

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005
0030 Oslo

Deres ref.
13/4482- AaS

Vår ref.
13/32 - EN

Dato
27. september 2013

HØRING: ETT POLITI - RUSTET TIL Å MØTE FREMTIDEN UTFORDRINGER (NOU 2013: 9)

I. Innledning

Det kriminalitetsforebyggende råd har avgitt følgende, enstemmige høringsuttalelse.

Det har vært umulig for KRÅD å vie alle deler av analysen like stor oppmerksomhet. Vi har derfor sett det som hensiktsmessig å bruke KRÅDs mandat, gitt ved Kongelig resolusjon, som rettesnor for denne høringsuttalelsen. Det heter blant annet i mandatet at KRÅD «skal bidra til en samordning av forebyggende tiltak i kriminalpolitikken» og «med særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge».

Som et generelt utgangspunkt vil KRÅD gi sin tilslutning til utvalgets forslag om en strukturreform med langt færre politidistrikter og tjenestesteder. Formålet må være å frigjøre ressurser til løsning av kjerneoppgavene ved å legge forutsetningene til rette for et kompetent politi som er rustet til å møte alle oppgaver. Ikke minst er det viktig at økt innsats settes inn i kriminalitetsforebyggingen. Politianalysen dokumenter og underbygger på en god måte at dagens 27 politidistrikter innebærer en lite egnet organisering. Likeledes er antallet tjenestesteder uhensiktsmessig høyt. Mange av dagens små lensmannskontor og politistasjoner har litt forenklet sagt mistet sin betydning med tanke på polititjenester til publikum. Besøkstallene har gått ned, og servicen som i dag ytes er betydelig innskrenket sammenliknet med hva som var tilfellet for noen år siden. Se nærmere om dette under pkt. V. nedenfor.

II. Prinsipielt utgangspunkt

KRÅD vil understreke at det er mange positive kvaliteter i norsk politi i dag. Dette gjenspeiler seg blant annet i at vi her i landet har mindre registrert kriminalitet enn nærmest noe annet land. Årsakene til dette er flere og sammenhengene er til dels kompliserte. Men KRÅD mener en viktig forklaring er de grunnleggende verdier som det norske samfunnet bygger på. Og det henger, etter KRÅDs vurdering, sammen med måten politiet fungerer på, i kontakt og samarbeid med befolkningen. Norsk politi har bygget opp et tillitsforhold til befolkningen som det er viktig å beholde.

Dette betyr ikke at situasjonen ikke kan bli bedre. Politianalysen peker på en rekke forhold som ikke fungerer optimalt og på løsninger til forbedringer. Det samme gjelder rapporten fra 22. juli-kommisjonen og Difis vurdering av den sentrale politiorganiseringen. Det er derfor klart at det er rom og behov for forbedringer. Samtidig vil KRÅD advare mot at endringer skjer for sin egen skyld, da disse kan gå på bekostning av de positive verdier som norsk politi har utviklet og bygger på.

Dagens politi er ikke utviklet i et vakuum. Skal det kriminalitetsforebyggende arbeidet lykkes, kan politiet ikke løse oppgavene alene. Samarbeidet med andre, både offentlige og private aktører, er helt avgjørende for et mest mulig vellykket resultat. Etter KRÅDs oppfatning er Politianalysen for lite opptatt av samordning på tvers av forvaltningsområder og etatsgrenser, mens mye oppmerksomt vies samordning innen politietaten.

Hva er skjedd siden Politirolleutvalgets ti prinsipper ble akseptert som idealet for norsk politi, siden det i politianalysen foreslås en radikal endring av organiseringen av norsk politi? Det åpenbare svaret er terroraksjonene 22. juli 2011. Men KRÅD vil advare mot at grunnorganiseringen av norsk politi er basert på best og mest effektiv innsats ved et nytt terrorangrep av samme karakter. KRÅD vil som et generelt synspunkt anføre at oppfølgingen av katastrofene som rammet Norge 22. juli, styrkingen av beredskapen og intensivering av den forebyggende innsatsen ikke utelukkende må ha som mål å møte et tilsvarende terrorangrep. Internasjonal erfaring viser at nye terroraksjoner sjelden eller aldri er kopier av det som tidligere har skjedd.

Tankene om at distriktene bør overta flere oppgaver som dekkes sentralt, at flere politifolk må ut av kontorene, økt effektivitet og forebygging er ikke nye. Politianalysen gir et grunnlag for å få gjennom det som hele tiden har ligget i Politireform II, nemlig ytterligere sentralisering og nedskjæring av antall lensmannskontorer. Men det er noen brudd også.

Politirolleutvalget foreslo ti grunnprinsipper som utgjorde «nærpolitimodellen». Disse omtales nå knapt. Begrepet «nærpoliti» nevnes ikke i Politianalysen. KRÅD forutsetter

at departementet i den kommende stortingsmeldingen klargjør om dette er idealer for politivirksomhet som fortsatt skal gjelde.

