



POLITI HØGSKOLEN

Politidirektoratet

Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

NORWEGIAN POLICE UNIVERSITY COLLEGE

Deres referanse:

Vår referanse:
2013/00815-2 008

Sted, Dato
Oslo, 9.9.2013

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

Innledning

Politihøgskolen avgir med dette sin høringsuttalelse til NOU 2013:9 Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen.

Politihøgskolens uttalelse er inndelt i tre hoveddeler. Første del tar for seg de sider ved NOU 2013:9 som berører politiets kunnskapsutvikling, og Politihøgskolens rolle i den sammenheng. Annen del tar for seg Politihøgskolens organisatoriske tilknytning og styringsmodell. Tredje del tar for seg Politihøgskolens vurderinger av NOU 2013:9s mer generelle føringer for det fremtidige politiet i Norge.

Politianalysen vil overveiende bli referert til som NOU 2013:9. Vi vil også referere til "utvalget" som dem som gjennomførte utredningen.

Politihøgskolen gir utvalget honnør for et meget omfattende og grundig arbeid. Utvalget har gjennomført en historisk grundig datainnsamling og analyse av målbare størrelser på politiets virksomhet. På samme måte som 22. juli-kommisjonen har utvalget bidratt med viktig ny kunnskap om politiets virksomhet. Ikke bare dataene i seg selv, men også bruken av dem har bidratt med viktig tilleggskunnskap for politiet.

Det er et tankekors at denne kunnskapen over tid også har ligget så å si like utenfor «stuedøren» til etaten – uten at den har blitt etterspurt eller hentet inn. Dette underbygger Politihøgskolens opplevelse av en etat som fortsatt i for stor grad alene baserer sine beslutninger på erfaringer og ikke annen kunnskap. Vi merker også at det er liten tradisjon blant ledere å etterspørre kunnskap.

Tiden etter terroranslaget 22. juli 2011 har også vist at det har vært (og er) et misforhold mellom samfunnets forventninger til politiet og kvaliteten på tjenestene politiet makter å levere. Samtidig har det også vist seg at andre sektorer kanskje har

POLITI HØGSKOLEN

Pb.5027 Majorstuen, 0301 Oslo
Slemdalsveien 5
Tlf: 23 19 99 00 /Faks: 23 19 99 01
Org. nr: 974 761 017 / Giro: 7694.05.08335
www.phs.no /postmottak@phs.no

Avdeling Bodø

Pb. 6004, 8002 Bodø
Universitetsalleen 1
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 75 58 80 30

Utdanningssenter Kongsvinger

Pb. 100, 2201 Kongsvinger
Motjernsvegen
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 62 82 59 50

Justissektorens kurs- og øvingssenter Avdeling Stavern

Pb. 204, 3291 Stavern
Fredriksvern Verft
Tlf: 23 19 99 00
Faks: 33 13 43 02

kommet vel så langt som politiet innenfor vår kjernevirksomhet – beredskap og krisehåndtering.

Dette underbygger behovet for at politiet i fremtiden i enda større grad åpner seg mot samfunnet, i mindre grad «er seg selv nok» og bygger en undringskultur fremfor en fasitkultur når de søker ny kunnskap.

Hovedoppgaven til utvalget var å danne et «grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten». Utvalget anbefaler at det gjennomføres to reformer i norsk politi: en strukturreform og en kvalitetsreform.

Utvikling er en forutsetning for å løfte politiet fremover. Premisser som styrker utvikling blir viktig å få frem. Det er naturlig at Politihøgskolen som den sentrale kunnskapsutvikler i politiet peker på disse i sitt høringssvar. Utvalgets ulike anbefalinger har mange positive virkninger, men også noen negative. Når retningen for fremtidens politi skal pekes ut, er det viktig at ulike sider av anbefalingene er drøftet for om mulig å ytterligere styrke de positive effektene, og for å redusere de negative.

Politihøgskolen har valgt å begrense sine høringsinnspill til utvalgte deler av Politianalysen.

1. Politiets kunnskapsutvikling og kompetansestrategi – Politihøgskolens rolle

Strukturreform og kvalitetsreform

Utvalget anbefaler at det gjennomføres to reformer i norsk politi: en strukturreform og en kvalitetsreform.

Politihøgskolen stiller seg positiv til denne anbefalingen – både kvalitetsreformen og en strukturreform som innebærer en reduksjon i antall politidistrikter og driftsenheter. I fremstillingen videre vil vi knytte merknader til enkelte av reformforslagene.

Innledningsvis kan det være naturlig å beskrive Politihøgskolens oppdrag for å vise hvilke områder vi aktivt ønsker å bidra for å utvikle norsk politi videre. Politihøgskolen utdanner til et av velferdsstatens viktigste yrker, og kan ikke sees på som en «støttefunksjon» (NOU 2013:9 side 141). Oppdraget til høgskolen (FOR 2005-11-25 nr 1330) er å:

- a) gi grunnutdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten (bachelor-politiutdanning)
- b) tilby etter- og videreutdanning for ansatte i politi- og lensmannsetaten
- c) drive forskning og faglig utviklingsarbeid som er relevant for politi- og lensmannsetaten
- d) formidle kunnskap om faglige spørsmål innenfor Politihøgskolens kompetanseområde

- e) Samarbeide med andre universiteter og høyskoler og med tilsvarende institusjoner og politiutdanningsinstitusjoner i andre land
- f) utføre oppdragsvirksomhet på fagfelt innenfor Politihøgskolens kompetanseområde.

Kvalitetsreformens fokus på kunnskapsutvikling og kunnskapsbasert politiarbeid er avgjørende for i hvilken grad norsk politi vil kunne løse fremtidige arbeidsoppgaver på en god og effektiv måte. Et samfunn i stadig større endring krever at premissene for å kunne drive kunnskapsutvikling og -formidling er til stede. Vi vil nå diskutere NOU 2013:9s forslag til kvalitetsutviklende tiltak, og hvordan Politihøgskolen kan bidra i den videre utviklingen.

Kvalitet og prestasjoner

NOU 2013:9 omtaler kvalitet og prestasjoner spesifikt i kap 8, og kobler effektivitet og kvalitet videre i kap 15. Politihøgskolen ser meget positivt på det sterke kvalitetsfokuset.

NOU 2013:9 er sterkt fokusert på prestasjonsledelse og mål- og resultatstyring. Det er Politihøgskolens oppfatning at NOU 2013:9 ikke tilstrekkelig problematiserer forholdet mellom profesjonell kompetanse og mål- og resultatstyring/prestasjonsorientert ledelse. Profesjonell kompetanse krever faglig ledelse på et nivå som går utover mål- og resultatstyringens rammer. Det samme gjelder også presentasjonen av styring av politiets samarbeid med eksterne aktører. Dette forutsetter at politiet ledes og styres ut fra ivaretagelse av profesjonelle standarder, klart utover det å styre etter mål på straffesaksbehandling og kriminalitetskontroll.

I kap 8.2, kap 14.2.2 og kap 15.2.4 anbefaler utvalget å styrke politiets arbeid med prestasjonsledelse, gjennom en rekke konkrete forslag. Politihøgskolen ser svakheter ved prestasjonsbasert ledelse. En rekke studier viser hvordan ensidig vekt på å måle kriminalitetsreduksjon i kvantifiserte målstyringsregimer medfører et passivt politi, som måler 1) saksproduksjon, 2) saksbehandlingstider 3) antall utførte kontrolltiltak (se for eksempel Balvig og Holmberg 2013, Lomell 2010, Eterno og Silverman 2012). Dette er problematisk i forhold til politiets rolle i samfunnet da saksproduksjon kan komme av eksterne forhold, og vekt på saksbehandlingstider kan medføre lavere kvalitet på prosessen og rettssikkerheten. Når det som måles ikke speiler politiarbeidets komplekse realitet, skaper det stressbelastninger, passivitet og frustasjon eller i verste fall fusk med tall ('the number game'), noe som er dokumentert i både Sverige og Danmark. I tillegg reduseres antall timer til politiinitiert kontroll og fri patrulje, som er en forutsetning for praktisering av problemorientert politiarbeid. Snever mål- og resultatstyring kan dermed hemme arbeidet med å styrke profesjonell skjønnsutøvelse og profesjonskontroll i politiet.

