



POLITI HØGSKOLEN

Budsjett = Bemanning

«En studie av politidistriktenes særegne kostnadsmodell»



Dag Arne Thoresen

Master i Politivitenskap

Kull 2017

Innholdsfortegnelse

1.0	Sammendrag	3
1.1	Tema og bakgrunn	8
1.2	Historien fra en seksjon	9
1.3	Å forske på sine egne – forforståelse og etikk	12
1.4	Teoretisk forankring	13
1.5	Økonomistyring i staten og i politiet	15
1.6	Bevilgningsreglementet	16
1.7	Opphevelse av bevilgningsreglementet § 10	17
1.8	Regler for økonomistyring i staten	18
1.9	Politiets egenart	19
1.10	Politidistriktene sin egenart	21
1.11	Statsbudsjettet til Justis- og beredskapsdepartementet	22
1.12	Statlige regnskapsprinsipper	25
1.12.1	Kontantprinsippet	26
1.12.2	Periodiseringsprinsippet	26
1.13	Resultatkjeden	27
1.14	Hovedavtalens prinsipper	29
1.15	Problemstilling og avgrensning	30
2.0	Metode	32
2.1	Forskningsdesign	32
2.2	Triangulering	33
2.3	Utvalget	33
2.4	Datainnsamlingen	33
2.5	Modellen som benyttes til analyse	34
2.6	Gjennomsnittlig antall årsverk	36
2.7	Validitet og reliabilitet	36
3.0	Analyse og resultater	38
3.1	Fordeling av driftsutgifter i politi- og lensmannsetaten	38
3.2	Fordeling av driftsutgifter i politidistriktene	41
3.3	Analyse av politidistriktene ved bruk av modellen	45
3.4	Beskrivelse av formlene i modellen	45
3.4.1	Formel 1	48
3.4.2	Formel 2	49
3.4.3	Formel 3	53
3.4.4	Formel 4	55

3.4.5	Formel 5.....	57
3.4.6	Formel 6.....	58
3.5	Test av modellen i en korrelasjonsanalyse	59
3.6	Analyse og resultat – Drøfting av budsjett §18 i hovedavtalen i staten.....	61
3.7	Oppsummering - Analyse og resultater.....	63
4.0	Drøfting	65
4.1	Avbyråkratisering og effektiviseringsreformen	66
4.1.1	Politiet kontra Forsvaret.....	68
4.1.2	Rammebudsjettering og økonomisk handlingsrom.....	69
4.1.3	Økonomisk handlingsrom og effektivisering	70
4.1.4	Politiledere - Økonomisk handlingsrom og effektivisering	71
4.1.5	Effektivisering eller produktivitet?.....	72
4.1.6	Praktisk eksempel på produktivitet og effekter.....	75
4.1.7	Effektivitet som en sosial konstruksjon	78
4.1.8	Innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper i politidistriktene.....	80
4.1.9	Innføring av pensjonspremie	83
4.1.10	Byråkrati i politidistriktene.....	83
4.1.11	Økonomistyring uten budsjett.....	85
4.2	Hovedavtalens prinsipper og partsamarbeidet.....	86
4.2.1	Sør-Vest politidistrikt – Budsjett og Bemanning henger tett sammen	89
5.0	Avslutning	92
	Referanseliste.....	97
	Oversikt vedlegg	108
VEDLEGG – A	Tilbakemelding fra POD på innsynsbegjæring	109
VEDLEGG – B	Tilbakemelding på oppfølgingsspørsmål etter innsynsbegjæring	110
VEDLEGG – C	Godkjenning på bruk av data fra spørreundersøkelse fra PF	111
VEDLEGG – D	Spørreskjema fra spørreundersøkelsen gjennomført av PF.....	112
VEDLEGG – E	Tallgrunnlag som grunnlag for grafene i figur 6 til 11.....	113
VEDLEGG – F	Beskrivelse av nivå 1 til 4 i politidistriktene	114
VEDLEGG – G	Hovedavtalens paragraf 18 beskrevet i detalj.....	115
VEDLEGG – H	Beskrivelse av Politiets StyringsVerktøy (PSV).....	116
VEDLEGG – I	Kodebok i SPSS.....	117
VEDLEGG – J	Resultatet av korrelasjonsanalysen i SPSS vedlegg.....	118
VEDLEGG – K	Utdrag av posteringsplanen på post 5 Lønnskostnad	119
VEDLEGG – L	Tallgrunnlaget fra spørreundersøkelsen	120
VEDLEGG – M	Oversikt over regnskapsprinsipper i statlige virksomheter.....	121

1.0 Sammendrag

I offentlige sektor styres ressursene gjennom bruk av tradisjonelle prinsipper knyttet til økonomistyring som er forankret i *Bevilgningsreglementet* og *Reglement for økonomistyring i staten*. Det er et lederansvar at politiet som virksomhet har tilstrekkelig tilgang på ressurser, slik at politiproduksjonen kan gjennomføres på en mest mulig effektiv måte. Statlig økonomistyring har gjennomgått store effektiviserings- og avbyråkratiseringsreformer de senere årene. Problemstillingen i denne masteravhandlingen ønsker å finne svaret på om en alternativ økonomistyringsmodell kan bidra til å forenkle økonomistyring for ledere, beslutningstakere og administrativt personell. Gjennom en utviklet, alternativ økonomimodell, mener jeg å besvare dette spørsmålet. Modellen tar utgangspunkt i om det er mulig å økonomistyre et politidistrikt ved kun å sette søkelys på *antall årsverk* som kostnadsindikator. Modellen er utviklet med hensyn til politiets egenart som påstås å være helt spesiell sammenlignet med alle andre offentlige virksomheter. Modellen viser beregninger som gjør det mulig å beslutte hvor mange årsverk politidistriktet kan ha gjennom hele budsjettåret og predikere hva kostnaden kommer til å bli, slik at politidistrikt oppnår budsjettbalanse med større sikkerhet enn den tradisjonelle måten å økonomistyre på. Dette vil kunne bidra til at det benyttes mindre ressurser på administrasjon, fordi økonomistyringen av blir mindre omfattende enn den tradisjonelle måten å økonomistyre på.

Oppsummert bygger modellen på følgende prinsipp:

$$\text{Budsjett} = \text{Bemanning}$$

Det er tre hovedfunn i besvarelsen:

1. Det er en entydig sammenheng mellom totale driftsutgifter og antall ansatte i et politidistrikt.
2. Gjennomsnittskostnaden per årsverk gir grunnlag for å beregne hvor mange årsverk tildelt budsjett gir fram i tid.
3. Det er større sannsynlighet for å holde seg innenfor økonomiske budsjetttrammer ved kun å styre på antall årsverk, i stedet for budsjett.

Abstract

In the Norwegian public sector, resources are managed through the use of traditional principles related to financial management, anchored in the State's Appropriation Regulations and Regulations for Financial Management. It is a manager's responsibility that the police, as a business, have sufficient access to resources, so that police efficacy is paramount. In recent years, the Norwegian Government's financial management has undergone major efficiency reforms to make it less bureaucratic. This study addresses whether or not an alternative model can help simplify financial management for managers and administrative personnel within the Police. By developing and suggesting an alternative economics model, this new approach will be presented, demonstrated and discussed. The thesis and presented model, introduces a new approach in the way of economic and financial management within the police, by focusing only on the number of staff-years as a cost indicator. The model has been developed with regard to the uniqueness of the police, which, as argued and demonstrated in the thesis, is unique compared to all other public enterprises in Norway. The model shows calculations that make it possible to decide how many staff-years the police district can have throughout the budget year and predict what the cost will be to enable the police district achieve budget balance with greater certainty than the traditional way of managing finances. Through this new model, the author argues that this new way of thinking could contribute to less resources being used for administration, because financial management will be less extensive than traditional ways.

In summary, the model is based on the following principle:

Budget = Staffing

The results found: (i) a clear connection between total operating expenses and the number of employees in a police district; (ii) the average cost per staff-year provides a basis for calculating how many staff-years the allocated budget will be in the future, and; (iii) it is more likely to stay within financial budget limits by controlling only the number of staff-years, instead of budget.

Forord

Formålet med denne studien er å se nærmere på hvordan økonomistyring praktiseres i politiet med et særskilt søkelys på politidistriktene og deres «særegne» kostnadsmodell. Studien forsøker å belyse om det finnes en enklere metode som gjør det lettere å styre økonomien i politidistriktene. Denne forenklingen kan bidra til at politiledere bruker mindre tid på budsjettstyring og at antallet årsverk som i dag er øremerket til økonomistyringsoppgaver kan omdisponeres til andre oppgaver.

Min arbeidserfaring fra ulike organisasjoner, i særdeleshet politiet, har gitt meg et inntrykk av at tradisjonell økonomistyring virker svært ressurskrevende, fordi mange årsverk går med til budsjettering og regnskapsføring på ulike nivåer i organisasjonen. Dette er et spesielt interessant perspektiv i menneskebeholdende organisasjoner som politiet, hvor personellkostnadene utgjør den største utgiftsposten i regnskapet. Det er med et slikt utgangspunkt jeg har tatt på meg min "personlige forskerfrakk" og selv prøvd ut den forenkende modellen i praksis de siste 10 årene, parallelt med det tradisjonelle økonomistyringssystemet i politidistriktet. Denne forskningen har nå fått sitt utløp i en masteroppgave.

Etter drøye tre år med studier i master i politivitenskap har jeg endelig kommet til veis ende. Det har vært krevende å kombinere full stilling med et masterstudium. Kombinasjonen av studiets teori og egen arbeidspraksis er en erfaring jeg ikke ville vært foruten. Normert tid for deltidsstudiet er 4 år, fra august 2017 til august 2021. Av ulike årsaker har jeg prioritert å bruke 3 år på studiet, fordi motivasjonen for min masteroppgave har økt parallelt med den teoretiske forståelsen av studiet.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Trond Myklebust som har gitt stødig veiledning i prosessen og aldri vært i tvil om at denne masteroppgaven skulle skrives. En spesiell takk til kollega seniorrådgiver Marius Kvithyld som aldri sier nei til en engasjert diskusjon om det meste knyttet til målstyring og ressursstyring. Oslo politidistrikt skal ha honnør for å ha gitt meg mulighet til å prøve ut min metode ved noen av deres politistasjoner. Den største takken går til mine nærmeste og min arbeidsgiver som alltid har støttet meg i mine valg og lagt alt til rette for at jeg skulle klare å gjennomføre denne masteroppgaven.

Retter en takk til Politiforum og journalist Torkjell Trædal har gitt meg anledning til å benytte bildet på studiens forside.

1.0 Introduksjon

I denne studien blir det presentert en helt ny og alternativ økonomistyringsmodell som har til hensikt å vise at politidistriktene kan styre på antall årsverk og automatisk få svar på hva kostnadene blir, helt uavhengig av regnskap- eller budsjett-informasjon. Tanken kan muligens oppfattes som både banal og enkel, men den har vært en del av egen forskning i omtrent ti år og presenteres i denne studien.

Introduksjonsdelen i studien vil i detalj beskrive bakgrunnen for valget av tema. Her belyses egen referanseramme og empiri etter mange år i økonomistyringsfunksjoner i offentlige virksomheter, med særlig referanse til 17 år i Oslo politidistrikt. Erfaringene fra en seksjon (Nivå 2¹) med bruk av den samme modellen blir presentert. Den beskriver hvordan seksjonen endret seg fra å være en seksjon med stort merforbruk, til å bli seksjonen som forvaltet sin økonomi best av samtlige seksjoner i politidistriktet.

Metodisk er det benyttet fire ulike innsamlingsperspektiver: (i) innsynsbegjærte data fra økonomistyringssystemet i politiet, (ii) gjenbruk av data fra en spørreundersøkelse etter godkjenning fra Politiets Fellesforbund (PF), (iii) dokumentanalyser og (iv) faglitteratur som beskrevet i tabell 1.

Resultatene beskrives delvis for seg selv i kapittel 3, men trekkes forløpende inn i drøftingskapittel 4 der dette er naturlig.

I drøftingskapittelet blir relevante temaer drøftet opp mot funnene i kapittel 3, med hensikt å bidra til refleksjon og perspektiver opp mot beslutninger som kan tas og som kan få konsekvenser for valg i konteksten politiets økonomistyring i framtiden.

¹ For beskrivelse av politiets ulike organisatoriske nivå, se vedlegg F side 114

Tabell 1 Viser innsamlingsperspektivene med beskrivelse av hvilke data som er hentet inn som informasjonsgrunnlag for behandling av kapittel 3 og kapittel 4.

Data	Metode
Økonomioversikt politidistriktene - Excel-ark	Kvantitativ/kvalitativ
Spørreundersøkelse fra Politiets Fellesforbund - Analyser - Excel ark	Kvantitativ
Nasjonalbudsjettet	Dokumentanalyse
Statsbudsjett	Dokumentanalyse
Odelstingsproposisjoner	Dokumentanalyse
Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartement til Politidirektoratet	Dokumentanalyse
Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til Politidistrikter	Dokumentanalyse
Resultatavtaler fra Politidirektoratet til politidistriktene	Dokumentanalyse
Ressursanalyser	Dokumentanalyse
Politiets årsrapporter	Dokumentanalyse
Stortingsmeldinger	Dokumentanalyse
Norsk offentlig utredninger	Dokumentanalyse
Meldinger til stortinget	Dokumentanalyse
Innstillinger til Stortinget	Dokumentanalyse
Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll rapporter	Dokumentanalyse
Faglitteratur	Dokumentanalyse
Lover og bestemmelser og reglementer	Dokumentanalyse
Medier	Dokumentanalyse
Veiledere fra Direktoratet for økonomistyring	Dokumentanalyse
Artikler	Dokumentanalyse
Internetsider	Dokumentanalyse
Masteroppgaver	Dokumentanalyse

1.1 Tema og bakgrunn

Jeg er utdannet diplomøkonom fra Bedriftsøkonomisk Institutt og har i min karriere arbeidet med økonomistyring i mange forskjellige organisasjoner, både privat og offentlig. Min erfaring fra politietaten startet i 2001, da jeg begynte i Oslo politidistrikt som Controller i administrasjonsavdelingen. Oslo politidistrikt er det største distriktet i landet og hadde på denne tiden cirka 2 700 ansatte og et budsjett på cirka 2 milliarder.

Første årene skjedde det av ulike årsaker omorganiseringer som medførte at jeg fungerte som økonomisjef, og gjennom denne stillingen fikk verdifull innsikt i økonomistyringsprinsippene i en statlig virksomhet i et stort politidistrikt som Oslo. Det ble gjennomført interne økonomirapporteringsmøter, hvor ansvarlige for økonomistyring rundt på alle enheter møtte opp for å få informasjon om rapporteringsrutiner m.m. På disse møtene kunne rundt 50 personer møte opp fra samtlige 19 seksjoner som tilsvarer driftsenheter i ny struktur fra 2016 (Prop. 61 LS (2014-2015), 2015). Jeg reflekterte over at det var overraskende mange som på en eller annen måte var involvert i økonomistyringen og fant dette lite hensiktsmessig, i relasjon til funnene i denne studien.

Den økonomiske situasjonen var svært vanskelig i 2009, og distriktet hadde 70 millioner i merforbruk per august måned. Jeg ble på dette tidspunktet ansatt i en stabsrolle med hovedansvaret for å koordinere økonomistyringen i 13 av 19 seksjoner som var underlagt ordensavdelingen og kriminalavdelingen.

Det første jeg satte meg ned for å analysere var hvilke utgifter som hadde påløpt og hvordan budsjettene var fordelt. I disse budsjettrammene lå utgifter til alle personellutgifter og andre driftsutgifter. Totalbudsjettet var på cirka 1,5 milliarder kroner fordelt på disse 13 seksjonene (Halle, 2011, s. 2). Lønnsrelaterte utgifter utgjorde over 90% av budsjettene.

Det andre jeg gikk i gang med var å lage en oversikt over hvor mange årsverk som hadde vært ansatt og analyserte regnskapet som viste totalforbruk på hver enkelt seksjon i 2009.

Totalkostnaden ble delt på antall årsverk i det samme året på hver seksjon. Dette ga meg en gjennomsnittlig kostnad pr stilling per seksjon i 2009. En interessant betraktning var at det var svært liten forskjell i gjennomsnittlig kostnad per årsverk mellom de enkelte seksjonene. Fem av seksjonene som var stasjoner hadde nesten helt lik gjennomsnittlig kostnad per årsverk.

Denne betraktningen bidro til en arbeidshypotese som baserte seg på at tildelte budsjetter på hver seksjon i 2010 kunne deles på gjennomsnittlig kostnad per årsverk fra 2009. Dette ga et estimert antall årsverk som seksjonene kunne ha ansatt i hele 2010.

Gjennomsnittskostnadene pr. årsverk på hver seksjon ble derfor benyttet når budsjett ble tildelt hver seksjon i 2010.

Ved årets slutt i 2010 viste det seg at det var en veldig nær sammenheng mellom beregninger i mitt system og antall årsverk seksjonene faktisk hadde ved årets slutt. Seksjoner som hadde merforbruk i forhold til budsjett, hadde for mange årsverk ansatt og seksjoner med mindreforbruk hadde tilsvarende for få ansatte. Kunne det være så banalt og så enkelt? Ville denne modellen fungere på en seksjon i praksis?

1.2 Historien fra en seksjon

Historien er fra den største seksjonen av totalt 13 seksjoner i avdelingene. Seksjonen hadde over flere år hatt et merforbruk, og hadde på den tiden et budsjett på rundt 200 millioner kroner og en bemanning på 280 årsverk. Oslo politidistrikt hadde som prinsipp å delegere budsjetter til alle underliggende enheter. Alle 13 seksjonene hadde en egen person med hovedansvar for oppfølging av budsjett og regnskap på seksjonen.

Jeg tok initiativet til et møte med seksjonssjefen for å presentere mine erfaringer med å bruke modellen på et overordnet nivå. Min hypotese var at modellen fungerte på en seksjon hvis koblingen mellom årsverk og driftsutgifter var sterkere. Hypotesen ble begrunnet i at seksjonen ikke hadde ansvaret for husleie og strøm eller større investeringer som kjøretøy eller personlig utstyr som var budsjettent sentralt i distriktet. En analyse av hvordan kostnadene fordelte seg på seksjonen, viste at 98% av alle utgiftene som seksjonen hadde ansvaret for var lønnsrelaterte kostander og bare to % gikk med til å dekke straffesaksrelaterte driftsutgifter.

Seksjonssjefen likte forenklingen, og vi ble enige om å gjennomføre et prosjekt basert på modellen i budsjettåret 2012. Vi kom fram til at seksjonen hadde en gjennomsnittlig månedskostnad på cirka 57 400 tusen kroner per årsverk i 2011. Basert på denne gjennomsnittskostnaden beregnet vi hvor mange årsverk seksjonen hadde råd til å ha ansatt i gjennomsnitt hver måned gjennom året. Ledergruppen fordelte så disse årsverkene på egne avsnitt. Det ble laget et enkelt system som løpende informerte ledergruppen om antall årsverk

på avsnittene. Tilfeldigvis sluttet den budsjettansvarlige på seksjonen i den samme perioden og vi ble derfor enige om at denne stillingen ikke skulle erstattes for å teste om modellen også fungerte uten en budsjettansvarlig.

Etter få måneder ble seksjonen «best i klassen» til å styre kostnadene opp mot budsjett. Den gikk fra å operere med konstant merforbruk til å være i kontinuerlig budsjettbalanse og få ros for god økonomistyring. En rask gevinst for seksjonen ble at de kunne omprioritere budsjettmidler på aktiviteter som ingen av de andre seksjonene hadde råd til. Dette var mulig fordi ledergruppen visste at en stilling kostet 57 400 tusen kroner per måned og derfor raskt kunne multipliserte dette med antall måneder en stilling måtte stå ledig for å betale nødvendige aktiviteter. Denne summen kunne være forskjellig fra måned til måned avhengig av turnover og hvor mange ansatte som sluttet i sine stillinger eller gikk ut i ulike former for permisjoner. Modellen la grunnlaget for å frigjøre midler som ledergruppen kunne disponere til andre formål. Jeg stilte i ledergruppen ved hvert månedsskifte for å gjennomgå forbruket på seksjonen opp mot budsjettet. Tradisjonelt hadde budsjettansvarlig ved seksjonen fordelt seksjonens budsjett ut på alle avsnitt og periodisert budsjettet på alle konti i posteringsplanen. Den tidligere rutinen var slik at ledergruppen fikk økonomirapport med status for hele seksjonen med alle avsnittene i en rapport. En i ledergruppen uttalte seg slik etter den nye tilnærmingen: *«Før fikk vi en bunke på over 100 sider med økonomitall som det var umulig å styre etter. Den var uoverkommelig lang»*. Den samme prosessen med bruk av modellen ble gjennomført i 2013 og 2014. Seksjonen ble den beste seksjonen til å holde seg innenfor tildelt budsjetttramme disse årene også.

Jeg skrev etter dette et notat til ledelsen med anbefaling om å legge økonomistyringen av 2 milliarder sentralt i distriktet. Prinsippet i modellen ville da være at det var ett til to årsverk sentralt, som i praksis styrte på modellen og at seksjonene kun fikk tildelt årsverk uten budsjetttrammer. Dette ville forenkle økonomistyringen og på sikt «spare» inn 18 årsverk som budsjettansvarlige ute på seksjonene.

Henvendelsen ble møtt med stor skepsis særlig fra det økonomiske fagmiljøet. Dette forslaget ble nærmest vurdert som en uansvarlig måte å drive økonomistyring på. Det ble vurdert som alt for enkelt å bare sette søkelys på antall årsverk. Det måtte være en ansvarlig stilling på alle seksjoner som hadde ansvaret for budsjett og regnskap.

Skjebnen til mitt initiativ rant sakte, men sikkert ut i sanden.

I perioden 2013-2015 arbeidet jeg som controller sammen med distriktets virksomhetskoordinator. Vi videreutviklet i den perioden politiets styringsverktøy med tanke på å målstyre antall årsverk opp mot mål og resultatstyringen i avdeling en og avdeling to. Vi lagde etter hvert en artikkel i tidsskriftet Stat og styring som ble beskrevet som ;«*Styringsverktøyet som endret politikulturen*» (Kvithyld & Thoresen, 2015), hvor vi beskrev noen av disse sammenhengene knyttet opp mot bekjempelse av vinningskriminaliteten i Oslo.

Jeg fortsatte i perioden 2015-2017 prosessen med å forske videre på modellen, særlig med tanke på det pedagogiske for å imøtekomme den motstanden som kom særlig fra egen økonomiprofesjon i distriktet. Hvordan pedagogisk formidle det kompliserte på en enkel og forståelig måte som aksepteres som «*god nok*» i økonomistyringens ånd? Var det min egen evne til å formidle som var den største begrensningen eller svakheten? Resultatene fra seksjonen var helt fantastiske i forhold til målsettingen om å holde budsjettet og ha søkelys på medarbeiderne i forholdet mellom ressurser og måloppnåelse.

Til tross for denne empirien medførte ikke erfaringene at denne forenklingen ble implementert som den førende tilnærmingen i politidistriktet. Flere positive resultater med tanke på å holde budsjetter ble i stor grad relatert til at det var jeg som person som hadde gjort en strålende jobb. Dette fordi jeg hadde klart å utføre arbeidet til flere andre personer alene. Ikke at man hadde klart å bli mer produktive med færre ressurser. For egen del ble hovedkonklusjon at min modell var for enkel og at kritikerne egentlig ikke hadde satt seg inn i at antall årsverk var forklaringen til alle driftsutgiftene som ble regnskapsført på seksjonene. En interessant refleksjon i denne historien var at modellen ble positivt mottatt av tillitsvalgte som fikk kjennskap til en forenkling som bidro til at det ble lettere å forstå hva budsjettet egentlig handlet om i politidistriktet.

Da jeg avsluttet mitt arbeidsforhold i 2017 forsvant også min bruk av økonomimodellen. Økonomistyring i staten er et fagområde som binder opp store ressurser. Denne beskrivelsen av bakgrunnen for min oppgave kan tyde på at det finnes potensiale for å gjøre økonomistyring på en enklere måte i en virksomhet som politiet. Disse perspektivene hadde jeg lyst til å formalisere i en masteroppgave og det er derfor denne studien har kommet til.

1.3 Å forske på sine egne – forforståelse og etikk

Å forske på sine egne kan i utgangspunktet være et hinder for å skrive en oppgave når man har vært engasjert i økonomistyring i det daglige. Det er sannsynligvis for få ansatte i politiet som deler sine erfaringer og skriftlig gjør dem slik at etaten faktisk blir en profesjon som høster anerkjennelse for den forskningen som også gjøres av de som jobber i etaten (Hesthave, 2016, s. 176). Som en menneskebehandlende organisasjon (Larsson, Gundhus & Granér, 2016a) møter vi stadig vekk nye mennesker, både lovlidige og lovbrutere, og dette har en egenverdi for en profesjon som politiet, (Granér & Kronkvist, 2016a, s. 167).

Det er dette som har vært ambisjonen ved gjennomgangen av innsamlede data i oppgaven. Oppgaven har i stor grad søkt å rette perspektiver med stor grad av objektivitet for å være bevist på mulige bias både i analyse og drøftingsdelen. Bias betyr at man foretar feilvurderinger (Bjørklund, 2017, s. 78). Man må derfor søke å være kritisk og objektiv underveis (Bukve, 2016, s. 105-107). Utfordringen med forskningsprosjektet i forhold til egne bias er å sørge for at analyse og drøfting av funn gjøres på en åpen og objektiv måte. Fordelen er at forskeren kjenner fagområdet og mulige fallgruver knyttet til tolkning og resultat.

Alle data som innhentes er objektiv styringsinformasjon som ikke kan relateres til enkeltpersoner (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016e, s. 90). Den kvantitative spørreundersøkelsen som er gjennomført av Politiet Fellesforbund (PF) er rettet mot lokallagene i hvert politidistrikt og vil være uten referanse til for eksempel navn eller funksjon i lokallaget. Den eneste forutsetningen var ifølge PF at den tillitsvalgte som har svart på spørsmålet på vegne av lokallaget har erfaringer med drøftingene av budsjett i henhold til §18 i Hovedavtalen.

Det har vært en utfordring å gjennomføre dette prosjektet med utgangspunkt i tidligere forskning på økonomistyring. Dette gjelder politiet som virksomhet, men også fraværet av forskning. Et helhetlig perspektiv opp mot samfunnsmessige kostnader av det politiet gjør for å redusere den totale kriminaliteten i samfunnet er det også mindre forskning å finne. En bok som kan trekkes fram omhandler kriminalitetens kostnader og ble utgitt av forskningsavdelingen ved Politihøgskolen (Bakke, 2011). Rapporten; *kriminalitetens samfunnsmessige kostnader* (Justis- og politidepartementet, 2005) utarbeidet av justis- og politidepartementet i 2005 er et annet av få eksempler på mulig dokumentasjon av samfunnsmessige konsekvenser av kriminalitetens kostnader på samfunnet.

Det har derfor vært vanskelig å finne støtte i litteratur og forskning som understøtter

perspektivene i denne oppgaven. Det er relevant å få dette bekreftet av politianalysen fra 2013 som dokumenterte at justissektoren ligger lavest på listen over hvor stor del av totalbudsjettet som brukes på forskning og utvikling.

Denne analysen basert på budsjettall for 2012 viser at justis- og beredskapsdepartementet benyttet 0,17% av budsjettet til forskning og utvikling, mens for eksempel Forsvarsdepartementet brukte 2,53% (Norsk offentlig utredning, 2013, s. 149).

Miljøverndepartementet var helt opp på 14,47% av sitt budsjett til samme formål. Et annet perspektiv er at det finnes begrenset med norsk og internasjonal litteratur i relasjon til politi og økonomi i konteksten økonomistyring. Denne oppgaven kan derfor bidra til å øke kompetanse og forståelse rundt tema økonomistyringen i politiet og i særdeleshet politidistriktene.

1.4 Teoretisk forankring

Underveis i kartleggingen har det vært vanskelig å finne teori som kan være relevant å relatere inn i studiens kapittel 3. Derfor defineres relevant teori i denne oppgaven til hvilke rammebetingelser som gjelder for økonomistyring i politidistriktene. Den teoretiske forankringen inneholder beskrivelser av hvilke prinsipper som er førende for økonomistyring og hvilke rammer og dokumenter som styrer den praksis som er etablert. Dokumentene som ligger til grunn for denne praksis dokumenterer styringsprosessen fra et overordnet perspektiv og ned på politidistriktsnivå. For å illustrere denne rekkefølgen er dette visualisert i figur 1.

Rekkefølgen viser hvilke styringsdokumenter som er nødvendig å legge til grunn for teorien i studien. Det er ikke en entydig rekkefølge, fordi noen av dokumentene kan oppleves som at de går i parallelle prosesser. Teori beskrevet i kapittel 1 skal gi grunnlag for å forstå analysene som er gjennomført i kapittel 3 og som danner grunnlag for drøftingene i kapittel 4. Det vil også fremkomme noen refleksjoner gjennom kapittel 1 der dette er naturlig i konteksten av dette studiet. Den teoretiske forankringen vil også omhandle prinsippene i Hovedavtalen. Forvaltningen av partssamarbeidet vurderes som relevant da forståelse av hele den teoretiske forankringen er viktig for at arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha en felles forståelse av hvordan disse økonomistyringsprinsippene skal forvaltes. Det vil derfor rettes særlig søkelys på teoretiske forutsetninger for Hovedavtalens § 18 og forutsetningen for drøfting av budsjett og hvordan dette skal følges opp gjennom året.

Skjematisk beskrivelse av rekkefølgen i den teoretiske forankringen:

Kap. 1.5, side 15	Økonomistyring i staten og politiet
Kap. 1.6, side 16	Bevilgningsreglementet
Kap. 1.7, side 17	Opphevelse av bevilgningsreglementet § 10
Kap. 1.8, side 19	Reglement for økonomistyring i staten i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten
Kap. 1.9, side 19	Politiets egenart
Kap. 1.10, side 22	Politidistriktene sin egenart
Kap. 1.11, side 23	Statsbudsjettet til Justis- og beredskapsdepartement
Kap. 1.12, side 26	Statlige regnskapsstandarder
Kap. 1.13, side 28	Resultatkjeden
Kap. 1.14, side 29	Hovedavtalens prinsipper

Figur 1 viser rekkefølgen av de teoretiske rammebetingelsene som gjennomgås i oppgaven.

1.5 Økonomistyring i staten og i politiet

Det er mange ulike betegnelser og tolkninger av begrepet *økonomistyring*. Derfor er det nyttig å gjennomgå noen sentrale begreper. Ord og uttrykk som *budsjett*, *regnskap*, *rapportering*, *økonomi*, *effektivisering* og *handlingsrom* vil bli definert under fellesbetegnelsen *økonomistyring*.

Det finnes en rekke definisjoner på begrepet i litteraturen. Økonomistyring kan beskrives som «*å forvalte knappe ressurser slik at man oppnår best mulig resultat*» (Hansen & Nergaard, 2006, s. 34), eller på en enkel måte beskrevet som «*betegner anvendelse av ressurser for å oppnå behovsdekning*» (Østre, 2007, s. 21) Intensjonen er å bidra til å prioritere hvilke oppgaver vi skal løse, og hvilke oppgaver vi ikke skal prioritere å løse på en mest mulig ressurseffektiv måte.

Rammene for økonomistyringen i staten er i prinsippet hjemlet i grunnlovens §75 som beskriver hvilken rolle Stortinget har i forhold til disponering av statsbudsjettet (Finansdepartementet, 2014b) og hvordan disse disponeringene skal gjennomføres i tråd med fastsatte bestemmelser og retningslinjer. Et politidistrikt er underlagt de samme kravene som alle offentlige virksomheter i staten. Det overordnede reglementet som til enhver tid fastsettes av Stortinget er «*Bevilgningsreglementet i staten*» (Finansdepartementet, 2005). Med henvisning til dette er det fastsatt felles administrative regelverk (Finansdepartement, 2015; Finansdepartementet, 2019a) utledet av en rekke «*rundskriv*» til forvaltningen som er utarbeidet av Finansdepartementet og underliggende virksomheter (Finansdepartementet, 2014b, 2020a).

I disse dokumentene legges det føringer knyttet til hvordan økonomistyringsprosessene skal være. Et viktig dokument er tildelingsbrev (Justis - og beredskapsdepartementet, 2019) som sendes fra departement til underliggende virksomheter som i denne oppgaven er Politidirektoratet (POD). POD sender på bakgrunn av dette tildelingsbrevet ut disponeringsskriv (Resultatavtale fra 2020) til hvert enkelt politidistrikt.

Riksrevisjonen beskriver rammene for disse prosessene på følgende måte i sin rapport om den årlige revisjon og kontroll fra budsjettåret 2018 (min utheving):

«Rammeverket for finansiell rapportering er for statlige virksomheter regulert i bevilgningsreglementet, økonomiregelverket med tilhørende rundskriv og statlige regnskapsstandarder (SRS) der dette er aktuelt» (Riksrevisjonen, 2018, s. 15).

