

Saknr. 13/9567-2

Saksbehandler:
Øyvind Hartvedt

Høring - NOU 2013:9 - Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer

Innstilling til vedtak:

::: Sett inn innstillingen under denne linja ↓

Fylkesrådet vedtar høringsuttalelsen som den framgår av saksutredningen

::: Sett inn innstillingen over denne linja ↑

... Sett inn saksutredningen under denne linja ↓

Hamar, 07.10.2013

Per-Gunnar Sveen
fylkesrådsleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Saksutredning

Høring - NOU 2013:9 - Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer

Hjemmel/referanse for saken

Fylkesrådets vedtakskompetanse er hjemlet i FT-sak 95/11.

Innledning og bakgrunn

Utvalgets oppdrag var å gjennomføre en analyse av dagens politi, demografi og kriminalitetsbilde. Dernest skulle de se hvordan dagens politi var organisert for å møte en framtidig demografisk utvikling og antatt kriminalitetsutviklingen. Disse analysene skulle danne grunnlag for et forslag om langsiktig plan for videreutvikling av etaten. Analysen skulle peke på forslag til forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektiv ressursbruk i politiet.

Utvalget skriver, «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 strukturereform og en kvalitetsreform*.

- Struktureformen 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. Struktureformen omfatter forslag om endringer i politiets oppgavesett og en ny struktur og organisering av politiet, færre distrikter og lensmannskontorer/politistasjoner.
- 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.

Noen av de sentrale tiltak som foreslås er:

- Økt prioritet til politiets kjerneoppgaver
- En tydelig nasjonal ledelse av politistyrkene
- Tydeligere skille mellom politisk styring og faglig utøvelse
- Færre politidistrikt for å gi større enheter og muliggjøre større grad av spesialisering
- Færre og større tjenesteenheter for å frigjøre ressurser til innsats og beredskap
- Sentral styring av teknologiporteføljen, både når det gjelder utvikling og drift
- Sentralisering av fellesfunksjoner.

Saksopplysninger – fakta

Overføring av oppgaver fra politiet til bl.a. kommunene

Politiets ansvar, mål og oppgaver reguleres av politiloven §§ 1 og 2. Politianalysen legger til grunn at politiet i dag har et bredt og uensartet sett med oppgaver. I tillegg til kjerneoppgavene er politiet tillagt en rekke forvaltningsoppgaver, oppgaver innen sivil rettspleie og oppgaver gitt i medhold av

annen lovgivning. Utvalget mener at for å levere en god polititjeneste i dagens samfunn kreves mer spesialisert kompetanse og tydelig prioritering.

Dette er spørsmålstillinger som Stortinget har behandlet tidligere:

I St.meld. nr. 22(2000 – 2001) Politireform 2000 sies det at politiet var pålagt oppgaver og ansvar i mer enn 100 ulike lover. Oppgaver utover de rene politioppgavene har vært en villet utvikling fordi det har vært et ønske om å ha et sivilt preg på norsk politi.

Utvalget mener det er viktig å tydeliggjøre 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. Bl.a. med støtte i St.meld. nr. 42 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver og beskrevet av Justis og beredskapsdepartementet i Prop. 1 S (2012-2013) om politiets samfunnsoppdrag «...*Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen*», legger utvalget til grunn at politiets kjerneoppgaver er:

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

Utvalget mener at dagens brede oppgavesett vanskeliggjør en riktig prioritering og effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver. De mener at det er i distriktene og ved de små tjenestestedene at disse tilleggsoppgavene trekker mest ressurser, og hvor konsekvensene for løsningen av kjerneoppgavene er størst.

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 har pekt på en rekke forvaltningsoppgaver, oppgaver innen den sivile rettspleie og namsfunksjoner og noen polisiære oppgaver. Det er også pekt på mulige etater til å overta. Mulige oppgaver som det pekes på at kommunene vil kunne overta er: Ansvar for barnehusene (barnevernet eller helsevesenet), transport av psykisk syke (helsevesenet), ivareta personer som er overstadig beruset (helsevesenet og/eller kommunen), håndtere hittegods (kommune eller privat), håndtere vrak (kommune, fylkeskommune eller privat), godkjenne brukthandel (kommune), håndtere løshunder og forbud mot farlige hunder (kommune eller mattilsynet) og sekretariatfunksjonen i forliksrådet (kommune). Ansvaret for flere oppgaver i politiet i dag foreslås vurdert overført til andre statlige etater. Det vises til NOU'ens kap. 11.