I kap 8.3 diskuteres betydningen av en kunnskapsbasert løsning av politiets oppgaver. Dette omtales videre i kap 15. Politihøgskolen stiller seg meget positiv til dette. Det stadfestes at *"Planlegging og gjennomføring av politiets oppgaveutøvelse bør være basert på data og analyser, f.eks av (...) kunnskap om beste praksis og*

tilgjengelige metoder. Valg av strategier og virkemidler bør baseres på grundige analyser, relevant forskning og god kjennskap til kunnskapsfronten internasjonalt". Politihøgskolen er en aktør som kan bistå og utfordre distriktene med analyser og forskningsbasert kunnskap. Dette er en rolle som Politihøgskolen gjennom sitt forskningsarbeid ønsker å videreutvikle. Det eksisterende kunnskaps- og kompetansearbeidet må styrkes ytterligere for å opprettholde de krav som foreligger til politiet som en kunnskapsorganisasjon.

Det er gledelig å se at utvalget etterlyser en betraktelig sterkere FoU-innsats. Utvalget anbefaler utvikling av en FoU-strategi for justissektoren. Et arbeid med en FoU strategi bør etter vårt syn igangsettes snarest for å sikre en strategisk retning på FoU arbeidet som en del av det omfattende reformarbeidet som vil pågå de nærmeste årene. Politihøgskolen har FoU som en av kjerneoppgavene og vi har utviklet en FoU-strategi innen vårt ansvarsområde. Samtidig er FoU innarbeidet i høgskolens strategiske plan. Politihøgskolen bidrar gjerne inn i arbeidet med en FoU-strategi for justissektoren. Politihøgskolen ønsker en sterk deltagelse i den videre utvikling av FoU i politiet, og anbefaler at FoU-aktivitet generelt kobles til høgskolen.

England gjennomgår nå en reformprosess mot mer demokratisk kontroll av politiet. Dette innebærer at det engelske kvalitetssikringssystemet som fremheves i kap 15.2.3 anses som for dårlig til å ivareta kvaliteten på de profesjonelle standardene. Systemet utvalget fremstiller som et godt eksempel, er altså i ferd med å endres. Det skal nå etableres en Professional body,¹ som i mye større grad løsrives fra mål- og resultatsystemet enn det som beskrives i kap 15.2.3. Dette kan være verdt å se nærmere på i prosessen med utvikling av FoU i etaten.

Både kap 8.3, 8.4 og 15.2.2 omtaler standardisering av analyseprodukter, arbeidsmetoder og prosesser. Politihøgskolen påpeker at standardisering kan bety at etaten oppnår forutsigbarhet, enhetlig opptreden, og effektivitet, men politiet kan samtidig tape når det gjelder fleksibilitet, utvikling og innovasjon. I verste fall kan dette innebære at politiet blir mindre tilpasningsdyktig til skiftende omgivelser, og stivner i sin oppgavetilnærming. Det er derfor viktig at man avveier nøye hva som skal standardiseres og hvorfor.

Kompetanseutvikling generelt, og ledelse spesielt

I kap 8.5 peker utvalget på en manglende strategi for kompetanseutvikling både i Politidirektoratet sentralt og ute i politidistriktene. Utvalget kommer med flere konkrete tiltak for å styrke den strategiske kompetanse- og lederutviklingen i politiet. Politihøgskolen støtter fullt opp om dette, og ser frem til å delta i den videre prosess mot sterkere strategisk kompetanseutvikling og kompetansestyring i politiet.

I kapittel 7.4, 8.5 og hele kapittel 14 gis det en situasjonsbeskrivelse og det foreslås en rekke tiltak som Politihøgskolen stiller seg bak. Vi vil kort kommentere

¹ Policing in the 21st : Reconnecting the police and the people. London: Home Office, 2010.
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/consultations/policing-21st-century/policing-21st-full-pdf?view=Binary>.
Se også Peter Neyroud (2010): Review of Police Leadership and Training (2010). London: Home Office.
<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/consultations/rev-police-leadership-training/>

lederrekruttering, lederutdanning og lederutvikling.

Politiet mangler i dag en rekrutteringsstrategi av politiledere. En slik strategi bør naturlig si noe om hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til ledere på ulike nivåer, formelle kompetansekrav og krav til personlige egenskaper. Fravær av en slik strategi kan som utvalget peker på bli en noe tilfeldig lederrekruttering ute i distriktene og særorganene. Det er en klar risiko for at gode ledere/kandidater ikke fanges opp, og det kan motvirke både mobilitet mellom lederposisjoner innad i etaten og i at personer utenfra søker lederposisjoner i politiet. Lederrekrutteringen blir på mange måter en lukket affære hvor hva som vektlegges blir noe diffust. Det skaper grobunn for spekulasjon om at det ikke nytter å søke posisjoner uten at "du kjenner noen". Det er meget uheldig.

Politiet er en så stor etat at det vil være naturlig å etablere et "assessment-senter" som kan støtte de ulike virksomhetene i politiet med profesjonell bistand til lederutvelgelse. Politihøgskolen har i dag etablert et slikt senter i forbindelse med studentutvelgelse til Bachelor-utdanningen, og kan bidra med våre erfaringer.

På bakgrunn av den omfattende kritikken av politiets ledelse både av 22. juli-komisjonen og nå av utvalget er det også naturlig å se på både utvikling og utdanning av ledere. Vi anbefaler at Politidirektoratet etablerer en overordnet strategi for utvikling av fremtidens politiledere. Politihøgskolen bidrar gjerne i arbeidet. Politihøgskolen vil innen de strategiske rammene bidra med utdanning av funksjonsretta ledere (innsatsledere, operasjonsledere, stabsledere mv) gjerne i samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner. Politihøgskolen ser det som naturlig at vi også i fremtiden bidrar med generelle lederutdanninger (førstebetjent/lensmenn/stasjonssjef), og topplederutdanninger, men til høyere ledelsesnivå til større bør innslaget fra andre utdannelsesinstitusjoner være. Det er etter vår oppfatning en viktig ledelseskompetanse på høyere ledelsesnivå både å kjenne til ledelsesutfordringer i andre sektorer og å ha gjennomført deler av lederutdannelsen ved andre utdanningsinstitusjoner nasjonalt og internasjonalt. Denne type bygging av lederkompetanse er etter vår oppfatning for svak i dag. Politihøgskolen vil fremover arbeide for å formalisere samarbeid med flere institusjoner.

Politihøgskolen bidrar i dag på oppdragsbasis i samarbeid med en annen utdanningsinstitusjon i lederutvikling i politidistrikt. Vi har ikke kapasitet til å drive denne type virksomhet i stor skala fordi vår primæroppgave er å gi utdanning. Samtidig gir denne type oppdrag verdifull erfaring til videreutvikling av lederutdanningene våre.

Konklusjon

- Politihøgskolen stiller seg meget positiv til NOU2013:9s fokus på kvalitetsutvikling, og støtter igangsettelse av både kvalitets- og strukturreformer.
- Politihøgskolen påpeker viktigheten av at politiet ledes og styres ut fra

ivaretagelse av profesjonelle standarder, ut over det å styre etter mål på straffesaksbehandling og kriminalitetskontroll.

- Det bør utarbeides en rekrutteringsstrategi og en overordnet strategi for lederutvikling.
- Politihøgskolen ønsker å bidra i utforming og gjennomføring av en eventuell kvalitetsreform.

2. Politihøgskolens tilknytning og styringsmodell

NOU2013:9 kap 12.7.1 og 12.9 omtaler to meget viktige punkter om Politihøgskolen. Dette er Politihøgskolens organisatoriske tilknytning og Politihøgskolens styringsmodell. Det er helt nødvendig at Politihøgskolen har en relasjon til Politidirektoratet som sikrer utøvelse av høgskolens faglige oppgaver. Politihøgskolen er usikker hva utvalget ønsker å oppnå når det gjelder anbefalingen om mer direkte styring, sett i forhold til de muligheter Politidirektoratet har i dag.