Prinsippene for nærpolitiet fikk Stortingets tilslutning ved behandlingen av stortingsmeldingen om bekjempelse av kriminalitet (St.meld. nr. 192 (1991-1992)). Også ved behandlingen av St.meld. nr. 42 (2004-2005), Politiets rolle og oppgaver, ga Stortinget sin tilslutning til disse grunnprinsippene for norsk politi.

Tidligere lå disse ti prinsippene for norsk politi fast som en grunnpilar. I dem ligger noen av de idealer som nok også har fungert som en brems på økt sentralisering. Politianalysen synes å bryte med noen av de tankene som har stått sterkest i norsk politi de siste 30 årene; at politiet skal være mest mulig sivilt, generalister, integrert i lokalsamfunnet og desentralisert. I Politirolleutvalgets utredninger, og stortingsdokumentene som bygger på disse, fremstår politiet som en del av lokalsamfunnet, allsidige problemløsere som gjennom kontakt og god kunnskap om de lokale problemene kan være med på å løse dem der og da. Dette er det klassiske nærpolitiet.

I Politianalysen fremstår et annet politi. Når det i analysen snakkes om forebygging, så telles stort sett spesialister, og de er det få av. Analysen glemmer at forebygging skal være en del av alt hva politiet gjør og at det skal gjennomsyre særlig ordenspolitiets oppgaver. KRÅDs hovedtanke er nettopp dette; at politiets hele måte å fungere på skal rettes mot forebygging.

En kritisk innvending mot Politianalysen er at den langt på vei unngår å drøfte evalueringer og forskning som dokumenterer virkningene av sentralisering. Dette er en grunnleggende innvending. Analysen belegger sine anbefalinger i liten grad på forskning. Den danske «Verdens beste politi – Politireformen i Danmark 2007 – 2011» (Balvig, Flemming, Lars Holmberg og Maria Pi Højlund Nielsen 2011), samt annen internasjonal forskning på feltet, burde vært inntatt i utvalgets arbeid. KRÅD forutsetter at departementet kommer inn på dette i den kommende stortingsmeldingen.

En svakhet ved Politianalysen er at det ikke ble gjennomført en publikumsundersøkelse som kartla hva som var styrke og svakhet ved dagens politiorganisering. På den måten kunne vi hatt indikasjoner på hva det er grunnlag for å bevare og hva som bør forbedres, ut fra publikums synspunkt.

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

Begrepet forebygging brukes mange steder i Politianalysen. Men det er først i pkt. 15.3.5 at en samlet drøfting skjer. Dessverre er ikke mye plass satt av til temaet, til tross

for at utvalget mener at det forebyggende arbeidet i praksis ofte har lav prioritet i politiet. KRÅD deler denne oppfatningen.

I Politianalysen drøftes ikke hva som menes med «forebygging». Utredningen problematiserer ikke forholdet mellom den forebygging som skjer via nærpolitigeneralisten og den spesialiserte forebygger. Utvalget belyser heller ikke hva som kjennetegner det ungdomsrettede forebyggende arbeidet. Utvalget kommer med et bemanningsforslag som det er svært vanskelig å forstå.

Politianalysen peker på at politiets forebygging gjennom dedikerte forebyggingsressurser er viktig. Likeledes pekes det på at «politiets satsing på forebyggende virksomhet ikke ser ut til å være et resultat av nasjonale føringer og prioriteringer, men snarere den enkelte politimesters, politistasjonssjef og lensmanns prioriteringer».

At situasjonen beskrives slik av det utvalget som har gjennomført en så grundig analyse av politiet i Norge, er urovekkende. Kriminalitetsforebygging er en lovpålagt oppgave etter politiloven § 2 nr 2. I årets budsjettproposisjon for Justis- og beredskapsdepartementet sies det at redusert kriminalitet er hovedmålet for politiet. I departementets tildelingsbrev til Politidirektoratet, datert 4.2.2013, sies det at første delmål under hovedmålet er å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet. At situasjonen allikevel er slik det beskrives i Politianalysen må følgelig være en ledelsesutfordring det nå er på høy tid å ta tak i.

KRÅD vil understreke at spesialiserte forebyggere i politiet spiller en viktig rolle fordi de kjenner det lokale ungdomsmiljøet, nettverk og eventuelle kriminelle grupperinger. Disse forebyggerne har ofte evne til å opparbeide personlig relasjon til utsatte unge og deres foresatte. Dette er kanskje særlig viktig med tanke på ungdom og foreldre med minoritetsbakgrunn. Disse kan ha problemer med å stole på offentlige etater generelt og politi spesielt, mens de lettere stoler på enkeltpersoner de blir kjent med. Gjennom personlige relasjoner får det forebyggende politiet inn mye viktig informasjon som kan være nyttig også for andre deler av politiet, for eksempel PST hvis det dreier seg om radikalisering.