Her bekrefter riksrevisjonen at bevilgningsreglementet er et førende dokument for hvordan rammene for økonomistyringen skal forvaltes i staten.

1.6 Bevilgningsreglementet

Det første bevilgningsreglementet begynte å ta sin form på bakgrunn av Stortingets behandling av en budsjettreform i 1920. På bakgrunn av denne reformen ble det første bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget i 1928 (Trålim, Axelsen & Meland, 1998).

Uten sammenligning ble den første Hovedavtalen (Norge, 2019) mellom partene i arbeidslivet etablert i 1935. Hovedhensikten var å samle alle statens inntekter og utgifter gjennom bruk av «brutto prinsippet (Trålim et al., 1998). Dette medførte samtidig en forenkling som gjorde det mulig for de aller fleste å lese ut av statsbudsjettet hva som var statens totale utgifter på forskjellige områder. Disse områdene ble delt inn i kapitler og nummer.

Bevilgningsreglementet er Stortingets helt overordnede føringer for hvordan statsbudsjettet og statsregnskapet skal forvaltes. Budsjettet som statsregnskapet skal følge er delt inn i kapitler og poster. Et uttrekk fra bevilgningsreglementets § 4 beskriver (Finansdepartementet, 2005) (min utheving):

§ 4 Statsbudsjettets inndeling

*Budsjettet skal inndeles i **kapitler** og **poster**.*

Hvert kapittel skal inneholde en eller flere utgifts- eller inntektsposter som gjelder samme formål. Så langt mulig bør bevilgningene under ett kapittel bare disponeres av en virksomhet eller en likeartet gruppe virksomheter.

Utgiftspostene skal inndeles etter art på avdeling for:

- 1. statens egne driftsutgifter.*
- 2. nybygg, anlegg mv.*
- 3. overføringer til andre.*
- 4. utlån, statsgjeld mv.*

Politi- og lensmannsetaten er tildelt kapittel 0440 i statsbudsjettet. Dette innebærer at budsjettet i henhold til bestemmelsene i bevilgningsreglementet fremkommer på *post 01 Driftsutgifter* i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Samtlige politidistrikter er underlagt kapittel 0440 og post 01, men er tillegg tildelt et enhetsnummer for å skille mellom distriktene i økonomisystemet til politiet. Et viktig perspektiv i denne sammenhengen er at alle utgiftene ligger under *post 01 Driftsutgifter*. Post 01 Driftsutgifter i statsbudsjettet skal inneholde alle driftsutgiftene i politiet, og er årsaken til etableringen av begrepet ‘*rammestyring*’. Disse utgiftene blir så synliggjort gjennom regnskapsføring på en felles føringskontoplan (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020) tradisjonelt betegnet som ‘kontoplan’ i regnskapet. Denne føringsplanen består av totalt 607 konti² som det skal føres budsjett og regnskapstransaksjoner på i økonomisystemet til politi- og lensmannsetaten. Konti i føringskontoplanen er gruppert i poster og underposter. Relevante eksempel på konti for denne studien er *Post 5 Lønnskostnad*, hvor for eksempel konto *500 Lønn fast ansatte* eller konto *540 Arbeidsgiveravgift innberetede ytelser*.

1.7 Opphevelse av bevilgningsreglementet § 10

Bevilgningsreglementet har vært gjennom revisjon og oppdateringer siden starten i 1928. En av de viktigste endringene for økonomistyringen i politiet kom i 1997. Fram til 1997 hadde bevilgningsreglementet en paragraf 10 som omhandlet opprettelsen av nye stillinger i staten som ble beskrevet på følgende måte (Finansdepartementet, 1959, s. 2):

«§ 10. Nye stillinger.

Stortingets samtykke til å opprette nye stats-stillinger kan gis ved bevilgning av lønnsbeløp som etter merknadene i proposisjonen eller innstillingen i saken sikter på å dekke utgiftene til bestemte nye stillinger.»

I forbindelse med budsjettreform knyttet til Stortingets behandling av statsbudsjettet i 1997, ble det fattet et vedtak om å fjerne paragraf 10. Fram til 1997 var det kun Stortinget som hadde fullmakt til å opprette nye stillinger som ble betegnet som ‘*stillingshjemmelsystemet*’ i staten.

² Utdrag av posteringsplanen på post 5 Lønnskostnad se vedlegg K side 119.

Begrunnelsen for å fjerne denne bestemmelsen ble beskrevet slik i vedtaket av 1997 (Planleggings- og samordningsdepartementet, 1997) (min utheving):

*«Stortinget vedtok den 19. juni i Innst S nr 243 (1996-97) reform av Stortingets behandling av stats og nasjonalbudsjettet. Reformen består bl.a. i opphevelse av Bevilgningsreglementets § 10 om **opprettelse, inndraging og omgjøring av ledige statsstillinger**. Endringene trer i kraft 01.10.1997 og gjelder i utgangspunktet fram til 30.09 2001.»*

Stortinget vil utelukkende styre på den nye driftsposten (ny felles post 01), som også skal dekke lønn til tilsatte.

Det vil være det enkelte fagdepartement som har det endelige ansvaret for bemanningens størrelse i de underliggende statlige virksomheter, og dermed for at lønnsutgiftene holdes innenfor de beløp som Stortinget har bevilget til driftsutgifter under hvert budsjettkapittel»

Sentralt i beskrivelsene her, er at det er den økonomiske rammen som bevilges som skal bestemme hvor mange årsverk det enkelte fagdepartement har rom for å ha ansatt på post 01 driftsutgifter. Det innebærer at der budsjetttrammene er delegert ned til den enkelte virksomhet som i politietaten er det den enkelte politimester som må beslutte hvor mange årsverk politidistriktet har mulighet til å finansiere innenfor den rammen som tildeles. Endringen fra å styre på antall årsverk til å styre på budsjetttrammen var en svært viktig endring av økonomistyringen i politidistriktene.

1.8 Regler for økonomistyring i staten

Prinsippene for operasjonalisering av Stortingets bevilgningsreglement er etablert i *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (Finansdepartementet, 2019c). Dette reglementet og disse bestemmelsene operasjonaliserer hvordan budsjettet skal disponeres, regnskapene skal føres og hvordan virksomhetsstyringen skal være etablert. Det blir betegnet som *regler for økonomistyring i staten*.

Kort beskrevet skal dette regelverket sikre at(Finansdepartementet, 2019b, s. 9):

- a. *«statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger*
- b. *fastsatte mål og resultatkrav oppnås*
- c. *statlige midler brukes effektivt*
- d. *statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte»*

Det er flere relevante tema som regelverket tar utgangspunkt i som er overførbare til politidistriktene sin økonomistyring. En viktig presisering som omhandles i regelverket er knyttet til viktigheten av å tilpasse disse reglene til virksomhetens *egenart* (Finansdepartement, 2015, s. 17). I denne studien er det særlig viktig å definere politiets egenart med søkelys på politidistriktenes kostnadsmodell.

1.9 Politiets egenart

Regelverket for økonomistyring i staten beskriver hovedprinsippene for hvordan man skal forholde seg til økonomistyring i statlige virksomheter. Et viktig moment i disse reglene som det kan virke som om det er lite reelt søkelys på, er beskrivelsen av en virksomhet sin egenart. Knytter vi denne egenarten til hvordan kostnadssammensetningen er i politiet sier bestemmelsene at denne egenarten blir tilpasset den enkelte virksomhet.

Et sentralt punkt i Reglement for økonomistyring i staten er (Finansdepartement, 2015, s. 17) (min utheving):

§ 4 Grunnleggende styringsprinsipper:

«Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.»

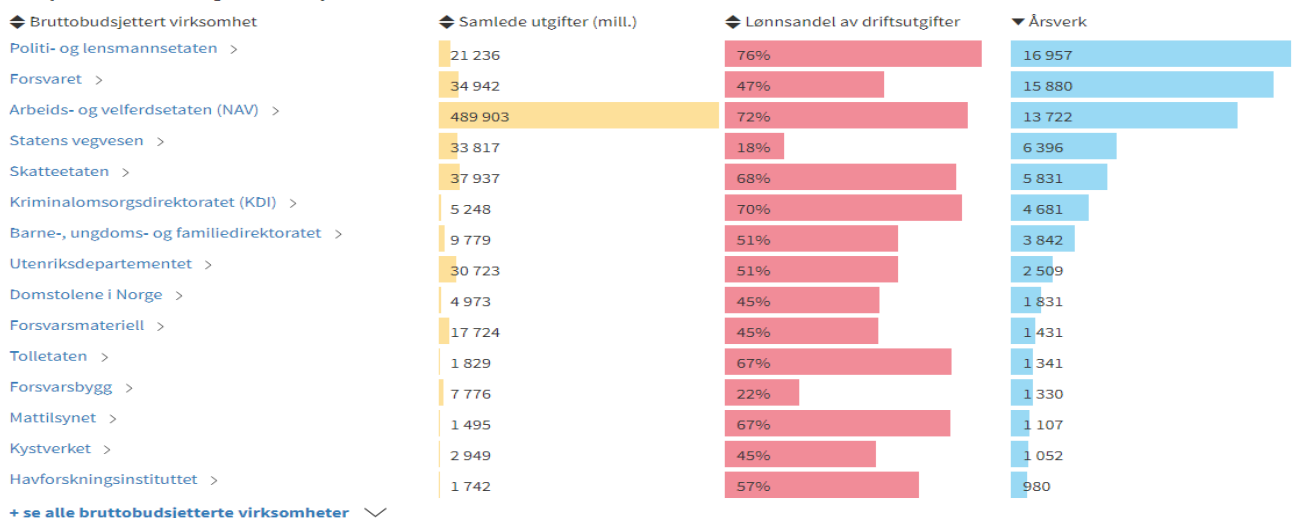
Siste setning i dette reglementet er en viktig forutsetning i denne studien.

En kartlegging basert på informasjon hentet fra søk på internett og i ulike litteraturlister viser at det i mindre grad finnes informasjon om hvordan offentlige virksomheter har tilpasset sin egenart i relasjon til regler for økonomistyring i staten.

For å se nærmere på Politi- og lensmannsetaten sin egenart knyttet til budsjett og bemanning, og alt som er knyttet opp mot egenarten i økonomistyringsperspektivet, vil det være nyttig å analysere hvordan politiet sin fordeling av driftsutgifter kan sammenlignes med andre statlige virksomheter og om det finnes typiske forskjeller. Statsregnskapet (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019) viser at det i 2019 ble regnskapsført totalt 1352 milliarder kroner fordelt på 15 departementer og 193 virksomheter. En av disse virksomhetene er Politi- og lensmannsetaten. Innhenting av informasjon fra dette regnskapet viser at Politi- og lensmannsetaten er den virksomheten som har desidert høyest andel av sine driftsutgifter som dekker lønnsutgifter og flest antall årsverk av samtlige virksomheter i staten. Figur 2 viser denne sammenhengen på en tydelig måte.

Bruttobudsjetterte virksomheter

De fleste statlige virksomheter er **bruttobudsjetterte**. Det betyr at utgifter og inntekter budsjetteres hver for seg i statsbudsjettet.



Figur 2 er hentet fra statsregnskapet.no som viser hvilke virksomheter i staten som har flest antall årsverk og størst andel av sine driftskostnader knyttet til lønnsrelaterte utgifter.

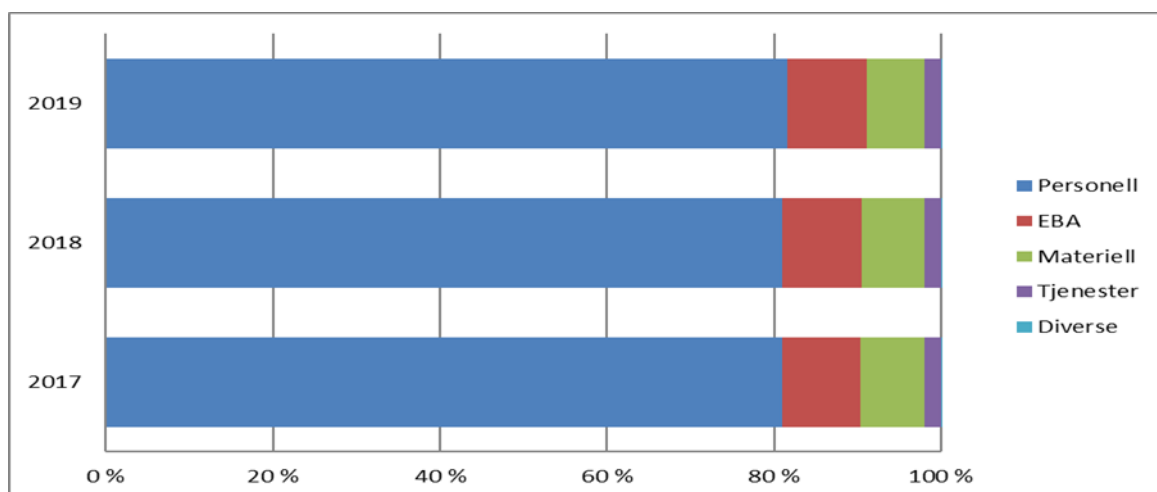
Som vi ser av figur 2, er 76% av samlede driftsutgifter knyttet til lønnsandel i politi- og lensmannsetaten. I Forsvaret er tilsvarende tall 47% av utgiftene knyttet til lønnsutgifter. Andelen av samlede driftsutgifter som har gått med til å dekke lønnsrelaterede utgifter viser seg å være stabil over lang tid i politi- og lensmannsetaten sitt regnskap.

I politiets ressursanalyse tilbake til 2011 som omhandlet perioden 2004 til og med 2011 står det: «Om lag to tredjedeler av driftsutgiftene i etaten går til stillingsutgifter. Stillingsutgiftenes andel av driftsutgiftene har vært omtrent den samme i hele perioden» (Politidirektoratet, 2012, s. 3).

For det første viser denne beskrivelsen at kostnadsmodellen ser ut til å ha vært stabil over flere år. For det andre forteller dette noe om politiets særegenhet når det gjelder kostnadsfordeling i forhold til driftsutgifter hvor andelen som går til lønnsutgifter er vesentlig forskjellig fra andre statlige virksomheter.

1.10 Politidistriktene sin egenart

I ressursanalysene til politiet, er definisjonen av lønnsutgifter og lønnsandeler beskrevet som personellutgifter eller personellandel. Trekket egenartsperspektivet fra overordnet nivå for hele politiet til politidistriktene, kan man se at bildet forsterker seg ved at en enda større andel går til personell av driftsutgiftene. Dette kommer frem i figur 3 som beskriver hvordan kostnadsfordelingen er i politidistriktene i perioden 2017-2019.



Figur 3 Utklipp fra ressursanalysen til politiet i 2019, som viser hvordan kostnadene fordeler seg i politidistriktene for regnskapsåret 2017,2018 og 2019.

Figur 3 viser at andelen som går til personellutgifter gradvis øker, og at egenarten derfor ser ut til å forsterke seg når man går ned på distriktsnivå. Der utgjør over 80% av driftsutgiftene lønnsrelaterte driftsutgifter vist i blå farge i figur 3.

Figur 3 bekrefter stabiliteten i fordelingen av driftsutgifter i perioden 2017-2019. I 2019 utgjorde personellkostnadene 82% i gjennomsnitt (Politidirektoratet, 2020a, s. 11).

Hovedforklaringen til at lønnsandelen øker, kan være at antall årsverk har økt i perioden, samtidig som øvrige utgifter som investeringer er redusert. Noe av forklaringen på dette kan være at politidistriktene har vært utsatt for effektiviseringskrav som har redusert rammetildelingene i perioden. Dette perspektivet vil bli drøftet i kapittel 4.

Andelen utgifter som går til personell, varierer fra 79 prosent i Finnmark og Troms til 86 prosent i Sør-Vest. Hovedårsaken til at Finnmark og Troms ligger vesentlig lavere enn andre politidistrikter er relatert til satsen på arbeidsgiveravgiften som er lavere for disse politidistriktene. Andre vesentlige utgifter er husleie og strømudgifter, materiell som utskifting av patruljekjøretøy, tjenesteutgifter som ofte er relatert til straffesaksutgifter m.m. Resterende utgifter er definert som diverse som for eksempel velferd for ansatte. Andelen på denne kostnaden er så lav at den er tilnærmet usynlig i figur 3 som er beskrevet i ressursanalysen for 2019 (Politidirektoratet, 2020a). Regnskapsførte utgifter i statsregnskapet og politidistriktene, skal i prinsippet synliggjøre hvilke utgifter som var planlagt gjennom den budsjетtrammen som ble tildelt i budsjettåret. Det kan derfor være relevant å se nærmere på hvordan budsjettprosessen er i forhold til politiet og politidistriktene.

1.11 Statsbudsjettet til Justis- og beredskapsdepartementet

Budsjetttildelingene fra Justis- og beredskapsdepartementet (JBD) og POD, til politidistriktene og hvordan disse tildelingene operasjonaliseres gjennom økonomistyring i politietaten omhandles her. Oppbyggingen av statsbudsjettet fordeler budsjетtrammer til hvert enkelt departement. I statsbudsjettet for 2019 ble det tildelt cirka 41 milliarder i 2019 (Justis- og beredsskapsdepartementet, 2019) fra Stortinget til JBD. Av disse fikk kapittel 0440 politi- og lensmannsetaten gjennom tildelingsbrev fra JBD til POD tildelt 19,7 milliarder i 2019 (Justis - og beredskapsdepartementet, 2019).

Ett uttrekk av statsbudsjettet i 2019 til Politi- og lensmannsetaten viser følgende oppstilling (Justis- og beredsskapsdepartementet, 2019, s. 140);

Tabell 2 viser oppstillingen på kap. 440 av regnskap 2017, saldert budsjett 2018 og forslag 2019 i tildelt budsjett til politi- og lensmannsetaten.

Kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten

(i 1 000 kr)				
Post	Betegnelse	Regnskap 2017	Saldert budsjett 2018	Forslag 2019
01	Driftsutgifter	17 017 702	17 101 318	17 967 648
21	Spesielle driftsutgifter	131 054	142 117	139 507
22	Søk etter omkomne på havet, i innsjøer og vassdrag, <i>kan overføres</i>	9 976	8 975	9 189
23	Sideutgifter i forbindelse med sivile gjøremål	20 304	27 507	28 163
25	Retur av asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten lovlig opphold, <i>overslagsbevilgning</i>	137 522	201 954	128 533
45	Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, <i>kan overføres</i>		660 000	1 184 480
60	Tilskudd til kommunene	13 275		
70	Tilskudd	81 280	90 280	62 383
71	Tilskudd Norsk rettsmuseum	4 974	5 108	5 256
73	Tilskudd til EUs grense- og visumfond	177 742	184 000	184 000
	Sum kap. 0440	17 593 829	18 421 259	19 709 159

I 2019 var forslaget til budsjett på 17 968 millioner kroner på post 01 driftsutgifter. Dette er et godt bilde på rammebudsjetteringsmodellen (Børmer, 2015, s. 50) hvor budsjettsummene fordeles fra statsbudsjettet i en stor sum på post 01 Driftsutgifter til JBD til POD. POD fordeler deler av denne rammen videre ut til politidistriktene.

I budsjettildelingen i tabell 2, er det ingen beskrivelse av hva den tildelte rammen skal finansiere. Det eneste som fremkommer av endringer i budsjettet fra 2018 til 2019, er tekstlige kommentarer til endringene på post 01 driftsutgifter.

Rammebudsjetteringsmodellen kan derfor bidra til å gjøre politiets egenart mindre synlig når det ikke fremkommer hvor stor andel som er bundet opp i lønnsutgifter som ifølge ressursanalysen til POD i 2019 utgjorde 14,4 milliarder kroner (Politidirektoratet, 2020a, s. 6). Et eksempel på informasjon om antall årsverk i statsbudsjettet for 2019 på kap. 0440 post 01 Driftsutgifter er: «*Bemanninga i POD, politidistrikta, særorgan og andre spesialeiningar (Politihøgskolen, Grensekommisariatet og PST sentralt) utgjorde 16301 årsverk pr 31. august 2018*» (Finansdepartementet, 2018, s. 140).

Et interessant perspektiv i denne sammenhengen er at POD sine egne tall som er politiets egen rapporteringsmodell på antall årsverk på www.politiet.no, rapporterer at det var 17 357 årsverk ansatt i politiet 31.8.2018 (Politidirektoratet, 2020b) som er en differanse på nesten 1000 årsverk.

En annen relevant kommentar til økning i budsjettammen i 2019 er (Justis- og beredsskapsdepartementet, 2019, s. 140) (uthevet av meg):

«Regjeringen foreslår å løyve midlar for å auke bemanninga i politiet i 2019. Regjeringa foreslår å auke løyvinga med 50 mill. kroner for å legge til rette for tilsetjing av fleire polititjenestepersoner».

Det framstår bare som en rammeøkning uten noen beskrivelse av hvor mange årsverk dette faktisk innebærer. Det står beskrevet at det bare skal legges til rette for å ansette flere politistillinger. Dette på tross av at Politiets ressursanalyser flere ganger har estimert årsverkskostnad på en politistilling (Politidirektoratet, 2018, s. 31; 2019c, s. 3). Det er også et faktum at det i statsbudsjettet ikke fremkommer hvor stor andel av post 01 Driftsutgifter som skal bevilges til politidistriktene.

Etter at statsbudsjettet er vedtatt i Stortinget skal JBD operasjonalisere statsbudsjettet til virksomheter som er underlagt departementet sitt ansvarsområde. I tråd med reglement for økonomistyring i staten skal JBD utarbeide et tildelingsbrev til politidirektoratet med et innhold som er nedfelt i regelverket for økonomistyring i staten. Dette regelverket beskriver følgende (Finansdepartement, 2015, s. 16):

«Departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten.

Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde

- a) overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsningsområdet*
- b) Styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid*
- c) Tildelt beløp fordelt på kapitler og poster og beløp som forutsettes inntjent.*
- d) Administrative fullmakter og budsjettmessige fullmakter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger*
- e) Krav til innhold i årsrapporten og til annen rapportering*
- f) Omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes»*

Tildelingsbrevet inneholder krav i forhold til virksomhetens målsettinger opp mot leveranse av tjenester og hvordan tildelt beløp budsjetteres på kapitler og post som også er nevnt i studiens kapittel 1.5. Det kan være nyttig å se nærmere på hvilke prinsipper som ligger til grunn for regnskapsføring i tråd med Bevilgningsreglementet. Dette reglementet legger føringer på at virksomheten har en plikt til å føre regnskap, og at dette skal føres etter kontantprinsippet eller periodiseringsprinsippet. Dette er relevant i forhold til hvilke regnskapsprinsipper som ligger til grunn for regnskapsføring av driftsutgifter i politidistriktene.

1.12 Statlige regnskapsprinsipper

Fram til og med desember 2020 har politidistriktene ført sine regnskaper i henhold til kontantprinsippet.

Kontantprinsippet har vært det grunnleggende regnskapsprinsippet i staten siden det første bevilgningsreglementet ble vedtatt i 1928. Periodiseringsprinsippet er et relativt nytt regnskapsprinsipp i staten. Periodiseringsprinsippet er det grunnleggende prinsippet i private virksomheter som bygger på regnskapsloven og de norske regnskapsstandardene. På grunn av at periodiseringsprinsippet er tilpasset private virksomheter, er det gjort tilpasninger i de statlige regnskapsstandardene der statlige virksomheters rammebetingelser er annerledes enn for privat næringsvirksomhet (Norges offentlige utredninger, 2015, s. 161).

Disse tilpasningene ble av Finansdepartementet tilpasset i egne statlige regnskapsstandarder (SRS) som ble obligatoriske fra 1. januar 2016 for virksomheter som fører regnskapet etter andre prinsipper enn kontantprinsippet (Finansdepartementet, 2015, s. 90). Det finnes til sammen 11 forskjellige prinsipper for hvordan regnskapet skal føres i statlige virksomheter (Finansdepartementet, 2019d). Dette innebærer at virksomhetene skal føre regnskapet etter kontantprinsippet eller periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsprinsippene, jf. kapittel. 3 i bestemmelser om økonomistyring i staten. For regnskapsåret 2019 var det registrert 186³ virksomheter i statsregnskapet. Av disse var det 62 virksomheter som førte sine regnskaper etter periodiseringsprinsippet resten av virksomhetene etter kontantprinsippet.

³ Oversikt over regnskapsprinsipper i statlige virksomheter vedlegg M side 121

Begge disse prinsippene er det relevant å ha en teoretisk forankring til. I perioden 2017-2019 som studien har forsket nærmere på, er det kontantprinsippet som gjelder for politi- og lensmannsetaten. Fra 2021 er det periodiseringsprinsippet som skal være det førende regnskapsprinsippet også for politidistriktene. Dette perspektivet vil bli nærmere omhandlet og drøftet i kapittel 4.

1.12.1 Kontantprinsippet

Kontantprinsippet har siden starten vært vedtatt som grunnprinsipp (Finansdepartement, 2015, s. 24) for regnskapsføring i offentlig virksomheter. Det innebærer at kostnaden utgiftsføres i sin helhet på det tidspunktet som utgiften oppstår. I finanspolitikken brukes statsbudsjettet i aktivitetsstyringen av økonomien. Kontantprinsippet bidrar til at man får informasjon om hvilke faktiske transaksjoner som foretas. Dermed gir budsjettet et mer presist bilde av den aktivitet som følger av bevilgningene, og det gir et nødvendig grunnlag for å foreta mest mulig korrekte beregninger av finanspolitikkenes virkning på økonomien. Dette er et viktig element i forhold til økonomistyring av politiet. En tilnærming til et mer kostnadsrelatert regnskap som periodiseringsprinsippet vil kunne svekke bruken av statsbudsjettet i konjunkturstyringen.

I innstillingen fra Stortingets presidentskap ved budsjettreformutvalget (Finansdepartementet, 1997), heter det også at et fortrinn med kontantprinsippet er at dette er *enkelt* å benytte for statens mange regnskapsførere. Det er samtidig oversiktlig både for den enkelte bruker, fagdepartementene og Stortinget. Ved bruken av dette prinsippet behøver en ikke å forholde seg til spørsmål om riktige avskrivningsprinsipper på tvers av hele staten. I tillegg viser statsbudsjettet og statsregnskapet de totale inn- og utbetalinger gjennom året, samt finansieringsbehovet.

1.12.2 Periodiseringsprinsippet

Det motsatte alternativet til kontantprinsippet er periodiseringsprinsippet, som politietaten er pålagt å benytte fra 2021. Ved bruk av periodiseringsprinsippet fordeles for eksempel utgifter til investeringer over investeringens levetid som vil gi en skattemessig fordel for en privat virksomhet, men som relatert til for eksempel politiet har lite relevans. Det kan også innebære

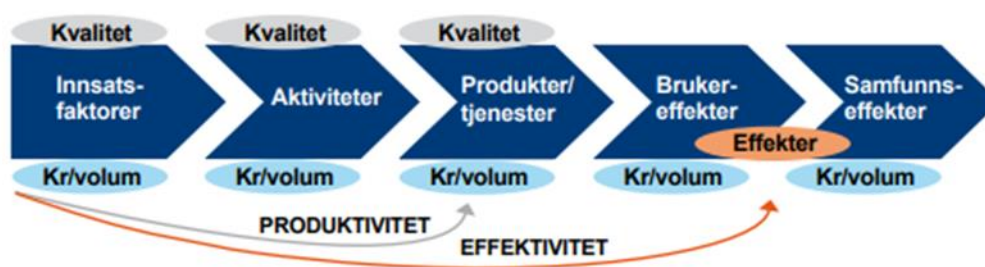
at utgifter som innkjøp av biler fordeles over tre til fem år, som er vanlig i relasjon til skattemessig avskrivning for private virksomheter eller offentlige foretak (Olsen & Hernæs, 2001). For en bedrift vil dette gi et økonomisk riktigere bilde enn å kontantføre hele beløpet det året investeringen foretas, fordi inntektene av investeringen som regel også fordeles over investeringens levetid. For offentlige prosjekter er ikke denne sammenhengen like klar, fordi politietatens ønskede effekter ideelt sett skal bidra til lovlidige borgere og et tryggere samfunn. I motsetning til en privat aktør som trenger økonomisk inntjening ved økt forbruk av varer og tjenester hos brukere og i samfunnet generelt.

Det kan derfor være relevant å reflektere over i hvilken grad periodiseringsprinsippet er et egnet virkemiddel for å bedre økonomistyringen i politietaten hvor samfunnsansvaret handler om noe annet. Politidistriktenes egenart viser at over 80% av kostnadene er relatert til antall årsverk som er registrert i lønssystemet til politiet. Som figur 3 viser er det kun en liten andel av utgiftene som det er relevant å fordele over flere år. Når politidistriktene heller ikke har nytte av skattemessige avskrivninger eller behov for å lånefinansiere driften, vil det være relevant å diskutere hvor relevant effekten av periodiseringsprinsippet vil være. Dette er et interessant perspektiv opp mot de endringer offentlig sektor er inne i som en del av New Public Management (B. Jensen, 2007) og endringer i regnskapsprinsippet for politiet i 2021. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har utarbeidet en resultatkjede som viser sammenhengene mellom innsatsfaktorer og samfunnseffekter i en offentlig virksomhet. Dette helhetsperspektivet er også omhandles i kapittel 4 i denne studien.

1.13 Resultatkjeden

Sammenhengen med gjennomsnittlig antall årsverk opp mot regnskapsførte utgifter og tildelte budsjetter er et sentralt tema i studien. Antall årsverk kan tolkes som den viktigste innsatsfaktoren i første leddet i DFØ sin resultatkjede.

En relevant måte å visualisere helheten i begrepet økonomistyring på, er å benytte DFØ sin *resultatkjede* (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2010, s. 5).



Figur 4 viser resultatkjeden i Direktoratet for økonomistyring sin veileder i mål og resultatstyring fra 2010.

Resultatkjeden viser sammenhengen mellom fem ulike styringsparametere. Den viktigste i relasjon til denne studien, er det første leddet i kjeden som beskriver innsatsfaktorene i en resultatkjede. Denne kan inneholde kvalitative og kvantitative perspektiver. En innsatsfaktor kan kvantitativt defineres som antall årsverk på den ene siden og kvalitativ gjennom hvilken kompetanse disse årsverkene innehar på den andre siden. Både kvantitet og kvalitet påvirker hvilke *aktiviteter* disse årsverkene utfører i det andre leddet i kjeden, og hvilke *tjenester* som leveres opp mot kravet til kvalitet og kvantitet i det tredje leddet i kjeden. Forholdet mellom årsverk i første ledd og hva disse leverer av produkter og tjenester i tredje ledd, kan bidra til å måle produktiviteten i virksomheten.

Dette er en nyttig visualisering i forhold til den begrepsbruk som benyttes i offentlige dokumenter som omhandler økonomistyring. Som oftest er bruken av *effektivitet* benyttet i mange sammenhenger, men sjelden *produktiviteten*. Resultatkjeden beskriver en sammenheng mellom flere og færre innsatsfaktorer som vil føre til flere eller færre tjenester. Effektivitet i resultatkjeden beskriver derimot forholdet mellom bruker av tjenestene og samfunnet. Dette betyr at volum eller kvalitet på innsatsfaktorene ikke direkte har noen sammenheng med bruk av begrepet effektivitet, men handler om produktivitet. Disse begrepene sammenblandes med perspektivet *å bli mere effektiv* hvor meningen egentlig er å bli mere produktiv. Det er viktig å beskrive den teoretiske forankringen knyttet til disse begrepene, fordi politiets særegenhet kan tyde på at innsatsfaktorene i stor grad kan handle om antall årsverk i større grad enn budsjetter. Disse perspektivene vil bli drøftet i kapittel 4.

1.14 Hovedavtalens prinsipper

Siste tema i den teoretiske forankringen er en beskrivelse av hovedavtalens intensjoner i sammenheng med problemstillingen i neste kapittel. For at tillitsvalgte skal ha forutsetninger for å utøve sin rolle som likeverdig part i drøftinger og forhandlinger med arbeidsgiver vil det være avgjørende at også disse kjenner til tema som er i denne studiens teoretiske forankring. Hvis ikke kan det oppstå en skjevhet i medbestemmelsen av økonomistyring og utøvelse av partssamarbeidet.

Basert på politidistriktenes egenart kan det se ut til at partssamarbeidet er viktig i en virksomhet hvor andelen av driftsutgiftene i stor grad er relatert til antall ansatte. En sterkere forretningsmessig tekning i offentlig sektor og særlig politiet, kan derfor bidra til at arbeidsgiver i større grad benytter seg av sin så kalte styringsrett, som ble definert allerede i 1907 i forhold til «*Verkstedoverenskomsten*» (Kjeldstadli, 2015) mellom arbeidsgiver og arbeidstakere. Den la grunnlaget for starten på en lang tradisjon som etter en tid ble omtalt som den «*norske*» eller den «*nordiske*» modellen (Høgetveit, 2011). En sterkere grad av arbeidsgivers styringsrett kan være en naturlig konsekvens av bedriftsøkonomisk tekning med et større søkelys på «Top Down» enn «Bottom up» hvor involvering med den enkelte ansattes innflytelse får mindre fokus.