Strategisk styring av politiet og Politihøgskolen

Utvalget foreslår i kapittel 12.8 at politiet blir organisert i seks politidistrikter og fire (over tid tre) særorganer med nasjonalt fagansvar. Med denne modellen etableres det en strategisk ledelse av politiet bestående av politimesterne og sentrale ledere i politidirektoratet. Sjef for Politihøgskolen inngår i følge forslaget ikke i denne ledergruppen. Utvalget foreslår at HR-avdelingen i Politidirektoratet som har ansvar for personellstyring, utdanning og organisasjonsutvikling får ansvaret for styringen av Politihøgskolen. Med tett kobling til ytre etat og akademiske miljø, er Politihøgskolen navet i kunnskapsutviklingen i norsk politi. For å sikre strategisk kunnskapsutvikling, må Sjef PHS være en del av politidirektørens ledergruppe. Det er derfor av stor betydning for videre utvikling av etaten, at PHS organisatorisk legges på samme nivå som særorganene. Finland står overfor en politireform tilsvarende den norske. I den finske reformen reduseres antall politidistrikter, og utrykningspolitiet nedlegges. Politiutdanningen blir akkreditert som en bachelorutdanning fra 2014. Høgskolen vil tilby grunnutdanning, etter- og videreutdanning (inkludert masterutdanning) og forskning. Sjefen for Politihøgskolen skal inngå i Politidirektørens ledergruppe sammen med politimesterne. I Danmark har man valgt en annen modell, der sjefen for Politiskolen kun har ansvaret for den akkrediterte bachelorutdanningen. Etter- og videreutdanning er lagt rett under Rikspolisjefen, mens forskning gjennomføres ved de sivile universitet og høgskoler. Sjefen for Politihøgskolen har altså et betydelig mindre ansvar enn Sjefen for PHS og Skolesjefen i Finland. De danske politistudentene er ansatt i politiet når de starter på politiutdanningen, og de får lønn under veiledet praksis. Det er derfor en naturlig ordning at den danske politiskolen er lagt inn under HR hos Rikspolisjefen. Når man leter etter nye modeller, er det viktig å se til de land som har likest organisering som oss. Da er det i denne sammenheng mest relevant å se til Finland og ikke til Danmark, som det synes som at utvalget har gjort.

Strategisk styring og akademisk frihet

Akademisk frihet er begrunnet i og begrenset av den akademiske virksomhets konstituerende formål og grunnleggende prinsipper om vitenskapelig tenkning og ytringsfrihet som grunnleggende for søking etter sann kunnskap og forståelse (NOU2006:19). NOU2006:19 «Akademisk frihet» legger til grunn at universiteter og høyskoler kan ivareta sitt samfunnsoppdrag *bare* ved å sikre at disse grunnprinsippene for sannhetssøkende virksomhet preger det daglige arbeid. I *American Association of University Professors* prinsipperklæring fra 1940 står det: «Freedom in research is fundamental to the advancement of truth» (s. 3). Bak denne formuleringen argumenterer de for at det finnes flere ulike, men beslektede presiseringer. Vi løfter frem tre: (1) Kompetanse i fri utfoldelse er *den beste* oppskrift vi i dag kjenner for utvikling av ny kunnskap. (2) For «brukere» av forskningsbasert kunnskap og av kandidater fra høyere utdanning er det viktig å kunne stole på at de konklusjoner fagmiljøene presenterer og går god for faktisk er beste tilgjengelige kunnskap. (3) For et demokratisk politisk system er en opplyst offentlig debatt meget viktig, både for innholdet i den politikk myndighetene utformer og for utviklingen av en demokratisk politisk kultur. Politihøgskolen har en samfunnsrolle som går langt ut over det å avgi bestilt kunnskap til politietaten. Akademisk frihet er nøkkelen til Politihøgskolens posisjon som Nordens ledende politivitenskapeligs utdannings- og forskningsmiljø. Dette må ikke røkkes ved.

Politihøgskolen mener dagens ordning gir Politidirektoratet et tilstrekkelig grunnlag for å gi høgskolen sentrale styringssignal. Vi viser til den strategiske styring Kunnskapsdepartementet i dag gjennomfører av universitets- og høgskolesektoren, med overordnede strategiske mål og oppfølging gjennom styringsdialoger. Politidirektoratet gir i dag PHS disponeringsskriv med påfølgende styringsdialog ved årets slutt. POD gjennomfører likevel ingen strategisk styring. Politihøgskolen ønsker at Politidirektoratet i større grad tar opp faglige, politiske og andre overordnede strategiske føringer til diskusjon. Slike strategiske diskusjoner, sett i sammenheng med regnskap, budsjett og måloppnåelse, vil gi direktoratet en god styringsmulighet.

I tillegg har Politidirektoratet en rekke myndigheter som går ut over den styring Kunnskapsdepartementet kan utføre overfor de sivile universiteter og høyskoler. Dette er eksempelvis direkte påvirkning av etter- og videreutdanninger, herunder antall studier og studenter. Det er altså fullt mulig for Politidirektoratet å gjennomføre «god og helhetlig styring av alle sider ved Politihøgskolens sin virksomhet» (Kap 6.2.3.2), uten å endre dagens ordning.

På den annen side må det også påpekes at Politihøgskolen kan, også innenfor dagens organisering, bli en langt mer sentral rådgiver for Politidirektoratet, ikke minst i politifaglige spørsmål. Denne rådgivende funksjonen, som i stor grad må baseres på forskning og erfaringskunnskap, vil bli hemmet av en for tett kobling til Politidirektoratet. Ingen andre sivile utdanninger har en så tett kobling til et direktorat som det rapporten foreslår som en aktuell nyorganisering.

Sterkere strategisk styring samt bedre rutiner og systemer for innspill mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen hva gjelder behov for forskning og utvikling, er

derfor en løsningsmodell. Politihøgskolen har opprettet nasjonale referansegrupper innenfor en rekke fagområder. Gruppene består av fagpersoner fra høgskolen og ytre etat og har i oppgave å kvalitetsikre undervisning og læremidler, samt å videreutvikle metoder og politiutdanning på grunnlag av det erfaringsmateriale gruppene medlemmer og høgskolen innehar. Politihøgskolen vil i løpet av høsten i samarbeid med etaten og riksadvokaten vurdere å etablere flere grupper.

Politihøgskolens styre

Politihøgskolens styringsmodell omtales i NOU2013:9 kap 12.7.1. Følgende spesifikke formuleringer må bemerkes:

«Utvalget mener at nødvendigheten og hensiktsmessigheten av dagens styringsmodell med et eget styre for Politihøgskolen må vurderes. Utvalget kan ikke se at det er særlige grunner ved Politihøgskolens virksomhet som tilsier at en modell med et styre verken er nødvendig eller gir en bedre styring av virksomheten. Styrets oppgaver knyttet til faglig kvalitetssikring vil eventuelt kunne ivaretas av et faglig råd eller tilsvarende ordninger.»

Her har ikke utvalget drøftet at Politihøgskolen har en særlig status ved både å være en del av politiet og en akkreditert høyskole. Formelt gjelder ikke universitets- og høyskolelovens kapittel 9 om styre for Politihøgskolen (Forskrift om Politihøgskolen under univl., 2005 og Universitets- og høyskoleloven, 2005).

En tilsvarende organisering av Politihøgskolen er imidlertid rettslig forankret i politiloven § 24a, som er begrunnet med ønsket om å skape større likhet med de øvrige høgskolene. Det er tatt utgangspunkt i sentrale bestemmelser i universitetsloven (Ot.prp.nr.61 (2003-2004) s. 28)).

Ved universitets- og høyskoleloven av 2005 ble styrenes stilling styrket for å styrke kvaliteten ved forskningen og utdanningen og for å sikre den akademiske frihet:

«Departementet mener det er behov for en ytterligere styrking av styrenes strategiske rolle. Organiseringen av institusjonens ledelse må etter departementets syn bidra til å verne om faglig autonomi og akademiske verdier og tradisjoner, samt å utvikle universitetene og høyskolene som kritiske samfunnsinstitusjoner. Samtidig må den være robust og i stand til å reagere raskt på endringer i omgivelsene og bidra til at institusjonene forholder seg aktive til slike endringer.

En evaluering av styrenes arbeid, som ble gjennomført av Statskonsult i 2003, og uttalelser i høringssvarene viser at styrene så langt ikke har utnyttet sitt nye handlingsrom fullt ut. Da er det nødvendig å legge ytterligere til rette for at institusjonene får arbeidsvilkår som reelt setter dem i stand til å utnytte det handlingsrommet de har fått. Samtidig er det viktig at institusjonene får en styringsform som medvirker til at institusjonens ressurser utnyttes formåls effektivt.

Departementet mener at styret skal være det øverste organ ved institusjonen og ha det overordnede ansvar for at den faglige virksomhet holder høy kvalitet. Loven bør synliggjøre styrets ansvar for både å opprettholde den faglige autonomi og for å legge til rette for at de akademiske verdier og tradisjoner kan føres videre i møte med de omstillingsbehov stadige samfunnsendringer medfører.» (Ot.prp. nr.79 (2003-2004) s. 74.)

Det er et utgangspunkt for akkreditering av NOKUT at kravene i universitets- og høyskoleloven er oppfylt (Forskrift om kvalitet i høyere utdanning § 3-1 femte ledd). Selv om universitets- og høyskoleloven kapittel 9 om styre ikke formelt gjelder for Politihøgskolen, er det altså en bevisst lovgivervilje at Politihøgskolen skal være organisert på samme måte som de aller fleste høyskoler, med et styre.

