttransportering. Dette viser at PU har blitt en sentral del av utlendingsforvaltningen, og at de forskjellige aktørene kan trekke på ressurser og kompetanse på tvers av etatsgrensene. Et av de viktigste tiltakene i denne sammenhengen er Faglig forum, PU sin årlige konferanse som er blitt en viktig kanal for kompetanse- og kunnskapsoverføring til politidistriktene og samarbeidspartnere i utlendingsforvaltningen (Politiets utlendingsenhet, 2012, s. 18).

I tillegg til en slik kunnskapsutveksling har også PU konkrete samarbeidsprosjekter med øvrig politi og utlendingsmyndigheter. Et eksempel på dette er samarbeidsprosjektet omkring det åpne rusmiljøet i Oslo, der PU samarbeider med Oslo Politidistrikt og UDI om å få bukt med den åpenlyse omsetningen av narkotika i sentrale deler av Oslo. I 2013 ble 491 utenlandske statsborgere pågrepet for salg av narkotika i disse områdene, og mer enn halvparten av disse hadde negative vedtak og en plikt til å forlate landet. PU bidro i denne sammenhengen til å få uttransportert 234 personer med tilknytning til dette miljøet (Politiets utlendingsenhet, 2014c, s. 16).

I denne sammenheng er det også verdt å nevne at PU har internasjonale samarbeidsprosjekter med forskjellige organer. Blant annet utarbeidet PU i 2012 to rapporter på oppdrag fra EU-organisasjonen European Migration Network for å bidra til oppdatert kunnskap om migrasjon og flyktninger slik at man kan sammenligne situasjonen i de ulike landene. PU har også et løpende samarbeid med EUs grensekontrollbyrå, Frontex, og har til enhver tid et visst antall politiansatte som tjenestegjør i Frontex-operasjoner (Politiets utlendingsenhet, 2013, s. 18).

Man ser med dette et bredt spekter av samarbeid på utlendingsfeltet, både nasjonalt og internasjonalt. PU er en sentral aktør som siden oppstarten i 2004 har sentralisert og hevet kompetansen på utlendingsfaglig politiarbeid. Organiseringen og samarbeidsforholdene i utlendingsforvaltningen tyder på at kompetanse og ressurser deles og utnyttes av alle aktørene, og at dette kan bidra til å løfte kunnskapsnivået og gi resultater i alle ledd.

## 4. New Public Management i offentlig sektor

For å skape en forståelsesramme rundt målstyringsfenomenet, vil jeg i dette kapittelet redegjøre og drøfte den historiske, politiske og teoretiske konteksten for New Public Management (NPM), og se på hvilke praktiske implikasjoner NPM og målstyring har hatt for styringen av offentlige oppgaver. NPM blir brukt som en sekkebetegnelse på en rekke styringsformer og tiltak som har ført med seg store omveltninger av offentlig sektor, deriblant politiets virksomhet. En gjennomgang av dette er etter min mening relevant for å belyse bakgrunnen for den politiske styringsformen som PU og politiet er underlagt i dag.

### 4.1 Et historisk perspektiv

Helt siden mennesker begynte å organisere seg i grupper har behovet for en styring og en organisering av medlemmene i gruppen vært til stede. Ulike typer av organisering har utviklet seg i ulike samfunn gjennom historien, men man kan si at noen av de universelle bestanddelene i denne organiseringen handler om fordeling av oppgaver og ressurser, og om ledelse og hierarki. Veien frem mot dannelsen av statsapparater og offentlig styring har vært lang og konfliktfylt. Revolusjoner og kriger har formet og omformet samfunn gjennom historien, og dagens sosialdemokratier er på mange måter kulminasjonen av denne utviklingen. Det moderne sosialdemokratiet og ideen om velferdsstaten er imidlertid avhengig av å ha en offentlig forvaltning eller statlig styring som tar vare på fordelingen av offentlige oppgaver på en best mulig måte for å fungere som tiltenkt. Og det er i denne konteksten man ser utviklingen av offentlige styringsformer og -teorier, med blant annet bølgen av NPM som en mye omtalt bestanddel.

Etterkrigstiden var preget av optimisme og velstandsøkning i store deler av verden, og den vestlige verden spesielt. Denne epoken var ifølge Hermansen (2011, s. 34) preget av en kritisk holdning til det private markedet og en tilsvarende positiv holdning til det offentlige. Videre skriver Hermansen (2011, s. 37-38) at dette henger sammen med hvordan arbeiderbevegelsen i løpet av 1900- tallet gikk fra å være motstander av den borgerlige stat til å ta politisk kontroll over staten og innføre sosialdemokratiske grunnverdier som likhet, solidaritet, rettferdighet og vekst. Dette medførte i Norge sterk vekst i offentlig sektor, og ideen om staten som en aktiv problemløser og samfunnsutvikler hadde en bred appell i befolkningen. På den annen side medførte denne veksten i statsapparatet en ny utfordring. Statsforvaltningen ble stor, uoversiktlig og måtte stadig reorganiseres og omformes. Tall fra Christensen og Læg Reid (2002, s. 127) viser at det fra 1946 til

1991 ble gjennomført 3500 omorganiseringer av den norske sentralforvaltningen. Internasjonalt var det også denne tendensen mot en forvokst og ineffektiv offentlig sektor, godt hjulpet av økonomiske nedgangstider i 1970-årene, som snudde den tidligere positive opinionen på hodet. Det vokste fram en motstand mot sosialdemokratisk offentlig forvaltning som fikk store konsekvenser for statens rolle og organisering utover 1980 og 1990 – tallet. De mest markante politiske skillelinjene i denne sammenhengen går der Margaret Thatcher og Ronald Reagan reformerte henholdsvis britisk og amerikansk politikk rundt 1980. Gruening (2001, s. 2) mener NPM- bevegelsen oppstod i denne politiske omveltningssperioden i Storbritannia og USA, og spredte seg etter hvert til New Zealand, Australia og andre OECD medlemsland. Men selve begrepet New Public Management ble ifølge Lynn (2005, s. 44) ikke tatt i bruk før det ble lansert av Hood i 1991. Deretter ble samlebegrepet på de offentlige reformene som gikk verden rundt fra 1980-tallet og utover, godt hjulpet av støtte fra internasjonale aktører som OECD, FN og FNs utviklingsprogram.

Ideologisk sett befinner NPM-bevegelsen seg til høyre i det politiske landskapet, og det var en høyrebølge som sendte både Thatcher og Reagan til topps i henholdsvis Storbritannia og USA. Begge steder ble en venstreorientert regjering erstattet av en høyreorientert regjering, og begge steder var reform av det offentlige byråkratiet på agendaen (Savoie, 1994, s. 7). Disse to seiret klart i sine respektive valg og dette kan sies å ha vært starten på et politisk paradigmeskifte der den klassiske sosialdemokratiske stat ble utfordret og erstattet med det Hermansen (2011, s. 40) kaller «den nyliberalistiske stat». Med denne «nyliberalistiske» høyrebølgen fulgte en markedsorientering og en nedbygging av det offentlige statsapparatet til fordel for privatisering og konkurranseutsetting (Hermansen, 2011, s. 40). Disse tankene slo rot i den vestlige politiske diskursen utover 1980-tallet, og særlig OECD var en pådriver for reformering av offentlig forvaltning hos medlemslandene, noe som tydelig vises i rapporten «Administration as service, the public as client» fra 1987. Her fremgår det av innledningen at den skal stimulere til forandring i praksis i offentlig sektor, og ved hjelp av en pragmatisk tilnærming søke å gjøre offentlige tjenester bedre (OECD, 1987, s. 3).

Det er interessant å merke seg at Norge i denne sammenheng er et kuriøst tilfelle, karakterisert som en nølende reformator som reagerer sent på internasjonale styringssignaler om utvikling av en nyliberal stat og som går sine egne veier basert på egne styringstradisjoner (Olsen gjengitt i Christensen og Lægreid, 2002, s. 15). Selv om Norges politiske landskap også ble høyrevridd, i tråd med internasjonale strømninger, da Kåre Willoch's Høyre kom til makten i 1981, fikk man en sosialdemokratisk tilbakekomst allerede fem år senere, da Arbeiderpartiet og Gro Harlem Brundtland kom tilbake i regjering i 1986. Men selv om skillelinjene mellom høyre og venstre i politikken er basert på grunnleggende forskjellige ideologier kan man hevde at politikk i praksis

ofte vil være sammenfallende på mange områder, og også at ideene som henger sammen med NPM-konseptet ofte har tverrpolitisk appell. Dette viste seg for eksempel ved at Brundtland-regjeringen opprettholdt fokus på fornying av offentlig sektor i beste NPM-ånd, ved å innføre krav om at alle statsinstitusjoner skulle ha en virksomhetsplan innen 1990. En hovedidé bak dette var at folkevalgte skulle formulere tydelige og konkrete mål, og at forvaltningen skulle få stor frihet i sin daglige drift gjennom et desentralisert resultatansvar (Lægreid, 1991, s. 7). Denne såkalte mål- og resultatstyringen er, som jeg vil vise under, en sentral del av NPM-tankegangen, og den vil også være sentral i presentasjonen av min egen empiri i kapittel 6 og 7.

## **4.2 Teoretisk grunnlag for New Public Management**

Hva NPM består av og hvilke teoretiske forestillinger som danner grunnlaget for denne styringsreformen er omstridt og omfattende. Jeg vil ikke drøfte dette inngående her, men gi en kort beskrivelse av forskjellige teorier som ligger bak den teoretiske forståelsen av slike reformer i offentlig sektor. En grundig gjennomgang av det teoretiske grunnlaget vil bli for plasskrevende i denne avhandlingens omfang. Jeg velger å redegjøre kort for de mest omtalte teoriene og heller fokusere på en mer pragmatisk tilnærming til NPM, og å se på de forskjellige bestanddelene og hvilke praktiske konsekvenser innføringen av disse har for styringen og organiseringen av offentlig sektor. Jeg vil senere fokusere på hvilken betydning det har for politiet spesielt.

Enkelt sagt kan man si at NPM er en styringsform av offentlig sektor som stammer fra det private næringslivet som tar i bruk forskjellige virkemidler for å øke effektiviteten, få bedre resultater og ta større kontroll over ressursbruken. For å få et innblikk i den teoretiske forankringen til NPM kan man blant annet se til Aucoin (1990, s. 115), som argumenterer for at opphavet til tankegodset i nyere tids reformer av offentlig sektor stammer fra «managerialism» og «public choice»-teori. «Managerialism» er tanken om at ledelse og styring er det mest verdifulle aspektet ved en organisasjon, og nødvendig for å oppnå gode resultater uavhengig av hvilke varer eller tjenester som produseres. Hos Lynn (2005, s.43) beskrives dette som en ideologi der ledelse anses som viktigere enn byråkrati. Flere har problematisert en slik ledelsesorientering og man ser for eksempel hos Ferlie og Geraghty (2005, s. 428) at kritikere av slik «managerialization» hevder det svekker profesjonaliteten hos offentlige tjenestepersoner. Med dette kan man anta at grad av profesjonalitet henger sammen med grad av autonomi, og at en tjenesteperson underlagt strengere ledelsesregimer kan bli redusert til et redskap for sine ledere, uten mulighet til å utøve sitt fag og sin kompetanse i særlig grad. En slik kritikk er også sammenfallende med funn i mine egne undersøkelser, utdypet i

## kapittel 6.

«Public choice»-teori er en samfunnsvitenskapelig teori som «har som formål å utlede hypoteser om hvilken adferd som utøves, og hvordan et økonomisk system fungerer» (Busch & Vanebo, 2011, s. 109). Aucoin (1990, s.115) argumenterer for at «public choice»-teori sett i lys av reformer på offentlig sektor «focuses on the need to reestablish the primacy of representative government over bureaucrazy». Dette kan forstås i lys av tanken om det oppblåste og uoversiktlige byråkratiet i offentlig sektor som grunnlag for NPM-reformer, og at medisinen mot byråkratiet er å gi mer makt til de folkevalgte, som kan hevde seg på vegne velgerne og skjære igjennom det tungrodde byråkratiet. Som Aucoin (1990, s. 116) også påpeker er det derfor ikke rart at slike tanker er populære hos folkevalgte politikere, som med dette vil kunne oppnå større innflytelse over byråkratene. Hermansen (2011, s. 43) på sin side hevder «public choice»-teori setter søkelyset på at aktørene i offentlig sektor, i like stor grad som i det private næringsliv, hovedsakelig tenker og handler utifra egoistiske verdier, og at de først og fremst har lojalitet til seg selv og egen karriere. Også Vanebo (2011, s. 25) argumenterer for at «public choice»-teorien setter søkelyset på at opportunistisk og egoistisk adferd kan forekomme i offentlig sektor, og at konsekvensene av dette kan være lav produktivitet eller overproduksjon. Fellesnevneren innen «public choice»-teori ser altså ut til å være en kritikk mot byråkratiet og offentlige tjenstepersoner, og setter spørsmålsteget ved effektiviteten og produktiviteten i et byråkratisk statssystem. Dette kan sies å rokke ved den tradisjonelle oppfatningen av den offentlige tjensteperson som en objektiv forkjemper for fellesskap og demokrati, og at det innen «public choice»-tankegangen ligger en iboende motstand mot offentlige tjenstepersoners autonomi.

Det kan med dette synes som «managerialism» og «public choice» teori er delvis sammenfallende forestillinger som begge stiller seg kritisk til byråkratiet som styringsform. Aucoin (1990, s. 126) hevder på sin side at det finnes motstridende ideer innen de to retningene, og argumenterer blant annet for at byråkratiet i seg selv ikke er problemet innen «managerialist» tankegangen, men at lederne innen det byråkratiske system ikke er frie nok til å utøve sin rolle, og i for stor grad bundet av lover og regler. Samtidig ser man at Aucoin (1990, s. 128) også skiller på hvordan man oppfatter at samfunnets interesser blir ivaretatt innen de to forskjellige retningene, og argumenterer for at folkevalgte politikere er de som best sikrer flertallets interesser innen «public choice»-tankegangen, mens det innen «managerialism» er ideen om at nærheten til publikum er avgjørende for at offentlige virksomheter skal ledes i riktig retning og gjennomføre de tjenestene som blir etterspurt.



Gruening (2001) kritiserer derimot oppfattelsen av at «managerialism» og «public choice» teori er tilstrekkelig for å beskrive opphavet til NPM, og mener å gjenkjenne en rekke forskjellige teoretiske perspektiver som har påvirket NPM reformer:

«NPM has been inspired by theoretical perspectives: public-choice theory, management theory, classical public administration, neoclassical public administration, policy analysis, principal-agent theory, property-rights theory, the neo-Austrian school, transaction-cost economics, and NPA and its following approaches. The practical individuals who advocated and implemented various NPM reforms were influenced by an eclectic variety of these ideas» (s.17)

Det er ikke rom for å redegjøre for alle de forskjellige retningene Gruening skriver om, men dette illustrerer mangfoldet av retninger og teorier innen forskning på offentlig styringsformer som har dannet grunnlaget for forståelsen av NPM som fenomen.

#### **4.3 New Public Management i praksis**

Innføringen av NPM-reformer i offentlig sektor er omdiskutert og jeg vil kort se på de forskjellige bestanddelene av NPM før jeg tar for meg mål- og resultatstyring spesielt. Dette kan være med på å belyse bakgrunnen for de styringsreformene av politiet som jeg gjør rede for i kapittel 5.

For å se hva NPM består av rent praktisk, kan man igjen se til Gruening, som har samlet en rekke karakteristikk av NPM som det er konsensus om i forskningen, i tillegg til noen diskutabile elementer. Figuren under viser en skjematisk oversikt over de mest sentrale av disse karakteristikkene:

| Characteristics of the New Public Management              |   |
|---|---|
| Undisputed characteristics (identified by most observers) | Debatable attributes (identified by some, but not all, observers) |
| Budget cuts   | Legal, budget, and spending constraints                           |
| Vouchers  | Rationalization of jurisdictions                                  |
| Accountability for performance                            | Policy analysis and evaluation                                    |
| Performance auditing                                      | Improved regulation   |
| Privatization   | Rationalization or streamlining of administrative structures      |
| Customers (one-stop shops, case management)               | Democratization and citizen participation                         |
| Decentralization  |   |
| Strategic planning and management                         |   |
| Separation of provision and production                    |   |
| Competition   |   |
| Performance measurement                                   |   |
| Changed management style                                  |   |
| Contracting out   |   |
| Freedom to manage (flexibility)                           |   |
| Improved accounting                                       |   |
| Personnel management (incentives)                         |   |
| User charges  |   |
| Separation of politics and administration                 |   |
| Improved financial management                             |   |
| More use of information technology                        |   |

Figur 2. Karakteristikkene ved New Public Management (Gruening, 2001, s. 2)

Man ser her elementer av NPM som blant annet privatisering, desentralisering og måling av resultater. Karakteristikkene finner man, som Gruening påpeker, også igjen hos andre, dog presentert på en annen måte. For eksempel har Klaudi Klausen (2011, s. 53) gjort en ytterligere inndeling av de forskjellige elementene. Ved å dele NPM inn i to søyler, den økonomiske og den organisatoriske/ledelsesmessige søyle kan man lettere plassere de forskjellige momentene i det offentlige landskapet. I den økonomiske søyle finner man virkemidlene for en markedsorientering av det offentlige, slik som blant annet privatisering, offentlige-private partnerskap, konkurranseutsetting og brukerbetaling. I den organisatoriske/ledelsesmessige søyle finner man på den annen side kjente og utprøvde strategier fra det private, som for eksempel entrepenøraktig ledelse, strategisk ledelse, teamledelse, nye økonomi-, styrings-, regnskaps- og budsjettssystemer, evaluering og mål- og rammestyring. Det finnes altså mange måter å presentere innholdet i NPM på, men som jeg har vist i forrige kapittel stammer virkemidlene fra et felles ideologisk tankegods omkring det å bruke forskjellige markedskrefter som tiltak for effektivisering og besparing. Innføringen av disse virkemidlene i styringen av offentlig sektor har ført til mange motforestillinger, og særlig har den generelle markedsorienteringen vært gjenstand for kritikk. DeLeon (2005, s. 110) antyder at en stor utfordring for NPM er at markeds- og konkurransetankegangen grunnleggende sett ikke er demokratisk. Den skaper vinnere og tapere, og gir de med mest ressurser fra før en stor fordel. I tråd med dette finner man også en overordnet kritikk mot NPMs påståtte dysfunksjonelle

konsekvenser hos Ferlie og Geraghty (2005, s. 432), som blant annet sier at det fører med seg «an overconcentration on strong vertical reporting lines, a neglect of lateral working, and a lack of social or democratic legitimacy». Man kan med dette ane at NPM medfører en svekkelse av grunntanken om at alle i et demokratisk samfunn skal ha like stor innflytelse og de samme mulighetene. I mange tilfeller vil dette uansett være en klisje og en utopi, men det er likevel rimelig å anta at større grad av markedstenkning kan ha slike bivirkninger. På den annen side finner man argumenter for at økt konkurranse innen offentlige tjenester fører til at det er de beste og billigste ytelser som blir levert, og at anbudsrunder sikrer kvalitet og pris (Klaudi Klausen, 2011, s. 55). Selv om forskningen på feltet i stor grad synes å belyse negative effekter av NPM finnes det altså ingen entydige svar, og som tidligere nevnt vil også politisk ståsted spille en rolle når man skal evaluere praktiske resultater av politisk reform. Ser man igjen til Gruenings karakteristikk, kan eksempelvis privatisering ha forskjellige konnotasjoner avhengig av ideologisk overbevisning, og dette kan påvirke hvordan forskning blir tolket og presentert.

#### **4.4 Mål- og resultatstyring**

En av de viktigste tendensene under NPM har vært fokuset på måling av resultater, og på styring med tanke på å oppnå gitte kvantitative eller kvalitative mål. Ifølge Dahler-Larsen (2011, s. 306) er resultatorientering et paradigmatisk nøkkelord ved NPM, og fremstiller videre resultatorientering som et paraplybegrep for viktige komponenter innen NPM. PU sitt måltall på antall tvangsreturer kan derfor sies å være et tydelig eksempel på dette. Jeg vil her gå inn på mål- og resultatstyring spesielt for å nærme meg avhandlingens problemstilling og fortsette utfyllingen av rammen rundt egen empiri.

Måling av virksomheters resultater og fastsetting av deres mål er langt fra noe nytt konsept, og har alltid vært en del av det private næringslivs virkemidler. Også innen det offentlige har måling og resultatorientering en lang historie, og som Pollitt og Bouckaert (2004, s. 90) påpeker fantes det allerede på 1800-tallet systemer for å måle prestasjonene til lærerne i offentlige skoler i USA og Storbritannia. Utover 1900-tallet og fram til i dag har det imidlertid dukket opp en mengde forskjellige mål- og resultatstyringsfilosofier og verktøy, mest nevneverdig er «Management by Objectives» (MBO) og «Balanced Scorecard» (BSC). «Management by Objectives», her forstått som målstyring, ble introdusert av Drucker i 1954 og omhandler i grove trekk hvordan en virksomhet bør fastsette konkrete mål i alle ledd, som er i tråd med virksomhetens overordnede strategi (gjengitt etter Kaplan, 2010, s. 6) Denne ledelsesfilosofien «omfatter behovet for å koble

den enkeltes arbeidsinnsats til den større helhet, med klare krav også til utviklende og resultatbeskrivende arbeidsmål» (Hoff & Holvig, 2002, s. 29).

En mer omfattende tilnærming til denne formen for virksomhetsstyring var «the Balanced Scorecard» som ble introdusert av Kaplan & Norton (1996), og beskrives slik:

«..labeled a «balanced scorecard» organized around four distinct perspectives- financial, customer, internal, and innovation and learning. The name reflected the balance provided between short and long term objectives, between financial and nonfinancial measures, between lagging and leading indicators, and between external and internal performance perspectives» (s. viii).

Man ser at Kaplan og Nortons modell også befatter seg med å fastsette mål og måle resultater, dog i et mer mangesidig perspektiv enn hva Druckers filosofi skisserte. Fellestrekkene i begge tilnærmingene handler i bunn og grunn om mål- og resultatfokusering, og selv om de i utgangspunktet var tiltenkt brukt i privat og kommersiell virksomhet, har denne tankegangen også dryppet gradvis over i offentlig sektor. Ikke minst i sammenheng med NPM-reformene de siste tjuefem år, med stadig økende mål- og resultatfokus som felles kjennetegn (Pollitt & Bouckaert, 2004, s. 91).

Hva har så mål- og resultatstyringstankegangen hatt å si for offentlig virksomhet i praksis? Ifølge Talbot (2005, s. 492) har det vært flere bølger med reformer med tanke på mål- og resultatstyring i nyere tid, og hver bølge har gått hånd i hånd med andre reformer av offentlig sektor som igjen kan sies å være en del av NPM-trenden. Innholdet i disse bølgene har variert med tanke på hva som har vært i fokus, og man så blant annet i USA på 1980-tallet et fokus på «outputs», her forstått som sluttproduktet av den enkelte offentlig virksomhet sine tjenester, og senere utover 1990-tallet et fokus på «outcomes», som heller vektlegger resultater og evaluering av disse (Talbot, 2005, s. 492). I praksis kan man si at en resultatorientering og fokuset på «outputs» og «outcomes» av offentlige virksomheter og tjenester har ført til at de måles og evalueres på bakgrunn av hva de faktisk leverer, og at de derfor i større grad enn tidligere blir holdt ansvarlige for det de gjør. I følge Dahler-Larsen (2011, s.305) har dette ført til en evalueringsbølge som manifesterer seg i form av evalueringsrapporter, brukerundersøkelser, kvalitetsmålinger og internasjonale sammenlignende undersøkelser. Videre viser Dahler-Larsen (2011, s. 307) til hvordan resultatene av disse målingene og undersøkelsene kan få konsekvenser for tildeling av ressurser, samt hvordan offentliggjøring av slike resultater kan skjerpe konkurransen mellom offentlige virksomheter og gi brukerne mulighet til å ta kvalifiserte valg mellom forskjellige tilbud. Dette understreker den iboende økonomiske

motivasjonen for mål- og resultatstyring, samt for hele NPM-trenden generelt, og viser at det grunnleggende motivet ofte vil være å skape effektivitet og økonomisk inntjening der det er mulig. Kritikken av mål- og resultatstyring i offentlig sektor befatter seg ofte med at det er en vanskelig øvelse å sette kvantitative verdier på offentlige tjenester som i seg selv er vanskelig å kvantifisere (Talbot, 2005, s. 503), og at det dermed kan oppleves som lite produktivt eller direkte feilslått kvantitativt å måle utfallet av en offentlig tjenestes nytte eller suksess.

Hos Christensen og Lægreid (2002, s. 158), ser man imidlertid at målstyringen kan oppfattes som en nødvendighet for styringen i og mellom statlige institusjoner. Johnsen (2007, s. 34) utdyper i tråd med dette og sier at «resultatstyring i offentlig sektor er viktig fordi offentlig sektor mangler visse konkurransemekanismer – eller i det minste ikke har like sterke utvelgelsesmekanismer og insentiver til effektivitet som markedskonkurranse kan ha – og derfor trenger en sterk administrativ oppfølging av prosesser og resultater». Johnsen påpeker dermed at måling av resultater kan fungere som en erstatning for den konkurransen som ofte driver virksomheter i det private næringslivet, og at offentlig virksomhet trenger noe å strekke seg etter for å levere optimale tjenester i fravær av en slik naturlig konkurranse. Man kan si at det kan oppstå en indre konkurranseeffekt der offentlig virksomheter må jobbe for å oppnå forhåndsdefinerte mål, og at den indre konkurransen ligger i det å oppnå målsettingene fra oppdragsgiveren på en mest mulig kostnadseffektiv måte innenfor de budsjetttrammene som til enhver tid finnes.

På den annen side hevdes det at det kan ha en perverterende effekt for mange typer offentlig virksomhet dersom måling av overordnede resultater er det dominerende styringsparameteret. Lipsky (2010, s. 44) hevder i sammenheng med dette at det blir vanskeligere for organisasjoner å behandle saker på individnivå når behovet for å masseprodusere saker for å møte organisasjonenes målsettinger er det som må prioriteres. Man står da i fare for å skape en kultur der det overordnede målet i seg selv blir det viktigste, og at man risikerer å redusere muligheten for å møte de individuelle behovene brukerne av en offentlig tjeneste til enhver tid har. Man ser også at en vanlig kritikk når offentlige virksomheter måler resultater er at det blir for stort fokus på forhold som er lette å måle, og at man dermed overser viktige forhold som er vanskelige å måle (Johnsen, 2007, s. 307). Disse aspektene griper direkte inn i avhandlingens problemstilling, og som jeg skal vise uttrykker mine informanter bekymringer som er i tråd med problemene som skisseres her av Lipsky og Johnsen.

I diskursen rundt styringen av offentlig sektor er mål- og resultatstyringsfenomenet ofte beskrevet

med negativt fortegn. I tråd med kritikken av NPM generelt finner man mange motforestillinger mot å innføre en markedstankegang i det offentlige som tvinger virksomheter til å levere resultater og oppnå målsettinger som er gitt av politiske oppdragsgivere. Dette kan muligens settes i sammenheng med at det er vanskeligere å dokumentere nytten enn ulempene når det kommer til slik styring (Johnsen, 2007, s. 337), men man kan også anta at det finnes mange intuitive motforestillinger mot å kvantifisere og evaluere for mye når det kommer til offentlige tjenester som tilbys i en velferdsstat. Ideen om at offentlige instanser som for eksempel helsevesen og politi er til for å ivareta individuelle behov står sterkt, og det kan oppleves som paradoksalt hvis individuelle hensyn må vike til fordel for organisatoriske eller politiske målsettinger.