Den første hovedavtalen i Norge kom på plass i 1935 (Alsås & Jakkheln, 2018) etter en rekke arbeidskonflikter rundt omkring i landet. Hovedavtalen i staten ble fremforhandlet først i 1980 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Viktige begrep er tillitsvalgtes medbestemmelse, retter og plikter knyttet til Informasjon, drøftinger og forhandlinger (IDF). Særlig interessant i denne studien er Kapittel 3, *former for medbestemmelse*. I §17 *Informasjon* er det nedfelt at den tillitsvalgte skal ha informasjon om regnskap og økonomi.

Med en mer komplisert forretningsmessig relasjon til økonomistyring som periodiseringsprinsippet fra 2021, kan det være et betimelig spørsmål om tillitsvalgte har kompetanse til å forstå den informasjon som foreligger på økonomistyringen. Dette kan utfordre om prosesser oppleves som forståelig og balanserte for å ivareta likeverdighet i partssamarbeidet. I §18 Drøftinger⁴ er det flere viktige punkter som knyttes opp mot

⁴ Utdrag av Hovedavtalens § 18 vedlegg G side 115.

økonomistyringen. Særlig gjelder dette §18.1.a som omhandler drøfting av budsjettforslaget (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 20-21).

Etableringen av en sterk grad av samhandling mellom arbeidsgiver og arbeidstaker har vært en bærebjelke i utviklingen av Norge som nasjon og norsk økonomi. Dette samarbeidet har også vært viktig i utviklingen av offentlig sektor. Det norske økonomisystemet som politi- og lensmannsetaten er en del av, kan beskrives som en forhandlingsøkonomi (Børmer, 2015). Det vurderes derfor relevant å ta hovedavtalens prinsipper videre inn i kapittel 3 og 4 særlig sett i relasjon til politidistriktenes særegenhet hvor antall årsverk så langt ser ut til å være den viktigste kostnadsindikatoren i driftsutgiftene.

1.15 Problemstilling og avgrensning

Med bakgrunn i den teoretiske forankringen er det viktig at studien legger føringene for hva masteravhandlingen skal finne svaret på og hvilke avgrensninger som skal legges til grunn for metodevalg og analyse.

Problemstilling skal søke å finne svar på hvor sterk sammenheng det er mellom årsverk og driftsutgifter. Politiets særegenhet knyttet til fordeling av driftsutgifter kan tyde på at personellutgiftene er den største kostnadsdriveren i politi- og lensmannsetaten sammenlignet med andre statlige virksomheter (Finansdepartementet, 2019e).

Det er en rekke spørsmål som kan danne grunnlaget for en «Grounded theory» utforskning (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016i, s. 79). Det kan være slik at driftsutgifter som dekker andre utgifter enn lønnsutgifter også kan knyttes til hvor mange årsverk som er ansatt. Sagt på en annen måte kan utgifter til etterforskning muligens i større grad være avhengig av hvor mange etterforskere som er ansatt for å etterforske saker, enn hvor mange saker som skal etterforskes. Problemstillingen vil ta utgangspunkt i samlede driftsutgifter og om disse kan relateres til hvor mange årsverk som er ansatt.

Hovedproblemstillingen blir derfor:

Kan politidistriktene ha kontroll på driftsutgifter og budsjett ved kun å styre på antall årsverk?

Det er en rekke delspørsmål som det kan være relevant å stille som følge av denne problemstillingen. Jeg har valgt å utforme tre forskjellige forskningsspørsmål;

- 1. Kan antall årsverk styre driftsutgiftene innenfor tildelt budsjetttramme?*
- 2. Kan driftsutgift per årsverk legges til grunn for beregning av hvor mange årsverk budsjettet gir rom for?*
- 3. Kan partssamarbeidet i henhold til Hovedavtalen gi svaret på hvor mange årsverk budsjettet gir rom for?*

2.0 Metode

Metoden beskriver forutsetningene som er lagt til grunn for å finne svaret på hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene i studien. Valg av forskningsmetode er det som avgjør om forskningen tilfredsstillende vitenskapelige krav. Metodekapittelet har til hensikt å vise at studien oppfyller disse vitenskapelige kravene.

Metodens viktigste kjennetegn er systematisk innsamling, grundighet og åpenhet. Kvantitativ metode er opptatt av å telle fenomener og ligner på prosedyrer fra naturvitenskapelig metode, men har søkelys på at det er mennesker og deres fenomener som skal studeres. Kvalitativ metode, som dokumentstudier, er fornuftig å benytte når man skal undersøke fenomener som det er forsket lite på (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016h, s. 25-28) som er relevant perspektiv i denne studien. Metodetriangulering skal bidra til at man benytter flere metoder som til sammen skal dokumentere at man har ivaretatt forskningens krav til reliabilitet og validitet.

2.1 Forskningsdesign

Case-designet har i stor grad vært påvirket av studiens problemstilling og teoretiske grunnlag. Ifølge Yin (sitert i Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016a), er studiens forskningsspørsmål avgjørende for hvilken strategi som er best å benytte. Case-studium er et egnet design når problemstillingen setter søkelys på spørsmål som «*kan*» besvares.

I denne oppgaven foreligger det et ønske å beskrive om politidistriktene '*kan*' økonomistyres ved å benytte en alternativ modell til erstatning for den tradisjonelle metoden for økonomistyring, samt forklare '*om*' modellen kan gi svar på forskningsspørsmålene. Innenfor casestudier eksisterer det flere hovedtyper av design. Valget av *casedesign* blir i stor grad påvirket av motivasjonen for denne studien. I denne studien eksisterer det en interesse for caset som studeres, samtidig som studiet av det enkelte tilfellet sees som et typisk eksempel på en eller flere klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om. Dette omtales som teoretisk fortolkende studier Andersen (1997). Eksisterende teori benyttes i denne anledning for å avgrense, tolke og forklare. Det er med andre ord ikke et mål å bidra til teoriutvikling og empiri i konteksten økonomistyring, men å benytte begrepene og teoriene og oppsummere eller strukturere det empiriske materialet som blir fremstilt i kapittel tre.

2.2 Triangulering

For å sikre den beste kvaliteten på resultatene som grunnlag for drøftingene, er det viktig å få inn informasjon fra flest mulige informasjonsvinkler. Data fra økonomisystemet, data innhentet og tolket fra omfattende dokumentanalyser og data fra spørreundersøkelsen som er gjennomført i alle lokallagene i PF, bidrar til å utfylle studien og bringer inn svar på studiens diskusjonsdel, samsvarer med det Johannesen og Grønmo (Creswell & Clark, 2011) påpeker omkring styrkene ved bruk av "mixed Methods". Metodetrianguleringen vil sannsynligvis også bidra til at reliabiliteten og validiteten styrkes (Fekjær, 2015, s. 77). I engelsk forskningslitteratur går kombinasjonene av begge metoder under begrepet "mixed Methods" (Creswell & Clark, 2011, s. 5).

2.3 Utvalget

Antall enheter i utvalget er definert som samtlige 12 politidistrikter. I respondentteori kan empiri danne grunnlag for generalisering og helhetsforståelse av presenterte resultater. I følge Grønmo (1996) er ikke denne tilnærmingen avhengig av et stort antall respondenter. Den baserer seg på hvilke respondenter som ut fra et teoretisk og analytisk formål er mest relevante og interessante. Tidsperioden for kvantitative data innhentet fra POD, er i perioden 2017 - 2019. Det kan vurderes som gunstig å trekke inn perspektiver i bortfallsteorier da alle enheter (12 politidistrikter) som skal analyseres er representert. Men det kan være relevant å diskutere om funnene i disse tolv distriktene kan trekkes frem eller tilbake i tid under drøftingen.

2.4 Datainnsamlingen

Datainnsamlingen omhandler bruken av triangulering med en retrospektiv tilnærming. Den kvalitative datainnhenting er gjennomført ved bruk av dokumentstudier (Tjora, 2017). Det er gjennomført en omfattende dokumentanalyse av et bredt sammensatt utvalg av ulike dokumenter⁵ for å finne informasjon som grunnlag for både kapittel 3 og 4. Dokumentene som vies stor oppmerksomhet er POD's årlige ressursanalyser fra 2010 til og med 2019.

⁵ Se kapittel 1.0 side 7

Den viktigste kvantitative datainnhenting omhandler regnskap og budsjettdata fra politiets økonomisystem som forvaltes av DFØ. I denne statistikken fremkommer det hva som er regnskapsført og budsjettert på hovedpostene i regnskapet knyttet til posteringsplan i et standardisert oppsett for økonomirapportering. Datasett er innhentet i Excel formater tilsendt fra POD etter et positivt svar om innsynsbegjæring (Vedlegg A og B side 109-110). I tillegg er det innhentet statistikk på antall årsverk per politidistrikt hentet fra www.politiet.no (Politidirektoratet, 2020b), som også foreligger i Excel-format. Den tredje kvantitative innhenting av data er resultatene fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført av Politiets Fellesforbund (PF) i 2019. I undersøkelsen ønsket Politiets Fellesforbund å kartlegge hvorledes partssamarbeidet fungerte i budsjett-drøftingene, rundt Hovedavtalens paragraf 18, i hvert av lokallagene i de 12 politidistriktene. Etter å ha fått vite om planene om å sende ut denne kartleggingen, kontaktet jeg generalsekretær Ommundsen i PF, med spørsmål om å få legge inn et spørsmål og tilgang til resultatene fra hele undersøkelsen.

Spørsmålene som ble stilt var på nominalnivå (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016g, s. 256) med JA og NEI alternativer hvor hovedspørsmålet handlet om hovedavtalen §18 i staten i relasjon til budsjett-drøftingene mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Jeg fikk Politiforbundets godkjenning til å bruke de aidentifiserte dataene inn i min masteravhandling (Vedlegg C side 111).

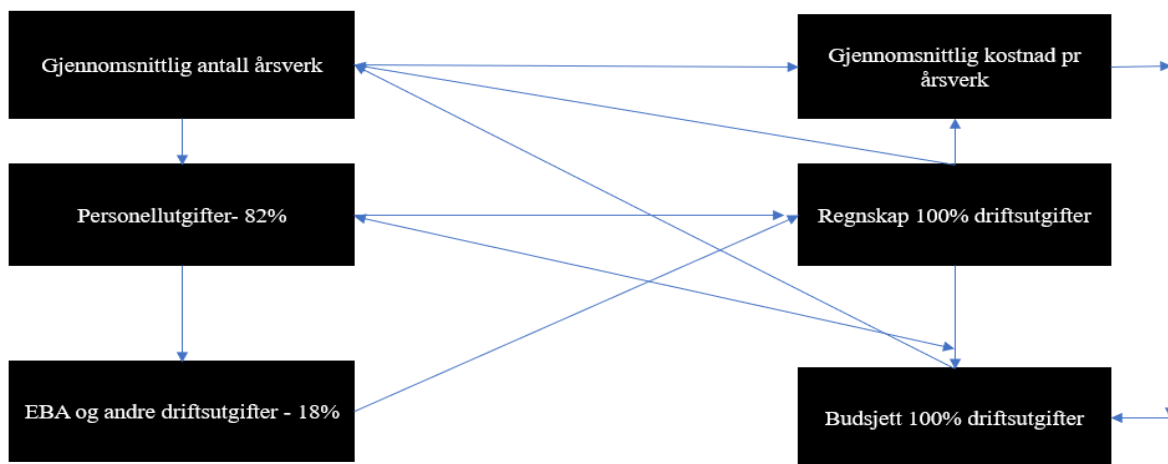
Aktuelle styringsdokument, veiledere, handlingsplaner og budsjett-dokumenter blir trukket inn der det er relevant. Tilsvarende er gjort med de rapporter som har omtalt ressursbruken i politiet. For å løfte den teoretiske tilnærmingen fra sekundær- til primærlitteratur, er det bli søkt etter fagfelle-vurderte artikler, avhandlinger og utredningsarbeid. Det finnes svært lite dokumentasjon som omtaler teoretiske rammer rundt problemstillingen i studien. Følgelig har det vært viktig med diskusjoner med andre fagpersoner i utviklingen av metode og diskusjon av de resultater som ble gjort i arbeidet.

2.5 Modellen som benyttes til analyse

Studien har valgt å benytte induktiv prosessorientering, som betyr at man jobber med helt konkrete enheter som alle tolv politidistrikter. Det rettes søkelys på noen enkelte politidistrikt der det knyttes erfaringer til oppgavens egenutviklede *modell* for økonomistyring av

politidistriktene. Mangel på etablert teori gjør at deduktivt tilnærming ikke er egnet etter mitt syn, hvor jeg finner teoretisk støtte i Johannessen, Tufte & Christoffersen (2016j, s. 47).

Det vesentlige er å teste ut om modellen gir svar på problemstillingen ved å se på sammenhengen mellom innsamlede data fra dokumentanalysen, innsamlede kvantitative data fra samtlige politidistrikter og svar på spørreundersøkelsen fra (PF). Modellen blir på mange måter en teoretisering av hverdags erfaringer og perspektivene opparbeidet på økonomistyring i det offentlige med særlig vekt på politidistriktene som gir sin form i den egenutviklede modellen. Modellen inneholder seks formler som deles løpende i kapittel 3. Alle formlene baserer seg på kvantitative tallstørrelser som er innhentet fra POD for å analysere sammenhengene mellom antall årsverk, regnskapsførte og budsjetterte driftsutgifter. Beskrivelsen av hver enkelt formel er satt opp ved ekspansjon av summer og enkle pytagoreiske beskrivelser. Formlene skal derfor synliggjøre sammenhengene som analysen presenterer i resultater for å understøtte problemstillingen. I prosessen rundt utforming av formlene er det benyttet et flytdiagram som søker å beskrive hvordan samhandlingen er mellom formlene i et tanke-kart som er benyttet i metodeutviklingen av modellen.



Figur 5 viser i et «tanke-kart» som beskriver sammenhengen i elementene som ligger til grunn for utforming av formlene i det som beskrives som modellen i avhandlingen.

2.6 Gjennomsnittlig antall årsverk

Antall årsverk er et sentralt begrep i første leddet i DFØ sin resultatkjede⁶ og i denne studien. En entydig beskrivelse av hva som legges i definisjonen *antall årsverk* som innsatsfaktor er viktig i denne studien. Sammenhengen mellom antall årsverk og samlede driftsutgifter og tildelte budsjetter i politidistriktene står sentralt. Antall årsverk rapporteres månedlig på www.politiet.no og inneholder antall 100% årsverk. Et årsverk er resultatet av ett års arbeid. Alle faste og midlertidig ansatte i kategoriene politi, sivile og jurist blir regnet med. Dette gjelder også vikarer, lærlinger, ekstrahjelper, ansatte på åremål og embetsmenn (Politidirektoratet, 2020b). I forhold til analysene i studien brukes gjennomsnittlig antall årsverk i perioden 2017-2019. Dette beregnes på den måten at man summerer antall årsverk pr 12 måneder og dividerer denne summen på 12 for å få et gjennomsnitt for året. Dette er presentert som *formel 1* i kapittel 3.4. For å fange opp variasjonen i antall årsverk gjennom året som for eksempel sommermånedene med et høyt antall sommervikarer, er en gjennomsnittsberegning vurdert som mest relevant når det skal sammenlignes med samlede driftsutgifter i løpet av kalenderåret. Det er ikke vurdert som hensiktsmessig å benytte antall årsverk ved utgangen av året, fordi dette tallet kun vil være relevant å se opp mot samlede driftsutgifter for desember måned i et kalenderår.

2.7 Validitet og reliabilitet

Validiteten (Bramness, 2015a; Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016f, s. 66) i oppgaven vurderes som høy fordi den enkelte variabel understøttes av detaljerte rapporter og statistikk som hentes fra POD knyttet til antall årsverk, budsjett og regnskap. Reliabiliteten (Johannessen et al., 2016j, s. 36) tolkes som sterk i relasjon til at statistikk som benyttes er objektiv og beregningene er åpne slik at andre forsker kan innhente og etterprøve resultatene i analysen (Bramness, 2015b, s. 65). Formelbruken i modellen er gjort så enkel og tydelig som mulig slik at den kan etterprøves av andre forskere.

For at validiteten og reliabiliteten skal være akseptabel, er det også innhentet objektiv styringsinformasjon som kan etterprøves av andre forskere. Dette gjelder særlig regnskap, budsjett og antall årsverk i politiet som fremstilles som tallgrunnlag i analysen.

⁶ Se kapittel 1.3 Resultatkjeden figur4 side 28

Å kvalitetssikre studiens tolkning basert på erfaringer, refleksjoner og empiri, kan avstemmes med innsamlingen av data fra de åpne og lukkede kildene som i samvariasjon med dokumentanalyse, innhenting av kvantitative data fra politidistrikt, og data fra spørreundersøkelsen i PF styrker resultatene i studien.

3.0 Analyse og resultater

Dette kapitlet skal analysere resultater som gjør det mulig å understøtte hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene. Først beskrives det hvordan driftsutgiftene i politiet er satt sammen for hele politi- og lensmannsetaten på kapittel 0440 post 01. Deretter blir disse driftsutgiftene brutt ned på hvert enkelt politidistrikt.

Det vil bli gjennomført analyser ved hjelp av modellen som er omtalt i kapittel 2.5. Modellen består av flere ulike formler som ligger til grunn for resultatene. Hver formel vil innledningsvis bli beskrevet før resultatene presenteres i kapittel 3.3. Analyse og resultatperspektivet slås sammen med en oppsummering av resultatene til slutt.

Et utgangspunkt for beregningene er bruk av gjennomsnitt (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016d, s. 283) på variablene *antall årsverk* og *driftsutgifter* per gjennomsnittlig årsverk. Disse gjennomsnittsberegningene vil bli brukt til å analysere graden av samvariasjon mellom antall årsverk og regnskapsførte driftsutgifter og hvordan antall årsverk kan brukes til å styre driftsutgiftene innenfor tildelt budsjett. Bivariate analyseperspektiver (Johannessen et al., 2016d, s. 295) benyttes til å presentere sammenhenger, og tabeller og grafer for å visualisere tallmaterialet på en pedagogisk måte.

Dette vil belyse hva det koster å levere polititjeneste over tid og hvordan utgiftene er mellom politidistriktene. En slik type kunnskap, kan bidra til å belyse hvilke utgifter som er nødvendig for å levere likest mulig polititjenester til publikum. Kanskje kan disse erfaringstallene avdekke at kostnadsfordelingen er stabil fra år til år. Det vil også være mulig å dokumentere at utgiftene ved å produsere polititjenester er den samme uavhengig av geografisk plassering rundt omkring i landet. For å synliggjøre hvor sterk sammenhengen det er mellom årsverk og driftsutgifter, vil det avslutningsvis bli gjennomføre en enkel korrelasjonsanalyse (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2017, s. 304) ved hjelp av statistikkverktøyet SPSS (Field, 2018).

3.1 Fordeling av driftsutgifter i politi- og lensmannsetaten

Sentrale dokumenter for å finne svarene på hvordan kostnadene fordeler seg på kapittel 0440 post 01 over flere år, er PODs årlige ressursanalyser. Etter opprettelsen av POD i 2001, har direktoratet produsert årlige analyser som viser hvordan utgifter er fordelt. Den første ressursanalysen ble laget i 2012 og den viste utviklingen i politiets driftsutgifter i perioden

2004 - 2011. I disse dokumentene var det funn som er relevant å analysere nærmere.

I innledningen til den første ressursanalysen fra 2011 står følgende beskrivelse (min utheving):

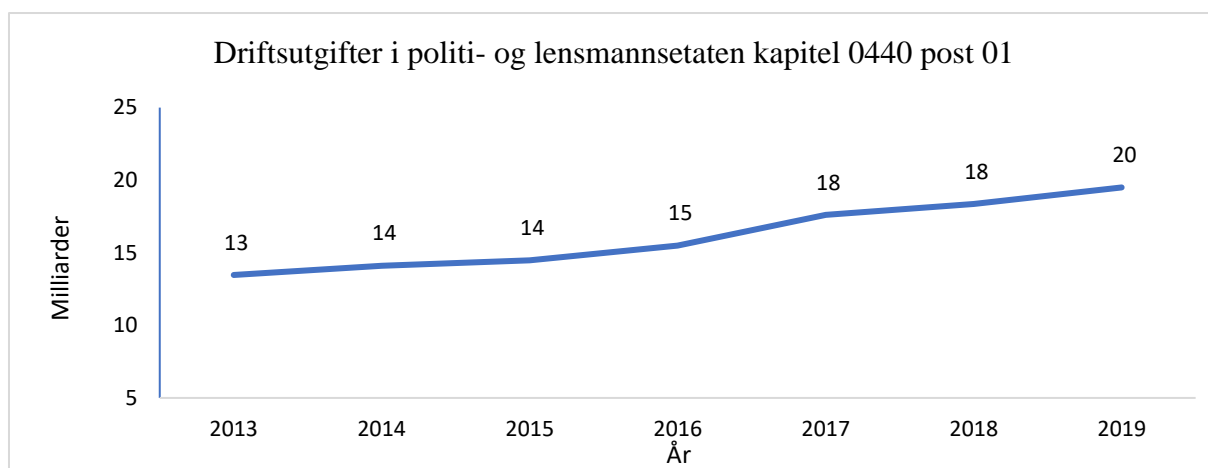
*«Om lag **to tredjedeler av driftsutgiftene** i etaten går til stillingsutgifter. Stillingsutgiftenes andel av driftsutgiftene **har vært omtrent den samme i hele perioden**» (Politidirektoratet, 2012, s. 3).*

Denne informasjonen kan sees i sammenheng med ressursanalysen for 2019 som beskriver (min utheving):

*«Utgiftene til personell er den største utgiftsposten i politiet og **utgjorde 75 prosent av de totale driftsutgiftene i 2019**, som er på linje med nivået tidligere år (Politidirektoratet, 2020a, s. 3).*

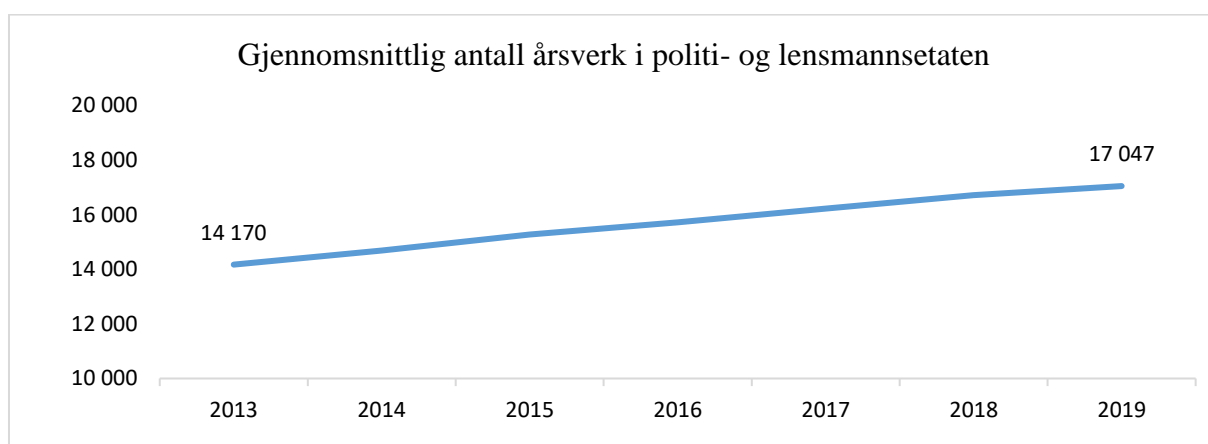
Beskrivelsene er en interessant observasjon som bekrefter at andelen av driftsutgiftene som går til personell har vært stabil over lang tid. Statsregnskapet for 2019 bekrefter også at 76% (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019) av utgiftene var knyttet til lønnsrelaterte utgifter i 2019. Dette kan tyde på at kostnadssammensetningen i politiet har vært lik de siste 17 årene. At kostnadsfordelingen i politietaten over tid er konstant vil være et viktig perspektiv når resultatene i studien fra perioden 2017-2019 skal generaliseres over en større tidshorisont også framover i tid.

Først gjennomføres en analyse av utviklingen i hvordan driftsutgiftene og gjennomsnittlig antall årsverk har utviklet seg i perioden 2013-2019. Perioden 2013-2019 er valgt med begrunnelse i at statistikk på gjennomsnittlig antall årsverk som kan lese på www.politiet.no, ikke er oppdatert med sammenlignbare tall lenger tilbake enn 2013.



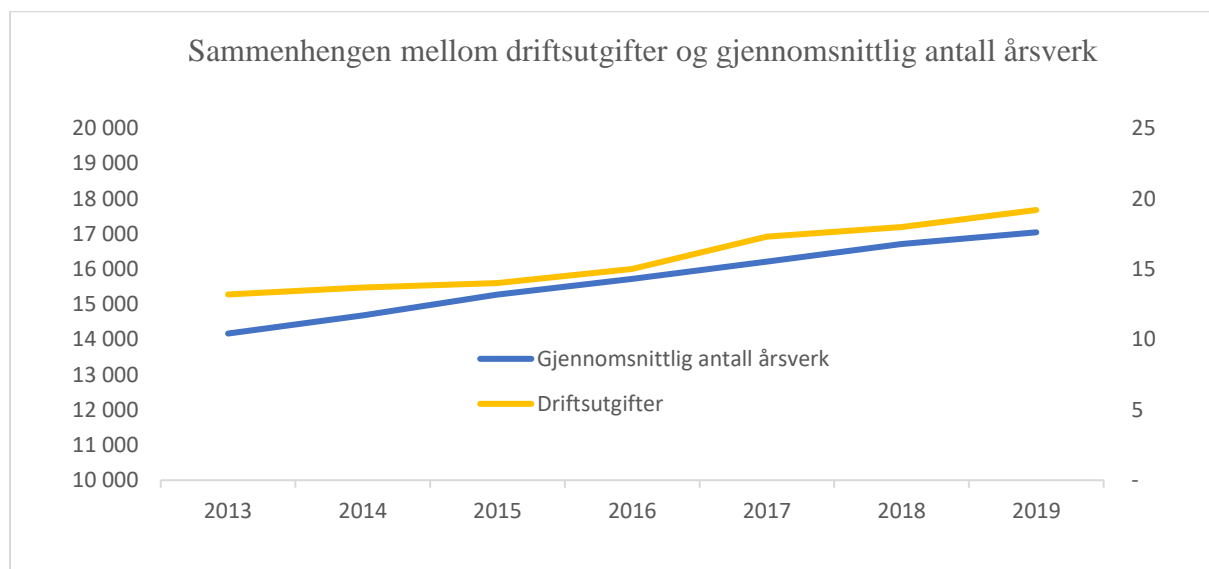
Figur 6 Grafen viser utviklingen i regnskapsførte i politi- og lensmannsetaten i perioden 2013 – 2019. For de reelle tall se vedlegg E side 113.

Figur 6 viser at utviklingen på driftsutgiftene i politi- og lensmannsetaten øker jevnt i perioden. Økningen som registreres fra 2016 til 2017 har sin forklaring i innføringen av pensjonspremien på 12% for alle statlige virksomheter (Finansdepartementet, 2017, s. 89), hvor budsjettet til Statens pensjonskasse ble redusert og budsjettet til politi- og lensmannsetaten tilsvarende økt fra og med 2017. Forskningsspørsmål nummer. en søker svar på hvor sterk sammenheng som kan dokumenteres mellom driftsutgifter og antall årsverk. Det vil derfor som neste skritt være interessant å analysere antall årsverk i politi- og lensmannsetaten for å se om det er registrert den samme utviklingen som driftskostnadene.



Figur 7 Grafen viser utviklingen i gjennomsnittlig antall årsverk i politi- og lensmannsetaten i perioden 2013 - 2019. Fra 2013 til 2017 er tallene uten tall fra PST da disse kun er statistikkført fra 2017. For de reelle tall se vedlegg E side 113.

Figur 7 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall årsverk i perioden. Antall årsverk viser en tilsvarende utvikling som driftskostnadene vist i figur 7.

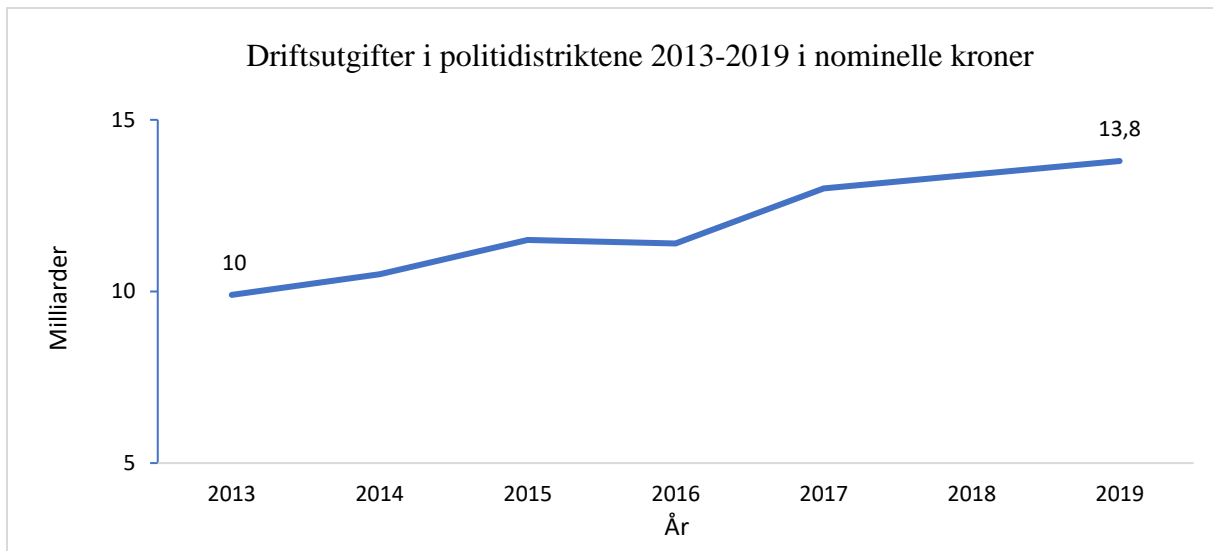


Figur 8 viser graden av samvariasjon mellom gjennomsnittlig antall årsverk og driftsutgifter. For reelle tall se vedlegg E side 113.

Når disse to grafene analyseres sammen kan det tyde på at det er en sterk sammenheng mellom vekst i driftsutgifter og vekst i gjennomsnittlig antall årsverk vist i figur 8 på overordnet nivå i politietaten. Med bakgrunn i dette er det naturlig at neste steg blir å analysere om det eksisterer den samme forutsigbarheten i forholdet mellom årsverk og driftsutgifter på politidistriktetsnivå.

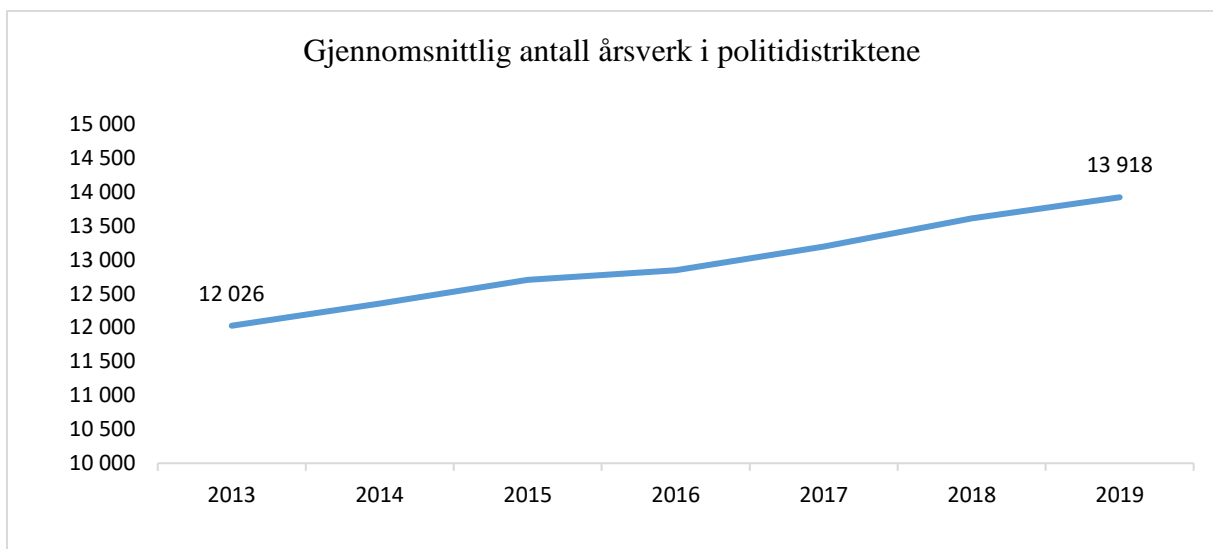
3.2 Fordeling av driftsutgifter i politidistriktene

Analysene så langt har vist en samvariasjon mellom driftsutgifter og gjennomsnittlig antall årsverk i politietaten. Foreløpige funn har dokumentert at en økning i antall årsverk ser ut til å føre til en tilsvarende økning i driftsutgiftene. Her skal studien se nærmere på om det også eksisterer en tilsvarende sammenheng i fordelingen av utgifter med det samme analyseperspektivet i politidistriktene.



