

Politidirektoratet
Pb.8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2013/02802-3 008

Dato
09.09.2013

Høringssvar - NOU 2013:9 - Politianalysen

I. Innledning

Politianalysen tar opp sentrale spørsmål knyttet til utviklingen i norsk politi i årene framover. Vi vil i dette høringssvaret behandle de tre hovedtema som følger.

Under II vil vi gi uttrykk for vårt syn på strukturdelen, under III spørsmålet om politiets oppgaver, og under IV kvalitetsreformen. Til sist, under V, vil vi gi uttrykk for våre synspunkter på videre framdrift.

Vi vil i høringssvaret først og fremst si noe om spørsmål og forhold knyttet til Rogaland politidistrikt, men en del av synspunktene vil også være uttrykk for vår generelle oppfatning av vedkommende tema.

Enkelte av de mer detaljerte drøftelsene vil vi for oversiktens skyld ta med som vedlegg. For å bedre oversikten i svaret vil vi også bruke fotnoter, dog uten å vedlegge kildedokumentene.

Et grunnleggende spørsmål som gjelder både oppgavespørsmålet og strukturspørsmålet er hvilken rolle politiet skal ha i samfunnet vårt.

Begrunnelsen for dagens oppgaveportefølje, roller og oppgaver fremgår bl.a. av Politirølemmeldingene¹ og St.meld. 42 (2004-2005) om politiets rolle og oppgaver. Disse dokumentene er resultat av grundige drøftelser, og danner et naturlig utgangspunkt også for drøftelsene av Politianalysen. Vi er samtidig oppmerksomme på at samfunnet har utviklet seg etter at de nevnte dokumenter ble til, og at terroraksjonene 22/7 i særlig grad har påvirket samfunnets krav og forventninger til politiet. Det er derfor på høy tid å gjøre nødvendige endringer.

Allerede i innledningen vil vi peke på vårt prinsipielle grunnsyn som går ut på at enhver sjef må få organisere sin virksomhet slik hun eller han finner det mest hensiktsmessig. Dette

¹ NOU 1981:35 og NOU 1987:27

gjelder også politidirektøren. Ettersom politidirektøren personlig har vært med i utvalget taler dette for at anbefalingene i analysen – så langt som politidirektøren deler dem – bør følges. Når det er sagt, så er det også min plikt som politimester – og medlem av ledergruppen i norsk politi – å gi uttrykk for våre synspunkter på anbefalingene. Vi er ikke enige i *alle* anbefalingene, og vil bruke mest plass på de anbefalingene vi ikke er enige i eller har spørsmål eller tvil knyttet til.

I tillegg til dette høringssvaret henviser vi til drøftelsene på politidirektørens møte med politidistriktets ledelse 28. august 2013.

II. Strukturreformen²

Vi er enige i hovedanbefalingen – grunnmelodien – i analysen. Det er ikke tvilsomt at antallet politidistrikter og – minst like viktig – antall driftsenheter må reduseres betydelig.

For oss er spørsmålet om Rogaland politidistrikt skal være en del av region Vest eller om vi skal slås sammen med Haugaland & Sunnhordland politidistrikt.

Vi er uenige i at Rogaland politidistrikt skal bli en del av region Vest, og mener at vi med god margin vil være både bærekraftige og robuste nok dersom vi slås sammen med Haugaland & Sunnhordland politidistrikt.

Vi vil begrunne vårt syn i det følgende, hvor vi også i noen grad vil kommentere kriteriene som er satt for robusthet.

Før vi går inn på begrunnelsen, vil vi gjøre oppmerksom på en feil i politianalysen. I kap 12.5. er Haugaland & Sunnhordland politidistrikt både i mellommodellen og fylkesmodellen lagt til *Hordaland*. Dette er åpenbart feil, og medfører at Rogaland i de to modellene fremstår som *mindre* robust enn det i realiteten er, og at Hordaland og Vest (mellommodellen) fremstår som mer robuste enn de i realiteten er. Feilen innebærer at så vel premissene som alle figurene i vedlegg 4³ som innbefatter oss, blir feil. Dette er tatt opp med politidirektøren under arbeidet med høringssvaret, og feilen er bekreftet⁴. Allerede dette taler for at vårt politidistrikt er mer robust enn analysen – slik den foreligger – tilsier. Vi nevner også at politimesteren i Rogaland er sjef for Hovedredningssentralen i Sør-Norge

I forbindelse med resultatreformen i 2011 gav vi uttrykk for at vi ikke mente det var nødvendig å slå sammen Rogaland og Haugaland & Sunnhordland politidistrikter. Siden den tid er en avgjørende forutsetning endret. Nå er byggingen av Rogfast-tunellen⁵ besluttet. Den vil innebære ferjefri forbindelse mellom våre to distrikter og er således ikke lenger en innvending mot sammenslåing.