Utvalget forslår at det igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver til andre etater og virksomheter. Dette vil være et viktig tiltak for å sikre både bedre kvalitet på løsningen av politiets kjerneoppgaver og å legge til rette for effektivitet og god kvalitet i løsningen av tilleggsoppgavene.

Vurdering:

Et viktig prinsipielt spørsmål knyttet til oppgaveporteføljen til politiet er hva slags politi ønsker vi å ha. Fram til i dag har det vært et mål og villet politikk å ha sivilt preget politi som er lokalt forankret. Politiets sivile og forvaltningsoppgaver er ment å bidra til å skape et godt og tillitsfullt klima mellom

politi og publikum. Lokal tilstedeværelse og disse sivile oppgavene ved siden av ordinære politioppgaver bidrar til å bygge gode relasjoner mellom politi og publikum. Dette er et viktig grunnlag for å styrke tilliten mellom politi og borgerne. Ønsker vi et politi med kun politioppgaver?

Det savnes en vurdering i utvalgets sin analyse om det i det hele tatt er noen positive sider med å ha ansvar for å løse sivile oppgaver fra politiet sin side i et lokalsamfunn. Man skulle tro at den kunnskap som politiet erverver innenfor det sivile saksfeltet kan være med å styrke det forebyggende politiarbeidet. En overføring av den sivile oppgaveportefølje til kommuner og andre etater kan medføre nye samarbeidsarenaer for å få løst oppgavene. Kommunene har ikke like forutsetninger for å løse nye oppgaver. Det er stor sannsynlighet at det vil måtte etableres samarbeid kommunene mellom som igjen kan medføre et større byråkrati.

I dag er det i hovedsak sivilt ansatte som behandler forvaltningssakene og de sivile sakene. Innenfor den sivile rettspleie må noen få saker behandles av lensmannen/politistasjonssjefen. Videre står disse ansvarlig for dette saksfeltet selv om sivilt ansatte saksbehandlere gjør saksbehandlingen. Videre må det påregnes at dersom politiet skal gi i fra seg oppgaver til andre, må ressursene følge med. Umiddelbart synes derfor utviklingspotensialet å være lite.

En grundig og bred utredning er helt nødvendig før det kan tas standpunkt til disse spørsmålene. Utredningen må ikke bare behandle hvilke oppgaver politiet skal gi slipp på og hvem som skal overta de. Et sentralt tema i en slik utredning vil være hva det betyr for politiets rolle i samfunnet og forholdet til publikum at politiet ikke lenger skal ha sivile oppgaver. Kostnadene til eventuelle oppgaver som kommunen overtar, må fullfinansieres fra statens side. Fullfinansiering innebærer også kostnader relatert til kompetansebygging og rekruttering i forkant av en eventuell overføring av oppgaver.

Det er stor sannsynlighet for at det må spisses mer hvilke kommuner som kan ta på seg de oppgaver som utvalget anbefaler overført til kommunene. Noen av oppgavene som for eksempel Barnehus vil tvinge kommunene til å samarbeide da omfanget er for lite i den enkelte kommune til å kunne rettferdiggjøre en egen ordning. Et interkommunalt samarbeid som vertskommune eller interkommunale selskap vil generere høyere transaksjonskostnader enn om oppgaven fortsatt ligger til Politiet.

Lokal struktur og organisering

Utvalget anbefaler en styrking av det lokale politiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter. Det foreslås en reduksjon av antall tjenestesteder fra dagens 354 til ca. 210. Utvalget mener at en sammenslåing av små tjenestesteder gjør det mulig å:

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

Videre mener utvalget at dette vil legge forutsetningene på plass for disse 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 hevder at 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. Dette kan åpne for å justere de enkelte regionale distrikt som for eksempel etablere et robust justert distrikt øst.

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.

Vurdering:

Utvalget drøfter responstid, men betydning av lokalkunnskap og det tette samarbeidet med kommunene vies liten plass. Geografi og responstid henger sammen. Responstid ved utrykning er en ting, men også faktisk kjøretid for innbyggere som trenger politiets tjenester (levere anmeldelser, bekymringssamtaler osv.). Med en tjenestestedsstruktur som foreslått vil avstanden for mange innbyggere til lokalt politi bli betydelig lengre enn i dag. Det er i analysen ikke drøftet hvordan politiet skal ivareta sin tilstedeværelse i de kommuner og lokalsamfunn hvor de ikke lengre skal være lokalisert. Responstid og trygghet er viktig for det enkelte menneske og det enkelte lokalsamfunn uansett størrelse. Dersom den foreslåtte sentraliseringen av den lokale strukturen blir en realitet, bør lokal politimester og ordfører i de kommuner som mister sin lokale lensmann inngå en samarbeidsavtale, om hvordan samarbeidet politi/kommune skal være og hvordan politiet skal ivareta sin lokale tilstedeværelse i allerede etablerte fora som politiråd, beredskapsråd og SLT.