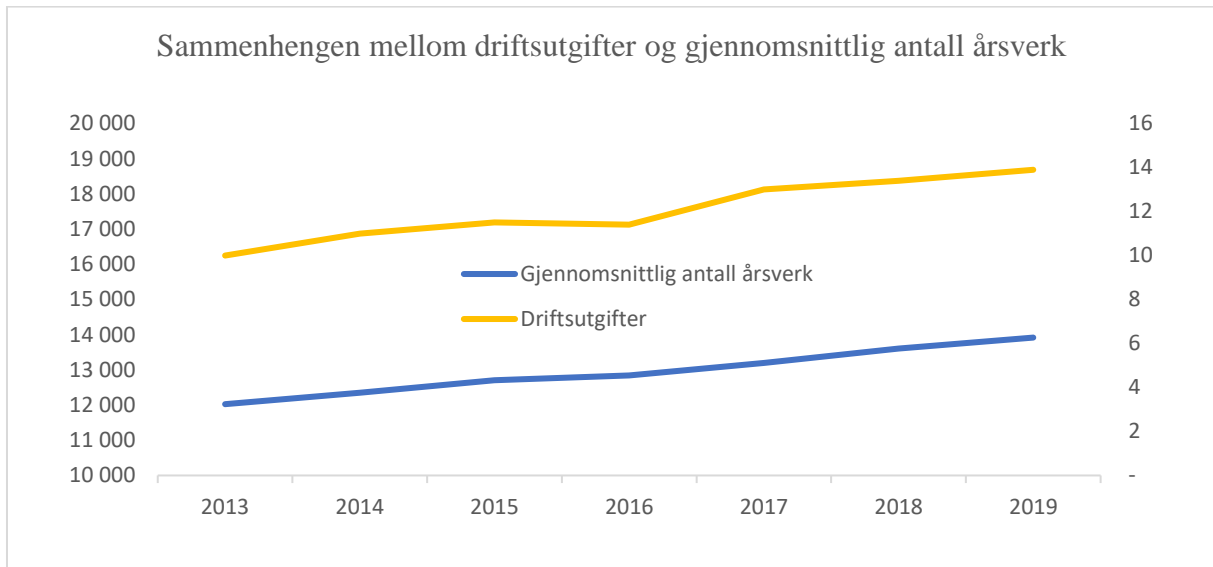
Figur 9 viser utviklingen i regnskapsførte driftsutgifter i politidistriktene i perioden 2013 – 2019. For reelle tall se vedlegg E side 113.

Figur 9 viser at utviklingen i driftsutgifter har en sammenlignbar kurve, som for hele politietaten. Den største endringen er registrert fra 2016 til 2017 som tidligere nevnt har sin årsak i pensjonsutgifter som ble overført til politidistriktene sine driftsbudsjetter fra 2017. Driftsutgiftene har økt med 3,7 milliarder kroner i perioden 2013-2019. Dette innebærer en vekst på 37%.



Figur 10 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall årsverk i politidistriktene i perioden 2013 - 2019. For reelle tall se vedlegg E side 113.

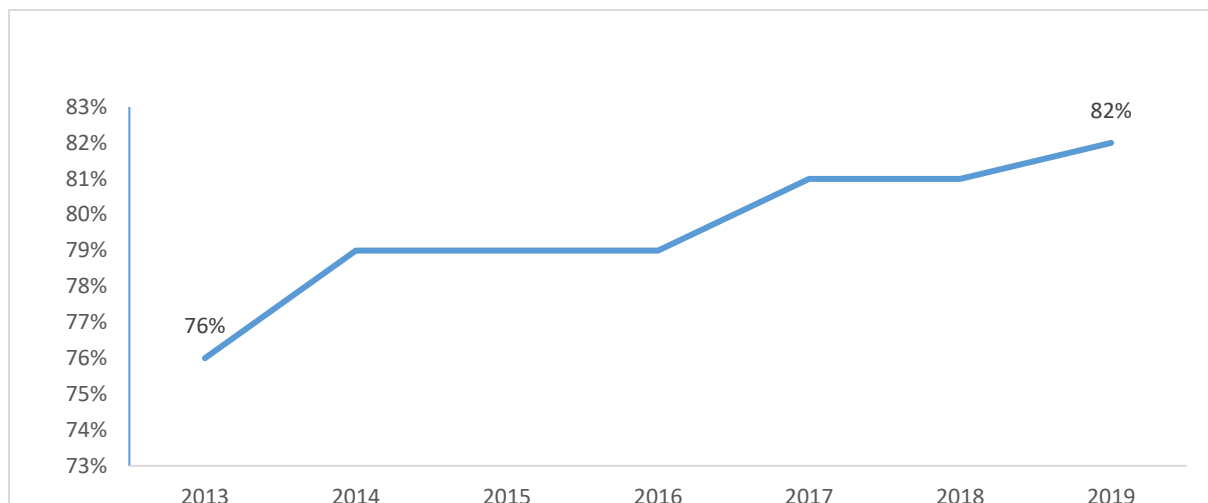
Som vi ser av figur 10 ser det ut til å være en tilsvarende sammenlignbar utvikling som i figur 7. Gjennomsnittlig antall årsverk har økt med 1892 gjennomsnittlig årsverk i perioden 2013-2019. Dette innebærer en vekst på 15,7%.



Figur 11 viser graden av samvariasjon mellom gjennomsnittlig antall årsverk og driftsutgifter i politidistriktene. For reelle tall se vedlegg E side 113.

Som vist i figur 11 kan det tyde på en noe sterkere sammenheng mellom vekst i driftsutgifter og vekst i gjennomsnittlig antall årsverk i politidistriktene enn på overordnet nivå i politietaten vist i figur 8.

For å analysere nærmere sammenhengen mellom antall årsverk og driftsutgifter er det relevant å se nærmere på hvordan andelen av driftsutgiftene som går direkte til personell har utviklet seg over tid.



Figur 12 viser utviklingen i andelen av driftsutgiftene i politidistriktet som går med til personellutgifter i perioden 2013-2019.

Som vi kan lese av figur 12 har andelen av samlede driftsutgifter som går til personellutgifter gradvis økt i perioden 2013-2019. Denne endringen skyldes i hovedsak budsjettreduksjoner, som for eksempel konsekvensene av ABE-reformen på den ene siden, og kravet om oppbemanning for å nå to politi per 1000 innbygger på den andre siden.

Dette har over tid medført reduksjoner i utgiftene på områder som innkjøp av kjøretøy og andre driftsutgifter som møte og seminaraktiviteter. Dette gjenspeiler seg også i det ressursanalysen beskriver som en reduksjon i handlingsrommet som er beskrevet som alle andre driftsutgifter som blir igjen når personellutgifter og EBA (Politidirektoratet, 2020a, s. 13) er betalt. Utgifter til lokalleie er slått sammen med vedlikehold av bygg (EBA) slik at denne posten nå utgjør 9-10% av totalutgiftene som innebærer at personellutgifter og EBA samlet utgjør 91-92% av utgiftene (Politidirektoratet, 2020a, s. 13).

Som vi kan lese av figur 12, er det en vesentlig endring i andelen fra 2013 til 2014. Dette har sin forklaring i at det i ressursanalysen for 2014 ble gjort endringer i hvilke driftsutgifter i føringsplanen som telles med når analysen skal gruppere andelen personellutgifter (Politidirektoratet, 2015a, s. 9). Denne endringen innebar at utgifter knyttet til årsverk økte fra 76% i 2013 til 79% i 2014. Endringene medførte at utgifter til reiser og kurs er koblet sammen med personellutgifter. Hovedårsaken til dette er at denne type utgifter er 100% knyttet til antall årsverk.

3.3 Analyse av politidistriktene ved bruk av modellen

Det benyttes gjennomsnittsberegning av antall årsverk og samlede regnskapsførte driftsutgifter i perioden 2017 - 2019. Den første analysen omhandler formel 1 og 2 som benytter innhentede data for 2017. 2017 benyttes som et referanseår for å eksemplifisere i detalj hvordan formlene fungerer. Basert på denne beskrivelsen vil resultatet for 2018 og 2019 bli benyttet videre i oppgaven. Det trekkes ut to politidistrikt som eksempler på utregningen i formel 1 og formel 2. Disse distriktene er Oslo som et eksempel på stort politidistrikt og Møre og Romsdal som et mindre politidistrikt med mange lensmannskontor.

Formel 3 til og med formel 6 baserer seg på å analysere resultater i perioden 2018 og 2019. Dette betyr at resultatene som formlene presenterer blir relevante i forhold til at tallene er de siste i perioden avhandlingen omhandler.

Noe av kjernen i oppgavens forskningsspørsmål nummer en, er knyttet til hvordan modellen kan forenkle styringen av driftsutgiftene innenfor vedtatte budsjetttrammer ved å styre på antall årsverk. Det vil derfor bli gjennomført analyse av to politidistrikter som i modellen får helt ulike resultater for å belyse hvordan formel 5 og formel 6 kan operasjonaliseres for å besvare forskningsspørsmålet. Disse politidistriktene er Ager og Sør-Vest politidistrikt.

3.4 Beskrivelse av formlene i modellen

Modellen har seks formler som beskrives i fortløpende rekkefølge i analysen. Formlene er satt opp for å beskrive en entydig og konstant kobling mellom ord og tall kombinasjoner i et matematisk uttrykk. Det er ikke en beskrivelse av presise matematiske uttrykk, men en tilpasset beskrivelse av sammenhengene mellom enkle utregninger av tall som er tilpasset analysen i oppgaven. Beskrivelser i telleren skal derfor som hovedregel divideres med nevneren. Liten \times er et uttrykk for multiplisering i formlene. Stor X og Y benyttes som tegn på utvalgte år. I uttrykk for addisjon benyttes + og subtraksjon $-$.

Formel 1

$$\frac{\text{Summen av antall årsverk (Januar – Desember)}}{12 \text{ måneder i år } X} = \text{Gj. snitlig antall årsverk i år } X$$

Den første formelen i modellen viser det matematiske uttrykket for utregningen av gjennomsnittlig antall årsverk. I telleren summeres antall årsverk registrert hver måned. Denne summen divideres på antall måneder i løpet av året som er 12 måneder for å dekke hele kalenderåret. Resultatet av dette regnestykket gir svaret på antall gjennomsnittlig årsverk per år. Tallene utregnes fra i år X. Resultatet av formelen er en sentrale variabel i oppgaven.

Formel 2

$$\frac{\text{Sum driftsutgift i politidistrikt i år } X}{\text{Formel 1 i år } X} = \text{Gj. snittlig driftsutgift per årsverk i år } X$$

Matematiske beregninger i formel 2 legger samlede driftsutgifter i løpet av et år X i telleren og dividerer på svaret fra formel 1 som er gjennomsnittlig antall årsverk i år X. Dette gir svaret på hva som er den gjennomsnittlige driftsutgiften per årsverk i år X. Dette er den andre variabelen som er grunnleggende for utregningen av de fire neste formlene i studien.

Formel 3

$$\frac{\text{Budsjettramme i år } X}{\text{Formel 2 år } Y + (\% \text{ endring} \times \text{Formel 2 år } Y)} = \text{Gj. s antall årsverk år } X$$

Forutsetningen for formel 3 er basert på tildelt budsjettramme for totale driftsutgifter i år X som divideres på svaret fra formel 2 som er gjennomsnittlig driftskostnad per årsverk i år Y. Denne korrigeres for kjente % vise endringer fra foregående år Y som vil få konsekvenser i år

X. Dette kan være prosentvise endringen som for eksempel helårvirkning av lønnsoppgjør i år X. Resultatet av formel 3 beregner hvor mange årsverk budsjettet gir rom for hver måned i hele budsjettår X, basert på gjennomsnittlig kostnad per årsverk i år Y.

Formel 4

Formel 3 – Antall faktisk registrerte årsverk i år X = \pm Differanse i årsverk år X

Formel 4 vil gjøre det mulig å se sammenhengen mellom antall predikerte årsverk som formell 3 har beregnet og antall årsverk som faktisk er registrert. Denne differansen som kan være negativ eller positiv, vil i neste trinn benyttes til å beregne det økonomiske avviket ved å dividere gjennomsnittlig driftsutgift per årsverk.

Formel 5

Formel 4 \times Formel 2 = \pm dritsutgifter

Formell 5 tar utgangspunkt resultatet fra formel 4 som er differansen i predikerte årsverk og faktisk antall årsverk i år X og multipliserer med formel 2 som er gjennomsnittlig driftskostnad per gjennomsnittlig årsverk i år Y korrigert for % endring. Dette vil gjøre det mulig å forklare det faktiske økonomiske avviket mellom regnskap og budsjett. Er avviket negativt i formel 4 innebærer dette at det er for mange ansatte i forhold til det antallet som faktisk er ansatt og det motsatte med positivt fortegn.

Formel 6

Periodisert avvik mellom budsjett og regnskap – Formel 5 = \pm økonomisk avvik

Formel 6 beskriver hvor sterk grad av sammenheng det er mellom antall årsverk og faktiske driftsutgifter. Et mindre avvik i formel 6 indikerer at modellen kan sies å være gyldig i forhold til sannsynlighet for å holde seg innenfor tildelt budsjett ved å styre på antall årsverk. Formelen beskriver forholdet mellom faktisk avvik i driftsutgiftene mellom budsjett og regnskap og resultatet av formel 5 som regner modellens beregnede antall årsverk om til driftsutgifter.

3.4.1 Formel 1

Utrekningen baserer seg på innhentet regnskapsinformasjon for perioden 2017 - 2019. 2017 benyttes som referanseår for uttrekk av data for antall gjennomsnittlig årsverk. For å operasjonalisere formel 1 velges som beskrevet Oslo og Møre og Romsdal som eksempel på resultatene fra formelen som kommer frem i tabell 3.

Tabell 3 Viser antall årsverk pr måned i Oslo politidistrikt og Møre og Romsdal politidistrikt summert for alle månedene i 2017 basert på formel 1.

	Januar	Februar	Mars	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Desember	Sum	Måneder	Årsverk
Oslo politidistrikt	2 949	2 956	2 949	3 063	3 031	3 053	3 079	3 126	3 143	3 116	3 114	3 124	36 704	12	3 059
Møre og Romsdal politidistrikt	495	494	491	494	493	522	528	532	542	540	548	561	6 242	12	520

I tabell 3 er det registret antall årsverk i hver måned i perioden januar – desember 2017. Ved å summere antall årsverk per måned totalt, ser vi at Oslo har 36 704 og Møre og Romsdal har 6242 årsverk. Disse tallene er faktatall for hver måned hentet ut fra www.politiet.no. Ved å dividere disse to summene på 12 i kolonne *Måneder* får vi gjennomsnittlig antall årsverk i kolonnen som er gitt betegnelsen *Årsverk*. Denne kolonnen viser at Oslo hadde 3059 gjennomsnittlig årsverk og at Møre og Romsdal hadde 520 årsverk i gjennomsnitt i 2017.

Ved å gjennomføre disse regnestykkene på samtlige enheter, viser denne utregningen at summen av alle distriktene i 2017 hadde et gjennomsnittlig antall årsverk på 13 193 som vist i høyre kolonne i tabell 4.

Tabell 4 Gjennomsnittlig antall årsverk i politidistriktet i 2017

Politidistrikt	Formel 1
Oslo politidistrikt	3 059
Øst politidistrikt	1 724
Innlandet politidistrikt	820
Sør-Øst politidistrikt	1 570
Agder politidistrikt	648
Sør-Vest politidistrikt	1 157
Vest politidistrikt	1 305
Møre og Romsdal politidistrikt	520
Trøndelag politidistrikt	986
Nordland politidistrikt	638
Troms politidistrikt	402
Finnmark politidistrikt	363
Sum politidistrikt	13 193

Tabell 4 viser at det er store forskjeller mellom politidistriktene i antall årsverk. Oslo hadde flest årsverk med 3059. Færrest antall årsverk hadde Finnmark med et gjennomsnitt på 363 årsverk. Ved å gjøre disse tallene om til andeler blir resultatet at Oslo hadde 23% og Finnmark hadde en andel på 3% av totalt antall årsverk i politidistriktene.

3.4.2 Formel 2

Utregning vist i tabell 4 gir grunnlag for å gå videre med beregningene i formel 2. Formel 2 forutsetter informasjon om driftsutgifter som var regnskapsført i hvert enkelt politidistrikt i 2017. Dette kan leses ut av i tabell 5. Informasjonen baserer seg på data utlevert fra Politidirektoratet.

Tabell 5 viser samlede regnskapsførte driftsutgifter i politidistriktene i 2017

Politidistrikt	Driftsutgifter i 2017
Oslo politidistrikt	3 044 050 825
Øst politidistrikt	1 544 289 637
Innlandet politidistrikt	748 336 637
Sør-Øst politidistrikt	1 425 362 023
Agder politidistrikt	591 494 166
Sør-Vest politidistrikt	1 035 574 898
Vest politidistrikt	1 244 227 988
Møre og Romsdal politidistrikt	481 573 017
Trøndelag politidistrikt	902 918 890
Nordland politidistrikt	565 254 222
Troms politidistrikt	369 197 264
Finnmark politidistrikt	319 206 944
Sum politidistrikt	12 271 486 512

Som vist i tabell 4 kan man også lese av høyre kolonne i tabell 5 at det var store forskjeller mellom distriktene i hvor mye som var regnskapsført som driftsutgifter i 2017. Ved å gjøre disse tallene om til andeler blir resultatet at Oslo hadde 25% og at Finnmark hadde en andel på 3% av samlede driftsutgifter i distriktene. Dette kan tyde på en grad av samvariasjon mellom andelen årsverk og andelen utgifter mellom distriktene.

Denne informasjonen gir grunnlaget for å beregne gjennomsnittlig kostnad per årsverk i 2017 i formel 2. Resultatet av formelen vises i tabell 6.

Tabell 6 Gjennomsnittlig kostnad per årsverk i politidistriktene i 2017

Politidistrikt	Driftsutgifter 2017	Formel 1	Formel 2
Oslo politidistrikt	3 044 050 825	3 059	995 218
Øst politidistrikt	1 544 289 637	1 724	895 679
Innlandet politidistrikt	748 336 637	820	912 669
Sør-Øst politidistrikt	1 425 362 023	1 570	907 846
Agder politidistrikt	591 494 166	648	912 124
Sør-Vest politidistrikt	1 035 574 898	1 157	894 681
Vest politidistrikt	1 244 227 988	1 305	953 088
Møre og Romsdal politidistrikt	481 573 017	520	925 834
Trøndelag politidistrikt	902 918 890	986	915 707
Nordland politidistrikt	565 254 222	638	886 076
Troms politidistrikt	369 197 264	402	918 805
Finnmark politidistrikt	319 206 944	363	879 243
Sum politidistrikt	12 271 486 512	13 193	930 134

Tabell 6 viser den gjennomsnittlige kostnaden per årsverk i 2017 basert på formel 2. I kolonne tre kan vi lese resultatet formel 1 som ble vist i tabell 4. I kolonne fire kan vi lese svaret på resultatet av formel 2 som viser gjennomsnittlig driftskostnad per gjennomsnittlig årsverk i 2017. Høyest ligger Oslo med 995 218 tusen kroner og lavest ligger Finnmark med 879 243 tusen kroner. Hovedforklaringen til at Oslo ligger høyere enn andre politidistrikter skyldes i hovedsak utgifter knyttet til hovedstadsoppgaver som naturlig nok ingen av de andre distriktene har (Halle, 2011). Hovedforklaringen på at Finnmark ligger lavest av samtlige og ser vesentlig lavere ut i driftsutgifter per årsverk, har sin forklaring i at Finnmark er fritatt for arbeidsgiveravgift som for de aller fleste distriktene er 14,1%.

Gjennom bruk av formel 1 og 2 i 2017 som utgangspunkt, gjennomføres de samme beregningene for årene 2018 og 2019. Resultatet av formel 2 for sammenligning av politidistriktene i perioden 2017-2019 vises i tabell 7.

Tabell 7 Gjennomsnittlig kostnad per gjennomsnittlig årsverk i perioden 2017- 2019.

Politidistrikt	2017	2018	2019
Oslo politidistrikt	995 218	1 022 810	1 063 560
Øst politidistrikt	895 679	928 339	983 924
Innlandet politidistrikt	912 669	927 791	971 439
Sør-Øst politidistrikt	907 846	924 490	960 252
Agder politidistrikt	912 124	934 271	954 717
Sør- Vest politidistrikt	894 681	917 150	943 102
Vest politidistrikt	953 088	956 789	1 010 004
Møre og Romsdal politidistrikt	925 834	951 490	976 222
Trøndelag politidistrikt	915 707	920 031	961 546
Nordland politidistrikt	886 076	911 310	954 762
Troms politidistrikt	918 805	961 316	980 007
Finnmark politidistrikt	879 243	957 515	934 519
Gjennomsnitt alle politidistrikt	930 134	952 802	991 239

Som man kan lese av tabell 7, er totalbildet at gjennomsnittlig driftsutgift per årsverk er svært samvarierende i perioden. Dette er en av de viktigste og mest overraskende funnene så langt i analysen. Basert på tabell 7 er det mulig å se en visuell likhet i sammenheng av tallstørrelser mellom politidistriktene og mellom årene i perioden. Gjennomsnittlig kostnad per årsverk økte med 2,4% fra 2017 til 2018 og 4% fra 2018 til 2019. Som vi ser av tabell 7 er gjennomsnittlig kostnad per årsverk svært lik mellom mange av politidistriktene. Det interessante i denne sammenhengen er å se på mulige årsaker til endringene i gjennomsnittlig kostnad per årsverk.

Den viktigste kostnadsfaktoren er lønnsrelaterte utgifter og en økning kan for det første skyldes sentrale og lokale lønnsoppgjør som i 2018 hadde en ramme på 2,8%. For det andre kan årsaksforklaringen være lønnsglidning som innebærer at ansatte får oppjustert sin lønn på bakgrunn av drøftinger og forhandlinger knyttet til Hovedtariffavtalen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) sine forutsetninger gjennom året.

Trekkes disse to faktorene fra økningen i gjennomsnittlig kostnad pr årsverk, sitter man igjen med et mindre avvik som kan forklares med at ansatte som går av med pensjon, som oftest har en høyere gjennomsnittlig lønn, i motsetning til nyansatte som kommer inn med en lavere gjennomsnittlig startlønn. Figur 9, i kapittel 3.2, dokumenterte en økning på 1892 årsverk i perioden 2013-2019 som i stor grad skyldtes oppbemanning av nyutdannede fra Politihøgskolen. Kravet om to politiårsverk per tusen innbygger (Justis - og

beredskapsdepartementet, 2020a), og bevilgninger av midler for å finansiere disse stillingene er med på å bidra til at gjennomsnittlige driftsutgift per årsverk kan gå ned, til tross for at antall ansatte går opp. En annen faktor kan ligge i at det er en mindre andel av driftsutgifter som er *andre driftsutgifter* som vist i kapittel 1.10 tabell 3, hvor endring i årlig konsumprisindeks medfører økning som utgjør 18% av de samlede driftsutgiftene og derfor påvirker gjennomsnittlig driftskostnad per gjennomsnittlig årsverk i mindre grad. Som studien har vist utgjør dette også en stadig mindre andel av driftskostnadene, og bør derfor ikke kunne medføre vesentlige konsekvenser fra et år til et annet.

Analysen kan være med på å understøtte forskningsspørsmål nummer en som stiller spørsmål om gjennomsnittlig kostnad pr årsverk kan legges til grunn for hva driftskostnadene kommer til å bli frem i tid.

Med resultatene fra formel 2 legges et grunnlag for å gå videre med å analysere om Gjennomsnittlig driftskostnad per gjennomsnittlig årsverk som variabel kan bidra til å estimere hvor mange årsverk tildelte budsjetter gir rom for gjennom budsjettåret i formel 3.

3.4.3 Formel 3

Forskningsspørsmål nummer to stiller spørsmål om gjennomsnittskostnad per årsverk kan bidra til å beregne hvor mange årsverk politidistriktet har mulighet til å ha ansatt i forhold til den budsjettammen som er tildelt. For å finne svar på dette spørsmålet benyttes formel 3.

Denne tar utgangspunkt i gjennomsnittlig kostnad per årsverk i budsjettåret 2018, i tabell 7 og tildelte budsjettammer for 2019.

Tabell 8 Viser formel 3 omsatt i tall hvor budsjettrammen for 2019 er delt på gjennomsnittlig kostnad pr årsverk i 2018.

Politidistrikt	Budsjettramme 2019	Resultat Formel 2	Korrigert for endringer*	Resultat Formel 3 2019
Oslo politidistrikt	3 415 170 058	1 022 810	1 050 426	3 251
Øst politidistrikt	1 838 913 983	928 339	953 404	1 929
Innlandet politidistrikt	871 730 260	927 791	952 842	915
Sør-Øst politidistrikt	1 507 458 811	924 490	949 451	1 588
Agder politidistrikt	687 779 060	934 271	959 496	717
Sør-Vest politidistrikt	1 100 917 872	917 150	941 914	1 169
Vest politidistrikt	1 296 145 482	956 789	982 622	1 319
Møre og Romsdal politidistrikt	549 199 038	951 490	977 180	562
Trøndelag politidistrikt	1 007 140 178	920 031	944 872	1 066
Nordland politidistrikt	627 248 818	911 310	935 915	670
Troms politidistrikt	473 635 084	961 316	987 272	480
Finnmark politidistrikt	385 895 404	957 515	983 368	392
Sum politidistrikt	13 761 234 048	952 802	978 528	14 063

*Hovedlønnsoppgjøret 2018 var på 2,8% vektet med 82% + konsumprisindeks 2018 på 2,2% vektet med 18% som gir en korreksjon på totalt 2,7 prosent.

Budsjettrammen i 2019 tildelte totalt 13,7 milliarder kroner etter fordelingen til politidistriktene, jf. tabell 8. i kolonne to. Basert på beregninger i formel 1 og formell 2 som vist i tabell 6 og tabell 7, var gjennomsnittlig kostnaden per gjennomsnittlig årsverk 952 802 kroner i 2018. Studien forsøker å vise hvordan driftsutgifter og årsverk kan legges til grunn for å fremskrive eller lage prognoser på antall årsverk som grunnlag for planlegging av budsjettrammene som blir tildelt.

Det finnes mange måter å beskrive eller predikere hvordan man utarbeide prognoser på eller framskrivninger av tall framover i tid. Statistisk sentralbyrå (SSB) omtaler framskrivninger som en framoverskuende beregning, mens prognoser heller mere i retning av å være beregninger basert på fremtidig utvikling som er mest sannsynlig kan inntreffe (Brasch, 2019).

Derfor er det viktig å korrigere for kjente faktorer i beregningen av gjennomsnittlig kostnad per årsverk. Som beskrevet i tabell 7, var det en økning i gjennomsnittlig driftskostnad per årsverk fra 2018 til 2019 på 4% for den totale gjennomsnittlige kostnaden per årsverk i summen av alle politidistriktene. Dette er en endring som ble avdekket i ettertid, etter at

regnskapet for 2019 var ferdig. I dette eksemplet skal vi benytte formel 3 i 2018 som grunnlag for å planlegge for hvor mange årsverk som budsjettet i 2019 gir rom for fram i tid. Det kan avdekkes når man skal planlegge et år før noen kunnskap om at endringen i gjennomsnittlig driftsutgift per årsverk mellom 2018 og 2019 faktisk ble 4%.

For å prognostisere fremtidig utvikling som SSB beskriver, er det viktig å korrigere med kjente variabler som også kan inntreffe i 2019. Den største driftsutgiften er personalutgifter på 82% og det må derfor legges inn hvilke konsekvenser lønnsoppgjøret for i 2019 vil ha på gjennomsnittlig driftsutgift per årsverk i 2019.

Hoved lønnsoppgjøret i 2018 var på 2,8% og må derfor legges inn i forhold til andelen som er personellutgifter på 82%. I tillegg kommer andre driftsutgifter som må korrigeres med en forventet konsumprisindeks. I 2018 var konsumprisindeksen 2,2% (Statistisk sentralbyrå (SSB), 2020) og den må derfor legges inn som en andel av resterende 18% av totale driftsutgifter på 100% i 2019. Dette regnestykket innebærer at gjennomsnittlig driftskostnad per årsverk i 2018 må økes med 2,7%. Denne korrigeringen kan leses i kolonne fire i tabell 8.

Basert på modellens beregninger, betyr dette at det ville vært mulig å planlegge med 14 063 årsverk hver måned gjennom hele 2019 som kan leses i kolonne fem. Dette årsverkstallet vil basert på modellens beregninger innebære at politidistriktene også holdt seg innenfor tildelt budsjettramme i 2019. Analysen og resultatene viser så langt at styringen på antall årsverk kan bidra til god økonomisk kontroll, slik at politidistriktene kan holde seg innenfor tildelte budsjettrammer.

3.4.4 Formel 4

Formel 4 har som hovedhensikt å måle forholdet mellom hvor mange årsverk modellen mener at budsjettet i 2019 hadde rom for, og det antallet årsverk som faktisk var registrert i gjennomsnitt i 2019. Dette gir grunnlaget for i hvor stor grad man kan stole på modellens beregninger fram i tid.

Tabell 9 viser formell 4 omsatt i tall hvor avviket som et resultat av formelen vises i resultat formel 4 i tabellen.

Politidistrikt	Resultat Formel 3 2019	Faktisk antall årsverk 2019*	Resultat Formel 4
Oslo politidistrikt	3 251	3 214	37
Øst politidistrikt	1 929	1 851	77
Innlandet politidistrikt	915	896	19
Sør-Øst politidistrikt	1 588	1 585	3
Agder politidistrikt	717	704	13
Sør-Vest politidistrikt	1 169	1 242	-73
Vest politidistrikt	1 319	1 302	17
Møre og Romsdal politidistrikt	562	558	4
Trøndelag politidistrikt	1 066	1 039	27
Nordland politidistrikt	670	631	39
Troms politidistrikt	480	485	-5
Finnmark politidistrikt	392	411	-18
Sum politidistrikt	14 063	13 918	145

*www.politiet.no

Tabell 9 viser i kolonne fire resultatene av formel 4 som er differansen mellom hvor mange gjennomsnittlige årsverk som modellen mener at politidistriktene hadde rom for vist i kolonne to og det faktiske antallet som var registrert av antall gjennomsnittlige årsverk i 2019 i kolonne tre. Her viser tabellen at det kunne vært ansatt 145 flere årsverk enn det som faktisk var ansatt i 2019 vist i kolonne fire. Det er store individuelle forskjeller i resultatene mellom politidistriktene.

Hvis man trekker ut to ulike politidistrikter som ligger midt i tabellen, med ulikt utslag, ser vi at Sør-Vest ifølge modellen har ansatt 73 årsverk for mange, samtidig som Agder har ansatt 13 årsverk for lite forutsatt budsjettbalanse i 2019.

Dette kapitlet har beskrevet hvor mange årsverk modellen beregner at politidistriktene kan ha hver måned i løpet av et år gitt forutsetningen om økonomisk balanse gjennom året og ved årets slutt.

Denne studien vil gjennomføre en test av modellen ved å utføre den videre analysen på de to nevnte politidistriktene som har fått ulike resultater i forhold til hvor mange årsverk modellen beregnet at de hadde mulighet til å ha ansatt i 2019. Formel 5 og 6 vil derfor bli benyttet på disse to distriktene for å teste modellens gyldighet.

3.4.5 Formel 5

I tabell 9 i kolonne fire fremkommer det et avvik på minus 145 årsverk mellom hvor mange gjennomsnittlig årsverk modellen predikerer at distriktene ville kunne ha ansatt innenfor budsjetttrammen og det antallet som faktisk var ansatt i gjennomsnitt i 2019. For å understøtte forskningsspørsmålene i problemstillingen som stiller spørsmål ved om gjennomsnittlig kostnad per årsverk kan bidra til å gi svaret på hva kostnadene blir fram i tid, vil det være viktig å benytte avvikene på pluss 13 årsverk i Agder og minus 73 årsverk i Sør-Vest for å regne om disse avvikene til driftsutgifter ved bruk av formel 5. Dette resultatet kan videre avstemmes med hvordan det faktisk økonomiske resultatet mellom regnskapsførte og budsjetterte driftsutgifter ble i 2019 i formel 6. Resultatene av formel 5 vises i tabell 10.

Tabell 10 viser formel 5 omsatt i økonomisk avvik hvor resultat kan avleses i kolonne fire.

Politidistrikt	Formel 2 2019	Formel 4 2019	Formel 5 2019
Agder politidistrikt	959 496	13	12 473 448
Sør-Vest politidistrikt	941 914	-73	-68 759 722

I tabell 10 kolonne fire ser vi resultatene av formel 5, kan man se at Agder politidistrikt ville fått et økonomisk avvik på 12,5 millioner kroner i motsetning til Sør-Vest politidistrikt som ville fått et avvik på 69,8 millioner kroner. I kolonne fire viser formel 5 resultatet av hvilket økonomisk resultat dette ville ha blitt i 2019 basert på multiplikasjon med formel 2. Det avgjørende i den videre analysen blir å se hvordan dette økonomiske modellbaserte mer og mindre forbruket mellom regnskap og budsjett stemmer i forhold til det som endte opp som faktiske økonomiske avviket i politidistriktene i 2019.