Ved å formidle informasjon og analyser også til kommunale virksomheter og fagfolk, bidrar det til å gjøre kriminalitetsforebyggingen mer effektiv. Det vil si at effekten av de spesialiserte forebyggerne ikke bare skjer i kraft av eget arbeid, men også av via virksomhet som skjer i kommunene. Hvis f.eks. ungdomsrettede forebyggingsstillinger i politiet i de større byene reduseres til fordel for mer «reaktive» spesialiststillinger eller bilpatruljer, vil det også kunne ramme kommunens forebyggende arbeid.

I Politianalysen foreslås det minst syv forebyggere i hvert av de foreslåtte seks regionpolitidistriktene. Den forebyggende enheten forutsettes å ha et særlig ansvar for kriminalforebyggende tiltak, herunder samarbeid med «skole, barnevern og kommune». KRÅD mener at utvalgets anbefaling er vanskelig å forstå. Hvis

minimumsnormen skal være minst syv forebyggere pr. region, som er på størrelse med 2-3 fylker, er dette åpenbart alt for lite. En slik minimumsnorm vil lett kunne bli retningsgivende. Syv forebyggere i en hel region er omtrent det som en mellomstor by har i dag. Hvis dette derimot dreier seg om en sentral ressursenhet i regionen som skal forsyne lokale tjenestesteder med kunnskap om forebygging og koordinere den forebyggende innsatsen lokalt, synes det altfor mye. Etter KRÅDs vurdering må de forebyggende ressursene være ute i lokalsamfunnet. Det er der samarbeider med kommunene, frivillige organisasjoner og næringslivet skjer.

Politianalysen sier lite om politiets samarbeid med andre etater og profesjoner. Etter KRÅDs vurdering er nettopp slikt samarbeid en forutsetning for effektiv kriminalitetsforebygging og økt trygghet. Det følger av politiloven § 2 nr. 6 at politiet skal «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».

KRÅD har utviklet en modell for samordning av det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, kalt SLT. Regjeringen introduserte i 2006 "politiråd", som et samarbeidsorgan mellom kommunene og det lokale politiet, og som langt på vei bygger på prinsippene for SLT-modellen.

I underkant av 200 kommuner og bydeler jobber etter SLT-prinsippene når det gjelder det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Dette omfatter de fleste store kommunene og antallet har vært stabilt gjennom en god del år. Justis- og beredskapsdepartementet betaler årlig ut såkalte stimuleringsmidler til kommuner, etter søknad som behandles av KRÅD, for oppstart og drift av SLT-arbeidet i inntil tre år. Stimuleringsmiddelbeløp er for 2013 på noe over 5 millioner kroner. I tillegg bidrar Helsedirektoratet med 8 millioner kroner. Et viktig tiltak for å styrke det lokale, kriminalitetsforebyggende arbeidet vil være å heve dette beløpet.

Gjennom Politiråd har de fleste kommuner et godt og nødvendig samarbeid med politiet. I Politidirektoratets evaluering april 2012 av hvordan politiet opplever samarbeidet i politirådene, sies det at i juni 2011 var etablert 389 politiråd. Evalueringen viser imidlertid at i mangel av sentrale føringer er «politiråd» blitt mye forskjellig fra kommune til kommune. Møtehyppigheten varierer fra ett møte i året, det er stor bredde i hvilke temaer som behandles og det finnes ingen enhetlig saksbehandling. En formalisering av samarbeidet lokalt bør ta hensyn til de ulike formene for kriminalitet som politiråd og SLT har til oppgave å arbeide med.

Politimesteren, som er et sentralt medlem i styringsgruppen, foruten Ordfører og Rådmann, vil kunne få en mer perifer rolle ved så store enheter som utvalget foreslår. Dette kan løses ved at stasjonssjefer/lensmenn får delegert myndighet til å representere Politimesteren i både styringsgruppen for SLT og Politirådet i den enkelte kommune. Det ville hjulpet kommunene å få en mer enhetlig føring om hva Politiråd skal innebære, og inneholde.

KRÅD ser positivt på Politianalysens anbefalinger om å bygge større og mer kompetente fagmiljøer lokalt, innenfor viktige områder som forebygging og etterforskning. Utvalget peker på at lokal tilstedeværelse og lokalkunnskap skal opprettholdes og utvikles. KRÅD mener dette er svært viktig.

Ulike taushetspliktbestemmelser kan være et hinder i politiets samarbeid med andre etater og profesjoner. I stortingsmeldingen Kampen mot organisert kriminalitet (Meld. St. 7 (2010-2011), s. 109) vises det til at praktisering av taushetsplikten har betydning for gode resultater. Når flere instanser, gjerne lokalt, skal samarbeide om tiltak og eventuell inngripen i borgerens rettssfære eller private rom, oppstår som regel dilemmaer i form av hvor langt taushetsplikten går opp mot informasjonsplikten i og mellom etater. En mulig måte å løse slike opplevde samarbeidsproblemer på, er gjennom lovendring, pekes det på i stortingsmeldingen.

I meldingen vises det til at i Danmark har man hjemmel i Retsplejeloven § 115. Her åpnes adgang for politiet og andre myndigheter til å:

«videregive opplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde.»

