

Saksframlegg

Dato: 17.09.2013
Arkivref: 2013/3360-26766/2013 / X31

Saksbehandler: Torleiv Momrak

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
13/120	Fylkesutvalget	08.10.2013

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

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalget støtter de vurderinger og beskrivelser som utvalget legger til grunn for at dagens polititjeneste ikke møter dagens og fremtidige utfordringer.
2. Fylkesutvalget støtter utvalgets innstilling om å redusere antallet politidistrikter fra 27 til 6 politidistrikter (regionmodellen). Når det gjelder lokaliseringen av de fremtidige distriktene forutsettes det at kommuner og fylkeskommuner tas med i prosessen.
3. Fylkesutvalget tar til etterretning at antallet tjenestesteder foreslås redusert fra dagens 354 til om lag 210. Fylkesutvalget er enig i at politiet må kunne organisere og innrette egen virksomhet ut fra politifaglige vurderinger for å oppnå best mest mulig konsentrasjon om kjerneoppgavene.
4. Kommunene bør tas med på råd i lokalisering av tjenestesteder, men det må legges vekt på at det er de politifaglige vurderingene som må avgjøre lokalisering av tjenestestedene. Til grunn for eventuelt færre tjenestesteder er det viktig at det blir flere tilgjengelig politibiler og tilstedeværende patruljer i distrikter og områder som ikke har døgnbemannede tjenestesteder. Dette må tilpasses befolkningsstørrelse og risikovurdering sett i lys av kjerneoppgavene.

Behandling i fylkesutvalget - 08.10.2013:

Kåre Gunnar Fløystad fremmet følgende forslag:

Aust-Agder Fylkeskommune vedtar følgende høringsuttalelse til NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer:

1. Som fylkesrådmannens innstilling

2. Fylkesutvalget mener at antall politidistrikt kan reduseres noe, men mener at 6 politidistrikt er for få og vil gi en uhensiktsmessig inndeling. Inndelingen bør i stor grad følge organiseringen av andre statlige og folkevalgte organ.

3. Fylkesutvalget mener Agder Politidistrikt kan bestå som et eget politidistrikt i framtida, alternativt vurdere å inkludere Telemark. Å inkludere Vestfold og Buskerud vil ikke være riktig, og virker til å være lite funksjonelt og uensartet.

4. Fylkesutvalget er svært skeptisk til den store reduksjonen av tjenestesteder som foreslås i Aust-Agder. Det er vanskelig å forestille seg at dette ikke vil redusere politiets forebyggende rolle og lokale tilstedeværelse. Tilstedeværelse kun basert på mobile politipatruljer innenfor et stort geografisk område vil kunne øke responstiden.

5. som fylkesrådmannens pkt. 4

6. Fylkesutvalget er skeptisk til den økende byråkratiseringen innad i politiet som bidrar til å vri ressurser vekk fra operative enheter.

7. Fylkesutvalget er enig i at det må vurderes hvilke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie som politiet utfører i dag, som kan overføres til andre instanser og hvilke som naturlig hører inn under politiets ansvarsområde.

8. Politianalysen framstår som svært fokusert på strukturen i politiet. Fylkesutvalget er av den oppfatning at politiets utfordringer handler om mer enn dette, og vil advare mot å bli at sentraliseringsfokusets overskygger mer grunnleggende utfordringer for politiets arbeid.

9. Fylkesutvalget mener økt delegering av myndighet er viktig for at politidistriktene skal fungere effektivt. Detaljregulering og økt sentral styring og standardisering kan virke lammende. Fylkesutvalget ønsker derfor store styringsfullmakter for politidistriktene innenfor nasjonale rammer. Det er snarere behov for en reduksjon av politidirektoratets oppgaver framfor en økning. Dette er særlig viktig dersom man velger en modell med stor reduksjon i antall politidistrikt.