Tabell 11 viser det økonomiske årsresultatet på driftsutgifter basert på tildelt budsjett og påløpte utgifter i 2019.

Politidistrikt	Budsjett 2019	Regnskap 2019	Mer/mindre forbruk*
Agder politidistrikt	687 779 060	671 985 580	15 793 480
Sør-Vest politidistrikt	1 100 917 872	1 171 375 364	-70 457 492

* Minus viser at distriktet har brukt mere enn budsjettet. Pluss er mindre enn budsjettet

Tabell 11 i kolonne fire viser det faktiske økonomiske avviket mellom regnskapsførte driftsutgifter og budsjetttrammen i 2019. I Agder politidistrikt var det et mindreforbruk av utgifter på i overkant av 15 millioner kroner i motsetning til i Sør-Vest hvor det var et betydelig merforbruk på over 70 millioner kroner. For å beskrive avviket mellom det modellen beregner i økonomiske avvik, og det faktiske økonomiske avviket i 2019 benyttes formel 6.

3.4.6 Formel 6

Formel 6 har som hovedformål å dokumentere det faktiske økonomiske avviket mellom regnskap og budsjett på driftsutgifter i 2019 og det økonomiske avviket som modellen beregnet.

Tabell 12 viser den økonomiske differansen mellom modellens økonomiske avvik og det faktiske avviket på driftsutgifter på tildelt budsjett og regnskapsførte driftsutgifter i 2019.

Politidistrikt	Avvik budsjett og regnskap 2019	Resultat Formel 5	Resultat Formel 6	Avvik i %*
Agder politidistrikt	15 793 480	12 473 448	3 320 032	0,48 %
Sør-Vest politidistrikt	-70 457 492	-68 759 722	-1 697 770	-0,15 %

* Avvik i % forholdet mellom resultat i formel 6 og budsjetttrammen for 2019

Agder hadde et positivt avvik i forhold til sitt budsjett i 2019 på 15,7 millioner kroner i 2019 vist i kolonne to. Omregnet til økonomisk avvik betyr dette at Agder ville fått et mindreforbruk på 3 millioner kroner vist i kolonne tre hvis de hadde styrt på 717 årsverk gjennom hele 2019 som modellen beregnet i tabell 9 kolonne to. Dette ville gitt et prosentvis avvik i forhold til budsjett på 0,48% treff vist i kolonne fem.

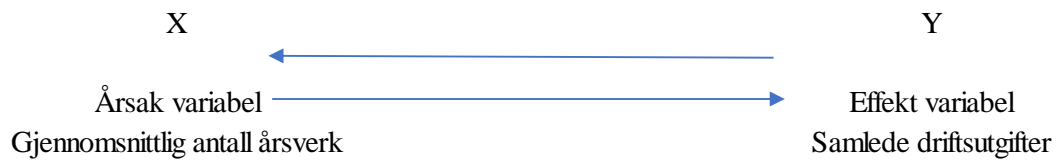
Sør-Vest hadde et negativt avvik i forhold til sitt budsjett i 2019 på 70,4 millioner kroner. Omregnet til økonomisk avvik betyr dette at Sør-Vest ville fått et mindreforbruk på 1,6 millioner kroner i kolonne fire ved årets slutt hvis de hadde styrt på 1196 årsverk gjennom hele 2019 som modellen beregnet i tabell 9 kolonne to. Dette ville gitt et prosentvis avvik i forhold til budsjett på 0,15% vist i kolonne fem.

Begge disse eksemplene som har ulikt utgangspunkt i forhold til mer og mindreforbruk i forhold til budsjett i 2019 viser at man ved å styre på modellens beregnede årsverk hadde kommet godt innenfor 1% avvik mellom regnskap og budsjett i 2019. Med avvikene i prosent i disse to eksemplene ville distriktene med over 99% sannsynlighet ha truffet budsjettet ved kun å styrt etter antall årsverk som modellen beregnet i 2019. Basert på at kostnadsmodellen i politiet over tid har vært helt stabil, er det derfor sannsynlig at man også kunne styrt alle de andre årene med samme modell også før budsjettåret 2019.

3.5 Test av modellen i en korrelasjonsanalyse

For å understøtte modellen statistisk, kan det være relevant å benytte en korrelasjonsanalyse for å dokumentere den statistisk sammenheng mellom variabel, *gjennomsnittlig antall årsverk* og variabel, *samlede driftsutgifter* i hvert enkelt politidistrikt som resultatene i dette kapitlet har dokumentert. Ut ifra en visuell vurdering av tabellene og resultatene av formlene i modellen er det dokumentert en klar sammenheng mellom disse variablene. Kapittel 3.4.5 dokumenterte tydelig sammenhengen i hva det økonomiske avviket ville bli mellom regnskapsførte driftsutgifter og budsjettet ved å benytte modellen. Hovedintensjonen med en korrelasjonsanalyse er å undersøke statistisk hvor sterk denne samvariasjon er, og om denne sammenhengen er positiv eller negativ (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016c, s. 304). For å måle den statistiske korrelasjonen mellom to variabler er det relevant å benytte Pearsons produktmomentkorrelasjon også beskrevet som *Pearsons-r* (Johannessen et al., 2016d, s. 302).

For at korrelasjonsanalysen skal være hensiktsmessig i denne studien, er det en forutsetning at det er mulig å definere sammenhengen mellom årsak og virkning hvor årsaken defineres som *Gjennomsnittlig antall årsverk* og virkning eller effekt av årsaken defineres som *Samlede driftsutgifter*. Dette kan skisseres på følgende måte;



Figur 12 viser modell for å beskrive sammenhengen mellom to variabler som grunnlag for en enkel korrelasjonsanalyse i SPSS.

Basert på disse forutsetningene vil derfor korrelasjonsanalysen vise om det er en positiv korrelasjon mellom variabel X og variable Y. Øker verdien av X vil ved positiv korrelasjon også Y øke. I kodeboken⁷ legges verdiene av X og Y inn for samtlige 12 politidistrikter. Korrelasjonstesten gjennomføres med utgangspunkt i statistikk fra 2017 som vist i tabell 6 kolonne to og tre side 51.

Tabell 13 viser gjennomsnittlig antall årsverk som var ansatt i politidistriktene i kolonne 3 og regnskapsførte driftsutgifter i kolonne 4 i 2017.

N	Politidistrikt	Y*	X**
1	Oslo politidistrikt	3 059	3 044 050 825
1	Øst politidistrikt	1 724	1 544 289 637
1	Innlandet politidistrikt	820	748 336 637
1	Sør-Øst politidistrikt	1 570	1 425 362 023
1	Agder politidistrikt	648	591 494 166
1	Sør-Vest politidistrikt	1 157	1 035 574 898
1	Vest politidistrikt	1 305	1 244 227 988
1	Møre og Romsdal politidistrikt	520	481 573 017
1	Trøndelag politidistrikt	986	902 918 890
1	Nordland politidistrikt	638	565 254 222
1	Troms politidistrikt	402	369 197 264
1	Finmark politidistrikt	363	319 206 944
12	Sum politidistrikt	13 193	12 271 486 512

* Formel 1 - 2017

** Driftsutgifter 2017

⁷ Kodebok i SPSS vedlegg I side 117

Korrelasjonsanalysen i SPSS (Field, 2018) viser at antall årsverk variabel X har en $r = 0,998^8$ i forhold til Y 'samlede driftsutgifter'.

I følge Johannesen og Tufte (2016c, s. 306) er en tommelfingerregel at det er en meget høy samvariasjon mellom to variabler hvis verdien er mellom 0,9 og 1. Dette innebærer at det også statistisk er dokumentert en meget høy samvariasjon mellom gjennomsnittlig antall årsverk og driftskostnadene i politidistriktene. Dette bekrefter at modellen derfor kan tolkes som solid når det gjelder å understøtte problemstillingen og forskningsspørsmål nummer en og to i avhandlingen.

3.6 Analyse og resultat – Drøfting av budsjett §18 i hovedavtalen i staten

Analyser og resultater i studien viser en sterk sammenheng mellom antall årsverk og driftsutgifter, og at denne sammenhengen kan benyttes til å planlegge med hvor mange årsverk et politidistrikt har mulighet til å ha i gjennomsnitt basert på den rammen som tildeles. For å kunne gi svar på forskningsspørsmål nummer tre:

Kan partsamarbeidet i henhold til Hovedavtalen bidra til å gi svar på hvor mange årsverk budsjettet gir rom for?

er det nødvendig å foreta en kartlegging på hvordan;

- (i) budsjettprosessen i politidistriktet er organisert med henvisning til partssamarbeidet.
- (ii) disse budsjettprosessene planlegger med hvor mange årsverk budsjettet gir mulighet til å ha budsjettperioden

Retningslinjer for hvordan politidistriktene skal gjennomføre budsjettprosessen er forankret i

- disponeringskrivet fra Politidirektoratet (Politidirektoratet, 2019a),

- veileder for virksomhetsstyring i politi- og lensmannsetaten (Politidirektoratet, 2015b), som er forankret i Hovedavtalen § 18 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) som omhandler drøftinger.

Som beskrevet tidligere, gjennomførte Politiets Fellesforbund (PF) i 2019 en spørreundersøkelse for å kartlegge hvordan partssamarbeidet fungerte i budsjett-drøftingene,

⁸ Resultatet av korrelasjonsanalysen i SPSS vedlegg J side 118.

rundt Hovedavtalens paragraf 18 i de 12 politidistriktene. Med Politiforbundets godkjenning inngår de aidentifiserte dataene⁹ i denne avhandlingen.

Spørsmålene i undersøkelsen er direkte knyttet til drøfting i politidistriktene rundt spørsmålene om hva som fordeles til lønn og hva som fordeles til drift.

Gjennom drøftinger knyttet til hvor stor del av budsjettet som skal settes av til lønn, er det en forutsetning at det er antall årsverk som ligger til grunn for hvor stor andel av hele budsjettet som settes av til lønn når budsjettet er ferdig drøftet.

Alle spørsmålene er prekodet (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016b, s. 263) med svarene ja eller nei på alle spørsmålene. Spørsmållstillingen er hverken positivt eller negativt ladet for at respondenten automatisk skal velge en objektiv vurdering av svaralternativene. Spørsmålene i spørreskjema er direkte koblet til hvilke punkter en drøfting av budsjett skal inneholde i henhold til Hovedavtalens §18.

Politiets fellesforbund har 12 selvstendige lokallag i hvert politidistrikt. Spørreskjemaet inneholdt først en informasjon om at undersøkelsen gjaldt budsjettåret 2019 og at den er anonym i forhold til hvem i lokallaget som har svart på undersøkelsen. Det ble forutsatt at den som svarte hadde en rolle i lokallaget og aktivt hadde deltatt i drøftingsmøtene med lokal arbeidsgiver. Av tolv lokallag i politidistriktene var det åtte politidistrikt som svarte på det elektroniske spørreskjemaet¹⁰. Åtte respondenter er få, men samtidig er tolv lokallag hele populasjonen. Åtte av tolv lokallag innebærer at svarprosenten ble 67%, som betyr at man i studien kan definere dette som et representativt utvalg (Johannessen et al., 2016g, s. 247). Samtidig er det viktig å ha med seg, at anonymiseringen gjør at en ikke vet hvilke politidistrikt som deltok eller ikke svarte på undersøkelsen.

For å se alle spørsmålene i undersøkelsen vises det til vedlegg D side 112 i avhandlingen. Som det fremgår under, er det spesielt hovedspørsmål en, med de tre underspørsmålene, som er av særskilt interesse for å stille spørsmål om som kan bidra til å gi svar på forskningsspørsmål nummer tre.

⁹ Tallgrunnlaget fra spørreundersøkelsen vedlegg L side 120

¹⁰ Undersøkelsen ble laget og sendt ut ved hjelp av det digitale verktøyet 'Analyzer'.

Spørsmål 1:

«§ 18 Drøftinger punkt 1 a. Budsjettforslag»

Er det gjennomført drøftinger av budsjettforslag?

Ja	Nei
----	-----

Er det i drøftet hvor mange 100% stillinger budsjettforslaget ga rom for hver måned i 2019?

Ja	Nei
----	-----

Er det drøftet hvor mye av budsjettet som skal avsettes til lønnsutgifter?

Ja	Nei
----	-----

På spørsmål 1; *Er det gjennomført drøftinger av budsjettforslag?* svarte 37,5 % ja, 63% nei på spørsmålet. Dette er et resultat som viser at man bryter Hovedavtalen, fordi arbeidsgiver plikter å gjennomføre denne type drøftinger.

På spørsmål 2; *Er det drøftet hvor mange 100% stillinger budsjettforslaget ga rom for hver måned i 2019?* fremkommer det at kun 13% svarte ja på spørsmålet, 87% har svart nei.

På spørsmål 3; *Er det drøftet hvor mye av budsjettet som skal avsettes til lønnsutgifter?* svarte derimot 37% ja på spørsmålet om det er drøftet hvor stor andel av budsjettet som skal gå til lønn, 62% svarte nei. Dette kan indikere at grunnlaget for hvor mye som settes av til lønn ikke direkte er koblet opp mot hvor mange årsverk politidistriktet har, eller det kan skyldes at arbeidsgiver ikke har opplyst dette i drøftingene. En annen forklaring kan være at lokallagsrepresentantene som har vært med i drøftingene, ikke har stilt krav om å få svar på dette eller har manglet kompetanse og mot til å stille de rette spørsmålene til arbeidsgiver i drøftingene.

3.7 Oppsummering - Analyse og resultater

Analysen viser resultater som bekrefter en sterk samvariasjon mellom det som predikeres i modellen og hvordan disse resultatene samsvarer med faktiske resultater når det gjelder antall årsverk og økonomisk avvik mellom budsjett og regnskap. Modellen baserer seg på seks formler hvor resultatene for alle formlene oppsummeres i tabeller. Analysen viser at det er en sterk sammenheng mellom hvor mange årsverk politidistriktene har, og hva kostnaden er og kommer til å bli fram i tid.

Basert på resultatene av beregningene gjennom bruk av de seks formlene i modellen blir svaret på de tre forskningsspørsmålene i problemstillingen følgende:

1. Kan antall årsverk styre driftsutgiftene innenfor tildelt budsjetttramme?

Svaret på spørsmålet:

Svaret er «ja», da sammenhengen mellom årsverk og driftsutgifter er høy som tabell 12 viste at gjennomsnittlig kostnad kan legges til grunn for hvor mange årsverk tildelt budsjetttramme gir rom for og på den måten beregne hva samlede driftsutgifter kommer til å bli fram i tid. Korrelasjonsanalyse dokumenterte et resultat på $r = 0,998$ som indikerer en meget høy sammenheng mellom årsverk og utgifter.

2. Kan driftsutgift per årsverk legges til grunn for beregning av hvor mange årsverk budsjettet gir rom for?

Svaret på spørsmålet:

Svaret er «ja», da sammenhengen mellom årsverk og driftsutgifter er meget høy. Som tabell 12 viste kan gjennomsnittlig kostnad legges til grunn for hvor mange årsverk tildelt budsjetttramme gir rom for.

3. Kan partssamarbeidet i henhold til Hovedavtalen gi svaret på hvor mange årsverk budsjettet gir rom for?

Svaret på spørsmålet:

blir følgelig «nei», selv om resultatene ligger til rette for at det er mulig å beregne hvor mange årsverk budsjettet gir rom for i budsjettåret. Kun 13% svarte JA på dette spørsmålet i undersøkelsen til PF.

4.0 Drøfting

Denne studien har ingen fasit på hvilken modell som er best egnet for å økonomistyre politi- og lensmannsetaten. Modellen i kapittel tre dokumenterer en alternativ metode for hvordan det er mulig å økonomistyre på antall årsverk og samtidig ha kontroll på både regnskapsførte driftsutgifter og budsjett. De tre forskningsspørsmålene er gjennomgående utformet med «kan» spørsmål og besvart i kapittel tre. Den videre drøftingen vil nå ta for seg disse resultatene og knytte den til perspektivene hentet fra reformer som er dokumentert i statsbudsjetter og stortingsmeldinger. Drøftingen vil reflektere på flere elementer i det innsamlede datamaterialet, analysene og resultatene og knytte disse til teori og empiri.

Drøftingen tar for seg fire tema som har påvirket politidistriktenes sin økonomistyring:

1. Statsbudsjettet for 2015 (Finansdepartementet, 2014a), vedtok å innføre en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) for statlige virksomheter.
2. Statsbudsjettet for 2017 (Finansdepartementet, 2017; Finansdepartementet, 2016, s. 89; Justis - og beredskapsdepartementet, 2019) vedtok en ordning som medførte at alle statlige virksomheter betalte en pensjonspremie til Statens Pensjonskasse på tolv prosent.
3. Politidirektoratet vedtok i desember 2019 å etablere et prosjekt for å sikre innføring av periodisert virksomhetsregnskap med statlige regnskapsstandarder (SRS) innen 1 januar 2021 (Finansdepartementet, 2016, s. 100; Justis - og beredskapsdepartementet, 2019, s. 23; Politidirektoratet, 2019a, s. 20-21).
4. Hovedavtalens prinsipper knyttet til § 18 og drøftinger av budsjett.

Drøftingen blir gjennomført med bakgrunn i disse rammebetingelsene, med hovedvekt på punkt en og fire.

4.1 Avbyråkratisering og effektiviseringsreformen

Et søk på www.google.com¹¹ gir hele 11,1 millioner treff på ordet «ABE-reform». Dette sier noe om hvor omhandlet denne reformen er i det offentlige rom. Resultatene viser en sterk samvariasjon mellom driftsutgifter og årsverk. ABE-reformen innehar to ulike perspektiver: (i) å avbyråkratisere, og (ii) å effektivisere. Oppgaven drøfter disse to hovedperspektivene i forhold til kostnadsmodellen, og hvilke konsekvenser disse perspektivene kan ha med utgangspunkt i resultatene i kapittel 3.

ABE-reformen er omtalt i alle statsbudsjettene siden 2015. Den ble sist omtalt i politimeldingen (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b) som ble fremlagt i juni 2020. Hovedbegrunnelsen for ABE-reformen i dette statsbudsjettet ble beskrevet slik (min utheving):

*«Innføringen av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen vil gi insentiver til mer effektiv statlig drift og skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Reformen innebærer at deler av gevinstene fra **mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene overføres i de årlige budsjettene til fellesskapet**. Den årlige overføringen til fellesskapet settes til 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet. Samlet sett er overføringen til fellesskapet som følge av reformen beregnet til 1,4 mrd. kroner i 2015.» (Finansdepartementet, 2014a, s. 84)*

En tolkning av dette kan være at hovedfokuset til regjeringen var klare forventninger til en mer effektiv drift gjennom mindre byråkrati. Konsekvensen av reformen ble at driftsbudsjettene fikk en årlig reduksjon på 0,5% fra og med 2015. Et unntak var i budsjettåret 2017 hvor det i budsjettforliket i Stortinget ble vedtatt å øke ABE-trekket fra 0,5% (Finansdepartementet, 2016) til 0,8% for å finansiere foreslåtte budsjettøkninger.

I tildelingsbrevet fra JBD (Justis - og beredskapsdepartementet, 2019, s. 29) var ABE-trekket lagt inn som reduksjon i budsjetttrammen (Politidirektoratet, 2019a) til POD med 85,5 millioner kroner. I disponeringsskrivet fra POD til underliggende enheter ble denne budsjettreduksjonen fordelt pro rata ut ifra størrelsen på budsjetttrammene. I tillegg til denne ABE-reduksjonen ble politietaten pålagt et ytterligere effektiviseringskrav på 71,7 millioner kroner (Politidirektoratet, 2019a, s. 14) som også ble fordelt pro rata. POD beskrev dette som «budsjettgevinster» og relaterte det også til effekter av nærpolitireformen. Herværende

¹¹ Søk foretatt 18 oktober 2020

oppgave har i kapittel tre dokumentert hvor sterk sammenheng det er mellom årsverk og driftsutgifter. Det er derfor sentralt å drøfte hvilke konsekvenser disse kuttene fikk for den særegne kostnadsmodellen i politidistriktene.

Hovedbegrunnelsen for at det skal være mulig til å redusere budsjettene, ser ut til å være ensbetydende med at driftsutgiftene må reduseres for at distriktet skal holde seg innenfor tildelt budsjetttramme. Konsekvensene av en reduksjon i driftsutgiftene kan direkte eller indirekte føre til en reduksjon i antall årsverk. Årsaken kan blant annet være at det i begrepene «effektivisering» eller det som POD formulerer som «budsjettgevinster» (Politidirektoratet, 2019a, s. 14), ikke følger med en beskrivelse av hvilke driftsutgifter som skal reduseres. Det ligger en forventning om at «effektivisering» kan skape et økonomisk handlingsrom hvor budsjettmidler kan omfordes til andre formål uten at dette går ut over politiets samfunnsoppdrag, som også står i begrunnelsen fra regjeringen i innledningen av kapitlet.

Det er et fåtall ledere i politiet som har gått ut i offentligheten og beskrevet utfordringene som understøtter funnene i denne studien. Avdelingsdirektør for stab for virksomhetsstyring i Sør-Øst politidistrikt, Gard Hagen uttalte derimot følgende i Politiforum (Trædal Jonssen, 2018): «halvparten av det distriktet har fått til nye stillinger har blitt trukket fra budsjettet igjen, gjennom avbyråkratiseringstiltak».

Slike uttalelser blir ofte stående alene uten noen form for debatt, hverken internt eller i den offentlige debatten. I uttalelsen til Hagen benyttes begrepet *avbyråkratiseringstiltak*. Politidistriktene har fått et måltall for hvor mange politiårsverk som skal være ansatt for å nå målet om 2 politiansatte per 1000 innbygger. Dette måltallet er finansiert i de årlige budsjetttildelingene. I ressursanalysen for 2019 fremkommer det at politidistriktene ved utgangen av 2018 og 2019 var henholdsvis 201 og 274 politiårsverk under måltallet (Politidirektoratet, 2020a). Dette understøttes av uttalelsen til Hagen i Politiforum. Det er en tilnærmet umulig oppgave å ansette flere og samtidig redusere kostnadene slik driftsutgiftene er satt sammen i politidistriktene.

Man må være kunnskapsstyrt på hvilke gevinster som fører til at kostnadene reduseres på grunn av effektivisering. Spesielt det som medfører at *effektivisering* som begrep skal redusere driftsutgiftene samtidig som budsjettet reduseres. Byråkrati i politiet kan neppe defineres som noe annet enn mindre administrasjon for å utføre den samme tjeneste. Det er derfor nærliggende å koble avbyråkratisering opp mot begrepene som benyttes mest og flest ganger overordnede i styringsdokumenter.

Politimeldingen (*Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b*) benytter flere ganger begrepene 'effektivisering', 'effekter', 'gevinster', 'handlingsrom', Et eksempel er det som politimeldingen sier om at politibudsjettene blir strammere framover:

«Politidirektoratet må sammen med politimestrene utarbeide en samlet plan for effektivisering der krav til gevinster av reformen, ABE-reform og andre effektiviseringsprosesser ses i sammenheng, og følges opp (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b, s. 33).»

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen stiller krav om både avbyråkratisering, men også effektivisering som i sum bidrar til å redusere budsjettene i politiet. Konsekvensene av effektiviseringskrav gjennom reduserte budsjetttrammer, kan berikes ved å sammenligne med Forsvaret.

4.1.1 Politiet kontra Forsvaret

I tildelingsbrevene (Justis - og beredskapsdepartementet, 2019, s. 29) mellom JBD og POD hvor effektiviseringskravene fremkommer som reduksjoner i budsjetttrammene, foreligger det få eller ingen begrunnelser for hva som faktisk skal føre til at kostnadene effektiviseres eller hvordan det økonomiske handlingsrommet skapes. Det interessante med budsjettforliket fra 2017, var at det ble besluttet å øke ABE fra 0,5% til 0,8% for å saldere budsjettet med nye utgifter som en konsekvens av forliket mellom partiene. Forsvaret var det eneste området i statsbudsjettet som ble skjermet for økningen fra 0,5% til 0,8% i 2017.

Som beskrevet i kapittel 1.9, politiets egenart, brukte Forsvaret 47% av sitt driftsbudsjett til lønnsutgifter, og politiet brukte 76% i statsregnskapet for 2019 (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019). Forsvaret har i tillegg to virksomheter «*Forsvarsbygg*» med ansvaret for eiendom og bygg (EBA), og «*Forsvarsmateriell*» med ansvaret for alle investeringer i Forsvaret (figur 2, side 21). Dette gir Forsvaret vesentlig større muligheter til å realisere budsjettgevinster på andre driftsutgifter enn lønn. Det er derfor sannsynlig at antall årsverk i større grad skjerms i Forsvaret enn det som er mulig i et politidistrikt, hvor alle driftsutgiftene ligger samlet i den samme budsjetttrammen. Det er uklart hva som er årsaken til at politiet mangler en løsning som Forsvaret har. Med et eget investeringsbudsjett hadde politiet sannsynligvis fått fram tydeligere hva som er investeringsbehov og hva som går til lønn og drift.

Ressursanalysen beskriver også disse utfordringene ved at det: «*antas å benytte vakanser for å skape handlingsrom til innkjøp av nødvendig materiell (biler)*» (Politidirektoratet, 2020a, s. 9). Etatens ledere kan ha en gylden mulighet til å få samme type skjerming hvis de benytter eksemplet fra Forsvaret i budsjett-drøftingene mellom JBD og POD.

4.1.2 Rammebudsjettering og økonomisk handlingsrom

Tildeling av budsjetter til politi- og lensmannsetaten er basert på rammebudsjetteringsmodellen (Børmer, 2015, s. 50), omhandlet i kapittel 1.5.

Rammebudsjetteringsmodellen ser også ut til å bli benyttet når politidistriktene skal tildeles sine budsjetter, også når dette fordeles ned på nivå¹² en til fire i politidistriktet.

Styringsprinsippet kan bidra til en målforskyvning der fokuset i større grad blir rettet mot de økonomiske rammene og budsjettallene enn å analysere hva som faktisk ligger bak talene som i denne studien har dokumentert er antall årsverk. Det blir en delegering av effektiviseringen nedover i organisasjonen som får ansvaret for å redusere kostnadene uten at det på forhånd er tatt høyde for at dette handler om antall årsverk. Denne realiteten ser ut til å treffe først når man kommer lenger ned i organisasjonen og at strategiske valg for å holde budsjettet blir tatt på et lavere ledernivå i organisasjonen. Konsekvensene av å delegere budsjett nedover i organisasjonen kan for eksempel være at man lokalt holder en etterforskerstilling ledig fordi gamle patruljebiler trenger utskifting. Noe av årsaken til at det blir slik kan være at statsbudsjettet kun inneholder beskrivelser av økninger eller reduksjoner med tekstlige forklaringer til tallene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2019, s. 140-141), men aldri informasjon om forutsetningene som lå til grunn for fjorårets budsjetttramme. Dette kan bidra til å forsterke at politimestrene heller ikke evner å være tydelige i eget distrikt.

Et eksempel på andre uklarheter som har oppstått når budsjettinvesteringer ligger under driftsbudsjettet, var kjøp av tre nye politihelikopter i 2019. I statsbudsjettet 2020 oppsto det uklarheter knyttet til om politiet hadde fått større eller mindre handlingsrom i budsjettet fordi politihelikoptrene lå inne i driftsbudsjettet til politiet (Norsk telegrambyrå (NTB), 2019). Begrunnelsen for dette var at politihelikoptrene var kjøpt og betalt av driftsbudsjettet til politiet i 2019. Derfor ble driftsbudsjettet til politiet redusert med 239,6 millioner på post 01 Driftsutgifter, kap. 0440 (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020c, s. 125). Hvis man hadde gjort det samme i Forsvaret ville det blitt budsjettert hos virksomheten

¹² Beskrivelse av nivå 1 til 4 i politidistriktene se vedlegg F side 114

Forsvarsmateriell. Dette forenkler sannsynligvis mye i Forsvaret, siden tre nye politihelikoptre medførte mye usikkerhet på hva driftsbudsjettet egentlig ville gi av handlingsrom i politiet.

4.1.3 Økonomisk handlingsrom og effektivisering

Økonomisk handlingsrom har over flere år etablert seg som egen terminologi i økonomistyringen.. I dokumentanalysen av føringene fra POD kan det se ut til at begrepet først ble benyttet i ressursanalysen for 2015 (Politidirektoratet, 2016, s. 4).

Politidirektoratet har laget denne definisjonen (Politidirektoratet, 2020a, s. 8-9):

«Med økonomisk handlingsrom menes mulighet til å styre gitt økonomiske rammebetingelser. Det økonomiske handlingsrommet beskriver politidistriktets frie driftsmidler på kort sikt. Med frie driftsmidler menes de driftsmidlene som ikke blir benyttet til å dekke «faste» utgifter. Utgifter til lønn og husleie kan på kort sikt karakteriseres som relativt faste. Det kortsiktige økonomiske handlingsrommet er dermed definert som driftsmidler som ikke er lønn eller husleie.»

Sentrale dokumenter inneholder svært omfattende bruk av begrepet med den hensikt å skape økonomisk handlingsrom gjennom at politietaten må bli mere effektive. Det er en gjentakende konklusjon at politidistriktenes handlingsrom er stramt, og gradvis svekket (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017, s. 3; Politidirektoratet, 2018, s. 3; 2019c, s. 4; 2020a, s. 4).

Definisjonen av handlingsrom er *budsjettmidler som står igjen når personellutgifter og husleie er betalt*. Det er et paradoks at handlingsrommet som er igjen blant annet skal dekke straffesaksutgifter, annen drift, og ikke minst investeringer som ser ut til å få et stadig større etterslep. I ressursanalysen for 2016 beskrives etterslepet på operative kjøretøy slik (Politidirektoratet, 2017b, s. 22):

«Politiets fellestjenester anbefaler at operative biler i utgangspunktet bør byttes ut etter om lag 5 år. Som en regneillustrasjon er det beregnet hva det ville koste å erstatte operative biler eldre enn 5 år. Med en gjennomsnittspris på om lag 1,1 mill. kroner per bil, ville det koste om lag 825 mill. kroner i 2017. Dette viser at det vil innebære betydelige kostnader å fornye bilparken i politiet.»

Det er et nærliggende perspektiv å trekke inn hva som kan være årsaken til at både politiske styringsdokumenter og styringsdokumenter fra POD ikke beskriver hvilke konsekvenser en reduksjon i budsjettene faktisk vil innebære for politidistriktene. Det er få ledere i politietaten som har uttalt seg offentlig om dette temaet.

4.1.4 Politiledere - Økonomisk handlingsrom og effektivisering

Politilederes tidsbruk på økonomistyring kan synes å være relativt omfattende. Dette fremkommer blant annet i masterstudien til Steinsvåg og Roheim (2019) som gjennom observasjonsstudier i ni ledermøter så på strategiske ledelsesbeslutninger i en ledergruppe i et politidistrikt. I disse studiene ble det avdekket at ledergruppen benyttet svært mye tid på økonomistyring i et politidistrikt som var i en vanskelig økonomisk situasjon. Det er også liten empiri der politiledere offentlig har uttalt hvilke konsekvenser effektiviseringstiltak har.

En av få ledere som har uttalt seg er politiinspektør Tore Krogstad som er driftsenhetsleder i en geografisk driftsenhet (GDE, nivå-2) som er på nivå to i organisasjonskartet i Innlandet politidistrikt. Han ble intervjuet i en podkast om temaet ledelse, og sa blant annet (Glomseth, 2020) (min utheving):

*«Med handlingsrom så tenker jeg da muligheten for da for å planlegge andre ting enn kalla det det daglige som må gå og vi vet at en bort i **90% av budsjettet vårt er tatt opp i lønninger til de ansatte** og eiendom, bygg og anlegg, og den 10% som er igjen den går til drift av biler, det går til overtidsbetaling på akutte hendelser slik at du har ikke det store handlingsrommet å planlegge med, men jeg har jo da 170 ansatte og jeg tenker at det handlingsrommet som jeg har må jeg jo bruke i det daglige med alle lønnstagerne som jeg har, **alle de ansatte det er der handlingsrommet ligger**. At du sammen med ledergruppene finne ut hva er det vi nå skal satse på hva er det vi nå skal velge å prioritere opp og tilsvarende hva er det vi nå ikke har tid til å jobbe med og det har kanskje vært litt av utfordringen som vi i ledelsen kanskje ikke har vært flinke nok til, vi er flinke til å meddele hva vi skal prioritere opp, men ikke så flinke til å si hva vi ikke skal jobbe med. Det tenker jeg er en grei utfordring å ta med seg å gjøre noe med.*

*Som et eksempel er jo nå at **Innlandet skal spare borti 50 millioner i år og det får jo ganske markante konsekvenser for alle alle enhetene i innlandet må spare og for eksempel her på Lillehammer så må vi gå ned med tre tre personer, antall ansatte,***

men allikevel har jeg jo borti 50 ja 49 personer igjen, og da er det viktig å sette søkelys på hva de 49 gjør». (start 28 min 13 sek, slutt 30 min 32 sek)

Det Krogstad sier i dette sitatet, understøtter forskjellen på effektivitet og produktivitet. Her opplyser Krogstad at det var rundt 90% av budsjettet i innlandet som var bundet opp til lønn til ansatte og EBA. Dette henger godt sammen med historien fra Grønland politistasjon (GDE og nivå 2). Sammenhengen mellom utgifter og antall årsverk kan derfor se ut til å bli enda sterkere desto lavere organisasjonsnivået er (nivå 1-4). Dette kan ha sin forklaring i at fellesutgifter som EBA og investeringer som kjøp av kjøretøy, oftest budsjetteres sentralt i distriktene. Krogstad kommer også med en interessant betraktning knyttet til at det reelle handlingsrommet han hadde som driftsenhetsleder, faktisk handlet om å redusere antall årsverk. Dette kan være en bekreftelse på at resultatene i oppgaven har en enda sterkere sammenheng mellom årsverk og utgifter desto lenger ned i organisasjonen man kommer.