Det er mange elementer av NPM som har tverrpolitiske appell, og man kan anta at mange slike styringsformer, inkludert mål- og resultatstyring, vil fortsette å påvirke politikk og offentlige virksomheter i fremtiden. For Norges del er det tydelig at både høyre og venstresiden vil opprettholde fokus på en veldrevet og strømlinjeformet offentlig sektor. Selv om virkemidlene til de ulike regjeringene de siste tre tiårene har variert, har NPM-inspirerte reformer blitt implementert på tvers av det politiske spektret. Og man kan dermed anta at dette vil fortsette å påvirke styringen av offentlig sektor og politiet også i fremtiden.

## 5. Mål- og resultatstyring i politiet

Polisiær virksomhet har i stor utstrekning vært et statlig anliggende, og kan sies å være en tradisjonell del av offentlig sektor. I likhet med den omorganisering og restrukturering av offentlige virksomheter som har forgått under NPM-paraplyen de siste tre tiårene, har også statlig polisiær virksomhet vært utsatt for reformer og omstilling som har vært farget av denne trenden. I hvilken grad politiet har adoptert NPM-virkemidler i forhold til andre offentlige instanser har vært diskutert, og det har vært hevdet at NPM har hatt større innflytelse på for eksempel utdanning og helsevesen enn hos politiet (den Heyer, 2011, s. 421). Det er likevel ingen tvil om at elementer fra NPM, som blant annet mål- og resultatstyring, i større eller mindre grad er tatt i bruk av politiet. Jeg vil her først sette søkelyset på NPM-tankegangens praktiske implikasjoner for politivirksomhet ved å redegjøre for noen internasjonale politireformer som kan settes i sammenheng med NPM, og drøfte den kritikken som tar for seg tankegodset i slike reformer. Deretter vil jeg gå inn på en redegjørelse for mål- og resultatstyringen i norsk politi, og til slutt redegjøre for målstyringen av Politiets Utlendingsenhet spesielt. Jeg forsøker med dette å vise hvordan den politiske styringen av politiet ser ut i praksis for å danne et bilde av det styringsregimet mine informanter må forholde seg til, og for å skape dypere forståelse for den bakgrunnen mine informantere opplever og tanker baserer seg på.

### 5.1 New Public Management i politiet, eksempler og kritikk

Selv om NPM kan sies å ha sitt opphav rundt 1980, så er det ikke før på 1990-tallet man for alvor så reformer av politiet med det karakteristiske NPM-tankegodset:

«The early 1990s were another major turning point as the New Public Management hit the police and policing became more centralized and «businesslike». Police accountability was the subject of heated debate throughout the last three decades, but from the early 1990s the focus shifted from democratic and civil liberties concerns to a managerialist-cum-populist stress on efficient, effective, and economic criminal catching» (Reiner, 2010, s. 205-206).

For å illustrere dette nye fokuset kan man blant annet se til USA og New York, der dette materialiserte seg i New York politiets såkalte COMPSTAT-program i 1994. Ifølge Moore (2005, s. 531) beskrives COMPSTAT best som et kombinert teknisk- og styringssystem som «embeds the technical system for the collection and distribution of performance information in a broader

managerial system designed to focus the organization as a whole, and a subset of managers who are relied on to exercise leadership in meeting the organization's objectives, on the task that the organization faces». Hos Weisburd, Mastrofski, McNally, Greenspan og Willis (2005, s. 511) beskrives COMPSTAT i tråd med dette som et strategisk kontrollsystem som skal samle og spre informasjon om New Yorks kriminalitetsproblemer, og følge opp tiltak for å kunne hankes med disse. Forut for COMPSTAT-programmet hadde New York den noe uheldige betegnelsen «the crime capital of the world» (Bratton, 2005, s. 472), og målet for implementeringen av det nye strategiske systemet var å få bukt med denne kriminaliteten. I praksis innebar programmet en tydeliggjøring av organisasjonens mål, et større fokus på ansvarliggjøring og bevissthet rundt måloppnåelse hos de involverte, desentralisering av beslutningsmyndighet og systematisk innsamling og analyse av kriminalstatistikk (Weisburd et al., 2005, s. 512-514). Man ser altså tydelige NPM-relaterte virkemidler i COMPSTAT-programmet, og som i samfunnet forøvrig har også implementeringen av disse i politivirksomhet skapt debatt. Bratton (2005, s. 480) hevder hardnakket at politiets innsats i sammenheng med COMPSTAT er ansvarlig for den betydelige nedgangen i kriminaliteten i New York som statistikken viste etter 1994. Blant andre Moore (2005, s. 546) stiller imidlertid spørsmål ved dette og hevder at det er usikkert hvorvidt COMPSTAT alene bidro til den fallende kriminaliteten. Moore viser istedenfor til indikasjoner på at kriminaliteten allerede var fallende før innføringen av COMPSTAT, samt at kriminaliteten også falt tilsvarende i andre byer som ikke hadde innført COMPSTAT-liknende styringssystemer. Uenighet til tross, COMPSTATs tilsynelatende suksess med å redusere kriminalitet gav grobunn for en vidtrekkende spredning av liknende programmer i det amerikanske politisystemet (Weisburd et al., 2005, s. 521).

I samme periode som NPM-tankegang fikk fotfeste i amerikansk politi, reformerte også det britiske politiet sin virksomhet i 1994 med «the Police and Magistrates' Court Act 1994». Forhistorien til denne reformen startet allerede over ti år tidligere, og kan settes i sammenheng med Thatcher-regjeringens omfattende endringer av offentlig sektor. Selv om politiet i stor grad slapp unna de store kuttene som andre offentlige tjenester ble utsatt for på starten av 1980-tallet, ble det fremmet flere forslag med tanke på å øke effektiviteten og innføre større fokus på økonomiske kost-nytte tiltak i politiet. Blant annet ble det foreslått et styringsverktøy for å måle og evaluere politiets innsats, senere kjent som «policing by objectives», et system som bygger på Druckers «management by objectives» (Jones & Newburn, 1997, s. 9). I tiåret som fulgte fortsatte fokuset på økonomiske effektiviseringstiltak i britisk politi, og det hele fikk sin kulminasjon med politiloven i 1994 som vedtok en rekke NPM-relaterte tiltak. Dette understrekes hos Reiner (2010, s. 13), som mener denne loven var «aimed at creating a business-like police, constrained by market disciplines



to achieve efficient and economic delivery of their primary objective, catching criminals». De mest markante praktiske implikasjonene av loven var blant annet forandringer i maktstrukturen. Man la til rette for større lokal innflytelse over driften av lokalt politi, og at politimyndigheter nå hadde en lovfestet plikt til å publisere prioriteringer, målsettinger og måltall for kommende år, både sentralt og lokalt (Jones & Newburn, 1997, s. 41). Man kan anta at større lokal innflytelse over politiet i denne sammenhengen vil være et desentraliserende tiltak, men Jones og Newburn (1997, s.41) hevder videre at det kan ligge i en iboende konflikt mellom lokale og sentrale målsettinger, som også kan ha en sentraliserende effekt dersom lokale politimyndigheter må rette seg etter de sentrale.

Nittitallets politireformer i USA og Storbritannia la grunnlaget for tilsvarende reformer i andre vestlige land. Felles for innføring av NPM-tankegang i politiet ser ut til å være en pragmatisk tilnærming, der deler av tankegodset blir implementert der det er mulig for å gjøre konkrete tiltak innen administrasjon, innen måling av resultater og evaluering av innsats. En studie av NPM i tysk politi illustrerer dette som en «NPM-tool-kit» der kun utvalgte virkemidler blir tatt i bruk framfor en fullstendig NPM reform som erstatter hele styringssystemet (Ritsert & Pekar, 2009, s. 40). Generelt sett kan man si at disse reformene på mange måter handler om å ansvarliggjøre politiet og sørge for at de leverer de tjenestene som samfunnet betaler politiet for å utføre, noe den Heyer (2011, s. 427) påpeker slik: «this new era saw a specific emphasis on police accountability to the community and an increased emphasis on the police to achieve government outcomes». Det har altså blitt en økende tendens til at politiet skal oppnå bestemte målsettinger og sørge for å levere de resultatene som forventes både ut i fra økonomiske bevilgninger og på bakgrunn av det grunnleggende samfunnsoppdraget. Det er i dette man ser fokuset på økonomisk kostnadseffektivitet, som igjen kan settes i sammenheng med en NPM-relatert markedstankegang i politivirksomhet, der politiet skal *levere* tjenester og klientene ofte omtales som *kunder* (Granér & Kronkvist, 2014, s. 72). Dette er ifølge Granér og Kronkvist (2014, 73-74) problematisk på flere måter når det kommer til markedsorientering av offentlige organisasjoner som politiet. For det første vil sjelden kundebegrepet være relevant for å betegne de som frivillig eller ufrivillig kommer i kontakt med politiorganisasjonen, da det finnes liten grad av valgfrihet i bruken av politiets tjenester. Når det kommer til polititjenestepersoners rolle som *leverandør* av tjenester er også dette problematisk, da både tjenestepersoners og politiorganisasjonens mål kan være noe helt annet enn klientenes, noe som sjelden eller aldri er tilfellet i et leverandør-kunde forhold i en kommersiell næring. Et tredje dilemma er at forutsetningene for at klienter kommer i kontakt med politiet er helt annerledes enn hos en kunde på det frie markedet. Det vil i så måte være elementet av tvang eller nødvendighet involvert som skaper den største forskjellen. Til sist påpekes problemet som oppstår

når et markedsøkonomisk tankesett gjør at det satses på tiltak som gir resultater til lave kostnader, uavhengig av hvilke samfunnsmessige konsekvenser det eventuelt vil gi. Sistnevnte problem kan også settes i sammenheng med de tidligere omtalte perverterende effektene av mål- og resultatstyring, der man får en tendens mot å prioritere de områdene som politiet måles på, og at delene av virksomheten som er vanskelig å måle effektene av dermed blir nedprioritert (Holmberg, 2014, s. 169). I forlengelsen av dette er det også påvist at målstyringsystemer kan føre til at det gjøres kreative grep for å oppnå gitte målsettinger og at det kvantitative målet i seg selv blir målsettingen (Holgersson & Knutsson, 2011, s. 96-97). Et slikt fokus på å oppnå en tallfestet størrelse vil ofte ta oppmerksomheten vekk fra det som grunnleggende sett er poenget med å måle et antall i utgangspunktet, og en slik prosess er ofte omtalt som målforskyvning (Granér & Kronkvist, 2014, s. 62). I en studie utført av Wathne (2015, s. 287) diskuteres dette mer konkret. Det fremkommer her at det norske politiets tendens til å prioritere områder der man har tallfestede mål ofte går på bekostning av annet politiarbeid som oppleves som viktig. Eksemplene som illustrerer dette er for eksempel at målstyringsmodellene i praksis vektlegger kriminalitetsreduksjon som enkelt kan tallfestes, mens forebygging og annet trygghets- og tillitsskapende arbeid blir nedprioritert på tross av det også er nedfelt som en grunnleggende del av politiets virke.

Man ser altså at NPM-logikk og markedstankegang i stor grad skaper uønskede effekter hvis man legger til grunn at politiarbeid også skal oppfylle tradisjonelle, kvalitative målsettinger som er vanskelig målbare. Det vil for eksempel være vanskelig å føre statistikk over effekten av forebyggende politiarbeid, i og med at eventuelle resultater av slikt arbeid vil ligge frem i tid. Men selv om resultatene ikke er umiddelbart kvantifiserbare kan man ikke underslå verdien av forebyggende arbeid av den grunn. Som nevnt i forrige kapittel vil en av hovedinnvendingene mot NPM og mål- og resultatstyring være at vektlegging av kvantitative verdier ofte ikke vil gjøre mye for å forbedre de kvalitative aspektene i arbeidet til offentlige tjenesteytere som politiet. Selv om man ikke kan gi fullstendig entydige svar når det kommer til fordeler og ulemper ved å bruke markedslogikk i politiet, synes det å herske en enighet om at overdrevet fokus på tallfesting av målsettinger går på bekostning av mer kvalitative mål, og at kvantitativ kunnskap ikke er tilstrekkelig for å utvikle et bedre politi. Som Holmberg (2014, s. 170) uttrykker det finnes det tallrike eksempler i internasjonal politiforskning som understreker de uønskede konsekvensene av NPM-relatert styringslogikk, men forbløffende nok ingen eksempler på at denne type styring har vesentlig forbedret politiets innsats.

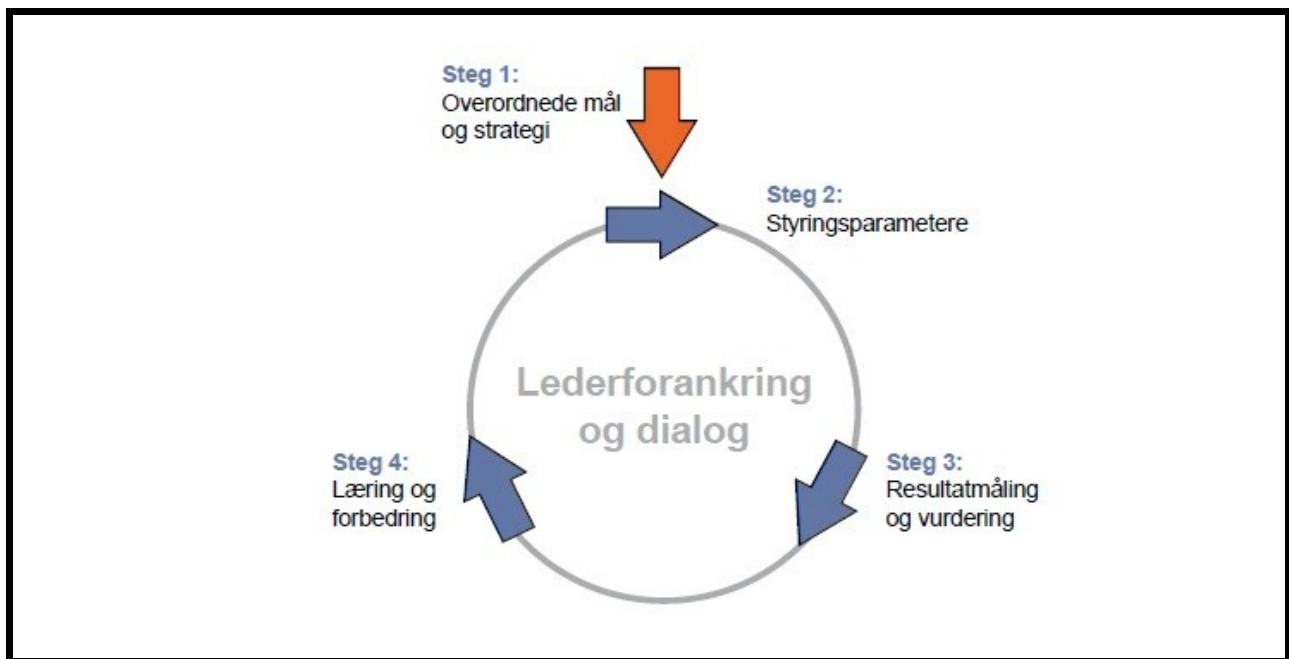
## 5.2 Målstyring i norsk politi

Utover 1980- tallet fikk som sagt NPM-tankegangen fotfeste i norsk politikk og i 1987 vedtok regjeringen gjennom fornyelsesprogrammet «Den nye staten» at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innen utgangen av 1990 (NOU 2003: 6, s.31). Dette førte med seg en gradvis endring av måten politiet ble styrt på. Justisdepartementet, som tradisjonelt sett hadde styrt gjennom et stort antall rundskriv, retningslinjer og instruksjoner som regulerte politiets virksomhet, begynte å legge om sin styring i retning av mål- og resultatstyring (Birkeli, Oftedal & Næs, 1999, s. 46). I Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (senere Direktoratet for økonomistyring) sin veileder angående mål- og resultatstyring i staten står følgende:

Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten. Samtidig er mål- og resultatstyring et system for kontroll av virksomheten gjennom krav til måling og rapportering av resultater.

Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyringen) betyr det at virksomhetene ikke får detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker. Oppmerksomheten rettes i større grad mot om virksomheten oppfyller sine overordnede mål, og om det skjer med effektiv ressursbruk (SSØ, 2010, s. 11).

Med denne styringsformen ser man altså et økt fokus på måloppnåelse, effektivisering og kontroll av virksomheten, og det er tydelig at NPM-tankesettet er den underliggende ideologien. Man ser også, i tråd med desentraliseringstankegangen, at underliggende virksomheter får større beslutningsmyndighet og handlingsrom når det kommer til ressursbruk og hvilke arbeidsmetoder som skal brukes for å nå målsettingene. Med etableringen av disse styringsprinsippene får dermed politidistriktene og særorganene ideelt sett større frihet i måten de velger å utføre sitt samfunnsoppdrag på, men har samtidig også fått skjerpede krav til rapportering av resultater og måloppnåelse. SSØ (2010, s. 6) slår fast i sin veileder at mål- og resultatstyring innebærer en strategisk styring mot virksomhetens langsiktige mål og bruker følgende illustrasjon på hvilke prosesser som mål- og resultatstyringen skal inneholde:



Figur 3. Styringshjulet for mål- og resultatstyring (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 6)

Det første steget i denne modellen innebærer at det må finnes en overordnet beskrivelse av hva virksomheten skal oppnå, både internt i egen organisasjon og eksternt ovenfor brukerne/klientene (SSØ, 2010, s. 6). For politiets del kan denne overordnede beskrivelsen være for eksempel sentrale strategidokumenter som staker ut retning og skisserer langsiktige interne og eksterne mål for virksomheten (Hellesø-Knutsen, 2013, s. 41).

I det andre steget må overordnede mål konkretiseres gjennom styringsparametere for å kunne måle og følge opp resultater. Styringsparametere er alle typer målemetoder eller kvalitative vurderinger som brukes i styringen av virksomheten på ulike nivåer. Styringsparametere måler eller beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine overordnede mål i en gitt periode (Direktoratet for økonomistyring, u.å.).

Tredje steg tar for seg resultatmålinger og vurderinger av resultatene knyttet til de fastsatte styringsparametrene. Disse indikerer om iverksatte tiltak er gode og hensiktsmessige, og om målene er nådd med effektiv ressursbruk. Resultatene kan også sammenlignes med tidligere resultater og med resultater i andre enheter med tilsvarende oppgaver (SSØ, 2010, s. 10). Siste steg i styringshjulet tar for seg læring og forbedring og innebærer at kunnskapen man får gjennom å evaluere resultater skal gi grunnlag for videre læring slik at virksomheten kan sette igang eventuelle

forbedrende tiltak. Resultatene må derfor regelmessig rapporteres, formidles og drøftes i organisasjonen (SSØ, 2010, s. 10).

For å kunne oppnå standardene som styringshjulet setter for mål- og resultatstyring utarbeider Justis- beredskapsdepartementet og Politidirektoratet (POD) jevnlig en overordnet strategi som skisserer ulike satsingsområder og målsettinger for sektoren. Politidistrikter og særorganer skal deretter utvikle lokale strategier og planer med utgangspunkt i den overordnede strategien, og strategien må deretter konkretiseres gjennom årlige virksomhetsplaner. Disse planene skal være koblet til strategien gjennom etterprøvbare resultatmål (Politidirektoratet, 2009, s. 7).

Hvordan ser så konkretiseringen av disse strategiene ut i praksis? Som statlig virksomhet er politiet underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Når Stortinget vedtar statsbudsjettet er det departementenes plikt å gjennomføre vedtakene i sammenheng med budsjettet.

Departementene stiller så bevilgningene i statsbudsjettet til disposisjon for underliggende virksomheter gjennom såkalte tildelingsbrev. Et tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrumentet fra et departement til en underliggende virksomhet, og disse brevene inneholder overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende virksomhet har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet (Finansdepartementet, 2015, s. 16). Jeg vil gå nærmere inn på innholdet i tildelingsbrevene i neste kapittel.

Justis- og beredskapsdepartementets direkte underliggende virksomhet er Politidirektoratet (POD), som er et forvaltningsorgan med ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer (Politidirektoratet, u.å.). POD og Justis- og beredskapsdepartementet utgjør tilsammen den sentrale politiledelsen. Gjennom departementets styringsdokumenter og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsettinger og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten (Hellesø-Knutsen, 2013, s. 37). I tillegg til dette er Riksadvokaten en sentral aktør som øverste myndighet for påtalemyndighetene, og er med dette uavhengig av Justis- og beredskapsdepartementet. Riksadvokaten utarbeider hvert år et rundskriv som legger føringer for behandlinger av straffesaker, med mål og prioriteringer i denne sammenhengen.

På bakgrunn av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev og Riksadvokatens rundskriv, lager POD et disponeringsskriv der det konkretiseres hvilke oppgaver politiet skal prioritere, hvilke mål som skal nås og hvordan ressursene i politiet skal brukes i budsjettperioden (Politiet, u.å.).

Siden 2006 har politiet brukt det elektroniske systemet Politimesterens styringsverktøy (PSV) som redskap for å danne grunnlag for resultatoppfølging og rapportering, samt å gi

informasjonsgrunnlag for senere fastsetting av mål (Hellesø-Knutsen, 2013, s. 42). Dette verktøyet er for politiets del sentralt for å utvikle lokale planer, fordi målene som legges inn i PSV kan benyttes som en fullstendig virksomhetsplan. PSV er derfor et elektronisk system som utgjør både virksomhetsplan og mål- og resultatstyringssystem (Wathne, 2015, s. 333). I tillegg til å rapportere resultater via PSV, brukes også årsrapportering til å vurdere resultater og måloppnåelse til høyere myndighet (Politidirektoratet, 2014, s. 28). Videre gjennom den såkalte styringsdialogen ønsker politiet å oppfylle hele styringshjulets innhold, og sørger med dette for at hvert nivå i hierarkiet kan komme med innspill og forslag til forbedring. Styringsdialogen innebærer at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet kan komme med innspill til Stortinget før budsjetter skal vedtas, og at det via jevnlig møter mellom POD og det enkelte politidistrikt/særorgan gjennom året gis rom for meningsutveksling og læring på bakgrunn av de føringene som tildelingsbrev og disponeringsskriv legger til grunn (Politiet, u.å.).

I likhet med kritikken av NPM som jeg tidligere har beskrevet, finnes det også kritiske innvendinger mot mål- og resultatstyringsregimet som politiet i Norge har vært underlagt siden starten av 1990-tallet. I POD's publikasjon «Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten» (2010, s. 42) slås det fast at etaten er en målstyrt etat i en regelstyrt verden og at det er en utfordring å lede og styre etter målstyringsprinsipper samtidig som antall mål, føringar og øremerkingar er stort. Analysen anbefaler vidare at styringssystemet sees nærmere på og at ambisjonen må være færre og tydeligere mål og tydeligere styring. Dette indikerer at det finnes motstand internt i politiet mot noe som har blitt oppfattet som *for* detaljert målstyring, eller at målstyringen ikke treffer slik den burde. Man finner også igjen elementer av dette hos Wathne (2015, s. 344) som beskriver funn som kan utdype denne motstanden. Hun viser blant annet til hvordan målstyringsregimet oppfattes som å være for virkelighetsfjernt, særlig for polititjenestemenn i førstelinjetjenesten som ikke har fått delta aktivt i fastsettelsen av målsettingene de må jobbe for å oppnå. På den annen side er det interessant å merke seg at hennes funn viser at politiansatte på ledernivå synes å være mer tilfreds med målstyringssystemet. Wathne (2015, s. 344) antyder at dette kan tilskrives graden av involvering i planleggingen av et slikt system, der ledere, som naturlig nok er mer involvert i planleggingen enn ikke-ledere, i større grad mener at måleparameterne fanger inn det vesentlige i politiets arbeid. Med dette kan man antyde at hierarkisk plassering i politisystemet i mer eller mindre grad er med på å bestemme hva slags oppfatning man har av et slikt overordnet styringssystem. På ledelsesnivå vil man muligens føle sterkere lojalitet til politiske oppdragsgivere, og dermed motiveres av å oppfylle de teoretiske kravene som politisk ledelse stiller gjennom mål- og resultatstyringssystemet, mens man på grasrotnivå i større grad må fortolke styringssystemet i møte med publikum i det

praktiske liv. I spennet mellom teori og praksis oppstår dermed forskjellige oppfatninger av styringssystemets nytteverdi, og man risikerer å få et internt motsetningsforhold som påvirker relasjoner og motivasjoner for arbeidsutførelse gjennom hele hierarkiet. For å sette dette i sammenheng med min egen empiri vil det være tenkelig at mine intervjuer av førstelinjeansatte har beskrevet negative opplevelser i større grad enn om jeg hadde intervjuet ansatte høyere opp i ledelseshierarkiet.

I tillegg til interne kritiske strømninger har også målstyringssystemet fått ekstern kritikk i norsk offentlighet den senere tiden. Etter terrorangrepet 22. juli 2011 ble det nedsatt en uavhengig kommisjon som skulle gjennomgå og trekke lærdom av politi og sikkerhetsmyndigheters håndtering av tragedien. I kommisjonens rapport påpekes det blant annet at detaljert målstyring og tildelingsbrev med for mange ulike målsetninger å rapportere på skaper usikkerhet med tanke på om målene er riktige og hensiktsmessige, og om de vanskeliggjør god ledelse og hindrer utvikling av politietaten (NOU 2012: 14, s. 311). Kommisjonen kritiserer videre at målstyringsdokumentene ikke har prioritert politiets operative beredskap i tilstrekkelig grad og har følgende kommentar til dette:

Det framstår derfor for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. Det er stilt krav og konkrete mål knyttet til automatisk trafikk kontroll, men ikke til operasjonssentralers beskaffenhet eller responstider. Uten mål er det vanskelig å se om resultater oppnås, eller å sikre at strategiske prioriteringer følges tilstrekkelig opp. Siden det er få konkrete mål som er knyttet til den operative beredskapen, mens det er konkrete mål på forvaltningsoppgaver med mer, kan operativ beredskap bli en salderingspost når prioriteringer må gjøres mellom aktiviteter og penger skal spares (NOU 2012: 14, s. 314).

Man ser med dette i stor grad sammenfallende tendenser med det som Wathne også påpekte gjennom sine funn, og understreker at målstyringssystemet kan oppfattes som lite treffende når det kommer til hva som skal vektlegges og hva som oppfattes som viktig i praktisk politiarbeid ute i samfunnet. 22. juli-kommisjonens rapport gjenspeiler også kritiske strømninger fra tidligere, noe man blant annet ser i Fafu-rapporten «Den nye staten». Denne antydte misnøye med måten New Public Management og mål- og resultatstyring gjorde sitt inntog i styringen av politiet (Trygstad, Lorentzen, Løken, Moland & Skalle, 2006, s. 111). Enda tidligere ble styringssystemet også problematisert i Statskonsults evaluering av POD i 2004, der Justisdepartementet kritiseres for ikke å ha funnet egnet detaljstyringsnivå i forhold til POD (Bakli & Botheim, 2004, s. 46). Man ser altså at mål- og resultatstyringssystemene i politiet har vært problematisert i lang tid, og man finner også

eksempler på at slik kritikk har nådd offentligheten i form av presseoppslag. Som eksempel finner man forut for 22. juli 2011 ytterligere kritiske bemerkninger til styringssystemene publisert i Dagens Næringsliv, og man finner her igjen de samme ankepunktene som 22. juli kommisjonens rapport senere påpekte (Finstad og Wathne, 2011). Det er dermed en langvarig tendens at det rådende målstyringssystemet er gjenstand for varierende former for kritikk og misnøye både fra internt og eksternt hold, og dette reflekterer i stor grad den internasjonale tendensen jeg redegjorde for i forrige kapittel. Hvordan styringen av politiet har utviklet seg med dette bakteppet av kritikk er interessant å merke seg, og antyder en organisasjon som i det minste er villig til å ta til seg lærdom på bakgrunn av den kritikken som blir servert. I 2012 oppnevnte Justis- og beredskapsdepartementet et utvalg som skulle se på politiets virksomhet i lys av 22. juli-kommisjonens rapport, og i utredningen som fulgte, omtalt som Politianalysen, ble i stor grad de problemområdene som den uavhengige kommisjonen påpekte bekreftet (NOU 2013: 9, s. 17). De delene av utredningen som tar for seg styring og ledelse uttrykker blant annet at det i liten grad er etablert et langsiktig strategisk grunnlag, og at dette er til hinder for den overordnede utviklingen av etaten over tid (NOU 2013: 9, s. 145). Videre utdypes det med at:

Styringen av politiet er ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig, og som beskrevet over ikke koblet opp mot en langsiktig utviklingsplan for etaten. De målene og tilhørende parameterne som er etablert, dekker ikke alle vesentlige sider av virksomheten. Måleindikatorer og måltall utvikles i noen grad basert på hendelser som skjer, og ut fra hva som enkelt kan måles, og gir ikke nødvendigvis gode indikasjoner på reell måloppnåelse og formålseffektivitet (NOU 2013: 9, s. 145).