Inger Løite fremmet følgende forslag:

1. Fylkesutvalget er enig i at det er viktig med en politireform for å tilpasse tjenestestruktur og organisering til grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet. Fylkesutvalget er også enig i at det i framtida må legges stor vekt på politiets kjerneoppgaver, og at strukturen i politiet og polititjenesten må organiseres slik at disse kan utføres mest mulig effektivt og på beste måte.

2. Det må vurderes hvilke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie som politiet utfører i dag, som kan overføres til andre instanser. Det må imidlertid være en klar forutsetning at tilgjengeligheten til disse tjenestene ikke blir dårligere for befolkningen i distriktene. Hvis noen av disse oppgavene eventuelt skal overføres til kommunene, må det først foreligge en klar avtale med staten om at det skal følge med tilstrekkelig ressurser til å utføre oppgavene.

3. Fylkesutvalget mener at en reduksjon til bare 6 politidistrikt ikke vil gi noen praktisk og hensiktsmessig inndeling, og går i stedet inn for at antall politidistrikt reduseres til cirka 10 (mellommodellen). Etter vårt syn vil det være en bedre inndeling som fortsatt vil gi rom for robuste enheter, samtidig som distriktene blir geografisk, avstandsmessig og kulturelt

merenhellige. Fylkesutvalget mener at også UP bør organiseres etter samme distriktsmodell som politidistriktene.

4. Primært mener fylkesutvalget at Agder Politidistrikt også i framtida bør bestå som eget politidistrikt. Å koble Telemark sammen med Agder, kan eventuelt vurderes alternativt. Forslaget om å legge også Vestfold og spesielt Buskerud til samme distrikt, blir etter vår vurdering feil, fordi det ville bli for krevende og lite funksjonelt med et så uensartet og stort politidistrikt.

5. Fylkesutvalget savner et overordnet og helhetlig politisk prinsippvedtak om hvordan regioninndelingen av statlige etater skal være, og forventer at Stortinget sikrer en regional inndeling av landet som statlige etater også må forholde seg til. Statens bruk av stadig nye regionløsninger er en utfordring for kommunesektoren.

6. Fylkesutvalget er negative til at antall tjenestesteder foreslås redusert fra dagens 354 til om lag 210. En slik betydelig reduksjon i antall tjenestesteder vil føre til det vil bli store geografiske avstander mellom hvert tjenestested. Dette går ikke i hop med den satsingen på forebyggende arbeid og lokal tilstedeværelse som utredningen forespeiler.

7. Det vil være riktig med betydelige styringsfullmakter for politidistriktene, innenfor en ramme med klar struktur for organisering og mandat. Detaljregulering fra nasjonalt nivå gir ikke grunnlag for gode valg av lokale løsninger. Fylkesutvalget mener derfor at en ytterligere forsterkning av politidirektoratet vil føre til økt byråkratisering og mer sentralstyring. Dermed vil en god del av effekten ved større og mer robuste politidistrikt ikke kunne hentes ut. Det må heller vurderes hvilke sentrale oppgaver som med fordel kan overføres til politidistriktene. Desentralisering av politiresurser må være en målsetting.

8. Fylkesutvalget går mot forslaget om at Politidirektoratet skal få beslutningsfullmakt for opprettelse, nedleggelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Etter vårt syn må beslutninger på dette området ligge hos folkevalgte politiske myndigheter, siden dette i så stor grad angår lokalsamfunnene rundt om i landet, og dreier seg om mye mer enn bare rent politifaglige effektivitetshensyn.

Kåre Gunnar Fløystad og Inger Løite fremmet følgende omforente forslag:

PS 13/120 Felles forslag til politireform - høringsuttalelse Aust-Agder Fylkeskommune vedtar følgende høringsuttalelse til NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer:

1. Som fylkesrådmannens innstilling

2. Fylkesutvalget mener at antall politidistrikt kan reduseres noe, men mener at 6 politidistrikt er for få og vil gi en uhensiktsmessig inndeling. Inndelingen bør i stor grad følge organiseringen av andre statlige og folkevalgte organ.