Krogstad snakket også om viktigheten av samfunnsoppdraget og at man ikke måtte svekke innbyggernes tillitt til politiet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 6). Dette er et eksempel på at man definerer økonomisk handlingsrom som den største delen av budsjettet gjennom årsverk, ikke den minste delen for å skape økonomisk handlingsrom slik definisjonen til POD tilsier.

4.1.5 Effektivisering eller produktivitet?

«Effektivisering» er et begrep som benyttes gjennomgående i alle styrende dokumenter. Som viset i figur 4 side 28, er effektivitet definert som et resultat av den aktiviteten som gjennomføres og som i prinsippet ligger utenfor en virksomhet sitt ansvarsområde. Det er derfor nærliggende at en reduksjon i budsjetter må ha en effekt på det produktet politiet skal levere til publikum når antall årsverk er det samme som utgifter. Driftsenhetsleder Krogstad, viser et bilde på begrepet produktivitet gjennom færre innsatsfaktorer, hvor effekten av produktiviteten medfører at tilliten i befolkningen opprettholdes selv om budsjettet er redusert med den konsekvensen at man må ha færre ansatte. Gjennom sitt perspektiv dreide Krogstad også sitt fokus fra det han definerte som effektivitet, til hvordan han benyttet færre ansatte uten at effekten av deres arbeide reduserte tilliten til innbyggerne i Innlandet. Dette er en beskrivelse av produktivitet i praksis, ikke effektivitet.

Det er vanskelig å finne forskning som beskriver sammenhengen mellom innsatsfaktorene og hvilken effekt dette har på samfunn og den enkelte borger i politiet. Dette kan være en av årsakene til at ledere i politiet ikke ser sammenhengen mellom konsekvensene av reduksjon i budsjetttrammer og konsekvenser opp mot leveranser av polititjenester. Kapittel tre har vist at denne sammenhengen innebære direkte konsekvenser i forhold til hvor mange årsverk budsjettet gir rom for.

En reduksjon i budsjettene vil sannsynligvis føre til at man ikke har mulighet til å ha så mange årsverk som før budsjettreduksjonen ble gjennomført. Dette er ikke å effektivisere, men slår inn på de tre første leddene i resultatkjeden (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2010, s. 35) som politiet som virksomhet, kan påvirke direkte; *Innsatsfaktorer – Aktiviteter og Produkter/Tjenester*. Dette er resultatkjedens tre viktigste ledd for å kunne beskrive om politidistriktene er produktive.

Dokumentanalyse – Endring i innhold av begrepet

En dokumentanalyse av ressursanalysene fra og med 2004 tyder på at *produktivitet* som begrep er benyttet i ressursanalysen for 2014 (Politidirektoratet, 2015a, s. 5) men har siden vært utelatt som begrep og erstattet av begrepet «*økonomisk handlingsrom*» fra 2015. Dette sammenfaller godt med da regjeringen Solberg startet med å benytte begrepet effektiv ressursbruk (F. S. Jensen, 2014).

Et annet eksempel på hvordan begrepsbruken har flyttet seg fra det som egentlig handler om produktivitet eller som resultatkjedens første ledd definert som innsatsfaktorer, er rapporten som ble laget i 2017 for å vurdere kapasitet- og kompetanse i politi- og lensmannsetaten i de kommende ti årene. Rapporten beskriver effektivisering som «*Effektivisering innebærer at man kan gjøre det samme for en lavere kostnad eller å gjøre mer for samme kostnad*» (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 42). Dette er en beskrivelse av det motsatte av det faktisk er.

Forutsatt at man klarer å levere samme aktiviteter og tjenester med færre årsverk vil dette ifølge teorien være en produktivitetsøkning. Økningen innebærer at produktiviteten øker, ikke at man har blitt mere effektiv. Denne type analyser knyttet til hvor mange årsverk definert som innsatsfaktorer som må være ansatt for å levere de aktiviteter og tjenester som skal til for å nå fastsatte målkrav, er et perspektiv som er svært lite omtalt i styrende dokumenter og offentlige debatter.

Det er et paradoks at produktiviteten, som handler om hvor mange årsverk eller innsatsfaktorer du har på jobb for å utføre en tjeneste, og hvilken kompetanse disse årsverkene har, kan se ut til å bli forvekslet med effektivitetsbegrepet som er virkningen av produktiviteten.

Produktivitet sier noe om sammenhengen mellom ressursbruken og mengden tjenester eller produkter som politiet leverer og i hvilken grad den er levert «uten at det sløses med ressurser (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017, s. 62). Produktivitet handler om å gjøre ting riktig, i riktig rekkefølge og med riktige innsatsfaktorer. For å kunne måle produktiviteten må tjenesten defineres på en entydig måte (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2010, s. 37). Dette kan for eksempel være forvaltningsoppgaver som utstedelse av pass, drift av sentralbord eller ordenstjeneste og etterforskning.

Det finnes liten empiri i politiet på dokumentasjonen av produktivitet som begrep. En virksomhetsanalyse levert til JBD i 2017 etterlyste dokumentasjon om dette perspektivet og skriv blant annet:

«Det er en forutsetning for å måle produktivitet og effektiviteten i tjenesten at effektene må kunne måles i omfang og det må være mulig å knytte ressursbruk til dem. Fagsystemene i politiet legger ikke opp til dette» (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017, s. 52).

Mulige årsaker til at produktivitet er lite benyttet i politiet kan skyldes utstrakt bruk av rammestyring og delegering (Børmer, 2015, s. 50), der det ikke defineres hva som ligger i rammen fra det ene budsjettåret til det andre. En annen forklaring kan være den viktige endring som ble foretatt av Stortinget i 1997, jf. kapittel 1.7. Fram til denne endringen var det Stortinget som fastsatte hvor mange årsverk som skulle være ansatt i politi- og lensmannsetaten. Etter 1997 var det virksomhetene selv som måtte beslutte hvor mange årsverk som statsbudsjettet tillot. Dette styringsprinsippet, kan ha bidratt til at politiledere i større grad setter søkelys på budsjettet, og ikke på bemanning.

Disse endringene har også fått konsekvenser for hvordan staten følger opp registreringen av antall ansatte i staten. Fram til og med 2014 var det et felles system *Statens Sentrale Tjenestemannsregister* (Norsk senter for forskningsdata (NSD), 2014). Dette registret hadde personelloversikt over samtlige ansatte i staten. Dette registret ble lagt ned i sin form fra og med 2015 og erstattet av A-opplysningsloven (Finansdepartementet, 2019a). Dette innebar at alle statlige virksomheter på lik linje med private virksomheter rapporterer inn data om sine ansatte basert på en felles struktur. Dette kan ha bidratt til en større grad av fragmentering

gjennom at alle virksomheter i staten har sine egne personalsystemer. Denne rapporteringen kan ha bidratt til at man lokalt har mindre oversikten over styringsinformasjonen knyttet til ansatte enn tidligere.

4.1.6 Praktisk eksempel på produktivitet og effekter

Det finnes med få unntak (F. S. Jensen, 2014) praktiske eksempler på vesentligheten av sammenhengen mellom ressursinnsats og måloppnåelse. Dette er et tema som i liten grad er forankret igjennom styringssystemet mellom politisk ledelse, politidirektorat og politidistriktene. Noen få funn i forskning finnes blant annet i masterstudien «Implementering av PSV i Oslo politidistrikt – tre praktiske eksempler» som beskrev følgende

«Det ble avdekket en kvantitativ sammenheng mellom flytting av ressurser/personell, resultater og kvalitative månedskommentarer i verktøyet fire ganger i perioden 2012 til 2014» (Kvithyld, 2019, s. 81).

I målstyringsverktøyet, ble det avdekket klare sammenhenger mellom innsatsfaktorenes kvantitet og kvalitet direkte opp mot resultater på kriminalitetstyper som *boliginnbrudd, grove tyverier fra person på offentlig sted og person ran*.

Funnene i studien dokumenterer hvor sentralt det er å vurdere innsatsfaktorene i forhold til de resultater som skal oppnås. Funnene i denne masteroppgaven dokumenterer effekter av å evaluere tiltak eller sagt på en annen måte om tidsbruken på antall årsverk er målstyrt eller tilfeldig i forhold til de resultater som forventes oppnådd når det utføres politiarbeid som en aktivitet eller et produkt for samfunnet. Disse erkjennelsene dokumenterer det motsatte av det politimeldingen (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b) signaliserer ved å bevege seg vesentlig lenger eller helt bort fra betydningen av innsatsfaktorene eller tiltakene som det ofte blir snakket om for å understøtte strategisk målsettinger.

Politimeldingen retter mye fokus på tema om at politiet i framtiden må rette sterkere fokus på en mer overordnet strategisk styring (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017) der regjeringen blant annet skriver følgende (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b, s. 32) (min utheving):

Regjeringen vil legge til rette for en mer strategisk styring av politiet. Dette innebærer blant annet større vekt på mål, resultater og effekter, og mindre vekt på ressursinnsats, tiltak og aktiviteter. Departementet skal legge rammebetingelsene

gjennom sin konstituerende styring, utøve strategisk styring og utvikle sin mål- og resultatstyring slik at POD gis økt lokalt handlingsrom og fleksibilitet til å styre og lede etaten. Prinsippet om nærhet til beslutningene skal stå sterkt. Fremtidens politi skal dimensjoneres ut fra kunnskapsbaserte analyser av utfordringer og behov, ikke bestemte innsatsfaktorer.»

Et perspektiv som et resultat av denne erkjennelsen kan være at ledere i norsk politi ikke har vært opptatt av innsatsfaktorene. Det er en nærliggende tanke at styringssystemene som etableres ikke blir bedre enn det styringsbehovet som for eksempel personalsystem og økonomisystem kan gi av output. I denne sammenhengen kan en tolkning være at den endringen som nå kommer frem i politimeldingen ikke fører til noen endring, fordi det aldri har vært satt søkelys på innsatsfaktorene. Dette kan også være med på å bidra til forståelsen av hvorfor årsverk som planleggingsgrunnlag aldri eller sjelden har blitt brukt til å styre kostnadene eller har vært et viktig grunnlag når budsjettet skal drøftes og fordeles.

Det er også en mulighet for at departementet bevisst setter søkelys på *effekter* av en virksomhet og effektivitet som begrep i styrende dokumenter for på den måten å unngå søkelys på innsatsfaktorene. Samfunnseffekter er vanskelige å måle og blir et begrep som det lett kan være mulig å gjøre mindre synlig uten å dokumentere krav til kvalitet eller volum på aktiviteten eller tjenestene som skal leveres av politiet. En forutsetning for å kunne definere en innsatsfaktor i kroner, er at kostnaden på hver innsatsfaktor kan måles. Denne oppgaven har vist hva prisen per årsverk er på overordnet nivå. Det er sentral planleggingsinformasjon for å beregne hvor mange årsverk som budsjettet gir rom for, på den ene siden, og hvor stor kostnaden til antall årsverk er på den andre siden.

Et eksempel som kan understøtte at politiet ikke tidligere har vært opptatt av innsatsfaktorene, er virksomhetsanalysen av politi- og lensmannsetaten, som dokumenterte dette på følgende måte (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017, s. 54) (min utheving):

*«For å lykkes i å ta ut gevinster, er det avgjørende at de underliggende systemene bedres, herunder hvordan man innordner budsjett- og rapporteringsmodellen slik at det er tydelig for både direktoratet og distriktene hvilken ressursbruk ulike oppgaver har i dag, hvilke effekter som planlegges tatt ut av de ulike tiltakene og hvilke effekter som faktisk er realisert fra år til år; gjerne også kvartal til kvartal. **Politiets fagsystemer fremstår i dag som lite moderne og ute av stand til å generere ønsket informasjon om produktivitet og effektivitet. Eksempelvis er det ikke et system som***

registrerer ressurser brukt til tjenesteoppgaver eller hva de ulike stillingene brukes til.»

Denne dokumentasjonen kan tyde på at politi- og lensmannsetaten sjelden eller aldri har rettet systematisk søkelys på ressursinnsats, tiltak og aktiviteter slik regjeringen i politimeldingen beskriver at man skal bevege seg bort fra. Andre eksempler som kan underbygge dette, er de månedlige statistikkoversikter fra POD (Politidirektoratet, 2020b) med oversikt over antall årsverk som er ansatt i tre definerte stillingskategorier politi, sivile og jurist (Politidirektoratet, 2020b). For å dokumentere hvor mange av disse som arbeider med etterforskningsoppgaver må POD iverksette omfattende kartleggingsprosesser som kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet i 2019 (Politidirektoratet, 2019b), fordi det ikke finnes et system som dokumenterer hvor mange politiansatte som arbeider med etterforskning i politidistriktene.

Det kan tolkes som positivt at denne type undersøkelser gir et bedre grunnlag for å si noe om produktiviteten. Ulempen er at en omfattende kartlegging for å finne ut hva årsverkene bruker sin tid på blir statisk og ikke svarer opp anbefalingene til Menon Economics og BDO revisjon fra 2017, som omtalte store svakheter i et system som kan rapportere på denne ressursbruken fortløpende uten en omfattende kartlegging.

Det regjeringen uttaler i politimeldingen vil kunne forsterke denne mangelen ved at man i enda større grad fjerner seg fra det faktum at antall årsverk er den viktigste innsatsfaktoren. Dette kan føre til en sterk motsetning når politimeldingen ensidig uttaler at det er vanskelig å oppfylle kravene til god mål- og resultatstyring (Justis - og beredskapsdepartementet, 2020b, s. 32) (min utheving):

*«En ikke ubetydelig del av bevilgningene til politiet er øremerket til bestemte formål, som antall ansatte med politiutdanning, dyrevelferds kriminalitet, antall uttransporteringer av utlendinger, ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen mv. Dette gjør det krevende å disponere ressursene i tråd med prinsippene om god mål- og resultatstyring. Eksempelvis reduserer måltallet om to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere handlingsrommet til politidirektør og politimestre, og binder opp ressurser slik at fleksibiliteten reduseres og det blir vanskeligere å ivareta andre behov. Mangel på samsvar mellom mål og krav på den ene siden og tilgjengelige ressurser på den annen, er en kjent problemstilling i styringsteorien. **Dersom mål og krav ikke er***

avstemt med ressursene som fins tilgjengelig for å nå dem, vil de i mange tilfeller kunne oppfattes som urealistiske og mindre forpliktende for de involverte aktørene».

Siste setning i denne beskrivelsen blir svært motstridene i forhold til det som står tidligere beskrevet i meldingen. Uten kontroll på innsatsfaktorene som er antallet årsverk vil det være vanskelig å stille krav til hva politiet skal sette av målkrav og hvilke resultater som skal oppnås. Den store faren med dette perspektivet er at politiledere, heller ikke i fremtiden, vil være i stand til å dokumentere sine budsjettbehov.

4.1.7 Effektivitet som en sosial konstruksjon

Dokumentstudier av ressursanalysene, statsbudsjetter, stortingsmeldinger og tildelingsbrev inneholder begrepene *effektivitet* og *effektivisering* som det gjennomgående i disse dokumentene. Det er nærliggende å definere dette perspektivet som en form for diskursanalyse. Diskursanalyse er en form for analyse hvor man særlig søker å identifisere tekst/praksis som virkelighetskonstruerende (Tjora, 2017, s. 183). Effektivitet eller effektivisering, benyttes ofte uten at det fremkommer hva som ligger i begrepsbruken eller at begrepet i teksten tilsier at det er produktiviteten man snakker om, ikke effekten av tjenester, aktiviteter eller tiltak. Det finnes lite offentlige dokumenter om økonomistyring der det foreligger en klar beskrivelse av effektivitet.

En rapport fra 2005 utarbeidet av JBD (Justis- og politidepartementet, 2005, s. 42-43) beskriver på en god måte utfordringene med begrepsbruk knyttet til effektiv ressursutnyttelse og effekten på samfunnet. Denne rapporten definerer effektivisering på følgende måte;

«Effektivisering defineres her som at man får mer av tjenesten med samme ressurser, eller eventuelt at man produserer samme mengde, men med færre ressurser slik at noen ressurser frigjøres og kan benyttes til å produsere noe annet. En effektivisering bør dermed oppleves som at man får mer eller bedre tjenester og arbeidsmiljø med de samme ressursene.»

«Effektivitet og effektivisering er med andre ord et middel for å oppnå mer av de goder man ønsker å produsere, uten å øke ressursinnsatsen. Iblant ser man uttalelser som kan oppfattes som om effektivitet er et gode i seg selv. Effektivitet og effektivisering er ikke noe som kan gjennomføres eller måles isolert. Effektivisering må

alltid vurderes opp i forhold til det resultatet man ønsker å oppnå, og holdes klart atskilt fra omprioriteringer»

Basert på resultatkjeden til DFØ beskrevet i punkt 1.14 side 28, er det som beskrives her produktivitet ikke effektivitet. Denne type beskrivelser gjør at begrep i teori blir fragmentert og på mange måter innholdsløst. Hva som faktisk må gjennomføres av aktiviteter i politiets kostnadsmodell er aldri dokumentert for å sørge for at driftsutgiftene blir redusert for å tilpasse at politidistriktene får redusert sine budsjetttrammer med begrunnelse i økt effektivitet. Dette vil sannsynligvis medføre en reduksjon i antall årsverk. Når budsjettkutt skal gjennomføres med begrunnelse i effektivisering er det ofte, DET SÅKALTE *ostehøvel prinsippet* (Utne, 2020) som gjelder internt i et distrikt, på lik linje med det sentrale ABE-trekket på 0,5%. Dette kan tyde på at ostehøvel prinsippet, i dag er gjort om til begrepet pro rata, (Politidirektoratet, 2019a, s. 14), som innebærer at alle må bidra ut i fra hvor store driftsbudsjettene er i hvert enkelt politidistrikt. Dette understøttes også av intervjuet med Krogstad i Innlandet politidistrikt, som forteller « *at alle enheter i Innlandet må spare* » når distriktet får en reduksjon på 50 millioner på sitt driftsbudsjett (Glomseth, 2020)(30 min og 14 sek).

I rapporten «*Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene*» beskrives effektivisering som (Politidirektoratet, 2017a, s. 29): «*Effektivisering innebærer at man kan gjøre det samme for en lavere kostnad eller å gjøre mer for samme kostnad*» som ifølge teorien er å definere produktivitet og bidra til å gjøre begrepsbruken forvirrende. Dokumentdiskursen gir et inntrykk av at begrepet effektivitet eller effektivisering i en sosial kontekst oppfattes som noe riktig eller viktig, og som skjer eller planlegges gjennomført uten at det nødvendigvis har noe innhold.

For å trekke begrepet *effektivisering* ut av Norsk politi kan man se på erfaringer fra politireformen i Sverige. Erfaringene kan tyde på at begrepsbruken og virkningen av denne begrepsbruken i forhold til faktisk endring ikke er så forskjellig fra Norge. Andersson og Wahlgren sin beskrivelse av effektiviseringsreformen i svensk politi beskrives slik: «*Politiet er blitt reformert gjennom 50 år for å bli mere effektive, uten at det finnes bra, rimelige, anvendelige metoder for å måle effektivitet*» (Andersson & Wahlgren, 2018, s. 317). I England innførte man i 2010 «*innstrammingsstrategier*» som medførte at politibudsjettet ble redusert med hele 20% og en reduksjon på 16 tusen færre polititjenestepersoner i England og

Wales (Loveday, 2018, s. 183). Den enkelt politimester måtte selv iverksette lokale tiltak. Det var mange diskusjoner knyttet til hvordan disse kostnadskuttene ble gjennomført.

Dette kan følgelig tyde på at problemstillingene knyttet til begrep og faktisk innhold er mer universell og gyldig enn at de bare dreier seg om norsk politi. Internasjonalt ser en at flere politiorganisasjoner, for eksempel i Europa, står overfor tilsvarende byråkratiske utfordringer (Fyfe, Terpstra & Tops, 2013)

4.1.8 Innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper i politidistriktene

Innføringen av bedriftsøkonomiske modeller, nasjonalt og internasjonalt, er en av flere viktige drivere bak effektiviseringsbegrepet. For denne oppgaven sin del er det naturlig å se på hvilke konsekvenser innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper kan ha for politiets virksomhet i Norge, når driftsutgifter er det samme som antall årsverk. De siste 20 årene er det gjennomført flere store og små reformer i offentlig sektor. Noen av disse er begrunnet i at kvaliteten og effektiviteten i offentlige tjenestetilbud skal forbedres gjennom effektiv ressursutnyttelse. En av disse er New Public Management (NPM) (Larsson, Gundhus & Granér, 2016b; Sørli & Larsson, 2018, s. 17.), eller det Børmer utvalget beskriver som en «Post-New Public Management» (Børmer, 2015, s. 39).

NPM kan defineres som metoder knyttet til organisering, ledelse og styring som skal bidra til å effektivisere offentlige virksomheter. Det som særpreger NPM metodene er at hovedvekten legges på å bruke marked, konkurranse og bedriftsøkonomiske styrings- og ledelsesprinsipper på offentlig virksomhet (B. Jensen, 2007, s. 27).

Offentlig sektor er på bakgrunn av disse prinsippene underlagt krav om økt produktivitet gjennom effektiv drift. Regjeringen har i forbindelse med ABE- reformen skrevet følgende begrunnelse som underbygger NPM perspektivet (Finansdepartementet, 2015, s. 89) (min utheving):

«Regjeringen vil bygge sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet vil det også i offentlig forvaltning være et potensiale for å bli mer effektiv. For å hente ut potensialet må det stilles klare krav om mindre byråkrati og mer igjen for skattebetalernes penger. Regjeringen innførte derfor en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform i 2015. Regjeringen forutsetter at alle

statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Kravet om mindre byråkrati og mer igjen for pengene vil gjelde det meste av statlig forvaltning. Reformen omfatter sektorer som er politisk prioritert. Det er ikke mindre viktig å sikre effektiv ressursbruk i prioriterte sektorer.»

Økonomisk terminologi og ideologi innføres i offentlige virksomheter med den hensikt at offentlig sektor skal bli mere effektiv. I den uthevede setningen over hevdes det at næringslivets spilleregler er like gyldige i det offentlige når man skal utnytte potensiale for å bli mere effektive gjennom å redusere blant annet byråkratiet i offentlige tjenester. Intensiver for å skape denne effektiviteten blir dermed å redusere bevilgningene til politiet (Politidirektoratet, 2019a, s. 14). Dette er et spesielt interessant perspektiver i menneskebehandling organisasjoner som politiet (Granér & Kronkvist, 2016b, s. 55,67).

I kapittel 1.13 ble det redegjort for de gjeldende regnskapsprinsippene (Finansdepartementet) i politietaten. Rapportering og økonomistyring i statlige virksomheter i Norge har tradisjonelt vært basert på kontantprinsippet. I de senere årene har det pågått en utvikling både nasjonalt og internasjonalt. Flere land har innført regnskaps og periodiseringsprinsipper tilsvarende det som benyttes i privat sektor (Børmer, 2015, s. 58-69). Disse prinsippene har søkelys på likvide transaksjoner, periodisering av utgifter og inntekter, regnskapsføring av gjeld og fordringer og synliggjøring av balanseverdier som for eksempel kjøretøy i regnskapet.

En av årsakene til denne utviklingen har vært at man i de senere årene har fått et sterkere perspektiv på regnskapet som redskap i den interne økonomistyringen, ikke bare som redskap for budsjettstyring og rapportering. Dette er bakgrunnen for at det ble innført en obligatorisk posteringsplan i staten også i politietaten i 2014.

Innføring av bedriftsøkonomiske prinsipper som periodiseringsprinsippet i politiet kan føre til at det blir mere, ikke mindre byråkrati. Disse endringene kan føre til at det blir ansatt flere sivile årsverk med kompetanse på virksomhetsregnskaper fra privat virksomhet, slik at man blir i stand til å økonomistyre og rapportere i forhold til nye bedriftsøkonomiske styringsprinsipper.

Spørsmål om nye periodiseringsprinsipper er et blindspor som til og med kan tilsløre denne problematikken (B. Jensen, 2007, s. 83). Fordelen med kontantprinsippet i forhold til periodiseringsprinsippet er at det er enkelt og entydig å forstå slik at det krever mindre

økonomikompetansen. Det er dermed et godt utgangspunkt når budsjett- og regnskapstall skal brukes til kostnadskalkulasjoner.

Det er en klar tendens i senere år at antall sivile stillinger øker i en periode hvor det ikke ansettes nok politi for å løse samfunnsoppdraget som for eksempel målet om 2 politi pr 1000 innbygger (Politidirektoratet, 2020b). Menon Economics og firmaet BDO revisjon beskriver dette slik: *«Ettersom det lenge har vært et politisk ønske om å øke antall politistillinger, er det interessant at vi ikke ser at andelen politi øker nevneverdig til fordel for andre type ansatt for alle enheter på nasjonalt nivå»* (BDO Revisjon & Menon Economics, 2017). Dette sitatet understøttes i de siste års endringer i krav til økonomistyring, regnskapsføring og rapportering som har vært ressurskrevende for mange offentlige virksomheter, spesielt politiet. Politiet har ikke hatt tradisjon for å rekruttere økonomer til å ha ansvaret for økonomistyringen. Som oftest har det vært eldre og erfarne politiutdannende som har fått budsjettansvar uten tilstrekkelig formalkompetanse. Dette kan over tid ha bidratt til at det har blitt ansatt flere sivile årsverk for å sette politiledere i stand til å forstå og rapportere i henhold til nye krav som stilles til økonomistyringen.

De nye økonomiprinsippene har til hensikt å motvirke byråkratisering i organisasjonen som ABE-reformen er et eksempel på. For at endringene skal føre til en positiv kost-nytte effekt for staten, er det en forutsetning at virksomhetene og deres fagdepartementer er i stand til å gjøre nytte av tilgangen på denne styringsinformasjon. Denne studien dokumenterer at politiets egenart kan innebærer at alle kostnadene direkte eller indirekte, relateres til hvor mange årsverk som er ansatte. Begrunnelsen for innføringen av nye økonomistyringsprinsipper som innføringen av periodiseringsprinsippet fra 2021 i retning av foretaksmodeller, forventer i større grad å finne svarene i selve økonomirapporteringen, og styringsinformasjon fra det nye systemet. Dermed skal prinsippene om best mulig økonomistyring i seg selv skal gi svaret på god ressursutnyttelse. Dette iverksettes uten at det foreligger dokumentasjon på hva som faktisk ligger bak en reduksjon i kostnadene.

Omgjøring av statlige virksomheter til foretak som helseforetak i 2001 (Helsedepartementet, 2001) kan være et godt eksempel på dette. Jensen (2007, s. 3) konkluderer i sin rapport med at: *«forretningsbaserte regnskapsprinsipper ikke er like godt egnet for offentlig virksomhet underlagt folkevalgt styring som de systemer som er særskilt utviklet for å styre offentlig virksomhet»*. I en oversikt fra Direktoratet for forvaltning og IKT ser vi en nedgangen i antall ansatte i staten forårsaket av omgjøring av statlige organisasjoner til foretak(Direktoratet for

forvaltning og IKT, 2019). Paradokset kan være at omlegging mot foretakstenkning i hele offentlig sektor kan bidra til å øke byråkratiseringen. Dette fordi innføringen av bedriftsøkonomiske modeller i en offentlig virksomhet, kan bidra til mere byråkrati og at det derfor må ansette flere i administrative stillinger. Dette kommer i konflikt med at hensikten bak å innføre foretaksmodeller i offentlige virksomheter som er å redusere byråkratiet og dermed færre administrativt ansatte (2007, s. 32).

4.1.9 Innføring av pensjonspremie

I en periode hvor det innføres ABE-reform med en intensjon om å avbyråkratisere, gjennomføres det samtidig reformer som kan bidra til den stikk motsatte effekten av å avbyråkratisere. Overføringen av pensjonspremien fra Statens pensjonskasse (SPK) til politiet fra 2016 til 2017 er et illustrerende eksempel på dette (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019) (Finansdepartementet, 2016; Finansdepartementet, 2016, s. 89). En av hovedforklaringene til at politibudsjettet økte kraftig mellom 2016 og 2017 var budsjettoverføringen på 1,4 milliarder kroner fra Statens pensjonskasse til politi- og lensmannsetaten. Hovedhensikten var at politiledere skulle få større ansvar for alle driftsutgifter som skal bidra til å levere polititjenester. Denne endringen gjennomføres i samme periode som pensjonsreformen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020). Innføringen av pensjonspremie på 12% innebærer at det må brukes mere ressurser på økonomistyringen. Dette fører til at budsjettet må fordeles på flere nye poster i kontoplanen og det blir vesentlig flere regnskapstransaksjoner. Dette kan komme i konflikt med intensjonene om å bli mere effektiv og føre til motsatt effekt av kravet om å avbyråkratisere politidistriktene. Det må derfor være et relevant spørsmål å stille om denne endringen fører til flere og bedre polititjenester eller det som i studien er beskrevet som økt effektivisering. Hvis ikke slike endringer faktisk fører til bedre polititjenester til beste for borgerne, bør denne form for økonomistyring revurderes.

4.1.10 Byråkrati i politidistriktene

Politireformene som er gjennomført med den hensikt å sentralisere gjennom å redusere antall distrikt, har i sine begrunnelser forutsatt at færre distrikter, kan gi stordriftsfordeler som reduserer byråkratiet. Det er gjennomført noen kartlegginger som beskriver hvor mye av

ressursene som går med til administrasjon i politidistriktene. I *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*, ble det gjennomført en analyse som dokumenterte at mellom 18%-21% av ressursene som gikk med til felles administrasjon (100%) direkte gikk med til «*økonomi, budsjett, regnskap*» (Justis- og politidepartementet, 2001, s. 299). Analysen viste at et mellomstort politidistrikt brukte mellom 4-5 årsverk knyttet til økonomistyring. Med 54 politidistrikter ville regnestykket den gangen vist at mellom 228 og 285 årsverk ble brukt til å arbeide med økonomistyring. Trekker vi så dette perspektivet videre inn i nærpolitireform 2016, og forutsetter en direkte sammenligning med Politireform 2000, vil dette regnestykket vise at mellom 150 og 208 årsverk i politidistriktene arbeider med økonomistyring. Med utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnaden per årsverk i 2019 (tabell 5), ville dette utgjøre en kostnad på mellom 150 og 194 millioner kroner i 2019.

Det som er et omtvistelig faktum etter ny organisering i nærpolitireformen, er at det er en økonomisjef i hvert politidistrikt. Økonomisjef leder en egen økonomiseksjon med et visst antall medarbeidere i stab for virksomhetsstyring. En kartlegging fra 2019 viser at et middels stort politidistrikt har fem årsverk inkludert økonomisjef sentralt i politidistriktet underlagt stab for virksomhetsstyring som er en enhet som er etablert i samtlige 12 politidistrikt. Dette er i henhold til *plan- og rammeforutsetningene* for ny organisering av politidistriktene som stemmer godt overens med tidligere analyser tilbake til 2001. Basert på dette eksemplet er det minimum 60 medarbeidere sentralt som jobbet med økonomistyring eller i underkant av 60 millioner kroner i 2019. I tillegg er det egne funksjoner nedover i organisasjonen som ivaretar det delegerte økonomistyringsansvaret som medfører at estimatet i realiteten er betydelig høyere.

Politianalysen fra 2013 har gjort noen beregninger av ressursbruken på administrative oppgaver i politidistriktene. Analysen viste at 23% eller 2690 faste årsverk i 2012 ble disponert til administrative oppgaver hvor ledelse var en viktig del av disse ressursene (Norsk offentlig utredning, 2013, s. 170). Det finnes ingen detaljert spesifisering over hvor mange årsverk som går med til økonomistyring i politianalysen, men hvis man også trekker inn ledere (nivå 1-4¹³) med budsjettansvar sin tidsbruk på økonomistyring innebærer det et betydelig antall årsverk. Basert på funnene i denne avhandlingen, vil jeg påstå at det brukes altfor mange ressurser på økonomistyring i politidistriktene.

