

NOU

Norges offentlige utredninger **2013:9**

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

Politianalysen

Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Det livssynsåpne samfunn.
Kulturdepartementet.
2. Hindre for digital verdiskaping.
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.
Finansdepartementet.
4. Kulturutredningen 2014.
Kulturdepartementet.
5. Når det virkelig gjelder ...
Justis- og beredskapsdepartementet.
6. God handelsskikk i dagligvarekjeden.
Landbruks- og matdepartementet.
7. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013.
Arbeidsdepartementet.
8. Med los på sjøsikkerhet.
Fiskeri- og kystdepartementet.
9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.
Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2013:9**

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer

Politianalysen

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. november 2012
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2013

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1179-6

07 Aurskog AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Regjeringen nedsatte 8. november 2012 et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi. Analysen skulle peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet. Analysen skulle leveres som en norsk offentlig utredning (NOU) innen juni 2013.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utvalget er samlet om utredningen og de anbefalinger som fremmes.

Oslo 19. juni 2013

Arne Røksund
leder

Ellen Seip

Svein Ragnar Kristensen

Odd Reidar Humlegård

Anne Lise Fimreite

Frede Hermansen

Monica Hansen Nylund

Marie Benedicte
Bjørnland

Morten Jørgensen

John Reidar Nilsen

Thea Schjødt

Toril Haug-Moberg

Svein Einar Eltvik

Astrid Solhaug

John Martin Dervå

Innhold

Del I	Innledning	7	8.6	En kostnadseffektiv organisasjon .	46
1	Sammendrag	9	9	Samlede anbefalinger, gjennomføring og økonomiske konsekvenser	48
2	Utvalgets arbeid	11		Utvalgets samlede anbefalinger	49
2.1	Utvalgets oppnevning, mandat og sammensetning	11	9.1	Gjennomføring av reformene	51
2.2	Utvalgets arbeidsmåte	11	9.2	Økonomiske konsekvenser	53
2.3	Avgrensninger	12	9.3		
2.4	Rapportens oppbygging	13			
Del II	Hoveddel	15		Del III	Utdypende gjennomgang av tema
3	Utfordringer i politiet	17	10	Utviklingstrekk i samfunnet og kriminaliteten	57
3.1	Utfordringer i politiet – utvalgets observasjoner	18	10.1	Befolkningen endres	59
4	Utvalgets hovedanbefalinger ...	22	10.2	Kriminalitetsutvikling	67
4.1	Hva avgjør hvor godt politiet løser sine kjerneoppgaver?	22	10.3	Oppsummering	75
4.2	Hvordan kan politiet møte utfordringene og bli bedre til å løse kjerneoppgavene?	23	11	Politiets oppgaveportefølje	76
5	Økt vekt på kjerneoppgavene .	25	11.1	Politiets oppgavesett	76
5.1	Politiets oppgaver i dag – utfordringer	25	11.2	Modell for inndeling av politiets oppgaver	79
5.2	Anbefaling	28	11.3	Vurdering av dagens oppgaveportefølje	80
6	Struktur og organisering	29	11.4	Mulig organisering av tilleggsoppgaver	84
6.1	Utfordringer knyttet til dagens struktur og organisering	29	11.5	Oppsummering og anbefalinger ...	86
6.2	Utvalgets anbefalinger – organisering og struktur	30	12	Struktur og organisering	88
6.3	Avslutning	38	12.1	Dagens organisering av politiet	88
7	Forbedret styring og ledelse	40	12.2	Utfordringer knyttet til dagens struktur og organisering	95
7.1	Utfordringer	40	12.3	Utviklingen i de nordiske landene	100
7.2	Utvalgets anbefalinger knyttet til ledelse og styring	41	12.4	Formålet med en ny struktur og organisering av etaten	103
8	Kvalitet og prestasjoner	43	12.5	Robuste og bærekraftige politidistrikter	104
8.1	Strategisk styring av teknologiområdet	43	12.6	En ny lokal struktur som styrker politiets lokale tilstedeværelse	121
8.2	Prestasjonsledelse og resultatoppfølging	44	12.7	Nasjonale bistandsfunksjoner – behov for en ny særorganstruktur	136
8.3	Kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver	44	12.8	Helhetlig organisering av politi- og lensmannsetaten	139
8.4	Standardiserte arbeidsmetoder og prosesser	45	12.9	Oppsummering og anbefalinger ...	140
8.5	Strategisk kompetanse- og lederutvikling	46	13	Styring	143
			13.1	Utvikling i styringen av politiet	143
			13.2	Dagens styring av politiet	144
			13.3	Anbefalinger	149
			14	Ledelse	154

14.1	Strukturelle forutsetninger for ledelse i etaten	154	16.5	Anbefalinger	203
14.2	Systemer og prosesser	157	17	Utvikling og forvaltning av kompetanse	206
14.3	Utøvelse av ledelse	159	17.1	Hvorfor er kompetanse viktig?	206
14.4	Anbefalinger	161	17.2	Kompetanse i politiet i dag	207
15	Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen	162	17.3	Hva betyr det å satse på kompetanse?	208
15.1	Grunnlag for effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen	162	17.4	Sentrale forbedringsområder innenfor kompetanse	209
15.2	Hva kjennetegner god praksis?	163	17.5	Anbefalinger	213
15.3	Effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning i dag	165	Vedlegg		
15.4	Anbefalinger	189	1	Møteoversikt	214
16	Teknologi	192	2	Referanseliste	217
16.1	Politiets arbeid med teknologi	192	3	Vurdering av politiets tilleggsoppgaver	220
16.2	Erfaringer fra bruk av teknologi i andre land	193	4	Struktur og organisering – utfyllende data og analyser	229
16.3	Teknologistrategi, organisering og styring i politiet i dag	196	5	Styring – roller og ansvar	243
16.4	Teknologiske systemer og verktøy i politiet i dag	200	6	Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen – data og metode	246
			7	Utvikling i økonomi og ressurser .	248

Del I
Innledning

Kapittel 1

Sammendrag

Fremtidens politi må kunne møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor. For å utvikle et politi som kan møte fremtidens behov anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer i norsk politi; *en strukturreform og en kvalitetsreform*.

- Strukturreformen har som formål å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi samt robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Strukturreformen omfatter forslag om endringer i politiets oppgavesett og en ny struktur og organisering av politiet.
- Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen vil omfatte forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner.

Politiet er i dag under et betydelig endringspress. Grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet utfordrer den norske politimodellen og stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste. Utvalget mener at politiet ikke i tilstrekkelig grad er organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen.

Den underliggende årsaken til dagens utfordringer er etter utvalgets vurdering todelt. På den ene siden har ikke politiet fått de rammevilkår som er nødvendige for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som best mulig svarer til oppgavene. På den annen side har heller ikke politiet evnet å utnytte de muligheter som faktisk finnes. For å utvikle et bedre og mer effektivt politi i fremtiden må politiet gis større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten. Samtidig må politiets egen evne til å gjøre nettopp dette også forbedres.

Politiet utfører en del av statens funksjoner som er av grunnleggende betydning både for den enkeltes sikkerhet og for utviklingen av et lovlydig og velfungerende samfunn. Politiet skal fore-

bygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet for befolkningen. Forutsetningene for å kunne ivareta dette meget viktige samfunnsopdraget er endret. Selv om kriminaliteten går ned, blir den samtidig mer organisert og kompleks. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi danner stadig oftere både en arena og et virkemiddel for kriminalitet. Befolkningen vokser, den blir mer heterogen og den konsentreres geografisk. Det forventes en ytterligere forsterkning i geografiske forskjeller når det gjelder omfang av kriminalitet, type av kriminalitet og andre saker politiet er forventet å håndtere i fremtiden. Samtidig har hele befolkningen krav på en polititjeneste med lik kvalitet.

En effektiv løsning av kjerneoppgavene stiller høye krav til spesialisering, fagkompetanse, kontinuerlig læring og utvikling i hele organisasjonen. Disse kravene skjerpes like mye for det lokale politiet som for de spesialiserte enhetene og fagmiljøene. Utfordringen blir i fremtiden å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt politi der befolkningen bor og samtidig utvikle robuste spesialistmiljøer. I tillegg må man sikre at det lokale politiet og spesialistmiljøer virker effektivt sammen som én organisasjon. Et kompetent lokalt politi er en forutsetning for at spesialistmiljøene skal fungere godt.

Utvalgets gjennomgang avdekker at dagens politi har et vanskelig utgangspunkt for å møte disse utfordringene. Det er store variasjoner i hvordan politiet er organisert, med hvilken kvalitet og effektivitet oppgavene løses og hvordan det enkelte politidistrikt prioriterer og innretter tjenesten. Politiet er i dag heller ikke dyktige nok til å lære, utvikle og forbedre egen virksomhet. Utvalget peker også på svak teknologiledelse og en organisasjon som ikke har en tidsmessig og hensiktsmessig teknologiunderstøttelse. Utvalget mener også at styringen og ledelsen av politiet ikke fungerer tilfredsstillende.

Utvalget mener videre at tilleggsoppgavene til politiet binder opp for mye ressurser og trekker oppmerksomhet vekk fra kjerneoppgavene.

Struktur og organisering legger ikke godt nok til rette for å utvikle verken spesialistmiljøer eller et effektivt og kompetent lokalt politi.

Dagens organisering i 27 politidistrikter gir ikke de nødvendige forutsetninger for å utvikle spesialistfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser godt nok. Det er kun i de få store politidistriktene grunnforutsetningene er på plass og robuste spesialistmiljøer og -funksjoner kan utvikles og bevares. Det er store forskjeller mellom politidistriktene i størrelse, volum, og kriminalitetsomfang. Det gir et dårlig grunnlag å bygge et felles kunnskapsgrunnlag, prosedyrer og metoder på. Dagens organisering gjør det meget vanskelig å etablere en effektiv styring og utvikling av etaten. Politiet bør derfor organiseres i færre og større politidistrikter. Utvalget anbefaler seks politidistrikter.

Utvalget viser også at dagens lokale struktur ikke gir et effektivt lokalpoliti eller gode nok publikumstjenester lokalt. Den lokale strukturen er i mange tilfeller et hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Mange små tjenestesteder med få ansatte, knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir verken effektiv forebygging, god responsevne eller effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det skaper derfor også i liten grad trygghet for befolkningen. Effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver lokalt er først

og fremst et spørsmål om hvilke arbeidsmetoder som benyttes, hvilken kompetanse tjenestepersonene besitter, hvilken systemunderstøttelse som er tilgjengelig og sist, men ikke minst, politi tilgjengelig der og når kriminalitet skjer og publikum har behov for polititjenester. Den lokale strukturen må derfor styrkes gjennom økt politibemanning og færre små tjenesteder.

For å utvikle et politi som kan møte fremtidens behov anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer: en strukturreform og en kvalitetsreform. Strukturreformen har som formål å frigjøre ressurser mot løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi samt robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Strukturreformen omfatter spissing av politiets oppgavesett mot kjerneoppgavene og en ny struktur og organisering av politiet. Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen vil omfatte forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner.

Selv om strukturreformen og kvalitetsreformen er fremstilt som to adskilte reformer, understreker utvalget at disse i stor grad både henger sammen, og også i noen grad danner forutsetninger for hverandre.

Kapittel 2

Utvalgets arbeid

2.1 Utvalgets oppnevning, mandat og sammensetning

Utvalget ble nedsatt 8. november 2012 for å analysere utfordringene i norsk politi. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennomføre en politistudie, som skal danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten.

Studien skal utarbeides av en analysegruppe, som blant annet skal vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering, herunder om sentrale administrative ressurser kan omdisponeres for å gi mer politikraft ute i distriktene.

Analysen skal peke på forslag til forbedringspunkter, og det må vurderes mulige endringer som kan gjøres for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk.

Analysesjuppens arbeid må avsluttes i tide til at resultatene kan vurderes og ev. innlemmes i arbeidet med Prop. 1 S for 2014»

Utvalget har bestått av åtte medlemmer, inkludert leder. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Departementsråd i Fiskeri- og kystdepartementet Arne Røksund, leder, Oslo
- Avdelingsdirektør i Forsvarsdepartementet Frede Hermansen, Drøbak
- Departementsråd i Arbeidsdepartementet Ellen Seip, Oslo
- Politidirektør Odd Reidar Humlegård, Porsgrunn
- Skattedirektør Svein Ragnar Kristensen, Oslo
- Professor ved Universitetet i Bergen Anne Lise Fimreite, Bergen
- Sjef for Politiets sikkerhetstjeneste Marie Benedicte Bjørnland, Sandefjord
- Lagdommer ved Hålogaland lagmannsrett Monica Hansen Nylund, Tromsø

Utvalget har vært støttet av et eget sekretariat. Sekretariatsleder har vært Morten Jørgensen. Han har vært midlertidig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet for arbeidets varighet. Sekretariatet har i tillegg bestått av førstekonsulent Thea Schjødt, rådgiver Toril Haug-Moberg, rådgiver Astrid Solhaug og seniorrådgiver Svein Einar Eltvik fra Justis- og beredskapsdepartementet, samt visepolitimester John Reidar Nilsen fra Hordaland politidistrikt. I tillegg var seniorrådgiver Knut Olsgard fra Justis- og beredskapsdepartementet med i sekretariatet fra oppstart og frem til januar 2013. John Martin Dervå fra Forskningsparken har også vært tilknyttet sekretariatet. Sekretariatet har i tillegg vært støttet av konsultantselskapet McKinsey & Company og Forsvarets militærgeografiske tjeneste.

2.2 Utvalgets arbeidsmåte

Utvalget startet opp sitt arbeid umiddelbart etter opprettelsen 8. november 2012. Utvalgsleder Arne Røksund og utvalgsmedlem Frede Hermansen har vært fritatt fra andre oppgaver og arbeidet fulltid med Politianalysen i hele perioden. Øvrige utvalgsmedlemmer har arbeidet med analysen på deltid. Utvalget avholdt 12 møter fra november 2012 til juni 2013. Møtene har hatt en eller to dagers varighet.

Utvalget og sekretariatet har gjennomført en betydelig reisevirksomhet. Dette for å få bedre innsikt i politiet, få belyst forskjellige problemstillinger politiet står overfor, og å kunne lære hvordan disse utfordringene kan møtes. Utvalget har besøkt politiorganisasjoner og ansvarlige departement i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og Storbritannia, samt Østfinnmark og Troms politidistrikt. Sekretariatet og enkelte utvalgsmedlemmer har gjennomført en rekke ytterligere besøk, både til politidistrikter og særorganer i politiet, samt andre relevante aktører og interessenter. I vedlegg 1 gis en oversikt over møtene og besøkene som er gjennomført.

Underveis i arbeidet har det også vært gjennomført to dialogmøter med arbeidstakerorganisasjonene i politiet. Formålet med disse møtene har vært å gi informasjon om analyser og vurderinger gjennomført av utvalget, samt få innspill og synspunkter til utvalgets arbeid fra de ansattes organisasjoner.

Det har også vært etablert en intern referansegruppe i politiet, bestående av assisterende politidirektør, sjef Kripas, Riksadvokaten, og politimestrene i Oslo, Telemark, Nord-Trøndelag og Hordaland. Det har vært gjennomført tre møter mellom denne referansegruppen og deler av utvalget. Formålet med disse møtene har vært å gi informasjon samt kvalitetssikre analyser og vurderinger gjennomført i utvalget.

Utvalgets analyser er gjennomført av sekretariatet med støtte fra eksterne konsulenter. Det er hentet inn store mengder data og grunnlagsinformasjon fra politiets egne systemer, Statistisk sentralbyrå og en rekke andre offentlige registre og databaser. Sekretariatet har også innhentet informasjon gjennom rettede forespørsler til blant annet Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, politidistriktene, særorganene og til andre lands politiorganisasjoner. Oversikt over denne innhentede informasjonen finnes i vedlegg 2, samt i vedlegg for respektive kapitler.

2.3 Avgrensninger

I arbeidet med Politianalysen er det foretatt noen avgrensninger. Disse angis nedenfor.

Svalbard

Svalbard er eget politidistrikt, og Sysselmannen har myndighet på lik linje med en politimester på fastlandet. Dette inkluderer påtalemyndighet for Svalbard. Med den innretning som analysen har, er imidlertid Svalbard valgt holdt utenfor. Dette skyldes de særskilte forholdene på Svalbard, spesielle utfordringer for politiet her, et særegent kriminalitetsbilde, lange avstander som vanskeliggjør nabohjelp fra andre politidistrikter og organiseringen av Sysselmannsetaten.

Integrert påtalemyndighet

I Norge kan Justis- og beredskapsministeren ikke gripe inn og gi pålegg i konkrete saker som etterforskes av politiet. For denne delen av virksomheten er politimestrene ansvarlige overfor de regionale statsadvokatembetene som igjen svarer til

riksadvokaten. Rett nok kan Kongen i statsråd gi bindende pålegg til riksadvokaten, jf. straffeprosessloven § 56, men denne myndighet er ikke benyttet i enkeltsaker. Denne ordning, som innebærer at påtalemyndigheten er ansvarlig for politiets etterforskning og påtaleavgjørelser med statsadvokatene og riksadvokaten som foresatte for denne funksjonen, kalles gjerne det to-sporede system idet politimestrene for de øvrige deler av politiets virksomhet svarer til politidirektøren.

Et sentralt trekk ved den norske politiordningen er videre at nivå 1 i påtalemyndigheten er en integrert del av politiet. Slik har organiseringen i hovedsak vært siden den første straffeprosessloven i 1887.

Utvalget har valgt ikke å vurdere nærmere verken det to-sporede system eller den beskrevne påtaleordning i politiet. Utvalget anser ikke at evaluering av denne ordningen ville være en riktig prioritering innenfor det brede mandatet utvalget har fått.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PST inngår som en del av politietaten, men direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og ikke underlagt Politidirektoratet. PST er representert ved det enkelte politidistrikt og inngår der som en del av politiets bemanning. Utvalget har ikke utredet endringer og forbedringsområder knyttet til PST.

Redningstjeneste

Politiet har en sentral rolle i redningstjenesten. Det enkelte politidistrikt har ansvar for de lokale redningssentralene. I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. I tillegg er politimestrene i Rogaland og Salten politidistrikt ledere for henholdsvis Hovedredningssentralen i Sør-Norge og Hovedredningssentralen i Nord-Norge. Utvalget har lagt dette til grunn i sine analyser. Endringer eller videreutvikling av dagens ordninger innen redningstjenesten er ikke utredet.

Politiets behov for helikopter

Utvalget ble i brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 15. februar 2013 bedt om å vurdere politiets behov for helikopterkapasitet og modeller for å dekke dette behovet. Dette som et tillegg

til utvalgets opprinnelige mandat. Utvalget har ikke hatt tid og kapasitet til å utrede og behandle dette spørsmålet på en fyllestgjørende måte. Gjennom de analysene utvalget har gjennomført er det klart at politiet i flere områder av landet vil ha behov for lufttransportstøtte for å sikre en god responskvalitet. Det er ordninger på plass i dag, men disse dekker ikke det totale behovet. Samtidig finnes det betydelige helikopterressurser i Norge når en ser offentlig eide og kommersielle ressurser under ett. Utvalget anbefaler at politiets behov for helikopter og alternative ordninger for å dekke dette utredes videre.

2.4 Rapportens oppbygging

Rapporten består av tre deler samt vedlegg. Del I inneholder kapittel 1 – *Sammendrag* og kapittel 2 – *Innledning og utvalgets arbeidsmåte*. Del II er rapportens hoveddel. Denne delen av rapporten omfatter kapittel 3 til 9 og gir utvalgets hovedfunn, vurderinger og anbefalinger. Del III er en tematisk dybdegjennomgang av de analyser og vurderinger utvalget har gjennomført. Del III omfatter kapittel 10 til 17.

Del II
Hoveddel

Kapittel 3

Utfordringer i politiet

Utvalgets oppdrag har vært å vurdere politiets ressursbruk, prioriteringer, kompetanse, ledelse og organisering i den hensikt å peke på forslag til forbedringspunkter og foreslå endringer som kan gi bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk.

Bakteppet for å nedsette dette utvalget nå var terrorhandlingene 22. juli 2011 og de svakhetene og manglene ved norsk politi som ble avdekket i håndteringen av hendelsene den dagen. 22. juli-kommisjonen pekte i sin rapport mot noen grunnleggende og gjennomgående svakheter som underliggende årsaker på de områdene politiet sviktet i håndteringen. Kommisjonen skrev blant annet i sin rapport:

«Det er ikke én årsak alene som kan forklare responsen – verken for det som sviktet, eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger er avgjørende for etatenes prestasjoner. Der det sviktet, skyldtes det primært at:

- Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.
- Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.
- Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.
- Potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet.
- Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.»

Utvalgets gjennomgang av norsk politi bekrefter i stor grad svakhetene og problemområdene 22.

juli-kommisjonen påpekte i sin rapport. Samtidig utdypes og nyanseres bildet.

Politiet er i dag under et betydelig press. Grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste. Den lokale strukturen i politiet, med mange og spredte små tjenestesteder, binder opp ressurser, vanskeliggjør nødvendig spesialisering og svekker politikraften lokalt. Et bredt oppgavesett trekker oppmerksomhet og ressurser vekk fra kjerneoppgavene. Systemer og strukturer for erfaringslæring og kontinuerlig forbedring og utvikling er bare i noen grad til stede. Tross god ressurstilgang har man ikke evnet å utvikle en effektiv organisasjon eller gi dagens politi nødvendig og tidsmessig teknologiunderstøttelse. Etter utvalgets syn er den underliggende årsaken til dagens utfordringer – herunder de svakhetene 22. juli-kommisjonen påpeker – todelt. På den ene siden har ikke politiet fått de rammevilkårene som er nødvendige for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som best mulig svarer til oppgavene politiet er gitt. På den annen side har heller ikke politiet evnet å utnytte de mulighetene som faktisk har vært til stede innenfor de rammene som har vært lagt. Det har over tid ligget et stort mulighetsrom for forbedring og utvikling av politiet som så langt ikke har vært benyttet godt nok.

En rekke av de utfordringene som norsk politi i dag står overfor, er ikke unike i internasjonal sammenheng. Snarere tvert imot. Utvalget har som en del av sitt arbeid besøkt og hatt møter med politiorganisasjoner og ansvarlige departementer i Sverige, Finland, Danmark, Nederland og Storbritannia. Mange av de samme utfordringene som norsk politi i dag står overfor, er tydelige også i disse landene. I de fleste nordeuropeiske land har politiet historisk hatt sterk lokal forankring. Mekanismer og strukturer for nasjonal koordinering og styring har vært svake. Desentraliserte strukturer med sterk lokal autonomi klarer ikke å møte krav til spesialiserte fagmiljøer eller teknologianvendelse som kriminalitetsutviklingen og samfunnsutviklingen nå driver

frem. Selv om det er store forskjeller mellom disse landene, både når det gjelder forvaltningstradisjon, konstitusjonelle forhold og ressurser, er tiltakene som våre naboland nå kommer frem med for å møte disse utfordringene, i stor grad like. Tiltak som går igjen er:

- økt vektlegging av politiets kjerneoppgaver
- en tydeligere nasjonal ledelse av politiet
- tydeligere skille mellom politisk styring og faglig utøvelse
- færre politidistrikt for å gi større tjenestesteder og muliggjøre større grad av spesialisering
- færre og større tjenestesteder for å frigjøre ressurser til beredskap og innsats
- sentral styring av teknologiporteføljen når det gjelder anskaffelser, utvikling og drift
- sentralisering av fellesfunksjoner

Det pågår nå politireformer i de fleste nordeuropeiske land med utgangspunkt i de samme utfordringene og problemområdene som vi finner i norsk politi i dag. Reformene omfatter alle de nevnte tiltakene i en eller annen form.

3.1 Utfordringer i politiet – utvalgets observasjoner

På mange måter er situasjonen for det norske politiet paradoksalt. På den ene siden har Norge i dag et politi med mange meget dedikerte medarbeidere. Politiet nyter høy tillit i befolkningen, rekrutterer godt og er politifaglig på flere områder meget langt fremme. Politiet har også over lengre tid hatt en stabil budsjettvekst. Utgangspunktet for politiet har derfor vært godt. Samtidig får ikke Norges befolkning en så god polititjeneste som ressursinnsatsen skulle tilsi. En betydelig styrking av politiets ressurser de senere årene har ikke gitt seg utslag i en tilsvarende økt evne til å løse politiets kjerneoppgaver. Årsakene til dette er – som også 22. juli-kommisjonen pekte mot – noen grunnleggende problemområder som i sum bidrar til at politiet ikke ivaretar sine kjerneoppgaver så godt som ressursinnsatsen skulle tilsi.

Utvalget har gjort en bred gjennomgang av politiet. Gjennomgangen har omfattet følgende delområder:

- utviklingstrekk i samfunnet og kriminaliteten
- politiets oppgaveportefølje
- struktur og organisering
- styring
- ledelse
- effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen
- teknologi

- utvikling og forvaltning av kompetanse

Nedenfor oppsummeres de utfordringene og problemområdene utvalget har identifisert.

Utviklingstrekk i samfunnet

Flere utviklingstrekk i samfunnet utfordrer den norske politimodellen og stiller nye krav til hva som er en god polititjeneste. Selv om den registrerte kriminaliteten både i Norge og resten av Nord-Europa totalt sett er fallende, blir den stadig mer kompleks, grenseoverskridende og organisert. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi danner stadig oftere en arena og et virkemiddel for å gjennomføre kriminalitet. Det er en sterk befolkningsvekst, konsentrasjon av bosettingsmønstrene og til dels markante endringer i befolkningssammensetningen. Disse utviklingstrekkene har allerede satt dagens politimodell under betydelig press når det gjelder krav til spesialisert kompetanse, nye arbeidsmetoder, systemer og responsevne. Dette er i seg selv en utfordrende situasjon å håndtere for enhver organisasjon. Med dagens organisering og struktur vil disse utfordringene forsterkes i årene som kommer.

Oppgaver og prioriteter

Å møte dette utfordringsbildet og disse endringene krever tydelige prioriteringer og klare mål for virksomheten. Utvalget ser klare tendenser til at dette ikke er tilfelle i dagens politiorganisasjon, og finner en rekke indikasjoner på at politiets kjerneoppgaver ikke systematisk ligger til grunn for valg, prioriteringer og ledelsesoppmerksomhet i politiet. Det er flere årsaker til dette. Et bredt og uensartet spekter av oppgaver og et tilsvarende bredt spekter av forventninger i befolkningen gjør tydelige prioriteringer vanskelig. Politiet måles i liten grad på løsning av kjerneoppgavene, og det eksisterer få absolutte krav til hvordan politiet skal løse sine kjerneoppgaver. Tilleggsoppgavene, som ofte har krav om utførelse og ikke kan prioriteres bort, vinner derfor frem på bekostning av kjerneoppgavene.

Dette har etter hvert gitt tydelige utslag. Politidirektoratets egen tidsbruksundersøkelse fra 2010 viste at kun 54 pst. av tilgjengelig tid gikk med til å løse politiets kjerneoppgaver. Ved lensmannskontorene utgjorde sivil rettspleie og forvaltningsoppgavene hele 26 pst. av tidsbruken, mens kun 49 pst. av tiden ble brukt på kjerneoppgavene. Som 22. juli-kommisjonen også berørte i sin rapport, er det varierende samsvar mellom når

det er behov for politiets tjenester, og politiets bemanning gjennom uken. Utvalgets analyser viser at politiets kapasitet til å besvare publikumshenvendelser og respondere på disse er høyest på dagtid i ukene, mens publikums behov for assistanse er høyest på ettermiddag/kveld og natt til lørdag og søndag. Dette gjelder både patruljekapasitet og kapasitet på operasjonssentralene. Det finnes flere forklaringer på dette, men faktum er like fullt at politiets evne til å respondere på publikums behov er lavere på de tidene der behovet er størst. Når sentrale parametere for kvaliteten på løsning av kjerneoppgavene, som f.eks. responstid og ventetid på anrop på operasjonssentralene, ikke måles, fanges heller ikke slike svakheter opp.

Samhandling og koordinering

Kriminaliteten blir mer organisert og mobil. Det har vært en tydelig fremvekst av mer komplekse og sammenvevde kriminelle nettverk. Bekjempelse av denne type kriminalitet og håndtering av større kriser og hendelser har vist hvor viktig politiets evne til å samordne, koordinere og lede innsats på tvers av politidistrikter og patruljer er. Utvalgets gjennomgang gir et tydelig bilde av et politi bestående av 27 til dels autonome politidistrikter med en sterk lokal orientering. Det finnes flere gode eksempler på saker og hendelser som har vært løst og håndtert godt på tvers av politidistrikter og organisasjonsgrenser, men disse eksemplene er etter utvalgets syn på tross av heller enn på grunn av hvordan politiet er styrt, organisert og understøttet av teknologi. Når en operasjon ledes av én operasjonssentral på vegne av flere, eller overtas fra et annet politidistrikt, foregår samkjøring via e-post, telefon og telefaks. De operative systemene kan ikke overføre helhetlig og komplett informasjon mellom politidistrikter på en god og tidsmessig måte. Det er få mekanismer som sikrer at pågående operasjoner får den nødvendige prioriteten når de flytter seg inn i et nytt ansvarsområde (politidistrikt eller særorgan). Dette er delvis et problem knyttet til teknologi og systemer, men kanskje like mye mangler knyttet til ledelse og styring på sentralt og nasjonalt nivå.

Evne til samhandling og koordinering henger også nært sammen med hvordan det enkelte politidistrikt er organisert, samt hvordan politidistriktet innretter og gjennomfører tjenesten. Politiet skal levere en relativt likeartet tjeneste til befolkningen. I en slik virksomhet kan det drives effektivt og med høy kvalitet ved hjelp av felles standarder, måling og sammenligning av enheter, systemer for læring på tvers og overføring av beste

praksis. Slik er det ikke i dag. Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsingen er i stor grad et resultat av lokale valg og prioriteringer. Det er store variasjoner mellom politidistriktene, med hensyn til hvordan politidistriktene er organisert, tjenesten innrettet og oppgavene løses. Følgelig er det også store variasjoner i hvilke resultater som oppnås.

Læring, utvikling og forbedring

Politiet har i dag ikke gode systemer for å lære, utvikle og forbedre virksomheten systematisk. Det finnes mye god kompetanse, mange meget dyktige og kompetente miljøer, men utvalget ser en begrenset grad av systematisk erfaringslæring, analyse og utvikling av beste praksis. Forskjellighet i praksis og organisering mellom politidistrikter gjør denne type læring og utvikling vanskeligere. Samtidig synes heller ikke læring og utvikling å være fokusert på og vektlagt, verken lokalt eller sentralt. Etter utvalgets vurdering mangler det i dag strukturer, prosesser og aktiviteter for å analysere resultater som grunnlag for å forbedre praksis og metoder, eller omsette slik innsikt til standarder som implementeres gjennomgående i organisasjonen.

Underliggende systemer og prosesser, som operative systemer, prosedyrer og metoder, er også ofte forskjellige eller anvendt forskjellig. Eksempelvis loggføres eller prioriteres ikke hendelser likt. Det finnes ingen enhetlig definisjon av hva som er en alarmhendelse, og hvordan en slik skal håndteres og prioriteres. Det samme gjelder administrative systemer som lønn, regnskap og personal. Denne type variasjoner og manglende standardisering er – i tillegg til å være et effektivt hinder for systematisk læring og utvikling på tvers – en kilde til betydelig ineffektivitet og variasjon i kvalitet. Dette betyr ikke nødvendigvis at den tjenesten som leveres i et politidistrikt er dårlig, men kvaliteten og effektiviteten vil i større grad enn nødvendig avhenge av den enkelte politilederens evne, vilje og valg.

En viktig kilde for å forbedre og utvikle en virksomhet er intern måling og resultatanalyse. Dette krever gode og systematiske virksomhetsdata. Politiet er lovpålagt å loggføre og registrere data i et stort omfang innenfor alle områder av virksomheten. Politiet skulle derfor kunne ha et utfyllende datagrunnlag om virksomheten. Dette gjelder løsning av kjerneoppgavene, forvaltningsoppgaver, sivil rettspleie, og administrasjon. Slik er det imidlertid ikke. Det er liten grad av sentral styring og regulering av hvordan systemene skal brukes og hvordan informasjon skal rapporteres

inn. Det er også liten tillit til kvaliteten på disse dataene, og denne type data brukes heller ikke i særlig grad til systematisk analyse og resultatmåling. Det fremstår i dag som det er opp til det enkelte politidistrikt å avgjøre om systemene skal brukes og hvordan de brukes, og i hvilken grad man følger opp og analyserer resultater, kvalitet og ytelse.

Kvalitet på tjenestene

Svak og fragmentert systemunderstøttelse, begrenset læring på tvers og lite vekt på kunnskapsutvikling vil også gi seg utslag i manglende kvalitet og lav effektivitet på de tjenestene som leveres. Utvalget har gjennom sitt arbeid gjennomført egne analyser for å kartlegge effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning. Disse analysene avdekker betydelige forskjeller i hvordan det enkelte politidistrikt prioriterer, og kvaliteten på de polititjenestene som leveres. Det er store forskjeller innen straffesaksbehandling, både når det gjelder saksbehandlingstid, oppklaringsprosent og andel frifinnelser mellom sammenlignbare politidistrikter innenfor samme type saker. Det er også store variasjoner blant politidistriktene i hvordan bemanning av operasjonssentraler og ordenspatroljer samsvarer med publikums etterspørsmål. Slike forskjeller indikerer systematiske kvalitetsforskjeller i den polititjenesten som tilbys befolkningen.

Utvalget ser også at politiets forutsetninger for å levere gode polititjenester, særlig i Distrikts-Norge, er redusert. Med dagens organisasjon og struktur vil denne utviklingen fortsette, nærmest uavhengig av ressurstilførsel. Dette skyldes i stor grad dagens meget desentraliserte tjenestestruktur med et stort antall små tjenestesteder. Mange av dagens politidistrikter er små, både i antall ansatte, befolkningsgrunnlag og kriminalitet. Dette gjør det vanskelig å opprettholde nødvendig kvalitet på sentrale fagmiljøer og -funksjoner. Kun 24 pst. av dagens 354 tjenestesteder har en politibemanning som gjør at de teoretisk vil kunne være i stand til å sette opp en døgnkontinuerlig patrulje. De samme utfordringene gjør seg også gjeldende for alminnelige publikumstjenester. Kun 18 pst. av dagens 354 tjenestesteder tilbyr en tjeneste etter kl. 16.00 på én eller flere ukedager. Dagens desentraliserte tjenestestruktur er i dag et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og å tilby gode polititjenester lokalt.

Kostnadseffektivitet, drift og organisering

De store variasjonene i løsninger og prioriteter gjør seg også gjeldende på det administrative området. Det er store variasjoner i hvordan det enkelte politidistrikt og særorgan prioriterer mellom administrativ støtte og den operative virksomheten. F.eks. er andelen administrativt personell per politidistrikt mellom 5 pst. og opp til 14 pst. av total bemanning. En stor andel administrative funksjoner utføres lokalt, og det er ikke etablert fellesfunksjoner innen områder som lønnskjøring, regnskap og IKT-støtte.

Utvalgets egen kartlegging viser at det brukes mer enn 100 årsverk lokalt i politidistriktene innen IKT og det foregår mye lokal utvikling av systemer og programmer i det enkelte politidistrikt. Felles innkjøpsordninger synes ikke effektive og i varierende grad etterlevd. Selv om det er etablert felles løsninger på en rekke administrative områder synes det å være opp til det enkelte politidistrikt å velge om man skal benytte seg av fellesløsningene. Dermed svekkes også effekten av de fellesløsningene som eksisterer. Mye av dette kan derfor spores tilbake til svak styring og en stor grad av autonomi på distriktsnivå.

En lang rekke av de svakhetene og problemområdene utvalget har identifisert, er ikke nye for politiet. På mange områder finnes det også mål, intensjoner og strategier for å møte utfordringene. Få av disse initiativene og satsingene settes ut i live i organisasjonen. Evnen til å sette mål, velge tiltak og deretter gjennomføre, synes svak. Dette gjelder internt i politiet og i Justis- og beredskapsdepartementet.

En kritisk suksessfaktor for effektiv styring og utvikling av offentlig virksomhet er planer forankret i langsiktige og helhetlige mål for virksomheten. Disse må være politisk forankrede og danne fundamentet for både styring av politiet og for videre politikktutvikling og rammesetting. Dette er i liten grad til stede. I dag fremstår den strategiske styringen og rammesettingen for etaten som fragmentert, hendelsesstyrt og kortsiktig. Dette forklarer likevel bare deler av de svakhetene utvalget har sett knyttet til å sette mål, fatte beslutninger og gjennomføre. Politiet har over lang tid hatt mulighetsrom og myndighet til å løse en rekke av disse svakhetene. Disse mulighetene er i liten grad benyttet.

I sum gir dette en politiorganisasjon med betydelige utfordringer. Politiet har hatt en 30 pst. realvekst i bevilgningene de siste åtte årene. Bemanningen er økt med 11 pst. de siste fire årene, og i den samme perioden er det gjennom-

ført relativt sett store teknologiinvesteringer. Evnen til å løse kjerneoppgavene er ikke forbedret i samme grad som ressursinnsatsen skulle tilsi. Tilgangen på politikraft ved de små tjenestestedene er redusert. Politiets evne til å respondere på publikums behov er ikke styrket. Utval-

gets gjennomgang finner liten støtte for at det først og fremst er tilgangen på ressurser som begrenser politiet i løsningen av kjerneoppgavene. Begrensningene ligger primært i måten ressursene organiseres og anvendes på.

Kapittel 4

Utvalgets hovedanbefalinger

4.1 Hva avgjør hvor godt politiet løser sine kjerneoppgaver?

Etter utvalgets syn bygger effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver på følgende fire elementer:

- kunnskapsdrevet forebygging
- tilstedeværelse der og når kriminalitet skjer
- rask respons og gjenoppretting av normaltstand når kriminalitet har skjedd
- effektiv etterforskning og straffeforfølging

For politiet blir det avgjørende å utvikle en organisasjon som har de nødvendige forutsetningene for å kunne oppnå dette over tid.

Det overordnede målet med politiets virke er fravær av kriminalitet. Det vil alltid være mer effektivt om et lovbrudd blir hindret (forebygget) enn at det må håndteres i etterkant. Det er når hendelsen har skjedd at man har et avvik fra alminnelig orden, en straffbar handling, en gjerningsperson og et offer, og dermed også behov for å etterforske og ev. straffeforfølge. Samtidig vil en ensidig forebyggingsstrategi være en umulighet. Ivaretagelse av politiets kjerneoppgaver krever derfor en balanse mellom evne til forebygging, respons, etterforskning og straffeforfølging.

Det meste av kriminaliteten som foregår, er tilknyttet et begrenset antall steder, ofre og potensielle lovbrøyttere.¹ Gjennom kunnskap og analyse kan derfor politiet skaffe seg innsikt som setter dem i stand til å disponere ressurser og iverksette tiltak som enten reduserer sannsynligheten for at lovbrudd skjer eller øker sannsynligheten for at politiet er til stede og tilgjengelig der kriminalitet skjer eller når publikum har behov for politiets tjenester. Tilstedeværelse øker oppdagelsesrisiko og pågripelsessannsynlighet. Sannsynligheten for oppklaring økes fordi bevis sikres. Tilgjengelige

patroljer gir raskere respons og skadepotensialet reduseres. Effekten er også at publikum får økt trygghet.

Etter utvalgets syn er følgende hensyn avgjørende forutsetninger i den sammenhengen:

- *Tilgjengelig politikraft.* Politiet må være organisert slik at patruljene kan være til stede der og når kriminalitet skjer og publikum har behov for politiets tjenester. Det er en nær sammenheng mellom hvor mye politikraft som er tilgjengelig og hvor godt politiet ivaretar sitt formål. Dette krever både tilgjengelige ressurser og at de ressursene som er tilgjengelige disponeres rett.
- *Kompetanse og systemunderstøttelse.* Nok politi på rett sted er viktige forutsetninger, men det er ikke alene nok. Hvor godt situasjonen eller hendelsen håndteres når patruljen er på stedet, vil avhenge av hvilken kompetanse og kunnskap den enkelte politimann/-kvinne innehar, og hvor gode systemer og teknologiunderstøttelse som er tilgjengelig. Rett kompetanse og riktig informasjon vil øke sannsynligheten for å lese situasjonen riktig og dermed også øke forutsetningene for å handle rett. Politiet vil f.eks. handle annerledes på en oppkalling om familievold hvis de er kjent med at det finnes våpen i husstanden.
- *Kunnskapsbasert arbeid.* Et sentralt kjennetegn ved de dyktigste organisasjonene er at de arbeider kunnskapsbasert. For å oppnå det må organisasjonen ha tilstrekkelig informasjon, informasjonen må spres til dem som trenger den, og man må være i stand til å analysere informasjonen, gjøre sammenligninger og forstå forskjeller. Relevant informasjon må foredles til praktisk anvendbar kunnskap, forståelse av hva som skjer og hvilke tiltak som kan ha effekt. Gode analyser er avgjørende for å løse oppgavene på en hensiktsmessig og kunnskapsbasert måte. I politiets tilfelle gjelder det f.eks. å ha kunnskap om kriminalitetsbildet, å kjenne risikomiljøer, -steder og -tidspunkter og å ha kunnskap om tilgjengelige metoder og hva

¹ Betydelig forskning understøtter dette poenget, se bl.a. Politidirektoratet (2004): *Innføring i problemorientert politi-arbeid* og www.hmic.gov.

som har fungert andre steder. Analyser er relevante i alt fra prioritering av ressurser og identifisering av tiltak til valg av arbeidsmetoder og planlegging av tilstedeværelse. Analysene må gjennomføres både på lokalt og sentralt nivå.

- *Standardiserte verktøy, rutiner og metoder.* Videre kreves rutiner og verktøy for å kunne omsette analyser og teoretisk kunnskap til praktisk arbeid. Det trengs rutiner for hvordan arbeidet skal organiseres, hvordan ulike typer saker skal håndteres, og maler for registrering av informasjon i ulike systemer. Det er behov for beskrivelser og deling av beste praksis som forklarer tydelig og konkret hvordan en skal arbeide, hvem som skal gjøre hva, hvem en skal samarbeide med (både internt i politiet og utad) osv. Standardiserte systemer og prosesser må legges til rette for effektivitet og kvalitet i oppgaveløsingen basert på kunnskap om hva som fungerer. Teknologiske verktøy må understøtte arbeidet og gjøre det enkelt å registrere, dele og finne informasjon. En standardisering av hvordan oppgaver løses gjør det lettere å måle resultater og sammenligne på tvers av politidistrikter. Det er en forutsetning for å sikre en enhetlig etat, hvor like oppgaver løses på samme måte i samtlige politidistrikter.
- *Ledelse.* Sist, men ikke minst, kreves god ledelse både sentralt, regionalt og i den enkelte tjenesteenhet for å sette og nå mål om effektivitet og kvalitet og legge rammer for hvordan arbeidet skal utføres. Ledelsen må gjøre klare prioriteringer som kommuniseres tydelig til alle ansatte. Ledere må også følge opp hvordan organisasjonen leverer på sentrale parametere. Videre må de gjøre nødvendige sammenligninger med lignende organisasjoner og mellom enheter for å vurdere effektivitet, kvalitet og måloppnåelse og om det er behov for å gjøre endringer i prioriteringer eller arbeidsmetoder.

4.2 Hvordan kan politiet møte utfordringene og bli bedre til å løse kjerneoppgavene?

Norsk politi står i likhet med politiet i de fleste nordeuropeiske land overfor en rekke utfordringer drevet frem av noen grunnleggende utviklingstrekk. Politiet er ikke organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen. Det finnes ikke én forklaring, eller én enkelt årsak til dette. Situasjonen er skapt over tid som et resultat av

flere faktorer. Etter utvalgets syn kan de underliggende utfordringene for norsk politi oppsummeres i følgende fire hovedpunkter:

- Politiet er i dag for lite konsentrert og orientert om løsingen av kjerneoppgavene.
- Dagens styring og ledelse av politiet er svak og fragmentert.
- Politiets struktur og organisering binder opp politiets ressurser, svekker operativ tilstedeværelse og vanskeliggjør spesialisering.
- Politiet har ikke nødvendige systemer, kompetanse og prosesser på plass for kontinuerlig å utvikle og forbedre virksomheten.

Utvalgets oppdrag har vært å foreslå forbedringspunkter og endringer som kan gi bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk, som grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av politiet. Økt vekt på kjerneoppgaver, betydelige forbedringer knyttet til styring og ledelse, en bedre organisering og ny struktur, samt implementering av interne prosesser for forbedring og utvikling er etter utvalgets vurdering nødvendige hovedpilarer i en langsiktig plan for å forbedre og videreutvikle politiet.

For å sette norsk politi i stand til å møte dagens og fremtidens utfordringer, er utvalgets hovedanbefalinger som følger:

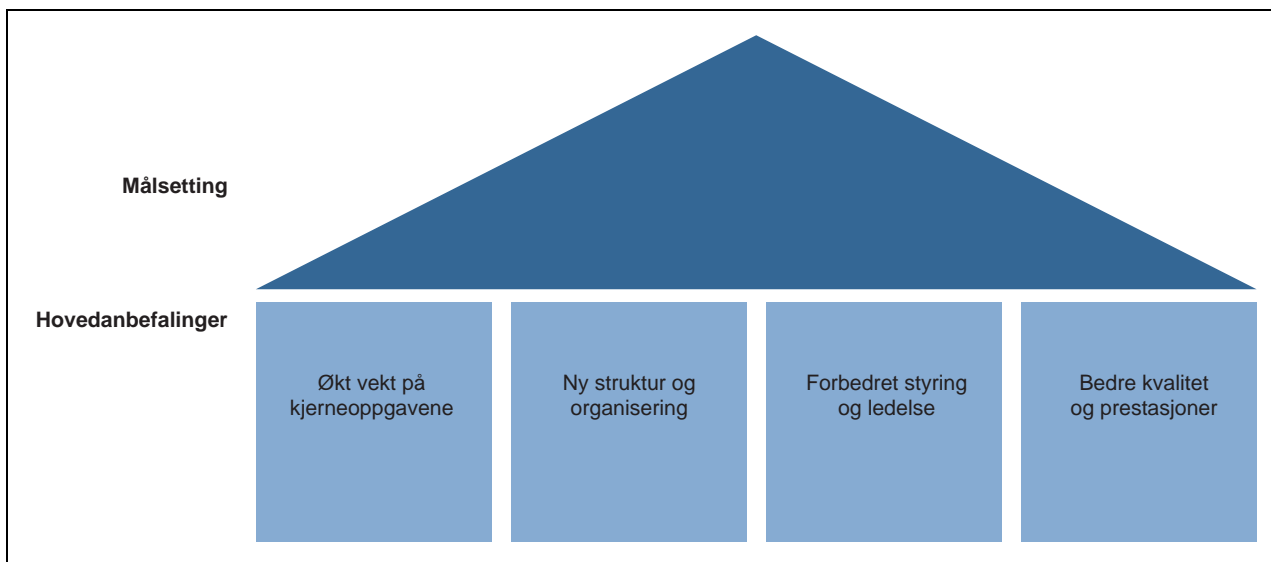
1. Politiet bør gis et oppgavesett som er mer spisset mot kjerneoppgavene. Politiet bør primært gis tilleggsoppgaver som støtter opp om løsning av kjerneoppgavene.
2. Rammevilkårene for og evnen til styring, ledelse og utvikling av politiet bør bedres.
3. Politiet bør få en struktur og organisering som frigjør politikraft til kjerneoppgavene, muliggjør nødvendig spesialisering og legger til rette for bedre styring.
4. Politiet bør starte et arbeid for å øke organisasjonens evne til kontinuerlig forbedring og utvikling av virksomheten.

Disse fire hovedanbefalingene er nært knyttet sammen og utgjør delvis forutsetninger for hverandre. Hovedanbefaling 1 og 3 betinger nye beslutninger eller endringer i rammevilkårene for politiet. Hovedanbefaling 2 vil også i noen grad være betinget av endringer utenfor politiet. Hovedanbefaling 4 handler utelukkende om endringer og tiltak som ligger innenfor fullmakter, myndighet og ansvar politiet allerede har i dag. Samtidig vil utvalget understreke at en forbedring innad i politiet innenfor dagens rammer og begrensninger ikke vil være tilstrekkelig til at politiet vil kunne møte de utfordringene som

utvalget har identifisert. Økt vekt på kjerneoppgaver, en bedre organisering og ny struktur og rolleavklaring vil gi bedre rammebetingelser og skape de nødvendige forutsetningene for at tiltakene i hovedanbefaling 4 skal kunne realiseres og et

kunnskapsbasert og effektivt politi kunne utvikles.

I de påfølgende fire kapitlene redegjøres det nærmere for utvalgets vurderinger og tiltak knyttet til disse fire hovedanbefalingene.



Figur 4.1 Målsetting og hovedanbefalinger

Kapittel 5

Økt vekt på kjerneoppgavene

Politiet har i dag et bredt og uensartet sett med oppgaver. I tillegg til kjerneoppgavene er politiet tillagt en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie. Videre kommer oppgaver gitt ved bestemmelser i annen lovgivning. Alle disse oppgavene og forventningene lar seg ikke integrere uten at det går utover noe.

Å levere en god polititjeneste i dagens samfunn krever mer spesialisert kompetanse og tydelig prioritering. Etter utvalgets syn er dette mangfoldige og uensartede oppgavesettet, og en manglende tydelighet med hensyn til prioritet, en medvirkende årsak til en del av de utfordringene politiet i dag står overfor.

5.1 Politiets oppgaver i dag – utfordringer

5.1.1 Politiets oppgavesett

Politolovens § 1 beskriver politiets ansvar og mål, mens § 2 angir politiets oppgaver. Disse er gjen tatt i boks 5.1.

Politolovens § 2, pkt. 7 omfatter i realiteten et betydelig omfang av oppgaver. I St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000* fremgikk det at politiet var pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 ulike lover.¹ Mange av disse oppgavene har fulgt med fra den gangen lensmannsetaten ble integrert i politiet, eller er tillagt politiet av mer praktiske hensyn, blant annet fordi politiet som statens representant er til stede i de fleste kommuner.

Politiets brede oppgavesett oppfattes også å ha vært en *villet* utvikling begrunnet i at man har ønsket et sivilt preg på det norske politiet. I St.meld. nr. 22 (2000–2001), kap. 3.3.5 står det blant annet:

«Norsk politi skal ha et sivilt preg. En måte å ivareta det sivile preget er å la politiet ivareta

¹ St.meld. nr. 22 (2000-2001) *Politireform 2000. Et tryggere samfunn*, kap. 3.3.1.

Boks 5.1 Politiets ansvar, mål og oppgaver

§ 1. Ansvar og mål

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

§ 2. Politiets oppgaver

Politiet skal

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.

Kilde: Lov av 4.8.1995 nr. 53: Lov om politiet (politoloven).

oppgaver utover ordens- og straffesaksarbeidet. Slike oppgaver bidrar til å skape et godt og tillitsfullt klima mellom politi og publikum.

Staten trenger et forvaltningsorgan nær publikum som kan ta på seg oppgaver som ikke naturlig lar seg innpasse i noen annen fagetat.»

5.1.2 Politiets kjerneoppgaver

Med et så bredt oppgavesett er det etter utvalgets syn meget viktig med en tydeliggjøring av hva som er politiets kjerneoppgaver. Med kjerneoppgaver mener utvalget oppgaver som direkte kan utledes av politiets ansvar og mål, og som skal tillegges vekt med hensyn til langsiktig utvikling, kvalitet og kompetanseutvikling.

I St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, ble det gjort vurderinger knyttet til hva som er politiets kjerneoppgaver. Der omtales bl.a. følgende:

«Tradisjonelt har oppgaver knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse vært ansett som politiets kjerneoppgaver. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig.»²

I den samme meldingen trekkes det også opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver. Disse er:

- oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen
- oppgaver som politiet gjennom sin utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse

Basert på dette har utvalget lagt til grunn at politiets kjerneoppgaver er som oppgitt i boks 5.2. Disse samsvarer med og er utledet av det Justis- og beredskapsdepartementet blant annet i Prop. 1 S (2012–2013) omtaler som politiets samfunnsoppdrag.

«...Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen.»³

Boks 5.2 Politiets kjerneoppgaver

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet
- etterforske og straffefølge lovbrudd

Det vises til kapittel 11 for en grundigere gjennomgang av politiets oppgavesett.

5.1.3 Konsekvenser og observerte utfordringer

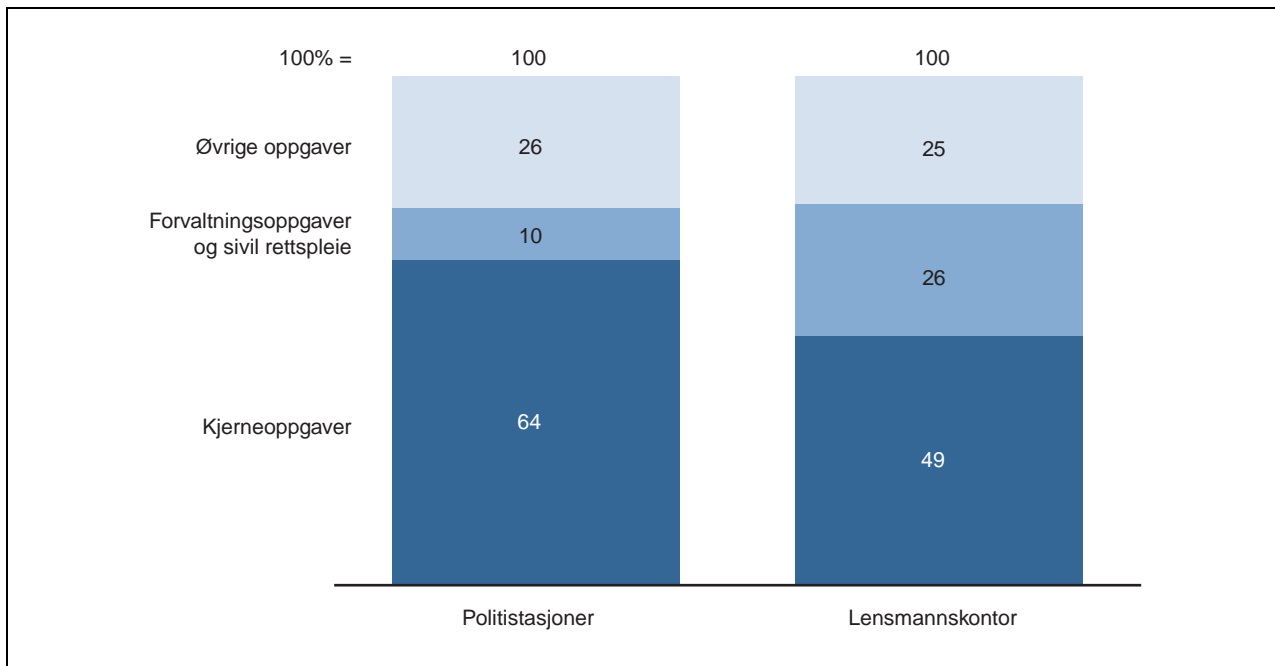
Utvalget mener det er tungtveiende grunner til at politiet bør få et mer avgrenset oppgavesett. Det brede oppgavesettet politiet har i dag er etter utvalgets mening til hinder for best mulig ivaretagelse av kjerneoppgavene. Effektiv løsning av kjerneoppgavene vil kreve økt spesialisering og økt fagkompetanse i hele organisasjonen. Kompetansekravene skjerpes like mye for det lokale politiet som for de spesialiserte enhetene og funksjonene. Tilstedeværelse og responsevne blir i det alt vesentlige ivaretatt av det lokale politiet.

Den store utfordringen i fremtiden blir å sikre tilstedeværelse av et kompetent politi og samtidig å utvikle robuste fagmiljøer. Selv den alvorlige og organiserte kriminaliteten vil til syvende og sist ha et åsted, en gjerningsperson og en fornærmet. De lokale politienhetene og spesialistkapasitetene må derfor virke effektivt sammen i en organisasjon. Et kompetent lokalt politi er en forutsetning for at fagmiljøene skal fungere godt.

Utfordringene med dagens brede oppgavesett er flere. De vokser i omfang, og de trekker oppmerksomhet og ressurser vekk fra kjerneoppgavene. De binder opp politiets ressurser til dagtid og på kontorene. De kan dessuten ikke prioriteres bort. Utfordringene er størst i det lokale politiet og ved de mindre tjenestestedene. På store tjenestesteder kan tilleggsoppgavene isoleres til egne enheter, og utførelsen av disse oppgavene vil i større grad kunne spesialiseres og effektiviseres. Da blir konsekvensene mindre. Ved de mindre tjenestestedene er dette ikke mulig å gjøre, og konsekvensene for kjerneoppgavene blir derfor større. Politiets brede oppgavesett har derfor størst konsekvenser for det lokale politiet. Ved de

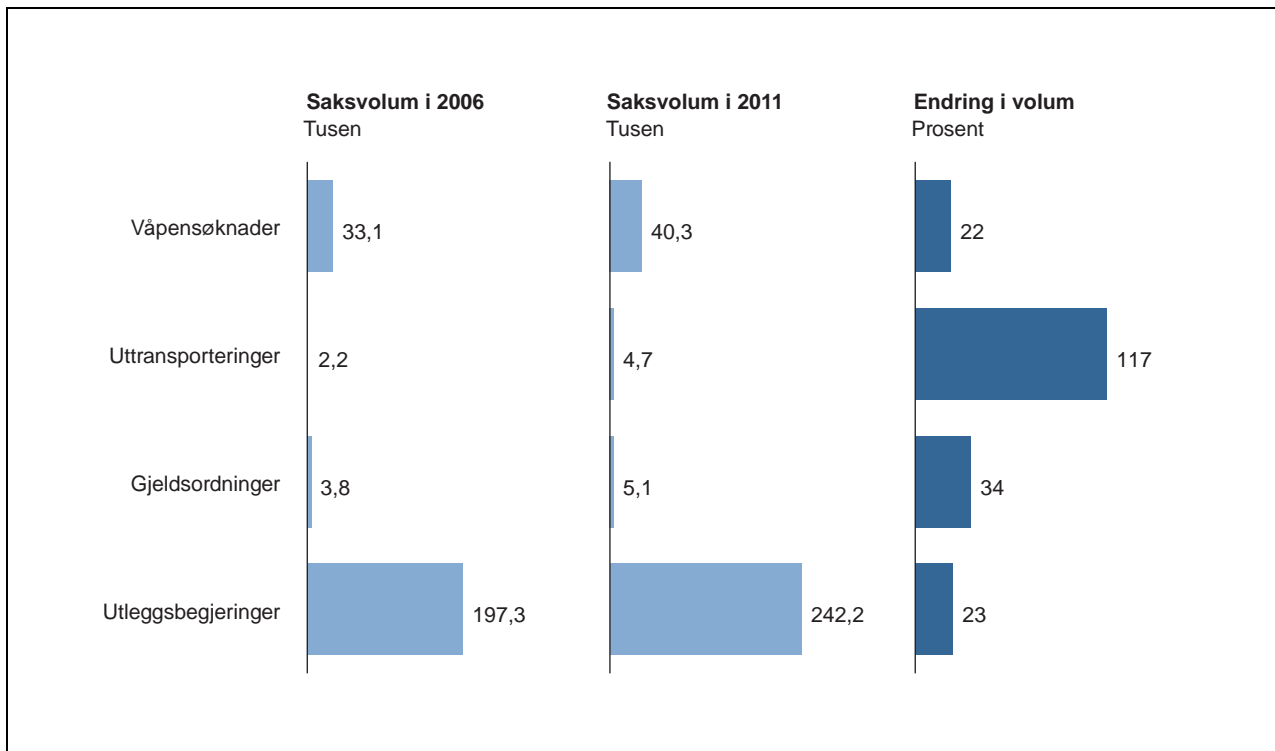
² St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, kap. 7.1.

³ Prop. 1 S (2012–2013) for budsjettåret 2013, kat.06.40.



Figur 5.1 Politidirektoratets tidsbruksanalyse i 2010. Tidsbruk ved lensmannskontorer og politistasjoner for tre politidistrikter, prosent.

Kilde: Politidirektoratet



Figur 5.2 Utvikling i saksvolum for utvalgte forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie. Tvungen retur er tall fra 2007, ikke 2006. Gjeldsordninger og utlegg er hentet fra 2008, ikke 2006. Uttransporteringer omfatter tvungen retur av personer uten lovlig opphold i Norge.

Kilde: SSB

mindre tjenestestedene kommer oppgavene i direkte konflikt med kjerneoppgavene.

Politiets egen tidsbruksanalyse⁴ bekrefter dette bildet. Ved de større tjenestestedene (politistasjoner) går om lag 10 pst. av tidsbruken med til å løse forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie. 64 pst. går med til kjerneoppgavene. Ved lensmannskontorene – som i dagens struktur i stor grad utgjør det lokale politiet for Distrikts-Norge – utgjør forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie i gjennomsnitt 26 pst. av tilgjengelig tid. Kjerneoppgavene står her for 49 pst. av total tilgjengelig tid.

Det er også en klar tendens til at tilleggsoppgavene vokser i omfang. Det må forventes at denne veksten vil fortsette i takt med befolkningsveksten og at denne veksten vil gå på bekostning av kjerneoppgavene. I figur 5.2 vises veksten i utvalgte oppgaver fra 2006 til 2011.

Det brede oppgavesettet innebærer også betydelige ledelsesutfordringer. Lokale ledere må bruke mye tid og ressurser på forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver. Dette kan ta oppmerksomhet bort fra en best mulig løsning av kjerneoppgavene. I den grad ledelsen ikke bruker tid på å sikre en god løsning av disse oppgavene, er det naturlig å tro at de heller ikke blir utført på en best mulig måte.

Det hevdes av enkelte at politiet mottar informasjon gjennom forvaltningsoppgaver og sivilrettslige oppgaver som kan være nyttig for politiet og sikre kjennskap om lokale forhold. Utvalget har derimot ikke blitt presentert for noen konkrete eksempler som viser hvordan slik informasjon har blitt brukt til å understøtte løsingen av politiets kjerneoppgaver. Det er ikke sett noen systematisk innhenting og analyser av den informasjonen som kommer til politiet gjennom denne kontakten med publikum. I den grad informasjon fra tilleggsoppgaver blir brukt til å løse kjerneoppgaver, skjer dette derfor basert på initiativ fra den enkelte ansatte. Videre er det verdt å merke seg at det er lovregulerte begrensninger med hensyn til om og hvordan politiet kan bruke opplysninger fra forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver inn mot forebygging og etterforskning av kriminalitet. Politiet kan gjennom systematisk samarbeid med

andre etater innhente den nødvendige informasjonen i de tilfellene der det er lovmessig åpning for dette. Dette vil også sikre at det er en systematisk og helhetlig tilnærming til innhenting og bruk av denne informasjonen som både gir politiet den nødvendige informasjonstilgangen, og som ivaretar de lovmessige begrensningene og hensynene som måtte foreligge.

5.2 Anbefaling

Etter utvalgets vurdering vanskeliggjør dagens brede oppgavesett en riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver. Utfordringene med det brede oppgavesettet er størst for det lokale politiet. Det er i distriktene og ved de små tjenestestedene at disse tilleggsoppgavene trekker mest ressurser, og hvor konsekvensene for løsning av kjerneoppgavene er størst.

Politiet skal først og fremst forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Det er på grunn av disse oppgavene vi har et politi. Hensynet til kjerneoppgavene må derfor overstyre hensynet til tilleggsoppgavene. Tilleggsoppgavene skal også løses effektivt og med god nok kvalitet, men må ikke stå i veien for løsning av kjerneoppgavene. Dagens tilleggsoppgaver må heller ikke nødvendigvis løses av politiet.

Utvalget anbefaler at politiet i fremtiden gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsning av disse. Utvalget mener at dette bør være et prinsipielt utgangspunkt for utviklingen av politiets oppgavesett. Det bør derfor igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie samt en hoveddel av forvaltningsoppgavene til andre etater og virksomheter. Dette vil være et viktig tiltak for å sikre både bedre kvalitet på løsingen av politiets kjerneoppgaver og å legge til rette for effektivitet og god kvalitet i løsingen av tilleggsoppgavene.

Det vises til kapittel 11 og vedlegg 3 for en grundigere gjennomgang av utvalgets funn og analyser knyttet til endring av politiets oppgaver.

⁴ Utført av Politidirektoratet i 2010.

Kapittel 6

Struktur og organisering

En virksomhets evne til å løse sine oppgaver effektivt vil normalt være betinget av en rekke faktorer. Bl.a. vil kompetanse, prosesser, styring, kvalitetsfokus og kultur være sentralt. Organisering og struktur er også viktige faktorer. Dagens struktur og organisering av politiet legger klare begrensninger på politiets mulighet til å løse kjerneoppgavene på en god måte.

Politiets evne til å levere gode polititjenester og drive effektiv kriminalitetsbekjempelse i fremtiden avhenger i betydelig grad av politiets struktur og organisering.

Måten politiet er organisert på, og de begrensningene som er lagt på politiets mulighet til selv å innrette og lokalisere virksomheten etter formål og oppdrag, begrenser også politiets mulighet til å utvikle nødvendig kompetanse, etablere gode interne prosesser og sikre god styring. Organisering og struktur er derfor en viktig del av årsaken til de utfordringene norsk politi i dag har.

Dette innebærer imidlertid ikke at utfordringene løses gjennom struktur og organisering alene. En bedre organisering og en større mulighet til å innrette virksomheten hensiktsmessig vil derimot legge forholdene til rette for å utvikle nødvendig kompetanse, etablere effektive prosesser, god styring og skape god kvalitet i oppgaveløsningen.

I dette kapittelet presenteres utvalgets anbefalinger knyttet til politiets organisering og struktur, samt en helhetlig modell for organisering, som omfatter politidistriktene, særorganene og Politidirektoratet. Formålet vil være å skape mer politikraft og yte bedre polititjenester der befolkningen bor.

6.1 Utfordringer knyttet til dagens struktur og organisering

Det er flere utfordringer knyttet til dagens struktur og organisering. Dagens 27 politidistrikter er svært forskjellige. De fleste av politidistriktene er verken store nok, eller har det nødvendige befolk-

nings- og kriminalitetsgrunnlaget til å kunne opprettholde tilstrekkelig volum og kvalitet på beredskaps- og spesialistfunksjoner. Dernest er det til dels store forskjeller både i størrelse, intern organisering og måten oppgavene løses på i de enkelte politidistriktene. Dette er delvis et resultat av manglende sentral styring og manglende sentrale retningslinjer for virksomheten. De store forskjellene i størrelse, befolkningsgrunnlag, kriminalitetsbilde og ressurser legger også betydelige begrensninger på hvor stor grad av enhetlig organisering og praksis som faktisk er mulig. Slike interne forskjeller legger også begrensninger på effektiv samhandling og læring på tvers av, og mellom, politidistriktene.

De fleste av dagens politidistrikter har et desentralisert preg. I sum har politiet i dag 354 tjenestesteder. Om lag 40 pst. av tjenestestedene har færre enn fem ansatte. Kun 24 pst. har mer enn 20 ansatte. En desentralisert struktur skulle i utgangspunktet gi et godt grunnlag for å kunne respondere på publikums behov og yte gode publikumstjenester. Dette er imidlertid ikke resultatet. Ressurser bindes opp i å holde lokale tjenestesteder åpne på dagtid, når publikums behov for politiets tjenester er lavt. Et stort antall tjenestesteder med lav bemanning gir således ikke grunnlag for en best mulig polititjeneste lokalt. I tillegg bindes betydelige ressurser opp på administrasjon, eiendom, bygg og anlegg. For å kompensere for distriktstrukturens og den lokale strukturens svakheter kanaliseres ressursene vekk fra de minste tjenestestedene og til de store politidistriktene og særorganene. På denne måten tappes Distrikts-Norge for operativ politikraft. Dagens lokale struktur er derfor et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt.

De store forskjellene mellom dagens politidistrikter skaper også et komplisert grensesnitt mellom dagens særorganer og politidistrikter. For bl.a. å kompensere for varierende forutsetninger for, og nivå på, spesialfunksjoner og kompetansemiljøer i politidistriktene er det i dagens struktur

flere særorganer. Det store antallet politidistrikter direkte underlagt Politidirektoratet – sammen med særorganene – gir Politidirektoratet et stort ledelsespenn. Med 35 direkte underlagte virksomheter vil det nærmest uavhengig av andre forutsetninger være meget vanskelig å få en god styring og ledelse av politiet.

Etter utvalgets vurdering bidrar dagens organisering og struktur til:

- begrensede muligheter for enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av politiet
- å vanskeliggjøre effektivt samarbeid mellom politidistrikter for å løse felles og grenseoverskridende utfordringer
- små og sårbare spesialistmiljøer i politidistriktene
- en utilsiktet sentralisering av politiresurser til særorganer og de største politidistriktene/større tjenestesteder
- å svekke politikraften som reelt sett er til stede for publikum lokalt

En vesentlig begrensning ligger også i politiets muligheter til å innrette egen virksomhet. Inndeling i politidistrikter, lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter fastsettes iht. politiloven § 16 av Kongen. Dette er i seg selv en betydelig begrensning. I tillegg har regjeringen, gjennom St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og fremtidsru* – *Om distrikts- og regionalpolitikken*, lagt som premiss at det må ligge en lokalpolitisk enighet til grunn før forslag om endringer i lokal struktur kan behandles. Dette har bidratt til en praksis der kommunale myndigheter i realiteten har vetorett når det gjelder hvordan polititjenesten organiseres innenfor det enkelte politidistriktet. En vesentlig forklaring på utfordringene i dagens struktur er at det ligger et betydelig «etterslep» knyttet til omstilling og endring av lokal struktur. Utvalget har registrert at hovedtyngden av omstillingsforslag og -initiativer knyttet til lokal struktur, også der det er lokal og kommunal enighet om løsningen, over lengre tid ikke har blitt sluttbehandlet. Dette medfører at midler bindes opp i infrastruktur politiet ikke trenger, samtidig som politiresursene bindes opp på tider og steder det ikke er behov. Utvalget har observert en rekke strategier lokalt for å håndtere dette problemet. Det varierer fra å tømme tjenestesteder, men opprettholde leiekontrakter, til å redusere åpningstid, legge ned uten godkjenning eller å opprettholde unødvendig drift. Det må derfor etableres en klarere beslutningsprosess der hensynet til effektive polititjenester bør være det viktigste kriteriet. Kommu-

nene bør ha uttalerett, men ikke vetorett, slik det i praksis er i dag.

6.2 Utvalgets anbefalinger – organisering og struktur

En bedre organisert politietat krever endringer både av politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet og den lokale strukturen. Utvalget anbefaler en helhetlig modell for organiseringen av politiet. Disse endringene vil skape mer politikraft og gi bedre polititjenester der befolkningen bor. Dette er hovedgrepene som må til:

- *Etablere færre, men mer robuste politidistrikter* som har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere oppgavene med tilfredsstillende responstid og kvalitet. Muliggjøre etablering av større og tyngrer fagmiljøer med spisskompetanse ute i distriktene – ikke bare sentralt.
- *Styrke lokalpolitiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter.* Lokale tjenestesteder slås sammen og politibemanningen styrkes på de gjenværende for å øke grunnberedskapen og bedre publikumstjenesten lokalt.
- *Særorganenes funksjon og kapasitet tilpasses ny distriktsstruktur.* Særorganene utvikles for å komplettere og understøtte politidistriktene, i tillegg til å ivareta nasjonale oppgaver. En mer gjennomgripende reform av særorganstrukturen bør vurderes når de nye politidistriktene er etablert.
- *Gi Politidirektoratet rammebetingelser* for å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet rettes mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.

Disse fire grepene vil:

- *Frigjøre ressurser til politiooperativt arbeid gjennom en mer effektiv ressursutnyttelse og økt kostnadseffektivitet.* Det vil skapes et bedre organisatorisk grunnlag for lokal ressursutnyttelse gjennom å frigjøre husleie og administrativt personell til mer tjenesteytende, forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid.
- *Gi mer robuste enheter.* De styrkede tjenestestedene vil ha bedre forutsetninger for å sørge for at relevant og kompetent politikraft er tilgjengelig der og når befolkningen har behov.
- *Gi bedre forutsetninger for å jobbe på tvers av politiet* fordi det blir enklere å få til standardisering og læring på tvers av politiet.

- *Gi en enhetlig organisering av politiet* med politidistrikter som har noenlunde lik størrelse når det gjelder innbyggere, oppgaver, budsjett og personell, samtidig som de har en håndterbar geografisk utstrekning.
- *Legge til rette for en helhetlig og bedre ledelse av politiet* gjennom redusert kontrollspenn for Politidirektoratet, bedre balanse mellom ledelsesnivå lokalt, samt etablering av en strategisk ledergruppe i etaten på nasjonalt nivå.

6.2.1 Politidistriktstruktur

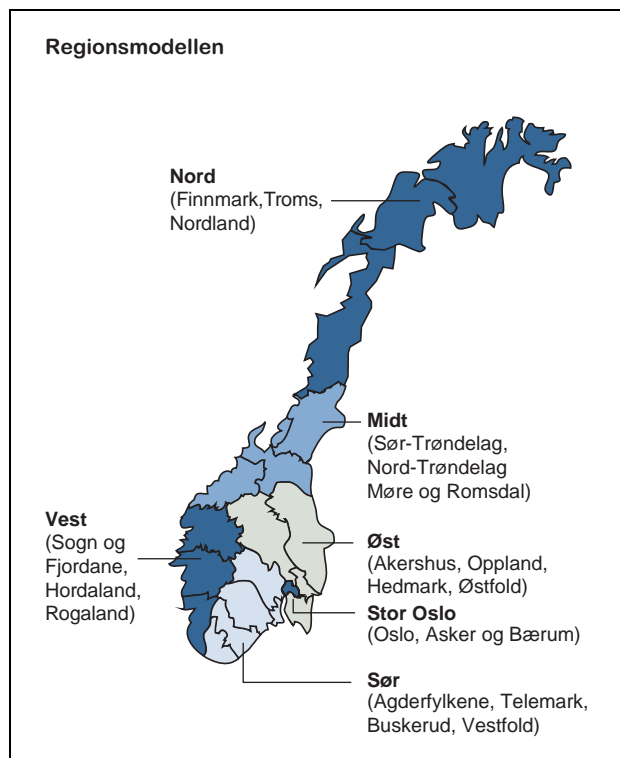
6.2.1.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler en geografisk organisering av norsk politi i seks politidistrikter. Etter utvalgets vurdering er dette den løsningen som gir best forutsetninger for å utvikle god kvalitet og skape sterke fagmiljøer for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver i det enkelte politidistrikt.

6.2.1.2 Vurdering

Det er en rekke overordnede kriterier som ligger til grunn for utvalgets vurdering av endringer i organisering av politidistriktene. Disse er:

- *Robuste politidistrikter.* Politidistriktene skal ha forutsetninger for å inneha alle vesentlige fagmiljøer nødvendig for å løse politiets kjerne-



Figur 6.1 Anbefalt distriktsstruktur.

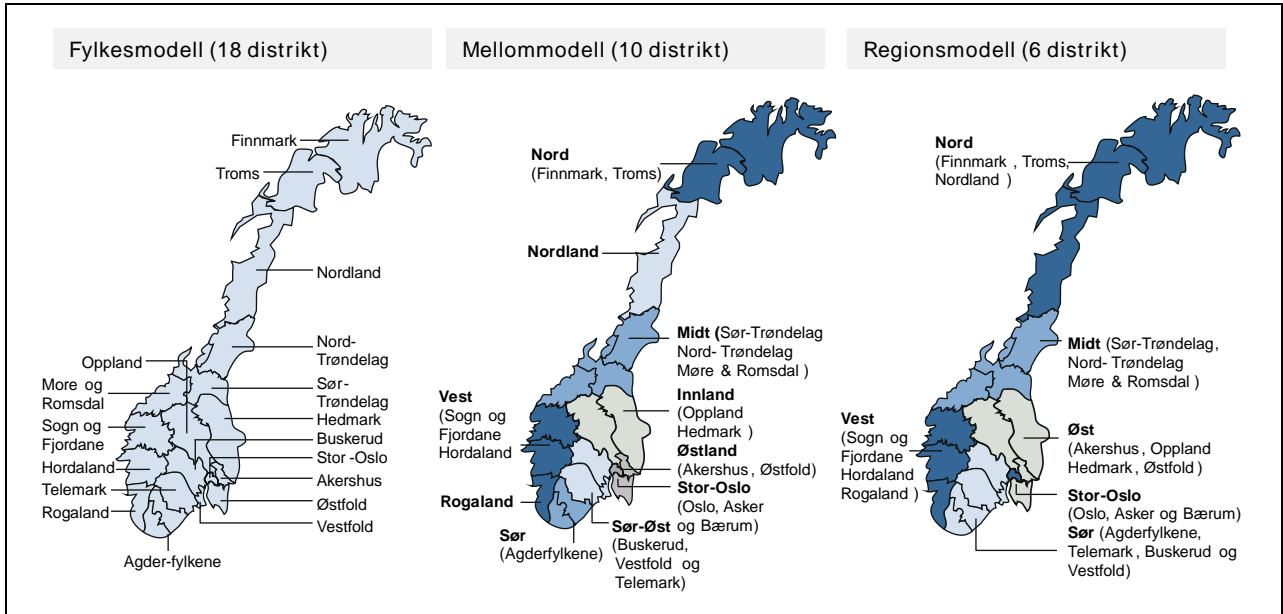
- oppgaver, herunder: *operasjonssentral, innsatsledelse, operativ politiberedskap, påtaleenhet, analyseenhet, forebyggende enhet, enhet for alvorlig og organisert kriminalitet, enhet for vold og sedelighetssaker, øko-enhet og kriminalteknisk enhet.* I denne vurderingen er det også sett hen i mot hvorvidt politidistriktene får et befolkningsgrunnlag og en kriminalitetsforekomst som gjør at det er grunnlag for å bevare fagmiljøer med tilstrekkelig volum og kompetanse over tid.
- *Bedre ledelse og styring:* Løsningen skal legge til rette for enhetlig organisering på tvers av politidistriktene og et håndterbart kontrollspenn for politiets ledelse og innad i hvert politidistrikt.
- *Effektiv bruk av ressurser:* Organisering av politidistriktene skal legge til rette for en mest mulig effektiv bruk av politiets ressurser, herunder muliggjøre en effektiv administrasjon av politidistriktene.

Utvalget har i sin vurdering av distriktsmodell utarbeidet tre alternative modeller med henholdsvis 6, 10 og 18 politidistrikter, som alternativer til dagens ordning med 27 politidistrikter.

Vurderingen av den enkelte modell følger under.

Regionsmodell (anbefalt modell): Denne modellen har seks politidistrikter som alle oppfyller kriteriene til robusthet. Dette betyr at vi får operasjonssentraler som vil være i stand til å håndtere større hendelser i politidistriktet. Alle politidistriktene vil ha tilstrekkelig kapasitet innenfor innsatsledelse samt utrykningsenheter til å støtte politiet lokalt ved større hendelser. Videre vil samtlige politidistrikter kunne etablere tilstrekkelige fagmiljø innenfor forebygging, analyse, spesialisert etterforskning, påtale og kriminalteknikk. Alt dette uten tilførsel av ekstra ressurser. Dette betyr at vi får politidistrikter som er vesentlig bedre istandsatt til raskt og effektivt å løse oppgavene.

Regionsmodellen vil gi vesentlig mer ensartede politidistrikter med hensyn til kriminalitet, bemanning, budsjett og antall tjenestesteder. Modellen legger dermed godt til rette for en enhetlig organisering på tvers av politidistriktene. Den gir et håndterbart kontrollspenn for politiets overordnede ledelse, samt ledelse innad i hvert politidistrikt. Flere ansatte i hvert politidistrikt gjør at det vil være lettere å allokere og prioritere ressurser innad i politidistriktene. Denne modellen gir også betydelige muligheter for at det enkelte politidistriktet vil kunne drive mer res-



Figur 6.2 Alternative distriktsmodeller.

surseffektivt og frigjøre administrative ressurser som kan omdisponeres til økt politikraft i politidistriktet.

Modellen medfører at flere av politidistriktene vil favne over et stort geografisk område. Utfordringene knyttet til kriminalitet og hendelser som skjer over større områder vil være mer håndterbare med vesentlig færre geografiske grensesnitt. Samtidig vil det kreve at den operative ledelsen innordnes på en måte som sikrer god lokalt forankret ledelse, samt at operasjonssentralene må ha nødvendig teknologi og utstyr til å lede operasjoner over et større geografisk område.

En forutsetning for denne modellen er at hoveddelen av ressursene fortsatt er lokale og spredt i politidistriktene, ute på lensmannskontor og politistasjoner. Ledelse og administrasjon vil derimot sentraliseres. I sum gir dette større fleksibilitet i ressursdisponeringen, både til å flytte ressurser og til å etablere støttefunksjoner og beredskapsordninger.

En modell med færre enn seks politidistrikter gir etter utvalgets vurdering for store geografiske dekningsområder uten at den økte størrelsen gir vesentlige fordeler sammenlignet med denne modellen.

Fylkesmodellen: Denne modellen har 18 politidistrikter. Modellen imøtekommer ikke hensikten med å endre dagens distriktsstruktur. Med en reduksjon fra 27 til 18 politidistrikter imøtekommer svært få av politidistriktene de kriteriene som er lagt til grunn for vurdering av robusthet. I en slik modell vil kun 1 av de 18 politidistriktene

møte samtlige kriterier til sterke nok fagmiljøer basert på de kravene utvalget har satt til et robust politidistrikt.

Dette alternativet vil fortsatt gi et meget stort ledelsesspenn, med mer enn 18 politidistrikter pluss særorganer i direkte linje til politidirektøren/Politidirektoratet. Det vil fortsatt være store forskjeller i antall ansatte og budsjettammene mellom de enkelte politidistriktene, og det vil være store forskjeller i kriminalitet. Alternativet vil også i liten grad legge til rette for en mer enhetlig og helhetlig organisering av etaten. I sum ser utvalget ikke at dette alternativet vil kunne løse de utfordringene som en ny distriktsstruktur er ment å løse. Dette alternativet vil også ha det laveste potensialet til å frigjøre årsverk og gi mer effektiv ressursbruk.

Formålet med å redusere antall politidistrikter er å etablere politidistrikter som har forutsetninger for å inneha alle vesentlige fagmiljøer nødvendig for å løse politiets kjerneoppgaver. Fylkesmodellen vil ikke gjøre dette. Utvalget mener at en reduksjon til 18 politidistrikter ikke vil løse noen av de grunnleggende utfordringene til politiet.

Mellomalternativet: Denne modellen har ti politidistrikter og gir noe bedre forutsetninger for å ivareta kravene til robusthet. I en slik modell vil fem av ti politidistrikter i hovedsak oppfylle kriteriene innenfor alle fagmiljøer. Enkelte politidistrikter i denne modellen vil imidlertid bli svake når det gjelder kapasitet på operasjonssentraler, i analysmiljøer, på det kriminaltekniske området og innen etterforskning av organisert kriminalitet.

Tabell 6.1 Oppsummerte forskjeller mellom vurderte politidistriktsmodeller

	Antall distrikter som innfrir kravene til samtlige fagmiljøer	Interne forskjeller	Frigjøring av årsverk
Fylkesmodell	1 av 18	17/21/17	200
Mellomalternativ	5 av 10	5,2/7/5,2	390
Regionsmodell (anbefalt modell)	6 av 6	2,4/3,4/2,4	520

Interne forskjeller viser faktor i forskjell mellom største og minste politidistrikt for hhv: antall ansatte, kriminalitetsmengde og budsjett. Antall frigjorte årsverk knytter seg til administrasjon, ledelse og operasjonssentraler relativt til dagens struktur, inkludert behov for å møte kravet om to operatører på operasjonssentralene døgkontinuerlig.

Modellen gir fortsatt stor ubalanse mellom politidistriktene når det gjelder størrelse og kriminalitetsgrunnlag. Selv om denne modellen gir et betydelig større potensial for å frigjøre bemanning, og er mer kostnadseffektiv enn fylkesmodellen, vil de minste politidistriktene fortsatt ha relativt store kostnader til administrasjon og støttefunksjoner. Også denne modellen gir fortsatt et betydelig kontrollspenn på nasjonalt nivå.

I tabell 6.1 oppsummeres de viktigste forskjellene mellom de tre alternative modellene for distriktsstruktur.

Grunnlaget for de valgte kriteriene og en grundigere gjennomgang av utvalgets vurdering knyttet til distriktsstrukturen finnes i kapittel 12.

6.2.2 Lokal struktur

6.2.2.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler en styrking av det lokale politiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter. Lokale tjenestesteder slås sammen. Frigjorte ressurser skal brukes til å styrke bemanningen på de gjenværende tjenestestedene for å gi økt grunnberedskap, styrkede fagmiljøer og en bedre publikumstjeneste lokalt. Det anbefales en reduksjon av antall tjenestesteder fra dagens 354 til om lag 210. Dette skal sikre mer politikraft lokalt og gi kortere responstid. Denne restruktureringen bør gjennomføres innenfor hvert politidistrikt med utgangspunkt i en endret distriktsstruktur jf. utvalgets anbefaling i pkt. 6.2.1.1.

Det anbefales videre at beslutningsfullmakten knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet. Fullmakten bør reguleres innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav, herunder krav til responstid, publikumstilgjengelighet, konsekvensanalyse og lokal uttalerett. Hensynet til

effektive polititjenester bør være det viktigste kriteriet.

6.2.2.2 Vurdering

Dagens lokale struktur (politistasjons- og lensmannsdistrikter) er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt.

Effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver lokalt er først og fremst et spørsmål om hvilke arbeidsmetoder som benyttes, hvilken kompetanse tjenestepersonene besitter, hvilken systemunderstøttelse som er tilgjengelig og sist, men ikke minst, politi som er tilgjengelig der og når kriminalitet skjer. Tjenestestedet er kun et utgangspunkt for politiet å operere ut fra, samt et sted hvor publikum kan få tilgang til enkelte av politiets tjenester.

Dagens lokale struktur med mange små enheter og få ansatte på hvert tjenestested, der en betydelig andel av tilgjengelig tid er knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir ikke en god polititjeneste og skaper i liten grad faktisk trygghet for befolkningen. Dagens struktur gir en omfattende bruk av reservetjeneste, noe som i svært liten grad bidrar til å forebygge og forhindre kriminalitet. Korte åpningstider og lav bemanning gir heller ikke en god publikumstjeneste.

En sammenslåing av små tjenestesteder gjør det mulig å:

- redusere andelen av politibemanningen som er bundet opp til kontorenes åpningstid
- etablere større og mer robuste fagmiljøer og tjenestesteder lokalt
- redusere administrative kostnader knyttet til drift av tjenestesteder, inkludert administrativt ansatte og eiendomskostnader

Dette vil legge forutsetningene på plass for følgende resultater:

- *Politiets bemanning blir styrket lokalt.* Reduserte administrative utgifter og husleie kan omdisponeres til økt bemanning.
- *Oppgaveløsningen lokalt blir mer effektiv.* Økt antall ansatte på tjenestestedet vil legge grunnlaget for økt effektivitet. Utvalgets analyser viser at det er en sterk samvariasjon mellom målt produktivitet per ansatt og størrelsen på enheten.
- *Det blir mulig å utvikle bedre lokal fagekspertise* med dedikerte ressurser innen viktige områder som forebygging og etterforskning.
- *Politiet får en styrket tilstedeværelse lokalt og bedre respons* gjennom økt grad av døgnkontinuerlig tjeneste og mer effektive lokale beredskapsordninger.
- *Politiet får bedre beredskap og økt evne til kraftsamling lokalt.* Det lokale politiets forutsetninger for å kunne håndtere flere oppdrag parallelt, og om nødvendig omprioritere mellom disse ved behov, vil styrkes. Særlig ved større ulykker eller alvorlig kriminalitet vil mulighetene til å disponere tilstrekkelige ressurser lokalt være avgjørende.
- *Tilgjengeligheten for publikum vil kunne gjøres bedre* gjennom økt åpningstid på et færre antall tjenestesteder, kombinert med politiposter og andre tilbud for publikumsbetjening der det er behov for dette.

Utvalget har illustrert effektene over gjennom å bruke Vestoppland politidistrikt som eksempel. Politidistriktet har i dag om lag 200 ansatte fordelt på 13 tjenestesteder. Gjennomsnittlig kjørestand mellom tjenestestedene er i dag 28 minutter, og lengste kjøretid mellom to tjenestesteder er 42 minutter. Dette vil si at personer som bor mellom to tjenestesteder vil ha inntil 21 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested. Ved å øke lengste kjøretid fra 21 minutter til 36¹ minutter kan man samle ressursene på seks tjenestesteder i politidistriktet. Gjennomsnittlig kjøretid for de som bor mellom tjenestestedene vil da øke fra 14 minutter til 20 minutter. Med disse seks tjenestestedene vil 97 pst. av de som bor i politidistriktet ha mindre enn 45 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested.

Gjennom å samle ressursene på seks tjenestesteder vil gjennomsnittlig bemanning på tjenestestedene utenom Gjøvik politistasjon øke fra 7 til 17 årsverk. Dette gir større mulighet til å disponere politiutdannet personell der og når det er behov for dem og bedrer beredskapen i politidistriktet. I

t tillegg vil man frigjøre administrative ressurser og effektivisere oppgaveløsningen tilsvarende en styrking på 15 politistillinger. Disse vil kunne brukes til å styrke politidistriktet gjennom f.eks. nærmere en dobling av dedikerte personer på analyser, forebygging, økonomisk kriminalitet og kriminalteknikk, samt en vesentlig styrking innen spesialisert etterforskning slik som organisert kriminalitet samt vold og sedelighet.

I sum betyr dette at publikum må kjøre noe lengre for å få tjenester de sjelden har behov for, eksempelvis pass og våpenkort. På den annen side vil publikum få en vesentlig bedre polititjeneste på områder som betyr mye, som f.eks. økt tilstedeværelse og hurtigere respons ved alvorlige hendelser. Dette eksempelet er langt fra unikt, men er representativt for den situasjonen utvalget ser i hovedtyngden av dagens politidistrikter.

Å utvikle den lokale strukturen for å oppnå de effektene som er skissert over, er en oppgave som krever meget god innsikt i lokale forhold og muligheter. Utvalget har derfor ikke tatt mål av seg å utarbeide et detaljert forslag til lokal struktur for hvert av de seks foreslåtte politidistriktene. Forutsetningene og innsikten for å gjøre dette ligger i det enkelte politidistriktet og lokalt. Den konkrete løsningen bør utformes i politidistriktene i samarbeid med Politidirektoratet, og med involvering av relevante samarbeidspartnere og kommuner.

Utvalget har imidlertid gjennomført en analyse for å estimere hvor mange tjenestesteder som vil være nødvendig for å gi en god politidekning over hele landet. Dette vil samtidig legge til rette for de andre forbedringene som er omtalt over. Analysen baserer seg på hvor befolkningen bor og hvor alvorlige hendelser har skjedd gjennom de siste ni årene. Denne analysen viser at 203 tjenestesteder er tilstrekkelig til å gi befolkningen et godt tilbud og ivareta politiets evne til å utføre sine kjerneoppgaver. Datagrunnlag og metode for analysen er grundigere redegjort for og beskrevet i kapittel 12.

Utvalget mener at denne analysen bør danne utgangspunkt for å utvikle den lokale tjenestestrukturen i hvert av de nye politidistriktene. Samtidig kan det være lokale forhold som denne analysen ikke fullt ut har fanget opp. Det kan derfor ikke legges til grunn at 203 er det «riktige» eller optimale antallet. For å ta høyde for denne type usikkerhet er måltallet for endring av den lokale strukturen satt mer konservativt enn analysen tilsier. En reduksjon på 40 pst., fra 354 til om lag 210 tjenestesteder, er et realistisk måltall for en slik restrukturering. Dette ligger til grunn for de øko-

¹ Se kapittel 12 for en mer utfyllende beskrivelse av hvordan dette er beregnet.

nomiske beregningene som er presentert i kapittel 9.

6.2.3 Særorganer og støttefunksjoner

6.2.3.1 Anbefaling

Utvalget mener det bør gjennomføres en restrukturering av det som i dag omtales som særorganer. Det bør etableres et tydelig skille mellom hva som er særorganer og særorganfunksjoner, og hva som er støttetjenester til politidistriktene. Etter utvalgets vurdering bør et særorgan ivareta oppgaver innenfor primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene. Støttetjenester bør ikke organiseres som særorgan, men i stedet med utgangspunkt i den rolle og funksjon de har.

Med dette som grunnlag anbefaler utvalget at det bør utredes endringer og reorganisering av særorganstrukturen, der også nasjonale bistandsfunksjoner inngår. Dette arbeidet bør starte opp med utgangspunkt i at endret distriktsstruktur er etablert.

For støttefunksjonene anbefaler utvalget at:

- Nødvendigheten og hensiktsmessigheten av et eget styre for Politihøgskolen vurderes. Det bør vurderes en løsning som gir en nærere og mer direkte styring av Politihøgskolen fra Politidirektoratet.
- Det bør opprettes en egen enhet for administrative støttefunksjoner i politiet. Den bør omfatte bl.a. lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning.
- Politiets data- og materielltjeneste bør nedlegges og funksjonene overflyttes til Politidirektoratet, politiets nye felles støttetjenester og i en egen enhet for IKT drift og leveranse underlagt Politidirektoratet.

6.2.3.2 Vurdering

Dagens seks særorganer dekker en rekke forskjellige funksjoner og roller, fra bistandsfunksjoner og nasjonal overgripende oppgaver til utdanning, forvaltning og administrative støttefunksjoner. I tillegg er enkelte politidistrikter tillagt spesifikke særorganoppgaver/nasjonale bistandsfunksjoner.

Etter utvalgets vurdering er det to overordnede grep som bør gjøres når det gjelder særorganstrukturen. For det første bør det klargjøres tydeligere hva et særorgan er. Dernest bør dagens struktur vurderes helhetlig med utgangspunkt i ny distriktsstruktur.

Klargjøring av rolle

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å legge en mer prinsipiell tilnærming til grunn for organiseringen av politiets særorganfunksjoner. Det er derfor nødvendig å etablere et tydeligere kriteriesett for hva som er et særorgan, og hva som er en administrativ støttefunksjon. Grunnkriteriet for et særorgan bør være at det ivaretar primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene, i motsetning til støttefunksjoner som f.eks. utdanning, FoU, anskaffelser og IKT. Videre bør et særorgan primært dekke to roller. Det bør:

- gi bistand til politidistrikter innenfor sin funksjon og tilknyttede fagområder
- håndtere særlig komplekse, eller nasjonale/distrikts-overgripende saker innenfor sitt ansvarsområde

Med dette som hovedfunksjoner vil det også være naturlig å tillegge særorganene et nasjonalt fagansvar knyttet til egne fagområder. Dette vil normalt kunne innebære ansvar for å definere nasjonale standarder og prosedyrer, tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutvikling og sikre kunnskapsutvikling og generell utvikling av fagområdet(-ene).

Tilpasning til endret struktur

En endret distriktsstruktur og organisering av tjenestestrukturen i det enkelte politidistriktet vil både påvirke politidistriktenes behov for støtte fra særorganene, og hvilke funksjoner som faktisk skal være særorganfunksjoner. Med færre større politidistrikter vil også det enkelte politidistriktet kunne ivareta større og mer kompliserte/spesialiserte oppgaver, og det vil også være oppgaver som i dag ligger i særorganene som vil bli bedre løst om funksjonene ble lagt til politidistriktene. Derfor anbefaler utvalget at det utredes endringer og reorganisering av særorganstrukturen, der også særorganfunksjoner som i dag ivaretas i enkelte av politidistriktene, inngår. Dette arbeidet bør starte opp når ny distriktsstruktur er etablert.

- *Kripas og Økokrim* bør inntil videre videreføres som separate særorganer. Det bør imidlertid, med bakgrunn i dagens kriminalitetsbilde, settes i gang et arbeid for å vurdere knytning og samarbeid mellom Kripas og Økokrim nærmere. Nasjonalt ID-senter (NID) er ikke et særorgan og arbeider primært med identitet og dokumentasjon innen utlendingsfeltet. Dette bør vurderes lagt inn i Kripas for å utnytte og utvikle felles kompetanse og kapasitet, særlig

- på identifisering, dokumentundersøkelser, laboratoriekapasitet og internasjonalt samarbeid.
- *Utrykningspolitiet* (UP) med ni regioner vil være organisert i flere geografiske områder enn den anbefalte distriktsmodellen med seks politidistrikter. Organiseringen av den tjenesten UP ivaretar må vurderes når beslutning om distriktsstruktur er fattet. Det bør i den sammenheng vurderes om det er bedre å tillegge politidistriktene også UPs oppgaver og ressurser slik at disse kan samordnes og disponeres som en integrert del av politidistriktets oppgaveløsning.
 - *Politiets utlendingsenhet* (PU) har som hovedoppgaver å registrere og bidra til å fastsette asylsøkeres identitet og reiserute, samt uttransportering av personer uten lovlig opphold. Utlendingsfeltet har i dag mange aktører, inkludert politiet, Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på hele utlendingsforvaltningen, blant annet for å vurdere hvordan man kan oppnå en mer helhetlig organisering og styring av området.

Støttefunksjoner

Virksomheter som ikke faller innenfor særorgan-definisjonen, slik som Politiets data- og materiell-tjeneste og Politihøgskolen, bør da heller ikke gis en slik rolle. Disse bør i stedet organiseres og styres med utgangspunkt i den rollen og funksjonen de faktisk har.

Utvalget støtter Politidirektoratets vurderinger i deres «*Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten*» av 1. mars 2013. Utvalget anbefaler at Politiets data- og materiell-tjeneste nedlegges og funksjonene overflyttes til Politidirektoratet, politiets nye felles støttetjenester og i en egen enhet for IKT drift og leveranse underlagt Politidirektoratet. Etter utvalgets syn vil dette legge til rette for både en tydeligere rolledeling og en bedre strategisk styring, både innenfor anskaffelsesvirksomheten og IKT.

Utvalget anbefaler at nødvendigheten og hensiktsmessigheten av dagens styringsmodell for Politihøgskolen, med eget styre, vurderes. Utvalget ser ikke at dagens ordning legger godt nok til rette for en god og helhetlig styring av alle sider ved Politihøgskolen sin virksomhet. Det vil være viktig, spesielt for å sikre en bedre strategisk kompetansestyring i politiet, at Politidirektoratet gis en mer direkte rolle i styringen enn hva

dagens ordning legger opp til. Utvalget kan ikke se at det er særlige forhold ved Politihøgskolens virksomhet som tilsier at en modell med et styre er nødvendig eller gir en bedre styring av virksomheten.² Styrets oppgaver knyttet til faglig kvalitetssikring vil eventuelt kunne ivaretas av et faglig råd eller tilsvarende ordninger.

6.2.4 Overordnet organisasjonsstruktur

6.2.4.1 Anbefaling

Utvalget anbefaler at det etableres en ny organisasjonsstruktur i politiet. Videre anbefaler utvalget følgende:

- Politidistriktene bør ha en lik intern organisering. Det bør legges en funksjonell organisasjonsmodell til grunn.
- Politidirektoratet bør utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet bør rettes mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.
- Det etableres en strategisk ledergruppe for politiet bestående av politidirektøren, lederne for direktoratets hovedområder, politimesterterne og eventuelt leder(e) for særorgan(ene).

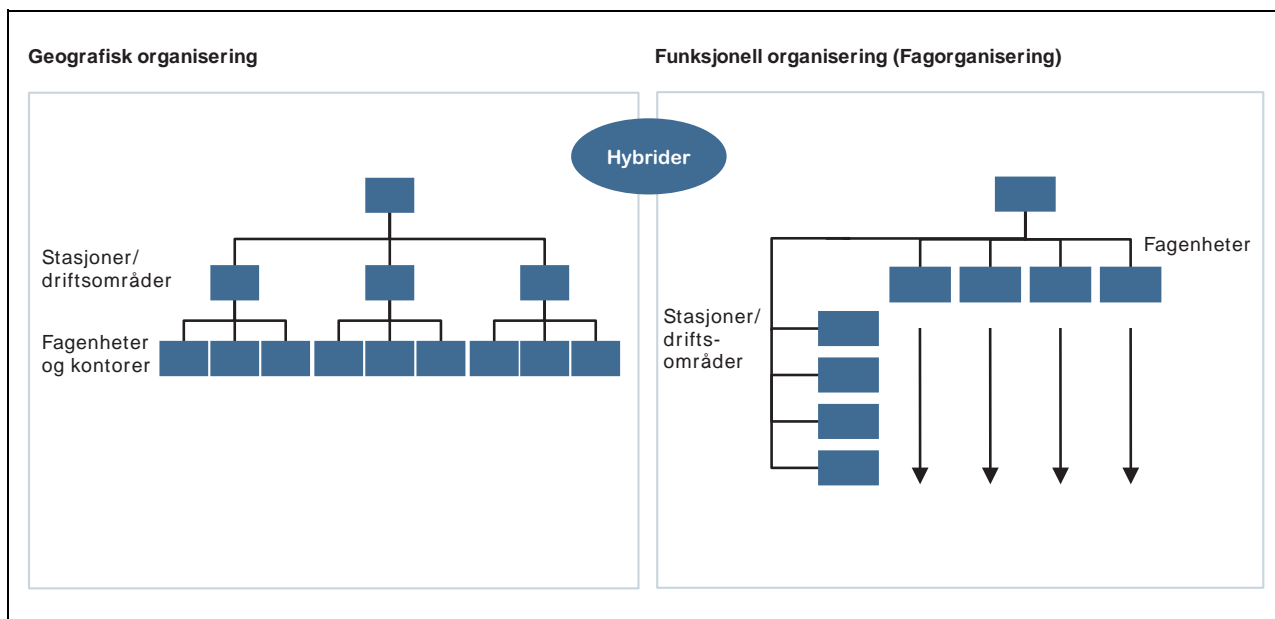
6.2.4.2 Vurdering

Utfordringene knyttet til politiets overordnede organisasjonsstruktur er etter utvalgets syn tredelt. Det første problemet knytter seg til at politidistriktene er organisert forskjellig. Dette begrenser mulighetene til læring, utvikling og samarbeid på tvers av politidistriktene. Dernest er Politidirektoratet ikke organisert for å ivareta strategisk utvikling, styring og ledelse av politiet. Til slutt er kontrollspennet mellom Politidirektoratet og underlagt virksomhet (politidistrikter og særorganer) for stort.

6.2.4.2.1 Organisering av det enkelte politidistrikt

Utvalget mener at det er en forutsetning for mange av de forbedringene som foreslås, at politidistriktene organiseres etter en felles modell. En felles organisasjonsstruktur på distriktsnivå vil

² Det vises her til St.meld nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, samt Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder for bruk av styre i staten (2006).



Figur 6.3 Arketyper for organisering av politidistrikter.

være en sentral forutsetning for å styrke politiets evne til å lære, utvikle og forbedre virksomheten. En likeartet organisering gjør det lettere å drive systematisk kunnskapsutvikling, utvikling av felles arbeidsmetoder og deling av beste praksis. Det vil også være viktig for å legge til rette for effektiv samhandling og samarbeid mellom politidistriktene i oppgaveløsningen.

Dagens politidistrikter er i hovedsak organisert ut fra to modeller – enten geografisk inndelt, eller etter en modell med noen sentrale funksjoner i tillegg til tjenestesteder og driftsområder.

En geografisk organisering har en ansvarsfordeling som er geografisk bestemt, noe som bidrar til klarhet i roller og ansvar. Modellen er imidlertid mindre egnet til å tilrettelegge for felles arbeidsmetodikk og beste praksis, og det er mer krevende å få til effektiv ledelse og administrative funksjoner fordi mer av dette vil bli dyttet ned på nivået under politidistriktet. En geografisk organisering gir god mulighet til å prioritere ressurser mellom fagområder lokalt i politidistriktet, men det er vesentlig mer krevende å prioritere ressurser mellom deler av politidistriktet, f.eks. ved større hendelser og større utfordringer i politidistriktet.

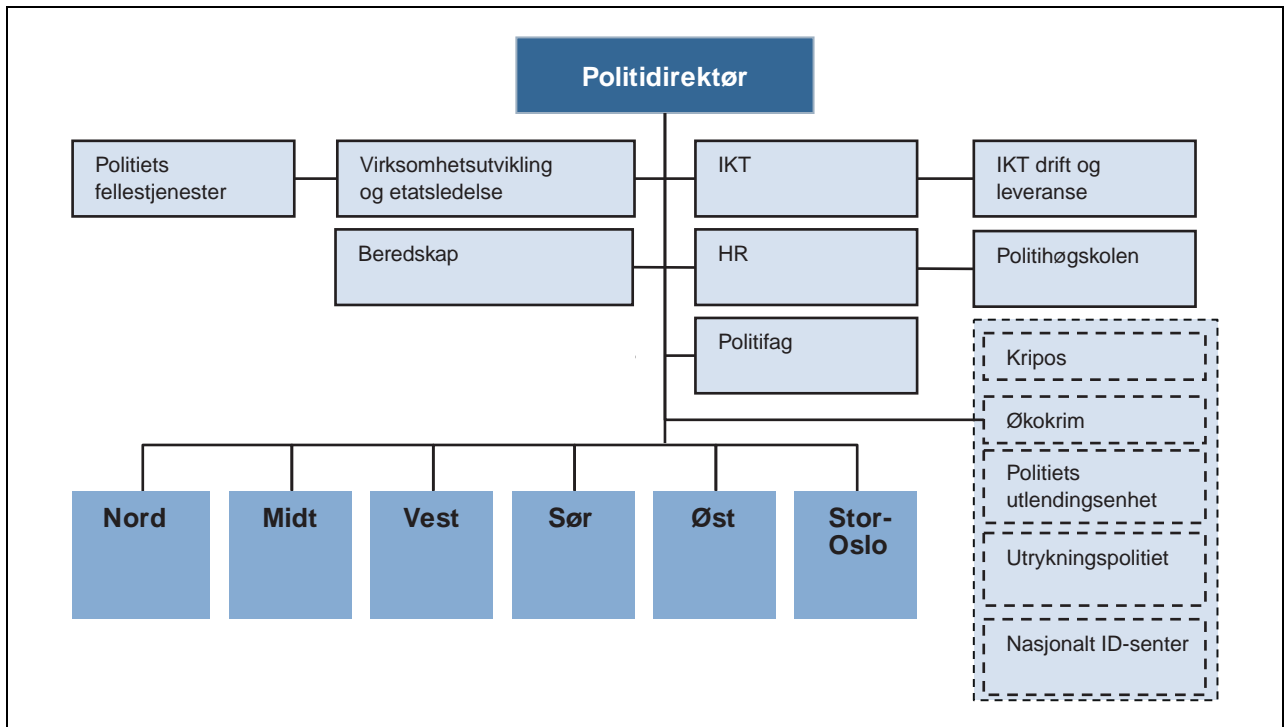
En funksjonell organisering er bedre egnet til å utvikle felles arbeidsmåte og standardiserte metoder, etablere kompetente fagmiljøer og sikre effektiv ressursutnyttelse av spesialistkompetanse og administrative ressurser. Den er også svært godt egnet til å sikre en helhetlig prioritering av

tilgjengelige ressurser på tvers av politidistriktet. Den har imidlertid en utfordring i at leveranseansvaret på flere områder vil være delt mellom geografi og funksjon.

I kapittel 12 er det redegjort grundigere for utvalgets vurderinger knyttet til organisering innen det enkelte politidistrikt, samt skissert hvordan politidistriktene mer konkret kan organiseres etter en funksjonell modell. Det understrekes at utvalgets viktigste anbefaling på dette området er at politidistriktene organiseres likt. Med dette som utgangspunkt mener utvalget at en funksjonell organisering, slik også de fleste større av dagens politidistrikter (målt i antall ansatte) er organisert, er mest hensiktsmessig.

6.2.4.2 Organisering av Politidirektoratet

Politidirektoratet bør utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av politiet. Politidirektoratets ressurser og oppmerksomhet bør rettes slik at direktoratet kan ivareta den strategiske ledelsen og styringen av politiet. De funksjonene som har en avgjørende innflytelse på politiets drift og utvikling, bør derfor representeres på direktørnivå og dermed også i politidirektørens ledergruppe. På denne bakgrunn bør direktoratets ressurser og oppmerksomhet rettes mot følgende fem områder organisert som egne avdelinger i direktoratet: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.



Figur 6.4 Skisse til helhetlig organisering av etaten.

6.2.4.2.3 Overordnet struktur

Med 35 direkte underlagte virksomheter – slik politiet i dag er organisert – vil det, nærmest uavhengig av andre forutsetninger, være meget utfordrende å etablere god kvalitet og god oppfølging i styringssammenheng. Innholdet i styringen blir for overordnet og generell, samtidig som forutsetningene for reell strategisk ledelse svekkes. Et redusert antall politidistrikter og et tydeligere skille mellom særorganer og støttefunksjoner legger et godt utgangspunkt for å etablere en organisasjonsstruktur som muliggjør god kvalitet i styringen og en tydeligere ledelse av politiet. Et mer strategisk orientert Politidirektorat, rettet mot å ivareta en helhetlig ledelse for hele politiet, vil også legge til rette for en overordnet organisasjonsmodell som gir bedre forutsetninger for god faglig styring, både av politidistrikter, særorganer og fellesfunksjoner.

I figur 6.4 skisseres et overordnet organisasjonstablå som viser organisering av politiet med de endringene som utvalget foreslår.

I skissen er øvrige særorganer videreført uten organisatoriske endringer. Som redegjort for over anbefaler utvalget at det med utgangspunkt i ny distriktsstruktur gjennomføres en mer helhetlig vurdering av særorganstrukturen, der også særorganfunksjoner som i dag ivaretas i enkelte av politidistriktene, inngår.

6.3 Avslutning

Utvalget foreslår omfattende endringer i strukturering og organisering av politiet. For bedre å forstå hvordan disse endringene vil påvirke publikums møte med politiet, avsluttes dette kapittelet med en beskrivelse av hvordan fremtidens politi vil oppleves dersom endringene utvalget foreslår tas til følge.

Tilgjengelig og tilstedeværende politi handler ikke om tjenestesteder, men om polititjenestemenn og -kvinner. Fremtidens politi vil være mer tilstede i lokalmiljøene med flere patruljer der og når publikum trenger dem. Polititjenestepersonene vil få mer tid til å patruljere fordi færre medarbeidere går med til å bemanne skranken i fysiske tjenestesteder. Tjenestestedene blir færre, men politibilene og de tilstedeværende patruljene vil bli flere. Med nytt utstyr vil også mer politiarbeid kunne løses ute, med patruljebilen som base, i stedet for inne på et kontor. Politiets faktiske tilstedeværelse i lokalmiljøene vil bli bedre. Politiets forebyggende arbeid blir styrket. Politidistriktet vil kunne ha flere personer med forebygging som hovedoppgave, som jobber ute i lokalmiljøene.

Det vil alltid være politi tilgjengelig for å håndtere alvorlige og akutte hendelser. Større politidistrikter vil gi styrket beredskap. Færre operasjonssentraler gjør at bemanningen ved hver av dem styrkes. Også den operative tilstedeværelsen blir

bedre, fordi politiressurser frigjøres til mer operativ tilstedeværelse. Når hvert politidistrikt er større, har de flere patruljer å spille på, og som kan sendes dit en alvorlig hendelse har skjedd. Det betyr raskere respons når publikum trenger det.

De tjenestestedene som beholdes vil få en lengre åpningstid. Det betyr at selv om reiseveien til nærmeste polititjenestested blir noe lenger for deler av befolkningen, vil politiet holde åpent når folk flest har anledning til å møte opp, i stedet for bare noen timer på dagtid, noen få dager i uken, slik situasjonen er mange steder i dag. I tillegg kan flere publikumstjenester løses over internett, så publikum i større grad slipper å møte opp hos politiet.

Større politidistrikter gir mer solide fagmiljøer. Disse blir en ressurs for hele politidistriktet, som kommer publikum lokalt til gode. Etterforskningen blir bedre når de polititjenestepersonene som er satt på saken har spesialisert kompetanse

og ofte håndterer den aktuelle typen sak. Også den generelle etterforskningen vil få bedre kvalitet når fagmiljøene blir større og flere kan arbeide sammen. Politidistriktene får mulighet til å bygge opp en spesialistkompetanse som de fleste politidistriktene ikke har ressurser til å ha i dag. Publikum vil møte et politi som har bedre kompetanse enn det de har mulighet til å bygge opp i dag.

Et mer enhetlig politi betyr at publikum får den samme polititjenesten uavhengig av hvor de bor. Politidistriktene blir likere, de organiseres på samme måte og de får de samme solide fagmiljøene. Enhetlig styring vil sørge for like prioriteringer og like måter å løse oppgavene på. Like hendelser skal håndteres på lik måte og med lik prioritet uavhengig av hvilket politidistrikt de skjer i og hvor i politidistriktet de skjer. I særlig alvorlige og krevende saker vil særorganene bidra med støtte til politidistriktene. Særorganenes ekspertise skal komme hele landet til gode, og sikre solid håndtering av de mest krevende sakene.

Kapittel 7

Forbedret styring og ledelse

Den strategiske styringen av politiet utøves av Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig departement og politidirektøren som etatsleder med ansvar for styring av underlagte særorganer og politidistrikter. God organisering og styring er en forutsetning for et veldrevet politi og effektiv løsning av politiets oppgaver. En effektiv styring av etaten er blant annet betinget av at:

- organisasjonen vet hvilke roller og oppgaver det enkelte nivå har
- ansvar, myndighet og kompetanse er fordelt i henhold til rolledelingen
- organisasjonsstrukturen legger til rette for effektiv utøvelse av rollene
- det er etablert helhetlige og gjennomgående prosesser med god kvalitet

Ledelse er av betydning for både gjennomførings- evne og kapasitet til fornyelse. En god og fremoverskuende ledelse vil være avhengig av:

- de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten
- systemer og prosesser for å understøtte ledelse og kompensere for svakheter
- faktisk utøvelse av ledelse basert på ledernes egnethet til å utøve ledelse og forutsetningene de utøver ledelse innenfor

Dagens styring og ledelse av politiet fungerer ikke tilfredsstillende. Etter utvalgets vurdering er svak styring og ledelse en viktig årsak til en rekke av de utfordringene som utvalget har identifisert.

Det er flere årsaker til utfordringene med styringen og ledelsen av politiet. På den ene siden har ikke politiet fått de rammevilkårene som er nødvendige for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som best mulig svarer til oppgavene. På den annen side har heller ikke politiet evnet å utnytte de mulighetene som faktisk finnes.

7.1 Utfordringer

Det er vanskelig å trekke definitive skiller mellom hva som er styring, og hva som er ledelse. En enkel måte å se dette på er å si at styringen definerer handlingsrommet for utøvelse av ledelse. Styringen handler om hvordan mål, krav og rammer settes og følges opp. Ledelse handler om hvordan man skaper resultater innenfor rammene.

Kort oppsummert synes det som at fraværet av langsiktige strategiske mål og planer for norsk politi bidrar til en kortsiktig og hendelsesstyrt styring av politiet. Uklar rolledeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet forsterker dette problemet og gjør at begge organisasjonene retter mye oppmerksomhet mot kortsiktige og enkeltstående utfordringer. Innslaget av sentral regulering, styring og standardisering i ytre etat er svak, og det er en betydelig autonomi i det enkelte politidistrikt og særorgan. Både måten oppgavene løses på, og resultatene som oppnås, synes i stor grad å være avhengig av lokal ledelsesutøvelse og enkeltmedarbeideres kompetanse og erfaring. Det observeres i tillegg en gjennomgående mangel på kravsetting til ledere i politiet og følgelig også få konsekvenser for ledere som ikke etterlever satte krav eller leverer resultater som forventet. Der hvor det er god ledelse, ser utvalget også gode resultater, men norsk politi mangler i dag et system som demper negative avvik og kollektivt utvikler bedre ledelse i politiet.

Den strategiske styringen og rammesettingen for politiet fremstår som fragmentert, hendelsesstyrt og kortsiktig. Det finnes ikke i dag en politisk forankret plan eller strategi som trekker opp mål, retning og prioriteringer for hele virksomheten. I den formelle styringen fra Justis- og beredskapsdepartementet synes satsinger og prioriteter kortsiktige og skifter ofte. Den formelle styringen er fokusert omkring enkelte effektmål på samfunnsnivå, foruten noen enkeltinitiativ og enkeltstående parametere. Mål og resultatkrav rettet mot å forvalte og utvikle politiet som etat er i begrenset grad til stede i Justis- og beredskaps-

departementets styring. Departementets fokus i styringen er etter utvalgets syn rettet altfor smalt og tidvis for spesifikt i forhold til det totale ansvaret Justis- og beredskapsdepartementet har som eierdepartement.

Denne formen for styring setter rammer for Politidirektoratets etatsledelse som er vanskelige å håndtere. Justis- og beredskapsdepartementets fragmenterte og tidvis detaljerte fokus i styringen legger premissene for Politidirektoratets styring av ytre etat. At strategisk viktige områder ikke er omfattet i den formelle styringen, fører ikke nødvendigvis til at de glemmes. Det er et stort omfang av løpende ad hoc-rapportering og oppfølging mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet på områder som faller utenfor den formelle styringen i tildelingsbrevet og resultatrapporteringen. Dette trekker mye ressurs i begge organisasjoner, samtidig som det fører til at rolledelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet fremstår som uklar. Kort sagt virker Justis- og beredskapsdepartementet for opptatt og involvert i enkeltsaker og temaer der ansvaret og kompetansen primært ligger i etaten. Samtidig legger Justis- og beredskapsdepartementet for liten vekt på å forvalte og utvikle de strategiske rammene for politiet (hovedlinjer, mål og prioriteringer) på kort og lang sikt, samt følge opp resultater og utvikling i tilknytning til disse.

Styringen fra direktoratet og ned til politidistrikter og særorganer fremstår derfor også som fragmentert og kortsiktig. I tillegg er det internt i etaten varierende kvalitet og systematikk når det gjelder en rekke grunnleggende prosesser og funksjoner som f.eks. virksomhetsstyring, personellforvaltning, anskaffelser, teknologiledelse og kunnskapsutvikling. Det er liten grad av sentral styring av hvordan slike prosesser skal foregå, hvem som har ansvar, og hva slags resultater de skal frembringe. Mens det kan synes som om direktoratet og etaten totalt sett gis et for smalt ledelsesrom fra departementet, er utfordringen i noen grad det motsatte for politidistrikter og særorganer. Det er først på dette nivået at summen av rammer, krav og forventinger får praktiske konsekvenser. For det enkelte politidistriktet er kompleksiteten betydelig. Uklare rammer og kortsiktige fragmenterte mål, sammen med en liten grad av regulering og standardisering på tvers av organisasjonen, stiller lokale ledere overfor betydelige målkonflikter. Hvordan det prioriteres når disse skal løses, varierer. Utvalget har sett store variasjoner¹, både når det gjelder hvordan oppgavene løses, hvordan saker og hendelser prioriteres, og

ikke minst store forskjeller knyttet til kvalitet, effektivitet og resultater mellom politidistrikter og internt i politidistrikter.

Når variasjonene i organisering og tilnærming er store, og graden av sentral regulering liten, blir ledelse en mer avgjørende faktor. Det er derfor viktig å ha systemer og prosesser som bidrar til god ledelse, til tross for de strukturelle svakhetene. Slike systemer og prosesser inkluderer f.eks. lederutvelgelse, lederutvikling og resultatorientering. Dagens systemer og prosesser er imidlertid ikke satt opp på en måte som understøtter utøvelse av ledelse på en god nok måte, eller kompenserer for mangler ved de strukturelle forutsetningene.

7.2 Utvalgets anbefalinger knyttet til ledelse og styring

Utvalget mener at politiet må gis et større handlingsrom og et tydeligere myndighetsgrunnlag for å organisere, styre og lede virksomheten. Dette er viktig for å utløse en større grad av initiativ og gjennomføringsevne. Samtidig må politietatens egen evne til nettopp dette forbedres. En ytterligere forutsetning er den reduksjonen i antall politidistrikter utvalget anbefalte i kapittel 6. Det er avgjørende både at politidistriktene blir mer likeartede, og at ledelsesspennet fra Politidirektoratet til underlagt nivå reduseres betydelig. Uten dette vil ikke grunnforutsetningene være på plass, verken for å utvikle nødvendig kvalitet på styringsprosessene, eller for å få en god ledelse i etaten. Dette vil være avgjørende forutsetninger for å gjennomføre de endringene som utvalget anbefaler.

Det er etter utvalgets syn derfor avgjørende at det igangsettes et arbeid for å bedre rammevilkårene for og evnen til styring, ledelse og utvikling i politi- og lensmannsetaten. Uten en betydelig forbedring på dette området vil det potensialet og mulighetsrommet som utvalget har identifisert, vanskelig kunne realiseres.

Utvalget anbefaler at det startes opp et bredt anlagt arbeid med formål om å:

- tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, politidistrikter og særorganer
- utvide politidirektørens fullmakter, myndighet og ansvar

¹ Disse variasjonene er det redegjort for utfyllende i kapittel 15.

- utvikle en tydelig strategisk ledergruppe for etaten
- få en ledelsesutøvelse med tydelige krav og forventninger til politiets ledere
- standardisere lederutvelgelse og -utvikling
- reformere styringsprosessene og utviklingsarbeidet i og av etaten
- en klarere styringsrelasjon mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet
- sterkere sentral styring og standardisering
- styrket systematisk analyse og kunnskapsutvikling, samt økt læring og kunnskapsdeling på tvers av etaten

Reformeringen av styringsprosessene og utviklingsarbeidet skal blant annet gi:

- et klarere skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten

Det vises til kapittel 13 og 14 for en grundigere gjennomgang av funn, analyser og vurderinger knyttet til styring og ledelse i politiet.

Kapittel 8

Kvalitet og prestasjoner

En del av utvalgets anbefalinger dreier seg om rammebetingelsene for politiet. Endringer i oppgavesettet og en endret struktur fordrer en beslutningsprosess før tiltak ev. kan iverksettes. Samtidig er det en rekke områder hvor politiet kan få til store forbedringer innenfor eksisterende organisering, styring og rammer. Det er klart at en mer hensiktsmessig organisering og styring av etaten vil understøtte forbedringer på alle områder. F.eks. vil et redusert antall politidistrikter og tjenestesteder gjøre det mulig å få til en mer kostnadseffektiv drift av etaten innen administrative funksjoner. Videre vil flere av endringene beskrevet under kreve en bedre styring og ledelse for å få realisert potensialet som ligger der.

Likevel kan politiet umiddelbart ta tak i de fleste forbedringsområdene som utvalget peker på. Innenfor flere av områdene beskrevet under har politiet også påbegynt dette arbeidet.

I det følgende gjennomgås de viktigste områdene hvor utvalget mener politiet har muligheter for forbedring, og hvor dette arbeidet kan settes i gang uten å vente på de strukturelle endringene beskrevet i kapittel 5 og 6. De viktigste områdene hvor vi ser betydelige behov for endring, er:

- strategisk styring av teknologiområdet
- prestasjonsledelse og resultatoppfølging
- kunnskapsbasert oppgaveløsning
- standardiserte arbeidsmetoder og prosesser
- strategisk kompetanse- og lederutvikling
- organisering og standardisering av administrative funksjoner og tjenester

Hver av disse blir behandlet grundigere i det følgende.

8.1 Strategisk styring av teknologiområdet

Satsing på teknologi er et viktig virkemiddel i politiets organisasjonsutvikling. Formålet med å ta i bruk nye teknologiske løsninger er å oppnå økt effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen. Med

andre ord, teknologien skal understøtte politiets arbeidsprosesser. Samtidig er det viktig å være seg bevisst at det også skjer en vekselvirkning ved at teknologi kan bane vei for nye og mer effektive arbeidsprosesser. Det krever at politiet har klare tanker om hva som kjennetegner gode arbeidsprosesser, samtidig som etaten, forankret i gode kost/nytte-vurderinger, ser muligheten som ligger i satsing på teknologi.

For å utnytte mulighetene teknologi gir, kreves ikke bare en uttalt prioritering av teknologiområdet. Det er også nødvendig med god ledelse, en strategisk tilnærming og en organisasjon med tydelig rollefordeling og nødvendig kompetanse.

Det er store mangler i politiet knyttet til teknologi, spesielt innen det politioperative området. Dette skyldes ikke manglende ressurser, men er et resultat av at man ikke har hatt en strategi for bruk av teknologi i etaten, kombinert med manglende styring, uklar organisering og ansvarsfordeling og for svak kompetanse innen teknologiområdet.

Det er iverksatt en rekke tiltak i politiet de siste årene for å utbedre situasjonen. Det er etablert en ny IKT-avdeling i Politidirektoratet, en IKT-strategi er utviklet og godkjent, og det arbeides med å styrke kompetansen i Politidirektoratet innenfor IKT. Videre er det besluttet å gå videre med Merverdiprogrammet, som har som formål å utvikle og ta i bruk IKT som understøtter økt kvalitet i straffesaksbehandlingen, analyse, styring og forebyggende arbeid. Programmet har en planramme på totalt 2,4 mrd. kroner.

Utvalget mener at politiet må styrke sin evne til å anvende teknologi for å gi en bedre og mer effektiv oppgaveløsning. Dette krever at politiet:

- etablerer en helhetlig strategi for hvordan IKT kan understøtte politiets oppgaveløsning samt prosess for porteføljestyling som grunnlag for løpende prioritering av IKT-midler i etaten
- standardiserer bruk og utvikling av teknologi på tvers av etaten, inkludert utfasing av lokale systemer og applikasjoner. Anskaffelser av

- maskiner og utstyr bør gjøres sentralt for å redusere kompleksitet og systemkostnad
- rendyrker drift og leveranse av IKT systemer i en egen enhet som sorterer under IKT-avdelingen i Politidirektoratet
- styrker brukerinvolveringen fra politidistriktene, lokalt nivå og særorganene innen IKT-utvikling gjennom deltakelse i brukergrupper for forskjellige fagområder og ved større prosjekter
- akselererer implementeringen av kritiske systemer innen det politioperative området basert på standardiserte løsninger og hyllevarer, slik som nytt politioperativt system og mobile løsninger og kartverk for patruljebiler

8.2 Prestasjonsledelse og resultatoppfølging

Det er stor variasjon i resultatene som oppnås internt i politiet, både mellom politidistriktene og innad i hvert politidistrikt. Noen av forskjellene kan forklares gjennom ulike forutsetninger, men mange har ingen ytre årsaksfaktorer. Disse forskjellene kan derfor kun forklares med varierende evne til å levere gode resultater, ofte drevet av varierende kvalitet i ledelsesutøvelsen. En delforklaring er etter utvalgets vurdering manglende system for prestasjonsledelse i politiet. Med prestasjonsledelse menes prosesser for å følge opp, evaluere og utvikle den enkelte medarbeiders, leders og enhets prestasjoner. I tillegg må den enkelte ansatte forstå hvordan deres arbeid påvirker virksomhetens måloppnåelse.

Dette gjøres i meget begrenset grad i politiet i dag. Det er etablert et system for måling på styringsparametere, men bruken av dette systemet varierer fra politidistrikt til politidistrikt, og det er ikke dekkende for helheten av virksomheten. Etablering av måltall gjøres gjennom en årlig diskusjon mellom Politidirektoratet og hvert enkelt politidistrikt, og måltallene settes stort sett basert på historisk oppnådde resultater heller enn strategiske analyser av hva som antas å være kommende utfordringer. Det er svært liten oppfølging av resultater gjennom året, og det har begrenset konsekvens ikke å levere resultater. Dette gjelder både på politidistriktsnivå og lokalt nivå. Dagens systemer brukes også i svært liten grad som støtteverktøy for å vurdere behov for kompetanseutviklingstiltak og karriereveiledning på individnivå.

Utvalget mener at politiet bør styrke sin prestasjonsledelse gjennom:

- tydelighet på hvilke resultater det forventes at ledere og medarbeidere i politiet leverer
- måleparametere som dekker helheten av virksomheten, inkludert resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet, og andre relevante faktorer
- resultatmål basert på strategiske analyser og utledede strategier og mål som stimulerer organisasjonen til kontinuerlig forbedring
- jevnlig måling av resultater og systematisk sammenligning av oppnådde resultater på tvers av etaten for å identifisere områder der det må settes inn tiltak
- oppfølging av oppnådde resultater i ledergruppers møter, med gjennomgang av problemområder og planer og tiltak for å løse disse, samt håndtering av konsekvenser ved mangelfull oppnåelse av resultater

Politiet har etablert flere av de nødvendige systemene for å kunne drive god prestasjonsledelse i etaten, men disse mulighetene utnyttes ikke i dag. For å oppnå bedre kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen bør politiet benytte verktøy som resultatmål, tydeligere krav til leveranser, måling og oppfølging av oppnådde resultater og håndtering av konsekvenser om resultater ikke oppnås, både for ledere og medarbeidere.

8.3 Kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver

Å arbeide kunnskapsbasert har vært et uttalt mål i politiet i flere år. Planlegging og gjennomføring av politiets oppgaveutøvelse bør være basert på data og analyser, f.eks. av kriminalitetsutviklingen og når og hvor kriminaliteten finner sted, og på kunnskap om beste praksis og tilgjengelige metoder. Valg av strategier og virkemidler bør baseres på grundige analyser, relevant forskning og god kjennskap til kunnskapsfronten internasjonalt.

Dette foregår i varierende grad i dag. Det er store forskjeller mellom politidistriktene. Noen politidistrikter har gjennomført analyser av når det skjer flest alvorlige hendelser i politidistriktet, men disse analysene har i varierende grad dannet grunnlag for oppsett av tjenestelister og planlegging av ressursbruk. Det er også svært varierende hvorvidt det arbeides kunnskapsdrevet med å utvikle og forbedre metoder og virkemidler i løsning av oppgavene. Årsakene til den manglende kunnskapsforankringen i politiet er bl.a. dårlig tilgjengelighet og kvalitet på data, manglende teknologiske verktøy for å utføre analysearbeidet og varierende analysekompetanse i etaten. Videre

synes denne type innsikt og analyser i begrenset grad å være etterspurt som grunnlag for beslutninger og valg.

Utvalget mener også at den mer langsiktige innsatsen for å utvikle kunnskapsfronten innenfor politiets kjerneoppgaver er oppsiktsvekkende lav. Det er i liten grad avsatt midler til FoU innenfor politiets budsjett. I 2012 var FoU-innsatsen over Justis- og beredskapsdepartementets budsjett 49 mill. kroner eller 0,17 pst. av totalt budsjett, mot f.eks. 2,53 pst. i Forsvarsdepartementet og 0,95 pst. i Samferdselsdepartementet.¹ Justissektoren er i alt for liten grad gjenstand for systematisk analyse, utredning og forskning og utvalget kan ikke se noen gode grunner til at justissektoren skulle prioritere FoU så lavt.

Et bedre kunnskapsgrunnlag vil gjøre politiet i stand til å løse sine oppgaver mer effektivt og med høyere kvalitet enn i dag. Både innsatsen for å skaffe bedre kunnskap og systematikken i bruken av den kunnskapen som besittes, bør i denne sammenheng forbedres.

Utvalget anbefaler derfor at politiet styrker den kunnskapsbaserte oppgaveløsningen gjennom å:

- etablere en nasjonal standardisering av analyseprodukter og metoder. Det må være tydelig på alle nivåer i etaten hvilke analyseprodukter man er forventet å levere, hvilke metoder man skal bruke for å utvikle disse, og hvilke rutiner som gjelder for å følge opp analysene
- utvikle nasjonalt forankrede rutiner for enhetlig og kvalitativ føring av data. For å kunne gjøre sammenligninger og analyser på tvers av politidistrikter og tjenesteenheter er det behov for rutiner for hvilke standardiserte data som skal føres i hvilke systemer, og på hvilken måte
- stille krav til analysebasert operativ og bemanningsmessig planlegging for å sikre riktig tilstedeværelse med riktig bemanning
- sikre nødvendig kompetanse i etaten til å gjennomføre og følge opp nødvendige analyser. Analyser og en kunnskapsbasert tilnærming må ligge til grunn for løsningen av alle politiets kjerneoppgaver
- ta i bruk eksisterende IKT-verktøy, og der det er behov, anskaffe ytterligere verktøy, for å lette tilgangen til data og gjennomføre analyser i politiet
- utvikle en FoU-strategi for justissektoren og politiet, samt gradvis styrke ressursinnsatsen på dette området

8.4 Standardiserte arbeidsmetoder og prosesser

For å arbeide mer effektivt og med bedre kvalitet, og sikre en enhetlig polititjeneste over hele landet, er det behov for standardiserte arbeidsmetoder og -prosesser. Metoder og prosesser må være kunnskapsforankret, og basere seg på det som ifølge analyser gir de beste resultatene – en beste praksis. En standardisering av hvordan oppgaver løses, gjør det også lettere å måle resultater og gjøre sammenligninger.

Det finnes få nasjonale standardiserte rutiner og prosesser for utførelsen av de polisiære oppgavene. På noen områder er det laget veiledere og gitt føringer for hvordan visse typer arbeid skal organiseres og gjennomføres, men i all hovedsak er det opp til ledelsen i det enkelte politidistrikt å avgjøre hvordan man skal arbeide i politidistriktet. Dette fører til store forskjeller mellom politidistriktene, f.eks. i hvordan ulike oppgaver løses, og hvordan og hvor man lagrer informasjon. Et eksempel er innenfor det politioperative området, der det ikke finnes en felles standard for å kategorisere alvorlighet av hendelser og krav til politiets respons. For straffesaksbehandlingen er dette i større grad standardisert og regulert gjennom blant annet straffeprosessloven, påtaleinstruksen og Riksadvokatens rundskriv. Også på dette området observeres det likevel til dels betydelige variasjoner mellom politidistriktene når det gjelder oppnådde resultater.

I dagens politi er det i begrenset grad tilrettelagt for systematisk læring og deling av beste praksis og gode metoder. Ansvaret for dette i organisasjonen synes å være uklart plassert og etterspørselen etter denne type forbedring, gjennom f.eks. målstyring og prestasjonsledelse, er liten.

For å sikre en god, effektiv og enhetlig polititjeneste anbefaler utvalget at det bør startes et arbeid for å øke politiets evne og forutsetninger for å arbeide med kontinuerlig forbedring og læring på tvers av organisasjonen. Som del av dette arbeidet bør politiet:

- opprette standarder for teknologiske verktøy og utstyr slik at politidistriktene bruker de samme verktøyene og bruker disse likt
- utvikle rutinebeskrivelser og veiledninger knyttet til oppgaveløsningen basert på kunnskap om effektive metoder og beste praksis
- sikre formidling av rutiner og hensiktsmessige metoder på tvers av politidistrikter og særorganer, f.eks. ved at en enhet får ansvaret for systematisk og praktisk rettet kunnskapsformidling

¹ Se kapittel 13.

- utvikle nasjonale standarder for prioritering av oppdrag, standarder for rapportering av avsluttede oppdrag og måling av responstid slik at man sikrer enhetlig respons på tvers av etaten og muliggjør sammenligninger mellom politidistriktene
- opprette nasjonale standarder for registrering, lagring og deling av informasjon i politiets systemer

8.5 Strategisk kompetanse- og lederutvikling

Kompetanse- og lederutvikling er viktig for å utvikle en god polititjeneste. Politiet bruker om lag 350 mill. kroner på ulike kompetansehevingstiltak i politiet hvert år. Politihøgskolen har høye søker-tall, og norsk politi har en betydelig innsats på utdanning gjennom en 3-årig grunnutdanning og mer enn 40 forskjellige etter- og videreutdanninger. Lederutviklingsprogrammer, f.eks. lederkandidatkurset på Politihøgskolen, er også viktige virkemidler i denne sammenheng.

Samtidig sitter utvalget igjen med et klart bilde av at denne innsatsen i for liten grad styres strategisk og formålsrettet. Det er varierende styring fra politidistriktenes side av hva slags videreutdanning de ansatte tar, og hvilke ansatte som tar utdanningen. Dette synes ofte å være opp til hver enkelt ansatt og i varierende grad å være motivert av tjenstlige behov. Til tross for pålegg fra Politidirektoratet er det få politidistrikter som har en strategisk kompetanseplan som gir dem oversikt over hvilken kompetanse som finnes i politidistriktet, hvilken kompetanse som mangler, og hvilke tiltak som skal iverksettes for å dekke behovene, f.eks. etter- og videreutdanning.

Fraværet av strategisk kompetansestyring gjør at investeringene som gjøres i kompetanseutvikling, ikke nødvendigvis gir full nytte eller ønsket verdi for politiet. Dette, sammen med en begrenset systematikk knyttet til oppfølging av resultater og prestasjoner, gjør at politiets forutsetninger for å arbeide systematisk med å få frem de beste lederkandidatene er begrenset.

Utvalget mener at politiet må styrke sitt arbeid med strategisk kompetanse- og lederutvikling gjennom følgende tiltak:

- Politiet må etablere strategisk kompetansestyring som en integrert del av strategi- og virksomhetsstyringsprosessene i virksomheten, både nasjonalt og i det enkelte politidistriktet og innenfor etaten.

- Bruken av etter- og videreutdanning må styres i henhold til en strategisk kompetanseplan, og insentivstrukturen for slik utdanning bør gjennomgås.
- Det bør legges til rette for flere spesialister med annen bakgrunn enn den politifaglige, både ved at politiet gjøres mer kjent som arbeidsplass for spesialister, og ved å øke karrieremulighetene for personer uten politibakgrunn.
- Individuelle karriereplaner bør innføres for bedre å sikre samsvar mellom den enkeltes ambisjoner og etatens behov.
- Hensiktsmessigheten og behovet for særaldersgrensene i politiet bør vurderes.

8.6 En kostnadseffektiv organisasjon

Politiet har store muligheter til å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter. Administrativt personell varierer fra fem pst. av total bemanning i enkelte politidistrikter opp til 14 pst. i andre. Alle administrative funksjoner utføres i det enkelte politidistrikt, og det er ikke etablert fellesfunksjoner innen områder som lønnskjøring, regnskap, IKT og sentralbord. Utvalgets egen kartlegging viser at det brukes mer enn 100 årsverk lokalt i politidistriktene innen IKT. De administrative systemene understøtter heller ikke effektiv administrasjon av etaten. F.eks. må informasjon hentes ut fra 36 lokale installasjoner av SAP, en for hver enhet i politiet, for å få data på politiet som helhet. Noen politidistrikter har også egne systemer i tillegg til SAP, på områder som SAP er ment å dekke.