Videre fremkommer det at slike opplysninger ikke kan «videregives med henblik på etterforskning af straffesager». En tilsvarende lovbestemmelse her i landet vil bli vurdert i det pågående arbeidet med oppfølging av stortingsmeldingen om organisert kriminalitet, ble det sagt. Så langt KRÅD kjenner til har ingen praktiske resultater materialisert seg så langt. Det kan derfor være grunn til å se på dette i forbindelse med en omorganisering av politiet.

IV. Utviklingstrekk i samfunnet og kriminaliteten

Politianalysen fokuserer mye på organisert kriminalitet og andre former for moderne kriminalitet, på bekostning av de kjerneoppgaver som trekkes frem i boks 5.2. Under punkt 10.2.7 oppsummerer rapporten ved å påpeke at den registrerte kriminaliteten går ned, men at det skjer en økning av alvorlige og grenseoverskridende kriminalitetstyper, og at denne er blitt mer kompleks.

KRÅD mener at en eventuell sentralisering av innsatsen mot organisert økonomisk kriminalitet ikke må bli en ensidig innsats. Det heter i analysen, under pkt. 10.2.4, at utviklingen i den organiserte kriminaliteten stiller flere krav til politiet. Det sies at effektiv bekjempelse krever samarbeid på tvers av politidistrikter og landegrenser, men samarbeid med andre etater og organer utenfor politiet nevnes ikke. Etter KRÅDs

vurdering vil det være minst like viktig å satse på det lokale samarbeidet etter SLT-modellen. Det ligger her et stort, uutnyttet potensial.

Økonomisk og organisert kriminalitet er ikke, og vil ikke bli, blant de mest sentrale politioppgavene de aller fleste steder i landet. Mye av arbeidet med det er spesialistoppgaver som best skjer i større sentrale institusjoner eller som løses ved prosjekter og organisering på tvers av politidistrikter, noe som blant annet er forslått i England (Loveday, Barry Size isn't everything. Restructuring Policing in England and Wales, 2006). Mye av arbeidet med å forebygge organisert kriminalitet bør dessuten skje lokalt.

I 2010 tok engelske Home Office et initiativ for å involvere Community Safety Partnerships (CSP = den engelske varianten av SLT, som omfatter politi, kommune, brann, helse og kriminalomsorg) for å finne måter disse lokale samarbeidsetatene kunne brukes mer effektivt for å forebygge organisert kriminalitet. I juli 2011 presenterte Home Office en evalueringsrapport for hvordan dette hadde fungert i 12 pilotdistrikter (Staden, Leahy-Harland and Gottschalk: Research Report 56).

Før forsøksprosjektene startet opp, var kampen mot den organiserte kriminaliteten en politiledet innsats, hvor eventuelle samarbeidspartnere var lite involvert, om noe i det hele tatt. Et gjennomgående syn fra alle pilotområdene var at samme modell ikke passet alle steder om man skulle lykkes å bekjempe komplisert kriminalitet.

Deltakerne i forsøksprosjektene kunne vise til umiddelbare fordeler i det kriminalitetsforebyggende arbeide, særlig de som etablerte gode rutiner for informasjonsdeling og systemer for umiddelbar reaksjon når opplysningene tilsa det. Hovedgevinsten ble beskrevet som evnen til å reagere mot organiserte kriminelle, noe deltakerne ikke ville hatt med tidligere arbeidsmetoder, enten fordi de kriminelle var for "små" til å fange politiets oppmerksomhet, eller fordi politiets informasjon og kunnskap alene ikke var nok til å reagere. I tillegg var de fungerende samarbeidsmodellene ansett å gi muligheter for å bruke tilgjengelige ressurser mer effektivt.

Evalueringen viser at det er mulig å etablere tverrfaglige tiltak for å bekjempe organisert kriminalitet på lokalt plan ved å identifisere samarbeidshindre og stimulere nye arbeidsformer for å komme unna hindrene. Samarbeidet virket effektivt mot både enkeltpersoner og etablerte grupper. Samarbeidsforsøkene ses som bevis for at forståelse for og kunnskap om andres muligheter og virkemidler bidrar til mer effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet lokalt.

V. Struktur og organisering

KRÅD mener at politietaten hadde vært tjent med et antall på mellom seks og ti politidistrikter. Dagens 27 distrikter gir en uholdbar struktur, og har i høy grad bidratt

til manglende enhetlige ledelse. KRÅD ser ikke at den skisserte fylkesmodell vil bidra til nødvendig endring. Antallet distrikt må reduseres for at politidirektøren og de fremtidige politimestrene skal kunne ha reell mulighet til å jobbe mer strategisk og for et enhetlig politi. Politimesterrollen må fornyes og endres betydelig. Toppledere vil gis mulighet til å styre strategisk og fremme en tydelig og samlende policy.