Når utvalget skriver at det må finnes «særlige grunner» for at et styre er nødvendig eller gir en bedre styring av virksomheten, er det altså et utgangspunkt som ikke tar hensyn til at den store hovedregel for universitetet og høyskoler i Norge er at institusjonen skal ha et eget styre. (Vi er klar over at de nylig opprettede Forsvarets høyskoler og KRUS ikke har styrer, men det er ikke i seg selv noen grunn til å lage en tilsvarende særordning for Politihøgskolen.) Det er ikke det å fortsette å ha et styre som må begrunnes, men det å innføre en særordning som gjør at Politihøgskolen underlegges en direkte styring som er fremmed for de fleste universiteter og høyskoler.

Slik Politihøgskolen ser det, vil en ordning som utvalget foreslår, kunne svekke den akademiske frihet, og under enhver omstendighet svekke tilliten i samfunnet til at våre forskningsresultater er kommet fram på faglig og ubundet grunnlag. NOU2006:19 bruker betegnelsen «institusjonell autonomi» om den enkelte høgskoles selvstyre. De påpeker at Institusjonell autonomi er en *nødvendig* betingelse for individuell akademisk frihet.

Styrets grunnleggende oppgaver er å sikre langsiktig og helhetlig styring av undervisning og forskning gjennom godkjenning av studieplaner, fagplaner, kvalitetsrapporter og virksomhetsplaner. Disse oppgavene krever sterk faglig og pedagogisk forståelse. Å holde institusjonens undervisnings- og forskningsaktivitet på et høyt akademisk nivå sikres blant annet gjennom styrets eksterne representanter fra andre universiteter og høyskoler. Sterk påvirkning fra politietaten ivaretas gjennom styrets eksterne representanter fra politietaten. Med Politihøgskolens nåværende styringsmodell, sikres altså sterke koblinger til både samfunn og politietat, samtidig med at den nødvendige skjerming mot for sterk politisk eller byråkratisk innblanding ivaretas.

Utvalget viser til at styrets oppgaver eventuelt kan ivaretas av et faglig råd eller tilsvarende ordninger. Forsvaret har i dag en styringsmodell med et faglig råd. Politihøgskolen vil bemerke at forsvaret og politiet har grunnleggende forskjellige mandater og oppgaver. Forsvarets militære oppgaver krever helt andre styringssystem og organisering enn det som skal kjennetegne sivile etater og institusjoner, også når det gjelder utdanning. Det synes derfor lite hensiktsmessig å se hen til forsvaret når Politihøgskolens fremtidige styringsmodell og organisatoriske plassering skal vurderes.

En oppløsning av Politihøgskolens styre, eventuelt en opprettelse av et faglig råd med rektor som sjef, kan føre til at dagsaktuelle tema påvirker utdanningen for sterkt, med tap av akademisk frihet og fragmentariske utdanninger som konsekvens.

Politihøgskolen kan ikke se hvilke fordeler utvalget mener å oppnå ved å fjerne styret og erstatte det med et faglig råd eller tilsvarende ordning. Utviklingen av økt myndighet og ansvar til styrene i universitets- og høyskolesektoren ellers tilsier at det skal «særlige grunner» til for å endre dagens ordning. Vi kjenner ikke til noen sider ved Politihøgskolens virksomhet som tilsier avskaffelse av styre.

Politihøgskolen må fortsette rollen som en egen institusjon, og oppfylle de krav som settes etter universitets- og høyskoleloven (2005). NOU2013:9 er tydelig på at det kunnskapsbaserte grunnlaget for utøvelse og drift av norsk politi er svakt, og Politihøgskolen ønsker å møte denne utfordringen. Mer konkret, Politihøgskolen ser NOU2013:9 sammen med Endringsprogrammet og de øvrige politiske styringsdokumenter som er lagt fram det siste året² i en helhet. Det foreligger i dag store forventninger til endring og forbedring av norsk politi, og dette vil forutsette en aktiv forskningsaktør og -formidler.

Konklusjon:

- Politihøgskolen bør organisatorisk ligge på linje med særorgan og politidistrikt, og sjef PHS bør inngå i politidirektørens ledergruppe.
- Politidirektoratet bør utvikle en sterkere strategisk styring av Politihøgskolen gjennom overordnede strategiske mål samt tydeligere oppfølging på måloppnåelse.
- Politihøgskolens øverste organ bør fortsatt være et styre.

3. Politihøgskolens kommentarer til NOU2013:9 s mer generelle føringer for det fremtidige politiet i Norge

Nedenfor følger Politihøgskolens vurderinger av NOU 2013:9s mer generelle føringer for det fremtidige politiet i Norge. Politihøgskolen etterspør en drøfting av politiets verdigrunnlag, som utgangspunkt for de konklusjoner og den retning som beskrives. Videre er Politihøgskolen av den oppfatning at NOU2013:9 gir et for snevert bilde av innholdet i politiets kjerneoppgaver. Dette vil bli drøftet i det følgende.

Verdigrunnlag

Ved offentliggjøringen av arbeidsutvalgets mandat den 8. november 2012 sa Justis - og beredskapsminister Faremo at «en forutsetning for analysen er at nærpolitiet styrkes» (Ellefsen, 2013). Med dette la hun til grunn normative føringer med lange

² Std.Mld om Terrorberedskap, Std.Mld om Samfunnsikkerhet (Hareide-komiteen, DIFI's evaluering av POLITIDIREKTORATET, og Merverdiprogrammet)

historiske røtter. Begrepet «nærpoliti» ble opprinnelig lansert av politirolleutvalget, opprettet i 1976, for å utrede hvilken rolle og oppgaver det norske politiet skulle ha. I november 1981 foreslo politirolleutvalget (NOU 1981: 35) ti grunnprinsipper for norsk politi som til sammen skulle utgjøre en verdimodell kalt «nærpolitiet».

Nærpolitimodellen fikk stortingsets tilslutning under behandling av stortingsmelding 23 (1991-1992) om bekjempelse av kriminalitet, og har siden vært lagt til grunn for all utvikling av norsk politi. I stortingsmelding 22 (2000-2001) om Politireform 2000 opprettholdes de ti grunnprinsippene som verdigrunnlag for etaten, og med stortingsmelding 42 (2004-2005) om politiets rolle og oppgaver ble det slått fast at «Det idémessige grunnlaget som politirolleutvalgets ti grunnprinsipper samlet uttrykker, skal også i fremtiden være en del av verdigrunnlaget for politi- og lensmannsetaten.» (s.6).

Trass i Faremos krav om at politianalysen skal bidra til at nærpolitimodellen styrkes, brukes verken ordet «nærpoliti» eller «nærpolitimodell» i NOU2013:9. De ti grunnprinsippene omtales heller ikke.

Et verdigrunnlag bygges på idealer som man skal strekke seg etter, og således vil ethvert ideal ha preg av en ønskesituasjon. Et verdigrunnlag er dessuten avhengig av stadige diskusjoner og bekreftelser for å kunne fungere som styrende norm. Dersom man unnlater å diskutere verdigrunnlagets innhold, er det en fare for at det forvitrer.

Ved å unnlate å drøfte politiets verdigrunnlag kan NOU2013:9 bidra til at nærpolitimodellen svekkes, eller at den blir stående som et innholdsløst symbol uten normativ styrende funksjon. I stedet løfter NOU2013:9 frem effektivitet og kompetanse på en måte som opphever dem til overordnede mål. I prinsippet burde effektivitet og kompetanse være midler for å nå overordnede mål og verdier, som for eksempel de verdier nærpolitimodellen har stått for.

Politiets kjerneoppgaver

Ut over en manglende drøfting av forholdet til politiets verdigrunnlag, har utvalget etter Politihøgskolens oppfatning et noe snevert syn på politiarbeid. For ensidig vektlegging på beredskap og bekjempelse av organisert kriminalitet, går på bekostning av andre sentrale sider ved politiets virksomhet.

I NOU2013:9 oppsummeres politiets kjerneoppgaver som følger (Boks 5.2):

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

Dette er en meget vid avgrensning, men ikke vid nok hvis en ser på hva omfattende politiforskning sier om hvilke arbeidsoppgaver politiet faktisk utfører. Liv Finstad (2000) i Norge, Rolf Granér (2004) i Sverige og Lars Holmberg (1999) i Danmark gir gode beskrivelser av politiets møte med publikum og hva de gjør. Deres

forskningsresultater stemmer godt med annen internasjonal forskning som påpeker at politiet i deres 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 hjelpe-, service- og veiledende oppgaver, men likevel av stor verdi for publikum. For å løse disse oppgavene med alt fra festende naboer og bjeffende hunder til skarpe oppdrag trenger politiet god lokal kunnskap for å kunne utøve godt skjønn.