Innenfor anskaffelser er det en rekke områder hvor det ikke foreligger rammeavtaler, og det er også utfordringer knyttet til bruk og etterlevelse av de rammeavtalene som foreligger. Også på områder hvor det er rammeavtaler er det for liten grad av standardisering, noe som gir høyere totale kostnader. F.eks. gjelder dette anskaffelser av kjøretøy, hvor politidistriktene har stor valgfrihet i spesifikasjon for de bilene de bestiller. Forvaltning av eiendom, inkludert nybygg og forhandling av langsiktige leieavtaler, er et lokalt ansvar. Anskaffelser av biler gjøres gjennom rammeavtaler med lokale avrop. Gjennom en sterkere grad av sentral styring, styrket kompetanse innen innkjøp og økt bruk av rammeavtaler har Politidirektoratet selv estimert en årlig besparelse på om lag 200 mill. kroner.²

Basert på analyser som er gjort i dette arbeidet, samt innspill fra Politidirektoratet, estimeres

det at der er et potensial for besparelser på om lag 400 årsverk innen administrasjon og 200–300 mill. kroner i reduserte eksterne kostnader, jf. kapittel 15. Det pågår flere prosjekter i Politidirektoratet knyttet til disse områdene, men de har så langt ikke gitt resultater som endrer de forholdene som er beskrevet over.

Utvalget anbefaler at politiet umiddelbart iverksetter en rekke tiltak for å få en mer kostnadseffektiv administrasjon av etaten og redusere eksterne kostnader. Politiet bør:

- redusere antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer til et nivå på linje med

de mest kostnadseffektive politidistriktene/særorganene i etaten

- etablere administrative fellesfunksjoner for lønnskjøring, regnskap, mv.
- etablere en felles anskaffelse og forvaltning av eiendom, materiell og kjøretøy for etaten som sikrer en kostnadseffektiv forvaltning innen disse viktige områdene
- styrke sentral styring av og kompetanse innen anskaffelser og gjennom dette å redusere eksterne kostnader og sikre bedre etterlevelse av regelverket for offentlig anskaffelse, i tråd med Politidirektoratets strategi og pågående arbeid innen området

² Politidirektoratet (2010): *Resultatreformen – innkjøpsfunksjonen i politiet*.

Kapittel 9

Samlede anbefalinger, gjennomføring og økonomiske konsekvenser

Politiet skal forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Politiet utfører en del av statens funksjoner som er av grunnleggende betydning både for den enkeltes sikkerhet og for utviklingen av et lovlydig og velfungerende samfunn.

Forutsetningene for å kunne ivareta dette meget viktige ansvaret er endret. Kriminaliteten blir mer kompleks og sammenvevd. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi danner stadig oftere både en arena og et virkemiddel for kriminalitet. Befolkningen vokser, blir mer heterogen og konsentreres geografisk. Det forventes en ytterligere forsterkning i geografiske forskjeller når det gjelder omfang av kriminalitet, type kriminalitet og andre saker politiet er forventet å håndtere i fremtiden. Samtidig har hele befolkningen krav på en polititjeneste med lik kvalitet.

En effektiv løsning av kjerneoppgavene vil stille høye krav, både til spesialisering, fagkompetanse, kontinuerlig læring og utvikling i hele organisasjonen. Disse kravene skjerpes like mye for det lokale politiet som for de spesialiserte enhetene og fagmiljøene. Politiets store utfordring i fremtiden blir å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt politi der befolkningen bor, og samtidig å utvikle robuste fagmiljøer. I tillegg må man sikre at de lokale politienhetene og spesialmiljøene virker effektivt sammen som en organisasjon. Et kompetent lokalt politi er en forutsetning for at fagmiljøene skal fungere godt.

Utvalgets analyser og gjennomgang har avdekket at dagens politi har et vanskelig utgangspunkt for å møte utfordringene. Det er store variasjoner i hvordan politiet er organisert, med hvilken kvalitet og effektivitet oppgavene løses, og hvordan det enkelte politidistrikt prioriterer og innretter tjenesten. Politiet er som organisasjon heller ikke dyktige nok til å lære om, utvikle og forbedre egen virksomhet. Utvalget ser også svak teknologiledelse og en organisasjon som ikke har en tidsmessig og hensiktsmessig teknologiunderstøttelse. Det er

også pekt på at styring og ledelse av politiet ikke fungerer tilfredsstillende. På den ene siden har ikke politiet fått de rammevilkårene som er nødvendige for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som best mulig svarer til oppgavene. På den annen side har heller ikke politiet evnet å utnytte de mulighetene som faktisk finnes.

Dette er utfordringer og svakheter der politiet selv, sammen med Justis- og beredskapsdepartementet, sitter med fullmakter, ansvar og muligheter til å gjøre forbedringer. De endringene og tiltakene som i utgangspunktet er nødvendig, kan iverksettes innenfor dagens rammer. Det er derfor utvalgets tilrådning at det omgående igangsettes en kvalitetsreform i norsk politi med sikte på å utvikle et mer kunnskapsbasert og effektivt politi med større evne til kontinuerlig forbedring og utvikling av virksomheten. Samtidig er ikke dette tilstrekkelig for at politiet skal settes i stand til å møte fremtidens behov. Med dagens struktur, organisering og oppgavebredde er ikke forutsetningene på plass for at en kvalitetsreform alene vil kunne frembringe de forbedringene og resultatene som er nødvendig.

Politiets tilleggsoppgaver binder opp for mye av politiets ressurser og trekker oppmerksomhet vekk fra kjerneoppgavene. Struktur og organisering hindrer utviklingen av fagmiljøer og et effektivt og kompetent lokalt politi. På den ene siden gir ikke dagens distriktsstruktur de nødvendige forutsetningene for å utvikle spesialistmiljøer og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser. Det er kun i de største politidistriktene og i særorganene at grunnforutsetningene er på plass og robuste fagmiljøer kan utvikles og bevares. De store forskjellene mellom politidistriktene i antall ansatte, budsjett og kriminalitetsomfang gjør også at det er få fellestrekk og likheter å ta utgangspunkt i for å bygge et felles kunnskapsgrunnlag og felles prosedyrer og metoder. Dagens organisering gjør det meget vanskelig å etablere en effektiv styring og utvikling av etaten.

På den annen side har utvalget også vist at dagens lokale struktur ikke gir et effektivt lokalpoliti eller gode nok publikumstjenester lokalt. Dagens lokale struktur er i mange tilfeller et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Mange små tjenestesteder med få ansatte knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene gir verken effektiv forebygging eller effektiv kriminalitetsbekjempelse. Og det skaper derfor også i liten grad trygghet for befolkningen. Effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver lokalt er først og fremst et spørsmål om hvilke arbeidsmetoder som benyttes, hvilken kompetanse tjenestepersonene besitter, hvilken systemunderstøttelse som er tilgjengelig, og sist, men ikke minst, at politiet er tilgjengelig der og når kriminalitet skjer og publikum har behov for polititjenester. Hvor bygningsmassen er plassert, er av mindre betydning.

Uten at disse strukturelle og organisatoriske forutsetningene endres, vil en kvalitetsreform alene vanskelig kunne utvikle det politiet som trengs for effektivt å forbygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen i fremtiden.

9.1 Utvalgets samlede anbefalinger

Fremtidens politi må rustes for å møte den komplekse, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere et godt og kompetent

lokalt politi der befolkningen bor. For å utvikle et politi som kan møte disse behovene, anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer i politiet: *en strukturreform og en kvalitetsreform.*

Strukturreformen har som formål å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi, og robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Strukturreformen vil omfatte endringer i politiets oppgavesett slik det er anbefalt og redegjort for i kapittel 5, og en ny struktur og organisering av etaten slik det er anbefalt og redegjort for i kapittel 6.

Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen vil omfatte forbedringer i styring og ledelsesprosesser slik det er beskrevet i kapittel 7, samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner slik det er beskrevet i kapittel 8.

Selv om disse er fremstilt som to adskilte reformer, vil utvalget understreke at reformene i stor grad både henger sammen og også i noen grad danner forutsetninger for hverandre. Strukturreformen vil være av avgjørende betydning for å forbedre styrings- og ledelsesutøvelsen i politiet og politiets evne til kontinuerlig forbedring og utvikling av virksomheten. Uten økt vektlegging av kjerneoppgavene, færre og mer robuste politidistrikter og tjenestesteder vil ikke kvalitetsreformen



Figur 9.1 Utvalgets samlede anbefalinger

men kunne gjennomføres fullt ut, og heller ikke gi de resultatene utvalget har beskrevet over.

Under oppsummeres de konkrete tiltakene og anbefalingene knyttet til begge reformene. I kapittel 9.2 skisseres en overordnet fremdriftsplan for gjennomføring av reformene.

9.1.1 Strukturreform

Strukturreformen inneholder følgende hovedtiltak:

Endring av politiets oppgavesett

Utvalget anbefaler at:

- Politiets oppgavesett avgrenses til kjerneoppgavene, samt oppgaver som direkte understøtter disse. Dette bør være det prinsipielle utgangspunktet for utvikling av politiets oppgavesett.
- Det igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie og en hoveddel av forvaltningsoppgavene til andre etater og virksomheter.

Endret struktur og organisering i etaten

Utvalget anbefaler at:

- Politiet organiseres geografisk i seks robuste politidistrikter.
- Det lokale politiet styrkes gjennom økt politibemanning og sammenslåing av små tjenestesteder. Antall tjenestesteder reduseres fra dagens 354 til om lag 210. Dette skal sikre mer politikraft lokalt og gi kortere responstid.
- Beslutningsfullmakt knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet. Fullmakten anbefales regulert innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav, under dette krav til responstid, publikumstilgjengelighet, konsekvensanalyse og lokal uttalerett.
- Det utredes endringer og reorganisering av særorganstrukturen og nasjonale bistandsfunksjoner. Dette arbeidet anbefales startet opp når ny distriktsstruktur er etablert.
- Nødvendigheten og hensiktsmessigheten av et eget styre for Politihøgskolen vurderes. Det anbefales en løsning som gir en nærere og mer direkte styring av Politihøgskolen fra Politidirektoratet.
- Det opprettes en egen enhet for administrative støttefunksjoner i politiet. Den bør omfatte blant annet lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning.
- Politiets data- og materielltjeneste nedlegges og funksjonene overflyttes til Politidirektoratet, politiets nye felles støttetjenester og til en

egen enhet for IKT drift og -leveranse underlagt Politidirektoratet.

- Politidistriktene har en lik intern organisering. Det anbefales videre at en funksjonsrettet organisasjonsmodell legges til grunn.
- Politidirektoratet utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av etaten. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet anbefales rettet mot følgende fem områder: virksomhetsutvikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag.
- Det etableres en strategisk ledergruppe for politiet bestående av politidirektøren, lederne for direktoratets hovedområder, politimesterter og eventuelt leder(e) for særorgan(ene).

9.1.2 Kvalitetsreform

Kvalitetsreformen inneholder følgende hovedtiltak:

Bedre styring og styrket ledelse

Utvalget anbefaler at det startes opp et bredt anlagt arbeid med formål om å:

- tydeliggjøre rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, politidistrikter og særorganer
- utvide politidirektørens fullmakter, myndighet og ansvar
- utvikle en tydelig strategisk ledergruppe for etaten
- få en ledelsesutøvelse med tydelige krav og forventninger til politiets ledere
- standardisere lederutvelgelse og -utvikling
- reformere styringsprosessene og utviklingsarbeidet i og av etaten

Reformeringen av styringsprosessene og utviklingsarbeidet skal blant annet gi:

- et klarere skille mellom politiske rammer og faglig ledelse av etaten
- en klarere styringsrelasjon mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet
- sterkere sentral styring og standardisering
- styrket systematisk analyse og kunnskapsutvikling, samt økt læring og kunnskapsdeling på tvers av etaten

Bedre kvalitet og prestasjoner

Utvalget anbefaler at det startes opp et bredt anlagt arbeid med formål å gi:

- strategisk styring av teknologiområdet som sikrer effektiv ressursutnyttelse og akselerert

implementering av kritiske systemer innen det politioperative området

- prestasjonsledelse med tydelige målsettinger og krav, måling og oppfølging av resultater og tiltak for å håndtere manglende måloppnåelse over tid
- kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver gjennom systematisk bruk av analyse og utvikling av beste praksis-metoder
- standardiserte arbeidsmetoder og prosesser basert på beste praksis, kombinert med prosesser for kontinuerlig forbedring og læring på tvers av etaten
- strategisk kompetanse- og lederutvikling gjennom kompetanse- og karriereplaner som grunnlag for styring av etterutdanning og økt vekt på ekstern rekruttering av spisskompetanse til etaten
- en kostnadseffektiv organisasjon med riktig nivå på administrativt personell og styrking av felles administrative funksjoner på tvers av organisasjonen

9.2 Gjennomføring av reformene

I sum innebærer endringene og tiltakene utvalget anbefaler en helhetlig transformasjon av politiet som vil måtte gå over flere år.

Utvalgets anbefalinger er inndelt i en *strukturreform* og en *kvalitetsreform*. Tiltakene i strukturreformene kjennetegnes ved at beslutningsfullmakten for endringene ligger utenfor politiet. Det innebærer at denne reformen krever en videre beslutningsprosess før endringene kan implementeres. Gjennomføring av kvalitetsreformen ligger i all hovedsak innenfor de fullmaktene og den myndigheten politiet allerede har, og kan følgelig iverksettes omgående. Som kjent pågår det en rekke endringsinitiativer i politiet. Disse bør sammen med utvalgets anbefalinger samles til en helhetlig reformportefølje for etaten.

I det etterfølgende skisseres en fremdrifts- og gjennomføringsplan for de tiltakene og endringene utvalget foreslår. Utvalget har her skissert en overordnet fremdriftsplan frem mot 2020. Hensikten med denne skissen er å gi et bilde av hva som kan være et realistisk tidsperspektiv for gjennomføringen av endringene, og en mulig strukturering av en slik reformportefølje. Denne gjennomføringsskissen ligger også til grunn for de økonomiske konsekvensvurderingene som er i beskrevet i pkt. 9.3.

Strukturreformene har som formål å frigjøre ressurser mot løsning av kjerneoppgavene og legge forutsetninger for et kompetent og robust

lokalt politi, og robuste fagmiljøer og spesialister regionalt og nasjonalt. Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Selv om disse er fremstilt som to adskilte reformer vil utvalget understreke at disse i stor grad både henger sammen, og også i noen grad danner forutsetninger for hverandre.

9.2.1 Gjennomføring av strukturreformen

Det legges til grunn at strukturreformen tas helhetlig videre i en beslutningsprosess med sikte på at de nødvendige beslutningene og fullmaktene er på plass i løpet av våren 2014. Dette vil i korte trekk innebære at nødvendige politiske beslutninger er fattet og nødvendige fullmakter er på plass. Dette kan eksempelvis være:

- forutsetninger for, og fullmakt til, å utrede overføring av oppgaver til andre etater
- beslutning om ny distriktsstruktur
- forutsetninger for å utrede endringer i lokal struktur, samt delegering av fullmakt til Politidirektoratet til å opprette, endre og nedlegge lokale tjenesteder
- forutsetninger for, og fullmakt til, å utrede endringer i særorganstrukturen

Videre legges det til grunn at endringer i Politidirektoratets interne organisasjon vil være trådt i kraft innen 1. januar 2014. Dette vil være et viktig utgangspunkt for å sikre den nødvendige ledelseskapasiteten og arbeidskraften som skal til for å følge opp pågående endringsarbeid, planlegge og iverksette kvalitetsreformen og understøtte beslutningsprosessen for strukturreformen i parallell. Med disse forutsetningene som utgangspunkt er det lagt til grunn at tiltakene i reformen gjennomføres som følger:

- *Overføring av oppgaver* utredes saksområde for saksområde for å frembringe nødvendig beslutningsgrunnlag for overføring. Sakene fremmes for beslutninger løpende avhengig av fremdrift og utredningsbehov. Utredning og overflytting vil kunne være gjennomført innen utgangen av 2017.
- *Implementering av ny struktur og organisering* bør kunne starte opp våren 2014 når endret struktur er vedtatt. Sentrale milepæler i dette arbeidet vil da kunne være følgende:
 - Ny distriktsstruktur trer i kraft tentativt 1. januar 2015. Dette vil da danne utgangspunktet for å implementere ny organisasjonsstruktur i politidistriktene, samt utrede og gjennomføre endringer i lokal struktur.

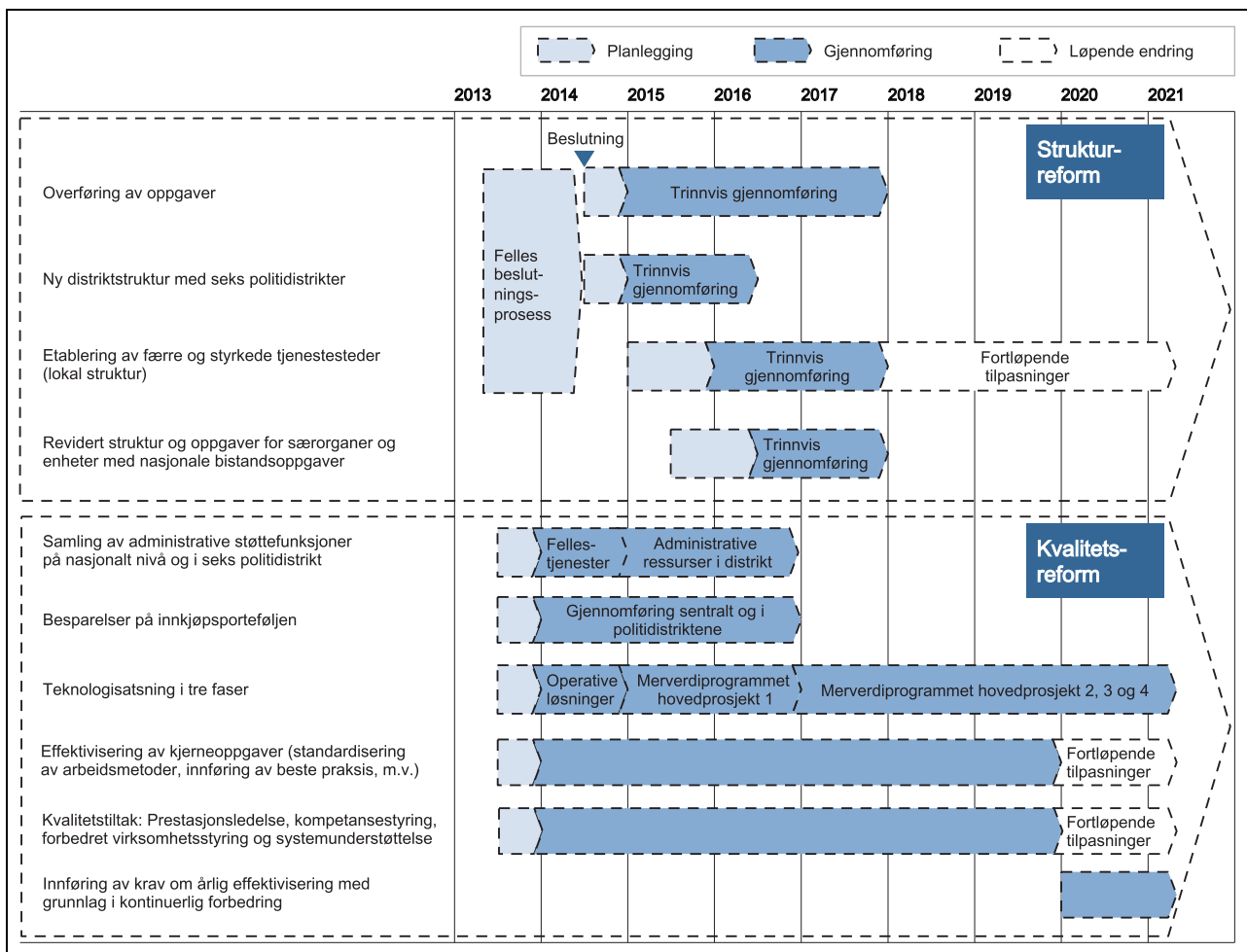
- Utredning av endret særorganstruktur vil kunne starte opp tentativt i januar 2015 samtidig som endringene i den lokale strukturen pågår.
- De strukturelle endringene bør kunne være gjennomført i løpet av 2017.

9.2.2 Gjennomføring av kvalitetsreform

Det legges til grunn at kvalitetsreformen umiddelbart tas videre av Politidirektoratet høsten 2013, og er delt inn i følgende fem initiativer:

- *Administrative støttefunksjoner:* Dette omfatter etablering av felles støttetjenester nasjonalt og standardisering av antall administrativt ansatte per politidistrikt. Etablering av felles støttetjenester i politiet bør starte opp omgående. Når dette er etablert bør politiet, parallelt med at endringer i distriktsstruktur og lokal struktur pågår, standardisere administrative støttefunksjoner i politidistriktene.

- *Besparelser på innkjøpsporteføljen:* Dette arbeidet bør starte i løpet av 2013, parallelt med etablering av felles støttetjenester.
- *Teknologisatsing – operativ støtte og Merverdi-programmet:* Denne satsingen skal etablere en samlet IKT-portefølje, videreføre Merverdi-programmet og etablere nødvendige satsinger på IKT innenfor det operative området.
- *Effektivisering av kjerneoppgaver:* Dette arbeidet vil måtte gå over tid og i parallell med implementering av ny teknologi. Det legges til grunn at dette arbeidet forberedes høsten 2013 og starter opp fra og med 2014.
- *Kvalitetstiltak:* Dette arbeidet er en samlekategori av systemimplementering og prosessendringer for å øke kvaliteten og prestasjonene i etaten. Det omfatter blant annet implementering av prestasjonsledelse, styrket teknologiledelse, bedre kompetansestyring, forbedret virksomhetsstyring og forbedret systemunderstøttelse for dette. Det legges til grunn at dette arbeidet forberedes høsten 2013 og starter opp fra og med 2014.



Figur 9.2 Skisse til fremdriftsplan.

I figur 9.2 skisseres fremdrift og gjennomføring av reformene.

9.3 Økonomiske konsekvenser

9.3.1 Innledning

I dette underkapittelet beskrives de økonomiske konsekvensene av tiltakene og endringene som utvalget anbefaler. For utfyllende beskrivelser og underlag vises det til vedlegg 7.

Politiet har de senere årene opplevd en betydelig budsjettmessig vekst. Justert for lønns- og prisvekst er budsjettet styrket med om lag 30 pst. siden 2004. Denne styrkingen har i all hovedsak gått til økt bemanning, økt satsing på teknologi, samt økte kostnader til husleie. Hvorvidt politiets budsjett fortsatt bør styrkes, og omfanget av en slik styrking, har ikke utvalget tatt stilling til. Utvalget har i sine analyser og vurderinger tatt utgangspunkt i dagens budsjettnivå for politiet og en reell¹ videreføring av dette nivået, og vist hvordan man med dette utgangspunktet kan styrke politiets evne til løsning av kjerneoppgavene.

I pkt. 9.3.2 er de beregnede økonomiske virkningene av tiltakene som anbefales beskrevet. Disse virkningene er prissatt, enten som frigjorte

¹ Med reell menes her et budsjettnivå videreført fra 2013 og årene fremover kun tilført ordinær lønnskompensasjon og prisomregnet på ordinær måte.

budsjettmidler som kan omdisponeres mot høyere prioriterte innsatsområder, prissatt verdi av personellressurser som kan prioriteres mot høyere prioriterte områder eller prissatt verdi av mer effektiv utførelse av oppgavene.

De økonomiske virkningene beskrevet i pkt. 9.3.2 er basert på at reformene gjennomføres i tråd med fremdrifts- og gjennomføringsplanen beskrevet i pkt. 9.2 over.

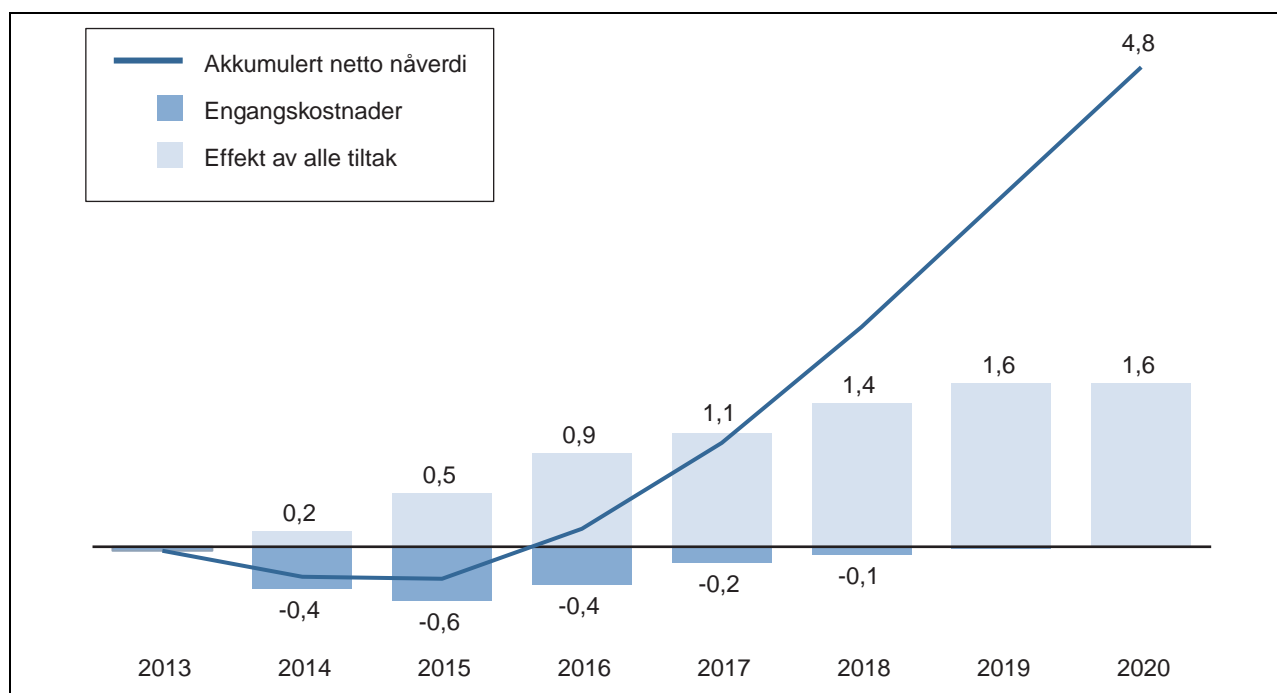
9.3.2 Økonomiske effekter av utvalgets anbefalinger

Summen av de tiltakene og endringene utvalget anbefaler, er estimert til en verdi av 1,6 mrd. kroner per år når de er fullt ut implementert i 2019. Dette tilsvarer en 12 pst. styrking av politiet sammenlignet med et alternativ uten endring.

De tiltakene som utvalget anbefaler, kan kort deles i tre kategorier etter type virkning med tilhørende gevinstpotensial (ved full effekt):

- omdisponering av midler 650 mill. kroner
- omdisponering av personell 330 mill. kroner
- effektivisering 660 mill. kroner

Omstillingskostnadene knyttet til å gjennomføre tiltakene er estimert til 1,7 mrd. kroner samlet sett for perioden 2013 til 2019. Gevinstkategoriene og omstillingskostnadene er beskrevet ytterligere i egne punkter under.



Figur 9.3 Netto nåverdi i mrd. kroner samt effekter av tiltak og gjennomføringskostnader. Alt i 2013-kronerverdi.

Basert på ovenstående er netto nåverdi i 2020 av de tiltak utvalget anbefaler beregnet til 4,8 mrd. kroner. Beregningene viser et behov for en midlertidig styrking av politiets budsjett på totalt 580 mill. kroner i perioden 2013–2015 for å dekke kostnader knyttet til gjennomføringen av reformen. Hoveddelen av dette merbehovet vil komme i 2014 og i 2015.

Figur 9.3. oppsummerer de viktigste økonomiske størrelsene knyttet til de endringene som utvalget anbefaler. Den prissatte verdien av tiltakene slår inn allerede første år og stiger jevnt opp til 1,6 mrd. kroner i varige effekter fra 2019. Omstillingskostnadene forventes å påløpe i perioden 2013 – 2019 med hovedtyngden i 2014 – 2016. Akkumulert er kostnadene for å gjennomføre disse endringene beregnet til 1,7 mrd. kroner. Netto nåverdi for reformen er beregnet til 4,8 mrd. kroner i 2020.

9.3.3 Beskrivelse av kostnadskategorier

9.3.3.1 Omdisponering av midler

Denne kategorien omfatter tiltak som frigjør budsjettmidler. De frigjorte midlene kan da omdisponeres og benyttes på andre høyere prioriterte områder. De tiltakene som er prissatt i denne kategorien er vist i tabell 9.2 (med følgende effekt-estimat).

9.3.3.2 Omdisponering av personellressurser

Denne kategorien omfatter tiltak som frigjør personell. Det vil si tiltak som innebærer at oppgavene ivaretas med et mindre antall personell enn før tiltaket. Dette personellet kan da omdisponeres til høyere prioritert aktivitet. De tiltakene som er prissatt i denne kategorien er vist i tabell 9.2 (med følgende effekttestimat).

9.3.3.3 Effektiviseringstiltak

Denne kategorien omfatter det estimerte potensialet for effektivisering av politiets kjerneoppgaver, samt forvaltnings- og sivil rettspleieoppgaver før

Tabell 9.1 Omdisponering av midler

Tiltak	Årlig effekt av tiltak (mill. kr)	Full virkning fra år	Henv. til omtale av tiltak
Besparelser innen anskaffelser	200	2016	Kap. 8.6 og 15.3.
Reduksjon i administrative støttefunksjoner	205		Kap. 12.7, 6.2 og 15.3.
Færre større og styrkede tjenestesteder			
– bygninger og anlegg	48	2018	
– administrasjon	74	2018	Kap. 6.2.2 og 12.6.
Effektivisering, forvaltning- og sivil rettspleieoppgaver	122	2017	Kap. 11 og vedlegg 7

Tabell 9.2 Omdisponering av personellressurser

Tiltak	Årlig effekt av tiltak (mill. kr)	Full virkning fra år	Henv. til omtale av tiltak
Færre større og styrkede tjenestesteder – <i>Personell</i>	126	2018	Kap. 6.2 og 12.6.
Ny distriktsstruktur	207	2016	Kap. 6.2 og 12.6.

Tabell 9.3 Effektiviseringstiltak

Tiltak	Årlig effekt av tiltak (mill. kr)	Full virkning fra år	Henv. til omtale av tiltak
Effektivisering av kjerneoppgaver	658	2019	Kap. 8 og 15.

Tabell 9.4 Omstillingskostnader

Tiltak	Samlet kostnad i mill. kroner	Merknad
Reduksjon i administrative støttefunksjoner	489	Sluttvederlag og omstillingsavtaler
Ny distriktsstruktur	50	Opprustning av operasjonssentraler
Overføring av oppgaver	660	Sluttvederlag og omstillingsavtaler
Anskaffelser	40	Gjennomføring av anskaffelsesprogram

eventuell overføring. Effektiviseringspotensialet er basert på gjennomgang av tilsvarende effektiviseringstiltak internt i politiet og eksterne erfaringer. Basert på dette grunnlaget er det lagt til grunn at norsk politi kan effektiviseres med 15 pst. ved å implementere tilsvarende tiltak. Dette utgjør en årlig effekt på 780 mill. kroner ved full effekt.

9.3.3.4 Omstillingskostnader

Omstillingskostnadene (engangskostnader) knyttet til å gjennomføre endringene er beregnet til om lag 1,7 mrd. kroner samlet over perioden 2013 til 2019. Dette omfatter følgende tiltak som vist i tabell 9.4.

I tillegg inngår den økonomiske verdien av den årsverksinnsatsen som forventes å bli direkte involvert i gjennomføring av endringstiltakene, samt kostnader til eventuell ekstern støtte i gjennomføringsperioden. Denne er estimert til å utgjøre 75 mill. kroner per år fra og med andre halvår 2013 til og med første halvår 2019, totalt 450 mill. kroner.

Eventuelle tap i produktivitet som følge av strukturelle endringer, endringer i prosesser og implementering av nye systemer er ikke hensyntatt i beregningene.

9.3.4 Kontinuerlig forbedring og effektivisering

De tiltakene utvalget foreslår, vil med den skiserte fremdriften være realisert med full effekt innen 2020. Politiet vil på dette tidspunktet likevel

ikke være «ferdig effektivisert». Kostnadseffektiviseringspotensialet for en organisasjon er ikke gitt, men vil kunne variere over tid avhengig av utviklingen innen teknologi, innsatsfaktorer og omgivelser. Utvalget anbefaler at det etableres et kontinuerlig og systematisk arbeid integrert i virksomhetsstyringen med sikte på å realisere dette mulighetsrommet. Som en del av dette arbeidet bør det også knyttes et generelt årlig effektiviseringskrav til virksomheten.

Hvor høyt et slikt internt krav settes, bør vurderes nærmere. En viktig mekanisme for å muliggjøre en effektivisering i virksomheter ligger i å kunne benytte teknologi for å gi en mer effektiv oppgaveløsning. Polititjenesten er i sin egenart personellintensiv. Det ligger derfor noen begrensninger i hva som vil være et realistisk potensial for effektivisering over tid, sammenlignet med f.eks. en produksjonsbedrift. Like fullt er det et potensial som bør søkes realisert.

Et slikt interneffektiviseringskrav, sammen med gode prosesser for aktivt å søke disse forbedringene, vil være en viktig mekanisme for enhver organisasjon. For det første vil det bidra til å stimulere til å lete etter nye løsninger. Dernest vil det være en viktig mekanisme for internt å skaffe et økonomisk handlingsrom for strategiske satsinger og nye prioriteringer. Etter utvalgets syn vil det være viktig at politietaten i større grad evner å gjennomføre satsinger og styrking innenfor eget tildelt budsjett, og at man ikke i så stor grad knytter strategisk viktige endringer og satsinger opp mot forutsetninger om budsjettstyrking.

Del III
Utdypende gjennomgang av tema

Kapittel 10

Utviklingstrekk i samfunnet og kriminaliteten

Politiet er en del av et samfunn i stadig utvikling. Kriminaliteten og måten den bekjempes på forandrer seg. Befolkningen vokser og blir mer geografisk konsentrert. Ny teknologi skaper muligheter men også nye utfordringer. Dette stiller nye krav til politiet.

Hensikten med dette kapittelet er å beskrive utviklingstrekk som har betydning for politiets arbeid.¹ Disse danner et bakteppe for endringene utvalget foreslår. Tidligere utredninger og rapporter har pekt på utviklingstrekk som i stor grad sammenfaller med de som beskrives her.²

Det overordnede bildet er:

- *Befolkningsutvikling.* Det er i dag en befolkningsvekst, en pågående sentralisering av befolkningens bosettingsmønster og til dels markante endringer i befolkningssammensetningen. Befolkningen stiller større krav til politiets tilgjengelighet. Dette påvirker omfanget av saker politiet må håndtere. Det påvirker også hvor det geografisk er behov for polititjenester og det vil kunne stille nye krav til politiet i møte med befolkningen.
- *Kriminalitetsutvikling.* Målt i antall anmeldte lovbrudd har kriminaliteten gått ned de siste ti årene. Dette til tross for at det i samme periode har vært en sterk befolkningsvekst, som ventelig kunne ført til flere anmeldte lovbrudd. Enkelte deler av den alvorlige kriminaliteten synes imidlertid å vokse. Kriminalitetsbildet blir også mer komplekst og sammenvevd, bl.a. gjennom mer grenseoverskridende og organisert kriminalitet. Etterforskningen og irettføringen av saker blir mer ressurskrevende. Dette utfordrer politiets kapasitet, kompetanse og organisering på nye måter.

I sum er dette utviklingstrekk som i betydelig grad endrer rammebetingelsene for, og stiller nye krav til, politi- og lensmannsetaten.

10.1 Befolkningen endres

10.1.1 Befolkningen øker

Innbyggertallet i Norge stiger. En voksende befolkning vil gi en høyere etterspørsel etter politiets tjenester. Innbyggertallet i Norge passerte fem millioner i mars 2012, 37 år etter at landet passerte fire millioner innbyggere. Mens den årlige tilveksten frem til og med 2005 stort sett lå mellom 20 000 og 30 000 i året, så er tilveksten fra 2006 doblet. Den raske befolkningsveksten de siste årene forventes å fortsette. Basert på Statistisk sentralbyrå (SSB) sine fremskrivninger av befolkningsutviklingen («mellomalternativet») vil Norge om 16 år passere seks millioner innbyggere. Det må understrekes at det er en usikkerhet knyttet til befolkningsfremskrivingene, særlig med hensyn til prognosene for innvandring.

Figur 10.1 viser befolkningsutviklingen fra 1960 til 2011 og fremskrivning til 2050 basert på SSB sitt mellomalternativ. Den raske befolkningsveksten er forventet å fortsette i noen år fremover, for deretter å avta.³

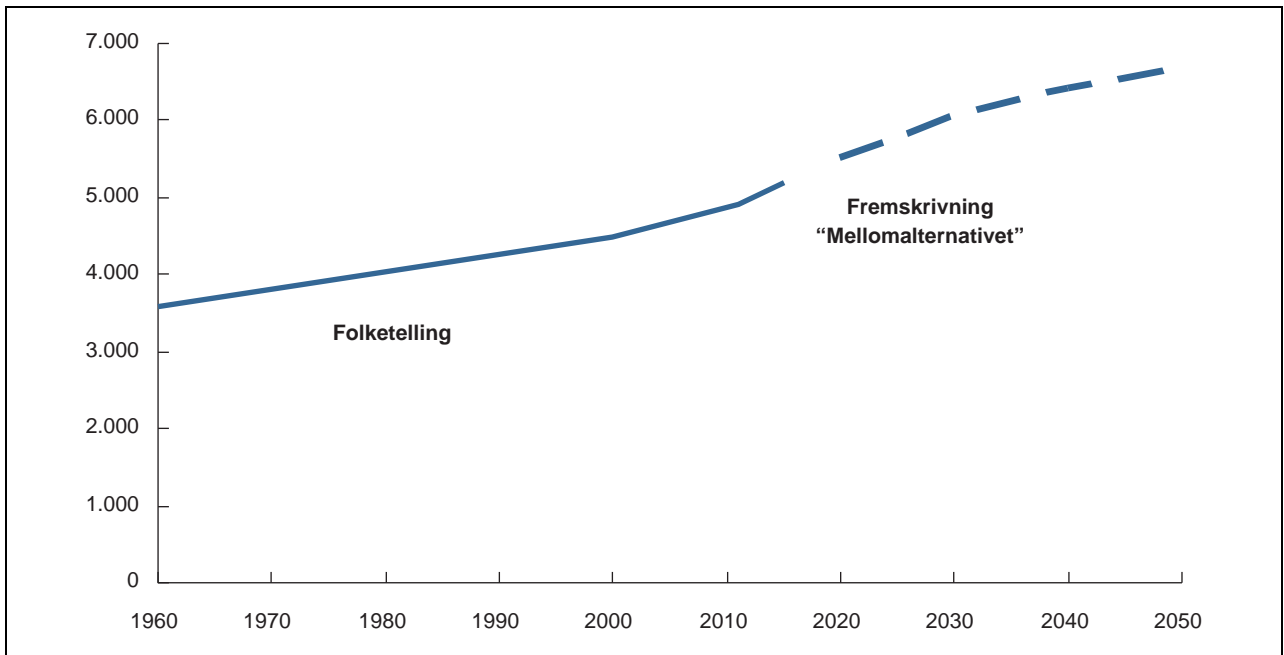
Den relative befolkningsveksten i Norge har vært blant de største i Europa. Norges gjennomsnittlige befolkningsvekst per år de siste ti årene har vært i underkant av 1 pst. (0,84). De andre nordiske landene, Nederland og Storbritannia har til sammenligning hatt en årlig vekst på om lag 0,5 pst., slik figur 10.2 viser. Veksten forventes å avta, men Norge vil fortsatt ha en høyere vekstrate enn de andre landene Norge sammenlignes med.

Befolkningsveksten er en konsekvens av to forhold, fødselsoverskudd (antall fødte minus antall døde) og nettoinnvandring (innvandring

¹ Det vises til politiets omverdensanalyse for en bredere beskrivelse av samfunnstrekk som kan være av betydning for politiet. Politidirektoratet (2012): *Politiets omverdensanalyse*.

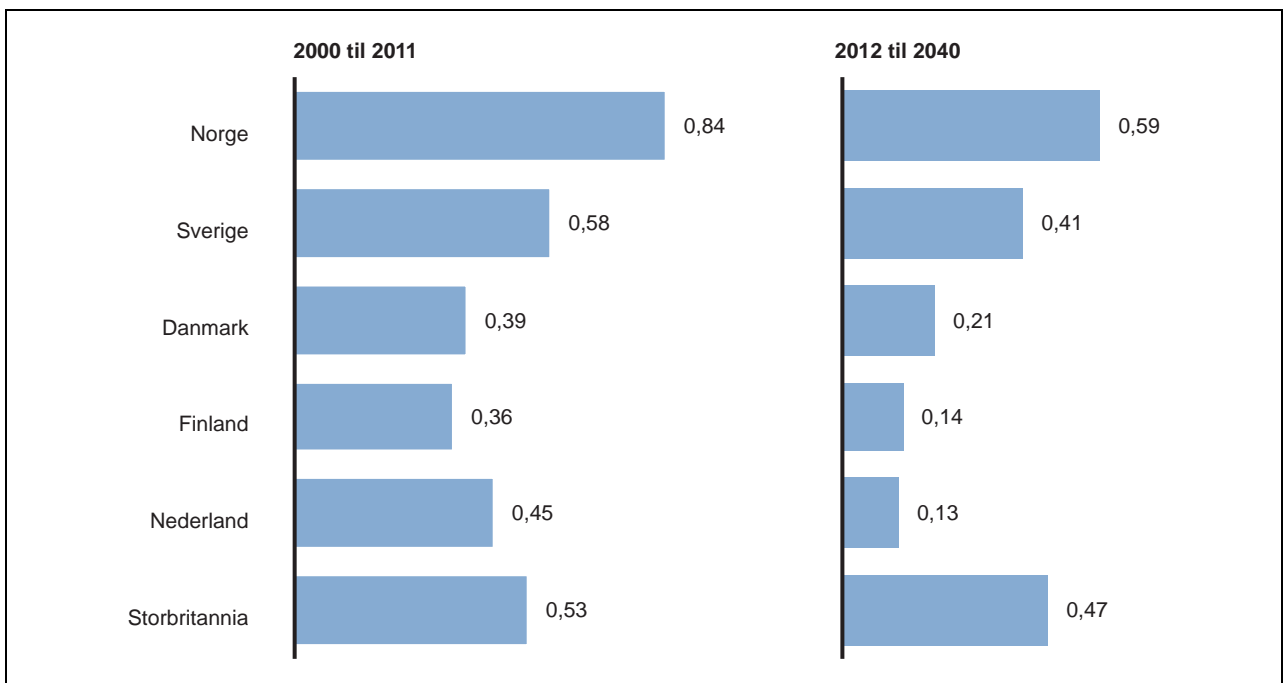
² F.eks. St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020 Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

³ Helge Brunborg, Inger Texmon og Marianne Tønnessen, *Befolkningsfremskrivninger 2012–2100: Resultater*, Økonomiske analyser 4/2012, SSB.



Figur 10.1 Befolkningsutviklingen frem til 2011 og fremskrivning til 2050 basert på SSB sitt mellomalternativ. Tusen innbyggere.

Kilde: SSB

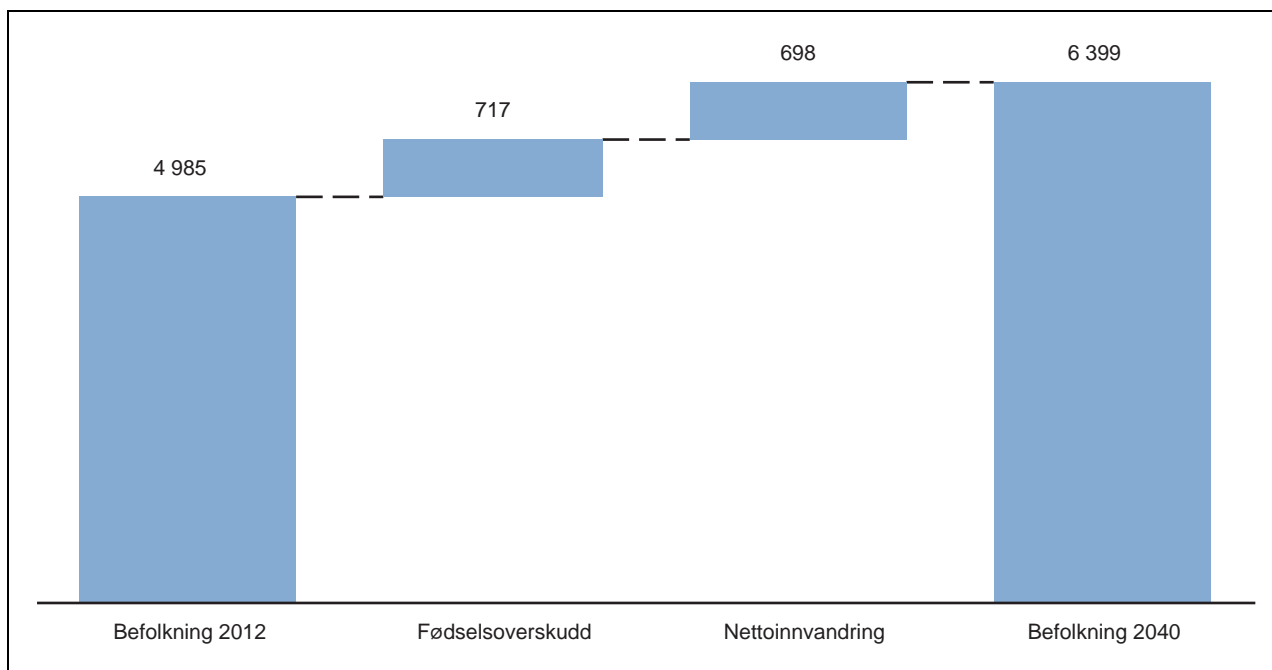


Figur 10.2 Befolkningsutviklingen i et utvalg europeiske land fra 2000 til 2040. Gjennomsnittlig befolkningsvekst per år i pst.

Kilde: World Market Monitor

minus utvandring). De senere årene har nettoinnvandringen bidratt sterkest til befolkningsveksten,⁴ og innvandring forventes å svare for nesten

50 pst. av befolkningsveksten de neste 30 årene, slik figur 10.3 viser.



Figur 10.3 Forklaringsfaktorer bak befolkningsvekst 2012–2040. Tusen innbyggere.

Kilde: SSB

10.1.2 Befolknings sammensetningen endres

Befolkningsfremskrivningene viser også betydelige endringer i befolknings sammensetningen. Det forventes en befolkning med en endret etnisk og aldersmessig sammensetning. Eldre mennesker er underrepresentert i kriminalitetsstatistikken, mens noen innvandrergrupper er overrepresentert. En befolkning med en større andel eldre kan derfor tale for mindre kriminalitet i fremtiden, mens en økning i noen innvandrergrupper kan tale for økt kriminalitet.

10.1.2.1 Innvandring

Fra 1970 og frem til i dag har antallet innvandrere og barn født i Norge med to innvandrerforeldre økt fra om lag 59 000 til om lag 655 000. Som andel av befolkningen har denne samlegruppen økt fra 1,5 pst. i 1970 til 14 pst. i dag. Basert på SSBs fremskrivninger («mellomalternativet») forventes antallet innvandrere og barn født i Norge med to innvandrerforeldre å øke betydelig i årene fremover, fra dagens nivå (655 000) til om lag 1,67 millioner i 2040. Som andel av befolkningen er dette en økning fra dagens 14 pst. til 26 pst. i 2040.⁵

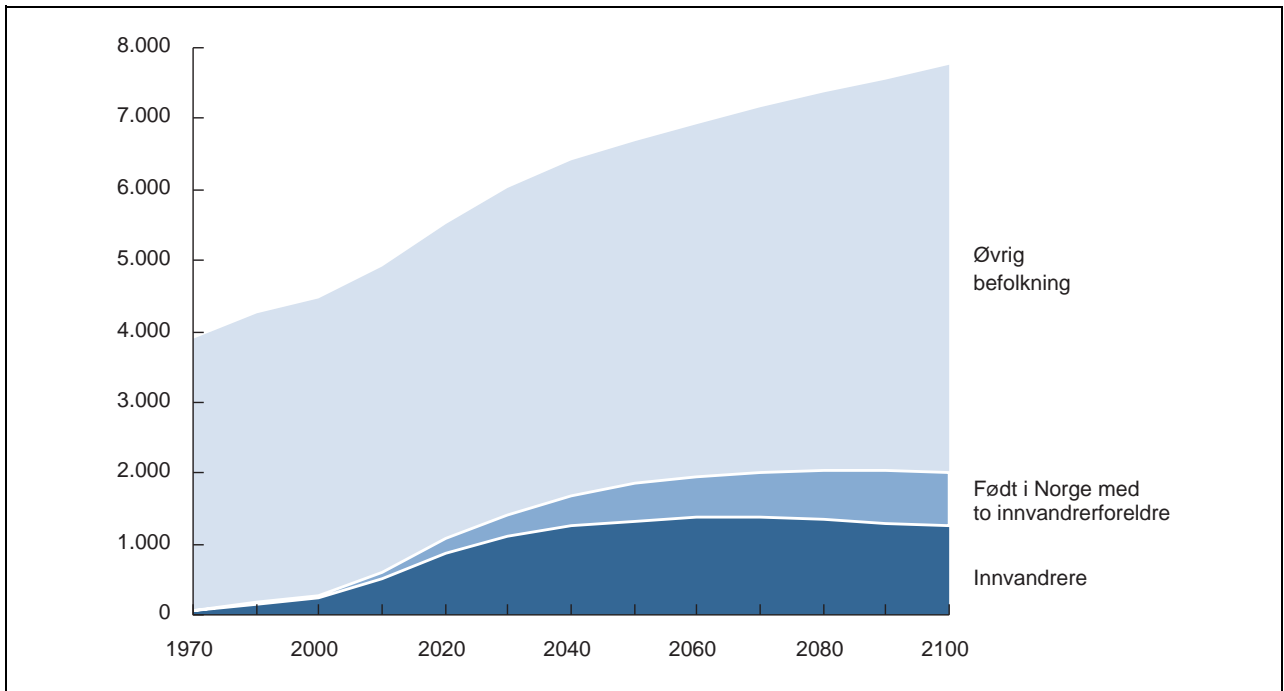
⁴ Brunborg, Helge, Inger Texmon og Marianne Tønnessen, *Befolkningsfremskrivninger 2012–2100: Resultater*, Økonomiske analyser 4/2012, SSB.

Figur 10.4. viser fordeling av befolkningen mellom innvandrere, personer født i Norge med to innvandrerforeldre og øvrig befolkning fra 1970 og til i dag, og fremskrevet til 2100. Det er forventet en vekst i alle de tre gruppene frem mot 2040, men veksten i innvandrerbefolkningen forventes å avta etter 2020.

Veksten i innvandrerbefolkningen forklares først og fremst med vekst i innvandringen fra Øst-Europa utenfor EU, Afrika, Asia og Latin-Amerika. Det forventes en tilvekst i disse gruppene på om lag 400 000 personer frem mot 2040. Det forventes også en vekst i innvandringen fra EU/EØS-land, USA, Canada, Australia og New Zealand, men veksten her forventes å være lavere. Figur 10.5 illustrerer dette.

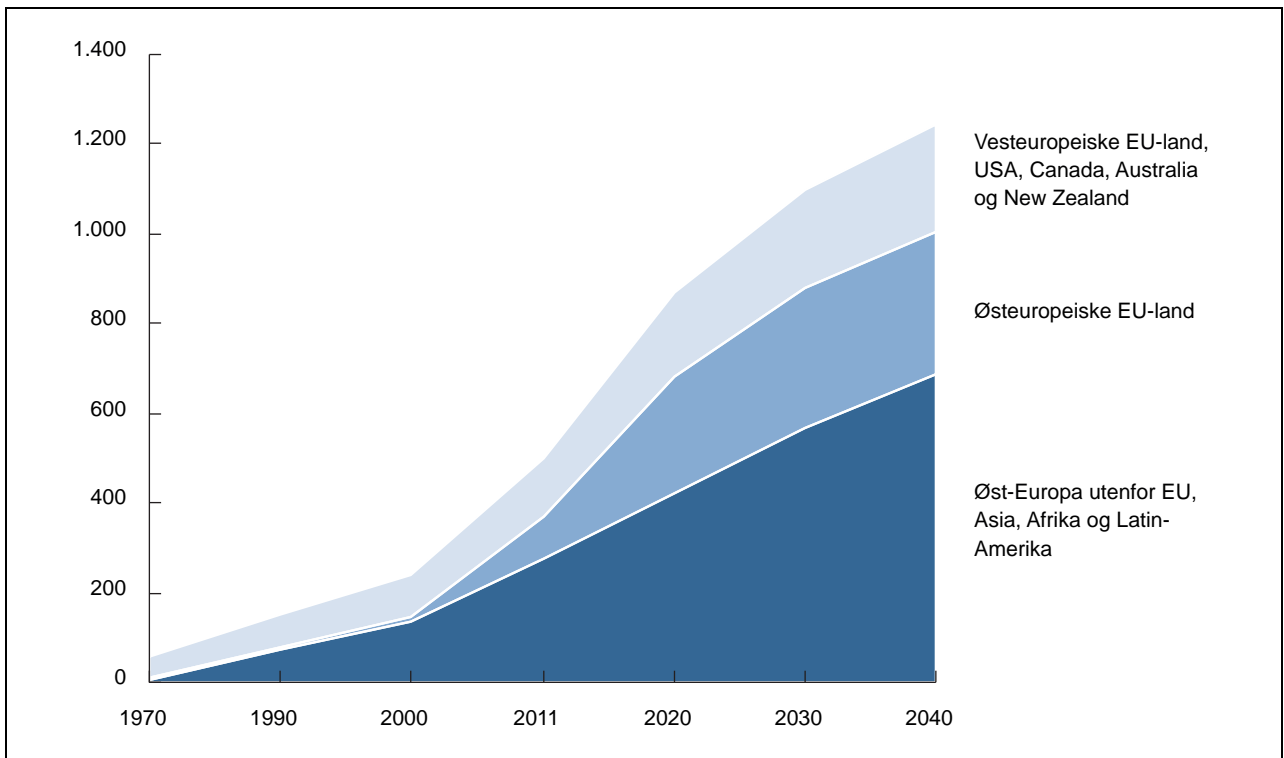
Innvandrere fra noen landgrupper er sterkt overrepresentert på kriminalstatistikken (Kosovo, Somalia, Afghanistan, Irak og Iran), mens noen landgrupper er underrepresentert (Vest-Europa, Filippinene, Kina, Thailand og Nord-Amerika). Landene med den høyeste andelen straffede består av en svært høy andel unge menn med relativt kort gjennomsnittlig botid i Norge. Også i majoritetsbefolkningen er det unge menn som

⁵ Antall innvandrere, norskfødte med to innvandrerforeldre og øvrige befolkning. Registrert 1. januar 2012. Fremskrevet 2013–2100 etter landbakgrunn, i tre alternativer. 1 000 personer, <http://www.ssb.no/emner/02/03/folkfram/tab-2012-06-20-04.html>



Figur 10.4 Antall innvandrere, personer født i Norge med to innvandrerforeldre og den øvrige befolkningen. Faktisk og fremskrevet i mellomalternativet. Tusen innbyggere.

Kilde: SSB



Figur 10.5 Geografisk opprinnelse for befolkning med innvandrerbakgrunn. Tusen innbyggere.

Kilde: SSB

begår mest kriminalitet. Kontrollert for alder og kjønn blir overrepresentasjonen for disse landene redusert, men for noen land er andelen straffe-

dømte likevel dobbelt så høy som for den øvrige befolkningen.⁶ Landene som er overrepresentert på kriminalitetsstatistikken er å finne blant lan-

dene det forventes høyest innvandring fra. Dette vil kunne bidra til økt kriminalitet i kjølvannet av innvandringen.

En mer heterogen befolkning med hensyn til nasjonal opprinnelse og kultur stiller nye krav til politiet i møte med befolkningen. Politiet må sikre et godt samarbeid og god forebygging i hele befolkningen. En måte å imøtekomme dette på er å sikre mangfold i egen etat.

10.1.2.2 Alderssammensetning

Aldersutviklingen i befolkningen er relevant for politiets oppgaver og utvikling, både med hensyn til kriminalitetsutvikling og med hensyn til hvilke polititjenester befolkningen vil etterspørre. Tall for registrert kriminalitet viser at unge mennesker begår flere lovbrudd enn eldre mennesker. Tall fra straffesaksregisteret i 2011 viser at 70 pst. av de registrerte forbrytelsene begås av personer under 35 år, mens aldersgruppen over 50 år kun står for 4 pst. av de registrerte forbrytelsene. Samtidig er de yngre aldersgruppene mer utsatt for å bli ofre for kriminalitet, både i form av vold og tyverier.⁷

⁶ Torbjørn Skarøhamar, Lotte Rustad Thorsen, *Stor variasjon i innvandreres kriminalitet*, Samfunnsspeilet 2011/4.

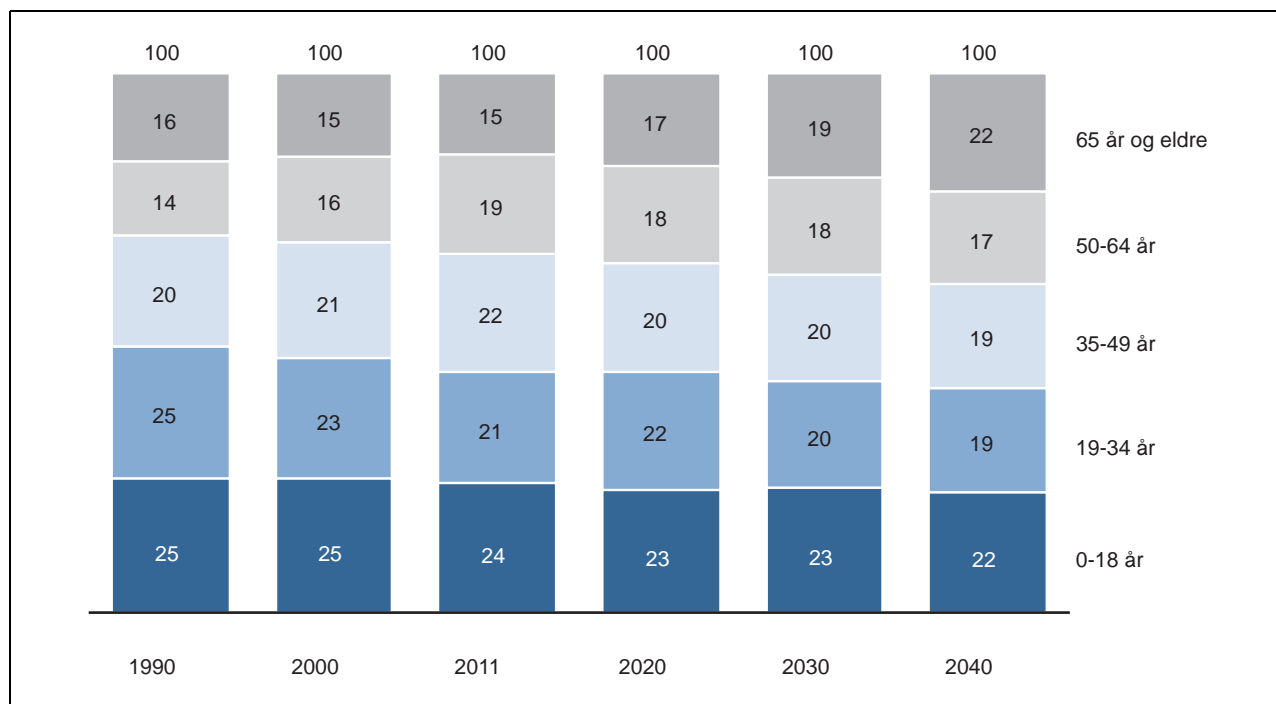
⁷ SSB (2007): *Levekårsundersøkelsen*.

I årene som kommer, forventes andelen eldre i befolkningen å øke. Mens andelen eldre over 65 år utgjorde 15 pst. av befolkningen i 2011, forventes denne andelen å øke til 22 pst. i 2040. Aldersgruppen 19–34 utgjorde 21 pst. av befolkningen i 2011. Denne forventes redusert til 19 pst. i 2040, jf. figur 10.6. Det vil altså ventelig være en nedgang i den aldersgruppen som statistisk sett begår mest kriminalitet og en betydelig økning i aldersgruppen som begår minst kriminalitet.

10.1.3 Befolkningen konsentreres

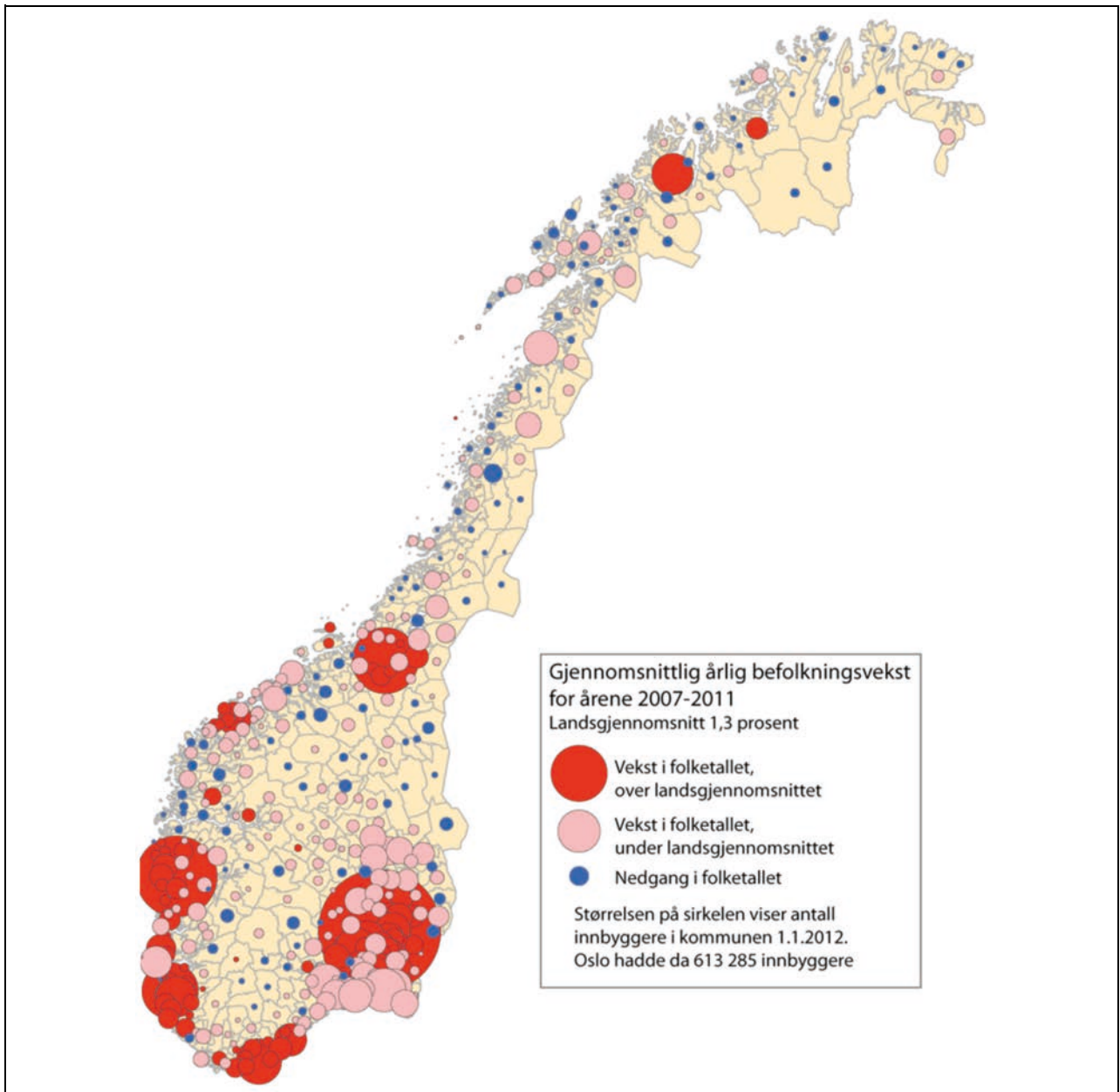
Behovet for polititjenester er nært knyttet til hvor folk bor. Hvor befolkningen vil bosette seg i fremtiden, vil derfor være en viktig inngangsverdi for å kunne si noe om hvordan behovet for polititjenester geografisk vil endres i fremtiden. Det har over lang tid pågått en sentralisering av befolkningen i Norge. En stadig større andel av befolkningen bor og arbeider i byer eller større byregioner. Dette er stabile utviklingstrekk som forventes å fortsette.

Basert på SSBs befolkningsfremskrivning forventes sentraliseringstrekkene å fortsette, og befolkningen vil fortsette å konsentreres til områdene rundt dagens store byer. 86 pst. av befolkningsveksten frem til 2040 forventes å komme i kommuner som i dag har over 10 000 innbyggere. Dette utgjør 110 (25 pst.) av dagens totalt 428



Figur 10.6 Andel av befolkningen i ulike aldersgrupper. Registrert og fremskrevet i mellomalternativet fra 1990 til 2040.

Kilde: SSB.



Figur 10.7 Gjennomsnittlig befolkningsendring per år. Kommuner. 2005–2009. Røde sirkler markerer befolkningsøkning over landsgjennomsnittet. Rosa sirkler indikerer befolkningsøkning under landsgjennomsnittet, mens blå sirkler markerer at innbyggertallet går ned. Størrelsen på sirklene viser befolkningsstørrelsen i kommunen.

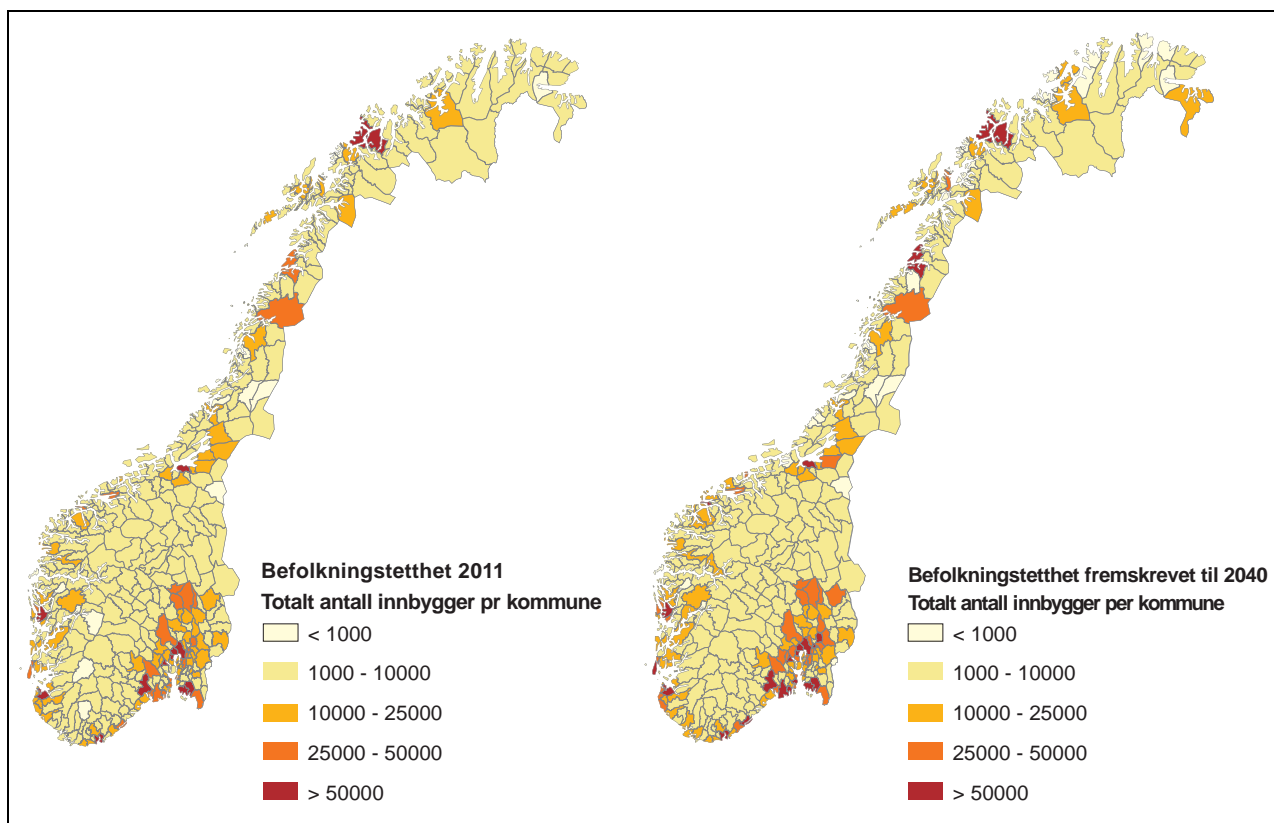
Kilde: SSB og Statens kartverk.

kommuner. De fleste kommunene med høy prosentvis vekst ligger nær de største byene. Særlig gjelder dette kommuner rundt Oslo, Stavanger og Bergen. Nedgangen forventes å komme i Nord-Norge og Nord-Trøndelag, spesielt i mindre kystkommuner. I Sør-Norge er det også kommuner der folketallet synker, blant annet de perifere delene av Hedmark, Oppland og Telemark. Figur 10.7 viser forskjellen i befolkningsvekst fra 2005 til 2009. Dette viser tydelig konsentrasjonen til tettsteder og byer.

Figur 10.8 viser hvordan bosettingen på landsbasis forventes å utvikle seg videre i årene frem til 2040. Prognosen viser en fortsatt vekst i de tettest befolkede områdene rundt byene og langs kysten, mens befolkningstallet går ned i mange kommuner i Nord-Norge.

10.1.3.1 Befolknings sammensetning og bosetting

Økt innvandring vil bidra til å øke konsentrasjonen av befolkningen i byer og tettsteder. Det for-



Figur 10.8 Befolkningstetthet, målt i totalt antall innbyggere per kommune, i 2011 og fremskriving for 2040.

Kilde: SSB.

ventes at innvandrerne i gjennomsnitt vil ha en sterkere preferanse for å bo sentralt enn etniske nordmenn.⁸ Særlig forventes en betydelig konsentrasjon av innvandrere i Oslo, men også i fylkene rundt Oslo, sammen med Rogaland. Andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i Oslo forventes å øke fra 28,4 pst. i 2011 til 37,4 pst. i 2020, 43,5 pst. i 2030 og 47,0 pst. i 2040. Det betyr at nesten halvparten av Oslos befolkning vil ha innvandrerbakgrunn i 2040, og av dem vil om lag syv av ti ha bakgrunn fra land utenfor EU/EØS-området. Også Buskerud kan forvente en sterk økning i innvandrerbefolkningen, med en innvandrerandel på 31,7 pst. i 2040.⁹ Det forventes derfor en mer heterogen befolkning med hensyn til nasjonal opprinnelse, kultur og etnisitet, spesielt i de områdene der sentraliseringen er størst. Dette vil trolig bidra til tilsvarende geografiske forskjeller når det gjelder utfordringer og krav til politiets arbeid, som beskrevet over.

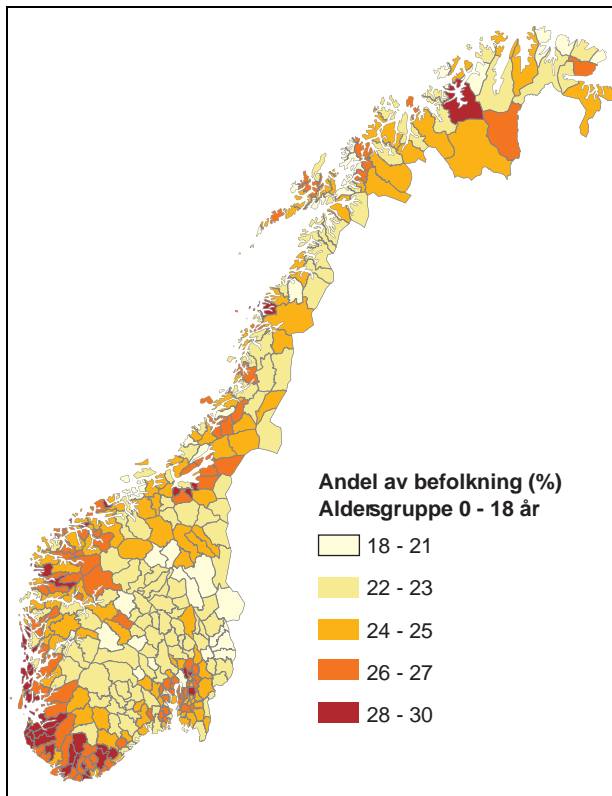
10.1.3.2 Alder og bosetting

Sentraliseringstrekkene vil også kunne knyttes til de forventede endringene i aldersstruktur. Med hensyn til hvordan befolkningen er fordelt geografisk, er det variasjoner i alderssammensetning som kan knyttes til sentraliseringen. Gjennomsnittsalderen er vesentlig lavere i de områdene der befolkningstettheten har økt og forventes å øke i fremtiden. Gjennomsnittsalderen er vesentlig høyere i de delene av landet der befolkningstettheten er minst og vekst ikke er forventet. Figurene 10.9, 10.10 og 10.11 viser at den høyeste andelen eldre er å finne i usentrale strøk, som også opplever nedgang i befolkningen. Tilsvarende er den største andelen yngre å finne i områdene i og rundt de største byene.

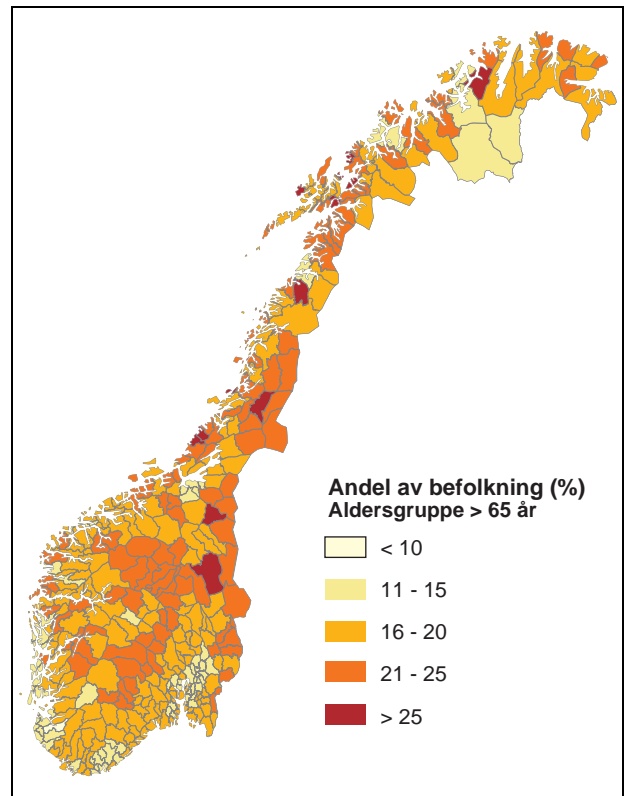
Med bakgrunn i SSBs fremskrivninger forventes det at disse geografiske forskjellene blir større i årene som kommer. Det innebærer at gjennomsnittsalderen i de mindre sentraliserte delene av Norge vil fortsette å øke relativt til i byer og i tettbebygde strøk. Det må forventes at dette vil for-

⁸ Langørgen, Audun, *Sentralisering – årsaker, virkning og politikk*, Samfunnsspeilet nr. 2-2007

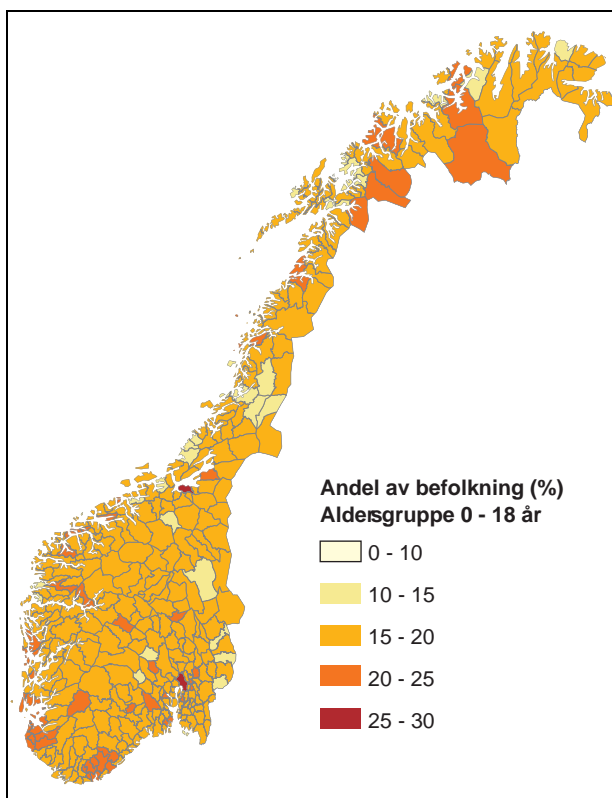
⁹ Texmon, Ingrid, *Regional fremskriving av antall innvandrere 2011–2040*, SSB, Rapport 11/2012.



Figur 10.9 Andel av befolkningen 0–18 år, 2011.
Kilde: SSB.



Figur 10.11 Andel av befolkningen over 64 år, 2011.
Kilde: SSB.



Figur 10.10 Andel av befolkningen 19–34 år, 2011.
Kilde: SSB.

sterke de geografiske forskjellene når det gjelder utfordringer for, og krav til politiet.

10.1.4 Endrede krav og forventninger til tilgjengelighet

Med dagens bosettings- og kommunikasjonsmønstre er avstanden mellom tjenestestedene av mindre betydning enn tidligere, mens åpningstider og tjenestetilbud er blitt viktigere. Politiets innbyggerundersøkelse for 2012 viser at befolkningen er relativt kritiske til politiets informasjonsevne og tilstedeværelse.

Økt bruk av ny teknologi og digitale medier i samfunnet bidrar til økte forventninger til politiet når det gjelder service og tilgjengelighet. Befolkningen forventer f.eks. i økende grad å kunne kommunisere med offentlige etater, inkludert politiet, via internett. Det stilles også nye krav til hvordan politiet kommuniserer med befolkningen.

Publikum forventer i dag å kunne komme i kontakt med politiet uten personlig oppmøte. Politiet har mulighet til å bruke elektroniske selvbetjeningsløsninger slik at publikum kan få ordnet søknader om oppholdstillatelse, vandelsattest og

andre forvaltningsoppgaver som politiet i dag har ansvaret for, uten personlig oppmøte eller med kortere og færre oppmøter enn tidligere. Dette betyr også mindre arbeidsbelastning for politiet og vil bli nærmere beskrevet i kapittel 15 og 16.

I den grad publikum er nødt til å møte personlig hos politiet, forventer de at dette kan gjøres utenom vanlig arbeidstid. Ettersom arbeidsdeltakelsen har økt i flere tiår, særlig blant kvinner, er det stadig færre som har mulighet til å kontakte politiet på de tidspunktene politiet i dag holder åpent.

10.1.5 Endringer i befolkningen – oppsummert

Politiet skal skape trygghet for befolkningen. Hvordan befolkning og bosetting forventes å endre seg i årene som kommer, er derfor viktige inngangsverdier for utviklingen av politiet.

Befolkningen er i endring, og de mest sentrale utviklingstrekkene forventes å vedvare i årene som kommer. Dette er hovedtrekkene:

- *Norges befolkning forventes å øke.* Innen 2030 forventes det at befolkningstallet har økt med om lag én million, en økning på 20 pst. Økningen er i hovedsak en konsekvens av økt innvandring og økt levealder.
- *Befolkningssammensetningen endres.* Den norske befolkningen vil bli mer sammensatt. Det forventes at andelen innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre vil øke fra dagens 14 pst. til 26 pst. i 2040.
- *Befolkningen blir eldre.* Andelen av befolkningen over 67 år forventes å øke. Samtidig vil aldersgruppen under 35 år utgjøre en mindre andel av befolkningen.
- *Befolkningsskonsentrasjonen vil fortsette.* Hovedtyngden av befolkningsveksten forventes å komme i kommuner som allerede i dag er mellomstore eller store (>10 000 innbyggere), og i tilknytning til større tettsteder og byer. Det forventes at den økte innvandrerandelen i befolkningen i all hovedsak vil bosette seg i byer og tettbebygde strøk. Den aldringen i befolkningen som forventes på landsbasis, forventes ikke å slå så tydelig ut i byene.
- *Krav og forventninger til tilgjengelighet har endret seg.* Økt bruk av teknologi bidrar til økte forventninger når det gjelder service og tilgjengelighet.

10.1.6 Konsekvenser for utviklingen av politiet

Det er viktig at politiet er til stede der og når publikum etterspør politiets tjenester. I fremtiden skal politiet betjene en befolkning som vokser, og som er konsentrert i større byer og tettsteder. I disse konsentrasjonsområdene vil befolkningen være mer heterogen med forskjellig nasjonal opprinnelse og forskjellig kultur. Politiet må kunne bygge tillit og kommunisere effektivt med hele landets befolkning. For å få til dette må politiet kunne håndtere utfordringer knyttet til språk og kulturforståelse gjennom rekruttering og opplæring av sine ansatte.

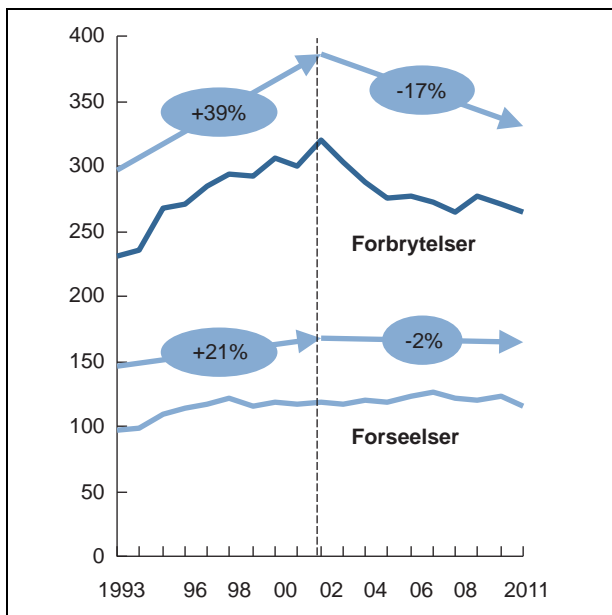
Forskjellene i befolkningssammensetning mellom de tett befolkede områdene og de mindre befolkede områdene vil øke. Dette vil føre til større geografiske forskjeller når det gjelder antall og type hendelser og lovbrudd politiet må håndtere. Den fortsatt spredte lokalstrukturen i politiet samsvarer dårlig med dagens og fremtidens bosettings- og kommunikasjonsmønstre. Det vil derfor være behov for at politiet kan omdisponere ressurser, slik at de kan være sterkere til stede der befolkningen vokser.

10.2 Kriminalitetsutvikling

Målt i anmeldte lovbrudd har kriminaliteten det siste tiåret vært fallende. Til tross for en vesentlig befolkningsvekst i samme periode, har det ikke vært en økning i anmeldelser. Funnene fra levekårsundersøkelser gir heller ikke inntrykk av at kriminaliteten har økt. Det kan derfor synes som om det er mindre kriminalitet i dag enn det var for ti år siden. Samtidig, innenfor det som i utgangspunktet må kunne karakteriseres som en positiv totaltrend, er det noen negative utviklingstrekk. Det ses en økning innenfor noen alvorlige kriminalitetstyper. Kriminalitetsbildet er blitt mer komplekst og sammenvevd, blant annet gjennom et større innslag av grenseoverskridende kriminalitet. Disse trekkene ved kriminalitetsutviklingen, samt endringene i befolkningen som er beskrevet over, gjør at man må vurdere om politiet bør endre seg til tross for at det samlet sett har blitt mindre kriminalitet de siste ti årene.

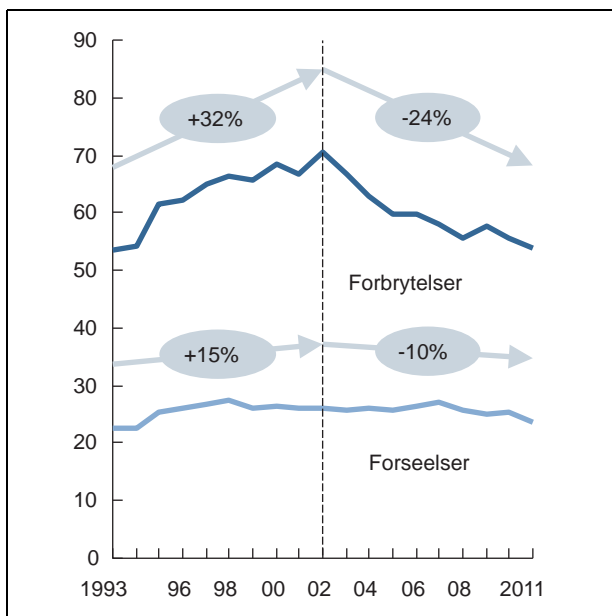
10.2.1 Kriminaliteten har gått ned

Kriminaliteten er totalt sett fallende,¹⁰ og målt i antall anmeldelser per 1 000 innbyggere har den anmeldte kriminaliteten gått kraftig ned. I perio-



Figur 10.12 Utvikling i antall anmeldte forbrytelser og forseelser. Tusen anmeldelser.

Kilde: SSB.



Figur 10.13 Utvikling i antall anmeldte forbrytelser og forseelser per tusen innbyggere.

Kilde: SSB.

den fra 1993 til 2001 var det derimot en økning, som vist i figur 10.12. Målt per 1 000 innbyggere er antallet forbrytelser redusert med 24 pst. For forseelser i den samme perioden er reduksjonen på ti pst., slik figur 10.13 viser.

¹⁰ Jf. Politidirektoratet (2010): *Tendenser i kriminaliteten 2010–2012*.

Denne fallende trenden gjelder også for flere av våre naboland. Norge og England skiller seg ut som de landene med størst reduksjon. Figur 10.14 viser utviklingen i kriminalitet i utvalgte europeiske land. I de fleste landene går kriminaliteten ned. Sverige har imidlertid hatt en til dels sterk vekst i den samme perioden. Justitiedepartementet og Rikspolisstyrelsen i Sverige kan ikke gi en god forklaring på årsakene til at Sverige skiller seg fra den generelle trenden med fallende kriminalitet i de fleste land i Europa i den undersøkte perioden.¹¹ I Rikspolisstyrelsens årsrapport for 2012 fremkommer det imidlertid en fallende trend i anmeldte lovbrudd i Sverige.¹²

Det er ikke mulig å ha full oversikt over kriminaliteten som begås. Et ukjent antall lovbrudd blir ikke registrert. Den uregistrerte kriminaliteten omtales gjerne som mørketall. Kriminalstatistikken gir en oversikt over anmeldte lovbrudd, enten de er anmeldt av publikum eller politiet selv. Levekårsundersøkelsene som utføres av SSB, inneholder spørsmål om utsatthet for kriminalitet. Det gir anledning til å supplere bildet av kriminaliteten som gis i anmeldelsesstatistikken. Levekårsundersøkelsene har på samme måte som kriminalstatistikken vist en fallende trend: færre oppgir å være utsatt for kriminalitet nå enn før.¹³

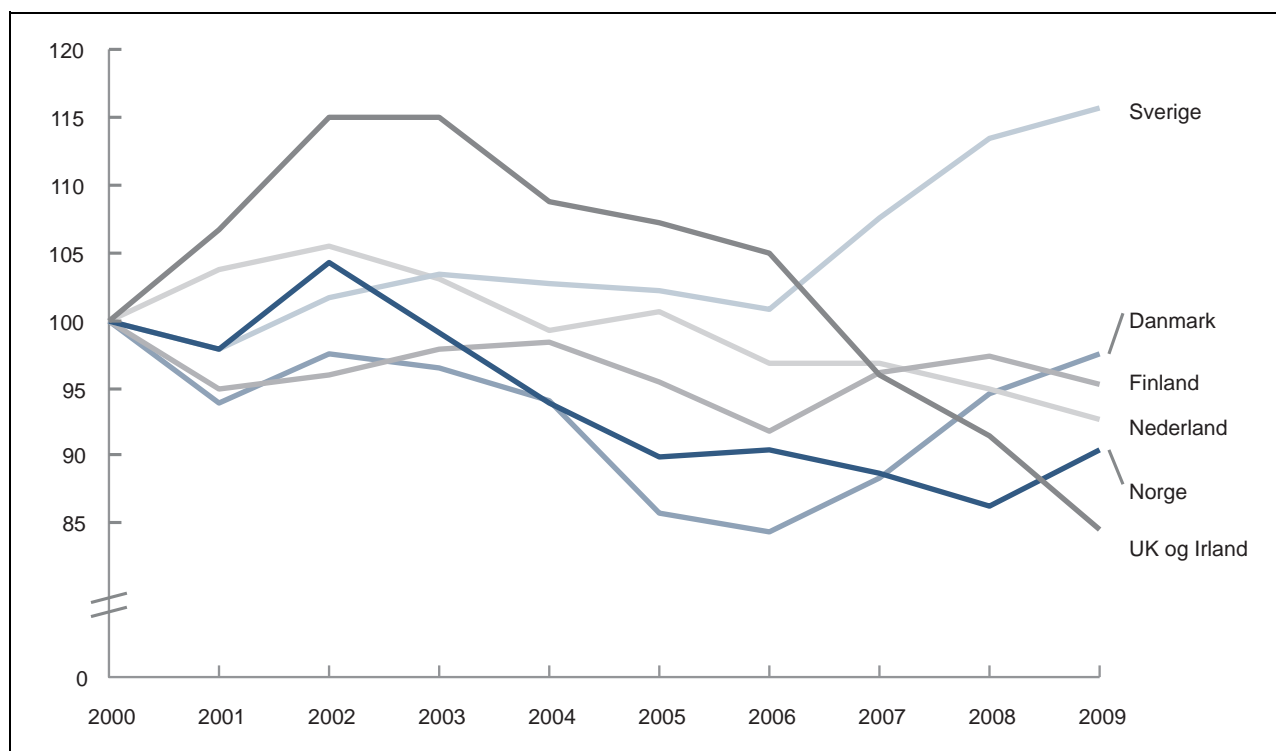
Det er verdt å merke seg at anmeldelsestilbøyeligheten kan være ulik for forskjellige typer kriminalitet, slik at antall anmeldelser ikke nødvendigvis gir en god indikasjon på utbredelse av den aktuelle kriminalitetstypen. F.eks. er det grunn til å anta at de fleste innbrudd i bolig blir anmeldt, fordi anmeldelse er en forutsetning for forsikringsoppgjør. Når det gjelder narkotikalovbrudd, er det i all hovedsak politiet som står for anmeldelsene. Det vil si at antall anmeldelser av narkotikalovbrudd mer er en indikasjon på politiets innsats mot denne typen kriminalitet enn et tall på hvor mange narkotikalovbrudd som begås. Det er vanlig å anta at det er store mørketall for en rekke kriminalitetstyper, f.eks. voldtekt¹⁴, familievold¹⁵, økonomisk kriminalitet¹⁶ og IKT-kriminalitet¹⁷.

¹¹ Besøk ved det svenske Justitiedepartementet og Rikspolisstyrelsen 7. mars 2013.

¹² Rikspolisstyrelsen (2013): *Polisens årsredovising 2012*.

¹³ Forskjellen i antall behandlede voldsofre ved legevakten og antall anmeldelser for voldsforbrytelser (legemsfornærmelse, legemsbeskadigelse, drap og drapsforsøk) er en annen fremgangsmåte for å anslå mørketall. Det har ikke vært en signifikant utvikling i mørketall for voldsforbrytelser i Oslo i perioden 1993–2006.

¹⁴ NOU 2008: 4 *Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt krever handling*. Her blir det anslått at 90 prosent av voldtekter ikke blir anmeldt. Kripes (2013) *Voldtektssituasjonen 2012*.



Figur 10.14 Utvikling i den registrerte kriminaliteten for utvalgte europeiske land fra 2000 til 2009. Indeks av totale forbrytelser. Forseelser er i all hovedsak ekskludert.

Kilde: Eurostat, World Bank.

10.2.2 Kriminaliteten endres

Selv om den registrerte kriminaliteten totalt sett går ned, er bildet noe mer nyansert når det brytes ned mer i detalj. Utviklingen i perioden 2005–2011 viser at det er noen kriminalitetsområder med flere anmeldelser enn tidligere. Dette gjelder seksualkriminalitet, narkotikakriminalitet, voldskriminalitet og miljøkriminalitet. Motsvarende er nedgangen størst innen arbeidsmiljøkriminalitet, skadeverk, trafikkriminalitet og annen vinningskriminalitet, som vist i figur 10.15.

Når det gjelder alvorligheten i den registrerte kriminaliteten, vil denne variere innenfor de enkelte kriminalitetsområdene. Eksempelvis er de sakene som i størst grad bidrar til økningen både innenfor narkotikakriminaliteten og voldskriminaliteten, saker med en moderat til lav alvorlighetsgrad (vurdert etter strafferammen i straffeloven). Det gjelder f.eks. besittelse av narkotika,

bruk av narkotika og legemsfornærmelse. Bildet vil derfor være noe mer balansert og dempet enn figur 10.15 gir inntrykk av.

Ser man utviklingen i anmeldte forhold opp mot det enkelte forholds alvorlighetsgrad (målt i antall år maksimal strafferamme), vises tendenser til en vridning innenfor det totale kriminalitetsbildet. Omfanget av anmeldelser innenfor saker med de strengeste strafferammene og de laveste strafferammene øker. Figur 10.16 viser at den største økningen i antall anmeldelser er innenfor lovbruddene med henholdsvis høyest og lavest maksimal strafferamme. Det må tas forbehold om at strafferammene kan ha endret seg noe for samme type forbrytelse i løpet av tidsrommet som er undersøkt.

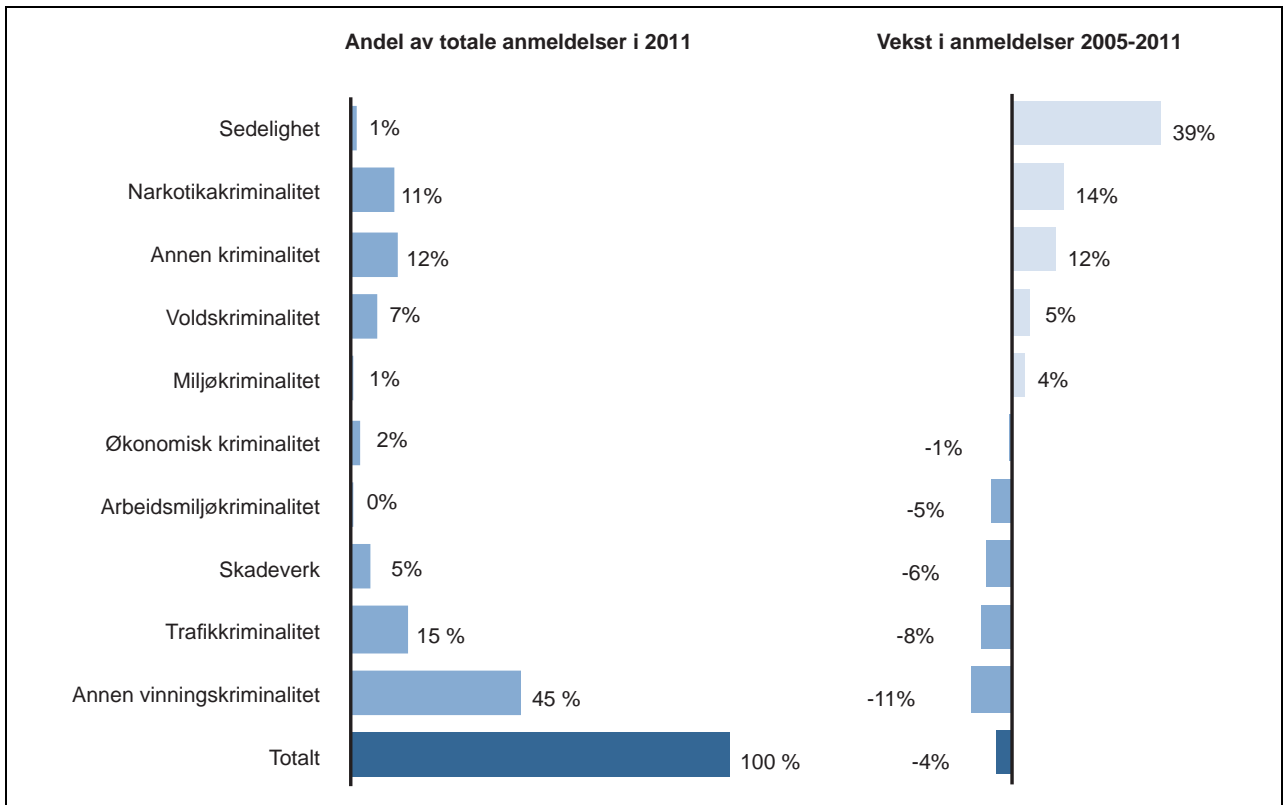
En oppbryting av dette bildet viser at veksten i anmeldte seksualforbrytelser forklarer størstedelen av økningen i kategorien med høyest strafferamme. Spesialisering og større fagmiljøer er nødvendig for å kunne håndtere veksten i denne typen saker. I de mindre alvorlige kategoriene forklares økningen primært gjennom en økning i narkotikabruk, naskeri og andre forseelser.

Den teknologiske utviklingen har også bidratt til store endringer i dagens kriminalitetsbilde. Teknologi er stadig mer integrert i samfunnets

¹⁵ Meld. St. 15 (2012–2013) *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*, s. 29.

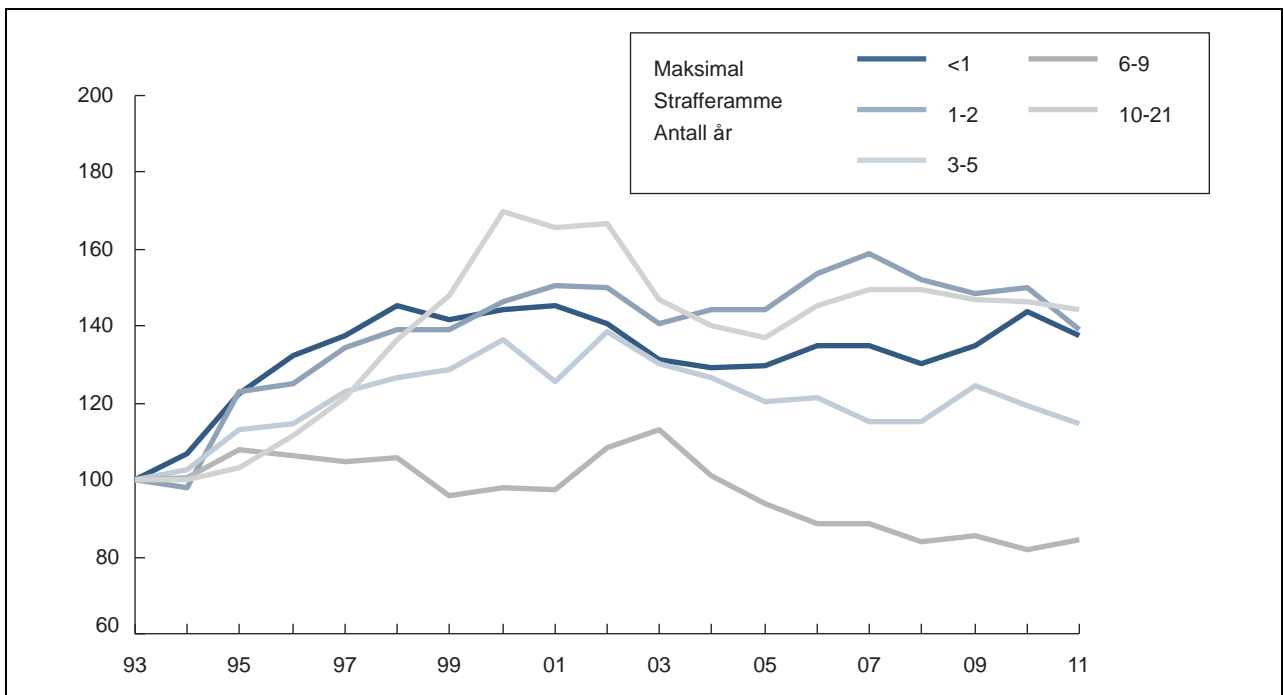
¹⁶ Økokrim (2013): *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014*.

¹⁷ Politidirektoratet (2012): *Politiet i det digitale samfunnet*, en arbeidsgrupperapport om elektroniske spor, IKT-kriminalitet og politiarbeid på internett, s. 11.



Figur 10.15 Kriminalitetsutvikling per lovbruddsgruppe. Andel og vekst i pst. Inkluderer forbrytelser og forseelser.

Kilde: SSB.



Figur 10.16 Utvikling i antall anmeldelser etter grupper med ulik maksimal strafferamme. Antall anmeldelser per kategori multiplisert med maksimal strafferamme for samme kategori (aggregert og indekset).

Kilde: SSB, Lovdata, Politianalysen.

infrastruktur og enkeltmenneskers hverdag. Det har også gjort oss mer sårbare for kriminalitet.¹⁸

Den samme teknologien som bidrar til vekst, utvikling og forenkling av hverdagen for folk flest, har gitt nye muligheter til å utføre kriminelle handlinger, og til å unndra seg kontroll og straffeforfølgelse. Teknologien gir kriminelle mulighet til å operere i trygg avstand til et åsted, eksempelvis fra et annet land enn der hvor lovbruddet utføres. Teknologi muliggjør og understøtter både tradisjonell og nye former for kriminalitet. Kriminaliteten kan være av forskjellig omfang og alvorlighetsgrad. Den kan inkludere bedrageri, nettbanksvindel, datainnbrudd, og også potensielt sabotasje ved at man f.eks. slår ut sentral infrastruktur.

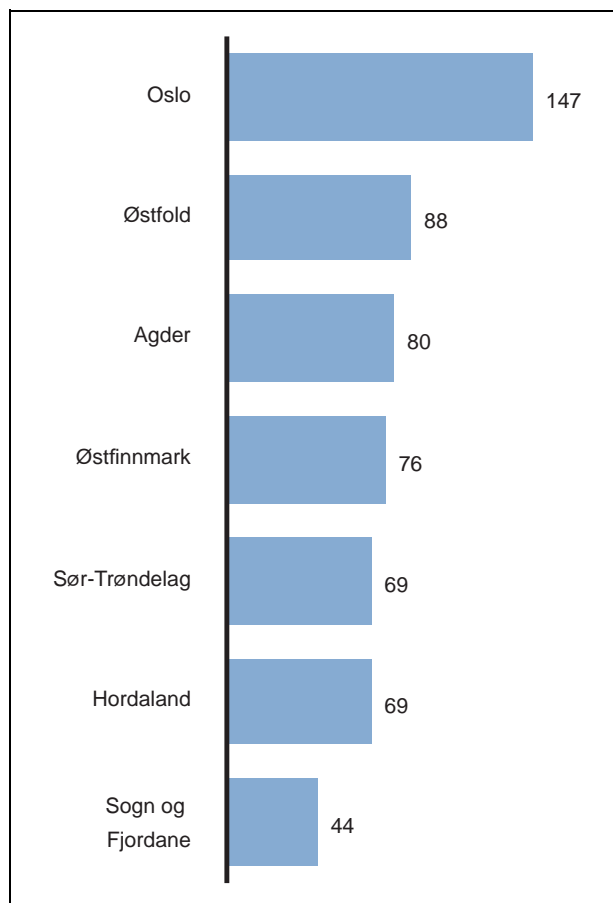
IKT-kriminalitet kan deles inn i to hovedformer. Den ene er kriminalitet rettet inn mot selve IKT-systemene, og den andre er bruk av IKT som redskap for å gjennomføre kriminalitet. Begge hovedformene av IKT-kriminalitet har fått stor utbredelse, og de henger ofte sammen.¹⁹ Den høye profitten og den lave oppdagelsesrisikoen tilsier at omfanget er stort og voksende.

Det vil være avgjørende at politiet organiseres slik at de har forutsetninger for å møte denne utviklingen. Politiet må bygge opp en sterk kompetanse og beredskap innenfor IKT-kriminalitet. Spesialisering og samarbeid med andre etater er viktig for at politiet skal kunne møte denne utviklingen.

10.2.3 Kriminaliteten flytter seg

Kriminalitetsutviklingen vil også bli påvirket av bosettingsmønstrene. Som vist tidligere har det over tid pågått en betydelig konsentrasjon av bosetningen i Norge. Denne utviklingen forventes å fortsette.

Det er relativt sett mer kriminalitet i områder med høy befolkningstetthet. En sammenligning av kriminalitetsforekomsten per 1 000 innbygger i Oslo, Østfold og Sogn og Fjordane politidistrikt viser dette tydelig. Det er eksempelvis tre ganger så mange anmeldelser per innbygger i Oslo som i Sogn og Fjordane, som figur 10.17 viser. Den mest signifikante forskjellen innenfor kriminalitetsområdene er at det relativt sett er vesentlig mer vinningskriminalitet i Oslo. I 2011 utgjorde øvrig vin-



Figur 10.17 Sammenligning av nivå på kriminaliteten i utvalgte politidistrikter. Anmeldelser per tusen innbyggere; forbrytelser og forseelser.

Kilde: SSB.

ningskriminalitet 60 pst. av anmeldelsene i Oslo, 44 pst. i Østfold og 26 pst. i Sogn og Fjordane.²⁰ Øvrige kriminalitetsområder er i relative størrelser nokså jevnt fordelt.

Sett i sammenheng med befolkningsutviklingen og den sentraliseringen som forventes i årene fremover, må en forvente at kriminaliteten vil konsentreres ytterligere i byer og tettbebygde strøk.

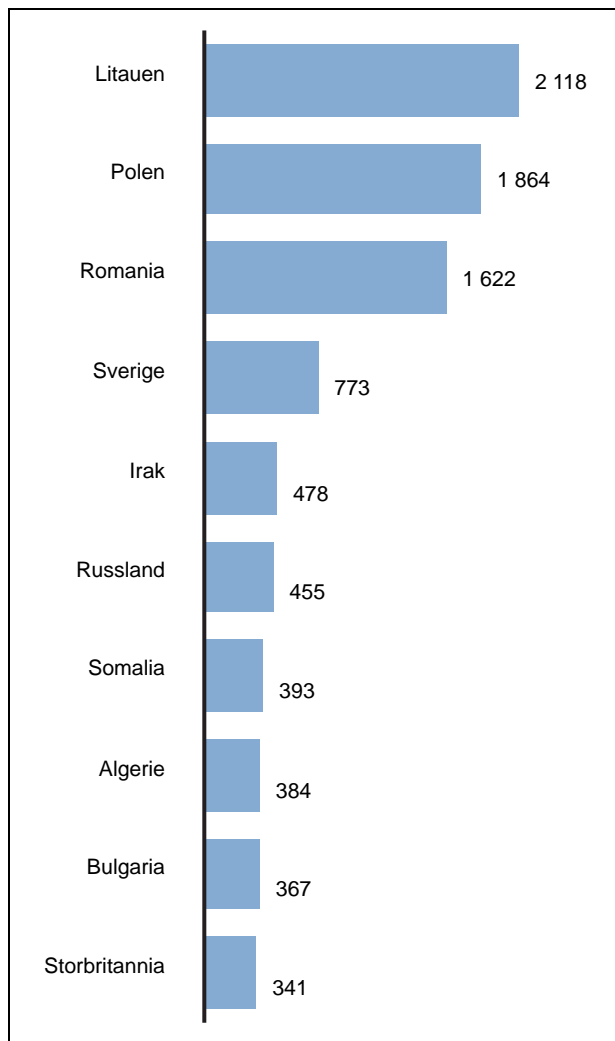
10.2.4 Mer organisert kriminalitet, flere utenlandske kriminelle

Globalisering, dvs. den økte samhandlingen og påvirkningen på tvers av landegrenser, bringer også med seg nye muligheter for kriminalitet. Åpne grenser som følge av Schengen-samarbeidet har gjort det lettere å reise og transportere varer, også for kriminelle. Mobil vinningskriminalitet er et voksende fenomen. Med mobile vinningskrimi-

¹⁸ Kripos (2013): *Den organiserte kriminaliteten i Norge – Trender og utfordringer 2013–2014*

¹⁹ Politidirektoratet (2012): *Politiet i det digitale samfunnet*, en arbeidsgrupperapport om elektroniske spor, IKT-kriminalitet og politiarbeid på internett, s. 11.

²⁰ Tall fra SSB.



Figur 10.18 Vinningslovbrudd etter gjerningspersonens statsborgerskap, desember 2011.

Kilde: Kripas, Strasak.

nelle menes kriminelle personer som ikke har fast opphold i Norge, og som begår vinningskriminalitet og annen grov kriminalitet med hele landet som nedslagsfelt.²¹

82 pst. av de om lag 40 000 vinningslovbruddene i 2011 med kjent gjerningsperson ble begått av norske statsborgere. Figur 10.18 viser antall vinningslovbrudd med kjent gjerningsperson med et annet statsborgerskap enn norsk. Lovbrytere fra Litauen, Polen og Romania utgjør den største andelen etter norske statsborgere innenfor dette området. Samtidig er gjerningspersonen ukjent i 70 pst. av den registrerte vinningskriminaliteten, og vi kjenner dermed ikke statsborgerskapet til lovbrysteren i disse sakene.

²¹ Kripas (2012): *Trusselvurdering mobile vinningskriminelle 2012*.

Kriminalitet som begås av utenlandske statsborgere, har økt de siste årene. Figur 10.19 viser at antallet innsatte i perioden 2006 til 2012 er relativt stabilt. Andelen domfelte norske statsborgere er redusert betydelig i perioden, mens andelen utenlandske statsborgere i fengsel er nær doblet fra 2006 til 2012.

Det er stor variasjon i graden av profesjonalitet og organisering blant mobile vinningskriminelle. Flertallet av de mobile vinningskriminelle er amatører. Det er imidlertid et mindretall profesjonelle som Kripas mener må ses i sammenheng med annen type organisert kriminalitet.²²

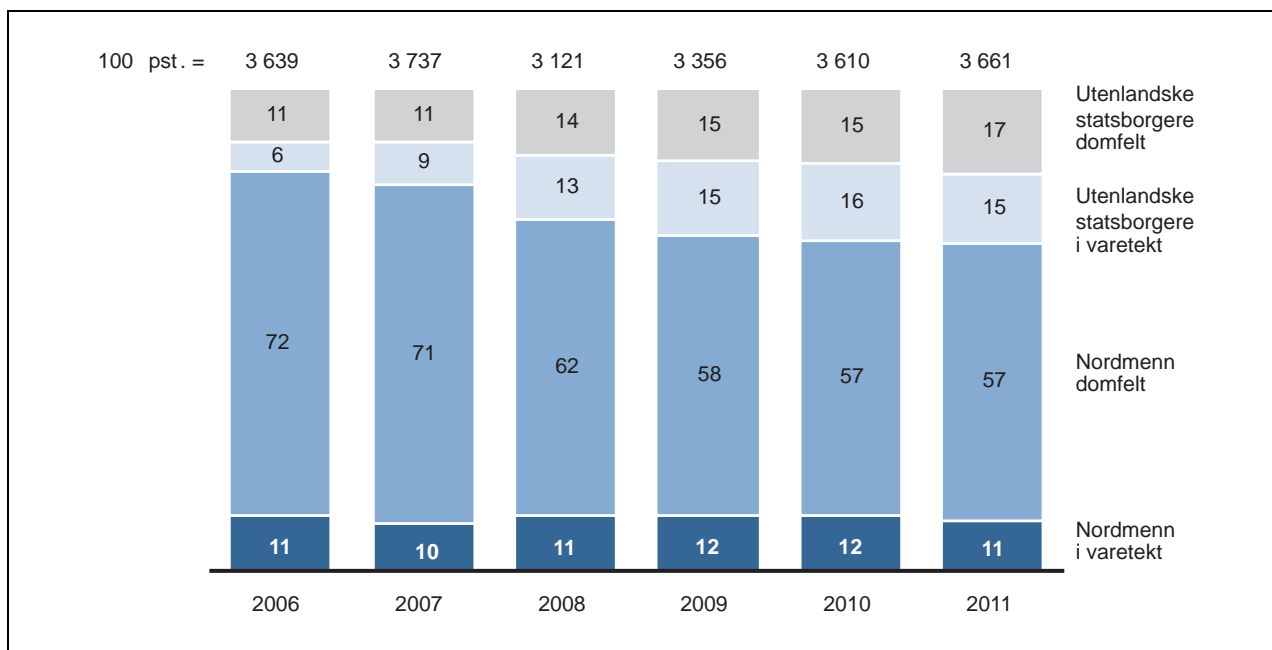
Den organiserte kriminaliteten består i økende grad av nettverk som samarbeider på tvers av nasjonalitet, etnisitet og annen kulturell tilhørighet.²³ Deler av denne utviklingen skyldes vekst i organiserte miljøer i Norge, men i de senere årene har en i tillegg sett nye nettverk som helt eller delvis holder til i utlandet. Blant annet har en sett en utvikling der utenlandske statsborgere med tilknytning til Norge tilrettelegger for kriminell aktivitet som utføres av tilreisende kriminelle. Nettverkene har ofte store ressurser, og tilpasser seg raskt samfunnsutviklingen, ny lovgivning og tiltak fra myndighetene.

I kriminalitetsstatistikken er det vanskelig å identifisere hvilken kriminalitet som er knyttet til organiserte kriminelle, og hvilken som ikke er det. Bruken av straffeloven § 60a om organisert kriminalitet antas å variere, og kriminaliteten kan gjerne være organisert selv om gjerningspersonen verken blir tiltalt eller domfelt for overtredelse av denne bestemmelsen sammen med primærforbrytelsen. Derfor er det også vanskelig å dokumentere utviklingen i den organiserte kriminalitet gjennom kriminalitetsstatistikken. I Meld. St. 7 (2010–2011) *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats* pekes det på kriminalitetsområder det vil være spesielt viktig å vektlegge i arbeidet med å bekjempe organisert kriminalitet. Disse områdene er:

- narkotikakriminalitet
- menneskehandel og menneskesmugling
- IKT-kriminalitet
- økonomisk kriminalitet
- korrupsjon
- hvitvasking
- mobil vinningskriminalitet

²² Kripas (2012): *Trusselvurdering mobile vinningskriminelle 2012*.

²³ Kripas (2013): *Den organiserte kriminaliteten i Norge – Trender og utviklingstrekk 2013–2014*.



Figur 10.19 Andelen nordmenn og utenlandske statsborgere som soner eller sitter i varetekt.

Kilde: Kriminalomsorgen.

Dette er kriminalitetsområder der politiet gjennom overvåkning og etterforskning i større grad enn på andre områder finner spor, trekk og knytninger som kan spores tilbake til organisert kriminalitet. Den organiserte kriminaliteten i Norge er ikke lenger bare et Oslo-fenomen, men er i økende grad også til stede i flere politidistrikter utenfor Oslo. En utvikling der de organiserte, lukkede og mer profesjonelle miljøene får en større innflytelse over kriminaliteten i flere av politidistriktene, vanskeliggjør kriminalitetsbekjempelsen lokalt.

Den organiserte kriminaliteten er en viktig del av dagens kriminalitetsbilde. Den utviklingen som er beskrevet over, stiller flere krav til politiet. Den organiserte kriminaliteten er erfaringsmessig svært ressurskrevende å bekjempe, og en effektiv bekjempelse vil kreve både ressurser og kompetanse. Siden den organiserte kriminaliteten som oftest er grenseoverskridende, både på tvers av landegrensener og politidistrikter, vil en effektiv bekjempelse kreve samarbeid og organisering både internasjonalt og på tvers av politidistrikter, med hensyn til metoder, strategier og virkemidler.²⁴

²⁴ Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av kriminelle MC-gjenger i perioden 2011–2015*, Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av kriminelle gjenger i perioden 2011–2015*, Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av narkotikakriminalitet i perioden 2011–2015*.

10.2.5 Forbrytelser mot samfunnet

En rekke forbrytelser, slik som økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, rammer ikke nødvendigvis enkeltpersoner direkte, men retter seg mot fellesgoder i samfunnet. Selv om disse kriminalitetsformene utgjør en liten andel av de anmeldte lovbruddene, kan de involvere svært store verdier og bidra til å svekke tilliten til økonomien og offentlige systemer.²⁵ Skatte- og trygdesvindler er eksempler på kriminalitet som tapper det offentlige for betydelige midler og som representerer et alvorlig samfunnsproblem.

Den svarte økonomien er anslått til å utgjøre ca. fem pst. av BNP. Skatte- og avgiftskriminalitet har ofte forbindelser til annen alvorlig kriminalitet. Internasjonal skatte- og avgiftskriminalitet har tradisjonelt stilt politiet og påtalemyndigheten overfor store utfordringer. Årlig avdekker Skatteetaten betydelige beløp, som ofte resulterer i anmeldelser til politiet. Skatteetatens kontroller avdekket at norske bedrifter hadde unndratt 29 mrd. kroner fra skatt i 2012. Tall fra Skatteetaten viser at om lag 20 pst. av de anmeldte skattesvindelsakene blir henlagt. Etterforskning av sakene krever spesialkompetanse på området og kan være svært tidkrevende.

²⁵ Økokrim (2012): *Trusselvurdering. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014*.

Ifølge Proba samfunnsanalyse, som har kartlagt sykepengeordningen og fem stønadsordninger, svindles det for om lag åtte mrd. kroner årlig innenfor disse trygdeordningene.²⁶ For å stanse denne typen økonomisk kriminalitet kreves et godt samarbeid mellom politiet og forvaltnings- og kontrollorganene.

10.2.6 Nye verktøy i kriminalitetsbekjempelsen

Ny teknologi og nye metoder gir større muligheter for å kunne fange opp, etterforske og oppklare kriminelle forhold. Dette er positivt, men nye metoder fordrer også tilgang til ny ekspertise og økt bruk av ressurser. Et eksempel på dette er kommunikasjonskontroll, som i dag brukes i om lag 200 etterforskningsaker per år.²⁷ Videre innhentes elektronisk trafikkdata, særlig fra mobiltelefoner, i en rekke saker. Et annet eksempel er bruk av DNA-analyser i etterforskning. Fra 2003 til 2010 har antall saker der det er brukt identifisering ved hjelp av DNA, økt fra 0 til 1 800.

Samtidig gir teknologi også muligheter for store ressursbesparelser. Med elektroniske verktøy for bildegjenkjenning kan politiet f.eks. gå gjennom store mengder film- og bildemateriale på kort tid i saker som involverer overgrep mot barn på nett. Det gjør etterforskningen mer effektiv og reduserer samtidig belastningen for de politiansatte som etterforsker saken.

Økt mulighet for bevissikring, bl.a. av biologiske og elektroniske spor, medfører at politiet håndterer langt større mengder bevismateriale nå enn tidligere. Dette materialet skal gjøres tilgjengelig for andre aktører i saken på en hensiktsmessig måte, uavhengig av om det vil bli påberopt som bevis eller ikke. Politiet opplever ofte at dette fører til begjæringer om etterforskningskritt utover det politiet anser som nødvendig og gir mer arbeid med den enkelte saken både under etterforskning og irettføring.

Det kreves mer ressurser for å gå gjennom resultatene av etterforskningen, og rettsakene tar lengre tid. Antallet rettsdager per aktorat har økt med 10 pst. fra 2004 til 2009.²⁸ I sum gir dette en økt arbeidsbelastning for politiet.

²⁶ Proba samfunnsanalyse (2011): *Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden*. Rapport 2011–03. Proba samfunnsanalyse (2013): *Trygdesvindler i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger*, Rapport 2013–05.

²⁷ Kommunikasjonskontrollutvalgets årsrapport 2011.

²⁸ Tall fra SSB, Justis- og beredskapsdepartementet og Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten for perioden 2002 til 2008.

10.2.7 Oppsummering – kriminalitetsbildet

Det er ikke tegn til at det blir mer kriminalitet i Norge. Samtidig er det flere trekk ved kriminalitetsutviklingen som trolig vil endre kravene til de polititjenestene som skal utføres i årene fremover.

- *Kriminalitetsbildet vil endre seg.* Samtidig som den totale kriminaliteten faller, har en over tid sett en utvikling der omfanget av anmeldelser innenfor saker med de strengeste strafferammene og de laveste strafferammene øker. Dette får konsekvenser for politiets kapasitet og krav til kompetanse.
- *Kriminaliteten vil flytte på seg.* Utviklingstrekkene vil også påvirke hvor kriminaliteten begås. Befolkningsendringer i årene fremover vil føre til en ytterligere forsterkning i geografiske forskjeller når det gjelder krav til de polititjenester som skal utføres, både når det gjelder volum, type hendelser og saker politiet må håndtere i fremtiden.
- *Kriminalitetsbildet vil bli mer komplekst, sammenvevd og mangfoldig.* Kriminelle som opptrer i ulike former for nettverk og på tvers av landegrensener, stiller krav til politiets metoder og samarbeid. Ny teknologi kan legge til rette for nye arbeidsmetoder for kriminelle som politiet må kunne håndtere.
- *Etterforskningen og irettføringen er mer ressurskrevende.* Nye metoder gir politiet mulighet for mer avansert etterforskning, men det kan være ressurskrevende å ta i bruk disse metodene.

10.2.8 Konsekvenser for politiet

Det nye kriminalitetsbildet krever nye måter å forebygge, bekjempe og oppklare kriminalitet på. Politiet må ha økt spisskompetanse for å håndtere større og mer sammensatte kriminalitetsaker. Etterforskning og irettføring av komplekse saker er ressurskrevende og vanskelig å håndtere for små politidistrikter. Organisert og grenseoverskridende kriminalitet utfordrer politiets evne til å løse saker over større geografiske områder, og internasjonalt politisamarbeid blir stadig viktigere.

Dagens organisering og struktur gir dårlig ressursutnyttelse opp mot endringene som skjer i kriminaliteten. Den desentraliserte strukturen i politiet i dag er til hinder for effektiv bekjempelse av organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Med mange og små enheter i politiet er det liten mulighet for å bygge opp solide fagmiljøer. Et lavt antall saker gjør det vanskelig å bygge opp til-

strekkelig erfaring med ulike sakstyper, og det er for få ansatte til å kunne utvikle spisskompetanse på særskilte kriminalitetsområder. De siste årene ser en også at den største nedgangen i antall anmeldte forbrytelser har skjedd i de minste enhetene, noe som forsterker denne utfordringen.

Politiet har derfor behov for færre politidistrikter, mer spesialisering, vektlegging av internasjonalt samarbeid og samarbeid med andre offentlige etater.

10.3 Oppsummering

Politiets innretning og løsning av oppgaver må reflektere det samfunnet det er en del av. Politiet må tilpasse seg endringene i befolkningen, kriminalitetsbildet og kravene som stilles til politiet fra samfunnet som helhet. Som denne gjennomgangen viser er det viktige endringer i dette bildet som utvalget mener bør ligge til grunn for hvordan politiet innretter seg og løser sine oppgaver fremover:

- Befolkningen vokser og blir mer konsentrert i større byer og tettsteder, mens befolkningen i en del utkantstrøk går ned og eldes. Økt innvandring bidrar til en mer sammensatt befolkning, spesielt i større byer.
- Den registrerte kriminaliteten går samlet sett ned. Samtidig er det en vekst innenfor noen alvorlige kriminalitetstyper som er krevende å etterforske, blant annet seksualforbrytelser, organisert og grenseoverskridende kriminalitet og cyber-kriminalitet.
- Politiets muligheter til å løse kriminalitet blir stadig bedre, med bruk av teknologi som DNA-analyse og elektroniske spor, samtidig er det teknologi som krever betydelige ressurser.
- Økt mengde bevismateriale og påfølgende krav til objektivitet og kontradiksjon for å ivareta rettssikkerheten gir økt arbeidsmengde og ressursinnsats for politiet.

Dette betyr at:

- *Politiet må være til stede der og når publikum etterspør politiets tjenester.* Med en større andel av befolkningen i byer og tettsteder, kombinert med en høyere kriminalitetsrate i byer enn på landsbygda, må politiet kunne omdisponere ressurser slik at de er til stede der det er behov for politiets tjenester.
- *Politiet må få økt spisskompetanse for å håndtere større og mer sammensatte kriminalsaker.* Mens den tradisjonelle kriminaliteten går ned, blir politiet i økende grad utfordret av organisert, internasjonal kriminalitet. Dette krever økt spesialisering og evne til å kunne løse saker på tvers av større geografiske områder.
- *Politiet må samarbeide effektivt med befolkningen i et mer sammensatt samfunn.* Norges befolkning er i endring, med stadig større mangfold i kultur, etnisitet og bakgrunn. Politiet må kunne bygge tillit og kommunisere effektivt med hele landets befolkning, og for å få til dette må politiet kunne håndtere utfordringer knyttet til språk og kulturforståelse gjennom rekruttering og opplæring av sine ansatte.

Kapittel 11

Politiets oppgaveportefølje

Politiet har i dag et bredt og uensartet sett med oppgaver. I tillegg til kjerneoppgavene er politiet tillagt en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie. Videre kommer oppgaver gitt ved bestemmelser i annen lovgivning. Alle disse oppgavene og forventningene lar seg ikke integrere uten at det går utover noe.

Å levere en god polititjeneste i dagens samfunn krever mer spesialisert kompetanse og tydelig prioritering. Etter utvalgets syn er det mangfoldige og uensartede oppgavesettet, og en manglende tydelighet med hensyn til prioritet, en medvirkende årsak til en del av de utfordringene politiet i dag står overfor.

11.1 Politiets oppgavesett

Politolovens § 1 beskriver ansvar og mål for politiet og § 2 angir politiets oppgaver, som beskrevet i boks 11.1.

I St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000* fremgikk det at politiet var pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 ulike lover.¹ Mange av disse oppgavene har fulgt med fra den gangen lensmannsetaten ble integrert i politiet, eller er tillagt politiet av mer praktiske hensyn, blant annet fordi politiet som statens representant er til stede i de fleste kommuner.

Politiets brede oppgavesett oppfattes også å ha vært en *villet* utvikling begrunnet i at man har ønsket et sivilt preg på det norske politiet. I St.meld. nr. 22 (2000–2001), kap. 3.3.5 står det blant annet:

«Norsk politi skal ha et sivilt preg. En måte å ivareta det sivile preget er å la politiet ivareta oppgaver utover ordens- og straffesaksarbeidet. Slike oppgaver bidrar til å skape et godt og tillitsfullt klima mellom politi og publikum.

¹ St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*, kap 3.3.1.

Boks 11.1 Politiets ansvar, mål og oppgaver

§ 1. Ansvar og mål

Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

§ 2. Politiets oppgaver

Politiet skal

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver.

Kilde: Lov av 4.8.1995 nr. 53: Lov om politiet (politiloven).

Staten trenger et forvaltningsorgan nær publikum som kan ta på seg oppgaver som ikke naturlig lar seg innpasse i noen annen fagetat.»

11.1.1 Politiets kjerneoppgaver

Med et så bredt oppgavesett er det etter utvalgets syn meget viktig med en tydeliggjøring av hva som er politiets kjerneoppgaver. Med kjerneoppgaver mener utvalget oppgaver som direkte kan utledes av politiets ansvar og mål. I St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* er det redegjort for politiets kjerneoppgaver. Der omtales blant annet følgende:

«Tradisjonelt har oppgaver knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse vært ansett som politiets kjerneoppgaver. I håndhevingen av disse oppgavene har politiet som samfunnets sivile maktapparat både rett og plikt til å benytte makt overfor borgerne der dette måtte være nødvendig og forholdsmessig.»

I den samme meldingen trekkes det også opp to kriterier for politiets kjerneoppgaver. Disse er:

- oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen
- oppgaver som politiet gjennom sin utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse

På denne bakgrunn har utvalget lagt til grunn at politiets kjerneoppgaver er som gitt i boks 11.2.

11.1.2 Nærmere om politiets oppgaver

Utvalget har kartlagt hvilke oppgaver politiet i dag har ansvar for, basert på følgende kilder:

- politiske styringsdokumenter, meldinger til Stortinget, med mer

Boks 11.2 Politiets kjerneoppgaver

- opprettholde alminnelig orden
- forebygge og forhindre straffbare handlinger
- beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet

- informasjon fra ansatte i politiet som innehar lederansvar for ulike funksjonsområder
- politiets intranett for de av oppgavene som er regulert ved instruks
- Lovdata som informasjonskilde og for å kvalitetssikre informasjon fra andre kilder

Politiets oppgaver er i St.meld. nr. 42 (2005–2006) *Politiets rolle og oppgaver* kategorisert i fire virksomhetsområder: 1) Polisiaer virksomhet, 2) Straffeforfølgning, 3) Forvaltningsoppgaver og 4) Sivil rettspleie. Politianalysen har i samarbeid med Politidirektoratet laget en oversikt over de oppgavene som politiet har innenfor hvert av disse fire områdene.

Den polisiaere virksomheten inkluderer en rekke av politiets kjerneoppgaver, bl.a.:

- *Forebyggende virksomhet* gjennom arbeid på mellomlang og lang sikt, ofte i samarbeid med kommuner, skole, barnevern og andre offentlige aktører
- *Sikre tilstedeværelse, ro, orden og sikkerhet* herunder å avverge kriminelle handlinger, gjennomføre politikontroller, tiltak for å ivareta trafiksikkerhet, objektsikring og vaktjeneste, opprettholde beredskap til å håndtere alvorlige hendelser, mv.
- *Redningstjeneste* hvor politiet har ansvar for lokal redningssentral for å ivareta lokal redningsledelse. I tillegg er politimesterne i Rogaland og Salten politidistrikt ledere for henholdsvis Hovedredningssentralen i Sør-Norge og Hovedredningssentralen i Nord-Norge.
- *Bistand* til andre offentlige etater ved anmodning der politiets særskilte kompetanse til å bruke makt er påkrevd
- *Arrestfunksjon, transport og fremstilling* av personer i varetekt

Straffeforfølgning er en del av politiets kjerneoppgaver som ledes av påtalemyndigheten, og inkluderer:

- *Opprette sak* på basis av innkomne anmeldelser eller politiets egen informasjon
- *Etterforskning* av lovbrudd gjennom avhør, åstedsgranskning, innsamling og analyse av bevismateriale, elektroniske spor, mv.
- *Avgjøre* om det skal reises påtale i en sak basert på resultatene fra etterforskningen
- *Aktorere* de fleste sakene i domstolene

Politiet er tillagt en rekke forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver som er av en annen karakter enn polisiaere oppgaver og straffeforfølgning. Noen av disse har tett tilknytning til utførelsen av politiets

Tabell 11.1 Politiets oppgaver innen forvaltningssaker og sivil rettspleie

Forvaltningssaker	Sivil rettspleie
Våpenforvaltning	Utleggsforretninger
Uttale seg om skjenkebevillinger	Tvangssalg
Godkjenne arrangementer	Tilbakeleveringsforretning
Motta varsel om demonstrasjoner	Tvangsdekningsforretninger
Gi pålegg om godkjent ordensvakt	Fravike fast eiendom
Utlendingsforvaltning (førstelinje saksbehandling, utlendingskontroll og uttransportering)	Lensmannsskjønn
Utstede politiattester	Sekretariatsfunksjon i forlikrådet
Utstede og tilbakekalle pass	Gjeldsordning
Skiltmyndighet (uttalelse om fartsilt og vedtaksmyndighet for atferdsregulerende skilt)	Hovedstevnevitne
Førerkort (kontrollere, beslaglegge og inndra)	Notarius publicus
Kjøresedler (utferdige, beslaglegge og tilbakekalle)	Skiftebehandling
Håndtere hittegoods	
Håndtere vrak	
Godkjenne vaktelskaper og ordensvakter	
Godkjenne brukthandler	
Håndtere løshunder og forbud mot farlige hunder	
Motta varsel om kremering	

kjerneoppgaver og kompetanse, slik som våpenforvaltning og utstedelse av politiattester. Andre oppgaver slik som lensmannsskjønn og gjeldsordninger er mer historisk betinget og har i dag en mindre klar tilknytning til politiets kjerneoppgaver og kompetanse. Tabell 11.1 gir en oversikt over politiets forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver. Denne er utarbeidet i samarbeid med Politidirektoratet. Oppgavene er omtalt og forklart i mer detalj i vedlegg 3.

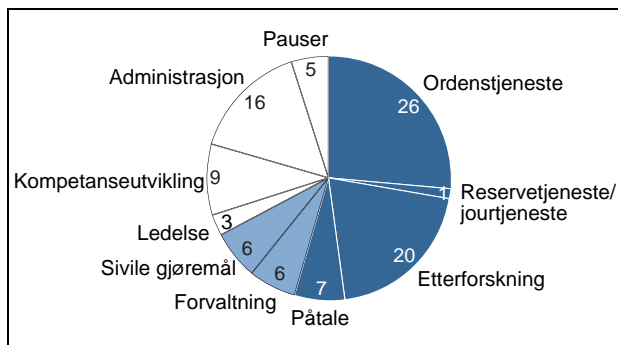
Det er ikke enkelt å få et godt bilde av omfanget og ressursbruken innen disse oppgavene. Politiet registrerer ikke tidsbruk på oppgaver eller virksomhetsområder, og det finnes heller ikke helhetlige, regelmessige analyser knyttet til hva politiet bruker tiden sin på. Gitt at flere av disse oppgavene utføres av ansatte som gjør mange forskjellige oppgaver, er det heller ikke mulig på en god måte å estimere tidsbruk basert på analyser av politiets bemanning, organisasjon og funksjoner.

I Politidirektoratets rapport *Politiet mot 2020* fra 2008 er det gjort en overordnet vurdering av tidsbruk i politiet basert på rapportering fra politi-

distriktene. Videre utførte Politidirektoratet i 2010 en begrenset tidsbruksanalyse², som Politidirektoratet mener gir det beste bildet av ressursbruken i politiet i dag. Denne ble gjort ved å be hver enkelt ansatt i fem politidistrikter rapportere sin tidsbruk per hovedoppgave i en periode på én uke. Selv om det er stor usikkerhet knyttet til en slik analyse, gir den likevel et bilde av tidsbruk i etaten på forskjellige oppgaver.

Analysen viser at politiet bruker om lag 12 pst. av tiden sin på å utføre forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål. Det er imidlertid store forskjeller innad i politiet, og på lensmannskontorene utgjør tidsbruken knyttet til forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål 26 pst. av tilgjengelig tid. Dette kommer av at utførelsen av disse oppgavene er lokalt forankret i lensmannskontorer, og i stor grad utføres lokalt ved det enkelte lensmannskontor.

² Agenda analyse av tidsbruk i fem politidistrikter i uke 3, 2010.



Figur 11.1 Tidsbruk i politiet. Prosent av arbeidstid. Tallene er korrigert for at Namsfogden i Oslo ikke var med i tidsbruksanalysen. Dette gjør at tidsbruken for sivil rettspleie er noe høyere enn i den opprinnelige analysen fra Politidirektoratet, og gir et mer korrekt bilde av total tidsbruk på disse oppgavene i etaten.

Kilde: Tidsbruksanalyse 2010 av fem politidistrikter fra Politidirektoratet, politiets lønssystem, Politianalysen.

11.2 Modell for inndeling av politiets oppgaver

Som utgangspunkt for vurderingene av hvilke oppgaver som bør ligge i politiet, har utvalget valgt å dele politiets oppgaver inn i tre kategorier knyttet til i hvor stor grad hver enkelt oppgave understøtter politiets formål. De tre kategoriene beskrives som følger:

1. *Oppgaver direkte knyttet til politiets mål og ansvar (kjerneoppgaver)* er oppgaver som direkte bidrar til å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta borgernes trygghet og sikkerhet. Politiet er eneste organ som har myndighet og forutsetninger for å utføre disse oppgavene.
2. *Oppgaver som direkte understøtter politiets løsning av kjerneoppgavene* er oppgaver som kan hjelpe politiet i å oppfylle sitt mål og ansvar, men hvor politiet ikke er alene om å ha forutsetninger for å utføre oppgavene. Disse oppgavene kan derfor utføres av andre om dette er formålstjenlig. Eksempler kan være våpensøknader, skjenkebevillinger og tillatelser til arrangementer og demonstrasjoner.
3. *Andre oppgaver* som politiet i dag utfører, men som ikke direkte knytter seg til eller understøtter løsning av politiets kjerneoppgaver. Disse oppgavene er lagt til politiet av andre hensyn enn politiets evne til å løse sitt hovedoppdrag og formål. Eksempler kan være utstedelse av pass, utleggsforretninger og godkjenning av brukthandler.

Politiets kjerneoppgaver legger utvalget til grunn at bør forbli i politiet. Den videre analysen vil derfor knytte seg til oppgavekategoriene 2 og 3 i beskrivelsen ovenfor. Dette er oppgaver som andre enn politiet kan utføre, men hvor det kan finnes grunner for at politiet fortsatt bør gjøre dem. Disse oppgavene vil omtales som tilleggsoppgaver. Utvalget mener at oppgaver som direkte understøtter politiets formål, bør forbli i politiet. Forvaltnings- og sivilrettslige oppgaver er derimot oppgaver som i liten grad understøtter politiets løsning av kjerneoppgavene.

En del av de polisierende oppgavene er å bistå offentlige og private aktører på områder der aktørene trenger hjelp av grunner som har med politiets formål å gjøre (f.eks. skape trygghet). En del av bistanden overfor helsevesenet er flere steder transport av psykisk syke, der det i dag er svært varierende praksis. I noen deler av landet, slik som Hordaland, er det en egen tjeneste under helsevesenet som skal ivareta behov for transport av psykisk syke. I andre deler av landet blir politiet påkalt som førsteinstans for slik transport. Ordningen i Hordaland er et godt eksempel på hvordan helsevesenet kan innrette seg for å ivareta sitt ansvar på dette området, og hvor politiet bistår når det er naturlig og nødvendig. Transport og fremstilling av varetektsfanger og drift av barnehus er ikke definert som en kjerneoppgave for politiet.