Personellgevinstene vil i all hovedsak komme som følge av færre operasjonssentraler og frigjorte ressurser på administrativ side. Personellgevinstene er, etter KRÅDs oppfatning langt mer realistisk beskrevet i dette utvalgsarbeidet enn i tidligere politireformer, jfr. Reform 2000.

Store distrikter er den eneste måten å gjøre operasjonssentralene tilstrekkelig robuste på. Det å gjennomføre den nødvendige styrkingen av operasjonssentralene, slik terrorangrepene 22. juli viste at det er behov for, vil etter dagens organisering tappe førstelinjetjenesten betydelig, og mulighetene for å opprettholde dagens nivå på politiets forebygging vil bortfalle.

Ressursene blir bedre utnyttet ved store enheter, fagkunnskapen blir bedre og forebyggingen blir gjennomgående mer profesjonalisert. Små tjenestesteder vil ikke ha mulighet for å drive tilstrekkelig profesjonell etterretning og kriminalitetsanalyse, hvilket forventes å bli stadig viktigere i takt med et endret kriminalitetsbilde. Eksempelvis blir kampen mot mobile vinningskriminelle betydelig bedre håndtert av store tjenestesteder enn av små.

Mange av dagens små lensmannskontor og politistasjoner har litt forenklet sagt mistet sin betydning med tanke på polititjenester til publikum. Besøkstallene har gått ned, og servicen som i dag ytes er betydelig innskrenket sammenliknet med hva som var tilfellet for noen år siden. Kontorene har allerede mistet en del oppgaver, kontortiden har gjennomgående blitt redusert, behovene for lokale kontor er redusert og lensmannens rolle i lokalsamfunnet har endret seg betydelig. Politiets responstid vil mange steder bli kortere hvis man reduserer antall tjenestesteder og går over til aktiv tjeneste fremfor reservetjeneste. Straksetterforskning blir klart bedre ivaretatt av store enn av små tjenestesteder.

En utfordring som de fremtidige politimestrene vil få når de skal styre større politidistrikt vil bli det økte kontrollspennet. Dette kontrollspennet kan kompenseres ved å endre strukturen på distriktsnivå. Ved å slå sammen flere tjenestesteder til større driftsenheter vil man redusere politimestrenes kontrollspenn, profesjonalisere den administrative ledelsen av førstelinjetjenesten for derigjennom kunne overføre ressurser til førstelinjen.

Dagens driftsenhetsstruktur er lite rasjonell og fører til unødige mye ressursbruk til administrativ ledelse. Et faglig eller økonomisk kost-nytte perspektiv er i dag umuliggjort pga. politimestrenes begrensede fullmakter. Dette er korrekt påpekt i

Politianalysen, og er etter KRÅDs oppfatning svært viktig å få endret i tråd med utvalgets anbefaling.

Bortfallet av mange lensmannskontorer og politistasjoner vil selvsagt føre til mange protester fra de steder som berøres. Strukturendringene må derfor kunne begrunnes ut fra faktarelatert informasjon om lengre reisetid for å kunne møte en politimann på kontoret, bedret responstid når akutt politihjelp er påkrevd, økt reell trygghet og bedret kvalitet på forebygging. En styrking av det forebyggende arbeidet forutsetter at de frigjorte ressursene ikke bare overføres til de spisse kompetansemiljøene på funksjonelle driftsenheter, men at en stor andel av den frigjorte bemanningen faktisk overføres til førstelinjetjenesten på lensmannskontor og politistasjoner.

Det har etter hvert skjedd en betydelig forskning på effektene av sentralisering av politiet internasjonalt. I nordisk sammenheng er den danske rapporten "Verdens beste politi, Politireformen i Danmark 2007 - 2011" (Balvig, Flemming, Lars Holmberg og Maria Pi Højlund Nielsen 2011), den mest grundige og dekkende og behandler effektene av reformer ikke bare i Danmark, men også internasjonalt.

Erfaringer fra Danmark viser at det kan være meget store forskjeller på hva som planlegges og hva som skjer i virkeligheten. Erfaringer fra politireformer andre steder i verden viser det samme resultatet. I politiet er tradisjon og kultur sterke ressurser. En viktig erfaring er at en organisasjon også endres på andre områder enn de man mente å endre. Dette var ikke forventet. Reformen i Danmark ble underfinansiert og spørålet om innfasing var ikke viet nok oppmerksomhet. Det ble ikke lagt nok arbeid i å kvalifisere prosessene straks de politiske beslutninger var tatt. Når den norske Politianalysen skal følges opp, er det viktig å dra lærdom fra de danske erfaringene.

KRÅD vil peke på at man både i Danmark og Norge i utgangspunktet har et politi som befolkningen har meget høy tillit til og som de er godt tilfreds med. Den mest alvorlige utfordringen ved sammenslåing av distrikter og nedleggelse av tjenestesteder, som nærmest all internasjonal evaluering peker på, er politiets tap av lokalkunnskap og lokal forankring. Med økt sentralisering skjer en økt bruk av bil og utrykning. Befolkningen mister personkontakten med politiet. Dette betyr også at man i mindre grad får inn tips og kan følge med på hva som skjer ute i samfunnet (se blant annet Holgersson, Stefan og Knutsson, Johannes (2012): *Hva gjør egentlig politiet?* PHS forskning nr. 4).