3. Fylkesutvalget mener Agder Politidistrikt kan bestå som et eget politidistrikt i framtida, alternativt vurdere å inkludere Telemark. Å inkludere Vestfold og Buskerud vil ikke være riktig, og virker til å være lite funksjonelt og uensartet. Fylkesutvalget mener også at UP bør organiseres etter samme distriktsmodell som politidistriktene.

4. Fylkesutvalget er svært skeptisk til den store reduksjonen av tjenestesteder som foreslås i Aust-Agder. Det er vanskelig å forestille seg at dette ikke vil redusere politiets forebyggende rolle og lokale tilstedeværelse. Tilstedeværelse kun basert på mobile politipatruljer innenfor et stort geografisk område vil kunne øke responstiden.

5. som fylkesrådmannens pkt. 4

6. Fylkesutvalget er skeptisk til den økende byråkratiseringen innad i politiet som bidrar til å vri ressurser vekk fra operative enheter.

7. Fylkesutvalget er enig i at det må vurderes hvilke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie som politiet utfører i dag, som kan overføres til andre instanser og hvilke som naturlig hører inn under politiets ansvarsområde.

8. Politianalysen framstår som svært fokusert på strukturen i politiet. Fylkesutvalget er av den oppfatning at politiets utfordringer handler om mer enn dette, og vil advare mot å bli at sentraliseringsfokuset overskygger mer grunnleggende utfordringer for politiets arbeid.

9. Fylkesutvalget mener økt delegering av myndighet er viktig for at politidistriktene skal fungere effektivt. Detaljregulering og økt sentral styring og standardisering kan virke lammende. Fylkesutvalget ønsker derfor store styringsfullmakter for politidistriktene innenfor nasjonale rammer. Det er snarere behov for en reduksjon av politidirektoratets oppgaver framfor en økning. Dette er særlig viktig dersom man velger en modell med stor reduksjon i antall politidistrikt.

10. Fylkesutvalget savner et overordnet og helhetlig politisk prinsippvedtak om hvordan regioninndelingen av statlige etater skal være, og forventer at Stortinget sikrer en regional inndeling av landet som statlige etater også må forholde seg til. Statens bruk av stadig nye regionløsninger er en utfordring for kommunesektoren.

11. Fylkesutvalget går mot forslaget om at Politidirektoratet skal få beslutningsfullmakt for opprettelse, nedleggelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Etter vårt syn må beslutninger på dette området ligge hos folkevalgte politiske myndigheter, siden dette i så stor grad angår lokalsamfunnene rundt om i landet, og dreier seg om mye mer enn bare rent politifaglige effektivitetshensyn.

Votering:

Ved alternativ votering mellom fylkesrådmannens forslag og det omforente forslaget fra Fløystad og Løite, ble forslaget fra Fløystad og Løite enstemmig vedtatt:

Dermed var følgende vedtatt:

PS 13/120 Felles forslag til politireform - høringsuttalelse Aust-Agder Fylkeskommune vedtar følgende høringsuttalelse til NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer:

5. Fylkesutvalget støtter de vurderinger og beskrivelser som utvalget legger til grunn for at dagens polititjeneste ikke møter dagens og fremtidige utfordringer.

2. Fylkesutvalget mener at antall politidistrikt kan reduseres noe, men mener at 6 politidistrikt er for få og vil gi en uhensiktsmessig inndeling. Inndelingen bør i stor grad følge organiseringen av andre statlige og folkevalgte organ.

3. Fylkesutvalget mener Agder Politidistrikt kan bestå som et eget politidistrikt i framtida, alternativt vurdere å inkludere Telemark. Å inkludere Vestfold og Buskerud vil ikke være

riktig, og virker til å være lite funksjonelt og uensartet. Fylkesutvalget mener også at UP bør organiseres etter samme distriktsmodell som politidistriktene.