Politiets oppgaver innenfor våpenforvaltning, skjenkebevillinger, arrangementer og demonstrasjoner, pålegg om godkjent ordensvakt og kontroll og pågrepelse av utlendinger uten lovlig opphold i Norge vurderes som oppgaver som direkte understøtter politiets formål. Resterende forvaltningsoppgaver og alle politiets oppgaver innenfor den sivile rettspleie er oppgaver som, etter utvalgets syn, ikke direkte knytter seg til eller understøtter politiets kjerneoppgaver.

Den videre gjennomgangen vil gi en vurdering av hvordan politiets oppgaveportefølje bør innrettes for at politiet skal kunne ivareta sitt formål knyttet til å ivareta borgernes trygghet og sikkerhet og forebygge og bekjempe kriminalitet på en best mulig måte.

Gjennom arbeidet er det ikke identifisert oppgaver politiet i dag ikke utfører, men som kunne styrket politiets evne til å løse sine kjerneoppgaver. Det har fra ulike hold vært fremmet forslag i media om å legge nye oppgaver til politiet, slik som vigsel og dyrevelferd, men hensynet bak disse forslagene har trolig ikke vært å styrke politiets evne til å løse kjerneoppgavene. Utvalget vil derfor ikke foreslå at ytterligere oppgaver tillegges politiet.

11.3 Vurdering av dagens oppgaveportefølje

I det foregående avsnittet har vi sett at politiet har ansvar for å løse en lang rekke oppgaver. Politiets brede portefølje er et resultat av oppgaver som historisk har ligget i politietaten og i lensmannsetaten, samt av at politiet har fått overført noen flere oppgaver fra andre etater. Når politiet har blitt tildelt oppgaver som ligger utenfor kjerneoppgavene, har det skjedd med den begrunnelse at det er bra for politiet å ha en oppgaveportefølje som går utover kjerneoppgavene. Hensikten har vært å gi politiet en bred kontaktflate mot publikum og å sikre at politiet kan opprettholde tjenestesteder der politiet ellers måtte legge ned på grunn av for få oppgaver. I St.meld. nr. 42 (2004–2005) ble disse hensynene, sammen med samfunnsøkonomisk hensiktsmessighet, lagt til grunn for at man beholdt den brede oppgaveporteføljen, til tross for at man anerkjente at en reduksjon i oppgavene ville kunne bety en tydeligere politirolle og et mindre kontrollspenn.

Når utvalget nå anbefaler at politiet får en mindre oppgaveportefølje som er mer konsentrert om det som er politiets kjerneoppgaver, er det fordi utvalget mener det viktigste for politiet er å være best mulig på det som er politiets hovedoppgave. Det er ikke funnet dokumentasjon på at de mange sivile oppgavene virkelig gir politiet en bred kontaktflate som de bruker for å skaffe informasjon og drive kriminalitetsbekjempelse. Det er heller ikke funnet noen politifaglig begrunnelse for å opprettholde tjenestesteder dersom det ikke er nok grunnlag for å utføre kjerneoppgavene der. Den brede oppgaveporteføljen gjør det krevende for politiet å utføre sine kjerneoppgaver på en best mulig måte, og vanskeliggjør en nødvendig videreutvikling av politietaten. Dette begrunnes nærmere i det følgende.

11.3.1 Konsekvenser av en bred oppgaveportefølje

Den brede oppgaveporteføljen har konsekvenser for utførelsen av kjerneoppgavene av to grunner. For det første er politiet rammestyrte, slik at alle oppgavene skal utføres innenfor samme budsjettamme. Politiet har krav om å utføre forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål, men har større rom for å nedprioritere innenfor det som er politiets kjerneoppgaver. I en rammestyrte virksomhet kan dette over tid bevege ressurser bort fra oppgaver direkte knyttet til politiets formål og oppdrag som i mindre grad enn forvaltningsoppgavene og de

sivile gjøremålene har disse lovmessige kravene. For det andre krever håndteringen av en bred oppgaveportefølje betydelig ledelseskapasitet.

Innen forvaltningsgjøremål og den sivile rettspleien er oppgavene i stor grad regulert gjennom lovbundet skjønnsutøvelse. Dette betyr at forvaltningssaker avgjøres med enkeltvedtak, og forvaltningsloven stiller klare krav til politiets saksbehandling. Politiet er forpliktet til å utføre disse oppgavene, slik som utstedelse av pass, og for mange oppgaver er det også klart definerte tidsfrister.

Innenfor de polisiære oppgavene og oppgavene knyttet til straffeforfølgning har politiet færre lovpålagte krav med hensyn til i hvilket omfang oppgavene skal utføres. F.eks. plikter politiet å motta en anmeldelse, men det er ingen lovpålagte krav med hensyn til om, og i hvilket omfang, etterforskning skal iverksettes. Det finnes imidlertid noen lovpålagte krav dersom tvangsmidler er brukt, ved fremstilling i forbindelse med varetekt og dersom mistenkte er under 18 år. Riksadvokaten gir også i sine rundskriv en del føringer og krav knyttet til straffesaksområdet. Fravær av lovpålagte krav innebærer at politiets ivaretagelse av kjerneoppgaver i stor grad preges av at de gjøres i den utstrekning politiet har nødvendig kapasitet.

Det vil si at politiet kan la være å drive forebygging og rykke ut ved hendelser, begrense etterforskning eller henlegge anmeldelser med begrunnelse om at man ikke har tilstrekkelig kapasitet. Innen forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver er dette ikke tilfelle – disse oppgavene må utføres.

Innen forvaltnings- og sivil rettspleieområdet har det vært en vesentlig vekst i saksvolum, som vist i figur 11.2. Denne utviklingen er forventet å fortsette fremover. F.eks. forventer Utlendingsdirektoratet at forespørsler til politiet innenfor utlendingsforvaltningen vil øke fra 101 700 saker i 2011 til 114 600 saker i 2014, en økning på om lag 13 pst. over tre år.

En økning i omfang av disse oppgavene vil med dagens budsjettmodell ikke gi politiet økte bevilgninger ettersom politiet er en rammestyrte virksomhet, og vil derfor føre til at politiet må prioritere ressurser bort fra kjerneoppgavene for å håndtere det økte omfanget innenfor forvaltningsoppgavene. Tilsvarende vil en eventuell nedgang i de øvrige lovpålagte oppgavene gi større rom på budsjettene til å prioritere kjerneoppgavene.

Den brede oppgaveporteføljen innebærer også betydelige ledelsesutfordringer. Lokale ledere må bruke mye oppmerksomhet på forvaltningsoppga-



Figur 11.2 Utvikling i saksvolum for utvalgte forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie. Tvungen retur er tall fra 2007. Gjeldsordninger og utlegg er hentet fra 2008. Uttransporteringer omfatter tvungen retur av personer uten lovlig opphold i Norge.

Kilde: SSB.

ver og sivile oppgaver. Dette kan ta oppmerksomhet bort fra en best mulig løsning av kjerneoppgavene. I den grad ledelsen ikke bruker tid på å sikre en god løsning av disse oppgavene, er det naturlig å tro at de heller ikke blir utført på en best mulig måte.

Det arbeides flere steder med å effektivisere forvaltningsoppgaver og sivilrettslige oppgaver. Det er bra at det effektiviseres da dette bidrar til å redusere ressursbruken og frigjøre personell til bedre løsning av kjerneoppgavene. Samtidig kan dette dra ledelsens oppmerksomhet bort fra å løse politiets kjerneoppgaver.

11.3.2 Konsekvenser av krav til lokal utførelse av tilleggsoppgavene

Utførelsen av oppgaver innen sivil rettspleie og forvaltningsoppgaver stiller krav til politiets lokale tilstedeværelse. Noen av de sivile oppgavene er lovpålagt utført i hvert enkelt lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt gjennom reguleringen av namsmannsfunksjonen i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven. Flere av forvaltningsoppgavene, slik som utstedelse av pass, krever personlig oppmøte av publikum. Politiets oppgaver innen sivil rettspleie og forvaltning stiller derfor andre krav

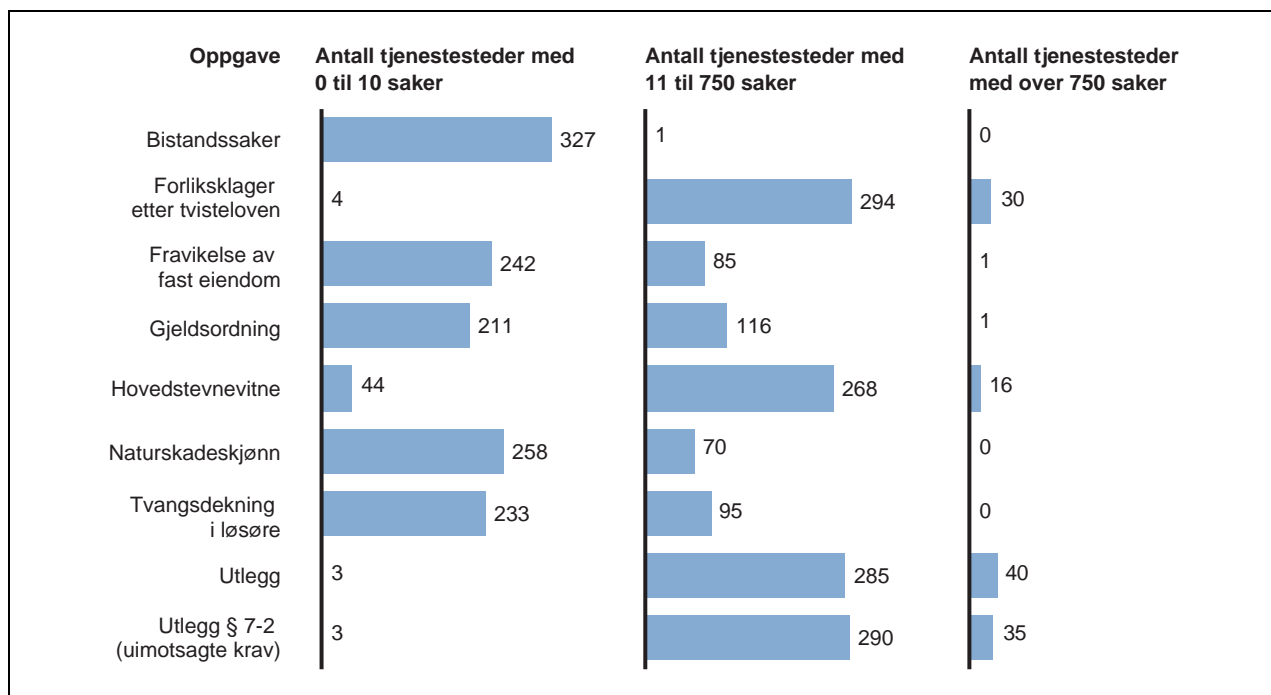
til politiets lokalisering enn en effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver.

Kravet om lokal utførelse av oppgavene påvirker også politiets mulighet til å løse disse med høy kvalitet og effektivitet. Det er i liten grad gjort målinger og sammenligninger av produktivitet på tvers i etaten, og det er derfor vanskelig å si hvor effektivt politiet utfører disse oppgavene.

Ett eksempel er utleggsforretninger hvor Domstolsadministrasjonen har vist til at Statens innkrevingsentral kunne utført utleggsforretninger på det sivile plan gjennom en overføring av 70 årsverk, mot 300 årsverk i politiet i dag.³ Dette er basert på at Statens innkrevingsentral har et normativt krav om 3 000 utlegg per årsverk, mot 750 i politiet. Som vist i figur 11.3, gjennomførte 293 av 328 enheter i 2012 færre utlegg enn det normative kravet til ett årsverk i politiet. Figuren viser også at det på svært mange tjenestesteder behandles et svært lite antall saker innen sivil rettspleie.

Politidirektoratet har videre satt et normativt krav om at utlegg skal behandles innen 60 dager. Saksbehandlingstiden innenfor en rekke tilleggsoppgaver på alle tjenestestedene (lensmannskon-

³ Domstolsadministrasjonen (2012): *Justissektorens oppgaver – kan de organiseres bedre?*



Figur 11.3 Antall tjenestesteder som behandlet hhv. 0–10 saker, 11–750 saker og mer enn 750 saker i 2012, innenfor ulike saksområder.

Kilde: Politidirektoratet, Politianalysen.

torer, politistasjoner og namsfogdkontorer) viser at mer enn 30 pst. av enhetene oversteg Politidirektoratets normative krav til saksbehandlingstid i 2012, og at det er svært stor variasjon i saksbehandlingstid mellom de forskjellige tjenestestedene.

En viktig grunn til at Statens innkrevingsentral kan utføre utleggsforretninger mer effektivt enn politiet, er at det er innenfor Statens innkrevingsentral sine kjerneoppgaver. Det vil trolig være mulig å oppnå større effektivitet i utførelsen av disse oppgavene i politiet gjennom sentralisering, spesialisering, bedre systemer og profesjonalisering. Det er imidlertid grunn til å spørre seg om det er hensiktsmessig å lage en spesialisering innenfor politiet for en type oppgave som ikke er en del av politiets kjerneoppgaver, og der det allerede finnes spesialiserte organer utenfor politiet.

En effektiv utførelse av politiets kjerneoppgaver, spesielt knyttet til sikkerhet og beredskap, krever en operativ politipatrulje og tilstedeværelse som har helt andre krav til tid og sted enn det et tjenestested med begrenset åpningstid gir. Analyser som er gjennomført av flere politidistrikter, viser at politiet ville kunne tilby en bedre operativ tjeneste og beredskap dersom de ikke hadde krav om lokale tjenestesteder til sivile gjøremål. Dette drøftes og dokumenteres i kapittel 12. Opprettholdelse av disse tjenestestedene binder ressurser på

faste tjenestesteder som er betjent på dagtid, og gjør at ressurser ikke nødvendigvis kan disponeres for å løse kjerneoppgavene på en best mulig måte.

Det hevdes av enkelte at politiet mottar informasjon gjennom forvaltningsoppgaver og sivilrettslige oppgaver som kan være nyttig for politiet og sikre kjennskap om lokale forhold. Dette kan f.eks. være informasjon om utenlandske arbeidssøkere som søker arbeidstillatelse, eller kjennskap til den økonomiske situasjonen til personer i nærmiljøet gjennom behandling av utleggsforretninger og gjeldsforhandlinger. Utvalget har derimot ikke blitt presentert for noe konkret eksempel som viser hvordan slik informasjon har blitt brukt til å understøtte løsningen av politiets kjerneoppgaver. Det er videre ikke noen systematisk innhenting og analyser av den informasjonen som kommer til politiet gjennom denne kontakten med publikum. I den grad informasjon fra tilleggsoppgaver blir brukt til å løse kjerneoppgaver, skjer dette derfor basert på initiativ fra den enkelte ansatte.

Videre er det verdt å merke seg at det er lovregulerte begrensninger med hensyn til om og hvordan politiet kan bruke opplysninger fra forvaltningsoppgaver og sivile oppgaver inn mot forebygging og etterforskning av kriminalitet. Ettersom forvaltning og bruk av informasjon fra for-

valtningsoppgaver og sivile oppgaver ikke gjøres på en ensartet måte på tvers av politiet, skaper dette en risiko for at disse begrensningene ikke til enhver tid blir overholdt.

Politiet kan gjennom systematisk samarbeid med andre etater innhente den nødvendige informasjonen i de tilfellene der det er lovmessig åpning for dette. Dette vil også sikre at det er en systematisk og helhetlig tilnærming til innhenting og bruk av denne informasjonen som både gir politiet den nødvendige informasjonstilgangen, og som ivaretar de lovmessige begrensningene og hensynene som måtte foreligge.

11.3.3 Sammenligning med andre land

I Sverige, Finland og Danmark har politiet en vesentlig smalere oppgaveportefølje enn i Norge, som vist i tabell 11.2. I Sverige og Finland arbeides det også med å redusere politiets oppgaver ytterligere. Hensikten er å spisse politiets oppgaver for å gi det bedre forutsetninger for å kunne løse sine kjerneoppgaver.

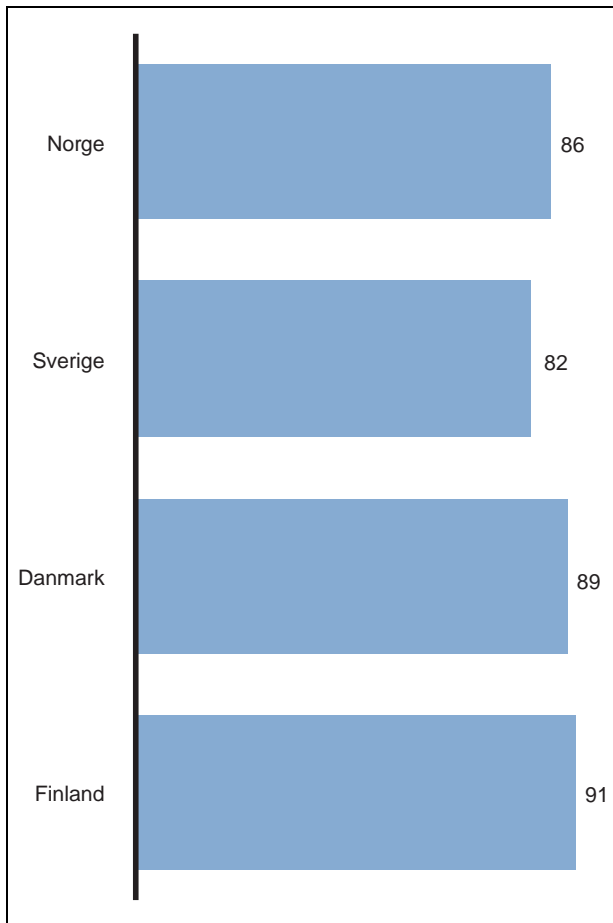
I Nederland er det tilsvarende gjennomført en reduksjon i politiets oppgaver som del av deres politireform, og de har i dag en oppgaveportefølje som i hovedsak er knyttet til politiets kjerneoppgaver.

Det har blitt argumentert med at politiets utførelse av forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål bidrar til at politiet bygger tillit i befolkningen gjennom kontakt med publikum innenfor et bredt sett med oppgaver. Det hevdes videre at denne tilliten har verdi for politiet når de utfører sine kjerneoppgaver. Når tillit til politiet i Norge, Sverige, Danmark og Finland sammenlignes, kommer det imidlertid frem at andelen som har tillit til politiet i de forskjellige landene, ligger nært opp mot hverandre, som vist i figur 11.4. Til tross for den vesentlig smalere oppgaveporteføljen i Sverige, Danmark og Finland er tilliten til politiet i disse landene på tilsvarende nivå som i Norge. Spesielt kan vi merke oss at i Danmark, som har den smalleste oppgaveporteføljen, har politiet en høyere tillit i befolkningen enn politiet i Norge. Dette indikerer at det ikke nødvendigvis er en sammenheng

Tabell 11.2 Politiets oppgaveportefølje i Sverige, Danmark, Finland og Norge

Virksomhetsområde	Oppgave	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Polisiære oppgaver	Forebyggende virksomhet	x	x	x	x
	Tilstedeværelse, ro, orden og sikkerhet	x	x	x	x
	Redningstjeneste	x			
	Bistandsfunksjoner	x		x	
Straffeforfølgning	Teknisk og taktisk etterforskning	x	x	x	x
	Påtaleavgjørelse	x		x	
Forvaltningsoppgaver	Utlendingsforvaltning	x			x
	Utstede og tilbakekalle pass	x	x		x
	Øvrige forvaltningsoppgaver ¹	x	(x)	(x)	(x)
Sivil rettspleie	Utleggsforvaltninger	x			
	Tvangssalg	x			
	Ulike tvangsdekningsforretninger	x			
	Lensmannsskjønn	x			
	Sekretariatsfunksjon i forliksrådet	x			
	Gjeldsordning	x			

¹ I Sverige, Danmark og Finland utfører politiet noen øvrige forvaltningsoppgaver, men i mindre utstrekning enn politiet i Norge.



Figur 11.4 Andel av befolkningen som har tillit til politiet, 2010. Prosent.

Kilde: Eurobarometer/European Union, Politidirektoratet.

mellom politiets brede oppgaveportefølje og en høy tillit i befolkningen.

Politiets innbyggerundersøkelse fra 2012 viser at befolkningens tillit til politiet er høy, men har sunket fra 86 pst. i 2010 til 81 pst i 2012. Tilliten til politiet er lavere blant dem som har vært i kontakt med politiet, enten ved levering av formell anmeldelse eller fordi de har vært involvert i en ulykke. Blant disse har hhv. 70 og 67 pst. tillit til politiet. Også blant dem som har vært utsatt for kriminalitet, er tilliten lavere enn for den øvrige befolkningen. Av voldsutsatte har 52 pst. tillit til politiet, mens blant dem som har vært utsatt for bedrageri, ran eller utpressing er det 55 pst. som har tillit til politiet. Difis innbyggerundersøkelse fra 2013, som omfatter flere offentlige etater, viser imidlertid at innbyggernes tilfredshet med politiet har økt fra 2010 til 2012. Også blant de som har vært i kontakt med politiet viser Difis undersøkelse bedre resultater i 2012 enn 2010. Årsaken til de ulike resultatene i de to undersøkelsene kan være ulike metode, tilnærming og spørsmålsstilling.

Når vi ser på den tilliten politiet har i Norge sammenlignet med våre naboland, og resultatene fra innbyggerundersøkelsene i Norge, er det tungtveiende grunner til å hevde at politiets tillit i befolkningen kun kan, og må, baseres på en god løsning av politiets kjerneoppgaver.⁴

11.3.4 Oppsummering

Utvalget mener at det er tungtveiende grunner til at politiet må få en vesentlig spissere oppgaveportefølje fremover. Bakgrunnen er et mål om å vektlegge og styrke politiets mulighet til å løse sine primære oppgaver knyttet til å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet og forebygging og bekjemping av kriminalitet. Den brede oppgaveporteføljen politiet har i dag, er etter utvalgets mening ikke forenlig med dette overordnede målet, og står til hinder for en hensiktsmessig utvikling av politietaten i tråd med endringen i resten av samfunnet.

I det følgende underkapittelet pekes det på hvordan de oppgavene som ikke understøtter politiets formål, kan løses utenfor politiet. Det er tatt hensyn til krav til kompetanse, lokalisering og nærhet til oppgavens innhold.

11.4 Mulig organisering av tilleggsoppgaver

Politiets oppgaveportefølje bør spisses for å gi politiet mulighet til å løse sine kjerneoppgaver på en best mulig måte. I det følgende vil utvalget peke på hvordan hver enkelt oppgave kan ivaretas på en måte som vi mener oppfyller kravene til tilgjengelighet for publikum, og kvalitet og kompetanse i utførelsen av oppgavene.

Potensielle mottakere av oppgavene er identifisert, basert på en vurdering av formålet og innholdet i disse oppgavene. I denne vurderingen er det lagt vekt på krav til kompetanse for å kunne løse oppgaven og krav til tilstedeværelse for de oppgavene som i sin natur må utføres lokalt. Det er også sett på hvordan disse oppgavene løses i sammenlignbare land, og forslagene er kvalitetssikret med Politidirektoratet. Enkelte av de foreslåtte endringene vil forutsette lov- eller forskriftsendringer. Det presiseres at utvalget her synliggjør et mulighetsrom for hvordan oppgavene kan organiseres

⁴ Politidirektoratet og TNS Gallup (2012): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012*, Difi (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne? Rapport 2013:6*, Difi (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne? Rapport 2013:7*.

Tabell 11.3 Oversikt over mulige overføringer av polisiære oppgaver og straffeforfølgning

Oppgave	Beholdt	Delvis beholdt	Ikke beholdt	Mulig ansvarlig etat
Transport av varetektsfanger		x		Kriminalomsorgen
Fremstillingsfunksjon		x		Kriminalomsorgen
Barnehus			x	Barnevernet eller helsevesenet
Transport av psykisk syke ¹			x	Helsevesenet
Ivareta personer som er overstadig beruset			x	Helsevesenet og/eller kommunen

¹ Ansvaret tilligger helsevesenet i dag, men ofte er det politiet som i praksis utfører oppgaven.

på en mer hensiktsmessig måte, men at Justis- og beredskapsdepartementet eventuelt må utrede dette nærmere.

11.4.1 Polisiære oppgaver og straffeforfølgning

Av polisiære oppgaver kan transport og fremstilling av varetektsfanger delvis overføres til krimi-

nalomsorgen som har det samlede ansvaret for alle innsatte i Norge. Politiet burde imidlertid beholde ansvaret for transport og fremstilling ved førstegangs fengsling av praktiske årsaker. Videre kan barnevernet, som innehar spesialkompetanse på behandling av barn, overta det helhetlige ansvaret for administrasjon av barnehusene. Når det gjelder oppgaver knyttet til psykisk helse og rus, slik som transport av psykisk syke og tilsyn

Tabell 11.4 Oversikt over mulige overføringer av forvaltningsoppgaver

Oppgave	Beholdt	Delvis beholdt	Ikke beholdt	Mulig ansvarlig etat
Våpenforvaltning	x			
Uttalelse om skjenkebevillinger	x			
Arrangementer og demonstrasjoner	x			
Utlendingsforvaltning (førstelinje saksbehandling og uttransportering)			x	Utlendingsdirektoratet
Utstede politiattester	x			
Utstede og tilbakekalle pass			x	Skatteetaten (folkeregisteret)
Skiltmyndighet			x	Statens vegvesen
Førerkort (kontrollere, beslaglegge og inndra)	x			
Kjøresedler		x		Statens vegvesen
Håndtere hittegods			x	Kommunal eller privat virksomhet
Håndtere vrak			x	Kommunalt, fylkeskommunalt eller privat
Godkjenne vaktsselskaper og ordensvakter		x		Brønnøysundregisteret
Godkjenne brukthandler			x	Kommunalt
Håndtere løshunder og forbud mot farlige hunder			x	Mattilsynet eller kommunalt
Motta varsel om kremering	x			

med overstadig berusede personer, bør det tydeliggjøres at det er helsevesenet sitt ansvar å ivareta dette. Politiet vil kunne bistå de som overtar oppgavene ved behov.

11.4.2 Forvaltningsoppgaver

De forvaltningsoppgavene som understøtter og har tydelig viktighet for politiets utførelse av kjerneoppgavene, bør beholdes i politiet. Oppgaver som ikke understøtter politiets hovedformål, bør derimot overføres til andre etater, som vist i tabell 11.4.

11.4.3 Sivil rettspleie

Ingen av politiets sivilrettslige oppgaver er viktige for utførelse av politiets kjerneoppgaver. Alle de sivilrettslige oppgavene bør derfor overføres til andre etater, med unntak av hovedstevnevitne. Dette foreslås beholdt i politiet da det krever fysisk oppmøte lokalt for å utføre funksjonen, noe ingen annen etat i dag er organisert for å ivareta.

For en mer inngående vurdering av de enkelte oppgavene vises det til vedlegg 3.

11.5 Oppsummering og anbefalinger

Politiet har i dag en svært bred og omfattende oppgaveportefølje. Utvalget har definert politiets kjerneoppgaver med grunnlag i politiloven § 1 og mener disse bør ligge til grunn for politiets oppgaver og prioriteringer fremover.

Etter utvalgets vurdering vanskeliggjør dagens brede oppgavesett en riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver. Utfordringene med det brede oppgavesettet er størst for det lokale politiet. Det er i distriktene og ved de små tjenestestedene at disse tilleggsoppgavene trekker mest ressurser, og hvor konsekvensene for løsning av kjerneoppgavene er størst.

Politiet skal først og fremst forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Det er på grunn av disse oppgavene vi har et politi. Hensynet til kjerneoppgavene må derfor overstyre hensynet til tilleggsoppgavene. Tilleggsoppgavene skal også løses effektivt og med god nok kvalitet, men må ikke stå i veien for løsning av kjerneoppgavene. Dagens tilleggsoppgaver må heller ikke nødvendigvis løses av politiet.

Utvalget anbefaler at politiet i fremtiden gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsning av disse. Utvalget mener at dette bør

Tabell 11.5 Oversikt over mulige overføringer av sivil rettspleie og namsfunksjoner

Oppgave	Beholdt	Delvis beholdt	Ikke beholdt	Mulig ansvarlig etat
Utleggsforretninger			x	Statens innkrevingsentral
Tvangssalg			x	Statens innkrevingsentral
Tilbakeleveringsforretning			x	Statens innkrevingsentral
Ulike tvangsdekningsforretninger			x	Statens innkrevingsentral
Fravike fast eiendom			x	Statens innkrevingsentral
Lensmannsskjønn			x	Jordskifteretten
Naturskadeskjønn			x	Statens landbruksforvaltning
Sekretariatsfunksjon i forlikrådet			x	Kommunalt
Gjeldsordning			x	NAV-kontorene eller Statens innkrevingsentral
Hovedstevnevitne	x			
Notarius publicus			x	Domstolsadministrasjonen, evt. private virksomheter
Skiftebehandling			x	Tingretten delegerer til bobestyrere

være et prinsipielt utgangspunkt for utviklingen av politiets oppgavesett. Det bør derfor igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie, med unntak av hovedstevnevitne, samt en hoveddel av for-

valtningsoppgavene til andre etater. Dette vil være et viktig tiltak for å sikre både bedre kvalitet på løsningen av politiets kjerneoppgaver og å legge til rette for en effektivitet og god kvalitet i løsningen av tilleggsoppgavene.

Kapittel 12

Struktur og organisering

Dagens politiorganisasjon består av mange tjenestesteder som er svært ulike både i størrelse, organisering, befolkningsgrunnlag og kriminalitetsbilde. Dette gjelder både på politidistriktsnivå og på politistasjons- og lensmannsdistriktsnivå. Mange tjenestesteder er for små til å opprettholde tilstrekkelig kapasitet og kvalitet, særlig på beredskaps- og spesialistfunksjoner. De store forskjellene mellom tjenestestedene begrenser mulighetene for effektiv samhandling, samtidig som det store antallet tjenestesteder gjør det svært krevende å lede etaten på lokalt og nasjonalt nivå.

Utvalget ser det som nødvendig å gjøre en rekke endringer i politiets struktur både på lokalt og nasjonalt nivå. Formålet med de foreslåtte endringene er å styrke politiets evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet og opprettholde orden og sikkerhet i samfunnet.

De foreslåtte endringene er i tråd med de endringene og omstillingsgrepene som nå pågår i de øvrige nordiske landene. I Sverige, Danmark og Finland er det gjennomført eller pågår endringer som innebærer færre politidistrikter og større tjenestesteder i kombinasjon med en sterkere styring og et større nasjonalt ansvar for oppgaveløsningen.

I dette kapittelet gjennomgås dagens struktur og organisering av politiet, de utfordringene som utvalget har identifisert, og utvalgets forslag til endringer. Dette dekker politiets lokale struktur, organisering av politidistriktene og særorganene, samt politiets helhetlige organisering.

12.1 Dagens organisering av politiet

Politi- og lensmannsetaten var frem til 2001 organisert i 54 politidistrikter, med en landsdelsordning bestående av fem landsdeler. Hovedmålsettingen med landsdelsordningen var å kompensere for det store antallet politidistrikter og muliggjøre en bedre planlegging, tilrettelegging og koordinering av politiets samlede ressurser.

Da Politidirektoratet ble etablert i 2001 ble antallet politidistrikter redusert til 27 og landsdelsordningen avviklet. Denne endringen berørte i svært liten grad den geografiske inndelingen lokalt, som fortsatt omfatter 339 politistasjons- og lensmannsdistrikter og 354 tjenestesteder.

Politidirektoratet har ansvaret for styring, utvikling, oppfølging og faglig ledelse av politidistriktene og politiets særorganer. Direktoratet har ansvaret for å gjennomføre regjeringens politikk i henhold til tildelingsbrev, oppdragsbrev og andre oppdrag gitt i styringsdialogen.

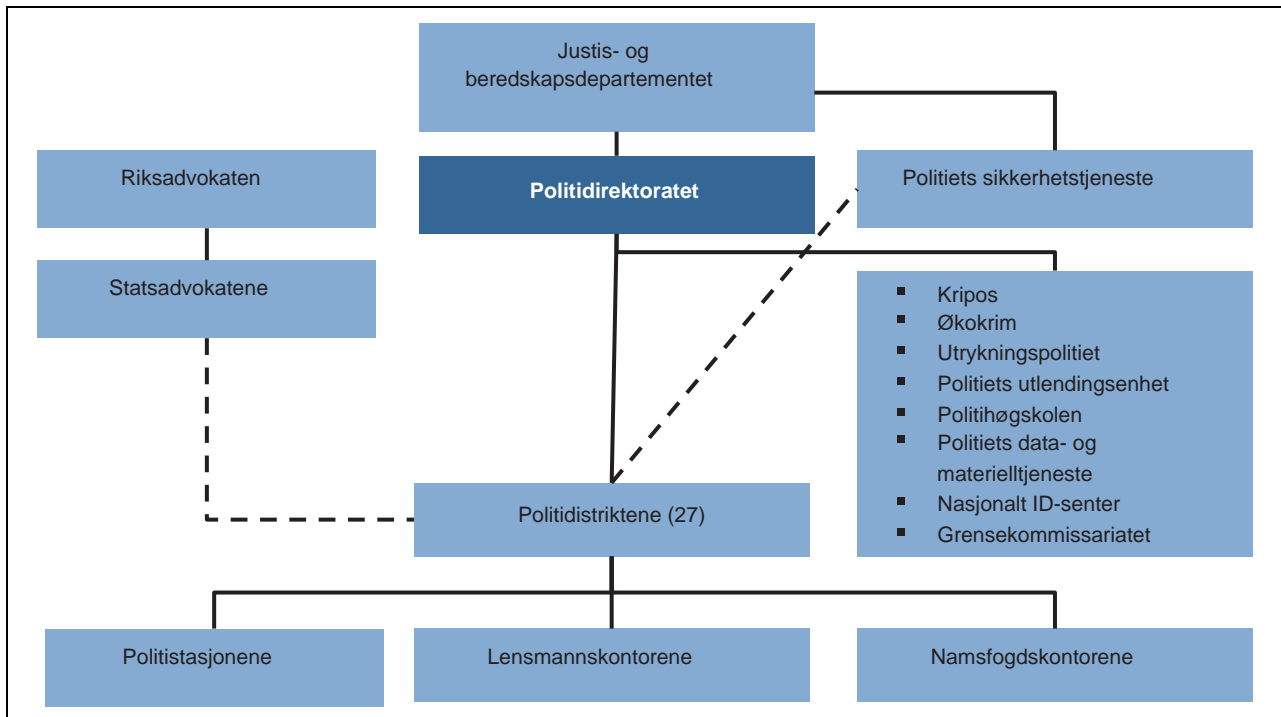
Det enkelte politidistrikt har ansvaret for polititjeneste, forvaltningsoppgaver og sivile rettspleieoppgaver innenfor et geografisk område.¹ Særorganene har et faglig ansvar innen sitt spesifikke fagfelt, og har ansvar for å utføre en del nasjonale oppgaver. I tillegg er Grensekommisariatet og Nasjonalt ID-senter underlagt Politidirektoratet.

Politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet, mens Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i politiet. Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og rapporterer ikke til Politidirektoratet. Figur 12.1 viser organiseringen av etaten slik den er i dag.

Politi-loven § 16 regulerer organisering og distriktsinndelingen i politi- og lensmannsetaten. Det omfatter inndeling og grensereguleringer både for politistasjons- og lensmannsdistrikter. Inndelingen fastsettes av Kongen. Politi-loven gir også bestemmelser om ledelsesforholdet mellom politimester og lensmann/politistasjonssjef. Dessuten fastsetter den organiseringen av de sivile rettspleieoppgavene i politiet.

Slik politi-loven § 16 er utformet, fastsettes grensejusteringer og tilpasninger i strukturen, både på nasjonalt og lokalt nivå av Kongen. Men regjeringen har i St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Om distrikts- og regionalpolitikken*, i oppdragsbrev til

¹ Med unntak av Namsfogden i Oslo som er direkte underlagt Politidirektoratet.



Figur 12.1 Organisering av politi- og lensmannsetaten. Kripo og Økokrim har påtalefunksjon og er dermed underlagt Riksadvokaten i straffesaksbehandlingen selv om dette ikke kommer frem av figuren.

etaten og i sin praksis, stilt krav om at politiets forslag til grensereguleringer må ha tilslutning fra berørte kommuner. Dette betyr i praksis at det må være lokal enighet før forslaget kan fremmes for regjeringen.

12.1.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet er organisert i åtte avdelinger og fire stabsenheter. Politidirektoratet har 262 årsverk per mai 2013. Figur 12.2 viser hvordan Politidirektoratet er organisert per april 2013. Se kapittel 13 for en mer detaljert beskrivelse av Politidirektoratets ansvar og oppgaver. Politidirektoratet er under omorganisering.

12.1.2 Særorganene

Politiets særorganer er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet, med visse unntak. Kripo og Økokrim er i sin påtalefunksjon underlagt Riksadvokaten, og Politihøgskolen har et eget styre. Særorganene har forskjellige oppgaver og fyller forskjellige roller i etaten. Kripo, Økokrim, Politiets Utlendingsenhet og Utrykningspolitiet er utøvende enheter. Politihøgskolen har ansvar for opplæring, forskning og videreutdanning av personell, mens Politiets data- og materielltjeneste støtter etaten innen IKT, anskaffelser og materiell.

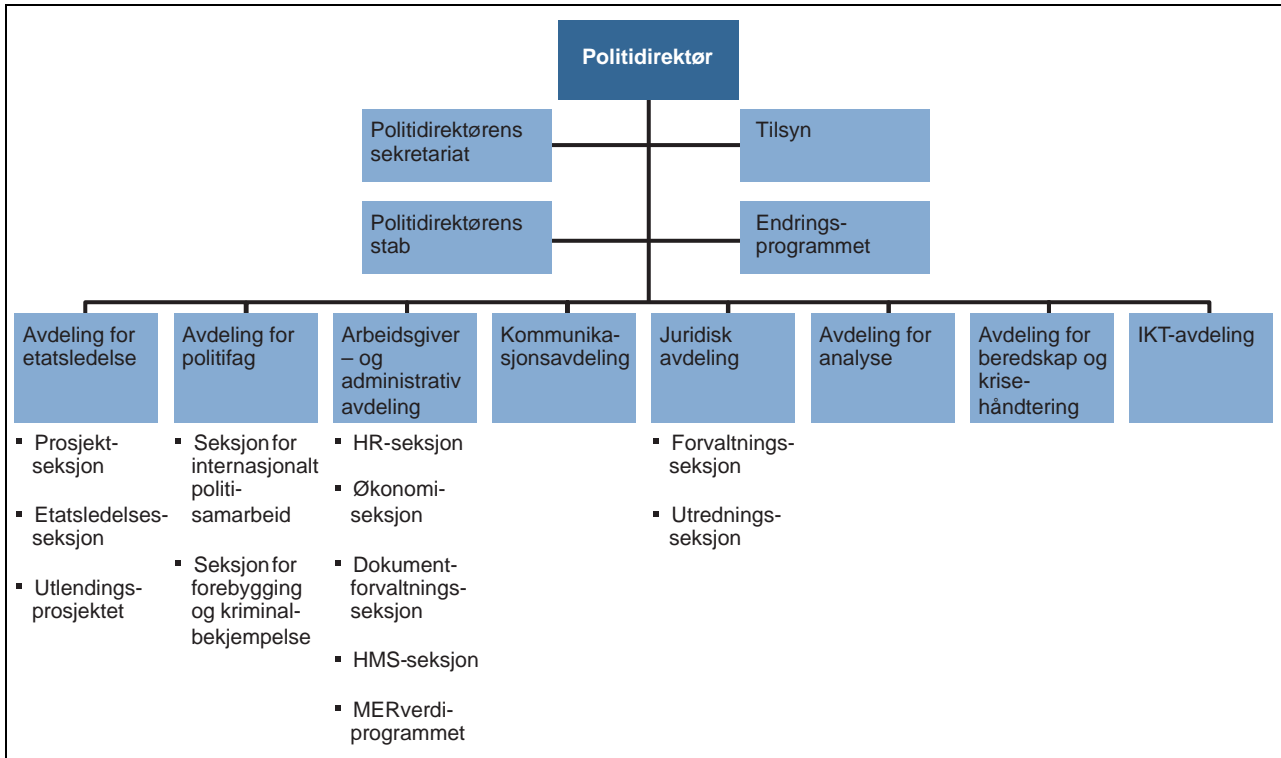
Nedenfor følger en kort presentasjon av særorganene:

12.1.2.1 Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripo)

Kripo ble etablert i 1959 og er den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og alvorlig kriminalitet. I tillegg til å etterforske egne saker fungerer Kripo som et bistandsorgan og kompetansesenter for politiet. Kripo ivaretar også funksjonen som nasjonalt kriminalteknisk laboratorium og som behandlingsansvarlig for sentrale informasjonssystemer. Videre er Kripo kontaktpunktet mellom norsk og utenlandsk politi, og ivaretar oppgaver som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler. Kripo hadde 458 årsverk i 2012.

12.1.2.2 Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim)

Økokrim ble opprettet i 1989 med hovedformål å bekjempe økonomisk kriminalitet, miljøkriminalitet og hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Enheten er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Økokrim etterforsker saker av prinsipiell betyd-



Figur 12.2 Organisering av Politidirektoratet, per 1. april 2013.

Kilde: Politidirektoratet.

ning eller som er svært krevende etterforskningsmessig, men enheten yter også bistand til politidistriktene. Som statsadvokatembete er Økokrim underlagt Riksadvokaten. Som sentralt politiorgan er Økokrim administrativt og budsjettmessig underlagt Politidirektoratet. Det var 143 årsverk i Økokrim ved utgangen av 2012.

12.1.2.3 Utrykningspolitiet (UP)

UP ble opprettet i 1937 i forbindelse med overgangen fra kommunalt til statlig politi. I tiden før den andre verdenskrig var UP en politienhet som ved behov rykket ut og bistod politidistriktene. Etter krigen utviklet UP seg til å bli et sentralt organ med trafikksikkerhetsarbeid som hovedoppgave.

Nå er UP et sentralt politiorgan som har som hovedoppgave å redusere ulykker ved å forebygge lovbrudd i trafikken. UP utfører polititjeneste i alle landets politidistrikter og bistår politidistriktene dersom de har behov for ekstra politiresurser. Utover oppgavene knyttet til trafikk, har UP også et ansvar knyttet til kriminalitetsbekjempelse på vei og bistand og beredskap. F.eks. er UP en viktig samarbeidspartner for politidistriktene i arbeidet mot mobile vinningskriminelle, og de bistår politidistriktene daglig både på dette og andre områder.

Hoveddelen av UPs bemanning består av personell avgitt fra politidistriktene. UP hadde 50 egne årsverk i 2012, mens 277 årsverk i UP var avgitt fra politidistriktene.

12.1.2.4 Politiets utlendingsenhet (PU)

Politiets utlendingsenhet ble opprettet i 2004 og har som hovedoppgaver å registrere og bidra til å fastsette asylsøkeres identitet, utføre undersøkelser omkring asylsøkerens reiserute, forberede og iverksette uttransportering av personer uten lovlig opphold, samt koordinere og kvalitetssikre alle uttransporteringer fra Norge.

PU bistår andre politienheter og skal være politiets kompetansesenter innen eget ansvarsområde. Politiets utlendingsenhet hadde 424 årsverk ved utgangen av 2012.

12.1.2.5 Politiets høgskolen (PHS)

Politiets høgskolen er politiets sentrale institusjon for utdanning. Den ble etablert i 1919 og ble endret til en høgskoleutdanning i 1992. Politiets høgskolen tilbyr en 3-årig høyere utdanning som fører frem til bachelorgrad. Skolen tilbyr også et masterstudium i politivitenskap og har en omfattende virksomhet knyttet til etter- og videreutdanning. Høg-

skolen driver forskings- og utviklingsarbeid og faglig formidling innenfor fagområdene.

Politihøgskolen er administrativt underlagt Politidirektoratet, men med et eget styre. Høgskolen har studiesteder i Oslo, Bodø, Kongsvinger og Stavern, og hadde 415 årsverk i 2012.

12.1.2.6 Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)

PDMT ble etablert i 2004, etter at Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste ble slått sammen. PDMT har ansvaret for anskaffelse, lagerhold, tilpasning og levering av materiell til etaten. PDMT har også ansvar for politiets sambandsløsninger, samt drift og utvikling av politiets IT-systemer. PDMT hadde 287 årsverk i desember 2012.

12.1.3 Grensekommisariatet (GK)

Norges grensekommisær for den norsk-russiske grensen (Grensekommisæren) har som hovedoppgave å føre tilsyn med at grenseavtalen og andre avtaler mellom Norge og Russland som regulerer grenseforholdene, blir overholdt av begge parter. Grensekommisariatet ble opprettet i 1950 og er underlagt Politidirektoratet. Stillingen som grensekommisær er sivil, men har hittil vært besatt av en yrkesoffiser avgitt fra Forsvaret.

Norges grensekommisær er oppdragsgiver til Grensevakten, som er en del av Garnisonen i Sør-Varanger. Det er Grensevakten som foretar grenseovervåkning av overenskomstene på vegne av grensekommisæren. Grensekommisariatet består av fire årsverk ansatt innenfor politiet.

12.1.4 Nasjonalt ID-senter (NID)

Nasjonalt ID-senter ble opprettet i 2010 og er et faglig uavhengig ekspertorgan underlagt Politidirektoratet. Nasjonalt ID-senter arbeider med identitet og dokumenter innen utlendingsfeltet. Gjennom bistand og rådgivning til utlendingsforvaltningen og politiet skal de styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til eller oppholder seg i Norge.

Nasjonalt ID-senter har spisskompetanse på ekthetsvurderinger av reise- og identitetsdokumenter og utvikler verktøy og metoder som kan brukes når en utlendings identitet av ulike grunner ikke er dokumentert. Nasjonalt ID-senter har 33 årsverk og holder til i Oslo.



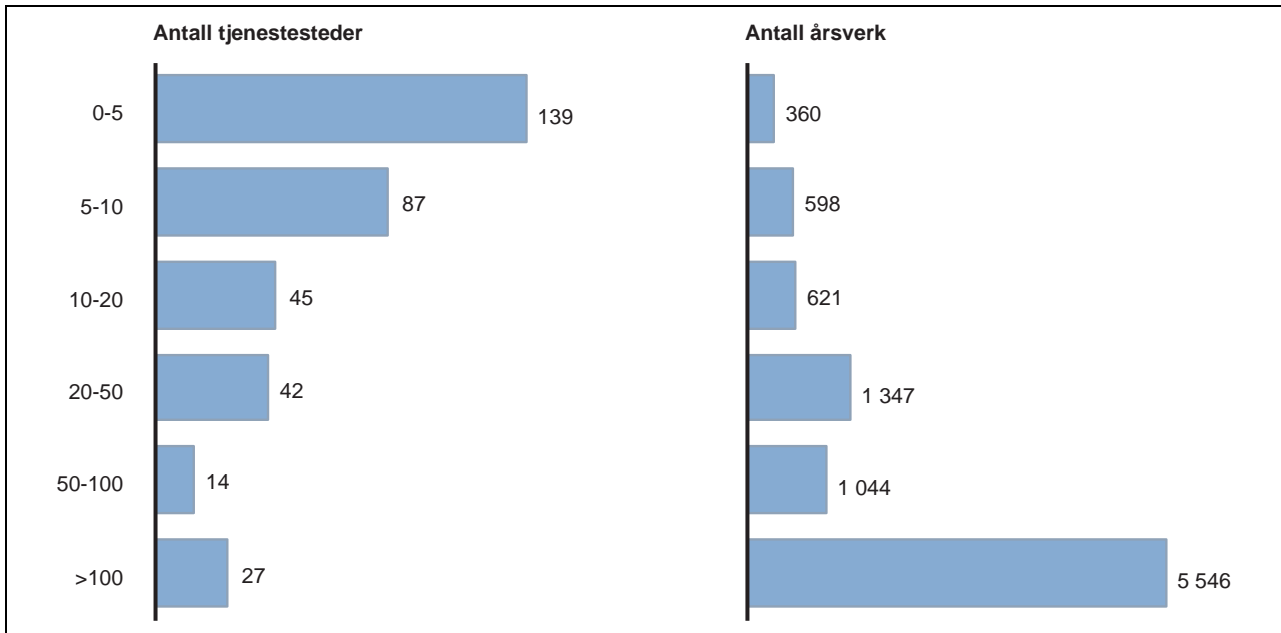
Figur 12.3 Dagens 27 politidistrikter.

Kilde: Politidirektoratet.

12.1.5 Politidistriktene

Landet er delt inn i 27 politidistrikter, som hvert ledes av en politimester. På straffesaksområdet er politimesteren påtalemessig underordnet Riksadvokaten og statsadvokaten. Administrativt og i øvrige fagområder er politimesteren underordnet Politidirektoratet. Figur 12.3 viser dagens politidistrikter.

Oslo politidistrikt er i en særstilling på mange områder, både på grunn av hovedstadsoppgavene og fordi politidistriktet har spesialkompetanse på mange områder. Politidistriktet har landsomfattende bistandsenheter med ansvar for noen spesialoppgaver, f.eks. beredskapstroppen. Politidistriktet har også et særskilt ansvar for kongefamiliens livvaktjeneste, sikring av ambassader, samt sikkerhet under statsbesøk og andre større arrangementer som legges til landets hovedstad.



Figur 12.4 Antall tjenestesteder og årsverk for disse fordelt på tjenestesteder etter antall årsverk per tjenestested. Årsverk i hver kategori tjenestested per 31. desember 2012.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Politidirektoratet, Politianalysen.

12.1.6 Politiets lokale struktur, politistasjons- og lensmannsdistrikter

Landets 27 politidistrikter er inndelt i 270 lensmannsdistrikter og 69 politistasjonsdistrikter.² En del av lensmanns- og politistasjonsdistriktene er samordnet i administrative driftsenheter.

Innenfor det enkelte lensmanns- eller politistasjonsdistrikt kan det være flere tjenestesteder, f.eks. politiposter, avdelingskontorer eller lignende. Det er 339 lensmanns- og politistasjonsdistrikter, med 358 tjenestesteder, per mai 2013.³ Av disse har utvalget identifisert fire tjenestesteder som verken har åpningstid eller tilknyttet personell: Eidsberg, Ringeby, Skånland og Hurum. Utvalgets analyser baserer seg derfor på at det er 354 tjenestesteder i politiet. Politiposter samt lokaler hvor politiet har kontorer uten publikumstjeneste kommer i tillegg til dette og er ikke hensyntatt i analysene.

De enkelte tjenestestedene har, med noen få unntak, ansvaret for alle oppgaver innen sitt område.⁴ Dette omfatter politisære oppgaver knyttet til forebygging og bekjemping av kriminalitet, samt sikkerhets- og beredskapsoppgaver.

I tillegg har lensmennene og et flertall av politistasjonssjefene ansvar for den sivile rettspleien og forvaltningsoppgaver innen sitt politidistrikt. Enkelte politidistrikter har samlet forvaltningsoppgavene på noen tjenestesteder eller i større forvaltningsenheter i politidistriktet. De sivile rettspleieoppgavene utføres av namsmyndigheten i hvert enkelt lensmanns-, politistasjons- og namsfogddistrikt, jf. tvfl. § 2.2 og pl. § 16. Koblingen mellom oppgaver og organisasjon slik den fremkommer i pl. § 16 medfører at disse oppgavene ikke kan samles i større enheter for å oppnå bedre kvalitet og ressursutnyttelse.

12.1.6.1 Tjenestesteder og bemanning

Politiet har i dag et stort antall tjenestesteder, og mange av disse har få ansatte. Figur 12.4 viser at av politiets 354 tjenestesteder har 271 (nesten 80 pst.) færre enn 20 årsverk, og hele 139 (om lag 40 pst.) mindre enn fem årsverk.

De 139 tjenestestedene med mindre enn fem årsverk dekker om lag fire pst. av befolkningen, og om lag 30 pst. av befolkningen bor i lensmannsdistrikter med færre en 20 årsverk. Om lag ni pst. av befolkningen bor i kommuner som dekkes av et tjenestested i en nabokommune. I sum er det et lite antall ansatte som utgjør en stor andel av tjenestestedene. De større politistasjonene, som utgjør 8 pst. av tjenestestedene, har til gjengjeld hele 58 pst. av de ansatte.

² Tall fra Politidirektoratet per 18. april 2013.

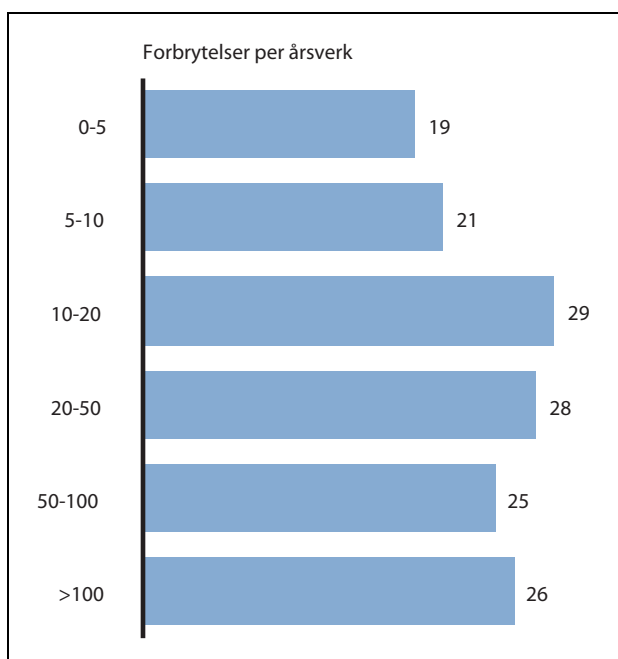
³ Basert på informasjon mottatt fra Politidirektoratet den 18. april 2013.

⁴ 24 politistasjonsdistrikter hadde per 18. april 2013 ikke ansvar for de sivile rettspleieoppgavene.

12.1.6.2 Kriminalitet og anmeldelser

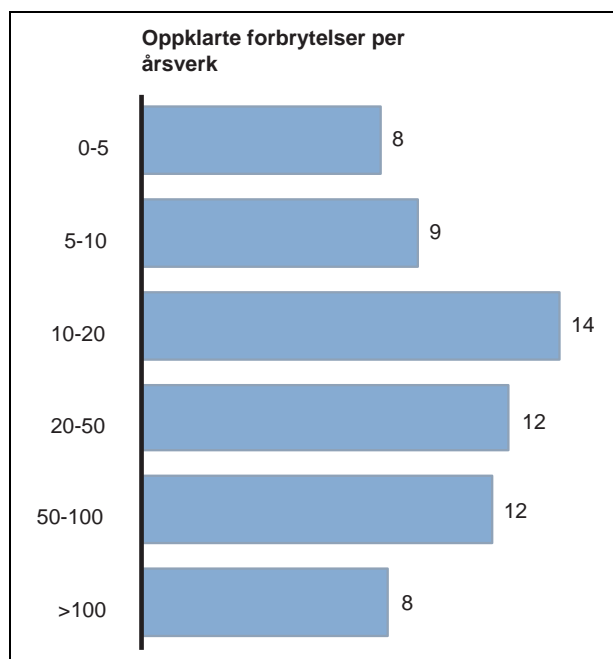
Det er stor forskjell i antall mottatte anmeldelser mellom tjenestestedene, både i absolutte størrelser og per årsverk. Figur 12.5 viser at det i enheter med under fem årsverk behandles i gjennomsnitt 19 anmeldte forbrytelser per årsverk, og i enheter med 5–10 årsverk er det 21 anmeldte forbrytelser per årsverk. Til sammenligning behandles det mer enn 25 forbrytelser per årsverk ved de enhetene som har 10 eller flere årsverk. Dette inkluderer ikke saker som behandles av felles etterforskningsenheter for de politidistriktene som har dette organisert som funksjonelle driftsenheter på politidistriktsnivå.

Figur 12.6 viser at antall oppklarte forbrytelser per årsverk øker med størrelsen på tjenestestedene. Som figuren viser er antall oppklarte saker for de største politistasjonene lavere enn for de mellomstore tjenestestedene. Dette kommer i hovedsak av at det her er store mengder vinningskriminalitet på offentlig sted, saker der oppklaringsprosenten generelt er lav.



Figur 12.5 Antall anmeldte forbrytelser per årsverk for tjenestesteder etter antall årsverk ved tjenestested. Antall forbrytelser for 2011. Faste årsverk per desember 2012. Analysen bygger på 345 av 354 tjenestesteder som har tilgjengelige saksdata på tjenestestedsnivå.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Strasak, Politidirektoratet, Politianalysen.



Figur 12.6 Antall oppklarte forbrytelser per årsverk for tjenestesteder etter antall årsverk ved tjenestested. Antall forbrytelser for 2011. Faste årsverk per desember 2012. Analysen bygger på 345 av 354 tjenestesteder som har tilgjengelige saksdata på tjenestestedsnivå.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Strasak, Politidirektoratet, Politianalysen.

Ved de minste enhetene vil det etter utvalgets vurdering ha betydning for resultatene at det er for få ansatte til at enheten kan bygge opp tilfredsstillende kompetanse på alle områder.

12.1.6.3 Tilstedeværelse og responsevne

Små tjenestesteder kjennetegnes ved få ansatte og dermed begrenset kapasitet, både når det gjelder åpningstid for publikumsekspedisjonen og muligheten til å bemanne en patrulje. I mange politidistrikter er det derfor etablert vakt samarbeid mellom flere tjenesteenheter for å kunne ha patruljer ute også utenfor normalarbeidstid. I tillegg er det i mange områder utstrakt bruk av reservetjeneste/hvilende vakt for å opprettholde politiets evne til å respondere gjennom døgnet.

12.1.6.4 Åpningstid og publikumsservice

Tjenestestedenes åpningstid for publikumsekspedisjonen varierer mye. Typisk er det åpent på dagtid, fra klokken 8 eller 9 til 15, men svært mange steder holder bare åpent noen dager i uken, og noen tjenestesteder har kun åpent fire timer i

uken. 88 tjenestesteder har åpent færre enn fem dager i uken.

I noen politidistrikter har tjenestestedene forskjellig åpningstid, noen før ordinær arbeidstid og noen etter, for å gi publikum et bedre tilbud. Agder er et eksempel på et politidistrikt som har en planmessig tilnærming med differensierte åpningstider for å dekke publikums behov. I Salten politidistrikt har derimot syv av ni tjenestesteder 35 timer åpningstid per uke, alle fra klokken 8 til 15 i ukedagene.

Samtidig har flere politidistrikter valgt å bruke reduserte åpningstider som et virkemiddel for å begrense ikke-operativ ressursbruk på mindre tjenestesteder. Agder og Telemark er eksempler på politidistrikter som har gjort dette i utstrakt grad. I Telemark har hele 9 av 13 tjenestesteder åpent mindre enn fem dager i uken. De to minste enhetene har åpent to dager i uken, seks timer per dag. Tilsvarende har en del publikumstjenester blitt gjort tilgjengelig kun på noen av tjenestestedene i politidistriktet. Et eksempel er arbeidstillatelse for utenlandske statsborgere, som er samlet på noen tjenestesteder i Agder.

Befolkningsdata fra SSB sammenholdt med lokaliseringen av de 354 tjenestestedene viser at kun to pst. av befolkningen har mer enn 30 minutter reisevei til nærmeste polititjenestested, og at 80 pst. av befolkningen har 10 minutter eller kortere reisevei til politiet. I sum gir dagens tjenestesteder tilsynelatende en god geografisk tilstedeværelse. Men faktum er at mange små tjenestesteder med begrensede åpningstider ikke gir de forventede mulighetene for publikum til å komme i kontakt med politiet lokalt.

12.1.6.5 Lokalt kriminalitetsforebyggende samarbeid

De fleste politidistrikter har etablert samarbeid med kommuner, skoler, barnevern, frivillige organisasjoner og andre aktører gjennom politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Godt lokalt samarbeid er særlig viktig i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid.

Politiråd er opprettet for å involvere lokalpolitikere, og for å utvikle strategisk samarbeid om kriminalitetsforebygging. I politirådet møtes lokal politiledelse sammen med kommunens øverste ledelse. SLT er opprettet for å organisere forpliktende kriminalitetsforebyggende samarbeid mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og andre relevante aktører lokalt. Målgruppen er primært barn og ungdom. I SLT møtes ofte praktiskernivået, i motsetning til i politirådene, der leder-

nivåene møtes. I praksis er politiråd og SLT mange steder integrert i hverandre. Begge samarbeidsformene har gitt positive resultater.

12.1.7 Eksempel: Vestoppland politidistrikt

For å få et bedre bilde av hvordan politiet i dag er organisert og fungerer, har utvalget sett på Vestoppland som eksempel på et typisk politidistrikt. Selv om dette kun er ett av de 27 politidistriktene, illustrerer det mange av utfordringene ved dagens lokale struktur, og Vestoppland utgjør ikke et unikt eksempel.

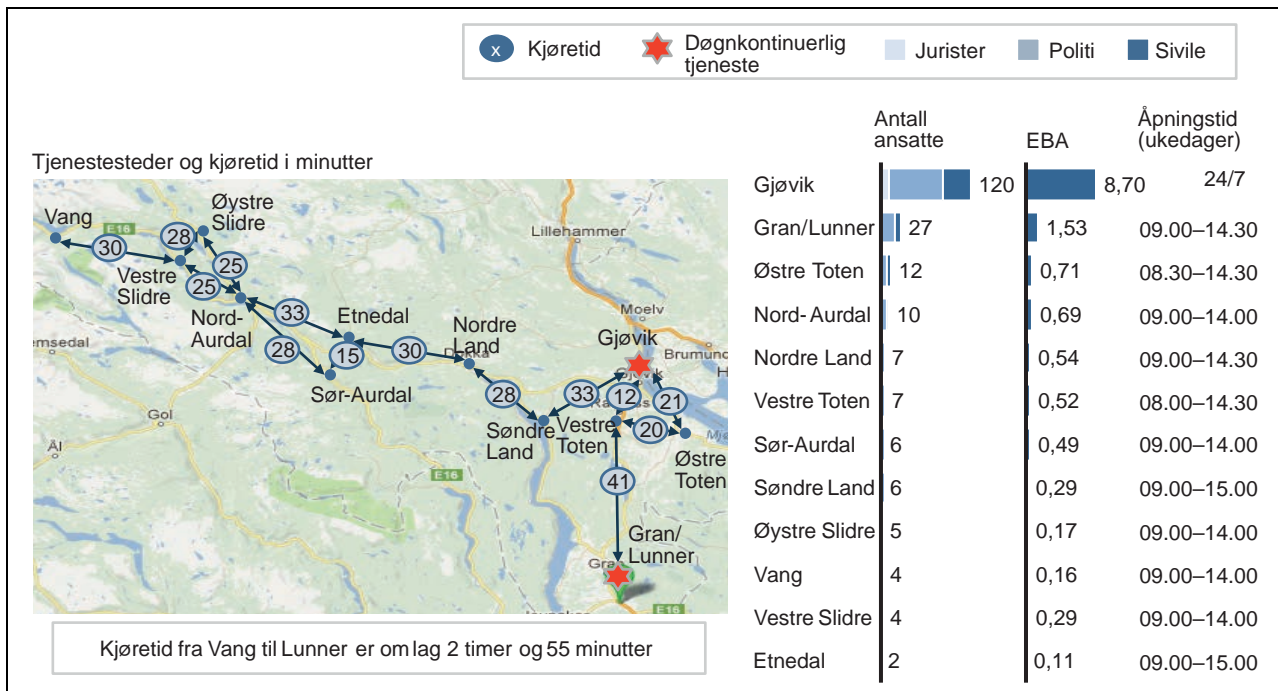
Vestoppland politidistrikt består i dag av 13 tjenestesteder, med om lag 200 ansatte totalt. Av disse er 130 politiutdannet, 10 er jurister, og om lag 60 er sivilt ansatte. Politistasjonen på Gjøvik er den største, med 120 ansatte. De 12 andre tjenestestedene har fra 2 til 27 ansatte, og åtte av tjenestestedene har under ti ansatte.

Figur 12.7 viser et kartutsnitt fra Lunner til Vang i Vestoppland politidistrikt. Til høyre for kartutsnittet er det lagt inn en oversikt som viser antall ansatte, husleie- og driftskostnader (EBA), samt åpningstider for publikumsekspedisjonen i de enkelte tjenestestedene.

Som figuren viser er tjenestestedene lokalisert som perler på en snor langs riksvei 4 fra Gran til Gjøvik og riksvei 33/E16 fra Gjøvik til Vang. Total kjøretid fra Lunner i sør til Vang i nord er om lag 2 timer og 55 minutter. Lengste kjøretid mellom to tjenestesteder i politidistriktet er 38 minutter, og gjennomsnittlig kjøretid mellom tjenestestedene er om lag 25 minutter. 78 pst. av de som bor i politidistriktet har en kjøretid på under 15 minutter til nærmeste tjenestested, og hele 97 pst. har mindre enn 30 minutter å kjøre.

Åpningstidene i politidistriktet er konsentrert rundt normal kontortid på hverdager. Gjøvik har døgnåpen politivakt for mottak av anmeldelser og andre henvendelser innenfor politiets kjerneoppgaver. Ordinære publikumstjenester (pass, hittegods, forvaltningstjenester og sivile gjøremål) er tilgjengelig fra kl. 08.30 til kl. 15.30 på ukedager. Utlendingssaker blir behandlet fire timer på onsdager og torsdager. De andre 12 tjenestestedene har åpent i ukedagene, hovedsakelig fra kl. 09.00 til 14.30, med lengste åpningstid fra kl. 08.00 til 14.30. I tillegg har Gran og Lunner, som har en felles driftsenhet, åpent til kl. 17.00 på onsdager.

Om lag 75 pst. av arbeidet tid i politidistriktet er på dagtid i ukedagene. De fleste som er tilsatt ved lensmannskontorene, også politiutdannet personell, er på jobb i vanlig kontortid, mandag til fredag. Det er etablert vaktordninger mellom de for-



Figur 12.7 Oversikt over Vestoppland politidistrikt, med tjenestesteder, kjøretid mellom tjenestestedene, antall ansatte per tjenestested, EBA-kostnader for 2010, og åpningstider.

Kilde: Politidirektoratet, Politianalysen.

skjellige tjenestestedene som gjør at det er en operativ tjeneste i politidistriktet til enhver tid, men det er kun et fåtall personer i tjeneste til utenom kontortid.

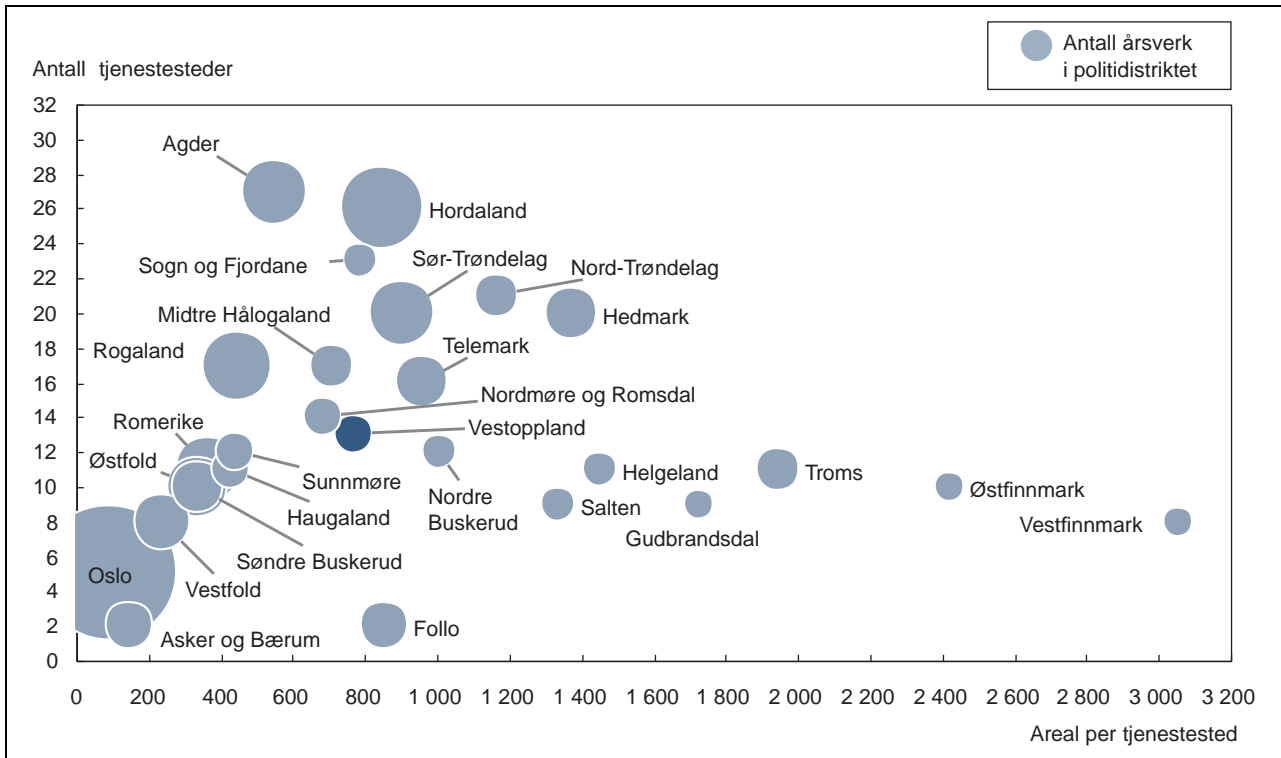
Situasjonen i Vestoppland politidistrikt er ikke unik i politiet. Figur 12.8 viser antall tjenestesteder i politidistriktene på den vertikale akse, mens den horisontale akse viser gjennomsnittlig areal som dekkes av hvert tjenestested i politidistriktet. Størrelsen på sirkelene angir antall årsverk i politidistriktet. Som figuren viser er det flere politidistrikter som har både flere tjenestesteder og et mindre areal per tjenestested enn Vestoppland (disse ligger oppe til venstre i figuren). Den største tettheten av tjenestesteder finnes på Østlandet, spesielt i området rundt Oslofjorden. Politidistriktene nord i landet, spesielt i Finnmark, har færre tjenestesteder i forhold til det arealet politidistriktet dekker, og således mindre potensial for å redusere antall tjenestesteder.

Slik sett gir Vestoppland et godt bilde av den situasjonen som også kan finnes i andre politidistrikter når det gjelder lokal struktur.

12.2 Utfordringer knyttet til dagens struktur og organisering

Det er store utfordringer knyttet til dagens organisering. Utfordringene er knyttet til hvert politidistrikts mulighet til å løse sine oppgaver og den helhetlige organiseringen og ledelsen av etaten. På lokalt nivå gir ikke dagens løsning med mange små tjenestesteder den responskvaliteten og tilgjengeligheten på polititjenestene som publikum har behov for.

Det er flere eksterne utviklingstrekk som utfordrer dagens struktur og organisering. Befolkningen flytter til mer sentrale områder, fra bygd til by. En større andel av befolkningen er i arbeid, og mobiliteten er økt, noe som gjør at åpningstider for mange er viktigere enn nærhet til et lokalt tjenestested. Det er også store forskjeller i kriminalitetsutviklingen mellom ulike deler av landet. Mens antall forbrytelser i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere er redusert med 15 pst. mellom 2009 og 2011, har det i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere vært en nedgang på om lag én pst. Mer organisert kriminalitet, en økende andel utenlandske kriminelle, og nye og krevende kriminalitetsformer, krever også mer spesialisert kompetanse og nye måter å forebygge, bekjempe og oppklare kriminalitet på. Dette gjør at politiet må ha mulighet til å utvikle



Figur 12.8 Antall tjenestesteder og areal per tjenestested for politidistriktene. Areal per tjenestested i kvadratkilometer. Fast ansatte per desember 2012.

Kilde: Politidirektoratet, Politianalysen.

sin struktur og organisering for å kunne tilpasse seg de endringene som skjer i samfunnet for øvrig.

Etter utvalgets vurdering bidrar dagens organisering og struktur til:

- begrensede muligheter for enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av politiet
- å vanskeliggjøre effektivt samarbeid mellom politidistrikter for å løse felles og grenseoverskridende utfordringer
- små og sårbare spesialistmiljøer i politidistriktene
- en utilsiktet sentralisering av politiresurser til særorganer og de største politidistriktene/større tjenestesteder
- å svekke politikraften som reelt sett er til stede for publikum lokalt

Grunnene til dette er beskrevet mer i det følgende.

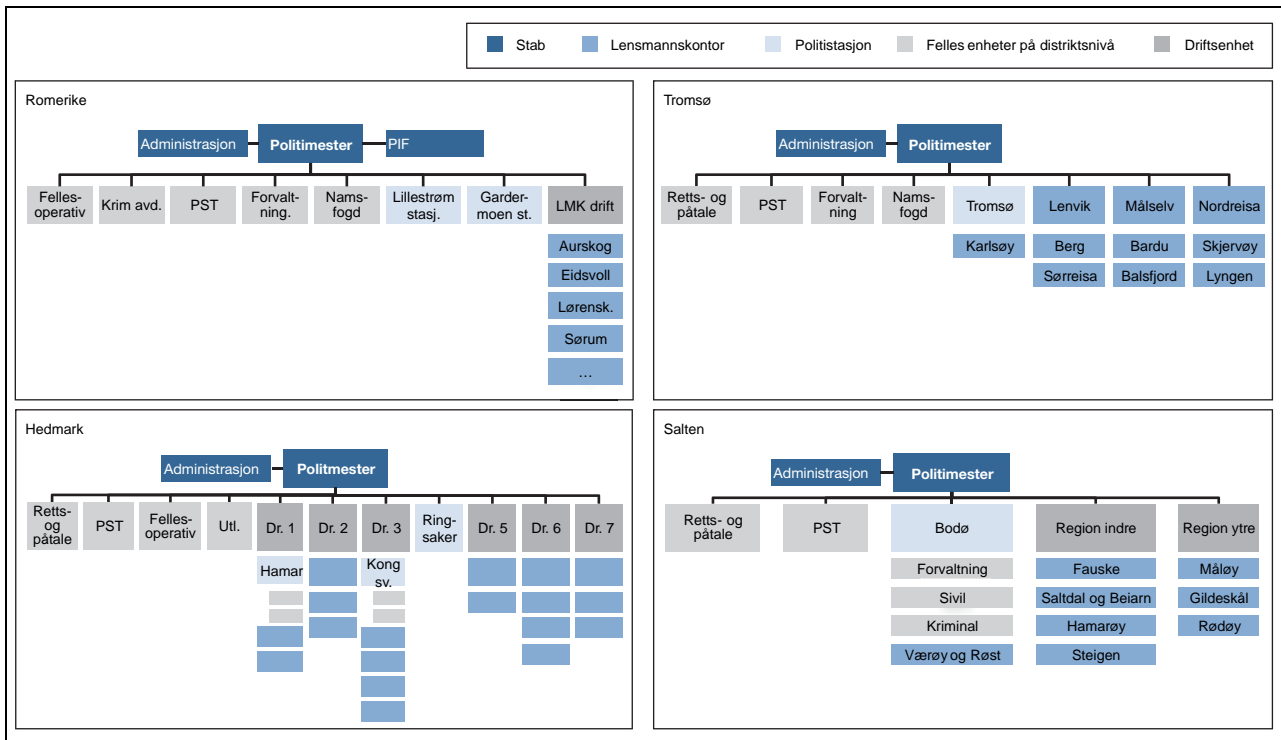
12.2.1 Det er store forskjeller mellom politidistriktene

Dagens 27 politidistrikter er svært forskjellige, både med hensyn til størrelse, befolkningsgrunnlag, kriminalitetsbilde og ressurser. De fleste av

politidistriktene er verken store nok eller har det nødvendige befolknings- og kriminalitetsgrunnlaget, til å kunne opprettholde tilstrekkelig volum og kvalitet på beredskaps- og spesialistfunksjoner. Figur 12.9 gir en oversikt over nøkkeltall for alle politidistriktene.

De største politidistriktene har et befolkningsgrunnlag, budsjett og antall ansatte som gir dem store muligheter til å levere en god tjeneste til publikum. På grunn av sin størrelse har de mulighet til å ha spisskompetanse og dedikerte ressurser som jobber med etterforskning på viktige områder som organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, vold, sedelighet, etc. De har også dedikerte ressurser som jobber med langsiktig forebygging i samarbeid med kommuner, skoler og andre eksterne samarbeidspartnere. Tilstrekkelig skala kombinert med et tilstrekkelig antall hendelser og henvendelser fra publikum gjør at de har mulighet til å ha en god døgnkontinuerlig bemanning på operasjonssentraler og innenfor operativ ledelse og beredskap.

De fleste av politidistriktene er relativt små og har begrensede forutsetninger for og kapasitet til å kunne ivareta nødvendige funksjoner som operativ ledelse og beredskap, forebygging og spesialisert etterforskning med en tilfredsstillende kvali-



Figur 12.10 Organisering av utvalgte politidistrikter (noe forenklet).

Kilde: Politidistriktene.

topplederne i etaten samles jevnlig, bærer mer preg av foredrag enn av strategiske diskusjoner.

De store forskjellene mellom dagens politidistrikter skaper dessuten et nokså komplisert grensesnitt mellom dagens særorganer og politidistrikter. Det faglige nivået mellom politidistriktene varierer mye, hvor de største politidistriktene har mer spisskompetanse enn de minste. Rollen særorganene har overfor politidistriktene blir derfor svært forskjellig, og krever at særorganene må bistå enkelte politidistrikt innenfor områder politidistriktet selv burde vært i stand til å håndtere. Dette gjør at særorganene ikke får rendyrket den rollen de burde ha som nasjonale spesialistmiljøer som fokuserer på de aller mest krevende sakene og områdene.

En økende del av dagens kriminalitet er organisert og mobil, og skjer på tvers av politidistriktenes grenser. Det er til dels store utfordringer i å koordinere operasjoner på tvers av politidistriktene, delvis på grunn av at de politioperative systemene ikke støtter dette, men også av rent administrative grunner. Det er innført flere samarbeidsprosjekter for å kompensere for dette, men i det store og hele er det en vedvarende utfordring for politiet å håndtere kriminalitet på tvers av politidistriktene.

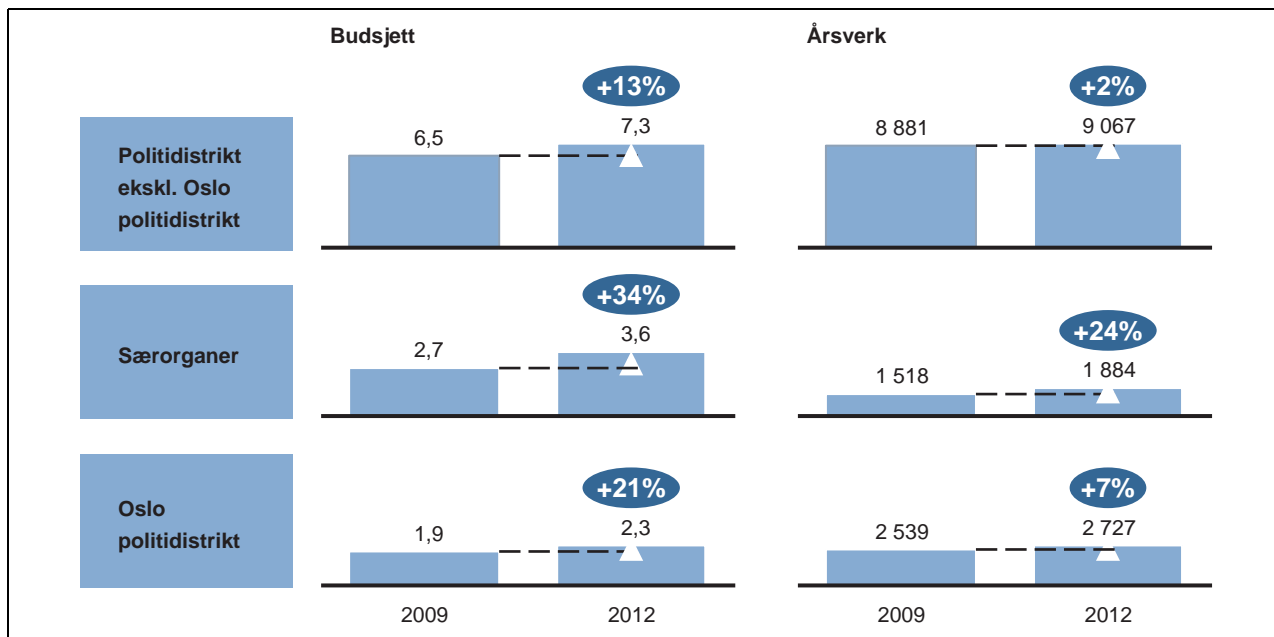
12.2.3 Ressursene kanaliseres til de største politidistriktene og enhetene

Utfordringene med dagens struktur med mange små politidistrikter gir seg også utslag i hvordan ressurser faktisk fordeles og prioriteres. Særorganene og de store politidistriktene tilføres naturlig nok en forholdsvis større andel av budsjettet enn de øvrige politidistriktene, nettopp for å kunne påta seg større oppgaver og kunne stille bistandsressurser til rådighet.

Figur 12.11 viser at særorganene i perioden 2009 til 2012 hadde en budsjettøkning på 34 pst., mens politidistriktene utenom Oslo hadde en budsjettøkning på 13 pst. i samme periode. Noen politidistrikter har fått en høyere ressursøkning enn andre, f.eks. pga. kriminalitetsutvikling og befolkningsvekst. Dette viser at dagens modell for organisering av politiet med flere mindre politidistrikter ikke gir noen garanti for mer politikraft ut til de minste politidistriktene.

12.2.4 Dagens struktur hindrer politiet i å tilby en god polititjeneste lokalt

Dagens lokale struktur (politistasjons- og lensmannsdistrikt) er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Poli-



Figur 12.11 Budsjett og bemanning i 2009 og 2012, samt endring i pst. i perioden. Mrd. kroner og årsverk. Tallene for Oslo politidistrikt inkluderer Namsfogden i Oslo.

Kilde: Politiets regnskapssystem, politiets lønnsdatabase, Politianalysen.

tireform 2000 forutsatte en fase 2 hvor den lokale strukturen skulle justeres og tilpasses de nye politidistriktene. Ved Stortingets behandling av Politireform 2000 ble det imidlertid vedtatt at antall tjenestesteder skulle bestå for å opprettholde tjenestetilbudet i kommunene.

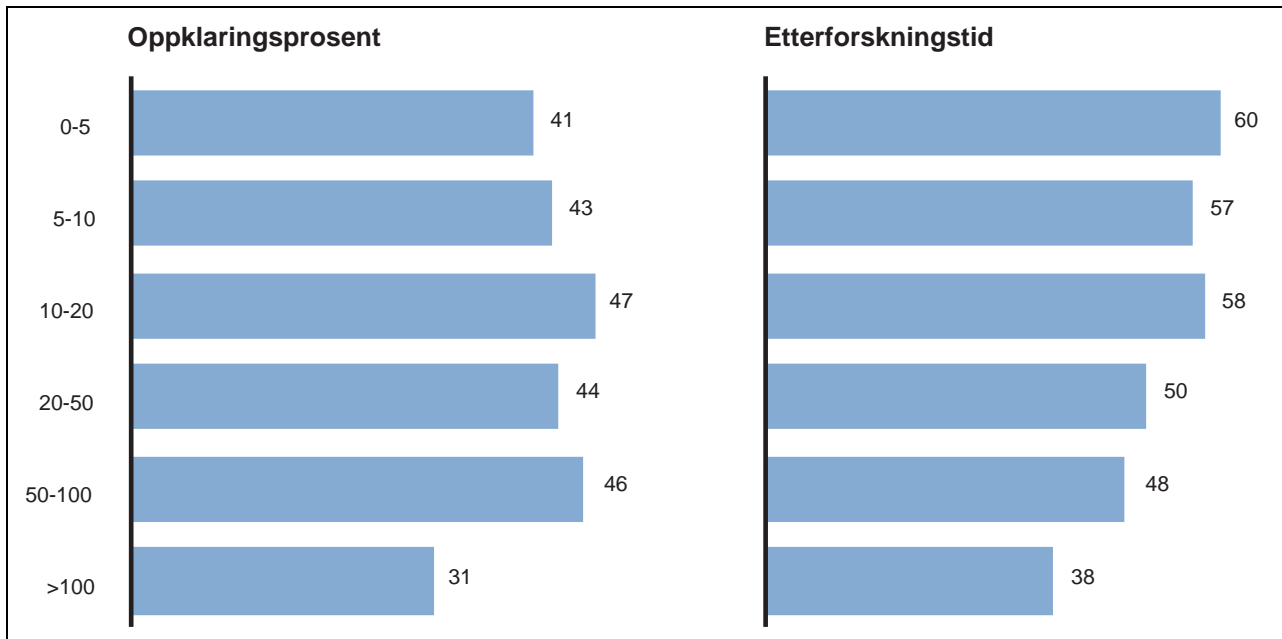
Effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver lokalt er først og fremst et spørsmål om hvilke arbeidsmetoder som benyttes, hvilken kompetanse tjenestepersonene besitter, hvilken systemunderstøttelse som er tilgjengelig og sist, men ikke minst, politi som er tilgjengelig der og når kriminalitet skjer. Tjenestestedet er kun et utgangspunkt for politiet å operere ut fra, samt et sted hvor publikum kan få tilgang til enkelte av politiets tjenester.

Dagens lokale struktur med få ansatte på det enkelte tjenestested, der en betydelig andel av tilgjengelig tid er knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir ikke en god polititjeneste og skaper i liten grad trygghet for befolkningen. Med dagens lokale tjenestestedsstruktur er politiets ressurser spredt på mange små tjenestesteder som ikke har kapasitet til å utføre en døgnbasert operativ polititjeneste. En stor del av politibemanningen er bundet opp i oppgaver på dagtid, og responsevne utover dette er i stor grad ivarettatt gjennom reservetjeneste. Arbeidstiden til politiet er regulert gjennom arbeidstidsbestemmelser som gir en rekke begrensninger i utøvelsen av tjenesten. Dette gjør at et lokalt kontor med lokalt

ansatte ikke nødvendigvis sikrer at politiet har personer på jobb eller kan rykke ut når det er behov. Dette står i motsetning til før arbeidstidsbestemmelsene ble innført, da lensmannen «alltid» var på jobb.

Mange tjenestesteder med lav bemanning gjør det vanskelig å bygge lokal spesialistkompetanse innen viktige områder som forebygging og etterforskning. Et lavt saksvolum gjør det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig erfaring med ulike sakstyper, og det er for få ansatte til å kunne utvikle spisskompetanse på særskilte kriminalitetsområder.

Effekten av dette er tydelig i resultatene innen etterforskning mellom tjenestesteder av forskjellig størrelse, hvor de minste i gjennomsnitt har lavere oppklaringsprosent og lengre saksbehandlingstid enn de større. I 2011 ble det anmeldt 377 000 saker i Norge, hvorav 12 000 tilhører tjenestesteder med mindre enn fem årsverk. Som figur 12.12 viser er det 10 til 20 pst. høyere oppklaringsprosent for tjenestesteder med mer enn ti årsverk, sammenlignet med de minste tjenestestedene. For de største tjenestestedene er oppklaringsprosenten lavere, primært på grunn av store mengder vinningskriminalitet på offentlig sted, som generelt har lav grad av oppklaring. Tilsvarende er etterforskningstiden ved de minste tjenestestedene noe høyere enn ved de tjenestestedene som har flere ansatte. Dette viser at det ikke nødvendigvis er slik at lokal tilstedeværelse i form



Figur 12.12 Oppklaringsprosent og etterforskingstid i dager for forbrytelser i 2011, per antall årsverk på tjenestested. Inkluderer 345 av 354 tjenestesteder som har tilgjengelige saksdata på tjenestestedsnivå.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Strasak, Politidirektoratet, Politianalysen.

av små tjenestesteder sikrer en god kriminalitetsbekjempelse. Analysen peker heller mot at det er viktigere å ha tilstrekkelig bemanning ved tjenestestedene for å oppnå gode resultater.

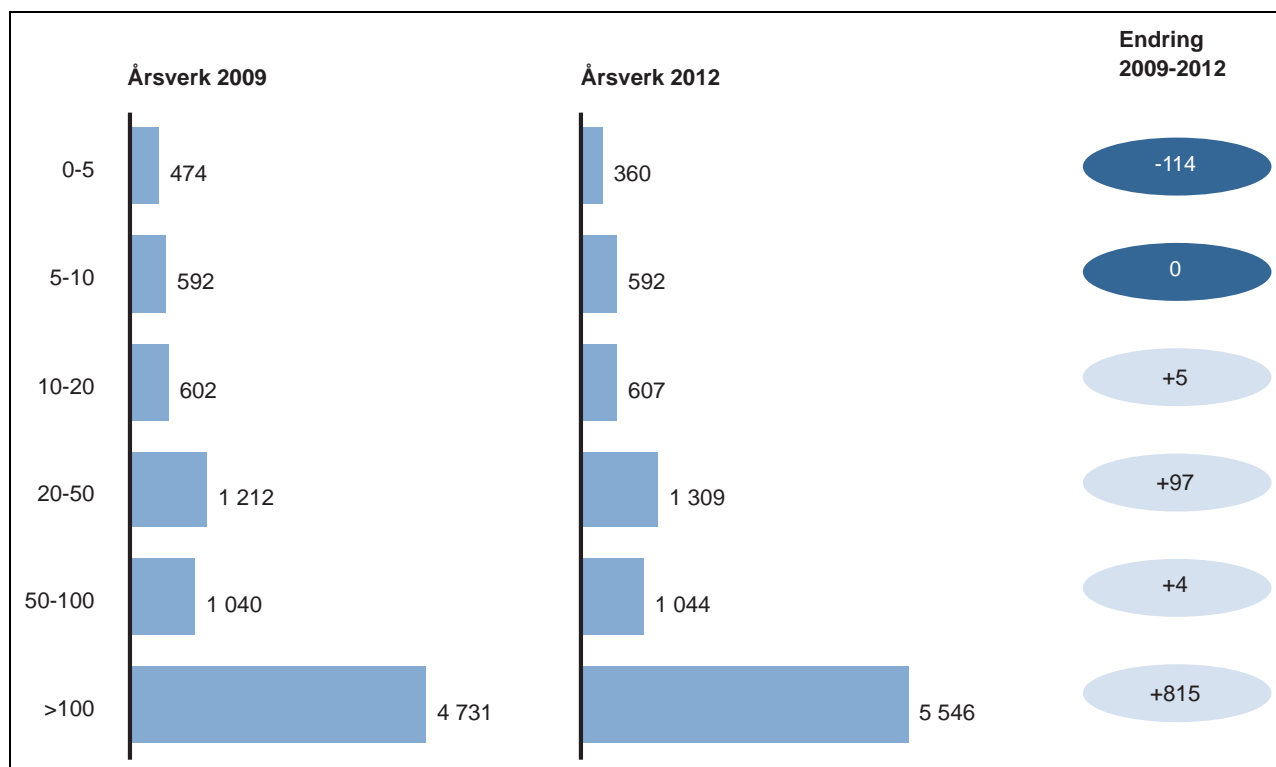
En relativt stor andel av ressursene er også knyttet opp til drift av tjenestestedene, inkludert administrasjon og eiendomskostnader. I sum er den tryggheten et lokalt tjenestested gir også mindre enn mange opplever fordi politiet kun er på jobb til begrensede tider. Korte åpningstider og lav bemanning gir heller ikke en god publikums-tjeneste.

Den lokale strukturen med mange små tjenestesteder har heller ikke vært noen garanti for å sikre at politikraft lokalt blir opprettholdt. Som figur 12.13 viser, har tjenestesteder som i 2009 hadde under ti ansatte, blitt redusert med mer enn 100 årsverk frem til 2012. I tilsvarende periode har det vært en økning på mer enn 900 årsverk på tjenestesteder med ti ansatte eller flere, hvorav mer enn 800 årsverk er tildelt tjenestesteder med mer enn 100 ansatte. Dette er en konsekvens av en ressursfordeling som tilgodeser større tjenestesteder nettopp for å sikre kapasitet og kompetanse til å løse krevende oppgaver som organisert grenseoverskridende kriminalitet, både når det gjelder etterforskning og operativ politiinnsats.

12.3 Utviklingen i de nordiske landene

Danmark, Finland og Sverige har, i likhet med Norge, et nasjonalt politi med en desentralisert organisasjon bestående av politidistrikter. Nasjonale oppgaver, blant annet knyttet til utvikling og drift av et samlet politikorps, er i alle landene, om enn i noe ulik grad, delegert til nasjonale myndigheter mer eller mindre tilsvarende det norske Politidirektoratet: Rigspolitiet i Danmark, Polisstyrelsen i Finland og Rikspolisstyrelsen i Sverige.

Både Finland, Sverige og Danmark har endret, eller er i ferd med å endre, organiseringen i retning av færre tjenestesteder og klarere styrings- og ansvarslinjer. Etablering av større og mer bærekraftige politidistrikter har vært et viktig element i forbindelse med nylig gjennomførte og planlagte politireformer i våre naboland. Begrunnelsene har dels vært knyttet til behovet for en mer helhetlig ledelse og styring, dels til målsettinger om effektivisering og kostnadsbesparelser. Det har samtidig i alle landene vært lagt stor vekt på at politiets lokale tilstedeværelse og service skal kunne opprettholdes. De planlagte politireformene i henholdsvis Sverige og Finland varsler at det vil være et mål å redusere antall politidistrikter ytterligere i løpet av få år. I Finland foreslås en reduksjon fra 24 til 11 politidistrikter, mens man i Sverige jobber mot en reduksjon fra 21 til 7 politidistrikter.



Figur 12.13 Endring i antall årsverk fra 31. januar 2009 til 31. desember 2012 for tjenestesteder med forskjellig antall ansatte. Inkluderer de tjenestestedene som hadde tilknyttet personell i 2009 og 2012, totalt 342 av 354 tjenestesteder.

Kilde: Politiets lønssystem (SAP), Politidirektoratet, Politianalysen.

Den samme tendensen gjenfinnes også i Nederland, hvor de nå er i ferd med å gjennomføre en helhetlig reform av politiet der de vil etablere en nasjonal politiledelse og reduserer antall politidistrikter fra 25 til 10. I England ble det gjennomført en omstrukturering nylig. De har beholdt en mer desentral og lokalt forankret struktur enn de nordiske landene, og har ikke planer om nye endringer i organiseringen av politiet.

Figur 12.14 viser noen nøkkeltall for landene utvalget har valgt å se nærmere på for å kunne lære av og sammenligne med norske forhold.

12.3.1 Danmark

Politiets i Danmark hører under justisministerens ansvarsområde og er organisert som en felles etat for Danmark, Færøyene og Grønland. Rigspolitiet er den øverste politimyndigheten med ansvar for hele politiets virksomhet. Rigspolitiet ledes av en rigspolitichef. Rigspolitiet hadde i 2012 ca. 1 600 ansatte.⁵

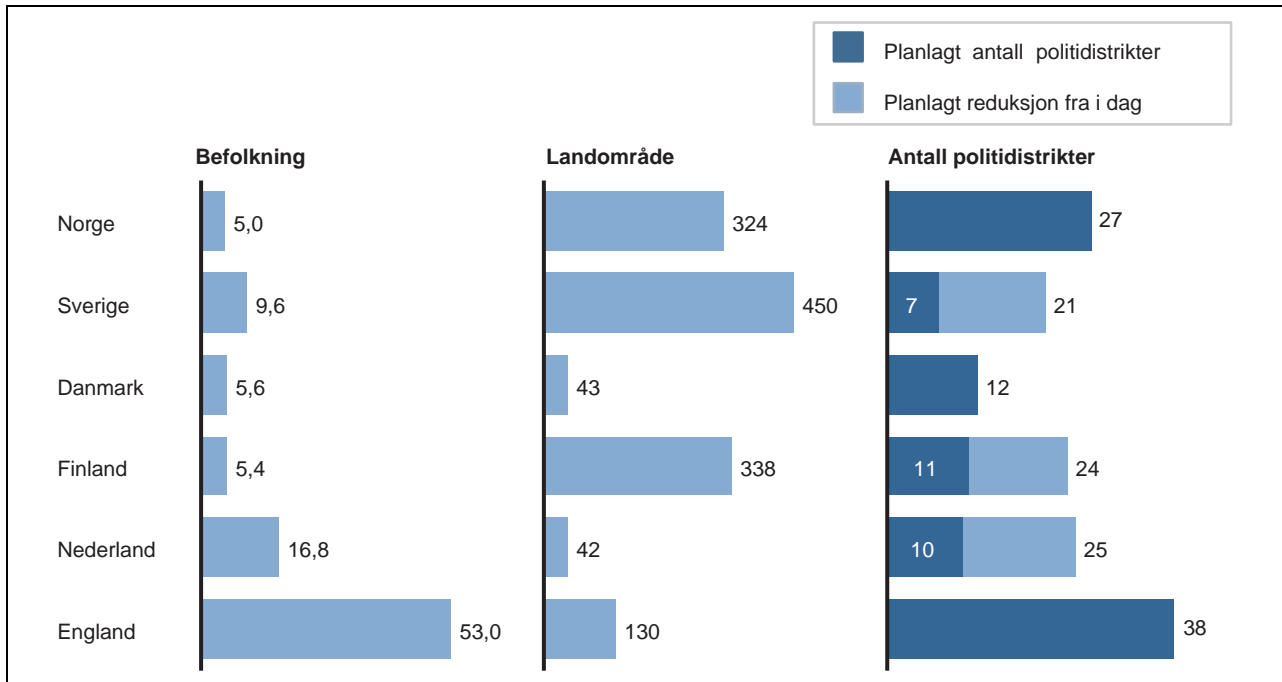
⁵ Rigspolitiet (2013): Politi. I Danmark, på Færøyene og i Grønland.

Danmark er inndelt i tolv politikretser (samt Færøyene og Grønland). Dansk politi hadde i 2012 i underkant av 15 000 ansatte. Hver politikrets har mellom 800 og 900 ansatte, med unntak av København og Bornholm, som har henholdsvis 2 600 og 75 ansatte. Politikretsene ledes av en politidirektør, tilsvarende en norsk politimester.

Rigspolitiet har som oppgave å fastsette retningen for dansk politi, det vil si å formulere strategier, understøtte arbeidet i politikretsene og koordinere politiets arbeid på landsbasis. Oppgavene utføres i nært samarbeid med politikretsene. Strategisk viktige spørsmål for politiets arbeid og oppgaver diskuteres i jevnlig møter mellom Rigspolitichefen, Rigsadvokaten og direktørene for politikretsene.

Rigspolitiet er organisert i fire hovedområder, basert på de oppgavene som fremstår som kjerneoppgaver. Dette er hovedområdene:

- *Strategi og ledelse* som er nødvendige for at Rigspolitiet kan lede og sette retning for hele det danske politiet.
- *Administrasjonsoppgaver, HR, IT og logistikk* omfatter serviceorienterte oppgaver som pri-



Figur 12.14 Nøkkeltall for sammenlignbare land. Befolkning i millioner innbyggere, 2012. Landområde i tusen kvadratkilometer. Landområdet til Norge er eksklusiv Svalbard og Danmark er eksklusiv Grønland.

Kilde: Politidirektoratet, politimyndighetene i Sverige, Danmark, Finland, Nederland og England, Politianalysen.

mært er til for å støtte politikretsene og Rigspolitiets øvrige avdelinger.

- *Politioppgaver* er oppgaver som gjelder fastlegging av overordnede nasjonale strategier for politiets operative innsats. Rigspoliet koordinerer dessuten politimessige oppgaver på landsplan og er bindeledd til det internasjonale politisamarbeidet. Rigspoliet har også ansvar for andre politioppgaver som mest hensiktsmessig kan løses av en nasjonal enhet, eksempelvis oppgaver som krever særskilt spesialistkompetanse.
- *Prosjekter* omfatter blant annet profesjonell styring og gjennomføring av komplekse tverrgående prosjekter, særlig IT-utviklingsprosjekter.

Ved besøk hos Rigspolitichefen og Københavns politi ble utvalget orientert om politireformen i 2007 som reduserte antall politikretser fra 54 til 12. I den forbindelse kom det klart frem at man ikke hadde oppnådd den forventede bærekraften med 12 politikretser, og at man burde gå videre og slå sammen flere. Det foreligger ingen planer på det nåværende tidspunkt om ytterligere endringer i antall politikretser.

12.3.2 Finland

Politiet i Finland er underlagt Innenriksdepartementets ansvarsområde. Politiet hadde ca. 11 000 ansatte i 2012. I tillegg kommer Gränsbevakningsvesendet, med om lag 2 800 ansatte. Det finske politivesenet er inndelt i 24 geografiske politidistrikter (polisinnrätninger). Polisinnrätningene er underlagt den finske Polisstyrelsen, som ble etablert som en sentral myndighet i 2010.

Polisstyrelsen har, som politiets øverste myndighetsorgan, ansvar for den operative politivirkomheten i hele landet. Polisstyrelsen har videre et overordnet ansvar for politiets riksdekkende enheter: Sentralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Rörliga polisen, Polisyreshögskolan og Polisens teknikcentral.

Finsk politi har vært gjennom to omfattende reformer, PORA I og PORA II, som har som hovedmål å få en mer effektiv polititjeneste. Det er nå vedtatt å iverksette PORA III for å få til ytterligere forbedringer og effektivitet i politiet, som del av et program for å spare til sammen 70 mill. euro frem mot 2016. En sentral del i å oppnå dette målet vil være å redusere administrative kostnader og redusere antall politidistrikter fra 24 til 11. Som del av PORA III vil det finske utrykningspolitiet (rörliga polisen) bli lagt ned og ressursene tilført politidistriktene.

12.3.3 Sverige

Politiet i Sverige er underlagt Justitiedepartementet og hadde ved utgangen av 2011 vel 28 000 ansatte.⁶ Politivesenet er organisert som et myndighetskonsern, bestående av en sentral forvaltningsmyndighet, Rikspolisstyrelsen, et kriminalteknisk laboratorium, og 21 lokale politimyndigheter. De lokale politimyndighetene har ansvar for ledelse og gjennomføring av politivirksomheten innenfor sine respektive politimyndigheter. De geografiske ansvarsområdene samsvarer med fylkesinndelingen.

Organiseringen av politiet som myndighetskonsern innebærer at de lokale politimyndighetene er organisert som frittstående myndigheter og således ikke direkte underlagt Polisstyrelsen. Både Rikspolisstyrelsen og de lokale politimyndighetene er etablert med egne styrever.

Rikspolisstyrelsen består av et hovedkontor og flere tilknyttede riksdekkende virksomheter, herunder Rikskriminalpolisen, Politihögskolan, Politiets verksamhetsstöd og Säkerhetspolisen.

Den svenske Riksdagen vedtok i desember 2012 en omfattende politireform, en «Sammanhållen svensk polis», der det blant annet foreslås å slå sammen Rikspolisstyrelsen og de 21 lokale politimyndighetene til én virksomhet. Den vedtatte politireformen betegnes som en av de største reformene i svensk statlig forvaltning og betyr store endringer fra den tiden politidistriktene var selvstendige «polismyndigheter».

Det er etablert en egen gjennomføringsorganisasjon som har fått ansvaret for både å forberede og gjennomføre den nye organisasjonen som skal være etablert 1. januar 2015. Som del av endringen er antall politidistrikter planlagt redusert fra 21 til 7, men dette var fortsatt under utredning og ikke endelig besluttet da utvalget besøkte Sverige i mars 2013.

12.4 Formålet med en ny struktur og organisering av etaten

Ovenfor er det vist at det er store utfordringer knyttet til dagens organisering av politiet, med mange små tjenestesteder både på politidistrikt-nivå og på lokalt nivå. Dette virker sterkt begrensende på mulighetene for enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av politiet. Det vanskeliggjør et effektivt samarbeid mellom politidistriktene for

å løse felles og grenseoverskridende utfordringer. Det gir en lokal struktur hvor politiet pålegges å opprettholde mange små tjenestesteder uten at dette bidrar til økt politiinnsats. Det gir mange små og sårbare fag- og spesialistmiljøer. Samlet bidrar dette til å svekke den politikraften som skulle vært til stede for publikum.

Med utgangspunkt i politiets kjerneoppgaver og utfordringene ved dagens organisering har utvalget sett på alternative strukturer som kan bidra til bedre ledelse, effektiv ressursutnyttelse og god oppgaveløsning både på nasjonalt og lokalt nivå. Formålet med de foreslåtte endringene i politiets organisering er *å skape mer politikraft og bedre polititjenester for landets befolkning*, gjennom å:

- *Frigjøre ressurser til politiooperativt arbeid gjennom en mer effektiv ressursutnyttelse og økt kostnadseffektivitet.* Det vil skapes et bedre organisatorisk grunnlag for lokal ressursutnyttelse gjennom å frigjøre husleie og administrativt personell til mer tjenesteytende, forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid.
- *Gi mer robuste enheter.* De styrkede tjenestestedene vil ha bedre forutsetninger for å sørge for at relevant og kompetent politikraft er tilgjengelig der og når befolkningen har behov.
- *Gi bedre forutsetninger for å jobbe på tvers av politiet* fordi det blir enklere å få til standardisering og læring på tvers av politiet.
- *Gi en enhetlig organisering av politiet* med politidistrikter som har noenlunde lik størrelse når det gjelder innbyggere, oppgaver, budsjett og personell, samtidig som de har en håndterbar geografisk utstrekning.
- *Legge til rette for en helhetlig og bedre ledelse av politiet* gjennom redusert kontrollspenn for Politidirektoratet, bedre balanse mellom ledelsesnivå lokalt, samt etablering av en strategisk ledergruppe i etaten på nasjonalt nivå.

I det følgende presenteres vurderinger knyttet til organisering av politidistriktene, den lokale strukturen i politiet, sentrale bistandsfunksjoner og den nasjonale politiledelsen.

Utvalget har innhentet og analysert en stor mengde data fra politiet, både fra regnskaps- og personaldatasystemer, registreringer i politiets operative system (PO-systemet), straffesaksbehandlingssystemet, og andre kilder. I tillegg er det brukt offentlige data om areal, befolkning, veier og fartsgrenser. Metode og premisser for utvalgets forslag beskrives innledningsvis under hvert kapittel, samt i mer detalj i vedlegg 4.

⁶ Rikspolisstyrelsen (2011): *Polisen – en presentation*.

12.5 Robuste og bærekraftige politidistrikter

På bakgrunn av utfordringene med dagens politidistriktsmodell som er beskrevet over, har utvalget gjort en vurdering av tre alternative modeller for organisering av politidistriktene og evaluert disse opp mot et sett kriterier som er definert med det formål å *skape mer politikraft og bedre polititjenester for landets befolkning*.

For politidistriktene betyr dette at vi får robuste politidistrikter som innehar alle fagmiljøer som er nødvendig for å løse politiets kjerneoppgaver, og som gir grunnlag for å bevare fagmiljøer med tilstrekkelig volum og kompetanse over tid. Videre legger løsningen til rette for enhetlig organisering på tvers av politidistriktene. Løsningen innebærer også et håndterbart kontrollspenn for politiets ledelse og innad i hvert politidistrikt. Til sist er det sett på muligheten for å få til effektivisering og formålsretting av virksomheten.

I det videre beskrives de vurderingene utvalget har gjort for å etablere en modell for politidistriktene som oppnår dette på best mulig måte.

12.5.1 Metode

Utvalgets tilnærming for å se på alternative politidistriktsmodeller har bestått av følgende steg:

- identifisering av alternative modeller for organisering av politidistrikter (alternativer til dagens modell med 27 politidistrikter)
- etablering av kriterier for vurdering av disse modellene
- vurdering av alternative modeller opp mot kriteriene

Analysen av alternative modeller er basert på et bredt sett av informasjon fra politiets datasystemer knyttet til antall årsverk i politidistriktene, antall forseelser og forbrytelser, antall hendelser mv. Alle tall brukt i analysene er fra 2012 med mindre annet er spesifisert.

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere de alternative modellene har utvalget i samarbeid med Politidirektoratet i mars og april 2013 utført en omfattende kartlegging av politidistriktenes eksisterende bemanning innen mange fagområder. Dette er data som ikke er direkte tilgjengelig i politiets datasystemer, så utvalget har basert seg på informasjon innrapportert fra hvert enkelt politidistrikt. Utvalget mener at denne prosessen har gitt et godt grunnlag for å kunne vurdere dagens bemanning i politidistriktene. Det vil kunne være

noe unøyaktighet i tallgrunnlaget, men dette er i så fall av mindre karakter ettersom dette er tall som er rapportert fra hvert enkelt politidistrikt, og administrasjonssjefene i hvert enkelt politidistrikt har vært involvert i prosessen med å fastsette tallene.

Vurderingen av alternative modeller er basert på den eksisterende bemanningen, kriminalitetsmengde, budsjett mv. i hvert enkelt politidistrikt i dag. Med basis i dette er det beregnet hvordan dette vil bli for de nye politidistriktene om det ikke gjøres andre endringer.

Der det er klare besparelser som kan realiseres gjennom færre politidistrikter, slik som på administrative funksjoner og innen operasjonssentralene, er dette kvantifisert som del av vurderingen. Den mulige gevinsten som ligger i å etablere større fagmiljøer innen spesialområder som f.eks. økonomisk kriminalitet, med bedre kompetanse og dermed mulighet til å oppnå høyere effektivitet og kvalitet, er tatt med i vurderingen, men er ikke kvantifisert. Selv om dette er en forenklet tilnærming gir den likevel et godt bilde på hvordan alternative modeller vil kunne levere på de etablerte kriteriene.

Metode og datagrunnlag for analysene er beskrevet i mer detalj i vedlegg 4.

12.5.2 Alternative modeller for politidistrikter

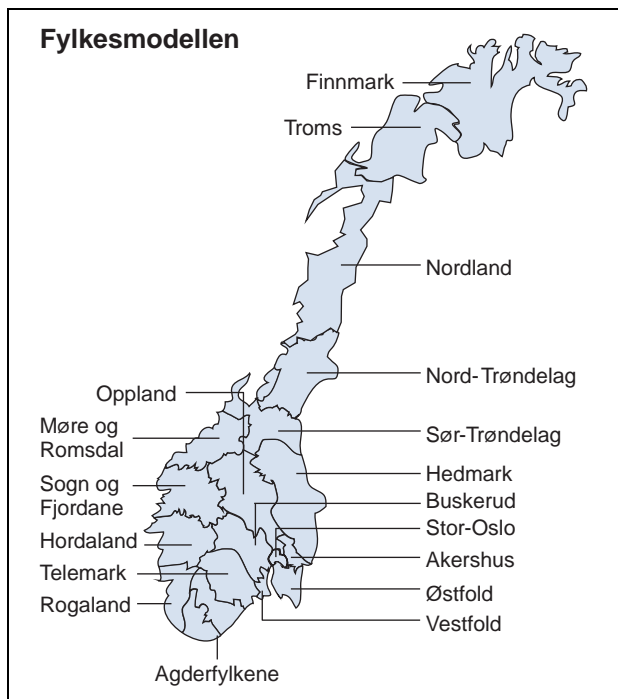
Utvalget har identifisert tre alternative politidistriktsmodeller med forskjellig størrelse på politidistriktene og dermed forskjellig antall politidistrikter, som alternativer til dagens modell med 27 politidistrikter. Disse modellene er *fylkesmodellen*, *mellommodellen*, og *regionsmodellen*.

Fylkesmodellen består av 18 politidistrikter. Denne modellen er utviklet for å skape mest mulig samsvar mellom politidistriktene og dagens fylkesinndeling, med unntak av Agder som er beholdt som ett politidistrikt som i dag og Asker og Bærum som er lagt inn i Stor-Oslo.

Mellommodellen har ti politidistrikter og er etablert som et mellomalternativ da forskjellene mellom regionsmodellen og fylkesmodellen er relativt store. Dette alternativet er utviklet med utgangspunkt i Norges bo- og arbeidsmarkedsregioner⁷ korrigert for geografiske avstander, befolkning og kriminalitetsbilde.

Regionsmodellen har seks politidistrikter og er utviklet for å skape store og bærekraftige politidistrikter, samt søke å skape mest mulig likeartede

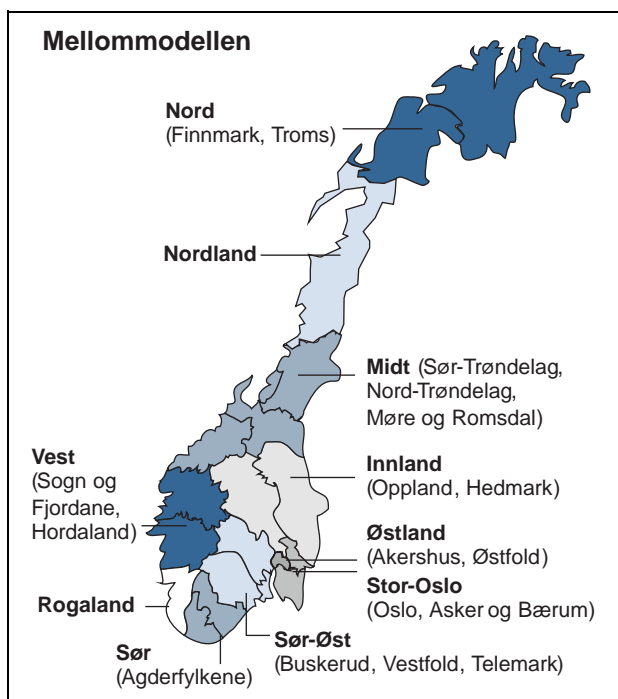
⁷ Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Regionale utviklingstrekk 2011



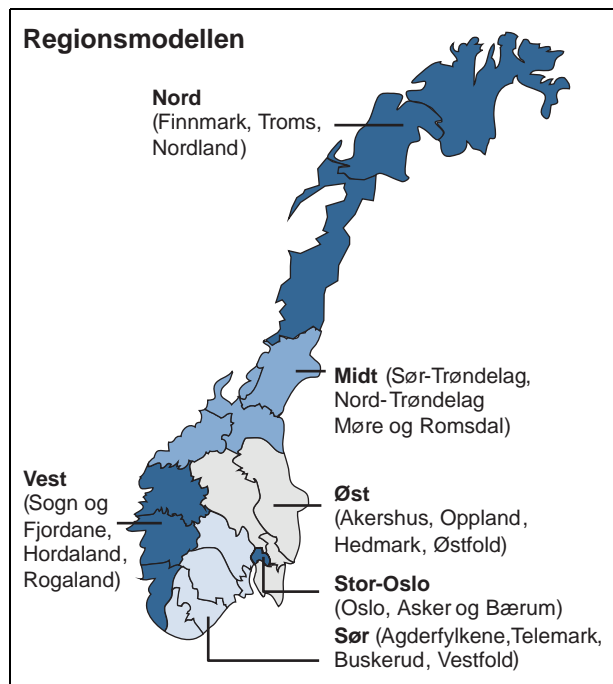
Figur 12.15 Fylkesmodellen.

politidistrikter med hensyn til bl.a. størrelse, befolkning og kriminalitet.

Figur 12.18 gir en samlet oversikt over dagens politidistrikter fordelt på de alternative modellene. Det er verdt å merke seg at flere politidistrikter i dag strekker seg over to fylker. Utvalget har ikke tatt stilling til om dette burde endres i en ny orga-



Figur 12.16 Mellommodellen.



Figur 12.17 Regionsmodellen.

nisering av politidistriktene, men laget alternative modeller for organisering med utgangspunkt i dagens politidistriktsgrenser som vist i figur 12.18.

De alternative modellene for politidistriktsstruktur vil bli gjennomgått i mer detalj og vurdert opp mot et sett med kriterier som utvalget redegjør for nedenfor.

12.5.3 Kriterier for fremtidig politidistriktsmodell

Utvalget har utviklet et sett kriterier for vurdering av alternative modeller for en ny politidistriktsstruktur. Kriteriene gjelder uavhengig av modellene beskrevet ovenfor, og skisserer hva et politidistrikt bør kunne håndtere, hvordan det bør organiseres og styres, og hvilke krav som stilles til effektivitet og kvalitet. Kriteriene og bemanningsnivåene i det følgende er utarbeidet av utvalget med innspill fra Politidirektoratet. De spesifikke kriteriene er inndelt i følgende fire kategorier:

1. *Robuste politidistrikter* med tilstrekkelig kapasitet til å etablere kompetent ledelse og fagmiljøer med spesialisert kompetanse.
2. *Enhellig organisering* ved at politidistriktene har noenlunde lik størrelse med hensyn til innbyggere, oppgaver, budsjett og personell som muliggjør en mest mulig lik organisering av politidistriktene.

Dagens organisering	Fylkesmodellen	Mellommodellen	Regionsmodellen
Nord-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Midt	Midt
Sør-Trøndelag	Sør-Trøndelag		
Nordmøre og Romsdal	Møre og Romsdal		
Sunnmøre	Finnmark	Nord	Nord
Østfinnmark			
Vestfinnmark			
Troms	Troms	Nordland	Nord
Midtre Hålogaland			
Salten			
Helgeland	Nordland	Nordland	Nord
Asker og Bærum			
Oslo			
Agder	Agder	Stor-Oslo	Stor-Oslo
Telemark	Telemark	Sør	Sør
Nordre Buskerud	Buskerud	Sør-Øst	
Søndre Buskerud			
Vestfold	Vestfold	Rogaland	Vest
Rogaland	Rogaland		
Sogn og Fjordane	Sogn og Fjordane		
Hordaland	Hordaland	Vest	Vest
Haugaland og Sunnhord .			
Hedmark	Hedmark	Innland	Øst
Vestoppland	Oppland		
Gudbrandsdal			
Follo	Akershus	Østland	Øst
Romerike			
Østfold	Østfold		

Figur 12.18 Oversikt over hvilke av dagens politidistrikter som går inn i de alternative modellene for organisering av politidistriktene.

3. *Styring og ledelse* av etaten som helhet og innenfor hvert politidistrikt gjennom hensiktsmessig kontrollspenn i etaten og innen hvert politidistrikt.
4. *Effektiv ressursutnyttelse* til administrasjon, drift og ledelse i politidistriktene og dermed mulighet til å frigjøre ressurser til politioperativt arbeid.

Hver av disse kategoriene er beskrevet nærmere i det følgende.

12.5.3.1 Robuste politidistrikter

En ny distriktsmodell må gi robuste politidistrikter som har kapasitet og kompetanse til å ivareta sentrale oppgaver og understøtte den lokale polititjenesten gjennom solide fagmiljøer, effektiv publikumsservice og gode beredskapsordninger.

For å etablere et best mulig grunnlag for hva et robust politidistrikt skal levere, har utvalget innhentet erfaringer fra de største politidistriktene. På denne bakgrunn er en rekke sentrale kriterier vurdert, basert på nøkkelfunksjoner som operativ ledelse og beredskap, analyse, kriminalitetsbekjempelse og påtaleledelse. Dette er oppga-

ver som politidistriktene i stor grad bør kunne håndtere uten å være avhengige av bistand fra særorganene eller nabolidistriktene.

Ressursberegningen er gjort med utgangspunkt i behovet for robuste fagmiljøer, og på enkelte områder behovet for døgnkontinuerlig tjeneste eller beredskap. Et robust fagmiljø vil i de fleste tilfeller forutsette 5 til 10 årsverk, både for å dekke nødvendig spisskompetanse innen aktuelle områder, for å kunne avlaste hverandre for særlig belastende oppgaver og for å ha tilstrekkelig kapasitet når personell er borte på kurs, konferanser, ferie og ved sykdom.

Den operative politiberedskapen består i første rekke av politipatruljene, som må ha kapasitet og kompetanse til å løse oppdrag som første enhet på stedet. Det vil i enkelte situasjoner likevel være behov for en forsterket innsats fra personell med høyere kompetanse og mer trening på å håndtere krevende situasjoner gjennom laginnsats og operativ taktikk, såkalt IP3-godkjent personell (dvs. innsatspersonell i kategori 3). Ordinært personale i ordenstjeneste inngår i kategorien IP 4. Personell med godkjenning i kategoriene IP1 og IP2 har den mest omfattende operative trainingen (dette gjelder personell i livvaktstjenesten og beredskaps-

troppen). Et robust politidistrikt bør til enhver tid kunne disponere ca. 8 personer med IP3-godkjenning. Disse ressursene må være gripbare på kort varsel for å kunne respondere når og der det er behov for dette i politidistriktet. Ettersom disse ressursene i stor grad er skalerbare med hensyn til et politidistrikts størrelse og antall ansatte, er dette ikke tatt inn i vurderingen av robuste politidistrikter.

Det presiseres at tallene i det følgende angir et bemanningsnivå som utvalget mener vil sikre at hvert enkelt politidistrikt på en god måte kan utføre de oppgavene, og ivareta det ansvaret de er gitt. Den faktiske bemanningen i det enkelte politidistrikt må selvfølgelig bestemmes ut fra saksmengde og arbeidsomfang innen hvert område, og kan være høyere enn dette nivået dersom omfanget av oppgavene som skal løses, tilsier dette. Utvalgets anslag er basert på hva vi mener er nødvendig for å bygge tilfredsstillende kompetanse og kapasitet innen ulike fagområder i det enkelte politidistrikt. Utgangspunktet er dermed at bemanningsnivåene nedenfor utgjør et minimum for å oppnå solid kompetanse. Tallene er ikke kalibrert mot hverandre, men gjelder for hvert enkelt fagområde. Et fagmiljø bør være av en viss størrelse og ha et visst sakstilfang for å kunne bygge opp god kompetanse og ha kapasitet til å håndtere krevende og omfattende saker.

De kriteriene som er knyttet til robuste politidistrikter, er gitt i det følgende:

- *Operasjonssentral: 60 årsverk.* Operasjonssentralen disponerer politiets patruljer og øvrige operative ressurser og må kunne håndtere både løpende oppdrag og mer alvorlige hendelser som «skyting pågår» eller større ulykker. Operasjonssentralene skal lede og koordinere politidistriktets patruljer, besvare alle henvendelser på nødtelefon 112 og til politiets felles nummer 02800, skal støtte patruljene ved spørsmål og bistå med informasjon og registeroppslag. Den dimensjonerende faktoren for bemanning av operasjonssentraler er å ha robusthet til å håndtere svært alvorlige hendelser og/eller flere større pågående hendelser samtidig. For å møte dette bør operasjonssentralen bemannes med 5–6 operatører, og forsterkes til 7–8 operatører i perioder med flere hendelser. Dette vil kreve om lag 60 årsverk totalt. Kravet om minimumsbemanning på to personer på operasjonssentraler som er etablert nå, mener således utvalget ikke gir en robusthet til å håndtere større hendelser eller flere parallelle hendelser.

- *Innsatsledelse: 15 årsverk.* Innsatsledelsen har ansvaret for den operative ledelsen når flere patruljer settes inn for å løse et oppdrag. Alle politidistrikter bør ha minst én innsatsleder på tjeneste til enhver tid, noe som krever minimum ni årsverk. Innsatsleder er avhengig av å være til stede der hendelsen skjer for å kunne ivareta sine lederoppgaver. Det kan derfor være behov for flere innsatsledere på vakt, avhengig av avstander og transportbehov. For å sikre en god kompetanse stilles det krav til opplæring og trening for innsatsledere, og det er viktig at det er et tilstrekkelig antall hendelser som gir innsatsledere mulighet til å fungere i funksjonen for å vedlikeholde kunnskapen.
- *Analyse: 7 årsverk.* Analyseenheten bidrar til politidistriktets virksomhetsstyring, ressurs- og tjenesteplanlegging, utfører operative analyser knyttet til straffesaker og strategiske analyser for forebyggende innsats og politidistriktets langtidsplaner. Analyseenheten vil i mange tilfeller også benyttes til intern opplæring, særlig når det gjelder føring av registre og bruk av analyser. Kriteriet på minimum syv årsverk er satt for å sikre et robust fagmiljø som dekker nødvendige områder av de analysene som skal utføres på politidistriktsnivå innenfor strategisk og operativ analyse.
- *Forebygging: 7 årsverk.* Forebyggende enhet har et særlig ansvar for kriminalitetsforebyggende tiltak, herunder samarbeid med andre etater som skole, barnevern og kommuner. Den forebyggende enheten må ha god kunnskap om kriminalitetsforebyggende metoder og ha kapasitet og kompetanse til å sikre et godt samarbeid med andre etater. Videre må man ha tilstrekkelig geografisk tilstedeværelse i politidistriktet. For å sikre disse hensynene har utvalget lagt til grunn at det kreves minimum syv årsverk innen forebygging i et politidistrikt.
- *Alvorlig og organisert kriminalitet: 20 årsverk.* Enhet for alvorlig og organisert kriminalitet har ansvaret for politidistriktets håndtering av organisert, grenseoverskridende og mobil kriminalitet, slik som narkotika, menneskesmugling og grov vinningskriminalitet. Enheten må kunne bruke både de tradisjonelle og de utradisjonelle etterforskningsmetodene som politiet har tillatelse til, forestå åpen og skjult spaning, internettspaning og kommunikasjonskontroll. Dette krever spesialkompetanse på mange områder og kapasitet til å ha døgnbasert tjeneste. Etter utvalgets vurdering vil det være behov for minst 20 årsverk for å dekke dette

området med tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i et politidistrikt.

- *Økonomisk kriminalitet: 10 årsverk.* Øko-teamene jobber med økonomisk kriminalitet og har ansvaret for etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Dette er sentrale områder som i tillegg til generell etterforskningskompetanse krever kompetanse innen økonomi- og revisjon, miljø- og forurensning, kunst- og kulturminnekriminalitet, arbeidsmiljøkriminalitet og arbeidsulykker. Dette er svært spesialiserte fagområder hvor det ofte er behov for å arbeide i tverrfaglige team for å få gode resultater. Enhetens omfattende saksområde vil kreve minimum ti årsverk i hvert politidistrikt for å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.
- *Vold og sedelighet: 10 årsverk.* Enhet for vold og sedelighetssaker har ansvaret for etterforskning av alvorlig voldskriminalitet og seksuelle overgrep. På dette området kreves både generell etterforskningskompetanse og spesialkompetanse på de enkelte områdene, blant annet drapsetterforskning, vold i nære relasjoner og barneavhør. Enhetens etterforskning vil på mange områder være særlig krevende, f.eks. når det gjelder gjennomgang av bevismateriale som gjelder barn, og en bør derfor ha kapasitet til å bytte på slike oppgaver. Utvalget har vurdert at det kreves minst ti årsverk for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i hvert politidistrikt innen dette området.
- *Påtalejurister: 20 årsverk.* Påtaleenheten skal lede etterforskningen, dvs. beslutte om etterforskning skal igangsettes, og hvilke etterforskningssteg som skal iverksettes. De skal vurdere bruk av tvangsmidler og om etterforskningen skal resultere i straffeforfølgning. Enheten må ha kompetanse innenfor de forskjellige saksområdene og en skiftordning som også understøtter straksetterforskning. Integreert påtale forutsetter fysisk tilstedeværelse der etterforskningen skjer, samtidig som aktører i de lokale tingrettene i mange tilfeller fører til mye reisetid. Et robust fagmiljø, kapasitet til intern opplæring og kompetanse innen de forskjellige spesialområdene tilsier et minimum på 20 årsverk i hvert politidistrikt.
- *Kriminalteknikk: 20 årsverk.* Kriminalteknisk enhet skal ivareta både åstedundersøkelser og undersøkelser av sikrede spor og gjenstander som er tatt inn for undersøkelse. Åstedene kan ha svært forskjellig karakter, f.eks. i forbindelse med brann, trafikkulykker og drap. I tillegg bør enheten kunne bistå med såkalt

åstedskoordinerer, der det etterforskes på flere åsteder og for å sikre informasjonsflyten mellom teknisk og taktisk etterforskning. Enheten må også kunne sikre og analysere elektroniske spor og i samarbeid med etterforskerne gjennomgå disse. Undersøkelser av spor og prøver krever at enheten må kunne ivareta laboratoriefunksjoner. For å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet, blant annet en forsvarlig jour-ordning eller 2-skifts ordning, vil det etter utvalgets vurdering være behov for minimum 20 årsverk i hvert politidistrikt.

Dette er ment som kriterier og dimensjonerende faktorer ved vurderingen av alternative politidistriktsmodeller. Den faktiske organiseringen og dimensjoneringen av de enkelte enhetene i et politidistrikt må avstemmes mot geografi, oppgavemengde og nødvendig beredskapsnivå for å ivareta politidistriktets ansvar på en helhetlig og god måte.

12.5.3.2 Enhetlig organisering

Politidistriktene er i dag organisert forskjellig, avhengig av størrelse, antall ansatte og den lokale ledelsens vurderinger. Dette skaper store utfordringer som beskrevet tidligere. En mer enhetlig organisering av politidistriktene vil kunne gi store fordeler for politiet.

Alle politidistriktene bør bygge på samme organisasjonsmodell og ha samme organisasjonsstruktur, slik at man får like prosesser og ansvarsforhold i alle politidistriktene. Dette gjelder uavhengig av valg av modell, men vil være lettere å oppnå om det er en god balanse i størrelsen på politidistriktene.

En felles organisering og tilsvarende størrelse på politidistriktene vil gi bedre muligheter for godt samarbeid mellom politidistrikter fordi det er klart hvor i organisasjonen ansvar for forskjellige oppgaver hører hjemme. Videre vil det kunne gi tydeligere grensesnitt og bedre samarbeid mellom politidistriktene og særorganene, ettersom særorganene vet hvor i organisasjonen de skal henvende seg om forskjellige saker, og fordi dette er enhetlig på tvers av politidistriktene. Det vil også gi bedre styring og ledelse av politidistriktene gjennom mulighet for å sammenligne politidistriktene på tvers av ressursutnyttelse og resultatoppnåelse. Til sist vil det legge til rette for å utvikle og utveksle beste praksis gjennom fagnettverk innen hvert fagfelt, der deltakerne i fagnettverket fra politidistriktene har samme oppgaver og ansvar.

For å muliggjøre en enhetlig organisering av politidistriktene kreves det at de er mest mulig balansert, og følgende kriterier er lagt til grunn i vurderingen:

- antall ansatte
- budsjettmidler
- kriminalitetsmengde i form av antall anmeldelser

12.5.3.3 Styring og ledelse

Effektiv styring og ledelse avhenger, i tillegg til ledernes kompetanse, fullmakter og rammebetingelser, av antall underliggende enheter (kontrollspenn) og forholdet mellom disse både i størrelse og ansvarsområde. Effektiv styring og ledelse er avgjørende for god resultatoppnåelse og ressursutnyttelse. Her er antall politidistrikter som rapporterer til politidirektøren viktig, men det er også viktig hvor mange tjenesteenheter som skal organiseres under hvert enkelt politidistrikt.

Utfordringene knyttet til kriminalitet og hendelser som skjer over større områder vil være mer håndterbare med færre geografiske grensesnitt. Samtidig vil det kreve at den operative ledelsen innordnes på en måte som sikrer god lokalt forankret ledelse, samt at operasjonssentralene må ha nødvendig teknologi og utstyr til å lede operasjoner over et større geografisk område.

For å vurdere i hvor stor grad alternative modeller for organisering av politidistriktene understøtter effektiv ledelse, har utvalget sett på følgende kriterier:

- antall politidistrikter
- antall tjenesteenheter i hvert politidistrikt
- geografisk utstrekning på politidistriktene

12.5.3.4 Effektiv ressursutnyttelse

En betydelig del av politidistriktenes ressurser brukes til administrative oppgaver som økonomistyring, lønn, regnskap, personal, sentralbord, arkiv, drift av bygg og anlegg, kantine, rengjøring og anskaffelse av materiell og utstyr. Flere av disse funksjonene er ikke avhengige av antall politidistrikter ettersom de i sin natur er lokale oppgaver, slik som renhold og kantine. Samtidig er det mange av oppgavene som er svært avhengige av antall politidistrikter, slik som økonomistyring, rapportering og sentralbord. Dette er oppgaver som bare trenger å utføres ett sted i hvert politidistrikt, og hvor det er stordriftsfordeler i utførelsen av oppgavene. Jo færre politidistrikter, dess lavere bemanning er det mulig å utføre oppgavene

med. Flere av disse oppgavene kan også samles ett sted i politiet.

Det er også en betydelig andel ressurser i politidistriktene som brukes på ledelse, både i politidistriktet sentralt og på politistasjoner og lensmannskontorer. Mens lokal ledelse på tjenestestedene ikke er avhengig av politidistriktsmodell, vil antall ledere på politidistriktsnivå være en direkte følge av antall politidistrikter. Mulighet til å frigjøre ledelsesressurser på politidistriktsnivå vil være avhengig av hvor store enheter som blir etablert på nivået under, samt hvordan man velger å organisere politidistriktene. Det er derfor mulig at man velger å benytte noe av potensialet for effektivisering av ledelse på å styrke ledelseskapasiteten lenger ned i organisasjonen.

For å vurdere hvor god hver politidistriktsmodell er når det gjelder å muliggjøre effektiv ressursutnyttelse, er det gjort særskilte analyser knyttet til administrativt personell og ledelse i politidistriktene. En intern sammenligning mellom politidistriktene viser at det er mulig å redusere antall årsverk innen administrative funksjoner i politidistriktene med om lag 300. Dette kan bl.a. oppnås gjennom samling i større administrative enheter i politidistriktene. Dette inkluderer ikke ressurser til ekspedisjon og renhold lokalt på tjenestestedene. Disse analysene er gjengitt i mer detalj i kapittel 15.

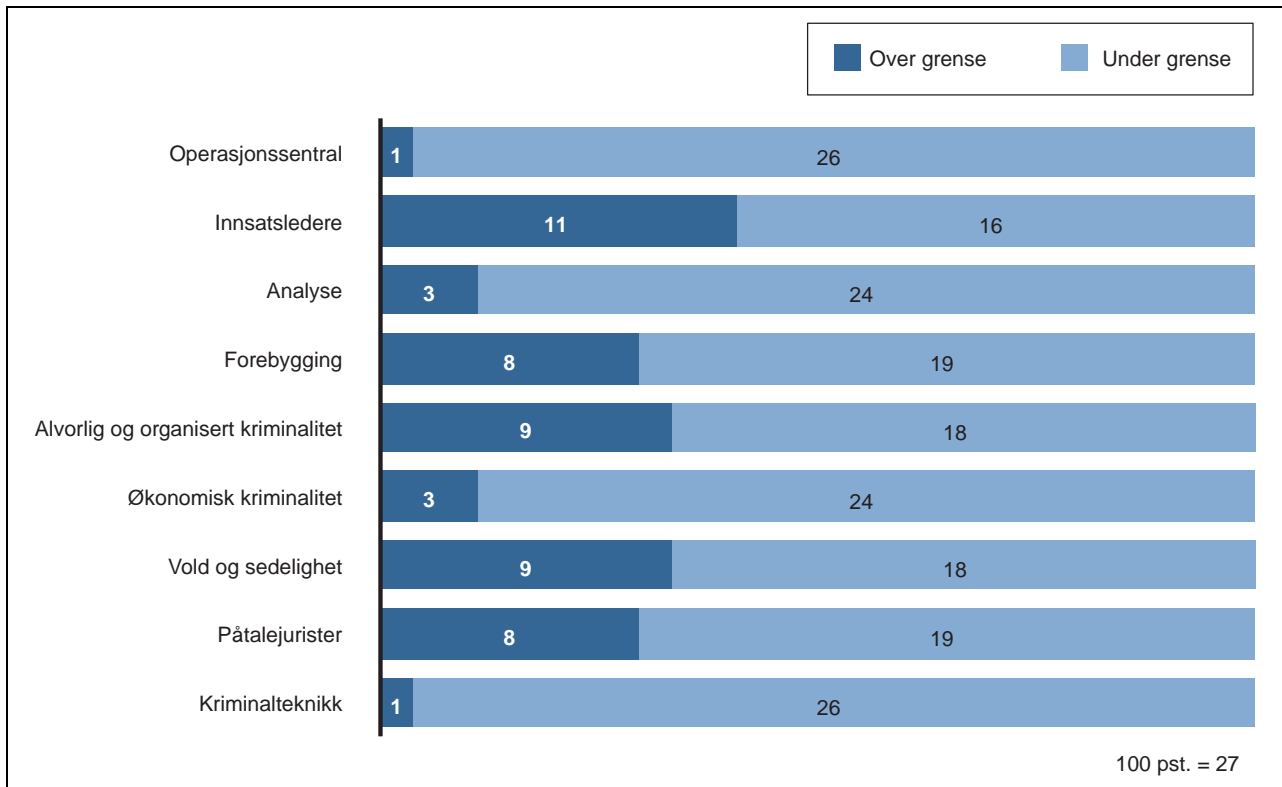
Til sist er det også gjort en overordnet vurdering av hva som kreves for å gjennomføre en endring fra dagens modell til hver enkelt av de alternative modellene.

12.5.4 Vurdering av dagens politidistriktsmodell

Dagens politidistriktsmodell består av 27 politidistrikter av svært ulik størrelse, med ulikt befolkningsgrunnlag, ulike kriminalitetsutfordringer og ulik intern organisering. I det følgende vurderes dagens politidistriktsmodell i henhold til kriteriene beskrevet over. Vedlegg 4 gir mer detaljer rundt dagens politidistrikter og de vurderingene som er gjort under.

12.5.4.1 Robuste politidistrikter

Dagens organisering med 27 politidistrikter tilfredsstiller ikke de kriteriene som er etablert for et robust politidistrikt. På mange av områdene, slik som bemanning på operasjonssentral, analyse, økonomisk kriminalitet og krim-teknikk, er det kun to til tre av politidistriktene som har en bemanning på det nivået som er etablert i kriteri-



Figur 12.19 Antall politidistrikter med bemanning over grense for robusthet med dagens politidistriktsstruktur, 1. mars 2013.

Kilde: Politidistrikter, Politidirektoratet, Politianalysen.

ene. Også på andre områder, som forebygging, alvorlig og organisert kriminalitet og vold og sedelighet, er bemanningen under det kriteriet som er etablert i godt over halvparten av dagens politidistrikter.

Figur 12.19 viser hvor mange av politidistriktene som har en bemanning som møter kriteriene på hvert enkelt område. Det er kun Oslo politidistrikt som møter alle kriteriene, mens en del av de andre større politidistriktene møter noen av kriteriene.

12.5.4.2 Enhetlig organisering

Dagens politidistrikter varierer sterkt både når det gjelder ressurser, oppgaver og antall politistasjoner og lensmannskontorer.