For å bygge tillit slik at politiet kan ha en positiv kommunikasjon med bl. a ungdom og foreldre/omsorgspersoner, må det satses på relasjonsbygging og ufarliggjøring. Dette krever et nærpoliti med lik tilgjengelighet i alle landets kommuner.

Spørsmålet blir: Får vi mer nærpoliti av å sentralisere? Et sannsynlig resultat er flere bilpatruljer, mindre lokalkunnskap og til syvende og sist et fjernpoliti.

Hvem skal i fremtiden bestemme endringer i lokal struktur

Saker om sammenslåing av lensmannskontor/politistasjoner skal etter politiloven § 16 besluttes av regjeringen ved kongelig resolusjon. Praksis i dag er at regjeringen ikke behandler slike sammenslåingssaker hvor en eller flere kommuner er uenige. Utvalget foreslår at ansvaret for å beslutte slik sammenslåing flyttes fra regjeringen til politidirektoratet.

Vurdering:

Vårt grunnleggende synspunkt bør være at dette er et politisk spørsmål som gjelder lokalsamfunnsutvikling, tjenestetilbud og trygghet for innbyggerne. Politiet er en viktig samfunnsaktør i det enkelte lokalsamfunn og er en viktig samarbeidspart for kommunen. Derfor vil vi fraråde at politiloven § 16 endres.

Med dagens praksis om at en ikke gjør endringer der hvor kommunene er uenige, betyr at enkeltkommuner i realiteten har veto. Det finnes eksempler på at enkeltkommuner har stoppet endringer som andre kommuner har sett på som gode og riktige. Spørsmålet er om en også i fortsettelsen skal la enkeltkommuner ha slikt veto – i og med at dette kan ha negative konsekvenser for andre kommuner. Vi anbefaler at denne «vetopraksis» endres og anbefaler at regjeringen beslutter når all relevant saksinformasjon foreligger. I slike sammenslåingsprosesser må kommunen være naturlig samarbeidspart for politiet og viktig høringsinstans.

Beredskapsarbeid

I den sivile beredskapsplanleggingen legges det stor vekt på nærhetsprinsippet for krisehåndtering. Dette innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå, og er viktig i kommunenes beredskapsarbeid. Disse har derfor et stort behov for kunnskapsinnhenting og faglig samarbeid med politiet i et slikt system. Det er viktig at det er politiresurser tilgjengelig for på lokalt plan slik at kommunenes arbeid innenfor beredskapsplanlegging, øving og krisehåndtering blir best mulig.

I analysen foreslås det færre små enheter og en sammenslåing av lokale tjenestesteder. Det er viktig at det tas vare på kompetanse og kapasitet i politiets organisasjon til å fylle denne rollen i beredskapsplanleggingen opp mot kommuner og lokale aktører.

Ny distriktsstruktur

Dagens 27 politidistrikter har en ulik organisering og størrelse. Noe av forklaringen på denne variasjonen er at distriktene dekker områder med et variert befolkningsgrunnlag og kriminalitetsbilde. En konsekvens av denne ulikheten er at det har vært nødvendig å bygge opp sterke nasjonale særorgan for å støtte de mindre politidistriktene i mer krevende og kompliserte saker.

Politianalyseutvalget har utviklet et sett kriterier for å vurdere alternative modeller for en ny distrikts-struktur.

– *Robuste politidistrikter:* Politidistriktene skal ha forutsetninger for å inneha alle vesentlige fagmiljøer nødvendig for å løse politiets kjerneoppgaver, 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. Her er en tabell fra utredningen om hvor mange årsverk som må være på ulike fagområder for å ha et robust politidistrikt:

Enhet	Årsverk	Enhet	Årsverk
Operasjonssentral	60	Alvorlig og org.krim.	20
Innsatsledelse	15	Øk. krim.	10
Analyse	7	vold og sedelighet	10
Forebygging	7	Påtalejurister	20
		Kriminalteknikk	20

– *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.

Gitt disse kriteriene faller dagens modell med 27 distrikter helt igjennom, en fylkesmodell med 18 distrikter er i følge utvalget ikke særlig bedre. De to aktuelle alternativene for utvalget er en regionmodell med seks distrikter eller en «mellommodell» med ti.