4. Fylkesutvalget er svært skeptisk til den store reduksjonen av tjenestesteder som foreslås i Aust-Agder. Det er vanskelig å forestille seg at dette ikke vil redusere politiets forebyggende rolle og lokale tilstedeværelse. Tilstedeværelse kun basert på mobile politipatruljer innenfor et stort geografisk område vil kunne øke responstiden.

5. Kommunene bør tas med på råd i lokalisering av tjenestesteder, men det må legges vekt på at det er de politifaglige vurderingene som må avgjøre lokalisering av tjenestestedene. Til grunn for eventuelt færre tjenestesteder er det viktig at det blir flere tilgjengelig politibiler og tilstedeværende patruljer i distrikter og områder som ikke har døgnbemannede tjenestesteder. Dette må tilpasses befolkningsstørrelse og risikovurdering sett i lys av kjerneoppavene.

6. Fylkesutvalget er skeptisk til den økende byråkratiseringen innad i politiet som bidrar til å vri ressurser vekk fra operative enheter.

7. Fylkesutvalget er enig i at det må vurderes hvilke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie som politiet utfører i dag, som kan overføres til andre instanser og hvilke som naturlig hører inn under politiets ansvarsområde.

8. Politianalysen framstår som svært fokusert på strukturen i politiet. Fylkesutvalget er av den oppfatning at politiets utfordringer handler om mer enn dette, og vil advare mot å bli at sentraliseringsfokusets overskygger mer grunnleggende utfordringer for politiets arbeid.

9. Fylkesutvalget mener økt delegering av myndighet er viktig for at politidistriktene skal fungere effektivt. Detaljregulering og økt sentral styring og standardisering kan virke lammende. Fylkesutvalget ønsker derfor store styringsfullmakter for politidistriktene innenfor nasjonale rammer. Det er snarere behov for en reduksjon av politidirektoratets oppgaver framfor en økning. Dette er særlig viktig dersom man velger en modell med stor reduksjon i antall politidistrikt.

10. Fylkesutvalget savner et overordnet og helhetlig politisk prinsippvedtak om hvordan regioninndelingen av statlige etater skal være, og forventer at Stortinget sikrer en regional inndeling av landet som statlige etater også må forholde seg til. Statens bruk av stadig nye regionløsninger er en utfordring for kommunesektoren.

11. Fylkesutvalget går mot forslaget om at Politidirektoratet skal få beslutningsfullmakt for opprettelse, nedleggelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter. Etter vårt syn må beslutninger på dette området ligge hos folkevalgte politiske myndigheter, siden dette i så stor grad angår lokalsamfunnene rundt om i landet, og dreier seg om mye mer enn bare rent politifaglige effektivitetshensyn.

2. SAMMENDRAG

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 er levert som en norsk offentlig utredning (NOU) og har høringsfrist 1. oktober. Fylkeskommunene er en av høringsinstansene.

I sitt saksfremlegg støtter fylkesrådmannen utvalgets hovedkonklusjoner om færre politidistrikter og færre tjenestesteder. Videre støtter fylkesrådmannen også forslaget om at politiet i større grad må ha mulighet til å organisere sin egen virksomhet slik at politiet bedre kan ivareta sine kjerneoppgaver.

Grunnet tidsfristen for høringen legger fylkesrådmannen saken frem for fylkesutvalget. Det er avklart med Justis- og beredskapsdepartementet at en kan sende inn høringssvar etter fristen. Saken legges derfor frem for fylkesutvalget 8. oktober. Saken bør også legges frem for fylkestinget i oktober som melding.

På grunn av utredningens omfang følger et sammendrag av utredningen i kapittel 3. For hele utredningen, se Justis- og beredskapsdepartementets hjemmeside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2013/nou-2013-9/2.html?id=732132>

3. SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN:

Utvalget viser til at fremtidens politi må kunne møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten og samtidig levere en god polititjeneste der befolkningen bor.