Antall ansatte i politidistriktene varierer fra 131 i Vestfinnmark til 2 616 i Oslo politidistrikt. Det vil si at det største politidistriktet har 20 ganger flere ansatte enn det minste politidistriktet. I motsetning til et lite politidistrikt med under 200 ansatte, har et stort politidistrikt mulighet til å disponere ressurser og etablere fagmiljøer innenfor flere områder tilpasset dagens utfordringer og prioriteringer.

Budsjettfordelingen er tilsvarende ulik, med 100 millioner til Vestfinnmark og 2 194 millioner til Oslo. Når en stor del av budsjettet er bundet i form av personell, husleie og drift, vil størrelsen på budsjettet avgjøre ledelsens mulighet til å omdisponere og utnytte frigjorte midler effektivt.

Kriminalitetsmengden i form av antall anmeldelser er 44 ganger større i Oslo politidistrikt sammenlignet med Østfinnmark politidistrikt som har færrest anmeldelser. Både innhold og omfang i kriminalitet er ulik, men et stort politidistrikt har mulighet til effektiv innsats mot mengdekriminalitet og til å etablere spisskompetanse på spesielle områder.

Dagens modell, med 27 politidistrikter av svært forskjellig størrelse, gir små muligheter til enhetlig og effektiv organisering.

12.5.4.3 Styring og ledelse

Dagens politidistriktsmodell gir et svært stort ledesspenn for etaten på øverste nivå, med 35 enheter direkte underlagt politidirektøren. Dette gjør det svært krevende å få en effektiv og god ledelse av politiet, og det er i dag i praksis ingen strategisk ledergruppe i politiet.

Politidistriktene er svært forskjellige og har fra 28 geografiske tjenestesteder i Agder til 2 tjenestesteder i Follo politidistrikt og Asker og Bærum politidistrikt. Tjenestestedene er av svært varierende størrelse, og i sum gjør dette at det er krevende å få til en enhetlig ledelse av de forskjellige politidistriktene.

I de fleste politidistriktene er dette forsøkt løst gjennom administrative samarbeidsordninger (driftsenheter), hvor flere politistasjoner og lensmannskontorer er samlet under en administrativ leder. På denne måten har en redusert politimesterens ledergruppe og dermed kontrollspennet. Men de enkelte politistasjonssjefene og lensmennene har fremdeles fagansvar for polititjenesten innenfor sitt område og utgjør dermed en del av politidistriktets ledergruppe.

Politimestrenes ledergrupper er ulikt sammensatt, både når det gjelder antall ledere, enhetenes størrelse og hvilke enheter som er representert. Når det gjelder fellesenheter, dvs. de funksjonelle driftsenhetene, er det ulikt fra politidistrikt til politidistrikt hvilke enheter som er representert i ledergruppen. De store forskjellene i politidistriktenes ledergrupper gjør det også vanskelig å samarbeide på tvers av politidistriktene.

Det store kontrollspennet i dagens modell, både på nasjonalt nivå og på distriktsnivå, vil ikke kunne imøtekomme kravet til effektiv ledelse. Samtidig vil de store forskjellene i politidistriktenes ledergrupper, både når det gjelder antall og representerte enheter, gjøre det vanskelig med effektivt ledersamarbeid mellom politidistriktene. Det er lettere å få til godt og effektivt samarbeid dersom samme funksjoner finnes på samme nivå i de ulike politidistriktene.

12.5.4.4 Effektiv ressursutnyttelse

Dagens politidistrikter bruker om lag 1 800 årsverk på administrative oppgaver. Som beskrevet i kapittel 15 viser en intern sammenligning at det er mulig å frigjøre om lag 300 årsverk dersom alle politidistriktene hadde holdt samme nivå som de mest effektive. Dagens politidistriktsmodell, med en variasjon i bruk av administrative ressurser fra 5 til 14 årsverk per 100 ansatte, gir et potensial for mer effektiv ressursutnyttelse i noen politidistrikter.

Det er store ressurser som går med til ledelse av politidistriktene. Størrelsen på ledergruppene varierer mellom politidistriktene, men det er i gjennomsnitt 11 personer per politidistrikt. Dette

vil si at det i dag er om lag 300 årsverk innen ledelse på øverste nivå i politidistriktene.

Innen det politioperative området er det som vist over få politidistrikter som har mange nok ansatte til å bygge opp spesialistkompetanse, og det er dermed mer krevende å oppnå en effektiv og god oppgaveløsning. Spesielt på operasjonssentraler er det verdt å merke seg at det med dagens modell kreves en oppbemanning på om lag 70 årsverk for å nå det fastsatte kravet om minimumsbemanning på to personer.

12.5.4.5 Dagens modell – oppsummering

Dagens modell med 27 politidistrikter og 339 politistasjons- og lensmannsdistrikter gir svært liten mulighet til å etablere robuste politidistrikter med tilstrekkelig størrelse på og kompetanse i fagmiljøene. Dagens modell gir heller ikke muligheter for enhetlig organisering, effektiv ledelse eller effektiv ressursutnyttelse.

12.5.5 Vurdering av fylkesmodellen

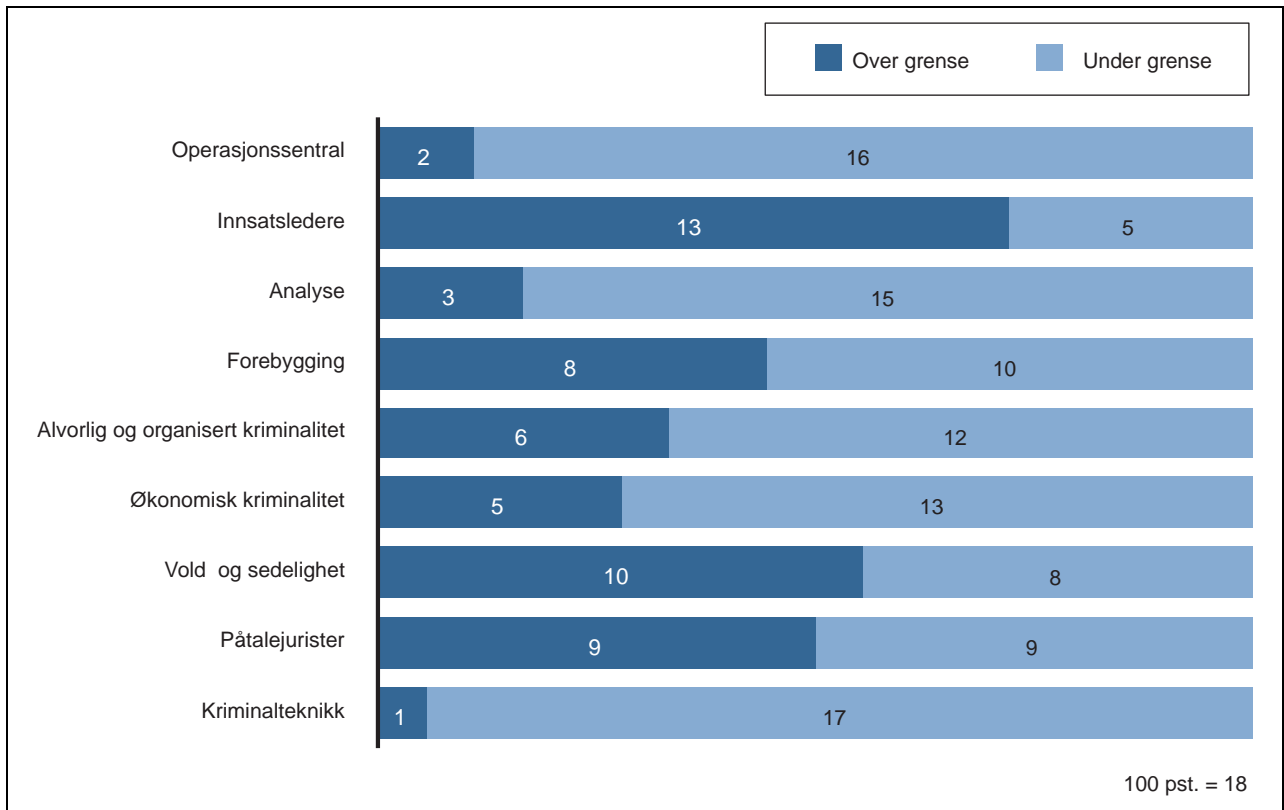
Fylkesmodellen består av 18 politidistrikter. Denne modellen er utviklet for å skape mest mulig samsvar mellom politidistriktene og dagens fylkesinndeling. Modellen gir færre og noe større politidistrikter enn dagens modell, men det vil fortsatt være mange små politidistrikter og vedvarende store forskjeller mellom politidistriktene.

12.5.5.1 Robuste politidistrikter

Fylkesmodellen gir ikke robuste politidistrikter i henhold til de etablerte kriteriene. Kun to av politidistriktene vil ha tilstrekkelig bemanning på operasjonssentralen, kun tre politidistrikter på analyse og ett på kriminalteknikk. Men også på andre viktige områder kan ikke denne modellen tilfredsstillende kriteriene til robuste politidistrikter.

Dette er ikke overraskende i og med at fylkesmodellen gir en liten endring av dagens modell, som har svært store mangler med hensyn til ønsket om å etablere robuste politidistrikter. Figur 12.20 viser hvor mange av politidistriktene i fylkesmodellen som oppfyller kriteriene til robusthet for hver dimensjon som er vurdert.

Selv om man valgte å øke bemanningen for å møte kravene til robusthet ville dette ikke gitt robuste fagmiljø. Til dette vil sakstilfanget for flere av politidistriktene være alt for lite, noe som gjør at det vil være krevende å bygge nødvendig kompetanse innen de forskjellige fagmiljøene.



Figur 12.20 Antall politidistrikter med bemanning over grense for robusthet i fylkesmodellen, 1. mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

12.5.5.2 Enhetlig organisering

Fylkesmodellen omfatter 18 politidistrikter av forskjellig størrelse, både når det gjelder ressurser, oppgaver og antall politistasjoner og lensmannskontorer.

Det minste politidistriktet vil i denne modellen ha færre enn 200 ansatte, og syv politidistrikter vil fortsatt ha færre enn 400 ansatte. Antall ansatte varierer fra 178 i Sogn og Fjordane til 2935 i Stor-Oslo, det vil si at Stor-Oslo politidistrikt har 17 ganger flere ansatte enn det minste politidistriktet. Dette gir stort sett de samme utfordringene som for dagens modell, nemlig få muligheter til å omdisponere og omprioritere personellinnsatsen i forbindelse med aktuelle utfordringer og større hendelser.

Budsjettfordelingen blir tilsvarende ulik, dvs. at Stor-Oslo politidistrikt vil få et budsjett som er 16 ganger større enn Sogn og Fjordane politidistrikt som vil få et budsjett på 159 millioner kroner.

Det er også stor forskjell på antall anmeldelser når en sammenligner det minste og det største politidistriktet. Det største politidistriktet vil håndtere hele 19 ganger flere anmeldelser enn det minste. Sogn og Fjordane, Finnmark og Nord-Trønde-

lag vil også i fylkesmodellen være små med hensyn til kriminalitetsmengde og derfor ha de samme utfordringene som i dag med å bygge spisskompetanse innen viktige kriminalitetsområder.

12.5.5.3 Styring og ledelse

Denne modellen vil, som dagens politidistriktmodell, gi et stort ledesspenn, med 18 politidistrikter, i tillegg til særorganer, i direkte linje rapporterende til politidirektøren. Det vil således ikke utgjøre noen vesentlig forbedring av dagens situasjon når det gjelder effektiv styring og ledelse av politiet som helhet.

Innenfor det enkelte politidistrikt, og sett i forhold til dagens førstelinjestruktur, vil antall politistasjons- og lensmannsdistrikter variere fra syv i Stor-Oslo til 37 i Nordland. Forskjellen i antall underlagte enheter vil være mindre enn i dagens modell, men det er fortsatt en stor forskjell.

Fylkesmodellen gir små politidistrikter med liten geografisk utstrekning. Dette kan gjøre det lettere å operativt lede politidistriktet, men gjøre det mer krevende å disponere ressurser og løse kriminalitet som skjer på tvers av politidistriktene.

Med dagens lokale struktur vil kontrollspennet også i fylkesmodellen være stort i enkelte politidistrikter, med opp til 37 underlagte enheter i ett politidistrikt. Endringer på politidistriktsnivå er derfor også for fylkesmodellen avhengig av endringer i lokal struktur for å få en god ledelse av det enkelte politidistriktet.

12.5.5.4 Effektiv ressursutnyttelse

Fylkesmodellen vil ha noe større og dermed færre enheter enn dagens politidistriktsmodell. Men i likhet med dagens modell vil mange politidistrikter i fylkesmodellen være for små til å kunne utnytte ressursene mest mulig effektivt.

Det vil likevel være mulig å oppnå noe effektivisering også i fylkesmodellen. Av potensialet på om lag 300 årsverk innen administrasjon i politidistriktene estimeres det at mindre enn 100 årsverk kan realiseres gjennom en reduksjon fra 27 til 18 politidistrikter. Dette kommer av at mange politidistrikter vil være slik de er i dag, og mange vil fortsatt være små med liten mulighet til å realisere fordeler ved økt størrelse innen de administrative funksjonene. Antall ledergrupper vil gå ned fra 27 til 18, med mulighet for en reduksjon innen politidistriktenes ledelse på om lag 100 årsverk.

Når det gjelder de politioperative områdene, vil fylkesmodellen ikke kunne gi noen vesentlige besparelser i forhold til dagens organisering. Politidistriktene vil i all hovedsak være for små til å oppnå vesentlige muligheter for en mer effektiv ressursutnyttelse gjennom økt størrelse. Faktisk er det slik at det i denne modellen er behov for en styrking av bemanningen på operasjonssentralene med 15 årsverk for å nå det fastsatte målet om en minimumsbemanning på to personer. For å nå kriteriet utvalget har satt for en robust operasjonssentral med 60 årsverk per politidistrikt, kreves en oppbemanning på hele 550 årsverk.

12.5.5.5 Oppsummering

Fylkesmodellen vil ikke gi robuste politidistrikter, og den vil ikke legge til rette for en god styring og ledelse av politi- og lensmannsetaten. Det vil fortsatt være store forskjeller i størrelsen mellom de enkelte politidistriktene, både i antall ansatte, budsjettammer, kriminalitet og i andre oppgaver. Politidistriktene vil også i denne modellen stedvis ha et stort antall underlagte enheter som krever endringer i lokal struktur. Politidistriktene vil også være for små til å kunne utnytte ressursene mest mulig effektivt, og det er begrensede gevin-

ster som kan realiseres innen administrasjon, ledelse og operative funksjoner.

Fylkesmodellen vil være relativt lett å implementere ettersom det er små endringer i forhold til dagens organisering, og det vil ikke kreve vesentlige investeringer å gjennomføre en endring. De fleste i organisasjonen vil ikke bli berørt av endringen, og det vil være få ansatte som får en vesentlig endret arbeidshverdag.

12.5.6 Vurdering av mellommodellen

Ettersom forskjellene mellom regionsmodellen og fylkesmodellen er relativt store vil utvalget også presentere et mellomalternativ. Dette alternativet er utviklet med utgangspunkt i Norges bo- og arbeidsmarkedsregioner⁸ korrigerert for geografiske avstander, befolkning og kriminalitetsbilde.

12.5.6.1 Robuste politidistrikter

Denne modellen gir et bedre grunnlag enn fylkesmodellen for å ivareta kravene til robusthet. Det minste politidistriktet vil i denne modellen få en bemanning på i overkant av 500 årsverk. Samlet vil 5 av de 10 politidistriktene i denne modellen fullt ut oppfylle kriteriene til et robust politidistrikt.

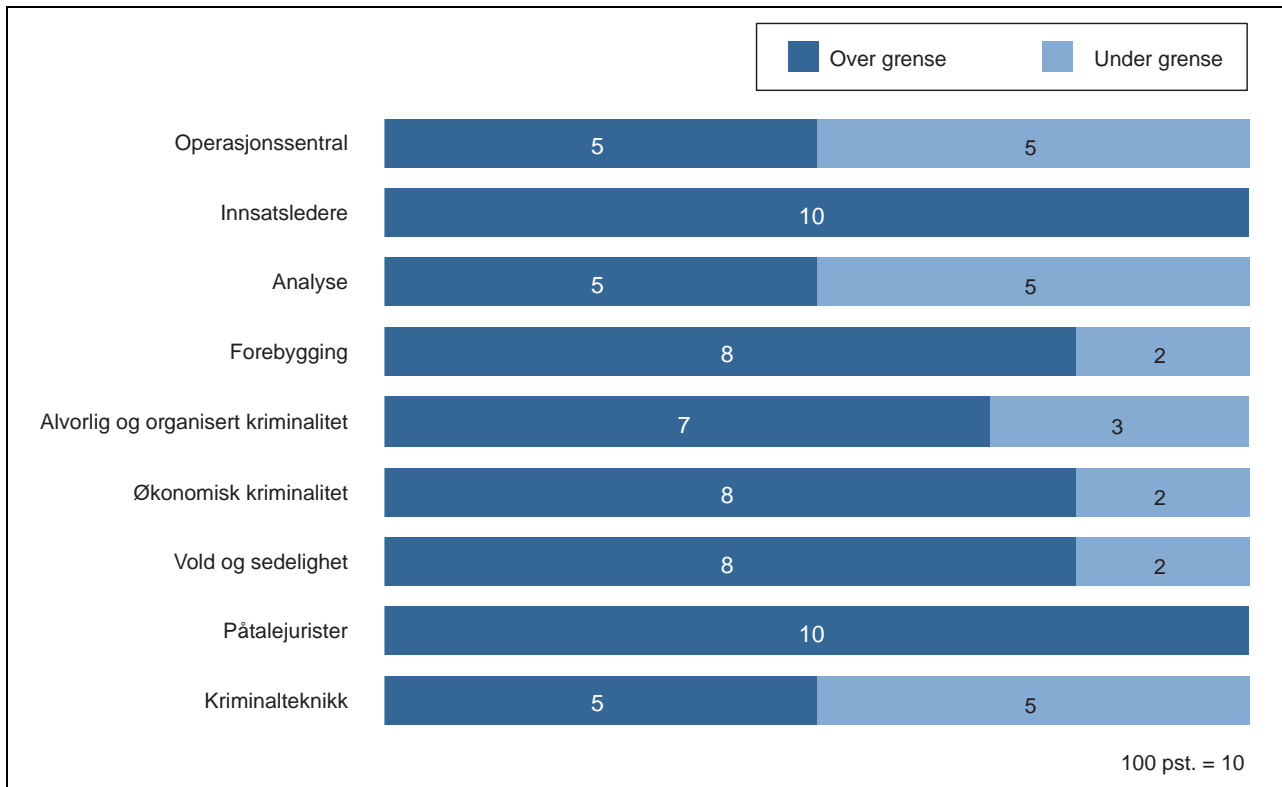
Halvparten av politidistriktene vil fortsatt ha for liten kapasitet til å bemanne en robust operasjonssentral eller ha tilstrekkelig analysekapasitet. Det samme gjelder kapasiteten på kriminaltekniske undersøkelser. De fleste politidistriktene i denne modellen vil være godt i stand til å ivareta behov for skala innenfor etterforskning og påtale, selv om noen av politidistriktene også i denne modellen vil være under de etablerte kriteriene.

12.5.6.2 Enhetlig organisering

Mellommodellen gir vesentlig ubalanse mellom politidistriktene når det gjelder størrelse. Det minste politidistriktet i denne modellen vil ha 560 ansatte, men det største vil få om lag 2 900. Det samme gjelder forskjellene i budsjett mellom det største og det minste politidistriktet. Det største politidistriktet vil ha et budsjett som er 5,2 ganger større enn det minste.

Når det gjelder kriminalitet, mottar det største politidistriktet i denne modellen syv ganger så mange anmeldelser som det minste. Det gir gan-

⁸ Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Regionale utviklingstrekk 2011.



Figur 12.21 Antall politidistrikt med bemanning over grense for robusthet i mellommodellen, 1. mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

ske ulike utfordringer både når det gjelder mengde og type kriminalitet.

Også når det gjelder antall politistasjoner og lensmannskontorer er det, med dagens førstelinjestruktur, store forskjeller mellom politidistriktene i denne modellen. Det politidistriktet med flest lokale enheter har ti ganger så mange som det politidistriktet med færrest.

Etter utvalgets vurdering gir ikke mellomalternativet en tilstrekkelig balansert organisering mellom de enkelte politidistriktene til å imøtekommet kriteriene for en fremtidig politidistriktsstruktur.

12.5.6.3 Styring og ledelse

Mellommodellen gir et krevende kontrollspenn på nasjonalt nivå. Med sine ti politidistrikter gir modellen 18 rapporteringspunkter til politidirektøren (inkludert dagens særorganer). Det vil dermed være mer krevende å få en god strategisk ledelse av etaten som helhet med denne modellen. Modellen gir dog mer robuste politidistrikter enn både fylkesmodellen og dagens modell, og dermed kunne påvirke særorganstrukturen.

På politidistriktetsnivå vil antall enheter, basert på dagens førstelinjestruktur, variere fra 7 til 67. Dette betyr at en mellommodell vil kreve at den lokale strukturen og dagens tjenesteenheter struktureres og organiseres på en annen måte enn i dag, gjennom reduksjon i antall tjenesteenheter og områdeorganisering slik det er gjort i flere politidistrikter i dag. Modellen vil ha noe større utfordringer enn fylkesmodellen når det gjelder geografisk utstrekning, men som i beskrivelsen for regionsmodell mener utvalget at dette er mulig å håndtere uten vesentlige ulemper.

12.5.6.4 Effektiv ressursutnyttelse

Mellommodellen legger godt til rette for å realisere betydelige gevinster innen administrasjon og ledelse. Innen administrasjon i politidistriktene bør det være mulig å realisere store deler av potensialet på om lag 300 årsverk gjennom å etablere færre og større administrative enheter ved at samme oppgaver gjøres på færre steder i landet. Selv om noen politidistrikter forblir relativt små, vil det minste politidistriktet likevel ha en størrelse som gjør at administrative funksjoner kan utføres på en effektiv måte.

Politidistriktenes ressurser som blir brukt på ledelse, vil også kunne reduseres, fra om lag 300 stillinger i dag til om lag 110 i en ny modell.

Når det gjelder de polisiære spesialfunksjonene, er det også potensial for en mer effektiv ressursutnyttelse. Innen operasjonssentraler er det likevel behov for en styrking på om lag 130 årsverk for å nå utvalgets krav til robusthet. Det vil være et betydelig potensial for bedre og mer effektiv oppgaveløsning også innenfor andre spesialkompetanser gjennom å etablere større og mer kompetente fagmiljøer i politidistriktene. Dette potensialet vil imidlertid være noe mindre enn i regionsmodellen ettersom flere av politidistriktene får noe lavere bemanning enn det kriteriene tilsier.

12.5.6.5 Oppsummering

Mellomalternativet, som omfatter ti politidistrikter, vil delvis kunne oppfylle kriteriene til robuste politidistrikter. Modellen vil ikke fullt ut legge til rette for en god strategisk styring og ledelse av etaten, og gir fortsatt store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder ressurser og oppgaver. Politidistriktene vil også ha geografiske forskjeller, men sammenlignet med regionsmodellen med færre og større politidistrikter er utfordringene knyttet til å dekke et stort geografisk område noe mindre ved denne modellen. Mellommodellen vil også kunne gi betydelige besparelser innen administrasjon og ledelse, men i noe min-

dre grad innen de politioperative områdene. Selv om mellommodellen imøtekommer mange av kriteriene, oppfylder den ikke fullt ut kriteriene for en fremtidig politidistriktsstruktur. Denne modellen gir ikke alle politidistriktene tilstrekkelig kompetente og selvstendig robuste fagmiljøer, slik disse er definert i kriteriene.

Mellommodellen vil kreve større endringer i forhold til dagens modell, og vil berøre flere i etaten. Den vil også kreve noe mer kostnader til flytting av personell, samt til oppgradering og utbygging av operasjonssentraler.

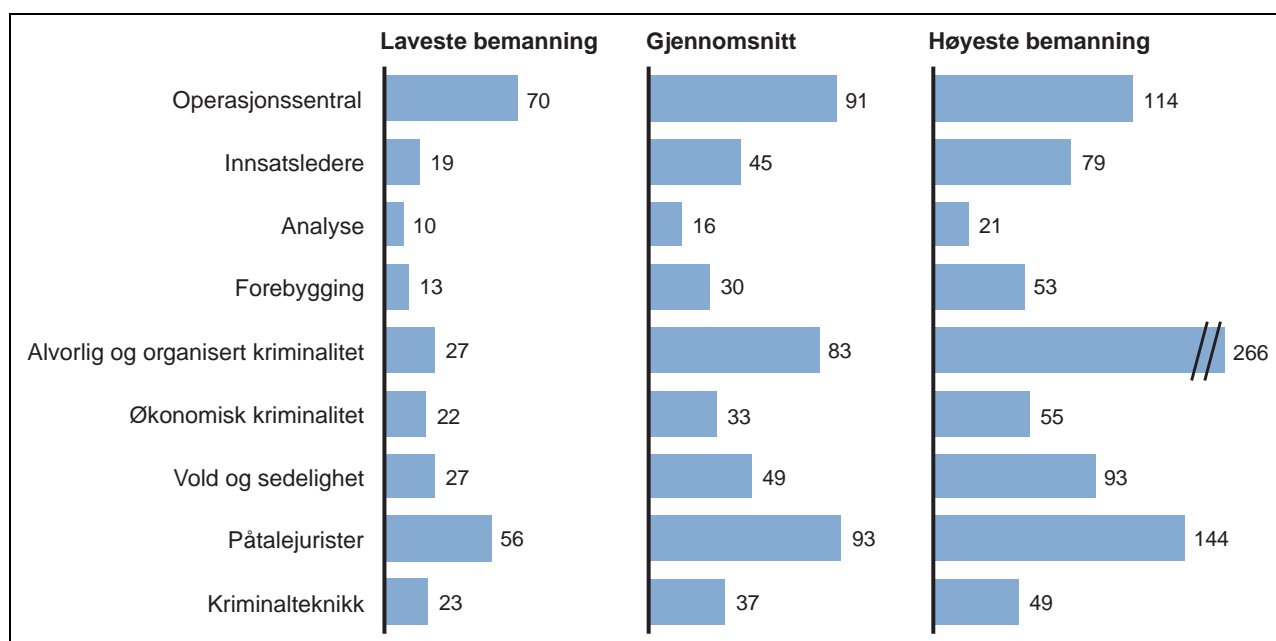
12.5.7 Vurdering av regionsmodellen

Denne modellen er utviklet for å skape store og bærekraftige politidistrikter, samt søke å skape mest mulig likeartede politidistrikter med hensyn til størrelse, befolkning, kriminalitet etc.

12.5.7.1 Robuste politidistrikter

I regionsmodellen møter samtlige politidistrikter kravene til robusthet. Selv om det fortsatt er forholdsvis stor forskjell mellom det minste og det største politidistriktet, vil en oppnå en mer balansert ressursfordeling og muligheter til å bygge kompetente fagmiljøer og robuste beredskapsordninger i alle politidistriktene.

Spesielt er det verdt å merke seg at selv i det politidistriktet med lavest bemanning vil kriteriene til robusthet være møtt på alle dimensjoner.



Figur 12.22 Årsverk tilknyttet dimensjonerende enheter i regionsmodellen, 1. mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

Dette betyr at gjennom å etablere en regionsmodell, vil det være mulig å legge til rette for en solid polititjeneste på tvers av hele landet, med svært robuste operasjonssentraler og spesialistkompetanse innenfor alle de viktigste fagområdene, innenfor dagens budsjetttramme og bemanning. Figur 12.22 viser bemanningen for minste og største politidistrikt i regionsmodellen, samt den gjennomsnittlige bemanningen.

12.5.7.2 Enhetlig organisering

I regionsmodellen er antall politidistrikter redusert til seks. Dette gir en betydelig mindre forskjell mellom de enkelte politidistriktene enn i fylkesmodellen. Politidistrikt Nord vil i denne modellen få ca. 1 200 ansatte, mens Stor-Oslo får om lag 2 900 eller 2,4 ganger så mange. Budsjettfordelingen blir tilsvarende, hvor det minste politidistriktet har et budsjett på om lag 1 mrd. kroner, mens det største har om lag 2,5 mrd. kroner.

Antall anmeldelser vil være om lag 3,4 ganger større i det største politidistriktet relativt til det minste, med 28 000 anmeldelser i politidistrikt Nord til 97 000 anmeldelser i Stor-Oslo. Selv om det fortsatt er noe forskjell, vil selv de minste politidistriktene ha et anmeldelsesvolum som setter dem i stand til å etablere nødvendige spesialistfunksjoner som understøtter en god og effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Regionsmodellen gir, etter utvalgets vurdering, gode muligheter for balansert ressursfordeling, enhetlig organisering, effektiv oppgaveløsning og kriminalitetsbekjempelse.

12.5.7.3 Styring og ledelse

Regionsmodellen med seks politidistrikter vil gi mulighet til en svært god styring og ledelse av etaten som helhet. I denne modellen vil det kunne etableres en ledergruppe for politiet som politimesterne fra alle politidistriktene kan være del av, og som kan utgjøre en strategisk ledelse av politiet. Mer robuste politidistrikter, som foreslått i regionsmodellen, vil også kunne gi mulighet til å omstrukturere særorganene ved å overlate flere oppgaver til politidistriktene og dermed få færre enheter på nasjonalt nivå.

På politidistriktnivå vil antall underlagte enheter, basert på dagens lokale struktur, variere fra 7 helt opp til 77. Dette betyr at en regionsmodell vil kreve at den lokale strukturen og dagens tjenesteenheter struktureres og organiseres på en annen måte enn i dag, gjennom reduksjon i antall

tjenesteenheter og områdeorganisering slik det er gjort i flere politidistrikter i dag.

Modellen medfører at flere av politidistriktene vil favne over et stort geografisk område. Utfordringene knyttet til kriminalitet og hendelser som skjer over større områder vil være mer håndterbare med vesentlig færre geografiske grensesnitt. Samtidig vil det kreve at den operative ledelsen innordnes på en måte som sikrer godt lokalt forankret ledelse, samt at operasjonssentralene må ha nødvendig teknologi og utstyr til å lede operasjoner over et større geografisk område.

Utvalget har gjennom sine besøk diskutert om og hvordan dette kan løses med operatører, operasjonsledere og politimestre i flere deler av landet. Basert på dette mener utvalget at det er mulig å få en god operativ ledelse til tross for stor geografisk utstrekning, men dette vil kreve at operasjonssentraler er utstyrt med moderne kartverk, og at operatørene kan benytte dette effektivt. Dette må også ses i sammenheng med utvalgets anbefalinger knyttet til endringer i lokal struktur i politiet. Hensikten med strukturendringene er å få mer politikraft der folk er, så selv om ledelse, en del administrative funksjoner o.l. sentraliseres, skal politiets lokale operative tilstedeværelse ikke svekkes.

12.5.7.4 Effektiv ressursutnyttelse

Regionsmodellen legger godt til rette for å realisere store gevinster innen administrasjon, ledelse og operative spesialområder. Innen administrasjon i politidistriktene bør det være mulig å realisere det fulle potensialet på om lag 300 årsverk gjennom å etablere færre og større administrative enheter ved at samme oppgaver gjøres på færre steder i landet.

Antall lederstillinger i politidistriktene vil kunne reduseres betydelig, fra om lag 300 i dag til om lag 80 i en ny modell.

Når det gjelder de polisiære spesialfunksjonene, er det også betydelig potensial for en mer effektiv ressursutnyttelse. Innen operasjonssentraler er det et potensial for å redusere bemanningen totalt med 60 årsverk for å nå vårt krav til robusthet og dersom det legges til grunn samme antall hendelser per ansatt som Oslo politidistrikt håndterer i dag for de nye politidistriktene. Videre vil det være betydelig potensial for bedre og mer effektiv oppgaveløsning også innenfor andre spesialkompetanser gjennom mulighet til å etablere større og mer kompetente fagmiljøer i alle politidistriktene.

12.5.7.5 Oppsummering

Regionsmodellen gir gode muligheter for en mer helhetlig ledelse og styring av etaten, samtidig som de enkelte politidistriktene vil kunne drive mer ressurseffektivt og dermed kunne frigjøre personell til politioperativ tjeneste. Modellen gir også bedre muligheter for god etatsledelse, samarbeid på tvers av politidistriktene og sammenligning av ressursutnyttelse og resultatoppfølging.

Modellen gir visse utfordringer rent geografisk, men disse kan løses gjennom de mulighetene som større fleksibilitet i ressursdisponeringen gir, både til å flytte ressurser og bygge opp solide støttestrukturer og gode beredskapsordninger. Etter utvalgets vurdering imøtekommer denne modellen kriteriene til en fremtidig politidistriktsmodell.

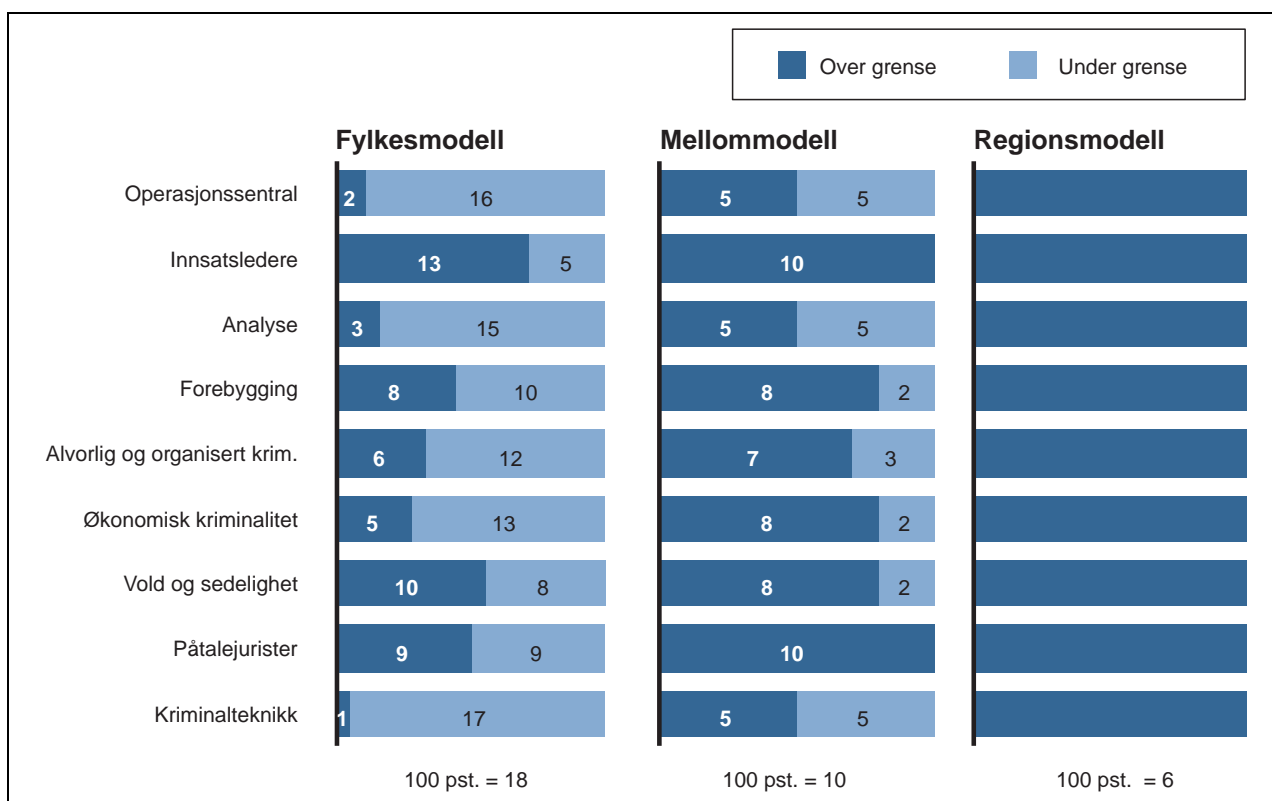
Regionsmodellen vil innebære vesentlige endringer som vil berøre et stort antall av de ansatte i etaten. Det vil være betydelige flyttinger av personell for å muliggjøre de endringene og forbedringene som er ønskelige. Det vil også være behov for omstillingsmidler og investeringer for å muliggjøre flyttinger og oppgradering av operasjonssentraler.

12.5.8 Samlet vurdering av de alternative modellene

Samlet sett vil kun regionsmodellen oppfylle kriteriene utvalget har satt for robuste politidistrikter, mens halvparten av politidistriktene i mellommodellen oppfylder kriteriene. I fylkesmodellen, med 18 politidistrikter, er det store forskjeller mellom politidistriktene, og flertallet av politidistriktene har store mangler med hensyn til å oppfylle de kriteriene som er etablert for et robust politidistrikt.

Når det gjelder en enhetlig organisering av etaten, kommer regionsmodellen best ut, etterfulgt av mellommodellen. Begge disse modellene legger til rette for relativt like politidistrikter som kan organiseres på en enhetlig måte, selv om det i mellommodellen er noe større forskjell mellom politidistriktene. Fylkesmodellen legger ikke til rette for enhetlig organisering av politidistriktene ettersom den innebærer flere små politidistrikter som det ikke er hensiktsmessig å organisere på samme måte som de største. Fylkesmodellen vil ha mange av de samme svakhetene som dagens struktur med 27 politidistrikter.

Innenfor styring og ledelse legger regionsmodellen til rette for at det kan etableres en reell stra-



Figur 12.23 Antall politidistrikter med bemanning over forespeilet grense for robusthet for alternative modeller for organisering av politidistriktene, 1. mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

tegisk ledergruppe for etaten, hvilket verken mellommodellen eller fylkesmodellen gjør. For alle modellene vil endringer i lokal struktur og organisering være påkrevd for å få en god styring og ledelse av det enkelte politidistrikt, og dette vil det være mer krevende å finne gode løsninger på i regionsmodellen enn i de to andre modellene. Det geografiske omfanget av politidistriktene i regionsmodellen kan skape noen utfordringer innen operativ ledelse i politidistriktet, men dette er håndterbart gjennom bruk av eksisterende teknologi på operasjonssentralene, slik det gjøres i store politidistrikter i dag.

Regionsmodellen gir også de beste forutsetningene for en effektiv ressursutnyttelse i politidistriktene. Både innen administrasjon, ledelse og de politioperative områdene gir denne modellen mulighet for vesentlig større gevinster enn de to andre modellene. Spesielt fylkesmodellen kommer her dårlig ut ettersom kun et fåtall av politidistriktene vil få en størrelse som muliggjør stor driftsfordeler.

Regionsmodellen vil ha et effektiviseringspotensial på nesten 600 årsverk innen de områdene som er kvantifisert. En fylkesmodell vil kunne redusere antall administrative årsverk og ledelsesstillinger med om lag 200, men vil måtte tilføres vesentlige ressurser for å kunne håndtere store og parallelle hendelser gjennom en økt bemanning på operasjonssentraler. Mellommodellen vil gi en besparelse på om lag 400 stillinger innen administrasjon og ledelse, men vil også måtte tilføres mer enn 100 årsverk for å få robuste operasjonssentraler.

Samtidig vil regionsmodellen kreve større endringer ved gjennomføring, i og med at den berører et større antall ansatte i etaten, og at den krever større investeringer og omstillingskostnader for å muliggjøre de endringene som skal skje.

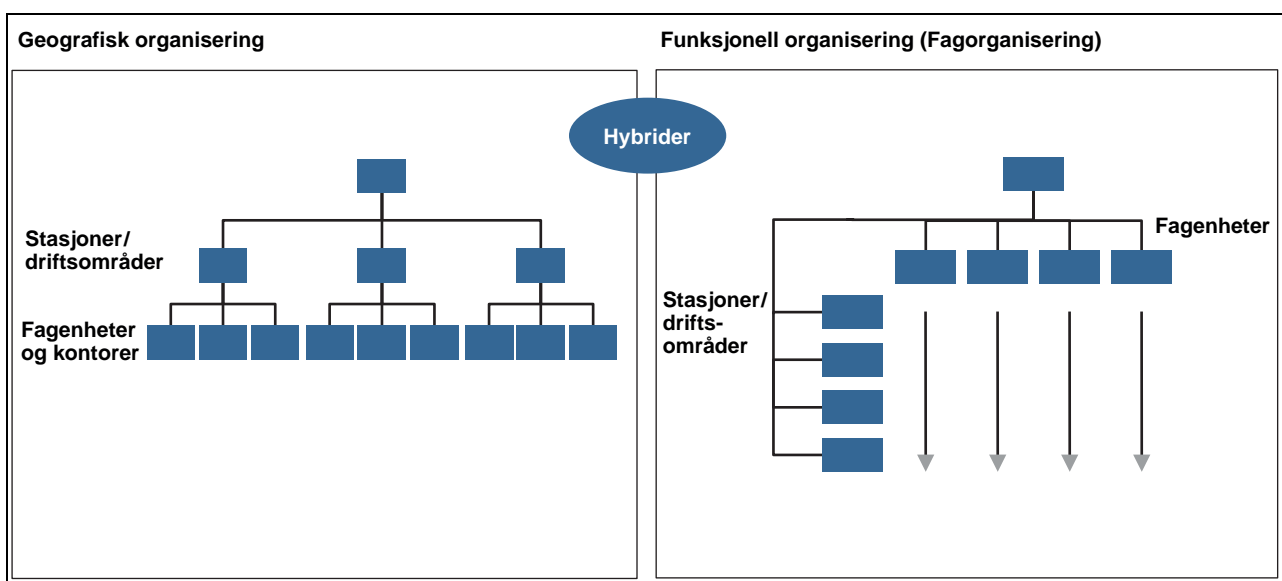
Utvalget anbefaler at politidistriktene organiseres etter regionsmodellen med seks politidistrikter. Forutsetningen for at denne modellen skal fungere etter intensjonen er at det gjøres nødvendige endringer i den lokale tjenestestrukturen og organiseringen innenfor hvert politidistrikt.

12.5.9 Organisering av det enkelte politidistrikt

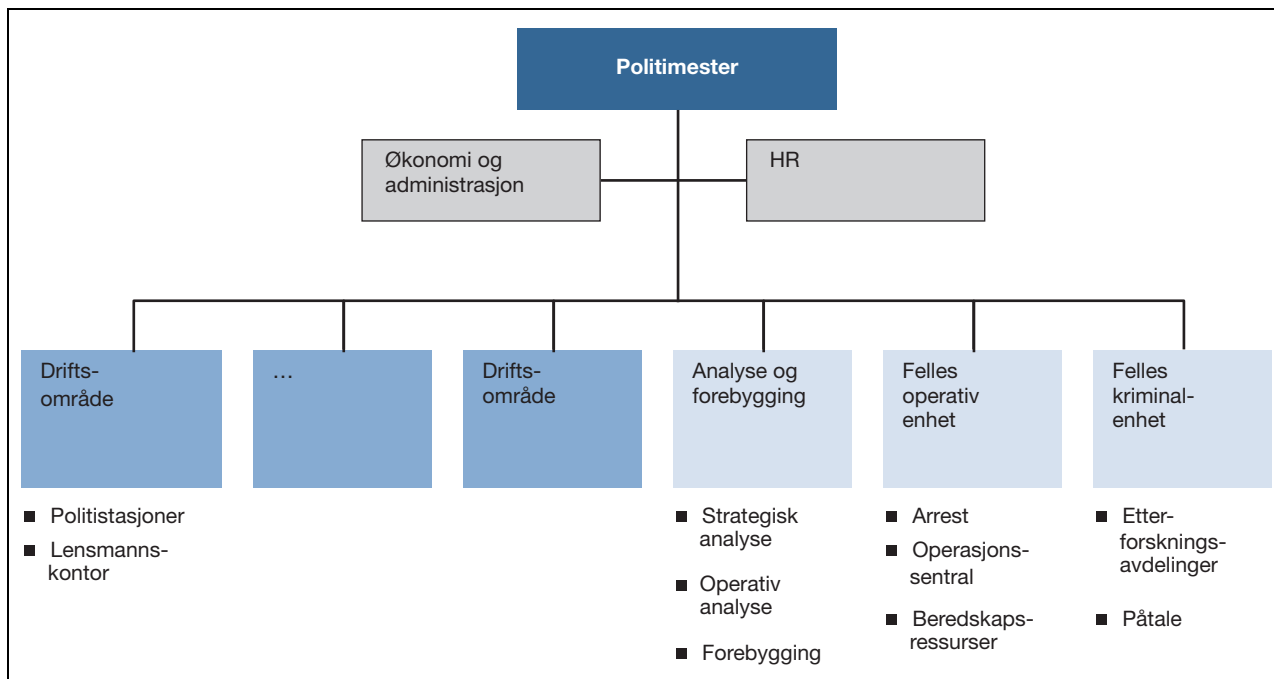
Dagens politidistrikter er i hovedsak organisert ut fra to modeller – enten geografisk inndelt, eller etter en modell med noen sentrale funksjoner i tillegg til tjenestesteder og driftsområder.

Utvalget mener at det er en forutsetning for mange av de forbedringene som foreslås, at politidistriktene organiseres etter en felles modell, og har gjort en vurdering av de alternative modellene som vist i figur 12.24. Det er vurdert i hvilken grad de ulike modellene:

- innebærer tydelighet i roller og leveranseansvar
- tilrettelegger for felles arbeidsmetodikk og beste praksis
- utnytter effekter av skala
- legger til rette for prioritering av ressurser på tvers av politidistriktet



Figur 12.24 Alternative modeller for organisering av politidistriktene.



Figur 12.25 Skisse til organisering av politidistriktene.

En geografisk organisering har en ansvarsfordeling som er geografisk bestemt, noe som bidrar til klarhet i roller og ansvar. Derimot er modellen relativt dårlig på å tilrettelegge for felles arbeidsmetodikk og beste praksis, og det er mer krevende å fullt ut ta ut effekten av skala på ledelse og administrative funksjoner ettersom mer av dette vil bli lagt på nivået under politidistriktet. En geografisk organisering gir god mulighet til å prioritere ressurser mellom fagområder lokalt i politidistriktet, men det er vesentlig mer krevende å prioritere ressurser mellom deler av politidistriktet, f.eks. ved større hendelser og større utfordringer i politidistriktet.

En funksjonell modell er svært godt egnet til å utvikle felles arbeidsmåte og standardiserte metoder, etablere kompetente fagmiljøer og sikre effektiv ressursutnyttelse av spesialistkompetanse og administrative ressurser. Den er også svært godt egnet til å sikre en helhetlig prioritering av tilgjengelige ressurser på tvers av politidistriktet. Den har derimot en utfordring i at leveranseansvaret på flere områder vil være delt mellom geografi og funksjon.

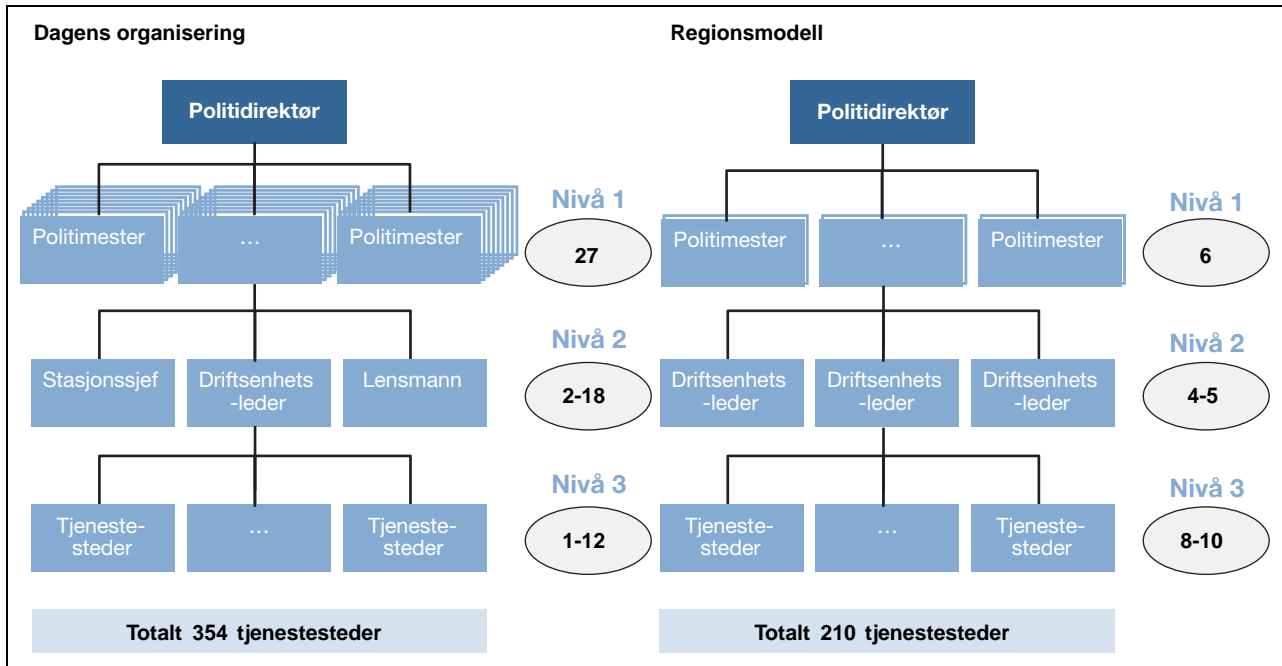
I lys av de utfordringene som er identifisert i politiet knyttet til enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av virksomheten, er det utvalgets vurdering at en funksjonell modell vil gi best forutsetninger for å utvikle og forbedre politiet i de nærmeste årene. Figur 12.25 viser en skisse til hvordan politidistriktene kan organiseres i en slik modell.

Utvalget påpeker at dette er ment som en skisse for å illustrere hvordan politidistriktene kan organiseres, og ikke en anbefalt organisering. Dette er noe som krever et mer omfattende arbeid som må utføres av politiets ledelse.

Det vil typisk være 4–5 geografiske driftsområder i hvert politidistrikt, avhengig av politidistriktets geografi, befolkning, kriminalitet og lokale struktur. Dette er tilsvarende dagens driftsenheter som er innført i mange politidistrikter. Hvert driftsområde vil bestå av 8–10 tjenestesteder, og vil som regel være ledet fra én politistasjon i driftsområdet.

Dette gjør det mulig å organisere de om lag 210 tjenesteenhetene utvalget foreslår at politiet skal bestå av i fremtiden, inn i organisasjonsenheter av tilsvarende størrelse og omfang, uten å introdusere nye lederlag i organisasjonen. Grunnen til dette er at det i dag er et bredt kontrollspenn på øverste nivå med 27 politidistrikter, men veldig smalt lenger nede i organisasjonen, der det ofte bare er noen få geografiske enheter som rapporterer til hver leder.

I en ny modell vil kontrollspennet på hvert nivå i organisasjonen bli mye jevnere fordelt, med vesentlig flere tjenestesteder under hver leder på nederste nivå i organisasjonen. Dette er en modell som er innført flere steder i politidistriktene i dag, men som ikke er gjennomført for landet som helhet. Figur 12.26 viser skjematisk hvordan dette kan se ut for etaten som helhet.



Figur 12.26 Kontrollspenn på forskjellige nivåer i organisasjonen med dagens organisering og i regionsmodellen.

Fordeling av roller og ansvar på overordnet nivå vil i en slik modell være som følger:

Politimesteren har det primære ansvaret for politidistriktet og for å levere på de målene og resultatene som er avtalt med politidirektøren innenfor tildelte ressurser. Politimesteren har ansvaret for den strategiske utviklingen av distriktet, og for prioritering av ressurser på tvers av fagområder og geografi i distriktet.

Driftsområder har primært resultatansvar for hoveddelen av kriminalitet i området, med unntak av saker som håndteres av felles kriminalenheter på distriktsnivå. Områdene har personalansvar for ansatte innen området, samt administrasjon av lokale stasjoner og tjenestesteder, inkludert drift av arrest lokalt. De har ansvar for å stille nødvendige ressurser tilgjengelig for tilstedeværelse og beredskap, under dette å utarbeide vaktlister i tråd med krav satt av felles operativ enhet. Områdene vil ha primæransvar for kontakt med og oppfølging av eksterne interessenter i området, ofte i samarbeid med stasjonssjefer og lensmenn som har ansvar for å ivareta den lokale kontakten og samarbeidet innen sine ansvarsområder.

Fellesfunksjoner på distriktsnivå har det faglige ansvaret for metoder og prioritering av ressurser innen sine fagområder på tvers av politidistriktet. De har videre ansvar for utveksling av erfaringer og beste praksis innad i politidistriktet og med resten av politiet. De har personalansvar for perso-

ner som sitter som del av den sentrale funksjonen, også for de personene som fysisk er lokalisert andre steder i politidistriktet. Spesielt for hver enkelt funksjon er ansvaret som følger:

- *Analyse og forebygging* har ansvaret for å gjennomføre alle analyser for politidistriktet, inkludert analyser for driftsområder der dette er relevant. De har videre ansvar for å planlegge og gjennomføre forebyggende arbeid på tvers av politidistriktet gjennom personer som fysisk er lokalisert i driftsområdene, og i samarbeid med den øvrige politistyrken i politidistriktet.
- *Felles operativ enhet* har ansvaret for operasjonssentralen og gjennom dette helhetlig operativ ledelse i politidistriktet. De disponerer politidistriktets til enhver tid tilgjengelige operative ressurser. De har også ansvar for å utarbeide krav til utforming av vaktlister innen driftsområdene for å sikre at vaktplaner gjen-speiler de operative behovene i politidistriktet.
- *Felles kriminalenhet* har det overordnede ansvaret for påtalefunksjonen i politidistriktet og gjennom dette ansvar for å disponere ressurser innen etterforskning og påtale på tvers av politidistriktet, med unntak av mengdekriminalitet som kan håndteres av driftsområdene. De har videre ansvar for at felles retningslinjer og arbeidsprosesser for utøvelse av etterforskning og påtalefunksjonen blir etterfulgt i politidistriktet.

Selv om dette er en modell med sterke sentrale enheter, betyr ikke dette at ressursene trenger å sitte mer sentralisert enn de gjør i dag med unntak av noen spesifikke funksjoner. På operasjons-sentralene vil det være flere personer på færre steder enn i dagens modell. Innenfor de andre områdene vil det være personer også tilhørende de sentrale funksjonene som sitter fysisk på andre tjenestesteder i politidistriktet. F.eks. vil det være naturlig at personer tilhørende felles kriminalenhet er geografisk fordelt i politidistriktet for en rekke funksjoner, slik som lokal påtaleleder. Tilsvarende vil hoveddelen av personene som jobber med forebygging, og som er tilknyttet den sentrale funksjonen for analyse og forebygging, fysisk være lokalisert på forskjellige steder i politidistriktet der de har ansvar for å jobbe med forebygging i sin del av politidistriktet.

Beskrivelsen over skisserer en mulig modell for felles organisering av politidistriktene. Som nevnt tidligere vil gjennomføringen av dette være avhengig av en endring i dagens lokale struktur. Dette vil omtales i det følgende.

12.6 En ny lokal struktur som styrker politiets lokale tilstedeværelse

Som beskrevet over er dagens lokale struktur (politistasjons- og lensmannsdistrikter) et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Formålet med de endringene utvalget foreslår på lokal struktur, sammen med en spissing av politiets oppgaver, er å *skape mer politikraft og yte bedre polititjenester for landets befolkning*.

Utvalget anbefaler at det lokale politiet styrkes gjennom økt politibemanning og sammenslåing av små tjenestesteder. En sammenslåing av små tjenestesteder gjør det mulig å:

- redusere andelen av politibemanningen som er bundet opp til kontorenes åpningstid
- etablere større og mer robuste fagmiljøer og tjenestesteder lokalt
- redusere administrative kostnader knyttet til drift av tjenestesteder, inkludert administrativt ansatte og eiendomskostnader

Dette vil legge forutsetningene på plass for følgende resultater:

- *Politiets bemanning blir styrket lokalt.* Reduserte administrative utgifter og husleie kan omdisponeres til økt bemanning.
- *Oppgaveløsningen lokalt blir mer effektiv.* Økt antall ansatte på tjenestestedet vil legge grunnlaget for økt effektivitet. Utvalgets analyser viser at det er en sterk samvariasjon mellom målt produktivitet per ansatt og størrelsen på enheten.
- *Det blir mulig å utvikle bedre lokal fagekspertise* med dedikerte ressurser innen viktige områder som forebygging og etterforskning.
- *Politiet får en styrket tilstedeværelse lokalt og bedre respons* gjennom økt grad av døgnkontinuerlig tjeneste og mer effektive lokale beredskapsordninger.
- *Politiet får bedre beredskap og økt evne til kraftsamling lokalt.* Det lokale politiets forutsetninger for å kunne håndtere flere oppdrag parallelt, og om nødvendig omprioritere mellom disse ved behov, vil styrkes. Særlig ved større ulykker eller alvorlig kriminalitet vil mulighetene til å disponere tilstrekkelige ressurser lokalt være avgjørende.
- *Tilgjengeligheten for publikum vil kunne gjøres bedre* gjennom økt åpningstid på et færre antall tjenestesteder, kombinert med politiposter og andre tilbud for publikumsbetjening der det er behov for dette.

Å utvikle den lokale strukturen for å gi de effektene som er skissert over, er en oppgave som krever meget god innsikt i lokale forhold og muligheter. Utvalget har derfor ikke tatt mål av seg å utvikle et eget detaljert forslag til lokal struktur for det enkelte av de seks politidistriktene. Forutsetningene og innsikten for å gjøre dette ligger i det enkelte politidistrikt og lokalt. Den konkrete løsningen for det enkelte politidistrikt bør utformes i politidistriktene i samarbeid med Politidirektoratet, og med involvering av relevante samarbeidspartnere og kommuner.

Likevel har utvalget, gjennom sine analyser, gått et stykke på vei i disse vurderingene. Det følgende viser hvordan en endring i lokal struktur kan bidra til å oppnå effektene over, først gjennom eksempelet med Vestoppland, og deretter gjennom en modellert struktur for lokale tjenestesteder med basis i hvor folk bor, og hvor alvorlige hendelser skjer. Først nevnes noe av hva politiet allerede har gjort for å få til forbedringer i den lokale strukturen gjennom en reduksjon i antall tjenestesteder.

12.6.1 Politiet har gjort mye for å levere en bedre lokal polititjeneste gjennom en reduksjon i antall tjenestesteder

Politiet er godt kjent med de utfordringene som er beskrevet over, og har iverksatt en rekke initiativ og tiltak for å adressere disse. Der hvor politiet har vært i stand til å få til endringer i lokal struktur, har dette gitt svært gode resultater. Spesielt gjelder dette prøveprosjektet i Follo, hvor en omlegging i politidistriktet fra 13 små tjenestesteder til to politistasjoner med døgnkontinuerlig tjeneste har gitt en vesentlig bedre løsning av politiets oppgaver og publikumsbetjening. Nedenfor gis en kort omtale av prøveprosjektene i Follo politidistrikt og i Hordaland politidistrikt. Det er også flere eksempler på mindre endringer i andre politidistrikter som har gitt gode resultater.

12.6.1.1 Prøveprosjektet i Follo

Prøveordningen i Follo politidistrikt gikk i hovedsak ut på å redusere antall tjenestesteder fra 13 til 2, samt å samle spesialkompetanse innen viktige områder som etterforskning i fagmiljøer som arbeider på tvers av politidistriktet. Som del av dette ble det etablert en delvis funksjonell organisering og styring av ressursene i politidistriktet. Åpningstiden for publikum ble utvidet, og det er nå åpent en dag i uken til kl. 18 i Indre Østfold og til kl. 17 i Ski.

Omorganiseringen har svart på flere utfordringer knyttet til tidligere lokal struktur, som ulik kapasitet og tilgang til ressurser i de enkelte lensmannsdistriktene, og dermed også ulik evne til å yte god polititjeneste og publikumsservice. Det administrative nivået er samordnet og styrket, lederrollene har blitt mer rendyrket, og fora for kunnskapsstyrt planlegging og disponering av ressursene på tvers av politidistriktet er etablert.

Ordningen er evaluert av Agenda Kaupang som blant annet skriver følgende:

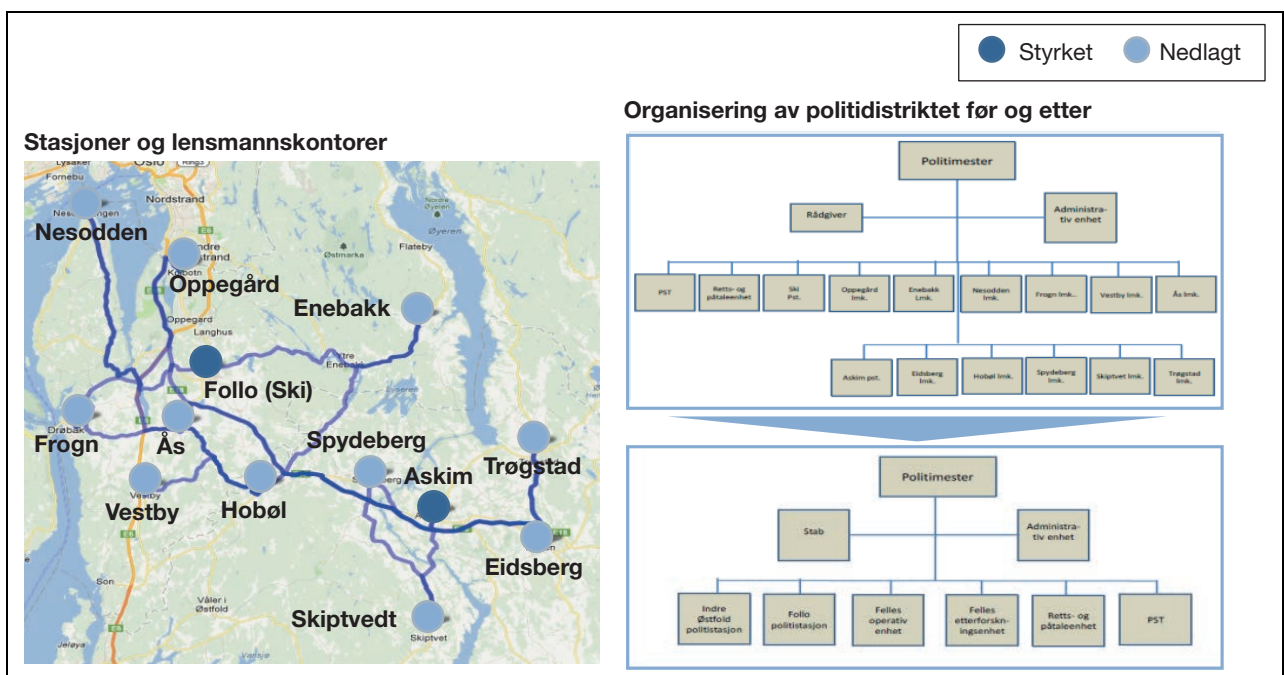
«I den gamle modellen ble en del administrative oppgaver utført av lederne på lensmannskontorene (...) omstillingen har dermed også medvirket til at de nye lederne i politidistriktet i større grad kan ha rollen som faglige ledere (...)»

«(...) det er stor enighet om at medarbeidere, lokaler, kjøretøy og annet utstyr nå utnyttes bedre enn før prøveordningen ble innført.»⁹

Agenda Kaupang konkluderer i sin oppsummering med at omorganiseringen av Follo politidistrikt har gitt følgende resultater:

- Politidistriktet har fått større evne til å håndtere svingninger i løpende oppgaver og større hendelser.

⁹ Agenda Kaupang: Evaluering av prøveordning i Follo politidistrikt, 29. juni 2012.



Figur 12.27 Prøveordningen i Follo med endring fra 13 til 2 tjenestesteder.

Kilde: Politidirektoratet, Agenda Kaupang.

- Større og færre enheter med tydelige ansvarslinjer har gjort det både enklere og raskere å mobilisere operative ressurser på tvers av lokal struktur i politidistriktet.
- Større fagmiljøer gir grunnlag for videre spesialisering, kompetanseutvikling og kunnskaps-overføring.
- Politidistriktet vurderes i dag bedre rustet til å møte utviklingen i kriminalitetsbildet og samfunnsutviklingen generelt.

Utvalget har innhentet oppdatert informasjon fra Follo politidistrikt som viser at politidistriktet før omorganiseringen og til og med 2006 hadde en sammenhengende økning i den registrerte kriminaliteten. Totalt sett er registrerte forbrytelser i Follo politidistrikt redusert med 24 pst. fra 2006 til 2011. I hvilken grad dette skyldes omorganisering, kan være vanskelig å dokumentere, men større enheter og seksjoner har gitt større fagmiljøer, som igjen har gitt politidistriktet større mulighet til å omdisponere ressursene i politidistriktet etter behov og sikre lokal tilstedeværelse når det er behov for dette, gitt kriminalitetsbildet i politidistriktet.

Politimesteren la i sin redegjørelse for utvalget stor vekt på fordelene ved at patruljestyrken i Follo politidistrikt nå styres fra Felles operativ enhet, det vil si en felles patruljetjeneste som styres fra operasjonssentralen. Medarbeiderne i patruljestyrken er tilsatt enten ved Follo politistasjon (Ski) eller ved Indre Østfold politistasjon (Askim). De som er ansatt ved Indre Østfold politistasjon, møter opp på politistasjonen, kvitterer ut utstyr, patruljebil med mer og tar imot sine oppdrag, enten ved oppmøte i Ski, på videolink eller over sambandet. Slik disponeres patruljene ut fra prioriterte hendelser og planlagte oppdrag samlet for hele politidistriktet.

Et annet eksempel på positiv effekt av omorganiseringen gjelder de sivile rettspleieoppgavene. Arbeidsoppgavene ble tidligere utført på 13 tjenestesteder med bemanning fra 3 til 40 personer, og det var stor variasjon i saksbehandlingskvaliteten. Det oppsto restanser og dårlig måloppnåelse, og politidistriktet måtte stadig foreta «brannslukking», ifølge politimesterens redegjørelse for utvalget. Etter omorganisering har dette rettet seg og fungerer nå etter målsettingene: god måloppnåelse, kunnskap, godt fagmiljø, fleksibilitet, god kvalitet og økt trivsel. Det samme gjelder i stor grad forvaltningsoppgavene.

Dette er ikke en situasjon som er unik for Follo, men som utvalget har fått høre om fra flere politidistrikter. Derimot har Follo fått muligheten

til å omorganisere virksomheten og disponere ressursene mer effektivt.

I medarbeiderundersøkelsen er Follo politidistrikt i 2013 det nest beste politidistriktet i Norge når det kommer til jobbtilfredshet, og sykefraværet har gått ned. Ledelsen i Follo politidistrikt mener dette skyldes at de ansatte har fått et bedre arbeidsmiljø gjennom at de er del av større fagmiljøer og har fått en bedre tjeneste som del av større organisasjonsenheter i politidistriktet.

12.6.1.2 Prøveprosjektet i Hordaland

Prøveordningen i Hordaland politidistrikt, som ble iverksatt 1. januar 2009, var en formalisering av nye lensmannsdistriktsgrenser i tråd med den tidligere regionordningen. Dette bidro til tydeligere roller og ansvar med hensyn til ledelse av lensmannsdistriktene, og har gjort det enklere å planlegge ressurser og styre innsatsen etter behov.

Ordningen er evaluert av Agenda Kaupang som i sin oppsummering slår fast at de organisatoriske endringene har ført politidistriktet nærmere hovedmålene for politireformen:

- Det er etablert driftsenheter som i større grad har kompetanse og kapasitet til effektivt å forebygge og bekjempe kriminalitet.
- Det er etablert mer bærekraftige enheter og den generelle vakt- og beredskapsordningen i politidistriktet er styrket, med særlig vekt på tjenesteytende og publikumsorienterte beredskapsordninger.
- Omorganiseringen har samlet sett gitt en virksomhet som utnytter ressursene mer effektivt.
- Det er videre etablert politiråd i nesten samtlige kommuner. Tilbakemeldingene fra ordførerne og andre aktører er svært positive.

Evalueringsrapporten konkluderer med at det registreres stor enighet om at prøveordningen har vært nødvendig og nyttig, både blant nåværende ledere og hos dem som mistet lederansvar som en følge av at antall driftsenheter ble redusert.

Evalueringen viser også at lensmannsdistriktene har fått en mer hensiktsmessig størrelse med de muligheter dette gir til å utarbeide tjenestelister som sikrer en aktiv døgnkontinuerlig beredskap. Politiets beredskap har blitt klart styrket gjennom større lensmannsdistrikter.

Den økte bemanningen ved de lokale hovedtjenestestedene har ført til økt tilgjengelighet og servicegrad for publikum. Åpningstidene er imidlertid redusert flere steder fordi besøkstall viste at

stadig færre har behov for å møte opp på lensmannskontoret. Dels skyldes det en viss sentralisering av utstyr for opptak av biometri ved passutstedelse, dels en sentralisering av forvaltningsoppgaver og dels økt bruk av internett og telefon tjenester.

Selv om prøveprosjektet i Hordaland viser noen forbedringer, har ikke forbedringene vært av samme omfang som i Follo. Politidistriktets ledelse mener at mer omfattende endringer i den lokale tjenestestrukturen er nødvendig for å muliggjøre enda bedre resultater.

12.6.1.3 Lokale sammenslåinger og tilpasninger

Det er gjennomført relativt få sammenslåinger på lokalt nivå de siste årene. Senest ved Regjeringens vedtak 24. mai 2013 om å slå sammen Rennesøy og Kvitsøy lensmannsdistrikt med Finnøy lensmannsdistrikt i Rogaland politidistrikt, Sogndal lensmannsdistrikt og Leikanger lensmannsdistrikt i Sogn og Fjordane, Ørland og Bjugn lensmannsdistrikt med Rissa lensmannsdistrikt og Åfjord lensmannsdistrikt i Sør-Trøndelag politidistrikt. Samtidig ble det vedtatt å opprette et felles namsfogdkontor for Porsgrunn og Skien kommune i Telemark politidistrikt.

Justis- og beredskapsministeren uttalte i forbindelse med kunngjøringen at «*Sammenslåingen vil styrke politidistriktenes evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet og legge grunnlaget for kortere responstid*»¹⁰.

Et eksempel på lokale tilpasninger er fra Troms politidistrikt. Her har de slått sammen bemanningen i Finnsnes-regionen som tidligere var spredt på tre lensmannskontorer i Lenvik, Berg og Sørreisa til en tjenesteenhet i Finnsnes. Endringen samlet 30 personer på Finnsnes, og de har nå en døgnkontinuerlig patruljetjeneste, og to patruljer på natten og i helgen når det er behov for mer bemanning ute. I tillegg har de fått mulighet til å ha dedikerte etterforskere. I april 2013 hadde enheten en oppklaringsprosent på 72,9. Det var opprinnelig motstand mot sammenslåingen i ett av kommunestyrene, men dette endret seg når en så resultatene av sammenslåingen på den lokale polititjenesten.

Samtidig er det en rekke steder eksempler på at politidistrikter har sett behovet for endringer, men ikke fått gjennomslag for disse. Det er gjennomført mange lokale utredninger og presentert godt begrunnede forslag til organisasjonsendringer. De fleste steder er det prinsipiell enighet om

behovet for å slå sammen politistasjons- og lensmannsdistrikter, men spørsmålet om lokalisering av de gjenværende lensmannskontorene påkaller ikke den samme enigheten. Regjeringen har lagt sterke føringer om lokal enighet som forutsetning for å fremme forslag om lokale grensereguleringer. Det har ført til at svært mange forslag ikke har blitt gjennomført.

En gjennomgang av politidistriktene viser at de fleste har ett eller flere initiativ knyttet til endring av den lokale strukturen, inkludert Agder, Gudbrandsdal, Hedmark, Telemark, Søndre Buskerud, Sør-Trøndelag og Østfinnmark politidistrikt. Det er flere steder gjennomført omfattende prosjekter lokalt, og endringsforslagene er sendt Politidirektoratet. Men fordi det ikke er lokal enighet, blir ikke disse sakene behandlet av Justis- og beredskapsdepartementet.

Agder politidistrikt er blant dem som har lagt ned et omfattende arbeid som resulterte i forslag om å redusere antall tjenesteenheter fra 27 til 11 for å frigjøre ressurser for et best mulig tilbud til publikum. Forslaget omfattet også tre politiposter i tillegg til hovedkontorene, og man åpnet for muligheten til å opprette politiposter også i andre kommuner der lensmannskontoret ble foreslått lagt ned. Begrunnelsen for en ny struktur er knyttet til en jevnere ressursfordeling, samt økt kvalitet og effektivitet i arbeidet. Endringsforslagene ville også gi en vesentlig innsparing på administrative kostnader, inkludert reduksjon i utgifter til bygg og anlegg på ca. 10 mill. kroner per år innen utgangen av 2015, som kunne vært brukt til å øke bemanningen i politidistriktet. Forslaget er ikke behandlet ettersom det ikke foreligger lokal enighet.

Telemark politidistrikt har tilsvarende utarbeidet en bredt anlagt analyse, *En styrket polititjeneste – samlokalisering i Vest-Telemark*, hvor de foreslår å slå sammen seks lensmannsdistrikter til én organisatorisk enhet, med ett tjenestested i Åmot i Vinje og ett i Kviteseid eller Seljord. Dette forslaget er et viktig bidrag i politidistriktets arbeid for å skape trygghet og gode tjenester til befolkningen. Etter politidistriktets vurdering vil morgendagens polititjeneste ha færre faste, stasjonære enheter i form av lensmannskontorer og politistasjoner, og den vil være sterkere innrettet mot politiets kjerneoppgaver. Forslaget er ikke behandlet ettersom det ikke foreligger lokal enighet.

Et siste eksempel som illustrerer dagens situasjon, er fra Gudbrandsdalen, hvor det foreligger et forslag om å slå sammen lensmannsdistriktene i Vågå, Sjøk og Lom. Fylkesmannen, Oppland Fylkeskommune, Lom kommune og Vågå kommune

¹⁰ Justis- og beredskapsdepartementets nettsider.

støtter politimesteren i Gudbrandsdalen sitt forslag, mens Sjøk kommune er imot. Forslaget er ikke behandlet ettersom det ikke foreligger lokal enighet.

12.6.1.4 Samarbeidsordninger

De begrensede mulighetene for endringer i lokal struktur har ført til at flere av politidistriktene har innført andre ordninger for å kompensere for effektene av mange små tjenestesteder.

Etablering av driftsenheter i politidistriktene, også kalt regionordninger, har til hensikt å effektivisere administrasjonen og redusere kontrollspenningen for ledelsen. Dette innebærer at lensmanns- og politistasjonsdistrikter gjennom regionordninger kan være samordnet i driftsenheter, hvor ledelse og administrative funksjoner er samlet hos en driftsenhetsleder (i mange sammenhenger kalt regionlensmann). Regionordningen innebærer ingen formelle endringer i lensmannsdistriktsgrensene, og den lokale lensmann har fortsatt den faglige ledelsen i sitt lensmannsdistrikt. Regionordninger foreslås av politimesterne og fastsettes av Politidirektoratet etter forhandlinger med tjenestemannsorganisasjonene.

Som vist tidligere er vakt samarbeid et annet tiltak for å kompensere for ulempene ved dagens spredte struktur. Ved bruk av vakt samarbeid kan små tjenestesteder gå sammen om å bemanne operative politipatruljer større deler av døgnet enn de ville være i stand til på egen hånd. Det gir bedre operativ tilstedeværelse, selv om patruljen(e) som er på vakt, må dekke et større geografisk område enn hvert enkelt tjenestested vanligvis er ansvarlig for. Det er imidlertid krevende og tar mye ledelseskapasitet å sette opp gode vaktlister, blant annet siden de ansatte til daglig jobber ved ulike enheter.

12.6.2 Styrket politikraft gjennom en ny lokal struktur

Utvalget har gjennomført en omfattende analyse av den lokale strukturen for å se hvordan politiet kan levere en best mulig lokal polititjeneste. Utgangspunktet for analysen har vært å kunne gi en best mulig evne til å respondere på alvorlige hendelser, samt gi en god tilgjengelighet for publikum. I det følgende beskrives hvordan dette er gjort, og hvordan dette kan skape mer politikraft og bedre polititjenester for landets befolkning.

For å utføre mange av politiets kjerneoppgaver er lokal tilstedeværelse avgjørende for resultatet. Politiet må være der hvor de kan forebygge krimi-

nalitet og sikre rask respons når noe skjer. Tilstedeværelse øker sannsynligheten til å oppdage forhold som kan forebygges og responstiden reduseres fordi man er i området. Fordelen ved rask respons er at normaltstanden raskt kan gjenopprettes og involverte personer tas hånd om på best mulig måte. Tilgjengelig politikraft når og der hendelser skjer har derfor vært det førende prinsippet i utarbeidingen av en ny lokal struktur. Innen etterforskningen kan en større del av oppgaveløsningen gjøres i større og mer spesialiserte enheter, hvor lokal tilstedeværelse er mindre kritisk.

Utvalget vil påpeke at dette er et modellert eksempel for å illustrere hvordan en endring i lokal struktur, gitt en del forutsetninger, kan bidra til å skape mer politikraft og yte bedre polititjenester for landets befolkning. Det er således ikke ment å skulle gi et forslag til en faktisk lokal struktur for etaten. Dette er noe som må utarbeides av politiet selv i samarbeid med lokale myndigheter og andre berørte parter.

12.6.2.1 Metode

Datagrunnlag

Utgangspunktet for analysen er hvor befolkningen bor og hvor alvorlige og tidskritiske hendelser skjer. Når det gjelder befolkning er analysen basert på SSB sine befolkningsdata per kvadratkilometer. Analysen omfatter alle hendelser i politiets politioperative logg i perioden 2004–2012 med kjent sted, totalt 5 443 584 loggførte hendelser (PO-oppdrag). Av disse er fokus for analysen på de mest alvorlige og tidskritiske hendelsene, av politiet er gitt prioritet 1 og 2 («prioriterte hendelser»), og som utgjør 563 096 enkelthendelser. Hver av disse hendelsene er stedfestet i modellen basert på kartkoordinat. Videre er det stedfestet 18 038 711 adresser tilknyttet berørte parter fra kriminelle hendelser, basert på alle anmeldte forhold i perioden 2002 til 2012 fra straffesaksregisteret. Figur 12.28 og 12.29 viser hhv. befolkningstetthet og prioriterte PO-oppdrag i henhold til det beskrevet over.

Nær fire millioner av landets fem millioner innbyggere bodde per 1. januar 2012 i tettsteder, og 80 pst. av befolkningen bor på et areal tilsvarende 0,75 prosent av landarealet. Om lag 90 pst. av landets befolkningsvekst i 2011 kom i tettstedene. Som figuren viser er det også stort samsvar mellom hvor folk bor og hvor kriminalitet skjer, noe som ikke er veldig overraskende. Alle politiets 354 tjenestesteder er også stedfestet, med antall ansatte og politiutdannet personell, samt hvor det



Figur 12.28 Befolkning 2012.

Kilde: SSB.

er operasjonssentraler og arrestere, som vist i figur 12.30. Alle tingretter i landet er også stedfestet. For å kunne beregne kjøretider er veidirektoratets nasjonale veidatabase med avstander og fartsgrenser benyttet, som gir faktisk kjøretid mellom alle steder i Norge.

Modellverktøy

Politianalysen har i samarbeid med professor Eric Fritsch, University of North Texas videreutviklet en modell for å finne den optimale plasseringen av politiets patruljer og tjenestesteder (MAPP – Model for Allocation of Police Patrols). Modellen



Figur 12.29 Prioriterte hendelser 2004–2012.

Kilde: SSB, politiets operasjonslogg, Politianalysen.

tar utgangspunkt i hvor alvorlige og tidskritiske hendelser skjer og definerer et sett med patruljesoner hvor politiet må kunne ha tilstedeværelse, basert på hva som gir best mulig dekning opp mot hvor hendelser skjer. Med grunnlag i disse patrul-

jesonene optimaliseres antall og lokalisering av tjenestesteder basert på ett sett med kriterier, primært kjøretid til patruljesonene.

Alle dataene som beskrevet over er i modellen lagt inn i et rutenett med oppløsning på en kva-

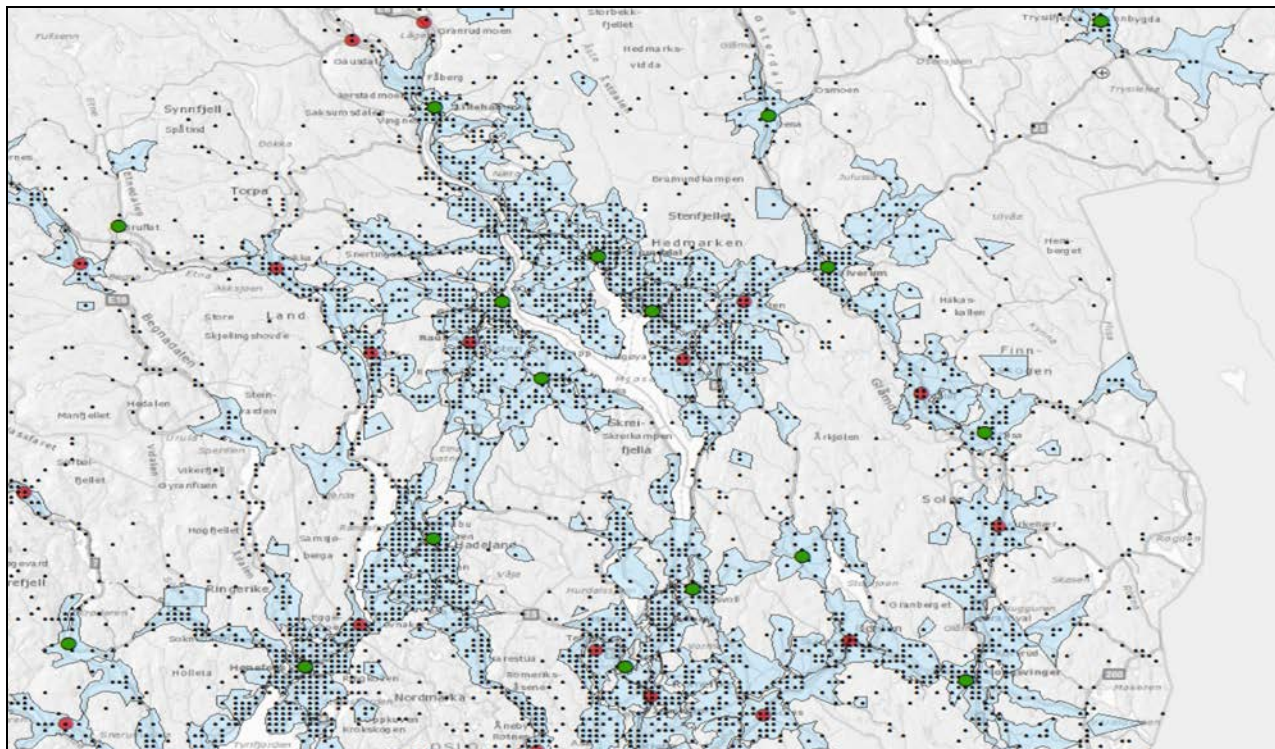


Figur 12.30 Dagens tjenestesteder i politiet.

Kilde: Politidirektoratet, Politianalysen.

dratkilometer som dekker hele Norges landareal, totalt 323 000 ruter. Det å optimalt plassere patruljersoner og tjenestesteder på denne skalaen er et matematisk sett komplekst optimeringsproblem, da det blir et svært høyt antall mulige kombinasjoner. For å løse dette har politianalysen samarbeidet med førsteamanuensis Atle Nordli ved Han-

delshøyskolen BI og professor Stéphane Dauzère-Pérès, École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne i Frankrike. Professor Richard Larson ved MIT i Boston har fungert som sparringspartner og gitt innspill til utforming av modellverktøyet som er brukt i analysene.



Figur 12.31 Eksempel på resultat fra modellering av patruljesoner (blå felter) og tjenestesteder (grønne sirkler), basert på prioriterte hendelser (sorte prikker). Eksisterende tjenestesteder som ikke er videreført er markert som røde sirkler.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens Vegvesen, SSB, Politianalysen.

Kriterier for optimalisering av lokal struktur

Med hjelp av datasett og modellverktøy som beskrevet over er behov for politiets tilstedeværelse og lokalisering av tjenestesteder beregnet. De kriteriene som er satt, og som modellen har optimalisert løsningen innenfor, er følgende:

- En størst mulig del av befolkningen skal ha en kjøretid på maksimalt 45 minutter til nærmeste tjenestested.
- Steder hvor det har vært 25 eller flere prioriterte hendelser (prioritet 1 eller 2) mellom 2004 og 2012 skal dekkes av en patruljesone.
- Flest mulig patruljesoner skal kunne nås fra nærmeste tjenestested innen 45 minutter.

I tillegg til dette har utvalget lagt til grunn at politiets tjenestesteder som sammenfaller med hvor det i dag er en tingrett, videreføres. Det samme gjelder for tjenestesteder med mer enn 100 ansatte. Til sist har vi manuelt lagt til tjenestesteder der hvor det i utgangspunktet har vært for få prioriterte hendelser, men hvor befolkning og kjøreavstander tilsier at det er behov for et lokalt tjenestested.

Denne tilnærmingen forutsetter god tjenesteplanlegging og effektiv patruljestyring for at politiet skal være tilstede på rett sted og til riktig tid. Ved å knytte patruljene til angitte soner og planlegge tjenesten ut fra erfarte behov for politiinnsett og risikovurdering av lokale utfordringer, vil responstiden kunne ivaretas samtidig som avstanden til nærmeste tjenestested er forsvarlig. Modellen som utvalget har benyttet har funksjonalitet til å beregne hvor mange politipatruljer som kreves for å gi en gitt responsevne gjennom 39 parametere som brukeren kan spesifisere basert på lokale hensyn og krav. Den faktiske ressurssettingen av politipatruljer innenfor et politidistrikt er ikke en del av utvalgets analyser da dette krever vurderinger som politiet er bedre kvalifisert til å gjøre.

Figur 12.31 viser et eksempel på patruljesoner (blå felter) og modellerte tjenestesteder (grønne sirkler), samt prioriterte hendelser (sorte prikker). Eksisterende tjenestesteder som ikke er videreført er markert med røde sirkler. Som figuren viser er det godt samsvar mellom patruljesoner og prioriterte hendelser. Videre ser vi at en del eksisterende tjenestesteder ikke er påkrevd for å oppfylle de kriteriene som er beskrevet over.



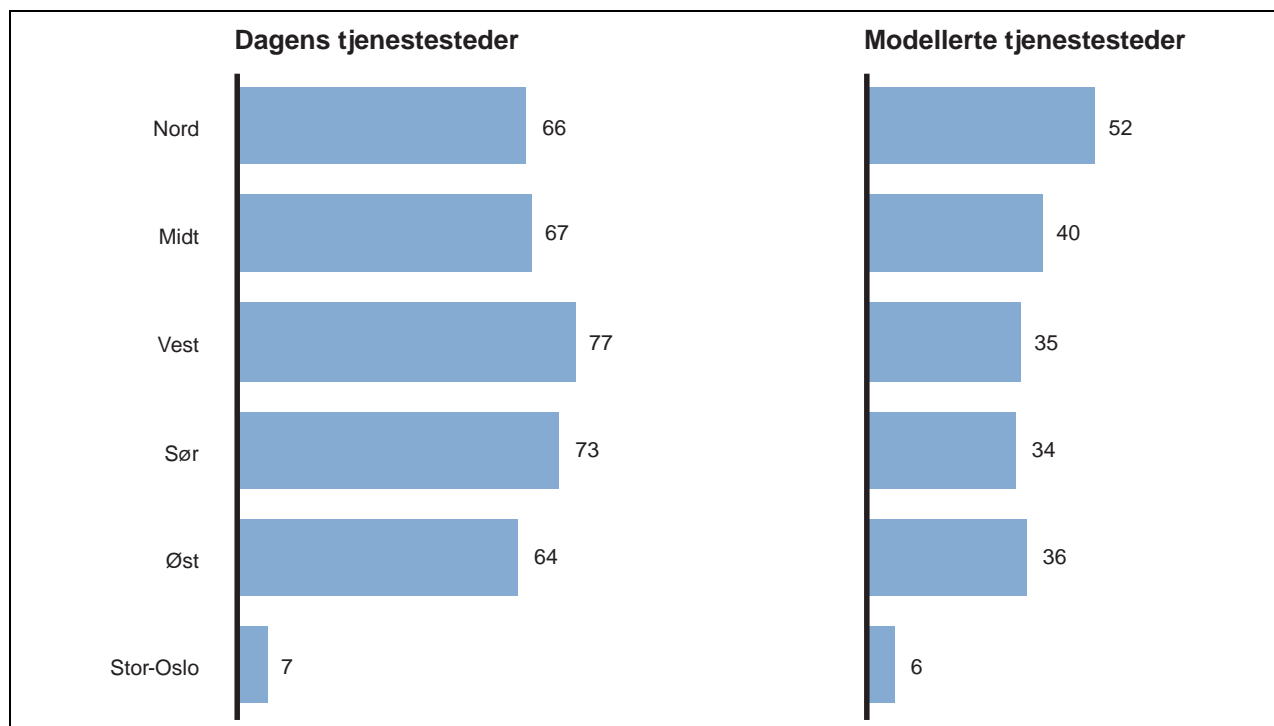
Figur 12.32 Tjenestesteder som kreves for å møte etablerte kriterier, inkludert manuell justering, markert med grønne sirkler. Eksisterende tjenestesteder som ikke kreves for å imøtekomme kriteriene er markert med røde sirkler.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens Vegvesen, SSB, Politianalysen.

12.6.2.2 Resultater

Basert på de data som er innhentet og analysert vil 203 tjenestesteder med til sammen 1 644

patruljesoner møte de kriteriene som er lagt til grunn. Av disse 203 tjenestestedene er det 65 som i dag ligger i umiddelbar nærhet til en tingrett. Ytterligere fire tjenestesteder har mer enn 100



Figur 12.33 Dagens og modellert antall tjenestesteder for politidistrikter i regionsmodellen.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens Vegvesen, SSB, Politianalysen.

ansatte. Det er manuelt lagt til 14 tjenestesteder for å sikre god dekning på steder med betydelig befolkningsgrunnlag og som ligger langt fra andre befolkningssentra, men som ikke oppfyller kriteriene i modellen. Figur 12.32 viser hvordan disse tjenestestedene er fordelt over landet (grønne sirkler), samt tjenestesteder som ikke kreves for å imøtekomme kriteriene (røde sirkler).

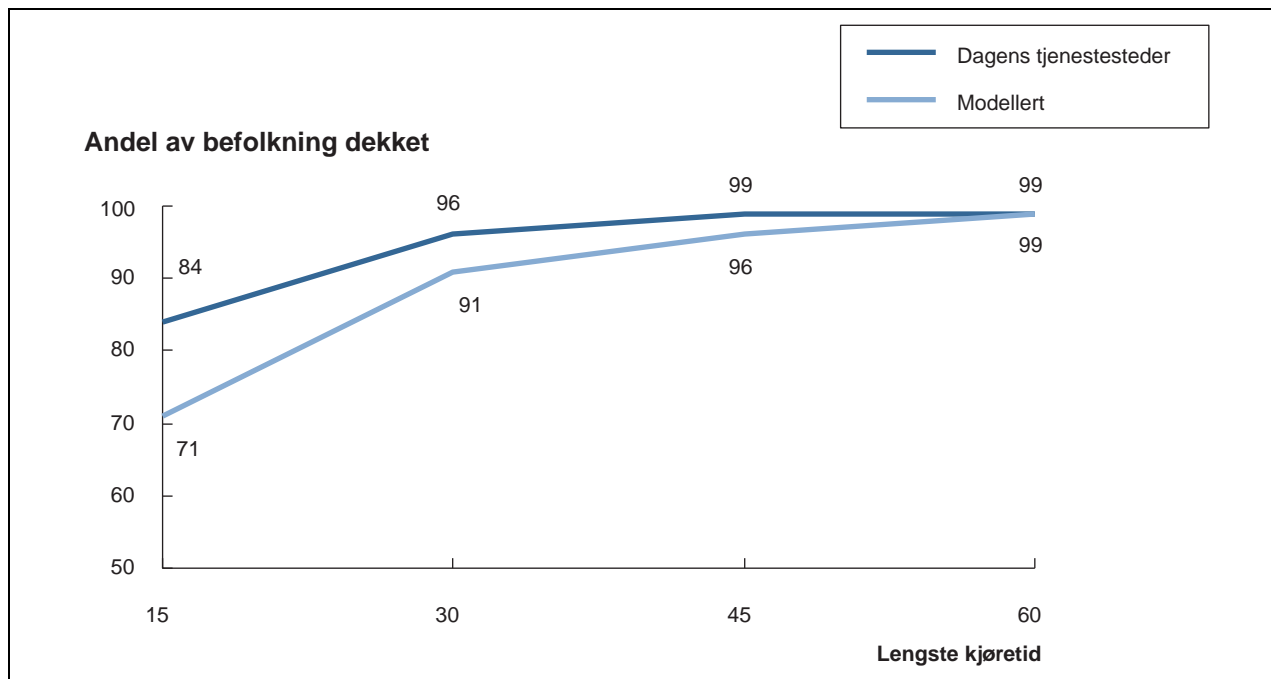
Endringen i antall tjenestesteder fordeler seg ikke likt over landet, og figur 12.33 viser at det er stor forskjell i endring mellom politidistriktene i regionsmodellen. Antall tjenestesteder i Nord blir redusert med 14, en nedgang på om lag 20 pst., mens antall tjenestesteder i politidistrikt Vest og Sør er mer enn halvert. Reduksjonen i Midt og Øst politidistrikt er om lag 40 pst. Stor-Oslo er ikke berørt i vesentlig grad da alle politistasjonene i Oslo har mer enn 100 ansatte.

Med en lokal struktur som beskrevet over vil vi fortsatt få en god dekning av landets befolkning. Som figur 12.34 viser, er effekten av å redusere antall tjenestesteder primært at en del av befolkningen som i dag har under 15 minutter kjøretid til nærmeste tjenestested vil få noe lengre reisevei. Samtidig er andelen som har under 45 minutter kjøretid til nærmeste tjenestested nesten uforandret, fra 99 pst. i dag til 96 pst. med 203 tjenestesteder.

Figur 12.35 viser at 75 pst. av de mest alvorlige og tidskritiske hendelser vil ligge innenfor 15 minutters kjøretid fra nærmeste tjenestested, og 96 pst. er mindre enn 45 minutters kjøretid unna tjenestestedet. Den faktiske responstiden vil være vesentlig lavere enn disse tallene tilsier ettersom politiets tjeneste vil foregå ut fra patruljesonene, og ikke fra tjenestestedene.

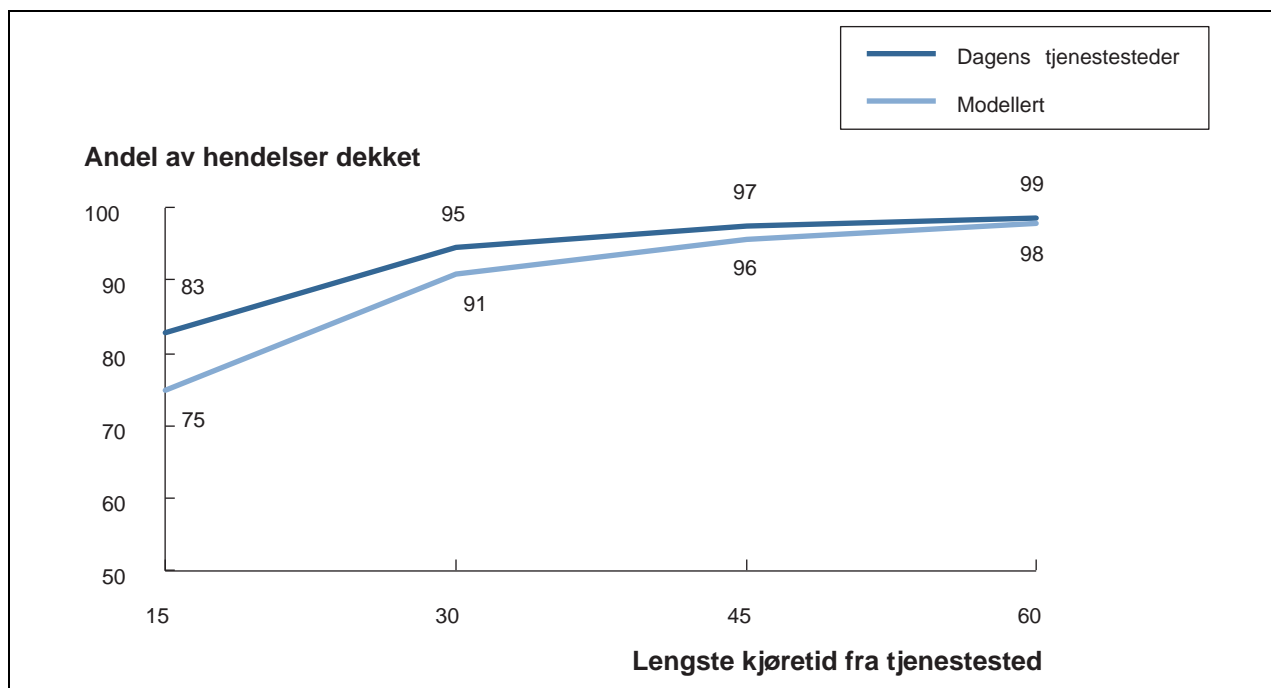
Dette vil kunne gi en vesentlig forbedring fra dagens situasjon hvor reservetjeneste benyttes for å ivareta beredskap og responsevne i store områder av landet hvor det er lagt til grunn en patruljesone med operativ tilstedeværelse gjennom døgnet. Politiet måler ikke responstiden ved verken operativ tjeneste eller reservetjeneste, så det er ikke mulig å si hva den faktiske responstiden til politiet er i dag.

Analysen viser at nesten 75 pst. av alle registrerte hendelser fant sted i kun 200 av de mer enn 1 600 patruljesonene. Dette betyr at det gjennom god tjenestepanlegging og ressurssetting av patruljesoner, med basis i der og når kriminalitet skjer, vil være mulig å få en svært god responsevne gjennom denne måten å styre politipatruljene på. Den faktiske responstiden vil være avhengig av hvor mye personell som er tilgjengelig, prioritering av disse opp mot andre oppgaver, og lokal ledelse sin evne og vilje til å bruke kunnskap og analyse i planlegging av tjenesten og utarbeid-



Figur 12.34 Andel av befolkningen som har kjøretid til nærmeste tjenestested på hhv. under 15, 30, 45 og 60 minutter.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens Vegvesen, SSB, Politianalysen.



Figur 12.35 Andel av prioriterte hendelser som er innenfor hhv. 15, 30, 45 og 60 minutters kjøretid fra nærmeste tjenestested.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens vegvesen, SSB, Politianalysen.

delse av vaktlister. Denne kunnskapen vil også gi et svært godt grunnlag for å drive målrettet forebyggende innsats og forhindre kriminalitet fra å

skje gjennom aktiv tilstedeværelse der og når kriminalitet ofte inntreffer.

Utvalget har ikke tatt stilling til den faktiske responstiden denne modellen vil gi, eller hvilken

responstid politiet burde ha, da det ikke er tilgjengelig informasjon om hvor mye ressurser politiet har for å bemanne patruljer per i dag opp mot andre oppgaver politiet utfører. Dette er noe politiet har startet å utrede og som krever et mer inngående arbeid enn det vi har gjort i denne analysen. Metoden som er benyttet her viser allikevel at det er mulig å ha en faktabasert og analytisk tilnærming også til denne problemstillingen.

12.6.2.3 Gevinster

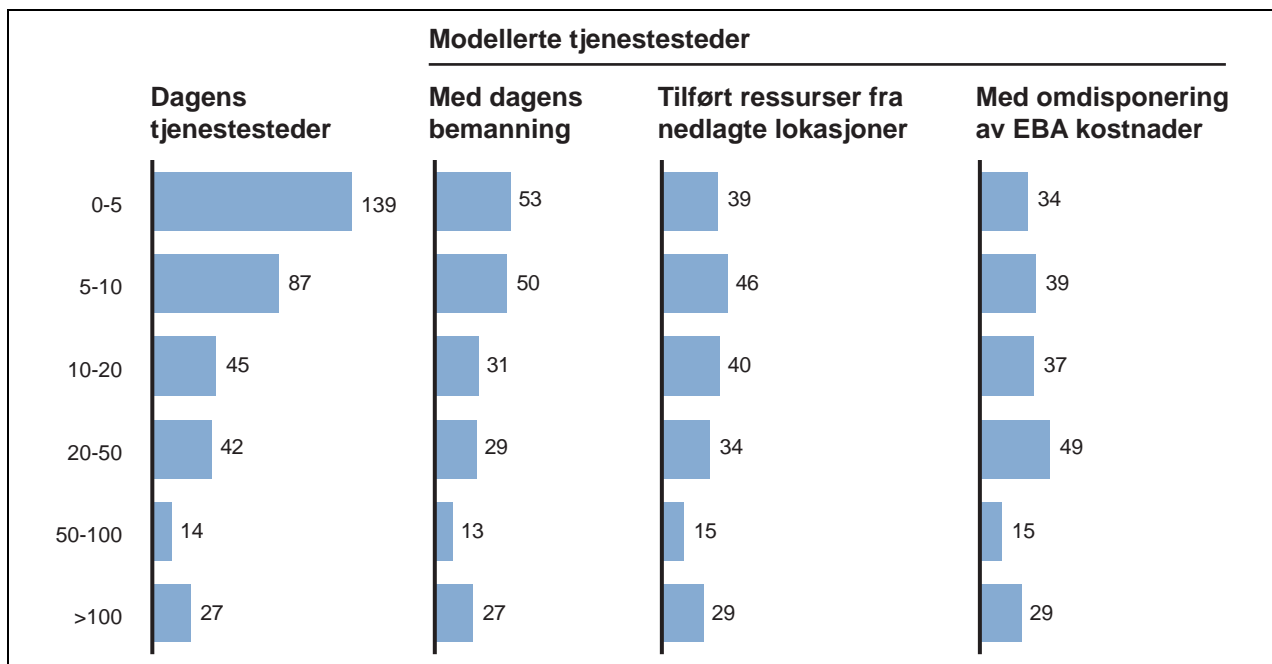
Gjennom en reduksjon fra 354 til 203 tjenestesteder er det beregnet om lag 280 mill. kroner i reduserte kostnader og økt effektivitet, tilsvarende en styrking av den lokale politikraften på 380 årsverk politiutdannet personell. Av dette er om lag 50 mill. kroner knyttet til reduserte EBA kostnader og om lag 90 mill. kroner reduserte ressurser til lokal ekspedisjon, renhold og administrasjon av kontor som ikke er videreført. Disse frigjorte ressursene kan brukes til å styrke bemanningen av politiutdannet personell, noe som utgjør en økning på om lag 190 årsverk.

Det er i tillegg beregnet en effektiviseringsgevinst på om lag 140 mill. kroner gjennom at bemanningen samles på færre tjenestesteder med flere ansatte. Som figur 12.36 viser vil antallet tje-

nestesteder med mindre enn fem ansatte bli redusert med 75 pst. og tjenestesteder med mindre enn 20 ansatte vil bli redusert med 60 pst. Samtidig blir antall tjenestesteder med mer enn 20 ansatte økt med 12 pst. Som vist tidligere øker antall anmeldte og oppklarte forbrytelser per ansatt når det blir mer enn 10 ansatte på et tjenestested. Dette gir en høyere produktivitet i det politioperative arbeidet som en reduksjon i antall tjenestesteder muliggjør.

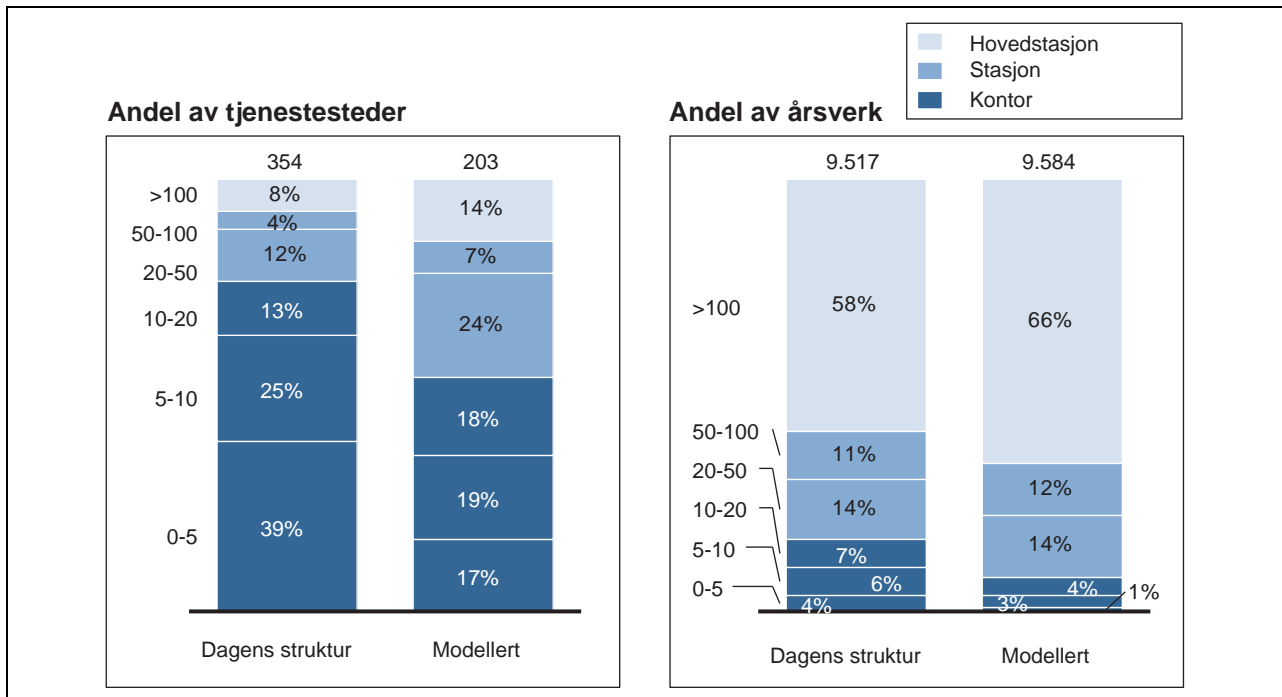
En reduksjon i antall tjenestesteder til 203 vil også gi mulighet for styrking av fagmiljøene og økt spesialisering ved en større andel av tjenestestedene i politidistriktene. For å se konkret hvordan dette endres gjennom en endring i lokal struktur har utvalget definert tre kategorier tjenestesteder:

- *Hovedstasjon*, som har mer enn 100 årsverk og et fullt sett med spesialiserte polititjenester, inkludert forebygging, etterforskningsenheter, påtaleenhet, kriminaltekniske enheter, arrest, mv., ofte i tilknytning til tingrett.
- *Stasjon*, som har 20–100 årsverk og som har forebyggende enhet og etterforskningsenheter, samt i noen tilfeller andre spesialiserte funksjoner.
- *Kontor*, som har under 20 årsverk og som leverer polititjenester lokalt, med liten grad av spesialisert kompetanse.



Figur 12.36 Antall tjenestesteder per kategori antall ansatte. Modellerte antall tjenestesteder med dagens bemanning, inkludert ressurser som er tilført fra nedlagte tjenestesteder, samt gjennom omdisponering av EBA kostnader til økt antall politiutdannet personell.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens vegvesen, SSB, Politianalysen.



Figur 12.37 Andel tjenestesteder og årsverk per størrelse på tjenestested, fordelt mellom hovedstasjoner, stasjoner og kontor. Årsverk inkluderer tilførte årsverk fra nedlagte tjenestested og omdisponering av EBA midler til politiutdannet personell.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politidirektoratet, Statens vegvesen, SSB, Politianalysen.

Som figur 12.37 viser, vil andelen tjenestesteder på stasjons- eller hovedstasjonsstørrelse øke fra 24 pst. i dag til 45 pst. med 203 tjenestesteder. Dette skyldes at det totale antallet tjenestesteder som faller innunder disse kategoriene vil bli større som følge av at tjenestesteder slås sammen, og ikke pga. at personer flyttes inn til dagens store tjenestesteder. Tilsvarende vil andelen ansatte som jobber på tjenestesteder av stasjons- og hovedstasjonsstørrelse øke fra 58 pst. til 66 pst. Kombinert med at andelen av de minste kontorene med under fem ansatte også reduseres fra 39 pst. til 17 pst. av de totale tjenestestedene gir dette en betydelig mulighet for å få en økt grad av spesialisert kompetanse i politiet gjennom en reduksjon til 203 tjenestesteder.

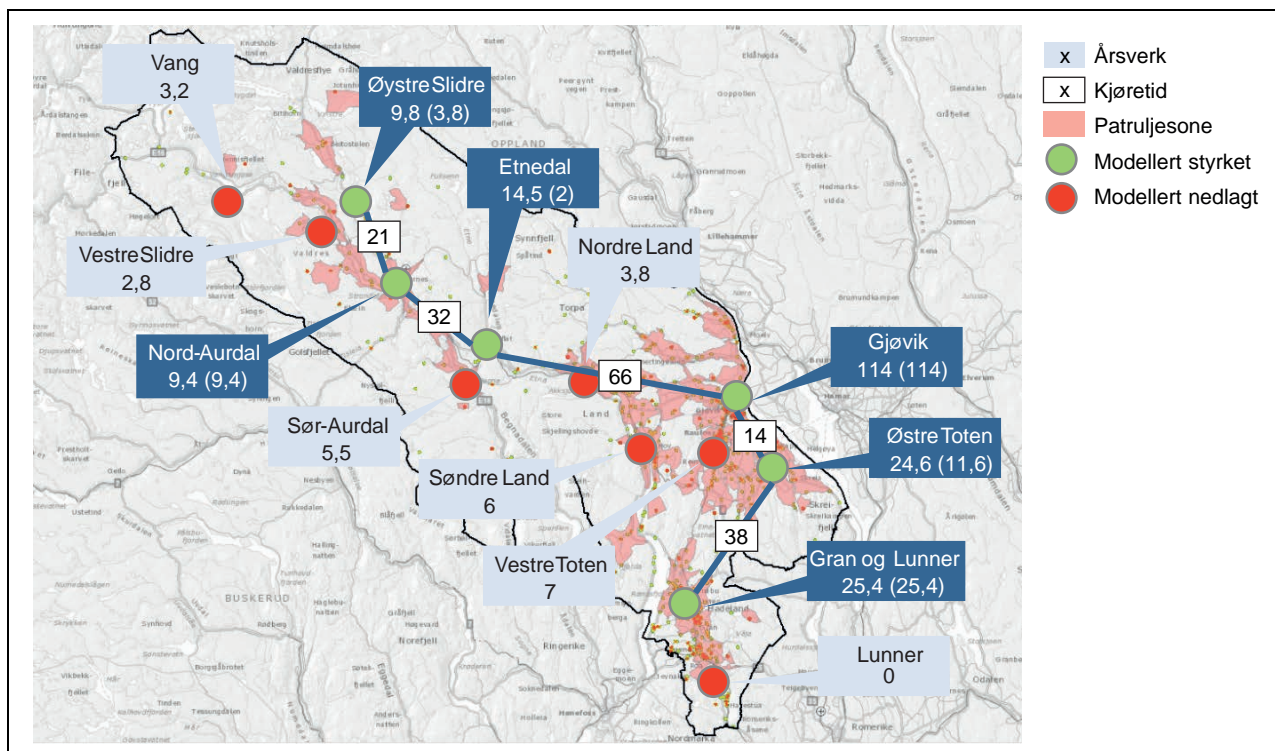
12.6.3 Vestoppland som eksempel: Styrking av lokal politikraft gjennom færre tjenestesteder

Etter å ha sett hvordan dette ser ut for hele landet vender vi tilbake til vårt tidligere eksempel fra Vestoppland politidistrikt. Som vist tidligere har Vestoppland politidistrikt i dag om lag 200 ansatte fordelt på 13 tjenestesteder som med unntak av Gjøvik har en begrenset åpningstid, stort sett mellom klokken 9 og 14–15. Det er en utstrakt bruk

av vaksamarbeid for å sikre en best mulig beredskap og evne til å respondere i politidistriktet. 78 pst. av de som bor i politidistriktet har en kjøretid på under 15 minutter til nærmeste tjenestested, og hele 97 pst. har mindre enn 30 minutter å kjøre.

Figur 12.38 viser hvordan en samling av lokale ressurser i færre tjenestesteder kan se ut for Vestoppland politidistrikt. Analysen viser at seks tjenestesteder med 55 patruljesoner vil møte de kriteriene som er lagt til grunn. Disse 55 patruljesonene dekket 87 pst. av alle registrerte hendelser i politidistriktet i 2012, og 83 pst. av alle registrerte anmeldelser i perioden 2002–2012.

Gjennomsnittlig kjøretid mellom tjenestestedene er i dag 28 minutter, og lengste kjøretid mellom to tjenestesteder er 42 minutter. Dette vil si at de som bor mellom to tjenestesteder vil ha inntil 21 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested. Ved å øke denne kjøretiden fra 21 minutter til 36 minutter kan man samle ressursene på seks tjenestesteder i politidistriktet. Gjennomsnittlig kjøretid for de som bor mellom tjenestestedene vil da øke fra 14 minutter til 20 minutter. Med seks tjenestesteder vil 97 pst. av de som bor i politidistriktet har mindre enn 45 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested. 86 pst. vil ha mindre enn 30 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested, mot 97 pst. i dag. Den største endringen er at 64 pst. vil



Figur 12.38 Samling av ressursene i Vestoppland politidistrikt på seks tjenestesteder. Kjøretid mellom tjenestesteder i minutter. Antall årsverk per tjenestested etter omfordeling av personell. Inkluderer ikke omdisponering av frigjorte ressurser. Årsverk er faste ansatte per 31. desember 2012.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

ha mindre enn 15 minutter kjøretid til nærmeste tjenestested, mot 78 pst. i dag.

En samling av ressursene på seks tjenestesteder gjør at det i gjennomsnitt blir 17 ansatte på hvert tjenestested, mot 7 i dag. Dette gjør det lettere å sette opp vaktlister som dekker kvelder, netter og helger. Dette vil gjøre at en større andel av politidistriktets ressurser kan gjøres tilgjengelig når og der publikum har behov for politiets hjelp. Dette vil kunne gi flere operative politipatruljer også utenfor kontortid, ettersom en mindre del av ressursene er bundet opp til tjeneste på dagtid. I tillegg vil det være lettere å planlegge vakttjenesten ettersom flere personer er samlet på samme tjenestested.

En slik samling vil gi en bedre mulighet til å få god tilstedeværelse og responsevne i politidistriktet, spesielt på kveld, natt og i helger. I dag er om lag 75 pst. av arbeidstiden til de ansatte i politidistriktet på dagtid i ukedagene. Det er etablert vaktordninger mellom de forskjellige tjenestestedene som gjør at det er en operativ tjeneste i politidistriktet til en hver tid, men det er kun et fåtall personer i tjeneste til andre tider på døgnet eller i helgene. Figur 12.39 viser de viktigste effektene av å gå fra dagens 13 tjenestesteder til seks. Her er

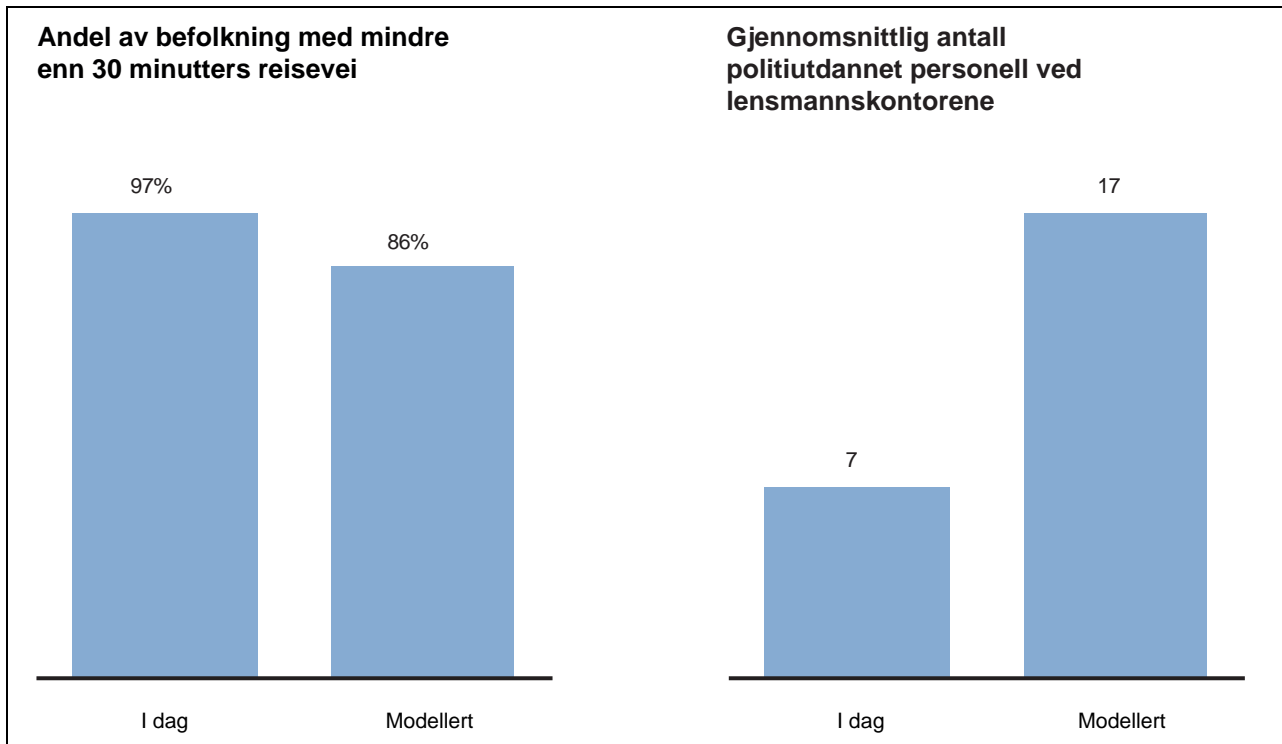
Gjøvik politistasjon holdt utenfor sammenligningen da denne ikke er direkte berørt av endringen.

Ved å samle ressursene på seks tjenestesteder vil politidistriktet i tillegg kunne styrke den lokale politikraften med om lag 11 mill. kroner, tilsvarende 15 politistillinger:

- 2,8 mill. kroner i reduserte kostnader til eiendom, bygg og anlegg.
- 3,8 mill. kroner fra reduserte kostnader til lokal ekspedisjon, renhold og administrasjon (seks årsverk sivile stillinger).
- 4,4 mill. kroner i effektivisering av politiets kjerneoppgaver gjennom å samle ressursene i enheter som har større skala og produktivitet.¹¹

Ved å benytte disse frigjorte ressursene vil politidistriktet kunne bygge opp mer robuste fagmiljøer som gir en mer effektiv oppgaveløsning og med bedre kvalitet. Figur 12.40 viser hva en styrking på 15 stillinger av fagmiljøene i Vestoppland kan bety for politidistriktets samlede kompetanse

¹¹ Enheter med ti eller flere ansatte har om lag 20 pst. høyere produktivitet enn enheter med under ti ansatte, jf. figur 12.5 og 12.6.



Figur 12.39 Viktigste effekter av endret lokal struktur i Vestoppland politidistrikt. Årsverk per 31. desember 2012; Andel av befolkningen i politidistriktet dekket innen 30 minutter.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Politidirektoratet, Politiets Data- og Materiellteneste, Politianalysen.

og kapasitet til å løse sine oppgaver. Denne viser at dagens kapasitet på faggruppene innen forebygging, organisert kriminalitet, økonomisk kriminalitet, vold og krimteknikk nærmest kan fordobles gjennom en slik styrking.

Alternativt kunne denne styrkingen på 15 politiutdannede årsverk blitt brukt til å ytterligere styrke de lokale tjenestestedene i politidistriktet. Dette kunne f.eks. ført til at politidistriktet kunne økt sin patruljekapasitet med en døgkontinuerlig patrulje hele uken, en økning på om lag 40 pst. i forhold til i dag. Om disse ressursene ble spesifikt disponert for å styrke patruljekapasiteten på kveld og natt i helgene, ville politidistriktet kunne mer enn doble sin patruljekapasitet på disse tidspunktene – og fortsatt ha ressurser til overs.

Eksempelet fra Vestoppland politidistrikt viser hvordan en samling av de ansatte i politidistriktet på seks tjenestesteder kan bidra til å styrke den lokale politikraften, både i form av mer robuste tjenestesteder og en mer effektiv ressursutnyttelse. Dette vil spesielt kunne gi mer politikraft lokalt i form av operative politipatruljer i kontakt med publikum og lokalmiljø.

I sum betyr dette at publikum må kjøre noe lengre for å få tjenester de sjeldent har behov for, eksempelvis pass og våpenkort. Til gjengjeld vil

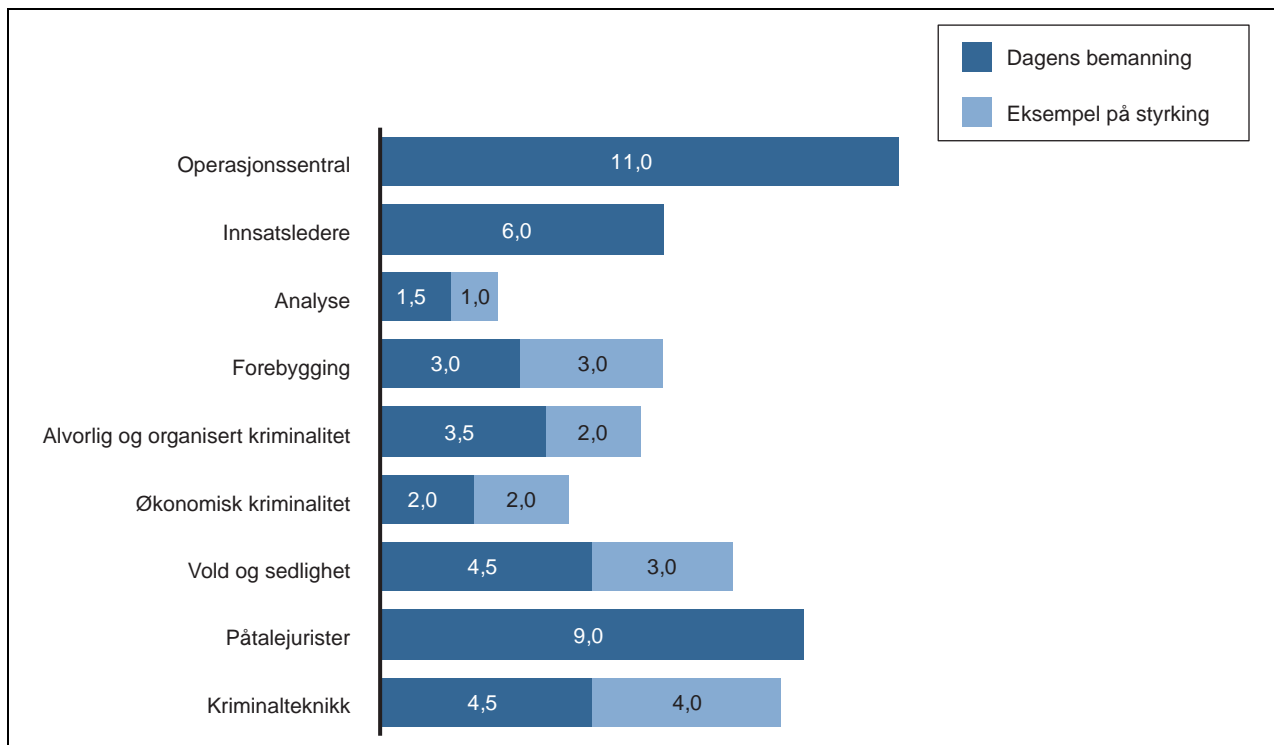
publikum få en vesentlig bedre polititjeneste på områder som betyr mye, som f.eks. bedre forebygging, økt tilstedeværelse og hurtigere respons ved alvorlige hendelser.

12.7 Nasjonale bistandsfunksjoner – behov for en ny særorganstruktur

I henhold til NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*, var hovedmålsettingen med opprettelsen av særorganene å etablere landsdekkende institusjoner med ressurser til å bistå de enkelte politidistrikter i oppgaver som de ikke selv har kompetanse eller kapasitet til å løse.

Politiet er i dag organisert med seks særorganer som dekker en rekke forskjellige funksjoner og roller, fra bistandsfunksjoner og nasjonale overgripende oppgaver til utdanning, forvaltning og administrative støttefunksjoner. I tillegg er enkelte politidistrikter tillagt spesifikke oppgaver/nasjonale bistandsfunksjoner.

Etter utvalgets vurdering knytter det seg flere utfordringer til dagens særorganstruktur og hvordan denne virker sammen med politidistriktene. Dette er noen av utfordringene:



Figur 12.40 Vestoppland politidistrikt, mulig styrking av fagmiljøer knyttet til løsning av kjerneoppgaver ved samling av politidistriktets ressurser på seks tjenestesteder. 1. mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

- Dagens særorganstruktur omfatter en rekke administrative støttefunksjoner og funksjoner som ikke knytter seg til direkte til politiets oppgaveløsning. Dette gjelder særlig Politiets data- og materielltjeneste og Politihøgskolen.
- Dagens store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder ressurser og kompetanse til å håndtere oppgaver og hendelser av større alvorlighetsgrad, gjør at rollene/ansvarsskille mellom politidistrikter og særorganer på noen områder blir uklare. På flere områder fører det til intern konkurranse om de samme ressursene og manglende samarbeid og/eller parallellarbeid.
- Særorganene er fullt ut bevilgningsfinansiert, og politidistriktene betaler ikke for bistanden fra særorganene. Det er derfor i begrenset grad mekanismer som regulerer politidistriktenes forventninger til særorganenes bistandskapasitet.
- Styringsrelasjonen mellom Politidirektoratet og særorganene er komplisert og fungerer ikke tilfredsstillende. At særorganene er funksjonelt og rollemessig så forskjellige, bidrar til denne problemstillingen.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å legge en mer prinsipiell tilnærming til grunn for organiseringen av politiets særorganfunksjoner, og det er to overordnede grep som bør gjøres når det gjelder særorganstrukturen. For det første bør det tydeligere klargjøres hva et særorgan er. Deretter bør dagens struktur helhetlig vurderes med utgangspunkt i ny distriktsstruktur. Dette blir forklart nærmere under.

12.7.1 Klargjøring av rolle

Det er nødvendig å etablere et tydeligere kriteri sett for hva som er et særorgan, og hva som er en administrativ støttefunksjon. Etter utvalgets vurdering bør grunnkriteriet for et særorgan være at det ivaretar primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene. Dette i motsetning til støttefunksjoner som utdanning, FoU, anskaffelser, IKT etc. Videre bør et særorgan primært dekke to roller:

- Det bør gi bistand til politidistrikter innenfor sin funksjon og tilknyttede fagområder.
- Det bør håndtere særlig komplekse eller nasjonale/distriktovergripende saker innenfor sitt ansvarsområde.

Med dette som hovedfunksjoner vil det også være naturlig å tillegge særorganene et nasjonalt fagansvar knyttet til egne fagområder. Dette vil normalt kunne innebære ansvar for å definere nasjonale standarder og prosedyrer, tilrettelegge og gjennomføre kompetanseutvikling og sikre kunnskapsutvikling og generell utvikling av fagområdet(-ene).

Virksomheter som ikke faller innenfor særorgandefinisjonen, slik som Politiets data- og materielltjeneste og Politihøgskolen, bør da heller ikke gis en slik rolle. Disse bør i stedet organiseres og styres med utgangspunkt i den rollen og funksjonen de faktisk har. I tillegg er det flere mindre enheter som utfører spesifikke oppgaver, slik som Nasjonalt ID-senter og Grensekommisæren, og som i dag ikke har en naturlig plass i organisasjonen.

Utvalget støtter Politidirektoratets vurderinger i deres «*Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten*» av 1. mars 2013. Utvalget anbefaler at Politiets data- og materielltjeneste nedlegges og funksjonene overflyttes til en egen enhet for IKT drift og leveranse underlagt Politidirektoratet. Etter utvalgets syn vil dette legge til rette for både en tydeligere rolledeling og en bedre strategisk styring, både innenfor anskaffelsesvirksomheten og IKT-utvikling og -drift.

Det bør videre etableres en organisasjon for politiets fellestjenester som inkluderer anskaffelser og materiellforvaltning fra Politiets data- og materielltjeneste sammen med andre relevante fellesfunksjoner slik som lønn, regnskap og sentralbord, og som knyttes nærmere til administrasjon- og styringsfunksjonen i Politidirektoratet. Politiets data- og materielltjeneste som særorgan blir nedlagt.

Politihøgskolen bør videreføres, men tilknytning og styringsrelasjon bør videreutvikles og tilpasses virksomhetens egenart. Utvalget mener at nødvendigheten og hensiktsmessigheten av dagens styringsmodell med et eget styre for Politihøgskolen må vurderes. Utvalget kan ikke se at det er særlige grunner ved Politihøgskolens virksomhet som tilsier at en modell med et styre verken er nødvendig eller gir en bedre styring av virksomheten¹². Styrets oppgaver knyttet til faglig kvalitetssikring vil eventuelt kunne ivaretas av et faglig råd eller tilsvarende ordninger. Styringen av Politihøgskolen bør videre knyttes nærmere til HR-

funksjonen i Politidirektoratet. Dette for å sikre en tettere strategisk styring av politiutdanningen og generell kompetansestyrking i politiet ved at Politidirektoratet gis en mer direkte rolle i styringen enn hva dagens ordning legger opp til.

Grensekommisariatets hovedoppgave er å føre tilsyn med at grenseavtalen og andre avtaler mellom Norge og Russland blir overholdt. På bakgrunn av den stedlige tilknytningen til den norsk-russiske grensen, foreslår utvalget at Grensekommisariatet legges under politidistrikt Nord.

12.7.2 Tilpasning til endret struktur

Når ny distriktsstruktur er etablert, anbefaler utvalget at endringer og reorganisering av særorganstrukturen utredes nærmere, der også særorganfunksjoner som i dag ivaretas i enkelte av politidistriktene, inngår. Dette fordi en endret distriktsstruktur og organisering av tjenestestrukturen i det enkelte politidistrikt både vil påvirke politidistriktenes behov for støtte fra særorganene, og hvilke funksjoner som faktisk skal være særorganfunksjoner. Med færre og større politidistrikter vil også det enkelte politidistrikt kunne ivareta større og mer kompliserte/spesialiserte oppgaver, og noen oppgaver som i dag ligger i særorganene vil bli bedre løst om funksjonene ble lagt til politidistriktene.

Kripes og Økokrim bør videreføres som separate særorganer. Det bør imidlertid, med bakgrunn i dagens kriminalitetsbilde, settes i gang et arbeid for å vurdere knytning og samarbeid mellom Kripes og Økokrim nærmere. Særlig er knytningen mellom økonomisk kriminalitet og alvorlig organisert kriminalitet, samt informasjonsteknologi som plattform for å begå økonomisk kriminalitet, forhold som tilsier at en nærmere knytning og samarbeid mellom Kripes og Økokrim bør vurderes.

Nasjonalt ID-senter arbeider primært med identitet og dokumentasjon innen utlendingsfeltet og har spisskompetanse på ekthetsvurderinger av reise- og identitetsdokumenter, samt verktøy og metoder for å avdekke riktig identitet. Nasjonalt ID-senter bør vurderes lagt inn i Kripes for å utnytte og utvikle felles kompetanse og kapasitet, særlig på identifisering, dokumentundersøkelser, laboratoriekapasitet og internasjonalt samarbeid.

Med den anbefalte distriktsstrukturen med seks politidistrikter vil Utrykningspolitiet, med ni regioner, være organisert i flere geografiske områder enn den nye distriktsmodellen. Organiseringen av den tjenesten Utrykningspolitiet ivaretar må vurderes når beslutning om distrikts-

¹² Det vises her til St.meld. nr. 19 (2008–2009) – *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, samt Fornyings- og administrasjonsdepartementets veileder for bruk av styre i staten (2006).

struktur er fattet. Det bør i den sammenheng vurderes om det er bedre å tillegge politidistriktene også Utrykningspolitiets oppgaver og ressurser slik at disse kan samordnes og disponeres som en integrert del av politidistriktets oppgaveløsning.

Utlendingsforvaltningen har i dag mange aktører. Mens Utlendingsdirektoratet er den sentrale etaten innen feltet og er faglig overordnet politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker, har Politidirektoratet det utøvende ansvaret for styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene. Utlendingsnemnda og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet har også sentrale oppgaver innen utlendingsforvaltningen. I politiet har Politidirektoratet, politidistriktene og Politiets utlendingsenhet sentrale roller, men andre deler av politiet er også involvert. Utvalget mener det er behov for å se nærmere på hele utlendingsforvaltningen, blant annet for å vurdere hvordan man kan oppnå en mer helhetlig organisering og styring. Som beskrevet nærmere i kap. 11 om politiets oppgaveportefølje anbefaler utvalget at politiets oppgaver knyttet til utlendingsforvaltningen flyttes ut av politiet, og at politiet dermed bare får en bistandsfunksjon i enkelte saker. Dersom dette gjennomføres, vil det være naturlig at Politiets utlendingsenhet blir lagt ned. Så lenge politiet innehar dagens oppgaveportefølje knyttet til utlendingsforvaltning, er det hensiktsmessig at Politiets utlendingsenhet opprettholdes, særlig på

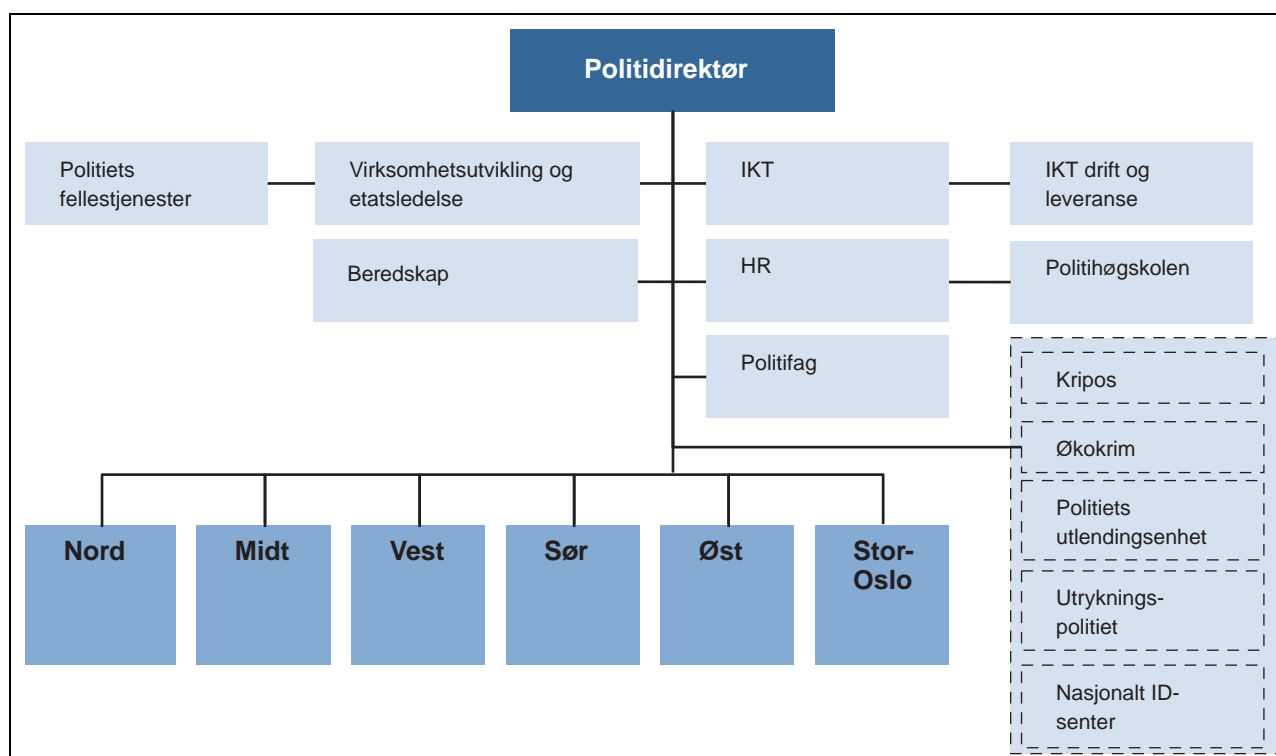
grunn av spesialistkompetanse og oppgaver som det er formålstjenlig å gjøre på nasjonalt nivå.

Oslo politidistrikt har i dag ansvar for en rekke landsomfattende bistandsoppgaver, bl.a. innenfor spesialisert taktisk etterforskning og kontrateror. Hvordan disse funksjonene er organisert, må også ses nærmere på i sammenheng med endringer i distriktsstrukturen.

12.8 Helhetlig organisering av politi- og lensmannsetaten

Utvalget har over anbefalt at politiet blir organisert i seks politidistrikter, og med fire (over tid tre) særorganer med nasjonalt fagansvar. Med denne modellen er det mulig å etablere en strategisk ledelse av politiet, med en ledergruppe bestående av politimesterne og sentrale ledere i Politidirektoratet. Figur 12.41 under viser en skisse til hvordan politiet kan organiseres når den nye organiseringen av politidistriktene er gjennomført.

Politidirektoratet bør i en slik modell omorganiseres slik at de funksjonene som har en avgjørende innflytelse på politietatsens drift og utvikling, representeres på direktørnivå og dermed i politidirektørens ledergruppe. Direktoratet bør etter utvalgets vurdering ha følgende sentrale funksjo-



Figur 12.41 Forslag til ny helhetlig organisering av politi- og lensmannsetaten.

ner/avdelinger som inngår som en del av etatens ledergruppe:

- *Virksomhetsutvikling og etatsledelse* bør ha ansvar for den helhetlige utviklingen av etaten, samt virksomhetsstyring og resultatmessig oppfølging av politidistriktene.
- *Beredskap* har ansvar for etatens beredskaps-systemer, kapasitet, kompetanse og kvalitet.
- *IKT* har ansvar for strategisk styring og utvikling på IKT-området. Som del av dette rapporterer enhet for IKT drift og utvikling til avdelingsdirektør IKT.
- *HR* har ansvar for personellstyring, utdanning og organisasjonsutvikling. Som del av dette har HR ansvar for styringen av Politihøgskolen.
- *Politifag* har ansvar for kvalitet, systemer og retningslinjer innenfor fagområdet.

Skissen over har ikke tatt stilling til hvordan særorganer skal rapportere, verken før eller etter en gjennomgang av særorganstrukturen. Dette må utredes videre som del av det videre arbeidet med å etablere en ny særorganstruktur.