Vurdert opp mot de valgte kriteriene kommer regionmodellen best ut, slik utvalget ser det. Den er robust, gir mulighet for en enhetlig organisering og betydelige besparelser i administrasjon – noe mellommodellen ikke gir i samme grad. En vil.. «også kunne gi mulighet til å omstrukturere særorganene ved å overlate flere oppgaver til politidistriktene og derved få færre enheter på nasjonalt nivå». En følge av dette må være at stillinger og personell flyttes ut fra Oslo til de nye regionstasjonene.

Regionmodellen:	Mellommodellen:
<ul style="list-style-type: none"> • -Stor Oslo (Oslo, Asker og Bærum) • Øst (Akershus, Oppland, Hedmark og Østfold) • -Sør (Agderfylkene, Telemark, Buskerud, Vestfold) • -Vest (Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane) • -Midt (Møre og Romsdal, S-Trøndelag, N-Trøndelag) • Nord (Nordland, Troms, Finnmark) 	<ul style="list-style-type: none"> -Stor Oslo (Oslo, Asker og Bærum) -Innland (Oppland og Hedmark) -Østland (Akershus og Østfold) -Sør-Øst (Buskerud, Vestfold og Telemark) -Sør (Agderfylkene) -Rogaland - Vest (Hordaland, Sogn og Fjordane) -Midt (Møre og Romsdal, S-Trøndelag, N-Trøndelag) -Nordland -Nord (Troms og Finnmark)

Vurdering

Fylkesrådet er kritisk til å etablere så store geografiske enheter som regionmodellen legger opp til. Politidistriktene vil med dette miste muligheten til å ha kjennskap og nærhet til de områdene de skal gi beskyttelse. En slik organisering vil også bety at mange ansatte må flytte på seg. Erfaring fra andre

store statlige omstillinger som medfører mye flytting av arbeidsplasser, er at det fører til utfordringer med å beholde personale. Vi vil derfor anbefale at departementet går videre med mellommodellen med 10 distrikter.

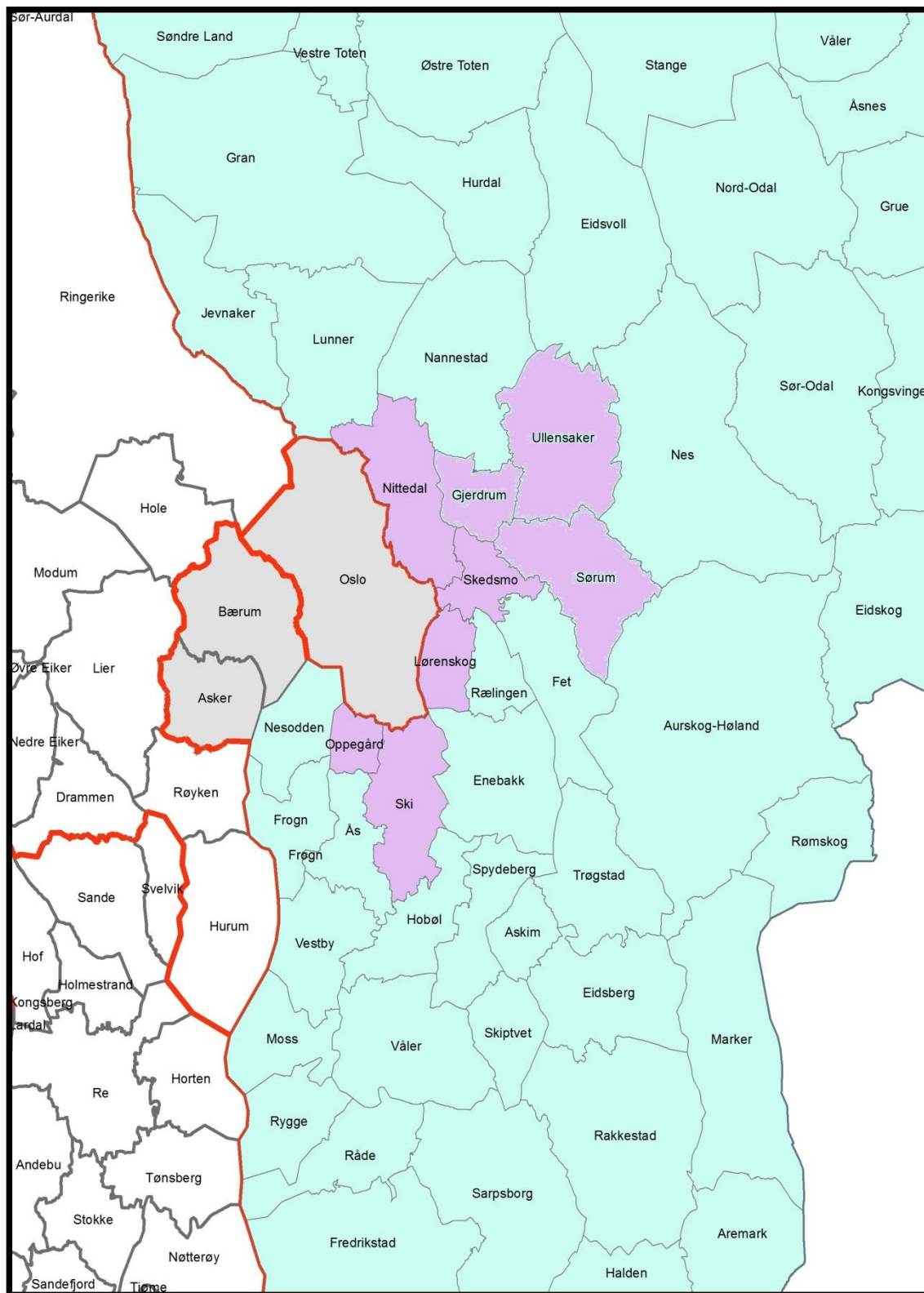
Men hvis departementet legger seg på anbefalingen fra utvalget vil vi også peke på noen momenter for en endring av forslaget til inndeling på Stor-Oslo og region Øst.