NOU2013:9 slipper relativt raskt en rekke av de kjerneoppgavene den selv setter opp og fokuserer på organisert kriminalitet og andre former for moderne kriminalitet. I kap 10.3 oppsummerer man ved å påpeke at den registrerte kriminaliteten går ned samtidig med at det skjer en økning av alvorlige og grenseoverskridende kriminalitetstyper og at det har blitt mer komplekst og sammenvevd. Dette dokumenteres ikke med tall, men fremsettes mer som en allmenn påstand som underbygges med noen eksempler. Økonomisk og organisert kriminalitet er ikke, og vil ikke bli, blant de mest sentrale politioppgavene de aller fleste steder i landet. Dette 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 foreslått i England (Karn, 2013 og Loveday, 2006). Mye av arbeidet med å forebygge organisert kriminalitet bør skje lokalt. Kriminelle nettverk og organisasjoner er i overveiende grad lokalt forankret (85 % av de organiserte kriminelle gruppene i UK var også stasjonert der (se Hobbs, 2013), varer og tjenester omsettes lokalt, og det er også der man ser skadevirkningene. I Sverige og Nederland har man positive erfaringer med lokale forebyggende tiltak mot organisert kriminalitet (Engström og Korsell 2010 og Schoot, 2006). Dette betyr at man trenger god lokal tilknytning og kunnskap for å kunne forebygge også disse former for moderne kriminalitet, men også at etterforskningen, etterretning og oppfølgingen av større saker best skjer av spesialister i større sentrale enheter enn ved å bygge ut regionale distriktsmessige enheter på dette.

Det finnes mye forskning på politiets arbeid. Vi vil spesielt trekke frem Lipsky (2010), som i sitt banebrytende arbeid kaller politiet gatebyråkrater (street-level bureaucrats). Han baserer det meste av sin analyse på politiet. Utøvelsen av skjønn er en sentral del av deres virksomhet. I møtet med klientene og publikum er gatebyråkraten avhengig av improvisasjon for å løse sine oppgaver på en god måte. Derved kan deres virksomhet i liten grad standardiseres eller reduseres til enkle måleenheter.

Organisatorisk kjennetegnes også politiet av stor avstand mellom ledelse (management cops) og den praktiske utøvelsen av politiarbeid ute i feltet (street cops). Reuss- Ianni & Ianni (1983) betegner det som to høyst ulike politikulturer med til dels et antagonistisk forhold til hverandre. Dette begrenser i hvilken grad man faktisk kan styre det daglige operative politiarbeidet.

Lipsky (2010) påpeker at fleksibiliteten og bruken av skjønn blir en utfordring når man ønsker å styre politiets innsats eller måle effektivitet. NOU2013:9 ønsker å forenkle og å finne tydelige parametre for politiets kjerneoppgaver som man kan styre politiet etter. Den tar da ikke inn over seg den store bredden av

skjønnsmessige oppgaver, betydningen av nærhet og kunnskap til befolkningen for utfallet av deres arbeid. Lipsky påpeker at søken etter styring og kontroll i mange tilfeller medfører økt fokus på enkle kvantitative mål på et arbeid som langt på vei er fryktelig vanskelig å måle. Resultatet blir ofte at målene begynner å leve sitt eget liv og at de medfører en dreining av arbeidet opp mot hva som måles, mens andre sentrale oppgaver legges vekk. Målene blir et mål i seg selv, noe Lipsky sier kan medføre både ineffektivitet og en forringelse av kvaliteten på tjenestene.

Utvalget ser ut til å glemme at politiets mest sentrale rolle er å være en del av lokalsamfunnet, en integrert gatebyråkrat som utøver et yrke i direkte kontakt med publikum. Det er gode grunner til at politiet er et yrke som er ytterst vanskelig å avgrense, de er generelle problemløsere med service-, hjelpe og veiledningsoppgaver og myndighetenes direkte møte med befolkningen (Se Karn, 2013).

Etter Politihøgskolens oppfatning er det i dette møtet, i denne rollen politiet oppfyller sine grunnleggende samfunnsoppgaver. Dette må tas med når NOU2013:9 skal følges opp. Utfordringen blir å ivareta denne delen av politirollen i arbeidet med å fastlegge ny struktur.

Forskning på politiet og effektene av sentralisering

Politihøgskolen bemerker at de forslag som fremkommer i NOU2013:9 i stor grad mangler kritisk drøfting. Formålet med kritisk drøfting er kvalitetssikring, og dermed et realistisk beslutningsgrunnlag. Utvalget beskriver en rekke forventede rasjonaliserings- og synergigevinster ved sammenslåing til færre og større politidistrikter, men diskuterer ikke sannsynlige eller mulige utilsiktede bivirkninger og negative konsekvenser. Reform- og omstillingsprosesser går aldri så glatt som forventet. Politihøgskolen vil bemerke at NOU2013:9 ser ut til å ha utelatt å forholde seg til kjent politiforskning, som nettopp viser denne type effekter, og dermed har avgjørende implikasjoner både for grunnlag og implementering av en strukturreform. Spesielt gjelder dette forskning om effektene av politireform og sentralisering av politiet i Danmark og Sverige.

Det har etter hvert skjedd en betydelig forskning på effektene av sentralisering av politiet internasjonalt, men man har også flere nordiske bidrag. I nordisk sammenheng er uten tvil den danske rapporten fra "Verdens beste politi: Politireformen i Danmark 2007 - 2011" av Balvig, Holmberg & Nielsen (2011) den mest grundige og dekkende gjennomgangen av effektene av reformer ikke bare i Danmark, men også internasjonalt. Forskningen på feltet tar ofte utgangspunkt i politiets arbeid ute i feltet, interne undersøkelser i politiorganisasjonen og i publikumsundersøkelser.

Som nevnt under ser Politihøgskolen flere positive konsekvenser av sentralisering og reduksjon av antall politidistrikter. For at den videre sentraliseringsprosessen skal få best mulig utfall, ser vi det nødvendig å vise til etablert kunnskap internasjonalt. Vi vil derfor i det følgende påpeke enkelte av hovedfunnene fra den danske studien, med direkte overførbarhet til hva som foreslås i NOU2013:9.

Først og fremst bør det påpekes at man både i Danmark og Norge har et politi som befolkningen har meget høy tillit til og som de er godt tilfreds med. Tilliten synes verken i Danmark eller Norge å ha blitt merkbart forandret av reformene.

Den mest alvorlige konsekvensen som nærmest alle evalueringer peker på er politiets tap av lokalkunnskap og 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 også Holgersson og Knutsson, 2012). Resultatet blir et politi som ikke er der hvor det skjer, et ambulerende politi som mister kontakten med publikum. Det er særlig på denne bakgrunn at man nå desentraliserer i England (Karn, 2013 og Loveday, 2006). Dette medfører også tap av tilstedeværelse og synlighet, som ofte understrekes som en sentral verdi hos politiet.

NOU2013:9 fremhever som et sentralt formål med strukturendringene i retning av vesentlig større enheter, at det er viktig for å skape robuste fagmiljøer for oppgaver som krever spesialistkompetanse. På dette punkt er det likevel et forhold som ikke i tilstrekkelig grad er vektlagt og problematisert. Et robust miljø etableres ikke bare med et tilstrekkelig antall personer. Miljøets robusthet er også knyttet til at spesialistene kjenner hverandre, er vant til å samarbeide og ikke mist at de i det daglige kan utveksle synspunkter og erfaringer knyttet til oppgavene. For at den ønskede robusthet skal oppnås, er det derfor nødvendig at ressursene samles på ett sted. Det er her tilstrekkelig å vise til at spesialistene i Oslo politidistrikt nettopp er samlet i spesialseksjoner, og ikke fordelt på de enkelte politistasjoner. Når utvalget foreslår at politidistriktene i folketall og kriminalitet skal nærme seg Oslo, men omfatte et mye større geografisk område, vil oppnåelsen av den samme «miljøgevinst» innebære at eksisterende spesialister må bytte arbeidssted, og for ganske mange også bosted. Erfaringene fra strukturendringene i Danmark, (Balvig og Holmberg, 2011), gjør at det er atskillig grunn til å tvile på at dette vil skje. Sammenliknet med Norge er avstandene innenfor de nye politidistriktene i Danmark nærmest bare for «et gearskift» å regne. Likevel opplevde danskene at tjenestepersoner med spesialkompetanse (av teknisk eller taktisk karakter) heller valgte å gå over til andre politioppgaver enn bytte arbeidssted. Politihøgskolen etterspør en diskusjon av disse bieffektene. Særlig forholdet mellom sentralisert funksjon og en eventuell desentralisert plassering bør vurderes nøye, for å unngå tilsvarende virkning i Norge.