Denne organiseringen vil gi en ledergruppe for politiet på 12 personer, samt ev. leder(e) for særorgan, som kan fungere som en reell strategisk ledelse for hele etaten.

12.9 Oppsummering og anbefalinger

De fleste av dagens 27 politidistrikter er verken store nok, eller har det nødvendige befolknings- og kriminalitetsgrunnlaget til å kunne opprettholde tilstrekkelig volum og kvalitet på beredskaps- og spesialistfunksjoner. Det er store forskjeller i organisering og måten oppgavene løses på, noe som legger begrensninger på effektiv samhandling og læring på tvers av, og mellom, politidistriktene. Dagens struktur og organisering gjør det også svært vanskelig å få en god styring og ledelse av politiet.

Dagens lokale struktur er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Mange små enheter og få ansatte på hvert tjenestested, der en betydelig andel av tilgjengelig tid er knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir ikke en god polititjeneste og skaper i liten grad faktisk trygghet for befolkningen. Dagens struktur gir en omfattende bruk av reservertjeneste, noe som i svært liten grad bidrar til å forebygge og forhindre kriminalitet. Korte åpningstider og lav bemanning gir heller ikke en god publikumstjeneste. Samlet bidrar dette til å

svekke den politikraften som skulle vært til stede for befolkningen lokalt.

Med utgangspunkt i politiets kjerneoppgaver og utfordringene ved dagens organisering har utvalget vurdert alternative strukturer som kan bidra til bedre ledelse, effektiv ressursutnyttelse og bedre oppgaveløsning både på nasjonalt og lokalt nivå.

Formålet med de foreslåtte endringene i politiets organisering er *å skape mer politikraft og bedre polititjenester for landets befolkning.*

For å oppnå den fulle effekten av utvalgets anbefalinger kreves en helhetlig tilnærming til endringer i politiets struktur og organisering. Utvalget vil særlig fremheve at en endring i politidistriktsstruktur uten en sammenslåing av små tjenestesteder ikke vil gi de resultatene som utvalget mener er mulig å oppnå.

Distriktsstruktur

Utvalget anbefaler en geografisk organisering av politiet i seks politidistrikter. Etter utvalgets vurdering er dette den løsningen som gir best forutsetninger for å utvikle god kvalitet og skape sterke fagmiljøer for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver i det enkelte politidistrikt. Dette gir politidistrikter som har noenlunde lik størrelse med hensyn til kriminalitet, bemanning, budsjett og antall tjenestesteder.

Alle politidistriktene i denne modellen vil med dagens bemanning ha tilstrekkelig kapasitet innenfor operasjonssentraler, innsatsledelse og utrykningsenheter til å sikre en god beredskap ved større hendelser. Samtidig vil samtlige politidistrikter kunne etablere tilstrekkelige fagmiljøer innenfor forebygging, analyse, spesialisert etterforskning, påtale og kriminalteknikk uten tilførsel av ekstra ressurser. Flere ansatte i hvert politidistrikt vil gjøre det lettere å allokere og prioritere ressurser innad i politidistriktene, spesielt ved større hendelser.

En organisering av politiet i seks politidistrikter legger godt til rette for en enhetlig organisering på tvers av politidistriktene. Den gir et håndterbart kontrollspenn for politiets overordnede ledelse, samt innad i hvert politidistrikt. Dette gir gode forutsetninger for å få til økt grad av standardisering og læring på tvers av politiet, samt en bedre styring og ledelse av etaten som helhet.

Modellen medfører at flere av politidistriktene vil favne over et stort geografisk område. Utfordringene knyttet til kriminalitet og hendelser som skjer over større områder vil være mer håndterbare med vesentlig færre geografiske grensesnitt.

Samtidig vil det kreve at den operative ledelsen innordnes på en måte som sikrer god lokalt forankret ledelse, samt at operasjonssentralene må ha nødvendig teknologi og utstyr til å lede operasjoner over et større geografisk område.

En felles organisasjonsstruktur på distriktsnivå vil være en sentral forutsetning for å styrke politiets evne til å lære, utvikle og forbedre virksomheten. En likeartet organisering gjør det lettere å drive systematisk kunnskapsutvikling, utvikling av felles arbeidsmetoder og deling av beste praksis. Det vil også være viktig for å legge til rette for effektiv samhandling og samarbeid mellom politidistriktene i oppgaveløsningen. Utvalget anbefaler derfor at politidistriktene har en lik intern organisering, og at en funksjonsrettet organisasjonsmodell legges til grunn.

Lokal struktur

Etter utvalgets vurdering kan en oppnå betydelige fordeler gjennom en endring av den lokale strukturen i politiet. Et stort antall tjenestesteder med få ansatte sikrer ikke befolkningen en god polititjeneste lokalt, men binder i stedet opp ressurser på å holde lokale tjenestesteder i drift. En samling av politiets ansatte på færre tjenestesteder vil kunne frigjøre ressurser som kan brukes til å styrke politibemanningen lokalt, og gjennom dette øke lokal tilstedeværelse av politiutdannet personell.

Lokale tjenestesteder slås sammen. Frigjorte ressurser skal brukes til å styrke bemanningen på de gjenværende tjenestestedene for å gi økt grunnberedskap, styrkede fagmiljøer og en bedre publikumstjeneste lokalt. Det anbefales en reduksjon av antall tjenestesteder fra dagens 354 til om lag 210. Dette skal sikre mer politikraft lokalt og gi kortere responstid.

Dette vil gi tjenestesteder med flere ansatte, som gir en mer effektiv oppgaveløsning og bedre utnyttelse av politiets ressurser lokalt. Videre gir det mulighet til å bygge større og mer kompetente fagmiljøer lokalt, innenfor viktige områder som forebygging og etterforskning. Ressurser som i dag brukes til administrasjon og drift av små tjenestesteder frigjøres, og kan i stedet gi økt politikraft. I sum vil dette gi en økt lokal tilstedeværelse og bedre evne til å være tilstede der og når publikum har behov for politiets tjenester.

Etter utvalgets vurdering vil ulempene ved en slik restrukturering være begrenset, og hovedsakelig knyttet til områder som er mindre viktige for innbyggerne. Det vil bli noe lengre reisetid for å få

tilgang til politiets publikumsekspedisjoner. Men dette kan kompenseres for gjennom utvidede åpningstider ved de gjenværende og større tjenestestedene, og gjennom økt bruk av digitale kanaler for publikumsbetjening.

Utvalget legger stor vekt på at lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap opprettholdes og utvikles, spesielt for å sikre fortsatt godt arbeid innen forebygging. Tjenestestedet er kun et utgangspunkt for politiet å operere ut fra, samt et sted hvor publikum kan få tilgang til enkelte av politiets tjenester. Politiets tjenester til publikum leveres i stor grad i form av patruljetjeneste og oppsøkende virksomhet. Utvalget forutsetter at ressursene som frigjøres ved en strukturendring omdisponeres for å gi en bedre polititjeneste gjennom økt tilstedeværelse lokalt.

Utvalget anbefaler videre at beslutningsfullmakten knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet. Fullmakten bør reguleres innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav, under dette krav til responstid, publikumstilgjengelighet, konsekvensanalyse og lokal uttalerett. Hensynet til effektive polititjenester bør være det viktigste kriteriet.

Særorganer og støttfunksjoner

Utvalget mener det bør gjennomføres en restrukturering av det som i dag omtales som særorganer. Det bør etableres et tydelig skille mellom hva som er særorganer og særorganfunksjoner, og hva som er støttetjenester til politidistriktene. Etter utvalgets vurdering bør et særorgan ivareta oppgaver innenfor primærfunksjoner i politiets løsning av kjerneoppgavene. Støttetjenester bør ikke organiseres som særorgan, men i stedet med utgangspunkt i den rolle og funksjon de har.

Med dette som grunnlag anbefaler utvalget at det bør utredes behov for endringer og reorganisering av særorganstrukturen, der også nasjonale bistandsfunksjoner inngår. Dette arbeidet bør starte opp når ny distriktsstruktur er etablert.

Videre for støttfunksjonene anbefaler utvalget at:

- Nødvendigheten og hensiktsmessigheten av et eget styre for Politihøgskolen bør vurderes. Det bør vurderes en løsning som gir en nærere og mer direkte styring av Politihøgskolen fra Politidirektoratet.
- Det bør opprettes en egen enhet for administrative støttfunksjoner i politiet. Den bør omfatte blant annet lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning.

- Politiets data- og materieltjeneste bør nedlegges og funksjonene overflyttes til Politidirektoratet, politiets nye felles støttetjenester og til en egen enhet for IKT drift og leveranse underlagt Politidirektoratet.

Helhetlig organisering av politiet

Utvalget anbefaler at Politidirektoratet utvikles og organiseres med sikte på å ta et helhetlig ansvar for strategisk utvikling og ledelse av etaten. Direktoratets ressurser og oppmerksomhet anbefales rettet mot følgende fem områder: virksomhetsut-

vikling og etatsledelse, beredskap, IKT, HR og politifag. De funksjonene som har en avgjørende innflytelse på politietatens drift og utvikling, bør representeres på direktørnivå og dermed i politidirektørens ledergruppe.

Utvalget har anbefalt at politiet blir organisert i seks politidistrikter, med en tilpasset særorganstruktur. Med en slik modell er det mulig å etablere en strategisk ledelse av politiet, med en ledergruppe bestående av politimestrene, sentrale ledere i Politidirektoratet og særorgansjefene etter omstrukturering.

Kapittel 13

Styring

Dette kapittelet fokuserer på styringen av politiet. Den strategiske styringen utøves av Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig departement og politidirektøren som etatsleder med ansvar for styring av underlagte særorganer og politidistrikter. God organisering og styring er en forutsetning for et veldrevet politi og effektiv løsning av politiets oppgaver. En effektiv styring av etaten er blant annet betinget av at:

- organisasjonen vet hvilke roller og oppgaver det enkelte nivå har
- ansvar, myndighet og kompetanse er fordelt i henhold til rolledelingen
- organisasjonsstrukturen legger til rette for effektiv utøvelse av rollene
- det er etablert helhetlige og gjennomgående prosesser med god kvalitet

For å kunne oppnå en best mulig oppgaveløsning og utvikling av etaten er det etter utvalgets syn nødvendig å forbedre dagens styring av politiet. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet må utøve en mer langsiktig og helhetlig strategisk styring av etaten ettersom styringen i dag er preget av å være ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig. Roller og ansvar må fordeles mellom departementet, direktoratet, politidistriktene og særorganene, og fullmakter må stå i samsvar med det ansvaret som er tillagt de forskjellige nivåene i organisasjonen. Dette vil kunne bidra til at etatens ressurser benyttes på en bedre måte.

Mangler ved dagens styring av politiet er grundig dokumentert. Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har i hovedsak sammenfallende syn på situasjonen og utfordringene, uten at de så langt har klart å utbedre dette. Det vil være helt avgjørende for den videre utviklingen av norsk politi at departementet og etaten iverksetter tiltak som forbedrer styringen av politiet.

I det videre refereres det til etatsstyring som Justis- og beredskapsdepartementets styring av Politidirektoratet, og virksomhetsstyring som

Politidirektoratets styring av politidistriktene og særorganene.

13.1 Utvikling i styringen av politiet

Dagens styringsmodell for politiet er et resultat av utvikling og endringer over tid. I 1994 fikk politietaten og lensmannsetaten en felles ledelse ved at det administrative ansvaret for lensmannsetaten ble overført fra fylkesmennene til politimesterne. Frem til 2001 var politi- og lensmannsetatens sentrale ledelse samlet i politiavdelingen i Justisdepartementet. Spørsmålet om sentralledelse for politiet i direktorats form ble reist en rekke ganger. Argumentene for å opprette et politidirektorat var primært knyttet til behovet for en tydeligere faglig ledelse av etaten med et sterkere politifaglig preg. Man mente også at den departementale arbeidsformen var dårlig egnet for politisaker. Hovedargumentene mot en utskilling var primært knyttet til behovet for å sikre politisk kontroll og styring av politiet.

I år 2000 ble det besluttet at Politidirektoratet skulle opprettes, og da var det behovet for styrket politisk styring og demokratisk kontroll av politiet som ble brukt som et hovedargument for utskillingen. Flytting av praktiske politioppgaver fra departementet til et direktorat ville frigjøre tid i departementet til bedre overordnet styring, og dermed bedre muligheter for parlamentarisk kontroll.

Politiet har i dag en ledelsesmodell som har stor utbredelse i norsk offentlig forvaltning, med et organisatorisk skille mellom departement og etatsledelsesfunksjonen for ytre etat etablert som et fagdirektorat. Prinsipielt sett er rolledelingen i denne ledelsesmodellen tydelig. Justis- og beredskapsdepartementet har som fagdepartement det overordnede ansvaret for politi- og lensmannsetaten, og deres oppgave er å sikre et faglig grunnlag for politikktutviklingen. Frem til høsten 2012 var etaten under felles ledelse av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. I forbindelse med ny instruks for Politidirektoratet ble

Boks 13.1 Politidirektoratets oppgaver

- Politidirektoratet (POD) skal innenfor sitt ansvarsområde lede utviklingen av politiet med basis i de strategiske og ressursmessige rammer som gis av departementet.
- POD skal utvikle hensiktsmessige styringsvirkemidler tilpasset politiforvaltningen.
- POD skal utvikle nødvendig styrings- og ledelseskompetanse i ytre ledd.
- POD skal initiere, understøtte og sørge for at etaten har hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner.
- POD skal utvikle informasjonsstrategier for politiet, forstå intern og ekstern profilering, i samarbeid med politidistriktene og særorganene.
- POD skal bidra til at politilovgivningens bestemmelser blir fulgt opp i etaten, blant annet gjennom regelverk, tilsyn, kontroll, informasjon og veiledning.
- POD skal koordinere og fremme politifaglige synspunkter overfor andre direktorater, institusjoner og berørte organisasjoner.
- POD skal videreutvikle det politioperative sentrale beredskaps- og krisehåndteringsapparatet.
- POD skal foreta analyser, drive metodeutvikling (utenfor påtalemyndighetens fagområde), kartlegge og evaluere politiets operative virksomhet. Ta initiativ til større regionale og nasjonale aksjoner, basert på blant annet statistisk materiale og kriminaletterretning.
- PODs operative funksjoner skal som hovedregel kanaliseres gjennom og ledes av ett politidistrikt som utpekes av Politidirektoratet.
- POD skal samordne og koordinere særorganenes virksomhet.
- POD skal tildeles et spesielt ansvar for å legge planer og gjennomføre operasjoner/tiltak innenfor organisert kriminalitet. Oppgaven skal løses gjennom nært samarbeid med blant annet Politiets overvåkingstjeneste, ØKOKRIM og Kriminalpolitisen og utvalgte politidistrikter.
- POD skal koordinere og følge opp Norges engasjement som deltaker i internasjonale politistyrker.
- POD skal samordne og ivareta Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.

dette endret til at Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan. Justis- og beredskapsdepartementet skal blant annet sørge for helhetlige og langsiktige rammebetingelser og mål, og iverksette og følge opp vedtatt politikk. Følgelig har departementet også ansvaret for å sørge for at rammebetingelser og virkemidler for å muliggjøre dette er til stede. Politidirektøren er etatssjef og har ansvar for den helhetlige ledelsen og utviklingen av etaten innenfor de rammer og mål som departementet har gitt. I tillegg skal politidirektøren ivareta fagutvikling i etaten og faglig rådgivning overfor departementet. Politidistriktenes og særorganenes oppgave er å ivareta mål og resultatkrav innenfor gitte rammer.

Ved etableringen av Politidirektoratet kommer denne rolledelingen tydelig til uttrykk gjennom hvilke oppgaver som da ble flyttet ut av departementet og tillagt det nyopprettede Politidirektoratet, beskrevet Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om lov om endringer i politiloven*, kap. 6.2., som vist i boks 13.1.

13.2 Dagens styring av politiet

Det er grundig dokumentert gjennom både interne og eksterne evalueringer at dagens styring av politiet ikke fungerer tilfredsstillende.¹ I hovedtrekk kjennetegnes den overordnede styringen i og av politiet ved at:

- det strategiske grunnlaget for en målrettet og langsiktig utvikling og styring av politiet er svakt
- styringen er ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig
- politiet ikke har de nødvendige fullmaktene og rammebetingelsene for å utvikle og lede virksomheten effektivt
- virksomhetsstyring og -utvikling er svak, og styringsprosessene ivaretar ikke en reell styring av undergitt virksomhet

¹ Det vises her bl.a. til Statskonsult Rapport 2004:4 *Nytt direktorat – nye roller. En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til Justisdepartementet og ytre etat*, Difi Rapport 2013:3 *Evaluering av Politidirektoratet* og NOU 2011: 14 *Rapport fra 22-juli kommisjonen*.

- grunnlaget for beslutninger om endring og utvikling fremstår som svakt

Disse forholdene blir nærmere utdypet i det følgende.

13.2.1 Det strategiske grunnlaget for utvikling er svakt

Det strategiske grunnlaget for enhver offentlig virksomhet utvikles i en vekselvirkning mellom fag og politikk. Politikken er prinsipielt sett mål- og rammegivende, mens det faglige handler grunnleggende om hvordan målene kan nå innenfor rammene. En kritisk suksessfaktor for effektiv strategisk styring og utvikling av enhver virksomhet er at mål og rammebetingelser er omsatt til en helhetlig, omforent og langsiktig strategisk plan for virksomheten. Dette strategiske grunnlaget vil da danne referanse for styring av etaten og videre politikktutvikling og rammesetting.

Et slikt strategisk grunnlag er i dag i liten grad til stede hos politiet. Det er ikke etablert et helhetlig mål bilde og en helhetlig strategi som grunnlag for å sette prioriteter og styre den langsiktige utviklingen av etaten.

Strategiske styringsdokumenter i etaten dekker enkelte effektmål på samfunnsnivå og enkelttiltak, men i liten grad den langsiktige utviklingen av politiet på sentrale dimensjoner som ressursforvaltning, kompetanse, bruk av teknologi, nivå på investeringer, mv. Denne ufullstendige styringen gjør seg gjeldende på alle nivå i etaten, fra departementets strategiske styring gjennom de årlige budsjettproposisjonene, over i tildelingsbrev til Politidirektoratet og videre ut i virksomhetsstyringen av den ytre etat. Det finnes noen mer langsiktige planer i Politidirektoratet og i noen av politidistriktene og særorganene, men disse virker å være frikoblet fra rammer og krav på nivået over.

Det er vanskelig å skille innhold og fokus på de forskjellige styringsnivåene fra hverandre, og det virker som det er en svak bevissthet knyttet til hva som er det enkelte nivå's rolle og funksjon. Den praktiske konsekvensen av dette er at en rekke sentrale funksjoner som er nødvendige for å sikre en langsiktig og planmessig utvikling av etaten ikke ivaretas. Ansvaret for strategiske beslutninger blir skjøvet ned, og det er først innen det enkelte politidistrikt og særorgan at utvalget ser trekk av helhetlig og langsiktig planlegging og styring.

Utvalget ser i liten grad tilsvarende systematiske prosesser med det formål å sikre et helhetlig og langsiktig faglig grunnlag for politikktutviklingen, og strategisk styring av virksomheten på nivåene over. Eksempelvis har ikke Politidirektoratet utarbeidet et virksomhetshjul for etaten, og det er opp til hvert enkelt politidistrikt hvordan de skal planlegge gjennom året. Et annet eksempel er fravær av sentral langsiktighet og flerårige investeringsprogrammer, og politidistriktene utarbeider dermed i varierende grad planer som strekker seg utover budsjettåret. Dette er et problem som primært knytter seg til rolle- og oppgavedelingen innad i Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, samt i samspillet mellom disse. Justis- og beredskapsdepartementet skal sørge for at Politidirektoratet har de nødvendige rammebetingelsene, mens Politidirektoratet skal utarbeide de konkrete planene for en strategisk utvikling av etaten.

13.2.2 Styringen er ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig

En strategisk plan for utvikling av virksomheten er et viktig utgangspunkt for å definere hvordan styringen bør innrettes. Når en slik plan ikke er til stede, vil dette ha konsekvenser for innhold og kvalitet på styringen ettersom en mangler et helhetlig og langsiktig referansegrunnlag for hvordan styringen skal innrettes.

Styringen av politiet er ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig, og som beskrevet over ikke koblet opp mot en langsiktig utviklingsplan for etaten. De målene og tilhørende parameterne som er etablert, dekker ikke alle vesentlige sider av virksomheten. Måleindikatorer og måltall utvikles i noen grad basert på hendelser som skjer, og ut fra hva som enkelt kan måles, og gir ikke nødvendigvis gode indikasjoner på reell måloppnåelse og formåleffektivitet. Dette illustreres i tabell 13.1, som viser en oppstilling av forholdet mellom hovedmål og styringsparametere basert på tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt politiet delansvar for fem av justissektorens åtte hovedmål, og disse målene er ikke videre nyanisert. Det er heller ikke gitt noen mål utover justissektorens hovedmål, f.eks. knyttet til utvikling av organisasjonen. Det er også verdt å merke seg at det ikke er utarbeidet styringsparametere på hovedmålet om god rettsikkerhet for individer og grupper. Ser vi videre på tiltak innenfor de enkelte målene og andre rapporteringskrav som er lagt i tildelingsbrevet, kompletterer de i liten grad sty-

Tabell 13.1 Hovedmål og antall styringsparametere i tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2013

Hovedmål	Antall styringsparametere
Redusert kriminalitet	11
God rettsikkerhet for individer og grupper	0
Økt trygghet og samfunnsikkerhet	2
En mer effektiv og publikumsvennlig justissektor	1
Helhetlig og konsekvent flyktningpolitikk	3

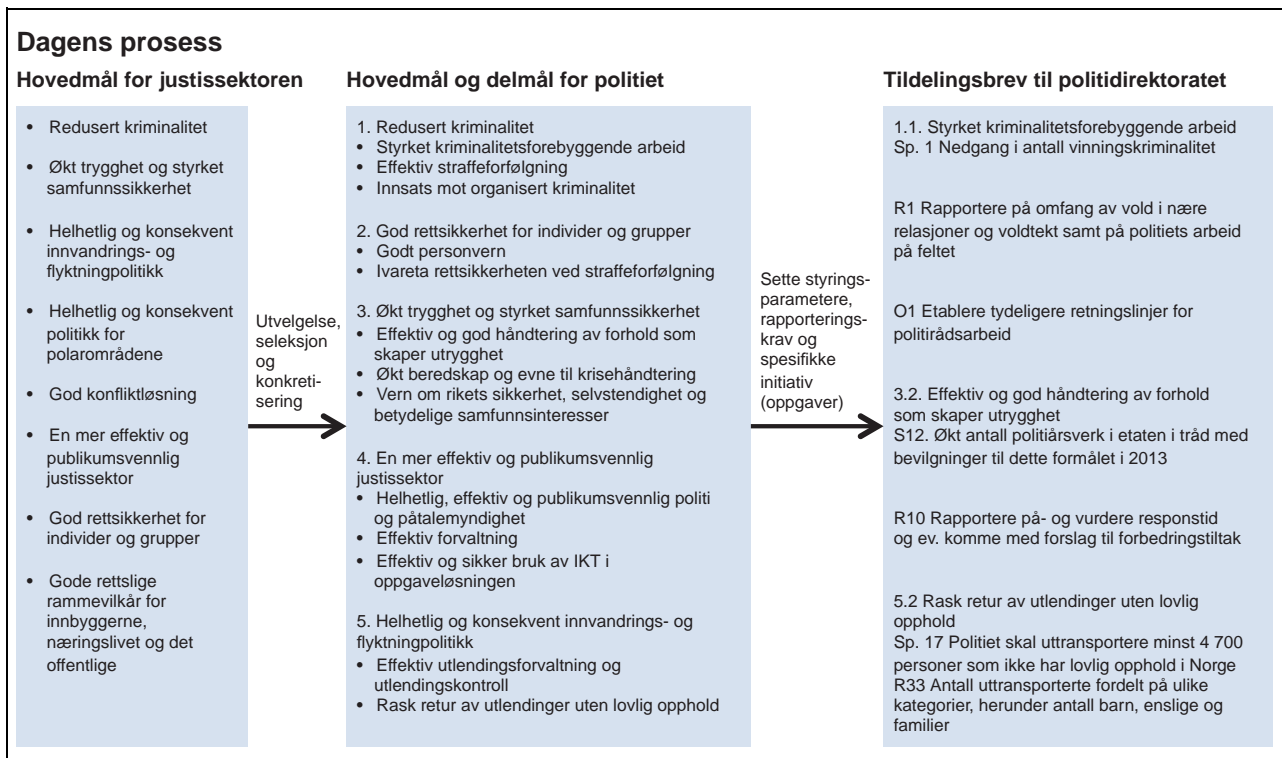
ringsparameterne, verken når det gjelder bredden av virksomheten eller langsiktighet. I sum innebærer dette at vesentlige dimensjoner ved den strategiske utviklingen av politiet i liten grad berøres eller fanges opp i departementets styring av etaten.

Det er også liten grad av prioritering av de forskjellige hovedmålene og delmålene for justissektoren inn mot hva som er spesielt relevant for politiet. På overordnet nivå fremstår politiets rolle innenfor målet om en helhetlig og konsekvent innvandringspolitikk som like viktig som rollen politiet har i å redusere kriminaliteten. Styringen danner således ikke grunnlag for prioritering mellom de ulike målene i etaten, og bidrar således ikke til en spissing av politiets primærformål. Figur 13.1

gir en skjematisk oversikt over dagens prosess med fastsettelse av mål og styringsparametere for politiet.

Den formelle styringsrelasjonen dekker bare delvis Justis- og beredskapsdepartementets behov for styring av Politidirektoratet. Dette har resultert i at enkelte tema følges opp som detaljerte krav i tildelingsbrevet eller i uformell styring, noe som bidrar til utydelige roller og uklar ansvarsdeling mellom departementet og direktoratet.

Både i Statskonsults rapport fra 2004 og i Difis rapport fra 2013 er styringen av politiet belyst. Rapportene er sammenfallende i sin karakteristikk av Justis- og beredskapsdepartementets styring av Politidirektoratet. I hovedtrekk konkluderer begge rapportene med at Justis- og bered-



Figur 13.1 Dagens prosess med fastsettelse av mål og styringsparametere.

Kilde: Prop. 1 S (2012–2013) og Tildelingsbrev for Politidirektoratet, 2013.

skapsdepartementet i for stor grad styrer gjennom krav til konkrete oppgaver og aktiviteter, og at styringsdialogen synes å domineres av enkelt-hendelser og enkeltutspill fra media, Stortinget og politisk ledelse i departementet.

13.2.3 Politiet har ikke de nødvendige fullmaktene til å utvikle og lede virksomheten effektivt

Hvordan myndighet og fullmakt er fordelt, er avgjørende for hvilken rolle den enkelte leder eller hvert enkelt nivå kan utøve i en organisasjon. Da Politidirektoratet ble opprettet i 2001, var en av hovedmålsettingene å styrke den sentrale ledelsen av politiet og å bidra til en målrettet kriminalitetsbekjempelse gjennom effektiv etatsstyring og etatsledelse. Politidirektoratet skulle sikre en demokratisk videreutvikling av politi- og lensmannsetaten, klargjøre ansvar og myndighet og skape en helhetlig operativ og faglig ledelse med sikte på en best mulig utnyttelse av ressursene.² En av Politidirektoratets oppgaver er å lede utviklingen av politiet med utgangspunkt i de strategiske og ressursmessige rammene som gis av departementet.

Politidirektøren og Politidirektoratet er ikke gitt de nødvendige fullmaktene og myndighet til å kunne ivareta en slik rolle effektivt. Ved opprettelse av et fagdirektorat som etatsledelse for en ytre etat bør man være varsom med hvilke begrensninger som legges med hensyn til etatsledelsens myndighet og fullmakter. Jo mindre handlingsfrihet direktoratet gis, jo større ansvar løftes inn i departementet. Rollene blir da uklare og ansvaret fragmentert. Effektivt sett er det slik at politidirektøren:

- mangler fullmakt til å organisere virksomheten effektivt for å nå fastsatte mål (politidistriktsgrenser, plassering av lensmannskontorer og politistasjoner)
- ikke har fullmakt til å tilsette egne ledere i virksomheten, ettersom en stor del av lederne utnevnes i statsråd
- får tidvis uhensiktsmessige begrensninger i disponering av tildelte ressurser
- har betydelige begrensninger når det gjelder å velge hvordan oppgavene kan utføres

Enkelte av disse begrensningene er strukturelle. I henhold til politiloven § 19 skal politimestere, vise-politimestere og særorgansjefer utnevnes eller

beskikkes av Kongen i statsråd. At lederstillinger i staten beskikkes eller utnevnes av Kongen i statsråd, er en relativt utbredt praksis i offentlig sektor. Det som gjør dette spesielt, og som også gjør det til en større utfordring for politiets del, er omfanget. Den praktiske konsekvensen av politiloven § 19 er at tilsettingsmyndighet for over 50 sentrale lederstillinger i politiet ligger utenfor politidirektørens kontroll.

Videre har politidirektøren i dag betydelige begrensninger med tanke på å organisere virksomheten effektivt sett ut fra mål. Politiloven § 16 regulerer beslutningsfullmakter knyttet til politiets distriktsinndeling. I henhold til loven fastsettes inndeling i politidistrikter, lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter av Kongen i statsråd. Dette er i seg selv en betydelig begrensning, men samtidig nokså vanlig innenfor statsforvaltningen. Det som er spesielt for politiets del, er at regjeringen gjennom St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken* har lagt som premiss at det må ligge en lokalpolitisk enighet til grunn før politidirektøren kan fremme forslag til endringer i lokal struktur for behandling i departementet. Her står det:

«Dersom det er semje på lokalt nivå om grense-reguleringar som har som formål å effektivisere kampen mot kriminalitet eller betre publikumstjenesta, kan saka sendast til departementet for vidare handsaming. Det er ein føresetnad at forslaga har vore lagt fram for kommunane.»³

I realiteten betyr dette at sakene ikke behandles dersom kommunene ikke er enige i forslag til endringer i lokal struktur, ettersom disse ikke kan legges frem for Justis- og beredskapsdepartementet. Dette innebærer i praksis at politidirektøren heller ikke har fullmakt til å fremme selvstendige forslag om endring av lokal struktur og organisering.

Det legges også begrensninger på Politidirektoratet gjennom etatsstyringen og den politiske profileringen av enkeltsaker. Det er et betydelig innslag av øremerking av budsjettmidler til spesifikke formål, ofte knyttet til styrking av budsjettet. Det er også en rekke spesifikke mål og måleparametere som kommer frem i styringssammenheng, og som legger begrensninger på politiets handlingsfrihet til å disponere ressurser opp mot etablerte mål. Eksempler på dette er at politiet styres

² Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om lov om endringer i politiloven* (den sentrale politiledelsen), kap. 1.3.

³ St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts og regionalpolitikken*, kap 5.9.1.1.

på parametere som inntak av politistudenter på Politihøgskolen, tilsetting av uteksaminerte politihøgskolestudenter og detaljerte føringer på antall nye stillinger til det enkelte politidistriktet eller lokale funksjoner. Et annet eksempel på slike bindinger er Oslo politidistrikt og Politihøgskolen som har egne budsjettkapitler. I sum har politidirektøren betydelige begrensninger når det gjelder fullmakt og myndighet til å utvikle egen virksomhet, som ikke står i samsvar med tillagt ansvar.

13.2.4 Virksomhetsstyring og -utvikling i etaten er svak

Virksomhetsstyring er det samlede settet av aktiviteter som ledelsen setter i verk for at virksomheten skal bli i stand til å realisere sine målsettinger, altså de tiltakene som politietaten selv iverksetter for å nå sine mål. Virksomhetsstyringen i politiet fremstår som svak og mangelfull. Målene som gis fra Politidirektoratet til underliggende organer, er i stor grad en videreføring av tildelingsbrevet fra departementet. Operative mål og resultatkrav blir i hovedsak satt på bakgrunn av oppnådde resultater tidligere år. Måltall for politidistriktene er etablert før ressursrammene er tildelt, og det er i liten grad en avstemming mellom ressurser og mål for etaten.

Det er også svak sentral styring av gjennomgående funksjoner som HR, regnskap, IKT og anskaffelser. Manglede ivaretagelse av gjennomgående funksjoner fra sentralt hold har ført til store variasjoner mellom de enkelte særorganene og politidistriktene, både med hensyn til utførelse av tjenesten, ivaretagelse av grunnleggende forvaltningsfunksjoner og systematikk med tanke på å utvikle og forbedre egen virksomhet. Dette fører til redusert effektivitet, f.eks. gjennom dårlig etterlevelse av rammeavtaler. Et annet eksempel er at personalsystemet (SAP) er installert lokalt på 36 forskjellige steder i etaten, hvilket gjør det svært krevende å skaffe selv svært enkle opplysninger om personell på tvers av etaten.

I henhold til reglementet for økonomistyring i staten skal «Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning (...) tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet».⁴ Tross betydelige forskjeller mellom politidistriktene i størrelse, kriminalitetsutfordringer, organisatoriske utfordringer med videre, er Politidirektoratets styring av det enkelte politidistrikt innholdsmessig lik. Med unntak av Politihøgskolen og Politiets data- og materieltjeneste er det heller ikke vesentlige for-

skjeller i styringsprosessene knyttet til politidistriktene og særorganene.

Hovedvekten i styringen fra Politidirektoratet er lagt på økonomiske rammer og enkeltparametere, og det er i liten grad en strategisk innretning på styringen. I Difis evaluering av Politidirektoratet fremkommer det blant annet at politimesterne karakteriserer styringsdialogen som «rituell og isolert». En mer helhetlig, langsiktig og fremover-skuende ledelse etterlyses sammen med tydelige veivalg og ansvarliggjøring av ledere og medarbeidere på alle nivåer.⁵

Resultatoppfølgingen fra Politidirektoratet opp mot politidistrikter og særorganer er også mangelfull. 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.

Hovedinntrykket er at virksomhetsstyringen i etaten kan være mer aktiv. Justis- og beredskapsdepartementet kan i større grad følge opp kvaliteten i virksomhetsstyringen, og Politidirektoratet kan ytterligere utarbeide operative mål og sikre sentral styring og regulering. Kunnskap om sammenhengen mellom virkemidler og mål kan bli mer synliggjort.

13.2.5 Det faglige grunnlaget for beslutninger fremstår som svakt

Politidirektoratet ble etablert for å sikre en sterk faglig ledelse av etaten og innføre et tydeligere skille mellom den faglige og den politiske ledelsen av politiet. Innenfor dagens organisering er fagansvar oppstykket, og roller er i begrenset grad strukturert og avklart. Det er en vesentlig innsats innen analyse og kunnskapsutvikling i etaten, men denne kunnskapen blir i for liten grad nyttiggjort i ledelse, styring og utvikling av organisasjonen. Dette bidrar til at kunnskap som finnes i organisasjonen, utnyttes i for liten grad.

Politidirektoratet har en viktig rolle i å utnytte kunnskapen fra politidistriktene og særorganene på en god måte, det vil si omsette praktisk erfaring til relevante analyser og innspill til politikkutforming. Politidirektoratet arbeider i liten grad helhetlig og systematisk med å utvikle, forvalte og samle kompetanse og kunnskap om virksomheten nasjonalt. Eksisterende kunnskap og kompetanse

⁴ Reglement for økonomistyring i staten § 4

⁵ Difi Rapport 2013:3 *Evaluering av Politidirektoratet*

utnyttes heller ikke godt nok på tvers mellom enheter og virksomheter. Politidirektoratet bør i større grad ivareta sin rolle som faglig premissleverandør, både internt i etaten og overfor Justis- og beredskapsdepartementet.

Utvalget mener også at den mer langsiktige innsatsen for å utvikle kunnskapsfronten innenfor politiets kjerneoppgaver er oppsiktsvekkende lav. Det er i liten grad avsatt midler til FoU innenfor politiets budsjett. Også innenfor justissektoren synes FoU å ha en meget lav prioritet. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) publiserer årlig omfattende statistikk om forskningsinnsatsen, både nasjonalt og internasjonalt. Justisområdet eller kriminalitet finnes beskrivende nok ikke som egen formålskategori i denne statistikken. Men sammenstillingen av årlige bevilgninger til FoU per departementsområde viser at Justis- og beredskapsdepartementet er det departementsområdet der det prioriteres minst ressurser til FoU, både i absolutte tall og som andel av budsjett. I 2012 var FoU-innsatsen over Justis- og beredskapsdepartementets bud-

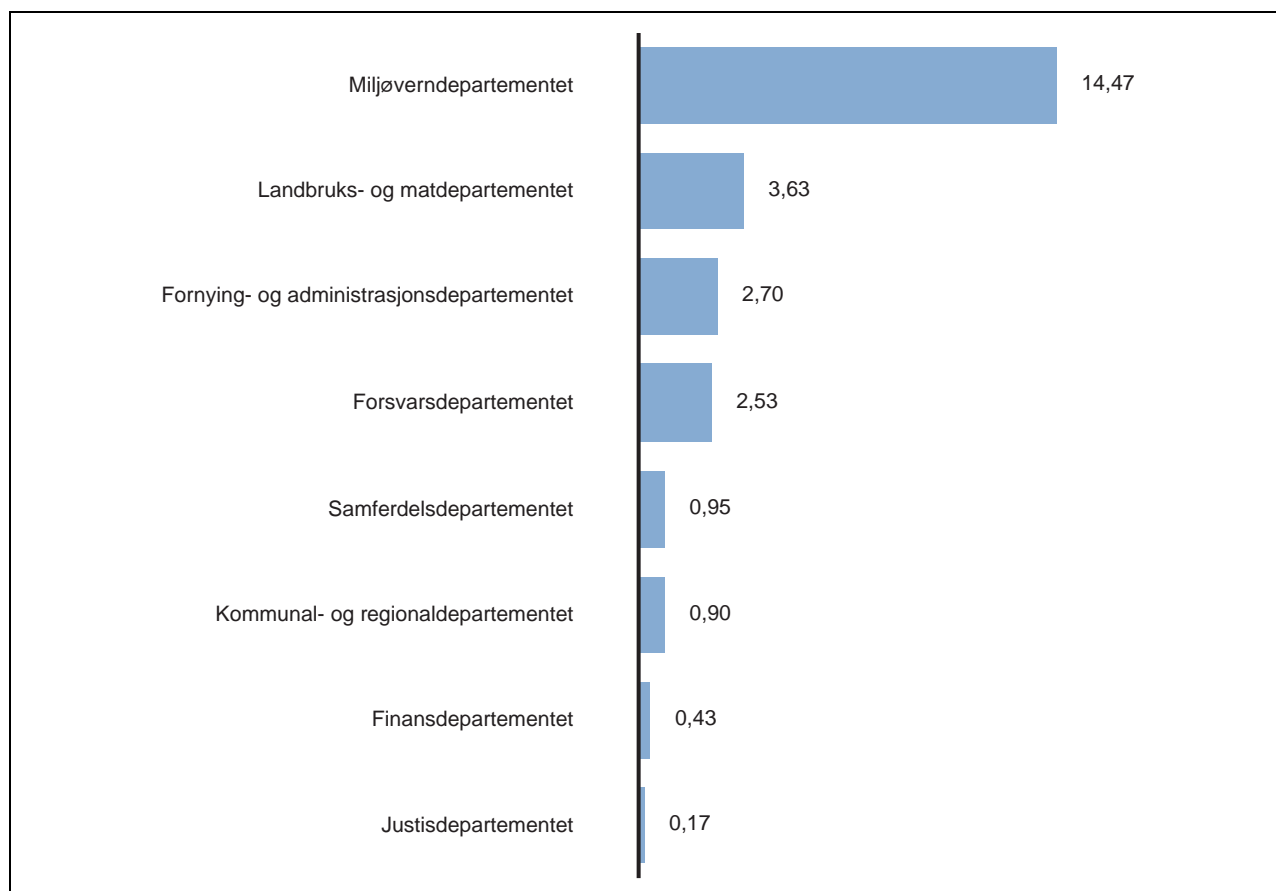
sjett 49 mill. kroner eller 0,17 pst. av totalt budsjett. I figur 13.2 er FoU-innsats i 2012 som andel av budsjett vist for utvalgte departementsområder.

Dette viser at Justis- og beredskapsdepartementets innsats knyttet til kunnskapsbasert politikkutforming er for svak, og utvalget mener at departementet må styrke sin innsats knyttet til forskning og utvikling.

13.3 Anbefalinger

Selv om de overordnede rammeforutsetningene for den sentrale ledelsen av politiet fremstår som relativt klare, har ikke dette gitt en god strategisk ledelse og styring av etaten. Utvalget har identifisert følgende tiltak for en bedre styring av etaten:

- Tydeligere rolle-, ansvars- og oppgavedeling
- Bedre samsvar mellom ansvar og myndighet
- Styrket strategisk planlegging og styring
- Bedret virksomhetsstyring
- Styrket kunnskapsutvikling og organisatorisk læring



Figur 13.2 FoU som andel av budsjett 2012 for utvalgte departementer, i prosent. Statlig gjeld, fordringer og renter ikke inntatt. Rammeoverføringer ikke innberegnet.

Kilde: NIFUs statistikkbank og statsbudsjettet for 2012.

Hver av disse er gjennomgått i mer detalj i det følgende.

13.3.1 Tydeligere rolle-, ansvars- og oppgavedeling

Rolle- og oppgavefordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet synes på flere områder å være uklar, eller er ikke etterlevd til tross for en organisasjonsmodell med prinsipielt klare skiller mellom departement, direktorat og ytre etat. Utvalget ser det som helt nødvendig at rolle- og ansvarsdelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og distrikter/særorganer tydeliggjøres, og at dette blir etterlevd.

Politidirektoratet skal ha et helhetlig ansvar for hele etaten, mens Justis- og beredskapsdepartementet skal legge vekt på å sette rammer og krav, samt følge opp resultater. I forhold til dagens rolle- og ansvarsdeling innebærer dette at Politidirektoratet må ta større helhetlig ansvar og overta noen av oppgavene som Justis- og beredskapsdepartementet i dag utfører. Samtidig innebærer dette også at Justis- og beredskapsdepartementet må ta på seg oppgaver som de i dag ikke utfører. Utvalget mener følgende:

- *Justis- og beredskapsdepartementet* bør i større grad enn i dag vektlegge en langsiktig, helhetlig og resultatorientert styring av politi- og lensmannsetaten. I dette ligger en økt vektlegging av rollen som premissgiver for etatens utvikling gjennom å sette overordnede mål, beslutte hvilke oppgaver som skal løses, og sette rammer og prinsipper for oppgaveløsningen og utviklingen av etaten. Dette må videre reflekteres gjennom hvordan departementet i tildelingsbrev og styringsdialog styrer og følger opp etaten, samt gjennom hvilken kompetanse departementet vektlegger og prioriterer å utvikle.
- *Politidirektøren og Politidirektoratet* bør få en tydeligere rolle og et helhetlig ansvar for politiets ledelse og for å levere resultater. Politidirektoratet må i større grad enn i dag ivareta planlegging og styring av virksomheten innenfor det oppdraget og de rammene som er gitt fra departementet. Dette innebærer utvikling og forvaltning av helhetlige og langsiktige planer for utvikling av etaten, operativ planlegging og fortløpende styring av virksomheten, og å lede og utvikle politiet som helhet.
- *Politidistriktene* bør ha en tydeligere, men samtidig mer avgrenset rolle som operative leve-

ranseenheter med ansvar for måloppnåelsen og oppgaveløsningen i politidistriktet, innenfor de rammene og retningslinjene som er lagt av direktoratet. Dette må understøttes av Politidirektoratets virksomhetsstyring som i større grad bør fokusere på løpende oppnåelse av etablerte målsettinger knyttet til drift og utvikling innen hvert enkelt politidistrikt.

- *Særorganene* bør ha tydelig avgrenset ansvar innen områder av nasjonal karakter, understøtte politidistriktenes oppgaveløsning innen disse områdene, og kan i tillegg ha delegert fagansvar fra Politidirektoratet innenfor noen områder. Særorganenes rolle vil variere, men alle særorganene bør ha minst en av disse rollene. På områder der særorganene skal ha faglig ansvar nasjonalt, bør de ha et ansvar for kompetanseutviklingen i sektoren som helhet på sine respektive fagområder.

I Finland er det etablert en tydelig modell for budsjett, strategi, planlegging og styringsdokumenter relatert til leveransekrav i politiet. Her er de ulike aktørenes roller og ansvar tydelig definert og fordelt. Med utgangspunkt i denne modellen illustrerer figur 13.3 hvordan rolle- og oppgavefordelingen i politiet kan se ut. Vedlegg 5 gir en mer detaljert gjennomgang av hvordan roller og ansvar knyttet til sentrale gjennomgående funksjoner kan fordeles i politiet.

13.3.2 Bedre samsvar mellom ansvar og myndighet

For å kunne etterleve ansvars- og rollefordelingen i politiet er det viktig at rammebetingelsene legger til rette for oppgaveutførelsen, og at myndighet og kompetanse er fordelt i henhold til rollene.

Utvalget mener at politidirektørens myndighet bør styrkes. Justis- og beredskapsdepartementets myndighet bør prinsipielt sett avgrenses til å ansette politidirektøren og sette rammene for etaten. Politidirektøren bør ha myndighet til å ansette politimestere og ledere for særorganer, samt å fastsette lønnen deres. I tillegg bør politidirektøren ha myndighet til å organisere Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene på en hensiktsmessig måte, samt myndighet til å allokere bemanning og andre ressurser på en best mulig måte.

Videre bør budsjettet til Oslo politidistrikt og Politihøgskolen fastsettes av Politidirektoratet innenfor etatens totale rammer.

13.3.3 Styrket strategisk planlegging og styring

Det er kritisk viktig å få en helhetlig strategisk planlegging og styring av etaten. Utvalget mener at Justis- og beredskapsdepartementet bør ha ansvar for å utarbeide overordnede mål, definere oppgavene som skal løses, og sette rammer og grunnprinsipper for oppgaveløsningen i etaten.

Figur 13.4 illustrerer hva som kan være mulige mål og resultatkrav for politiet slik at styringen også dekker eierstyring. Det presiseres at hensikten med figuren ikke er å foreslå nye mål og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten, men å illustrere forskjellen mellom denne tilnærmingen og dagens tilnærming som tidligere vist i figur 13.1. Med eierstyring menes det her at det også styres på status og utvikling av etaten, slik som interne prosesser, lederutvikling, medarbeidertilfredshet etc. Dette er ikke en del av dagens styring. Figuren viser også hvordan de ulike målene kan vektas i forhold til hverandre slik at styringen danner grunnlag for en prioritering av ressursinnsats, i motsetning til i dag der alt prioriteres på lik linje.

Departementet bør også ha ansvar for å utvikle langsiktige strategier som gir overordnede veivalg og satsinger, og som viser hvilke endrin-

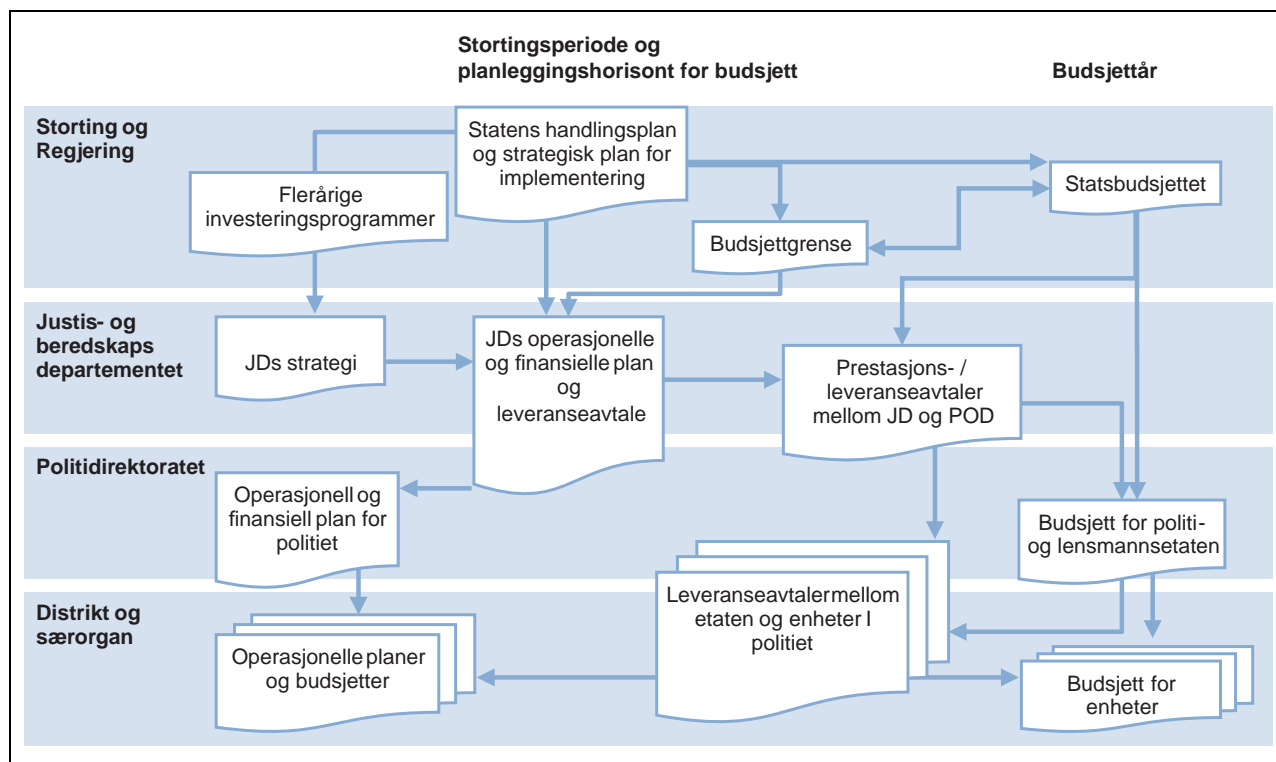
ger som skal prioriteres i årene fremover. Den langsiktige strategien og de overordnede rammene bør være basert på innspill fra politidirektøren.

Når den langsiktige strategien er forankret i departementet og direktoratet, har politidirektøren et ansvar for å omsette strategien i en helhetlig, operativ strategi for etaten. Den operative strategien bør være fundert på innspill fra særorganene innenfor deres respektive fagområder, og fra politidistriktene. Særorganene og politidistriktene vil igjen ha ansvar for å omsette den helhetlige og operative strategien i operative planer. Dette innebærer at ressurser må allokeres i tråd med strategien.

En forutsetning for videre læring og forbedring er at resultatene regelmessig rapporteres, formidles og drøftes. Etter at resultatene er diskutert, må Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet ta beslutninger om hvordan resultatene skal følges opp, f.eks. om tiltak og virkemidler bør endres, eller om styringsparametere eller ambisjonsnivå må justeres.

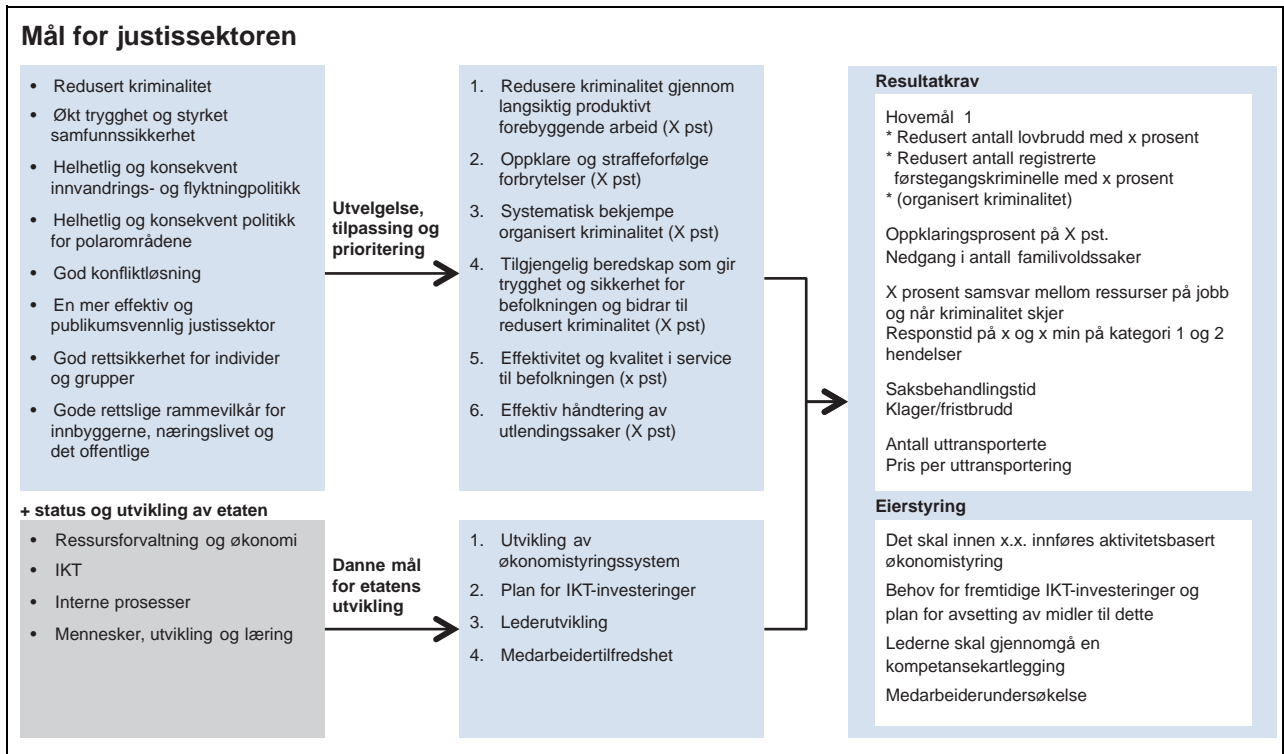
13.3.4 Bedret virksomhetsstyring

Utvalget mener at Politidirektoratet bør etablere operative mål for virksomheten, og understreker

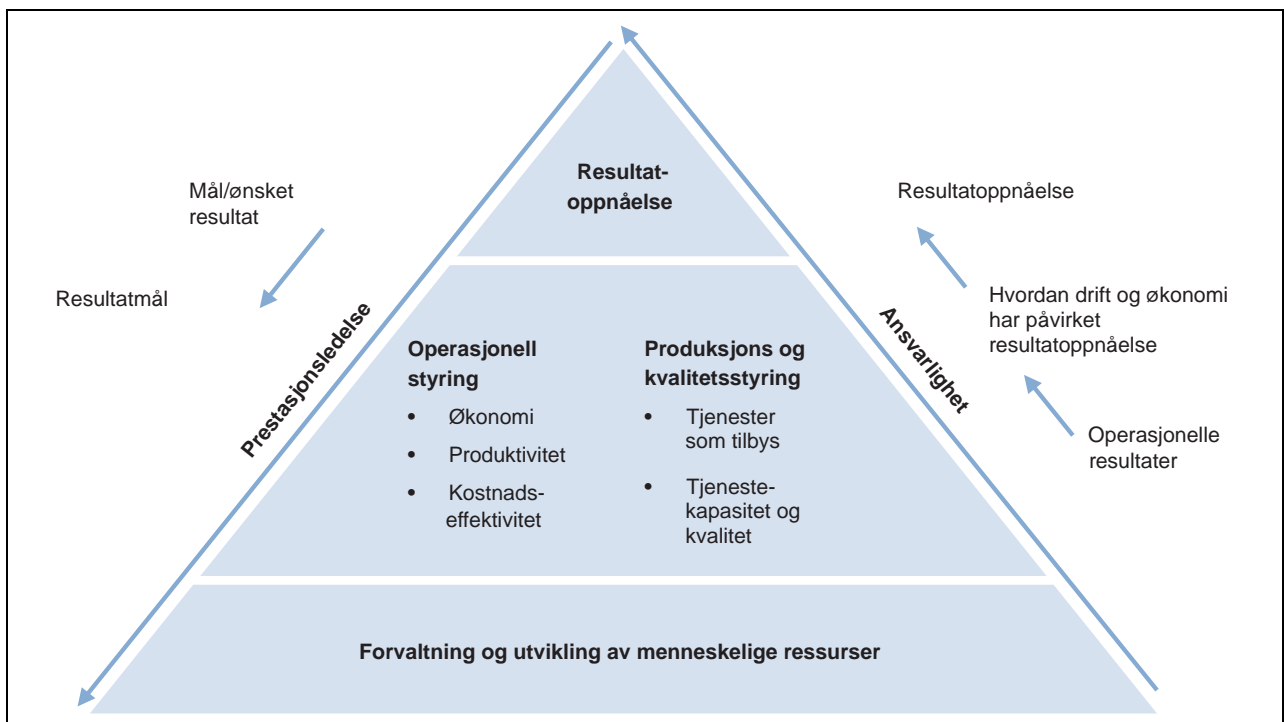


Figur 13.3 Budsjett, strategi, planlegging og styringsdokumenter relatert til leveransekrav.

Kilde: Basert på presentasjon fra Innenriksdepartementet i Finland, 6. mars 2013.



Figur 13.4 Skisse til hvordan mål og styringsparametere kan settes.



Figur 13.5 Modell for virksomhetsstyring.

Kilde: Basert på presentasjon fra Innenriksdepartementet i Finland, 6. mars 2013.

at styringsdialogen bør inkludere en avstemming av ressurser mot mål, satsinger og resultatkrav. Det bør også sikres regelmessig resultatoppfølging. Dette gjelder også for Politidirektoratets

interne virksomhet. Videre bør retningslinjer for daglig drift av særorganene og politidistriktene utvikles av politidirektøren, og det bør etableres mekanismer for deling av beste praksis.

Departementets rolle bør være å følge opp kvaliteten i virksomhetsstyringen i direktoratet. Særorganene og politidistriktene skal omsette og utføre de målene og retningslinjene som er gitt av Politidirektoratet, inkludert resultatoppfølging, og sikre at det leveres på initiativer og operative planer.

Som et eksempel på god virksomhetsstyring vil utvalget trekke frem en modell fra det finske politiet, illustrert i figur 13.5. Modellen balanserer ressurser og resultatmål mot effektivitet og kvalitet. Formålet er å oppnå ønskede resultater med en mest mulig effektiv bruk av ressurser, inkludert forvaltning og utvikling av menneskelige ressurser. Denne modellen forutsetter at det foretas systematisk måling og oppfølging av resultatoppnåelse opp mot ressursinnsats, og bidrar til å sikre god og bred styringsinformasjon.

13.3.5 Styrket kunnskapsutvikling og organisatorisk læring

Utvalget mener at Politidirektoratets rolle som faglig premissgiver bør styrkes, både overfor departementet og ytre etat. Sammenstilling av kunnskap og arbeidet med å utvikle faglige anbefalinger til departementet må vektlegges sterkere.

Dette krever ikke nødvendigvis flere ressurser, men en bedre utnyttelse og allokering av dagens samlede kunnskaps- og analysemiljøer i etaten.

Politidirektøren, som den øverste politifaglige rådgiveren, bør fremme uavhengige og politifaglige råd og utredninger, og ha et særskilt ansvar for å utvikle politifaglige anbefalinger til departementet. I dette mener utvalget at det ligger et ansvar for å sikre gode prosesser for kunnskapsutvikling og forvaltning gjennom å lede, koordinere og sammenstille utviklingen av kunnskap i etaten.

Politidirektøren bør videre ha ansvar for å formulere strategier, operative prosedyrer og tiltak basert på kunnskap utviklet av politidistrikter og særorganer. I dette ligger det et ansvar på særorganene for å utvikle helhetlig perspektiv på kriminalitetsutvikling og trender innenfor sine fagområder, mens politidistriktene bør utarbeide kunnskapsgrunnlag for operativ virksomhet innenfor sitt geografiske område.

Utvalget mener at Justis- og beredskapsdepartementet må ha en selvstendig rolle når det gjelder å sette av ressurser til forskning og utvikling, og at det er nødvendig at departementet styrker innsatsen på dette området og utarbeider en strategi for arbeidet.

Kapittel 14

Ledelse

Ledelse handler om å legge til rette for individuell og samlet måloppnåelse. Et viktig prinsipielt skille utvalget legger til grunn i behandlingen av styring og ledelse, er at ledelse er personorientert, mens styring er system-/strukturorientert. Lederen øver innflytelse, motiverer og bidrar til å sette retning, rammer og mål gjennom adferd og relasjoner, mens styring knytter seg mer til de formelle systemene og prosessene som er på plass i virksomheten. På denne måten definerer styringen handlingsrommet for utøvelse av ledelse.

Flere av utfordringene som er trukket frem i denne utredningen, kan langt på vei tilskrives ledelse. Samtidig vanskeliggjør dagens organisering og styring av etaten utøvelse av ledelse. Gjennom arbeidet har utvalget sett flere eksempler på både god og mindre god ledelse i politiet. Utvalget har blitt presentert for flere eksempler der lokale ledere har iverksatt tiltak for å effektivisere driften og legge bedre til rette for en god oppgaveløsning og effektiv ressursutnyttelse. Samtidig har flere ledere i politiet presentert løsningen på utfordringer og problemer som «mer penger», uten videre refleksjoner rundt potensialet for en mer effektiv ressursutnyttelse innenfor dagens rammer. Medarbeiderundersøkelsen fra 2013 viser også at ansatte i politiet vurderer motivasjon og ansvarlighet høyt, mens ledelse er det området som får de dårligste resultatene.

Flere utredninger og vurderinger har påpekt utfordringer i politiet knyttet til holdninger, kultur og ledelse.¹ 22. juli-kommisjonen skrev i sin utredning:

«Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger er avgjørende for etatens prestasjoner. (...) Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.»

¹ Difi Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet og NOU 2011: 14 Rapport fra 22-juli kommisjonen.

Utvalget stiller seg bak 22. juli-kommisjonens vurdering av at ledelse er avgjørende for politiets prestasjoner fremover. Utvalget mener imidlertid at ledelse, holdninger og kultur ikke kan ses isolert fra de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten. Dette kapittelet vil derfor gå gjennom de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten, og hvordan disse vil kunne bidra til bedre ledelse av etaten. Det understrekes imidlertid at dette må suppleres med andre tiltak for å forbedre ledelsen.

En endring i holdning og kultur er etter utvalgets mening et ansvar for ledere i politiet, og er noe som politiet selv må arbeide med. Dette kapittelet vil derfor i hovedsak ta for seg ledelse i politiet, ved å se på:

- hva som er de strukturelle forutsetningene for ledelse i etaten
- systemer og prosesser for å understøtte ledelse og kompensere for disse forutsetningene
- faktisk utøvelse av ledelse basert på ledernes egnethet til å utøve ledelse og forutsetningene de utøver ledelse innenfor

Utvalget har fokusert på den strategiske ledelsen av etaten, samt den daglige ledelsen som utøves av alle ledere i politiet. Den politifaglige ledelsen knyttet til gjennomføring av politiets oppgaver, slik som ordenstjeneste og etterforskning, er i mindre utstrekning behandlet.

14.1 Strukturelle forutsetninger for ledelse i etaten

Strukturelle forhold, som f.eks. organisering av virksomheten, har betydning for utøvelse av ledelse. Dagens strukturelle forutsetninger i politiet legger ikke til rette for god ledelse. Dette knytter seg delvis til forhold utvalget foreslår å endre, nærmere bestemt organisering og styring av etaten. Samtidig er det også andre strukturelle forhold som vanskeliggjør ledelse, f.eks. ramme-

betingelser ved ledelse i offentlig virksomhet generelt.

14.1.1 Konsekvenser av politiets organisering

Mangel på utveksling av informasjon og mobilitet mellom de 27 ulike politidistriktene og seks særorganene gjør at det har oppstått forskjellige kulturer mellom disse. Dette vanskeliggjør erfaringsutveksling og samhandling på tvers ytterligere. Forskjellige kulturer, omfang og utfordringer mellom ulike politidistrikter, særorganer og enheter fører til fravær av en enhetlig ledelse i politiet. Samtidig styres de ulike politidistriktene etter de samme målene og satsingene.

Dagens organisering legger begrensninger på hvor godt ledelsen av etaten kan fungere. F.eks. gjør den desentraliserte strukturen med 354 tjenestesteder det vanskelig for den enkelte politimester å fordele ressursene på en mest mulig hensiktsmessig måte innen politidistriktet. Dagens organisering med 27 politidistrikter og seks særorganer fører til problemer med å få en strategisk ledelse av politiet. Eksempelvis var det 51 deltakere på politisjefmøtet 12.–13. desember 2012. I Difis evaluering av Politidirektoratet trekker politisjefene frem at det er utfordrende å få en så stor gruppe til å fungere på en god måte, og at politisjefmøtene primært har vært brukt som en informasjonskanal. Samtidig gir de uttrykk for at det har vært en endring i retning av å tenke «politiets nasjonale ledergruppe». I den samme evalueringen kommer det frem at de fleste politisjefene «oppfatter ikke at de er ledet av POD og politidirektøren ut over det som følger av lover, regler og gjeldende disponeringsskriv. Dette oppleves som styring og kontroll uten ledelse».²

Et eksempel på organiseringens betydning for ledelsesutøvelse på lokalt nivå er utfordringer med å sette opp vaktlistene ved de enkelte enhetene. Små tjenestesteder med få ansatte og et komplekst regelverk gjør dette krevende. Dette gir lite fleksibilitet, og det er vanskelig å utarbeide vaktlistene som sikrer at politiet er tilstede der og når det er behov for politiets tjenester. Politiets ledere bruker uforholdsmessig mye tid og oppmerksomhet på utarbeidelse av vaktlistene. Utvalget har gjennom sine besøk fått opplyst at ansvaret for å sette opp listene i noen politidistrikter delegeres til tillitsvalgte fordi det tar for mye av ledernes kapasitet. Utvalget mener at det er et klart lederansvar å sørge for utarbeidelse av vakt-

lister som imøtekommer de faktiske behov for politiets tilstedeværelse og responsevne.

Dagens organisering og struktur medfører at det er over 300 ledere på første og andre nivå³ i politiet. Politiet skal dermed klare å utvelge og utvikle et svært høyt antall gode ledere til enhver tid, noe som også er en utfordring for enhver annen virksomhet. Det som gjør det ekstra krevende for politiet er mengden, da antall ledere i forhold til ansatte i etaten er høyt. Til sammenligning har ett stort norsk selskap om lag 80 ledere på tilsvarende nivå, i en organisasjon med flere antall ansatte enn i politiet.

14.1.2 Konsekvenser av styringen av politiet

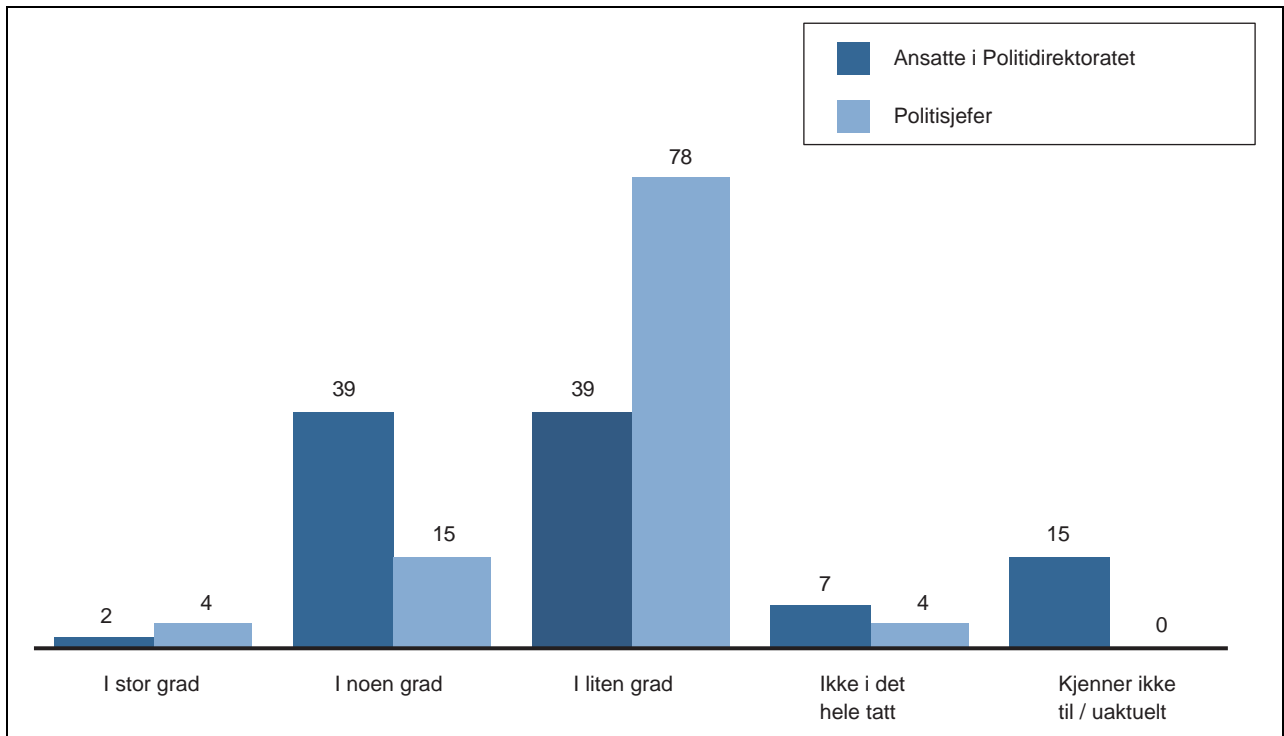
Utvalgets gjennomgang av styringen i politiet, nærmere beskrevet i kapittel 13, har vist flere forhold som har konsekvenser for ledelse i etaten. Mange mål og krav der «alt» må prioriteres fører til uklare styringssignaler og målkonflikter. I realiteten innebærer dette at beslutningsmyndigheten skyves ned i organisasjonen. Jo lenger ned i organisasjonen slike målkonflikter får lov til å eksistere, jo dårligere er forutsetningen for at disse avveies og håndteres i tråd med virksomhetens overordnede mål. På mange måter betyr dette at de øverste lederne i politiet fraskriver seg det ansvaret de er tillagt.

Videre dekker de etablerte målene og tilhørende styringsparameterne for politiet ikke alle vesentlige sider ved virksomheten. Dette gjør at oppmerksomhet og innsats ikke nødvendigvis rettes mot det som totalt sett gir best måloppnåelse over tid. Eksempelvis dekker ikke målene krav til læring og kunnskapsutvikling. Dette kan gjøre det krevende for lederne å prioritere disse områdene. Manglende krav til politiets tilstedeværelse og responstid gjør det vanskelig for en leder ute i organisasjonen å etablere en vaktliste basert på der og når det er behov for politiets tjenester, når dette kommer i konflikt med ansattes ønsker og forventninger.

Manglende ivaretagelse av gjennomgående funksjoner fra sentralt hold gjør at den enkelte leder får større oppgaveportefølje som binder opp tid på administrative gjøremål og forvaltning, på bekostning av direkte ledelse. Eksempelvis mangler det retningslinjer for hvordan en skal registrere hendelser i politiets operasjonslogg, noe som fører til at hendelser registreres ulikt, og at systemet ikke gir sammenlignbar informasjon om

² Difi Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet, s. 28.

³ Ledergruppen i Politidirektoratet, ledergruppene i politidistriktene og ledergruppene i særorganene.



Figur 14.1 Andel som mener at Politidirektoratet ivaretar sin rolle innen personal- og organisasjonsutvikling. Pst.

Kilde: Difi (2013): *Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet*.

responstid og hvordan oppdrag løses. Et annet eksempel på manglende ivaretagelse er knyttet til personal- og organisasjonsutvikling. Nærmere 80 pst. av politisjefene har oppgitt at Politidirektoratet i liten grad har nådd målene om personal- og organisasjonsutvikling satt ved opprettelsen av direktoratet, jf. figur 14.1. I Difis evaluering av Politidirektoratet kommer det også frem at politisjefene etterspør mer maler, veiledning og felles retningslinjer på sentrale områder, og at de viser til at det er ineffektivt og lite hensiktsmessig at de ulike politimesterene skal utarbeide dette hver for seg.⁴ Det er etter utvalgets syn viktig at det utvikles sentrale retningslinjer på gjennomgående funksjoner, både for å frigjøre tid til lederne i politidistriktene og i særorganene, og for å sikre en lik praksis der det er behov for dette.

14.1.3 Andre strukturelle forutsetninger

I tillegg til organisering og styring har utvalget også identifisert andre strukturelle forutsetninger som bidrar til at utøvelse av ledelse i etaten blir vanskelig. Dette inkluderer generelle trekk og rammebetingelser som kjennetegner ledelse i offentlig sektor, i politiet og rollen til fagforenin-

gene. Disse rammebetingelsene ligger fast, men nevnes likevel her fordi dette er faktorer som ledere i politiet må forholde seg til, tilpasse seg til, og håndtere.

Offentlig virksomhet er politisk styrt, og å utøve ledelse i det offentlige har noen spesielle særtrekk. Virksomhetene i offentlig sektor kjennetegnes av stor oppgavebredde og situasjonsmangfold i oppgaveutførelsen. Det stilles også ofte krav til hvordan oppgavene skal utføres. Antall interessenter er større og relasjonen mellom virksomheten og omgivelsene er ofte mer kompleks enn i andre virksomheter. Dette gir andre rammebetingelser og et mer krevende utgangspunkt for å sette mål, definere rammer og måle resultater. Kvaliteten på den tjenesten som skal leveres, vil videre avhenge av samarbeid og kompromiss med andre aktører som har andre formål og andre hensyn. Dette stiller krav til en annen grad av helhetlig konsekvenstenkning og samarbeid. En annen begrensende rammebetingelse i offentlig sektor er de årlige budsjettildelingene. Budsjetter som fastsettes for ett år av gangen, kan føre til usikkerhet om fremtidige rammer og vanskeliggjøre langtidsplanlegging.

Politiet, som representant for staten, er gitt omfattende myndighet og nødvendige fullmakter. Denne myndigheten og tilhørende maktutøvel-

⁴ Difi Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet.

sen stiller store krav til lederne. En videre forutsetning for dette er tillit fra befolkningen, som blant annet bygger på god interaksjon med omgivelsene. Politiets møte med publikum kan være i situasjoner med høyt spenningsnivå og emosjonelt preg, noe som stiller store krav til at politiet opptrer ensartet og forutsigbart. Lederne i politiet har derfor en særskilt utfordring med å sørge for å opprettholde en god tillit i befolkningen. Dette er ikke bare nødvendig for et godt omdømme, men også for at politiet skal kunne utføre oppgavene sine på en best mulig måte i samarbeid med publikum.

Mange peker også på at fagforeningene har en fremtredende rolle i politiet, og at dette kan være en utfordring for lederne i etaten. Utvalget mener at dette er et utslag av manglende ledelse, og ikke et problem i seg selv.

14.2 Systemer og prosesser

Ettersom det er flere strukturelle forhold i politiet som vanskeliggjør god ledelse i etaten, er det viktig å ha systemer og prosesser som kompenserer for dette. Slike systemer og prosesser inkluderer lederutvelgelse, lederutvikling og resultatorientering. Dagens systemer og prosesser er ikke satt opp på en måte som kompenserer for de manglende strukturelle forutsetningene, og understøtter ikke utøvelse av ledelse på en god måte.

14.2.1 Utvelgelse og utvikling av ledere

Det er i dag ingen satte krav til hvem som kan bli ledere i politiet, og det er ingen nasjonal plan for å utvikle ledere. Mange politidistrikter har derfor utviklet egne systemer for dette, av variabel kvalitet. Til sammenligning er lederutvikling i politiet i de andre nordiske landene satt i system, og det arbeides systematisk for å sikre et høyt kompetansenivå blant lederne.

Det er ikke satt nasjonale krav til hva som forventes av en leder i politiet. Utvalget er kjent med at Politidirektoratet siden 2012 har arbeidet med å utarbeide lederkriterier. Dette arbeidet skulle vært fullført, men har blitt noe forsinket.

Resultatet av dette er store forskjeller i kompetansenivået på lederne i politiet, og det sikres ikke at ledere får oppfølging og mulighet til å videreutvikle seg. I realiteten innebærer denne manglende systematikken i lederutviklingen potensielt at ledertalenter i politiet ikke får mulighet til å bli

Boks 14.1 Lederutvikling i svensk politi

Rikspolisstyrelsen i Sverige har siden 2005 utviklet og hatt et eget lederutviklingsprogram for eksisterende og kommende politiledere. Lederutviklingsprogrammet er åpent for søkere uten politibakgrunn, og det jobbes aktivt for å tiltrekke søkere utenfor politiet. Utvelgelse av kandidater til programmet skjer gjennom en systematisk utvelgelsesprosess, der kandidatene bl.a. testes og kobles til politiets lederkriterier. Lederkriteriene er en beskrivelse av et ideelt lederskap i politiet og skal gi den enkelte leder noe å strekke seg etter. Lederkriteriene angir også forventninger og krav som stilles til ledere, slik at dette er tydelig og enhetlig kommunisert til alle ledere i politiet. For eksisterende ledere tilbys sjefsutviklingskurs ved siden av jobben man er i.

Rikspolisstyrelsen oppgir at den standardiserte modellen for opptak til lederutviklingsprogrammet har gitt en økning av andelen kvinner i lederstillinger, økt bevissthet rundt det å identifisere lederpotensiale og redusert risiko for å rekruttere bare én type mennesker.

ledere, eller at ledere som i utgangspunktet har et talent for det, ikke utvikles til å bli gode ledere.

Manglende krav til kompetanse og erfaring for å bli ledere i politiet kan føre til at ledere i politiet ofte rekrutteres innenfor egne rekker, og ikke på tvers av etaten eller fra andre virksomheter eller bedrifter. En leder som bare har erfaring fra ett politidistrikt eller én funksjon, vil ha mye kunnskap om dette politidistriktet eller denne funksjonen. Han eller hun kan imidlertid mangle referanserammer til å kunne håndtere nye situasjoner på en best mulig måte, eller til å kunne utføre endringsledelse. Det understrekes at lav mobilitet her ikke bare dreier seg om geografisk mobilitet, men også er knyttet til begrenset erfaring fra ulike funksjoner og roller.

Utvalget mener det er en fordel for ledere å ha en variert bakgrunn, fordi en bred erfarings- og referanseramme kan bidra til nytenkning og utvikling av etaten. Rekruttering av for mange ledere fra egne rekker medfører naturlig nok lite mangfold i ledergruppene i politiet, noe som kan hemme innovasjon og endringsevne.

Dersom det hadde blitt innført klare kriterier for hva som kreves for å bli leder i politiet, antar utvalget at dette til en viss grad ville økt mobiliteten. Årsaken er at de som har ambisjoner om å bli ledere, da ville søkt seg til andre stillinger og steder for å få tilstrekkelig erfaring til å kunne oppfylle kriteriene.

14.2.2 Prestasjonsledelse

For å kunne gjennomføre god prestasjonsledelse er det viktig å utarbeide tydelige målsettinger og krav, gjennomføre måling og oppfølging av resultater og gjennomføre tiltak for å håndtere manglende måloppnåelse over tid. Dette innebærer en tydelighet på hvilke resultater det forventes at ledere i politiet leverer. Måleparametere må dekke helheten av virksomheten, inkludert resultatoppnåelse, kostnadseffektivitet og andre relevante faktorer. Resultatmål bør være basert på strategiske analyser, og etableres i en dialog mellom Politidirektoratet og ansvarlige ledere. Disse bør gi en ambisiøs målsetting som stimulerer organisasjonen til kontinuerlig forbedring.

Resultatene bør måles jevnlig, og det må foretas systematisk sammenligning av oppnådde resultater på tvers av etaten for å identifisere områder hvor det må settes inn tiltak. Oppfølging

av oppnådde resultater foretas i ledergruppens møter, med gjennomgang av problemområder samt planer og tiltak for å gå løs på disse. Ved mangelfull oppnåelse av resultater må konsekvenser håndteres, f.eks. gjennom resultatbasert lønn og i ytterste konsekvens ved å erstatte ansvarlige ledere om problemer vedvarer over tid. Det må videre utvikles flere resultatindikatorer sentralt som alle politidistriktene måles på, slik at man får enhetlig kunnskap om resultatoppnåelsen i etaten som muliggjør sammenligninger mellom politidistriktene. I Danmark er det inngått resultatkontrakter med lederne i det danske politiet, jf. boks 14.2.

Som tidligere nevnt er det betydelige mangler ved dagens målsetting og kravfastsetting. Operative mål og resultatkrav blir i hovedsak satt på bakgrunn av oppnådde resultater tidligere år i dialog mellom politidistriktene og etatsledelse i Politidirektoratet. Utvalget har sett på måltall og resultater over tid i ulike politidistrikter, og har funnet en rekke eksempler som viser at politidistriktene ikke blir tilstrekkelig utfordret til å forbedre resultatene. Dette viser seg eksempelvis ved at måltall for antall forbrytelser i et politidistrikt var det samme fra 2010 til 2012, mens resultatet viste en noe bedre måloppnåelse både i 2010 og 2011. I samme politidistrikt lå også andre måltall, f.eks. knyttet til antall registrerte narkotika- og legemid-

Boks 14.2 Resultatkontrakter i dansk politi

I Danmark inngås resultatkontrakter mellom Justitsministeriet og Rigspolitichefen og Rigsadvokaten og resultatkontrakter mellom Rigspolitichefen og Rigsadvokaten og de enkelte politidirektørene i distriktene. Resultatkontraktene for de enkelte politimesterne inneholder til dels landsdekkende mål og til dels distriktsspesi-

fikke mål som tar utgangspunkt i lokale utfordringer. I kontraktene er det også inngått avtale om resultatlønn.

Rigspolitichefens resultatlønn utmåles i 2013 på bakgrunn av oppfyllelsen av den overordnede resultatkontrakten for politiet for 2013 med følgende vekting:

Den borgervendte og utrygghetsskapende kriminalitet skal bekæmpes – særlig innbrudd i privat beboelse og hæleri	20 pct.
Konsekvent efterforskning og rettsforfølging af rocker- og bandemedlemmer	20 pct.
Intensivert indsats i de særligt udsatte boligområder	20 pct.
Færdselssikkerheden skal øges gennem en styrket politiindsats	10 pct.
Effektiv asylsagsbehandling	15 pct.
Udvikling af økonomistyringen	10 pct.
Lederudvikling og trivsel i politiet og anklagemyndigheden	5 pct.

Tilsvarende inngås det resultatkontrakt og avtale om resultatlønn med de enkelte politimes-

terne, der målene og vektingene er tilpasset lokale forhold.

delsaker og saksbehandlingstid på utleggssaker, fast i samme tidsperiode. Utvalget mener at det bør stilles mer ambisiøse krav til at lederne i etaten leverer gode resultater, og at måltallene må reflektere dette.

Det foregår mye bra arbeid med oppfølging av resultater innad i politidistriktene, men dette er ikke satt i system på et nasjonalt nivå. Politidistriktene rapporterer på resultater, men det er ikke rutiner for hvordan man håndterer dårlige resultater. Avdeling for etatsstyring i Politidirektoratet treffer politidistriktene en gang i året, og dette er da den eneste formelle anledningen til å følge opp politidistriktenes resultater. For 2012 har avdelingen for første gang blitt bedt av Politidirektoratet om å kommentere på måloppnåelse, men det er ikke etablert dialog rundt konsekvenser av manglende måloppnåelse. En bedre og tettere oppfølging vil naturligvis være ressurskrevende etter som avdelingen skal følge opp 27 ulike politidistrikter og seks særorganer.

Gjennom arbeidet har utvalget gjennomgått et antall rapporter og utredninger utarbeidet av Politidirektoratet hvor man har definert tydelige aksjonspunkter, men som ikke er fulgt opp. F.eks. argumenteres det i rapporten «Politiet mot 2020» for at grunnprinsippet om et desentralisert politi er under press, og at etaten fremover må tilpasse organisasjonsstrukturen. I denne rapporten påpekes også viktigheten av å effektivisere IKT-systemene. Rapporten kom ut i 2008, og flere av tiltakene i rapporten er ikke fulgt opp i etterkant. Utvalget ser at det å ikke levere resultater eller gjennomføre initiativ og tiltak ikke får konsekvenser for lederne i politiet. F.eks. er det en rekke tiltak som Justis- og beredskapsdepartementet har pålagt Politidirektoratet å gjøre, men som ikke er gjennomført eller synliggjort i direktoratets rapportering til departementet. Dette inntrykket understøttes også av Difis evaluering av Politidirektoratet, der politisjefene peker på at mangelfull gjennomføringsevne i liten grad får konsekvenser, og at det i for stor grad har vært kultur for og muligheter for omkamper i politiet.⁵

14.3 Utøvelse av ledelse

Ovenfor har vi sett at det er strukturelle utfordringer og mangler ved dagens systemer og prosesser som i sum ikke sikrer en god ledelse på tvers av politiet. Dette gjør at den faktiske ledelsen i for

stor grad blir avhengig av den enkelte leders vilje og evne til å utøve ledelse.

14.3.1 Ledernes egnethet til å utøve ledelse

Gjennom arbeidet har utvalget sett mange eksempler på god ledelse i politiet, der lederne har fått til mye innenfor gjeldende ressursrammer. F.eks. etablerte Vestfold politidistrikt i 2007 «Operasjon Grenseløs», som ved oppstarten bestod av en gruppe på fire etterforskere og en politijurist som konsentrerte seg om mobil vinningskriminalitet på tvers av politidistriktene. Prosjektet ble senere utvidet til å inkludere Telemark, Søndre Buskerud og Asker og Bærum politidistrikt, og har gitt meget gode resultater mot mobile vinningskriminelle. Et annet eksempel er Telemark politidistrikt som, som eneste politidistrikt⁶, har bemannet opp operasjonssentralen sin natt til lørdag og søndag for å få en bedre publikumstjeneste. Utvalget har fra mange driftsenhetsledere fått mange eksempler på ledere som har fått til store forbedringer i hvordan de utøver tjenesten, gjennom bl.a. endringer i lokal struktur, endringer i tjenestelister og bedre samarbeid med andre aktører.

Samtidig har utvalget av ledere i politiet flere ganger fått presentert løsningen på utfordringer og problemer som tilførsel av mer penger, uten videre refleksjoner rundt potensialet for en mer effektiv ressursutnyttelse. I kapittel 15 er det en rekke eksempler som viser ulik tilnærming til likeartede oppgaver, og stor variasjon i måloppnåelsen. En stor del av disse forskjellene mener utvalget kun kan forklares gjennom ulik utøvelse av ledelse. Eksempelet knyttet til reaksjonstid i boks 14.3 illustrerer dette.

Dette illustrerer at det er store forskjeller i utøvelse av ledelse i politiet. Forskjellene kan i flere tilfeller tilskrives lederne selv, det vil si om lederne «tar ledelse» og er initiativrike innenfor gitte rammebetingelser eller handlingsrom, eller om de har en mer passiv utøvelse av lederskap. De enkelte ledernes personlige egenskaper kan dermed være avgjørende for hvordan ledelse utøves.

Konsulentselskapet Rambøll har analysert politiets medarbeiderundersøkelse fra 2013. Denne analysen viser at de som oppgir høy jobbtilfredshet blant annet har en leder som er synlig, angir retning, gir løpende tilbakemeldinger og går foran som en rollemodell. Nærmeste leder var det området som i størst grad skilte enheter i politiet med størst og lavest jobbtilfredshet. Det er for

⁵ Difi Rapport 2013:3 Evaluering av Politidirektoratet.

⁶ Basert på data fra oktober 2012.

eksempel relativt stort sprik i svarene på påstander som «min nærmeste leder foretar nødvendige grep når noe ikke fungerer» og «min nærmeste leder sørger for at ressurser utnyttes på en effektiv måte». På bakgrunn av resultatene fra medarbeiderundersøkelsen identifiserte Rambøll nærmeste leder som det primære fokusområdet. Dette store spriket i hvordan de ansatte vurderer sine ledere, stemmer overens med de store forskjellene i lederskap som utvalget påpeker.

Det er flere ledere i norsk politi med god og bred erfaring, både fra politiet og fra andre private og offentlige virksomheter. Samtidig har relativt mange ledere i politiet erfaring fra bare ett politidistrikt eller få funksjoner, noe som gir en svært begrenset referanseramme for å utøve ledelse. Det er ingen systematikk i opplæringen av ledere i politiet, og det er ingen sentralt definerte krav til hvem som kan bli ledere i politiet. Flere ledere i politiet har blitt ledere på bakgrunn av deres faglige dyktighet, uten at dette nødvendigvis innebærer at de er dyktige ledere. Ledernes kompetanseutvikling avhenger i stor grad av hvilket initiativ den enkelte lederen selv har tatt for å skaffe seg selv eller andre den nødvendige kompetansen. Ledernes evne til å utøve ledelse innenfor de ramene de har, er også avhengig av hvilke rollemønstre lederne selv har hatt, og hvordan lederen har lært seg å lede.

Gode rollemønstre antas å være viktig for hvordan personer utvikler seg som ledere. Det eksisterer ikke et systematisk rollemønstre- eller mentorprogram i politiet, og det vil derfor være tilfeldig hvilke rollemønstre ledere i politiet har hatt. I Sverige er bruk av mentorer i perioder en naturlig del av lederskapsutviklingen, og satt i system som en del av deres lederutviklingsprogram som beskrevet over. Politimyndighetene har også bygget opp mentorpooler for å møte et voksende behov for mentorer. De som ønsker en mentor, avklarer dette med sin nærmeste leder, og kan så kontakte en mentorkoordinator som tildeler en mentor enten fra egen organisasjon, en annen politimyndighet eller utenfor politiet.

14.3.2 Opplevde begrensninger i utøvelse av ledelse

Den enkelte leder definerer sitt opplevde handlingsrom gjennom tenkemåte, motivasjon og kompetanse. Forventninger, krav og strukturelle føringer tolkes av den enkelte leder. Handlingsrommet kan oppfattes som større eller mindre enn det formelle handlingsrommet som blir formet av strukturelle forutsetninger og systemer og

Boks 14.3 Opplevd handlingsrom, reaksjonstid

Utvalget er blitt presentert for et eksempel der et politidistrikt har gjennomført en analyse av responstid ved utrykning i distriktet. Analysen viste at det innad i samme distrikt var store forskjeller på responstid. Forskjellene kunne i stor grad tilskrives reaksjonstid, det vil si tiden fra varsel om utrykning til polititjenestemannen var i tjenestebilen. En lokal politistasjon hadde over dobbelt så lang reaksjonstid som stasjonen med raskest reaksjonstid. Stasjonen med raskest reaksjonstid hadde langt færre ansatte enn den med lengst reaksjonstid.

Når man gikk nærmere inn på årsakene til denne store forskjellen, viste det seg at ledelsen ved de ulike politistasjonene hadde forskjellige oppfatninger av hvilke krav en kunne stille til sine ansatte når de var på bakvakt. Ledelsen ved stasjonen med raskest reaksjonstid hadde et krav om at man måtte være hjemme med tjenestebilen når man hadde bakvakt. Dersom man f.eks. måtte gjøre noen ærend, måtte man kjøre tjenestebilen slik at man var klar til å rykke ut med en gang. Ved denne stasjonen hadde ledelsen en klar oppfatning av hva som krevdes av de ansatte når de var på bakvakt.

På stasjonen med lengst reaksjonstid var det ikke noe spesifikt krav om hvor man skulle oppholde seg når man var på bakvakt, og man fikk ikke anledning til å ta tjenestebilen med hjem. Ved utrykning måtte derfor polititjenestemennene først komme seg til politistasjonen. Årsaken til disse forskjellene kan i stor grad tilskrives ulike oppfatninger av hvilke krav man kan stille til sine ansatte.

Utvalget mener dette illustrerer at den lokale ledelsens tolkning av handlingsrommet kan være avgjørende for hvor gode tjenester som tilbys publikum.

prosesser. Som nevnt tidligere vil også for stor formell frihet i form av manglende krav og styringsparametere på enkelte deler av virksomheten kunne begrense muligheten til å prioritere og fatte beslutninger. Det subjektive eller opplevde handlingsrommet blir dermed redusert. Eksempelvis har mangel på sentrale krav knyttet til respons- og reaksjonstid ført til store forskjeller i responstid mellom og innenfor politidistriktene,

basert på opplevd handlingsrom og lokale lederes prioriteringer.

Hvordan lederne utøver lederskap, henger ikke bare sammen med lederens personlige egenskaper, men også lederens formelle og erfaringsbaserte læring. En leder som gjennom læring har utviklet åpenhet, refleksjon, tillit og kompetanse i form av evne til å tåle og mestre usikkerhet, tvetydighet og konflikt, vil kunne tolke og definere handlingsrommet på en annen måte enn en leder som er orientert mot det trygge og sikre, og som gjennom læring har utviklet liten toleranse for det komplekse og skiftende. Systemer og prosesser vil derfor kunne ha stor betydning for hvor stort det opplevde handlingsrommet for ledelse vil være, og forskjeller i det opplevde handlingsrommet kan skyldes en manglende standard for ledelse i etaten.

14.4 Anbefalinger

I gjennomgangen av politiet har utvalget sett store forskjeller i resultater mellom de ulike politidistriktene over tid. Utvalget vil derfor anbefale at det iverksettes tiltak som sikrer en mer enhetlig ledelse i politiet, og som sikrer et høyt kompetansenivå på lederne og god ledelsesutøvelse i etaten. Utvalget mener at disse anbefalingene vil bidra til en bedre gjennomføringsevne blant lederne og en mer resultat- og konsekvensorientert ledelse.

Utvalget mener at følgende tiltak må iverksettes for å oppnå dette:

- Ledelsesutvelgelse og ledelsesutvikling må i større grad prioriteres, og ledelsesprofilen må i større grad differensieres for å sikre høy kompetanse på ledernivå. Det må innføres metodikk for å velge ut og dyrke frem gode ledere i politiet, og det må etableres klare krav og kriterier til lederne. Dette antas å kunne bidra til en bredere erfaringsbakgrunn blant lederne i politiet.
- Det må sikres at lederne har et høyt kompetansenivå, f.eks. gjennom å arbeide aktivt for å tiltrekke seg gode søkere til lederstillinger, også utenfor politiet. Lederne må følge et felles opplæringsprogram for bedre å sikre en enhetlig ledelse av politiet. Det må videre foretas systematisk evaluering og oppfølging av alle lederne for å videreutvikle og sikre et høyt nivå på utøvelse av ledelse i politiet.
- Det bør innføres prestasjonsledelse med tydelige målsettinger og krav, måling og oppfølging av resultater og tiltak for å håndtere manglende måloppnåelse over tid.
- Flere forhold som er trukket frem i denne utredningen, vanskeliggjør utøvelse av ledelse i politiet. Utfordringene knytter seg særlig til organisering, både på nasjonalt og lokalt nivå, og til styring av politiet. Endringer som foreslås i andre kapitler knyttet til disse temaene, vil etter utvalgets syn være viktig for å forbedre ledelse i politiet.

Kapittel 15

Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen

For å få mest mulig ut av politiets ressurser er det viktig at oppgavene løses effektivt og med høy kvalitet. Organisasjoner med god oppgaveløsning kjennetegnes av at de har systemer og rutiner som tilrettelegger for å levere faglig solid arbeid uten unødig ressursbruk. Effektivitet og kvalitet kan være vanskelig å måle. Det er likevel viktig å identifisere mål og utvikle rutiner for læring på tvers i etaten.

Politiets virksomhet er grunnleggende likeartet, med en enhetlig oppgaveportefølje, like rammebetingelser og sentral ledelse. Dette tilsier sentralisert styring, med nasjonalt forankrede mål og prioriteringer understøttet av standardiserte arbeidsprosesser, prosedyrer og metoder. Likeartet virksomhetsutøvelse skaper også de beste forutsetningene for læring og kompetansebygging gjennom deling av beste praksis.

Som gjennomgangen i dette kapittelet vil vise, er det stor variasjon i politiets faktiske tjenesteutøvelse, noe som tyder på at etaten ikke har utnyttet de mulighetene som ligger i en likeartet virksomhet. Utvalget har sett mange eksempler på svært godt politiarbeid. Utfordringen er at de gode løsningene ikke er gjennomgående for politiet, men enkeltstående eksempler i det enkelte politidistrikt. Dette skyldes sterke autonome politidistrikter og en svak sentral styring som har ført til ulike prioriteringer og ulike måter å løse oppgavene på. Som en konsekvens av dette leverer også politidistriktene ulike resultater. I tillegg er det lite tilgjengelig informasjon knyttet til effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen. Det er også vanskelig å gjøre sammenligninger mellom politidistriktene for å vurdere resultater og måloppnåelse.

Det er ulike oppfatninger av hva som er god kvalitet og effektivitet. Forståelsene som legges til grunn i denne rapporten, er kort fortalt at effektivitet regnes som ressurser anvendt, både tidsmessig, personellmessig og økonomisk, sett i forhold til oppnådd effekt. Kvalitet handler om å gjennomføre oppgavene på en måte som er faglig solid, og hvor en oppnår de ønskede resultatene av handlingen. Det er viktig også å ta høyde for samspillet

mellom de to. For å sikre god kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen må hensynene til effektivitet og kvalitet balanseres på en hensiktsmessig måte.

Med utgangspunkt i hva som kjennetegner god praksis, fokuserer utvalget på den faktiske oppgaveutøvelsen innenfor politiets kjerneoppgaver for å avklare om politiet løser sine oppgaver med effektivitet og kvalitet. Presentasjonen har ikke som målsetting å gi en fullstendig oversikt over alle politiets funksjoner, men søker å skape et bredt anlagt bilde av politiets virksomhet for å belyse om politiets virksomhetsutøvelse fremmer effektiv og god tjenesteutøvelse. Utvalget ønsker også å vise hvordan analyser kan benyttes av politiet i fremtiden.

I det følgende tegnes et kort bakgrunnsbilde av situasjonen i politiet i dag, etterfulgt av en beskrivelse av hva som kjennetegner beste praksis i sammenlignbare organisasjoner. Videre foretas en nærmere gjennomgang av effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning med hovedvekt på kjerneoppgavene. Her behandles først arbeidsbestemmelsene som en sentral rammebetingelse for all virksomhet politiet utøver, etterfulgt av temaet analyse og planlegging. Dernest gjennomgås politiets kjerneoppgaver inndelt i kategoriene forebygging, synlig tilstedeværelse og responsevne og straffeforfølgning, som følges opp av temaet administrative støttefunksjoner. Avslutningsvis gis en oppsummering og konkrete anbefalinger til forbedringer.

15.1 Grunnlag for effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen

Politidistriktenes oppgaveportefølje er likeartet og regulert innenfor de samme rettslige rammene. I tillegg er det gitt nasjonale instruksjoner og direktiver som regulerer utøvelsen av virksomheten. Dette sammenholdt med at politiet har høy tilfyll i befolkningen, skaper et godt grunnlag for effektiv og kvalitativ oppgaveløsning.

Politidistriktene har sine påviselige særegenheter. De ordensmessige utfordringene, kriminalitetsbildet og kriminalitetsutviklingen er ulike, noe som vil føre til innslag av lokale prioriteringer. Imidlertid rokker ikke dette ved det faktum at politiets oppgaver, rammer og verktøy er de samme over hele landet. Når det skjer et innbrudd, er det uvesentlig om hendelsen inntreffer i Fredrikstad, Kirkenes eller Tromsø. Patruljering i sentrum vil være mer eller mindre det samme uavhengig av om man gjør det i Bergen eller Oslo. Når en person blir ranet, vil det være de samme etterforskingsskrittene som bør gjøres enten ranet finner sted i Førde eller på Hamar. Til tross for lokale ulikheter er oppgavene som skal løses de samme. Det er sakens art som skal være avgjørende for politiets faglige tilnærming, ikke hvor i landet saken skjer.

Selv om alle forutsetninger er til stede for å etablere en ensartet virksomhetsutøvelse, er det store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder prioriteringer, hvordan oppgaver løses og måloppnåelse. Det er ikke gitt nasjonale mål, rutiner eller systemer som sikrer at prioriteringer, ressursdimensjoner og utførelse av oppgavene har en felles forankring.

Politidirektoratet har gitt retningslinjer for oppgaveutførelsen innenfor et begrenset antall funksjonsområder. Rutinene gir imidlertid i liten grad nasjonalt standardiserte føringer for hvordan oppgavene skal utføres. Rettslige rammer og faglige føringer for hvordan politiet skal arbeide er ikke nok til å sikre kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen. Vel så viktig er tydelig ledelse, vektlegging av kompetanse og kapasitet, ressursdimensjonering som underbygger prioriteringer og struktur, og organisering som fremmer effektiv oppgaveløsning. Det er av stor betydning at politiet utvikler nasjonalt forankrede resultatmål, rutiner og standarder, som er en viktig forutsetning for å sikre lik oppgaveløsning basert på beste praksis.

I praksis er det stort rom for lokale tilpasninger, og det enkelte politidistrikt er gitt utstrakt autonomi. Dette forsterkes ytterligere gjennom delegering av fullmakter og ansvar til den enkelte driftsenhet uten at det er etablert overordnede mekanismer som sikrer helhetlig ressursbruk og prioriteringer for å nå felles mål. Som følge av dette er effektiviteten og kvaliteten i politiets oppgaveløsning prisgitt 27 politidistrikters ulike tilnærminger til likeartede oppgaver.

15.2 Hva kjennetegner god praksis?

En del elementer går igjen i organisasjoner som leverer god kvalitet og effektivitet. En overgripende faktor er en tydeliggjøring av organisasjonens mål og formål. Det må være klart for alle i organisasjonen hva kjerneoppgavene er, og hvilke mål man ønsker å nå. I politiets tilfelle dreier det seg om å forebygge og bekjempe kriminalitet, og ivareta borgernes trygghet og sikkerhet. Alt politiet gjør, bør ha til hensikt å støtte oppunder muligheten til å oppnå mindre kriminalitet og et tryggere samfunn.

Fire suksesskriterier ser ut til å gå igjen hos organisasjoner som leverer godt på effektivitet og kvalitet: kunnskapsbasert arbeid, standardiserte verktøy og rutiner, god organisering og kompetanse og god ledelse. Nedenfor gjennomgås hvert av disse kriteriene for å vise beste praksis og eksempler til etterfølgelse.

15.2.1 Kunnskapsbasert oppgaveløsning

Et sentralt kjennetegn ved de dyktigste organisasjonene er at de arbeider kunnskapsbasert. Organisasjonen må ha tilstrekkelig informasjon, informasjonen må spres til dem som trenger den, og man må være i stand til å analysere informasjonen, gjøre sammenligninger og forstå forskjeller. Relevant informasjon må foredles til praktisk anvendbar kunnskap og forståelser av hva som skjer, hvor en bør fokusere innsatsen, hva som bør gjøres, og hvilke tiltak som kan ha effekt. Gode analyser er avgjørende for å løse oppgavene på en hensiktsmessig og kunnskapsbasert måte. I politiets tilfelle er det f.eks. viktig å ha kunnskap om kriminalitetsbildet og utviklingen i kriminaliteten, å kjenne risikomiljøer, -steder og -tidspunkter og å ha kunnskap om tilgjengelige metoder og hva som har fungert andre steder. Analyser er relevante i alt fra prioritering av ressurser og valg av arbeidsmetoder til planlegging av tilstedeværelse, og de må gjennomføres både på lokalt og sentralt nivå.

Et eksempel på kunnskapsbasert allokering av operative ressurser kan hentes fra Telemark politidistrikt, der bemanningen ved operasjonssentralen er størst kveld/natt til lørdag og søndag. Ressursdimensjoneringen er forankret i en analyse som viser hvor og når hendelser som krever politiets nærvær, inntreffer.

Et annet eksempel på kunnskapsbasert planlegging er hvordan Østfinnmark politidistrikt har gjennomført analyser av hendelser fordelt på sted, dag og klokkeslett. Analysen blir brukt i tjeneste-

planleggingen og utarbeidelse av vaktlister for bedre å møte etterspørselen etter politiets tjenester.

15.2.2 Standardiserte verktøy, rutiner og metoder

Videre kreves rutiner, verktøy og metoder for å kunne omsette analyser og teoretisk kunnskap til praktisk arbeid. Det må utvikles rutiner og metodebeskrivelser for hvordan arbeidet skal organiseres, hvordan ulike typer saker skal håndteres, og maler for registrering av informasjon i ulike systemer basert på kunnskap om beste praksis. Det er behov for praktiske beskrivelser som forklarer tydelig og konkret hvordan oppgaver skal løses, hvem som skal gjøre hva, hvem en skal samarbeide med osv. Teknologiske verktøy må understøtte arbeidet og gjøre det enkelt å registrere, dele og gjenfinne informasjon. En standardisering av hvordan oppgaver løses, gjør det lettere å måle resultater og gjøre sammenligninger og sikrer en enhetlig etat der like oppgaver løses på lik måte. På flere områder har politiet utviklet standarder for utførelse av operative oppgaver. Som eksempel nevnes prosedyrer for håndtering av «skyting pågår» og fartsmåling med laser.

Et annet eksempel på et standardisert verktøy for kunnskapsbasert arbeid er Politidirektoratets veileder for gjennomføring av bekymringssamtaler, hovedsakelig basert på gode erfaringer fra Manglerud politistasjon. Med veilederen legger man til rette for at bekymringssamtalene gjennomføres tilnærmet likt over hele landet og følger en mal som erfaringsmessig fungerer godt.

15.2.3 Organisering og kompetanse

Politiet må ha en organisering og kompetanse som legger til rette for effektivitet og kvalitet, sentralt og ute i etaten. Det kan være behov for en sentral enhet som identifiserer og sprer beste praksis og fører tilsyn med at oppgaver løses på riktig måte, og at rutiner og prosessbeskrivelser følges. Organisasjonen må ha den nødvendige kompetansen til å identifisere hvordan kjerneoppgaver og støttefunksjoner kan løses med best mulig kvalitet og effektivitet, og følge opp at fastsatte arbeidsmetoder og rutiner følges.

Et godt eksempel på hvordan dette kan gjøres, kan vi hente fra engelsk politi. Der har tre ulike organer funksjoner som støtter oppunder effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen. For det første har de et College of Policing som utvikler standarder og samler og evaluerer beste praksis. Dette

sammenstilles i en beskrivelse av beste praksiser kalt «what works», som formidles til hele etaten. Videre har Her Majesty's Inspectorate of Constabulary et ansvar for å vurdere effektivitet og føre tilsyn med politidistriktene. Som del av dette følger de opp at «what works» etterleves og at nasjonale standarder følges. Den nasjonale avdelingen Value for Money unit i Home Office (det britiske innenriksdepartementet) støtter oppunder og sørger for kostnadseffektivt arbeid i etaten. Denne tredelingen, med ulike organer som støtter og forsterker effekten av hverandres arbeid, er et eksempel på hvordan man kan ivareta funksjoner som støtter økt effektivitet og kvalitet i etatens oppgaveløsning.

I norsk politi har Politidirektoratet en tilsyns-avdeling som fører tilsyn med politidistriktene for å se om rutiner følges, hvordan oppgaver løses, og hvilke resultater som oppnås. Den enkelte tilsynsrapport gir kunnskaper om virksomhetsstyring i det enkelte politidistrikt, men har begrenset anvendelse på tvers av politidistriktene. Stort innslag av lokalt tilpasset struktur, rutiner og funksjonsutøvelse i hvert enkelt politidistrikt gjør det vanskelig å drive med sammenligninger av tilsynsrapportene på tvers av politidistriktene for å understøtte den nasjonale virksomhetsstyringen gjennom evaluering og deling av beste praksis.

15.2.4 Prestasjonsledelse

Sist, men ikke minst, kreves god ledelse sentralt, regionalt og i den enkelte tjenesteenhet for å sette og nå mål om effektivitet og kvalitet og legge rammer for hvordan arbeidet skal utføres. Ledelsen må gjøre prioriteringer og tydeliggjøre overfor alle ansatte hva som er organisasjonens kjerneoppgaver. De må følge med på hvordan organisasjonen leverer på sentrale parametere, og gjøre nødvendige sammenligninger med lignende organisasjoner og mellom enheter for å vurdere effektivitet, kvalitet og måloppnåelse og om det er behov for å gjøre endringer i prioriteringer eller arbeidsmetoder. Ledelsen må fatte avgjørelser basert på tilgjengelige analyser og informasjon. For å gjøre dette er det behov for sentral informasjon om utvikling i kriminaliteten, tilgjengelige ressurser, politiets resultater mv., som må være enkelt og raskt tilgjengelig.

Eksempler på god ledelse kan bl.a. hentes fra finsk politi. Der måler de og følger opp effektiviteten i oppgaveløsningen systematisk på alle områder, bl.a. med mål knyttet til den samlede ressursbruken, inklusive mål på saksbehandling, ulike tidsbruksmålinger og responsevne. Ledelsen føl-

ger opp hvorvidt fastsatte mål blir nådd, og har ansvar for å iverksette tiltak hvis måloppnåelsen ikke er tilfredsstillende.

15.3 Effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning i dag

Situasjonen i politiet når det gjelder effektivitet og kvalitet i arbeidet, kan sorteres langs to akser. På den ene siden har vi rammebetingelser som legger føringer for politiets handlingsrom, hvilke oppgaver de skal løse, og hvordan. For det andre, som hoveddelen av dette underkapittelet vil handle om, den konkrete utførelsen av politiets oppgaver.

Etter en metodedel som forklarer hvordan analysene i det følgende er gjennomført, beskrives politiets rammebetingelser, effektivitet og kvalitet i analyse og planlegging og i utøvelsen av politiets kjerneoppgaver. Avslutningsvis ser vi også på administrative støttefunksjoner i politiet.

15.3.1 Metode

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere de alternative modellene har utvalget i samarbeid med Politidirektoratet, politidistriktene, særorganene og utvalgte statsadvokatembeter i mars-april 2013 utført en omfattende kartlegging av politiets virksomhetsutøvelse innenfor funksjonene som beskrives i dette kapittelet. Utvalgets analyser er utarbeidet på grunnlag av informasjon hentet fra en rekke kilder. Politiets ulike datasystemer har vært den sentrale kilden. Som eksempel kan nevnes SAP (lønns- og personalopplysninger), PO (politiets operasjonslogg) og Strasak (straffesaksregister). I tillegg er informasjon fra SSB og Tidsbruksundersøkelsen 2010 fra POD benyttet. Vedlegg 6 gir en mer utfyllende beskrivelse av dette.

For å kvalitetssikre informasjonen som er innhentet gjennom de ulike systemene og supplere med informasjon som gir et bredere informasjonsgrunnlag om politiets faktiske ressursbruk er det også gjennomført en rekke intervjuer og en spørreundersøkelse i politidistriktene og særorganene. Samlet gir informasjonen innhentet fra datasystemer supplert med intervjuer og spørreundersøkelser et godt bilde av politiets operative ressursbruk, eksempelvis politiets bemanning på operasjonssentraler til ulike tider og antall på patrulje som ikke er bundet opp i faste oppdrag, som igjen gir et reelt bilde på politiets mulighet til å løse oppdrag.

Selv om undersøkelsene ikke omfatter alle sider ved politiets kjerneoppgaver, mener utvalget å ha behandlet et tilstrekkelig antall funksjoner som gir oss et helhetlig bilde av i hvilken grad politiets virksomhetsutøvelse fremmer effektiv og kvalitativ oppgaveutførelse.

Tross dette vil det kunne være innslag av unøyaktigheter i datagrunnlaget, noe som skyldes ulik føring av data. Et eksempel på dette er ulik praksis ved «duplisering»¹ av straffesaker og bruk av henleggelseskode som ligger til grunn for beregning av oppklaringsprosent. Innslag av ikke signifikante saksvolum i små politidistrikter har også betydning for kvaliteten på analysene. Etter vår vurdering har utstrakt bruk av spørreundersøkelser for å kvalitetssikre dataene bidratt til at en ev. feilmargen har liten betydning og ikke påvirker utvalgets hovedfunn.

15.3.2 Rammebetingelser

Politiets virksomhet er regulert av de til enhver tid gjeldende rammebetingelsene. Disse kan inkludere forhold politiet selv ikke har direkte og umiddelbar kontroll over, gitt ved lov eller ved hjemmel i lov. Som eksempel kan nevnes politiloven, arbeidsmiljøloven og arbeidstidsbestemmelser. I andre tilfeller er rammebetingelsene fastsatt av organisasjonen selv, men på et høyere nivå, ved utøvelse av instruksjons- og direktivmyndighet. Rammebetingelsene definerer politiets handlingsrom og er bestemmende for politiets oppgaveutførelse.

Rapporten vil ikke gi en helhetlig gjennomgang av rammebetingelsene. Som et eksempel trekkes politiets arbeidstidsbestemmelser frem, som setter klare rammer for behovet for personressurser og nødvendig bemanning for å etablere døgnkontinuerlig operativ beredskap. Arbeidstidsbestemmelsen er et resultat av forhandlinger mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og kan derfor endres gjennom forhandlinger.

Dagens arbeidstidsbestemmelser reflekterer i liten grad at politiet er en organisasjon som ivaretar en døgnkontinuerlig operativ beredskap. Det å

¹ Duplisering er et begrep som brukes for å beskrive en praksis for registrering av straffbare forhold. Ofte vil en handling kunne rammes av flere straffebud. Påtalemyndigheten kan da velge å registrere forholdet som ett straffbart forhold ved å subsumere handlingen under primærbestemmelsen som rammer forholdet, eller de kan i tillegg også anvende andre straffebud for å sikre dekning for handlingens straffverdighet. Sistnevnte betyr at samme lovbrudd kan gjenfinnes flere steder i statistikken under ulike paragrafer.

skulle opprettholde en aktiv døgnkontinuerlig bemanning er ikke noe unikt fenomen for norsk politi. Andre etater og organisasjoner, eksempelvis helsevesen, brannvesen, Redningsselskapet og andre lands politistyrker, organiserer også sine ressurser for å oppnå en effektiv og kvalitativ døgnkontinuerlig tjeneste som er tilpasset et faktisk behov.

Politiets operative beredskap utøves på døgnkontinuerlig basis, og kan derfor ikke forankres i prinsippet om en normalarbeidstid. Funksjonens egenart med krav om tilstedeværelse og responsivne uavhengig av tid og sted, der ressursdimensjoneringen preges av mange ukjente faktorer, gjør det krevende å fastsette riktig bemanning samtidig som krav til mannskapenes helse, miljø og sikkerhet ivaretas. Dette gjør at behovet for fleksible tjenesteordninger gjør seg sterkt gjeldende. For høy bemanning i forhold til faktisk behov kan representere en ekstrabelastning i form av hyppigere tjenesteutøvelse utenom normalarbeidstid, mens for lav bemanning kan utgjøre et sikkerhetsproblem og en arbeidsbelastning for dem som er på jobb. Det er heller ikke klart definert hva som utgjør et ekstraordinært behov, samtidig som man ikke har et klart forhold til hva som er en normalsituasjon. Dette gjør det krevende å planlegge tjenesten. Regelverkets ulike hovedregler og unntaksbestemmelser søker

å vekte alle disse hensynene samtidig som regelverkets formål ivaretas.

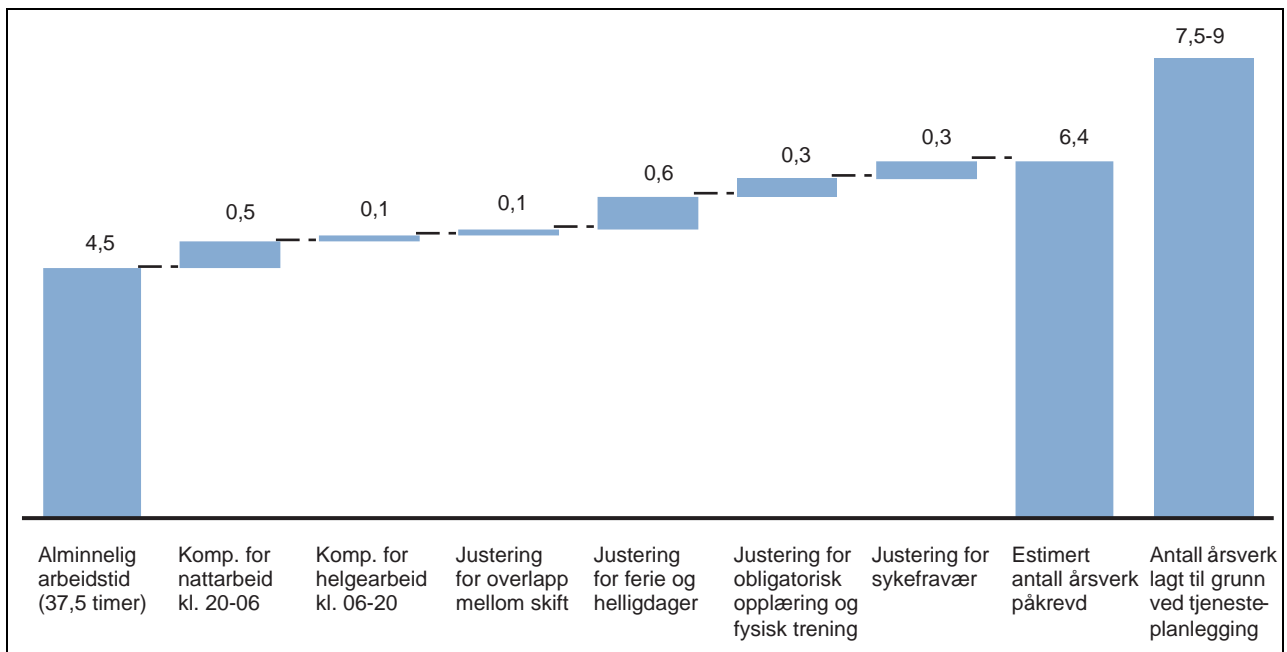
Ifølge arbeidstidsbestemmelsenes § 1 er formålet med dagens avtale:

«... å regulere arbeidstiden og derigjennom sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste».

Det kan stilles spørsmål ved om disse formålene er gitt tilstrekkelig gjennomslag i dagens avtaleverk.

Etter utvalgets vurdering bør arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonen sammen foreta en grundig gjennomgang av arbeidstidsbestemmelsene for å etablere et avtaleverk som i større grad speiler politiets samfunnsmandat i kraft av å være en operativ beredskapsorganisasjon.

Arbeidstidsbestemmelsenes regulering av arbeidstid knyttet til dag og uker, herunder krav til kompenserende hvile ved fravik av disse bestemmelsene, er bestemmende for beregning av det faktiske behovet personell når en helkontinuerlig beredskap skal etableres. Det kan synes som om det er ulik oppfatning i politiet om hvor mange årsverk som kreves for å etablere en aktiv døgnkontinuerlig operativ beredskap. Uavhengig av hvilke begrensninger dagens arbeidstidsbestemmelser gir, er det viktig at etaten har en enhetlig og reell tilnærming til spørsmålet.



Figur 15.1 Antall årsverk som kreves for å bemanne døgnkontinuerlig ordenstjeneste per 1. april 2013. Det er lagt til grunn 57 timer opplæring og kurs per år per tjenesteperson, samt én time fysisk trening per uke. Det er lagt til grunn 5 pst. sykefravær.

Kilde: Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten, Politidirektoratet, Politianalysen.

Noen politidistrikter legger til grunn 7,5 årsverk, noen 8, mens de fleste legger 9 årsverk til grunn for å dekke én døgnskategorisk operativ tjenesteperson. For å bemanne en patrulje bestående av to tjenestepersoner kreves dermed mellom 15 og 18 operative årsverk. Politidirektoratet har opplyst til utvalget at det ikke finnes en klart definert standard for hvordan tjenestelister skal utarbeides og hva slags bemanning som skal legges til grunn. Utvalgets analyser viser at en døgnskategorisk tjeneste kan bemannes med 6,4 årsverk. Dette er basert på politiets arbeidstidsbestemmelser, medregnet fravær grunnet ferie, sykdom, obligatorisk trening med videre, og er kvalitetssikret av arbeidsgiveravdelingen i Politidirektoratet 23. mars 2013. Hovedkomponentene denne analysen har hensyntatt er vist i figur 15.1.

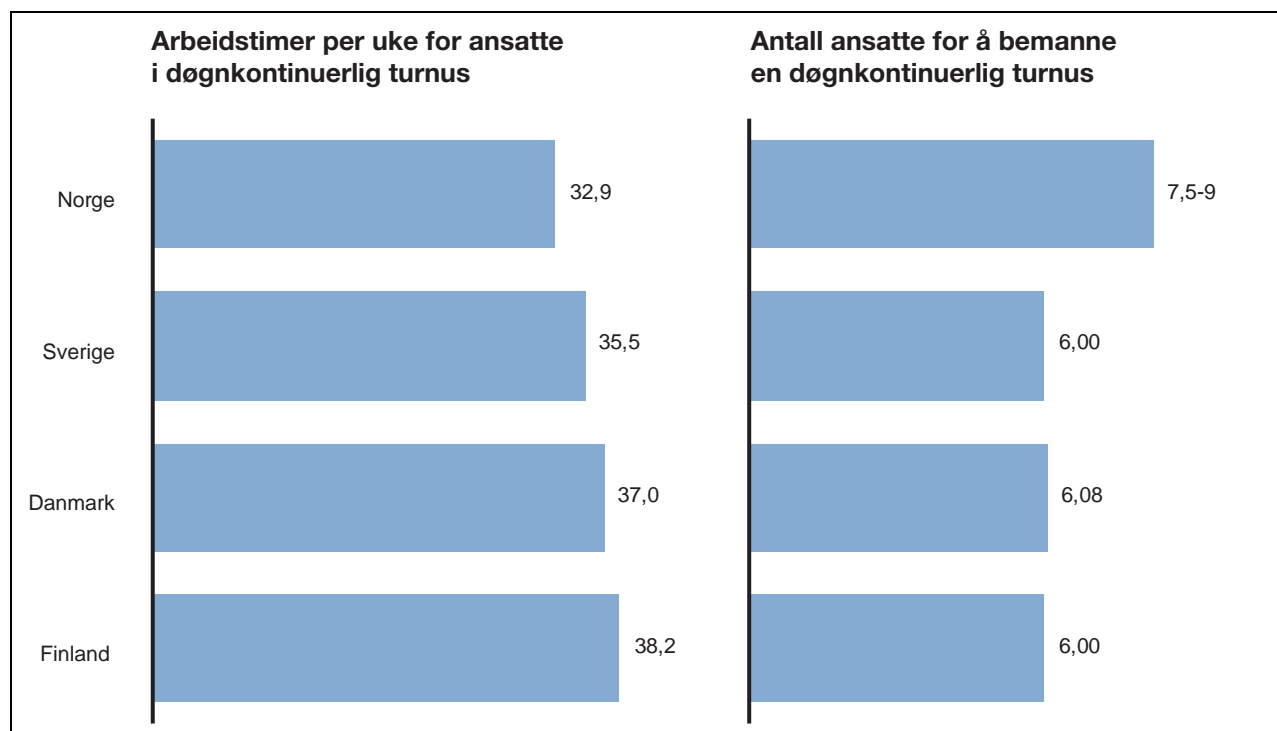
For operative mannskaper med høyere krav til opplæring og trening, slik som UEH-enheter, vil behovet for å bemanne en døgnskategorisk tjeneste være noe høyere. Til tross for dette vil det også for disse personene være mulig å bemanne en døgnskategorisk tjeneste med i underkant av syv årsverk.

Det er innhentet informasjon fra de andre nordiske landene om hvordan de organiserer døgnskategorisk tjeneste i politiet, knyttet til antall

timer personer i døgnskategorisk tjeneste jobber, samt hvor mange personer som trengs for å bemanne en døgnskategorisk tjeneste. Disse analysene viser at politiet i Norge jobber færre timer enn sine kollegaer i naboland, og at det kreves flere personer for å bemanne en døgnskategorisk tjeneste i Norge enn i de andre landene. Figur 15.2 viser at Sverige, Danmark og Finland planlegger med om lag seks årsverk for å bemanne en døgnskategorisk tjeneste, og at de jobber 10 – 20 pst. flere timer per uke enn i Norge. Det er verdt å merke seg at om utvalgets beregninger på 6,4 årsverk legges til grunn for Norge, vil forholdstallet mellom arbeidete timer og antall årsverk som kreves for å bemanne en døgnskategorisk tjeneste, være sammenlignbart med de andre nordiske landene.

Det er grunn til å stille spørsmål ved politiets planlegging av ressursbruk knyttet til døgnskategorisk operativ tjeneste. At det tas utgangspunkt i opp til ni årsverk er svært ressurskrevende, og våre analyser viser at dette gir opp til 40 pst. høyere ressursbruk enn dagens arbeidstidsbestemmelser tilsier.

Politidirektoratet bør gi klare instruksjoner for hvilken faktor som skal legges til grunn for beregning av døgnskategorisk tjeneste, og hvordan vaktlister skal utarbeides for å oppnå dette. Som



Figur 15.2 Timer arbeidet og antall ansatte for å bemanne en døgnskategorisk turnus. Timer per uke. Antall ansatte.

Kilde: Politimyndigheter i Danmark, Finland og Sverige, Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten, Politidirektoratet, Politianalysen.

eksempel har man i Finland en standard for hele landet for hvordan vaktlister skal utarbeides basert på 3-ukers vaktlister. Et mål for Norge må være å komme ned mot det nivået vi ser i våre naboland og som utvalgets beregninger viser. Som en del av dette bør arbeidstidsordningene og måten de praktiseres i dag vurderes endret. Politiet må sikre fleksible tjenesteordninger som reflekterer at politiet er en operativ organisasjon som leverer døgntkontinuerlige tjenester.

15.3.3 Analyse og planlegging

En av politiets grunnteser de senere årene har vært at en kunnskapsbasert tilnærming til arbeidet, basert på analyse og fakta, vil føre til at etaten arbeider riktigere enn dersom de hovedsakelig arbeider erfaringsbasert. Betydningen av kunnskapsbasert arbeid er fremhevet av politiet i en rekke styringsdokumenter. Det er vanskelig å måle effektivitet og kvalitet på dette området ut fra effektmål.

Her undersøkes hvorvidt politiet arbeider tilstrekkelig analysebasert. Undersøkelsen er basert på en totalvurdering av bl.a. ressurser som medgår i utarbeidelse av analysene, kvalitet i eksisterende analyseprodukter, analyseverktøy og metoder. Det er også vurdert omsetting av analyse i faktisk bruk for å sette prioriteringer, allo-

kere ressurser, sette måltall og definere arbeidsmetoder.

I Politidirektoratets publikasjon *Politiets strategi 2010–2015* trekkes det frem som sentrale punkter at politiet alene og sammen med andre aktører skal utføre effektivt politiarbeid med god kvalitet, arbeide helhetlig, analytisk og målrettet og arbeide langsiktig og strategisk. Effektivitet og kvalitet er altså sentrale og uttalte mål fra toppledelsen i politiet. Hvordan det i praksis er lagt til rette for at målene skal nås, er derimot mer uklart.

Politidirektoratet har utarbeidet en veileder for hvordan analyser skal utarbeides, og hva de bør inneholde. Både Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene produserer analyser av strategisk karakter. F.eks. publiserer Kripos offentlig tilgjengelige trendanalyser som tar for seg utviklingen innen ulike kriminalitetsområder som organisert kriminalitet og mobile vinningskriminelle. Hvert politidistrikt er pålagt å produsere en årlig strategisk kriminalitetsanalyse, men Politidirektoratet vurderer kvaliteten på analysene som varierende. Av 27 politidistrikter leverte 12 en helhetlig strategisk analyse for 2012. De øvrige politidistriktene leverte analyser som enten var rene uttrekk fra politiets straffesakssystem (Strasak), eller som kun inneholdt noe mer enn rene Strasak-uttrekk.

Nivå	Enhet	Analysekapasitet	Analyser	Frekvens
Politidirektoratet	Politifagavdelingen ved seksjon for forebygging og kriminalitetsbekjempelse	5 stillinger med særskilt analysekompetanse, men kun 2 personer som arbeider med analyse p.t (1 stilling vakant og 2 avgitt til andre prosjekter)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strasak halvår ▪ Strasak helår ▪ Tendensrapporten ▪ Strategiske fagrapporter ▪ Hatrapporten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Halvår ▪ Årlig ▪ 4. år ▪ 2.-4. år ▪ 2-3 ganger
	Analyseavdelingen	5 stillinger, i tillegg bidrar alle fagekspertene i seksjonen i analysearbeidet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omverdensanalyse ▪ Ressursanalyse ▪ Evalueringsrapporter på ulike tema ▪ Ad hoc analyser av enkelttemaer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2. år ▪ Årlig ▪ Ad hoc ▪ Ad hoc
Særorganer	Kripos	23 stillinger, 8 arbeider med strategisk analyse og 15 med operative analyse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organisert kriminalitetsrapport ▪ Rapport om voldtektssituasjonen ▪ Trussel- og risikoanalyse relatert til Norges Schengen yttergrense ▪ Narkotikastatistikk med kommentarer ▪ Situasjonsbeskrivelse for risikosupportere ▪ Temarapporter 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Årlig ▪ Årlig ▪ Årlig ▪ Årlig ▪ Årlig ▪ Ad hoc
	Økokrim	1 stilling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trusselvurdering av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet ▪ Ulike dybdeanalyser ▪ Nasjonale/nordiske analyser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2. år ▪ Etter behov ▪ Etter behov
	Politiets utlendingsenhet	1 stilling	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tilstandsanalyse ▪ Temaanalyser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Årlig ▪ Ad hoc
Politidistriktene	Distrikter og lokale enheter	2 årsverk ved de fleste distrikter; flere årsverk ved større distrikt (Oslo, Hordaland m.fl.)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategisk analyse ▪ Diverse temarapporter på spesifikke kriminalitetsområder ▪ Andre operative og strategisk analyser 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Årlig ▪ Ingen oversikt ▪ Ingen oversikt

Figur 15.3 Oversikt over analysekapasitet og analyseprodukter i Politidirektoratet, utvalgte særorganer og politidistriktene.

Kilde: Politidirektoratet, Politiets lønnsdatabase, Kripos, Politianalysen.

Ett politidistrikt leverte ikke en årlig strategisk analyse til Politidirektoratet.

Som figur 15.3 viser, blir det utviklet svært mange analyser på alle nivåer i etaten. Det foreligger imidlertid ingen samlet oversikt over hvilke analyseprodukter som lages i politiet. En del av analysene er lite faktabaserte, og de følges i varierende grad opp i praksis. F.eks. lager Kripos analyser av den organiserte kriminaliteten, uten at de kan tallfeste omfanget av organisert kriminalitet. Dette skyldes at politiet registrerer sakene etter straffebud for primærforbrytelsen, f.eks. grovt tyveri fra villa, narkotikalovbrudd eller annet, uten mulighet til å registrere om saken også regnes som organisert kriminalitet.

De fleste politidistrikter har begrenset analysekapasitet, og den operative virksomhetsstyringen er i for liten grad systematisk forankret i analyser. Rapporter som produseres i Politidirektoratet, har i hovedsak et informativt formål uten at det foreligger mekanismer for å sikre at opparbeidet kunnskap legges til grunn i virksomhetsstyring ved fastsettelse av budsjettall, prioriteringer og måltall.

Lokalt brukes analyse kun i begrenset omfang til å fastsette prioriteringer, allokere ressurser og fastsette arbeidsmåter. Det finnes imidlertid spesifikke temaer og initiativ i enkelte politidistrikter hvor systematisk bruk av analyse i planlegging av det operative arbeidet har vist gode resultater. Eksempler på dette er bl.a. *Operasjon Grenseløs*, som er et samarbeid mellom flere politidistrikter på det sentrale Sør- og Østlandet, *Operasjon Villa* i Østfold politidistrikt og Etterretnings- og vinningsavsnittet i Oslo politidistrikt, som alle gjør god bruk av analyser i arbeid mot mobile vinningskriminelle. I Oslo politidistrikt var det fra 2009 til 2011 en nedgang i antall grove tyverier fra villa på over 70 pst. etter opprettelsen av Etterretning- og vinningsgruppen i 2009. Læringen og metodikken som har bidratt til disse resultatene er ikke på en systematisk måte spredt til andre store byer som har tilsvarende utfordringer.

Politiets IT-systemer og databaser inneholder svært mye informasjon. Men det krever mye manuelt arbeid å hente og fremstille data for systematisk bruk av analyse i virksomhetsstyring og operativ planlegging. Relevant informasjon er lagret i mange ulike systemer som krever manuelle uttrekk av data. Dette gjør det tidkrevende å sammenstille informasjon på en hensiktsmessig måte. Det foreligger også få sentrale retningslinjer, krav og metoder for bruk av analyse i virksomhetsstyring og operasjonell planlegging. Kvaliteten er varierende i ulike systemer, og politidistrik-

tene har delvis ulik praksis for hvordan registrering foretas i systemene. Som eksempel kan det nevnes ulik bruk av henleggingsgrunner i straffesaker.

Måltall fastsettes i samarbeid mellom politidistrikten og etatsstyringsseksjonen i Politidirektoratet. I stor grad blir disse måltallene satt ut fra historiske gjennomsnitt, hovedsakelig fra straffesaksregisteret, uten at det tas hensyn til tendenser identifisert ved analyse og estimerte effekter som søkes oppnådd.

Oppsummert ser utvalget at analysekapasiteten i politiet i utgangspunktet synes å være god. Det utarbeides et stort antall analyser både sentralt og lokalt. Analysene baserer seg imidlertid til dels for mye på historikk, som Strasak-tall, og analysene danner i varierende grad grunnlag for praktisk forebyggende og operativt politiarbeid. Analysene blir også i liten grad brukt i planlegging, styring og i fastsettelse av måltall. Det generelle inntrykket er at både kvaliteten på analysene og oppfølgingen av dem kan bli bedre.

15.3.4 Ressursbruk på politiets kjerneoppgaver

For å vurdere effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning er det særlig viktig å se på hvordan kjerneoppgavene blir håndtert. Politiets kjerneoppgaver er definert nærmere i kapittel 11. Figur 15.4 viser fordelingen av antall årsverk anvendt på ulike oppgaver i politiet. Kun 45 pst. av årsverkene ble i 2012 anvendt på kjerneoppgavene.

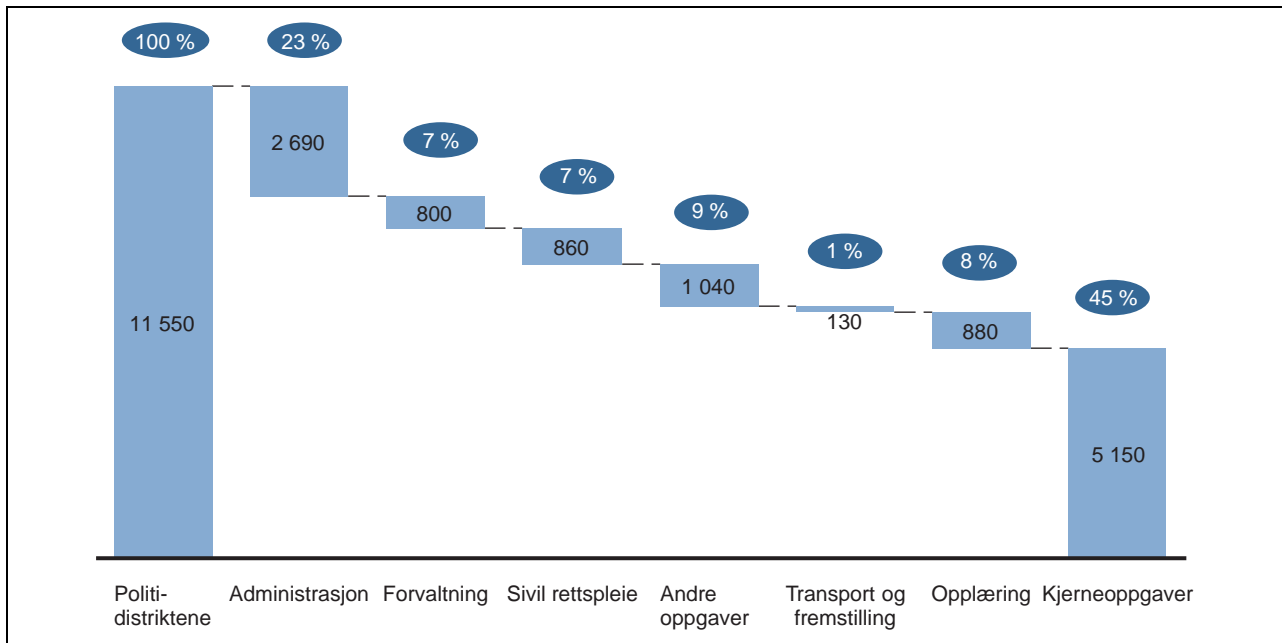
Den gjennomsnittlige fordelingen av ressurser innenfor kjerneoppgavene vises i figur 15.5. Politiets kjerneoppgaver er i denne sammenheng inndelt i tre kategorier:

- politiets forebyggende arbeid
- den operative virksomhet i kraft av synlig tilstedeværende politi og evne til å respondere på henvendelser fra personer som behøver øyeblikkelig hjelp
- politiets straffeforfølgning

De ulike kategoriene vil bli nærmere gjennomgått nedenfor.

I snitt er det straffeforfølgning som trekker klart mest ressurser i politidistrikten, etterfulgt av oppgaver knyttet til synlig tilstedeværelse og respons. Svært lite ressurser rapporteres å være dedikert til forebyggende politiarbeid.

I det nedenstående gjennomgås politiets utøvelse av kjerneoppgavene nærmere: å forebygge, forhindre, avverge og respondere på, og å etterforske og straffeforfølge kriminalitet.



Figur 15.4 Fordeling av ressurser i politidistriktene, faste stillinger i 2012. Administrasjon inkluderer arkiv, budsjett, deltakelse i interne møter, HMS, IKT, ledelse av virksomhet, møter med eksterne samarbeidspartnere, overordnet administrasjon og planlegging, personal, regnskap og lønn. Andre oppgaver inkluderer pauser, veiledning og instruksjon av studenter, fysisk trening i arbeidstiden og arresttilsyn. Transport og fremstilling inkluderer transport og fremstilling av psykiatriske pasienter, fangetransport og fremstilling og vakt hold i retten. Opplæring inkluderer obligatorisk opplæring og kompetanseutvikling samt andre kompetansetiltak.

Kilde: Tidsbruksundersøkelse 2010 fra Politidirektoratet, politiets lønnsdatabase 2012 (faste stillinger, snitt for året), Politianalysen.

15.3.5 Forebygging

Forebyggende arbeid har vært en uttalt prioritet fra politisk hold de siste årene. I Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2013 vektlegges forebyggende arbeid som ett av tre innsatsområder. Ved Politihøgskolens grunnutdanning er 16 av 180 studiepoeng knyttet til forebygging.