Følgende utfordringsbilde danner bakteppe for utredningen:

3. 1 Utfordringer i politiet - utvalgets observasjoner

Økt vekt på kjerneoppgaver, betydelige forbedringer knyttet til styring og ledelse, bedre organisering og ny struktur, er etter utvalgets vurdering hovedpilarer i en langsiktig plan for å forbedre og videreutvikle politiet.

Politiets kjerneoppgaver kan oppsummeres til:

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

I forhold til kjerneoppgavene kan de underliggende utfordringene for norsk politi oppsummeres til 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 av disse fire hovedpunktene.

Utvalgets hovedanbefalinger:

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.

Utvalget påpeker det paradoksale ved at Norge har et politi med mange dedikerte medarbeidere. Politiet har høy tillit i befolkningen, rekrutterer godt og er politifaglig langt fremme. Politiet har også over lengre tid hatt en stabil budsjettvekst. Samtidig får ikke Norges befolkning en så god polititjeneste som ressursinnsatsen skulle tilsi.

En betydelig styrking av politiets ressurser har ikke gitt utslag i økt evne til å løse kjerneoppgavene. Årsakene til dette er - som 22. juli-kommisjonen påpekte - grunnleggende problemområder som bidrar til at politiet ikke ivaretar sine kjerneoppgaver så godt som ressursinnsatsen skulle tilsi.

Utvalget har gjort en bred gjennomgang av politiets utfordringer og problemområder. 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 utdypes utfordringene og problemområdene utvalget har identifisert:

Utviklingstrekk i samfunnet

Kriminaliteten i Norge og resten av Nord-Europa er fallende, men er mer kompleks, grenseoverskridende og organisert. Det er sterk befolkningsvekst, konsentrasjon av bosetting og til dels markante endringer i befolknings sammensetningen. Dette setter nye krav til spesialisert kompetanse, nye arbeidsmetoder, systemer og responsevne.

Oppgaver og prioriteter

Å møte dette utfordringsbildet krever tydelige prioriteringer og mål. Utvalget peker på at dette ikke er tilfelle i dag og viser til at politiets kjerneoppgaver ikke systematisk ligger til grunn for valg, prioriteringer og ledelsesoppmerksomhet i politiet.

Politidirektoratets 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 26 pst. av tidsbruken, mens kun 49 pst. av tiden ble brukt på kjerneoppgavene.

Politiets kapasitet til å besvare publikumshenvendelser er høyest på dagtid i ukene, mens publikums behov for assistanse er høyest på ettermiddag/kveld og natt til lørdag og søndag. Politiets evne til å respondere på publikums behov 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

Bekjempelse av den nye typen kriminalitet og større kriser viser hvor viktig politiets evne til å samarbeide på tvers av politidistrikter og patruljer er. Utvalgets gjennomgang gir et tydelig bilde av et politi med 27 til dels autonome politidistrikter med en sterk lokal orientering.

De operative systemene kan ikke overføre helhetlig og komplett informasjon mellom politidistrikter på en god og tidsmessig måte. 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, hevder utvalget.

Læring, utvikling og forbedring

Forskjellig praksis og organisering mellom politidistrikter gjør læring og utvikling vanskeligere. Eksempelvis loggføres ikke hendelser likt. Det finnes ingen enhetlig definisjon av hva som er en alarmhendelse, og hvordan en slik skal håndteres og prioriteres.

Kvalitet på tjenestene

Det er store forskjeller innen straffesaksbehandling, både når det gjelder saksbehandlingstid, oppklaringsprosent og andel frifinnelser mellom sammenlignbare politidistrikter innenfor samme type saker. Politiets forutsetninger for å levere gode polititjenester, særlig i distrikts-Norge, er redusert. Dette skyldes i stor grad dagens meget desentraliserte tjenestestruktur med et stort antall små tjenestesteder.