Her skisseres igjen de samme premissene for kritikk som jeg har redegjort for over, og det viser at politimyndighetene selv evner å sette søkelys på egen virksomhet og gjenkjenne de elementene som omtales som kritikkverdige av eksterne observatører og ansatte på grasrota. Dette igjen kan indikere at styringsdialogen til en viss grad fungerer som tiltenkt, i og med at det kan se ut som bekymringer med de sentrale styringsprinsippene uttrykt nedover i hierarkiet faktisk når til høyere nivåer og blir tatt på alvor. Politiet selv ønsker jo allerede å arbeide langsiktig, strategisk og helhetlig (Politidirektoratet, 2009, s. 3), noe som igjen kan antyde at ansvaret for forandring av etablerte styringssystemer i stor grad ligger på politisk nivå, og at dette kan være en tidkrevende prosess. På den annen side kan det se ut som at Justis- og beredskapsdepartementet prøver å imøtekomme de kritiske strømningene som jeg har beskrevet ovenfor ved å etablere nye mål for justis- og beredskapssektoren. Det som tidligere var 52 hoved- og delmål har i 2015 blitt konsentrert ned til ti målsettinger for henholdsvis straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhets-



beredskapskjeden. Målet er at færre og tydeligere mål skal gjøre det klarere hva som skal prioriteres (Regjeringen, 2014), og at politiske ambisjoner skal ha større betydning for utforming av målene:

Det er lagt vekt på å utvikle mål for de politisk prioriterte områdene; asylkjeden, straffesakskjeden og området samfunnssikkerhet og beredskap. Videre har det vært et ønske om færre og tydeligere mål enn tidligere, samt prioritering av de områdene der det ønskes en vesentlig endring fra dagens nivå. De nye hovedmålene er basert på de politiske ambisjonene som ligger til grunn for regjeringens politiske plattform samt en tilstandsvurdering av utfordringene i sektor (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 4)

Man kan med dette si at regjeringen og Justis- og beredskapsdepartementet svarer på deler av den kritikken som har vært artikulert fra flere hold de siste tiårene etter at mål- og resultatstyring ble innført som styringsprinsipp. Selv om man på ingen måte har gått bort fra selve styringsideologien, kan man se en vilje til modifisering og forandring som tar hensyn til de empiriske resultatene som danner grunnlaget for kritikken i utgangspunktet.

### **5.3 Tildelingsbrev og disponeringsskriv**

Jeg vil her gå nærmere inn på det generelle innholdet i tildelingsbrevene til POD fra Justis- og beredskapsdepartementet, og se på oppbygningen og hvordan bruken av styringsparametere og resultatkrav ser ut i praksis. Jeg vil også sammenligne dette med disponeringsskrivet som POD sender ut til underliggende etater på bakgrunn av det overordnede tildelingsbrevet. Jeg bruker i hovedsak tildelingsbrevet og disponeringsskrivet fra 2014 som eksempel, da dette var det året jeg gjorde min intervjuundersøkelse. Jeg vil også se på tildelingsbrevet og disponeringsskrivet fra 2015 og redegjøre for relevante forskjeller.

Tildelingsbrevet for 2014 til POD er bygget opp omkring fem hovedmål, og de presenteres i brevet på denne måten:

1. Redusert kriminalitet
2. Økt trygghet og styrket samfunnssikkerhet
3. En mer effektiv og publikumsvennlig justissektor
4. Helhetlig og konsekvent praktisering av innvandrings- og flyktningspolitikken

I tillegg legger departementet til et nytt hovedmål 5 «Fornyelse og forbedring av politi- og lensmannsetaten» på grunn av det store omfang av utviklingsoppgaver i 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 6).

Målene som skisseres er generelle mål som speiler politiets overordnede samfunnsoppdrag, blant annet beskrevet i Politiets strategi 2010 – 2015 (Politidirektoratet, 2009, s. 3), og som også tar innover seg andre store politiske satsingsområder som innvandrings- og flyktningpolitikk og organisatorisk reform av politiet. Målsettingene er vide og forutsetter derfor flere nivåer med spesifisering før det kan omsettes til praktisk politiarbeid. Neste steg i utformingen av brevet er dermed en konkretisering av hvert hovedmål med påfølgende delmål som igjen inneholder konkrete styringsparametere og resultatkrav. Eksemplifisert under «Hovedmål 1. Redusert kriminalitet» ser dette slik ut:

| <b>Hovedmål 1. Redusert kriminalitet</b>  |  |
|---|--|
| <p>Politiet skal bidra til redusert kriminalitet gjennom forebyggende arbeid for å forhindre at kriminalitet skjer og utvikler seg, og gjennom god og effektiv etterforskning og straffeforfølgning når forbrytelser først har skjedd.</p> <p>Politiets arbeid skal være kunnskapsbasert, og forankret i strategiske analyser av kriminalitetsbildet og andre relevante samfunnsforhold. Politiet skal samarbeide med andre aktører som har kunnskap og virkemidler av betydning for å nå målet om redusert kriminalitet.</p> |  |
| <b>Delmål 1.1 Styrket kriminalitetsforebyggende arbeid</b>  |  |
| <p>Kriminalitetsforebygging er en hovedoppgave for politiet. Kriminalitetsforebyggende arbeid omfatter positiv påvirkning av barn og unge, gode samarbeidsrelasjoner til befolkning og andre samfunnsaktører, internasjonalt politisamarbeid, målrettet dialog med mennesker i risikogrupper, samt tilstedeværelse der og når forbrytelser normalt skjer.</p>   |  |
| <i>Styringsparameter</i>  | <i>Resultatkrav</i>                                      |
| S1. Anmeldt kriminalitet  | Nedgang i antall forbrytelser*                           |
| S2. Anmeldte forbrytelser og forseelser begått av personer under 18 år  | Nedgang*   |
| S3. Politirådssamarbeid   | Målet er å ha politirådssamarbeid i alle kommuner i 2014 |
| <i>Rapporteringskrav</i>  | <i>Rapporteringsfrekvens</i>                             |
| R1. Rapportere på oppfølging av tiltak i følgende handlingsplaner og strategier: Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014-2017) «Et liv uten vold», handlingsplanen mot voldtekt (2012-2014), «Handlingsplan for forebygging av kriminalitet» (2013-2016) og Strategi for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014-2017) «Barndommen kommer ikke i reprise»   | Årsrapport   |
| R2. Rapportere på oppfølging av barn i politiarrest, jf. tiltak 30 i handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016)  | Årsrapport   |
| <i>Oppgaver</i>   | <i>Frist</i>   |
| O1. Evaluere bruken av straffelovens § 219 jf. tiltak 30 i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014-2017)   | 31.12.   |
| O2. Utarbeide nasjonal analyse av barne- og ungdomskriminaliteten i Norge   | 31.12.   |
| O3. Utarbeide statusrapport om politiets arbeid med vold i nære relasjoner inkludert statistikk og trender jf. tiltak 32 i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014-2017)   | 31.12.   |
| * Fra gjennomsnittet for perioden 2011-2013   |  |

Figur 4. Eksempel på hovedmål og delmål i tildelingsbrev (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 6).

Utsnittet av tildelingsbrevet over illustrerer hvordan det er tenkt at målsettingene på et bestemt satsingsområde skal oppnås. Man ser for eksempel hvordan det er ønskelig at delmålet om styrket kriminalitetsforebyggende arbeid skal resultere i at anmeldt kriminalitet går ned ved at det blir begått færre lovbrudd. I dette tilfellet er det altså et krav til politiet at de skal fremlegge et kvantitativt resultat som viser en nedgang i antall forbrytelser. Videre ser man i skjemaet at politiet også skal levere mer kvalitative rapporter med tanke på oppfølging av gitte handlingsplaner og strategier, samt at de skal utarbeides evalueringer og analyser på bakgrunn av definerte satsingsområder på feltet. Man ser med dette at styringsdokumentene inneholder både kvalitative og kvantitative krav til rapportering, og dette er også en tydelig gjennomgående tendens for hele tildelingsbrevet. Mangfoldet av de forskjellige kvalitative og kvantitative rapporteringskravene understreker dermed omfanget av rapporteringsregimet som denne styringsformen legger opp til. Når det kommer til hvordan dette skal rapporteres, sier disponeringsskrivet fra POD at politidistriktene og særorganene skal bruke PSV til å rapportere omkring måloppnåelse og økonomi, og at det skal rapporteres på måloppnåelse tre ganger i året medregnet avsluttende årsrapport (Politidirektoratet, 2014b, s. 20). Som man ser i skjemaet over er også andre tidsfrister for rapportering og ønsket rapporteringsform beskrevet, og tildelingsbrevet fremstår dermed som et helhetlig styringsdokument der de fleste prioriterte aspekter ved gjennomføringen av politiets arbeid gjennom året blir forsøkt kontrollert.

Ser man på disponeringsskrivet som POD utarbeidet i 2014 på bakgrunn av tildelingsbrevet, videreføres formuleringene i hovedsak videre i dette skrevet. Det som skiller PODs disponeringsskriv er at de generelle formuleringene i tildelingsbrevet utdypes og omskrives til et mer omfattende detaljeringsnivå. Man ser også at tonen i disponeringsskrivet er mer pragmatisk av natur, og der tildelingsbrevet i stor grad har en kortfattet og skjematisk omtale av målsettingene og styringsparametere, har disponeringsskrivet en mer kommanderende ordlyd som heller uttrykker hva politiet *skal* gjøre i praksis for å jobbe mot målsettingene som er skissert. Den skjematisk fremstillingen av styringsparametere og resultatkrav er i stor grad utelatt fra disponeringsskrivet og disse elementene er heller bakt inn i en sammenhengende tekst som er mer beskrivende og utfyllende. Det uttrykkes også at disponeringsskrivet skal leses som et supplement til tildelingsbrevet (Politidirektoratet, 2015, s. 4), og man ser dermed hvordan de to styringsdokumentene er ment å utfylle og overlappe hverandre, i motsetning til om

disponeringskrivet skulle stått alene.

Når det gjelder forskjeller mellom disse dokumentene fra 2014 til 2015 ser man at den overordnede oppbyggingen er relativt lik og at ordlyden på mange punkter er sammenfallende. Den største forskjellen ligger i de tidligere nevnte nye målene for justis- og beredskapssektoren i 2015, som dette året ble omformulert til ti nye mål. Dermed er det formuleringen av disse målene som er den største forandringen fra foregående år, i og med at den visuelle presentasjonen i seg selv forblir den samme. Ser man på de fem hovedmålene med underliggende delmål som ble presentert i 2014 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 6), ser man at de er av mer generell karakter enn de ti nye som vises i 2015:

**2.2 Mål for justis- og beredskapssektoren**  
Målene for justis- og beredskapssektoren er fra 2015:

*1. Straffesakskjeden*

- En mer effektiv straffesakskjede
- Styrke forebyggingen av kriminalitet
- Redusere alvorlig kriminalitet

*2. Asylkjeden*

- Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov
- Raskere avklaring av identitet
- Raskere retur

4

---

*3. Samfunnssikkerhet og beredkapsområdet*

- Redusere sårbarhet i samfunnet
- Kunnskapsbasert forebygging
- Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering
- Bedre ledelse og styrket ledelseskultur

Figur 5. Mål for justis- og beredskapssektoren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 4-5)

Disse målsettingene er i seg selv mer spissformulert og uttrykker tydeligere hva som er ønsket retning på politietats arbeid fra politisk hold. Fremfor generelt formulerte hovedmål og delmål

har man tatt for seg tre distinkte satsingsområder og laget relevante underpunkter som skal være retningsgivende for de prioriterte områdene. Selv om mange av underpunktene til dels er en videreføring av delmål fra forrige tildelingsbrev, markerer presentasjonen et skille i både form og innhold. I tildelingsbrevet fra 2015 står det at «de nye hovedmålene er basert på de politiske ambisjonene som ligger til grunn for regjeringens politiske plattform samt en tilstandsvurdering av utfordringene i sektor» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 4). Man kan ut i fra dette tolke at skillet er et resultat av både et politisk taktskifte i forbindelse med den nye regjeringen Solberg, og et svar på den eksterne og interne kritikken som kom til syne gjennom 22. juli-kommisjonens rapport og Politianalysen.

#### **5.4 Målstyring av PU**

Som særorgan i politiet må PU i likhet med andre særorgan og politidistrikt forholde seg til Justis- og beredskapsdepartementet og POD som overordnet myndighet i politi-Norge. Jeg vil her gå nærmere inn på de delene av tildelingsbrevet og disponeringsskrivet som retter seg spesifikt mot utlendingsforvaltning og PU. Til slutt vil jeg gå nærmere inn på måltallet for antall tvangsreturer som PU er pålagt å oppnå.

I tildelingsbrevet for 2014 er det hovedmål 4 «Helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk» som befatter seg med utlendingsforvaltning. Det innledes på følgende måte:

Antall forbrytelser begått av utlendinger i Norge er økende. Rask opprettelse av utvisningssaker og rask retur av utlendinger som har begått kriminalitet er derfor et effektivt kriminalitetsforebyggende tiltak. Effektiviteten på området krever en bedret samhandling mellom straffesakssporet og forvaltningssporet.

Antall utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge uten avklart identitet er bekymringsfullt. En effektiv og målrettet grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet vil sikre en bedre oversikt over hvem som oppholder seg i riket, og bidra til at færre personer oppholder seg ulovlig i landet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 12- 13)

Man ser at kriminalitetsaspektet har en fremtredende rolle i hvordan man ønsker at politiet skal jobbe med utlendingsforvaltning, og at samarbeid mellom det strafferettslige og det forvaltningsrettslige skal vektlegges for å bedre effektiviteten på området. Formuleringene retter seg mot politiet generelt og ikke PU spesielt, men i denne sammenhengen kan man si at det forvaltningsrettslige er å regne som PU sitt domene. Som jeg skal komme tilbake til i kapittel 7 har ikke PU selvstendig påtalemyndighet og kan derfor ikke strafferettslig forfølge saker som relateres til utlendingsfeltet. Derfor vil den forbedrede samhandlingen som etterlyses i tildelingsbrevet bety

at politidistriktene må ta seg av det strafferettslige, mens PU må supplere de strafferettslige reaksjonene mot utlendinger med forvaltningsrettslige tiltak som fengsling etter utlendingsloven og tvangsreturer. Videre fokuseres det på målrettet grensekontroll og utlendingskontroll, noe som også fordrer et samarbeid mellom politi, grensekontrollører og tollvesen. Man kan med dette se at flere målsettinger utkrystalliserer seg fra hovedmål 4. Det legges opp til at bedret samarbeid mellom aktørene er en målsetting i seg selv, og at tiltak som rask retur og målrettet grensekontroll er målsettinger som vil kunne bidra til å oppfylle det overordnede hovedmålet om redusert kriminalitet som beskrives under hovedmål 1.

Hovedmål 4 er i likhet med de andre hovedmålene brutt ned til delmål med påfølgende styringsparametere og rapporteringskrav. Det er som tidligere påpekt både kvalitative og kvantitative målsettinger som skisseres i tildelingsbrevet. Under delmål 4.1 «Effektiv utlendingsforvaltning og utlendingskontroll» er det blant annet et mål om å iverksette kompetansehevingstiltak for å styrke ID-kompetansen i utlendingsforvaltningen i politiet. Dette er et eksempel på et kvalitativt mål som vil være relevant for både PU og øvrige politidistrikt. Under samme delmål finnes også eksempler på kvantitative målsettinger, og det legges blant annet opp til at politiet skal sørge for at antall ubehandlede oppholdsaker ikke skal øke, og at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for arbeidssaker og familiesaker ikke skal øke i 2014 i forhold til 2013 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 13).

Neste delmål om rask retur av utlendinger uten lovlig opphold er det som retter seg i størst grad mot PU spesielt, men det er viktig å understreke at også her er politidistriktene sentrale samarbeidspartnere når det kommer til måloppnåelse. Det er som nevnt PU som har det nasjonale ansvaret for koordinering og iverksetting av uttransporter av personer uten lovlig opphold, men politidistriktenes bidrag med opprettelse av utvisningssaker og andre kontrolltiltak bidrar til PU sin egen måloppnåelse på dette feltet.

Som vist i figuren under er det lagt opp til en prioritering av forskjellige saker når det kommer til arbeidet med tvangsreturer:

#### Delmål 4.2 Rask retur av utlendinger uten lovlig opphold

Det er et mål at personer uten lovlig opphold returnerer rask, og primært med assistert retur, men om nødvendig med tvang.

Følgende prioritering skal ligge til grunn for arbeidet med tvangsreturer:

1. Utviste straffedømte.
2. Personer som skal returneres i henhold til Dublin forordningen.
3. Utlendinger med avslag som ikke har fått utsatt iverksettelse.

Saker som omfatter barn skal prioriteres.

Det skal fortløpende vurderes om det er behov for å fravike prioriteringene ovenfor, for eksempel av hensyn til strategisk bruk av tvangsretur som virkemiddel for å stimulere til assistert retur og øke samlet måloppnåelse på returområdet (og for å redusere antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov), jf. strategi for returområdet 2011-2016.

Returarbeidet skal skje i nært samarbeid mellom PU, UDI og UNE, og med utgangspunkt i et godt felles kunnskapsgrunnlag. Det skal gjennomføres større, godt samordnede og målrettede utsendelsesaksjoner for å synliggjøre for relevante målgrupper at oversittelse av utreisefristen følges opp med tvangsretur. Det er også viktig med uvarslede aksjoner på mottak og andre oppholdssteder for å avdekke informasjon og dokumentasjon som kan medvirke til flere mulige returer. Formålet med slike aksjoner er å sikre god samlet måloppnåelse på returområdet (både for ordinære, assisterte returer og tvangsreturer).

Det er viktig at politiet benytter det handlingsrommet som ligger i utlendingsloven §§ 105 og 106, for å forebygge og bekjempe kriminalitet og sikre effektivt returarbeid. Sakene til asylsøkere som begår kriminalitet skal gis prioritet i alle ledd, slik at disse kan sendes ut så raskt som mulig hvis asylsøknaden avslås.

Det er i 2014 bl.a. bevilget særskilte midler til å bygge ned returrestanser i asylsaker på 300 personer. Utover dette skal det prioriteres å returnere så raskt som mulig i nye saker etter utreisefristens utløp.

Flest mulig utenlandske innsatte som skal utvises, skal overføres til hjemlandet for å sone resten av straffen der. Utviste utlendinger som har sonet ferdig en fengselsdom, skal uttransporteres rett etter løslatelse.

| <i>Styringsparameter</i>        | <i>Resultatkrav</i>   |
|---------------------------------|---|
| S20. Uttransportering med tvang | <ul style="list-style-type: none"><li>• Politiet skal uttransportere minst 6 700 personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Av disse skal minst 1 900 være i gruppen tidligere asylsøkere.</li><li>• Innenfor gruppen "utlendinger med endelig avslag på asylsaken" skal minst 900 uttransporteres fra mottak.</li></ul> |

Figur 6. Prioriteringer av tvangsreturer samt måltall (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 14)

I tråd med hovedmålet om redusert kriminalitet ser man at det er ønskelig at utviste straffedømte prioriteres høyest, etterfulgt av personer som skal returneres etter Dublin-forordningen og andre utlendinger med endelig avslag. Man ser også at det er lagt inn en formulering som gir politiet anledning til å fravike prioriteringene dersom det finnes strategiske årsaker som kan bidra til større måloppnåelse. Videre skisseres andre former for tiltak som skal bedre måloppnåelsen og sikre et større antall returer. For eksempel ved at politiet skal benytte seg av uvarslede aksjoner på

asylmottak. Det er med dette et stort fokus på måloppnåelse under dette delmålet i tildelingsbrevet. Man ser videre at det er her man finner det kvantitative resultatkravet på antall uttransporter med tvang som PU skal rapportere på. Som jeg påpekte i innledningen var dette måltallet i utgangspunktet 6700 tvangsreturer i 2014, men dette ble senere økt til 7100 i forbindelse med revidert statsbudsjett (Prop. 93 S, 2013-2014, s. 25).

Tildelingsbrevet formulerer altså både generelle kvalitative målsettinger for hvordan politiet skal løse oppgavene med utlendingsforvaltning, samt spesifikke kvantitative målsettinger som skal rapporteres. Ser man på disponeringsskrivet som POD utarbeider på bakgrunn av tildelingsbrevet er det også på disse punktene, i likhet med eksemplene jeg gav i forrige kapittel, i stor grad sammenfallende formuleringer. Som tidligere nevnt ble målsettingene for sektoren omformulert i 2015, og hovedmål 4 med tilstøtende delmål fra tildelingsbrevet i 2014 ble samlet under en ny kategori kalt «Asylkjeden». Det er i stor grad de samme tiltakene som formuleres i 2015 som i 2014, men det finnes enkelte forandringer som er verdt å merke seg. En av de mest markante forskjellene ligger i at den prioriterte rekkefølgen på de som skal tvangsreturneres er utelatt til fordel for mer konkrete punkter med forhold som skal vektlegges. Man ser også at formuleringen som omfatter tvangsreturer i saker som involverer barn ble utdypet og konkretisert i 2015 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 10). Man kan anta at dette henger sammen med den såkalte asylbarnsaken som oppstod etter at forskjellen i ordlyd i tildelingsbrev kontra disponeringsskriv i 2014 skapte misforståelser mellom Justis- og beredskapsdepartementet og POD.

Denne saken sprang ut fra en formulering i tildelingsbrevet som slo fast at «saker som omfatter barn skal prioriteres» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 14). I disponeringsskrivet fra POD (Politidirektoratet, 2014b, s. 11) hadde denne formuleringen blitt til «saker som omfatter barn som har oppholdt seg lenge i Norge uten tillatelse skal prioriteres». I kjølvannet av dette kom det fram at den sistnevnte formuleringen var en etterlevning fra 2013, der denne setningen hadde stått i disponeringsskrivet fra POD. Justis- og beredskapsdepartementets nye formulering fra 2014 ble med dette ikke formidlet videre fra POD til underliggende etater (Innst. 214 S 2014-2015, s. 9). Høsten 2014 ble det medieoppslag omkring dette da det viste seg at PU hadde kraftig økt antallet tvangsreturer som involverte barn (Brandvold, 2014), og at dialogen mellom Justisdepartement, POD og underliggende etater hadde vært mangelfull (Gillesvik & Røssum, 2014). Det hele resulterte i en høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité i februar 2015 der de involverte parter måtte redegjøre for sin befatning med saken. De som ble innkalt til høring var blant annet justisminister Anders Anundsen, politidirektør Odd Reidar Humlegård og PU-sjef Kristin Ottesen



Kvigne (Innst. 214 S 2014-2015, s. 7). Det kom fram av høringen at justisminister Anundsen påtok seg ansvaret for at formuleringen om prioriteringen av barn ikke hadde kommet med i disponeringsskrivet fra POD for 2014, og at han hadde beklaget denne feilen ovenfor Stortinget. Han understreket samtidig at rutineene i departementet skulle gjennomgås med tanke på grundigere oppfølging av disponeringsskrivene i underliggende etater. Videre påpekte Anundsen at det ikke hadde vært noen politisk intensjon om å sende ut mange lengeværende asylbarn (Innst. 214 S 2014-2015, s. 60- 61). PU-sjef Kvigne beklaget også at hun ikke hadde vært oppmerksom på forskjellen i ordlyd mellom tildelingsbrevet og disponeringsskrivet, men understreket at PU ikke hadde hatt inntrykk av at det var gitt særskilt instruks om å prioritere lengeværende asylbarn for utsendelse. Hun uttalte videre at de geopolitiske returforutsetningene høsten 2014 åpnet for at flere barnefamilier med endelig avslag kunne returneres, hovedsakelig til Nigeria og Afghanistan, og at dette var grunnen til den markante økningen i tvangsreturer som involverte barn (Innst. 214 S 2014-2015, s. 22- 23). Det ble på bakgrunn av høringen reist mistillitsforslag mot justisministeren fra opposisjonen, men dette ble nedstemt i Stortinget. Det ble derimot rettet sterk kritikk mot justisministerens håndtering av saken, både ovenfor Stortinget og hans underliggende etater (Salvesen, 2015).

Man ser med dette at formulering av målsettinger kan få store praktiske konsekvenser for de etater som skal jobbe for å oppnå målene. Man kan anta at den tidligere nevnte styringsdialogen mellom politisk ledelse og politietatene i mange tilfeller vil kunne forhindre misforståelser og rette opp feil og mangler i styringsdokumentene, men som asylbarnsaken illustrerer vil det være vanskelig å oppnå full etterrettelighet når målsettingene skal formidles nedover i hierarkiet.

## **5.5 Måltallet**

Den mest omtalte målsettingen som PU er ansvarlig for å oppnå er det nevnte måltallet på antall uttransporteringer med tvang av personer som ikke har lovlig opphold i Norge. Måltallet har i de senere årene generert mye medieomtale, og det har vært et synlig politisk fokus på akkurat denne målsettingen (Regjeringen, 2014b). I kjølvannet av det politiske fokuset har PU fått økte bevilgninger og påfølgende økt arbeidspress. Fra internt hold i PU har det kommet kritikk mot det som oppleves som et ensidig fokus på måltallet, og det har blitt hevdet at det styrer all aktivitet i PU og går på bekostning av andre arbeidsoppgaver og utvanner fagkunnskapen i organisasjonen (Sagli, 2015). Samtidig får PU skryt fra politisk hold når de leverer på resultatkravene, noe som innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug understreket da PU innfridde målsettingen på

7800 tvangsreturer i 2015 (Jonsson Trædal, 2016).

Måltallet på dette området har vært økende de siste årene og man ser for eksempel i tildelingsbrevet til POD fra 2013 at måltallet var 4700 uttransporter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 12). Fram til 2015 har det da vært en økning på godt over 60 prosent. Tabellen under viser den øvrige utviklingen siden 2010.

Tabell 1: Utviklingen av måltall for PU

| År      | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014           | 2015 | 2016 |
|---------|------|------|------|------|----------------|------|------|
| Måltall | 4900 | 4600 | 4600 | 4700 | 6700<br>(7100) | 7800 | 9000 |

Kilde: Justisdepartementet, tildelingsbrev 2010-2016

Måltallet holdt seg stabilt frem til 2014, og det er rimelig å anta at dette kan henge sammen med det politiske skiftet som kom da regjeringen Solberg tiltrådte høsten 2013. Den politiske plattformen til denne regjeringen understreker også at returarbeid er et satsingsområde (Regjeringen, 2013, s. 21), og man ser hvordan dette gjenspeiler seg i økte måltall.