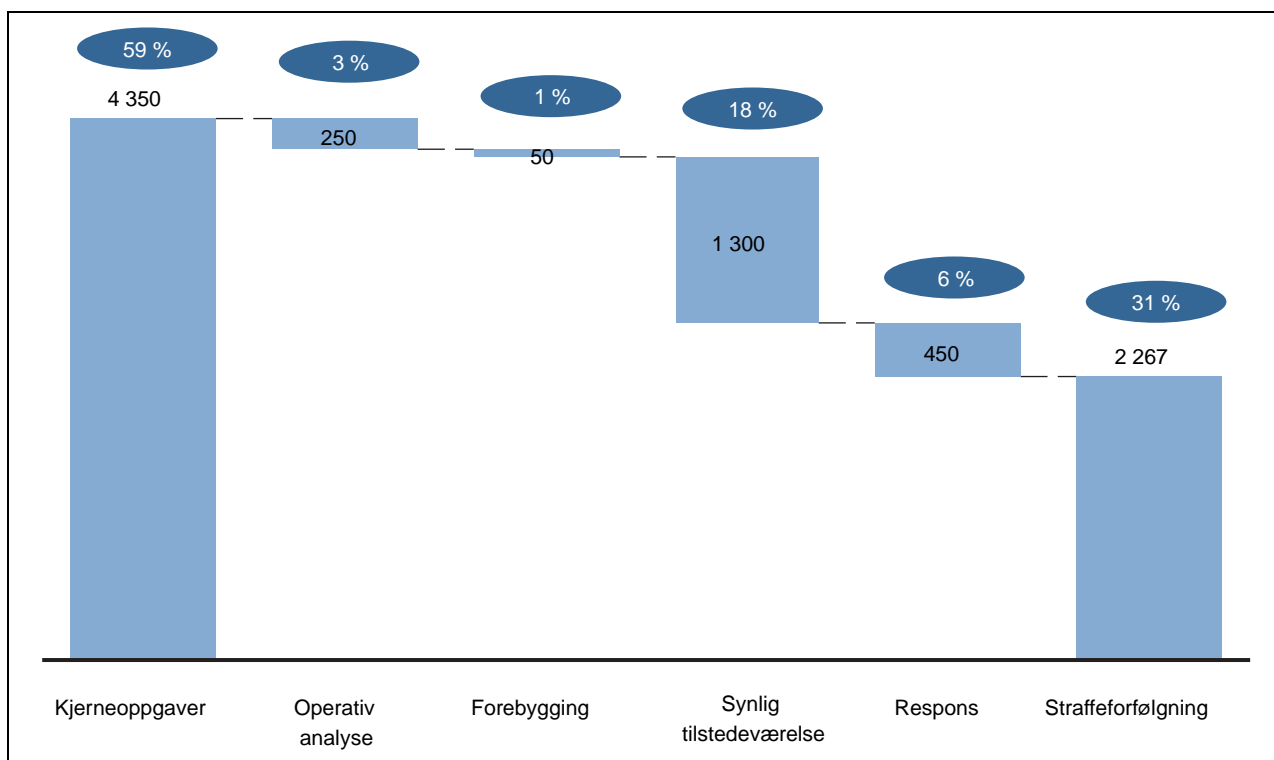
Forebygging er gitt et vidt innhold i politiet. De direkte forebyggingsoppgavene til politiet omfatter bl.a. holdningsskapende arbeid blant ungdom gjennom tett oppfølging av personer som står i fare for å utvikle en kriminell løpebane. Det inkluderer også politiets problemorienterte arbeid, som i korthet går ut på å identifisere problemer gjennom analyser for å ta initiativ til samarbeid med ulike aktører, det være seg boligeiere, skjenkesteder eller kommunene. Formålet er å fremme tiltak som effektivt forhindrer kriminalitet.

Samtidig har store deler av politiets virksomhet forebyggende effekt. Eksempler på dette er den tradisjonelle straffeforfølgningen, politiets synlige tilstedeværelse og enkelte forvaltningsoppgaver slik som våpenforvaltning. Fremstillin-

gen vil konsentrere seg om politiets direkte forebyggende arbeid, selv om utvalget forstår at andre oppgaver politiet gjør også har en forebyggende effekt.

Utvalget vil i denne delen av rapporten se på hvordan politiet prioriterer det forebyggende arbeidet, og i den forbindelse vurdere om aktiviteten gjenspeiler områdets prioritet slik det er kommet til uttrykk i politiloven og sentrale styringsdokumenter.

Politiet er en av mange samfunnsaktører som driver med forebyggende arbeid. Det er en rekke andre aktører som driver en virksomhet som enten direkte eller indirekte bidrar til å forebygge kriminalitet. Som eksempel kan nevnes kommunene, skoler, barnevernet og ulike ideelle organisasjoner. Det er viktig at politiets forebyggende virksomhet drives i tett samarbeid med disse, slik at samfunnets samlede ressurser og kompetanse utnyttes best mulig. Samarbeidet bør forankres på strategisk nivå så vel som i konkrete tiltak i enkeltsaker. Dagens ordning med politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) i den enkelte kommunen er egnede arenaer for å fremme dette arbeidet.



Figur 15.5 Fordeling av politiressurser til kjerneoppgavene i politidistriktene. Antall årsverk 2012. Forebygging inkluderer kun politiets forebyggende arbeid på mellomlang og lang sikt.

Kilde: Tidsbruksundersøkelse 2010 fra Politidirektoratet, Politianalysen.

Kvalitet og effektivitet i det forebyggende arbeidet er utfordrende å måle. I tillegg er det vanskelig å isolere politiets innsats fra andre aktørers målrettede arbeid på området. Erfaring har likevel vist at en strategisk og systematisk tilnærming til forebygging er viktig for å skape trygghet i samfunnet gjennom redusert kriminalitet.

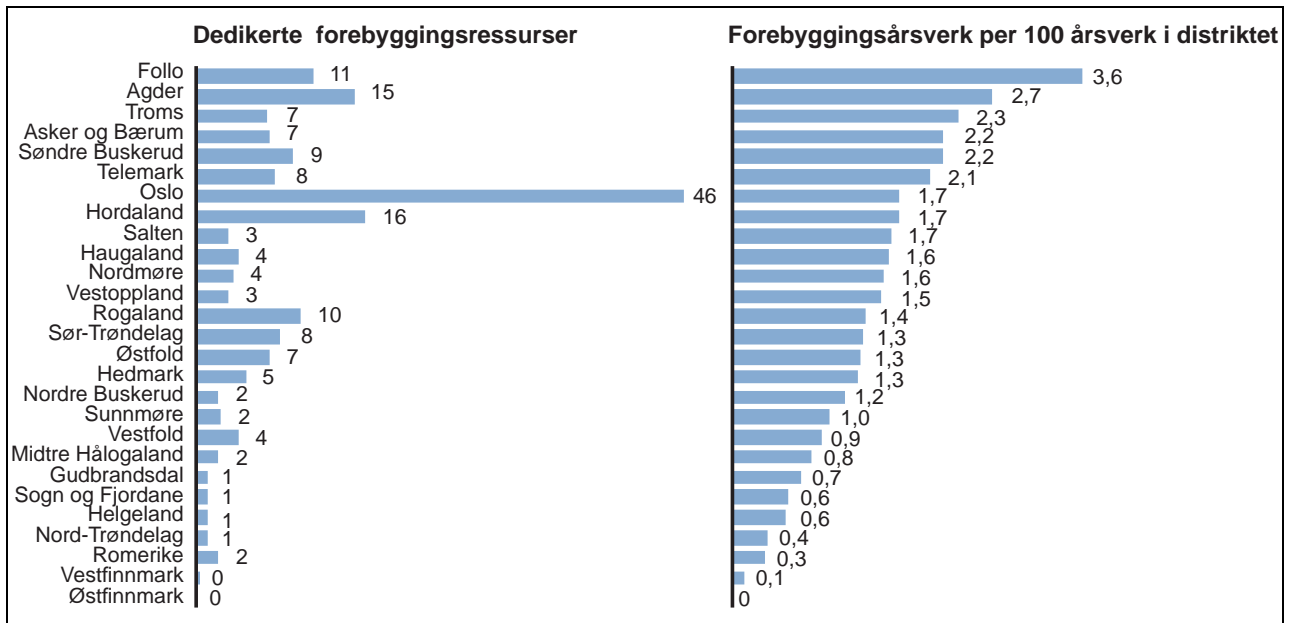
Politidirektoratets «Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005» hadde som formål å legge føringer for det forebyggende arbeidet i etaten. Det er senere utgitt noen andre sentrale dokumenter, som «Veileder for Bekymringssamtalen».²

Ved flere politistasjoner og lensmannskontorer er det igangsatt gode prosjekter drevet frem av engasjerte medarbeidere. De arbeider målrettet overfor risikogrupper og systematisk med å utvikle og implementere standardverktøy og beste praksis arbeidsmetoder. Et eksempel kan hentes fra Manglerud politistasjon i Oslo. Der gjennomføres det bl.a. ukentlige gjennomganger av straffe-

saksregisteret (Strasak) for å identifisere ungdom under 18 år som har vært innblandet i kriminalitet. Det blir systematisk gjennomført bekymringssamtaler med disse ungdommene og deres foreldre. I tillegg tilbyr politistasjonen trygghetssamtaler og trygghetsguide til alle ofre og vitner under 18 år som har vært utsatt for vold, trusler eller seksuelle overgrep. Politistasjonen har erfart at oppfølging og støtte til ofre og vitner kan forebygge fremtidig kriminalitet. Videre er politiet rutinemessig til stede på skoler og andre steder innenfor stasjonskretsen hvor ungdom oppholder seg. Politistasjonen har også et kontinuerlig og tett samarbeid med kommunen, barnevernet, skoler, trossamfunn og frivillige organisasjoner.

Fra et organisatorisk- og ledesperspektiv er det tydelig at forebygging i varierende grad vektlegges i etaten, både nasjonalt og på politidistrikt-nivå. Det er store ulikheter i hvor mye ressurser ulike politidistrikter rapporterer å bruke på forebyggende arbeid. For å få en oversikt over antall årsverk i politiet dedikert til forebygging har utvalget sendt ut et spørreskjema til alle politidistriktene. Både før skjemaene ble sendt ut, og etter at utvalget mottok rapporteringene, ble det gjennomført samtaler med alle politidistriktene for å unngå misforståelser og sikre sammenlignbare

² Politidirektoratet (2002): Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005, Politidirektoratet (2009): Veileder for politiets bruk av bekymringssamtalen. Mestring, motivasjon, endring og advarsel. Fra straff til forsoning og omsorg.



Figur 15.6 Forebyggingsressurser per 1. mars 2013 i politidistriktene av totale, faste stillinger, per 31. desember 2012.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, politiets lønnsdatabase, Politianalysen.

rapporteringer. Figur 15.6 viser at det er stor forskjell i hvor mye ressurser det enkelte politidistrikt bruker på forebyggende arbeid.

Som vist tidligere i dette kapittelet ser vi at av ressursene som er avsatt til politiets kjerneoppgaver, er i snitt om lag en pst. av politiårsverkene dedikert til forebygging. Enkelte lokale enheter har satset bevisst på forebygging, f.eks. bruker Manglerud politistasjon i Oslo over 10 pst. av sine politiårsverk på forebygging. Her må det allikevel tas høyde for at definisjonen av forebyggende arbeid kan variere fra politidistrikt til politidistrikt. Det overordnede inntrykket er likevel at fagområdet er preget av mangel på helhetlig nasjonal satsing med uttalte forpliktende målsettinger. Etaten mangler sentraliserte mekanismer for utvikling av metoder, deling av beste praksis og analyseverktøy for å understøtte forebyggende arbeid lokalt. Politiets satsing på forebyggende virksomhet ser ikke ut til å være et resultat av nasjonale føringer og prioriteringer, men snarere den enkelte politimesters, politistasjonssjefs og lensmanns prioriteringer.

Hvordan politidistriktene og lokale enheter har organisert seg for å arbeide med forebygging, beror på lokale prioriteringer. Hvert politidistrikt er pålagt å ha en forebyggende koordinator. Dette er ikke gjennomført i alle politidistriktene, og blant politidistrikter som har implementert funksjonen, er det få som ivaretar funksjonen med en full stilling. Det fremstår som uklart hvilken myn-

dighet forebyggende koordinator har til reelt å koordinere det forebyggende arbeidet i politidistriktene.

Fra intervjuer med ansatte på lokalt plan etterlyses det en sentral enhet for forebygging med kompetanse til å samle beste praksis, utvikle metodikk og etablere standard arbeidsmetoder, og med myndighet til å sette hensiktsmessige mål, iverksette konkrete tiltak og følge opp det forebyggende arbeidet i politidistriktene.

Blant politimesterne og personer med lederstillinger i Politidirektoratet, ser vi at få ledere i politiet selv har bakgrunn fra forebyggende politiarbeid. Gjennom intervjuer med ansatte og ledere i etaten har utvalget fått inntrykk av at forebyggende politiarbeid blant mange i etaten har lavere status enn f.eks. operativt politiarbeid. At ledelsen som fatter beslutninger og gjør prioriteringer, sjelden har direkte erfaring fra forebyggende arbeid, kan også føre til at forebygging ikke står høyt på agendaen og dermed ikke prioriteres høyt nok.

Totalt sett mener utvalget at forebyggende arbeid i praksis har lav prioritet mange steder i politiet, til tross for styringsdokumenter som legger føringer i en annen retning. I stor grad ser det ut til at forebyggende politiarbeid er drevet frem av engasjerte enkeltpersoner, og at ressursene som legges ned i arbeidet, avhenger av hvor høyt den enkelte lensmann, politistasjonssjef eller politimester prioriterer feltet. Politiet må tydelig definere hvordan de skal drive det forebyggende

arbeidet, og etablere rutiner for å dele gode metoder og erfaringer mellom politidistriktene.

15.3.6 Synlig tilstedeværelse og responsevne

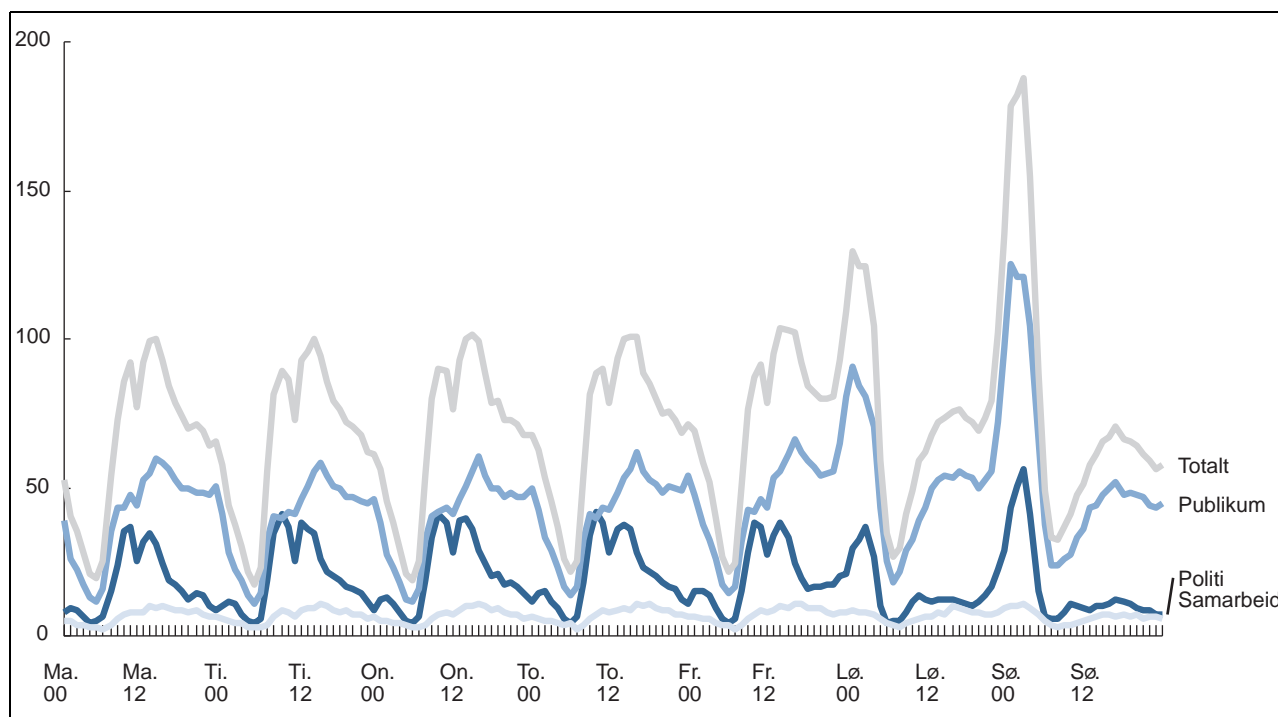
Politiets arbeid med å forhindre og avverge kriminalitet kan deles i to. Det første hovedområdet er politiets proaktive tilnærming gjennom synlig tilstedeværelse på steder og til tider hvor kriminalitet erfaringsvis begås, med formål å virke avskrekkende og forhindre kriminelle handlinger. Det andre hovedområdet er politiets evne til å respondere når uønskede hendelser inntreffer. Dette utgjør den reaktive delen av politiets operative virksomhet. Til daglig ivaretas disse funksjonene av det samme operative personellet. Av årsverkene som brukes til kjerneoppgavene i politiet, går om lag 24 pst. med til synlig tilstedeværelse og respons.

I den videre fremstillingen vil vi ved hjelp av ulike indikatorer se på hvordan politiet innenfor disse områdene har innrettet sin operative virksomhet, med vekt på synlig tilstedeværelse av politi og evne til å respondere på henvendelser fra publikum.

En av politiets hovedoppgaver er å skape trygghet gjennom å forebygge og bekjempe kriminalitet. Å måle trygghet er krevende. Den

enkeltes opplevelse av trygghet (subjektiv trygghet) er ikke alltid sammenfallende med den faktiske tryggheten i samfunnet (objektiv trygghet). Ved bruk av statistiske data kan en beregne den objektive risikoen for å bli utsatt for kriminalitet. Oppfattelsen av subjektiv trygghet er som regel basert på egne erfaringer sammenholdt med informasjon fra ulike kilder. Økt faktisk trygghet vil over tid kunne føre til en korresponderende opplevelse av trygghet blant publikum.

Utvalget ser flere eksempler på politidistrikter som systematisk kartlegger kriminalitetsdata, og som søker å bemanne ut fra kunnskaper om når og hvor kriminalitet finner sted. Eksempler er blant annet Telemark, Østfinnmark og Hordaland politidistrikt. Disse politidistriktene arbeider for å planlegge bemanning mot hendelsesbildet med mål om å sikre en høyere bemanning når det typisk er et høyt aktivitetsnivå. Samtidig er det generelle inntrykket fra politidistriktene at grunnlaget for fastsettelsen av bemanningsnivået i betydelig grad er erfaringsbasert, og ikke analysedrevet. Dette gjelder til tross for at både sted, tid og type hendelse er relativt forutsigbart. Det kan synes som om politidistriktene er mer opptatt av å kartlegge bemanningsbehov knyttet til andre oppgaver som bl.a. transport, vakthold og fremstillinger.



Figur 15.7 Fordeling av hendelser registrert av operasjonssentral 1. uken fra publikum, politi og samarbeidspartnere, samt totalt. Gjennomsnittlig antall hendelser per time per døgn i 2012. Inkluderer ikke faste eller planlagte oppdrag.

Kilde: Politiets operasjonslogg, Politianalysen.

Figur 15.7 viser antall oppdrag politiet har registrert i sine operasjonslogger per tidsenhet. Det skilles mellom oppdrag basert på henvendelser fra publikum, oppdrag politiet selv initierer og oppdrag knyttet til samarbeid med andre offentlige aktører, som f.eks. barnevernet. Forhåndsplanlagte oppdrag som transport og fremstillinger i retten er utelatt. Med utgangspunkt i gjennomsnittlig antall hendelser i løpet av en uke ser vi at det gjennomgående er flere henvendelser fra publikum på ettermiddag/kveld og i helgene. Hendelser politiet selv har tatt initiativ til, følger imidlertid de tidene politiet i hovedsak er på jobb, på dagtid i ukedagene. Det er altså flere henvendelser fra publikum på tidspunkter der det ofte er færre politiansatte på jobb.

Politiets evne til å respondere på hendelser inkluderer de samlede aktiviteter fra politiet motar melding om en hendelse, skaffer seg et situasjonsbilde og vurderer tiltak, og til uttrykningen er foretatt og politiet ankommer stedet med kapasitet og kompetanse til å løse oppdraget. Å respondere vil i denne sammenheng omfatte politiets evne til å handle etter å ha mottatt melding om konkrete hendelser. Med andre ord politiets reaktive beredskap.

I et virksomhetsstyringsperspektiv er det grunnleggende å forstå hva som skal ligge til grunn for politiets allokering av ressurser når etatens evne til å respondere skal optimaliseres. Det er enkelt å konkludere med at den faktiske bemanningen må speile variasjonen i den registrerte oppdragsmengden, med den følge at politiet bør ha flest i operativ tjeneste natt til lørdag og søndag. Praksis viser imidlertid at også andre faktorer har betydning for politiets operative ressursallokering. I tilfeller der politiet bistår annen offentlig virksomhet, må nødvendigvis oppgaven utføres når bistand er påkrevd. I mange tilfeller er dette på hverdager mellom klokken 08 og 16, som er normalarbeidstiden for disse etatene. En ser med andre ord at dimensjonering av operative ressurser er krevende, og det gir liten mening kun å ta utgangspunkt i frekvensen av operative oppdrag uten å knytte dette opp mot krav til operativ kapasitet.

En annen og mer hensiktsmessig tilnærming er å ta utgangspunkt i nærmere definerte dimensjonerende hendelser og stille seg følgende spørsmål:

- Hvor raskt forventes det at politiet skal være på stedet?
- Hvilken kapasitet (personell og materiell) behøves for å løse oppdraget effektivt og med god kvalitet?

- Hvilken kompetanse må mannskapene ha for å løse oppdraget?

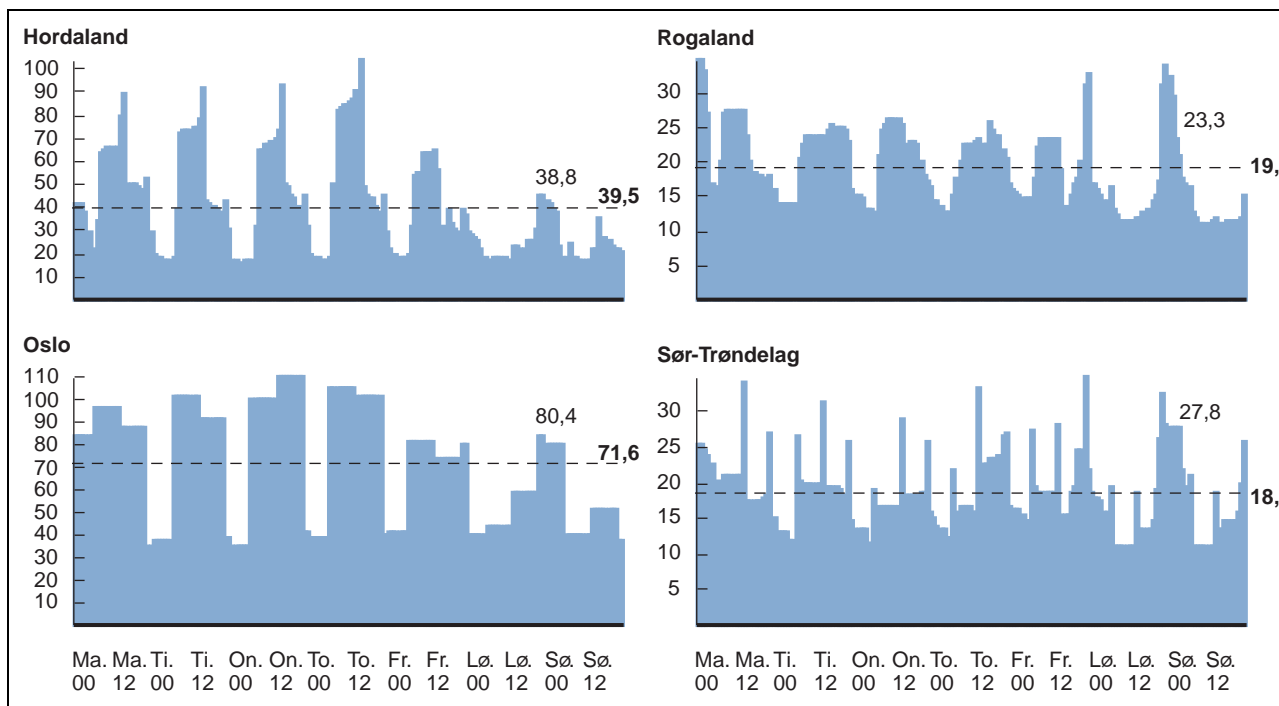
Antall ordensforstyrrelser og rusrelaterte oppdrag i helgene er i seg selv en ressursdimensjonerende faktor. Samtidig er det viktig å ta inn over seg at mange av disse oppdragene, i den store sammenheng, fremstår som mindre alvorlige hendelser. Basert på erfaringer fra andre land skjer kriser og ekstraordinære hendelser, som «skyting pågår», terrorangrep eller store ulykker, ofte på dagtid og i ukedagene når publikums aktivitetsnivå i det offentlige rom er som høyest.

Dersom politiets operative virksomhetsstyring tar utgangspunkt i en forhåndsdefinert dimensjonerende hendelse, vil den danne grunnlag for utredning av hva som er forsvarlig bemanning. Dette vil som hovedregel utgjøre en konstant størrelse. I tillegg må bemanningen gi politiet kapasitet til også å ta unna for variasjon i antall mengdehenvendelser, dog med den erkjennelsen at politiet alltid må prioritere blant viktige oppdrag. Bruk av dimensjonerende hendelser som utgangspunkt for dimensjonering av ressurser krever at politiet etablerer nasjonalt forankrede prioriteringer av operative oppdrag. I dag er det overlatt til det enkelte politidistrikt å definere hvilke typer oppdrag som hører inn under den enkelte kategori.

Uavhengig av valg av kriterier som beskriver god responsevne, er det tre faktorer som er kritiske med tanke på hva som anses for god responsevne. Foruten en velfungerende operasjonssentral og innsatslederfunksjon, er tilstrekkelig gripbare operative politiresurser avgjørende når det enkelte politidistrikts responsevne skal vurderes. I den videre fremstillingen ser utvalget på hvordan politiet innretter sin virksomhet for å etablere god responsevne. Fremstillingen vil fokusere på graden av nasjonal forankret styring, helhetlig tenkning og om dagens ordninger utgjør en reell ressurs.

Responstid og responskapasitet varierer med politidistriktenes geografiske størrelse. Topografiske utfordringer gjør det krevende å forflytte personellressurser raskt nok til å sikre en god respons. Uavhengig av fremtidig politidistrikts- og driftsenhetsstruktur vil en akseptabel responsevne ved hendelser som krever øyeblikkelig aksjon, kunne være avhengig av at politiet disponerer lufttransportkapasitet som sikrer rask forflytning av personell over store avstander. Dagens ordninger sikrer ikke dette.

Også på dette området er politiet avhengig av gode analyser som gir kunnskaper om når og hvor



Figur 15.8 Fordeling av antall ansatte på vakt i ordenstjeneste. Gjennomsnittlig antall ansatte på vakt per time i oktober 2012 for utvalgte politidistrikter.

Kilde: Politidistriktene, Politianalysen.

hendelser skjer. På den måten sikres et kunnskapsbasert grunnlag for å bemanne ulike operative funksjoner riktig. Det vil også være viktig å få oversikt over hvilken kompetanse de operative mannskapene til enhver tid har, og en tydelig forhåndsdefinert prioritering av typer oppdrag.

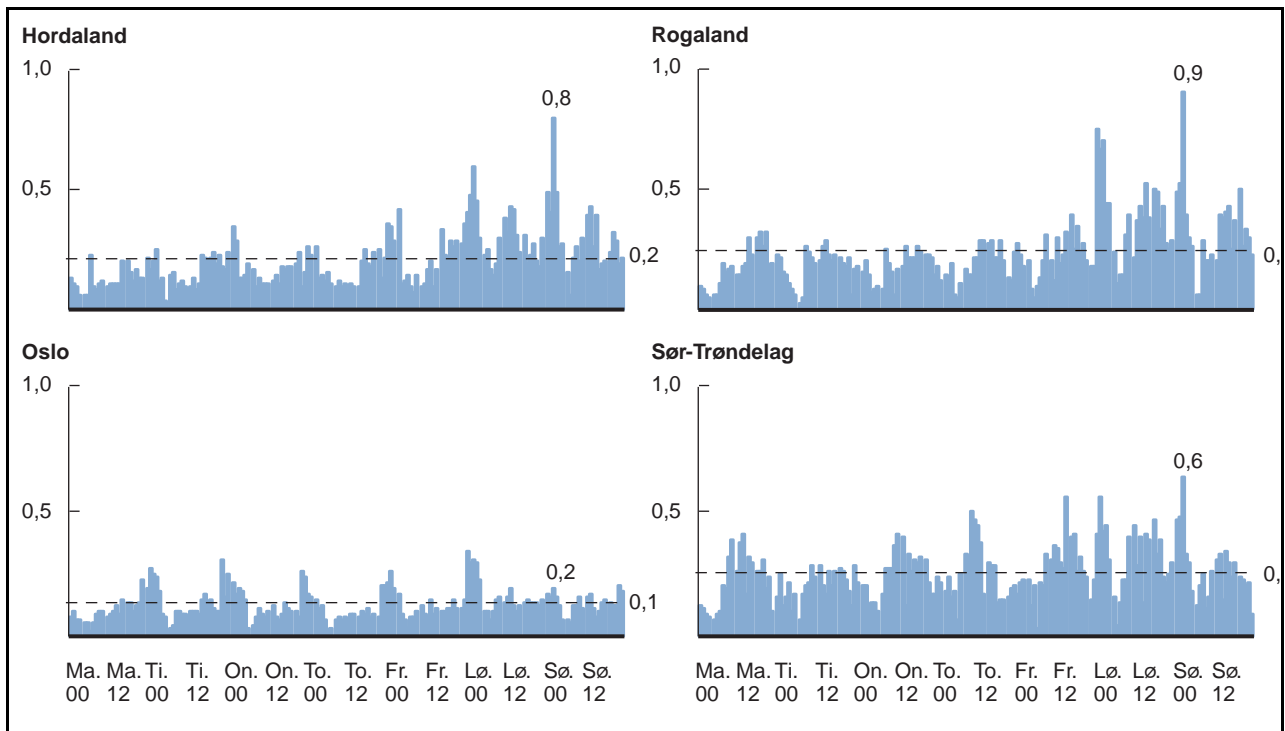
Som tidligere nevnt ivaretar det samme operative personell både behovet for synlig tilstedeværende politi og behovet for operativ beredskap for å kunne respondere på henvendelser fra publikum. Det innebærer at personell som utgjør beredskapsstyrken, alltid er i aktivt arbeid med andre oppgaver i påvente av hendelser som krever utrykning. Andre nødetater, som f.eks. brannvesenet, har dedikert personell som utgjør en beredskapsressurs som rykker ut fra tjenestestedet når en hendelse inntreffer. Politiets tilnærming sikrer effektiv utnyttelse av tilgjengelig arbeidskraft, men reduserer muligheten til å etablere en optimal beredskapsordning.

Figur 15.8 viser den faktiske tilgjengelige operative styrken i fire utvalgte politidistrikter time for time gjennom oktober 2012. Undersøkelsen er basert på tilbakemelding fra det enkelte politidistrikt og gjelder operative mannskaper som ene og alene er dedikert til operative oppdrag når de er i tjeneste. Med andre ord, operativt personell av ulike IP-kategorier som er til tjeneste, men som ikke er dedikert til operative oppdrag, er utelatt.

Dette gjelder f.eks. personell som benyttes til avhør i straffesaker, arrest- og fremstillingstjeneste og annen planlagt aktivitet.

Når en sammenstiller opplysninger om faktisk oppdragsmengde med tilgjengelige operative mannskaper i samme tidsrom, ser vi, som vist i figur 15.9, at antall oppdrag per ansatt per time natt til lørdag og søndag øker for tre av politidistriktene. Dette skyldes at politiets bemanning reduseres samtidig som oppdragsmengden øker i tilsvarende tidsrom. Konsekvensen er at politiet i større grad må velge ikke å utføre prioriterte oppdrag grunnet mangel på operative ressurser til å løse oppdraget og ikke basert på oppdragets art.

For operasjonssentralene finnes det en rekke måter å måle effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen på. Vurderingen kan f.eks. ta utgangspunkt i kvantifiserbare måleindikatorer som tidsmåling ved mottak av nødansvar. En annen og kanskje mer fruktbar tilnærming er å måle kvaliteten. Operasjonssentralens nøkkelfunksjon er å sikre en best mulig utnyttelse av tilgjengelige ressurser gjennom en effektiv, målrettet og kostnadseffektiv koordinering av ressursene. Det forutsetter en robust bemanning som har kapasitet og kompetanse til å håndtere komplekse operasjoner som pågår over tid. Utvalget vil ikke vurdere hva som kjennetegner en velfungerende operasjonssentral, men peke på forhold som indikerer variasjoner i



Figur 15.9 Fordeling av oppdrag per ansatt på vakt i ordenstjeneste. Gjennomsnittlig antall oppdrag per ansatt per time i oktober 2012, utvalgte politidistrikter. Inkluderer unike hendelser registret av operasjonssentral. Inkluderer ikke faste eller planlagte oppdrag.

Kilde: Politiets operasjonslogg, politidistriktene, Politianalysen.

kvaliteten på oppgaveutførelsen som kan forbedres ved konkrete tiltak.

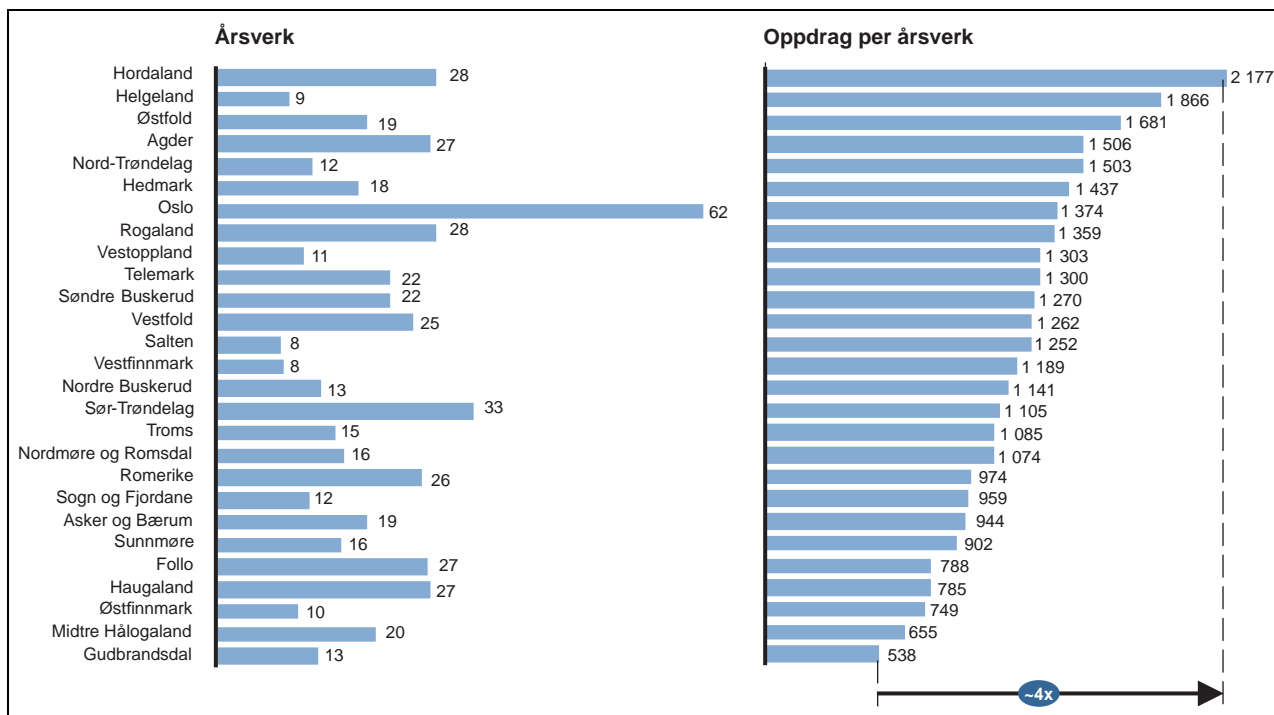
Som figur 15.10 viser, er det stor variasjon i hvilken oppdragsmengde den enkelte ansatte håndterer ved den enkelte operasjonssentral.

Mens operasjonssentralen i Hordaland politidistrikt håndterer 2 177 oppdrag i året per årsverk, er tilsvarende tall for Gudbrandsdal politidistrikt 538. Personell ved operasjonssentralen i Hordaland brukes fire ganger mer effektivt enn i Gudbrandsdalen når en ser isolert på oppgaver knyttet til operasjonssentralens funksjonsområde. I praksis er medarbeidere ved de mindre sentralene gitt andre tilleggsoppgaver som de ivaretar i perioder når oppdragsmengden er liten.

Det er grunn til å anta at operasjonssentralene som håndterer det største antallet oppdrag, vil ha større kapasitet til å håndtere komplekse hendelser. Den enkelte ansattes kompetanse og kapasitet vil avhenge av erfaringer som erverves gjennom håndtering av oppdrag. Man kan anta at ansatte som opplever å ha en travel arbeidshverdag gjennom sitt praktiske arbeid, opparbeider større kapasitet til å løse krevende oppgaver enn ansatte som håndterer et mindre antall hendelser. Likeledes vil en operasjonssentral som har kapasitet til å håndtere mange hendelser, ha større

muligheter til å konsentrere ressursene rundt prioriterte hendelser gjennom å bortprioritere mindre alvorlige hendelser og dermed frigjøre kapasitet.

Figur 15.11 viser bemanningen på operasjonssentralene i de ulike politidistriktene. Som nevnt over håndterer Hordaland politidistrikt i dag fire ganger så mange hendelser som Gudbrandsdal politidistrikt målt per årsverk. Når operasjonssentralene ved de minste politidistriktene bemannes opp i henhold til krav om minimumsbemanning på to ansatte på operasjonssentralen, vil denne differansen øke. En oppbemanning fra én ansatt til to utgjør en forskjell, men er ikke tilstrekkelig til å etablere robuste enheter som er i stand til å håndtere komplekse operasjoner. Dessuten vil det føre til at antall oppdrag per ansatt reduseres ytterligere. Man kommer dermed enda lenger unna det som utgjør en kritisk saksmengde ut fra hva som anses som nødvendig for å bygge kompetanse gjennom praktisk arbeid. I tillegg vil en slik ordning føre til svekket utnyttelse av arbeidskraften fordi den enkelte ansattes passive beredskapstid vil øke. Følgen av en slik tilnærming vil være dårlig utnyttelse av tilgjengelige ressurser og fare for at kvaliteten reduseres.



Figur 15.10 Variasjon i antall PO-oppgaver per årsverk på operasjonssentralene. Årsverk på operasjonssentralene per mars 2013. Totalt antall årsverk i politidistriktene per 31. desember 2012.

Kilde: Politidirektoratet, politiets operasjonslogg, politidistriktene, Politianalysen.

Effektivitet og kvalitet i tjenestestøtelsen er også avhengig av enhetens mulighet til å håndtere prioriterte oppdrag. Uavhengig av dette må operasjonssentralene ha en kapasitet som gjør dem i stand til å håndtere en kritisk oppdragsmengde. Bortprioritering av oppdrag på grunn av manglende kapasitet i operasjonssentralen, og ikke basert på en reell faglig vurdering av oppdragene, er uheldig. Figur 15.12 viser hvordan antallet oppdrag per ansatt på operasjonssentralene varierer i fire ulike politidistrikter. Med unntak av Oslo politidistrikt er det en klar tendens til at saksmengden per operatør øker i helgene, særlig natt til søndag. Dette kan tyde på at bemanningen på operasjonssentralene utfordres når det gjelder evnen til å håndtere en kritisk oppdragsmengde.

Ved utvalgets besøk på operasjonssentralen i Stockholm ble det opplyst at de systematisk økte bemanningen på ettermiddag og kveld på hverdage, samt på kveld og natt i helgene. Begrunnelsen for dette var at bemanningen på operasjonssentralen skulle følge forventet oppdragsmengde.

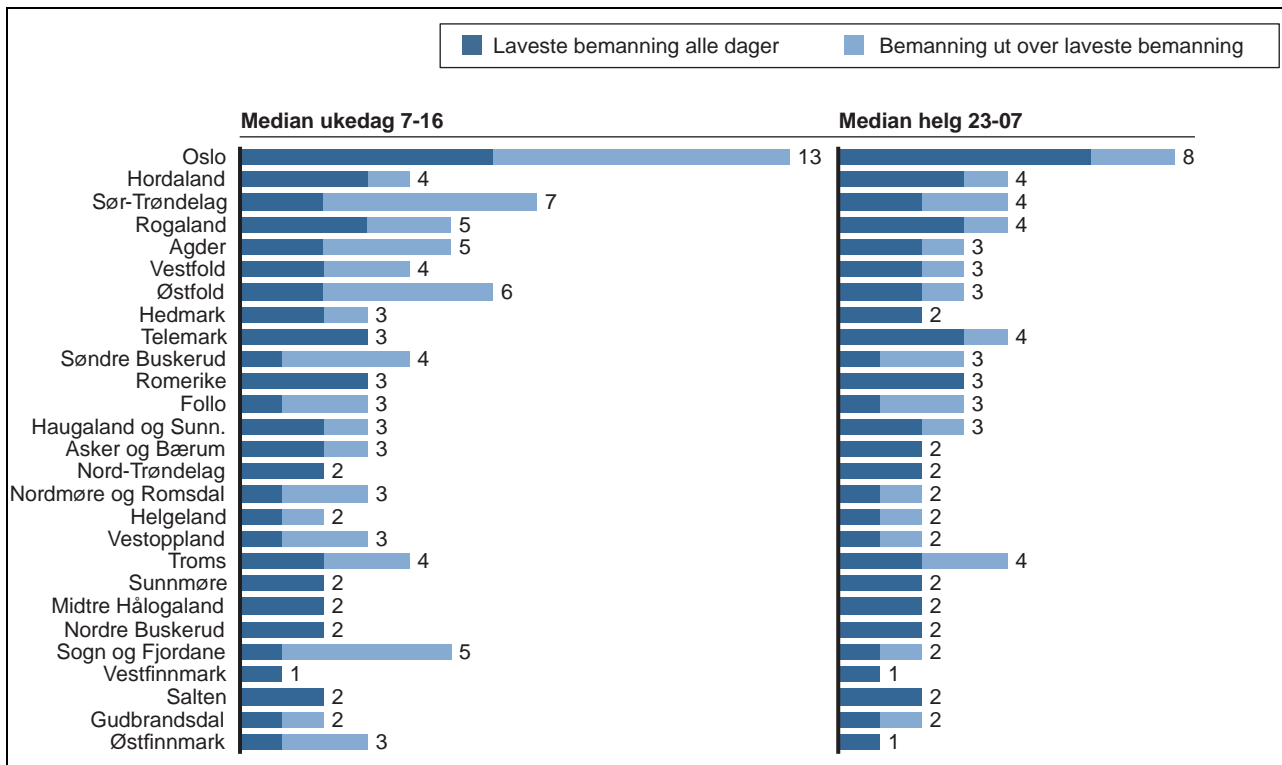
Uavhengig av hva som anses å være den dimensjonerende hendelsen, og den enkelte operasjonssentralens robusthet, vil det alltid kunne inntruffe hendelser som utfordrer den enkelte sentrals kapasitet og utholdenhet. En nasjonal operasjonssentral som gis i oppgave å understøtte politi-

distriktene ved behov, som Regjeringen nå har startet planleggingen av³, vil totalt sett bidra til å øke politiets responsevne ved kritiske hendelser av nasjonal karakter. En slik løsning kan være mer hensiktsmessig enn å bemanne opp den enkelte sentral ved slike hendelser.

Ved hendelser som krever koordinerende ledelse, skal det alltid være en innsatsleder.⁴ På lik linje med operasjonsledelse erverves kompetanse i innsatsledelse gjennom praktisering av funksjonen. Mengdetrening vil gi økt kompetanse, noe som er utfordrende idet det kun er et fåtall av politiets totale oppdragsmengde som krever koordinerende ledelse. Det er derfor viktig at mannskapet som utøver innsatsledelse, gis tilstrekkelig med mengdetrening i sitt daglige virke. Dette er ikke mulig for politidistriktene med lav oppdragsmengde sett i forhold til antall personer som utøver funksjonen. Større politidistrikter med robuste enheter som ivaretar innsatslederfunksjonen, vil i tillegg til å bidra til effektiv kompetanseforvaltning også sikre en enhetlig funksjonsutøvelse. Det vil være hensiktsmessig å organisere innsatslederfunksjonen i nær tilknytning til opera-

³ Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen og Innst. 425 S (2012–2013).

⁴ Se politiets beredskapssystemer (PBS 1), pkt. 7.4.



Figur 15.11 Bemanning på operasjonssentraler. Antall personer på vakt per tid på døgnet, oktober 2012. Oslo politidistrikt inkluderer ansatte ved sentralbordet som er førstelinjemottak for nødtelefoner ved Oslo politidistrikt.

Kilde: politidistriktene, Politianalysen.

sjonsentralen og politidistriktets beredskapsplanleggere. På den måten sikrer man et robust fagmiljø basert på kontinuerlig samhandling.

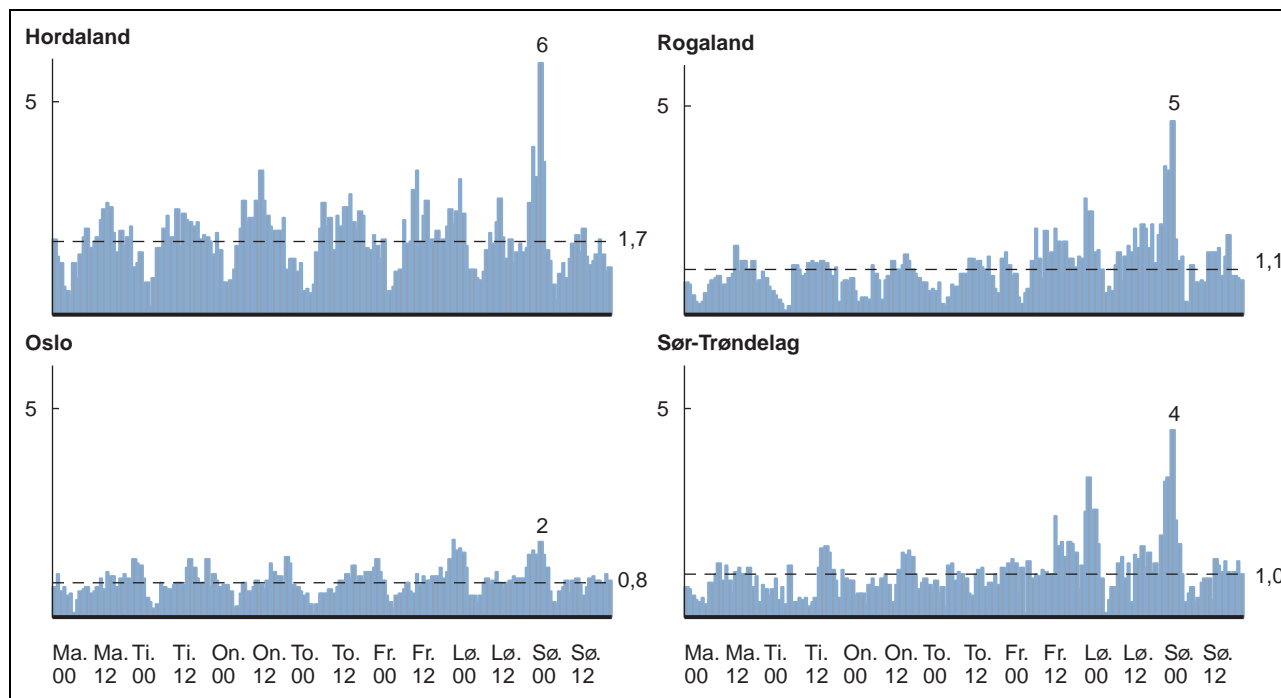
Som påpekt av 22. juli-kommisjonen er det den til enhver tid bestående operative styrken som utgjør politiets beredskap. Ved behov for forsterkningsressurser eksisterer det ingen vaktordning i politidistriktene hvor forhåndsdefinerte ressurser kan innkalles på kort varsel. Det enkelte politidistrikt varsler selv mannskaper gjennom sitt varslingsystem, og er avhengig av at noen svarer på henvendelsen og kan stille på jobb. Manglende nasjonale føringer for dimensjonering av operativ kapasitet, sammenholdt med at det enkelte politidistrikt er gitt vide fullmakter til å fastsette egne operative ressurser, fører til at nabhjelpsordningen i liten grad utgjør en reell ressurs.

Oslo politidistrikt er gitt et nasjonalt bistandsansvar for å støtte de øvrige politidistriktene med ressurser og spesialkompetanse innenfor noen operative disipliner. Som eksempel nevnes Beredskapstroppen, inklusiv forhandlertjenesten, bombegruppen og helikoptertjenesten. Dette bistandskonseptet utgjør ikke en reell nasjonal bistandsressurs ved akutte hendelser som krever øyeblikkelig aksjon. Ved en akutt hendelse uten-

for det sentrale Østlandet vil Beredskapstroppen i praksis ikke utgjøre en reell ressurs ettersom tiden det tar å transportere enheten til stedet, er for lang. Dagens organisering innebærer at den øvrige delen av politiet må ta høyde for at egne operative mannskaper må handle i aksjoner der det ideelt sett er behov for Beredskapstroppens kompetanse.

Det foreligger ingen sentralt fastsatte målekriterier for politiets responsevne. Standard for prioritering av oppdrag er også lokalt bestemt, dog forankret i nasjonale retningslinjer for bruk av PO (politiets operasjonslogg). Det finnes heller ikke retningslinjer for hvordan et oppdrag skal avsluttes i PO. Eksempelvis brukes en rekke avgjørelseskoder med fare for lokale forskjeller i praksis. Videre mangler klare retningslinjer for registrering av tid knyttet til mottak av melding, tidspunkt for når ressurs blir satt på oppdraget, angivelse av når patruljeenheten ankommer stedet og endelig tidspunkt for når oppdraget er sluttført. Samlet sett er dette faktorer av sentral betydning for å oppnå korrekt kunnskap om politiets responsevne.

Kort oppsummert er det grunn til å hevde at Norge ikke har etablert en helhetlig operativ poli-



Figur 15.12 Fordeling av oppdrag per ansatt på vakt på operasjonssentralene. Gjennomsnittlig antall oppdrag per ansatt per time i oktober 2012, utvalgte politidistrikter. Inkluderer unike hendelser registrert av operasjonssentral. Inkluderer ikke faste eller planlagte oppdrag.

Kilde: politiets operasjonslogg, politidistriktene, Politianalysen.

tiberedskap. For å sikre en enhetlig nasjonal beredskap er det nødvendig å stille nasjonalt forankrede krav til det enkelte politidistrikts operative kapasitet. Dette er vanskelig å få til med dagens 27 politidistrikter. Det innebærer at dagens praksis, der organisering og dimensjonering av politidistriktenes operative kapasitet er forankret i lokale prioriteringer, må opphøre og erstattes med nasjonale krav og prioriteringer som sikrer en helhetlig nasjonal beredskap. En slik tilnærming, sammen med ressursallokering basert på analyser og ikke erfaringer, vil bidra til å bedre politiets operative kapasitet. Uten en forpliktende operativ beredskap i det enkelte politidistrikt vil det være vanskelig å etablere en nabhjelpsordning som utgjør en reell ressurs. Dagens ordning, som ikke er en ressursdimensjonerende oppgave, vil i praksis bare ha aktualitet i områder med kort reiseavstand i og mellom politidistriktene.

Organisering av de nasjonale bistandsressursene har klare begrensninger ved akutte hendelser som krever øyeblikkelig aksjon. Ordningen der operative enheter fra Oslo politidistrikt skal bistå andre politidistrikter i akutte tilfeller, utgjør kun en reell ressurs i det sentrale østlandsområdet. Mangel på forutsigbar lufttransportkapasitet er med på å forsterke dette bildet. Det må derfor,

basert på krav til responsevne forankret i definerte dimensjonerende hendelser, etableres en ordning med nasjonal bistand som sikrer en forutsigbar reell kapasitet.

Det er derfor grunnlag for å hevde at dagens etablerte beredskapsordning ikke er gitt en nasjonal forankret styring, og at den ikke er et produkt av en helhetlig tenkning med den følge at den på flere områder ikke utgjør en reell ressurs.

15.3.7 Straffeforfølgning

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen. I Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2013 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2013 – politiet og statsadvokatene* fastholdes tidligere mål for straffesaksbehandlingen om

«fortsett høy kvalitet, høy oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon».

Riksadvokatens rundskriv stiller krav og forventninger til politiets straffesaksbehandling, som kommer til uttrykk gjennom bl.a. fastsatte måleindikatorer som oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Den faglige styringen av straffesaksbehandlingen er nasjonalt standardisert. Straffepro-

sessloven, påtaleinstruksen og ulike rundskriv fra Riksadvokaten gir klare og definerte rammer for virksomheten. Riksadvokatens direktiver, sammenholdt med lover og instruksjoner som regulerer saksbehandlingen, gir gode forutsetninger for å oppnå god kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen. Her er noen eksempler på ordninger som samlet bidrar til økt kvalitet innenfor straffesaksbehandlingen:

- Påtalemyndighetens hierarkiske oppbygging med tilliggende påtalemyndighet sikrer at nærmere bestemte typer straffesaker blir gjort til gjenstand for påtalevurdering i to instanser før endelig påtalevedtak treffes, jf. straffeprosessloven kapittel 7.
- Statsadvokatenes tilsynsvirksomhet, som utøves på vegne av Riksadvokaten, har som formål å bidra til erfaringslæring mellom statsadvokatembetene og politidistriktene.
- Klageordningen, jf. straffeprosessloven § 59a og adgangen for overordnet påtalemyndighet til på eget initiativ å omgjøre påtalebeslutninger, jf. straffeprosessloven § 75.
- Domstolkontroll gjennom irettføring av straffesaker gir indirekte påtalemyndigheten tilbakemelding på kvaliteten i straffesaksbehandlingen.

Den faglige tilnærmingen til straffesaksbehandlingen søker å ivareta hensynene til både prosessøkonomi og rettssikkerhet, som danner grunnlag for god kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Faglige føringer og rettslige rammer for virksomhetsutøvelsen er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen. Den daglige utøvelsen av virksomheten, med vekt på tydelig ledelse, kompetanse og kapasitet, ressursdimensjonering som underbygger prioritering av ulike saksområder, og struktur og organisering som fremmer effektiv saksbehandling, viser seg i praksis å ha større innvirkning på sluttproduktet.

Hvorvidt dagens resultatindikatorer gir et godt bilde på hva som er kvalitativ og effektiv straffesaksbehandling, har ikke vært tema for utvalgets arbeid. I den videre fremstillingen vil politidistriktenes prestasjoner sammenlignes, og det vil undersøkes om det foreligger forskjeller i resultatoppnåelse som kan skyldes ulik kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen. Det tas utgangspunkt i kjente måleindikatorer innenfor straffesaksbehandlingen generelt og ulike straffesakskategorier spesielt. Isolert sett gir ikke måloppnåelsen, innenfor den enkelte straffesakskategori, et helhetlig bilde av kompleksiteten i straffesaksfor-

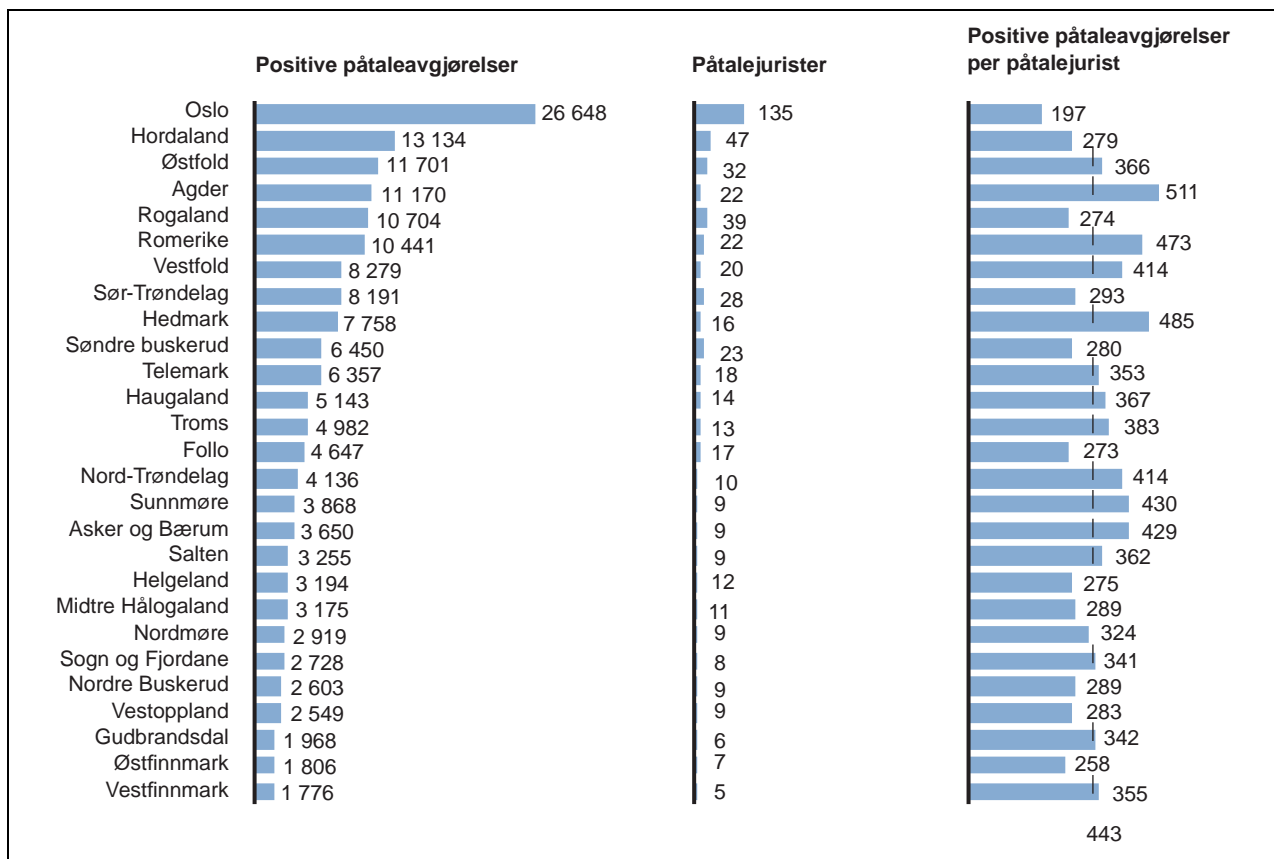
tefølgen til politidistriktene. Men dersom politidistriktene følger Riksadvokatens klare direktiver og fastsatte resultatindikatorer samtidig som straffesaksportefølgene gis riktig prioritet, er det grunn til å tro at variasjonen i resultatoppnåelse mellom politidistriktene vil være marginal. Motsetningsvis vil lokalt bestemte prioriteringer, valg av struktur og organisering og ressursdisponering gi seg utslag i ulik måloppnåelse.

Påtalekapasitet og -kompetanse er kritiske faktorer og av betydning for kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Antall positive påtaleavgjørelser per påtalejurist er med på å gi et bilde av organisasjonens påtalekapasitet. Det er i den anledning viktig å merke seg at variasjoner i praksis knyttet til deling av saker (konkurrens) vil kunne påvirke tallene. Det samme gjelder tid som medgår til reisevirksomhet i anledning rettsoppgjør. Påtalejourordningen gir også ulikt utslag. Små politidistrikter vil bruke en forholdsmessig større andel av sine påtaleressurser til å etablere en påtalejourordning. Imidlertid er det grunn til å bemerke at analysen dekker et stort antall positive påtaleavgjørelser, noe som gjør at nevnte faktorer ikke kan forklare forskjellene.

Politidistriktenes påtalekapasitet er svært ulik. Som figur 15.13 viser håndterer hver påtalejurist i Agder og Hedmark politidistrikt i snitt hhv. 511 og 485 positive påtaleavgjørelser i året mens tilsvarende tall for Oslo og Vestfinnmark politidistrikt er hhv. 197 og 258 positive påtaleavgjørelser.

Straffeprosessloven § 225 fastslår at påtalemyndigheten er ansvarlig for etterforskningen. Ansvarer gjør seg gjeldende i hele prosessen, fra spørsmål om etterforskning skal iverksettes, til avgjørelse av påtalespørsmålet. Det enkelte politidistrikt fastsetter selv sin egen påtalekapasitet. Dette har gitt seg forskjellig utslag når det gjelder ressursdimensjonering. Antall påtalejurister isolert sett gir oss ikke et entydig bilde av organisasjonens påtalekapasitet, men er en sentral indikator. En annen viktig faktor er ulike støttefunksjoner knyttet til påtalesaksbehandlingen som bidrar til effektiv saksbehandling. Påtalejuristenes reisevirksomhet i forbindelse med rettsmøter er også en faktor av betydning. Uavhengig av disse faktorene viser figuren at dimensjonering av påtalekapasitet er lokalt bestemt og ikke utslag av en nasjonalt utarbeidet standard. Dette til tross for at straffesaksbehandlingen er likeartet uavhengig av geografisk tilknytning.

Frifinnelsesandelen innenfor det enkelte saksområdet gir indikasjoner om både effektivitet og kvalitet i påtalearbeidet. Politiets styringsverktøy (PSV) omhandler alle mål- og resultatkrav slik de



Figur 15.13 Positive påtaleavgjorte forhold per påtalejurist 2012. Påtaleavgjorte forhold inkluderer totale forhold tilknyttet forelegg, siktelse (tilståelsesdom), tiltalebeslutning, påtaleunntatelse og konfliktråd. Antall årsverk i fremstillingen er avrundet.

Kilde: SSB, politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

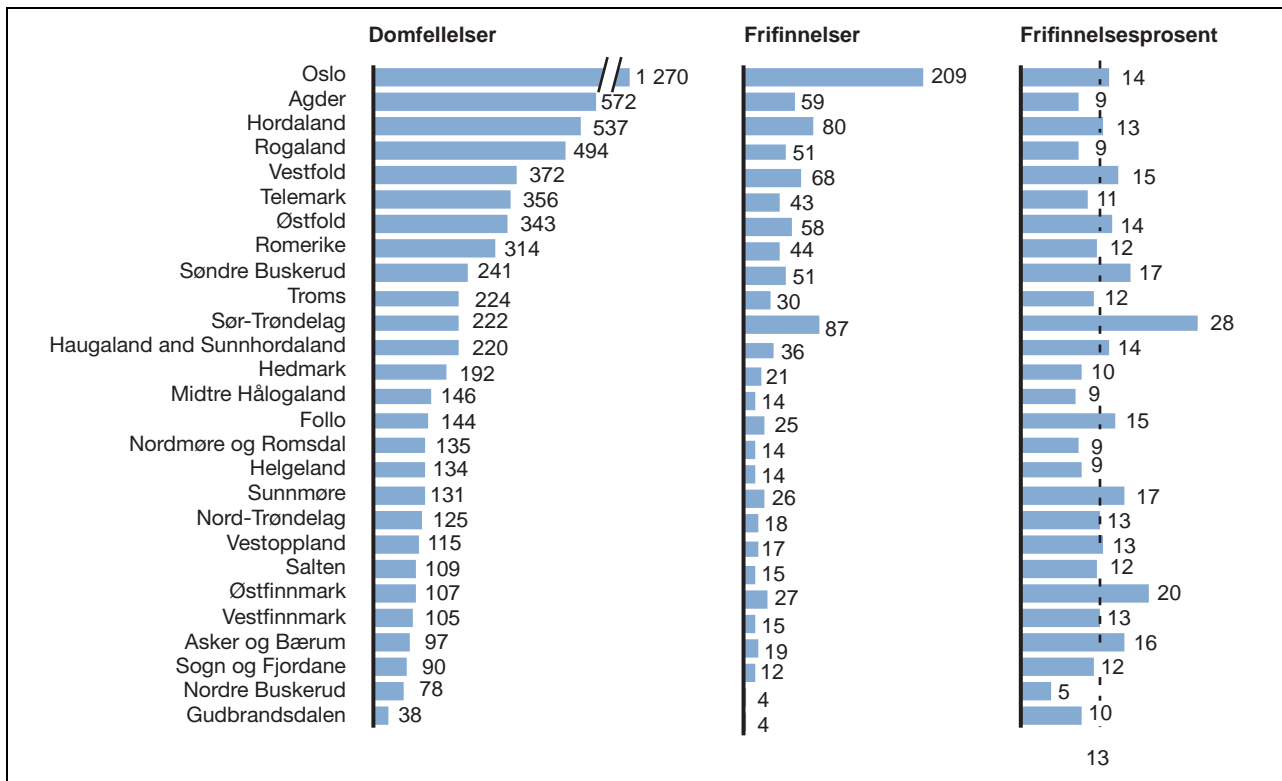
kommer til uttrykk i Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2013. Disse måltallene gir begrenset innsikt på et aggregert nivå, men ved å se på utvalgte lovbruddkategorier og sammenligne resultater over tid, samt på tvers av politidistrikter, kan variasjoner gi en indikasjon på at det foreligger et forbedringspotensial. Sentrale måleindikatorer som f.eks. oppklaringsprosent, total saksbehandlingstid på forbrytelser, saksbehandlingstid hos etterforsker, ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn 3 måneder og indikatorer som måler restanser, er alle med å tegne et bilde av den faktiske kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen.

Andelen frifinnelser innenfor ulike sakskategorier er en sentral indikator for måling av effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen. Domstolsbehandling av en straffesak utgjør en ekstern kvalitetssikringsprosess, og rettens avgjørelser bør virke som rettesnor i påtalemyndighetens pågående arbeid for å øke effektiviteten og kvaliteten i straffesaksarbeidet.

Figur 15.14, som sammenstiller antall voldssaker behandlet i domstolene i 2012 med frifinnel-

sesandelen for det enkelte politidistrikt, viser at det er stor variasjon i andelen frifinnelser mellom politidistriktene. Nordre Buskerud politidistrikt kan vise til en frifinnelsesandel på fem pst., mens frifinnelsesandelen for Sør-Trøndelag er 28 pst. Hva som er akseptabel frifinnelsesandel, har ikke vært tema for utvalgets arbeid. Imidlertid indikerer den store variasjonen i frifinnelsesandelen at det kan være kvalitetsforskjeller mellom politidistriktene. Både for lav og for høy frifinnelsesprosent kan gi rettssikkerhetsmessige utfordringer. Lav frifinnelsesandel kan indikere god utøvelse av påtaleskjønn, eller det motsatte ved at terskelen for å ta ut tiltale er for høy. En høy frifinnelsesandel, i dette tilfellet 28 pst., kan tyde på enten at kvaliteten i etterforskningen ikke er tilfredsstillende, eller at påtaleskjønnet ikke er avstemt med beviskravet for domfellelse.⁵

⁵ Utvalget har fra Riksadvokaten mottatt en redegjørelse for grunnene til den høye frifinnelsesandelen i Sør-Trøndelag politidistrikt.



Figur 15.14 Frifinnelsesandel for voldsforbrytelser avgjort ved dom i 2012.

Kilde: Politidistriktene, Politianalysen.

Når en sammenligner resultatet for utvalgte måltall i politiets styringsverktøy (PSV) som vist i figur 15.15, er det store forskjeller mellom politidistriktene både i fastsettelse av måltall (markert med sirkler) og den faktiske måloppnåelsen (markert med horisontale søyler). Variasjonen kan ikke knyttes til noen enkeltfaktor som f.eks. størrelsen på politidistriktet eller påtalekapasiteten. Asker og Bærum politidistrikt og Agder politidistrikt, som saksbehandler flest forbrytelsessaker per jurist, kan vise til gode resultater. Det er spesielt verd å merke seg resultatmål knyttet til saksbehandlingstid, der begge har klart bedre måloppnåelse enn f.eks. Østfinnmark. I Østfinnmark behandler hver påtalejurist under en tredjedel av det antallet saker som behandles av hver påtalejurist i Agder og Asker og Bærum.

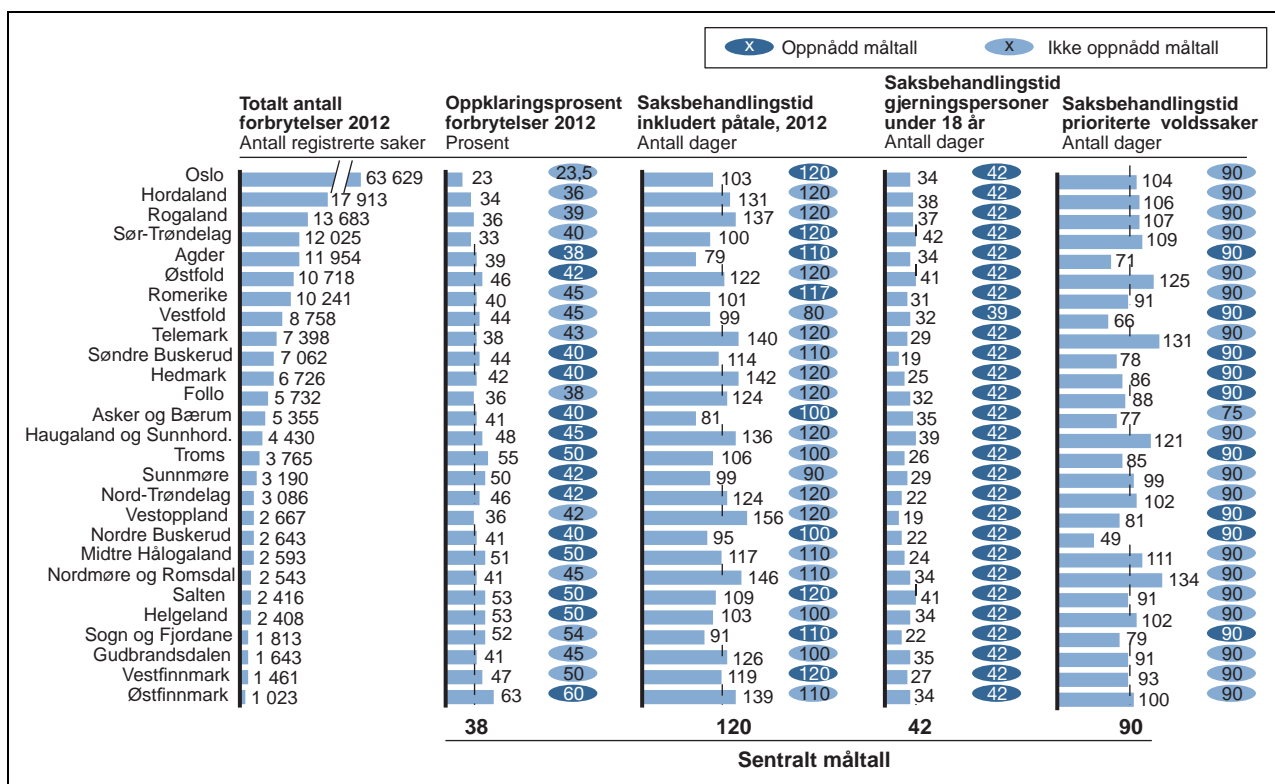
Hva som er årsaken til variasjonen mellom politidistriktene, er det vanskelig å si noe bestemt om, utover å påpeke det faktum at den enkelte politimester er gitt stort rom for lokale løsninger hva angår struktur, organisering og ressursfastsettelse. Figur 15.15 viser også at i den grad det gis sentralt standardiserte nasjonale resultatmål, vil organisasjonen innrette seg for å nå målene. Resultatmål knyttet til saksbehandlingstid gjenningspersoner under 18 år er et av flere mål som er fastsatt av Regjeringen. Kravet om at spørsmål

om tiltalte som hovedregel skal avgjøres innen seks uker (42 dager), knytter seg til den enkelte straffesak og ikke et gjennomsnitt for porteføljen. Resultatet er at samtlige politidistrikter har innrettet sin virksomhet slik at de har nådd dette resultatmålet, noe som viser at slike mål har en effekt på hvordan politidistriktene arbeider og hvordan de prioriterer.

Også i hvilke typer saker politidistriktene håndterer, ser vi til dels store ulikheter. F.eks. hadde Hordaland politidistrikt fem anmeldte saker om menneskehandel i 2012.⁶ Oslo politidistrikt hadde 30. Mange andre politidistrikter har ikke hatt menneskehandelsaker i det hele tatt. Hordaland politidistrikt har arbeidet systematisk de senere årene for å avdekke menneskehandel og har hatt et høyt antall domfellelser sammenlignet med andre politidistrikter. Det skyldes trolig ikke at det skjer mer menneskehandel i Hordaland enn andre steder i landet, men kan snarere tolkes som uttrykk for en prioritering i politidistriktet. Tilsvarende ser vi at Sør-Trøndelag politidistrikt i 2012 hadde 164 anmeldte tilfeller av sexkjøp.⁷ Til sammenligning lå tallet i Oslo politidistrikt på 100, mens de fleste politidistriktene for

⁶ Tall hentet fra Strasak, kode 1607, 1608, 1613 og 1614.

⁷ Tall hentet fra Strasak, kode 1428.



Figur 15.15 Resultater for utvalgte måltall i PSV for 2012.

Kilde: Strasak, PSV, Riksadvokatens rundskriv 2012, Politianalysen.

øvrig lå på rundt 15 eller færre. Også her er det grunn til å tro at det høye tallet i Sør-Trøndelag skyldes systematisk prioritering fra politiet, ikke at det rent faktisk skjer flere sexkjøp i Sør-Trøndelag enn ellers i landet. Disse eksemplene viser hvordan ulike prioriteringer i politidistriktene fører til ulike resultater.

Et av Riksadvokatens uttalte mål for straffesaksbehandlingen er kort saksbehandlingstid. I Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2013, pkt. IV. 1 påpekes dette:

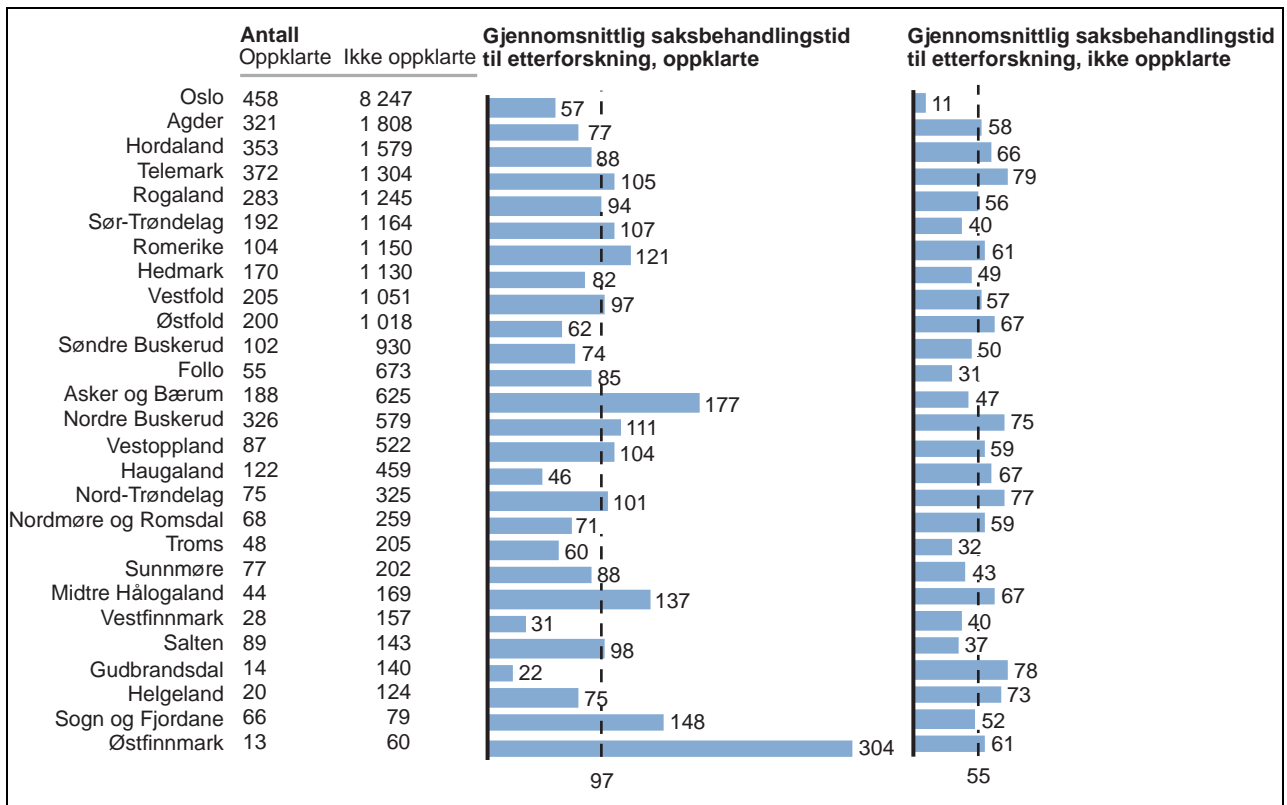
«... Eksempelvis skal unødig liggetid unngås, uaktet om politidistriktet eller statsadvokatembetet er innenfor et gjennomsnittlig fastsatt mål for saksbehandlingstid».

Gode prosedyrer for mottak og videre håndtering av anmeldelser, herunder vurdering av etterforskningstiltak i initialfasen, vil redusere unødig liggetid, og er en forutsetning for å oppnå effektivitet og kvalitet i straffesaksbehandlingen. Det enkelte politidistrikt må ha gode rutiner for håndtering av mengdekriminalitet. Utvalgets undersøkelser viser at politidistriktene synes å ha ulik tilnærming til hvordan man oppnår effektiv saksbehandling. Til tross for at funksjonsutøvelsen er likeartet og er regulert av de samme rammevilkå-

rene, har politidistriktene valgt ulik organisering, struktur og rutiner. Dette gir seg klare utslag i den faktiske måloppnåelsen.

Figur 15.16 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid til etterforskning av oppklarte og ikke oppklarte grove tyverier fra bolig avgjort i perioden 2009 til 2011. Denne viser at Oslo politidistrikt har en vesentlig lavere saksbehandlingstid for ikke oppklarte saker enn de andre politidistriktene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 11 dager for ikke oppklarte saker og 57 dager for oppklarte saker kan tyde på saksbehandlingsrutiner som kanalisere ressurser til saker hvor det finnes bevis som gir grunnlag for videre etterforskning. I Gudbrandsdal politidistrikt er saksbehandlingstiden for ikke oppklarte saker 78 dager, noe som er 56 dager mer enn for oppklarte saker, der saksbehandlingstiden er 22 dager. Det er grunn til å tro at Gudbrandsdal politidistrikt, på lik linje med flere andre politidistrikter, har et effektiviseringspotensial gjennom standardisering av prosesser og rutiner for å redusere unødvendig liggetid i saksbehandlingen av straffesaker.

Det er derimot ikke en tydelig sammenheng mellom oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, som vist i figur 15.17. Denne figuren viser at det ikke er en klar sammenheng mellom de politidistriktene som bruker lengst tid på etterforskning



Figur 15.16 Antall saker og saksbehandlingstid til etterforskning for oppklarte og ikke oppklarte grove tyverier fra bolig avgjort 2009–2011 per politidistrikt. Inkluderer grove tyverier fra villa, leilighet, hytte og kjeller/loft/oppgang (strl. § 258). Fordeling per politidistrikt viser eierdistrikt per sak.

Kilde: Strasak, Politianalysen.

gen av saker og de som har høyest oppklaringsprosent.

En viktig forutsetning for å øke effektiviteten og kvaliteten i straffeforfølgningen er å jobbe systematisk med erfaringslæring. Det krever at politiet ser verdien av å dele beste praksis. I dag finner en noen eksempler på deling av beste praksis gjennom Indicia (politiets etterretningsregister) og KO:DE (base for deling av kunnskaper). Sistnevnte bør videreutvikles gjennom etablering av retningslinjer og mekanismer for systematisk registrering og evaluering av erfaringer som gir grunnlag for å vurdere beste praksis. En dedikert enhet i etaten må gis ansvaret for dette arbeidet.

Denne gjennomgangen av straffesaksområdet viser at utstrakt adgang til lokalt tilpasset virksomhetsstyring i form av bl.a. rutiner, prosedyrer, prioriteringer og ressursdimensjonering har gitt påviselige utslag i varierende kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Straffesaksbehandlingen er en likeartet funksjon. Dersom politiet skal oppnå målene om økt effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen, fremtvinger det større grad av nasjonalt forankrede standardiserte arbeidsprosesser. Dette er også en forutsetning for å kunne

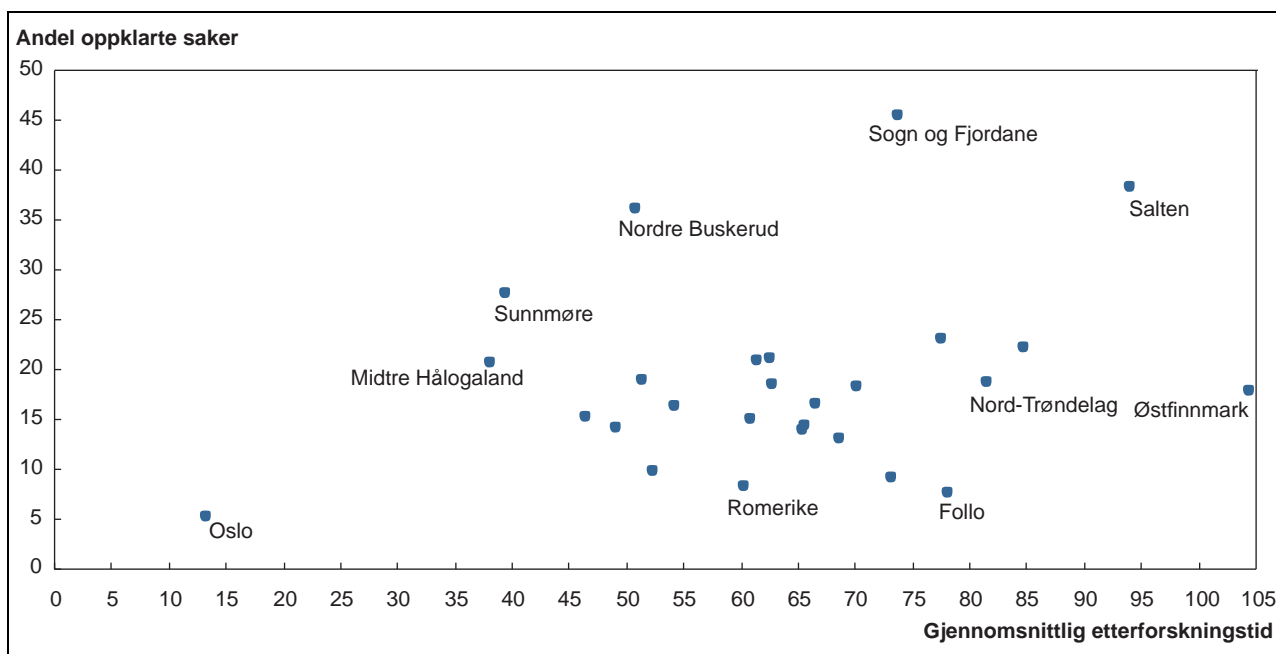
utøve en reell virksomhetsstyring med vekt på deling av beste praksis gjennom sammenligning av politidistriktene.

15.3.8 Administrative støttefunksjoner og andre kostnader

Gode administrative støttefunksjoner er viktig for å tilrettelegge for utøvelsen av politiets kjerneoppgaver. Slike funksjoner omfatter bl.a. HR, økonomi, IKT, innkjøp, eiendomsadministrasjon, rengjøring, kantinedrift, ekspedisjon, sentralbord og arkiv. For å oppnå effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning må disse støttefunksjonene bidra til at politiet kan jobbe effektivt, samtidig som funksjonene selv må være organisert på en måte som sikrer effektivitet og kvalitet, og hvor man unngår unødig ressursbruk. Utvalget har her valgt å se særlig på administrativt personell og eksterne kostnader, herunder anskaffelser i politiet.

15.3.8.1 Administrativt personell

Om lag 14 pst. av politiets årsverksramme går med til administrative støttefunksjoner. Gjennom-



Figur 15.17 Forhold mellom oppklaringsandel og saksbehandlingstid til etterforskning for grovt tyveri fra bolig avgjort 2009–2011. Inkluderer grove tyverier fra villa, leilighet, hytte og kjeller/loft/oppgang (strl. § 258). Fordeling per politidistrikt viser eierdistrikt per sak.

Kilde: Strasak, Politianalysen.

gangen nedenfor er basert på innrapporteringer fra politidistrikter og særorganer. Et spørreskjema ble kvalitetssikret i forkant av utsendelse, og for å sikre mest mulig sammenlignbare svar ble det gjennomført samtaler med politidistriktene både i forkant og i etterkant av rapporteringene. Analysene er basert på årsverk per 1. mars 2013. Resultatene viser betydelig variasjon mellom politidistriktene.

Figur 15.18 viser at norsk politi bruker 1 849 årsverk på administrative funksjoner. Hovedvekten av disse ressursene er plassert i det enkelte politidistrikt og særorgan og ikke i enheter som er gitt et overgripende nasjonalt ansvar for å ivareta administrative funksjoner.

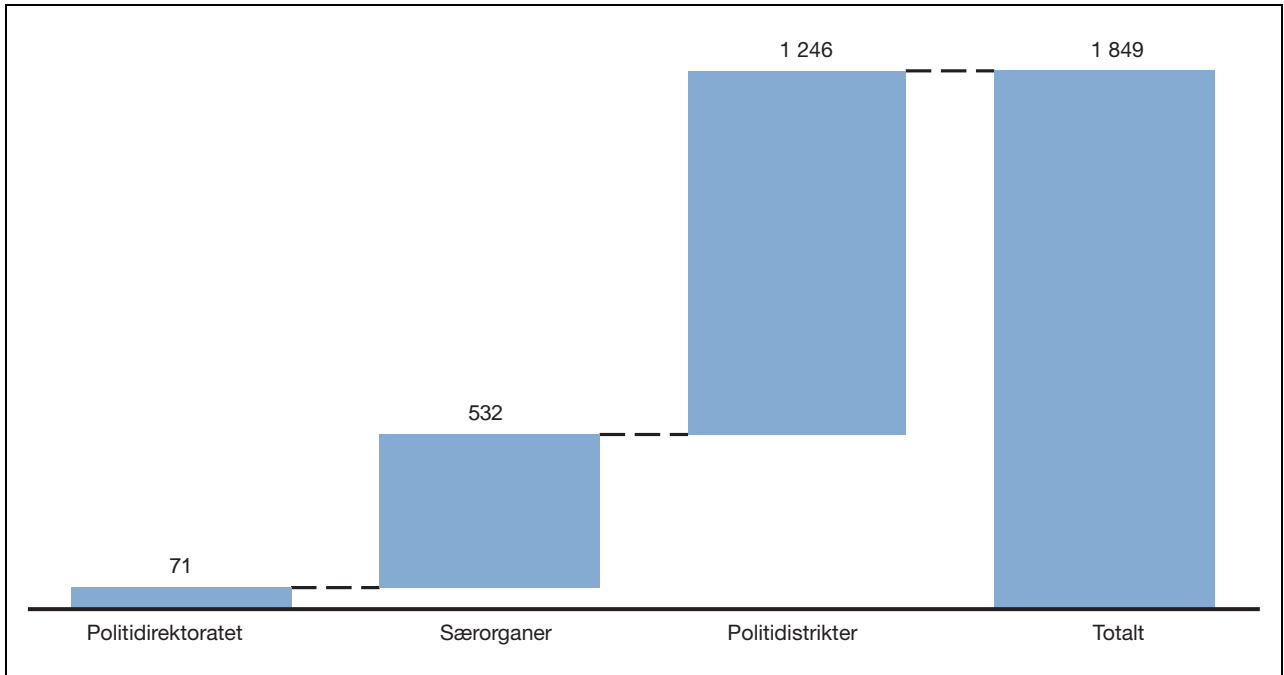
Figur 15.19 gir en oversikt over den interne fordelingen av administrative ressurser mellom politidistriktene og særorganene. I den interne sammenligningen inngår totalt 921 av 1 849 kartlagte årsverk. Alle politidistriktene er inkludert i sammenligningen, men ikke med alle funksjoner. Administrativt arbeid som utføres av de som jobber i ekspedisjon ved stasjoner og lensmannskontor trekker opp andelen administrative årsverk for de som har mange små tjenestesteder. Dette er noe som det enkelte politidistrikt har liten evne til å påvirke og er således utelatt fra sammenligningen. Årsverk tilknyttet renhold, vaktmester og kantine er utelatt da det ikke har vært komplett innrapportering på disse kategoriene. For å unngå

å ta inn variasjoner som skyldes ulik innrapportering er også disse utelatt fra sammenligningen. Som det fremkommer av figur 15.19, bruker Hedmark og Helgeland rundt 5 av 100 årsverk til administrative støttefunksjoner. Tilsvarende tall i Salten politidistrikt er 14 av 100. Utvalget ser ingen tydelig sammenheng mellom størrelsen på politidistrikt og andel årsverk brukt på administrative støttefunksjoner.

Politidirektoratet og Politiets data- og materielltjeneste, Politihøgskolen og Utrykningspolitiet er utelatt fra analysen da de ikke har en sammenhengning av oppgaver og personell som er sammenlignbar med politidistriktene. Nasjonalt ID-senter og Grensekommisariatet er ikke inkludert grunnet deres størrelse.

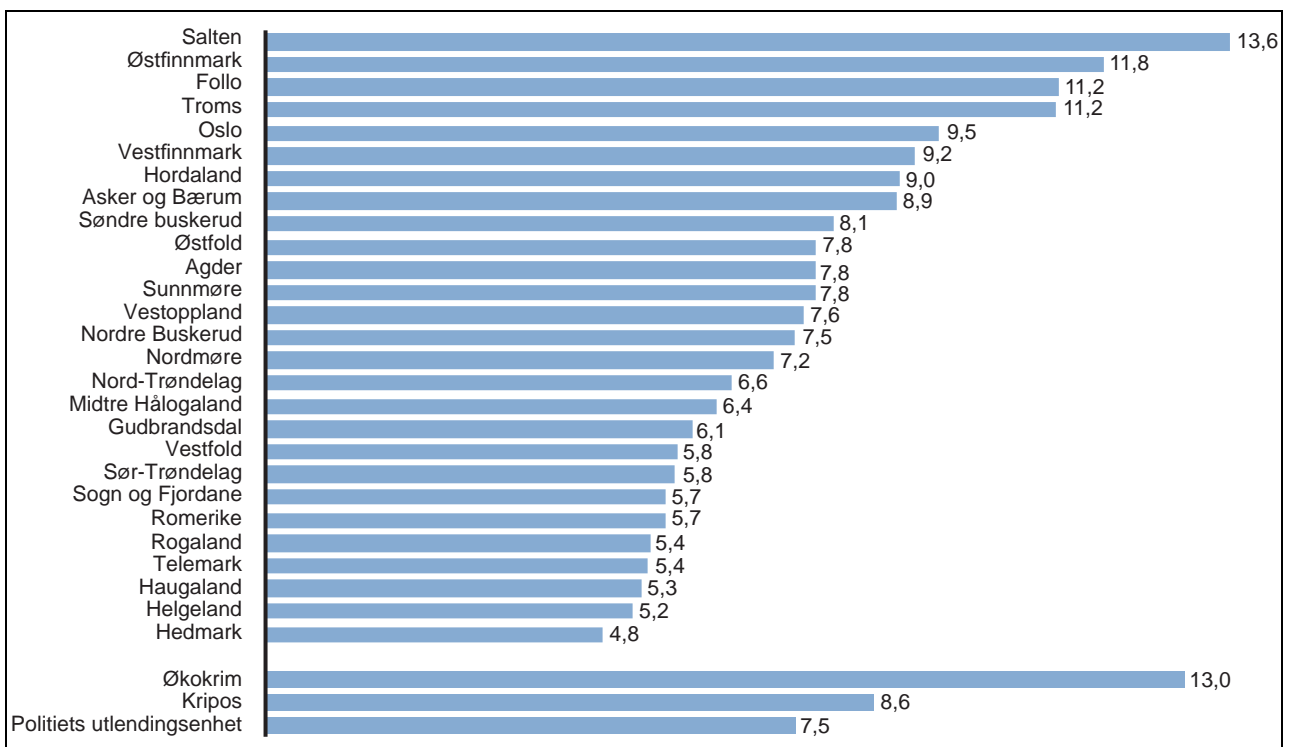
Ulikhetene mellom politidistriktene kan tyde på at det er rom for effektivisering. Også når en sammenligner med andre offentlige og private organisasjoner, viser utvalgets undersøkelser et betydelig potensial for effektivisering i politiet. Utvalget har sammenlignet bemanningen i politiet innen administrative årsverk med 160 sammenlignbare organisasjoner, hvorav om lag 20 i offentlig sektor.⁸

⁸ De 160 organisasjonene er valgt ut som de mest sammenlignbare med politiet basert på kriterier som at de driver sin virksomhet i Europa, har sammenlignbare budsjettstørrelser, har en høy andel lønnskostnader og mange lokasjoner, fra en database med ca. 1500 organisasjoner.



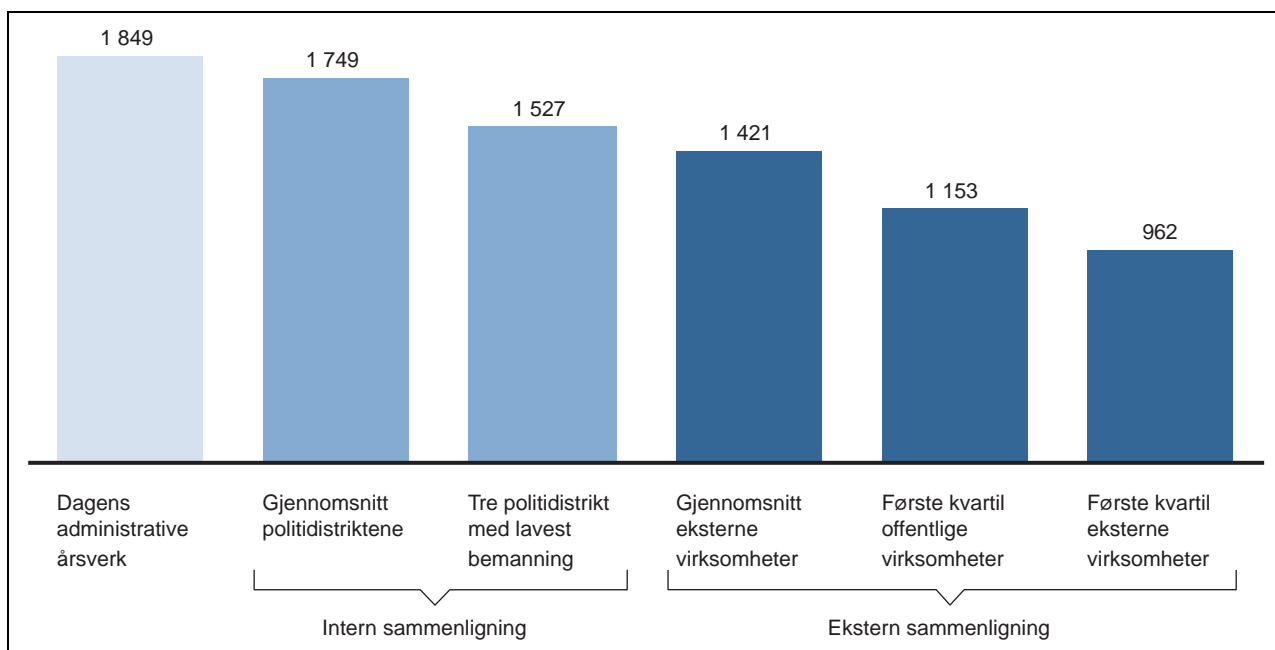
Figur 15.18 Administrative årsverk kartlagt, mars 2013.

Kilde: Politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet, Politianalysen.



Figur 15.19 Administrative årsverk per 100 ansatte i politidistriktene og særorganene. Antall per 100 ansatte; totale lønnede årsverk. Omfatter HR, økonomi, IKT, innkjøp, materiell, eiendomsadministrasjon, arkiv og praksisansvarlig. Omfatter ikke politidistriktsledelsen, samt årsverk tilknyttet renhold, vaktmestertjenester, kantine og ekspedisjon ved tjenestestedene.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



Figur 15.20 Potensiale for effektivisering. Administrative årsverk.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, McKinsey's Overhead Benchmarking Initiative, Politianalysen.

Figur 15.20 viser antallet administrativt ansatte i politiet i dag, sammenlignet med hva det kunne vært under forskjellige forutsetninger basert på intern og ekstern sammenligning. Den interne sammenligningen viser et potensial for å effektivisere de administrative årsverkene i politiet med 320 årsverk. Basert på gjennomsnitt av eksterne organisasjoner er potensialet på om lag 420 årsverk.

En mulighet for å få ut dette effektiviseringspotensialet er å se på organiseringen av etaten. Utvalget har beregnet antatte besparelser i administrative støttefunksjoner ved en endret distriktsstruktur i politiet, jf. kap. 12. Selv om det ikke er målt effektivitet og kvalitet i organisasjonene som utgjør sammenligningsgrunnlaget for utvalgets undersøkelse, er det grunn til å tro at de har en tilsvarende standard som kreves for å understøtte en effektiv og kvalitativ drift. I tillegg vil en sentralisering av administrative støttefunksjoner generere stordriftsfordeler og bidra til økt profesjonalisering og kompetanse, noe som i seg selv fører til økt effektivitet og kvalitet. Som vist i kapittel 9 vil omorganiseringen som kreves for å realisere effektiviseringspotensialet, ta tid. Imidlertid vil besparelsene dette medfører, kunne benyttes til å levere mer effektive polititjenester med høyere kvalitet.

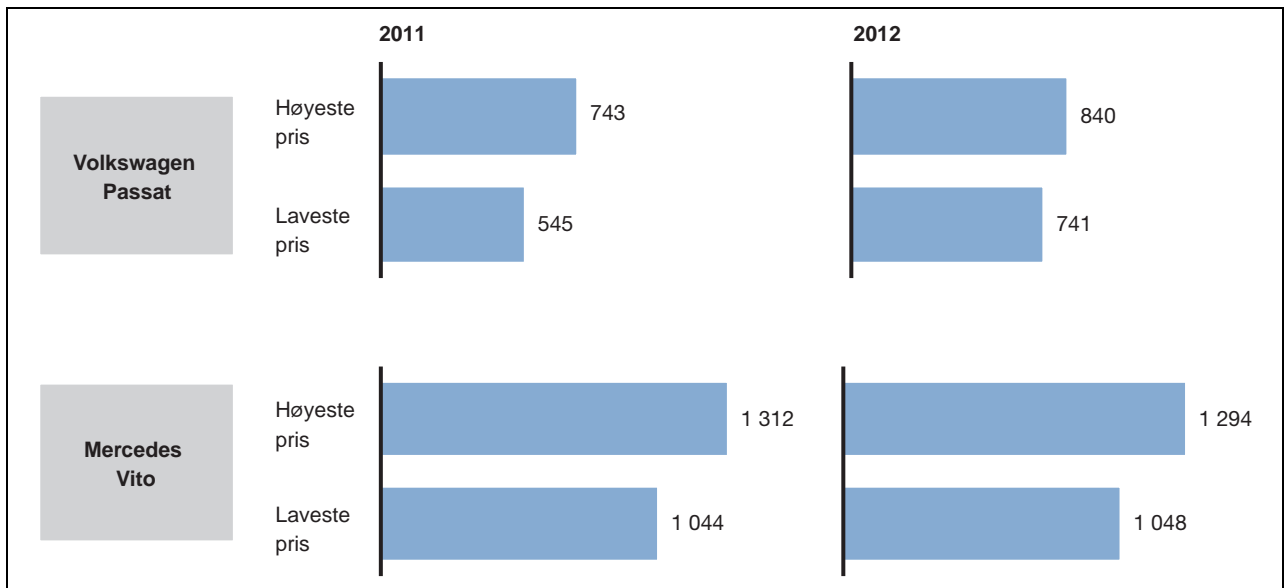
Oppsummert ser utvalget at både en sammenligning mellom politidistriktene og en sammenligning med andre virksomheter antyder at det er et

potensial for å effektivisere de administrative støttefunksjonene i politiet.

15.3.8.2 Eksterne kostnader

I 2012 brukte politiet 4,2 mrd. kroner på ekstreme anskaffelser, tilsvarende en tredjedel av politiets totale budsjett. Politidirektoratet anslår at man av dette kan spare over 200 mill. kroner årlig gjennom en rekke effektiviseringstiltak, og har utarbeidet en innkjøpsstrategi for politiet. Strategien omfatter alle former for anskaffelser i etaten innenfor områdene politioperativt materiell, IKT, EBA og administrativ drift. Sentrale virkemidler er sentralisering, standardisering, kompetanseheving og e-verktøy. Politiets data- og materielltjeneste skal, som den sentrale innkjøpsenheten i politiet, gjennomføre prosesser og bistå med rådgivning overfor politidistriktene og øvrige særorgan, mens Politidirektoratet skal ivareta en strategisk rolle.

Det er store forskjeller i hva ulike politidistrikter bruker på samme typer innkjøp, og hvordan politidistriktene og særorganene utfører avrop og anskaffelser. Dette skyldes delvis manglende rammeavtaler på sentrale kostnadsposter, som f.eks. innkjøp av kontormøbler. Politidirektoratet har som eksempel beregnet at en innføring av ny rammeavtale på drivstoff vil medføre en innsparing på 14–16 mill. kroner i rammeavtalens varighet på fire år. I tillegg til manglende rammeavtaler er det



Figur 15.21 Eksempler på variasjoner i pris på innkjøp av uniformerte biler, 2011 og 2012. Tusen kroner. Passat inkluderer ikke Passat Alltrack og Vito inkluderer ikke modellen Vito kort.

Kilde: Politiets data- og materielltjeneste.

også en utfordring med etterlevelse av eksisterende rammeavtaler i politidistriktene.

En annen utfordring er manglende standardisering. En gjennomgang av anskaffelse av uniformerte biler av modellene Passat, Passat Alltrack, Vito og Vito kort viste store forskjeller i pris ved innkjøp av samme bilmodell i ulike politidistrikter. Snittprisen for innkjøpte biler var i 2012 én mill. kroner, og dersom alle hadde oppnådd beste pris, dvs. prisen tilsvarende politidistriktet som betalte laveste pris, ville etaten brukt 9 pst. eller 8,4 mill. kroner mindre på innkjøp av uniformerte biler i 2012. Tilsvarende ville etaten spart 13 pst., eller 8,9 mill. kroner i 2011. Sivile biler, andre typer tjenestebiler som pansrede kjøretøy og kjøretøy for innsatsleder kommer i tillegg. Figur 15.21 illustrerer forskjeller i pris på samme bilmodell.

Videre er det store forskjeller i hva politidistriktene bruker på lokalleie per årsverk. Figur 15.22. viser at politidistriktene i 2012 brukte fra i underkant av 60 000 kroner per årsverk til over 120 000 kroner per årsverk til lokalleie. Noen politidistrikter har altså dobbelt så høye husleiekostnader per årsverk som andre politidistrikter.

Som eksempelet over viser er det betydelige effektiviseringsgevinster knyttet til å styrke og samle sentrale anskaffelsesfunksjoner, økt standardisering, samt bedre etterlevelse av avtalene i politidistriktene.

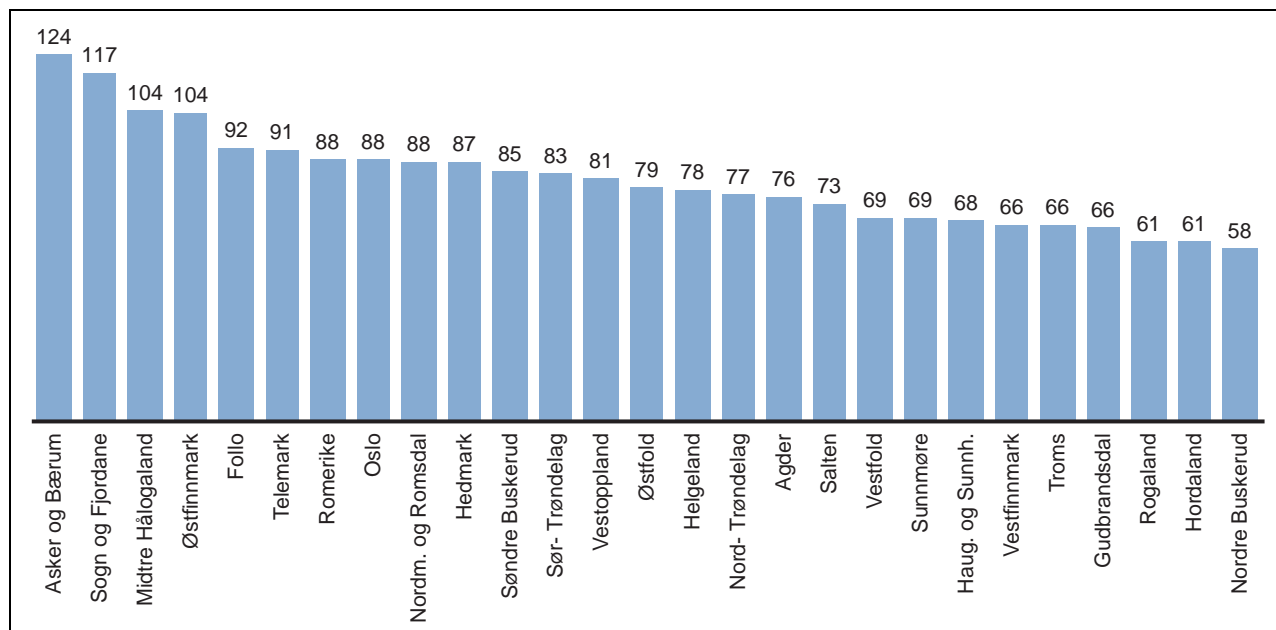
15.3.9 Oppsummering

Når en sammenligner med standarder for beste praksis, ser utvalget at politiet har et stort forbedringspotensial til tross for godt arbeid flere steder i etaten. Utvalgets observasjoner viser at mye kan gjøres for å løse oppgavene med større effektivitet og kvalitet. Det forutsetter imidlertid bl.a. at etaten etablerer systemer som gir en bedre oversikt over resultatoppnåelsen.

Kunnskapsbasert arbeid har vært en uttalt målsetting i politiet i flere år. Praksis viser imidlertid at politiets arbeid i større grad kunne vært forankret i bedre analyseprodukter som grunnlag for planer og beslutninger. Noe av årsaken kan være at det mangler gode analyseverktøy og standarder, rutiner og systemer både for analyser og andre typer politiarbeid. Dette har ført til en manglende helhet i politiets oppgaveløsning og utvalget ser flere ulikheter mellom politidistriktene som tyder på at noen leverer bedre på effektivitet og kvalitet enn andre.

Gjennomgående ser utvalget at mangel på sentralt forankret faglig ledelse og styring av etaten har gitt oss autonome politidistrikter. Manglende sentralt satte standarder og rutiner og mangelfull oppfølging av resultater har ført til store ulikheter mellom politidistriktene både i hvilke saker som prioriteres, hvordan man arbeider, og i hvilke resultater som oppnås på ulike områder.

Innenfor politiets forebyggende arbeid har dette gitt seg utslag i ulik prioritering av det fore-



Figur 15.22 Utgifter til lokaleleie per årsverk 2012. Tall i 1 000 kroner.

Kilde: Politidirektoratet.

byggende arbeidet. Tross flere enkeltstående eksempler på godt forebyggende arbeid viser utvalgets undersøkelser at den uttalte prioriteringen av det forebyggende arbeidet ikke gjenspeiles i den oppmerksomheten politiet har viet funksjonsområdet.

Politiets operative arbeid er i liten grad forankret i analysedrevet fakta. Ressursdimensjonerer i politidistriktene er basert på lokale prioriteringer som i liten grad reflekterer det faktiske behovet for synlig tilstedeværende politi. Politiet har i dag ikke etablert en helhetlig nasjonal operativ beredskap. Mangel på sentralt fastsatte krav til beredskap i det enkelte politidistrikt har bidratt til at lokale vurderinger har vært bestemmende for valg av struktur, organisering og ressursdimensjonering. I forlengelsen av dette har vi en «nabohjelpsordning» som ikke forplikter det enkelte politidistriktet, samtidig som politiets nasjonale beredskapsenhet har sine klare operative begrensninger. Dette forsterkes ytterligere av en mangel på forutsigbar landsdekkende lufttransportkapasitet.

Innen politiets straffeforfølgende virksomhet er situasjonen tilsvarende, dette til tross for sentralt fastsatte mål og resultatkrav, prioriteringer og rutiner og retningslinjer som sikrer prosessuell rettssikkerhet. Utvalgets undersøkelser har

avdekket at også på dette området er det lokale prioriteringer som har vært styrende for styring av virksomheten.

Også ivaretagelse av de administrative støttefunksjonene har gitt seg utslag i ulik ressursdimensjonering. Utvalgets funn kan ikke forklares med forskjellen i politidistriktenes størrelse. Det er grunn til å tro at også innenfor dette området har mangel på sentralisering av funksjoner, sammenholdt med utstrakt innslag av lokalt tilpassede løsninger, bidratt til variasjonene i ressursbruken.

15.4 Anbefalinger

For å bedre effektiviteten og kvaliteten i politiets oppgaveløsning foreslår utvalget en rekke tiltak. Det er et stort forbedringspotensial, og mye kan gjøres innenfor dagens rammer. Anbefalingene om effektivitet og kvalitet må ses i sammenheng med anbefalingene i øvrige kapitler, f.eks. knyttet til teknologi, ledelse og kompetanse.

Utvalgets anbefalinger blir presentert på to nivåer. Innledningsvis behandles gjennomgripende faktorer som virker på tvers av politiets organisasjon. Dernest gis anbefalinger knyttet til de ulike funksjonene som er behandlet i dette kapitlet.

15.4.1 Anbefalinger knyttet til gjennomgripende tiltak

Kunnskapsbasert oppgaveløsning

Kunnskapsbasert oppgaveløsning har vært en uttalt målsetting for politiet i flere år. Virksomhetsstyring er en repeterende prosess der fokus er rettet mot organisasjonens behov for å endre seg for å møte kravene til effektive og kvalitative tjenesteleveranser innenfor gitte rammebetingelser. Virksomhetsstyringen må forankres i analyse-dreven informasjon, noe som er en forutsetning for å oppnå effektivitet og kvalitet i tjenesteutøvelsen. Dette gjelder innenfor samtlige av politiets funksjonsområder.

Dette krever at politiet utvikler nasjonalt forankrede kvalitetssikringsrutiner for enhetlig lagring av data og bearbeiding av informasjon. I dag er det altfor stort innslag av lokalt tilpassede rutiner, prioriteringer og tolkninger som svekker kvaliteten på lagret informasjon. Videre må det etableres nasjonal standardisering for analyseprodukter og metoder. Det må etableres robuste analysemiljøer med klare beskrivelser av hvilke analyseprodukter som skal produseres, og hvem som er ansvarlig for å utvikle dem. Politiet må i tillegg sikre seg at de ulike analyseproduktene utgjør en del av beslutningsgrunnlaget i virksomhetsstyringen.

Gode analyseprodukter er også avhengig av funksjonelt IKT-verktøy. Politiet bør prioritere anskaffelse og/eller videreutvikling av eksisterende IKT-verktøy for å øke brukervennligheten slik at rapporter kan utarbeides uten behov for kompliserte prosesser.

Analysen og en kunnskapsbasert tilnærming må ligge til grunn for løsningen av alle politiets kjerneoppgaver.

Standardiserte arbeidsmetoder og prosesser

Standardiserte arbeidsmetoder og prosesser er en forutsetning for å sikre en enhetlig polititjeneste over hele landet. Standardisering gjør det enklere å måle resultater og gjøre sammenligninger for å etablere en lærende organisasjon basert på deling av en beste praksis. Ivaretagelse av politiets ulike gjøremål må i større grad gis en nasjonalt forankret prioritering. Dette arbeidet må følges opp gjennom etablering av nasjonale rutiner, instruksjoner og prosedyrer som gir rammer og sikrer en enhetlig tjenesteutøvelse.

Rutinebeskrivelsene og veiledninger må utarbeides basert på kunnskap om effektive metoder og beste praksis. Noen må gis et overordnet nasjo-

nalt ansvar for utvikling av hvert enkelt fagområde, inkludert praktisk rettet formidling av kunnskaper, rutiner og metoder. Dette krever at politiet definerer prosessene som beskriver hvordan etaten skal arbeide for å sikre kontinuerlig forbedring og læring på tvers av organisasjonen.

For å nå målsettingen om å etablere en kostnadseffektiv organisasjon er det av sentral betydning at prosesser og rutiner som er knyttet til administrative støttefunksjoner, optimaliseres for å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter. Utvalget anbefaler at politiet etablerer en nasjonal enhet som ivaretar administrative fellesfunksjoner som lønnskjøring og regnskap m.m., samt forvaltning av eiendom, materiell og kjøretøy. Videre at politidistriktene tilpasser sin administrative bemanning og sikrer en kostnadseffektiv drift innenfor disse områdene.

Rammebetingelser

Arbeidstidsbestemmelsene er en av rammebetingelsene som i størst grad er bestemmende for politiets evner til å allokere personelle ressurser. De gjør seg i sterkest grad gjeldende innenfor politiets døgnkontinuerlige operative tjeneste og ved etterforskning av alvorlig kriminalitet som krever bruk av spaning/etterretning og intensiv etterforskning på døgnkontinuerlig basis over lengre tidsperioder. Politiet bør etablere tydeligere standarder og krav til bemanningsnormer og tjenestepanlegging for å få en god ressursutnyttelse innenfor dagens rammer. Det bør videre vurderes endring av lovregulering eller en ny arbeidstidsavtale som i større grad reflekterer at politiet er en organisasjon som har ansvar for å ivareta landsdekkende døgnkontinuerlige tjenester innenfor disse områdene.

15.4.2 Anbefalinger knyttet til utøvelse av politiets kjerneoppgaver

Forebygging

Politiets satsing på forebyggende arbeid må i større grad gjenspeile funksjonens uttalte prioritet slik dette kommer til uttrykk i politiloven § 2 og i ulike styringsdokumenter. Utvalget foreslår derfor at den nasjonalt forankrede virksomhetsstyringen av det forebyggende arbeidet styrkes. Videre må en dedikert enhet i politiet gis et særlig ansvar for fagområdet. Foruten å utvikle faget og standardiserte arbeidsmetoder og retningslinjer må enheten bidra til kompetansebygging gjennom deling av beste praksis og være etatens møte-

punkt i utviklingen av samfunnets tverretatlige forebyggende arbeid. Enheten må gis fullmakt til å sette hensiktsmessige mål og følge opp disse, og om nødvendig initiere konkrete tiltak på tvers av politidistriktene. Det krever at politiet utvikler resultatkrav innenfor det forebyggende arbeidet som reflekterer effektiv og kvalitativ oppgaveløsning og som setter prioriteringer. Samtidig må det enkelte politidistrikts bevissthet rundt det forebyggende arbeidet som metode økes.

Tilstedeværelse og responsevne

For å sikre en god tilstedeværelse og responsevne foreslår utvalget at dette følges opp tydeligere av beredskapsavdelingen i Politidirektoratet. Videre må det utarbeides hensiktsmessige mål og krav som reflekterer forventninger til effektiv tjenesteutøvelse i alle ledd av politiets operative virksomhet, det være seg kapasitet ved operasjonssentralene, dimensjonering og organisering av innsatslederfunksjonen eller krav om responsevne. Det innebærer utarbeidelse av nasjonale standarder for prioritering av oppdrag, opprettelse av spesifikke måltall og utvikling av metoder for måling av politiets responsevne. Det må også stilles spesifikke ressursdimensjonerende krav til det enkelte politidistrikts operative kapasitet for å sikre en helhetlig nasjonalt forankret operativ beredskap basert på tydelige forventninger om responsevne. Videre må det etableres ordning(er) i form av nasjonal(e) bistandsenhet(er) som, i motsetning til dagens «nabohjelpsordning» og nasjonale bistandsressurs, gir en reell responsevne, også i situasjoner som krever øyeblikkelig innsats.

Straffeforfølgning

Politiets arbeid innen straffeforfølgning skal fremme rettssikkerhet samtidig som prosessøkonomiske hensyn ivaretas. Dette krever at politiet

disponerer sine begrensede ressurser effektivt samtidig som etterforskningen utføres med god kvalitet. For å sikre ytterligere effektivitet og kvalitet i straffeforfølgningen bør det etableres en tydelig nasjonal virksomhetsstyring forankret i fastsatte mål. Styringen må gjenspeile så vel nasjonale som lokale kriminalitetsutfordringer, og kontinuerlig måling av resultater må inngå som et viktig element. En dedikert enhet i politiet må gis et nasjonalt ansvar for utvikling av fagområdet. Videre må det utarbeides nasjonale standardiseringer for arbeidsprosesser, prioriteringer og ressursdimensjonering som gjennom enhetlig utøvelse av funksjonen fremmer rettslikhet.

Administrasjon og eksterne kostnader

Politiets har store muligheter til å redusere administrative kostnader og eksterne utgifter. Administrativt personell varierer fra fem pst. av total bemanning i enkelte politidistrikter opp til 14 pst. i andre. Gjennom en sterkere grad av sentral styring, styrket kompetanse innen innkjøp og økt bruk av rammeavtaler har Politidirektoratet selv estimert en årlig besparelse på om lag 200 mill. kroner.⁹ Utvalget anbefaler at politiet reduserer antallet administrativt ansatte i politidistrikter og særorganer til et nivå på linje med de mest kostnadseffektive politidistriktene/særorganene i etaten. Det bør etableres administrative fellesfunksjoner for lønnskjøring, regnskap, mv., og felles anskaffelse og forvaltning av eiendom, materiell og kjøretøy for etaten som sikrer en kostnadseffektiv forvaltning innen disse områdene. Videre bør den sentrale styringen av, og kompetansen innen anskaffelser styrkes, noe som vil redusere eksterne kostnader og sikre bedre etterlevelse av avtaler. Dette er i tråd med Politidirektoratets strategiske og pågående arbeid innen området.

⁹ Politidirektoratet (2010): Resultatreformen – innkjøpsfunksjonen i politiet.

Kapittel 16

Teknologi

Satsing på teknologi er et viktig virkemiddel i politiets organisasjonsutvikling. Formålet med å ta i bruk nye teknologiske løsninger er å oppnå økt effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen. Med andre ord, teknologien skal understøtte politiets arbeidsprosesser. Samtidig er det viktig å være seg bevisst at det også skjer en vekselvirkning ved at teknologi kan bane vei for nye og mer rasjonelle arbeidsprosesser. Det krever at politiet har klare tanker om hva som kjennetegner gode arbeidsprosesser, samtidig som etaten, forankret i gode kost/nytte-vurderinger, ser muligheten som ligger i satsing på teknologi.

For å utnytte mulighetene teknologi gir, kreves ikke bare en uttalt prioritering av teknologiområdet. Det er også nødvendig med god ledelse, en strategisk tilnærming og en organisasjon med tydelig rollefordeling og nødvendig kompetanse.

I et historisk perspektiv har teknologi i politiet hatt lav prioritet, spesielt innen IKT-området. Dette har imidlertid endret seg noe de senere årene, og gjenspeiles i økt bruk av ressurser på området. Likevel er det mye som gjenstår før politiet har etablert en helhetlig og nasjonalt integrert IKT-plattform med tilhørende applikasjoner, som bidrar til å understøtte en mest mulig effektiv og kvalitativ tjenesteutøvelse. Mange av dagens systemer er gamle og uhensiktsmessige, spesielt innen det politioperative området. Politiet har inntil nylig ikke hatt en klar strategi for hvordan IKT kan brukes for å understøtte en god og effektiv oppgaveutførelse, men denne er nå på plass. Politiet jobber også med å forbedre organiseringen og styringen av IKT-området.

En økt bruk av teknologi gir store muligheter for politiet. Det pågående arbeidet i politiet med organisering og styring av teknologiområdet, og en tydeligere prioritering av teknologi som strategisk satsingsområde for etaten, er viktig for økt kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen og bør videreføres og styrkes ytterligere.

Innenfor teknologiområdet utgjør IKT en hovedutfordring i politiet. Dette kapittelet vil derfor i all hovedsak ta for seg IKT.

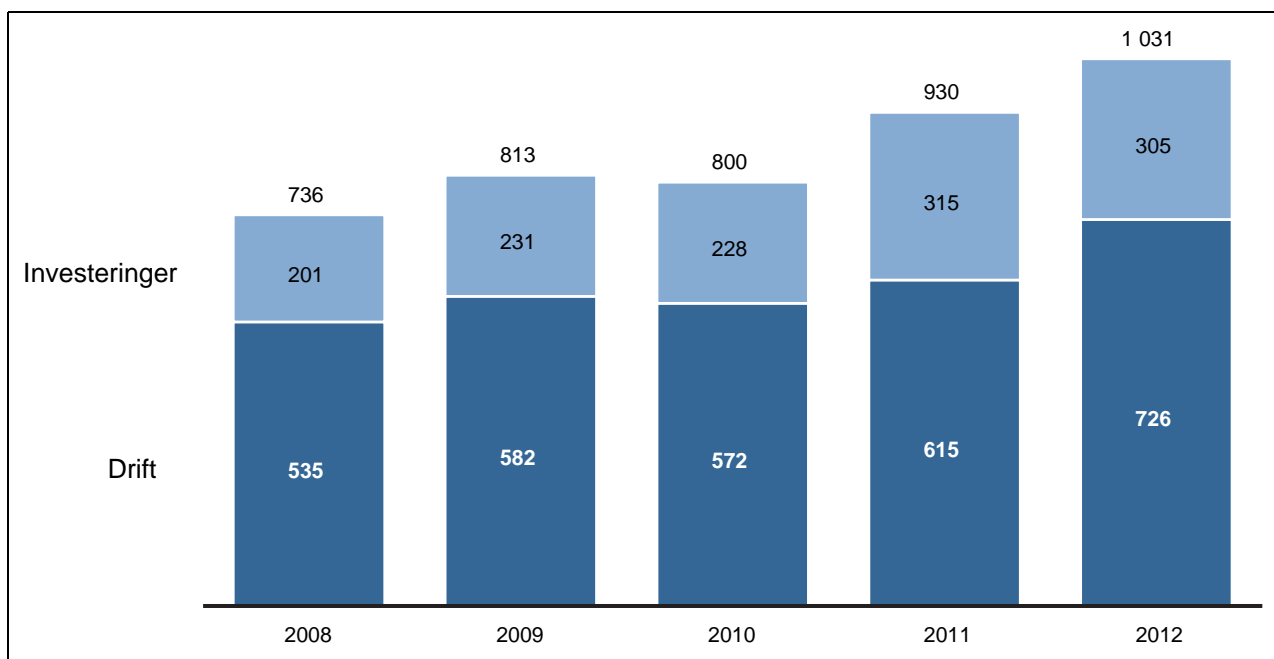
16.1 Politiets arbeid med teknologi

Gode teknologiske verktøy er viktig i innsamling, systematisering og analyse av data, for operativ ledelse som er kritisk for å respondere hurtig og med riktige ressurser, og i etterforskning og straffeforfølgning. Teknologi gir politiet økte muligheter til å avdekke og oppklare kriminalitet, f.eks. gjennom bruk av DNA i straffesaker og bruk av avanserte datasystemer innenfor avdekking av økonomisk kriminalitet og overgrep mot barn på nett. God bruk av IKT vil også kunne gi bedre kommunikasjon med og tjenester til publikum.

Det er vesentlige mangler i styringen og anvendelsen av IKT i norsk politi. Ny straffelov fra 2005 er ikke blitt implementert på grunn av mangler ved straffesakssystemet. Det er også betydelige mangler i de politioperative systemene. Styringen av IKT-ressurser har på en del områder vært overlatt politidistriktene og særorganene, noe som blant annet har resultert i om lag 350 lokale applikasjoner og 36 lokale installasjoner av SAP i etaten.

Politiet har de siste årene økt sin satsing på IKT og brukte i 2012 1 031 mill. kroner på IKT, mot 736 mill. kroner i 2008, som vist i figur 16.1. En del av denne økningen kommer av etableringen av en felles nasjonal IT-plattform, gjennom et prosjekt kalt «D#2», som har kostet om lag 380 mill. kroner. Videre er politiets datasystemer og registre gjort tilgjengelige på mobile plattformer gjennom Citrix (Mobiliti). DNA-reformen har bidratt til å identifisere flere gjerningspersoner, og omvendt voldsalarm har kommet på plass etter flere års utviklingsarbeid. Videre er politiets beredskapssystemer forbedret i tråd med anbefalingene fra 22. juli-kommisjonen, blant annet når det gjelder systemer for riksalarm og varsling av mannskaper.

Innenfor den operative virksomheten har politiet tatt i bruk Evidencer, som gjør det mulig for politiet å sikre bevis for alkoholkonsentrasjonen i blodet på åstedet uten at siktede må transporteres til en av politiets tjenestesteder for prøvetaking. Et



Figur 16.1 Totale IKT kostnader og investeringer i perioden 2008–2012 i mill. kroner. Deler av beløpet under drift er brukt på investeringer i IKT utstyr i politidistrikter og særorganer, men er registrert som driftskostnader i politiets regnskapssystem.

Kilde: Politidirektoratet.

annet hjelpemiddel som politiet har tatt i bruk er automatisk nummeregjenkjenning som leser kjennemerker på forbigående biler. Dersom systemet gjenkjenner et kjennemerke som er beskrevet i politiets registre, gir det direkte beskjed til operatøren, som sørger for å stanse kjøretøyet. Systemet bidrar til å effektivisere politikontroller rettet mot kjøretøy. Det er også igangsatt arbeid med å planlegge et nytt politioperativt system (OPERA) som skal erstatte dagens operasjonslogg (PO). Politiets fagportal KO:DE inneholder oppdatert informasjon om blant annet politifag og arbeidsmetoder som gjør det mulig å dele kunnskap og erfaringer på tvers i politiet.

For å få en bedre helhetlig utvikling av IKT-området har Politidirektoratet etablert en ny IKT-strategi for etaten. Videre jobber Politidirektoratet med å endre organiseringen og styringen av IKT-området, og har som del av dette opprettet en ny avdeling for IKT i direktoratet. Det pågår også et omfattende arbeid med å endre roller og ansvar innen IKT-området og styrke etatens og spesielt direktoratets IKT-kompetanse.

Det er også startet et omfattende IKT-program i politiet, Merverdiprogrammet, som har som mål å etablere en ny IKT-infrastruktur og flere kritiske systemer. I første omgang vil programmet rette seg mot behovet for ett nytt straffesakssystem,

men vil også legge til rette for ytterligere systemer og funksjonalitet over tid.

Merverdiprogrammet alene innebærer ikke en helhetlig løsning på politiets utfordringer. Den lange tidslinjen for programmet gjør at kritiske operative funksjoner ikke blir tilført nødvendige teknologiske løsninger raskt nok. Programmets funksjonelle beskrivelse omfatter ikke virksomhetsstyring, forebygging, etterretning, trafikk, orden, operasjonssentraler og redning. Dette er funksjoner som i det vesentlige faller inn under politiets operative virksomhet og utgjør spydspissen innen politiets arbeid med å forebygge og bekjempe kriminalitet. Som 22. juli-kommisjonen påpekte, er det behov for å satse på bruk av teknologi innenfor de operative fagområdene.¹

16.2 Erfaringer fra bruk av teknologi i andre land

Ved å se på organisasjoner som er gode på å bruke teknologi for å løse kjerneoppgavene med effektivitet og kvalitet, og ved å sammenligne oss

¹ 22. juli-kommisjonen peker på politiets manglende helhetlige satsing på bruk av teknologi i oppgaveløsningen som en sentral faktor. Se NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen, pkt. 14.8.

Boks 16.1 Merverdiprogrammet

Merverdiprogrammet er et IKT-program under Politidirektoratet og skal være sluttført i 2021. Det har en total ressursramme på 2,4 mrd. kroner og det tas sikte på at programmet blir dekket gjennom tilleggsbevilgninger. Frem til mars 2014 skal prosjektet gjennomføre forprosjekt og ny ekstern kvalitetssikring (KS2).

Første fase av prosjektet handler om å etablere nytt straffesakssystem som er nødvendig for å kunne innføre ny straffelov. Denne delen av prosjektet forventes sluttført innen 2017. Utover dette er prosjektets leveranser ikke bestemt.

Fase 1 i prosjektet inneholder en rekke basisløsninger. Det skal etableres en nasjonal løsning, basert på en ny og moderne teknisk plattform, som åpner for søkemuligheter på tvers av saker og politidistrikter, også i ustrukturert informasjon. Dagens funksjonalitet i straffesaksbehandlingssystemet BL skal erstattes. Nye løsninger vil gi støtte for all grunnleggende straffesaksbehandling, godshåndtering og beslag, støtte for attest- og vandelproduksjon og etablere nye grensesnitt mot eksisterende løsninger. Det skal etableres dokument- (og multimedia)lager og personregister. Systemene vil gi enkel oppgavestyring og kvalitetssikringsfunksjonalitet iht. politiregisterloven.

med politiet i andre nordeuropeiske land, har utvalget identifisert faktorer det vil være nyttig for norsk politi å se nærmere på. Tilnærming til og bruk av teknologi kan vurderes innenfor fire dimensjoner: strategi, organisering, styring og teknologiske løsninger.

16.2.1 Teknologistrategi

En teknologistrategi handler om hvordan organisasjonen ønsker å bruke teknologi for å løse sine oppgaver på best mulig måte. Den må ta for seg hvilke effekter organisasjonen ønsker å oppnå ved bruk av teknologiske verktøy og skal gi grunnlag for å prioritere behov. Beslutninger om å implementere teknologi er forankret i strategien og er kvalitetssikret gjennom en kostnads- og gevinstvurdering. Strategien gir grunnlag for et teknologisk veikart som skal angi prioritering for

ulike tiltak og ta hensyn til innbyrdes avhengighet.

Et eksempel på en politiorganisasjon som jobber systematisk med en teknologistrategi, er Metropolitan Police i London. Metropolitan Police har en helhetlig strategi for bruk av teknologi for å forbedre og effektivisere utøvelsen av politioperative oppgaver. Strategien angir hvordan teknologi kan brukes for å levere en bedre polititjeneste. Som grunnlag for strategien drives systematisk kartlegging av oppgaveprosesser for å identifisere muligheter for forbedring og besparelser. Metropolitan Police sine estimerte besparelser viser at de har oppnådd økt effektivitet gjennom bruk av teknologi. Som eksempel kan nevnes innføring av mobile fingeravtrykkslesere, elektronisk utstedelse av bøter og ferdigutfylte skjema for de vanligste sakene som hver for seg har gitt en redusert tidsbruk på disse oppgavene på mellom 5 og 13 pst.

16.2.2 Styring og organisering

Styring og organisering handler om hvordan roller og ansvar er fordelt i organisasjonen, og at aktørene i organisasjonen er bevisst dette i måten IKT-området styres. Bruker-, bestiller- og leverandørfunksjonene må være avklart og avgrenset. Dette er nødvendig for å sikre gode prosesser for å definere behov og for å utvikle, anskaffe og implementere teknologi. Organisasjonen må ha nødvendig kompetanse og ressurser på riktig sted i organisasjonen for å styre komplekse prosesser.

For å oppnå den ønskede effekten av ny teknologi er det viktig at dette ses på i sammenheng med hvordan oppgaver utføres ute i organisasjonen. Dette vil si at IKT-utvikling må ses som en integrert del av en bredere organisasjonsutvikling, med utvikling av nye arbeidsprosesser og endring av hvordan oppgaver faktisk utføres i organisasjonen. Som del av dette må det være opplæring av de ansatte i hvordan de skal kunne ta i bruk den nye teknologien for å utføre arbeidet på en annen måte som gir en bedre og mer effektiv oppgaveløsning.

Gjennomgående ser utvalget at IKT-området i hovedsak er sentralt styrt i alle land utvalget har besøkt, dog med noen variasjoner. Spesielt i Sverige og Finland er det etablert en sterk sentral IKT-avdeling som styrer all bruk av midler innenfor IKT-området, og som gjør prioritering av prosjekter basert på forskjellige behov i organisasjonen. I Storbritannia er det i større grad en lokal styring av IKT-midlene, men her er det verdt å merke seg at Metropolitan Police har et større

budsjett og flere ansatte enn politiet i Norge, og dekker en befolkning større enn Norge.

Finsk politi har også gitt et godt eksempel på styring av en teknologiorganisasjon i forbindelse med reform av sentrale IT-systemer. Prosessen var styrt på en helhetlig måte på nasjonalt nivå, og formålet var å gjennomgå kvalitet, effektivitet, funksjonalitet og ressursbruk ved eksisterende IT-systemer og foreta endringer basert på sluttbrukerens behov.

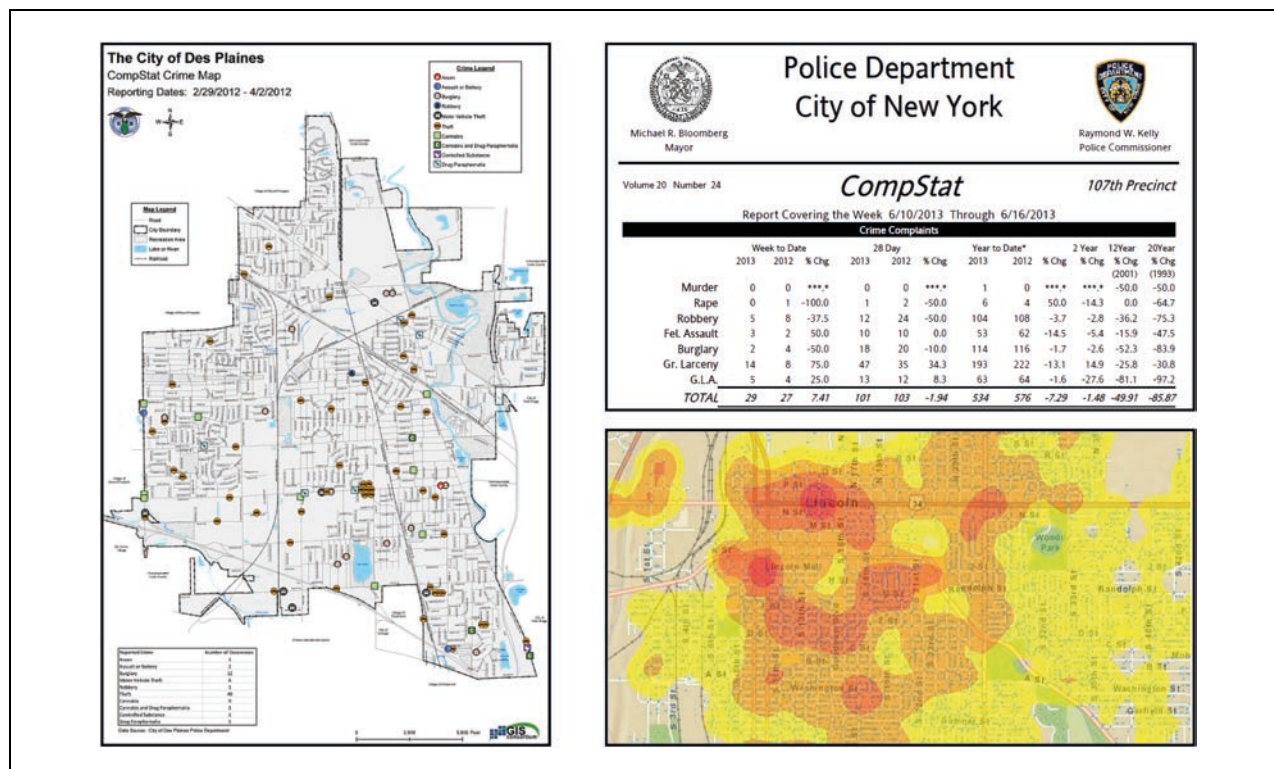
16.2.3 Teknologiske løsninger

Teknologiske løsninger handler om den faktiske bruken av teknologi for å utføre oppgaver på en effektiv og kvalitetsmessig god måte innenfor den operative virksomheten og i straffesaksbehandlingen. Dette inkluderer operativ planlegging og analyse, respons på hendelser, etterforskning og straffefølgning og interaksjon med publikum. Selv om ingen andre land har en fullgod teknologi på alle områder, finnes det mange gode eksempler vi kan lære av fra andre land.