Utsiktet svekking av forebygging og nedbygging av nærpolti er en effekt som også understrekes i flere forskningsrapporter:

- Mer tid og ressurser benyttes på transport. Med større enheter brukes mer tid og ressurser på kjøring og frakt.
- Svekket service overfor befolkningen, noe som nok henger sammen med punktene overfor opp mot tap av lokalkunnskap og svekket forebygging.
- Personell blir ikke frigjort ved reformer, spises ofte opp av mer administrasjon og andre oppgaver.

Forskningsrapportene peker også på mer positive effekter av sentralisering. Det er:

- Enhetene er store nok til å løse en rekke oppgaver de tidligere måtte ha hjelp til. Dette har vært et av målene ved både den danske og den norske reformen.
- Større muligheter for å opprettholde spesialistfunksjoner. NOU2013:9 understreker behovet for mer distriktsmessig kompetanse innen flere felter som analyse og etterretning.
- Bedret styring av innsats av uttrykning.
- Dessuten har ledere jevnt over vært mer tilfreds med styringen av distriktene etter reformene både i Danmark og i Norge (Politidirektoratet, 2006).

Reformene har hatt langt flere positive effekter innad i politiorganisasjonen enn utad i samfunnet. Politihøgskolen merker seg at en forutsetning for den i NOU2013:9 anbefalte regionmodellen (kap 6.2.1.2) skal være at hoveddelen av ressursene fortsatt er lokale. Samtidig skal det lokale styrkes ved høyere bemanning og færre små enheter. Denne modellen bør etter Politihøgskolens oppfatning konsekvensutredes ytterligere. Generelt er det vanskelig å se for seg en sentralisering og styrking av sentrale enheter og styring, uten samtidig å miste den lokale tilknytningen og kunnskapen. Den reformen som nå er foreslått, kan derfor stå i kontrast til de 10 grunnprinsippene som nevnt ovenfor.

Det kan virke som om NOU2013:9 langt på vei sidestiller kvaliteten på politi som dekker hendinger i bil med tilstedeværende politi. Det kan man se flere steder i teksten, særlig der hvor man argumenterer med kjøretider i lensmannsdistrikter og argumenterer for sammenslåing. Politiarbeid sidestilles med annet utrykningsarbeid som brannvern og ambulansevirksomhet. Dette er lite heldig. Det er akkurat utrykningsaktiviteten, at politiet påkalles når noe har skjedd man søker å unngå ved eksempelvis Problemorientert politiarbeid (POP) og nærpolutivirksomhet. Goldstein (1990) understreker i sitt arbeid om POP at man må vekk fra det reaktive utrykningsarbeidet og over i det proaktive sporet. God politivirksomhet er å bekjempe årsakene til at problemene oppstår, ikke rykke ut når det først har skjedd.

En annen uønsket effekt ved fokuset på utrykning er at man på dette vis fjerner politiet fra lokalmiljøet. Politimannen blir ikke lenger en man identifiserer og kjenner, men kun en uniform på vei til eller fra. På dette vis opparbeides ikke kontakter, som er vesentlig for å utøve godt politiarbeid. Man får ikke tips, spørsmål som kan vise seg å være viktige og man får heller ikke tilbakemeldinger fra publikum. Derved går en vesentlig del av gjensidigheten i kontrollen tapt, en lokal tjenestemann kontrollerer ikke bare sine omgivelser, men han kontrolleres også av dem.

Smidighet og et sivilt preg, som fortsatt bør være sentrale trekk for norsk politi, fremmes ikke ved sentralisering og utrykningsvirksomhet. Et politi som sentraliseres, vil nærmest automatisk også ty til andre arbeidsmetoder og få et annet preg enn et lokalt tilknyttet. Når man ikke vet hva man rykker ut til, ikke kjenner forhistorien og personene, kan man raskt, særlig i dagens situasjon med stor vektlegging av egensikkerhet, benytte sikringsmetoder som oppleves som lite smidige, nærmest maktovergrep av de som rammes. Blant annet viser Geir Aas (2009) i sitt arbeid om

politiets arbeid med familievold at det ikke var helt uvanlig at man rykket inn i private hjem med skjold og hjelmer på, noe som virket skremmende og truende. Slik opptreden kan dessuten lett medføre en eskalering av konfliktnivået. Det er allment kjent at man bør gå "lavt ut", benytte myke metoder for å unngå unødig eskalering av konflikter.

Det blir viktig å ta med betydningen av lokal kunnskap når detaljene i strukturreformen utarbeides.

Kriminalitetsforebygging

Begrepet forebygging nevnes svært ofte gjennom store deler av NOU2013:9, og kan gi inntrykk av at det å ivareta de forebyggende sidene ved politiets virksomhet har stått svært høyt på utvalgets prioritetsliste. Det står et godt avsnitt om forebygging langt ut i analysen (kap 15.3.5), men de perspektivene som presenteres her, reflekteres i liten grad i resten av NOU2013:9. Gjennomgående brukes begrepet «forebygging» i stor grad som et honnrørord uten særlig konkret innhold og uten at det gjennomsyrrer tenkningen. Spesielt er det problematisk at de grunnleggende forutsetningene for å drive effektivt forebyggende arbeid, som lokal- og personkunnskap, knapt diskuteres. Det synes også som om forebygging betraktes som en aktivitet som i hovedsak bedrives av et fåtall spesialiserte forebyggere, i stedet for at forebyggende perspektiver også må gjennomsyre alle sider ved politiets virksomhet.

Generelt i NOU2013:9 forstås forebygging som det arbeidet som utføres av ansatte i forebyggende avdelinger, og ikke som en integrert del av alle ansattes arbeid. På den måten forstås forebygging i NOU2013:9 først og fremst som kortsiktig kriminalitetsreduksjon framfor langsiktig forebygging som preger virksomhetens langsiktige målsetting. Til det vil vi foreslå at styring av politiet bør innrettes mer mot virksomhetens langsiktige målsetting framfor kortsiktig mål- og resultatstyring. Dette kan gjøres ved å utvikle kvalitative performance indikatorer, som vil være mer treffsikre i forhold til mål om trygghet, rettssikkerhet og velferd. Kvantitative mål på forebygging forstått som langsiktig forebygging vil kun virke mot sin hensikt, slik det også er nevnt i NOU2013:9 kap 15.3.5. Mål på politiets effektivitet og suksess utvikles slik at kvalitet kan måles på ulike nivåer.

Det er kun i kap 15.3.5 at politiet nevnes som en av flere samfunnsaktører som driver med forebyggende arbeid. Resten av NOU2013:9 preges av at politiet er aktøren som skal oppnå politiets kjerneoppgaver gjennom mål- og resultatstyring, noe som engelsk forskning har vist at nettopp motvirker denne type samarbeidsprosjekter med eksterne aktører (se Gilling, 2005). Det å fokusere på de enkelte etaters mål- og resultatstyring motvirker utvikling av tverrfaglige profesjonelle nettverk med det formål å jobbe på tvers av sektorer for å oppnå samfunnsmessige mål om forebygging og trygghet (se Egge et al., 2008).

I løpet av 70 og 80-tallet ble forebyggingsfaget spesialisert, noe som forsterket det økende skillet mellom etterforskning og forebygging. Flere enheter la forebyggingsarbeidet til egne samfunnskontaktavdelinger. I Norge ble for eksempel

forebyggende arbeid forut for en straffesak omtalt som forebyggende tiltak fra 80-tallet, og omdøpt til forebyggende polititjeneste (Forebyggende polititjeneste, 1998). Generelt har en organisering av forebyggende tjeneste som spesialistfunksjon lagt grunnlag for et vedvarende dilemma i forhold til forståelsen av forebygging som hovedmål for politiarbeidet. En spesialistfunksjon skal bære hele organisasjonens hovedmål, som både politisk og politifaglig defineres som «kriminalitetsforebygging». Internasjonale forskere har lenge kritisert slike organisasjonsmessige anordninger for å la store deler av etterforskningsstyrken tro at kriminalitetsforebygging ikke har noe med deres arbeid å gjøre (Harvey et al., 1989 og Pease, 1994). Ikke bare lager skillet en kontrast mellom politifaglige mål, men kan skape en mye smalere definisjon av kriminalitetsforebygging, som i større grad vektlegger teknologi og sikkerhetsutstyr framfor en sosial og samhandlingsorientert tilnærming. Dette har imidlertid hatt mindre betydning i den skandinaviske kriminalpolitikken, noe som kan knyttes til en velferdsstatlig kriminalpolitikk (Egge og Gundhus, 2012). Men en smalere definisjon av forebygging som NOU2013:9 i sin helhet legger opp til, vil kunne forsterke en slik internasjonal trend.