Direktøren for strategi og analyseavdelingen i PU opplyser i en e-post at måltallet fastsettes hvert år av Justis- og beredskapsdepartementet, og at prosessen forut for fastsettelsen av dette tallet involverer mange aktører som sammen utarbeider en prognose over hvor mange returer man kan forvente å få til ut ifra rådene forutsetninger. PU leder en møtegruppe bestående av deltakere fra UDI, UNE og POD, som gjennom analyser av UDI og UNEs vedtaksprognoser og vurderinger fra PU og PODs estimerer omkring bort- og utvisningssaker i politidistriktene utarbeider et prognosenotat som estimerer hvor mange returer det er mulig å få til dersom det gis tilstrekkelige midler. Dette notatet inngår så i videre budsjettbehandlinger og POD sender til slutt en anbefaling til departementet som tar det endelige forslaget inn i budsjettproposisjonen. Prognosenotatet inneholder tre scenarier omkring volumet på antall returer, et pessimistisk, et nøytralt og et optimistisk. Kilden opplever at regjeringen Solberg siden tiltredelsen har lent seg mot det optimistiske scenarioet.

Man ser med dette at måltallene ikke kun er et resultat av politiske føringer, men at tallene baserer seg på faktiske forhold og estimerer som aktørene i utlendingsforvaltningen utarbeider på bakgrunn av den informasjonen de til enhver tid har tilgjengelig. Det som derimot er politisk styrt er hvilken vei prioriteringene styres, og her synes tallenes tale relativt klar. Regjeringen har økt bevilgningene

til politi og utlendingsforvaltning og dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom økte måltall for antall tvangsreturer. På den annen side er også eksterne faktorer som asyltilstrømningen med på å styre disse tallene, og politisk agenda alene er dermed ikke tilstrekkelig for å forklare økte måltall. Ser man på statistikk fra UDI var antallet nye asylsøkere relativt stabilt mellom 9000 og 10000 fra 2010 til 2012. I 2013 og 2014 så man en økning til opp mot 12000, før det i 2015 var en eksplosiv, men kortvarig økning som følge av flyktningkrisen da over 30000 mennesker søkte asyl i Norge (UDI, u. å.(b)). Økte måltall må dermed også sees i lys av dette. Man ser konturene av et komplisert årsaksforhold som inkluderer internasjonale geopolitiske forhold i like stor grad som nasjonalt politisk ståsted.

Uavhengig av dette er det PU sine ansatte som i siste instans må utføre de pålagte oppgavene i tildelingsbrevet, og å nå måltallet er en sentral del av disse oppgavene. Neste kapittel tar for seg min egen empiri omkring målstyringens og måltallenes påvirkning på dem som forvalter styringsdokumentene i praksis.

## 6. Konsekvenser av målstyring og måltall i PU

PU har forholdt seg til målstyring i en årrekke, og de har jobbet for å oppnå måltall i år etter år. Da regjeringen Solberg overtok i 2014 ble det satset høyt på PU sitt returarbeid og måltallene økte kraftig, i takt med økte bevilgninger. I revidert statsbudsjett endte måltallet for 2014 på 7100 returer (Statsbudsjettet, 2014) noe som var en stor økning fra 2013 da måltallet for uttransporter i tildelingsbrevet var på 4700 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 12). Dette satte naturlig nok organisasjonen under sterkt press og det fikk store følger for den enkeltes arbeidshverdag. Som kjent skapte også det politiske fokuset på måloppnåelse reaksjoner i media som i ettertid kan sies å være relatert til det arbeidspresset PU ble utsatt for. Jeg tenker med dette blant annet på asylbarnsaken som jeg har redegjort for i et tidligere kapittel.

Det jeg har undersøkt i dette kapittelet er hva fokuset på måloppnåelse i PU fører til i praksis, og hvordan det oppleves for den enkelte informant å jobbe mot et måltall. Jeg spør også hvordan informantene ser på den helhetlige driften av organisasjonen i lys av målstyringen, og med de subjektive opplevelsene informantene har forsøker jeg å kartlegge hva som blir konsekvensene for PU under påvirkningen av det overordnede måltallet. Først viser jeg til noen generelle tendenser i informantenes opplevelser og går deretter mer spesifikt inn på de forskjellige konsekvensene.

### 6.1 Å bli styrt

Det er relativt liten forskjell blant informantene på hvordan målstyringen oppleves internt, og det er en overveiende negativ holdning til målstyring som kommer tydeligst til syne. Det er følelsen av at målstyringen er for inngripende i den daglige driften, og at den ikke tar hensyn til kompleksiteten i fagfeltet som er den rådende oppfatningen. En av informantene oppsummerer målstyringens påvirkning slik:

*«Det griper jo direkte inn i planleggingen av hovedoppgavene til PU, som er å effektivere lovlig fattede vedtak. Når da målstyringen er ved antall uttransporteringer uten at dette differensiert på vanskelighetsgraden, hvilke saker som er enkle å få til en uttransport, og hvilke saker som medfører omfattende og komplisert etterforskning, og heller ikke vurdert opp mot at enkelte land ikke tar imot egne borgere, så er det et lite egnet verktøy for å gjennomføre det som er kjerneoppgavene til PU. Å måle antallet er et lite egnet verktøy»*

*(PU-politi 10).<sup>1</sup>*

Dette sitatet fanger essensen i det mange av informantene påpeker, og det er at PU sitt fagfelt er for stort og komplekst til å kunne styres utifra en tallfesting av antall uttransporteringer. PU skal sørge for uttransport av alle som ikke overholder en utreisefrist satt av UDI eller UNE, enten med tvang eller ved å tilrettelegge for frivillig retur. PU kommer dermed i kontakt med et vidt spekter av mennesker som av forskjellige årsaker har oppholdt seg ulovlig i Norge, og de må håndtere alt fra straffedømte yrkeskriminelle til barnefamilier på flukt. Det kan eksempelvis være personer som skal bortvises etter å ha vært noen timer i landet, eller det kan være personer som har bodd i Norge i over ti år. Det er dermed en stor variasjon i utvisningssakenes natur og det etterlyses en større differensiering ut ifra sakers vanskelighetsgrad, og at det blir tatt mer høyde for uforutsigbare, internasjonale situasjoner som vil kunne påvirke hvor og når man kan returnere personer.

Som de neste sitatene viser er det veldig tydelig at fokus på måltall har befestet seg som en dominerende del av den interne kulturen i PU, og opplevelsen er at det har gjennomsyret arbeidshverdagen til de ansatte i de senere år.

*«Vi er veldig opptatt av tall. Vi er veldig opptatt av å klare målsettingen. Og ledelsen er også veldig klare på hvor mye vi ligger bak, eller hvis vi ligger foran» (PU-politi 1).*

*«Nei, jeg tenker jo på disse berømte måltallene våre. Som har egentlig hvert år, eller hver høst, preget PU. Helt siden jeg begynte i 2012 så, i fjor og i forfjor har det preget de høstene. Da må vi nå måltallene våre innen nyåret» (PU-politi 3).*

Man ser at informantene påpeker at ledelsen i PU fokuserer på måloppnåelsen, og at det særlig er hver høst at arbeidet må intensiveres for at måltallene skal nås før årets slutt. Den typiske oppfatningen blant informantene er at man hvert år blir liggende på etterskudd med måltallene i årets første halvår, og at det resulterer i et stort arbeidspress fra høsten og fram mot nyttår. Dette ensidige fokuset på måltall er noe som bekymrer de fleste informantene, og det er en opplevelse av at de mer kvalitative aspektene ved PU sin virksomhet ofte må vike for å kunne oppnå det kvantitative målet. De kvalitative aspektene kan være ting som grundig etterforskning av ukjent identitet, fokus på rettsikkerhet og prioritering av straffede utlendinger. Granér og Kronkvist (2014, s. 74) påpeker i forlengelsen av dette at når kvantitative mål overskygger de kvalitative, vil det være

---

<sup>1</sup> Informantene er tildelt navn i tilfeldig rekkefølge fra PU-politi 1 til PU-politi 10

en risiko for at man hemmer kvalitativ utvikling av arbeidet. Som jeg skal komme nærmere inn på, viser det seg at flere informanter til en viss grad opplever en nedprioritering av kvalitativ kunnskap når man i stor grad må jobbe for å oppfylle kvantitative mål. Man kan også anta at dette vil ha en negativ effekt på utviklingen av kvalitativ kunnskap hos de ansatte som eksempelvis må bedrive enkel saksbehandling framfor krevende etterforskning.

Et mindretall av informantene beskriver positive trekk ved det å bli målstyrt. Man ser ut ifra de neste sitatene at det kan synes som om det er de som velger en mer pragmatisk tilnærming til eget virke som har denne positive tilnærmingen.

*«Positivt er jo at det skjer mye. Det er stor aktivitet. Og det er jo gøy det, at det er mye å gjøre» (PU-politi 8).*

*«Vi må jo måles på en ting, og det er jo veldig enkelt å forholde seg til da. Det forventes at man må produsere. Man vet jo hva man har å forholde seg til hele året. Det er forutsigbart. Man vet jo at det er det målet som kommer, et eller annet tall. Det er jo et greit mål å jobbe etter» (PU-politi 5).*

*«Ja, det er litt sånn både og forhold jeg har til det. Jeg tenker at på en måte så synes jeg det er bra. For da har vi satt oss et mål inne på gruppa, hvor mange vi skal ha ut på asyl, og hvor mange vi skal ha ut på utvisning. Også skriver vi det opp, hver uttransportering skriver vi opp på tavla vår så vi alltid har en oversikt over hvordan vi ligger an i løypa. Og jeg synes egentlig det er litt greit å ha et tall å forholde seg til også, for da har du noe å strekke deg etter, jobbe etter. At du vet om vi ligger innenfor, eller langt bak» (PU-politi 6).*

Det som oppfattes som positivt kan dermed settes i sammenheng med at måltall er enkelt å forholde seg til og fører til høyt aktivitetsnivå, som noen da foretrekker. Man kan anta at det er de som i enkelte sammenhenger ser på sin egen arbeidshverdag isolert sett som velger å fokusere på det positive i det å ha et måltall å jobbe mot. Når informantene hever blikket og prøver å se helhetlig på de politifaglige og samfunnsmessige konsekvensene av fokuset på måltall blir perspektivet et annet, og det skal sies at de positive utspillene var marginale i intervjuene. Som jeg skal vise var det en grunnleggende skepsis til målstyringens formål og konsekvenser som dominerte.

## 6.2 Frustrasjon

Det er tydelig at målstyringen i stor grad trigger en frustrasjon hos mine informanter i PU, og at det ofte uttrykkes ved at de gjerne skulle jobbet på en annen måte enn innenfor de rammene som målstyringen setter for driften. Mye av frustrasjonen synes å ha sitt utspring i opplevelsen av tvetydighet i forhold til hva PU som organisasjon egentlig skal prioritere og levere. Det kan synes som måltallet i seg selv blir et mål for de ansatte, som de med stor grad av ambivalens må jobbe for oppnå. Det oppstår i så måte en tvetydighet og et motsetningsforhold mellom de kvalitative og kvantitative målsettingene som PU jobber mot. Dette er også noe man kjenner igjen hos Lipsky (2010, s. 40), som hevder at tvetydige målsettinger ofte er det som karakteriserer arbeidshverdagen til de som jobber med offentlige tjenester. Hos informantene ser det ut som at mye av ambivalensen ligger i opplevelsen av hva som faktisk skal være organets oppgave. Skal PU kun være et redskap for å oppnå politiske målsettinger, eller skal de være et politiorgan som skal befatte seg med kriminalitetsbekjempelse og prioritere dette i likhet med politiet for øvrig? Jeg kommer nærmere inn på dette med kriminalitetsbekjempelse i neste kapittel, men det er likevel verdt å nevne her i forbindelse med den tvetydigheten som ser ut til å være en underliggende faktor i det å bli målstyrt. Som PU-politi 1 uttrykker det:

*«Det er to aspekter da. Det er det politiske, hvor politikerne gir et tall, og veldig mange er opphengt i tallet, at man skal ha ut «tallet» 7100 personer. Hva som ligger i det tallet, det er det ikke så stort fokus på, bortsett fra at man kan si at så og så mange har vært kriminelle».*

Det som kan synes å være en konsekvens er nettopp det at tallet i seg selv blir et mål, og at de bakenforliggende og mer kvalitative aspektene ved dette tallet, oppleves som underordnet. Alle informantene har samme oppfatning omkring dette problemet, og det er liten tvil om at det oppleves som om kvantiteten går på bekostning av kvaliteten:

*«Vi har jo vært pressa med tall og sånn, men kanskje for den regjeringen som er nå så er det litt viktig at tallet blir høyt. Vi merker det som faen i gangene asså. Det går jo utover kvalitet! Kvantitet går utover kvalitet. På alt» (PU-politi 1).*

*«Det viktigste nå er tallet, 7100. Ikke kvaliteten på tallene. De vil heller ha 7100 enkle saker enn la oss si 6000 tunge ID-saker som reduserer kriminaliteten. Det er vel i bunn og grunn det som skjer. Vi skal egentlig prioritere litt av alt vi. Også blir det egentlig ingenting vi ender opp med. Bare klare måltallet.» (PU-politi-4).*

*«Hvis jeg skal være helt ærlig så tror jeg den overordnede tanken til PU er at vi skal prioritere de som er kriminelle. Og det tror jeg vi har et oppriktig ønske om å gjøre. Men så blir man så styrt av blant annet dette med måltall og press på at vi må prestere, og få ut så og så mange, at det må gå litt på kompromiss av tallet. Så jeg tror at i realiteten, så velger vi ofte enkle saker der personen har levert inn dokumenter, ikke nødvendigvis pass, men et eller annet som vi kan bygge videre på. Da er det lettere å velge de sakene selv om personen ikke nødvendigvis er kriminell, for da vet vi at dette gir oss et tall i den potten» (PU-politi 6).*

Man kan tolke av disse informantenes utsagn at de egentlig kunne tenke seg å prioritere kvalitet fremfor kvantitet, men at presset på oppnåelse av måltallet på mange måter ikke tillater en slik tilnærming. Forståelsen av kvalitet i denne sammenhengen kan knyttes til det å jobbe med vanskelige saker som krever etterforskning, og da særlig ID-etterforskning av kriminelle. At man blir nødt til å legge til side saker som oppleves som givende å jobbe med er en uønsket konsekvens for flere av informantene. Man ser for eksempel at informantene i større grad vil prioritere straffede utlendinger, som man kan anta vil kunne gi arbeidshverdagen et mer politifaglig givende preg. Det oppleves derfor som frustrerende ikke å kunne jobbe slik man ønsker, og at man ikke kan prioritere slik man ønsker utifra et politifaglig ståsted. Det føles altså som at man er nødt til å la det kvantitative målet styre, og at det heller ikke finnes noe alternativ til å la det være styrende. Dette dilemmaet er utvilsomt kilde til mye misnøye hos de ansatte i PU, og frustrasjonen som uttrykkes kan sies å ha sitt utspring i skjæringspunktet mellom den jobben man ideelt sett ønsker å utføre, og den jobben man på mange måter blir tvunget til å gjøre på grunn av kravet om å nå det overordnede målet.

### **6.3 Omdisponering og nyansettelser**

Med det sterke fokuset på oppnåelse av måltall i 2014 fulgte det også flere konkrete praktiske forandringer for de ansattes arbeidshverdag. Det er i så måte ikke bare et høyere arbeidspress som er konsekvensen av målstyringen, og informantene opplyser også at flere ansatte opplevde å bli omplassert til andre funksjoner og dermed få til dels nye arbeidsoppgaver i en periode.

*«Og presset har jo nå med Anundsen og FRP ved roret vært desto sterkere. Så nå har jo mye mer mannskap blitt omdisponert for å i det hele tatt være i nærheten av å nå de måltallene.*



*Intervjuer: Omdisponert til?*

*Omdisponert til der det er hensiktsmessig, for en kortsiktig hensiktsmessig løsning, hvor vi kan oppnå mest mulig måltall på kortest mulig tid» (PU-politi 3).*

Informanten snakker her om å bli omdisponert til å jobbe med effektivering av returer til andre land enn de man vanligvis jobber med. Dette indikerer altså at målstyringen har direkte innvirkning på hvilke landområder de ansatte får jobbe med, og det viser at landområdene og nasjonene som det er enklest å returnere utlendinger til langt på vei blir prioritert framfor andre. Flere av informantene som jobber med områder av verden som av forskjellige årsaker kan være vanskelig å returnere utlendinger til, opplyser at de derfor måtte legge til side sine opprinnelige arbeidsoppgaver for å kunne effektivere flere utvisninger på andre måter. En av informantene karakteriserer dette som en løsning med kunnskap:

*«Jeg jobber med Nord-Afrika. De er stort sett ikke reelle asylsøkere. De bruker asylsinstuttet for å kunne være her så lenge som mulig lovlig for å begå straffbare handlinger, for å tjene penger som de sender hjem. Flertallet er utvist, flertallet jukser med identitet og flertallet er åpenbart grunnløse asylsøkere. Hva er resultatet av det Anundsen trer nedover hodet på PU? Jo, som en av de som kan mest om Nord-Afrika, så sitter jeg ikke og bruker den kunnskapen jeg har om Nord-Afrika til å løse flere Nord-Afrika-saker. Nei, jeg er flyttet på Afghanistan. Afghanere er jo ikke noe ID-etterforskning. Book en flybillett, varsle Kabul, send dem. Om du ikke har ID-dokumenter, så lager vi et ID-dokument til deg. Ferdig arbeid» (PU-politi 4).*

Sitatet viser at arbeid med retur til Afghanistan var det som ble prioritert over mange andre områder i 2014, og at mer mannskap ble satt inn for å jobbe med dette. Denne informanten opplevde at verdifull landkunnskap dermed ikke ble nyttiggjort, da spesifikk ekspertise måtte settes til side til fordel for enklere saksbehandling. Det var en sterk misnøye med denne tendensen hos flere informanter, og det var tydelig ikke ønskelig å bli fratatt sine opprinnelige arbeidsoppgaver. Det kan synes som om noen av informantene opplevde dette som en undergraving av faglig kunnskap og autonomi. At man er en brikke som arbeidsgiver kan flytte dit hvor det genereres best resultater faller mange tungt for hjertet, og det oppleves som en uvelkommen inngripen i arbeidshverdagen. Lipsky (2010, s. 223) beskriver redusert mulighet til å utøve autoritet og innflytelse over eget arbeid

som en konsekvens av New Public Management-reformer, og på mange måter er det akkurat dette noen av informantene beskriver og opplever som uheldig. De har liten mulighet til å styre egen innsats i ønsket retning, og de må innfinne seg med å bli plassert der arbeidsgiver ser størst potensiale for måloppnåelse. På den annen side var det ikke alle informantene som opplevde dette, og en informant som ikke var blitt omdisponert uttrykte sågar stor glede over å få lov til å beholde sine opprinnelige etterforskningsoppgaver. Dette bidrar til å illustrere hvor viktig det faktisk er for den enkelte å føle at opparbeidet kunnskap og erfaring blir verdsatt i det praktiske arbeidet. Det viser også at PU til en viss grad opprettholder en bredde i de ansattes arbeidsoppgaver, og at ikke fokuset på måloppnåelse spiser av alle ressursene organisasjonen disponerer.

Man ser med dette at målstyring kan ha store praktiske implikasjoner på de ansattes daglige virke, og at man på bakgrunn av det ikke alltid kan forvente å bruke fagkunnskapen til det som var opprinnelig tiltenkt. Man kan hevde at dette på mange måter er uttrykk for en manglende respekt for den enkeltes fagfelt og erfaring. Men på den annen side ser man at en informant argumenter for at PU opererer i et så dynamisk og foranderlig fagfelt at man må forvente at ressursene blir brukt der man til en hver tid kan få resultater:

*«Men jeg mener at det er riktig å flytte folk. Det er mange som er flyttet til Afghanistan nå fordi vi har åpning der. Verden forandrer seg, ikke sant. Libya hadde vi jo en inngang til tidligere, det har vi jo ikke nå fordi det er urolig der. Det samme med Vestbredden. Når Israel gikk inn der og bombet det sønder og sammen. Vi hadde inngang der, nå har vi ikke det lenger. Så det svinger opp og ned, og vi må akseptere at folk jobber med det ene saksfeltet og landområdet den ene dagen, og kanskje et annet til neste dag. Og det mener jeg er helt riktig» (PU-politi 7).<sup>2</sup>*

Det finnes altså ingen rådende intern enighet mellom informantene om riktigheten av å omdisponere mannskap eller frata folk sine opprinnelige arbeidsoppgaver. Dette kan man anta også har en sammenheng med den enkeltes individuelle opplevelse. De som faktisk har blitt fratatt oppgaver vil naturlig nok ha en sterkere reaksjon enn dem som fortsetter å jobbe som før. Sitatet under beskriver godt hvordan de informantene som ikke ble berørt av omdisponering føler det. De har ikke har den samme negative innstillingen, noe som underbygger betydningen av den individuelle opplevelsen:

---

<sup>2</sup> Åpning i denne konteksten betyr diplomatisk dialog mellom Norge og respektive mottakerland som muliggjør tvangsretur. Det er en åpning i form av at mottakerlandet aksepterer tilbaketakelse av sine borgere.

*«Nå er det slik at det har vært, siste tiden nå, i PU, en enorm forandring hvor folk har bytta posisjoner og sånn. Vi har en liten gruppe, og jeg er en av den lille gruppa, som får lov å jobbe med de gamle sakene. Så jeg har vært, jeg vil bruke ordet heldig, for jeg elsker jobben min slik den er. Jeg synes det er moro å løse saker, ikke bare hente folk å kjøre dem ut» (PU-politi 1).*

Informanten understreker også viktigheten av å kunne løse saker. I denne sammenhengen er det da snakk om å avklare ukjent identitet på personer. Det virker i så måte som om det er en underliggende drivkraft å kunne etterforske og jobbe fram mot en løsning, fremfor å drive enkel saksbehandling omkring en tvangsretur der både ID-dokumenter og reisedokumenter allerede er sikret. Denne type politiarbeid ser ut til å være et ideal for flere av informantene og at det anses som «ordentlig politiarbeid». Granér (2004, s. 116) beskriver i tråd med dette at det i «ordentlig politiarbeid» er viktig hvordan arbeidet gjennomføres, og han bruker jaktmetaforer som å spore opp byttet, felle det og ta det med hjem for å karakterisere hvordan jobben ideelt sett skal utføres. Videre sier han at det også er slik politiet får brukt sin profesjonelle kompetanse, trening og utdanning på hensiktsmessig måte. Blant flere av mine informanter er dette også beskrivende for hvordan de ønsker å jobbe med etterforskning, og at misnøyen med det rådende systemet henger sammen med nettopp dette. Man får ikke brukt erfaring og kompetanse på å utføre «ordentlig politiarbeid», og det anses som en uønsket konsekvens av målstyringen.

I tillegg til at det ble omdisponert mannskap innad i hele organisasjonen i 2014, ble det også satt inn ansatte på overtid, og det ble det opprettet flere midlertidige stillinger for å kunne arbeide rettet mot måloppnåelse. En av informantene beskriver det slik:

*«Nei, det blir jo mer press, mer bruk av overtid. Vi har masse midlertidig ansatte. Vi har jo bare 13 hjemler som er faste på gruppa. Men vi er 28. Så resten, det er jo hentet inn fra Trandum blant annet, fra registrering og ID og fra midlertidig ansatte. Du vrir bare skruen om for å få mer ressurser, også får du et krav om bedre produksjon og effektivitet» (PU-politi 7).*

Som sitatet beskriver var det altså over dobbelt så mange som normalt på informantens avdeling høsten 2014, og det underbygger som tidligere nevnt det store trykket som settes inn når måltallene skal nås i årets siste måneder. Midlertidige ansatte og nyansettelser, blant annet av mange

nyutdannede uten erfaring, er et omstridt tema for informantene. Med tanke på det økte arbeidstrykket som PU opplevde i 2014 er det ikke til å unngå at det vil innebære konsekvenser for organisasjonen. Fra et pragmatisk ståsted kan man argumentere for at flere folk gir økt produksjon, og at man dermed lettere kan oppnå måltall, men flere av informantene uttrykker bekymring over at veksten kan utløse utilsiktede negative konsekvenser for PU, og skisserer en rekke dilemmaer på bakgrunn av dette:

*«Det å tilføre PU store mengder folk rett fra politihøgskolen over en kort tidsperiode, det krever også mye ressurser i opplæring, som kunne vært brukt til andre greier. Det er en balansegang. Hvor mange nye skal man ta inn? Hvor mye skal man bruke på opplæring? Hva skal vi lære dem opp til? Er de flinke nok til å utføre oppgaven? Vil de greie å lykkes? Kan vi få avvik som påvirker oss veldig negativt over tid? Det glemmes ikke altså. Hvis du gjør feil huskes det, og hvis du har suksess så har det kort «memory». Så jeg ser på en måte at det, ved å øke i en ende så må man øke i den andre enden også» (PU-politi 2).*

*«PU har jo alltid vokst fra år til år, men nå har man jo vokst endel mer i det siste. Hatt masse midlertidige ansettelse, det er jo heller ikke noe nytt, at man på slutten av året for å nå måltallene hanker inn de som ikke har fått jobb, de som nettopp har gått ut av PHS osv. Men klart det får jo konsekvenser for PU at man vokser i stor fart og det er utfordringer knyttet til både logistikk og ledelse og opplæring og annet. Men det er klart at der har PU til tider vært flinke. Så det er ikke noe som jeg merker veldig. Men man merker jo at man ofte må forholde seg til en person som er helt nyutdannet og ikke har erfaring nok. Og det er klart det skaper jo litt problemer at de ikke kan gi de riktige opplysningene når de ringer inn å snakker med oss. Så litt sånn flåsete så er det vel til tider litt kaotiske tilstander, men det er kontroll og det er ikke noe stort problem. Annet at man merker at det går mer unna» (PU-politi 8).*

Man ser at mange nyansettelser kan føre med seg utfordringer, og som disse informantene uttrykker er det problematisk med tanke på opplæring. Mange nye på kort tid, samtidig som organisasjonen er under hardt press for å oppnå måltall, vil naturlig nok gi både de nye og erfarne ansatte betydelige utfordringer når det kommer til å lære opp nytt mannskap. Blant annet uttrykker flere informanter bekymring over at det blir for høyt tempo på opplæring, og at det i tillegg blir gitt for mye ansvar for de nye, med den konsekvens at kvaliteten ikke er sikret:

*«Så jeg forstår jo at konseptet ikke er helt fullgodt, og i andre land så får man ikke være transportfører før det har gått en tre, fire år. Men i PU så kan man begynne på mandag, og på onsdag så er man transportfører. Uten å ha full kontroll på hva man driver på med. Så klart at økt omdreining på motoren som vi har gjort i PU, vil jo sannsynligvis gå utover kvaliteten. Det må man forvente, at det blir ikke like grundig alt sammen. Og sjansen for at man får litt feil, at man mangler et dokument eller. Så det er jo ofte bagateller som gjør at transporten kan bli kansellert» (PU-politi 2).*

*«Du får jo en betydelig slitasje over tid, selv om vi har fått tilført mye ressurser. Vi ansatte flere titalls nye politifolk. Så skal alle disse opplæres, og vi jobber på et felt som er såpass politisk betent, og medieoppmerksomheten og trykket er veldig stort at det er kjempeviktig at vi utfører vårt arbeid kvalitetsmessig. Og det er klart at man kan stille spørsmål ved hvor kvaliteten er når man får så mange nye man nesten ikke rekker å lære opp. Og det man på sikt kan stå i fare for er at man får en sidekultur internt i organisasjonen som kan være uheldig. Også er det jo noe man vet i alle virksomheter, at hvis de erfarne skal lære opp de nye, og de nye etterhvert blir erfarne og ikke har fått god nok opplæring så manifesterer det seg. Og blir plutselig gjeldene praksis» (PU-politi 9).*

Som informanten PU-politi 2 viser, er det fare for at det høye tempoet på innkjøring av nyansatte vil utgjøre en risiko for at det ikke er tilstrekkelig kompetanse på plass når arbeidsoppgavene skal utføres. Som informanten påpeker vil nyansatte kunne bli satt til å lede en uttransport, fungere som såkalt transportfører, allerede kort tid etter tiltredelse. Naturlig nok vil det kunne resultere i usikkerhet og mangelfull grundighet hos den nyansatte som er kastet inn i ukjente arbeidsoppgaver. I forlengelsen av dette mener informanten PU-politi 9 at det er fare for en gradvis forringelse av kompetanse hvis mangelfull eller forhastet opplæring får gjennomsyre flere generasjoner med nyansatte, og man kan si at et stort tempo på nyansettelser vil kunne framskynde en slik prosess der kvaliteten på arbeidet svekkes og befester seg på et uønsket nivå.