Mange politiorganisasjoner i USA bruker en arbeidsmetode og et system som kalles Compstat for operativ planlegging og analyse. Compstat bygger på kontinuerlig innsamling og analyse av kriminalitetsdata, inkludert hvilke hendelser som

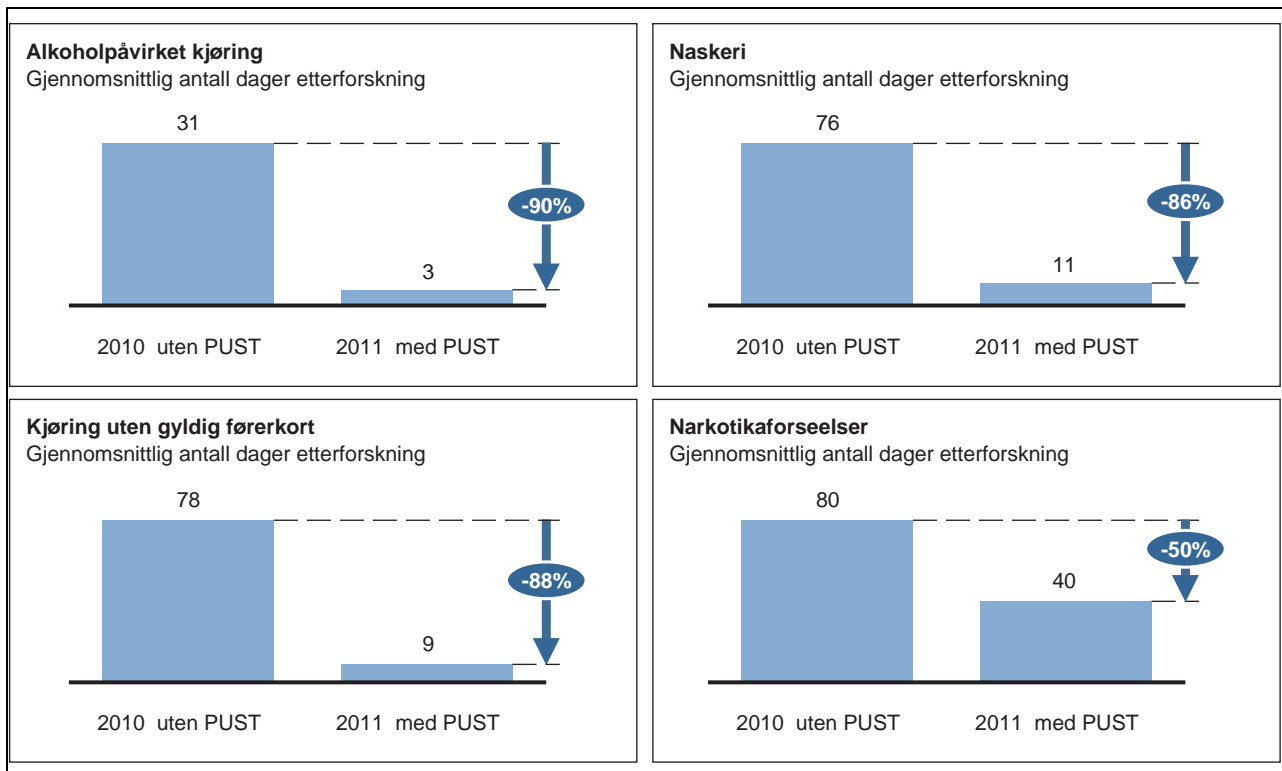
skjer, hvor de skjer, og analyse av hva som er årsaken til hendelser. Analysen brukes til å allokere personell ut fra kriminalitetstype og hvor og når kriminalitet skjer. Det bidrar til en hensiktsmessig og behovsstyrt ressursbruk. Figur 16.2 viser noen eksempler på informasjon som er tilgjengelig i dette systemet. En del av informasjonen, slik som en ukentlig kriminalitetsstatistikk på kategori kriminalitet per område av byen, er tilgjengelig for publikum gjennom politiets hjemmesider.

Finsk politi har økt kvaliteten og effektiviteten i patruljenes respons på hendelser. De fleste finske patruljebiler har mobile dataterminaler. Terminalene gjør det mulig å se posisjonen til egen og andre patruljebiler og mannskap til fots. Det sikrer informasjon i sanntid som legger til rette for rask og effektiv respons ved oppdrag. Gjennom en applikasjon på dataterminalene kalt POKE kan patruljeenhetene motta og sende skriftlige elektroniske meldinger og bilder til og fra operasjonssentralen. Kommunikasjonen mellom patruljene og operasjonssentralen blir mer effektiv, og tiden brukt på talekommunikasjon over samband reduseres. På de mobile dataterminalene har politiet tilgang til søk i databaser, f.eks. straffesaks-systemer og bilregistre. Det gjør at patruljeenhetene selv kan skaffe informasjon direkte uten å



Figur 16.2 Eksempler fra amerikansk politi på tilgjengelig informasjon fra Compstat systemet.

Kilde: Intervjuer, informasjon mottatt fra LAPD, informasjon på NYPD hjemmesider, Politianalysen.



Figur 16.3 Produktivitet i utvalgte områder av etterforskningsarbeid før og etter implementering av PUST i Sverige. Gjennomsnittlig antall dager fra anmeldelse til påtaleavgjørelse.

Kilde: «Införandet av PUST, Polisens Utrednings Stöd», Rikspolisstyrelsen/Verksledningskansliet, 30. mai 2013.

måtte gå via operasjonssentralen. Et tilsvarende system finnes også i Nederland.

Svensk politi har satset på effektivisering og forbedring av etterforskningsprosessen gjennom programmet PUST, understøttet av en teknologisk løsning for mobil saksbehandling. Innføringen av PUST startet i 2011 og formålet er å redusere patruljeenhetenes tidsbruk på politistasjonene, redusere etterforskningstiden og forbedre kvaliteten på etterforskningsarbeidet. PUST er ikke ferdig utviklet, men er påbegynt implementert gjennom en webapplikasjon for mobil rapportering fra patruljeenheter. Applikasjonen gir adgang til å opprette rapport i et standardisert skjema og mulighet for å laste opp filer, blant annet bildebevis fra åstedet. Utfylt skjema sendes elektronisk direkte til påtalemyndigheten. Programmet skal implementeres for alle lovbrudd i løpet av 2013, men er foreløpig begrenset til mindre alvorlige kategorier lovbrudd.

Innføringen av PUST har skjedd gjennom en systematisk utrulling, med opplæring av de ansatte både i bruk av teknologien og hvordan arbeidsprosesser har blitt endret som del av dette. Gjennom denne systematiske tilnærmingen og kombinasjonen av ny teknologi og nye arbeidspro-

sesser har PUST allerede levert svært gode resultater, som vist i figur 16.3.

Metropolitan Police i Storbritannia bruker kommunikasjon på internett aktivt for effektiv kontakt med publikum. Politiets hjemmesider gir tilgang til kriminalitetsdata ned til gatenivå, som også kan lastes opp ved hjelp av en gratis applikasjon. Videre gir hjemmesidene tilgang til en timeplan for politiets planlagte aktiviteter i nabolaget, tips for å unngå å bli utsatt for kriminelle handlinger i området og profiler og kontaktinformasjon til lokale politibetjenter.

16.3 Teknologistrategi, organisering og styring i politiet i dag

For å legge til rette for økt effektivitet og kvalitet i politiets oppgaveløsning er det nødvendig med en helhetlig strategi for, og prioritering av, teknologi som virkemiddel. Organiseringen og styringen av IKT-området er mangelfull grunnet svak IKT-kompetanse i Politidirektoratet, så vel som mangel på en helhetlig strategi og planer som grunnlag for løpende prioriteringer. Det er uklare rollefordeling mellom Politidirektoratet og Politiets data- og materieltjeneste, mangelfull involvering

av brukere og en uklar prosess for hvordan dette skal foregå. Politiets data- og materielltjeneste har hatt ansvar for store deler av midlene, men en del forvaltes også i det enkelte politidistrikt og særorgan, samt direkte av Politidirektoratet. Det utføres i liten grad kost/nytte-analyser som grunnlag for prosjekter, spesielt i politidistriktene og særorganene.

Det er iverksatt flere tiltak for å møte disse utfordringene, blant annet etablering av en sentral IKT-avdeling i Politidirektoratet, rekruttering av kompetanse innen nøkkelfunksjoner og utredning av en ny organisering av Politiets data- og materielltjeneste og grensesnitt mot Politidirektoratet.

Samtidig er det nå det store arbeidet med å ta ut effektene fra disse endringene begynner. Det skal gjennomføres en omfattende endring av organiseringen av IKT-området og den endrede styringsmodellen skal implementeres. Som del av dette skal etaten få til økt grad av standardisering, midler som til nå har vært disponert av politidistrikter og særorganer skal i større grad styres sentralt, og Merverdiprogrammet skal gjennomføres. Dette er store endringer som vil kreve ledelsesfokus og dedikert innsats fra mange ansatte for å lykkes.

16.3.1 Teknologistrategi

IKT-teknologien i politiet preges av mange lokalt utviklede systemer og programmer og varierer fra politidistrikt til politidistrikt. Det finnes med andre ord en rekke ulike IKT-systemer og programmer i politiet, men utviklingen har ikke vært forankret i en helhetlig nasjonal strategi. Politidirektoratet har grepet fatt i dette problemet og iverksatt en rekke tiltak for å forbedre situasjonen.

Politiet har heller ikke hatt et uttalt mål om bruk av teknologi for å understøtte god og effektiv løsning av oppgavene. Dette betyr ikke at ny teknologi som har gitt bedre løsninger for politiet selv og for publikum ikke har blitt implementert, men at dette ikke har vært en strategisk prioritet på linje med f.eks. økt politibemanning.

Politiet har utviklet en nasjonal strategi *Politiets IKT-strategi (2013–2020)*, for hvordan teknologi kan understøtte politiets oppgaveløsning og hva man ønsker å oppnå gjennom bruk av teknologi. Strategien ledsages av en klar målsetting om at teknologien skal understøtte oppgaveutførelsen, noe som også gjenspeiles i visjonen for IKT-virkosomheten i politiet: «IKT muliggjør fremtidens politi». Mye av den strategiske tenkingen rundt IKT i politiet har til nå vært gjort i Politiets data- og materielltjeneste. Selv om Politiets data- og materi-

elltjeneste har god kompetanse på teknologi, bør strategien utarbeides og eies av Politidirektoratet. Det er Politidirektoratet som har det formelle ansvaret for utvikling og fornyelse av IKT i etaten. Forankringen av IKT-strategien i Politidirektoratet skal sikre at strategiske IKT-planer er tett koblet til politiets øvrige strategier og planer. Teknologi kan ha stor påvirkning på måten man arbeider på, og hvordan virksomheten bør organiseres. Derfor må teknologiutviklingen være nært knyttet til en helhetlig organisasjonsutvikling.

IKT-strategien er en klar styrking av det strategiske arbeidet i Politidirektoratet. Imidlertid vil IKT-strategiens lange tidshorisont ha den ulempen at det er vanskelig å forutse tilgjengelig teknologi syv år frem i tid. Strategien blir dermed nødvendigvis relativt vag, og må følges opp med mer konkrete planer med en kortere tidshorisont.

En fortløpende oversikt over IKT-porteføljen er en forutsetning for strategisk satsing på IKT, og nødvendig for å kunne kartlegge mangler og identifisere behov og vurdere hvilke tiltak som må iverksettes. I dag finnes det ikke en samlet oversikt i politiet over hvilke IKT-prosjekter som er iverksatt. Politidirektoratet har igangsatt arbeidet med å kartlegge eksisterende systemer, hvilke funksjoner de har, og hvilke arbeidsprosesser de støtter. Dette arbeidet er helt nødvendig og må gis høy prioritet fremover.

Den overordnede strategien, sammen med kartleggingen av de eksisterende systemene og behovene, må danne grunnlaget for en mer konkret 3- til 5-årsplan. En slik plan, et teknologisk veikart, skal sørge for riktig innbyrdes prioritering av prosjekter. Planen skal videre sikre at det skaffes til veie nødvendige midler til forbedring og utvikling innenfor gjeldende rammer. Politidirektoratet er i ferd med å etablere en IKT-planprosess som inkluderer en helhetlig porteføljestyling. Denne porteføljestylingen kan ses på som en del av et teknologisk veikart.

16.3.2 Organisering

Organiseringen av teknologiområdet i politiet var inntil nylig preget av mange aktører med uklar rolleforståelse og -utøvelse. I praksis var både Politidirektoratet, Politiets data- og materielltjeneste, politidistriktene og særorganene aktive i utviklingen, driften og bruken av teknologi. I sum ga dette en uklar rolle- og ansvarsfordeling, noe også Politidirektoratet påpeker i sin analyse av IKT-styringen i etaten². Politidirektoratets overordnede ansvar for strategier og prioriteringer var tidligere delt mellom en IKT-avdeling og en etats-

styringsavdeling, hvor etatsstyringsavdelingen ga prioritinger, budsjetter og føringer overfor Politiets data- og materielltjeneste. I dag er funksjonene samlet i en nyopprettet IKT-avdeling.

Politiets data- og materielltjeneste hadde tidligere ansvaret for den praktiske gjennomføringen av IKT-prosjekter, og for drift og utvikling av politiets IKT-systemer. Det hendte at Politiets data- og materielltjeneste måtte foreta prioritinger, fordi bestillingene kom i ulike former og til ulike tider, uten at det ble gitt klare prioritinger fra bestillers (Politidirektoratets) side. Dette medførte at den samlede mengden oppgaver ble større enn forespeilet i det årlige disponeringsskrivet. Følgen ble en ubalanse mellom oppgaver og tildelte ressurser.³ Det har heller ikke alltid vært like god sammenheng mellom IKT-utvikling og endring av arbeidsprosesser ute i organisasjonen, eller opplæring av de ansatte i hvordan de kan ta nytte av ny teknologi på best mulig måte.

De siste årene har Politidirektoratet iverksatt en rekke tiltak for å forbedre situasjonen. Utvalget stiller seg positiv til både planlagte og iverksatte tiltak, men finner likevel, i tråd med Politidirektoratets egne vurderinger, grunn til å fremheve en rekke punkter som må på plass for å sikre en effektiv organisering av IKT-området.

Rollene som bestiller, leverandør og bruker må rendyrkes. Effektiv styring og utvikling krever en tydeligere rollefordeling mellom de ulike aktørene. Bestillerrollen bør ligge i Politidirektoratet. Direktoratet skal på vegne av etaten ha et helhetsbilde av antallet bestillinger, hvilke områder de berører, og dermed den nødvendige oversikten til å kunne gjøre prioritinger og gjennomføre langtidspanlegging.

Leverandørrollen bør ivaretas av én aktør med ansvar for utvikling, anskaffelser og drift av IKT. Utvikling og implementering av lokale IKT-applikasjoner i politidistrikter og særorganer må opphøre og erstattes med nasjonalt utviklede applikasjoner som forankres i nasjonale behov. Tiltakene vil understøtte formålet om effektiv drift av IKT-området og sikre Politidirektoratet muligheten til å forme en enhetlig IKT-utvikling i etaten.

I dag ivaretar politidistriktene både en bestiller- og en leverandørrolle, i tillegg til å være brukere av produktene. Siden politidistriktene og særorganene bruker IKT-løsningene når de utfører oppgavene sine, vil de være i stand til å teste

nye systemer og gi tilbakemeldinger om nye behov. Ideelt sett bør derfor politidistrikter og særorganer kun inneha en brukerrolle. Dette vil sikre at behov og erfaringer meddeles bestilleren, som gjør prioritinger for hva leverandørleddet skal tilby basert på sitt helhetsinntrykk av situasjonen. Dette krever at fullmakter utover rollen som brukere av politiets teknologiske løsninger har, samles i Politidirektoratet. På den måten sikres en helhetlig styring og strategisk utvikling av teknologi i etaten.

I Politidirektoratets *Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten* fra 2013 presenteres to alternative hovedmodeller for fremtidig organisering av IKT-området i politiet. Det er også iverksatt tiltak for å styrke kompetansen i Politidirektoratets IKT-avdeling slik som nyansettelser i stillinger som virksomhetsarkitekt, porteføljestyrer og prosjektleder.

16.3.3 Styring

Selv om mye er gjort de siste årene og gode IKT-prosjekter er gjennomført, har politiet behov for å øke organisasjonens kompetanse innen styring og gjennomføring av komplekse IKT-prosjekter. Styringen av teknologi i politiet har vært preget av en manglende helhetstenkning, noe som har resultert i at ressursbruken og investeringene ikke har ført til en korresponderende gevinstrealisering. Den store graden av selvstendighet på IKT-området i politidistriktene og særorganene har også ført til en manglende standardisering, og det er i dag om lag 350 lokale applikasjoner og 36 lokale installasjoner av SAP i etaten.

Både eksterne og interne evalueringer peker på at etaten har behov for å modnes.⁴ I 2012 ble det iverksatt et arbeid for å løfte modenheten i Politidirektoratet og Politiets data- og materielltjeneste. Prosjektet er en delleveranse i modernhetsutviklingen frem til 2017. På en skala med fem trinn vurderer Politidirektoratet selv at organisasjonen befinner seg på trinn 2 – *Grunnleggende*, men det er iverksatt enkelte tiltak på nivå 3 – *Videreutviklet*. Som nevnt tidligere har Politidirektoratet også opprettet en egen prosjektorganisasjon for utvikling og implementering av teknologi gjennom Merverdiprogrammet.

Når det gjelder gjennomføring av IKT-prosjekter, har medarbeiderne i Politiets data- og

² Politidirektoratet (2013): *Analyse av IKT-styringen i Politiet og lensmannsetaten*.

³ Politidirektoratet/Accenture (2010): *Evaluering av Politiets data- og materielltjeneste*.

⁴ Se Politidirektoratet/Accenture (2010): *Evaluering av Politiets data- og materielltjeneste*, Politidirektoratets tilsynsrapport (2012): *Tilsyn Politiets data- og materielltjeneste – Samhandling Politidirektoratet og Politidirektoratet* (2013): *Analyse av IKT-styringen i Politiet og lensmannsetaten*.

materieltjeneste samlet sett tilstrekkelig kompetanse til å kjøre prosjekter, men erfaring viser at prosjektstyringen til tider har vært mangelfull. En sentral årsaksfaktor er Politidirektoratets manglende rolleforståelse som bestiller og eier av prosjektene. Situasjonen er blitt ytterligere forsterket av begrensede og mangelfulle virksomhetsprosesser og en foreldet infrastruktur og applikasjonsportefølje som ikke har blitt forvaltet på en planmessig måte.

Politidirektoratet har iverksatt en rekke tiltak for å forbedre styringen av IKT-området. Det er utviklet en ny IKT-styringsmodell som kobles til virksomhetsmodellen. Styringsmodellen angir ulike faser i beslutningsprosessen, avklarer og identifiserer ulike ansvarshavende og angir beslutningspunktene i en porteføljestyingsprosess. Modellen definerer roller og ansvar i nøkkel-funksjoner som strategisk IT-ledelse, IT-forum, politiets IT-ledelse, prosesseiere og faggrupper for hver hovedarbeidsprosess. Faggruppene skal fange opp innspill og behov fra etaten, gi løpende rådgivning til støttefunksjonen for prosesseiere og foreslå konkrete forbedringer av arbeidsprosessene og IKT-systemene. Modellen synes å ivareta behovet for en helhetlig styring av IKT-satsingen og er koblet til organisasjonens forretningsside. Styringsmodellen ledsages av en nyetablert porteføljestyingsmodell. Modellen vil bl.a. styrke Politidirektoratets bestillerkompetanse og bidra til

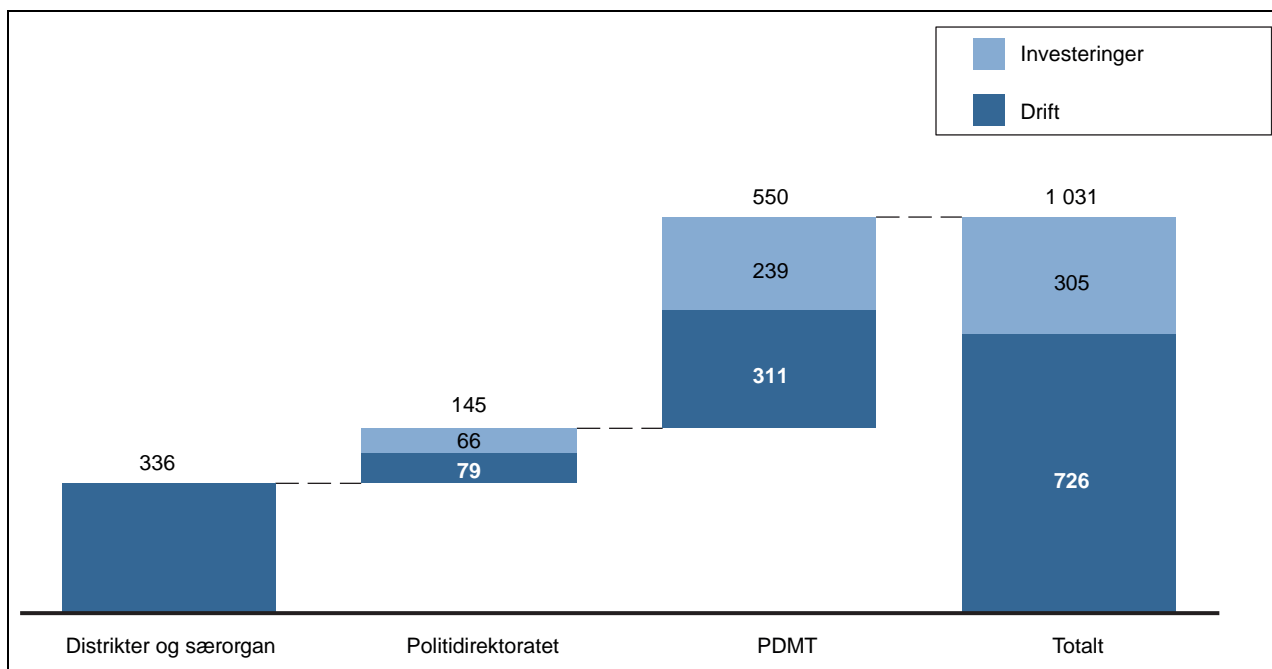
effektiv og kvalitativ prosjektgjennomføring. Dette vil igjen være med på å sikre gevinstrealisering. Utvalget stiller seg også positivt til disse tiltakene, men finner grunn til å påpeke at mye arbeid gjenstår før politiets IKT-styringsmodell er implementert i organisasjonen. Det er derfor viktig at arbeidet gis tilstrekkelig prioritet.

16.3.4 Ressurser

Det har vært en økning i midler brukt på IKT, fra 736 mill. kroner i 2008 til 1 031 mill. kroner i 2012. Det er forventet at nødvendige investeringer og oppgraderinger innen IKT-feltet vil fortsette å kreve vesentlige ressurser.

For 2012 var IKT-kostnader i politidistrikter og særorganer 336 mill. kroner, som inkluderer datautstyr, programvare og lønnsutgifter til lokal IKT-støtte. Deler av dette er investeringer, men er regnskapsført som kostnader. Det er estimert at innføring av tynne klienter som del av «D#2» nødvendiggjorde innkjøp av datamateriell i politidistriktene for om lag 150 mill. kroner. Lønnskostnader til lokal IKT-støtte er av Politidirektoratet estimert til ca. 70 mill. kroner, men forventes redusert i fremtiden som følge av innføring av D#2.

Andelen midler brukt på IKT i politiet i Norge er på linje med politiet i sammenlignbare land. Forutsetningene bør derfor være til stede for å få til like mye på IKT-feltet innenfor eksisterende



Figur 16.4 IKT-kostnader i politiet i 2012 i mill. kroner. Driftskostnadene for Politidirektoratet inkluderer posteringsfullmakter på 22 mill. kroner til Direktoratet for økonomiforvaltning og Statens innkrevings-sentral.

Kilde: Politidirektoratet.



Figur 16.5 Utgifter til IKT i politiet for utvalgte land som andel av totalt budsjett for 2012.

Kilde: Politidirektoratet, politimyndighetene i Finland, Storbritannia, Sverige og Danmark, Politianalysen.

rammer i norsk politi som i andre land, slik figur 16.5 viser.

Finansiering av norsk politi skjer gjennom rammebudsjettering. Rammebudsjetter innebærer at politiet tildeles en sum penger som skal dekke alle nødvendige driftsutgifter. Dette krever at politiet foretar en detaljert fordeling av pengene på de enkelte utgiftspostene, og at de gjør sentrale avsetninger for å dekke behovet for nyinvesteringer innenfor IKT-området. Utvikling og anskaffelse av teknologiske verktøy for å effektivisere politiets oppgaveutførelse må anses å være en del av ordinær drift av etaten. Dette ble gjort ved innføring av «D#2». Prosjektet, til en kostnad av om lag 380 mill. kroner, ble finansiert innenfor tildelt budsjetttramme.

Det er derimot flere eksempler på at Politidirektoratet har bedt Justis- og beredskapsdepartementet om å fremme forslag om tilleggsbevilgninger for å gjennomføre prosjekter som burde vært dekket innenfor ordinære budsjettrammer. Dette har medført at viktige prosjekter som har hatt til formål å støtte politiets kjerneoppgaver, er forsinket eller ikke igangsatt. Som eksempel kan nevnes utvikling av en ny kartløsning for å dekke politiets behov innen etterretning, operativ etterforskning med mer. Prosjektet, som har en estimert kostnad på 50 mill. kroner, burde vært mulig

å finansiere innenfor en budsjetttramme på 13–14 mrd. kroner.

Utvalget har imidlertid forståelse for at Merverdiprogrammet, som utgjør en betydelig satsing på IKT, krever tilleggsbevilgninger for å kunne realiseres fullt ut. Når politiet har etablert robuste og velfungerende IKT-løsninger som fremmer effektiv og kvalitativ oppgaveløsning bør det i fremtiden være mulig å gjennomføre nødvendige prosjekter innenfor til enhver tid tildelte budsjettrammer.

16.4 Teknologiske systemer og verktøy i politiet i dag

Teknologi har hatt lav prioritet i politiet i en årrekke. De siste årene har man imidlertid investert mer enn noen gang på dette feltet. Den høye ressursbruken og økte satsingen har utbedret situasjonen på flere områder, men det er fortsatt behov for forbedringer. Mange av dagens IT-systemer er foreldet og virker begrensende med tanke på politiets behov for løpende organisasjonsutvikling. Flere av systemene er direkte dysfunksjonelle i det de stiller høye krav til brukeren. Saksbehandlingsprosessene er ressurskrevende og understøtter i liten grad effektiv og kvalitativ oppgaveutførelse. Det er et stort potensiale for mer effektiv oppgaveløsning med nye teknologiske verktøy.

22. juli-kommisjonen pekte i sin rapport på store mangler i de politioperative systemene knyttet til riksalarm, mannskapsvarsling, operasjonsledelse, kommunikasjonsløsninger og kartverk. Noen av disse manglene er utbedret, med nye systemer for blant annet riksalarm og mannskapsvarsling. For andre områder foreligger det per dags dato ikke konkrete planer for å få på plass nye systemer. Innen straffesaksområdet er ny straffelov av 2005 ennå ikke implementert fordi utdaterte datasystemer må erstattes før dette kan gjøres.

Som ledd i analysearbeidet har utvalget gjennomført en komparativ studie mellom politiet i Norge, Sverige og Finland om bruk av teknologi for å støtte oppgaveutførelsen. Undersøkelsen er basert på 24 indikatorer fordelt på syv funksjonsområder som beskriver sentrale funksjonaliteter innenfor politiets oppgaveportefølje. Sammenligningen viser at Norge i all hovedsak ligger bak Sverige og Finland i bruk av teknologi for å støtte oppgaveutførelsen i politiet, selv om vi har nærmet oss deres nivå de siste årene.

Nedenfor vil foretas en kortfattet gjennomgang av dagens teknologiske verktøy i politiet.

16.4.1 Politioperative systemer

Det er i dag store mangler i de politioperative systemene. Dagens politioperative system er fra 1994. Det er ikke felles på tvers av politidistriktene, og er ikke integrert med andre systemer i politiet som brukes i operasjonsledelsen. Patruljebilene har ikke digitalt kartsystem som en finner i de fleste andre land, og informasjon om åsteder må kommuniseres fra operasjonssentralen til patruljene muntlig via samband. I sum fører dette til mye manuelt arbeid og risiko for feil i ledelsen av oppdrag.

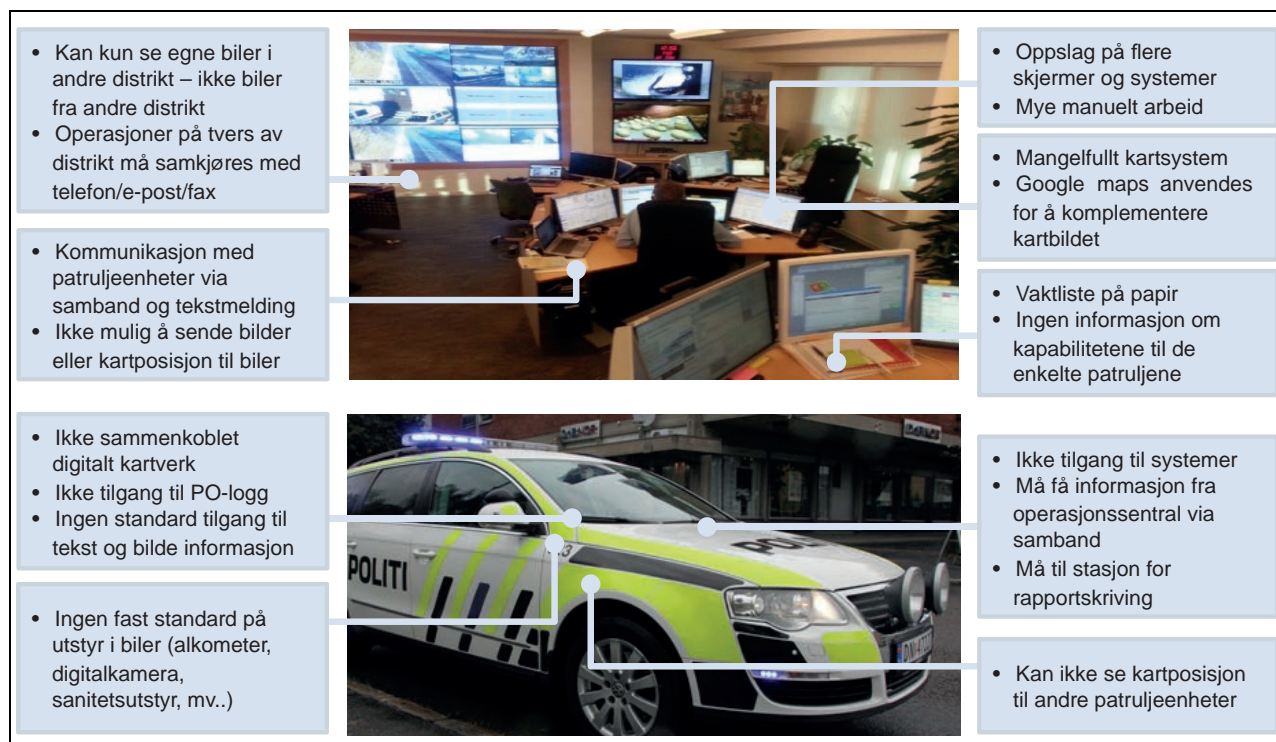
Opplysninger om utførelsen av operativ polititjeneste skal føres i politiets operasjonslogg (PO).⁵ PO er et lukket system som ikke tillater automatisk generering av informasjon til og fra andre datasystemer. Saksinformasjon må registreres og hentes i flere ulike systemer med ulikt brukergrensesnitt. Brukterskelen blir dermed høy, og det er vanskelig å skaffe seg et helhetlig bilde av tilgjengelig informasjon knyttet til en pågående operasjon. All informasjon som føres inn i syste-

⁵ Jf. politiinstruksen § 7-1.

met, vises i et rulletekstbilde hvor relevant tekst fortløpende forsvinner ut av operatørens skjerm-bilde. En annen svakhet med systemet er at hvert enkelt politidistrikt har egne PO-logger. Dersom en operasjon beveger seg over i et annet politidistrikt, må operasjonslederen i politidistriktet der hendelsen startet, ta utskrift av loggen og sende den til neste politidistrikt per e-post eller faks.

Den enkelte operasjonssentral har elektroniske kart som viser posisjoner til egne patruljer uavhengig av om de befinner seg i eget politidistrikt eller naboloket. Informasjon om nabolokets ressurser er ikke tilgjengelig selv om de befinner seg innenfor operasjonssentralens ansvarsområde. Under utøvelse av patruljetjeneste opererer patruljene uavhengig av hverandre, uten informasjon om andre enheters geografiske posisjon. Fortløpende informasjon om patruljeeenheters posisjon er i mange sammenhenger kritisk kunnskap som kan få betydning for utfallet av en aksjon.

I dag er det opp til det enkelte politidistrikt å definere utrustningen i sine utrykningskjøretøy. Foruten politiradio er patruljebilene som hovedregel også utstyrt med GPS som viser enhetens geografiske plassering. Utstyr som lett kriminalteknisk utstyr, digitalt kamera og alkometer er ikke alltid tilgjengelig i patruljebilene.



Figur 16.6 Eksempler på tilgjengelig teknologi og dagens arbeidsprosesser på operasjonssentralen og i patruljeeenheter.

Kilde: Oslo politidistrikt, Sentrum politistasjon.

Kommunikasjon mellom operasjonssentralen og ulike patruljer, samt mellom patruljene, skjer i dag hovedsakelig over politiets samband. Det innebærer at viktig informasjon som operatøren har nedtegnet etter samtale med melder, meddeles muntlig til patruljeenheten, som noterer ned opplysningene i sin notatblokk. Ordningen medfører en reell fare for at viktig informasjon kan gå tapt. Systemet har også klare kapasitetsbegrensninger. Noen politidistrikter har tatt i bruk nettbrett tilknyttet Citrix (Mobiliti) som gir patruljene tilgang til en rekke av politiets IKT-systemer, blant annet direkte lese- og skrivetilgang til politiets operasjonslogg (PO). Teknologien bidrar til en mer effektiv og sikker informasjonsutveksling mellom operasjonssentralen og politiets mobile enheter og reduserer antall spørreanrop til operasjonssentralene. Regjeringen har i 2013 øremerket midler til å anskaffe flere mobile enheter slik at løsningen kan tas i bruk på en bredere basis i politidistriktene.⁶

Bedre integrasjon mellom politiets IT-systemer og databaser vil også kunne gi bedre mulighet til å hente og fremstille data for analyser til bruk i virksomhetsstyring og operativ planlegging. For å utarbeide analyserapporter må man i dag hente ut informasjon fra en rekke databaser, noe som gjør prosessene tidkrevende og bidrar til å forsterke opplevelsen av manglende tilgjengelighet. Politiet allokterer i liten grad operative ressurser basert på analyser om utvikling av kriminalitetsbildet i et kort tidsperspektiv. I den daglige tjenesteutøvelsen gir dette seg direkte utslag i operasjonssentralens mulighet til å styre politiets operative ressurser.

16.4.2 Straffesakssystemer

Politiets patruljeenheter har ikke standardisert teknisk utrustning for å lette straksetterforskning som rapportskrivning og avhør på et åsted. Det medfører at patruljene ofte må avbryte patruljering for å returnere til tjenestestedet for å ferdiggjøre en anmeldelse eller utrykningsrapport.

Manglene ved datasystemer tilknyttet straffesaksbehandlingen er av tilsvarende karakter som for politiets operative funksjoner. Utvalget har i denne sammenheng begrenset fremstillingen til noen utvalgte funksjonaliteter for å synliggjøre utfordringene.

Når informasjon som erverves under en straffesak skal lagres, kreves det veksling mellom fra

fire til ti ulike datasystemer. Informasjonen må fysisk tastes inn i hvert av systemene. De mest relevante systemene er politiets elektroniske straffesaksbehandlingssystem Basisløsninger (BL), straffesaksregisteret Strasak, bøterregisteret (BOT), sentralt straffesaks- og politiopplysningsregister (SSP) og Biometra, som er et system for formidling av signalementopplysninger til Kripos. Et annet eksempel på manglende funksjonalitet er prosessen for å registrere beslag. Når det foretas beslag i en straffesak, må etterforskeren manuelt registrere hvert enkelt beslag. Beslagsmengden i den enkelte sak kan variere fra noen få til flere hundre.

Tilsvarende mangler politiet et system for håndtering av laboratedata, noe som gjør at dette må gjøres manuelt med de konsekvensene dette har for effektivitet og risiko for feil. Et slikt system vil koste 30–40 mill. kroner, men Politidirektoratet har ikke prioritert denne investeringen. De har heller ikke fått tilslutning til at dette skal finansieres særskilt.

16.4.3 Publikumstjenester

Nye teknologiske løsninger kan også bidra til å gi publikum bedre service. Med unntak av innlevering av visse typer anmeldelser og tips i straffesaker må publikum i dag i stor utstrekning møte opp personlig hos politiet for å få utført ulike tjenester. Etter utvalgets vurdering er det også innenfor dette området et stort potensial for økt effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen gjennom satsing på IKT. Som eksempel kan nevnes teknologiske løsninger som gir publikum mulighet til å:

- bestille time hos politiet for å få utført ulike tjenester, f.eks. pass og våpenkort
- enkelt hente opplysninger om politiets ulike tjenestesteder, tjenester og åpningstider
- spore egen sak for å gjøre seg kjent med sakens utvikling
- få tilgang til lenker til politiets websider som omhandler lokale initiativ for å forebygge kriminalitet, og som gir tips om hvordan man kan unngå å bli utsatt for kriminalitet
- få automatisk fornying av pass
- gjøre seg kjent med informasjon om den faktiske kriminalitet i et geografisk område
- innlevere ulike søknader elektronisk, med påfølgende elektronisk saksbehandling

Dette er eksempler på tjenester som vil bidra til økt publikumsservice, samtidig som en oppnår økt effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen.

⁶ Se Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012 :14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen, kap. 11

16.4.4 Administrative systemer

Innenfor HR-området og andre administrative støttefunksjoner er situasjonen tilsvarende. Enkelte politidistrikter lagrer informasjon om den enkelte ansatte i fem ulike systemer (SAP, TTA, Doculive, Webcruiter og lokale systemer for kompetanseregistrering). SAP som nasjonalt system er installert lokalt i det enkelte politidistrikt og særorgan. Systemet mangler en konsernløsning som gjør det mulig for Politidirektoratet å foreta samlet uttrekk av data fra én base. Dagens løsning er en etatsoverbygning som krever at det foretas uttrekk av data fra det enkelte politidistrikts database for så å sammenstille informasjonen manuelt. Oslo opererer i tillegg parallelt med et egenutviklet datasystem for å understøtte HR-området. Systemet brukes som hjelpesystem for lagring av personaldata som lønnshistorikk, stillingshistorikk og oversikt over operative mannskapers IP-godkjenning.

Fravær av funksjonelle datasystemer medfører at effektivitets- og kvalitetspotensialet i støttefunksjonene ikke utnyttes fullt ut, samtidig som manglende funksjonalitet begrenser mulighetene til effektiv og kvalitativ utøvelse av politiets kjerneoppgaver.

Teknologiske løsninger for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling vil også kunne føre til økt effektivitet og kvalitet og mindre ressursbruk. Politihøgskolen har de senere årene i stadig større grad tatt i bruk e-læring. E-læring brukes særlig innen etter- og videreutdanning, men også i grunnutdanningen. Skolen har gode erfaringer med dette, og har som en uttrykt ambisjon i sin langtidsplan å øke bruken av fleksible læringsformer og alternativ organisering av undervisningen. Det muliggjør f.eks. at ansatte i etaten kan ta etter- og videreutdanning der de er, eller med langt færre samlingsdager ved skolen enn tidligere. Dette kan spare politiet for mye ressurser i reisetid og -kostnader, samtidig som kunnskap og kompetanseutvikling gjøres lettere tilgjengelig.

Utstyr til å gjennomføre videokonferanser varierer i etaten. Det ser også ut til å være en manglende kultur for bruk av slikt utstyr og bevissthet rundt dette som virkemiddel for å redusere kostnader og bedre hverdagen til de ansatte gjennom mindre reising. Det er et stort potensial for ressursbesparelser ved bedre utstyr og en økt bruk av videokonferanser mellom Politidirektoratet, politidistrikter og særorganer, og internt i politidistriktene.

16.5 Anbefalinger

Politiet har økt ressursene til IKT betydelig de siste årene, de har fått til vesentlige forbedringer, og de har iverksatt forbedringer på flere områder innen organisering og styring. Det er likevel fortsatt store svakheter på IKT-området i politiet på grunn av manglende prioritering og styring av området over tid. I det følgende gir utvalget sine anbefalinger for å få til en fortsatt forbedring innenfor teknologiområdet.

16.5.1 Teknologistrategi

Utvalget mener at IKT må spille en sentral rolle i å understøtte politiets virksomhet og bidra til en mer effektiv oppgaveløsning. IKT må ses på som et virkemiddel for strategisk utvikling av virksomheten og således være sterkt koblet til de øvrige endringsprosessene og virksomhetsutviklingen i politiet. Politiets IKT-strategi må også balansere mellom kortsiktige tiltak for å utbedre kritiske mangler og mer langsiktige programmer som har som mål å modernisere systemer, infrastruktur og andre nødvendige investeringer.

Ansvar for strategi på teknologiområdet må tydelig forankres i Politidirektoratet. Direktoratet må være organisert på en hensiktsmessig måte og ha tilstrekkelig kompetanse for å kunne ivareta denne rollen. Utvalget ser på de grepene Politidirektoratet har gjort, med opprettelse av en IKT-avdeling, som et steg i riktig retning. Politidirektoratet har også utarbeidet en IKT-strategi.

Politidirektoratet må snarest ferdigstille det påbegynte arbeidet for å få oversikt over hvilke systemer som finnes i etaten, hvilke arbeidsprosesser disse støtter opp om, samt mangler og behov for tiltak. Dette er nødvendig for å kunne lage relevante strategiske planer, og for å kunne rydde opp i og effektivisere bruken av teknologi i etaten.

Ut fra behovskartleggingen og den overordnede strategiske planen bør Politidirektoratet lage et teknologisk veikart. Veikartet, en 3- til 5-årsplan, bør angi konkrete prioriteringer mellom prosjekter og sikre rask gjennomføring av de viktigste prosjektene innenfor rammene.

16.5.2 Organisering og kompetanse

I samsvar med Politidirektoratets egne vurderinger i forbindelse med «Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten» anbefaler utvalget at det utvikles en sterk sentral IKT-avdeling i Politidirektoratet. Avdelingen bør ha ansvar for strate-

giutvikling og prioriteringer av IKT-investeringer, den må ha bestillerkompetanse overfor leverandørleddet, og den skal utvikle standarder for politidistriktene når det gjelder systemer, utstyr og utrustning.⁷ Dette inkluderer å ta beslutninger knyttet til funksjonalitet og omfang av nye systemer. I dette arbeidet er det viktig med god involvering av og forankring i politidistriktene og særorganene.

Politiet har allerede samlet alle i direktoratet som i dag arbeider med IKT og IKT-styring slik at ansvaret ikke lenger er fordelt på to avdelinger. I tillegg bør ansatte i Politiets data- og materielljeneste som arbeider med strategi, prioriteringer og planlegging, overføres til denne avdelingen i Politidirektoratet. Dette er i tråd med alternativ 1 i Politidirektoratets analyse.

Videre er utvalget enig i Politidirektoratets vurdering av at alle oppgaver knyttet til drift og utvikling av IKT som inntil nylig lå i Politiets data- og materielljeneste, rendyrkes i en egen leveranseenheter for IKT drift og leveranser som sorterer under IKT-avdelingen i Politidirektoratet. Politiets data- og materielljenestes oppgaver knyttet til drift og utvikling vil ikke lenger inngå i et særorgan, men bli lagt til en enhet underlagt Politidirektoratet som rapporterer til IKT-direktøren. Denne enheten skal ha ansvar for all IKT-drift i politiet, med mulig unntak av enkelte spesialsystemer i særorganene. De øvrige tjenestene i dagens Politiets data- og materielljeneste knyttet til anskaffelser og materialforvaltning foreslås lagt til en ny enhet for fellestjenester, som beskrevet i mer detalj i kapittel 12.

Politidistrikter og særorganer, som løpende gir innspill om behov og ønsker til Politidirektoratets IKT-avdeling, ivaretar også brukerrollen gjennom å delta i brukergrupper for forskjellige fagområder og større prosjekter.

Utvalget mener videre at IKT-kompetansen i etaten må styrkes innen flere områder, f.eks. knyttet til strategi, styring, planlegging og gjennomføring av større IKT-prosjekter. Med bakgrunn i den situasjonen vi ser på IKT-området, mener utvalget det er viktig å hente betydelig kompetanse for å komplettere eksisterende kompetanse i Politidirektoratet og Politiets data- og materielljeneste. Styrking av kompetanse er også en del av Merverdiprogrammet og modningsprosessen i direktoratet. Det er viktig at arbeidet med å styrke kompetanse fortsetter og ytterligere forsterkes fremover.

⁷ Politidirektoratet (2013): Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten

16.5.3 Styring

Det er nødvendig med en strengere styring av teknologiområdet i politiet, slik at det ikke drives lokal utvikling av applikasjoner og at sentrale systemer blir likt implementert for hele etaten. Den overordnede styringen må skje fra Politidirektoratet. Det er et ledelsesansvar å sørge for en helhetlig teknologistrategi og en hensiktsmessig organisering for å støtte teknologiutvikling og -bruk som kan bidra til effektivitet og kvalitet i utøvelse av politiets kjerneoppgaver.

I tråd med Politidirektoratets egen analyse av IKT-styringen i etaten anbefaler utvalget at alle midler til IKT styres sentralt for å få en best mulig utnyttelse av ressursene. Det vil muliggjøre bedre planlegging og prioriteringer fra sentralt hold og sørge for en enhetlig IKT-utvikling i etaten. Videre bør det etableres standarder for systemer og utstyr på tvers av alle politidistrikter og særorganer.

16.5.4 Teknologiske systemer og verktøy

Som vist over er det store mangler ved politiets teknologiske verktøy, spesielt innen det politioperative området. Dette er mangler som er påpekt over flere år, og som 22. juli-kommisjonen trakk frem som en medvirkende årsak til politiets manglende evne til å håndtere hendelsene 22. juli 2011.

Merverdiprogrammets fase I vil bidra til å løse noen av manglene vi ser innenfor IKT-området, spesielt knyttet til straffesaksområdet. Det vil også legge til rette for videre utvikling ved å etablere en moderne infrastruktur. Samtidig er det viktig å påpeke at Merverdiprogrammet i et fire-fem års perspektiv ikke løser alle utfordringene innenfor det politioperative området.

Utvalget mener at dagens situasjon, med akutte mangler på IKT-løsninger innenfor politiets operative funksjoner, krever strakstiltak utover Merverdiprogrammet. Det er behov for en raskere utvikling av teknologiske verktøy for å støtte politiets operative virksomhet. For å sikre en hurtig og kostnadseffektiv løsning bør dette i størst mulig grad være basert på standardiserte systemer og tilgjengelig hylleware. Spesielt bør en fremskynde utvikling av nye systemer som kartverk, PO-system og mobile løsninger.

Forankret i en helhetlig satsing på bruk av teknologi er det i et to til tre-års perspektiv mulig å iverksette konkrete tiltak for å dekke behovet for IKT-løsninger som understøtter politiets operative

virksomhet. Områder der utvalget ser behov for hurtige forbedringer inkluderer:

- Dataanalyseverktøy som understøtter virksomhetsstyringen og muliggjør ressursplanlegging og allokering av personell basert på tilgjengelige ressurser og kompetanse.
- Felles nasjonalt politioperativt system hvor all informasjon fra alle politidistrikter er tilgjengelig, og som gir sømløs tilgang til informasjon i straffesakssystemene, folkeregisteret, Autosys (kjøretøy- og førerkortregisteret) og andre nasjonale systemer som benyttes i den operative virksomhet.
- Kart- og navigasjonssystem som gir informasjon om egen og andre mobile enheters posisjon og er fullt ut koblet til det politioperative systemet.
- Mobile løsninger for straksetterforskning som gir politiet mulighet til å ha større tilstedeværelse ute blant publikum og høyere kvalitet i etterforskningsarbeidet.
- Standardiserte og konsoliderte administrative systemer for å øke effektiviteten innenfor en rekke områder i politiet.

Kapittel 17

Utvikling og forvaltning av kompetanse

De ansatte i politiet og den kompetansen de innehar, er den avgjørende faktoren for kvalitet og effektivitet i politiet. Betydningen av kompetanse vil øke i fremtiden, og i et mer spesialisert arbeidsmarked er det viktig med en strategisk tilnærming for å sikre at man rekrutterer, utvikler og beholder medarbeidere med riktig kompetanse.

Politiet har gode forutsetninger for å utvikle relevant kompetanse, bl.a. gjennom dyktige ansatte med stor motivasjon. Politiet mangler imidlertid en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse. Kompetanse- og personellutviklingsarbeidet i etaten er i liten grad systematisk. Selv om det foreligger et betydelig omfang av analyser, planer, løsninger og konkrete tiltak for å sikre en helhetlig tilnærming til kompetanseforvaltning er det lite som er iverksatt eller fulgt opp i nødvendig grad.

I dette kapitlet beskrives betydningen av kompetanse i politiet, kompetansen i politiet i dag, hvordan de beste organisasjonene jobber med kompetanseutvikling, og forbedringsområder for politiet ut fra dette. Dette ligger til grunn for utvalgets anbefalinger innenfor system for strategisk kompetansestyring, behovsdrevet rekruttering og mangfoldig kompetanse, strategisk medarbeiderutvikling og helhetlig forvaltning og deling av kompetanse. Utvalget har ikke gjort en inngående vurdering av utdanningssystemet i politiet.

17.1 Hvorfor er kompetanse viktig?

Kompetanse kan defineres som en persons eller en organisasjons samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver for å nå definerte krav og mål. Det er de ansatte i organisasjonen som besitter denne kompetansen.

De ansatte i politiet er politiets viktigste ressurs. De ansatte er politiets ansikt utad, og de er avgjørende for å lykkes med å forebygge, reagere på og etterforske kriminalitet. Politiets oppgaver

løses i stor grad i møte med andre mennesker. Gode systemer og en veldrevet organisasjon legger til rette for at de ansatte kan gjøre en god jobb, men det vil alltid ligge mye ansvar på den enkelte politiansatte.

Medarbeiderne i politiet er også den største ressursen sett ut fra andel av budsjettet. I 2011 var nesten 69 pst. av driftsutgiftene i politiet knyttet til stillinger.¹ Av økningen i driftsutgifter i politiet fra 2004 til 2011 utgjør utgifter knyttet til stillinger 71 pst.² Andelen er ikke spesielt høy i forhold til sammenlignbare virksomheter, men illustrerer at personell er en betydelig investering som bør utnyttes best mulig. I tillegg går over 350 mill. kroner av de årlige tildelingene til politiet med til kompetanseutviklingstiltak.

Utviklingen i samfunnet og kriminaliteten stiller nye krav til politiets ansatte, både for å møte publikum på en god måte og for å bekjempe kriminaliteten. Samfunnsutviklingen har også vesentlige konsekvenser for arbeidsmarkedet og for hvilken kompetanse politiet må klare å tiltrekke seg og utvikle. Den teknologiske utviklingen gir politiet mulighet til å ta i bruk nye verktøy, men det er samtidig nødvendig med kompetanse for å utnytte disse verktøyene effektivt. Befolkningen har større forventninger til service enn tidligere, noe som gjør at politiet hele tiden må sørge for å holde et høyt servicenivå. Den økte kompleksiteten i kriminalitetsbildet, jf. kapittel 10, stiller nye krav til kompetanse hos dem som skal forebygge, reagere på og etterforske kriminalitet.

Demografiske utviklingstrekk spiller en rolle for hvordan arbeidsmarkedet og kompetansebehovene vil se ut i fremtiden. For å møte det økte mangfoldet i befolkningen bør politiets ansatte reflektere samfunnets sammensetning for å være en troverdig maktutøver på vegne av hele befolkningen. En aldrende befolkning med en lavere

¹ Prop. 1 S (2012–2013) for Justis- og beredskapsdepartementet, s. 89.

² Politidirektoratet (2012) Ressursanalyse 2011. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten.

andel yrkesaktive gir større konkurranse om arbeidskraften og vil øke behovet for å holde folk lenger i arbeid. Flere valg- og utdanningsmuligheter, og arbeidstakere som skifter jobb oftere, gjør det nødvendig for politiet å ta i bruk flere typer kompetanse. Dette kan også gjøre det vanskeligere for politiet både å rekruttere den beste kompetansen og å beholde den.

Oppsummert kan man si at de ansattes kompetanse og motivasjon er den enkeltfaktoren som har størst påvirkning på kvaliteten og effektiviteten i politiets oppgaveløsning. Kompetanse blir stadig viktigere for en god oppgaveløsning i et mer komplekst samfunn. En bevisst satsing på kompetanse er nødvendig for at politiet skal rekruttere og beholde dyktige medarbeidere og gjennom dette legge til rette for gode resultater.

17.2 Kompetanse i politiet i dag

Nedenfor gis en beskrivelse av utdanningssystemet og kompetansesammensetningen i politiet i dag. Med et godt utdanningssystem, flere ansatte med variert fagbakgrunn, oppmerksomhet rundt betydningen av mangfold og høy trivsel³ har politiet et godt utgangspunkt for å rekruttere, utvikle og beholde den kompetansen politiet trenger nå og i fremtiden.

17.2.1 Utdanning

Politihøgskolen ble etablert i 1992 og akkreditert som høgskole i 2004. Politihøgskolen gir grunnutdanning for tjeneste i politiet gjennom en bachelorgrad i politistudier. Politihøgskolen tilbyr også etter- og videreutdanning og driver forsknings- og utviklingsarbeid og formidling.

Antallet søkere som blir tatt opp til bachelorutdanningen på Politihøgskolen hvert år, er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet og har variert fra 240 til dagens 720. Søkertallene til Politihøgskolen har ligget høyt de seneste årene, med om lag fire førstevalgssøkere per studieplass. 2013 ligger an til å bli et rekordår med hensyn til antall søkere. I 2012 og 2013 er politiutdannelsen den fjerde mest populære utdannelsen i Norge målt ut fra antall søkere som har dette som førstevalg. Tabell 17.1 gir en oversikt over antall søkere

Tabell 17.1 Søkere til Politihøgskolen

Årstell	Søkere totalt	Søkere 1.pri	Antall tatt opp
2009	3423	2851	552
2010	3844	3220	720
2011	3369	2760	720
2012	3442	2733	720
2013*	4052	3233	720

* Foreløpige tall.

Kilde: Politihøgskolen.

til Politihøgskolen, og hvor mange som ble tatt opp fra 2009 til 2013.

Utdannelsen ved Politihøgskolen sikrer at politifolk i Norge er blant de høyest utdannede i Europa. Norge, sammen med Bulgaria, Slovakia og Irland, er blant et mindretall av land i Europa som krever bachelorgrad for polititjenestepersoner også på laveste nivå. I mange andre land er det bare for middels og høyt nivå at bachelor er påkrevd.⁴

Bachelorutdanningen består av et første år ved Politihøgskolen, andre året gjennomføres som praksis ved et politidistrikt, mens det tredje året gjennomføres på Politihøgskolen. Utdannelsen bygger på prinsippet om at nyutdannede politifolk skal være generalister, og innholdet i utdannelsen er ut fra dette basert på fem hovedområder: politi og samfunn, metode, operative oppgaver, forebyggende oppgaver og etterforskning.

Politihøgskolen tilbyr etter- og videreutdanning blant annet innenfor områdene ledelse, etterforskning og kriminalteknikk, politioperative områder og jus. Kurstilbudet utvikles etter kjent behov. Det informeres om kurs på Politihøgskolens nettsider og i brev til politidistriktene. Det er studentene selv som søker basert på egne ønsker. Politidistriktene skal angi en prioritering for søkerne fra eget politidistrikt, mens Politihøgskolen fatter beslutningen om opptak.

17.2.2 De ansatte i politiet

Politiets personell rekrutteres enten fra Politihøgskolen etter endt utdanning, eller basert på utdanningsbakgrunn og kompetanse til stillinger som tillater eller krever en annen bakgrunn enn den politifaglige. Per 31. desember 2012 var det i alt 14 315 årsverk i politi- og lensmannsetaten. Av

³ Politidirektoratet/Rambøll (2013): Politi- og lensmannsetatens medarbeiderundersøkelse. 88 pst. av dem som svarte på undersøkelsen oppga at de helt eller delvis var enig i at de er godt tilfreds med jobben sin.

⁴ European Police College (CEPOL) (2010): Survey on European Police Education and Bologna – SEPEB.

disse var 8 298 politiutdannede, mens det var 5 169 sivile og 848 jurister.⁵

Politiutdannede er generalister som må kunne håndtere mange ulike oppgaver. Mange politiutdannede har i tillegg en spesialkompetanse som de har opparbeidet seg gjennom erfaring og videreutdanning. Det er dessuten mange studenter ved Politihøgskolen som har annen universitets- og høyskoleutdanning fra før av, og dermed kan det være mer mangfoldig kompetanse innenfor denne gruppen enn den rent politifaglige.

De sivilt ansatte i politiet har ulike bakgrunn, ofte spesialisert kompetanse, og utfører en rekke forskjellige oppgaver. I Politidirektoratets rapport «Politiets behov for personell med annen kompetanse enn politihøgskole»⁶, skilles det mellom to hovedgrupper av sivile i politiet: de som utfører støtte- og avlastningsfunksjoner, og de som har spisskompetanse som politiet trenger f.eks. innenfor etterforskning. Det er spesielt særorganene som rekrutterer medarbeidere uten politibakgrunn med en spesialistkompetanse innenfor felt som språk, kulturforståelse, psykologi, revisjon eller IT.

Mange politimestre og andre med ledende stillinger i politiet er jurister. De fleste politijurister arbeider med påtale og er politiansatt. Noen jurister i politiet er sivilt ansatt og arbeider med administrasjon. I Universums studentundersøkelse for 2013 rangerte jusstudenter politiet som den mest populære arbeidsgiveren.

Det er viktig for politiet å ha et mangfold blant sine ansatte. Dette innebærer mangfold i utdanningsbakgrunn, og at man rekrutterer fra hele befolkningen. Politidirektoratet utarbeidet i 2008 en plan for mangfoldsarbeidet i politiet.⁷ Kjønn er en dimensjon ved mangfold som det har blitt fokusert en del på i politiet. Fortsatt er det en overvekt av menn blant politiets ansatte. Det er blant de politiutdannede at kvinneandelen er lav, ca. en fjerdedel av de politiutdannede i politiet i dag er kvinner. Andelen kvinner blant ledere med politiutdanning har økt fra 7 pst. i 2003 til 17 pst. i 2011. I 2011 var det 36 pst. kvinner blant de nye studentene ved Politihøgskolen, i 2012 var det 41,2 pst. Sammenlignet med andre land i Europa er kvinneandelen i norsk politi over gjennomsnittet, men lavere enn i Sverige, Nederland, Sveits, Storbritan-

nia og de baltiske landene.⁸ Politiet har jobbet systematisk med kjønnslikestilling og oppnådd fremgang.

Politidirektoratet har satt mål om økt rekruttering av personer med etnisk minoritetsbakgrunn til politiet. Politihøgskolen jobber målrettet for å rekruttere personer med minoritetsbakgrunn, og for å nå målet om at fem pst. av studentene ved Politihøgskolen skal ha minoritetsbakgrunn. I årene 2010, 2011 og 2012 var det i snitt 3,5 pst. av studentene som ble tatt opp til utdanningen som oppga å ha minoritetsbakgrunn.

Alderssammensetning er en annen faktor som har med mangfold og variert kompetanse å gjøre. En analyse gjennomført av NOVA av avgangsalder i staten viste at politi- og lensmannsetaten var den etaten der de ansatte pensjonerte seg tidligst.⁹ En viktig årsak til den lave pensjonsalderen i politiet er særaldersgrensen for polititjenestepersoner, som gir rett og plikt til å gå av ved fylte 60 år.¹⁰ 85-årsregelen for ansatte i stat og kommune gjør det mulig å gå av ved 57 år dersom summen av alder og tjenestetid blir minst 85 år. Om lag 70 pst. av polititjenestemennene går av det året de fyller 57 år.¹¹ Polititjenestepersoner ved lensmannskontorer kan gå av ved fylte 63 år. Særaldersgrensene gjelder for alle politistillinger bortsett fra de øverste lederstillingene. Sivilt ansatte i politiet er ikke omfattet av særaldersgrensen.

17.3 Hva betyr det å satse på kompetanse?

Et godt utgangspunkt er bra, men ikke nok for å sikre at politiet har den kompetansen politiet trenger i fremtiden. For å oppnå det, kreves en systematisk og strategisk tilnærming på overordnet nivå, som gjenspeiles i det arbeidet som gjøres med å tiltrekke, utvikle og anvende medarbeiderne i virksomheten.

Et system for kompetanseforvaltning skal:

- identifisere kompetansekonsekvenser av virksomhetens mål og strategi, samt omkringingende utviklingstrekk

⁵ Tall fra Politidirektoratet.

⁶ Politidirektoratet (2010): Politiets behov for personell med annen kompetanse enn politihøgskole – Rapport fra arbeidsgruppe tilknyttet driftsanalyseprosjektet.

⁷ Politidirektoratet (2008): Plan for mangfoldsarbeidet i politi- og lensmannsetaten, 2008-2013.

⁸ Women in police services in the EU – Facts and Figures 2012

⁹ Morten Blekesaune, Avgangsalder og pensjoneringsmønstre i staten, NOVA, Rapport nummer 1/09.

¹⁰ Lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl., § 2, fjerde ledd.

¹¹ Christer Hyggen, Slitne kvinner og farlige menn – om grunnlaget for særaldersgrenser i Norge, Fafo-rapport 2008:16.

Boks 17.1 Strategisk kompetansestyring

Strategisk kompetansestyring er et verktøy og en arbeidsmetode for å sikre at virksomheten har nødvendig kompetanse til å nå sine mål, både på kort og lang sikt. Dette innebærer å kartlegge behov, utvikle planer og iverksette tiltak for å fylle gapene mellom eksisterende kompetanse og (fremtidig) kompetansebehov.

- generere strategier, tiltak og handlinger i organisasjonen for å håndtere konsekvensene
- måle resultater og gjennomføre korrigerende tiltak

Dette handler i korte trekk om å sikre sammenheng mellom virksomhetens kompetansebehov, personalpolitikken og riktig anvendelse av virkemidler som er tilgjengelige for å dekke kompetansebehovet. Dette vil i de fleste virksomheter komme til uttrykk i form av en kompetansestrategi utledet av virksomhetsstrategien eller ideelt sett i form av strategisk kompetansestyring som en integrert del av strategi- og virksomhetsstyringsprosessen i virksomheten.

Det er viktig at strategier og planer for kompetanse på et overordnet nivå blir tilpasset og forankret på lokalt nivå i organisasjonen. Videre er det viktig at prosessene knyttet til rekruttering, utvikling og anvendelse av medarbeidere legger et strategisk perspektiv til grunn. Dette sikrer at man rekrutterer, utvikler og beholder riktig kompetanse og samtidig sørger for motiverte ansatte.

Den overordnede personalpolitikken for politiet ble beskrevet av Politidirektoratet i 2008.¹² Her presenteres en ønsket tilstand innenfor ulike personalpolitiske områder, som i stor grad reflekterer beskrivelsen ovenfor. I den ønskede tilstanden ses personalpolitikken i sammenheng med politiets mål. Tilstanden innebærer blant annet langsiktig og strategisk planlegging for å sikre at politiet har den kompetansen som trengs i fremtiden. Det vil si ledere som skaper resultater og motiverer sine ansatte, og medarbeidere som har tydelige karriereveier og får utviklet sine ferdigheter på områder politiet har behov for. Selv om Politidirektoratet har kommet et stykke på veien med å beskrive en ønsket situasjon, er det et stykke å gå for å komme frem på alle områdene.

¹² Politidirektoratet (2008): Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten 2008-2013.

17.4 Sentrale forbedringsområder innenfor kompetanse

Med bakgrunn i beskrivelsen i pkt. 17.2 og 17.3 angis det utvalget oppfatter som sentrale utfordringer og forbedringsområder i politiet knyttet til hvordan politiet forvalter og utvikler kompetanse. Forbedringsområdene er strukturert under fire overskrifter: system for strategisk kompetansestyring; behovsdrivet rekruttering, riktig og mangfoldig kompetanse; utdanning og medarbeiderutvikling; og anvendelse og deling av kompetanse.

17.4.1 System for strategisk kompetansestyring

Til tross for at kompetanse er en avgjørende inn-satsfaktor, mangler politiet i dag en helhetlig strategi og tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse i politiet. Kompetanse- og personellutviklingsarbeidet i politiet er i liten grad systematisk.

Det er i liten grad analysert og kartlagt kompetansekonskvenser av gjeldende planer og strategier¹³ på nasjonalt nivå. Det er også vanskelig å identifisere en helhet og systematikk på nasjonalt nivå når det gjelder å iverksette tiltak for å identifisere og lukke kompetansegap og sikre at tilfredsstillende virkemidler og rammebetingelser blir lagt på plass nasjonalt og for undergitte enheter (politidistrikter og særorganer). Etter utvalgets vurdering gir dette seg utslag i svak strategisk styring og regulering knyttet til hvordan politiet posisjonerer seg for å håndtere fremtidige kompetansebehov.

Den strategiske kompetanseplanleggingen og styringen i politiet fremstår også som kvantitativt fokusert, primært sentrert omkring antall årsverk og antall politiutdannet personell og utdanningskapasitet/kull på Politihøgskolen. Et mål om 2 politifolk per 1 000 innbyggere ble lansert i Politidirektoratets rapport *Politiet mot 2020*¹⁴. Dette har blitt lagt til grunn for en økning i politiets bemanning og har blitt brukt som et måltall som politiet har rapportert på. Ved utgangen av 2012

¹³ Et unntak er Politidirektoratets dokument fra 2008. Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i Politiet. Dokumentet er hovedsakelig en kvantitativ analyse av fremtidig behov for politiutdannet personell. I dokumentet begrunnes bl.a. et behov for en politibemanning på 2:1000 innbygger for å gi «nødvendig politidekning». Dokumentet angir også en rekke mer kvalitative tiltak og satsinger knyttet til kompetanseutvikling, tiltak som i varierende grad synes å være iverksatt eller implementert.

¹⁴ Politidirektoratet (2008): Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet,

var det 1,64 politifolk per 1 000 innbyggere. Målet om å komme opp til 2 per 1 000 har vært styrende for rekrutteringen både til Politihøgskolen og til politidistriktene, og mye av oppmerksomheten fra departementet når det gjelder kompetanse har vært knyttet til dette målet.

Dette kvantitative målet, samt enkelte isolerte kompetanseutviklingstiltak knyttet til enkeltfagområder synes å dominere styringen på kompetanseområdet i Justis- og beredskapsdepartementet og i Politidirektoratet. Mer helhetlige og strategisk rettede analyser, styringsimpulser eller krav synes i liten grad å være tilstede.

En vesentlig forutsetning for en helhetlig og effektiv kompetanseforvaltning og styring på HR-området er en funksjonell systemunderstøttelse som gir grunnlag for god måling og rapportering innenfor HR. Slik måling og rapportering har som hensikt å gi informasjon om effekten av aktiviteter på personalområdet. Denne informasjonen inngår i styringsinformasjonen for virksomheten, og er viktig for å ha en oversikt over situasjonen på området og for å vite hvilke tiltak som virker. Informasjonen som fremkommer gjennom måling og rapportering skal brukes til å følge med på utviklingen over tid, og gjøre det mulig å identifisere forbedringsområder og sette inn tiltak.

Politidistriktene har HR-systemer som brukes til å registrere timer, lønn, og andre typer personaldata. Det finnes ikke en felles løsning for slike systemer som gjelder for hele politiet. Det betyr at det ikke er mulig å trekke ut og sammenstille data på en enkel måte for å få et helhetlig bilde, og at det dermed mangler styringsinformasjon på dette feltet.

Oppsummert innebærer dette at politiet som etat i begrenset grad har et system som sikrer en helhet i sektorens kompetanseforvaltning. Det er svak kobling mellom planer og mål om strategisk utvikling for etaten og de aktivitetene, tiltakene og virkemidlene som anvendes. Perspektivet er primært kvantitativt, og det er begrenset systemunderstøttelse som gir en hensiktsmessig måling og rapportering. Det er først på politidistrikts- og særorgannivå at utvalget har kunnet identifisere en mer helhetlig og strategisk tilnærming til utvikling og forvaltning av kompetanse. Variasjonene er store, både når det gjelder praksis, metoder og virkemidler i kompetanseplanleggingen og -styringen på distriktsnivå.

Politidirektoratet har en klar rolle å spille med tanke på styring og samordning på kompetansefeltet. I Difis evaluering av Politidirektoratet kommer det frem at politimesterne etterlyser mer støtte fra Politidirektoratet i utøvelsen av arbeids-

giverfunksjonen, blant annet når det gjelder rådgivning for å håndtere arbeidstidsbestemmelsene. Politimesterne gir uttrykk for at det er viktig for dem at Politidirektoratet har kapasitet og kompetanse til å gi dem støtte i utøvelsen av arbeidsgiverfunksjonen. I rapporten står det videre: «I intervjuene får direktoratet mange gode tilbakemeldinger på personalutviklingsområdet. Samtidig viser spørreundersøkelsen at politisjefene i liten grad opplever at Politidirektoratet har nådd målene når det gjelder personal- og organisasjonsutvikling».¹⁵

I Difis evaluering er personal- og organisasjonsutvikling et av områdene med størst nedgang i fornøydhet fra 2003 til 2012. I løpet av denne perioden har det vært en omorganisering internt i Politidirektoratet som innebar at Personalavdelingen ble slått sammen med Administrasjonsavdelingen i en Arbeidsgiver- og administrasjonsavdeling. Denne endringen møtte mye motstand og ble av mange politisjefer oppfattet som en nedbygging av personalområdet. Dette kan ha medvirket til nedgangen i tilfredshet med personalområdet i Politidirektoratet, uten at det er dokumentert at sammenslåingen har gitt dårligere kvalitet. Det er i 2013 opprettet en HR-avdeling i Politidirektoratet, og arbeidet i denne avdelingen blir viktig.

Samtidig som politidistriktene etterlyser mer støtte fra Politidirektoratet på personalområdet, kan det virke som om det i noen tilfeller kan være vanskelig for Politidirektoratet å påvirke politidistriktene på dette området. HR-seksjonen i Politidirektoratet arbeider med å øke bevisstheten rundt HR i organisasjonen, både internt i Politidirektoratet og i etaten forøvrig, og det er iverksatt flere tiltak for samordning på HR-feltet. Blant annet har politidistriktene fått krav om å lage strategiske kompetanseplaner. Det kan synes som om oppfølgingen av disse tiltakene til nå ikke har vært god nok, og det er langt fra alle politidistriktene som har laget en strategisk kompetanseplan.

I et system for kompetanseforvaltning skal Politihøgskolen være leverandør av utdanning og forskning som politiet har behov for. Det er Politidirektoratet som skal definere dette behovet.

Politidistriktene driver i dag med kompetanseutvikling hver for seg. Det brukes mye ressurser på kurs og videreutdanning. Det er flere problemer med den distriktvise tilnærmingen til kompetanseutvikling. For det første er det kostbart og krevende for små politidistrikter å bruke mye ressurser på opplæring. Det gjelder spesielt dersom

¹⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): Evaluering av Politidirektoratet.

de ikke får beholde kompetansen de har investert i, fordi de ansatte søker seg over til større politidistrikter eller særorganer. For det andre fører en ukoordinert og lite helhetlig tenkning rundt utvikling av kompetanse til en viss grad av konkurranse på lønn mellom de ulike enhetene i politiet. Manglende sentral styring og stor autonomi i politidistriktene medfører stor fare for at ressurser og kompetanse ikke brukes på en effektiv måte til beste for hele politiet.

17.4.2 Behovsdrevet rekruttering, riktig og mangfoldig kompetanse

For å løse oppgavene på en best mulig måte, trenger politiet politiutdannet personell, jurister, eksperter innenfor ulike felt og personell med annen kompetanse. Rekrutteringen til politiet må være behovsstyrt. Det kan innebære at politiet må tenke bredere rundt hvilken kompetanse de har behov for og i større grad enn i dag rekruttere fra andre fagmiljøer i tillegg til Politihøgskolen.

Politiet bør i større grad profilere seg på universiteter og høyskoler og vise hvordan ulike kompetanse kan brukes innenfor politiets område. Med større politidistrikter blir det mulig å bygge opp større fagmiljøer og være mer attraktiv for potensielle arbeidstakere med spesialistkompetanse. Det er viktig at spesialistene ikke bare ses på som et supplement til de politiutdannede, men at de får ansvar og myndighet for sitt fagområde, og gis mulighet for en karriere i politiet. Dette er viktig for å beholde kompetansen i politiet på lengre sikt. Utvalget har ikke gått nærmere inn på hvordan det bedre kan legges til rette for spesialister innenfor politiet, f.eks. gjennom videreutdanning og lignende. Utvalget anbefaler at dette blir utredet nærmere.

Som nevnt over drives det systematisk arbeid for å øke mangfoldet i politiet med tanke på å få bedre kjønnsbalanse og flere personer med innvandrerbakgrunn. Det er viktig at dette arbeidet fortsetter.

En annen dimensjon av mangfold og kompetanse er alder. Som nevnt går om lag 70 pst. av polititjenestepersonene av med pensjon det året de fyller 57 år. Den lave pensjonsalderen medfører at politiet mister mye verdifull kompetanse og erfaring. Ordningen med særaldersgrenser innebærer adgang til å gå av med full pensjon og beholde inntekter utenfor staten uavkortet. Det gir et økonomisk insentiv til å gå ut av politiet. En undersøkelse gjennomført av Fafo i 2005 tyder på at om lag halvparten av polititjenestemennene som har gått ut av yrket sitt ønsker å fortsette i

arbeid, eventuelt kombinere arbeid og pensjon.¹⁶ Det kan tyde på at mange politifolk har vilje og evne til å arbeide etter at de har fylt 57 år.

For å beholde medarbeidere i politiet lenger er det nødvendig å legge til rette for trivsel og god utnyttelse av eldre medarbeidere i politiet som del av en helhetlig livsfasepolitikk. Det kan også være grunn til å endre ordningen med særaldersgrenser.

17.4.3 Systematisk og målrettet medarbeiderutvikling

I en velfungerende kompetanseorganisasjon er det en sammenheng mellom virksomhetens kompetansebehov og den enkelte medarbeiders kompetanseutvikling. Medarbeiderutvikling handler om utviklingsmål, oppfølging og tilbakemeldinger i det daglige arbeidet, samt kurs og utdanning. Hensikten med medarbeiderutvikling er både å oppfylle virksomhetens kompetansebehov og å sørge for læring og trivsel hos de ansatte.

Områdene som skåret lavest i politiets medarbeiderundersøkelse for 2013, var nærmeste leders evne til å motivere og gi tilbakemeldinger, oppfatning av utviklings- og karrieremuligheter og gjennomføring og oppfølging av medarbeider-samtalen. Samtidig er det disse områdene som i størst grad skiller enhetene i politiet med høyest og lavest jobbtilfredshet.

I et system for strategisk kompetansestyring må det i større grad enn i dag utvikles karriereplaner for de ansatte i politiet, som synliggjør karrieremål og veien dit. Karriereplaner tvinger frem en tenkning rundt kompetanse på lengre sikt, og gjør det synlig for den ansatte hvilken kompetanse som kreves for å nå bestemte karrieremål.

Statens personalhåndbok fastslår at arbeidstakere bør ha medarbeidersamtaler minimum en gang i året.¹⁷ Det er bekymringsverdig at mange som deltok i politiets medarbeiderundersøkelse, oppga at de ikke hadde hatt medarbeidersamtale med sin leder i løpet av de siste 12 månedene. På bakgrunn av medarbeiderundersøkelsen i 2013 har politidirektøren utpekt oppfølging av medarbeidersamtaler som et av de viktigste oppfølgingspunktene, ved siden av ledelse.

Når det gjelder kurs og etterutdanning finnes det som nevnt over mange muligheter på Politihøgskolen, i tillegg er det mulig å ta videreutdan-

¹⁶ Midtsundstad, Tove (2005) Ikke nødvendigvis sliten. En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten. Fafo-rapport 482.

¹⁷ Statens personalhåndbok 2013, 11.1.5.1.

ning ved andre utdanningsinstitusjoner. Kurs og etterutdanning er et virkemiddel for å skaffe til veie kompetanse det er behov for, i tillegg til at det er et element i medarbeiderutviklingen. For å sikre at kurs og videreutdanning bidrar til å fylle et behov, må bruken av kurs styres i henhold til en strategisk kompetanseplan. Som nevnt over er det mange politidistrikter som ikke har en slik plan.

Etter- og videreutdanning og kurs er et av kompetansekriteriene for forfremmelse til stilling som politibetjent 2 eller politibetjent 3. Innplassering i disse stillingene gir høyere lønn. Det er forskjell på politidistriktene med hensyn til hvordan slike opprykk skjer. I en del politidistrikter kan opprykk skje på bakgrunn av blant annet gjennomført kurs, uten at vedkommende trer inn i en funksjon der dette kurset er relevant. Dette betyr for det første at de ansatte kan ta spesialiseringskurs de ikke har behov for i sin nåværende stilling. For det andre medfører kurs og etterutdanning ingen binding overfor arbeidsgiver, slik at ansatte kan ta relevante kurs og deretter søke seg direkte videre til en annen type stilling. Som eksempel kan en etterforsker ta et kurs innenfor spesialisert etterforskning av økonomisk kriminalitet, for deretter å søke seg inn i en stilling i ordenstjenesten og få høyere lønn, selv om videreutdanningen ikke er relevant i denne nye stillingen.

Det er positivt at ansatte ønsker videreutdanning. Imidlertid er det viktig at ønskene om videreutdanning avstemmes med politiets behov. I politiet dekker arbeidsgiver alle omkostninger ved etter- og videreutdanning gjennom Politihøgskolen. Dersom arbeidsgiver ikke er bevisst hvilken videreutdanning det er behov for, vil resultatet bli store kostnader knyttet til å videreutdanne ansatte og økte lønnskostnader som et resultat av videreutdannelsen. Men den tilførte kompetansen vil ikke gi etaten merverdi ved at den dekker et behov. Det er grunn til å spørre seg om dagens ordning er for gunstig for de ansatte når de sikres så god kompensasjon for å ta en utdanning som gir høyere lønn, men som ikke er knyttet til en behovsvurdering eller krav til f.eks. bindingstid.

Det finnes retningslinjer for kurs- og videreutdanning gitt i rundskriv av Politidirektoratet.¹⁸ Dette rundskrivet definerer kompetansekriterier som skal være oppfylt for omgjøring til / ansettelse som politibetjent 2 eller politibetjent 3 og

skal sikre at kompetanseutvikling skjer planmessig. Disse retningslinjene bør følges i større grad enn i dag.

17.4.4 Helhetlig oversikt og deling av kompetanse

Det er for lite deling av spesialistkompetanse innad i politidistriktene og mellom politidistriktene. Det finnes flere eksempler på at noen politidistrikter tidvis har liten bevissthet rundt det å dele kompetanse på tvers. F.eks. kom Oslo politidistrikt sommeren 2012 i en situasjon der politidistriktet hadde store restanser på dommeravhør av barn. Restansene skyldtes en økning i antall saker uten at politidistriktet hadde fått flere ansatte med kompetanse til å gjennomføre slike avhør. Oslo politidistrikts svar på krisen var å forsøke å sende flere etterforskere i politidistriktet på kurs. Men i etaten sett under ett var det på samme tid et overskudd av kompetanse på dette området, og krisesituasjonen i Oslo ble til slutt løst ved at en ansatt fra Østfinnmark politidistrikt med kompetanse på dommeravhør bistod Oslo politidistrikt over noen uker og tok unna restansene.

Deling av kompetanse er viktig for effektiv ressursbruk ved at riktig kompetanse kan skaffes til veie raskt. Det er dessuten nyttig for den enkelte spesialist å få brukt kompetansen sin for å sikre at den holdes ved like. I noen små politidistrikter er det så få saker at spesialistkompetansen raskt forvitrer dersom spesialistene ikke jobber med feltet sitt utenfor politidistriktet for å vedlikeholde kompetansen. I noen tilfeller ville mangelen på spesialister ved noen politidistrikter vært løst dersom man i større grad la opp til deling på spesialistene.

Det må legges til rette for en mye større deling av ressurser på tvers av politidistrikter og særorganer, og det bør være insentivstrukturer og styring som sikrer bedre utnyttelse av kompetansen. For å lykkes med deling av kompetanse på tvers, er det en forutsetning med en helhetlig oversikt over kompetansen som finnes i politiet.

Politidirektoratet bør spille en større rolle innenfor sentral kompetanseplanlegging for å sikre bruk av kompetanse på tvers i etaten. En helhetlig oversikt over kompetanse i organisasjonen må utvikles av Politidirektoratet i samarbeid med politidistriktene og særorganene, og være tilgjengelig på en måte som gjør at den kan brukes av politidistriktene og særorganene. Kripos har utviklet et system for kompetanseoverføring, KO:DE, som kan være utgangspunktet for et verkøy for hele politiet.

¹⁸ Se f.eks. Rundskriv 03/014 fra Politidirektoratet til politimesterne og særorganene – Retningslinjer for planmessig tjenestegjøring.

Kompetansedeling kan skje ved utlån av spesialister, hospiteringsordninger eller prosjekter på tvers av politidistrikter. Det legges ned mye innsats i mange politidistrikter for å lære opp ansatte innenfor ulike spesialiteter. Mange får god kompetanse innenfor sitt fagfelt på denne måten. Imidlertid er det flere politidistrikter som gir tilbakemelding på at dyktige fagfolk som de har brukt mye ressurser på å lære opp ofte raskt blir rekruttert inn i større politidistrikter eller til særorganene. Det ville vært ressursbesparende om opplæring innenfor spesialfelt i politiet i større grad var sentralisert. F.eks. kunne særorganene tatt en mer markert rolle i opplæring innenfor sine felt, slik at strømmen av kompetanse gikk fra særorganene til politidistriktene og ikke omvendt.

Kompetansedeling kan også finne sted gjennom maler og standardiserte metoder. Slike metoder bør utvikles ut fra beste praksis og spres i organisasjonen. E-læring kan være et verktøy for opplæring i slike metoder.

17.5 Anbefalinger

Slik utvalget ser det, handler politiets kompetanseutfordringer gjennomgående om at det er for lite helhet, styring og system. Etter vår vurdering er det avgjørende at politiet utvikler et system som sikrer en helhetlig, langsiktig og faktadrevet kompetanseforvaltning i hele etaten. For å få til dette er det viktig at Politidirektoratet tar en sterkere styring på kompetanseområdet og sikrer at en mer strategisk tenkning legges til grunn for rekrutteringen, medarbeiderutviklingen og forvaltningen av kompetanse. Konkret innebærer dette:

Strategisk kompetansestyring

Etaten som helhet og det enkelte politidistrikt må ta inn strategisk kompetansestyring som en del av strategi- og virksomhetsstyringsprosessene. Det må stilles krav om at alle politidistrikter skal ha en strategisk kompetanseplan, og dette må etterleves. Den strategiske kompetanseplanen må ligge til grunn for arbeidet med rekruttering og medarbeiderutvikling. Politidirektoratets rolle og funk-

sjon knyttet til kompetanseutvikling i politiet bør styrkes for å få på plass et helhetlig system for strategisk kompetansestyring. Sentrale oppgaver vil være å drive igjennom enhetlige og standardiserte prosesser og verktøy, samt en gjennomgående måling, rapportering og systemunderstøttelse i hele etaten. Det bør defineres mer helhetlige mål for kompetanse i politiet for å unngå et for ensidig fokus på antall polititjenestepersoner.

Behovsdrivet rekruttering og riktig og mangfoldig kompetanse

Det bør legges til rette for flere spesialister med annen bakgrunn enn den politifaglige, både ved at politiet gjøres mer kjent som arbeidsplass for spesialister, og ved å øke karrieremulighetene for personer uten politibakgrunn innenfor etaten. Det må fortsatt arbeides med å øke mangfoldet blant de ansatte i politiet. Særaldersgrensene i politiet bør endres, og det bør legges bedre til rette for eldre ansatte i politiet.

Systematisk og målrettet medarbeiderutvikling

Bruken av etter- og videreutdanning må styres i henhold til en strategisk kompetanseplan, og insentivstrukturen for slik utdanning bør gjennomgås. Karriereplaner bør innføres for bedre å sikre samsvar mellom den enkeltes ambisjoner og politiets behov, og for å bidra til ansattes motivasjon. Medarbeidersamtaler må gjennomføres jevnlig i tråd med retningslinjene i Statens personalhåndbok.

Helhetlig oversikt og deling av kompetanse

Politidirektoratet må ha en helhetlig oversikt over hvilken kompetanse som finnes i politiet på bakgrunn av innspill fra politidistrikter og særorganer. Denne informasjonen må gjøres tilgjengelig for politidistrikter og særorganer for å legge til rette for deling av kompetanse. Maler og standardiserte metoder, e-læring, hospiteringsordninger og utlån av spesialister er virkemidler for deling av kompetanse som i større grad enn i dag bør tas i bruk.

Vedlegg 1

Møteoversikt

Oversikten viser møter som hele eller deler av utvalget og sekretariatet har avholdt i perioden. I tillegg har sekretariatet hatt møter og samtaler med personer i departementer og direktorater rundt spesifikke tema som ikke er tatt med i denne oversikten.

Tabell 1.1 Besøk ved politidistrikter og særorganer og andre lands politi

18.12.2012	Ledelsen i Follo politidistrikt
20.12.2012	Ledelsen i Oslo politidistrikt
14.01.2013	Ledelsen i Politiets data- og materielltjeneste (PDMT)
16.01.2013	Ledelsen i Østfinnmark politidistrikt
17.01.2013	Ledelsen i Troms politidistrikt
31.01.2013	Ledelsen i Telemark politidistrikt
28.02.2013	Ledelsen i Vestfinnmark politidistrikt
06.03.2013	Innenriksministeriet og Polisstyrelsen, samt kvalitetssjef for nødcentralsverket i Finland
07.03.2013	Justitiedepartementet, Rikspolisstyrelsen og Rikskriminalpolisen i Sverige; Länskommunikationscentralen i Stockholm
26.02.2013	Ledelsen i Økokrim
12.03.2013	Ledelsen ved Politihøgskolen
14.03.2013	Avdelingssjefer i Justitsministeriet og Rikspolitisjefen og ledelsen i Rikspolitiet i Danmark; Københavns politi
18.03.2013	Ledelsen i Hordaland politidistrikt
05.04.2013	Ledelsen i Agder politidistrikt
08.04.2013	Ledelsen i Politiets utlendingsenhet
11.04.2013	Ledelsen i Utrykningspolitiet
12.04.2013	Ledelsen i Kripos
16.04.2013	Home Office og Metropolitan Police i England
17.04.2013	Ministry of Security and Justice; Police Headquarters The Hague, Nederland
29.04.2013	Ledelsen i Sogn og Fjordane politidistrikt

I tillegg har utvalget 8. februar, 18. april og 7. mai hatt møter med politidirektørens referansegruppe, bestående av assisterende politidirektør, Sjef Kripos, Riksadvokaten, og politimestrene i

Oslo, Telemark, Nord-Trøndelag og Hordaland, for innspill og kvalitetssjekk. Utvalget har også holdt presentasjoner på politisjefsmøtene 12. desember 2012 og 19. mars 2013.

Tabell 1.2 Andre møter om spesifikke tema

27.11.2012	Leder for endringsprogrammet i Politidirektoratet
27.11.2012	Leder og medarbeidere i Merverdiprogrammet
28.11.2012	Politidirektoratet, seksjonssjef for forebygging og kriminalitetsbekjempelse
03.12.2012	Prosjektleder for Difis evaluering av Politidirektoratet
04.12.2012	Direktør for sekretariatet til Kriminalitetsforebyggende råd
05.12.2012	Politidirektoratet, seksjonssjef for forebygging og kriminalitetsbekjempelse
17.12.2012	Professor T. Flemming Ruud, Handelshøyskolen BI
21.12.2012	Direktør og medarbeidere i sekretariatet til Teknologirådet
03.01.2013	Sjef og medarbeider i Forsvarets militærgeografiske tjeneste
04.01.2013	Leder og medarbeidere i førstelinjeprojektet i Politidirektoratet
07.01.2013	Avdelingsdirektør i arbeidsgiver- og administrasjonsavdelingen i Politidirektoratet
08.01.2013	Finansavdelingen i Finansdepartementet
08.01.2013	Medarbeidere i Forsvarets militærgeografiske tjeneste
11.01.2013	Riksadvokaten
15.01.2013	Rednings- og beredskapsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet
18.01.2013	Leder og medarbeidere i analyseavdelingen i Politidirektoratet
24.01.2013	Seksjonssjef og medarbeidere i etatsledelse i Politidirektoratet
24.01.2013	Avdelingsdirektør og seksjonssjef i Politidirektoratet
29.01.2013	Instituttleder og vitenskapelig ansatte ved Institutt for kriminologi ved Universitetet i Oslo
31.01.2013	Leder og medarbeidere for Merverdiprogrammet
05.02.2013	Statens vegvesen
05.02.2013	Folkehelseinstituttet
06.02.2013	Avdelingsdirektør for arbeidsgiver- og administrasjonsavdelingen og seksjonssjef for IKT i Politidirektoratet
06.02.2013	PDMT, direktør for IKT og gruppeleder for IT-utvikling
08.02.2013	Finans Norge
11.02.2013	Prosjektgruppe i Teknologirådet
26.02.2013	Direktør for sekretariatet i Kriminalitetsforebyggende råd
27.02.2013	Ledelsen ved Manglerud politistasjon
27.02.2013	Ledelse og medarbeidere i Merverdiprogrammet
27.02.2013	Medarbeidere i Norsk sikkerhetsmyndighet
01.03.2013	Avdelingsdirektør i Politiavdelingen, Justis- og beredskapsdepartementet, om kompetanse
07.03.2013	Ledelsen i Hordaland politidistrikt

Tabell 1.2 Andre møter om spesifikke tema

18.03.2013	Regionalpolitisk avdeling, Kommunal- og regionaldepartementet
20.03.2013	Politidirektoratet, fungerende avdelingsdirektør for IKT.
02.04.2013	Politihøgskolen, leder for videre- og etterutdanning (telefonmøte)
23.04.2013	Prosjektleder i Politidirektoratet, om anskaffelser
21.05.2013	Leder av arbeidsgruppen Brannstudien. Arbeidsgruppen skal gjennomgå organiseringen av brann- og redningsvesenet

Tabell 1.3 Dialogmøter med arbeidstakerorganisasjoner

10.12.2012	Ledelsen i Politijuristene
04.12.2012	Ledelsen i Politiets fellesforbund
07.01.2013	Ledelsen i Parat (politiet)
25.02.2013	Ledelsen i NTL (politiet)
20.03.2013	Arbeidstakerorganisasjonene i politiet
18.04.2013	Ledelsen i Politiets fellesforbund
24.05.2013	Arbeidstakerorganisasjonene i politiet

I tillegg har utvalget holdt et antall presentasjoner av utvalgets arbeid underveis, inkludert for sentral ledelse og/eller avdelinger i arbeidstakerorganisasjonene.

Vedlegg 2

Referanseliste

Bøker, artikler og tidsskrifter

- Agenda Kaupang: *Evaluering av prøveordning i Follo politidistrikt*, 29. juni 2012.
- Blekesaune, Morten (2009): *Avgangsalder og pensjoneringsmønster i staten*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Brunborg, Helge, Inger Texmon og Marianne Tønnessen (2012): *Befolkningsfremskrivninger 2012–2100: Resultater*. Økonomiske analyser 4/2012, Statistisk sentralbyrå.
- Drezner, Zvi, Hamacher, Horst W. (2004): *Facility Location. Applications and Theory*. Springer, Berlin.
- European Police College (CEPOL) (2010): *Survey on European Police Education and Bologna – SEPEB*.
- Finstad, Liv (2000): *Politiblikket*. Pax forlag.
- Fritsch, Eric J., Liederbach, John, Taylor, Robert W. (2009): *Police Patrol Allocation and Deployment*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Holgersson, Stefan og Johannes Knutsson (2012): *Hva gjør egentlig politiet? PHS forskning 2012:4*, Politihøgskolen.
- Hyggen, Christer (2008): *Slitne kvinner og farlige menn. Om grunnlaget for særaldersgrenser i Norge*. FAFO.
- Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner*. Statistisk sentralbyrå.
- Langørgen, Audun (2007): *Sentralisering – årsaker, virkning og politikk*. Samfunnsspeilet nr. 2–2007, Statistisk sentralbyrå.
- Larson, Richard C., Odoni, Amedeo R. (2007): *Urban Operations Research*, Dynamic Ideas, Massachusetts.
- Midtsundstad, Tove (2005). *Ikke nødvendigvis sliten... En analyse av tidligpensjonering og seniorpolitikk i staten*. FAFO.
- Proba samfunnsanalyse (2011): *Misbruk av sykepengeordningen i folketrygden*. Arbeidsdepartementet.
- Proba samfunnsanalyse (2013): *Trygdesvindel i Norge – en kartlegging av fem stønadsordninger*. Arbeidsdepartementet.

- Skarðhamar, Torbjørn og Lotte Rustad Thorsen (2011): *Stor variasjon i innvandreres kriminalitet*, Samfunnsspeilet 2011/4, Statistisk sentralbyrå.
- Statistisk sentralbyrå (2008): *Levekårsundersøkelsen 2007*.
- Texmon, Ingrid (2012): *Regional framskrivning av antall innvandrere 2011–2040*. Rapporter 11/2012, Statistisk sentralbyrå.

Offentlige publikasjoner

- Aulie-utvalget (1970): *Innstilling om den sentrale politiadministrasjon*. Justis- og politidepartementet.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Evaluering av Politidirektoratet*. Rapport 2013:3.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener innbyggerne?* Rapport 2013:6.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013): *Innbyggerundersøkelsen 2013. Hva mener brukerne?* Rapport 2013:7.
- Domstolsadministrasjonen (2012): *Justissektorens oppgaver – kan de organiseres bedre?* Notat til Justis- og beredskapsdepartementet.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2006): *Veileder. Bruk av styrer i staten*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2013): *Statens personalhåndbok 2013*.
- Home Office (2012): *The Strategic Policing Requirement*.
- Innst. 425 S (2012–2013). *Innstilling fra justiskomiteen om terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2012*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet. Statsbudsjettet 2013*.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2013): *Økonomisk analyse av reformalternativer for Førstelinjeprosjektet i Utlendingsforvaltningen*.

- Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Regionale utviklingstrekk 2011*.
- Kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll (2012): *Årsrapport 2011*.
- Kripos (2012): *Trusselvurdering mobile vinningskriminelle*.
- Kripos (2013): *Den organiserte kriminaliteten i Norge – Trender og utviklingstrekk 2013–2014*.
- Kripos (2013): *Voldtektssituasjonen 2012*.
- Meld. St. 7 (2010–2011): *Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats*. Justis- og politidepartementet.
- Meld. St. 29 (2011–2012): *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 15 (2012–2013): *Forebygging og bekjempelse av vold i nære relasjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2012–2013): *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning (2013): *FoU-statistikkbanken*.
- NOU 1981: 35: *Politiets rolle i samfunnet – Delutredning I*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1987: 27: *Politiets rolle i samfunnet – Delutredning II*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1999: 10: *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2008: 4: *Fra ord til handling. Bekjempelse av voldtekt krever handling*.
- NOU 2009: 12: *Et ansvarlig politi*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor.
- NOU 2013: 5: *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 7 (1999–2000): *Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Justis- og politidepartementet.
- Politidirektoratet (2002): *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005*.
- Politidirektoratet (2004): *Innføring i problemorientert politiarbeid*.
- Politidirektoratet (2008): *Overordnet personalpolitikk for politi- og lensmannsetaten 2008–2013*.
- Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.
- Politidirektoratet (2008): *Plan for mangfoldsarbeidet i politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet (2008): *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten. Perioden 2002 – 2008*.
- Politidirektoratet (2008): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008*.
- Politidirektoratet (2009): *Veileder for politiets bruk av bekymringssamtalen. Mestring, motivasjon, endring og advarsel. Fra straff til forsoning og omsorg*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2010*.
- Politidirektoratet (2010): *Tendenser i kriminaliteten. Utfordringer i Norge i 2010–2012*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av narkotikakriminalitet i perioden 2011 til 2015*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av kriminelle gjenger i perioden 2011 til 2015*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets bekjempelse av kriminelle MC-gjenger i perioden 2011 til 2015*.
- Politidirektoratet (2010): *Resultatreformen – innkjøpsfunksjonen i politiet*.
- Politidirektoratet/Accenture (2010): *Evalueringsrapport av Politiets data- og materielltjeneste. Virksomhetsområde IKT*.
- Politidirektoratet (2010): *Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten. Perioden 2002–2008*.
- Politidirektoratet (2010): *Politiets behov for personell med annen kompetanse enn politihøgskole – Rapport fra arbeidsgruppe tilknyttet driftsanalyseprosjektet*.
- Politidirektoratet (2011): *PBS 1. Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap*.
- Politidirektoratet (2012): *Evalueringsrapport av prøveordning i Follo politidistrikt. Virkningene av å slå sammen lensmannskontorer og politistasjoner*.
- Politidirektoratet (2012): *Tilsyn PDMT – Samhandling POD og PDMT*.
- Politidirektoratet (2012): *Kommenterte Strasaktall 2012*.
- Politidirektoratet (2012): *Politiet i det digitale samfunnet. En arbeidsgrupperapport om: Elektroniske spor, IKT-kriminalitet og politiarbeid på Internett*.
- Politidirektoratet (2012): *Politiets omverdensanalyse*.
- Politidirektoratet (2012): *Ressursanalyse 2011. Utgifter og bemanning i politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet (2012): *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2012*.
- Politidirektoratet (2013): *Analyse av IKT-styringen i politi- og lensmannsetaten*.
- Politidirektoratet/Rambøll (2013): *Politi- og lensmannsetatens medarbeiderundersøkelse*.
- Prop. 1 S (2012–2013): *Budsjettforslag*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Rikspolisstyrelsen (2011): *Polisen – en presentasjon*.

- Rikspolisstyrelsen (2013): *Införandet av PUST – en uppföljning*. Rapport 2013:3.
- Rigspolitiet (2013): *Politi. I Danmark, på Færøerne og i Grønland*.
- Rikspolisstyrelsen (2013): *Polisens årsredovisning 2012*.
- SOU 2012:13: *En sammenhållen svensk polis*. Justitiedepartementet, Sverige.
- Statskonsult (2004): *Nytt direktorat – nye roller. En evaluering av Politidirektoratet og deres forhold til Justisdepartementet og ytre etat*. Rapport 2004:4.
- St.meld. nr. 22 (2000–2001): *Politireform 2000 – Et tryggere samfunn*. Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004–2005): *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009): *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 25 (2008–2009): *Lokal vekstkraft og fremtidstru – Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Teknologirådet og Datatilsynet (2013): *Personvern 2013 – tilstand og trender*.
- Økokrim (2012): *Trusselvurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013 – 2014*.

Lover og forskrifter

Lov av 22. mai 1902 nr. 10 *Almindelig borgerlig Straffelov* (straffeloven).

Lov av 21. desember 1956 nr. 1 *Lov om aldergrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.*

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

Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963 *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiinstruksen).

Vedlegg 3

Vurdering av politiets tilleggsoppgaver

Nedenfor gis en første vurdering av oppgaver i politiet og om det ut fra hva som er hensiktsmessig for politiet, bør vurderes å flytte disse oppgavene ut. Disse spørsmålene må utredes nærmere.

Transport og fremstilling av varetektsfanger

Dagens situasjon

Politiet har i dag ansvaret for transport og fremstilling av varetektsfengslede, uansett om de sitter i arrest på politihuset, eller om de sitter varetektsfengslet i ordinære fengsel. Videre har politiet ansvar for uttransportering av personer uten lovlig opphold.

Vurdering

Kriminalomsorgen, som har det samlede ansvaret for alle innsatte i Norge, kan koordinere og utføre fremstilling. Det er potensial for å effektivisere ressursutnyttelsen gjennom en samlet koordinering. Videre er det blitt påpekt fra mange i politiet at dette er oppgaver som til tider tar store ressurser, som går ut over politiets evne til å løse sine kjerneoppgaver. Spesielt er det tidkrevende og ineffektivt når politiet må hente personer som sitter varetektsfengslet i fengsler langt fra eget politidistrikt for fremstillinger i retten. Dette kan samordnes bedre om en etat har mulighet til å håndtere både plassering og transport av varetektsfanger.

Det har blitt gjennomført et pilotprosjekt i Vestfold, Telemark og Søndre Buskerud politidistrikter hvor man har forsøkt alternative modeller for transport av fanger. Evalueringen av dette pilotprosjektet, gjort av DNV, fastslo at man kan øke effektiviteten med inntil 30 pst. gjennom bedre samordning mellom politidistrikter og en overføring av oppgavene til en utførende enhet som kan koordinere transport på tvers. Det kan være en offentlig eller privat aktør som utfører disse oppdragene.

I Sverige er «Transporttjänsten» organisert under «Kriminalvården», som er den svenske etaten for kriminalomsorg. I Sverige er samlet plan-

legging lagt til ett sted, slik at alle transporter samordnes og planlegges for å øke effektiviteten. Transporttjänsten i Sverige utfører transport for kriminalomsorgen, politiet, utlendingsetaten (Migrationsverket) og landets kommuner.

Kriminalomsorgen bør kunne overta ansvaret for transport og fremstilling av varetektsfanger. Politiet bør av praktiske grunner beholde ansvaret for fremstilling ved førstegangs fengsling (når mistenkte/siktede sitter i arrest på politistasjonen). Ved behov kan politiet bistå kriminalomsorgen ved transport av «høyrisikofanger» i henhold til bistandsinstruksen, men dette vil da skje på forespørsel fra kriminalomsorgen.

Barnehus

Dagens situasjon

Statens Barnehus er et tilbud til barn og ungdom som har vært utsatt for, eller har vært vitne til, seksuelle overgrep eller vold. Tilbudet er også for voksne med psykisk utviklingshemming. Statens Barnehus gir også råd og veiledning til privatpersoner og offentlige instanser i anonyme saker som er uavklarte. Barnehusene er organisert under, og drives av, det respektive politidistrikt. Barnehusene innehar spisskompetanse på traumer, seksuelle overgrep, vold og vitne til vold i nære relasjoner. Barnehusene samler alle offentlige instanser på ett sted.

Vurdering

Formålet med barnehusene er å ivareta barnas ve og vel. Politiet har ingen spesifikk kompetanse verken på drift av barnehus eller på å ivareta et helhetlig ansvar for barn. Utvalget mener at en rekke offentlige instanser har bedre forutsetninger for å ha det helhetlige ansvaret for barnehusene, f.eks. helsevesenet eller barnevernet. Barnevernet har spesialkompetanse på behandling av barn og fremstår som godt egnet til å overta ansvaret med drift og det helhetlige opplegget for barnehusene. Politiet må fortsatt gjennomføre nødvendige avhør, rekvirere nødvendige undersø-

kelser og etablere et godt samarbeid med barnehusene der det er formålstjenlig.

Transport av psykisk syke

Dagens situasjon

Helsevesenet er formelt ansvarlig for transport av psykisk syke, men i realiteten blir politiet ofte nødt til å utføre denne oppgaven på grunn av manglende kapasitet i helsevesenet. Mange steder i landet har ikke helsevesenet tilgang på personell og kjøretøy som kan transportere psykisk syke. Transport av psykisk syke legger beslag på mye tid i politiet. Både helsevesenet og politiet har uttrykt et ønske om at helsevesenet utstyres for et dekkende transporttilbud for psykiatriske pasienter.

I Bergen er det etablert en egen psykiatriambulansesykepleiere fra Sandviken sykehus transporterer pasienter i en spesiallaget ambulansesykepleierne tar kontakt med politiet dersom det er behov for bistand. Statistikk som er ført over flere år i Bergen, viser at politiets bistand er nødvendig i svært få tilfeller. Dette fremstår som en svært god løsning som vil kunne brukes som modell også i andre deler av landet.

Vurdering

At politiet skal bistå ved transport av psykisk syke på generell basis, utgjør en vesentlig utfordring for politiet med tanke på ivaretagelsen av politiets kjerneoppgaver. Det gir også en dårlig tjeneste til befolkningen fordi politiet ikke har kompetansen som denne oppgaven krever. Det er helsevesenet som har og skal ha den helsefaglige kompetansen til å håndtere psykisk syke pasienter. Derfor bør helsevesenet stå for transporten av psykisk syke. Politiet bør kun bistå helsevesenet i henhold til bistandsinstruks der politiets særlige myndighet er påkrevet.

Forslaget er ikke nytt eller særlig omstridt. Siden psykiatriambulansen ble etablert i Bergen i 2005, har både representanter for politiet og helsevesenet gitt uttrykk for at tjenesten burde implementeres i resten av landet. 17 av 27 politidistrikter ga i en undersøkelse i 2010 uttrykk for at psykiatrioppdrag binder opp politiressurser unødvendig, og at det spiser av den akutte politiberedskapen.¹

¹ Undersøkelse utført av politioverbetjent Arne Erik Hennum ved Oslo politidistrikt og rådgiver John Martin Dervå etter oppdrag fra Olsen-utvalget, januar–februar 2010.

Ivareta personer som er overstadig beruset

Dagens situasjon

Med hjemmel i politiloven § 9 kan politiet innbringe og sette i politiarrest rusede personer som forstyrrer den offentlige ro og orden, forulemper andre eller er til fare for seg selv eller andre. I henhold til loven skal politiet vurdere den innbragtes helsetilstand og avgjøre om vedkommende skal overføres til legevakt, sykehus eller lignende, og om nødvendig tilkalle lege for tilsyn i arresten.

Vurdering

I den grad den rusede personen utgjør en ordensforstyrrelse, er det politiets oppgave å ta hånd om vedkommende på stedet. Men oppbevaring av og tilsyn med rusede personer ligger utenfor politiets kompetanseområde. Sterkt rusede personer bør tas hånd om av helsepersonell og ikke legges på glattcelle. Derfor bør helsevesenet overta primæransvaret for tilsyn med rusede personer.

Våpenforvaltning

Dagens situasjon

Politiet er kontrollmyndighet for sivile skytevåpen og behandler søknader etter våpenloven. I tillegg til undersøkelse av søkerens skikkethet må også politiet, for hvert enkelt våpen, kontrollere søkerens behov.

Vurdering

Våpenforvaltning er et viktig trygghetsskapende tiltak og støtter derfor oppunder politiets kjerneoppgaver. Politiet kan også, gjennom opplysninger de får gjennom sitt ordinære arbeid, motta opplysninger som tilsier at våpeneiere ikke lenger fyller vilkårene for å inneha skytevåpen. I tillegg kan det være vitalt viktig for politiet å ha tilgang til denne informasjonen av operative hensyn. Det er således hensiktsmessig at politiet fortsatt er kontrollmyndighet for sivile skytevåpen.

Uttalelse om skjenkebevillinger

Dagens situasjon

Søknader om skjenkebevillinger behandles av de enkelte kommunene, og politiet skal i henhold til alkoholloven uttale seg i alle sakene. Politiet kan videre stenge salgs- eller skjenkesteder ved manglende skjenke- eller serveringsbevilling eller

midlertidig stenge skjenkesteder av hensyn til offentlig ro og orden.

Vurdering

Alkoholovens primære formål er å redusere de samfunnsmessige skadevirkningene av alkoholbruk. Ved en eventuell åpning av et nytt skjenkested vil politiet blant annet ha forhåndskunnskaper om utfordringer i nærområdet og vandel på den som søker om bevilling. Oppgavene kan derfor sies å være direkte kriminalitetsforebyggende, og politiet kan sies å ha de beste forutsetningene for å avveie effektene det vil ha for allmenn ro og orden.

Politiets kontroll med skjenkesteder kan også bidra til informasjon i arbeidet mot organisert kriminalitet, og myndighet til å kunne frata bevillinger kan i noen tilfeller være et virkemiddel i kampen mot organisert kriminalitet. Politiets rolle med hensyn til søknader om skjenkebevilling bør derfor opprettholdes.

Arrangementer og demonstrasjoner

Dagens situasjon

Politiet skal motta melding om demonstrasjoner, opptog med videre på offentlig sted. I henhold til politiloven § 14 kan det gis regler om plikt om å sende søknad til politiet for visse arrangementer på offentlig sted eller meldeplikt for arrangementer som for øvrig er allment tilgjengelige. Politiet har myndighet til å tillate eller forby arrangementer, kreve refusjon for utgifter til særlig politioppsyn og tildele begrenset politimyndighet. Politiet har også myndighet til å stanse eller oppløse arrangementer dersom de avvikles i strid med et forbud eller fastsatte vilkår.

Vurdering

Større arrangementer legger også føringer på politiets ressursbruk fordi politiet må være forberedt på et større antall hendelser som krever mer politiinnsats enn normalt. Det er derfor viktig for politiet å ha informasjon om arrangementer og demonstrasjoner slik at de kan dimensjonere sin operative beredskap etter dette. Videre antas politiet å være nærmest til å inneha informasjon som gir grunnlag for hvilke arrangementer som kan godkjennes, og hvilke som bør forbys.

En mulig løsning er at kommunene får oppgaven med å godkjenne arrangementer og demonstrasjoner. Dette ville krevd at politiet ble infor-

mert om alle arrangementer som ble godkjent, og det ville vært en risiko for at informasjon ville gått tapt for politiet. Det antas videre at kommunene uansett i en del tilfeller vil måtte innhente informasjon eller uttalelse fra politiet. Politiet, som ansvarlig instans for å opprettholde offentlig ro og orden, bør derfor beholde sine nåværende oppgaver knyttet til arrangementer og demonstrasjoner.

Utlendingsforvaltning

Dagens situasjon

Politiets Utlendingsenhet (PU) ble etablert 1. januar 2004 og er et særorgan underlagt Politidirektoratet. Hovedoppgavene er registrering og identifisering av asylsøkere, forberedelser og iverksetting av negative vedtak i asylsaker, og koordinering og kvalitetssikring av alle uttransporteringer fra Norge.

Det er Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda som fatter vedtak i enkeltsaker og legger føringer for politiets arbeid på utlendingsfeltet. Politidirektoratet er overordnet direktorat og legger føringer for politiets arbeid, i tillegg til at PU arbeider med alle politienheter i Norge. Politidistriktene mottar, forbereder og behandler søknader om oppholds- eller arbeidstillatelse, reisedokumenter og statsborgerskap. Våren 2011 ble det igangsatt et prosjekt som evaluerer effektene av å flytte ansvaret for førstelinje saksbehandling av utlendingssaker (oppholdstillatelse, statsborgerskap og EØS-registreringsordningen) fra politiet til Utlendingsdirektoratet. Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID) er etablert som et ekspertorgan under Politidirektoratet for å bistå i arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som oppholder seg i Norge.

Vurdering

Utlendingsdirektoratet har kompetanse til og kan overta alle oppgaver knyttet til utlendingsforvaltning som ikke krever tvangsmyndighet. Dette kan bidra til å sikre en effektiv og enhetlig saksbehandling av utlendingssakene. Utlendingsdirektoratet bør derfor overta det samlede ansvaret for utlendingsforvaltningen.

Når det gjelder uttransportering av personer uten lovlig opphold, er dette et ansvar som bør ivaretas av Utlendingsdirektoratet. I Sverige har Migrationsverket, som tilsvarende det norske Utlendingsdirektoratet, ansvaret for uttransport av personer uten lovlig opphold, men gjennomføringen

håndteres av kriminalomsorgen. En lignende modell kunne tenkes i Norge.

Det bør vurderes om uttransportering kan samordnes med øvrig transport i politi- og fengselsvesenet. Politiet skal fortsatt bistå dersom det er behov for dette i forbindelse med uttransportering, jf. politiets bistandsansvar. Politikontroll og pågrepelse av personer som oppholder seg ulovlig i landet, er en del av politiets kjerneoppgaver og bør fortsatt ligge i politiet.

Utstede politiattester

Dagens situasjon

Politiet behandler søknader om, og utsteder, politiattester. Dette er f.eks. i forbindelse med verv i idrettsorganisasjoner for barn og ungdom og ved ansettelse i noen yrker slik som barnehager.

Vurdering

Politiets informasjon må uansett løsning ligge til grunn for vurdering av søknader for politiattester. En eventuell overføring av oppgaven vil derfor kreve tilgang for mottagende etat til sensitive dataregistre og skape et nytt grensesnitt. Oppgaven løses dessuten i dag på en effektiv måte i politiet gjennom en sentralisert løsning. Politiet bør derfor beholde oppgaven.

Utstede og tilbakekalle pass

Dagens situasjon

I egenskap av passmyndighet etter passloven behandler politiet alle søknader om pass, likeså tilbakekalle av pass. I dag kan man søke om pass på en rekke av landets politistasjoner og lensmannskontorer. Pass med biometrisk informasjon produseres via såkalte biometrikiosker som tar bilde, fingeravtrykk og registrerer signatur. I dag kan man velge om man vil ha passet tilsendt, eller om man vil hente det hos politiet.

Vurdering

Pass kan utstedes av Skatteetaten, som er ansvarlig for folkeregisteret, og som har en tilstedeværelse som vurderes som tilstrekkelig for publikums behov. Gitt at pass utstedes maksimum hvert andre år (for barn under fem år, hvert tiende år for voksne), mener utvalget at det ikke er nødvendig å basere seg på et høyere service-nivå enn det Skatteetaten tilbyr i dag. I tillegg inneholder folkeregisteret allerede omfattende

personopplysninger. Det vil være naturlig at utstedelse av nasjonale ID-kort i fremtiden også legges til Skatteetaten. Skatteetaten utfører i dag identifikasjonskontroll i forbindelse med utsteding av skattekort til utlendinger. En overføring av passforvaltningen forutsetter en overføring av infrastruktur (biometriske maskiner) til Skatteetaten.

Skiltmyndighet

Dagens situasjon

Politiet har i dag uttalelsesmyndighet om fart og vedtaksmyndighet for ulike atferdsregulerende skilt.

Vurdering

Statens vegvesen har det overordnede ansvaret for trafiksikkerhet i Norge. Skilting er et viktig virkemiddel for å sikre økt trafiksikkerhet. Utvalget mener at skiltmyndigheten bør tilligge Statens vegvesen. Politiet skal fortsatt ha rettshjemmel til å kunne stenge en vei eller et område ved behov. Statens vegvesen har en helhetlig skiltmyndighet og kan overta politiets oppgaver innen dette området. Politiet kan unntaksvis (f.eks. ved flere dødsulykker eller særlige grunner til å regulere atferd) ta en aktiv rolle i vurderinger knyttet til hastighets- og atferdsregulerende skilt.

Førerkort og kjøresedler

Dagens situasjon

Politiet har i dag ansvar for å foreta en vandels-/sikkerhetsvurdering av førerkortsøker, beslaglegge (midlertidig) førerkort og tilbakekalle førerretten dersom innehaver av førerrett ikke lenger fyller kravene til kunnskaper, ferdigheter, helse og vandel/edruelighet. Videre vil politiet (som påtalemyndighet) nedlegge påstand om tap av førerrett i forbindelse med straffesak. Tap av førerrett fastsettes i dom eller i forelegg.

Politiet behandler søknader om nedsettelse av sperrefrist/tapstid som er fastsatt i dom eller forelegg. Politiet gir videre pålegg om legeundersøkelse og hel eller delvis praktisk førerprøve dersom det er skjellig grunn til å tro at innehaver av førerkort ikke lenger fyller helsekravene eller mangler kunnskaper og ferdigheter. Ordningen med prikkbelastning av førerkort håndheves også av politiet.

Politiet har ansvar for å utstede, beslaglegge og tilbakekalle kjøresedler. På samme måte som for førerrett, nedlegger politiet som påtalemyndig-

het påstand om tap av kjøreseddel i forbindelse med straffesak.

Vurdering

Politiet bør beholde dagens ansvar i relasjon til førerkort.

Det bør vurderes om Statens vegvesen kan overta ansvaret for utstedelse og administrasjon av kjøresedler, men politiet bør fortsatt foreta sikkerhetsvurderingen og tilbakekalle kjøreseddelen når innehaver ikke lenger fyller kravene til skikket/edruelighet.

Håndtere hittegods

Dagens situasjon

I dag er ansvaret for å håndtere hittegods svært fragmentert. På mange offentlige steder utføres håndteringen av hittegods av private aktører, f.eks. på flyplasser. Politiet har i dag et delansvar for mottak og henting av hittegods, ettersporing av eier, salg av hittegods og forvaltning av ordning med finnerlønn.

Vurdering

Politiets ansvar for hittegods kan håndteres av kommuner eller private selskaper. Siden hittegods kan forveksles med, eller ha sammenheng med kriminelle forhold, bør det etableres gode rutiner for varsling av politiet ved mistanke om kriminelle forhold. Dersom det er mulig, kan de som håndterer hittegods, få tilgang til registre over gjenstander som er meldt stjålet/tapt.

Håndtere vrak

Dagens situasjon

Det er i dag noe uklart hvem som har ansvaret for å håndtere vrak. I utgangspunktet er det eieren selv som er ansvarlig for å fjerne et vrak. Dersom vraket (f.eks. en bil) regnes som et miljøproblem, er det kommunen som har ansvaret. Dersom vraket kan spores til en (potensiell) kriminell handling, er det politiet som har ansvaret.

Vurdering

Det bør etableres et klart ansvarsforhold for vrak. Kommunen står nærmest til å ha dette ansvaret, etter eieren. Kommunene kan derfor overta ansvaret for å håndtere vrak. Miljø-, renovasjon- og avfallsetaten i hver enkelt kommune besitter

nødvendig kompetanse til å motta og hente vrak, samt til å etterspore eieren av vrak. Det bør etableres gode rutiner for varsling av politiet ved mistanke om kriminelle forhold.

Godkjenne vaktsselskaper og ordensvakter

Dagens situasjon

Politiet godkjenner vaktsselskaper og tilbakekaller gitte tillatelser i medhold av vaktvirksomhetsloven. Ordensvakter må være organisert under et vaktsselskap, og politiet er involvert i å utarbeide utdanningskrav for ordensvakter.

Vurdering

Politiets ansvar for å godkjenne vaktsselskaper og ordensvakter bærer i dag preg av å være en ren forvaltningsoppgave, uten bruk av særlig politiskompetanse. Brønnøysundregistrene besitter nødvendig kompetanse og system for å gjøre den formelle vurderingen. De kan blant annet vurdere om selskapene besitter nødvendig kompetanse (f.eks. gjennom krav til opplæringsplan, som politiet uttaler seg om, og kompetanseoversikt for det enkelte selskap og den enkelte ordensvakt). Brønnøysundregistrene kan derfor overta ansvaret for formell og forvaltningsrelatert godkjenning av vaktsselskaper og ordensvakter.

Politiet bør fremdeles ha ansvar for å utstede påkrevde vandelsattester. Oppgaven er i dag sentralisert til ett sted i politiet, mens de lokale politikontorene står for selve vandelsvurderingen. Om vandelsvurderingen initieres av politiet sentralt eller av Brønnøysundregistrene, gir ikke dette vesentlige nye grensesnitt. Brønnøysundregistrene bør ikke overprøve politiets beslutning når det gjelder vandel.

Godkjenne brukthandler

Dagens situasjon

Politiet behandler søknader om brukthandelbevilgning og kan trekke tilbake slike tillatelser i medhold av brukthandeloven. Grunnen til at myndigheten er lagt til politiet, er ønsket om å hindre omsetning av stjalne varer. Politiet er gitt kontrollmyndighet for å påse at virksomheten skjer i samsvar med regelverket.

Vurdering

Begrunnelsen for at politiet innehar ansvaret for brukthandel er historisk betinget. I dag foregår

den største delen av omsetning av brukte varer over Internett, f.eks. via portaler som Finn.no. Kommunene har samme innsyn som politiet i særlige forhold av betydning for etablering av brukthandel, på samme måte som ved annen næringsvirksomhet. Kommunene besitter nødvendig kompetanse for å utstede bevilgning, utføre kontroll og sanksjonere/frata bevilgning, og det bør derfor vurderes om kommunene skal overta ansvaret for å godkjenne og stenge brukthandler. Politiet skal fortsatt kunne kontrollere/sanksjonere ved skjellig grunn til mistanke om kriminalitet.

Håndtere løshunder og forbud mot farlige hunder

Dagens situasjon

Politiet har etter hundeloven (lov av 4. juli 2003 nr. 74) adgang til å gripe inn overfor hunder og hundeholdere for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet og trygghet, eller for å verne andre dyr. De mest praktiske oppgavene for politiet er å ta hånd om løse hunder, og hvis hunden ikke hentes av hundeholderen, selge, omplassere eller avlive den. Det kan fattes vedtak om umiddelbare sikkerhetstiltak som pålegg om båndtvang, tidsbegrenset bruk av munnkurv, inngjerding av eiendom der hund oppholder seg, reduksjon i antall hunder, forbud mot hunders tilstedeværelse i bestemte områder osv. Hunder som har angrepet eller skadet noen, og ulovlige eller farlige hunder kan vedtas avlivet eller omplassert, og hundeholdere kan forbys å ha med hund å gjøre.

Vurdering

Hundehold kan ivaretas på en god måte av Mattilsynet, som kan organisere et velfungerende samarbeid med lokale kenneler. Det fremstår som lite formålstjenlig å bruke politipersonell til å utføre disse oppgavene. Dersom det ved enkelte anledninger er nødvendig med politikompetanse for å håndtere hunder eller andre farlige dyr, kan politiet påkalles i funksjon av sitt formål om å ivareta ro og orden i samfunnet og sitt bistandsansvar. Politiet kan fremdeles gi uttalelse om farlige hunder, eller gripe inn dersom det avdekkes ulovlig hundehold. Mattilsynet, eventuelt kommunene, kan ivareta et helhetlig ansvar for hundehold, og overta politiets oppgaver innen dette området. Politiet kan bistå dersom dette er nødvendig for å opprettholde ro og orden, eller dersom det begås lovbrudd, i tråd med sine polisierere oppgaver.

Motta varsel om kremering

Dagens situasjon

Politiet skal varsles om begjæring om kremasjon minst tre dager før kremasjonen finner sted. Politiet kan deretter kreve kremasjonen utsatt dersom det er mistanke om en straffbar handling, eller når dødsårsaken er uviss og særlige forhold krever en undersøkelse.

Vurdering

Det er naturlig at politiet innehar denne oppgaven ettersom det er politiet som sitter på informasjon dersom det er mistanke om en straffbar handling, eller dersom særlige forhold krever en undersøkelse. Det er også politiet som må følge opp en eventuell straffeforfølgningssak i etterkant. Oppgaven bør derfor beholdes av politiet.

Utleggsforretning, tvangssalg, tilbakeleveringsforretning, ulike tvangsdekningsforretninger, fravike fast eiendom

Utvalget finner det hensiktsmessig å diskutere de ovenstående oppgavene under ett, fordi det er en stor grad av nærhet mellom dem.

Dagens situasjon

Namsmenn (dvs. politiet og namsfogdene der disse finnes) gjennomfører omtrent 220 000 utlegg per år. Tingretten er klageinstans over namsmannens beslutninger. Med dagens lovverk har Statens innkrevingsentral (SI) myndighet til å ta utlegg i alle formuesgoder, med unntak av løsøre. SI gjennomfører omtrent 210 000 utlegg per år. SI avholder cirka fire ganger så mange utleggsforretninger per årsverk, som i politiet. Årsaken er blant annet at SI har en automatisk trekkberegningssmodul og maskinell rutine for trekk i lønn og trygd, i tillegg til langt høyere grad av spesialisering av personellet.

Vurdering

SI har med dagens lovverk myndighet til å ta utlegg i alle formuesgoder, med unntak av løsøre. Bakgrunnen for dette unntaket er at tvangsfullbyrdsloven forutsetter at løsøret skal besiktes før utlegg tas. Praksis i dag er imidlertid at nær alle utlegg i løsøre avholdes som kontorforretning på bakgrunn av registeropplysninger. De samme registeropplysningene er tilgjengelig for SI, som

dermed kunne overtatt disse utleggene. I og med at namsmenn og SI benytter samme IT-system, er det ingen tekniske utfordringer knyttet til å overføre denne oppgaven til SI.

Det kan være betydelige gevinster ved å overføre denne delen av namsmannfunksjonen til SI, under dette strategiske gevinster knyttet til sentralisering, som likebehandling, betydelige styringsmessige gevinster og betydelige produktivtets- og effektivitetsgevinster. Fordi SI kan gjennomføre et høyere antall utlegg per årsverk, kan SI utføre alle utlegg for politiet mot en overføring på omtrent 70 årsverk, og dermed frigjøre rundt 230 årsverk til andre gjøremål i politiet. Det vil kreve en mindre lovendring for å legge til rette for at SI kan gjennomføre utlegg i løse. Alternativt kan politiet kobles inn ved behov i de tilfellene der besiktelse er nødvendig.

Utleggsforretninger, tvangssalg, tilbakeleveringsforretninger, ulike tvangsdekningsforretninger og ansvaret for å fravike fast eiendom kan legges til SI. SI kan gis myndighet og ansvar for å kreve inn løse for private aktører, på samme måte som Kronofogdemyndigheten i Sverige.

Lensmannsskjønn

Dagens situasjon

Politiet administrerer en rekke skjønn, dette er hjemlet i 22 særlover. 18 av disse skjønnene har en eller annen tilknytning til fast eiendom. F.eks. skal omkostningsfordelingen ved vedlikehold av gjerde mellom naboer, etter grannegjerdeloven (naboloven), avgjøres ved lensmannsskjønn. Lensmannsskjønn går i hovedsak ut på å motta og vurdere begjæring, varsle partene, oppnevne skjønnsmenn, samt gjennomføre skjønnet med parts- og vitneavhør og eventuell befaring.

Vurdering

Politiet har ingen formell kompetanse for å drive med skjønn. Dette er oppgaver som havnet hos lensmannen eller underfogden/namsmannen i mangel på andre gode løsninger. Organisatorisk ligger skjønn meget langt fra politiets kjerneoppgaver.

De fleste eller alle skjønn som er knyttet til fast eiendom, kan overføres til jordskifterettene, i tråd med Domstolsadministrasjonens anbefaling.

Naturskadeskjønn

Dagens situasjon

Erstatningsgrunnlaget for en naturskade ble i 2009 i 2/3 av sakene fastsatt ved en taksering av kostnadene for gjenoppretting av skaden ved et lensmannsskjønn. Av de sakene som behandles ved lensmannsskjønn, går cirka 2 pst., eller 10–20 saker årlig, til overskjønn ved tingretten etter begjæring fra en av partene.

Vurdering

Politiet har ingen formell kompetanse for å drive med skjønn. Dette er oppgaver som havnet hos lensmannen eller underfogden/namsmannen i mangel på andre gode løsninger. Organisatorisk ligger skjønn meget langt fra politiets kjerneoppgaver. Statens landbruksforvaltning la i 2009 frem forslag til ny lov om erstatning for naturskader. Det foreslås at det skal etableres en nasjonal nemnd for behandling av naturskadesaker. Der det er behov for konkret verdsetting, skal Fylkesmannen oppnevne en lokal takstmann. Loven er ennå ikke vedtatt. Statens landbruksforvaltning kan overta ansvaret for naturskadeskjønnene.

Sekretariatsfunksjon i forliksrådet

Dagens situasjon

I fase II av politireformen i 2005 ble ansvaret for sekretariatsfunksjonen i forliksrådet overført fra kommunene til politiet. Forliksrådene administreres lokalt av politiet (namsfogdene i de største byene), som også er sekretariat og saksforbereder. Fylkesmannen skal føre tilsyn med forliksrådets virksomhet. I dag finnes det forliksråd i de aller fleste kommunene, slik at det i dag er omtrent 400 forliksråd til sammen.

Vurdering

Domstolsadministrasjonen har i sitt notat² redegjort for at et stort antall forliksråd ikke er hensiktsmessig, verken ressursmessig eller for brukerne. Videre har Domstolsadministrasjonen uttalt at det ikke er hensiktsmessig å bruke politiet som sekretariat for en domstol. Utvalget støtter seg til dette. Politiets kompetanse gjelder i svært liten grad sivile tvistemål. I tillegg får politiet en uheldig rolleblanding mellom å adminis-

² Domstolsadministrasjonen (2012): Justissektorens oppgaver – kan de organiseres bedre?

tre forliksrådene og som namsmann å kreve inn de kravene forliksrådene avsier dom på. Ansvaret for sekretariatsfunksjonen i forliksrådet kan tilbakeføres til kommunene, der det lå frem til 2005. Kommunene oppnevner meddommere til tingrett og lagmannsrett og har systemene og kompetansen som trengs for å rekruttere personer til sekretariatet i forliksrådet.

Gjeldsordning

Dagens situasjon

Politiet har som namsmann betydelige oppgaver etter gjeldsordningsloven. Namsmannen mottar søknader om gjeldsforhandling eller tvungen gjeldsordning, har veilednings- og undersøkelsesplikt og en rekke andre oppgaver.

Vurdering

Dette bør være et lokalt tilbud fordi det er samfunnsmessig viktig at dette beholdes som et lavterskeltilbud. Kommunen har tilstrekkelig lokal tilstedeværelse til å ivareta dette ønsket. Oppgaven kan legges inn som en del av NAV. Eventuelt kan oppgaven digitaliseres i større grad enn i dag, og da kunne SI, eventuelt i samarbeid med lokale rettssentre, ivaretatt sakene. SI har i dag en egen administrativ enhet som bare arbeider med gjeldsordningssaker, og er i praksis involvert i ca. 2/3 av alle gjeldsordningssaker etter gjeldsordningsloven.

Dette er ikke et fagområde av typisk politisk karakter, og det er grunn til å sette et stort spørsmålsteget ved både kompetansen og muligheten for mengdetrening slik dette løses av politiet i dag. Både NAV og SI har en faglig nærhet som ligger nærmere dette fagfeltet enn politiet. NAV eller SI kan ta ansvaret for gjeldsordninger og ivareta dette på en bedre måte enn politiet kan i dag.

Hovedstevnevitne

Dagens situasjon

I medhold av domstolsloven er lensmannen hovedstevnevitne i lensmannsdistriktene. Oppgaven er å utføre forkynnelser av dokumenter som ikke forkynnes per post.

Vurdering

Utførelse av denne oppgaven krever fysisk oppmøte for å utføre forkynnelsen. I en del tilfeller er

dette i forbindelse med straffesaker, hvor det er viktig for politiet å ha kontroll på utførelsen av oppgaven. Videre er det i dag ingen offentlig etat som er organisert for å kunne drive oppsøkende virksomhet med fysisk oppmøte over hele landet. Politiet bør derfor fortsatt ha denne oppgaven. Det kan dog vurderes om forkynnelse av sivile søksmål bør utføres av private aktører ut fra en vurdering av at dette ikke er en offentlig oppgave.

Notarius publicus

Dagens situasjon

Lensmannen har begrenset kompetanse som notarius publicus i medhold av lov om notarius publicus og tilhørende forskrift. Blant oppgavene er bekreftelse av underskrifter på dokumenter, bekreftelse av rett kopi og utstedelse av attester, samt å motta forsikring eller tilsvarende erklæring i forbindelse med slike saker. Det er i dag mulig å få slik bekreftelse av alle advokater med bevilling.

Vurdering

Denne tjenesten er tilgjengelig for publikum ved alle domstoler i Norge og utføres der av staten uten kostnad for befolkningen. Videre kan publikum velge å benytte en privatpraktiserende advokat mot et eventuelt gebyr, slik det gjøres i Sverige. Det finnes i tillegg ordninger for fri rettshjelp for dem som måtte ha behov for dette. Denne oppgaven kan politiet slutte å utføre ettersom den er tilgjengelig for publikum gjennom andre offentlige og private aktører.

Skiftebehandling

Dagens situasjon

Lensmannen bistår tingretten og bobestyrer med registrering og verdsetting av aktiva i konkursbo, dødsbo og ved skilsmisse der hvor tingretten har offentlig skifte. Spesielt arbeidet med konkursbo kan være omfattende og arbeidskrevende. Lensmannen mottar alle dødsfallmeldinger i sitt distrikt, fører dødsfallprotokoll for kommunen og innberetter dødsfallet til tingretten, kirkegårdsmyndighet, folkeregisteret mv. I arbeidet inngår også å innhente opplysninger om arveskifte og økonomiske forhold. I forbindelse med mottak av dødsfallmeldingene utfører lensmannen en rekke veiledningsoppgaver for mennesker i en vanskelig livssituasjon, som veiledning om valg av skifteform mv.

Vurdering

Dette utføres i praksis av bobestyrere i dag, og administrasjonen av denne oppgaven trenger ikke

ligge i politiet. Politiet vil kunne bistå bobestyrer der dette er nødvendig, i henhold til bistandsinstruks. Skiftebehandling kan overføres til Domstolsadministrasjonen.

Vedlegg 4

Struktur og organisering – utfyllende data og analyser

I dette vedlegget presenteres utdypende analyser til kapittel 12 om modell for organisering av politidistriktene og lokal struktur. Vedlegget er delt i to hoveddeler.

Delkapittel 4.1 gir utfyllende analyser knyttet til organisering av politidistriktene:

- Dagens bemanning i politidistriktene.
- Nøkkeldata for alternative politidistriktsmodeller.
- Utdypende analyse av robusthet for de alternative politidistriktsmodellene.

Delkapittel 4.2 gir utfyllende analyser knyttet til lokal struktur:

- Utfyllende informasjon om Vestoppland politidistrikt.
- Kostnader til eiendom, bygg og anlegg.

4.1 Utfyllende analyser knyttet til organisering av politidistriktene

Dagens bemanning i politidistriktene

For å få et best mulig grunnlag for å vurdere de alternative modellene opp mot kriterier for robuste politidistrikt (kapittel 12.5.3), har Politianalysen i samarbeid med Politidirektoratet i mars og april 2013 utført en omfattende kartlegging av politidistriktenes eksisterende ressurser innen operasjonssentraler, innsatsledelse, spesialetterforskning og andre fagområder. Dette er data som ikke er direkte tilgjengelig i politiets datasystemer og utvalget har derfor basert seg på informasjon innrapportert fra hvert enkelt politidistrikt. Denne informasjonen ble kvalitetssikret gjennom spørreundersøkelser og intervjuer. (Innrapporterte tall gjelder for 1. mars 2013.)

Prosessen som ble fulgt for å gjøre dette, var som følger:

- Utvalgets sekretariat utarbeidet sammen med Politidirektoratet et spørreskjema og en Excelmal for innhenting av informasjon fra politidistriktene.
- Spørreskjemaet og malen ble oversendt til administrasjonssjefen i hvert enkelt politidistrikt/særorgan, etterfulgt av en kort samtale

med hver enkelt administrasjonssjef for å forsikre om at oppgaven, spørreskjemaet og malen var forstått.

- Administrasjonssjefen innhentet nødvendig informasjon i eget politidistrikt/særorgan og rapporterte inn til sekretariatet i form av en utfylt mal.
- Sekretariatet, sammen med Politidirektoratet, gjennomførte en 30 minutter lang gjennomgang av innrapporterte data per telefon med hvert enkelt politidistrikt/særorgan. Sekretariatet stilte kontrollspørsmål for hver personalkategori, samt i de tilfellene der innrapporterte data fra politidistriktet/særorganet viste vesentlige avvik i forhold til andre.
- I etterkant av samtalen gjennomførte administrasjonssjefene en dobbeltsjekk og kontroll av de punktene som kom opp i diskusjonen, og gjorde endringer basert på denne gjennomgangen i egen organisasjon.
- Endelig innrapportering ble så sendt inn til sekretariatet.

Figur 4.1 og 4.2 viser de innrapporterte tallene på bemanning fra politidistriktene.

Nøkkeldata for alternative politidistriktsmodeller

Figur 4.3 til 4.5 viser forskjeller i omfang på kriminalitet, bemanning, kostnader og antall tjenestesteder i de tre alternative modellene for organisering. Bemanningstall er antall fast ansatte ved utgangen av 2012. Tjenestesteder er basert på liste fra Politidirektoratet oppdatert per mai 2013. Kostnader og kriminalitetsmengde som her er målt i antall anmeldelser er for året 2012.

Utdypende analyse av robusthet for de alternative politidistriktsmodellene

Figur 4.6 beskriver grensene utvalget har lagt til grunn for robuste politidistrikt. For å gi et sammenlikningsgrunnlag er de sammenstilt med innrapporterte tall for Oslo og Hordaland. Se kapittel 12.5.3 i hoveddokumentet for utfyllende informasjon om grensene for robusthet.

	Operasjons-sentral	Innsats-ledere	Analyse	Forebygging	Organisert og alvorlig kriminalitet	Økonomisk kriminalitet	Vold og Sedelighet	Påtale	Kriminal-teknikk
Agder	27	27	3,9	15	15,2	10	14,9	21,85	8,8
Asker og Bærum	19	6	1	7	24	9,5	13	8,5	4
Follo	26,8	9	2	11	10	7,5	10	17	8
Gudbrandsdal	12,8	5	0,1	1	1,1	2,5	3,2	5,75	2,5
Haugaland og Sunnhordaland	27	6	2	4	7	3,8	7,8	14	3,6
Hedmark	18	0	2	4,7	4	4,5	1	16	8,5
Helgeland	9	0	1	1	0	4	1	11,6	2
Hordaland	28	17	10	16	35	13	16	47	16
Midtre Hålogaland	20	24	2	2	0	4	1	11	5
Nordmøre	16	12	3	3,5	5,5	4,5	10	9	6
Nordre Buskerud	13,1	6	1,3	2	0,3	1,8	3	9	3,8
Nord-Trøndelag	12	16	4,8	1	0	2	5	10	7,7
Oslo	62	13	19	46	242	45	80	135	45
Rogaland	28	19,7	7	9,8	28,5	12	27,3	39	14

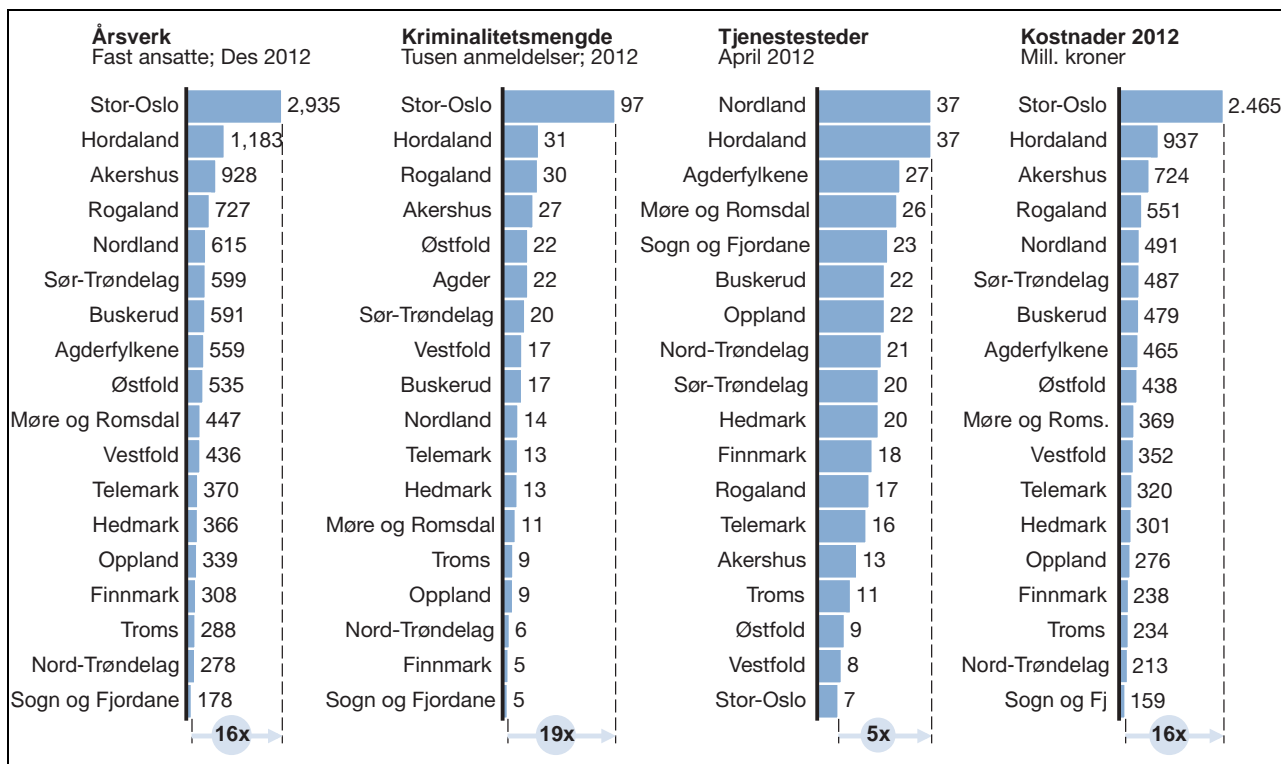
Figur 4.1 Bemanning innrapportert – alfabetisk etter politidistrikt, Agder til Rogaland.