KRÅD er opptatt av at en omlegging fra dagens nærpoltimodell ikke må føre til svekking av det forebyggende arbeidet. Av de ressurser som frigjøres må flere personer dedikeres til det kriminalitetsforebyggende arbeidet lokalt.

Forskningsrapportene peker også på positive effekter av sentralisering. Det er blant annet at enhetene blir store nok til å løse en rekke oppgaver de tidligere måtte ha hjelp til, opplyses det i den danske evalueringen. Større enheter gir muligheter for å

opprettholde spesialistfunksjoner og bedre den distriktsmessige kompetansen innen felter som analyse og etterretning.

VI. Styring og ledelse

Det er en selvsagt forutsetning for Stortingets årlige bevilgninger til politiet at midlene brukes forsvarlig og som forutsatt, at ressursene gir resultater og at effekten evalueres. Dette har medført mål- og resultatstyring i politiet. 22. juli-kommisjonen kritiserte antallet måleparametre for politiet - og at det ikke ble målt for en del viktige faktorer - som for eksempel effekten av trygghetsskapende og kriminalitetsforebyggende innsats. Den ideelle målsettingen for politiets forebyggende arbeid er at lovbrudd ikke skal skje.

Å måle om ett tiltak har forhindre kriminalitet er utfordrende, men mulig. Det stiller store krav til en kunnskapsbasert og analytisk tilnærming. En rekke forhold kan bidra til å forebygge kriminalitet, både på individ-, gruppe- eller samfunnsnivå. Departementet bør legge stor vekt på at måleinstrumentene på dette området videreutvikles, slik at ikke bare politiinnsatsen, men hele samfunnets tiltak kan styres mot det som har dokumenterbar effekt. Det er ikke nødvendigvis slik at høy effektivitet alene er et etterstrebtverdig mål.

Det kan være formelle, kulturelle eller praktiske forskjeller mellom etater som samarbeider om kriminalitetsforebygging. Hvordan kan vi få de ulike etatene til å handle og vurdere mer samstemt ut i fra prinsippet om tidlig innsats, for å hindre gjentagelse og tilbakefall for enkeltindivider?

I Sverige snakkes det om "samsyn" og felles mål for å lykkes i samarbeidet. Dette er et enkelt, godt, treffende og forståelig begrep om at vi må få "klokkene til å gå likt" hos de etater og personer som skal samarbeide. KRÅD sendte en rapport til Justisdepartementet 28. januar 2011 med en rekke forslag om hvordan det kunne oppnås bedre samordnet innsats - «Samsyn» - i det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Politiet, barnehager, skoler/PPT og helsestasjoner sender bekymringsmeldinger. Politiet har virkemidler. Gjennom oppsøkende patruljerende tjeneste kan man avdekke ungdom i risikozonen. Gjennom bekymringssamtaler kan politiet kartlegge situasjonen og bedre legge til rette for tiltak hos andre etater. Gjennom god etterforskning vil politiet kunne legge bedre til rette for alternative straffereaksjoner etter at en kriminell handling har funnet sted.

Men tiltaksapparatet som kan gripe inn på et tidligere tidspunkt ligger i kommunene. Det vil derfor være å begå en urett mot politiet dersom vi skal måle deres "vellykkethet" opp i mot tilbakefall, om departementet ikke samtidig ser på andre etaters ansvar, rutiner og delaktighet i dette arbeidet. For politiets vedkommende er det viktig å forbedre samarbeidet mellom påtalefunksjonen og den operative politiinnsatsen.

For å oppnå full effekt av et målekriterium for politiet, er det viktig at samarbeidende etater også ser på sine rutiner og praksis. Barneverntjenesten er en spesielt viktig samarbeidspartner for politiet. Det er derfor viktig å se på barneverntjenestens utøvelse av skjønnet for å intervensere i en sak. Om barneverntjenesten skal åpne sak, må det foreligge en melding. Et sentralt område er derfor først og fremst å sikre gode meldingsrutiner slik at den kunnskap den enkelte etat besitter kommer dit den skal.

VII. Politiets oppgaveportefølje

Politianalysen oppsummerer politiets kjerneoppgaver i boks 5.2:

- Opprettholde alminnelig orden
- Forebygge og forhindre straffbare handlinger
- Beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet
- Etterforske og straffeforfølge lovbrudd

KRÅD mener at denne avgrensningen er for snever når vi ser på hva forskningen sier om hva politiet faktisk utfører av arbeidsoppgaver. Liv Finstad (Politiblikket, Oslo 2000) i Norge, Rolf Granér (Patrullerende polisers yrkeskultur, 2004) i Sverige og Lars Holmberg (Politiets skøn i retts sosiologisk belysning, 1999) i Danmark beskriver alle politiets møte med publikum og hva de gjør. Deres forskningsresultater påpeker at politiet i sitt daglige virke i ordenstjenesten har et meget bredt sett med oppgaver de må løse og at de færreste av dem er straffesaker. Mange av dem er rene hjelp- og serviceoppgaver eller ren veiledning, men likevel av stor verdi for publikum.