I tillegg til bekymring over kvalitetsnivået i organisasjonen på grunn av for raskt tempo på opplæring, uttrykkes det også bekymring for at de nyansattes opplevelse i seg selv også kan være et problem. Manglende opplæring vil som sagt kunne resultere i usikkerhet, og som informanten under påpeker man vil kunne få nyansatte som derfor ikke ønsker å fortsette i jobben:

*«Og vi har jo fått nyansatte her som sier: «Dette gidder jeg ikke». Som allerede nå begynner*

*å se seg om etter ny jobb. Fordi at rettssikkerheten, jeg skal ikke si at vi har et problem enda, men vi har i hvertfall enkeltsaker der det virkelig ikke er bra. Og nyansatte blir kasta inn i en kaotisk hverdag, uten tilstrekkelig opplæring. Og det er ikke bra. Det er virkelig ikke bra» (PU-politi 4).*

Informanten bringer også et rettssikkerhetaspekt inn i denne sammenhengen, og man kan forstå ut ifra sitatet at manglende kompetanse potensielt vil utgjøre et problem for rettssikkerheten til asylantene. Man kan anta at det her er snakk om potensielle feil i saksbehandlingen som oppstår som følge av forhastet opplæring og påfølgende usikkerhet hos de nyansatte. Og det er klart, som informanten påpeker, at en nyansatt som føler en slik usikkerhet på kroppen vil kunne føle stort ubehag ved å utføre jobben, og at man derfor ikke vil være komfortabel med å fortsette.

Som informantene har vist er det store utfordringer knyttet til det praktiske arbeidet i lys av omveltningene som følger av intensivert innsats for å oppnå måltall. Både erfarne ansatte som blir omdisponert og nyansatte som blir satt i arbeid i løpet av kort tid, opplever i så måte en bekymring for kvaliteten på jobben som skal gjøres. Kvalitet, forstått ut i fra informantenes utsagn, kan ha flere betydninger. For det første vil det oppleves som kvaliteten forringes dersom ansatte ikke får benyttet sin spesifikke kunnskap i det fagfeltet som de har erfaring fra, og for det andre vil det høye tempoet i nyansettelser og opplæring medføre en større risiko for avvik og feil i arbeidsutførelsen. I tillegg til dette påpekes det at et slikt høyt tempo også vil kunne ha en demotiverende effekt, som kan påvirke både lysten til å utføre det daglige arbeidet, eller lysten til overhodet å fortsette i jobben.

#### **6.4 Enkle saker versus vanskelige saker**

I dette delkapittelet vil jeg gå nærmere inn på dilemmaet informantene beskriver med prioriteringen av enkle saker i forhold til vanskelige saker. Som tidligere nevnt beskriver informantene vanskelige saker som saker der omfattende etterforskning kreves for å fastsette identitet og statsborgerskap. Ifølge informantene gjelder ofte slike saker kriminelt belastede personer, som naturlig nok har interesse av å skjule identitet og undra seg retur for å kunne fortsette sitt kriminelle virke i Norge. Enkle saker vil eksempelvis være saker der identitet allerede er klarlagt og saker der mottakerlandet tar hjem sine borgere relativt raskt når norske myndigheter anmoder om dette.

Som jeg har vist er straffedømte personer gitt høyest prioritet når det gjelder arbeidet med tvangsretur av utlendinger uten lovlig opphold, og under delmål 4.2 i tildelingsbrevet står følgende:

*Det er et mål at personer uten lovlig opphold returnerer raskt, og primært med assistert retur, men om nødvendig med tvang.*

*Følgende prioritering skal ligge til grunn for arbeidet med tvangsreturer:*

- 1. Utviste straffedømte.*
- 2. Personer som skal returneres i henhold til Dublin forordningen.*
- 3. Utlendinger med avslag som ikke har fått utsatt iverksettelse.*

*Saker som omfatter barn skal prioriteres (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 14).*

For mange av informantene føles det som denne prioriteringsrekkefølgen kommer i skyggen av den overordnede målsettingen om å returnere 7100 personer. Det som kan se ut som øverste prioritet blir effektivitet og kvantitet, uavhengig av om personen er straffedømt, eller om det eventuelt er en Dublinretur.<sup>3</sup> Den opplevde konsekvensen av dette blir dermed at man ser seg nødt til å jobbe med enkle saker som kan løse seg raskt og legges til i statistikken, noe som understrekes av de påfølgende sitatene:

*«Nå er det helhetstallet som gjelder. Fordi det er det politikerne har sagt, det er det statsråden har krevd. Drit i hvor mange asyl du får, hvor mange Dublin du får, bare du får tallet» (PU-politi 7).*

*«Prioriteringene blir helt klart de enkle sakene som kan skaffe tall her og nå. Det er prioritert. Mens de vanskelige, tunge ikke blir» (PU-politi 3).*

Dette fenomenet ser ut til å gi noen av de største praktiske implikasjonene for arbeidet til informantene. Omdreiningen mot det å prioritere enklere saker som raskere lar seg effektuere, framfor å etterforske tyngre og vanskelige saker griper direkte inn i arbeidshverdagen og skaper usikkerhet med tanke på fremtiden, og om prioriteringene som gjøres og har blitt gjort vil være bærekraftige på sikt:

*«Også tror jeg på sikt at du kan få, nå skal jeg ikke overdramatisere, men man kan på sikt få et spørsmål om vi har prioritert riktig. Har vi prioritert de riktige sakene? Hva med alle de kriminelle som vi ikke får uttransportert? Eller de med uavklart ID som trenger omfattende ID etterforskning. Når skal vi få tid til det? Og det tror jeg på en måte har vært et*

---

<sup>3</sup> Dublin forordningen er en samarbeidsavtale mellom EU-landene, Island, Sveits, Liechtenstein og Norge som sier at en asylsøker kun får behandlet sin asylsøknad i ett av disse landene. En dublinretur innebærer dermed at en asylsøker returneres til det landet der vedkommende først søkte asyl.

*gjengangstema lenge. Lenge før den nye sjef PU ble ansatt» (PU-politi 8).*

Informanten viser en tydelig bekymring for at det ikke blir jobbet nok med å uttransportere kriminelle, og at det kan bli vanskelig å få satt av nok tid til å jobbe med slike saker hvis presset på måloppnåelse får fortsette som før.

Den mest markante konsekvensen det uttrykkes bekymring for ved at man ser seg nødt til å prioritere enkle saker, er at det bygger seg opp et etterslep med vanskelige, tunge saker som blir liggende urørt. Innad i PU er «ID-bobla» blitt et uttrykk som illustrerer dette problemet. «ID-bobla» er restansen av forskjellige former for ukjent identitet-saker som har bygget seg opp over flere år, da man hvert år har måttet legge etterforskning til side for å skaffe raske saker til uttransport slik at måltallene skal oppfylles. En informant beskriver det på denne måten:

*«Ved å øke måltallet så må man på en måte måtte prioritere litt lette saker. Dublin-saker er veldig aktuelt, man leiter i skuffer og skap for å få mest mulig saker. Og kanskje at man i iveren etter å få økt måltall så vil gamle saker som krever tung etterforskning på en måte bli liggende og bli forskjøvet inn i neste år. Og så er belønningen ved å klare måltallene, det er at vi får enda høyere måltall neste år. Og spiralen blir jo bare vondere og tøffere jo mer man venter. For i arkivene våre ligger det jo utrolig mange gamle saker som ikke er tatt hånd om» (PU-politi 2).*

En annen informant utdyper problematikken slik:

*«Saksporteføljen til PU, den er angivelig på 24000 saker. Men av alle de som søker asyl i år så får ca 50 prosent opphold, og det ligger jo veldig mange der å venter på vedtak. De skal trekkes i fra. Så er det x antall gamle saker som aldri ble gjort opp. Så er det x antall saker der som har reist, som vi har sendt ut og ikke gjort opp selv, eller som bare har reist på egenhånd uten at vi vet om det. Så det reelle tallet er jo ikke 24000 saker. Det er ikke det vi har å jobbe med. Vi har noen få tusen. Jeg vil tippe 7-8000 kanskje. La oss si 10000 da. Tallet 10000. Men av de 10000 så krever kanskje 5000 en ekstraordinær innsats. Og nå er det ikke åpning for å yte en sånn innsats. Når lederne hele tiden går rundt og spør hvor mange du har uttransportert denne uka, da vil det tallet vokse og vokse og vokse. Så den reelle muligheten vår til å uttransportere folk vil bli mindre og mindre og mindre, for det er snart ikke dokumenter igjen nede i arkivet. Så den boblen sprekker jo. Spørsmålet er bare*



*om den sprekker i år eller neste år» (PU-politi 4).*

Det som beskrives her er altså en ond sirkel der stadig høyere måltall gjør at vanskelige saker hvert år må legges bort til fordel for de enkle. Dette er dermed et fenomen som i følge informantene forsterker seg selv år etter år, og som fører til at man til slutt har så mange vanskelige saker at det ikke vil være kapasitet til å ta seg av dem. Det kan synes som det er høy bevissthet rundt dette innad i PU, men informantene sitter med følelsen av at problemet ikke blir kommunisert oppover i det politiske systemet. At det ikke kommuniseres til politiske beslutningstakere vil også være med på å forsterke den onde sirkelen, da ingen plan for å løse etterslepet på sakene blir fremsatt. Førstelinje politifolk i PU er jo prisgitt det styringsregimet de er underlagt og kan ikke selv gjøre noe for å forhindre at «ID-bobla» vokser, i og med at de fleste ressursene går dit hvor det blir lettest å skaffe tall til den årlige statistikken. Man ser altså igjen at målstyringen PU er underlagt kan få store praktiske konsekvenser for driften, og som informantene uttrykker bekymring for har man kanskje ennå ikke sett hvor alvorlig utfallet potensielt kan bli når restansen på uavklarte saker fortsetter å vokse.

Et annet utfall som det uttrykkes bekymring for er at det på mange måter vil kunne lønne seg å jukse, eller bevisst skjule identiteten, når den politikken som føres ikke legger til rette for at man får jobbet med tunge ID-saker i særlig grad. Konsekvensen av dette beskrives slik av en informant:

*«De som jukser med identitet, de får være i Norge. Ulovlig, dog, men de blir det ikke jobba med. Og de blir vanskeligere og vanskeligere å løse jo lenger de er her. De sporene vi har, de blir kalde. Det er mye lettere å finne et visum utstedt i fjor, enn et visum utstedt for ti år siden. Det er galskap rett og slett» (PU-politi 4).*

Det som uttrykkes her er en sterk misnøye med at PU ikke får jobbet med vanskelige saker, og at sakene som en konsekvens vil bli enda vanskeligere jo lenger tid som går. I praksis innebærer det at man får en økende mengde mennesker som kan oppholde seg ulovlig i Norge over lang tid fordi ingen vet hvem de er eller hvor de kommer fra. Man kan igjen tenke seg en rekke problematiske ringvirkninger av dette. For eksempel vil personer kunne bedrive kriminell virksomhet i landet i årevis uten å bli uttransportert, og man vil kunne få subkulturer av ulovlige innvandrere som arbeider svart og holder seg skjult for myndighetene. Men det vil også kunne gi personer anledning til å slå rot i landet, stifte familie, få barn og på den måten involvere andre uskyldige parter i det som på et tidspunkt kan bli vanskelige og opprivende utvisningssaker.

For å få bukt med de uønskede konsekvensene av målstyringen er det mange som etterlyser mer kontinuitet, og en mer langsiktig plan for PU sitt arbeid. Slik det fremstår for informantene blir det kortsiktige arbeidet med å oppnå måltall hvert år prioritert framfor en langsiktig og bred satsing på alle saksfelt. Som sagt er dette er noe som skaper en usikkerhet internt om hvorvidt kvaliteten blir ivaretatt i alle ledd, og om organisasjonen tåler flere år med så sterkt fokus på måloppnåelse uten å få tid til å jobbe mer helhetlig. Det kan synes som at flere av informantene nå mener at man nærmer seg en grense for hva organisasjonen tåler, og at PU dermed burde fått ro til å stabilisere driften og heve kvaliteten. To informanter foreslår i så måte noen tiltak som kan hjelpe PU videre:

*«Så kanskje man bør ha et tak på hvor mange man skal ha ut, før man har en så robust organisasjon at man greier å få det unna med god kvalitet. Det er mitt råd til politikerne hvertfall. At de gir PU tid til å komme seg i nye lokaler, bygge utreisesenteret, utvide Trandum maksimalt, stryke alle posisjoner, drive opplæring og alt ting. Kanskje man burde hatt en pause en stund og sagt «time-out», også fikk man organisasjonen på plass, få opp de kvalitetene man ønsker på tjenestemenn og på saksbehandlinga før man starta videre løp» (PU-politi 2).*

*«Altså politiet skal jo uttransportere enhver utlending uten lovlig opphold, og vi må jobbe bredt. Vi skal jobbe med lette sakene og vi skal jobbe med de tunge sakene. Det som skjer nå er at vi virrer rundt til et nytt fokus fra uke til uke, fra måned til måned. Isteden for å ha en langsiktig plan som går over flere år. Og det er jo blant annet fordi dette er politisk styrt, og de skal ha raske tall og raske resultater, de skal ha ting i media og det skal være bra. Men at vi råtner på rot, det er det ingen som bryr seg om. Bare vi får ro vi nå, så tror jeg PU virkelig kommer til å levere. Men vi behøver da en ny strategi, nye ting som er i fokus. Det er liksom alltid måltall, måltall, måltall» (PU-politi 4).*

Man ser at det etterlyses en pause i det som oppleves som et jag etter måloppnåelse, en ro til å kunne få organisasjonen på plass slik at man kan jobbe helhetlig og langsiktig med problemene som PU står ovenfor. Sitatene illustrerer også i stor grad den mistilliten som oppstår når det føles som den politiske styringen ikke tar tilstrekkelig hensyn til de erfaringene man gjør seg i førstelinjetjenesten. Det som faktisk uttrykkes her er et direkte ønske om å få være i fred fra Justis- og beredskapsdepartementets kvantitative føringer, og at dette igjen vil kunne gi PU tid og handlingsrom til å levere bedre på alle områder. Den kvantitative målstyringens natur vil altså i stor

utstrekning oppfattes som et hinder og ikke et konstruktivt virkemiddel for de ansatte. En informant snur også dette på hodet og antyder at en slik mistillit også vil oppleves som gjensidig, med den konsekvens at man føler seg bundet og kontrollert i for stor grad:

*«Nei jeg mener at målstyring på kvantitet, på antall, er et feil virkemiddel på styring av offentlig forvaltning, og uttrykker en form for mistillit og kontroll som jeg ikke mener er egnet ovenfor forvaltningsorganet til å oppfylle sine oppgaver. Og når dette blir kanalisert nedover i systemet så er det fare for demotivering, det er fare også for at det virker motsatt, at det ikke øker effektiviteten fordi det ikke er motiverende å gjøre en god jobb, når du opplever at viktige oppgaver, viktige samfunns mål, dyttes til siden for å oppnå et tall» (PU-politi 10).*

Sitatet viser hvordan man kan oppleve denne mistilliten fra politisk hold i form av at man blir detaljstyrt på områder der man gjerne skulle stått friere til å jobbe ut i fra egen erfaring og kompetanse. Det vises også til hvordan denne styringsmåten kan føles demotiverende når man kun opplever at man måles på kvantitet og ikke kvalitet. Denne demotiveringen som nevnes her er på mange måter den ytterste konsekvensen av å være underlagt et målstyringsregime, og det er tydelig at mange ansatte i PU kjenner på disse følelsene når det kommer til det arbeidet de utfører. Men på tross av all misnøye og mangel på motivasjon synes det som om de aller fleste fortsatt er lojale mot sin organisasjon og politiske oppdragsgiver, og jobber, om enn noe motvillig, mot de målene som er satt. På den annen side kan det virke som det hersker en underliggende følelse av at man er på vei mot en grense, og at man helst vil se en form for politisk snuoperasjon som vil kunne lette på trykket og gi PU rom for å bruke sin kompetanse på alle relevante områder, istedenfor å måtte jage statistikk for statistikken skyld.

## **6.5 Oppsummering**

Informantene tegner et tydelig bilde av det man kan kalle utilsiktede konsekvenser av målstyringen. Prioritering av enkle saker, store etterslep av vanskelig etterforskning, undergraving av kompetanse, mangelfull opplæring og en demotivert arbeidsstokk er blant de problematiske konsekvensene som informantene forteller om. Man kan vanskelig forestille seg at Justis- og beredskapsdepartementet ønsker en utlendingsforvaltning der man skal oppnå et forhåndsbestemt antall tvangsreturer, uavhengig av hvilke praktiske konsekvenser det får for de som skal utføre jobben i praksis. Like fullt er det nettopp disse praktiske konsekvensene som informantene uttrykker sterk bekymring for,

og som man mener at politiske beslutningstakere burde ta mer hensyn til når politikken planlegges. Dette er dog ikke noe ukjent fenomen i sammenheng med målstyring av offentlig virksomhet, og det er tidligere problematisert at det å jobbe mot kvantitative mål ofte vil få for stor betydning i forhold til andre, mindre målbare deler av en virksomhet. I tillegg vil man kunne få det Smith (gjengitt etter Balvig, Holmberg & Nielsen, 2011, s. 175) kaller en målfiksering, som kun tar hensyn til målet i seg selv, og at man dermed glemmer grunnen til at man satte seg et mål i utgangspunktet.

I tildelingsbrevet ser man at Justis- og beredskapsdepartementet har et hovedmål om at innvandring- og flyktningpolitikken skal være helhetlig, konsekvent og kriminalitetsforebyggende (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 12). Det som beskrives av informantene kan sies å være grunnleggende motstridende til dette hovedmålet, og at måltallet i seg selv er det som vektlegges mest. Resultatet av dette ser dermed ut til å være at arbeidsoppgavene og arbeidshverdagen til førstelinjeansatte i PU fremstår som lite helhetlig og relativt inkonsekvent, med tanke på at ressurser og kompetanse blir skjøvet rundt for best å oppfylle de kvantitative kravene som stilles fra politisk hold. Dette arbeidspresset ser også ut til å gå på bekostning av det uttrykte ønsket om å jobbe med kriminalitetsforebygging- og bekjempelse, og på bakgrunn av dette kan man derfor sette spørsmålstegn ved om flere av de politiske intensjonene og målsettingene som styrer PU i praksis er inkompatible. Det er rimelig å anta at politikerne ønsker seg både kvantitet og kvalitet, men erfaringene som gjøres av de som i praksis utfører jobben viser i stor grad at PU vanskelig kan levere i både pose og sekk.

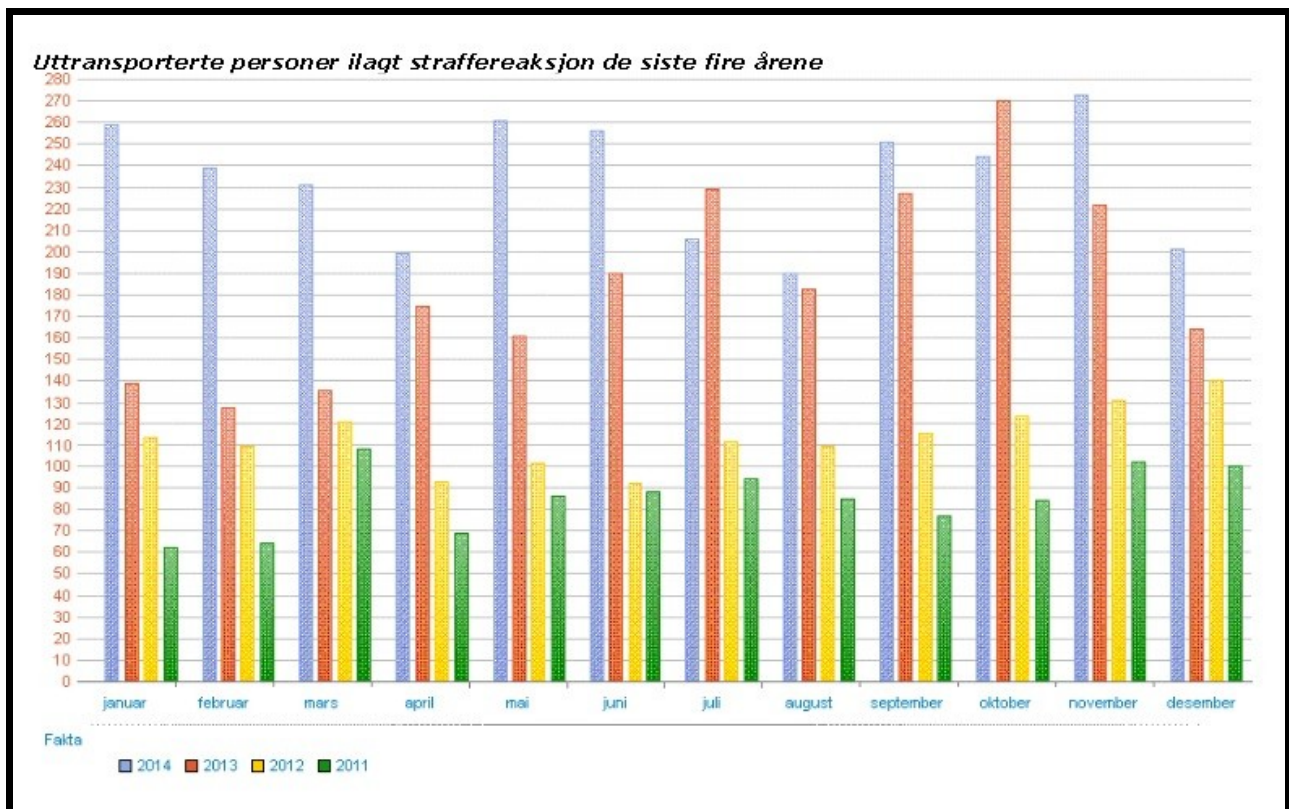
## **7. Opplevelsen av PU som kriminalitetsbekjemper**

En av politiets hovedoppgaver er å redusere kriminalitet, noe man blant annet ser i tildelingsbrevet fra 2014, der man finner redusert kriminalitet som øverste prioritet for politiet i sin helhet. Når det gjelder utlendingsforvaltningen kommer også kriminalitetsproblematikken tydelig fram som et satsingsområde, og som beskrevet tidligere er kriminalitetsbekjempelse en tydelig prioritert del av utlendingsforvaltningen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b, s. 12). PU som særorgan befatter seg i all hovedsak med forvaltningsrettslige tiltak, som fengsling etter utlendingsloven og effektivering av vedtak fra UDI og UNE. PU er i så måte ikke direkte tilknyttet til det strafferettslige som ofte følger med de utlendingssakene som behandles. Likevel er det ønskelig fra politisk hold at PU skal gi prioritet i alle ledd til de sakene som også har en strafferettslig side. De skal altså i likhet med resten av politi-Norge bidra til å redusere og bekjempe kriminalitet.

I dette kapittelet ser jeg på hvordan informantene ser på PU sin rolle som kriminalitetsbekjemper, om forholdene ligger til rette for at PU kan oppfylle alle prioriteringene fra tildelingsbrevet, og hva som i så fall gjøres for å klare dette. Jeg undersøker også hvordan kriminalitetsbegrepet forstås i gråsonen mellom det strafferettslige og det forvaltningsrettslige, og jeg forsøker å besvare disse spørsmålene på bakgrunn av de erfaringene som informantene gjør seg. Innledningsvis vil jeg bruke statistikk publisert av PU for å vise hvordan organisasjonen vektlegger retur av straffedømte for å vise sitt fokus på kriminalitetsbekjempelse, for deretter å bruke informantenes erfaringer til ytterligere å belyse hva denne statistikken og fokuset på kriminalitet betyr i en større kontekst.

### **7.1 Bruken av statistikk**

Det er tydelig at PU ønsker å fremheve hvordan retur av ulovlige innvandrere har et kriminalitetsbekjempende aspekt. Dette kan man se på måten de vektlegger de straffedømte når de offentliggjør statistikk på antall tvangsreturer, og man ser utifra tabellen hentet fra PU sine nettsider at antall uttransporterte straffedømte har økt betydelig de siste årene:



Figur 7. Oversikt over antall straffedømte tvangsreturnerte personer (Politiets utlendingsenhet (2014e, s. 2)

Det totale antall uttransporterte har også hatt en kraftig økning i tilsvarende periode, fra 4744 personer i 2011 til 7259 i 2014 (Politiets utlendingsenhet, 2016b). Antall straffedømte som ble uttransportert i 2011 var 1019, noe som tilsvarer 21,4 prosent av totalen, mens det i 2014 ble uttransportert totalt 2810 personer som var ilagt en straffereaksjon, noe som er 38,7 prosent av totalen. Det er dermed en betydelig økning også i den prosentvise andelen straffedømte som blir uttransportert av PU, og man forstår på bakgrunn av den publiserte statistikken at det er viktig for PU å fremheve dette. Før 2011 ble det ikke gjort et poeng av denne andelen straffedømte, men det endret seg dette året da følgende avsnitt ble lagt inn i den offentliggjorte statistikken fra PU:

Uttransportering av straffedømte er en prioritert oppgave. I løpet av 2011 ble det uttransportert 1019 straffedømte. Dette er en økning på 51 % prosent sammenlignet med november 2010 (Politiets utlendingsenhet, 2011c).