¹³ Beskrivelse av nivå 1 til 4 i politidistriktene vedlegg E side 113.

4.1.11 Økonomistyring uten budsjett

Fra litteratur og empiri finner en flere eksempler på økonomistyringsmodeller i privat sektor som tar utgangspunktet å se bort ifra budsjetter som styringsverktøy. «Beyond Budgeting» er en økonomistyringsmodell som handler om å rette et helhetlig fokus på det som påvirker budsjettene i større grad, i stedet for kun å fokusere ensidig på budsjettet som en tallstørrelse (Bogsnes, 2016). Store norske selskaper som Telenor, Equinor og Jotun økonomistyrer sin virksomhet uten å budsjettere. Jotun har siden 2008 gjennomført økonomistyringen i sin virksomhet uten budsjett. Samtidig har Jotun økt sin omsetning betydelig etter at virksomheten ikke lenger budsjetterte inntekter og utgifter. Konsernsjef Morten Fon uttalte med bakgrunn i dette følgende til Finansavisen; « Det er nok seks år siden styret sist så noe budsjett. Min hovedoppgave er å utvikle Jotun organisk» sier Fon i en artikkel i Finansavisen (Byberg, 2014).

Budsjettering som prinsipp i en virksomhet som politidistriktene hvor budsjetttrammene i tillegg delegeres nedover i organisasjonen, medfører at mange årsverk brukes på budsjettprosessene. Selve budsjettprosessene er tidkrevende (Lem, 2009b) da budsjettet skal fordeles nedover i organisasjonen og periodiseres ut på alle enheter og fordeles på alle konti i posteringsplanen. Det finnes eksempler på politidistrikter som har fordeling av budsjettet på over 150 enheter som er svært tidkrevende å periodisere og ikke mins følge opp i forhold til avvik mellom budsjettet som er lagt inn, og det regnskapet som påløper.

Beyond Budgeting handler i hovedsak ikke om å forlate budsjettet, men å dreie fokus fra den tradisjonelle måten hvor økonomi i virksomheten først regner og lager forslag til den økonomiske budsjettfordelingen ut i virksomheten. HR funksjonen i virksomheten kommer tradisjonelt på banen når budsjettet er fordelt og vurderingen av antall årsverk kommer ofte i etterkant og ikke i forkant. Et selskap som drifter etter Beyond Budgeting prinsippet er Norsk Tippin. Som økonomidirektøren der tydelig og enkelt beskriver prosessen; « *Økonomi regner på det og HR bestemmer hvor du benytter årsverkene* » (Stenseng, 2014, s. 41). Det kunne vært en interessant øvelse og endret den tradisjonelle måten å drive økonomistyring på i politidistriktene ved å tilnærme seg Beyond Budgeting ved å starte med å fordele årsverkene til den enkelte enhet ut ifra oppgaveløsning og målkrav. På bakgrunn av vedtatte årsverk beregnet ut ifra studiens modell for gjennomsnittsberegninger per årsverk og på den måten drive kostnadskontroll opp mot budsjetttrammene på et overordnet nivå uten desentralisert budsjettoppfølging. Dette ville bidra til å forenkle økonomistyringen slik at alle ville forstå

med minimal bruk av ressurser på økonomistyringen, uten at dette bryter prinsippene i forhold til Reglement for økonomistyringen i staten, da hensynet til politiets egenart er i varetatt.

Et avsluttende perspektiv i dette avsnittet er en uttalelse som tidligere omtalte Krogstad i Innlandet politidistrikt kom med knyttet til budsjettet som styringsverktøy. Han beskrev følgende utfordring: « Vi får jo som regel ikke budsjetta før ut i februar, mars som gjør at langtidsplanlegginga ikke alltid er like lett » (Glomseth, 2020) (start 44 min 05 sek, slutt 44 min 16 sek). Dette perspektivet dokumenterer en forsinkelse i budsjettfordelingen som er relevant for alle politidistriktene. Derfor er et betimelig spørsmål å spørre hvor gyldig eller relevant budsjett egentlig er som styringsindikator for økonomistyring av politidistriktene. Dette innebærer som resultatene i avhandlingen har vist, at ledelsen av norsk politi i stor grad sitter å «venter» på et budsjett hvor grunnlaget for det samme budsjettet faktisk står på lønningslistene allerede, hvor svaret er antall ansatte.

Det som kan forhindre en tilnærming som Beyond Budgeting kan være at de som arbeider med økonomistyring tradisjonelt finner sine innarbeidede rutiner som trygge og forutsigbare. Men det kan også bidra til en illusjon av god økonomisk kontroll (Lem, 2009a).

4.2 Hovedavtalens prinsipper og partsamarbeidet

I forrige kapittel (kapittel 3), ble det dokumentert at det er mulig å beslutte hvor mange årsverk budsjettet gir rom for gjennom budsjettåret. Spørreundersøkelsen som er gjennomført av Politiets Fellesforbund viser at flertallet av politidistriktene ikke vedtar antall årsverk som en del av sine budsjett-drøftinger jf. Hovedavtalene paragraf 18. Dette kapittelet ønsker å problematisere samt drøfte hva som kan være årsaken til at det ikke fattes beslutning om hvor mange årsverk budsjettet gir rom for, når det i Hovedavtalens paragraf 18.1.d¹⁴ skal drøftes hvordan budsjettet skal disponeres gjennom budsjettåret. Dette særlig sett i lys av funnene i avhandlingen som viser hvor stor andel av budsjettet som skal dekke personellutgifter. Hvor stor andel av budsjettet som skal settes av til lønnsutgifter skal ifølge Hovedavtalens § 18.1.d drøftes og budsjetteres slik at man gjennom året på nytt kan drøfte budsjettet hvis det oppstår behov for å revidere budsjettet mellom lønnsutgifter og driftsutgifter j.fr § 18.1.i.

¹⁴ Hovedavtalens paragraf 18 beskrevet i detalj vedlegg G side 115.

Selv om dette er hjemlet i Hovedavtalen, kan resultatene fra spørreundersøkelsen i (kapittel 3.6), tyde på at §18 Drøftinger ikke følges etter intensjonen fra lovgiver. For det første var det flere politidistrikt som ikke hadde gjennomført budsjettdrøftinger. For det andre var det et mindre antall av politidistriktene som besluttet hvor mange årsverk budsjettet ga rom for. Det finnes liten forskning og empiri på hvordan budsjettdrøftinger gjennomføres i statlige virksomheter. Funnene i denne avhandlingen kan tyde på at Hovedavtalens intensjoner om medbestemmelse og prinsippet om å være likeverdige parter blir satt på prøve.

Det kan være flere grunner til at drøftingene av budsjett ikke har vært satt tydelig på dagsorden i partssamarbeidet. En årsak kan være at økonomifaget og kompetansen i forhold til økonomistyring tradisjonelt har vært en kompetanse som i mindre grad har vært en naturlig del av det å fylle rollen som tillitsvalg. Tradisjonelt kan det forutsettes at flestparten av tillitsvalgte i PF har vært politiutdannede medlemmer. Dette på tross av at det har blitt flere sivile som også representerer tillitsvalgte lokalt i PF siden andelen sivile i politiet har økt. Det kan se ut som om heller ikke arbeidsgiver i tilstrekkelig grad, har sett nytteverdien av dette samarbeidet i gjennomføringen av budsjettdrøftinger.

Hovedavtalen i staten kom på plass i 1980 (Alsås & Jakkhehn, 2018) lenge etter den første hovedavtalen i Norge som kom i 1935 (Norge, 2019). Det er med andre ord cirka 40 år siden hovedavtalen i staten ble etablert og funnene i studien knyttet til fravær av drøftingsinstituttet er et interessant perspektiv. Disse refleksjonene understøtter forskningsfunn relatert til viktigheten av partssamarbeidet. I masterstudien til Marius Kvithyld, som i sin oppgave har dette perspektivet som et av de fire viktigste funnene, skriver han: « *Det ligger sannsynligvis et uutnyttet potensial i trepartssamarbeidet når det gjelder bruken av styringsverktøyet, PSV* » (Kvithyld, 2019, s. 2,85).

Politiets styringsverktøy (PSV¹⁵) er et etablert verktøy i politiet for å operasjonalisere mål og resultatstyringen som også understøtter bestemmelser om økonomistyring i staten sine grunnprinsipper som beskriver dette som en viktig del av økonomistyringen.

Først de seneste årene har det blitt gjennomført tiltak for å aktualisere og forbedre tillitsvalgtes kompetanse i forhold til budsjettdrøftinger. I 2019 ble viktigheten av opplæringen i partsamarbeidet for tillitsvalgte akademisert gjennom utgivelsen av boka *Kommuneøkonomi for tillitsvalgte* (Rudaa, 2014). Den er nå en integrert del av pensum på

¹⁵ Beskrivelse av Politiets StyringsVerktøy (PSV) vedlegg H side 116

OsloMet (Fagforbundet, 2019). Skal etaten bli mer kunnskapsstyrt på årsaker til at arbeidsgiver i liten eller ingen grad vil forplikte seg til hvor mange årsverk budsjettet gir rom for, må man søke flere forklaringer på hvordan antall årsverk kan bli en naturlig del av budsjett-drøftingene. Særlig når resultatene i oppgavens kapittel 3 er så entydig.

En årsak kan være at politiledere mangler forståelse for egenarten ved kostnadsmodellen til politiet og at politiledere forholder seg til effektivisering som en sosial konstruksjon uavhengig av budsjetter og regnskap. En annen forklaring kan være mangel på utdanning i økonomistyringsfaget. En kort dokumentanalyse av studieplanene på Politihøgskolen, viser at det ikke finnes teoretiske fag direkte knyttet til økonomistyring hverken i grunnutdanningen, videreutdanningen eller i noen av masterstudiene ved Politihøgskolen. Basert på gjennomgang av noen utlysningstekster på lederstillinger i politidistrikt og særorgan, stilles det faktisk arbeidskrav til budsjettansvar, men ingen krav til formalkompetanse for å ivareta dette ansvaret. Som et eksempel, av flere, på dette er utlysning av stilling som seksjonsleder for forebyggende, politipatrulje og etterforskning ved Varanger tjenesteenhet (Finnmark Politidistrikt, 2020). Under arbeidsoppgaver står det beskrevet « *Delegert budsjett- resultat- og personalansvar i egen seksjon* » men samtidig under kvalifikasjonskravene til stillingen stilles det ikke krav til økonomistyringskompetanse men kun politiutdanning. Dette kan sies å være gjennomgående ved denne type utlysninger.

Politiet har på den ene siden et behov for å utøve kontroll gjennom retningslinjer og hierarkisk organisering i sin tjeneste til publikum, og på den andre siden sterk grad av autonomi i tjenesteutførelsen. Dette preger i hovedsak det handlingsorienterte og praktiserende politiarbeid, hvor strategiske og taktiske vurdering må besluttes umiddelbart og er basert på de regelsett som den etablerte yrkeskulturen medvirker til (Granér, 2014, s. 92). Denne yrkeskulturen ser også ut til å være svært motstandsdyktig mot endring (Granér & Kronkvist, 2016b, s. 58). Waddington beskriver dette som at politiet er i en usynlig organisatorisk tilstand som kan tolkes slik at yrkeskulturen ikke endrer seg, til tross for store organisatoriske endringer (Waddington, 2005, s. 372). Dette politifaglige perspektivet kan det også virke som preger hvordan økonomistyringen forvaltes, fordi svært mange politiledere med budsjettansvar har denne kulturen som bakteppe. Som vi ser i tabell 6 (side 53) har Sør-Vest politidistrikt 75 årsverk for mange i forhold til den budsjetttrammen som ble tildelt i 2019. Når budsjettet ble drøftet ble det ikke vedtatt hvor mange årsverk budsjettet ville gi rom for. Hadde Politimesteren benyttet seg av modellen som denne oppgaven har lagt til grunn hadde ledergruppen satt på bremsene umiddelbart.

Som om ikke dette er utfordrende nok, har Politidirektoratet utarbeidet rapporter som introduserer og uttaler at antall ansatte eller årsverk ikke må settes som et mål i seg selv. I Poli- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov skriver de:

«Etatens kapasitet måles i samspillet mellom lønnsmidler, driftsmidler og investeringsmidler. Et kapasitetsmål ensidig basert på antall ansatte gir for lite rom, da teknologi- og digitaliseringsbaserte investerings- og driftsmidler sannsynligvis bør ha en økt andel av etatens budsjett i perioden fremover.» (Politidirektoratet, 2017a, s. 8)

Således kan en lese og forstå det dithen at heller ikke Politidirektoratet har en helhetsorientert tilnærming til politiets kostnadsmodell. For å understøtte poengteringen i siste del av POD sin ovennevnte setning, så innebærer dette at det må bli færre årsverk for å skape dette nødvendige handlingsrommet. «Årsverk» som kapasitetsmål er følgelig helt avgjørende for å skape dette rommet.

4.2.1 Sør-Vest politidistrikt – Budsjett og Bemanning henger tett sammen

For i praksis synliggjøre de utfordringer, og hvordan den foreslåtte modellen raskt kan fange opp forbruk i budsjettplanleggingen, er situasjonen i Sør-Vest politidistrikt et godt eksempel. I 2019 var Sør-Vest politidistrikt mye omtalt i lokale nyhetsmedier på grunn av en svært vanskelig økonomisk situasjon. Som tidligere vist under punkt 3.4.5 tabell 10 (side 57), ville politidistriktet basert på modellens beregninger, ende med et betydelig merforbruk på grunn av for mange ansatte i 2019. Det faktiske resultatet i 2019 ble som vist i tabell 11 (side 58), 70,4 millioner kroner. Hovedårsaken til dette underskuddet var et merforbruk tilbake fra 2018 som de tok med inn i 2019, med for mange ansatte i 2019. Ved å benytte modellen ville de i forkant av budsjettplanleggingen fått informasjon som ville dokumentere at det antallet årsverk som var ansatt i distriktet i 2018/2019 var for høyt. De ville da tydelig sett at antallet var for mange i forhold til det budsjettet politidistriktet fikk tildelt i 2019.

15 mars 2019 varslet Stavanger Aftenblad (SA) i en overskrift at Sør-Vest politidistrikt «Mangler 87 millioner». I denne saken refererte politimester Vik til at det ble tatt en risiko på inntil 2,5% for å holde budsjettet i 2018. Han uttalte videre at « normalt har vi hatt penger til gode ved årets slutt, og det ville jeg unngå i 2018 » (Aas & Munkvik, 2019). Det interessante med dette eksemplet som en forlangelse av hovedavtalens prinsipper, var at det var lokallagslederen fra PF som noen dager etterpå (18 mars) gikk ut i media og varslet om at merforbruk på 87 millioner kroner hadde sin begrunnelse i for mange ansatte:

« *Per Anders Røsjorde, som er lokallagsleder i Politiets Fellesforbund Sør-Vest, tror at dette vil føre til kraftige kutt. Minst 85 stillinger må bort* » (Munkvik, 2019). Denne situasjonen ble i dagene etter fulgt opp på politisk nivå i ulike medier. I august 2019, flere måneder senere, ble situasjonen også referert i Politiforum hvor det fremkom at Sør-Vest kom til å få et merforbruk på 90 millioner kroner (Inderhaug, 2019).

Merforbruket i 2019 ble tatt med videre inn budsjettåret i 2020. I februar 2020 var igjen lokallagslederen i media og signaliserer at det var for mange ansatte i forhold til budsjettet i 2020 (Munkvik, 2020a). Flere ganger gjennom 2020 ble saken omtalt i ulike medier. Der fremkom det at distriktet hadde et merforbruk på 70 millioner som måtte tilbakebetales (Munkvik, 2020b). For meg var den mest interessante observasjonen i denne saken fra 21 juli 2020, med følgende beskrivelse i SA: « *Politimesteren ønsker ikke å si nøyaktig hvor mange politifolk politidistriktet har råd til å ha på sine lønningslister* » (Munkvik, 2020b). Det er ikke Sør-Vest i seg selv som er interessant i denne saken. For det første er det interessant å se hvor viktig partssamarbeidet er i en organisasjon hvor «penger og folk» henger så tett sammen. For det andre ser det ut til at modellen i stor grad hadde fanget opp den usikkerheten som oppsto i forhold til den økonomiske situasjonen, og utfordringen med hvilken bemanning som skal til for å holde budsjettet.

Denne oversikten og forståelsen ser ut til å være en mangelvare i mange av våre politidistrikter. Det bør vekke bekymring at en toppleder i politiet med budsjettansvar så sent som i slutten av juli eller nesten åtte måneder ut i budsjettåret, fortsatt ikke har en økonomistyring som kan fortelle hvor mange ansatte budsjettet gir rom for. Eksempelet fra Sør-Vest mener jeg gir et godt eksempel på utfordringene flere politidistrikter selv uttaler de står overfor, samtidig som årsaken og løsningen er veldig nær. Det må i denne sammenhengen også tilføyes med sammenhengene beskrevet i kapittel 1.10 (side 22-23), der Sør-Vest politidistrikt hadde høyest (86%) andelen av driftsutgiftene som gikk direkte til personellkostnader.

Et perspektiv som kan forklare årsakene til at man så langt ut i året fortsatt ikke har kontroll på hvor mange årsverk man faktisk kan ha, er knyttet til uttalelsen til politimester Vik den 15 mars 2020. Her uttales følgende: « *Normalt har vi hatt penger «til gode» ved årets slutt* » (Aas & Munkvik, 2020). Dette kan tyde på at økonomistyringen baserer seg på en «gass og bremsstrategi» som innebærer at tiltak ikke iverksettes før det er for sent. Når det så er for sent, oppdages store økonomiske avvik. Da er det kun antall årsverk som blir det mest aktuelle tiltaket for å redusere kostnadene, men som studien har belyst ikke i forkant.

Den presenterte modellen ville, i eksempelet fra Sør-Vest i stor grad av sannsynlighet kunne ha stabilisert økonomistyringen i politidistriktet gjennom hele budsjettåret. Ser en mer overordnet på dette, vil dette være positivt i partssamarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Fokuset vil da i større grad være rette seg mot ivaretagelse av de ansatte, i stedet å bruke mye tid og ressurser på regnskap og budsjett.

En forutsigbarhet rundt antall ansatte ville føre til en bedre HMS for de ansatte og øke sannsynligheten for at kvaliteten i tjenestene ville bli høyere på de polititjenestene som leveres, da en vil unngå konsekvensene av hele tiden å bemanne ned på den ene siden og bemanne opp på den andre.

5.0 Avslutning

Denne masterstudien har tatt for seg politidistriktene sin særegne kostandsmodell. Funnene i analysen er tydelige på at årsverk kan legges til grunn for å økonomistyre på en slik måte at det skapes forutsigbarhet i forhold til hvor mange ansatte man kan ha innenfor tildelt budsjetttramme. Utgangspunktet for forskningsprosjektet var en fasinasjon av hvor enkel modellen framsto, og at den fungerte hver eneste gang den ble testet. Erfaringene fra seksjonsnivå i Oslo, og muligheten til å teste teori i praksis gjorde meg selv til slutt overbevist.

Men det må innrømmes at det flere ganger under utarbeidelsen av denne masteravhandlingen har blitt sådd tvil og stilt spørsmål om det faktisk kan være så enkelt og om det er regnet feil. Min profesjon som økonom har merkelig nok bidratt til at jeg har stått enda mer alene enn det jeg hadde trodd første gang jeg oppdaget den sterke sammenhengen dokumentert i denne studien.

Søkelys på effektiviseringskrav i form av at budsjettene reduseres, ser ut til å prelle av blant ledere i politiorganisasjonen selv om det faktisk får store konsekvenser for ansatte. Dette kan skyldes at politiet som organisasjon er svært motstandsdyktige mot endring og at lojaliteten til å levere oppover i systemet overskygger eller gjør ledere blinde for negative utfordringer. Å høre en politileder som sier klart og tydelig fra om at kravene som stilles ikke står i stil med ressursene som tildeles, er vanskelig i politiorganisasjonen. Dette kan bli tolket som et tegn på illojalitet.

Det er presentert en beskrivelse av forskjellen mellom politiet og Forsvaret, spesielt i forskjellene til hvordan kostnadene er satt sammen. Mange ganger har jeg tenkt på hvorfor det er så stor budsjettforskjell mellom disse virksomhetene. Forsvarssjefen uttalte i 2019 i sin årlige tale i Oslo Militære samfund at: « *Dagens forsvar er hverken i stand til å dekke Norges sikkerhetsbehov eller økte krav fra NATO* » (Bentzrød, 2019). Det hadde vært interessant om vi hadde hørt den samme tydelighet fra politidirektøren. Dette kan tyde på ulik kultur eller det kan skyldes at Forsvaret har en økonomistyring som gjør at forsvarssjefen er sikker på at de i økonomisk forstand har for lite, fordi han har styring på hva han kan levere til hvilken kostnad. Funnene i oppgaven kan tyde på at det er det motsatte som er tilfellet i politiorganisasjonen. At politiledere i for liten grad har en økonomistyring som gir svaret på hva det koster å produsere politi i forhold til målkravene som stilles. Dette innebærer at det er vanskelig å dokumentere

hva politibudsjettet gir av polititjenester og derfor vanskelig å argumentere for i budsjettprosessene mellom administrativt og politisk overordnet nivå.

Hovedfunnene i avhandlingen viser at det er en entydig sammenheng mellom hvor mange årsverk politidistriktet har og hvilke driftsutgifter dette vil skape. Til tross for dette faktum planlegger få distrikter med antall årsverk når budsjettene skal drøftes og fordeles.

Modellen i oppgaven kan bidra til å forenkle og tydeliggjøre hvor viktig antallet årsverk er, hvilken kompetanse disse har og hvilke aktiviteter disse årsverkene utfører for å understøtte politidistriktenes mål som en del av samfunnsoppdraget til politiet.

Svaret på manglende økonomisk styring og kontroll i politietaten ser ut til å komme gjennom innføringen av bedriftsøkonomiske prinsipper med den hensikten å bli mere effektive. Dette er prinsipper som kan se ut til å ha en motsatt effekt enn den virkningen som er forventet. Mitt budskap er at dette har sin årsak i at det er antall årsverk som står for driftsutgiftene i politiet.

Det er derfor viktigere å finne svaret i lønn og personellsystemet til politiet, enn å søke svar i regnskapssystemet til politiet. Uansett hvor mye kontroll man fører med å rapportere på regnskap og budsjett, er det antall ansatte som styrer både regnskapet og budsjettet. Forsøket på å finne svaret i økonomiske størrelser gjennom å effektivisere ved hjelp av bedriftsøkonomiske prinsipper for å skape økonomisk handlingsrom har kun fokus på tall i regnskap og budsjett, men ikke på bemanningen. Innføringen av de nye regnskapsprinsippene fra 2021 ser heller ikke ut til å treffe økonomistyringen i politidistriktene. Muligens fordi disse regnskapsprinsippene i større grad har søkelys på økonomiske størrelser knyttet til investeringer, avskrivninger og skattemessige forhold relatert til privat virksomhet. I stedet våger jeg den påstanden at nytteverdien der imot, ligger i å utvikle bedre personellsystemer som kan dokumentere hvor ansatte jobber og hva disse arbeider med, for å understøtte samfunnsoppdraget til politiet.

Studien har dokumentert at et effektiviseringskutt, hvor tiltaket er å redusere budsjettet, med stor sannsynlighet vil innebære en reduksjon i bemanningen. Det er en stor fare for at nye regnskaps- og budsjetteringsprinsipper tilpasset bedriftsøkonomiske prinsipper, som innføringen av statlige regnskapsstandarder, vil innebære at politidistrikt og særorgan må ansette flere økonomer for å tilfredsstille det kompetansekravet som oppstår. Det vil føre til en motsatt virkning enn det som er hensikten, med økte utgifter og mer byråkratisering.

Avhandlingen argumenterer også for at det er en fare for at det vil bli en forskyvning av fokus rettet mot nye økonomistyringsprinsipper hvor svaret ligger i selve økonomiperspektivet. I stedet burde blikket vært rettet mot hvordan politidistriktets ledere skal styre sine ansatte til aktiviteter som understøtter måloppnåelsen til beste for landets innbyggere, som direkte påvirker utgiftene i politidistriktene.

Det blir derfor spennende å erfare hvor lang tid toppledelsen i norsk politi vil bruke på å avdekke det faktum som Krogstad i Innlandet politidistrikt har oppdaget. Han avdekket at det økonomiske handlingsrommet ligger i hvordan han bruker sine ansatte, og at en ikke finner svaret i selve økonomistyringen. Effektivisering gjennom å redusere budsjettene må derfor innebære en reduksjon i bemanningen.

Masteroppgaven har dokumentert en alternativ måte å økonomistyre, som et reelt tiltak for effektivisering og forenkling. En sammenligning av politidistriktene viser at det hadde vært mulig å økonomistyre med en sentral økonomifunksjon. Dette hadde gitt politiledere handlingsrom til å optimalisere hvordan antall årsverk organiseres og aktiviseres i hvert enkelt politidistrikt. I dag er det 12 politidistrikter med 12 økonomisjefer. Modellen i studien tilsier at det hadde vært mulig å styre med en nasjonal økonomisjef uten at dette nødvendigvis hadde gått ut over kvaliteten på økonomistyringen for å holde budsjettet.

Håpet er at det en gang i fremtiden blir slik at bemanning er det samme som budsjett eller at det er selve budsjettet. Det kunne også vært en relevant øvelse og iverksatt modellen for og understøttet teoriene rundt «Beyond Budgeting» som kunne vært et relevant alternativ å innføre fra bedriftsøkonomiske perspektiver.

Implementering av teori til praksis åpner for mange interessante undersøkelser og evalueringer. Er det en ting masterstudiet og arbeidet med denne avhandling har lært meg, så er det viktigheten av at de modellene vi bruker er basert på empiri.

Endringer som tydeliggjør og forenkler komplekse sammenhenger krever det stort mot å endre. Det finnes eksempler på at politikulturen lar seg endre, som Kvithyld og Thoresen (2015) artikkelen i tidsskriftet Stat & Styring om målstyringen av vinningskriminaliteten i Oslo var et eksempel på. Økonomistyring er oftest forbundet med tall og regnskap som søker to streker under svaret. Derfor vil forenklingen som denne oppgaven dokumenterer fort møte motstand blant økonomer. Dette har jeg også møtt på veien i utviklingen av modellen. «*Den er ikke presis nok, det blir for enkelt*» er uttrykk som jeg har møtt mange ganger. Det kan

derfor være nyttig å trekke paralleller til et sitat fra den kjente britiske økonomen John Maynard Keynes som uttalte følgende; «*it is better to be roughly right than precisely wrong*».

Denne studien har vist at modellen er god nok for å økonomistyre politidistriktene. Derfor er det stor sannsynlighet for at innføringen av bedriftsøkonomiske modeller i politidistriktene er galt virkemiddel for å forbedre økonomistyringen i politidistriktene.

Det blir interessant å følge med på hvilken retning økonomistyringen går når politiet er i gang med virksomhetsregnskaper i 2021. Det samme gjelder verdien av partssammareidet. Dette i en tid, hvor det fra mange, uttrykkes en konsensus om at effektivisering er svaret på å skape større økonomisk handlingsrom.

Det er et håp at denne avhandlingen bringer inn gode argumenter i pågående og kommende debatter. Budsjett er og blir det samme som bemanning så lenge politidistriktene sin særegne kostnadsmodell forblir den samme.

Antall ord oppgaven består av: 26 193

Forord, sammendrag, innholdsfortegnelse, tabelloversikt, litteraturliste og vedlegg er ikke medregnet i dette tallet.

Oppgavens omfang: 30 studiepoeng

Studiets omfang: 120 studiepoeng

Referanseliste

- Alsås, K. & Jakkhehn, H. (2018). Hovedavtalen. Hentet fra <https://snl.no/hovedavtale>
- Andersen, S. (1997). *Case-studier og generalisering, Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersson, R. & Wahlgren, P. (2018). Ledelse og reform av svensk politi - fra sosial ingeniørkunst til postpolitikk. I L. V. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 383). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). Pensjonsreformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/pensjonsreform/id86731/>
- Bakke, J. (2011). *Kriminalitetens kostnad*. Oslo: PHS Forskning 2011-2.
- BDO Revisjon & Menon Economics. (2017). *Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten* Oslo: Justis - og Beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/virksomhetsanalyse-av-politi--og-lensmannsetaten/id2553185/>
- Bentzrød, S. B. (2019). Forsvarssjefen: Forsvaret er blitt for små til å dekke Norges sikkerhetsbehov og NATO-krav. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/nyhetsanalyse/i/zLB63q/naa-sier-sjefen-det-rett-ut-forsvaret-er-for-lite>
- Bjørklund, R. (2017). Hvordan vi opplever, tenker og føler på jobb. I I. A. Skogstad (Red.), *Organisasjon og ledelse* Bjørklund, R. . Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bogsnes, B. (2016). *Implementing beyond budgeting - Unlocking the Oerformance Potential*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Bramness, J. G. (2015a). *Hva jeg snakker om når jeg snakker om forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bramness, J. G. (2015b). Manglende reproduksjon. I J. G. Bramness (Red.), *Hva jeg snakker om når jeg snakker om forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Brasch, T. V. (2019). Hvorfor lager SSB prognoser for utviklingen i norsk økonomi? Hentet fra <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/hvorfor-lager-ssb-prognoser-for-utviklingen-i-norsk-okonomi>
- Bukve, O. r. (2016). *Forstå?, forklare, forandre : om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Byberg, Ø. (2014). Jotun tjener milliard - uten budsjetter. Hentet fra <https://finansavisen.no/nyheter/boers-finans/2014/02/jotun-tjener-milliard-uten-budsjetter>
- Børmer, Ø. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring - Budsjett og Regnskap i Staten*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>
- Creswell, J. W. & Clark, V. L. P. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Portland: Ringgold, Inc.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2019). *Pensjonsutgifter i budsjett og regnskap*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ). Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/%C3%B8konomiregelverket/pensjonsutgifter-i-budsjett-og-regnskap>
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2019). Antall statlige ansatte 1981-2017. Hentet fra <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/ansatte-i-staten#12291>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2010). *Resultatmåling*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring,. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2019). Statsregnskapet.no. Hentet fra <https://statsregnskapet.dfo.no/>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2020). DFØs føringskontoplan. Hentet fra <https://dfo.no/kundesider/regnskap/df%C3%B8s-f%C3%B8ringskontoplan>
- Fagforbundet. (2019). Økonomi for tillitsvalgte – nå pensum på universitetet Hentet fra <https://www.fagforbundet.no/for-tillitsvalgte/a/10154/okonomi-for-tillitsvalgte-ndash-na-pensum-pa-universitetet/>
- Fekjær, S. B. (2015). *Hvordan forstå statistikk*. Dimograf, Polen: Gyldendals Akademisk.
- Field, A. (2018). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics*. Los Angeles: SAGE.
- Finansdepartementet. (2015). *Reglement for økonomistyring i staten - Bestemmelser for økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/2010_reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Finansdepartementet. (1959). Stortingets bevilgningsreglement, 19 november 1959. 2.