Det fremgår av punkt 5.2 at utvalget mener dagens brede sammensetning av oppgaver i politiet vanskeliggjør en riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver. Utvalget peker på at politiet først og fremst skal forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Av den grunn anbefaler utvalget en spissing av politiets gjøremål og mener at politiets arbeid bør begrenses til det som er politiets kjerneoppgaver. På grunnlag av denne anbefalingen har utvalget foreslått at en rekke oppgaver som i dag tilligger politiet, flyttes til andre etater. I tabell 11.1 er det vist en oversikt over politiets oppgaver med forvaltningssaker og den sivile rettspleien. Disse oppgavene foreslås i all hovedsak flyttet ut av politiet. Det vises også til gjennomgangen i vedlegg 3 til utredningen.

Politiets sivile oppgaver

KRÅD mener at utvalget har foretatt en for snever vurdering av hva som skal til for å løse politiets kjerneoppgaver. Vi mener at et mangfold i de oppgaver som tilligger politiet gjør etaten bedre rustet for å ivareta sine kjerneoppgaver. KRÅDs utgangspunkt er derfor at det er uheldig å flytte en rekke sentrale oppgaver fra politiet til andre etater.

For det første mener KRÅD at politiet gjennom arbeidet med forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål skaffer seg viktig og nødvendig kunnskap om og kontaktflate med befolkningen for å kunne utføre sine kjerneoppgaver som er å bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Det er en kjensgjerning at politiet gjennom forvaltningsoppgaver og sivile gjøremål kommer i kontakt med et bredt lag av befolkningen. Gjennom denne kontakten får politiet en dypere og bedre forståelse av hvilke samfunnsmekanismer som fungerer lokalt og som igjen kan være svært sentralt for å fange opp uregelmessigheter og lovbrudd.

KRÅD mener også at en balanse mellom sentrale politigjøremål og mer sivilpregede oppgaver er sentral for forebygging. Særlig vil KRÅD påpeke at politiet gjennom sivile oppgaver faktisk kan forebygge alvorlig kriminalitet som vold i nære relasjoner, omsorgssvikt, vinningskriminalitet, narkotikaomsetning mv. På denne måten kan også utføring av forvaltningsoppgaver og sivil rettspleie anses for å ligge innenfor kjerneoppgaven som er bekjempelse av kriminalitet.

Utvalget er av den oppfatning at frigjøring av oppgaver vil tilføre politiet store ressurser. KRÅD tror ikke at dette vil bli resultatet. I dag finnes det en rekke stillinger i politiet som ikke har tilknytning til direkte politigjøremål. Dersom det flyttes mange oppgaver ut av politiet, er det naturlig at disse ressursene følger med. Politiet vil derfor ikke nyte godt av en nedbemanning som resultat av bortfall av oppgaver.

I oversikten i tabell 11.5 og i vedlegg 3 til utredningen er det foretatt en gjennomgang av forvaltningsmessige oppgaver og sivile gjøremål som foreslås flyttet ut av politiet. KRÅD mener utvalget på enkelte punkter synes å ha liten forståelse for innholdet av de sivile gjøremål som foreslås flyttet til andre etater. Ved denne vurdering viser KRÅD særlig til forslagene som er knyttet til utleggsforretninger, tvangssalg, tilbakeleveringsforretninger og fravikelse av fast eiendom. Alle disse er behandlet i samme punkt uten å nyansere at det er svært stor forskjell på disse oppgavene. Disse oppgavene utføres over hele landet, og lokal tilstedeværelse er sentralt for utleggsforretninger der det gjelder løsøre som ikke er registrert, tvangssalg, tilbakeleveringer og fravikelse av fast eiendom.

Alle oppgavene foreslås flyttet til Statens Innkrevingsentral. SI er plassert i Mo i Rana. KRÅD kan ikke se hvordan en lokal etat skal utføre disse oppgavene på landsbasis. Utvalget peker på at det er en likhet mellom SI og den svenske Kronofogden. Forskjellen er imidlertid at Kronofogden har kontor rundt i Sverige og har derfor mye sterkere lokal forankring. Poenget er at det må være noen til stede lokalt og utføre disse oppgavene. Oversikten fra utvalget kan under ingen omstendigheter benyttes fullt ut, og det må i så fall opprettes et nytt organ med like høy autoritet og integritet som politiet samtidig som viktige rettssikkerhetsmessige hensyn ivaretas. En slik ny etat vil koste mange penger å etablere og drifte. Dette er penger som heller bør brukes til å styrke politiet med de oppgaver som politiet har i dag innenfor særlig namsvesen, forliksråd og skiftebehandling.