Kun 24 pst. av dagens 354 tjenestesteder har en politibemanning som gjør at de teoretisk er i stand til døgnkontinuerlig patrulje. De samme utfordringene gjelder alminnelig publikumstjenester. Bare 18 pst. av dagens 354 tjenestesteder tilbyr en tjeneste etter kl. 16.00 på én eller flere ukedager. Den desentraliserte tjenestestruktur er et hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og å tilby gode polititjenester lokalt.

Kostnadseffektivitet, drift og organisering

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.

Politiet har hatt en 30 pst. realvekst i bevilgningene de siste åtte årene. Bemanningen er økt med 11 pst. de siste fire årene. I samme periode er det gjennomført 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.

Utvalgets 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.

For å møte fremtidens dagens og fremtidige utfordringene anbefaler utvalget at det gjennomføres to reformer; *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.

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

3.2 Strukturreformen

Som tidligere nevnt er politiets kjerneoppgaver å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og etterforske og straffeforfølge lovbrudd.

Å sikre effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver bygger på følgende fire elementer:

- kunnskapsdrevet forebygging
- tilstedeværelse der og når kriminalitet skjer
- rask respons og gjenoppretting av normaltilstand når kriminalitet har skjedd
- effektiv etterforskning og straffeforfølgning.

Hensynet til kjerneoppgavene må overstyre hensynet til tilleggsoppgavene. Dagens tilleggsoppgaver må ikke nødvendigvis løses av politiet. Utvalget legger til grunn for at det må foretas en betydelig endring av politiets oppgavesett og en konsentrasjon om kjerneoppgavene.

Politiet er tillagt en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie- og forvaltning. Politiet er pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 lover. Mange av disse oppgavene har fulgt med da lensmannsetaten ble integrert i politiet, eller er tillagt politiet av 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 Sverige, Finland og Danmark har politiet en smalere oppgaveportefølje enn i Norge. I disse landene arbeides det også med å redusere oppgavene ytterligere. Se tabell neste side.

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	
Straffeløpfølging	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 forlikrådet	x			
	Gjeldsordning	x			

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

Utfordringene med en så stor oppgaveportefølje som norsk politi er stilt overfor, er størst ved de små tjenestestedene i distriktene hvor tilleggsoppgavene trekker mest ressurser, og hvor konsekvensene for løsning av kjerneoppgavene er størst.

Oppsummert: Politiet må gis et mer spisset oppgavesett, som i hovedsak avgrenses til oppgaver direkte knyttet til politiets kjerneoppgaver, samt oppgaver som direkte understøtter løsning av disse. 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.

3.2.1 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 befolknings- og kriminalitetsgrunnlaget til å kunne opprettholde tilstrekkelig volum og kvalitet på beredskaps- og spesialistfunksjoner.

Politiet har i dag 354 tjenestesteder. Ca. 40 pst. har mindre enn fem ansatte. Kun 24 pst. har mer enn 20 ansatte. En desentralisert struktur skulle gi et godt grunnlag for å respondere på publikums behov og gi gode publikumstjenester. I dag bindes ressurser opp i å holde lokale tjenestesteder åpne på dagtid når publikums behov for politiets tjenester er lavt. Utvalget konkluderer derfor med at et stort antall tjenestesteder med lav bemanning ikke gir grunnlag for en best mulig polititjeneste lokalt.

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 politiressurser 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 fordi inndeling i politidistrikter, lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter fastsettes ihht. politiloven av regjeringen. Det er i seg selv en betydelig begrensning.

I tillegg har regjeringen, gjennom St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og fremtidstru* - *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. Utvalget mener at kommunene bør ha uttalerett, men ikke veto rett, slik det i praksis er i dag.

Agder politidistrikt er et eksempel på hvor en har forsøkt å foreta sammenslåinger av tjenestesteder:

”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. () 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.”

3.2.2 Forslag til ny struktur - færre politidistrikter - færre tjenestesteder

Utvalget anbefaler en helhetlig modell for organiseringen av politiet. Disse endringene vil skape mer politikraft og gi bedre polititjenester der befolkningen bor.