Kilde: Politidirektoratet, politidistriktene, Politianalysen.

	Operasjons-sentral	Innsatsledere	Analyse	Forebygging	Organisert og alvorlig kriminalitet	Økonomisk kriminalitet	Vold og Sedelighet	Påtale	Kriminal-teknikk
Romerike	26	9	3	2	12	9,5	8	22	8
Salten	8	6	2	3	6	4	6	9	4
Sogn og Fjordane	11,75	3	1,5	1	4	4	6	8	3
Sunnmøre	15,5	6	2,6	2,2	5,5	5	6,6	9	4,3
Søndre Buskerud	22	12	1	9	5	5	12	23	8
Sør-Trøndelag	32,5	11	8	8	22	10	13	28	14,5
Telemark	22	24	3	7,5	10	5	11	18	9
Troms	15	6	4	6,7	13,3	10	15	13	7,5
Vestfinnmark	8,4	0	0,1	0,2	0,5	5	1,5	5	1,1
Vestfold	25	10	3	4	8	7	9	20	9
Vestoppland	11	6	1,5	3	3,5	2	4,5	9	4,5
Østfinnmark	10	6	1	0	7	3	2	7	3
Østfold	19	9	4	7	27	6	8	32	12

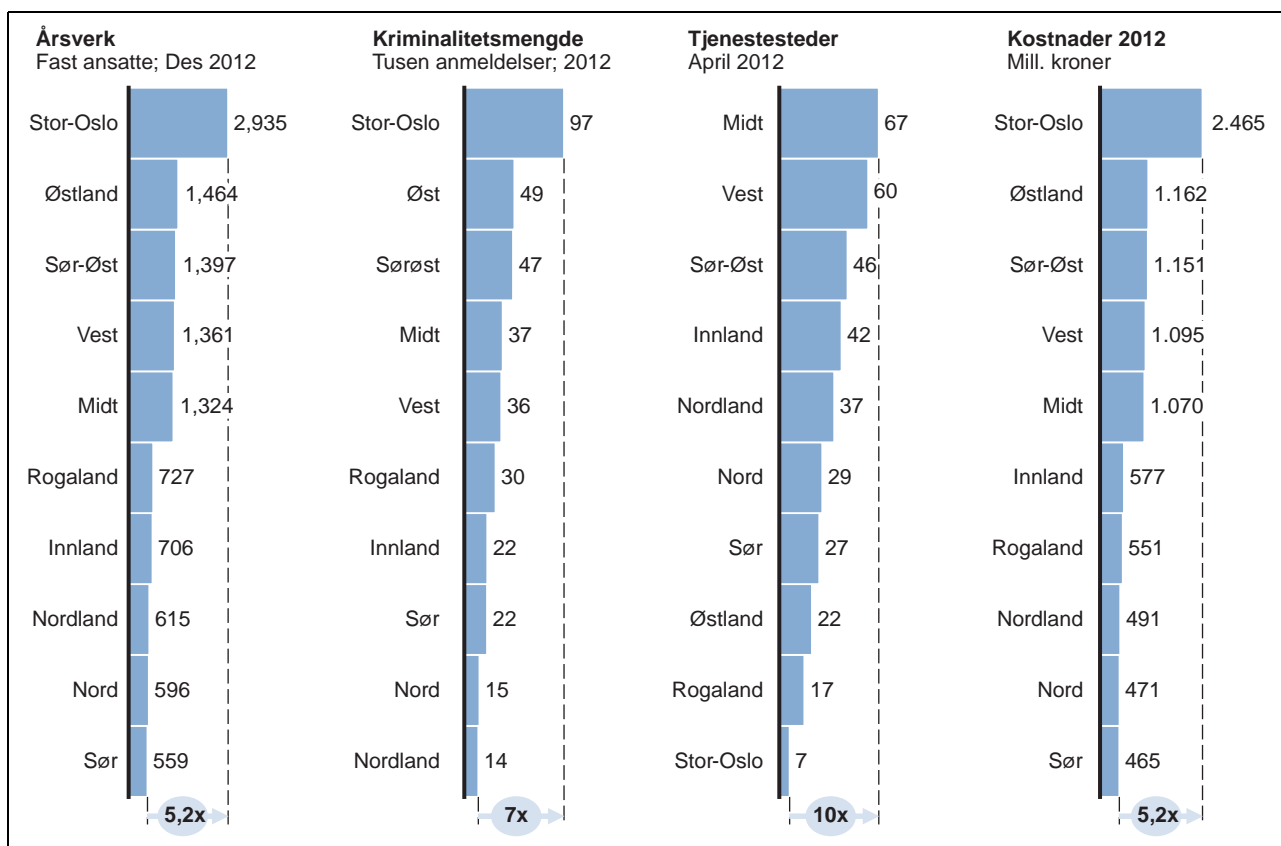
Figur 4.2 Bemanning innrapportert – alfabetisk etter politidistrikt, Romerike til Østfold.

Kilde: Politidirektoratet, politidistriktene, Politianalysen.



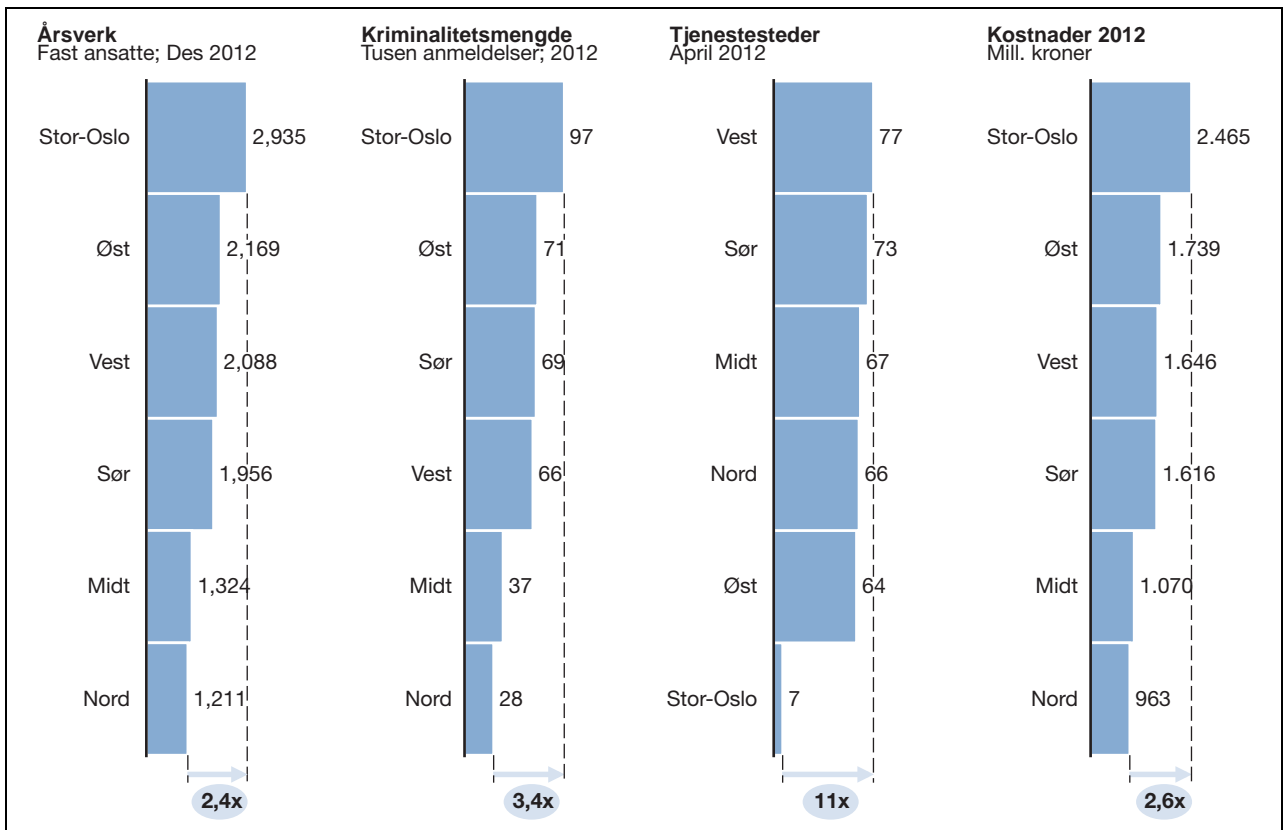
Figur 4.3 Fylkesmodellen – kostnader, kriminalitet, tjenestesteder og årsverk.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, politiets regnskapssystem, SSB, Politianalysen.



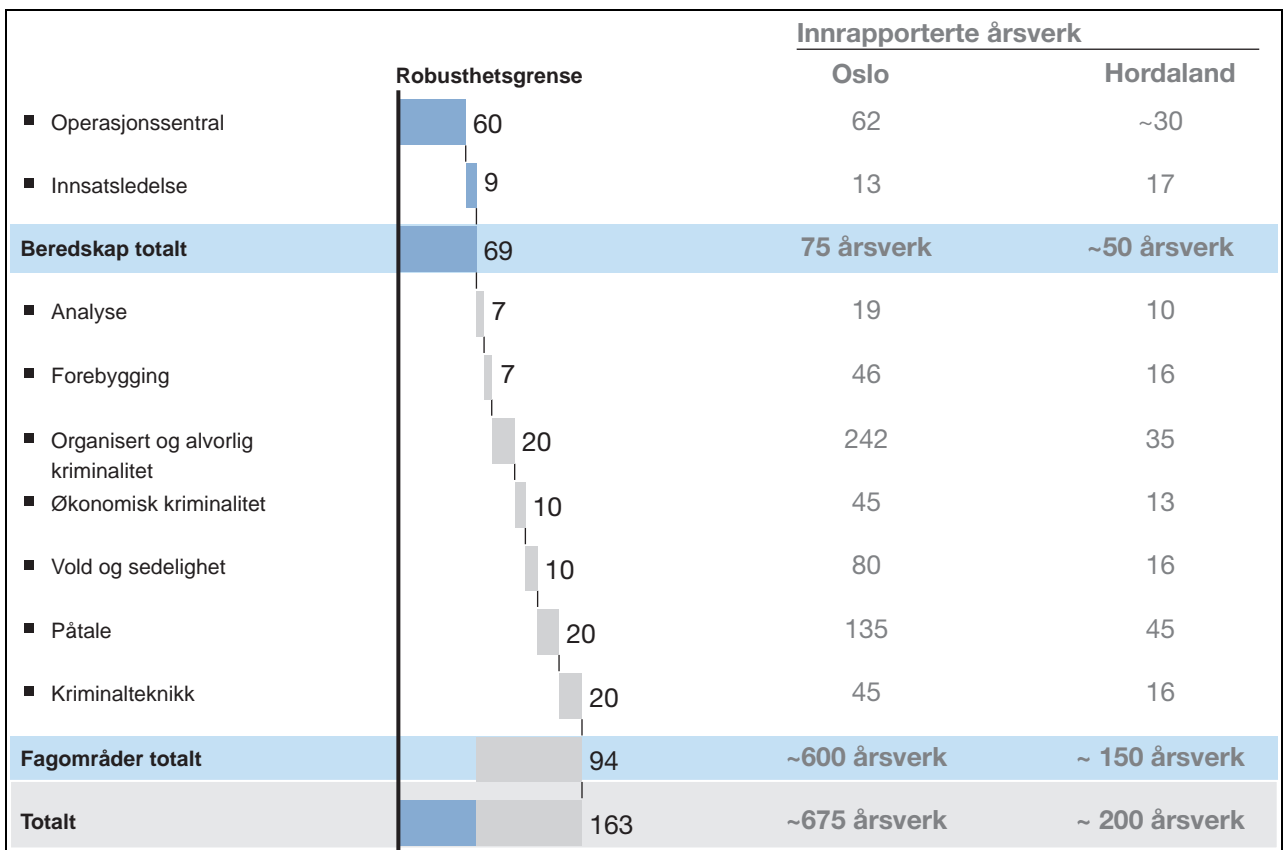
Figur 4.4 Mellommodellen – kostnader, kriminalitet, tjenestesteder og årsverk.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, politiets regnskapssystem, SSB, Politianalysen.



Figur 4.5 Regionsmodellen – kostnader, kriminalitet, tjenestesteder og årsverk.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, politiets regnskapssystem, SSB, Politianalysen.



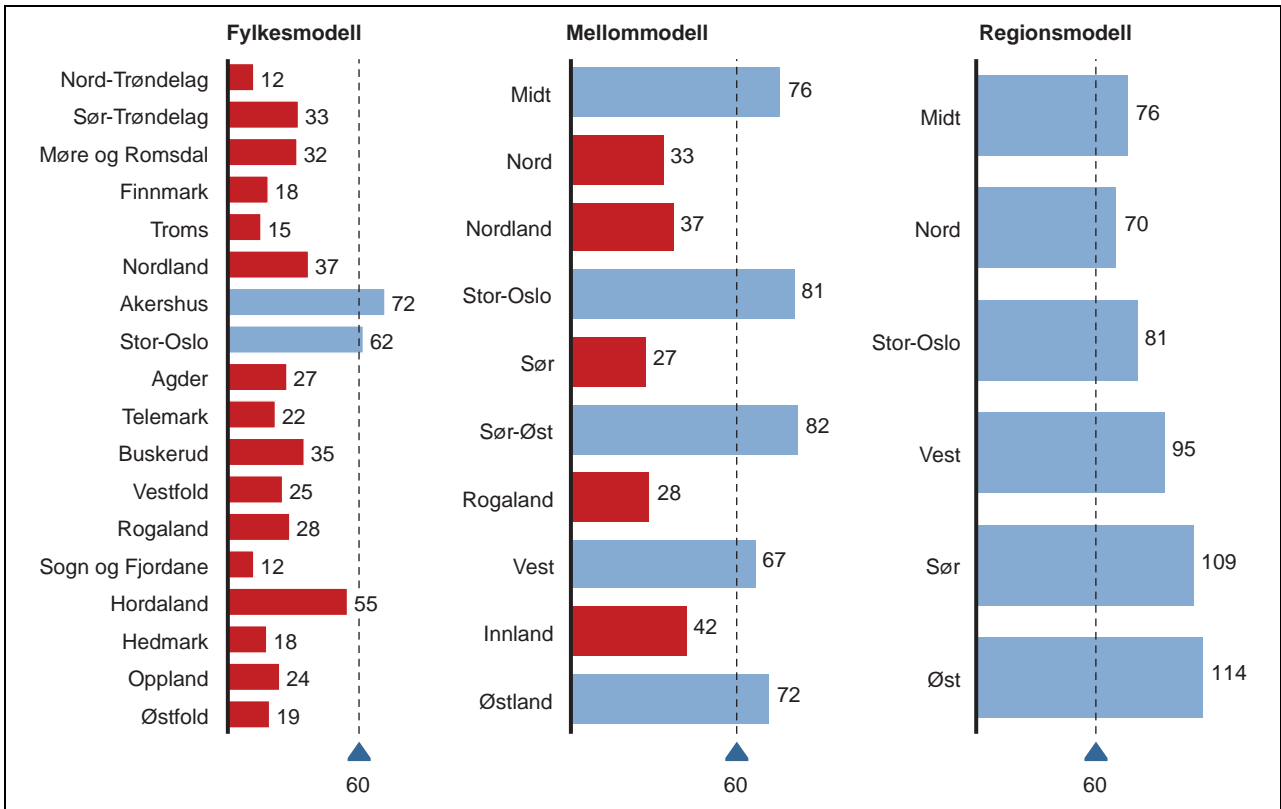
Figur 4.6 Antall årsverk benyttet som grense for robusthet.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.

	Forebygging.	Økonomisk kriminalitet	Organisert kriminalitet	Vold og sedlighet	Kriminalteknikk.	Operasjons-sentral	Imsatsledelse	Påtale	Analyse
Agder	✓			✓			✓	✓	
Asker og Bærum			✓	✓					
Follo	✓								
Gudbrandsdal									
Haugaland									
Hedmark									
Hølgeland									
Hordaland	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Midtre Hålogaland						✓			
Nordmøre						✓			
Nordre Buskerud									
Nord-Trøndelag						✓			
Oslo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rogaland	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Romerike								✓	
Salten									
Sogn og Fjordane									
Sunnmøre									
Søndre Buskerud	✓			✓		✓	✓		
Sør-Trøndelag	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Telemark	✓			✓		✓			
Troms				✓					
Vestfinnmark									
Vestfold						✓			
Vestoppland									
Østfinnmark									
Østfold			✓				✓		

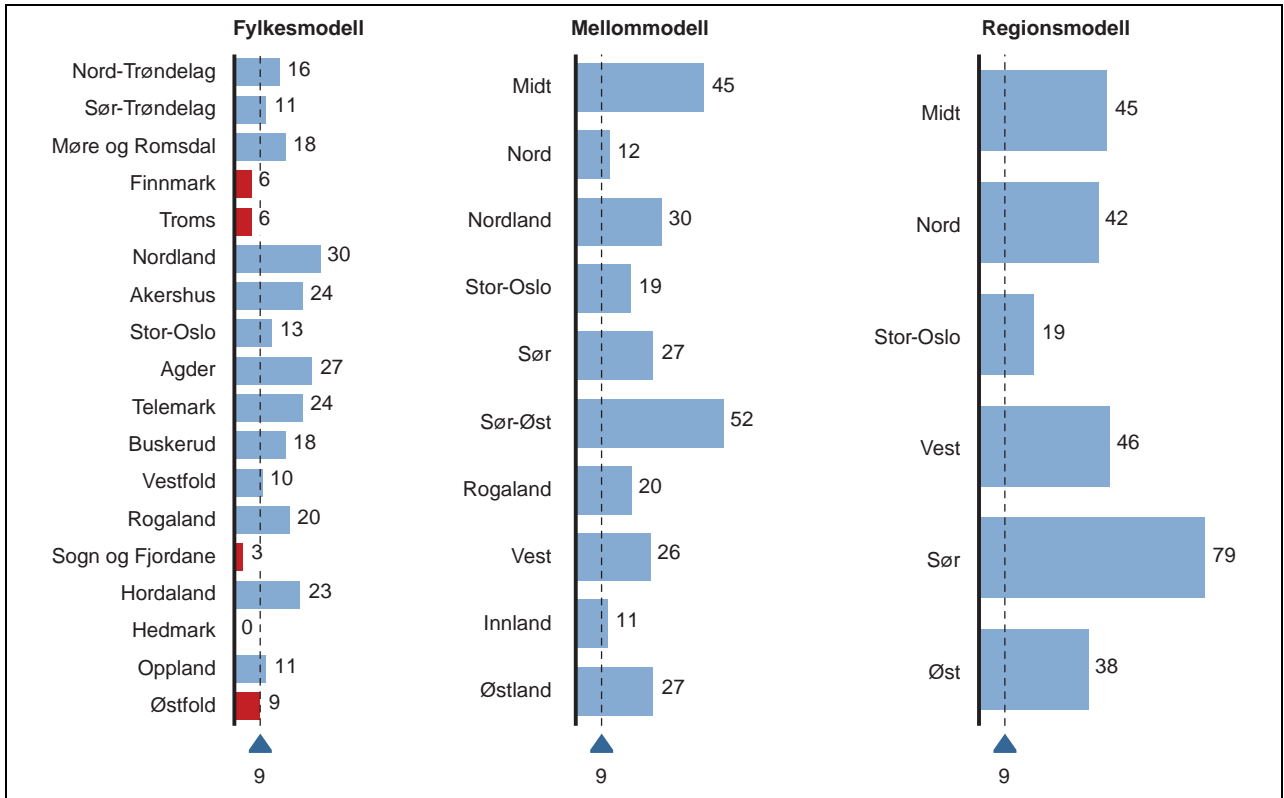
Figur 4.7 Kartlagt bemanning med robust størrelse i politidistriktene.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



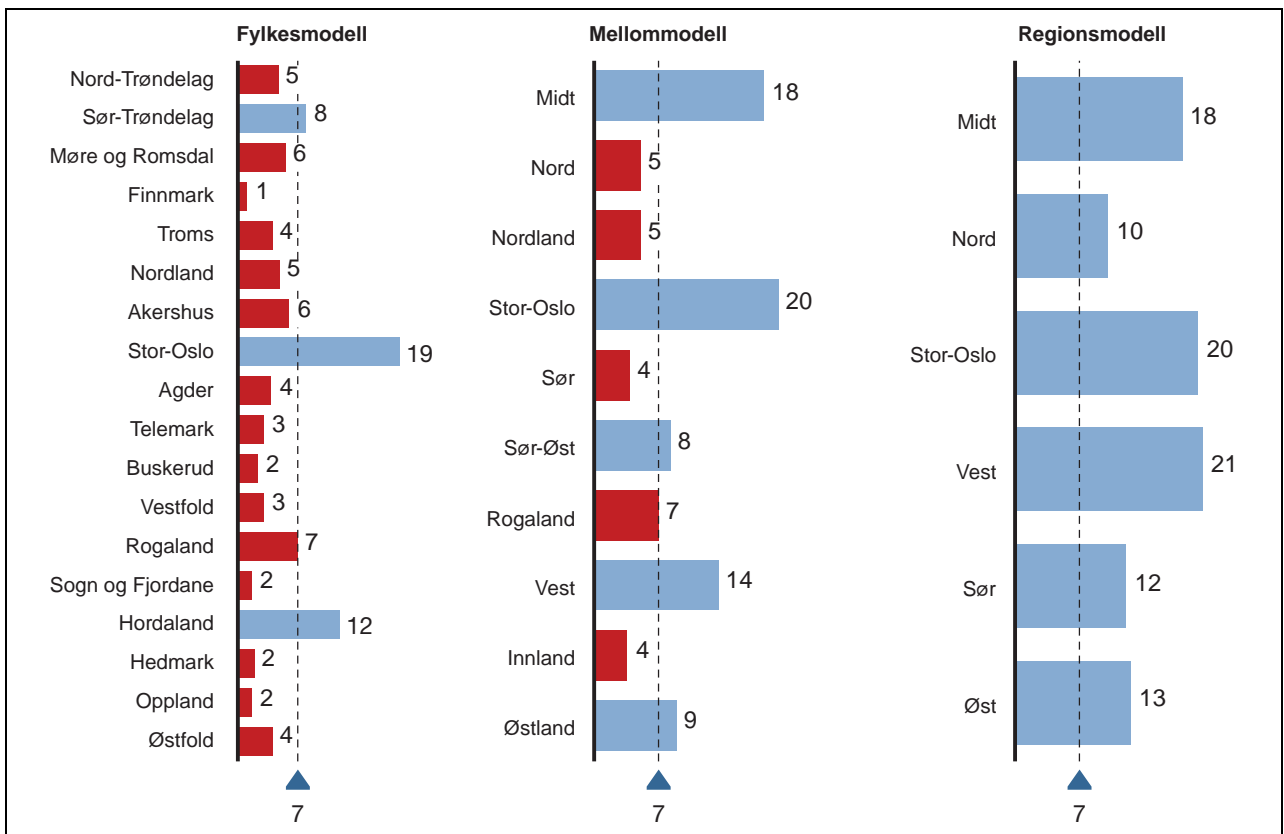
Figur 4.8 Operasjonsentral – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet, Politianalysen.



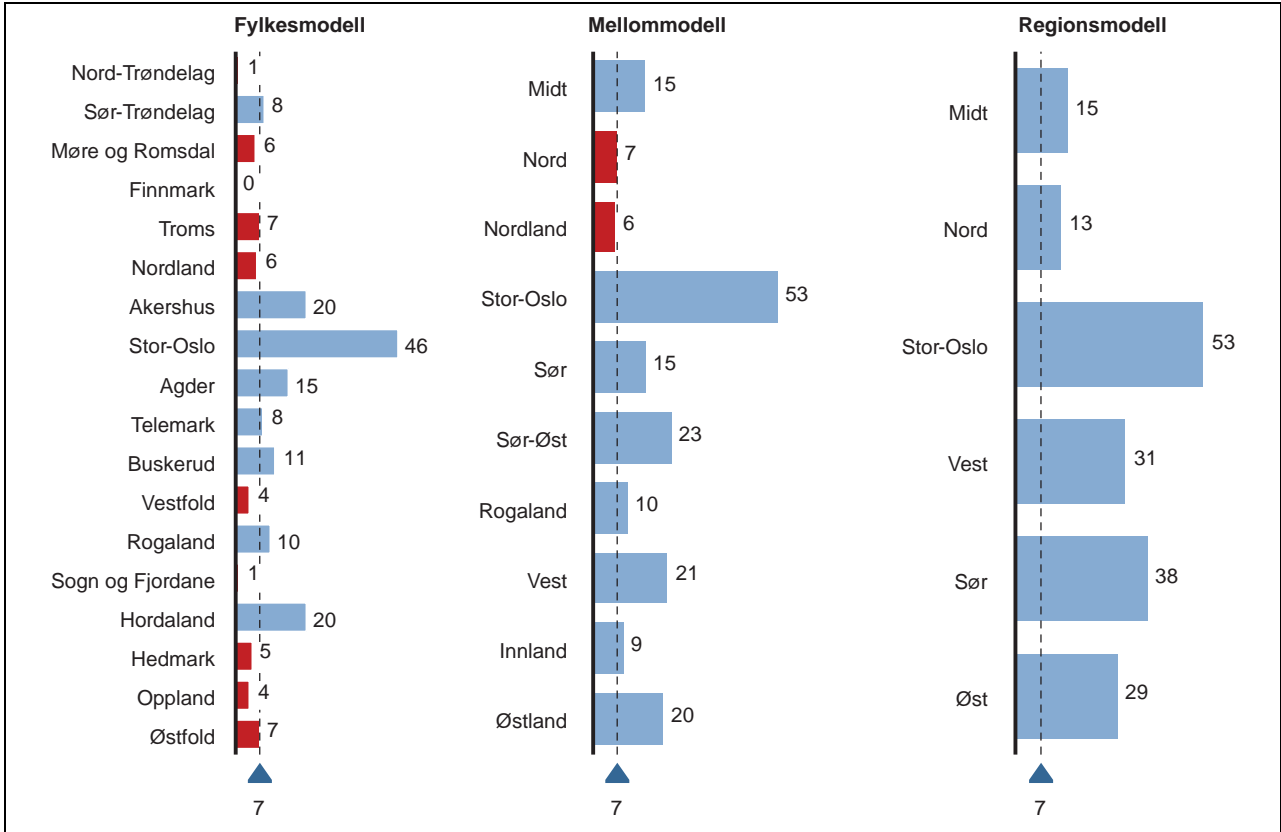
Figur 4.9 Innsatsledere – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



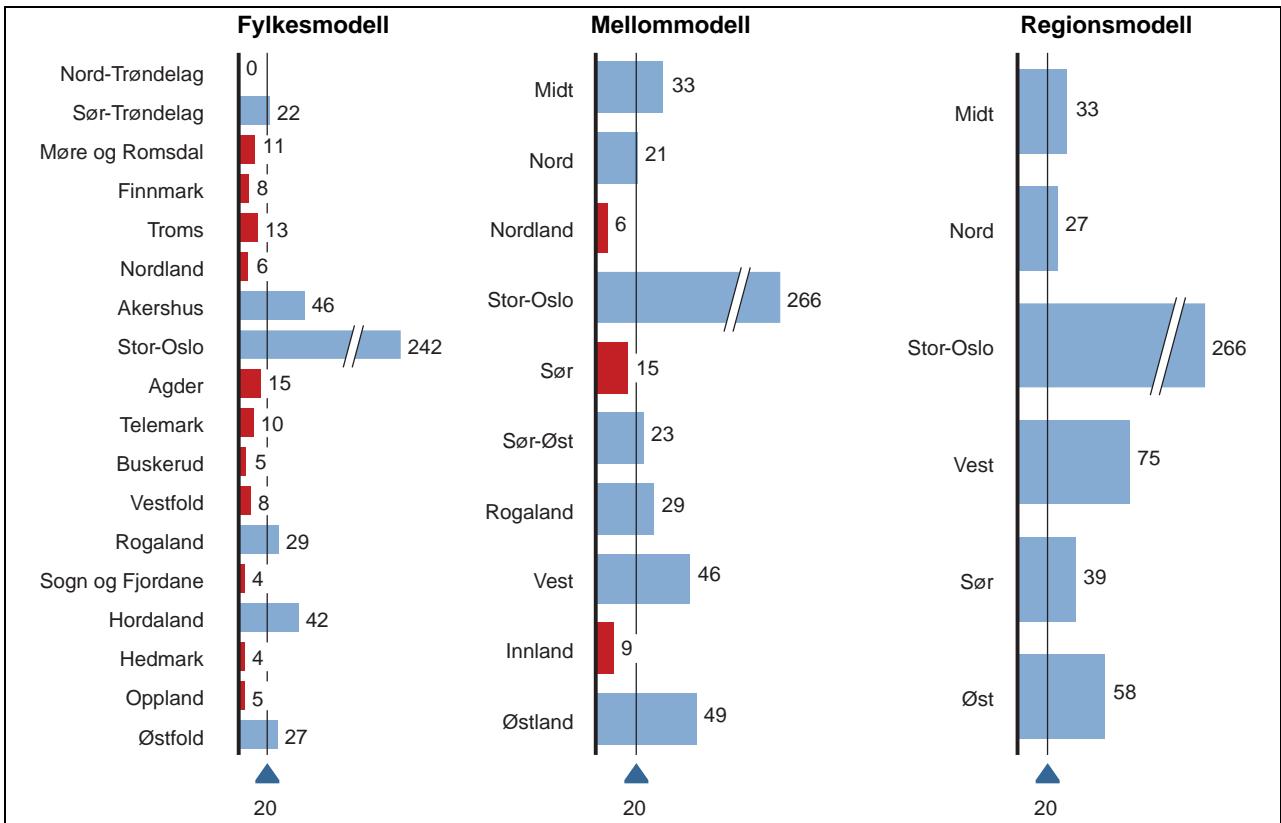
Figur 4.10 Analyse – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



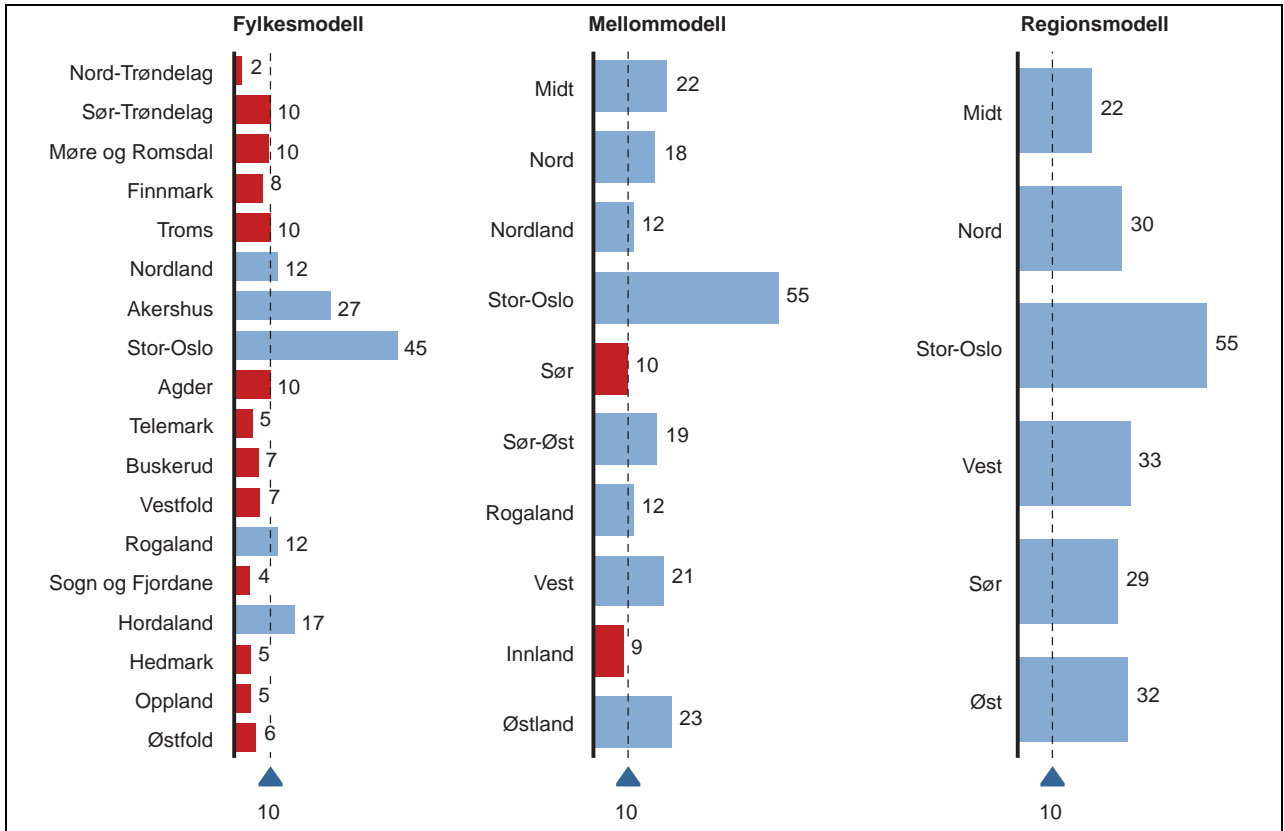
Figur 4.11 Forebygging – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



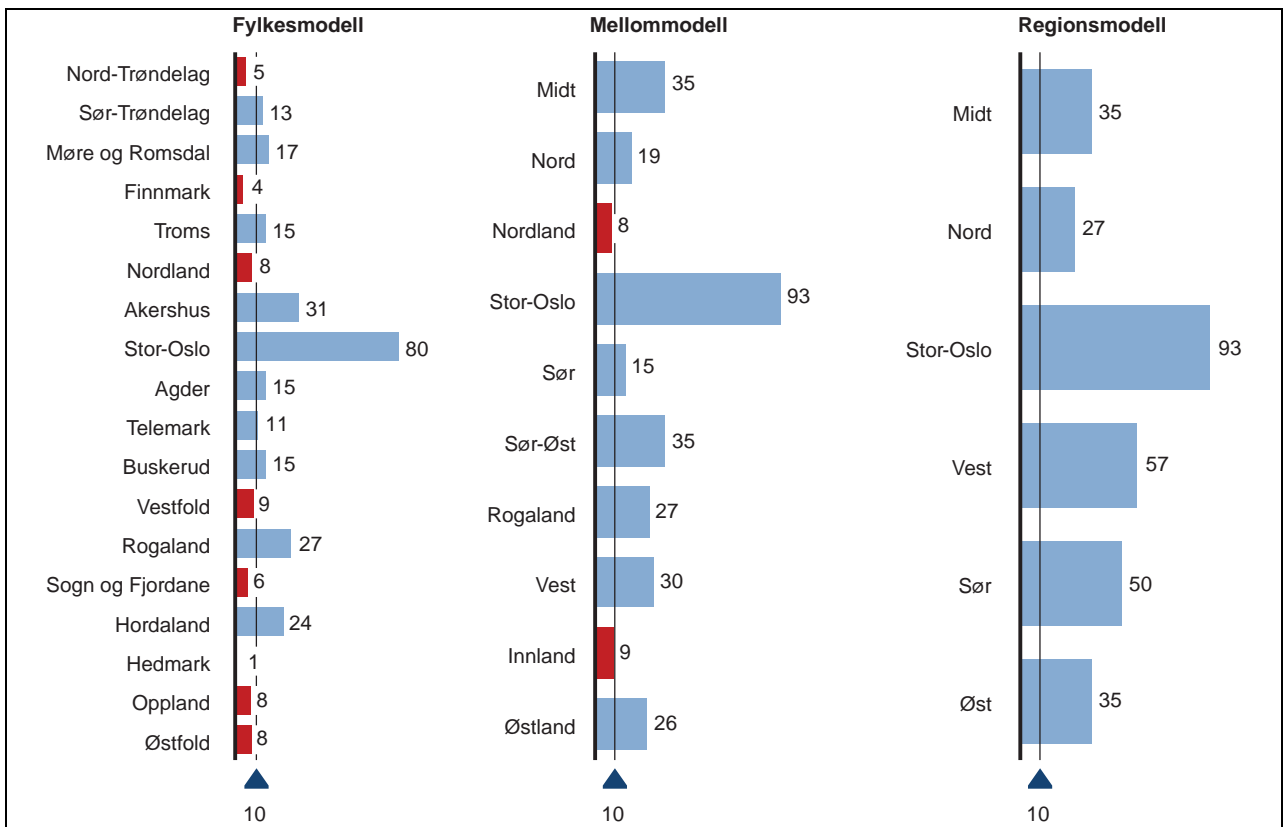
Figur 4.12 Organisert og alvorlig kriminalitet – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



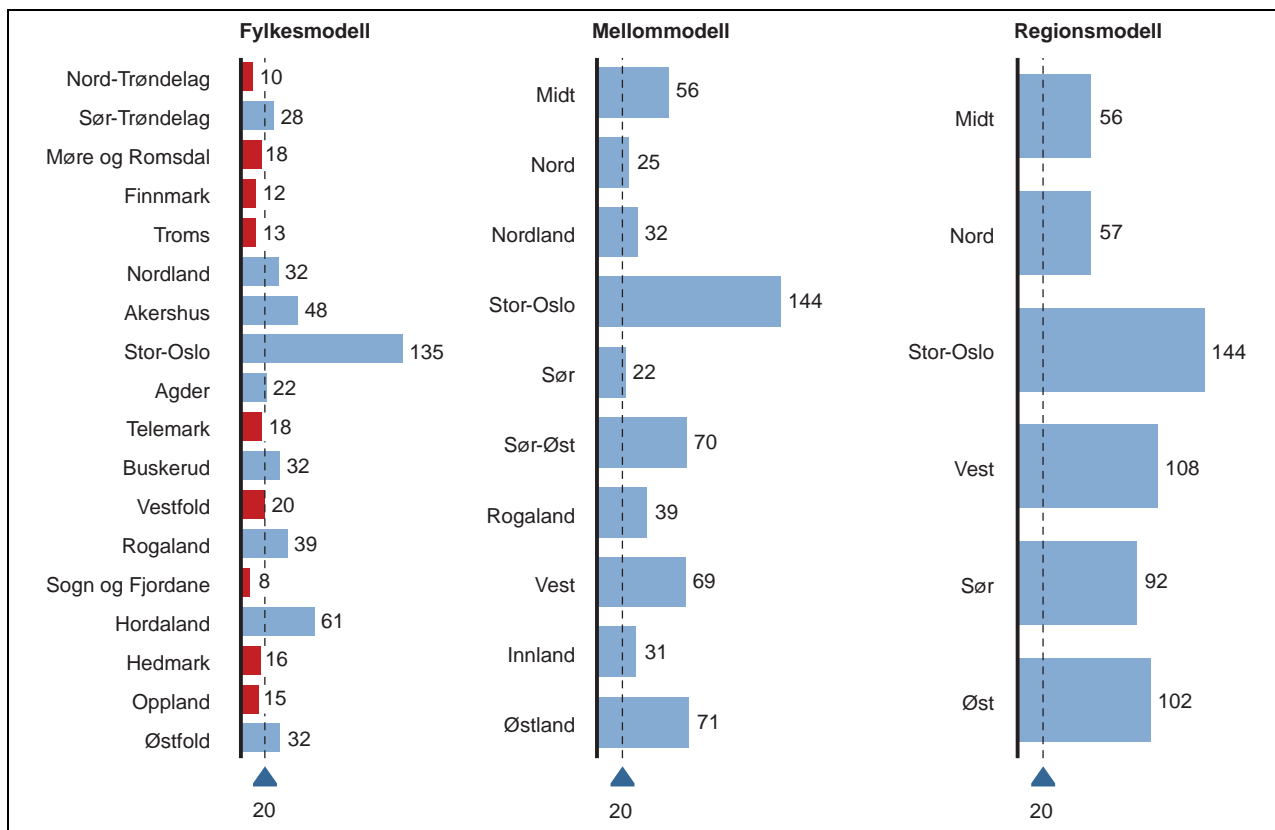
Figur 4.13 Økonomisk kriminalitet – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



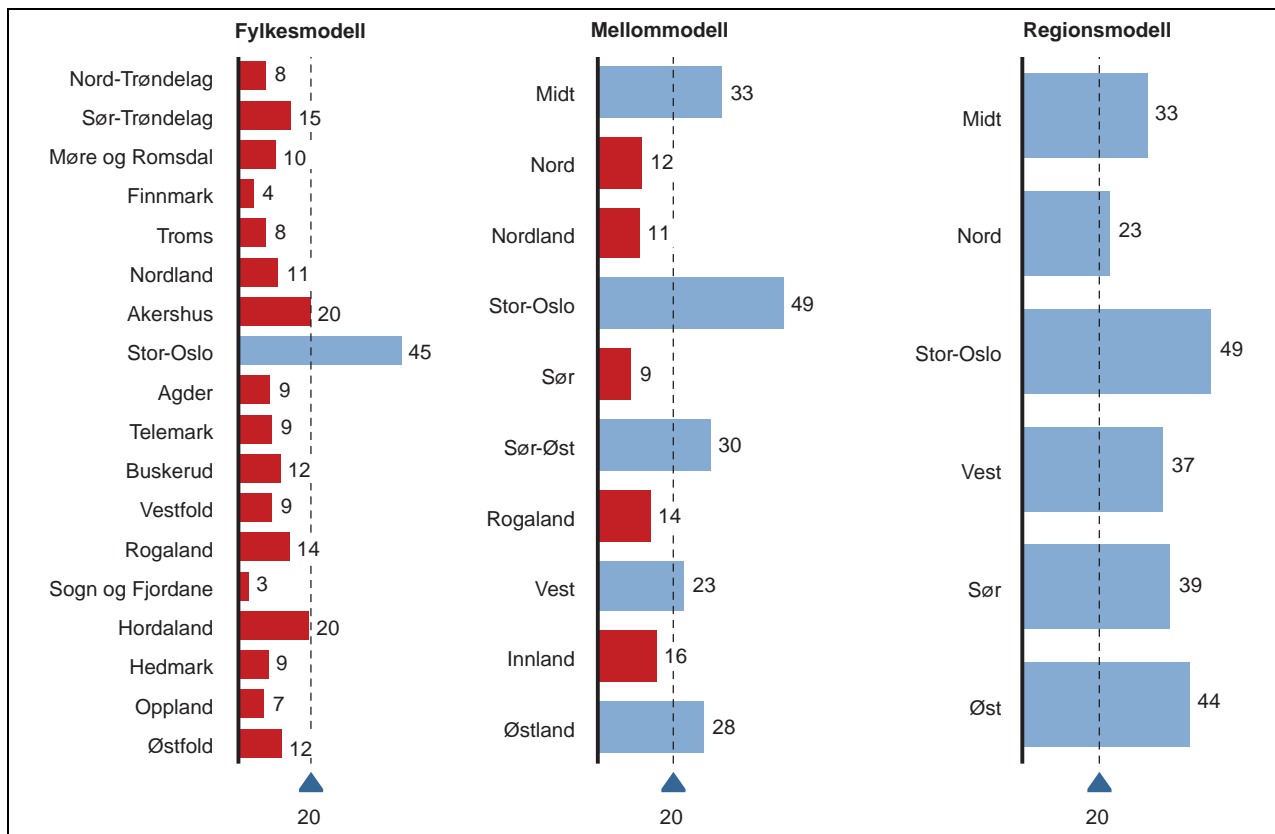
Figur 4.14 Vold og sedelighet – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



Figur 4.15 Påtalejurister – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, Politidirektoratet, Politianalysen.



Figur 4.16 Kriminalteknikk – Sammenligning av modeller.

Kilde: Politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet, Politianalysen.

Figur 4.7 viser hvilke av de innrapporterte tallene fra dagens politidistrikter som ligger over og under grenser for robusthet beskrevet i figur 4.6.

Figurene 4.8 til 4.16 vurderer for hver av de tre alternative modellene bemanningen i hver av personellkategoriene mot grenser for robusthet beskrevet i figur 4.6.

4.2 Utfyllende analyser knyttet til lokal struktur

Utfyllende informasjon om Vestoppland politidistrikt

I det følgende er en del utfyllende fakta og analyser knyttet til eksempelet utvalget har brukt om Vestoppland politidistrikt. Disse fakta og analysene er kun ment for å gi ytterligere fakta knyttet til det eksempelet som brukes for politidistriktet.

I figurene 4.17 til 4.20 under er det sammenstilt hendelsesdata fra politiets operative logg

(PO) og Tjeneste turnus og arbeidsplanleggingsverktøyet (TTA). Figur 4.17 viser bemanning per time over en uke i desember 2012 fordelt på de tre hovedgruppene med ansatte i politiet. Hoveddelen av arbeidet tid i politidistriktet er på dagtid i ukedagene.

Figur 4.18 viser hvilke tjenesteenheter som har bemanning på vakt i ulike tidsrom over uken. Figuren viser at det er utstrakt bruk av vaktsamarbeid mellom tjenestestedene i politidistriktet. Kun Gjøvik politistasjon har egne patruljer ute i døgnkontinuerlig tjeneste.

Figur 4.19 og figur 4.20 viser sammenstilling av politiressurser på vakt og hendelser i Vestoppland politidistrikt. Politibemanningen er basert på antall politiutdannede på jobb på tvers av alle funksjoner og beskriver ikke antallet operative ressurser tilgjengelig for operasjonssentralen.

Som figur 4.19 viser antall politiutdannet personell på jobb sammenstilt med alle oppdrag i politidistriktet. Hoveddelen av politiutdannet perso-

Tabell 4.1 Kjøretider mellom tjenestesteder i Vestoppland i dag.

Fra tjenestested	Til tjenestested	Kjøretid i minutter
Vang	Vestre Slidre	30
Vestre Slidre	Nord-Aurdal	25
Øystre Slidre	Nord-Aurdal	25
Nord-Aurdal	Sør-Aurdal	28
Sør-Aurdal	Etnedal	15
Etnedal	Nordre Land	30
Nordre Land	Søndre Land	28
Søndre Land	Gjøvik	33
Gjøvik	Vestre Toten	12
Vestre Toten	Østre Toten	20
Vestre Toten	Gran og Lunner	
Sør-Aurdal	Nordre land	41
Gjøvik	Østre Toten	21
Gjøvik	Søndre Land	33
Søndre Land	Nordre Land	28
Øystre Slidre	Vestre Slidre	26
Vang	Øystre Slidre	42
Nord Aurdal	Etnedal	34
Lengste kjøretid		42
Gjennomsnittlig kjøretid		28,4

Kilde: Statens Vegvesen, Politianalysen.

Tabell 4.2 Kjøretider mellom tjenestesteder i Vestoppland i modellert lokal struktur. Vang er lagt til de modellerte tjenestestedene i beregningen av kjøretid, for å ivareta kjøretid til utkanten av politidistriktet.

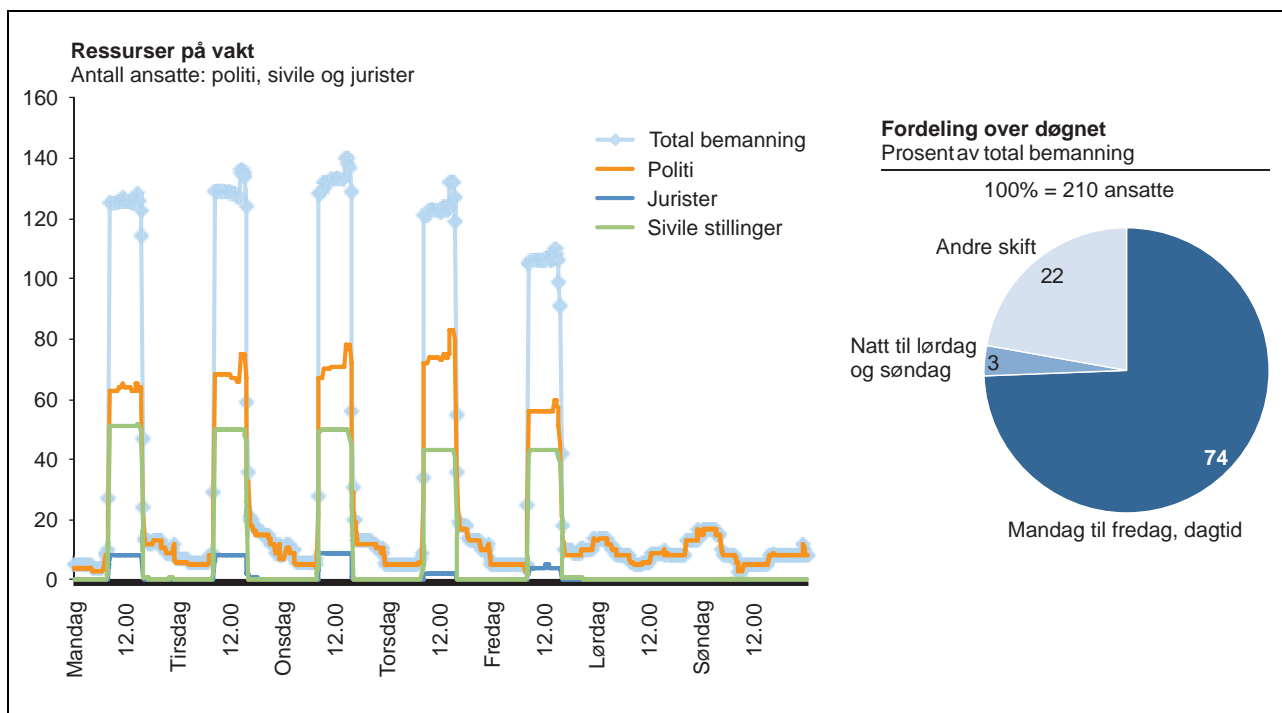
Fra tjenestested	Til tjenestested	Kjøretid i minutter
Vang	Nord-Aurdal	53
Øystre Slidre	Nord-Aurdal	25
Etnedal	Nord-Aurdal	33
Gjøvik	Etnedal	71
Østre Toten	Gjøvik	21
Østre Toten	Gran og Lunner	42
Lengste kjøretid		71
Gjennomsnittlig kjøretid		40,8

Kilde: Statens Vegvesen, Politianalysen.

nell på jobb på dagtid i ukedagene. Antall oppdrag var relativt jevnt fordelt gjennom uken, med en vesentlig andel oppdrag på kveldstid og i helgene, når det var vesentlig færre politiutdannet personell på jobb.

Figur 4.20 viser prioriterte oppdrag (prioritet 1,2 og 3) samt antall politiutdannet personell på

jobb. Som figuren viser er det kun 26 pst. av de prioriterte oppdragene som fant sted på dagtid mandag til fredag. Det store flertall av alvorlige hendelser skjedde på kveldstid i ukedagene og kveld og natt i helgene. Resultatet var at det kun ble satt ressurser på en av fire hendelser med prioritet 1, 2 og 3 som skjedde natt til lørdag og søndag.



Figur 4.17 Ressurser på vakt i Vestoppland politidistrikt 3.– 9. desember 2012.

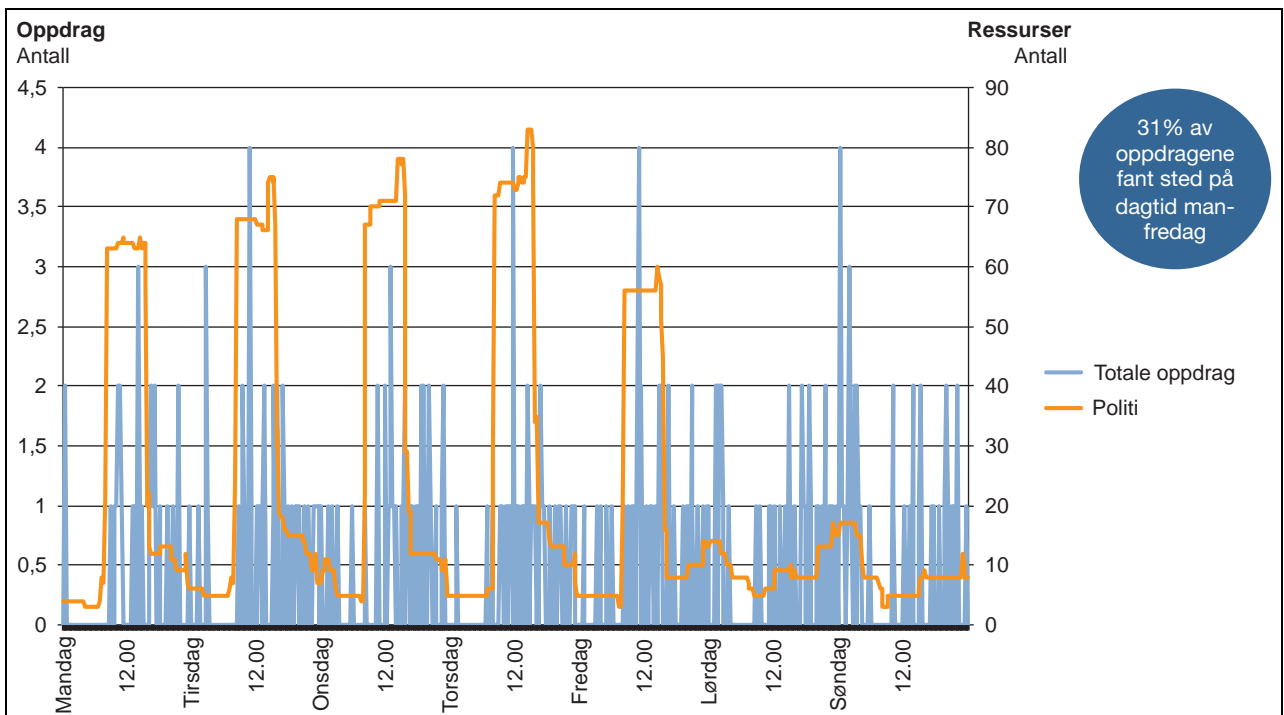
Kilde: TTA, politiets operasjonslogg, Politianalysen.

Navn på enhet	Mandag til fredag			Fredag	Lørdag	Søndag				
	Dag	Kveld	Natt	Kveld	Natt	Dag	Kveld	Natt	Dag	Kveld
Gjøvik politistasjon	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gran og Lunner lensmannskontor	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓
Etnedal lensmannskontor	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Nord-Aurdal lensmannskontor	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗
Nordre Land lensmannskontor	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Søndre Land lensmannskontor	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗
Sør-Aurdal lensmannskontor	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Vang lensmannskontor	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Vestre Slidre lensmannskontor	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Vestre Toten lensmannskontor	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✗
Østre Toten lensmannskontor	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓
Øystre Slidre lensmannskontor	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗

- ✓ Mer enn 0,8 årsverk i snitt
- ✓ Mellom 0,3 og 0,8 årsverk i snitt
- ✗ Mellom 0 og 0,3 årsverk i snitt

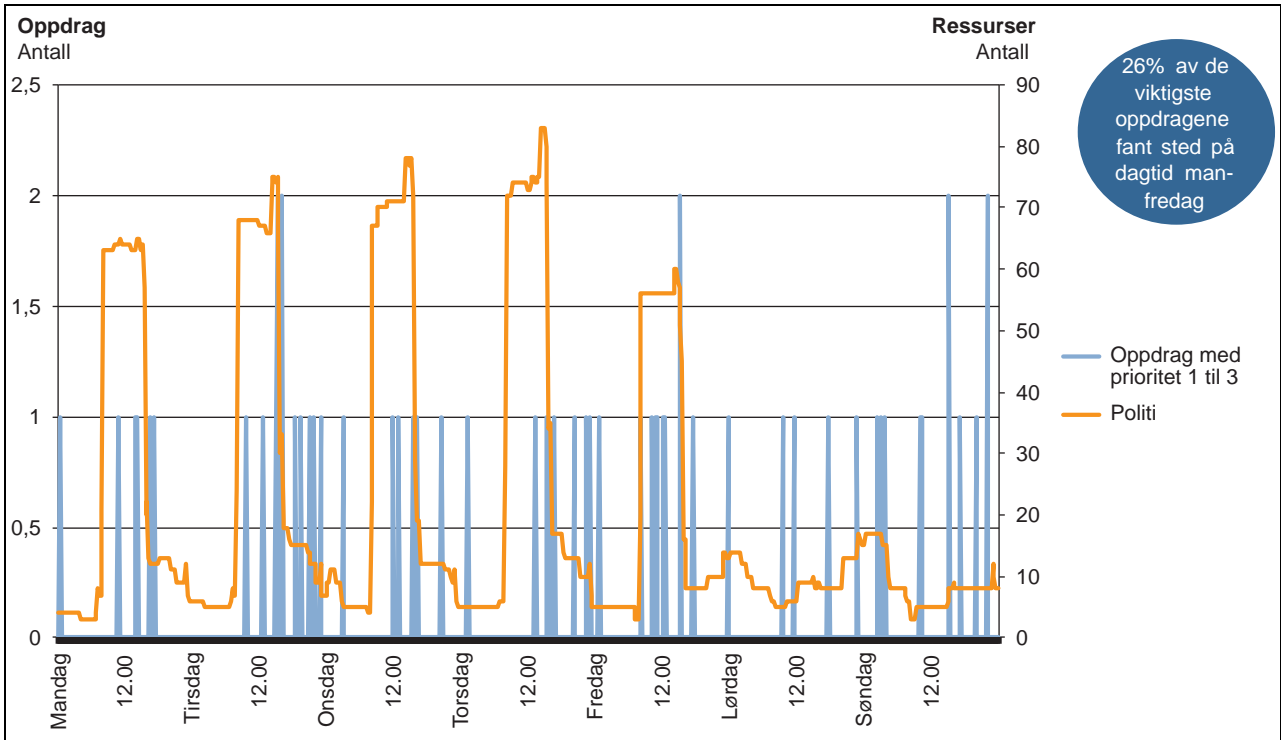
Figur 4.18 Politiresurser på vakt ved lensmannskontorene 3.– 9. desember 2012. Dagtid er 07.00 til 15.00, kveldstid 15.00 til 23.00 og natt 23.00 til 07.00. Beregningen av antall årsverk er basert på antall timer i de respektive tidsrommene. F.eks. kan et årsverk på 0,5 innebære at én person jobber 4 timer i løpet av tidsrommet.

Kilde: TTA, Politiets operasjonslogg, Politianalysen.



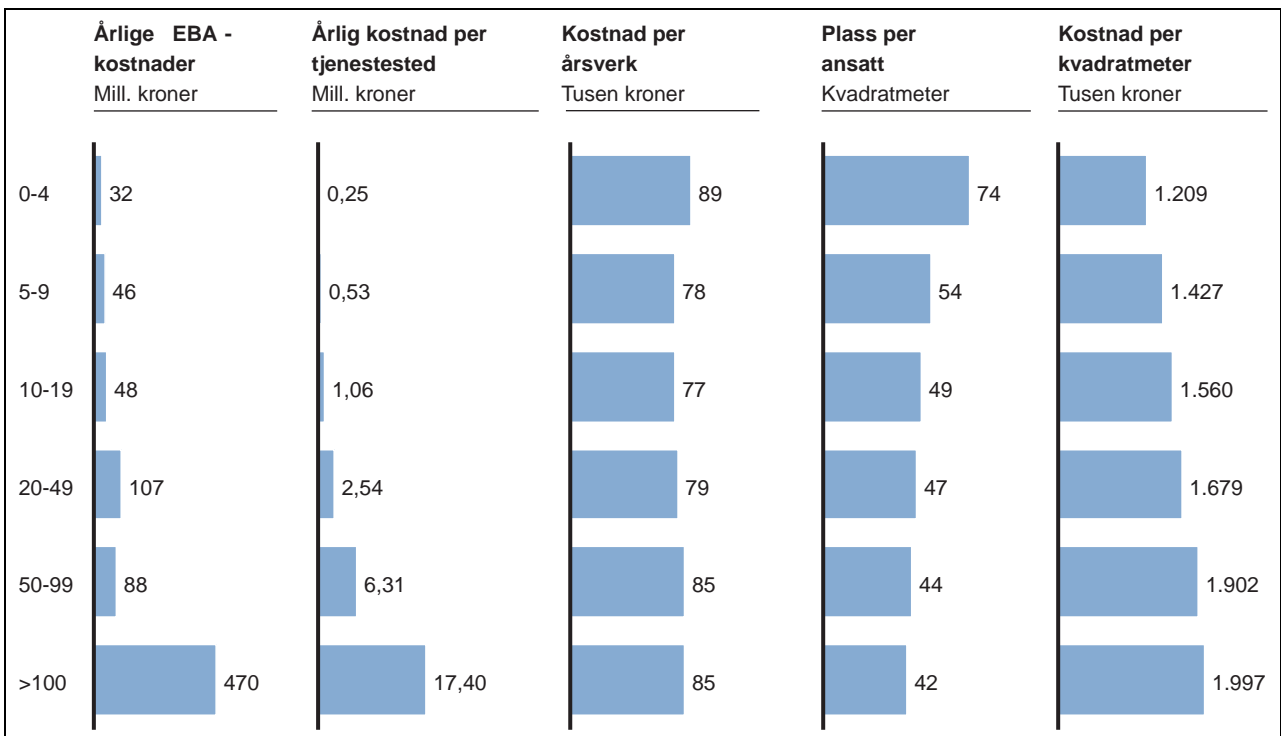
Figur 4.19 Alle oppdrag og politiutdannede på jobb 3.– 9. desember 2012.

Kilde: TTA, Politiets operasjonslogg, Politianalysen.



Figur 4.20 Prioriterte oppdrag (prioritet 1, 2 og 3) og politiutdannede på jobb 3.– 9. desember 2012.

Kilde: TTA, Politiets operasjonslogg, Politianalysen.



Figur 4.21 Oversikt over kostnader til eiendom, bygg og anlegg for tjenestesteder i politidistriktene. Årlige kostnader til leiekontrakt samt strøm, renhold og andre driftskostnader, 2010. Omfatter 345 av totalt 354 tjenestesteder. Inkluderer ikke leiekostnader for enkelte gasjer, hybler, skytebaner m.m.

Kilde: Politiets data- og materielltjeneste, Politidirektoratet, politiets lønnsdatabase, Politianalysen.

Kostnader til eiendom, bygg og anlegg

Som vi så i kapittel 15.3.5.2 er det store variasjoner i EBA-kostnad per ansatt i politidistriktene. Figur 4.21 viser at de minste tjenestestedene i gjennom-

snitt har de største EBA-kostnadene per årsverk. De små tjenestestedene har relativt lave kvadratmeterpriser, men har vesentlig større areal per ansatt enn de større tjenestestedene.

Vedlegg 5**Styring – roller og ansvar**

Tabellen nedenfor gir en mer detaljert gjennomgang av hvordan roller og ansvar knyttet til sentrale gjennomgående funksjoner kan fordeles i politiet. Det understrekes at dette er en overordnet

tilnærming til en slik fordeling som grunnlag for en mer detaljert gjennomgang av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

Tabell 5.1 Fordeling av roller og ansvar

	Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet	Særorganene	Politidistriktene
Strategisk styring	Utvikle overordnede rammer og langsiktig strategi for etaten. Fastsette overordnede mål for etaten.	Gi innspill til de overordnede rammene og den langsiktige strategien for etaten. Omsette de overordnede rammene og den langsiktige strategien i en helhetlig strategi for etaten.	Gi innspill til den helhetlige, operative strategien innenfor sine respektive områder. Omsette den helhetlige strategien i operative planer innenfor respektive fagfelt.	Gi innspill til den helhetlige, operative strategien. Omsette den helhetlige strategien i operative planer for sitt politidistrikt.
Virksomhetsstyring	Etablere retningslinjer for og krav til virksomhetsstyringen i etaten. Følge opp kvalitet i virksomhetsstyringen.	Utvikle retningslinjer for daglig drift av etaten. Etablere mekanismer for deling av beste praksis. Etablere operative mål for virksomheten. Sikre regelmessig resultatoppfølging.	Omsette og utføre de målene og retningslinjene som er gitt av Politidirektoratet, inkludert resultatoppfølging. Sikre at tiltak og operative planer gjennomføres.	Omsette og utføre de målene og retningslinjene som er gitt av Politidirektoratet, inkludert resultatoppfølging. Sikre at tiltak og operative planer gjennomføres.
Operativ ledelse	Sikre at politidirektøren har nødvendige rammebetingelser og verktøy for koordinering og kontroll i utøvelsen av sin rolle. Ivareta den interdepartementale koordineringen og rollen i den politiske kriseløslingen.	Sikre at de som er ansvarlige for operativ ledelse, kan fokusere på dette. Ivareta tverrsektoriell koordinering og skaffe til veie ressurser for operativ ledelse.	Operativ ledelse for egne saker der særorganer har ansvar for å kjøre saken.	Operativ ledelse og ansvar for å håndtere hendelser innenfor eget politidistrikt. Hendelser av nasjonal karakter ivaretas av nasjonalt beredskaps-senter/operasjons-sentral.

Tabell 5.1 Fordeling av roller og ansvar

	Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektoratet	Særorganene	Politidistriktene
Utvikling av kunnskap	Etablere og gjennomføre strategi for forskning og utvikling. Sette av ressurser til forskning og utvikling av etaten. Bestille forskningsprosjekter der dette er relevant. Følge opp kvaliteten i etatens kunnskapsutvikling.	Lede, koordinere og sammenstille utviklingen av kunnskap i etaten. Sikre gode prosesser for kunnskapsutvikling og -forvaltning i etaten. Fremme uavhengige politifaglige anbefalinger til Justis- og beredskapsdepartementet. Formulere strategier, operative prosedyrer og tiltak basert på rapporter utviklet av politidistrikter og særorganer.	Utvikle helhetlig kunnskapsbase innenfor sine respektive fagområder, inkludert kriminalitetsutvikling, trender, beste praksis mv.	Utarbeide kunnskapsgrunnlag for operativ virksomhet innenfor sitt geografiske område.
Teknologi	Sikre rammebetingelser for politiet og koordinering med øvrige teknologiinitiativ i justissektoren spesielt og offentlig sektor generelt.	Utvikle en helhetlig strategi for bruk av teknologi og plan for teknologiutvikling i etaten. Allokere midler til investeringer i teknologi og prioritere mellom prosjekter. Utøve bestillerfunksjon gjennom å spesifisere krav til teknologiske løsninger. Sikre at politidistriktene har hensiktsmessige og enhetlige verktøy i oppgaveløsningen tilgjengelig.	Forretningsmessige premissgiver og representanter for brukersiden i teknologiprojekter. Det bør ikke iverksettes utvikling av teknologiske løsninger i særorganene, alle beslutninger om nye prosjekter bør fattes sentralt.	Forretningsmessige premissgiver og representanter for brukersiden i teknologiprojekter. Det skal ikke iverksettes utvikling og implementering av teknologiske løsninger på distriktsnivå, alle beslutninger om nye prosjekter skal fattes sentralt.
Økonomi	Ta imot budsjettforslag og forhandle om budsjettmidler mot regjeringen og Stortinget. Følge opp økonomi i etaten gjennom etatsstyringen.	Etablere økonomiplaner, inkludert investeringsplaner, på mellomlang sikt (3–5 år). Allokere tildelte ressurser innad i etaten på årlig basis. Økonomistyring av politidistrikter og særorganer.	Forvalte tildelte ressurser på best mulig måte for å oppnå de målene som er etablert. Fremme forslag til endrede rammer til direktoratet.	Forvalte tildelte ressurser på best mulig måte for å oppnå de målene som er etablert. Fremme forslag til endrede rammer til direktoratet.

Tabell 5.1 Fordeling av roller og ansvar

	Justis- og beredskaps- departementet	Politidirektoratet	Særorganene	Politidistriktene
HR	<p>Ansette politidirektøren.</p> <p>Avgjøre lønn for politidirektøren.</p> <p>Sette lønnsrammer og generelle retningslinjer for lønnsutvikling i politiet.</p> <p>Følge opp Politidirektoratets arbeid med å sikre at nødvendig kompetanse er tilgjengelig for etaten.</p>	<p>Eie den helhetlige HR-strategien i etaten.</p> <p>Ansette politimesterne og lederne for særorganene.</p> <p>Ansvar for egen organisasjon (Politidirektoratet).</p> <p>Utarbeide strategi og retningslinjer for kompetanseutvikling, karriereløp og andre HR-tiltak, og gjennomføre sentrale medarbeiderundersøkelser og sentrale forhandlinger med arbeidstakerorganisasjoner.</p> <p>Sette og forhandle lønninger i hele etaten.</p>	<p>Lederne for særorganene bør ansette og følge opp sin ledergruppe.</p> <p>Ansvar for å implementere strategi og retningslinjer for kompetanseutvikling, karriereløp og andre HR-tiltak fra politidirektøren.</p>	<p>Politimesterne bør ansette og følge opp sin ledergruppe.</p> <p>Ansvar for å implementere strategi og retningslinjer for kompetanseutvikling, karriereløp og andre HR-tiltak fra politidirektøren.</p>

Vedlegg 6

Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen – data og metode

I avsnitt 15.3.1. beskrives hvilke metoder som er anvendt for å innhente informasjon som danner grunnlaget for kapittel 15. Dette vedlegget vil nærmere redegjøre for de metoder og kilder som danner grunnlaget for våre analyser, herunder kort knytte noen kommentarer til informasjonens gyldighet og pålitelighet.

Databaser

Politiet har en rekke databaser for lagring av informasjon. Informasjon som ligger til grunn for våre analyser er hentet fra følgende dataregistre:

- SAP – lønns- og personalopplysninger
- TTA – tjeneste, turnus og arbeidstidsplanlegging
- PO – politiets operasjonslogg
- Strasak – politiets straffesaksregister
- PSV – politiets styringsverktøy
- KO:DE – politiets intranett for deling av kompetanse.

Politiets ulike registre føres i det vesentlige lokalt ved det enkelte politidistrikt/særorgan uten klare nasjonalt forankrede rutiner for registrering av opplysninger. Vi har erfart at politidistriktene operer med ulike rutiner for bl.a. prioritering av operative oppgaver i PO, og bruk av avgjørelseskode i Strasak, noe som gjør det krevende å gjøre sammenlikninger mellom politidistriktene. For å sikre kvaliteten i datagrunnlaget som er innhentet fra de ulike datasystemene har det derfor vært nødvendig å supplere med informasjon fra andre kilder. Nedenfor gis en summarisk gjennomgang av ulike kilder som er brukt for å etablere et bredere informasjonsgrunnlag for analysene:

For å kvalitetssikre data om personalressurser i politiets operasjonssentraler og tilgjengelige operative ressurser, samt ressursbruken tilknyttet administrative støttefunksjoner ble det gjennomført spørreundersøkelser og intervjuer i politidistriktene og særorganene. Prosessen som ble fulgt for å gjøre dette, var som følger:

- Utvalgets sekretariat utarbeidet sammen med Politidirektoratet et spørreskjema og en Excel-

mal for innhenting av informasjon fra politidistriktene og særorganene.

- Spørreskjemaet og malen ble oversendt til administrasjonssjefen i hvert enkelt politidistrikt/særorgan, etterfulgt av en kort samtale med hver enkelt administrasjonssjef for å forsikre om at oppgaven, spørreskjemaet og malen var forstått.
- Administrasjonssjefen innhentet nødvendig informasjon i eget politidistrikt/særorgan og rapporterte inn til sekretariatet i form av en utfylt mal.
- Sekretariatet, sammen med Politidirektoratet, gjennomførte en 30 minutter lang gjennomgang av innrapporterte data per telefon med hvert enkelt politidistrikt/særorgan. Sekretariatet stilte kontrollspørsmål for hver personalkategori, samt i de tilfellene der innrapporterte data fra politidistriktet/særorganet viste vesentlige avvik i forhold til andre.
- I etterkant av samtalen gjennomførte administrasjonssjefene en dobbeltsjekk og kontroll av de punktene som kom opp i diskusjonen, og gjorde endringer basert på denne gjennomgangen i egen organisasjon.
- Endelig innrapportering ble så sendt inn til sekretariatet.

I tillegg ble det gjennomført intervjuer/samtaler med:

- Politidirektoratet om ulike analyseprodukter – formål/kvalitet/bruk
- Kripos om ulike analyseprodukter – formål/kvalitet/bruk
- Hordaland politidistrikt om bruk av analyseprodukter i virksomhetsstyringen
- Østfold politidistrikt om bruk av analyseprodukter i virksomhetsstyringen
- Kriminalitetsforebyggende råd om forebygging
- Politidirektoratet om forebygging
- Manglerud politistasjon om forebygging
- Romerike politidistrikt om straffesaksbehandling
- Hedmark politidistrikt om straffesaksbehandling

- Oslo statsadvokatembeter om straffesaksbehandling

Intervjuene alene eller i kombinasjon med spørreundersøkelsen har, i tillegg til å gi ny informasjon, virket som et korrektiv til data innhentet fra politiets dataregistre. Samlet har denne prosessen gitt oss et godt bilde av politiets ressursbruk knyttet til løsning av ulike oppgaver.

Disse opplysningene er igjen gjort til gjenstand for sammenlikning med sammenliknbare organisasjoner. Utvalget har rettet formelle henvendelser til politimyndigheten i Danmark, Sverige og Finland for å innhente opplysninger om hvilken ressursbruk som legges til grunn i disse landene for å bemanne en døgnkontinuerlig turnus. I analysen av ressursbruk tilknyttet administrative støttefunksjoner er det i tillegg innhentet informasjon fra konsulentselskapet McKinsey sin database; «McKinsey Overhead Benchmarking Initiative». Denne databasen inneholder data om bemanning i administrative funksjoner i en rekke organisasjoner på tvers av næring/virksomhet, både nasjonale og internasjonale.

I tillegg har følgende kilder dannet grunnlag for analysene:

- Tidsbruksundersøkelse for 2010 fra Politidirektoratet
- Politidirektoratets årsverksrapport desember 2012
- Politiets data- og materielltjeneste «Bilbestilling per distrikt 2009–2012»
- Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Riksadvokatens rundskriv
- Arbeidstidsbestemmelser for politi- og lensmannsetaten

Samlet gir disse informasjonskildene oss godt innblikk i hvilken grad politiets virksomhetsutøvelse fremmer effektiv oppgaveutførelse med høy kvalitet. Undersøkelsen omfatter ikke alle sider ved politiets kjerneoppgaver, men utvalget mener å ha behandlet et tilstrekkelig antall funksjoner til å få et helhetlig bilde av situasjonen i norsk politi. Tross vår omfattende og systematiske innhenting og bearbeiding av data, vil det kunne være innslag av unøyaktigheter i datagrunnlaget. Ulik organisering av virksomheten sammen med forskjellig registreringspraksis gjør at datakvaliteten i politiet ikke er den beste. Utvalget har gjennom utstrakt bruk av intervjuer og innhenting av egen informasjon søkt å gjøre datagrunnlaget så godt som mulig.

Vedlegg 7

Utvikling i økonomi og ressurser

I dette vedlegget gis utdypende informasjon om utvikling i økonomi og ressurser i politiet. Fremstillingen er delt i to deler. Først beskrives den historiske ressursutviklingen, deretter presenteres utdypende analyser knyttet til beregning av økonomiske konsekvenser av foreslåtte tiltak.

7.1 Historisk ressurs- og bemanningsutvikling

Budsjettutviklingen i politiet sammenliknet med andre sektorer

Figur 7.1 viser budsjettutvikling i politiet sett mot andre etater. Denne viser at politiet og Justissektoren som helhet har hatt en høy vekst i budsjettene sammenliknet med andre viktige sektorer i sammenfunnet. Tall for politiet inkluderer Politiets sikker-

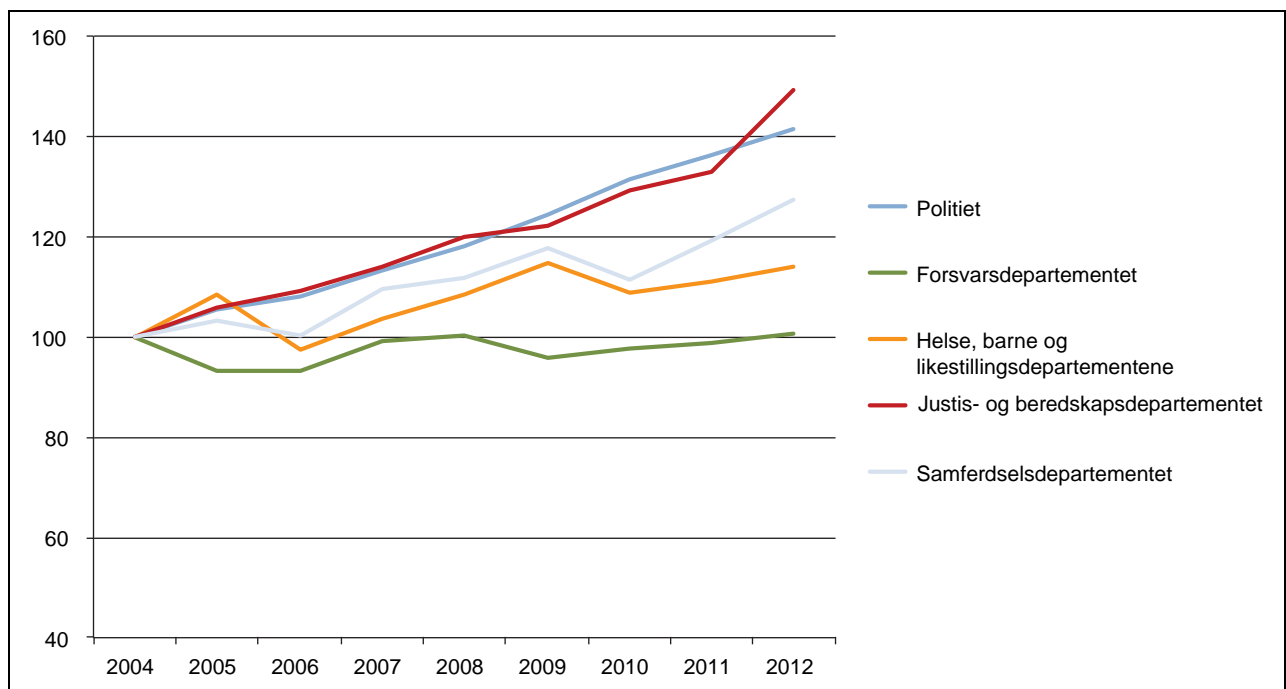
hetstjeneste, selv om dette ikke er en del av utvalgets analyse.

Kostnadsutvikling i politiet

De viktigste hovedtrekkene i politiets kostnader vises i figur 7.2 og 7.3. Figurene viser at det har vært en stabil vekst i etatens kostnader over perioden fra 2004 til 2012. Veksten har vært sterkere i særorganene enn i politidistriktene.

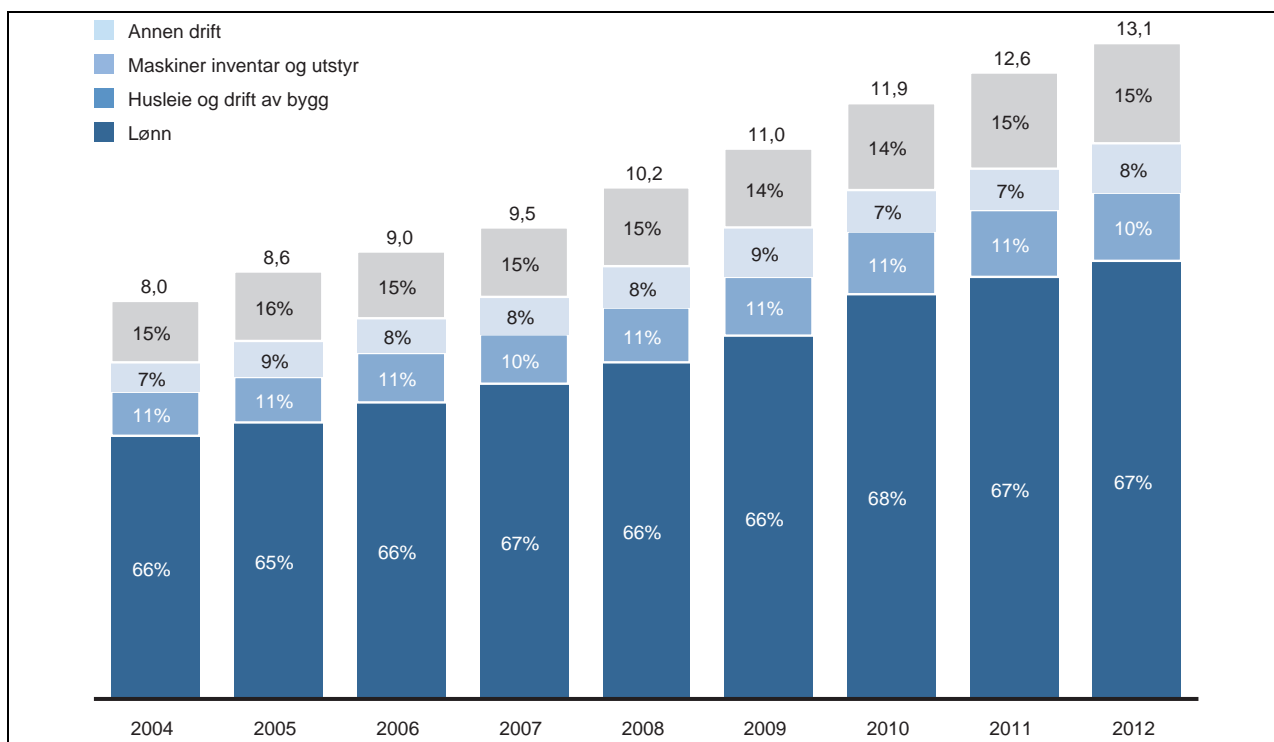
Vekst i stillinger i politiet

I figur 7.4 og 7.5 vises bemanningsvekst for faste stillinger i perioden fra januar 2009 til desember 2012. Figurene viser at bemanningsveksten har vært størst for sivile stillinger, hovedsakelig i løpet av 2009. I politidistriktene har bemanningsveksten i stor grad gått til de største politidistriktene



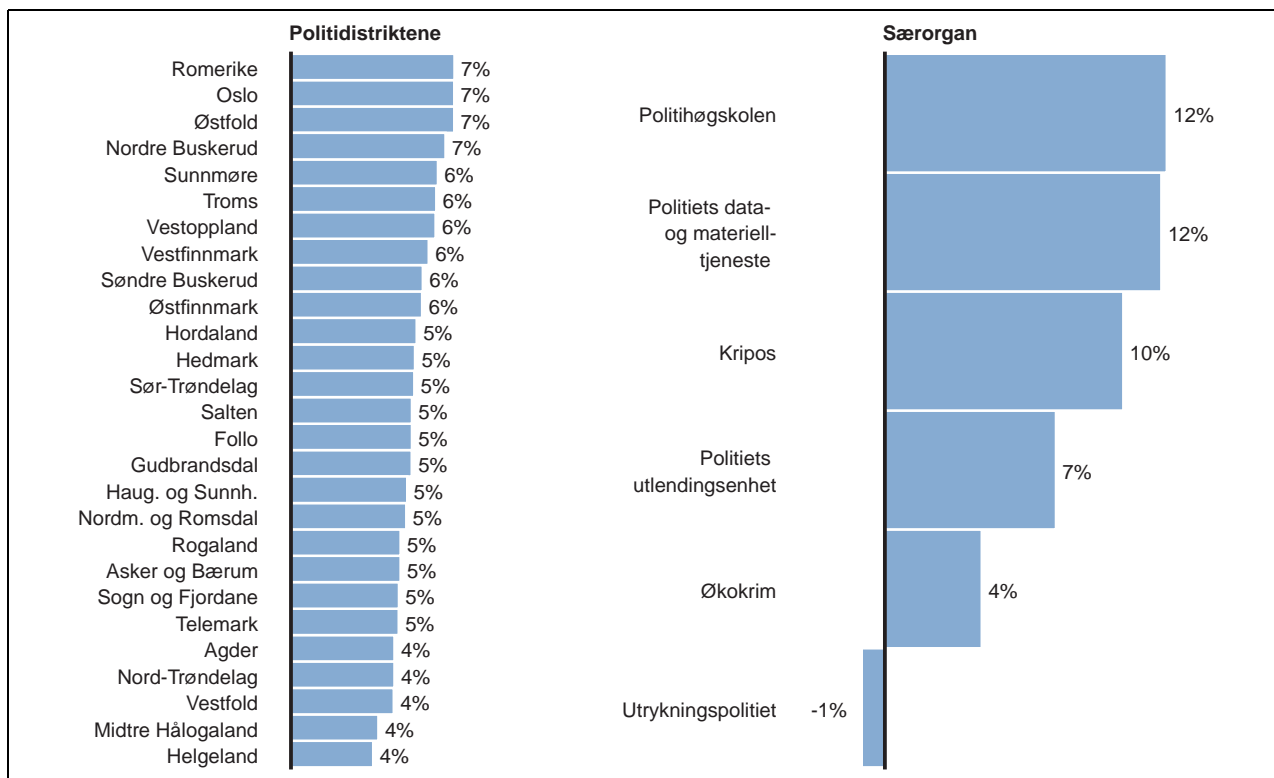
Figur 7.1 Rammebevilgninger for politiet og utvalgte andre etater 2004–2012. Indeksert total bevilgningsramme; Reelle kroner. Justis- og beredskapsdepartementets budsjett er korrigert for å reflektere overføringen i 2010 av innvandringsaker (tatt ut budsjettpost 06.90 Beskyttelse og innvandring). Økningen i 2012 reflekterer økt bevilgning til Nødnett.

Kilde: Prop. 1 S, Statistisk Sentralbyrå, politiets regnskapssystem, Forsvarets Forskningsinstitutt.



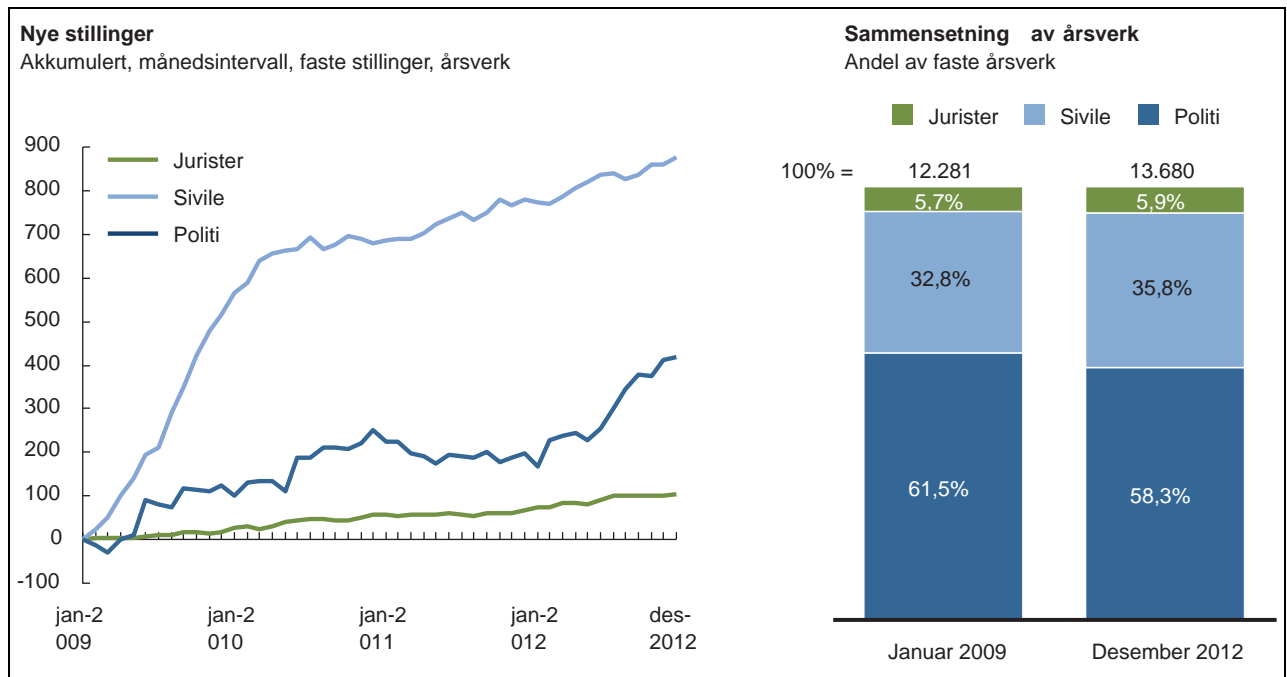
Figur 7.2 Kostnadsutvikling 2004–2012. Mrd. kroner, nominelt. Annen drift omfatter kontortjenester, reiser, forbruksmateriell, spesielle driftsutgifter med mer. Lønn omfatter all utbetalt lønn inkludert tillegg og overtid. Inkluderer Politiets sikkerhetstjeneste.

Kilde: Politidirektoratet, politiets regnskapssystem.



Figur 7.3 Årlig nominell vekst i kostnader i perioden 2004–2012 for politidistriktene og særorganene. Oslo politidistrikt inkluderer Namsfogden i Oslo. Politiets data- og materiell-tjeneste omfatter i 2004 totalt budsjett til Politiets datatjeneste og Politiets materiell-tjeneste.

Kilde: Politiets regnskapssystem, Politidirektoratet, Politianalysen.

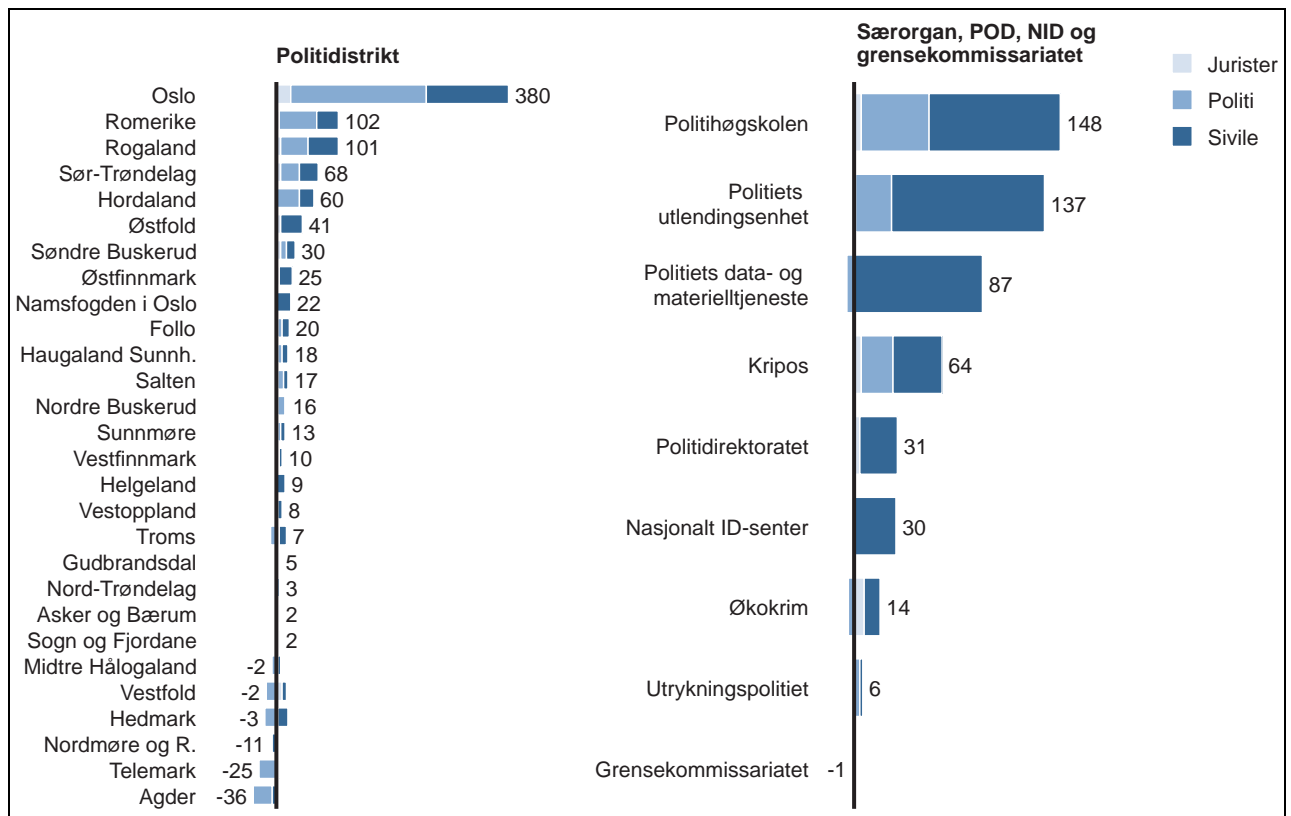


Figur 7.4 Netto nye årsverk fra januar 2009 til desember 2012. Faste stillinger.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Politidirektoratet, Politianalysen

med tilknytning til storbyer. Tallene inkluderer alle ansatte i politidistrikter, særorgan, Politidirektoratet, Nasjonalt ID-senter, Grensekommisaria-

ret, samt ansatte i Politiets sikkerhetstjeneste som arbeider i politidistriktene.



Figur 7.5 Netto nye årsverk fra januar 2009 til desember 2012. Faste stillinger.

Kilde: Politiets regnskapssystem, Politidirektoratet, Politianalysen.

7.2 Understøttende analyser knyttet til beregning av økonomiske konsekvenser

Fremskriving av budsjett

I figur 7.6 vises forskjellige scenarier for politiets budsjettutvikling frem til 2020. Hvorvidt politiets budsjett bør styrkes, og omfanget av en slik ev. styrking, har ikke utvalget tatt stilling til. Utvalget har i sine analyser og vurderinger tatt utgangspunkt i dagens budsjettnivå for politiet og en reell¹ videreføring av dette nivået, og vist hvordan man med dette utgangspunktet kan styrke politiets evne til løsning av kjerneoppgavene. I de påfølgende kostnadsberegningene er flat budsjettutvikling korrigert for prisvekst og reallønnsvekst lagt til grunn (jf. heltrukken linje i figur 7.8).

Samlet effekt av tiltak i perioden 2014–2020

Figur 7.7 og 7.8 viser prissatte effekter av de tiltakene som er foreslått og en nærmere beskrivelse av tiltakene som dette er basert på.

Engangskostnader i forbindelse med gjennomføring av reformene

Figur 7.9 viser engangskostnader som det i kostnadsberegningene er lagt til grunn vil kreves for å gjennomføre reformen. Engangskostnadene er innfaset slik at kostnadene påløper seks måneder

¹ Med reell menes her et budsjettnivå videreført fra 2013 og årene fremover kun tilført ordinær lønnskompensasjon og prisomregnet på ordinær måte.

før gevinstrealiseringen. Figur 7.10 gir en beskrivelse av hvilke engangskostnader som er lagt til grunn.

Behov for midlertidige budsjettøkninger for gjennomføring av tiltakene

Av de prissatte effektene gir ikke alle frigjorte midler i form av penger som kan omdisponeres. I perioden frem mot 2016 er omstillingskostnadene beregnet til å overstige frigjorte midler. I denne perioden vil det derfor være behov for midlertidig budsjettøkning for å dekke inn kostnadene ved å gjennomføre reformen. Dette er vist i figur 7.11.

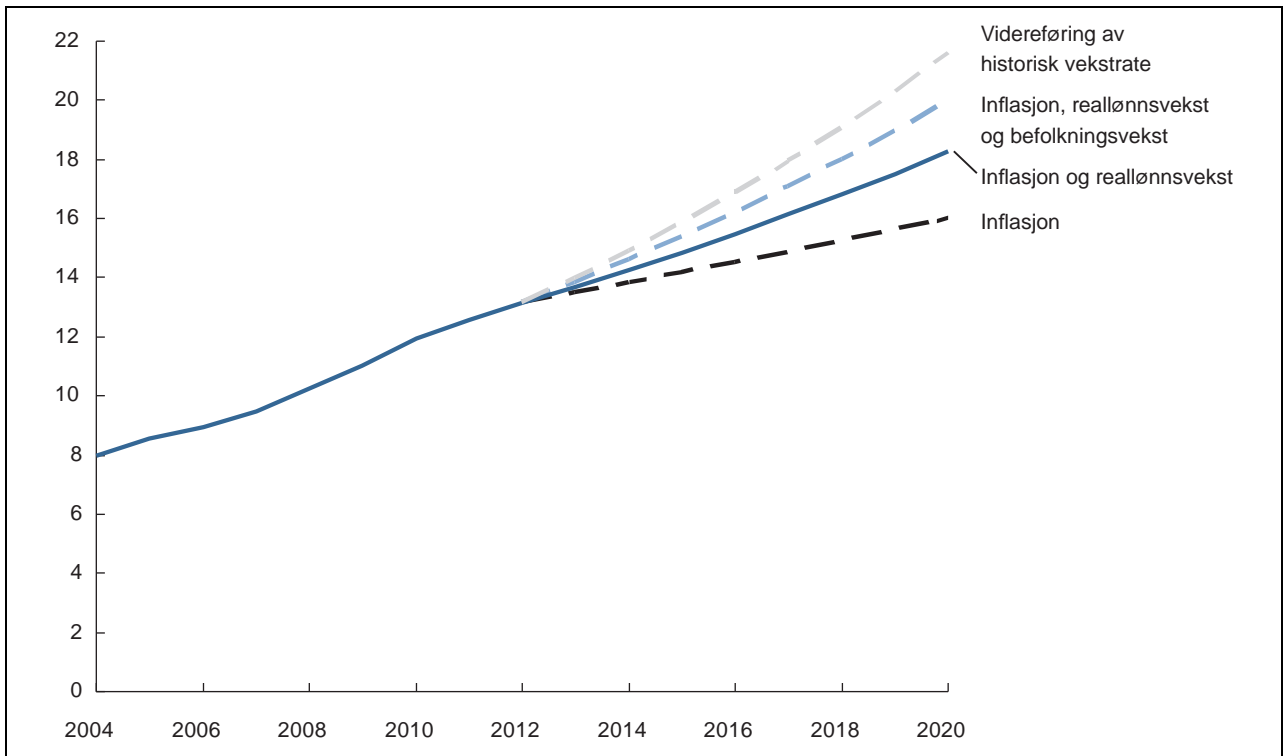
Figuren viser finansieringsbehov som er beregnet ved å trekke engangskostnader fra midler til omdisponering som vist i 7.7.

Viktigste nøkkeltall benyttet i beregning av effekter

Figur 7.12 gir en oversikt over nøkkeltallene som er lagt til grunn for beregningene. Figurene 7.13 til 7.18 viser forutsetningene innenfor hvert enkelt område.

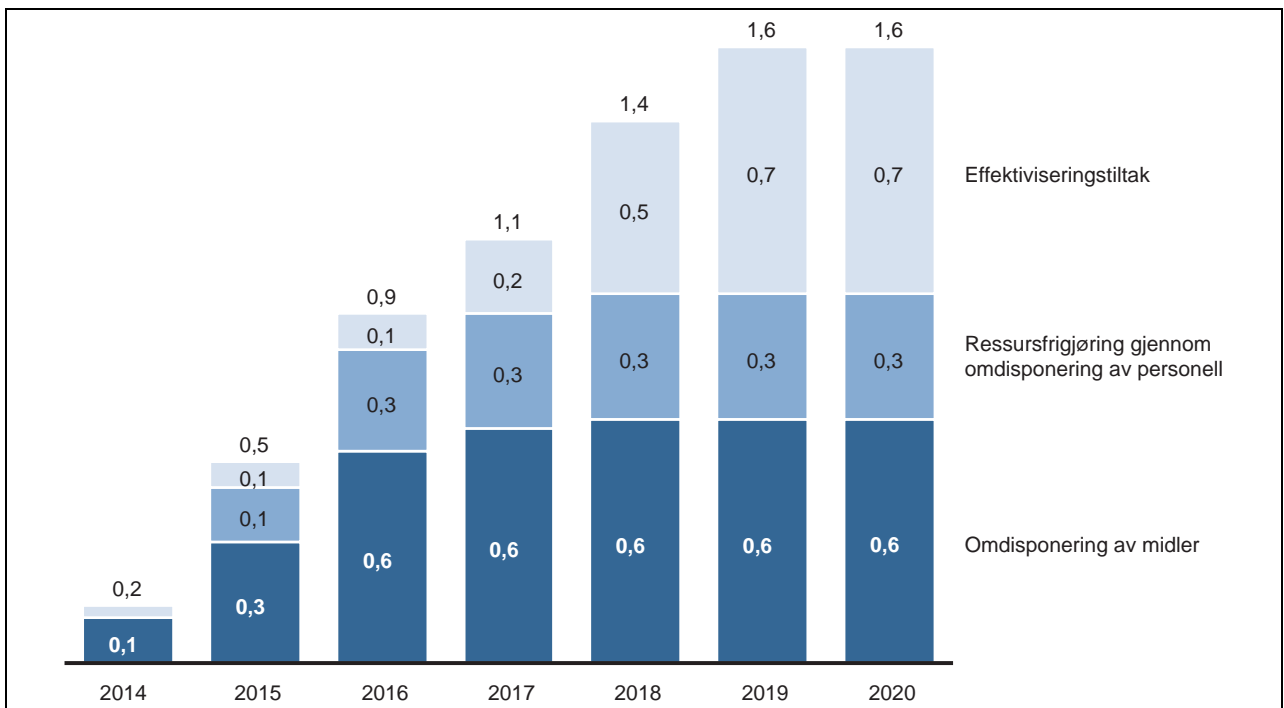
Eksempler knyttet til effektivisering

Som grunnlag for estimatene tilknyttet effektiviseringspotensial på 15 pst. har utvalget samlet en rekke eksempler og gjort analyser på potensial for effektivisering. Eksemplene og analysene er både fra politiet selv, fra andre lands politiorganisasjoner og fra offentlige etater. I figur 7.19, figur 7.20 og figur 7.21 presenteres hovedfunnene fra disse eksemplene og analysene.



Figur 7.6 Scenarier for fremskrivning av politiets budsjett frem til 2020. Mrd. kroner. Inflasjon basert på inflasjonsmålet til Norges Bank på 2,5 pst. I scenariet for inflasjon og reallønnsvekst er reallønnsvekst utover inflasjon satt til 2,5 pst. basert på observert reallønnsvekst i offentlig sektor 2004–2012. Reallønnsveksten er lagt inn på stillingsrelatert del av kostnadsbasen, som utgjør 68 pst. På resterende del av kostnadsbasen er det kun lagt til grunn inflasjon. I scenario for inflasjon, reallønnsvekst og befolkningsvekst er befolkningsvekst basert på SSBs mellomscenarier på 1,2 pst. per år.

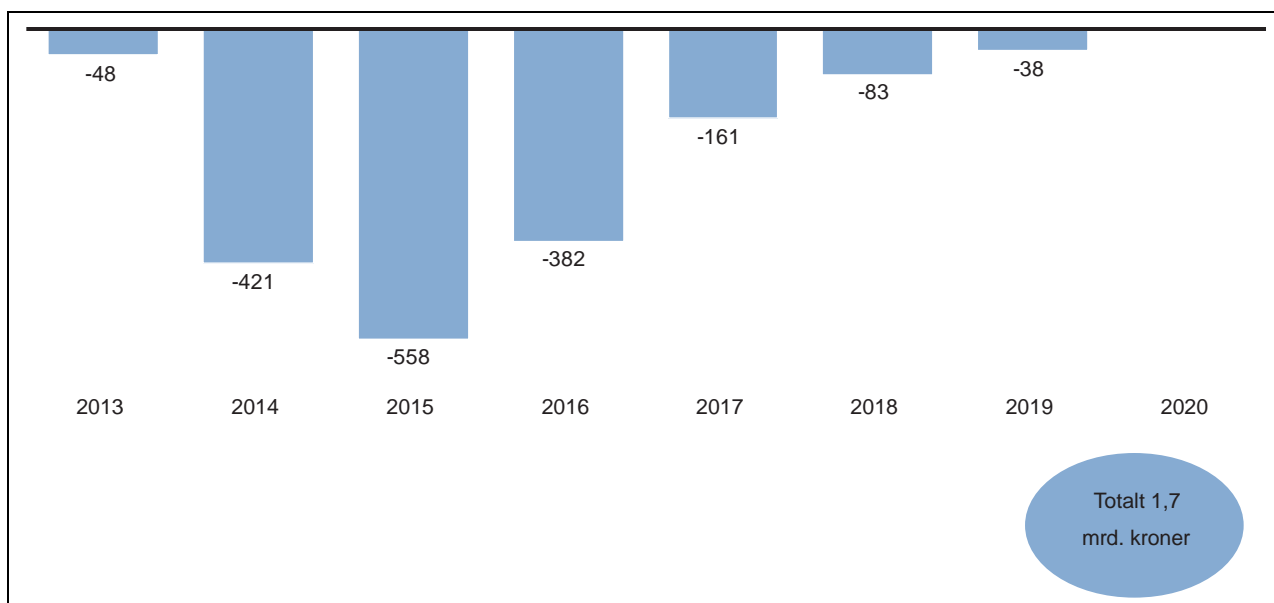
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, politiets regnskapssystem, Politianalysen.



Figur 7.7 Samlet effekt av tiltak i perioden 2014–2020. Mrd. kroner; 2013 kroneverdi. Merknad: Tiltakene tilknyttet ressursfrigjøring er regnet ut i 2013-kroner og ikke justert for lønns- og prisvekst i perioden.

Effektiviserings-tiltak	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kjerneoppgaver – Effektiviseringspotensial på 15% identifisert på tvers av politiets kjerneoppgaver. Vil øke politikraften med tilsvarende 650 stillinger
Ressursfrigjøring gjennom omdisponering av personell	<ul style="list-style-type: none"> ■ Robuste distrikt: <ul style="list-style-type: none"> – 130 ledere på distriktsnivå overføres til annen politistilling i sitt distrikt – Behov for 135 færre årsverk ved større og mer robuste operasjonssentraler. Disse overføres til annen politistilling. ■ Lokal struktur – De sammenslåtte enhetene vil være mer effektive, noe som gir ~200 politiårsverk som kan overføres til andre politistillinger
Omdisponering av midler	<ul style="list-style-type: none"> ■ Færre og styrkede lokasjoner <ul style="list-style-type: none"> – Reduksjon av ett administrativt årsverk ved hver av de ~150 tjenestestedene som ikke videreføres – Besparelse på 50 millioner i EBA tilknyttet stengte lokasjoner ■ Administrasjon – Reduksjon av 420 administrative årsverk ■ Innkjøp – Mulighet for reduksjon av kostnader på 200 millioner kroner eller mer gjennom en helhetlig forbedring av anskaffelser sentralt og i politidistriktene ■ Overflyttede oppgaver – Effektiviseringspotensial på årsverk tilknyttet sivil rettspleie og forvaltningsoppgaver også identifisert til 15pst. Overføring av oppgaver gir mulighet til systematisk gjennomgang og det legges til grunn en effektivisering som tilsvarer 250 sivile årsverk på tvers av sivil rettspleie og forvaltningsoppgaver

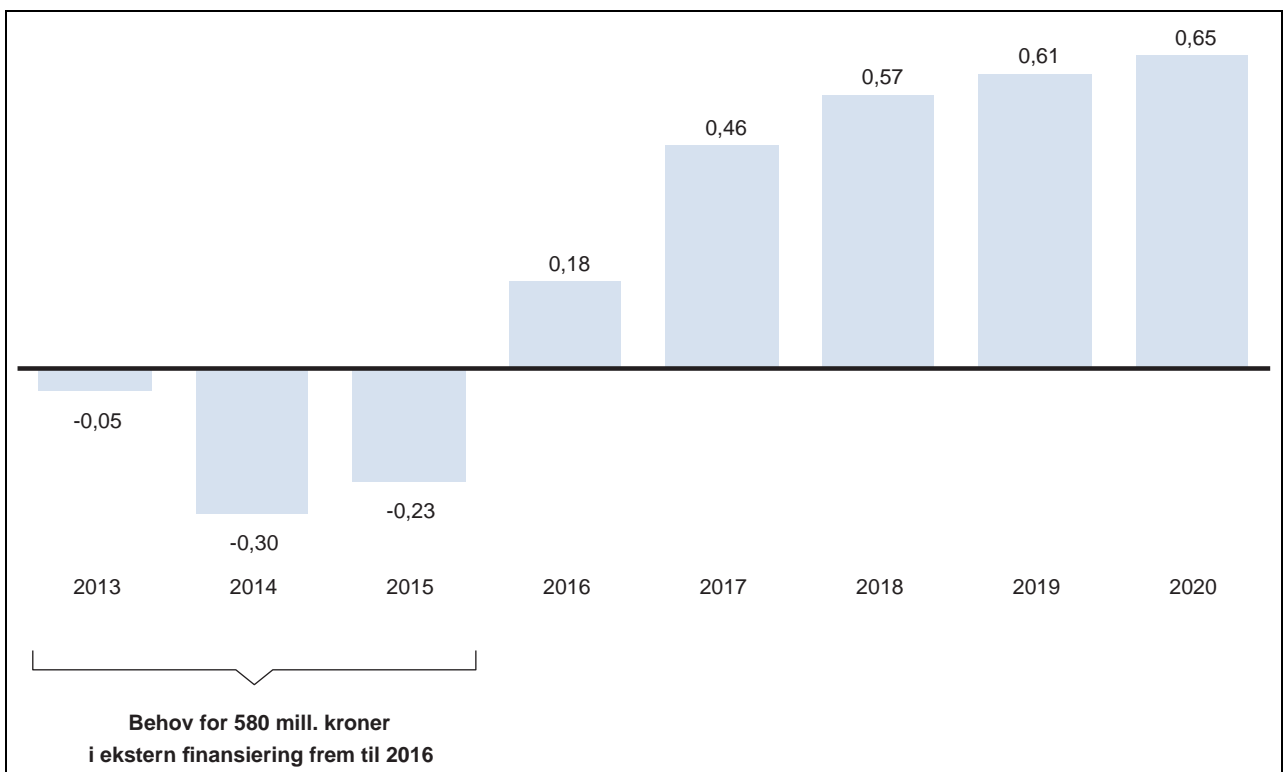
Figur 7.8 Beskrivelse av tiltak som inngår i de tre gruppene med effekter.



Figur 7.9 Beregnede engangskostnader. Mill. kroner. 2013 kroneverdi.

Overføring av oppgaver til annen offentlig virksomhet	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sluttvederlag til ansatte som ikke vil kunne flytte med oppgaven til ny etat ▪ 200 000 kroner per årsverk flyttet ut av etaten relatert til støtte til flytting samt nødvendige investeringer for den delen av de ansatte som velger å følge oppgaven over i ny virksomhet ▪ 20 mill. i investeringer tilknyttet overføring av utstyr tilknyttet passfunksjonen (utover flyttekostnaden beskrevet over)
Robuste distrikter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 50 millioner tilknyttet opprustning av nye operasjonssentraler
Færre og styrkede tjenestesteder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sluttvederlag til administrative ansatte ved tjenestesteder som ikke videreføres ▪ Ingen omstillingskostnad beregnet for ledere og operasjonssentral-ansatte som skal over i annen politistilling
Administrative støttefunksjoner	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sluttvederlag til administrative stillinger som er overtallige ▪ Sluttvederlag også for de årsverkene som flyttes fra politidistriktet de nå jobber i til et annet
Besparelser på innkjøpsporteføljen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 20 mill. kroner per år over to år for å gjennomføre et helhetlig anskaffelsesprogram
Prosjektorganisasjon	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 75 mill. kroner per år fra 2014-2019

Figur 7.10 Beskrivelse av beregnede omstillingskostnader per tiltak.



Figur 7.11 Finansieringsbehov for perioden 2013–2020.

	Beregningsmessig forutsetning	Kilde
Lønn	<ul style="list-style-type: none"> Politiutdannede: 560 000 kroner Sivile: 420 000 kroner Ledere som er politiutdannet: 800 000 kroner 	<ul style="list-style-type: none"> Politidirektoratet Politidirektoratet Politidirektoratet
Stillingsrelaterte kostnader	<ul style="list-style-type: none"> Arbeidsgiveravgift: 16 pst. EBA, IKT, reiser, kontormateriell etc. på 95 000 kroner per ansatt per år. Dette beløpet er ikke inkludert i effekter da de er trege å realisere 	<ul style="list-style-type: none"> Skatteetaten Justis- og beredskapsdepartementet - "Økonomisk analyse av reformalternativer for Førstelinjeprosjektet i Utlendingsforvaltningen»
Flyttekostnad	<ul style="list-style-type: none"> Ombygging, inventar og IKT: 160 000 kroner 	<ul style="list-style-type: none"> Justis- og beredskapsdepartementet - "Økonomisk analyse av reformalternativer for Førstelinjeprosjektet i Utlendingsforvaltningen»
Sluttvederlag	<ul style="list-style-type: none"> Sluttvederlag basert på ansiennitet. Sluttvederlag der hvert år ansiennitet gir en måned med lønn sluttvederlag. Minimum og maksimum utbetaling er henholdsvis 6 og 24 måneders lønn. Gjennomsnittlig ansiennitet for ansatte i politiet analysert til å være rundt 12 år. Justert for minimums- og maksimumsgrense bruker vi 13 måneders lønn i sluttvederlag. 	<ul style="list-style-type: none"> Fornyings- og Administrasjonsdepartementet Politidirektoratet

Figur 7.12 Viktigste nøkkeltall brukt i beregning av effekter.

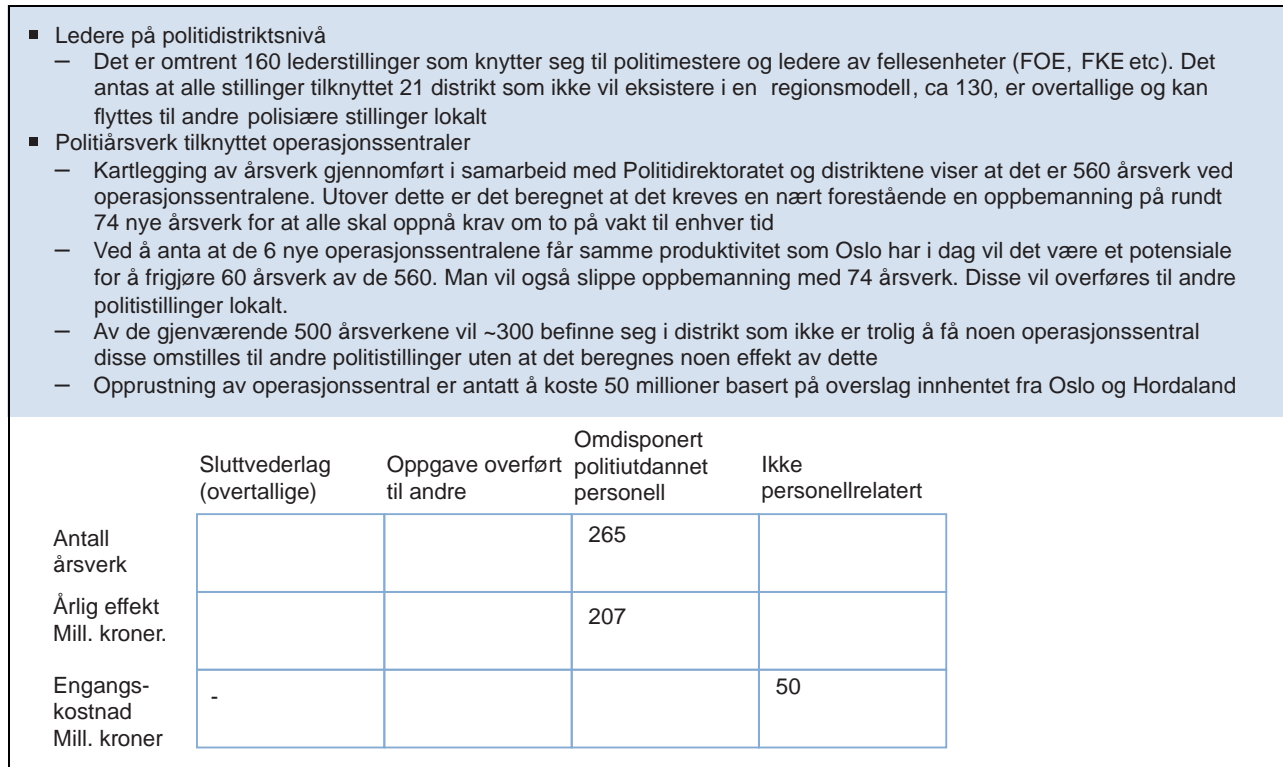
Overføring av oppgaver

<ul style="list-style-type: none"> Effektivisering (250 årsverk): I tråd med erfaringer fra førstelinjeprosjektet anslås det mulig å effektivisere 15 pst. Innen sivil rettspleie- og forvaltningsoppgaver før oppgaver flyttes til ny offentlig organisasjon. Effektiviseringspotensial som overgår dette, 28 pst., er også gjennomført i Agder politidistrikt. Det er lagt til grunn at 15 pst. av årsverk er overtallige og vil bli gitt sluttvederlag. Dette skjer før oppgaver flyttes ut, slik at budsjettmidlene som følger med oppgavene vil bli redusert Overført: Førstelinje (~250 årsverk), pass (~100 årsverk), øvrige forvaltningsoppgaver (~330 årsverk etter effektivisering / 450 årsverk før effektivisering), Sivil rettspleie til Statens innkrevingsentral (~300 årsverk) og Andre sivil rettspleie-oppgaver (431 årsverk etter effektivisering) <ul style="list-style-type: none"> Antar for alle oppgaver flyttet at 35 pst. ikke vil kunne flytte med oppgaven grunnet alder, reisevei eller andre årsaker slik at disse blir overtallige og må tilbys et sluttvederlag på 13 måneders lønn. Det antas at alle årsverk som flyttes vil påløpe en investeringskostnad knyttet til flyttingen knyttet til inventar og IKT på 160 000 kroner per årsverk Overført: Pass (~100 årsverk) <ul style="list-style-type: none"> Utover kostnader beskrevet over vil det trolig påløpe en kostnad knyttet til flytting av biometrisk utstyr og passmaskiner samt kostnader tilknyttet overføring av IKT systemer til skatteetaten/folketrygden. Dette er anslått til 20 millioner utover øvrige investeringskostnader Ikke overført: Øvrige oppgaver (~180 årsverk) <ul style="list-style-type: none"> Det forutsettes at overføring av oppgaver vedrørende transport og fremstilling samt barnehus kan gjennomføres gjennom lokale løsninger som ikke medfører vesentlige engangskostnader. Engangskostnader er derfor ikke beregnet 				
	Sluttvederlag (overtallige)	Oppgave overført til andre	Omdisponert politiutdannet personell	Ikke personellrelatert
Antall årsverk	250	1590		
Årlig effekt Mill. kroner	122			
Engangskostnad Mill. kroner	130	510		20

Figur 7.13 Forutsetninger tilknyttet «overføring av oppgaver».

Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet, politiets lønnsdatabase, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Politianalysen.

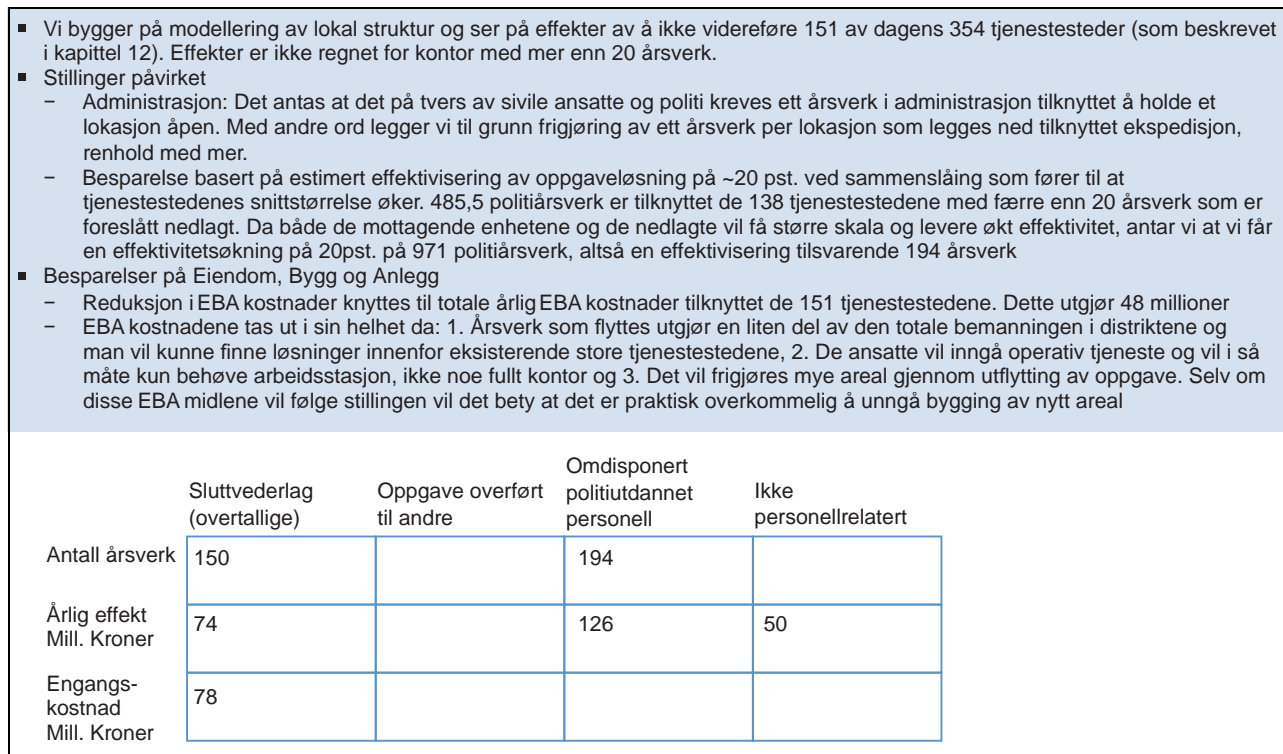
Organisering av politidistriktene



Figur 7.14 Forutsetninger tilknyttet robuste distrikt.

Kilde: Politiets lønnsdatabase, Justis- og beredskapsdepartementet, Politianalysen.

Lokal struktur



Figur 7.15 Forutsetninger tilknyttet «Færre og styrkede tjenestesteder».

Kilde: Politiets lønnsdatabase; Politiets data- og materielltjeneste, Justis- og beredskapsdepartementet, Politianalysen.

Administrative årsverk

<ul style="list-style-type: none"> ■ Det er kartlagt om lag 1850 administrative årsverk hvorav om lag 600 er tilknyttet særorgan. ■ Ressurser brukt til administrasjon kan reduseres med 320 årsverk gjennom samling og effektivisering av administrative støttefunksjoner i "tjeneste kontor" i seks politidistrikt, fortrinnsvis på ett sted i politidistriktet, og "felles tjenester" på nasjonalt nivå. Potensiale på 320 årsverk knytter seg til nivået på ressursbruk i de beste tre politidistriktene. ■ I lys av potensial vist i kapittel 15 ved sammenligning mot eksterne virksomheter antas det at 420 stillinger gis sluttvederlag. I beregningen er det antatt at 100 av de overtallige stillingene er tilknyttet særorgan og at 320 overtallige årsverk som begrunnet over knyttes til i politidistriktene ■ Det vil være om lag 370 årsverk på i politidistriktene som vil bli underlagt et nytt politidistrikt. Hvorvidt disse stillingene flyttes til byen der regionshovedsetet legges må avklares, men i disse beregningene antas det at disse årsverkene flyttes og at alle disse dermed står overfor en større flytting. Vi antar at alle mottar sluttvederlag. 				
	Sluttvederlag (overtallige)	Oppgave overført til andre	Omdisponert politiutdannet personell	Ikke personellrelatert
Antall årsverk	420	370		
Årlig effekt Mill. Kroner	205	-		
Engangs- kostnad Mill Kroner	220	192		

Figur 7.16 Forutsetninger tilknyttet «Administrative støttefunksjoner».

Kilde: Politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet, Politianalysen.

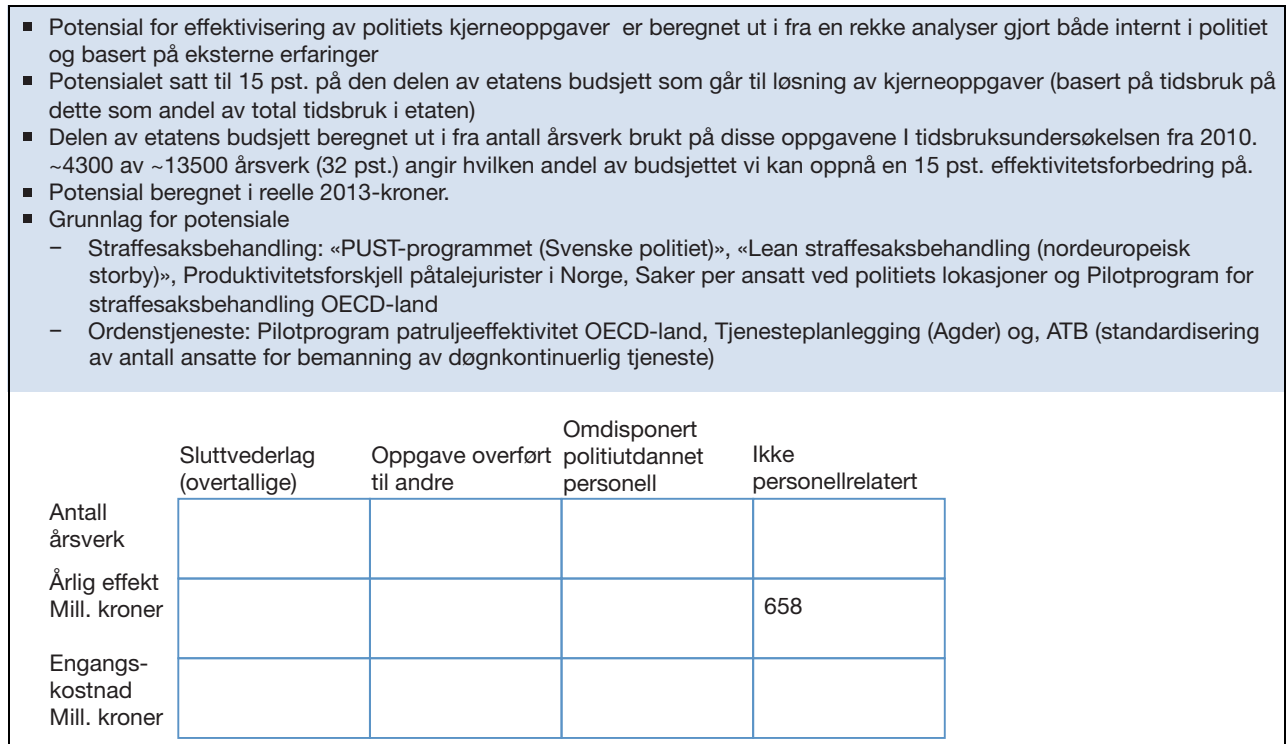
Anskaffelser

<p>Politiet kjøper varer og tjenester for 4,2 mrd. kroner per år. Politidirektoratet anslår at 200 mill. eller mer kan spares på denne kostnadsbasen gjennom økt standardisering, en styrking av sentral anskaffelsesfunksjon, og bedre etterlevelse i politidistriktene. Eksempler på dette inkluderer:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kjøretøy <ul style="list-style-type: none"> – Data fra Politiets data- og materielltjeneste viser at dersom alle distrikt hadde kjøpt til den laveste prisen som i dag oppnås per modell, ville man kunne redusere kostnadene med om lag 10 pst. ■ Husleie <ul style="list-style-type: none"> – Aktiv forvaltning av leiekontrakter med hyppigere reforhandling, sammenlikning av kontrakter for å identifisere mulige besparelser, utfasing av lokaler og rom som ikke er i bruk pga. omstillinger og nedbemanning – Behovsprøving og standardisering av kontoroppsett og løsninger for nye lokasjoner og gjennom reforhandlinger ■ Rammeavtaler på flere områder, slik som kontormøbler ■ Full bruk av eksisterende rammeavtaler <ul style="list-style-type: none"> – På enkelte rammeavtaler er det flere politidistrikt som ifølge Politidirektoratet ikke benytter rammeavtalene men kjøper tjenester og utstyr lokalt. Det er et potensial for reduserte kostnader gjennom bedre etterlevelse av avtaler. ■ Analysedrevet tilnærming <ul style="list-style-type: none"> – Eksempelvis er det gode resultater på stillinger opprettet som yter reisekontortjenester (bestilling av billetter etc) – Politiet identifiserte lett tilgjengelige og betydelig innsparing ved bruk av fordelsprogram (kort) på innkjøp av drivstoff 				
	Sluttvederlag (overtallige)	Oppgave overført til andre	Omdisponert politiutdannet personell	Ikke personellrelatert
Antall årsverk				
Årlig effekt Mill. kroner				200
Engangs- kostnad Mill. kroner				40

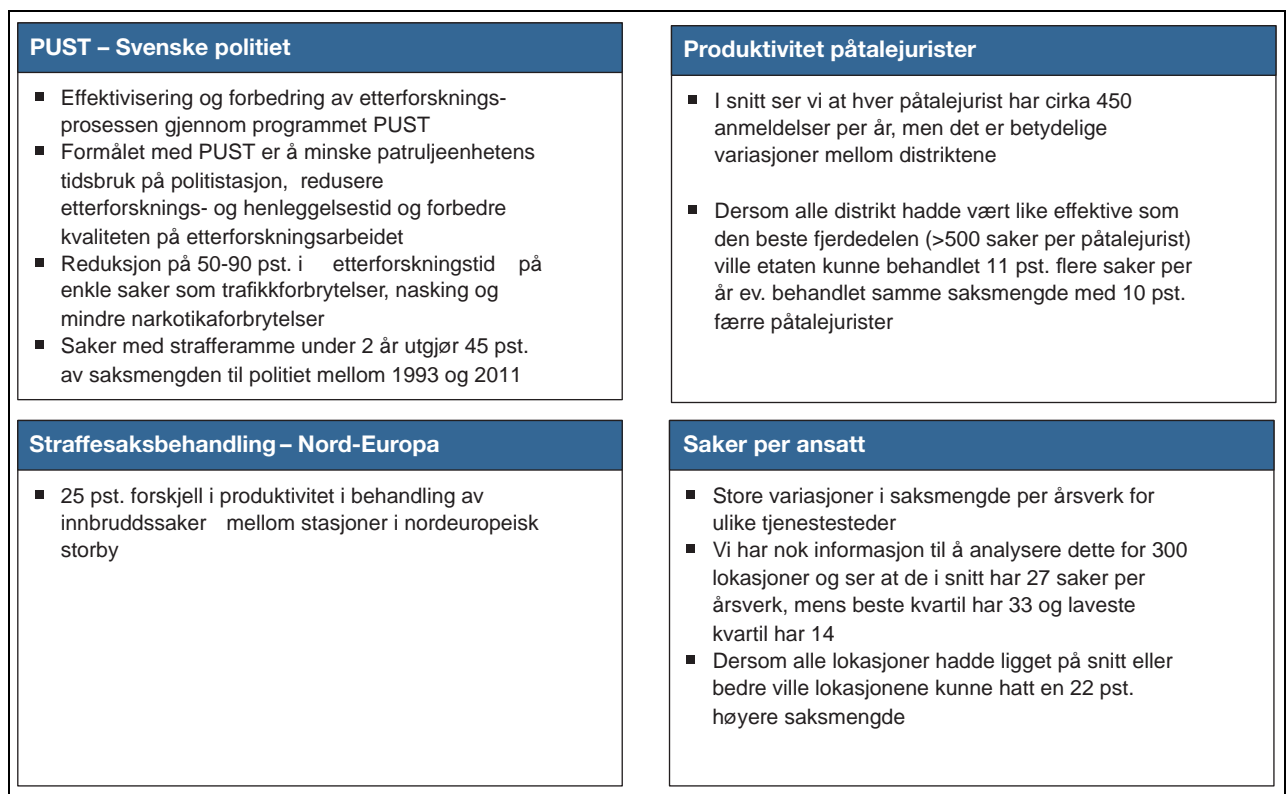
Figur 7.17 Forutsetninger tilknyttet besparelser på anskaffelser.

Kilde: Politidirektoratet.

Effektivisering av oppgaveløsingen



Figur 7.18 Forutsetninger tilknyttet effektivisering av oppgaveløsingen.



Figur 7.19 Effektiviseringspotensial – analyser av mer effektiv oppgaveløsning

Kilde: Svenske politiets nettsider, Strasak, politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet.

<p>Pilot straffesaksbehandling (OECD land)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Det ble observert store forskjeller i antall saker behandlet per årsverk ved ulike enheter. Disse kunne ikke forklares med saksvolum, oppklaringsprosent eller typen saker ▪ For å forbedre resultatene ved to utvalgte enheter ble det gjennomført en workshop med 15 ledere og en rekke tiltak ble gjennomført ▪ Resultater fra pilotprosjekt som løp over tre måneder: <ul style="list-style-type: none"> – Antall saker behandlet per dag opp 52-88 pst. – Antall saker med påtalebeslutning opp 36-43 pst. 	<p>Prosjekt Agder - Tjenestepanlegging</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ I prosjekt Agder har man oppnådd en reduksjon i bemanningen på 20 årsverk samtidig med en økning i den operative bemanningen med 18 stillinger ▪ Virkemidlet var en gjennomgang av turnuslister og effekten var uavhengig av et forslag som ligger på vent hvor Agder foreslår å gå fra 27 til 11 tjenestesteder. Denne endringen, sammen med en stenging av flere lokasjoner er ventet å gi en ytterligere frigjøring av ressurser ▪ Ca 400 politiansatte i Agder ble dekket av gjennomgangen
<p>Pilot patruljeeffektivitet (OECD-land)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Det ble observert store forskjeller responstider og andel oppdrag med forsinket ressurssettelse ▪ For å forbedre resultatene ved to utvalgte enheter ble det gjennomført en workshop med 15 ledere og en rekke tiltak ble gjennomført ▪ Resultater fra pilotprosjekt som løp over tre måneder: <ul style="list-style-type: none"> – Antall oppdrag per uke opp 13-37 pst. – Responstid økt med 17-22 pst. – Pågripelser som ledet til åpning av sak opp 27-197 pst. 	<p>ATB – standardisering av antall ansatte for bemanning av døgnskuttetjeneste</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Antall ansatte for bemanning av døgnskuttetjeneste varierer fra 7,5 til 9 ▪ Standardisering rundt 7,5 vil kunne gi en 7-13 pst. (0,5-1 årsverk reduksjon i snitt)

Figur 7.20 Effektiviseringspotensial – analyser av mer effektiv oppgaveløsning

Kilde: Prosjekt Agder, Politidirektoratet.

<p>Statens innkrevningssentral - utleggssaker</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Domstolsadministrasjonen har vist til at Statens innkrevningssentral kunne utført utleggsforretninger på det sivile plan gjennom en overføring av 70 årsverk, mot 300 årsverk i politiet i dag. ▪ Dette er basert på at Statens innkrevningssentral har et normativt krav om 3000 utlegg per årsverk, mot 750 i politiet «Justissektorens oppgaver – kan de organiseres bedre?», Domstolsadministrasjonen (2012) 	<p>Førstelinje utlendingsforvaltning – sentralisering</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En gjennomgang av produktiviteten ved behandling av utlendings saker i politidistriktene viste betydelig forskjell i produktivitet ▪ Østfinnmark behandlet 286 saker per årsverk mens Rogaland og Midtre-Hålogaland behandlet ~1500 saker per årsverk ▪ De distriktene som hadde sentraliserte enheter behandlet i snitt 12 pst. flere saker per ansatt enn de som ikke hadde det
<p>Førstelinje utlendingsforvaltning – Produktivetsgevinster</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Produktivetsgevinster som ble beregnet å påløpe i sammenheng med overføring av årsverk til UDI ble beregnet til 15 pst. av de totale årsverkene som jobbet med førstelinjesaker i politiet 	<p>Sivil rettspleie - Agder</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prosjekt Agder satt i 2009 ned en arbeidsgruppe som skulle se på forbedringspotensiale og kvalitetsikring innen sivil rettspleie ▪ De har i perioden redusert antall årsverk tilknyttet gjeld, tvang og forlik med 12 pst. mens saksvolumet i samme periode har økt med 13 pst. - en økning i saker per årsverk med 28 pst.

Figur 7.21 Effektiviseringspotensial – analyser av mer effektiv oppgaveløsning.

Kilde: Domstolsadministrasjonen, Justis- og beredskapsdepartementet, Agder politidistrikt, Politianalysen.

Norges offentlige utredninger

2012 og 2013

Statsministeren:

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

Arbeidsdepartementet:

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2013. NOU 2013: 7.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.

Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

Finansdepartementet:

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.

Pensjonslovene og folketrygdreformen II.

NOU 2012: 13.

Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Med los på sjøsikkerhet. NOU 2013: 8.

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet:

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.

Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

Justis- og beredskapsdepartementet:

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.

Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.

Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.

NOU 2012: 10.

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer.

NOU 2013: 9.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Kulturdepartementet:

Det livssyns åpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Kunnskapsdepartementet:

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6.

Miljøverndepartementet:

God handelsskikk i dagligvarekjeden. NOU 2013: 6

Nærings- og handelsdepartementet:

Rett om bord. NOU 2012: 18

Olje- og energidepartementet:

Energiutredningen – verdiskaping,

forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

Samferdselsdepartementet:

Utenriksdepartementet:

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS 06/2013