I årene siden har PU altså presentert andel straffedømte som en egen del av statistikken, og har med dette fremhevet sin rolle som bidragsyter til kriminalitetsbekjempelse utad. Hos informantene har også dette fokuset en fremtredende rolle, og det er en rådende oppfatning at prioritering av

kriminelle har blitt en kjerneoppgave for PU:

*«PU er jo en del av politifamilien, og det fremgår jo av forarbeidene til utlendingsloven, og nedfelt i utlendingslovens bestemmelser at utlendingsloven skal jo ha en funksjon opp mot kriminalitetsbekjempelse, i den forstand at kriminelle utlendinger ikke er ønsket her i landet. Det er en del av samfunnets styring på hva som er ønsket innvandring. Slik at det er også PU sin oppgave, og det er jo nedfelt i våre styringsdokumenter, at det skal være en prioritering av kriminelle utlendinger. Og da er det ikke bare kriminelle asylsøkere. Det er jo en god del utenlandske borgere som har kommet i familiegjenforening som begår kriminalitet. Så fatter jo da UDI og UNE endelig vedtak om utvisning. Selv om politidistriktene har ansvaret for effektueringen så blir jo det kanalisert gjennom PU som et fagorgan. For PU skal da bistå politidistriktene i verifiseringsarbeidet, og det er PU som har ansvaret rundt selve gjennomføringen av transportene. Så PU sin rolle er absolutt en brikke inn i kriminalitetsbekjempelsen» (PU-politi 10).*

Man ser her at det oppleves som viktig å understreke at PU er en brikke i politiets totale innsats mot kriminalitet, og informanten viser til styringsdokumentene som et grunnlag for fokuset på kriminelle i utlendingsforvaltningen. Dette indikerer at styringsdokumentene fra Justis- og beredskapsdepartementet er høyt oppe i bevisstheten når man i PU snakker om kriminalitetsbekjempelse, i tillegg til at følelsen av å være en del av politifamilien også underbygger dette fokuset. Den politiske styringen av PU kan dermed sies å ha en fremtredende rolle og hos flere informanter finner man igjen oppfattelsen av at det er føringer fra høyere hold som er med på å fastsette og opprettholde prioriteringene omkring kriminalitet:

*«Ja, det vi har fått kanskje mest føringer på det er jo at vi skal prioritere kriminelle. Det er jo det vi har egentlig hele veien. Det er de som ligger øverst» (PU-politi 6).*

Man kan forstå føringer i dette tilfellet som politiske føringer, og man ser ut i fra neste sitat at kriminalitetsfokuset i utlendingsforvaltningen oppfattes å være av nyere dato. Man kan anta at dette henger sammen med en politisk retorikk som spiller på innvandring som mer et samfunnsproblem enn et positivt tilskudd.

*«Dette med kriminalitet, før så man på våre saker som rene forvaltningssaker, mens nå så mener man jo at dette er et ledd i kriminalitetsbekjempelsen. Det ser vi jo også at det er*

*mange av de vi sender ut og de vi fengsler som er som er straffet. Så det er jo også et moment som kommer inn her, og det er vel hvorfor måltallene er såpass høye og hvorfor det er viktig for politikerne at vi gjør den jobben vi gjør» (PU-politi 8).*

Som PU-politi 8 her påpeker er altså det kriminalitetsbekjempende aspektet ved utlendingsforvaltningen viktig for det som uttrykkes fra politisk hold, og man kan sette dette i sammenheng med statistikken som innledet kapittelet. Det er som vist altså ikke gjort noe poeng av antall straffedømte i statistikken før 2011. Statistikken kan i så måte speile fokuset i det politiske ordskifte og i samfunnet for øvrig, der sammenhengen mellom innvandring og kriminalitet ofte kan være et effektivt virkemiddel for å øke oppslutning. Johansen, Ugelvik og Aas (2013, s. 15) beskriver dette som en kamp om ord som finner sted på dette feltet, der innvandringskritiske krefter bruker ord som knytter migranter til kriminalitet. Man kan også forstå PU sin bruk av statistikk som en del av denne kampen om ord, der fokuset på straffedømte underbygger sammenhengen mellom kriminalitet og utlendingsforvaltning. Jeg kommer tilbake til bruken av statistikk som politisk virkemiddel senere, men vil her først fokusere på PU sitt praktiske arbeid med å bekjempe og forebygge kriminalitet.

## **7.2 Kriminalitetsforebyggende tiltak**

Det er mange måter PU kan bidra til å forebygge og bekjempe kriminalitet, og jeg vil her belyse noen av de forskjellige tiltakene informantene snakker om som kan sees på som målrettet kriminalitetsbekjempelse eller forebygging.

PU jobber blant annet tett med andre politidistrikt når det kommer til utlendingssaker som også har et kriminalitetsaspekt. Det vil si saker der utlendingen både har brutt utlendingsloven og straffeloven. Straffedømte utlendinger uten lovlig opphold soner ofte en straff i norske fengsler, og i mange tilfeller starter PU en utvisningssak underveis i vedkommendes fengselsopphold for å kunne tvangsreturnere så fort som mulig etter endt soning, slik som disse informantene forklarer:

*«Men vi har et ekstremt tett samarbeid med utlendinger som sitter og soner på straffeloven da. Vi jobber jo med de og. Da er det ikke vi som har fengslet de. Vi jobber med saker som blir prioritert. Sånn i utgangspunktet så har vi fått føringer på hvilke saker som skal prioriteres, og kriminelle er jo en av de kategoriene. Og da blir de satt i fokus hvis for eksempel et politidistrikt ønsker at vi skal, eller ber oss om å prioritere en sak. Så er jo det*



*også noe vi ønsker å bidra med som et kriminalitetsforebyggende tiltak» (PU-politi 1).*

*«Også er det jo veldig viktig det vi gjør med bort- og utvisning, at de som sitter og soner etter endt soning går rett ut. At de ikke løslates og at det blir et etterslep. Vi følger jo opp her med at vi drar rundt i fengslene og har utvidet registrering av de som søker asyl fra fengslet. Slik at saken er avgjort. Enten da om de skal ha asyl, eller om de skal rett ut. Så det blir gjort endel ting» (PU-politi 2)*

Man kan tolke ut i fra disse sitatene at det oppleves som viktig å prioritere saker der man har mulighet til å utvise utlendinger så fort fengselsoppholdet er ferdig, eller i det minste å få avklart utlendingens asylstatus ved endt soning slik at de ikke blir løslatt uten at saken er ferdig behandlet av utlendingsforvaltningen. Man ser altså fokuset på det kriminalitetsforebyggende aspektet ved å forhindre at straffedømte utlendinger blir løslatt ut i samfunnet etter endt soning, og at dette er en ønskelig prioritering hos informantene.

Det er også andre tiltak som kan iverksettes dersom en utlendingssak ikke er ferdig behandlet etter et fengselsopphold. Etter soning i ordinært fengsel har PU mulighet til å fengsle utlendinger på nytt med hjemmel i Utlendingsloven § 106. Til dette formålet benyttes PU sitt utlendingsinternat på Trandum i Ullensaker kommune. Mohn (2013, s. 60) beskriver slik utlendingsrettslig fengsling som et administrativt tvangsmiddel som benyttes for å avklare identitet, eller på grunn av unndragelsesfare i forbindelse med gjennomføring av en tvangsutsendelse. Man kan tenke seg at dette også kan ha en kriminalitetsforebyggende effekt, i og med at kriminelle dermed blir avskåret fra å returnere til sine respektive miljøer etter at de har sonet ferdig sin dom etter straffeloven. Det er verdt å bemerke at PU også har mulighet til å fengsle personer på bakgrunn av utlendingslovens bestemmelser selv om de ikke har begått en straffbar handling i følge straffeloven. Fengsling etter utlendingsloven kan dermed i teorien ramme alle som har et avslag om opphold i Norge, uavhengig av om vedkommende er straffedømt på forhånd. Det kan, ifølge Mohn (2013, s. 61), spille inn som en faktor i utlendingssaken, men en straffereaksjon er aldri grunn nok i seg selv for å fengsle etter utlendingsloven.

Det er derfor ikke bare utlendinger som allerede er straffedømt det samarbeides om med andre politidistrikt. For eksempel har PU et løpende samarbeid med Oslo PD sin utlendings- og forvaltningsseksjon, internt kalt 241, der man tar for seg spesielle miljøer der man vet ulovlige innvandrere oppholder seg.

*«241, Oslo utlending, der vi har hatt mange samarbeidsaksjoner også ikke sant, med å gå inn i spesielle miljø, spesielt Vest-Afrika og nigerianske prostituerte og nigerianske narkoselgere for å bli kvitt dem. Og vi har kjempebra resultater» (PU-politi 7).*

Informanten snakker her om hvordan erfaringsbasert politiarbeid kan gi gode resultater i form av å bryte opp og forstyrre kjente kriminelle miljøer, og dermed «bli kvitt» uønskede elementer. Retorikken er gjenkjennbar med tanke på hva politiet selv oppfatter som «ekte politiarbeid», og som Granér (2004, s. 116) påpeker faller slik målrettet jakt på definerte kriminelle aspekter innunder kriteriene for hvordan ekte politiarbeid skal bedrives.

I forlengelsen av hvordan utlendingsforvaltningen samarbeider med øvrige politi er det ikke kun det praktiske samarbeidet om å få tak i og bli kvitt uønskede elementer det dreier seg om. Rent juridisk er det ofte snakk om å kombinere straffesporet og forvaltningssporet når det kommer til utlendingssakene. Det vil si at en strafferettslig reaksjon som for eksempel forelegg blir kombinert med en forvaltningsmessig reaksjon som utvisning, innreiseforbud eller fengsling etter utlendingsloven. Som to av informantene her beskriver så har PU aktivt arbeidet for å heve kompetansen omkring dette ute i politidistriktene gjennom for eksempel seminarer:

*«I tillegg så drar jo PU rundt å har opplæring der man lærer folk å kombinere straffesak med forvaltningssak på en god måte slik at man kan følge begge sporene parallelt og får en avslutning» (PU-politi 2).*

*«Jeg tror faktisk at PU og våre seminarer har bidratt til at det er større interesse for utlendingsforvaltningen. Og det har nok også med at man fikk se den omfattende kriminaliteten hos de mobile vinningskriminelle. Det var kanskje noen av de første sånne landsomfattende fokus man fikk på utenlandske kriminelle. Det har bare blitt mer og mer, og man ser at det blir mer og mer også» (PU-politi 9).*

Som informantene her antyder ser det ut som det er viktig for politiet at bruken av forvaltningssporet har en praktisk betydning i form av å bekjempe kriminalitet begått av utlendinger, og man ser at samspeillet mellom straffesporet og forvaltningssporet blir ansett som et stadig viktigere aspekt ved politiets håndtering av ulovlige innvandrere. Som Johannessen (2013, s. 100) poengterer har den økende kunnskapen om bruk av utlendingsforvaltningen stort potensiale når det kommer til

bekjempelsen av utenlandske kriminelle. Et konkret eksempel på dette illustreres av en informant som beskriver dette samspillet mellom straffesak og forvaltnings sak:

*«Det er å gå igang med samarbeid med ytre etat, altså med politidistriktene. Da har vi for eksempel et samarbeid hver uke omkring det åpne rusmiljøet på Grønland i Oslo. Da tar vi de personene som de pågriper i straffesporet i forbindelse med rus, de følger vi opp i forvaltningsporet og vi blir kvitt dem» (PU-politi 7).*

Informanten legger her vekt på at forvaltningsporet resulterer i at man blir «kvitt» utlendingen. Det forstås her som at vedkommende blir utvist fra Norge og potensielt tvangsreturnert til hjemlandet dersom personen ikke reiser frivillig. Dette kan tolkes som at det dermed oppfattes som ønskelig at utlendinger som begår kriminalitet blir utvist framfor å sone en dom i Norge.

Denne vekslende bruken av forvaltningsporet kontra straffesporet blir problematisert av Suominen (2013, s. 131), som påpeker at det gjelder til dels forskjellige regler i en utlendingssak og i en straffesak, der forbudet mot selvinkriminering i en straffesak er viktigste forskjell. Etter utlendingsloven er en utlending pliktig til å forklare seg og legge frem nødvendig dokumentasjon i en utlendingssak, men i en straffesak har mistenkte ingen forklaringsplikt ovenfor politiet. I lys av dette vil det være grunnlag for å tro at problemer kan oppstå dersom ikke utlendingen er tilstrekkelig informert om denne forskjellen. Man kan også tenke seg at påtalemyndighetenes bruk av enten straffeloven eller utlendingsloven vil kunne gi grobunn for ulik og inkonsekvent praksis i utlendingssakene.

På tross av den ønskede prioriteringen og alle tiltak som blir gjort, er det også en oppfatning blant flere av informantene at det ofte er vanskelig å holde et gjennomgående fokus på kriminalitetsbekjempelse. Som jeg også var inne på i forrige kapittel kan det synes som om målstyringen oppleves å være delvis skyld i at de ikke føler de får gjort nok i forbindelse med dette, og at hensynet til måloppnåelse ofte overskygger mulighetene til å jobbe aktivt mot kriminelle. To informanter uttrykker dette dilemmaet slik:

*«Det er jo nedfelt at vi skal prioritere kriminelle for eksempel, og det prøver vi jo å gjøre. Akkurat nå så ser ikke jeg at det egentlig blir prioritert. Nå er det tall som gjelder, uavhengig av om det er en kriminell eller om det er en familie på seks, inkludert fire barn. Så det er tall som gjelder» (PU-politi 3).*

*«Ja vi ønsker jo å prøve å ta de som er mest kriminelt belastet. Vi prøver jo det. Men igjen så er det jo ofte de som er mest belastet som er vanskeligst å finne hvem er. Så da kan vi jo gå tilbake til det kravet vi har med å få ut så og så mange. Så er det kanskje lettere å ta de som ikke er så kompliserte, selv om vi egentlig burde brukt tiden på å jobbe med de som er kompliserte. Men det er klart vi prøver jo. Det er jo de vi ønsker å finne ut hvem er i hovedsak, de som mest belastet. Men det er ikke så lett» (PU-politi 6).*

Det oppleves altså som at det å oppfylle måltallet på mange måter trumfer ønsket om å fokusere på de som er kriminelt belastet, og at følelsen av ikke å ha nok tid til å jobbe med slike saker gjennomsyrrer hverdagen for disse informantene. Dette synet har også blitt problematisert i media og ble blant annet omtalt i Bergens Tidende, der tillitsvalgt i PU, Geir Petter Pettersen, uttaler at «det er frustrasjon i organisasjonen over at de krevende sakene ble droppet til fordel for lette saker som gir høyere måloppnåelse» (Gillesvik og Røssum, 2015). Krevende saker blir i samme artikkel beskrevet av en informasjonsrådgiver i PU som «typisk personer som er kriminelle, eller personer som på andre måter skaper problemer ved for eksempel å oppføre seg truende på mottaket der de bor» (Gillesvik og Røssum, 2015). Det er interessant å merke seg at ledelsen i PU senere gikk ut og dementerte påstandene fra media og presiserte at kriminelle utlendinger ikke ble nedprioritert, men at det i løpet av høsten 2014 ble gjort betydelige omprioriteringer i arbeidet, hvor man la til side vanskelige saker hvor returforutsetningene er svært dårlige, for å sikre at måltallet ble nådd (Ottesen Kvigne, 2015). Det er dermed ikke samsvar mellom det som flere av informantene beskriver og det som ledelsen i PU uttaler. Det offisielle synet virker å være at omprioriteringer for å sørge for måloppnåelse ikke går på bekostning av prioriteringen av kriminelle, mens det er nettopp nedprioriteringen av kriminelle informantene uttrykker bekymring for. Dette kan sies å være uttrykk for det som Lipsky (2010, s. 17) beskriver som en interessekonflikt mellom forskjellige nivåer som ofte oppstår innad i en organisasjon, hvis ansatte lavere ned i hierarkiet har målsettinger og ønsker som ikke blir ivarettatt av ledelsen og organisasjonens offisielle politikk. Man kan anta at grunnlaget for en slik konflikt også kan vokse ut fra den enkeltes subjektive fortolkning av egen rolle i organisasjonen. En politiutdannet i førstelinjetjenesten vil på bakgrunn av sine erfaringer og skolering naturlig nok ha et iboende ønske om å jobbe med kriminalitetsbekjempelse, mens det på ledelsesnivå ofte vil være andre motiv som gjør seg gjeldende. For eksempel vil det være naturlig å argumentere på en måte som tilfredsstillende de politiske oppdragsgiverne ved å fokusere på organisasjonens målsettinger, snarere enn å kritisere dem.

Men selv om det oppleves at måltallene overskygger andre prioriteringer for flere av informantene,

så argumenteres det også for at oppnåelsen av måltall kan være kriminalitetsbekjempende i seg selv. En informant beskriver dette slik:

*«På den andre siden igjen, så er det forebyggende med stort tall ut. Fordi det gir en skremmende effekt. Du har jo ikke lyst til å søke asyl i Danmark. Hvorfor har man ikke lyst til det? Hvorfor er det ingen som søker asyl i Finland og Danmark? Det er jo fordi den politikken som føres der er skremmende. Hvorfor kommer det så sinnssykt mange til Sverige? Det kan jo hende det er derfor. Det er sånn man tenker. Det er det jo ikke jeg som vet, men det kan jo virke sånn da» (PU-politi 1).*

Det brukes som argument at et høyt måltall virker avskrekkende på dem som eventuelt vil komme til Norge for å bedrive kriminalitet, eller at et høyt måltall i seg selv representerer en politikk som fører til at færre ønsker å ha Norge som endelig destinasjon, og at det dermed også kommer færre utenlandske kriminelle til landet. Dette er i stor grad også i tråd med den politiske retorikken som brukes for å forsvare de høye utsendingstallene, som man for eksempel kan se i en pressemelding (Regjeringen, 2013b) der justisminister Anders Anundsen argumenterer for at økte bevilgninger til uttransportering er kriminalitetsforebyggende og at det vil bidra til å forhindre at personer uten beskyttelsesbehov kommer til Norge .

Ulike oppfatninger av den kriminalitetsbekjempende effekten av målstyring til tross, er det liten tvil om at det å bekjempe og forebygge kriminalitet er høyt oppe på agendaen innad i PU. De ansatte ønsker å bidra til at politiets hovedoppgaver blir ivaretatt og det kan synes som om de i stor grad drives og motiveres av å kunne bidra til å redusere kriminell virksomhet, og ikke bare ha fokus på det forvaltningsrettslige aspektet ved å være ulovlig i Norge. Dette uttrykkes slik av en informant:

*«Jo, jeg tenker det er viktig med kriminalitetsbekjempelse. Det er selvfølgelig brudd på utlendingsloven å være her ulovlig, men det henger ofte veldig mye sammen. Spesielt de folka som forsvinner. Det er ofte de som gjør andre ting også. Spesielt så har vi veldig mye ulovlig arbeid og de tingene som det veldig viktig å slå ned på. Det er jo store samfunnsmessige konsekvenser. Og også konkurransevridende mot de som driver legalt da. Og vi ser jo det at bare det å være ute å drive kontrollvirksomhet, det avdekker veldig, veldig mye. Det er en veldig nyttig måte å jobbe på» (PU-politi 5).*

At informanten vektlegger det å drive kontrollvirksomhet kan igjen være et uttrykk for politifolks

underliggende ønske om å utføre, som tidligere nevnt, «ekte politiarbeid», der det helst skal være et tydelig, identifiserbart lovbrudd, en handling med høy straffeverdi, en identifiserbar gjerningsmann og at det skal finnes et aspekt av dramatik i form av jakten på gjerningsmannen (Granér, 2004, s. 115-116). Man kan anta at det er et underliggende ønske hos enhver polititjenesteperson at dette «ekte politiarbeidet» skal være en del av hverdagen, og at dette kan være mye av grunnen til at det er så høyt fokus på kriminalitetsbekjempelse innad i PU, selv om organisasjonen i stor grad kun befatter seg med det forvaltningsrettslige som er nedfelt i utlendingsloven.

Et annet aspekt som kommer til syne hos informantene når det er snakk om kriminalitetsbekjempelse er at fokuset på kriminalitet oppfattes å være med på å legitimere PU sitt arbeid utad til befolkningen. Følgende sitater illustrerer dette:

*«Det jeg er mer opptatt av er at vi også skal prioritere kriminelle, og det mener jeg det er en allmenn forståelse for. Det legitimerer våre handlinger mye mer ute blant folk. For det er mange som ikke forstår. De forstår ikke at vi uttransporterer de uskyldige asylsøkerne som bare har kommet hit for å søke et bedre liv, også skal vi rive dem opp fra det gode liv og sende dem tilbake. Men en måte å legitimere vår samfunnsrolle er å ha fokus på uttransport av kriminelle som ingen er tjent med at oppholder seg her» (PU-politi 9).*

*«Jeg synes egentlig man kan skille det i to grupper. De som ikke gjør noe annet ulovlig enn bare å være her ulovlig, og de som gjør ulovlige ting. Det jeg merker veldig på sosiale medier og i aviser er at folk reagerer veldig sterkt når det er barnefamilier som ikke har gjort noe galt. Da virker det som om Norges befolkning i stor grad er uenige i at de bør sendes ut. At Norge gjør feil her. Mens når det gjelder kriminelle så da virker det som alle er enige. De må ut av Norge» (PU-politi 6).*

Flere av informantene er i så måte opptatt av PU sin rolle i samfunnet. Ved å fokusere på de kriminelle vil det bidra til større legitimitet, og det kan rettferdiggjøre den maktbruken som ligger i utlendingslovens handlingsrom. På den annen siden så må PU også i stor grad ta seg av de som ikke har begått kriminelle handlinger for å kunne nå måltallene, og det kan dermed skapes et tvetydig bilde av utlendingsforvaltningen utad. Det er gjerne saker som involverer barnefamilier som skaper størst engasjement blant folk, og som får mest oppmerksomhet i media, og ikke nødvendigvis de kriminelle. Dette kan bidra til å skape et skjevt bilde av PU, og man kan anta at dette også bidrar til de ansattes ønske om først og fremst å prioritere kriminelle i utvisningssakene.

### 7.3 Uutnyttet potensiale i PU

Kriminalitetsbekjempelse er utvilsomt en høy prioritet for PU, og flere av informantene snakker i forlengelsen av dette om det de opplever som et ubrukt potensiale som finnes i organisasjonen. Det er en underliggende frustrasjon som stammer fra følelsen av at PU kunne jobbet mer aktivt med kriminalitetsbekjempelse enn de gjør i dag. Dette handler i stor grad om de begrensede myndighetene PU har i det forvaltningsrettslige landskapet, kontra de strafferettslige virkemidlene som for eksempel et politidistrikt har til rådighet. Det blir blant annet påpekt av en informant at PU ikke har selvstendig påtalemyndighet, noe som også fremkommer av høringssvaret PU gav til Politianalysen i 2013 (Politiets Utlendingsenhet, 2013b s. 17).

Fraværet av påtalemyndighet impliserer blant annet at PU er avhengig av andre politidistrikt når det gjelder å straffeforfølge utlendinger. For en informant oppleves dette slik:

*«Det store som vi har jobbet med. Det er jo det at vi ønsker påtalemyndighet. Og så lenge vi ikke får det så tror jeg aldri vi kan få benyttet fullt og helt det potensialet som PU har. Og det går ikke på mannskap og ressurser, eller på hvert hode som kunne jobbet med straffesaken. Det går på at vi sitter på en type kunnskap og «knowhow», som kanskje er vanskelig å bare forankre i et notat. Vi har en mye mer helhetlig forståelse av utlendingsfeltet knyttet opp mot det som ville være straffbart. Og det supplert med at vi nok har bedre ressurser enn mange distrikter. Vi har flere folk og flere hender. Det gjør at mange av de sakene som i dag blir henlagt ute i distriktene, kunne vi ha ført for retten. Og jeg mener at denne regjeringen [...] Hvis man skal være opptatt av kriminalitetsbekjempelse, så må man jo bruke alle delene av politiet til å jobbe med det. Og det å ha et så stort særorgan som PU, vi er at av de aller største særorganene, med så stort potensial. Å ikke utnytte det. Det forstår jeg egentlig ikke helt» (PU-politi 9).*

Som informanten her uttrykker har PU et ønske om å kunne tiltale utlendinger for straffbare forhold og føre dette for retten, uten å være avhengig av kapasiteten hos et politidistrikt. Det er her en tydelig oppfatning av at straffbare forhold i tilknytning til utlendingssaker henlegges i for stor grad, og at PU potensielt kunne stille med ressurser som kunne bøte på dette. Informanten understreker også at det med påtalemyndighet følger straffeprosessuelle virkemidler som tredjemannsransaking og utleveringspålegg, som ifølge informanten også kunne bidratt til mer effektiv oppfølging av kriminelle utlendinger. I Straffeprosesslovens fjerde del, om tvangsmidler, står det beskrevet i kapittel 15 om adgang til å ransake andre enn siktedes eiendom og bolig (Straffeprosessloven §

192), og videre i kapittel 16 om pålegg om å utlevere ting som kan ha betydning som bevis (Straffeprosessloven § 210). Informanten forklarer hvordan disse virkemidlene kunne vært nyttige:

*«Hadde vi hatt påtalemyndighet så kunne vi jo ha tatt ut en siktelse fordi de ikke medvirker til å avklare identitet, noe som er straffbart etter §108 i utlendingsloven, også kunne vi brukt straffeprosesslovens tvangsmidler, for der har du både tredjemannsransaking og utleveringspålegg. Så det er jo et konkret eksempel hvor vi selv i dag ikke får utnyttet det potensialet. For vi kan ikke bruke alle de virkemidlene og redskapene politiet og påtalemyndighetene ute i distriktene har» (PU-politi 9).*

Som det her påpekes vil disse virkemidlene potensielt ha stor betydning for etterforskningen i de tilfellene hvor for eksempel en utlending skjuler sin identitet. Det oppleves derfor som frustrerende at PU i dag ikke har tilgang til eksempelvis å lete etter ID-dokumenter hos en tredje part, eller pålegge vedkommende å utlevere eventuelle bevis. Man kan dermed anta at dersom PU sine ressurser kunne vært brukt på denne måten så ville det økt den totale oppfølgingen av straffbare forhold i forbindelse med alle utlendingssakene som i dag ligger hos politidistriktene.