Utvalget peker på følgende hovedgrep som må til:

- Etablere færre, men mer robuste politidistrikter
- Styrke lokalpolitiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter
- Særorganenes funksjon og kapasitet tilpasses ny distriktsstruktur
- Gi Politidirektoratet rammebetingelser for å ta et helhetlig ansvar.

Utvalgets foreslag:

- Politiet organiseres geografisk i 6 robuste politidistrikter (mot dagens 27).
- Det lokale politiet styrkes gjennom økt politibemanning og sammenslåing av små tjenestesteder. Antall tjenestesteder reduseres fra dagens 354 til om lag 210.
- Beslutningsfullmakt knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet.
- Politidistriktene har en lik intern organisering.

Utvalgets vurderinger mht. ulike modeller for distriktsorganiseringen

Utvalget har utarbeidet tre alternative distriktsmodeller:

Regionsmodell (anbefalt modell): Denne modellen har 6 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.

En viktig forutsetning for regionmodellen er at hoveddelen av ressursene fortsatt er lokale og spredt i politidistriktene, ute på lensmannskontor og politistasjoner. Ledelse og administrasjon vil derimot sentraliseres. 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.

Mellomalternativet: Modellen har 10 politidistrikter. 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 analysemiljøer, på det kriminaltekniske området og innen etterforskning av organisert kriminalitet.

Fylkesmodellen: 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 regionmodellen inngår Agder sammen med Telemark, Buskerud og Vestfold, mens Agder blir som i dag i både fylkesmodellen og mellommodellen, dvs. samme som i dagens 27 distrikter. Se tabell under for strukturendringer i politidistrikt i de ulike modellene:

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

I tabellen under oppsummeres de viktigste forskjellene mellom de tre alternative modellene for distriktsstruktur.

	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.

Utvalgets vurderinger av lokal struktur - færre tjenestesteder

Dagens 27 politidistrikter er veldig ulikt organisert mht. tjenesteder med 28 geografiske tjenestesteder i Agder til 2 i Follo politidistrikt og Asker og Bærum politidistrikt.

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.

Utvalget mener at dagens lokale struktur er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby gode polititjenester lokalt. 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 eiendoms kostnader.

Utvalget viser til at tilgjengelig og tilstedeværende politi ikke handler om tjenestesteder, men om polititjenestemenn og -kvinner. Fremtidens politi vil være mer tilstede i lokalmiljøene med flere patruljer der og når publikum trenger dem.

Utvalget foreslår færre tjenestestedene, men at 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. Utvalget har illustrert effektene av å slå sammen små tjenestesteder ved å bruke Vestoppland politidistrikt som eksempel. Eksempelet tas med her som en illustrasjon:

Vestoppland politidistriktet har i dag om lag 200 ansatte fordelt på 13 tjenestesteder. Gjennomsnittlig kjøreavstand 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 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 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. I tillegg vil man frigjøre administrative ressurser og effektivisere oppgaveløsingen tilsvarende en styrking på 15 politistillinger.

Å utvikle den lokale strukturen krever meget god innsikt i lokale forhold og muligheter. Utvalget har derfor ikke foretatt 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.

3.3 Kvalitetsreformen

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.

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
- prestasjonsledelse med tydelige målsettinger
- kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver
- standardiserte arbeidsmetoder og prosesser
- strategisk kompetanse- og lederutvikling
- en kostnadseffektiv organisasjon med riktig nivå på administrativt personell.

4. FYLKESRÅDMANNENS MERKNADER

Fylkesrådmannen mener utvalget på en god måte dokumenterer dagens organisering av polititjenesten i forhold til nåværende og fremtidige utfordringer. Utredningen gir solid bakgrunn for å vurdere de mange sammensatte utfordringer, oppgaver og forventninger polititjenesten er stilt overfor. Som utredningen også peker på, er det med dagens organisering ikke mulig å innfri de mange og til dels motstridende forventningene og kravene som politiet står overfor. Utvalget foreslår derfor en omfattende omstrukturering og omorganisering.