Politiet og psykisk syke

Politianalysens hovedtanke om å rendyrke politirollen har ulike sider. Politiet skal drive med politioppgaver. Andre etater og myndigheter må ta ansvaret for sine oppgaver. En type oppgaver som ofte havner hos politiet har tilknytning til psykisk syke personer. Politiet er både i lov og forskrift gitt en særlig hjelpeplikt, men slik praksis har utviklet seg mener KRÅD at helsevesenet i stor utstrekning lar være å ta sin del av ansvaret. I Politianalysen står det da også (s 279): «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.» Utvalget mener at det er helsevesenet som må følge opp sitt ansvar, og at politiet bare skal bistå når deres særlige myndighet er påkrevet.

KRÅD har gjennom flere år fokusert på problemgruppen psykisk syke som begår lovbrudd. Ofte kommer rusmisbruk også inn som et tilleggsproblem. Over hele landet har vi sett hvordan psykiatriske pasienter, med store problemer, overlates til politiet når alle andre svikter. Noen begår kriminalitet, men mange må politiet ta hånd om fordi det ikke finnes noe tilgjengelig hjelpetilbud. Da må politiet tilkalles; de har jo "alltid åpent".

Nok et eksempel på dette fikk KRÅD under et studiebesøk på Østlandet nå på forsommeren. Den lokale lensmannen fortalte at de i løpet av en 18 måneders periode hadde registrert samme person 130 ganger. Det var ikke for alvorlige lovbrudd, men mannen oppførte seg rart og ble av noen oppfattet som truende. Vedkommende ble transportert til det lokale psykiatriske sykehus, der han etter kort tid ble permittert. Og så tok det ikke lang tid før politiet på ny måtte rykke ut på grunn av vedkommendes oppførsel. Politiet skrev derfor en klage til Fylkeslegen, som konkluderte med skarp kritikk av den helsehjelpen som var gitt. Det var tatt til etterretning og nå, fortalte lensmannen, var det gått mer enn to måneder uten at personen var innbrakt.

Noen få psykisk syke personer begår også av og til svært alvorligere handlinger, for eksempel trippeldrapet i Tromsø, småbarnsmoren som ble knivstukket til døde hjemme på sin egen trapp i Bodø, pirattaxidrapet i Trondheim, trikkedrapet i Oslo og drapet på politimannen i Mo i Rana. Listen kan gjøres mye lenger.

Det såkalte Olsen-utvalget undersøkte drapene fra 2004 – 2009 (NOU 2010:3). Totalt ble 183 personer ofre for drap i perioden, hvorav 132 saker var rettslig avklart. Utvalget fant at ruslidelser (49 personer), personlighetsforstyrrelser (38 personer) og schizofreni/paranoid psykose (23 personer) var overrepresentert i forhold til befolkningen.

Mange undersøkelser har vist at personer med psykiske lidelser er overrepresentert blant gjerningspersoner som har tatt liv av andre, men drap kan ikke forklares ut fra én årsaksfaktor alene. Personer med psykiske lidelser er oftere enn friske også bærere av

andre risikofaktorer, som at de oftere er unge menn uten arbeid og tidligere har opplevd vold.

Alt tyder på at Norge fortsatt – etter så mye kriminalitet begått av psykiatiske pasienter – mangler en god nok samarbeidsmodell der psykiatri, sosialtjenester og politi kan møtes for å gjøre det som er mulig for å forebygge slike hendelser.

KRÅD har foreslått å starte et forsøksprosjekt lik det Fredriksberg kommune i Danmark har gjort. Det kalles PSP (Politi - Socialforvaltning - Psykiatri). Samarbeidet ble etablert for å forebygge at personer som på grunn av misbruk, psykiske lidelser eller andre former for sosiale problemer befinner seg i en situasjon hvor de ikke får den støtte de har behov for. En dansk regjeringsrapport viste at det var en viss stigning i antallet lovovertrедelser som psykisk syke ble dømt for. Målgruppen for PSP er personer som med jevne mellomrom figurerer i politiets døgnrapporter. I tillegg hører de ikke klart inn under noen av de tre samarbeidende etatene og kan derfor lett falle mellom tre stoler.

Noen av disse personene er ved sin oppførsel nektet adgang til kommunale kontorer, behandlingstjenester og boligtilbud. En dansk undersøkelse viste at en enkel, systematisk utspørring ville gjøre det mulig å identifisere langt flere med psykiske problemer blant dem politiet kom i kontakt med. PSP-samarbeidet har som mål å finne handlingsmuligheter for å forebygge sosial utstøtelse av mennesker med psykiske lidelser og/eller sosiale problemer og forebygge at de begår kriminalitet.

Erfaringene fra PSP-samarbeidet gir grunn til optimisme. Da er det mer enn merkelig at norske helsemyndigheter vegrer seg mot å delta i tilsvarende forsøk i Norge. Det vil være til beste for alle, også for den som er syk. Det er uverdigg om politiet alt for ofte blir stående alene om å ivareta disse menneskene.

Med hilsen

Shahzad Rana/s/
rådsleder


Erik Nadheim
direktør