En informant påpeker videre hvordan avhengigheten av andre politidistrikt kan oppleves som problematisk og tungvint når det kommer til samarbeid omkring det straffeprosessuelle:

*«Men det som ofte er utfordringen er at ansvaret på utlendingsloven er så fragmentert. PU skal kun ha det med ulovlig opphold som arbeidsoppgave, så er det på en måte et politidistrikt som skal ha det straffeprosessuelle. Og vi ser hvordan det på en måte er i konflikt. Hvis jeg skal ut i Oslo, så trækker jeg på en måte i noen andre sitt bed. Det blir veldig mye sånne avgrensninger i forhold til det, som er veldig tungvint å jobbe i. Hvis han har gjort det og det, eller vi pågriper han for det og det, så skal han egentlig inn til Oslo PD. Og da må en Oslo-jurist avgjøre om det skal følges opp videre. Også har kanskje ikke de kapasitet, også må personen løslates fordi PU ikke har myndighet over den type sak. Det gjør det jo vanskelig å jobbe sånn» (PU-politi 5).*

*«Hadde vi for eksempel tatt en for ulovlig arbeid så burde det kanskje vært mulig for PU å gi et forelegg for det, og kanskje da opprette en utvisningssak på bakgrunn av det forelegget. Eller noe annet kriminelt. Men nei, først må de inn til distriktet og så må de ta seg av det straffeprosessuelle, og så må det tilbake igjen til PU. Og det virker som det blir veldig*



*tungvint for mange, at det skal gå sånn fram og tilbake» (PU-politi 5).*

Dette forklarer igjen bekymringen og frustrasjonen over at PU ikke får brukt sin kompetanse og kapasitet til fulle fordi de ikke har de nevnte virkemidlene til rådighet. Og istedenfor å være prisgitt denne todelingen av ansvarsforholdet mellom politidistrikt og særorgan som nevnes her mener en informant at det ville vært fullt mulig for PU å kjøre straffesak parallelt med en utlendingssak, og at dette igjen vil kunne avhjelpe politidistriktene i de tilfellene der det ikke finnes kapasitet eller vilje til å prioritere slike saker:

*«Da kan det være aktuelt å kjøre to parallelle spor. Det er klart at hvis vi har bevis for straffbare forhold så vil det være naturlig å følge det sporet. Da vil vi jo kunne pågripe og fengsle, eventuelt varetektstfengsle. Det er ingenting i veien for å fengsle utlendingen etter utlendingsloven, og så følge straffesak parallelt. Det er bare at nå er vi avskåret fra det» (PU-politi 9).*

Det er med dette tydelig at det finnes en vilje i PU til å straffeforfølge utlendinger i tillegg til den forvaltningsrettslige behandlingen som gis. Hvilke saker som eventuelt skal behandles strafferettslig i sammenheng med utlendingssaker har Riksadvokaten kommet med retningslinjer på, og det er nedfelt at straffesporet skal anvendes ved bruk av uriktig identitet eller falske reisedokumenter, ved langvarige ulovlige opphold og ulovlig arbeid, ved brudd på innreiseforbud og ved gjentatte innreiser. Men hvordan dette praktiseres er imidlertid varierende og har sammenheng med blant annet kapasitet (Suominen, 2013, s. 130). Dette gjenspeiler i stor grad informantenes opplevelse av situasjonen, og ifølge en informant finnes det flere eksempler på at politidistriktenes manglende kapasitet til å straffeforfølge ulovlige utlendinger for mange typer lovbrudd har uheldige konsekvenser. Det beskrives eksempelvis en urettferdighet som kan oppstå hvis de med ulovlig opphold ikke blir stilt til ansvar for sine handlinger i samme grad som en norsk statsborger som begår et lovbrudd:

*«Nå er det sånn at PU har ansvar for å registrere nye asylsøkere, og der ser vi jo veldig ofte falske forklaringer. Og de sakene, tror ikke jeg noen gang har hørt at de har blitt straffeforfulgt. Vi sender jo over anmeldelse til politidistriktet, og de blir henlagt. Hvis en nordmann begår en fartsovertredelse, så er det bot på flekken. Hvis en utlending kommer hit, reiser enten ulovlig inn, eller presenterer falskt pass, så kan det hende det blir henlagt fordi de ikke har kapasitet. Men det er jo ikke noe mindre alvorlig. Det får på en måte en*

*sånn uforståelig skjev fordeling at utlendinger slipper billigere unna. Nå har ikke jeg noe statistikk på det, men det går på erfaring, at vi ser at politidistriktene henlegger» (PU-politi 9).*

Informantens erfaringer tyder på at distriktenes kapasitetsproblemer kan skape et misforhold mellom hvordan man velger å forfølge utlendingsrelaterte lovbrudd, kontra andre typer lovbrudd. Det antydes videre at man på grunn av dette går glipp av mange straffereaksjoner som kunne hatt en preventiv effekt, og som i så måte kunne vært et verdifullt kriminalitetsbekjempende bidrag. Ved spørsmål om hvilke konsekvenser disse straffereaksjonene eventuelt kunne få, trekker informanten frem at en dom for en straffbar handling kunne skjerpe den forvaltningsmessige reaksjonen og dermed gitt økte konsekvenser i mange tilfeller:

*«Ja det kan jo få den betydningen at utlendingen blir utvist. Nå får det jo ikke det, så man går glipp av veldig mange typer reaksjoner som kan ha en preventiv virkning. Jeg mener jo at hvis utlendingene var klar over at de ville bli anmeldt og straffeforfulgt, med den følgen at de ble utvist, så kan det jo være at man hadde sett en endring. At det ville hatt en preventiv virkning. Jeg synes prinsipielt at det er uheldig at utlendinger som vet at de har begått straffbare forhold i Norge slipper straffeforfølgelse. Det er kanskje litt for enkelt å trekke parallell til at norske borgere blir tatt for fartsovertredelser, det er kanskje ikke det beste eksemplet, men jeg tenker at det fort kan bli en sånn forskjellsbehandling» (PU-politi 9).*

Det oppleves derfor som uheldig at PU ikke rår over de virkemidlene som kan bidra ytterligere til å forebygge og bekjempe kriminalitet begått av personer uten lovlig opphold, og at man ikke får gitt de strafferettslige reaksjonene som i så måte kan være en verdifull tilleggsreaksjon. Det antydes også at effektiviteten ville blitt bedre om PU hadde hatt anledning til å kjøre sak både på det strafferettslige og det forvaltningsrettslige, istedenfor å være avhengige av andre politidistrikters prioriteringer. Dette er på den annen side omdiskutert, og Johannessen (2013, s. 100) skriver blant annet at man i Oslo politidistrikt i større grad ønsker å bruke forvaltningsrettslige skritt i utlendingsloven som kriminalitetsbekjempende tiltak, snarere enn å kjøre alle saker som involverer ulovlige innvandrere i strafferetten. I denne sammenheng vil det også være et argument at en forvaltningsmessig reaksjon, som for eksempel utvisning, i stor grad kan oppleves som en straffereaksjon. Formelt sett er ikke utvisning å regne som straff, men ligner på straff i sin form, selv om frihetsberøvelsen er i form av utestengning og ikke innesperring (Mohn, 2013, s. 56). Det

er altså forskjellige oppfatninger av hva som vil være mest effektivt og forebyggende når det kommer til hvilke reaksjoner man skal prioritere i utlendingssaker, og man ser konturene av en interessekonflikt mellom forvaltningssporet og straffesporet. Men uavhengig av hvilket spor man kjører sakene i, så ser det ut som den grunnleggende motivasjonen for PU og politiet for øvrig, er at de som begår kriminalitet ikke skal slippe unna, og at de må få en reaksjon, enten den er strafferettslig eller forvaltningsrettslig begrunnet.

#### **7.4 Hva er kriminalitet?**

Når man snakker om kriminalitet og kriminalitetsbekjempelse er det også aktuelt å diskutere hva som ligger i disse begrepene, og i denne sammenheng melder det seg spørsmål om hva man skal definere som kriminalitet når man snakker om ulovlige innvandrere. I dagligtale brukes gjerne kriminalitet som en beskrivelse på handlinger som er samfunnsfiendtlige, egoistiske eller onde (Johansen, Ugelvik og Aas, 2013, s. 16). I utlendingfeltet blir dette straks mer komplisert da man ikke umiddelbart kan forklare vanlige overtredelser av utlendingsloven som en kriminell handling. Det ser ut til å eksistere en gråsoner mellom det forvaltningsrettslige og det strafferettslige, et rom der straffe- og utlendingslovens bestemmelser glir over i hverandre. Flere av informantene reflekterer over dette:

*«Hva er statistikk? Hva er definisjonen på kriminell? Er du kriminell når du har fått et forelegg når du har kjørt for fort? Eller når du har naska? Går det på tyveri, eller grovt tyveri. Går det på ran? Går det på voldtekt, eller går det på drap? Hva er de kriminelle?» (PU-politi 1).*

*«Veldig få av de vi jobber med har arbeidstillatelse, veldig få har oppholdstillatelse. Sånn sett så, hvis de skal ha penger utover det de får av mottaket, som er 2000 kr i måneden eller noe sånn, og det har de fleste. Så er jo 95 % kriminelle, per definisjon, fordi de jobber svart. Eller fordi de unndrar seg utsendelse» (PU-politi 2).*

Det er dermed ikke en opplest og vedtatt definisjon på hva det vil si å være kriminell når informantene snakker om ulovlige innvandrere. Det er tydelig at det er rom for fortolkning når det kommer til å definere kriminalitet, og når statistikken kun skiller på hvem som er straffedømt eller ikke, vil det være store udefinerte gråsoner eller grader av kriminalitet som ikke blir tatt hensyn til. Dette kan oppleves som problematisk, i og med at det ikke finnes noen differensiering i den offentliggjorte statistikken. Det betyr blant annet at det i stor grad forblir ukjent hva slags

kriminalitet PU bidrar til å bekjempe, og at statistikken på flere måter kan være villedende. En informant uttrykker sin bekymring slik:

*«Problemet er jo at det ikke er noen differensiering. Om jeg sender ut en drapsmann til Algerie, så er han ikke noe mer straffedømt enn en nigerianer som har stjålet et sykkelstyre på Majorstua, som sendes til København. Det er to uttransporter og to straffedømte. Det er ikke noe differensiering der. Så det er sånn at, ja, vi har fått ut mange straffedømte. Jo, men det er så mange straffedømte som det ikke blir jobbet med. Og hvem er det som ikke blir jobbet med? Jo, de store tunge sakene» (PU-politi 4).*

Man kan tolke ut ifra dette at målingen av antall straffedømte kan fungere som en slags hvilepute. I og med at andelen straffedømte som uttransporteres øker fra år til år, kan både PU og politisk ledelse bruke statistikken til sin fordel, selv om det som ligger bak tallene kan være vel så viktig når det er snakk om kriminalitetsbekjempelse. Dette kan igjen settes i sammenheng med det som ble diskutert i forrige kapittel, i form av at en udifferensiert måling av antall ofte vil overskygge de mer kvalitative aspektene ved det arbeidet som PU utfører.

## **7.5 Politisk virkemiddel**

Som man ser av den tidligere nevnte statistikken er fremdeles det store flertallet av de som tvangsutsendes ikke straffedømt i Norge. At det likevel fokuseres på antall straffedømte i offentliggjort statistikk viser hvor viktig det er for PU at dette kommuniseres ut til publikum. Man kan anta, som en av informantene også påpekte, at det er med på å legitimere PU sitt samfunnsoppdrag. Men like fullt vil det også kunne fungere som et effektivt virkemiddel for den politiske ledelsen som styrer PU sin virksomhet, noe som understrekes av den nevnte pressemeldingen regjeringen sendte ut i forbindelse med revidert statsbudsjett 2014, som utvilsomt spiller kriminalitetskortet for å legitimere økte bevilgninger og høyere måltall. Pressemeldingen (Regjeringen, 2014b) understreker at «en særlig innsats skal legges ned for å returnere utlendinger uten lovlig opphold som begår åpenlys kriminalitet».

Det politiske aspektet ved å fokusere på kriminelle er også noe som informantene er velkjent med, og man erkjenner at kriminalitetsfokus i utlendingsforvaltningen er en del av det politiske spillet, og dermed ikke kun motivert av politiets egne interesser for å bekjempe kriminalitet:

*«Det er aldri feil å kaste ut en utlending som er kriminell. Og det tror jeg alle regjeringer skjønner, og det er klart at det er noe prestisje i dette i forhold til det språket de har snakket før valget» (PU-politi 7).*

*«Jeg tror virkelig ikke du noen gang vil se Anundsen på TV sier at, ja det er viktigere å sende ut 8000 vilkårlige saker, enn 6000, hvorav 25 prosent for eksempel er straffedømte» (PU-politi 4).*

Informantene antyder her at politikere bruker kriminalitetsretorikken som et virkemiddel for å oppnå støtte omkring politiske målsettinger. Det er særlig regjeringen Solberg som de siste årene har frontet en slik retorikk. Blant annet ser man flere eksempler på at regjeringens medlemmer ofte understreker dette med uttalelser i landsdekkende medier, som at «det skal bli enklere å sende ut kriminelle utlendinger» (Ertzaas, Skarvøy & Laustsen, 2014), eller at «regjeringens mål er at personer uten lovlig opphold og kriminelle utlendinger skal returneres raskere» (Johansen, 2014). Selv om det også har vært politisk fokus på retur av kriminelle utlendinger tidligere, har regjeringen Solberg utvilsomt økt dette fokuset, ikke minst gjennom økte bevilgninger til PU sitt returarbeid (Politiets Utlendingsenhet, 2014d).

Den politiske retorikken som setter likhetstegn mellom kriminalitet og utlendingskontroll kan sies å være en del av en større europeisk trend der innvandringskritiske røster på høyresiden har fått stadig større oppslutning i nyere tid. I følge Rydgren (2005, s. 415) er dette en form for ekstrem høyrepopulisme som fikk fornyet fotfeste i Europa på 1980- og 1990-tallet og kjennetegnes blant annet av kulturell proteksjonisme og fremmedfrykt. De sosiale og kulturelle utfordringene som følger med en økende global mobilitet og migrasjon kan være en medvirkende årsak til en slik høyrepopulistisk trend. Man ser i dette politiske landskapet en økende tendens «til at migrasjon får økende betydning for straffesystemet, for sosiale marginaliseringsprosesser og for politiarbeid innad i nasjonalstater og på tvers av disse» (Johansen, Ugelvik og Aas, 2013, s. 18). Dette kan dermed være med på å forklare den sittende regjeringens sterke fokus på kriminalitet i sammenheng med utlendingsforvaltning, og det plasserer den norske høyresiden i en europeisk tradisjon der økende kontroll og påfølgende kriminalisering av utenlandske borgere synes å være en fanesak.

## 7.6 Oppsummering

Både fra et politifaglig ståsted og fra politisk hold er det tydelig at det er ønskelig at PU skal være en bidragsyter i politiets samlede innsats mot alle former for kriminalitet. Som informantene uttrykker er det utvilsomt en motivasjon for deres arbeid at det kan bidra til kriminalitetsbekjempelse og forebygging, noe som også er nedfelt i PU sine styringsdokumenter. Som jeg har påpekt er det en rekke tiltak som bidrar til PU sin rolle i kriminalitetsbekjempelsen, og man kan trekke fram det tette samarbeidet med andre politidistrikt og fengselsvesenet som de mest fruktbare eksemplene i så måte. På den annen side uttrykkes det bekymring over at PU har et stort potensiale som ikke blir benyttet til fulle. Som noen informanter trekker frem, har ikke PU selvstendig påtalemyndighet per i dag, og man mener derfor at man går glipp av en rekke straffereaksjoner som kan virke avskrekkende og forebyggende i et utlendingsforvaltningsmessig perspektiv. Det argumenteres blant annet med at selvstendig påtalemyndighet vil gi PU flere verktøy som kan bidra til å redusere antall henleggelse av utlendingsrelatert kriminalitet.

Det kommer også til syne en misnøye med at jaget for å oppnå måltallet står i veien for å jobbe målrettet med kriminalitetsbekjempelse, og at fokuset blir for fragmentert og usammenhengende. Når de ansatte blir bedt om å legge tilside vanskelig etterforskningsarbeid til fordel for å effektivere enkle utsendelser, tærer dette på motivasjonen og skaper en slags mistillit til ledelsen og politiske oppdragsgivere. På den annen side følger også flere informanter den politiske retorikken som antyder at et høyt antall utsendelser og tvangsreturer er kriminalitetsforebyggende i seg selv, og det finnes dermed ingen entydig konsensus omkring hvordan PU sin rolle som kriminalitetsbekjemper best skal ivaretas.

Samtidig reflekterer flere informanter over kriminalitetsbegrepet i seg selv og uttrykker bekymring for at det ikke finnes noen differensiering av former for kriminalitet i offentlig statistikk fra PU. Dette kan igjen settes i sammenheng med hvordan politisk ledelse bruker denne type statistikk for å fremme et forenklet budskap som kan sies å være grunnleggende mer komplekst enn det gis uttrykk for i politisk retorikk. Som jeg har forsøkt å vise faller denne politiske retorikken inn under en nyere europeisk tradisjon der politisk høyreside bruker betente sosiale og kulturelle konflikter til å fremme politiske budskap, herunder kriminaliseringen og marginaliseringen av utsatte grupper som migranter og flyktninger.

Kriminalitetsbekjempelse og utlendingsforvaltning er utvilsomt blitt mer og mer sammenknyttet i nyere tid, og man ser at det oppstår gråsoner som er problematiske for dem som til daglig jobber

med utlendingsfeltet i politiet. For PU sine førstelinjeansatte kan det synes som om det oppstår en ideologisk konflikt i skjæringspunktet mellom politikk og politiarbeid. På den ene siden har man politifolk som vil jobbe målrettet mot kriminalitet, mens det på den andre siden hersker politiske krefter som ikke alltid vil gi prioritet til slik idealisme, men som heller vil sko seg på enkel retorikk som ofte går på bekostning av integriteten i politiarbeidet.

## 8. Avsluttende kommentarer

Avslutningsvis vil jeg trekke frem noen av de viktigste funnene i avhandlingen og forsøke å samle trådene for å gi en oppsummering av hvordan jeg har besvart problemstillingen og forskningsspørsmålene som ligger til grunn. Med denne avhandlingen ønsket jeg å undersøke hvordan mål- og resultatstyringen av PU påvirker organisasjonenes ansatte og deres virke. Samtidig har jeg forsøkt å få innblikk i hvordan forskjellige kvantitative og kvalitative målsettinger står i forhold til hverandre og hvordan det oppleves når politiske målsettinger skal omsettes til praktisk arbeid i PU.

I hvilken grad en slik kvalitativ undersøkelse kan gi sikre og etterprøvbare resultater kan diskuteres, og man kan ikke konkludere for hele feltet som sådan, men ved å gjøre en studie av et utvalg informanter fra førstelinjetjenesten kan man gi et viktig innblikk i hvordan deres opplevelser og erfaringer ser ut fra dette perspektivet. På bakgrunn av dette har jeg forsøkt å bygge kunnskap omkring et tidsaktuelt tema og komme med et kritisk bidrag til diskursen omkring politisk styring av politiet og mer konkret hvordan PU sine ressurser som særorgan i politiet kan utnyttes til det beste for samfunnet, de ansatte og politiske oppdragsgivere.

Som jeg har påpekt finner man ikke entydige svar på bakgrunn av informantenes opplevelser. Men gjennom å se på mine funn i sammenheng med annen relevant forskning ser det ut til at mange av tendensene peker i samme retning. Mye av det som tidligere forskning på målstyring har avdekket synes derfor å reflekteres i min avhandling. Først og fremst kan det se ut som at et overdrevent fokus på en kvantitativ målsetting kan få store konsekvenser for driften av PU. Når et mål tallfestes kan det i mange tilfeller oppleves som at det å nå måltallet i seg selv blir målsettingen, mens de bakenforliggende grunnene til at man i utgangspunktet ønsker å måle noe blir glemt eller ansett som underordnet. Mine informanter opplever dette i form av at de for eksempel må legge til side etterforskning av kriminelle utlendinger for å kunne effektuere flere uttransporter. Dette er også noe som resulterer i at mange informanter føler de ikke får brukt sin kompetanse på en tilfredsstillende måte i hverdagen. I et lengre perspektiv er det derfor rimelig å anta at man på denne måten vil kunne oppleve en utvanning av kompetanse i PU, og i ytterste konsekvens at viktig kompetanse går tapt dersom ansatte for eksempel ønsker å søke seg til andre jobber der man føler at kompetansen man innehar blir verdsatt i større grad.



Et annet aspekt som flere informanter opplever som problematisk ved å nedprioritere mer tidskrevende og vanskelig etterforskning er at etterslepet av saker som naturlig nok oppstår til slutt vil bli uoverkommelig. Det voksende antallet uoppklarte ID-saker omtales som en boble som organisasjonen til slutt ikke har kapasitet til å kontrollere. Konsekvensen av dette blir dermed at man har et stort antall personer med ukjent identitet som vil være avskåret fra å delta i samfunnet på lovlig vis, i og med at de ikke kan få de dokumenter og tillatelser som kreves for å være en fullverdig borger. Mange av disse vil da være henvist til et liv i skjul, der svart arbeid og annen kriminalitet ofte er eneste middel for selvopprettholdelse.

I tillegg til de personlige konsekvensene for informantenes arbeidssituasjon påpeker også flere informanter bekymringer med den helhetlige driften under måltallpresset. Som jeg har vist har også verneombud og tillitsvalgte luftet slike bekymringer offentlig, og det har kommet kraftige innvendinger mot bruk av overtid og stort press på mannskapet. Det antydes at dette ensidige arbeidspresset vil kunne svekke kvaliteten på de mangfoldige arbeidsoppgavene som organisasjonen skal levere og de fleste informantene levner liten tvil om at de er bekymret for utviklingen.

En overordnet målsetting om å bekjempe kriminalitet gjelder for politiet generelt, og det er også nedfelt i PU sine styringsdokumenter at virksomheten skal bidra til dette på lik linje med politiet forøvrig. Som jeg har vist er det tydelig at mine informanter ser på PU som en viktig bidragsyter når det kommer til å bekjempe ulike former for kriminalitet knyttet til utlendingsfeltet. På den annen side er det slik at PU opererer i en slags gråsoner mellom forvaltningsrett og strafferett der kriminalitetsbegrepet ofte fremstår som diffust. PU sin rolle som kriminalitetsbekjemper oppleves derfor på mange måter som uklar og lite dokumentert. Det tilgjengelige tallmaterialet som viser at PU hvert år tvangsreturnerer et visst antall straffedømte er i så måte den dokumentasjonen som ofte trekkes frem for å vise at PU prioriterer kriminelle. Informantenes opplevelse av dette varierer noe, men flere har innvendinger mot at tallmaterialet ikke differensieres slik at det blir lettere å se hva slags kriminalitet som blir bekjempet som et resultat av PU sitt arbeid. Mine funn antyder også at måten PU styres på og presset de ansatte føler for å oppnå måltallet i stor grad resulterer i at kriminalitetsbekjempelse ikke blir prioritert slik som det er nedfelt i styringsdokumentene. At PU sin ledelse utad stadig bruker kriminalitetsbekjempelse som en slags rettferdiggjøring av virksomhetens arbeid kan dermed oppleves som utydelig dokumentert og en form for publikumsfrieri der man scorer enkle retoriske poeng ved å påpeke hvor mange kriminelle som sendes ut. Uten at det defineres tydeligere hva slags kriminalitet som ideelt sett skal bekjempes og

hva resultatene faktisk skjuler under overflaten forblir derfor PU sin rolle som kriminalitetsbekjemper diffus og tvetydig for de som ser bakenfor avisoverskriftene og dypere enn enkel statistikk.

På tross av dette finner man også eksempler som fremhever PU sin innsats mot kriminalitet. Noen informanter trekker frem samarbeid med andre politidistrikt og fengselsvesenet som fruktbart, og dette er utvilsomt et viktig moment og noe som kan sies å balansere inntrykket. Men som jeg har vist snakker flere av mine informanter også om at PU ikke utnytter sitt potensiale som kriminalitetsbekjemper til fulle fordi organisasjonen ikke rår over de straffeprosessuelle verktøy som andre deler av politiet bruker. I lys av dette er det rimelig å anta at PU kunne vært en enda mer aktiv bidragsyter i målrettet arbeid mot kriminalitet, gitt at organisasjonen kunne tatt disse virkemidlene i bruk.

Som jeg har vist brukes ofte kriminalitetsbekjempelse i retorikken fra ledelsen i PU og fra politisk hold i offentligheten. Dette er også et tegn i tiden som i økende grad setter likhetstegn mellom utlendingsforvaltning og kriminalitet, noe som igjen kan settes inn i en større globaliserings- og migrasjonskontekst. Begrepet krimmigrasjon (Johansen, Ugelvik & Franko Aas, 2013, s. 20) beskriver i så måte denne sammensetningen av kontrollformer der tradisjonelle skillelinjer mellom kriminalitetskontroll og innvandringskontroll viskes ut. Man ser i lys av dette hvordan forvaltningsrettslige tiltak som fengsling etter utlendingsloven har likhetstrekk med en ordinær strafferettslig reaksjon, og man ser også hvordan forskjellige brudd på utlendingsloven som for eksempel brudd på innreiseforbud kriminaliseres og kan resultere i lange fengselsstraffer. Samtidig har også bruken av utvisning hatt en enorm økning i nyere tid (Franko Aas og Mohn, 2015, s. 161-162) og man ser at antall utvisningsvedtak har steget fra under 1000 i året rundt millenniumsskiftet til over 5000 i 2015. Dette er også med på å understreke fokuset som politiet og dets politiske ledelse i økende grad har på utlendingsrettslige kontrolltiltak. I dette grenselandet mellom forvaltningsrett og strafferett mener Johansen, Ugelvik og Franko Aas (2013, s. 20) det vokser frem en ny kontrollpraksis vi mangler empirisk kunnskap og prinsipielle refleksjoner omkring. Mine funn underbygger dette i form av den usikkerheten som finnes der kriminalitet skal defineres i et utlendingsrettslig perspektiv. Hva som skal bedømmes som kriminelle handlinger er foranderlig, og hva som betraktes som kriminelt i dag trenger ikke nødvendigvis være kriminelt i morgen. Refleksjoner rundt dette vil være særlig gjeldene for migrasjonsproblematikken i en stadig mer globalisert verden der økende mobilitet vil fortsette å utfordre nasjonalstatenes rådende lovgivning på dette feltet.

Den pågående flyktningkrisen i Europa og den senere tids utfordringer med store ankomster av asylsøkere til Norge vil utvilsomt fortsette å prege det politiske landskapet og PU sitt arbeid i årene som kommer. Det er lite som tyder på at presset på PU vil minke og man kan lese i tildelingsbrevet for 2016 at måltallet for antall returere økte til 9000 dette året (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 16). Det er interessant og merke seg at 2016 var det første året PU faktisk ikke oppnådde det oppgitte måltallet, men det var allikevel et rekordår med tanke på antall uttransporter da 8078 personer ble returnert (Politiets Utlendingsenhet, 2017). Videre så man at det i 2016 kom langt færre asylsøkere til Norge enn i rekordåret 2015 og antallet endte til slutt på 3460 personer (UDI, u.å.(c)). På tross av lavere ankomster opprettholder Justis- og beredskapsdepartementet et høyt fokus på antall uttransporter og bevilger penger over statsbudsjettet i 2017 slik at PU også dette året skal forsøke å returnere 9000 personer uten lovlig opphold (Jonsson Trædal, 2017). Bekymringene som mine informanter har gitt uttrykk for, som også gjenspeiles i annen politiforskning, vil dermed fortsette å gjøre seg gjeldende. Motsetningsforholdet mellom politiets kvalitative og kvantitative målsettinger er påfallende slik som mål- og resultatstyring praktiseres i dagens politi-Norge, og for PU sin del vil dette øyensynlig fortsette å sette organisasjonen under sterkt press. Mål- og resultatstyring og New Public Management-filosofien har fått fotfeste på tvers av det politiske spekteret og mye tyder på at dette hegemoniet ikke vil bli utfordret i tiden som kommer. Utfordringen blir dermed å utvikle denne styringsformen på en måte som tar hensyn til alle de forskjellige aspektene ved politiets rolle. Dette innebærer for politiet og for PU at dersom styringen skal inneholde *både* kvalitative og kvantitative målsettinger, må dette ideelt sett gjøres på en måte som ivaretar og ikke undergraver de kvalitative kvalitetene ved politiets arbeid.