Med den foreslåtte regionmodellen blir Hedmark en del av distrikt Øst, sammen med Akershus øst for Oslo, Østfold og Oppland. Dette blir et stort distrikt, og et distrikt med en veldig variert demografi. Fire særtrekk kan trekkes fram. Lang grense mot Sverige, store geografiske områder med spredt befolkning, småbyer og til slutt, deler av distriktet grenser til Oslo, med storbyens karaktertrekk innenfor kriminalitet og demografi.

Vi stiller derfor spørsmålet om det kan være hensiktsmessig å justere grensene mellom region Øst og Stor-Oslo noe. Flere av kommunene i Akershus øst for Oslo, er en del av Oslo tettsted. De vil også ha fellestrekk demografisk og med hensyn til kriminalitetsforekomst med Oslo. Vi spør oss også om hovedflyplassen på Gardermoen bør være en del av distrikt Stor-Oslo. Oslo politikammer har ansvaret for sikkerheten i forbindelse statsbesøk og andre høyprofilerte gjester til landet. Disse kommer i all hovedsak med fly til Gardermoen.

Ved å justere grensen noe for distrikt Øst og Stor Oslo, kan distrikt Øst også rendyrke en distrikts/småbyprofil, med Hedmark, Oppland, Østfold og deler av Akershus. Dernest vil dette distriktet ha en lang grense til Sverige, som gir mulighet for å utvikle spesialisert kompetanse på grensekryssende kriminalitet.

Vi har satt opp et forslag til hvilke kommuner som kan høre med til Stor-Oslo, og for det nye distrikt Øst. Dette er ikke ment som et ferdig gjennomarbeidet forslag, men som en illustrasjon på et alternativ. Med dette alternativet vil befolkningsgrunnet fortsatt gjøre distrikt Øst tilstrekkelig robust etter de kriterier som utvalget har satt opp.



Alternativt politidistrikt – Stor Oslo

Som foreslått av utvalget, med tillegg av kommunen Nittedal, Skedsmo, Lørenskog, Oppegård, Ski, Gjerdrum, Sørum og Ullensaker. De fem første kommunene er nabokommuner til Oslo, med en naturlig infrastruktur som gjør de til en del av «Stor-Oslo». Ullensaker er kommunen hvor Oslo Lufthavn ligger. Sørum og Gjerdrum kommuner ligger mellom Oslo og Ullensaker og vil således være en naturlig del av dette politidistriktet.

Et slikt politidistrikt vil da bestå av:	
Kommune	Innbyggertall (nærmeste 1000)
Oslo	627 000
Nittedal	22 000
Skedsmo	51 000
Lørenskog	34 000
Oppegård	26 000
Ski	29 000
Asker	57 000
Bærum	117 000
Gjerdrum	6 000
Sørum	16 000
Ullensaker	32 000
Totalt	1017 000
Et nytt politidistrikt Øst vil da bestå av:	
Fylke	Innbyggertall (Nærmeste 1000)
Hedmark	194 000
Oppland	187 000
Østfold	283 000
Akershus minus Nittedal, Skedsmo, Lørenskog, Oppegård, Ski, Asker, Bærum, Gjerdrum, Sørum og Ullensaker	178 000
Totalt	842 000

... Sett inn saksutredningen over denne linja [↑](#)