- Finansdepartementet. (1997). *Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet*. Oslo: Stortingets presidentskap. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1996-1997/inns-199697-243/>
- Finansdepartementet. (2005). *Bevilgningsreglementet*. Oslo: Finansavdelingen. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/fb9ca0af73724b6e968e924651b9ca07/bevilgningsreglementet_26.mai2005.pdf
- Finansdepartementet. (2014a). *Prop. 1 S (2014-2015) For budsjettåret 2015*. Oslo. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2015/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Finansdepartementet. (2014b). *Veileder - Statlig budsjettarbeid*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf
- Finansdepartementet. (2015). *Gul bok 2016 (Prop. 1 S for 2015-2016)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/statlige-regnskapsstandarder/id588778/>
- Finansdepartementet. (2017). *Pensjonspremie for alle statlige virksomheter*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e031d6a66c644912969abcfef1352736/no/pdfs/prp201620170001guldddpdfs.pdf>
- Finansdepartementet. (2018). *Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019*. Oslo. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f4d34526e4914a5793a9b4c668cf70b7/no/pdfs/prp201820190001_jdddpdfs.pdf
- Finansdepartementet. (2019a). *Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. (a-opplysningsloven)*. Oslo: Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-06-22-43>
- Finansdepartementet. (2019b). *Regelverk for økonomistyring i staten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Finansdepartementet. (2019c). *Reglement for økonomistyring i staten*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_okonomistyring_i_staten.pdf

- Finansdepartementet. (2019d). Regnskapsdagen 2019. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/statlige-regnskapsstandarder/id588778/>
- Finansdepartementet. (2019e). *Statsregnskapet*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring. Hentet fra <https://statsregnskapet.dfo.no/virksomheter>
- Finansdepartementet. (2020a). Finansdepartementets rundskriv. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fin/rundskriv/id446186/>
- Finansdepartementet. (2020b). Statlige Regnskapsstandarder (SRS). Hentet fra <https://dfo.no/fagomrader/statlige-regnskapsstandarder>
- Finansdepartementet. (2016). *Budsjettering og regnskapsføring av pensjonspremie for statlige virksomheter fra 2017*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faster_118_2019.pdf
- Finansdepartementet. (2016). *Prop. 1 S (2016-2017) For budsjettåret 2017*. Oslo. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Finansdepartementet. (2016). *Budsjettavtale om statsbudsjettet 2017 - tallgrunnlaget*. Oslo: Venstre.no. Hentet fra https://www.venstre.no/assets/Statsbudsjett2017_avtale_03122016_Enighet_tall.pdf
- Finnmark Politidistrikt. (2020). Seksjonsleder for forebyggende, politipatrulje og etterforskning - Varanger tjenesteenhet. Hentet fra https://85340.webcruiter.no/Main/Recruit/Public/4262151911?culture_id=nb&link_source_id=0
- Fyfe, N. R., Terpstra, J. & Tops, P. (2013). *Centralizing forces? : comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International.
- Glomseth, R. (2020). Podcast - Samtale om ledelse med politiinspektør Terje Krogstad, Innlandet politidistrikt *Rune Glomseth - samtaler om ledelse*: Spotify.
- Granér, R. (2014). Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater. I P. Larsson, H. O. Gundhus & R. Granér (Red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Granér, R. & Kronkvist, O. (2016a). Kontroll av og i politiorganisasjonen *Innføring i Politivitenskap* (Bind 1). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Granér, R. & Kronkvist, O. (2016b). Kontroll av og i politiorganisasjonen. I P. Larsson, H. O. Gundhus & R. Graf (Red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Grønmo, S. (1996). *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halle, A. M. (2011). *Spesialseksjonen - En kostnad eller ressurs for Oslo Politidistrikt?* Institutt for miljø og ressursforvaltning, Hentet fra <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/186268?show=full>
- Hansen, S. K. & Nergaard, A. (2006). *Økonomi på tvers* (Bind 1). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Helsedepartementet, S.-o. (2001). *Om lov om helseforetak m.m.* Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/15a4b853c7be45fb8d432b109b782961/no/pdfa/otp200020010066000dddpdfa.pdf>
- Hesthave, N. K. (2016). Det forudsigende politi? Udfordringer og muligheder. . I K. V. Rønn (Red.), *Efterretningsstudier*. København: Samfundslitteratur.
- Høgetveit, O. (Regissør). (2011). *Kalle Moene - Den skandinaviske modellen*: Youtube.no.
- Inderhaug, E. (2019). Sør-Vest politidistrikt går mot 90 millioner kroner i minus. Hentet fra <https://www.politiforum.no/hans-vik-nyhet-per-anders-rosjorde/sor-vest-politidistrikt-gar-mot-90-millioner-kroner-i-minus/154167>
- Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder - Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management* Elverum: Høgskolen i Hedmark. Hentet fra https://brage.inn.no/inn-xmlui/bitstream/handle/11250/133828/rapp12_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jensen, F. S. (2014). Effektiv ressursbruk og produktivitet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/effektiv-ressursbruk-og-produktivitet/id751760/>
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016a). Casedesign. I A. Johannessen, P. A. Tufte & L. Christoffersen (Red.), *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016b). Datainnsamling ved hjelp av spørreskjema *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016c). Fordeling av en egenskap - univariat analyse *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016d). Fordeling av to egenskaper - bivariat analyse *Inntroduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag

- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016e). Forskerens etiske og juridiske ansvar *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016f). Fra tema til problemstilling *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016g). Hvem og hva skal forskeren undersøke? Enheter, variabler, verdier og målenivå *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016h). Hverdagskunnskap og forskning *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metoder*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016i). Hvordan undersøkelser gjennomføres - forskningsdesign *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metoder*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016j). Virkeligheten, empiri og teori *introduksjon til samfunnsvitenskapelige metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2017). Regresjonsanalyse *Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Oslo: Justis - og Beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *Prop. 1 S (2018-2019) For budsjettåret 2019*. Oslo. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/f4d34526e4914a5793a9b4c668cf70b7/no/pdfs/prp201820190001_jdddddpdfs.pdf
- Justis- og politidepartementet. (2001). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2000-2001-/id431872/?ch=1>
- Justis- og politidepartementet. (2005). *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*. Oslo: kopi- og distribusjonsservice -06/05 - 500. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/nyh/2005/0056/ddd/pdfv/283334-krim_samfunnsmess_kostnader.pdf
- Justis - og beredskapsdepartementet. (2019). *Tildelingbrev 2019 - Politidirektoratet(POD)*. Oslo. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/tildelingsbrev-2019-politidirektoratet.pdf>
- Justis - og beredskapsdepartementet. (2020a). *Målet om to politiårsverk per 1000 innbyggere kan nås i 2020*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/malet-om-2-politiarsverk-per-1000-innbyggere-kan-nas-i-2020/id2672552/>
- Justis - og beredskapsdepartementet. (2020b). *Politimeldingen - et politi for fremtiden*. Oslo: Justis - og Beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3fab938bb49b434f946bdd0b6fe6db13/no/pdfs/stm201920200029000dddpdfs.pdf>
- Justis - og beredskapsdepartementet. (2020c). *Prop. 1 S (2019-2020) For budsjettåret 2020*. Oslo: Regjeringen.no. Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2020/dokumenter/pdf/JD.pdf
- Kjeldstadli, K. (2015). *Fra gatekamper til faste forhandlinger*. Hentet fra <https://www.norghistorie.no/forste-verdenskrig-og-mellomkrigstiden/1608-fra-gatekamper-til-faste-forhandlinger.html>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2018 - 30 april 2020 - Lokale forhandlinger 2018*. Oslo: Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/2a05c18ac5594aabaff74b5a119332aa/brev_om_lokale_forhandlinger2018_korrigert_versj170818.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Hovedavtalen i Staten*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedavtalen-i-staten/id449042/>
- Kvithyld, M. (2019). *Implementering av PSV i Oslo politidistrikt - tre praktiske eksempler*. Oslo: Politi høyskolen. Hentet fra https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2617181/master_Kvithyld_2019.pdf
- Kvithyld, M. & Thoresen, D. A. (2015). *Styringsverktøyet som endret politikulturen*.
- Larsson, P., Gundhus, H. O. & Granér, R. (2016a). *Kontroll av og i politiorganisasjonen Innføring i Politivitenskap* (Bind 1). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Larsson, P., Gundhus, H. O. & Granér, R. (2016b). *Politivitenskap - en introduksjon Innføring i Politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lem, H. C. (2009a). *Beyond Budgeting - Det handler om mer enn budsjetter*. Hentet 10 fra <https://www.magma.no/beyond-budgeting-det-handler-om-mer-enn-budsjetter>

- Lem, H. C. (2009b). Beyond Budgeting - Forlater budsjettene - øker verdiskapningen. Hentet 10 fra <https://www.magma.no/beyond-budgeting-forlater-budsjettene-oeker-verdiskapningen>
- Loveday, B. (2018). Styringsreformen i politiet og dens innvirkning på serviceoppdrag i England og Wales. I L. V. sørli & P. larsson (Red.), *Politireformer* (Bind 1). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Munkvik, C. (2019). Rogaland kan miste 85 politistillinger. *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/L08B7P/rogaland-kan-miste-85-politistillinger>
- Munkvik, C. (2020a). Fagforeningsleder: – Vi har ansatt for mange. *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/Jo4xR8/fagforeningsleder-vi-har-ansatt-for-mange>
- Munkvik, C. (2020b). Sør-Vest politidistrikt må tilbakebetale 70 millioner kroner. *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/6jnzRo/sr-vest-politidistrikt-ma-tilbakebetale-70-millioner-kroner>
- Norge, L. (2019). Hovedavtalen - Hovedavtalen kalles for arbeidslivets grunnlov. Avtalen regulerer viktige spilleregler i arbeidslivet. Hentet fra <https://www.lo.no/hva-vi-gjør/hovedavtalen/>
- Norges offentlige utredninger. (2015). *Bedre beslutningsgrunnlag, bedre styring - Budsjett og regnskap i staten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d8f32f94864d4636bc468ea0bc4ca2bd/no/pdfs/nou201520150014000dddpdfs.pdf>
- Norsk offentlig utredning. (2013). *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer - Politianalysen*. (9). Oslo: 2013. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf>
- Norsk senter for forskningsdata (NSD). (2014). Data om ansatte i statlig tariffområde - statens sentrale tjenestemannsregister (SST). Hentet fra <https://nsd.no/polsys/forvaltning/dokumentasjon/statsansatte.html>
- Norsk telegtrambyrå (NTB). (2019). Hvor mye bevilges til politiet i statsbudsjettet for 2020? *Finansavisen*. Hentet fra <https://finansavisen.no/nyheter/politikk/2019/10/16/7464030/hvor-mye-bevilges-til-politiet-i-statsbudsjettet-for-2020>
- Olsen, T. H. & Hernæs, T. (2001). Fra kontantprinsipp og anordningsprinsipp til regnskapsloven. *MAGMA - ECONAS tidsskrift for økonomi og ledelse*, 6.

- Planleggings- og samordningsdepartementet. (1997). *Opphevelse av bevilgningsreglementet § 10, retningslinjer*. (PM 20/97). Oslo: Planleggings- og sammordningsdepartement. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/pm-2097/id108141/>
- Politidirektoratet. (2012). Ressursanalyse 2011. *Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten, 2011*, 43.
- Politidirektoratet. (2015a). Ressursanalyse 2014. *Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*, 37.
- Politidirektoratet. (2015b). *Veileder i virksomhetsstyring for politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet. (2016). Ressursanalyse 2015. *Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*, 34.
- Politidirektoratet. (2017a). *Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene* Oslo. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/bemanning-ressurser-og-dekningsgrad/bemanning-og-dekningsgrad/politi--og-lensmannsetatens-kapasitets--og-kompetansebehov-de-kommende-ti-arene.pdf>
- Politidirektoratet. (2017b). *Ressursanalysen - 2016*. Oslo. Hentet fra https://www.politi.no/strategier_og_analyser
- Politidirektoratet. (2018). Ressursanalyse 2017. *Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*, 36.
- Politidirektoratet. (2019a). *Disponeringsskriv 2019*. Politidirektoratet. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/disponeringsskriv-2019.pdf>
- Politidirektoratet. (2019b). *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*. Oslo. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/kapasitetsundesokelsen.pdf>
- Politidirektoratet. (2019c). Ressursanalyse 2018. *Utgifter- og bemanning i politi- og lensmannsetaten.no*, 43.
- Politidirektoratet. (2020a). Ressursanalyse 2019. *Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*, 42.
- Politidirektoratet. (2020b). Årsverk per år per måned. Hentet fra <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/tall-og-fakta/bemanning/>
- Prop. 61 LS (2014-2015), I. S.-. (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*. Oslo: Regjeringen.no.
- Riksrevisjonen. (2018). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2018*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

- Rudaa, B. K. (2014). *Kommuneøkonomi - for tillitsvalgte og politikere*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020). Konsumprisindeksen - prisstigningskalkulator. Hentet fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/kpi>
- Steinsvåg, j. s. & Roheim, L. (2019). *Strategisk toppledelse i politiet: En studie av beslutningsprosesser i politimesterens ledergruppe: Politihøgskolen*. Hentet fra <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/2620877>
- Stenseng, M. E. (2014). *Norsk Tipping og Beyond Budgeting – Er dagens styring forenlig med Beyond Budgeting-filosofien*. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Hentet fra <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/bitstream/handle/11250/293796/Stenseng2015.pdf>
- Sørli, L. V. & Larsson, P. (2018). *Politireformer*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Tjora, A. (2017). Dokumentstudier. I A. Tjora (Red.), *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Opolgraf, Polen: Gyldendal Norsk Forlag
- Trædal Jonssen, T. (2018). Tross milliard-økning av budsjettet, blir distriktenes handlings-rom mindre. Hentet fra <https://www.politiforum.no/abe-tiltak-gard-hagen-hakon-skulstad/tross-milliardokning-av-budsjettet-blir-distriktenes-handlingsrom-mindre/147961>
- Trålim, V., Axelsen, G. & Meland, C. (1998). *Arbeidsnotat nr.2: Bevilgningsreglementet 70 år: Historikk og hovedprinsipper*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bevilgningsreglementet_70_ar-historikk/id87374/
- Utne, B. H. (2020). Ostehøvelreformen som raserer velferdsstaten. Hentet fra <https://www.argumentagder.no/post/ostehøvelreformen-som-raserer-velferdsstaten>
- Waddington, P. A. J. (2005). Police(canteen) sub-culture:an appreciation. I T. Newburn (Red.), *Policing Key Readings*. New York.
- Østre, S. (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
Hentet fra https://brage.inn.no/innoxmlui/bitstream/handle/11250/133742/rapp13_2007.pdf
- Aas, H. P. & Munkvik, C. (2019). Sør-Vest politidistrikt mangler 87 millioner kroner. *Stavanger Aftenblad*. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/wE7Xyd/sr-vest-politidistrikt-mangler-87-millioner-kroner>

Aas, H. P. & Munkvik, C. (2020). Sør-Vest politidistrikt mangler 87 millioner kroner.

Stavanger Aftenblad. Hentet fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/wE7Xyd/sr-vest-politidistrikt-mangler-87-millioner-kroner>

Oversikt vedlegg

Vedlegg A til M	Beskrivelse	Side
A	Tilbakemelding fra POD på innsynsbegjæring	109
B	Tilbakemelding på oppfølgingsspørsmål etter innsynsbegjæring	110
C	Godkjenning på bruk av data fra spørreundersøkelse fra PF	111
D	Spørreskjema fra spørreundersøkelsen gjennomført av PF	112
E	Tallgrunnlag som grunnlag for grafene i figur 6 til 11	113
F	Beskrivelse av nivå 1 til 4 i politidistriktene	114
G	Hovedavtalens paragraf 18 beskrevet i detalj	115
H	Beskrivelse av Politiets StyringsVerktøy (PSV)	116
I	Kodebok i SPSS	117
J	Resultatet av korrelasjonsanalysen i SPSS vedlegg	118
K	Utdrag av posteringsplanen på post 5 Lønnskostnad	119
L	Tallgrunnlaget fra spørreundersøkelsen	120
M	Oversikt over regnskapsprinsipper i statlige virksomheter	121

VEDLEGG – A Tilbakemelding fra POD på innsynsbegjæring



Student - Dag Arne Thoresen

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:
19/43354 - 2

Dato:

04.12.2019

Spørsmål i forbindelse med masteroppgave - Økonomioversikt i politidistriktene 2017, 2018 og pr august 2019 Student - Dag Arne Thoresen

Viser til spørsmål i forbindelse med masteroppgave. Det er vedlagt to Excel-ark, ett med økonomioversikt for 2019 t.o.m august. Det andre vedlegget inneholder økonomioversikt for distriktene i 2017 og 2018. Det presiseres at etaten i 2019 fikk et nytt regnskapssystem, og formen på vedleggene er derfor noe ulik, men det skal være mulig å finne tilsvarende inndeling ved noe bearbeidelse av 2017-2018-tallene. I begge vedlegg er uttrekket gjort på kapittel/post 0440/01 (driftskapittelet til etaten), og 3440/02,03,04 (inntektskapitlene som kan brukes til å overskride tildelingen på driftskapittelet).

Med hilsen

Eirik Lund Presterud
Saksbehandler

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:
Distriktene 2019 jan-aug
Distriktene 2017-2018

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Tlf: (+47) 23 36 41 00

Org. nr: 982531950
www.politi.no



Dag Arne Thoresen

Politidirektoratet

Deres referanse:

Vår referanse:
19/43354 - 4

Dato:

30.01.2020

Oppfølgingsspørsmål i forbindelse med masteroppgave - Økonomioversikt i politidistriktene 2017, 2018 og pr august 2019

Viser til oppfølgingsspørsmål i forbindelse med masteroppgave. Vedlagt Excel-fil med oppdaterte tall for hele regnskapsåret 2019. Det gjøres oppmerksom på at det er lagt inn et ark med rammene til distriktene. Distriktene er rammestyrte, og får en totalramme til disposisjon. Årsaken til at det i noen tilfeller ikke er samsvar mellom budsjett og ramme er at distriktene selv har valgt å over/underbudsjettere evt. at de siste endringene i rammen ikke er hensyntatt i budsjettet. Gjennom nysalderinger og rettelser og tillegg gjennom året vil rammen kunne endre seg. Endelig oppdatert ramme ble tildelt kort tid før regnskapet ble avsluttet, hvilket kan være en medvirkende årsak til små uoverensstemmelser mellom ramme og budsjett. Når man skal undersøke mer/mindreforbruk bør forbruket sammenlignes med den totale rammen. Det presiseres videre at etaten styrer etter kontantprinsippet som gjør at regnskapet ikke nødvendigvis gir det fulle bildet av den økonomiske situasjonen, og derfor må tolkes med forsiktighet.

Med hilsen

Eirik Lund Presterud
Saksbehandler

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg:
Distriktene 2019

Politidirektoratet

Post: Postboks 2090 Vika, 0125 Oslo
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Tlf: (+47) 23 36 41 00

Org. nr: 982531950
www.politi.no

VEDLEGG – C Godkjenning på bruk av data fra spørreundersøkelse fra PF

Dag Arne Thoresen



Tilgang på spørreundersøkelse – Hovedavtalen paragraf 18 – Budsjettdrøffinger

Politiets Fellesforbund har gjennomført en enkel anonym undersøkelse primo februar 2019, med fokus på å få kartlagt hvordan trepartssamarbeidet fungerer ute i hvert enkelt lokallag i politidistriktene.

Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av spørreskjema som følger vedlagt. Spørreskjema ble lagt inn i verktøyet Analyser med den hensikt å forenkle for den/de i lokallaget som skulle svare og gjennomføring av analysene i etterkant. Spørreskjema ble sendt ut digitalt i 2 runder for å bidra til at flest mulig lokallag fikk muligheten til å svare.

Dag Arne Thoresen har som en del av sitt masterstudium i politivitenskap, søkt om å få benytte resultatene fra undersøkelsen i sin egen masteroppgave.

Dette er noe Politiets Fellesforbund stiller seg positive til og han har derfor fått tilgang på spørreskjema og resultatene fra undersøkelsen.

Med vennlig hilsen

Per Erik Ommundsen
Generalsekretær

VEDLEGG – D Spørreskjema fra spørreundersøkelsen gjennomført av PF

Spørreskjema knyttet til budsjettdrøftinger i.h.t hovedavtalens intensjoner

I forbindelse med kommende budsjettdrøftinger er det ønskelig å kartlegge i hvor stor grad Hovedavtalens intensjoner knyttet til drøfting av budsjettet lokalt følges opp av både arbeidsgiver og lokallag. Undersøkelsen tar utgangspunkt i budsjettåret 2019 men er en veiledning i hvilke punkter i hovedavtalen som lokallaget har krav på å få kvittert ut i kommende budsjettdrøftinger for 2020. Undersøkelsen er objektiv i den forstand at det er lokallaget i sin helhet som gir tilbakemelding. Det er derfor ikke av interesse hvilken person som har svart på skjema.

Spørsmål 1:

«§ 18 Drøftinger punkt 1 a. Budsjettforslag»

Er det gjennomført drøftinger av budsjettforslag?

Ja	Nei
----	-----

Er det i drøftet hvor mange 100% stillinger budsjettforslaget ga rom for hver måned i 2019?

Ja	Nei
----	-----

Er det drøftet hvor mye av budsjettet som skal avsettes til lønnsutgifter?

Ja	Nei
----	-----

Spørsmål 2:

«§ 18 Drøftinger punkt 1 d. virksomhetens planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres(virksomhetsplaner)»

Er det gjennomført drøftinger på hvordan vedtatt budsjett skal disponeres?

Ja	Nei
----	-----

Spørsmål 3:

«§ 18 Drøftinger punkt 1 c. valg av anskaffelse, og fordeling av utstyr og hjelpemidler når det er tale omformer for kapitalvarer, herunder den kravspesifikasjon som ligger til grunn for et anbud»

Er det gjennomført drøftinger på valg av anskaffelser og fordeling av utstyr(investeringsbudsjett)?

Ja	Nei
----	-----

Spørsmål 4:

«§ 18 Drøftinger punkt 1 i. omdisponeringer mellom lønnsutgifter og andre driftsutgifter»

Er det gjennomført drøftinger på omdisponeringer mellom lønnsutgifter og andre driftsutgifter gjennom budsjettåret 2019?

Ja	Nei
----	-----

Spørsmål 5:

«§ 19 Forhandlinger punkt 2 b. opprettelse av nye stillinger(bemanningsøkning), med mindre fordelingen av nye stillinger allerede er avgjort gjennom budsjettbehandlingen (§ 18 punkt 1 a.)»

Er det gjennomført forhandlinger knyttet til opprettelse av nye stillinger?

Ja	Nei
----	-----

VEDLEGG – E Tallgrunnlag som grunnlag for grafene i figur 6 til 11

Vedlegg figur 6

År	Samlede driftsutgifter
2013	13 470 000 000
2014	14 112 461 004
2015	14 476 916 335
2016	15 486 369 852
2017	17 624 746 008
2018	18 347 307 560
2019	19 504 000 000

Vedlegg figur 7

År	Gjennomsnittlig antall årsverk i politietaten
2013	14 170
2014	14 685
2015	15 274
2016	15 719
2017	16 217
2018	16 716
2019	17 047

Vedlegg figur 8

År	Samlede driftsutgifter	Gjennomsnittlig antall årsverk i politietaten
2013	13 470 000 000	14 170
2014	14 112 461 004	14 685
2015	14 476 916 335	15 274
2016	15 486 369 852	15 719
2017	17 624 746 008	16 217
2018	18 347 307 560	16 716
2019	19 504 000 000	17 047

Vedlegg figur 9

År	Samlede driftsutgifter i politidistriktene
2013	9 998 000 000
2014	10 535 000 000
2015	10 301 000 000
2016	10 621 000 000
2017	12 271 486 512
2018	12 966 437 994
2019	13 796 502 714

Vedlegg figur 10

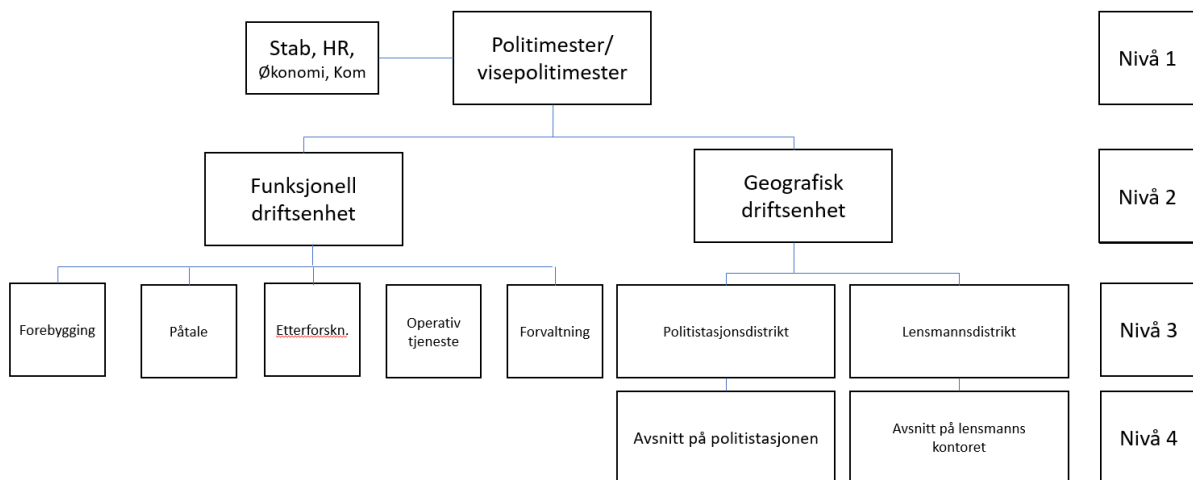
År	Gjennomsnittlig antall årsverk i politidistriktene
2013	12 026
2014	12 352
2015	12 703
2016	12 844
2017	13 193
2018	13 609
2019	13 918

Vedlegg figur 11

År	Samlede driftsutgifter	Gjennomsnittlig antall årsverk i politietaten
2013	9 998 000 000	12 026
2014	10 535 000 000	12 352
2015	10 301 000 000	12 703
2016	10 621 000 000	12 844
2017	12 271 486 512	13 193
2018	12 966 437 994	13 609
2019	13 796 502 714	13 918

VEDLEGG – F Beskrivelse av nivå 1 til 4 i politidistriktene

Beskrivelse av nivåene i organisasjonskartet i et politidistrikt etter nærpolitireformen og etableringen av 12 nye politidistrikter. Det vil være stor variasjon i forhold til hvor mange Geografiske driftsenheter (GDE) det enkelte politidistrikt har. Det samme gjelder antall politistasjoner (Driftsenhet) og antallet lensmannskontorer (Driftsenhet) i hver GDE



VEDLEGG – G Hovedavtalens paragraf 18 beskrevet i detalj

§ 18 Drøftinger

1. Arbeidsgiver plikter å ta følgende saker opp til drøfting med organisasjonene ved de tillitsvalgte. Organisasjonene ved de tillitsvalgte kan kreve opptatt drøftinger om de samme sakene:
 - a. budsjettforslag

Merknad til a:

Ved begynnelsen av et nytt budsjettårs skal de lokale parter avklare hvordan medbestemmelsesretten skal ivaretas i perioden. Dette kan for eksempel gjøres ved å sette opp en møtekalender som er i samsvar med virksomhetens budsjettrutiner.

Når fagdepartementet inngår som en del av virksomheten, vil bare budsjettforslag fra de enkelte driftsenheter/være drøftingsgjenstand i departementet.

- b. omgjøring av en ikke besatt stilling
- c. byggeprosjekter
- d. virksomhetens planer og planer for hvordan vedtatt budsjett skal disponeres (virksomhetsplaner), herunder hensynet til miljø og klima
- e. valg ved anskaffelse, og fordeling av utstyr og hjelpemidler når det er tale om alle former for kapitalvarer, herunder den kravspesifikasjon som ligger til grunn for et anbud
- f. opplæring, jf. kap. 6.

Merknad til f:

Gjennomføring av opplæringsplaner som er vedtatt, og som det er bevilget penger til, kan reguleres ved avtale.

- g. oppsetting av arbeidsplan (tjenesteliste, vaktplan, turnuslister og lignende)
 - h. saker under arbeidsmiljøloven § 7-2 (2) som vil være drøftingsgjenstand etter hovedavtalen og som partene i tilpasningsavtalen er enige om skal behandles etter reglene i disse avtalene
 - i. omdisponeringer mellom lønnsutgifter og andre driftsutgifter.
2. Andre saker som ikke uttrykkelig er nevnt i nr. 1 eller i § 19 nr. 2 og som en av partene mener har betydning for de ansattes arbeidssituasjon, skal drøftes mellom partene dersom enten arbeidsgiver eller organisasjonene ved de tillitsvalgte krever det.

VEDLEGG – H Beskrivelse av Politiets StyringsVerktøy (PSV)

Uttrekk fra politianalysen i 2013 (Norsk offentlig utredning, 2013, s. 148)

Politiet har implementert et system for oppfølging av oppnådde resultater i politidistriktene (PSV) som gir god ledelsesinformasjon knyttet til oppnåelse av definerte måltall. Det er derimot ingen systematisk prosess for å følge opp og sammenligne resultater på tvers, eller for å gripe inn der det er behov for å ta opp manglende resultatoppnåelse.

Codebook

Årsverk

		Value
Standard Attributes	Position	3
	Label	<none>
	Type	Numeric
	Format	F8
	Measurement	Scale
	Role	Input
N	Valid	12
	Missing	0
Central Tendency and Dispersion	Mean	1099,33
	Standard Deviation	760,929
	Percentile 25	579,00
	Percentile 50	903,00
	Percentile 75	1437,50

Driftsutgifter

		Value
Standard Attributes	Position	2
	Label	<none>
	Type	Numeric
	Format	F10
	Measurement	Scale
	Role	Input
N	Valid	12
	Missing	0
Central Tendency and Dispersion	Mean	1022623876
	Standard Deviation	754917006,4
	Percentile 25	523413619,5
	Percentile 50	825627763,5
	Percentile 75	1334795006

VEDLEGG – J Resultatet av korrelasjonsanalysen i SPSS vedlegg

Correlations

		Årsverk	Driftsutgifter
Årsverk	Pearson Correlation	1	,998**
	Sig. (2-tailed)		,000
	N	12	12
Driftsutgifter	Pearson Correlation	,998**	1
	Sig. (2-tailed)	,000	
	N	12	12

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

VEDLEGG – K Utdrag av posteringsplanen på post 5 Lønnskostnad

5	Lønnskostnad		
50	Lønn fast ansatte		
500	Lønn fast ansatte	Alle	01, 21
501	Lønn fast ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
502	Lønn fast ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
503	Lønn fast ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
504	Lønn balanseført ved egenutvikling av anleggsmidler	SRS	Ingen kobling
505	Overtid fast ansatte	Alle	01, 21
506	Overtid fast ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
507	Reservert		
508	Feriepenger	SRS	Ingen kobling
509	Periodiseringskonto lønn	SRS	Ingen kobling
51	Lønn midlertidig ansatte		
510	Lønn midlertidig ansatte	Alle	01, 21
511	Lønn midlertidig ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
512	Lønn midlertidig ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
513	Lønn midlertidig ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
514	Reservert		
515	Overtid midlertidig ansatte	Alle	01, 21
516	Overtid midlertidig ansatte, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01, 21
517	Reservert		
518	Feriepenger	SRS	Ingen kobling
519	Periodiseringskonto lønn	SRS	Ingen kobling
52	Fordel i arbeidsforhold		
520	Fri bil	Alle	Ingen kobling
521	Fri elektronisk kommunikasjon (telefon, mobiltelefon mv.)	Alle	Ingen kobling
522	Fri avis	Alle	Ingen kobling
523	Fri losji og bolig	Alle	Ingen kobling
524	Rentefordel	Alle	Ingen kobling
525	Gruppeleivsforsikring	Alle	Ingen kobling
526	Reservert		
527	Reservert		
528	Annen fordel i arbeidsforhold	Alle	Ingen kobling
529	Motkonto for gruppe 52	Alle	Ingen kobling
53	Annen oppgavepliktig godtgjørelse		
530	Styrer, råd og utvalg	Alle	01
531	Styrer, råd og utvalg, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	01
532	Reservert		
533	Honorarer	Alle	
534	Honorarer, fortsettelse	Alle. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	
535	Reservert		
536	Virkemidler ved omstilling i staten (lønnsinnberettet av virksomheten)	Alle	
537	Reservert		
538	Reservert		
539	Annen oppgavepliktig godtgjørelse	Alle	01, 21
54	Arbeidsgiveravgift, pensjonspremie o.l.		
540	Arbeidsgiveravgift innberettede ytelser	Alle	01, 21
541	Arbeidsgiveravgift påløpte ytelser	SRS	Ingen kobling
542	Pensjonspremie til SPK (virksomheter som betaler pensjonspremie)	Alle	01, 21
543	Reservert		
544	Pensjonspremie for pensjonsordninger utenfor SPK	Alle	01, 21
545	Reservert		
546	Inntekter til pensjonsordninger i staten (kun til bruk for SPK)	SPK	0612.01
547	Utgifter til pensjonsordninger i staten (kun til bruk for SPK)	SPK	0612.01
548	Utgifter til pensjonsordninger i staten (kun til bruk for SPK), fortsettelse	SPK. Kontoen tas i bruk ved behov for ytterligere underkontoer	0612.01
549	Finansskatt på lønn	Alle	01,21

VEDLEGG – L Tallgrunnlaget fra spørreundersøkelsen

Er det gjennomført drøftinger av budsjettforslag?

Respondenter	12
Numre	
Svar	Totalt
Ja	3
Nei	5
Totalt	8
Prosent	
Svar	Totalt
Ja	37,50%
Nei	62,50%
Totalt	100%

Er det drøftet hvor mange 100% stillinger budsjettforslaget gav rom for hver måned i 2019?

Respondenter	12
Numre	
Svar	Totalt
Ja	1
Nei	7
Totalt	8
Prosent	
Svar	Totalt
Ja	12,50%
Nei	87,50%
Totalt	100,00%

Er det drøftet hvor mye av budsjettet som skal avsettes til lønnsutgifter?

Respondenter	12
Numre	
Svar	Totalt
Ja	3
Nei	5
Totalt	8
Prosent	
Svar	Totalt
Ja	37,50%
Nei	62,50%
Totalt	100,00%

VEDLEGG – M Oversikt over regnskapsprinsipper i statlige virksomheter

Anvendte regnskapsprinsipper i 2019

	Antall virksomheter	Kontantprinsippet	Periodiseringsprinsippet	Annet*
Departement	16	15	1	0
Ordinært forvaltningsorgan	129	106	23	0
Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter	37	1	36	0
Forvaltningsbedrift	4	1	2	1
Sum	186	123	62	1

**En forvaltningsbedrift har fått innvilget unntak fra økonomiregelverket til å føre sitt virksomhetsregnskap etter andre prinsipper enn kontantprinsippet og periodiseringsprinsippet i henhold til de statlige regnskapsstandardene (SRS).*