Relevansen av måleparametere som anmeldelsestall, saksbehandlingstid og oppklaringsprosent problematiseres i NOU2013:9 særlig fordi de ikke fanger opp langsiktig forebyggende arbeid. Likevel er det den type målstyringssystemer som vektlegges i den skisserte kvalitetsreformen, uten at det nevnes negative konsekvenser av dette arbeidet.

For å etablere tilstrekkelig robuste politidistrikter, gir NOU2013:9 (kap 12.5.3) kriterier et bemanningsnivå innen de ulike politifunksjonene som skal sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Her legges til grunn et minimum på 7 årsverk.

Det er vanskelig å tenke seg at syv årsverk skal kunne opparbeide seg tilstrekkelig kunnskap om lokalmiljøer, utsatte barn og ungdommer og bygge relasjoner med skoler og andre etater over så store distrikter som NOU2013:9 legger opp til. Svært mye politiarbeid, og forebyggende arbeid spesielt, handler om å bygge relasjoner og nettverk til personer og andre etater. Når hvert av de seks foreslåtte politidistriktene består av 3-4 fylker, synes det lite realistisk at bare ca. to årsverk pr. fylke skal kunne bygge slike nettverk og relasjoner ned til de enkelte kommuner, skoler, ungdomsarbeidere og frivillige organisasjoner, for ikke å snakke om de enkelte barn, ungdommer og andre som er kommet skjevt ut.

Den foreslåtte modellen med sentralisering og færre politistasjoner og lensmannskontor vil nødvendigvis medføre at politiet baserer en enda større del av sin patruljerende virksomhet på reaktiv utrykning med bil innenfor store distrikter. En komparativ studie av politipatruljering i ulike europeiske land viser at norsk politi allerede i dag er mer reaktive og omflakkende i sin patruljevirkomhet enn tilfelle er i de andre landene i studien, og det et problem at patruljeringen i liten grad baserer seg på lokalkunnskap (Stol et al., 2011). Denne tendensen må forventes å utvikle seg i enda mer negativ retning med den foreslåtte sentraliseringsmodellen, uten at denne problemstillingen med manglende lokalkunnskap og reaktiv patruljering tas særlig opp til diskusjon i NOU2013:9. I den grad man ønsker en forebyggende

polititjeneste, peker den komparative europeiske studien på behovet for profesjonelt lederskap til fordel for dagens ledelsesorienterte ressursallokering. Studien indikerer at hvis politiet skal bevege seg bort fra en forgangen reaktiv politistil mot et forebyggende og problemorientert politi, må det gjøres mer enn å oppnevne noen polititjenestepersoner til å utføre forebyggende polititjeneste. Hvis man virkelig vil få fart i endringene mot et kunnskapsbasert politiarbeid, må forebyggende polititjenestepersoner oppnevnes med ledelsesmyndighet overfor ordenstjenesten som i de andre europeiske byene.

Politihøgskolen mener at ikke det vil være tjenlig å sentralisere distriktets forebyggere i en stor sentral forebyggende enhet for hele politidistriktet. Det bør heller være en forebyggende koordinator for hele distriktet, og så må det i tillegg bygges opp forebyggende kompetansegrupper på politistasjonene og lensmannskontorene. Et hovedmål må være at den forebyggende tenkningen gjennomsyrrer alle sider ved politiarbeidet både på distrikts- og lokalnivå.

Etterforskning

Politihøgskolen er enig i at vesentlig færre og større politidistrikter kan legge til rette for at etterforskingstjenesten vil bestå av mer kompetente og robuste enheter. Som utvalget selv fremhever vil dette først og fremst gjøre seg gjeldende for de oppgavene som krever spesialkompetanse av etterforskingsteknisk eller –taktisk art. I tillegg vil større enheter også legge forholdene bedre til rett for at det etableres ad hoc-grupper som i en begrenset periode kan angripe spesielt omfattende, plagsom eller truende kriminalitetsformer, som for eksempel ran av døgnåpne utsalgssteder. Dette vil gi trolig gi positiv virkning for den «kvalitativt viktigste» del av kriminaliteten. Politihøgskolen er imidlertid i større tvil om de foreslåtte strukturendringer vil gi positiv virkning for den kvantitativ største del av kriminaliteten. Erfaringsmessig vil det til enhver tid være så mange særlige prosjekter gående, at det selv med større enheter vil være vanskelig å holde tilstrekkelig kompetente og stabile ressurser på den ordinære og dagligdagse kriminaliteten. Kriminalitet som for enkeltpersoner kanskje betyr mest for trygghetsfølelsen. Slik Politihøgskolen ser det, vil dette problem også forsterkes med større enheter, fordi fraværet av den lokale forankring i enda større grad leder til sakene bare blir et nummer rekken.

I forlengelsen av dette er det også et annet forhold som etter Politihøgskolens oppfatning i for liten grad er vektlagt i NOU2013:9. Forebygging og etterforskning er to samvirkende strategier i kriminalitetsbekjempelsen. Både for den forebyggende og etterforskende virksomheten er lokalkunnskap viktig. I stor utstrekning vil dette være kunnskap som politiet har ervervet «når ingen ting har skjedd», men som tilflytter etaten som en konsekvens av at den er en del av lokalsamfunnet. Denne informasjonskanalen kan bare i liten grad kompenseres ved at politidistriktet har avsatt et visst antall tjenestepersoner til «forebyggende virksomhet» og av at patruljene kommer tilstede når noe har skjedd. Det er derfor en klar risiko for at bekjempelsen av den plagsomme og skremmende, men i og for seg ganske ufarlige ordinære hverdagskriminalitet, blir dårligere ved en strukturendring i retning av vesentlig færre politidistrikter og driftsenheter. Dels fordi de vil bli behandling av

forholdsmessig være færre og mindre kompetente tjenestepersoner uten «lokalt» eierforhold til sakene, og dels fordi de vil bli etterforsket uten den lokale kunnskap og etterretning.

Et hovedpoeng i NOU2013:9 er at norsk politi bl.a. på etterforskingssiden, i dag består av for mange og for dårlig ledede og koordinerte driftsenheter. Gjennom forslaget i analysen vil Politidirektoratet og riksadvokaten bare få seks politidistrikter å forholde seg til. Men det trenger ingen nærmere begrunnelse at de vil gi liten gevinst alene at disse sentrale institusjoner lettere kan gjøre sine direktiver og prioriteringer kjent og for stått hos politidistriktenes ledelse. Virkningen uteblir hvis budskapet ikke også bringes videre til, blir forstått og akseptert på driftsenhetsnivå (politistasjon, lensmannskontor) og derfra ned på seksjon og gruppe nivå. I dette lys hadde det vært ønskelig om analysen hadde problematisert effekten av at man går fra en situasjon hvor hvert politidistrikt i gjennomsnitt har ca 13 tjenestesteder (354:27) å forholde seg til, og til en virkelighet hvor hvert distrikt må styre og koordinere 35 tjenestesteder (210:6).

Sivil rettspleie og forvaltning

Når det gjelder diskusjonen om eventuelt å overføre oppgaver knyttet til den sivile rettspleie og forvaltningsoppgaver fra politiet til andre etater eller virksomheter, har Politihøgskolen forståelse for forslaget om at dette utredes nærmere. Politihøgskolen vil imidlertid påpeke viktigheten av at politiet i så fall fortsatt sikres tilgang til nødvendig informasjon fra disse etatene og virksomhetene som er av betydning for politiets oppgaveutførelse.

Konklusjon

- Politihøgskolen mener at de 10 grunnprinsippene for norsk politi står fast og naturlig må ligge til grunn for kvalitetsreformen.
- Politihøgskolen mener at NOU2013:9 har et for snevert bilde av innholdet i politiets kjerneoppgaver, som kan føre til en for ensidig vektlegging på beredskap og bekjempelse av organisert kriminalitet.
- I det videre reformarbeidet er det viktig å bruke bredden i politiforskningen.

Evalueringsprosjektet

NOU2013:9 legger sterk vekt på at politiet skal være kunnskapsbasert, og fremmer behovet for økt satsing på forskning om politiet. Da er i denne sammenhengen viktig å benytte muligheten til å gjennomføre en forskningsbasert evaluering av den reformprosessen som politiet skal gjennomføre. Ved forrige politireform ble dette evalueringsoppdraget gitt til et konsulentbyrå. Denne gang bør man satse på en forskningsbasert evaluering, slik man for eksempel har gjort i Danmark. Politihøgskolen deltar i et europeisk forskningsnettverk, EPIC (European Police Research Institute Collaboration), hvor det legges planer om komparativ forskning på politireformprosesser i en rekke europeiske land. Gjennom sammenliknende analyser av hvordan endringer av politiorganisasjoner slår ut, blir det mulig å få bedre

kunnskap om hvilke endringer som går bra og hvilke som går mindre bra, og hvorfor. Da trenger vi sammenliknbare forskningsdata fra Norge og andre land som gjennomgår liknende politireformprosesser. Politihøgskolen anbefaler at planlegging av evalueringene settes i gang snarest mulig og ønsker å være en sentral deltaker i dette.