Fylkesrådmannen viser til at et grunnleggende prinsipp i en rettsstat er trygghet for å få bistand når alvorlige situasjoner inntreffer. Tilstedeværelse med kvalitativt personell av et visst omfang er viktige forutsetninger for dette. Utvalget fører solid dokumentasjon for at økt bemanning, større ressurser og bedre utstyr til politiet i seg selv ikke er nok for å få et kvalitativt bedre politi som gjør politiet bedre i stand til å løse sine kjerneoppgaver.

Fylkesrådmannen støtter derfor utvalgets vurdering om at hensynet til kjerneoppgaver må gå foran hensynet til lokalisering av tjenestested og utførelse av tilleggsoppgaver.

Når det gjelder antallet politidistrikter foreslår utvalget dette redusert fra 27 til 6 politidistrikter (regionmodellen). I regionmodellen inngår Agder i politidistrikt Sør, som foruten Agderfylkene også inkluderer fylkene Buskerud, Vestfold og Telemark. Fylkesrådmannen er i utgangspunkt åpen for regionmodellen, men vil påpeke at mellommodellen med 10 distrikter kan være et alternativ.

Utvalget foreslår at det lokale politiet skal styrkes gjennom økt politibemanning og sammenslåing av små tjenestesteder. Antall tjenestesteder reduseres fra dagens 354 til om lag 210. Denne omstruktureringen bør gjennomføres innenfor hvert politidistrikt med utgangspunkt i en endret distriktsstruktur. Fylkesrådmannen viser til at dette arbeidet først kan startes opp når de nye politidistriktene er etablert.

Fylkesrådmannen mener for øvrig at hovedregelen må vær at politiet organiserer og innretter egen virksomhet ut fra politifaglige vurderinger for å få best mest mulig konsentrasjon om kjerneoppgavene. Kommunene bør tas med på råd i lokaliseringssaker, men det må legges avgjørende vekt på de politifaglige vurderingene når det gjelder endelig lokalisering av tjenestestedene.

Til grunn for færre tjenestesteder er det imidlertid helt avgjørende at det blir flere politibiler og tilstedeværende patruljer i distriktene og hvor patruljebilene er base i stedet for kontorer som i de fleste tilfeller er stengt etter kl. 16.00, eller bare har åpent visse dager i uken. Dette må tilpasses befolkningsstørrelse og risikovurdering sett i lys av kjerneoppgavene.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen viser til utredningen og sine merknader og foreslår at fylkesutvalget gjør slikt vedtak:

1. Fylkesutvalget støtter de vurderinger og beskrivelser som utvalget legger til grunn for at dagens polititjeneste ikke møter dagens og fremtidige utfordringer.
2. Fylkesutvalget støtter utvalgets innstilling om å redusere antallet politidistrikter fra 27 til 6 politidistrikter (regionmodellen). Når det gjelder lokaliseringen av de fremtidige distriktene forutsettes det at kommuner og fylkeskommuner tas med i prosessen.
3. Fylkesutvalget tar til etterretning at antallet tjenestesteder foreslås redusert fra dagens 354 til om lag 210. Fylkesutvalget er enig i at politiet må kunne organisere og innrette egen virksomhet ut fra politifaglige vurderinger for å oppnå best mest mulig konsentrasjon om kjerneoppgavene.
4. Kommunene bør tas med på råd i lokalisering av tjenestesteder, men det må legges vekt på at det er de politifaglige vurderingene som må avgjøre lokalisering av tjenestestedene. Til grunn for eventuelt færre tjenestesteder er det viktig at det blir flere tilgjengelig politibiler og tilstedeværende patruljer i distrikter og områder som ikke har døgnbemennende tjenestesteder. Dette må tilpasses befolkningsstørrelse og risikovurdering sett i lys av kjerneoppgavene.