## Litteraturliste

- Aucoin, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3: 115–137. doi:10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x
- Bakli, O. & Botheim, I. (2004) *Nytt direktorat – nye roller: En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til Justisdepartementet og ytre etat* (Statskonsult rapport 2004:3) Oslo: Statskonsult.
- Balvig, F., Holmberg, L., & Højlund Nielsen, M. P. (2011). *Verdens bedste politi : politireformen i Danmark 2007-2011*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Birkeli, L., Oftedal, E., & Næs, I. (1999) *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen* (Statskonsult rapport 19/1999). Oslo: Statskonsult. Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/r99-19.pdf>
- Bovim, L. (2014, 31. mars). Nye krafttak i PU. *Politilederen*. Hentet fra <http://www.politilederen.no/fagligforpolitiledere/ledelse/1023-nye-krafttak-i-pu>
- Brandvold, Å. (2014, 3. oktober). Har kastet ut 484 asylbarn. *Klassekampen*. Hentet fra <http://www.klassekampen.no/article/20141003/ARTICLE/141009987>
- Bratton, W. J. (2005). Crime is down in New York City: blame the police. I T. Newburn (red.), *Policing: Key Readings* (s. 472-482). Oxon: Routledge.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2011). Interne markeder – fokus på bestiller–utfører-modellen. I T. Busch, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 106-119). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). *Reformer og lederskap: Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahler Larsen, P. (2011). New public management og evaluering. I T. Busch, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 305-318). Oslo: Universitetsforlaget.
- Deleon, L. (2005). Public management, democracy, and politics. I E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management* (s. 103-131). Oxford: Oxford University Press.
- den Heyer, G. (2011). New public management, A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3), s. 419 – 433

- Direktoratet for økonomistyring. ( u.å.) Styringsparameter. Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/okonomiregelverket/ord-og-begreper/glossary/s/styringsparameter/>
- Ertzaas, P., Skarvøy, L. J., & Laustsen, E. (2014, 28. februar). Ny asylavtale skal sikre retur av kriminelle. *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/norsk-politikk/ny-asylavtale-skal-sikre-retur-av-kriminelle/a/10137288/>
- Ferlie, E. & Geraghty, K. J. (2005). Professionals in public services organizations. I E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management* (s. 422-445). Oxford: Oxford University Press.
- Finansdepartementet. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf)
- Finstad, L. & Wathne, C. T. (2011, 6. juni). Mellom barken og veden. *Politiets Fellesforbund*. Hentet fra [https://www.pf.no/pf/krimpolitikk\\_ressurs\\_og\\_ledelse/politireformen/2011/Mellom+barken+og+veden.d25-TMILY13.ips](https://www.pf.no/pf/krimpolitikk_ressurs_og_ledelse/politireformen/2011/Mellom+barken+og+veden.d25-TMILY13.ips)
- Franke Aas, K. & Mohn, S. B. (2015). Utvisning som straff? Om grensesnittet mellom strafferett og utlendingskontroll. *Tidsskrift for strafferett*, 14(2), 153-176
- Gillesvik, K. & Røssum, E. (2014, 8. desember). Skulle myke opp - sendte ut rekordmange. *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Skulle-myke-opp---sendte-ut-rekordmange-264032b.html>
- Gillesvik, K. & Røssum, E. (2015, 13. januar). Nedprioriterte de kriminelle. *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Nedprioriterte-de-kriminelle-302303b.html>
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet
- Granér, R., & Kronkvist, O. (2014). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I R. Granér & P. Larsson, & H. I. Gundhus (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 53-77). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1–25. doi:10.1016/s1096-7494(01)00041-1
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hellesø-Knutsen, K. (2013). *Jakten på risiko: Vurderinger, følelser og valg hos patruljerende politi*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Hermansen, T. (2011). Den nyliberalistiske staten. I T. Busch, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 34-46). Oslo: Universitetsforlaget.

- Hoff, K. G., & Holving, P. A. (2002). *Balansert målstyring : balanced scorecard på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2011). *Polisens arbete mot narkotika* (Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunksjon 1/2011). Stockholm: Rikspolisstyrelsen. Hentet fra [https://www.iei.liu.se/is/holgersson-stefan/publikationer/1.301513/Pol\\_arb\\_m\\_Narkotikarapport\\_inl110825w.pdf](https://www.iei.liu.se/is/holgersson-stefan/publikationer/1.301513/Pol_arb_m_Narkotikarapport_inl110825w.pdf)
- Holmberg, L. (2014). Hva gjør politiet?. I R. Granér & P. Larsson, & H. I. Gundhus (red.), *Innføring i politivitenskap* (s. 153-176). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Innst. 214 S (2014-2015). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i sak om utsendelse av lengeværende asylbarn og justis- og beredskapsministerens opplysningsplikt etter Grunnloven § 82*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-214.pdf>
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Cristoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Johannessen, P. I. S. (2013). *Ulovlig og kriminell*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo, Oslo
- Johansen, N. B., Ugelvik, T. & Aas, K. F. (2013). Globalisering, staten og de fremmede. I N. B. Johansen, T. Ugelvik & K. F. Aas (red.), *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede* (s. 11-21). Oslo: Universitetsforlaget.
- Johansen, P. A. (2014, 8. oktober). Skal kaste ut over 10. 000 utlendinger i 2015. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/norge/politikk/Skal-kaste-ut-over-10-000-utlendinger-i-2015-77551b.html>
- Jones, T., & Newburn, T. (1997). *Policing after the Act : police governance after The Police and Magistrates' Courts Act 1994*. London: Policy Studies Institute.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jonsson Trædal, T. (2015, 30. oktober). Regjeringen gir 350 ekstra millioner til politiet. *Politiforum*. Hentet fra <http://politiforum.no/Regjeringen+gir+350+flyktning-millioener+til+politiet.d25-T2BvG4f.ips>
- Jonsson Trædal, T. (2016, 11. januar). Aldri før har flere blitt uttransportert. *Politiforum*. Hentet fra <http://politiforum.no/Aldri+f%C3%B8r+har+flere+blitt+uttransportert.d25-T2BHUZV.ips>

- Jonsson Trædal, T. (2017, 1. januar). Få asylsøkere til Norge i fjor – politiet må fortsatt uttransportere like mange. *Politiforum*. Hentet fra <http://politiforum.no/no/nyheter/2016/desember/F%C3%A5+asyls+%C3%B8kere+til+Norge+i+fjor+%E2%80%93+politiet+m%C3%A5+fortsatt+uttransportere+like+mange.d25-T2RnUWc.ips>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013). *Tildelingsbrev 2013*. Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2013/tildelingsbrev-2013\\_pod.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2013/tildelingsbrev-2013_pod.pdf)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014a, 22. desember). Aktører og ansvarsforhold i utlendingsforvaltninga. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/asylsituasjonen/innvandring/innsikt/aktorer-og-ansvarsforhold-i-utlendingsforvaltninga/id448310/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014b). *Tildelingsbrev 2014*. Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2014/tildelingsbrev\\_2014\\_pod.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2014/tildelingsbrev_2014_pod.pdf)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Tildelingsbrev 2015*. Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev\\_2015\\_pod.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/tildelingsbrev_2015_pod.pdf)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015b, 5. februar). Fakta om nærpolitireformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Tildelingsbrev 2016*. Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_3536.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3536.pdf)
- Kaplan, R. S. (2010). Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. *Harvard Business School*. Hentet fra <http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074.pdf>
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard : translating strategy into action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Klaudi Klausen, K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 62-74). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkman, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. E. (2005). Public Management. A concise history of the field. I E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management* (s. 27-50). Oxford: Oxford University Press.
- Læg Reid, P. (1991). Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor : innlegg på LOS-konferansen 2.-3. oktober 1991. Bergen: Alma Mater.
- Mellingsæter & Molstad (2014, 13. mai). Registrering av asylsøkere flyttes til Tøyen. *Osloby*. Hentet fra <http://www.osloby.no/nyheter/Registrering-av-asylsokere-flyttes-til-Toyen-7564396.html>
- Mohn, S.B. (2013). Passet påskrevet. Utlendinger og kontroll i kriminalstatistikkens grenseland. I N. B. Johansen, T. Ugelvik & K. F. Aas (red.), *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede* (s. 43-64). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moore, M. H. (2005). Sizing up Compstat: an important administrative innovation in policing. I T. Newburn (Red.), *Policing: Key Readings* (s. 530-549). Oxon: Routledge.
- Nasjonalt ID-senter (u.å.) Politiets Utlendingsenhet (PU). Hentet fra <https://www.nidsenter.no/no/Aktorer/PU/>
- NOU 2003: 6. *Hva koster det? Bedre budsjettering og regnskapsføring i staten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-06/id118580/>
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2013:9. *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/>
- OECD (1987). *Administration as service, the public as client*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Hentet fra <http://www.oecd.org/gov/digital-government/1910557.pdf>
- Ottesen Kvigne, K. (2013). *Høring - NOU 2013:9 Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer- Politianalysen*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2279.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2279.pdf)
- Ottesen Kvigne, K. (2015, 16. januar). PU har ikke nedprioritert kriminelle. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2015\\_01/nyhet\\_14651.xhtml](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2015_01/nyhet_14651.xhtml)
- Politiet. (u.å.) Styringsdialogen. Hentet fra [https://www.politi.no/strategier\\_og\\_analyser/foringer/](https://www.politi.no/strategier_og_analyser/foringer/)



Politidirektoratet. (2009). *Politiets strategi 2010 – 2015* (POD Publikasjon 2009/10). Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg\\_841.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_841.pdf)

Politidirektoratet. (2010). *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten* (POD Publikasjon 2010/03). Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_743.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_743.pdf)

Politidirektoratet. (2014). *Politiets årsrapport 2014*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2986.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2986.pdf)

Politidirektoratet. (2014b). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2014*. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2457.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2457.pdf)

Politidirektoratet. (2015). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2015*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet. (2016, 29. mars). Opprettelsen av Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.politi.no/politidirektoratet/om\\_pod/historie/](https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/historie/)

Politidirektoratet. (u.å.) Politidirektoratet. Hentet fra [https://www.politi.no/politidirektoratet/om\\_pod/Tema\\_536.xhtml](https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/Tema_536.xhtml)

Politiforum (2015). Regjeringen gir 350 flyktning-millioner til politiet. Hentet fra <https://pf.no/no/nyheter/2015/oktober/Regjeringen+gir+350+flyktning-millioner+til+politiet.d25-T2BvG4f.ips>

Politiets utlendingsenhet (2005). Årsrapport 2004. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg\\_135.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg_135.pdf)

Politiets utlendingsenhet (2007). Årsmelding 2006. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg\\_133.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg_133.pdf)

Politiets utlendingsenhet (2009). Årsmelding 2008. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg\\_131.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/statistikk/Vedlegg_131.pdf)

Politiets utlendingsenhet (2010). Årsmelding 2009. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_786.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_786.pdf)

Politiets Utlendingsenhet (2011a). *Strategi 2012 – 2016 Politiets Utlendingsenhet*. Hentet 09. mars 2016 fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_1904.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_1904.pdf)

Politiets utlendingsenhet (2011b). Årsmelding 2010. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_1313.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_1313.pdf)

Politiets utlendingsenhet (2011c). Månedstatistikk desember 2011: Uttransporteringer fra Norge . Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_1570.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_1570.pdf)

- Politiets utlendingsenhet (2012). Årsmelding 2011. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_1800.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_1800.pdf)
- Politiets utlendingsenhet (2013). Årsmelding 2012. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_2218.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2218.pdf)
- Politiets Utlendingsenhet (2013b). Høring - NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_2279.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2279.pdf)
- Politiets utlendingsenhet (2014a, 11. november). Politiets historie innen utlendingsfeltet. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/om\\_politiets\\_utlendingsenhet/historie/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/historie/)
- Politiets utlendingsenhet (2014b, 28. mai). Viktige funn om ID-arbeid. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014\\_05/Nyhet\\_13825.xml](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014_05/Nyhet_13825.xml)
- Politiets utlendingsenhet (2014c). Årsmelding 2013. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_2648.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2648.pdf)
- Politiets utlendingsenhet (2014d, 10. oktober). PU i statsbudsjettet for 2015. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014\\_10/nyhet\\_14283.xhtml](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/aktuelt/nyhetsarkiv/2014_10/nyhet_14283.xhtml)
- Politiets utlendingsenhet (2014e). Månedstatistikk desember 2014: Uttransporteringer fra Norge. Hentet fra [https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politiets\\_utlendingsenhet/Vedlegg\\_2883.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2883.pdf)
- Politiets utlendingsenhet (2016, 29. januar). Om Politiets Utlendingsenhet. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/om\\_politiets\\_utlendingsenhet/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/)
- Politiets utlendingsenhet (2016b, 26. juli). Statistikk fra Politiets utlendingsenhet. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/statistikk/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/)
- Politiets utlendingsenhet (2017, 24. januar). Politiet uttransporterte 8078 personer i 2016. Hentet fra [https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/nyhet\\_16647.xml](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/nyhet_16647.xml)
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). Public management reform : a comparative analysis (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Prop. 93 S (2013-2014). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014*. Hentet fra [http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert\\_2014/dokumenter/pdf/prp93\\_2014.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Revidert_2014/dokumenter/pdf/prp93_2014.pdf)
- Regjeringen (2013, 7. oktober). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>

- Regjeringen (2013b, 8. november). Returnerer flere personer uten lovlig opphold. Pressemelding nr: 109 - 2013. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/returnerer-flere-personer-uten-lovlig-op/id745298/>
- Regjeringen (2014, 24. november). Mål for justis- og beredskapssektoren. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/mal-for-justis--og-beredskapssektoren/id2076236/>
- Regjeringen (2014b, 14. mai) Flere personer uten lovlig opphold skal tvangsutsendes. Pressemelding nr. 21- 2014. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Flere-personer-uten-lovlig-opphold-skal-tvangsutsendes/id759718/>
- Reiner, R. (2010). *The politics of the police* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Ritsert, R., & Pekar, M. (2009). New Public Management Reforms in German Police Services. *German Policy Studies*, 5(2), 17-47.
- Rydgren, J. (2005). Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family. *European Journal of Political Research*, 44(3), 413–437. Hentet fra <http://jensrydgren.com/Is%20extreme%20right-wing%20populism.pdf>
- Sagli, E. (2015, 24. september). Politiske føringer om måltall er i ferd med å bryte ned arbeidsmiljøet i PU. *Politiforum*. Hentet fra <http://politiforum.no/%C2%ABPolitiske+f%C3%B8ringer+om+m%C3%A5ltall+er+i+ferd+med+%C3%A5+bryte+ned+arbeidsmilj%C3%B8et+i+PU%C2%BB.d25-T2BnOZB.ips>
- Salvesen, G. (2015, 19. mai). Anundsen unngikk mistillit i Stortinget etter asylbarnsaken. *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Anundsen-unngikk-mistillit-i-Stortinget-etter-asylbarnsaken-8025333.html>
- Savoie, D. J. (1994). Thatcher, Reagan, Mulroney : in search of a new bureaucracy. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten*. (SSØ 12/2010, 2. opplag). Hentet fra [https://dfo.no/documents/foa/publikasjoner/veiledere/maal\\_og\\_resultatstyring\\_i\\_staten.pdf](https://dfo.no/documents/foa/publikasjoner/veiledere/maal_og_resultatstyring_i_staten.pdf)
- Statsbudsjettet. (2014). Statsbudsjettet fra A til Å. Retur av utlendinger uten lovlig opphold. Hentet fra <http://www.statsbudsjettet.no/Revidert-budsjett-2014/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Retur-av-utlendinger/?department=JD#artikkel>
- Suominen, A. (2013). Forholdet mellom utlendingslovens og straffeprosesslovens regler om fengsling. I N. B. Johansen, T. Ugelvik & K. F. Aas (red.), *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede* (s. 121-134). Oslo: Universitetsforlaget.

- Sundby, I. J., Haarstad, M., & Bøgh, P. C. (2007). *Evaluering av Politiets Utlendingsenhet* (Statskonsult rapport 27/2007). Oslo: Statskonsult. Hentet 15. februar 2016 fra <http://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-politiets-utlendingsenhet/Evaluering%20av%20Politiets%20utlendingsenhet.pdf/@@inline>
- Talbot, C. (2005). Performance management. I E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (red.), *The Oxford handbook of public management* (s. 491-518). Oxford: Oxford University Press.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L., & Skalle, N. (2006) *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004* (Fafo rapport 530). Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2006/530.pdf>
- UDI (u.å.(a)). Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?. Hentet fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>
- UDI (u.å.(b)). Statistikk om innvandring. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/>
- UDI (u.å.(c)). Staistikk og analyse. Hentet 6. februar 2017 fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/>
- Vanebo, J. O. (2011). Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. I T. Busch, K. Klaudi Klausen, & J. O. Vanebo (red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (3. utg., s. 22-31). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wathne, C. T. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus: Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Weisburd, D., Mastrofski, S. D., McNally, A. M., Greenspan, R., & Willis, J. (2005). Reforming to persevere: Compstat and strategic problem solving in American policing. I T. Newburn (Red.), *Policing: Key Readings* (s. 508-529). Oxon: Routledge.

## Intervjuguide

Navn:

Alder:

Bakgrunn:

Stilling:

| Forskningsspørsmål   | Intervjuspørsmål   |
|--|--|
| <p>Hvilke konsekvenser har målstyring på det praktiske politiarbeidet i PU med pågripelser og deportasjon av ulovlige innvandrere?</p> | <p>Hvordan planlegges pågripelser av ulovlige innvandrere?</p> <p>Hvem bestemmer hvem som skal pågripes og deporteres?</p> <p>Hva mener du er de viktigste kriteriene som ligger til grunn for en pågripelse?</p> <p>Hvis en ulovlig utlending påtreffes tilfeldig, dvs ikke planlagt pågripelse, hvilke kriterier ligger da til grunn for å pågripe personen?</p> <p>Tar du egne avgjørelser i forkant av, og under en pågripelse? På hvilken måte?</p> |
| <p>I hvilken grad oppnår man i målet om kriminalitetsbekjempelse og forebygging ved å ha et måltall på deportasjoner?</p>              | <p>Hva mener du er hensikten med å pågripe og deportere ulovlige innvandrere?</p> <p>Hvilke effekter på samfunnet tror du deportasjon av ulovlige innvandrere har?</p> <p>Hva er dine tanker om PU sin rolle i å forebygge og bekjempe kriminalitet begått av ulovlige innvandrere? Finnes det evt andre måter å bekjempe slik kriminalitet på?</p> <p>Hva ville du gjort for å forebygge og bekjempe kriminalitet begått av ulovlige innvandrere?</p>   |

## Informasjon om forskningsprosjekt

### PÅGRIPELSE OG TVANGSRETUR AV PERSONER UTEN LOVLIG OPPHOLD I NORGE

*-Politiske målsettinger og praktiske utfordringer for de som utfører jobben*

|   |  |
|---|--|
| Masterstudent/<br>Veileder/<br>Biveileder | <p>Lars Eriksen, Politihøgskolen/PU<br/>Epost: <a href="mailto:erilarse@hotmail.com">erilarse@hotmail.com</a>, mobil: 93230951</p> <p>Jenny Maria Lundgaard, Politihøgskolen<br/>Epost: <a href="mailto:Jenny.maria.Lundgaard@phs.no">Jenny.maria.Lundgaard@phs.no</a><br/>Helene I. Gundhus, Politihøgskolen<br/>Epost: <a href="mailto:helgun@phs.no">helgun@phs.no</a></p>  |
| Formål                                    | <p>Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan og på hvilken måte styringen av PU og politiske føringer påvirker handlingsrommet og beslutningsprosessene for ansatte i PU som planlegger og utfører pågripelser og uttransporteringer.</p> <p>Undersøkelsen består av intervjuer av jurister og operativt politipersonell i PU, og vil omhandle det daglige virket til disse personene.</p> <p>I tillegg vil det bli brukt statistikk fra årsrapporter og andre relevante kilder</p>   |
| Personvern og taushetsplikt               | <p>Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, og er innvilget dispensasjon fra politiansattes taushetsplikt av Politidirektoratet.</p> <p>Forsker er underlagt taushetsplikt og data anonymiseres og behandles konfidensielt.</p> <p>Opplysningene vil ikke brukes til andre formål enn det som er beskrevet ovenfor. Opplysningene vil heller ikke bli utlevert til andre.</p> <p>Opplysningene som framkommer i publikasjoner skal ikke kunne tilbakeføres til enkeltpersoner.</p> <p>Det er frivillig for den enkelte å delta på studien og man kan reservere seg fra deltakelse så lenge studien pågår uten å måtte begrunne dette.</p> |

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan og på hvilken måte styringen av PU og politiske føringer påvirker handlingsrommet og beslutningsprosessene for ansatte i PU som planlegger og utfører pågripelser og uttransporteringer.

Det er spesielt forholdet mellom måltallene på antall uttransporteringer og konsekvensene slik målstyring får for de som skal forvalte måltallene i praksis i sitt daglige virke som skal undersøkes. I tillegg skal det undersøkes hvordan det kriminalitetsforbyggende aspektet ved tvangsreturer oppleves av informantene.

## Samtykkeskjema til intervjuundersøkelse

### PÅGRIPELSE OG TVANGSRETUR AV PERSONER UTEN LOVLIG OPPHOLD I NORGE

*-Politiske målsettinger og praktiske utfordringer for de som utfører jobben*

|   |  |
|---|--|
| Masterstudent/<br>Veileder/<br>Biveileder | <p>Lars Eriksen, Politihøgskolen/PU<br/>Epost: <a href="mailto:erilarse@hotmail.com">erilarse@hotmail.com</a>, mobil: 93230951</p> <p>Jenny Maria Lundgaard, Politihøgskolen<br/>Epost: <a href="mailto:Jenny.maria.Lundgaard@phs.no">Jenny.maria.Lundgaard@phs.no</a><br/>Helene I. Gundhus, Politihøgskolen<br/>Epost: <a href="mailto:helgun@phs.no">helgun@phs.no</a></p>  |
| Prosjektslutt                             | 01.06.2015   |
| Formål                                    | <p>Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan og på hvilken måte styringen av PU og politiske føringer påvirker handlingsrommet og beslutningsprosessene for ansatte i PU som planlegger og utfører pågripelser og uttransporteringer.</p> <p>Undersøkelsen består av intervjuer av jurister og operativt politipersonell i PU, og vil omhandle det daglige virket til disse personene.</p> <p>Denne erklæringen gjelder deltakelse i et slik intervju.</p> <p>Intervjuene vil vare i 30 til 60 minutter og det vil bli gjort lydopptak.</p>   |
| Personvern og taushetsplikt               | <p>Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS, og er innvilget dispensasjon fra politiansattes taushetsplikt av Politidirektoratet.</p> <p>Forsker er underlagt taushetsplikt og data behandles konfidensielt. Opplysningene vil ikke brukes til andre formål enn det som er beskrevet ovenfor. Opplysningene vil heller ikke bli utlevert til andre. Opplysningene som framkommer i publikasjoner skal ikke kunne tilbakeføres til enkeltpersoner.</p> <p>Det er frivillig for den enkelte å delta på studien og man kan reservere seg fra deltakelse så lenge studien pågår uten å måtte begrunne dette.</p> |

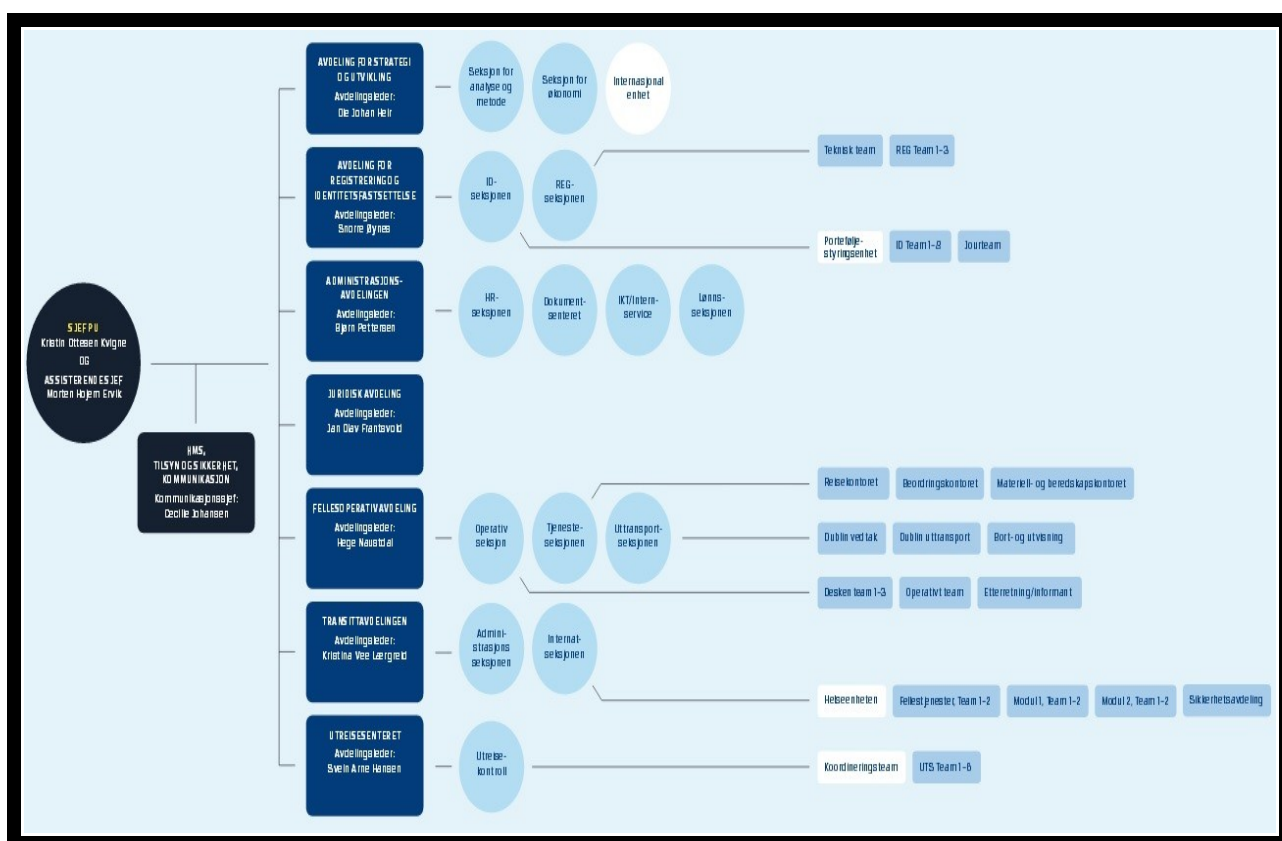
- Jeg samtykker i at opplysningene om meg kan samles inn fra individuelt intervju.
- Jeg er kjent med at alle opplysningene vil anonymiseres og slettes etter at prosjektet er avsluttet. Opplysningene vil derfor ikke brukes til andre formål enn det som er beskrevet ovenfor.
- Jeg er også kjent med at deltakelse i prosjektet er frivillig, og at jeg når som helst kan be om å få slettet de opplysningene som er registrert om meg under prosjektets forløp.

.....  
Sted

Dato

Underskrift av intervjuperson

# PU organisasjonskart 2016







Jenny Lundgaard  
Polihøgskolen  
Postboks 5027 Majorstua  
0301 OSLO

Harald Hørlagen gate 29  
N-5007 Bergen  
Norskei  
Tel: +47 55 58 21 37  
Fax: +47 55 58 56 50  
med@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org nr: 985 321 884

Vår dato: 27.03.2014

Vår ref: 38261 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 20.03.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <i>38261</i>                | <i>Mål og resultatstyring i politiets utlendingsenhet</i> |
| <i>Behandlingsansvarlig</i> | <i>Polihøgskolen, ved institusjonens øverste leder</i>    |
| <i>Daglig ansvarlig</i>     | <i>Jenny Lundgaard</i>                                    |
| <i>Student</i>              | <i>Lars Eriksen</i>                                       |

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstillter kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.05.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Lis Tenold

Kontaktperson: Lis Tenold tlf: 55 58 33 77

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Lars Eriksen erilarse@hotmail.com

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjert ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Avdelingskontorer / District Offices*

OSLO: NSD, Universitet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 95 52 11. [nsd@uio.no](mailto:nsd@uio.no)  
TRONDHEIM: NSD, Høgskolen teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47 73 59 13 07. [byrre-saarvaell@ntnu.no](mailto:byrre-saarvaell@ntnu.no)  
TRONÅR: NSD, Svt, Universitet i Trondheim, 9607 Tronåra. Tel: +47 73 64 40 26. [redmas@svt.no](mailto:redmas@svt.no)



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

Prosjektnr: 38261

Ifølge prosjektmeldingen skal utvalget informeres muntlig om prosjektet og samtykke muntlig til deltakelse. For å tilfredstille kravet om et informert samtykke etter loven, må utvalget informeres om følgende:

- hvilken institusjon som er ansvarlig
- prosjektets formål/problestilling
- hvilke metoder som skal benyttes for datainnsamling
- hvilke typer opplysninger som samles inn
- at opplysningene behandles konfidensielt og hvem som vil ha tilgang
- at det er frivillig å delta og at man kan trekke seg når som helst uten begrunnelse
- at data anonymiseres ved prosjektslutt, her 30.05.2014
- hvorvidt enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven
- kontaktopplysninger til student og veileder.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Politihøgskolen sine interne rutiner for datasikkerhet. Dermed personopplysninger skal lagres på privat pc/mobile enheter, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 30.05.2015. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel) og slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidsted, alder og kjønn) samt slette lydopptak