Oppsummering

Norsk politi står foran store endringer. Politianalysen er et grundig arbeid som trekker frem mange forslag til endringer, både strukturelle og kvalitative. I det videre arbeidet blir det viktig å finne riktig balanse mellom fordeler og ulemper når antall politidistrikter/regioner og tjenestesteder skal fastsettes. Politihøgskolen ønsker å være en aktiv deltaker i det videre utrednings-, implementerings-, og evalueringsarbeidet der vi slutter oss til hovedmålsettingen; Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer.

På vei inn i neste fase av reformarbeidet ønsker vi å avslutte med et sitat fra Ulrich (1981, s. 249), senere politimester og medlem av politirolleutvalget:

"Av det som er sagt følger to ting:

1. Politiet kan ikke selv styre søkelyset. Da blir det neppe så kritisk som vi ønsker det og troverdigheten vil mangle.

2. Søkelyset må styres av kyndige folk - slike som kan sitt fag. Politiet er ingen lett institusjon å granske. Det vil være lettsindig å overlate dette til journalistikken og debattbøkene.

Politiet bør innse at den frie forskningen kan hjelpe oss til å være i takt med samfunnet, og ikke stivne, ikke bli selvtilfredse og ikke isolert."

Med hilsen

Håkon Skulstad

rektor

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Referanser

- Aas, G. (2009). Politiinngrep i familiekonflikter: En studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo. (Avhandling (ph.d.) - Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo). Hentet fra http://brage.bibsys.no/politihs/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_13559
- American Association of University Professors (2010, 26. oktober). 1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure. Hentet fra <http://www.aaup.org/file/principles-academic-freedom-tenure.pdf>
- Balvig, F., Holmberg, L., & Højlund Nielsen, M. P. (2011). Verdens bedste politi: Politireformen i Danmark 2007-2011. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Balvig, F. & Holmberg, L. (2013). Politiet - og befolkningens trivsel der hvor de bor. Dansk Politi, (2), 38-41. Egge, M., & Gundhus, H. I. (2012). Social crime prevention in Norway. I Hebberecht, P. & Baillergeau, E. (Eds.), Social crime prevention in late modern Europe: A comparative perspective (s. 255-277). Brussels: VUBPRESS. Referert til som Gundhus i teksten
- Egge, M., & Gundhus, H. I. (2012). Social crime prevention in Norway. I Hebberecht, P. & Baillergeau, E. (Eds.), Social crime prevention in late modern Europe: A comparative perspective (s. 255-277). Brussels: VUBPRESS.
- Egge, M., Strype, J., Myhrer, T.-G., & Gundhus, H. I. (2008). Modell for forebygging av kriminalitet?: Evaluering av Samordning av Lokale kriminalitetsforebyggende Tiltak (SLT). Hentet fra http://brage.bibsys.no/politihs/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_8597
- Ellefsen, B. (2013). Det Politianalysen ikke sier noe om. Hentet fra <http://www.dagsavisen.no/nyemening/bellefsen/>
- Engström, S. Ö., & Korsell, L. E. (Eds.).(2010). Lokal organiserad brottslighet: En handbok om motåtgärder. Hentet fra http://www.bra.se/download/18.744c0a913040e4033180005977/1309769436102/2010_lokal_organiserad_brottslighet.pdf
- Eterno, J. A., & Silverman, E. B. (2012). The Crime numbers game: Management by manipulation. Boca Raton, Fla.: CRC Press.
- Finstad, L. (2000). Politiblikket. Oslo: Pax.
- Forebyggende polititjeneste 1998-2001: Strategiplan. (1998). [Oslo]: Justisdepartementet.
- Forskrift om Politihøgskolen under univl. (2005). Forskrift om delvis innlemming av Politihøgskolen under lov 1. april 2005 nr. 15 om universiteter og høyskoler. Hentet fra <http://www.lovdato.no/for/sf/kd/xd-20051216-1576.html> Referert til som FOR 2005... i teksten
- Forskrift om kvalitet i høyere utdanning. (2010). Forskrift om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning. Hentet fra <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100201-0096.html>

- Gilling, D. (2005). Partnership and crime prevention. I Nick Tilley (Ed.), Handbook of crime prevention and community safety (s. 734-756). Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Goldstein, H. (1990). Problem-oriented policing. New York: McGraw-Hill.
- Granér, R. (2004). Patrullerande polisens yrkeskultur. (Doktoravhandling). Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Harvey, L., Grimshaw, P. & Pease, K. (1989). Crime Prevention Delivery: The work of crime prevention officers. I Morgan, R. & Smith, D.J. (Eds.), Coming to terms with policing. London: Routledge.
- Holgersson, S., & Knutsson, J. (2012). Hva gjør egentlig politiet? Hentet fra http://brage.bibsys.no/politihs/handle/URN:NBN:no-bibsys_brage_28867
- Holmberg, L. (1999). Politiets skøn i rettsociologisk belysning. (Avhandling (Ph.d.)). København: Københavns Universitet.
- Hobbs, D. (2013). Lush life: Constructing organized crime in the UK. Oxford: Oxford University Press.
- Karn, J. (2013). Policing and crime reduction: The evidence and its implications for practice. London: The Police Foundation.
- Lomell, H. M. (2010). The politics of numbers: Crime statistics as a source of knowledge and a tool of governance. I S. G. Shoham, P. Knepper & M. Kett (Eds.), International Handbook of Criminology (s. 117-152). Boca Raton, Fla.: CRC Press.
- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.
- Loveday, B. (2006). Size isn't everything: Restructuring policing in England and Wales policy exchange. London: Localis.
- NOU 1981: 35. (1981). Politiets rolle i samfunnet: delutredning I. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2006: 19. (2006). Akademisk frihet: Individuelle rettigheter og institusjonelle styringsbehov. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/019/PDFS/NOU200620060019000DDDPDFS.pdf>
- NOU 2013: 9. (2013). Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Ot.prp. nr. 61(2003-2004). Om lov om endringer i politiloven (vurdering av helsetilstanden ved innsetting i arrest, politimyndighet, Politihøgskolen mv.). Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20032004/061/PDFS/OTP200320040061000DDDPDFS.pdf>

- Ot.prp. nr. 79(2003-2004). Om lov om universiteter og høyskoler. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20032004/079/PDFS/OTP200320040079000DDDPDFS.pdf>
- Passloven . (1997). Lov om pass. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/hl-19970619-082.html>
- Pease, K. (1994). Crime prevention. I Maguire, M. et al. (Eds.), The Oxford Handbook of Criminology (s. 659-703). Oxford: Oxford University Press.
- Politidirektoratet. (2006). Sluttevaluering Politireform 2000. Sandvika: Agenda.
- Russel-Ianni, E. & Ianni, F.A.J. (1983). Street cops and management cops: The two cultures of policing. I Punch, M. (Ed.), Control in the police organization. Cambridge: MIT Press.
- Schoot, C. v. d. (2006). Organised crime prevention in the Netherlands: Exposing the effectiveness of preventive measures. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- St.meld. nr. 23 (1991-1992). Om bekjempelse av kriminalitet. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 22 (2000-2001). Politireform 2000: Et tryggere samfunn. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/022/PDFA/STM200020010022000DDDPDFA.pdf>
- St.meld. nr. 42 (2004-2005). Politiets rolle og oppgaver. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20042005/042/PDFS/STM200420050042000DDDPDFS.pdf>
- Stol, W., Gundhus, H. I., Runhovde, S. R. & Rønning, K. (2011). Manageability of police patrol work in Norway: The problem of implementing community policing. SIAK Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaften und Polizeiliche Praxis, (3), 78-89.
- Ulrich, S. (1981). Politiforskning - hvilken kunnskap har vi behov for og hvem skal skaffe den? I H. Lorentzen & H. Koch (Red.), Politiselektion. Politiprævention. Nordisk kontaktseminar mellem kriminologien og politiet, 12.-15. maj 1980, Næstved, Danmark (s. 240-249). Oslo: Nordisk samarbeidsråd for kriminologi.
- Universitets- og høyskoleloven. (2005). Lov om universiteter og høyskoler. Hentet fra <http://www.lovdata.no/all/nl-20050401-015.html>
- Utlendingsloven. (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Hentet fra http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080515-035.html&emne=UTLENDINGSLOV*&&