² Vi er oppmerksomme på at utvalget inkluderer oppgavereformen i strukturreformen, jf. pkt. 9.1.1.

³ Fig 12.23 gir også et uriktig uttrykk for robusthet

⁴ Senest i møte 28.8.13.

⁵ Undersjøisk tunell på E39 mellom Stavangerhalvøya/Nord Jæren og Haugalandet. I tillegg er både Rogfast-tunellen og Sandsfjord bru påbegynt, hvilket innebærer at hele det nye politidistriktet vil få ferjefri tilknytning til alle bosetninger på fastlandet.

Nærmere om den forventede utviklingen i Rogaland.

Når nå politiet skal reorganiseres er det etter vårt syn viktig å organisere for fremtiden. De nye distriktene må være til å vokse i.

Vår strategiske analyse⁶ gir en beskrivelse av samfunnet vi er satt til å tjene, og vi henviser til den. I tillegg vil vi peke på følgende momenter.

Befolkningsutvikling.

Befolkningsveksten i Rogaland politidistrikt er meget sterk, og forventes⁷ å vokse med 12,5% til 390.000 innbyggere fram til 2020. Tar man med Haugaland & Sunnhordland politidistrikt, så blir antall innbyggere i overkant av 550.000 i 2020 og ca. 620.000 i 2030. Fram mot 2030 er det bare Romerike politidistrikt som antas å få en større prosentvis vekst enn Rogaland.

Rogaland vil i mellommodellen vokse med ca. 57.000 innbyggere fram til 2020 og 123.000 fram til 2030. Til sammenligning vil Vest⁸ vokse med 50.000 fram til 2020 og 110.000 fram til 2030. Dette taler for at befolkningsutviklingen også i *dagens* Rogaland politidistrikt er slik at den alene begrunner mellommodellens organisering for Rogalands del.

Næringslivet.

Vi skal ikke gi noen fullstendig beskrivelse⁹ av næringslivet i distriktet, men peke på noen forhold¹⁰ som er relevante for den generelle utviklingen. Disse forhold har betydning for både kriminalitetsutviklingen og kompleksiteten på det samfunnet vi skal betjene og operere i gjennom forebyggelse og bekjempelse av kriminalitet.

Rogaland representerer omkring 20% av Norges totale matproduksjon. I tillegg kommer foredlingsindustrien som er betydelig. Likeledes er fiskeindustrien omfattende. Rogaland er blant de største når det gjelder leverandørindustrien innen oppdrett. Egersund er blant de største fiskerihavnene¹¹ i landet, og en betydelig trålerflåte er hjemmehørende her. Egersund er også vertskommune for Fiskeridirektoratet sør¹².

Omfanget av olje- og gassnæringen i distriktet antas kjent. Stavanger er landets oljehovedstad med sentrale myndigheter¹³ og mange selskaper innen alle sektorer lokalisert her. Dette taler med styrke for mellommodellen. Stavanger regnes også for en av verdens viktigste energibyer¹⁴. Vårt politidistrikt har sokkelansvar, (etterforskning og beredskap) herunder bistandsansvar til de øvrige politidistrikter og har et sterkt fagmiljø på dette

⁶ Vedlegg 1 (Delvis unntatt offentlighet, jf. offvl. § 13, jf. pl. § 24, 2.ledd.)

⁷ Kilde: SSB, tabell 09482.

⁸ Mellommodellen – Hordaland og Sogn&Fjordane pdi.

⁹ En mer fylldig beskrivelse finnes i vedlegg 2 – Rogaland fylkeskommune (kun elektronisk)

¹⁰ Kilde: Rogaland Fylkeskommune: "Regionale utviklingstrekk 5.3.2012"

¹¹ Målt på ilandført fisk (volum).

¹² Som har ansvarsområde fra Hordaland grense til Svenskegrensen

¹³ Oljedirektoratet, Petroleumsstilsynet.

¹⁴ Sammen med bl.a. Houston. Dette innebærer utstrakt kontakt med global oljeindustri. Kilde: ONS "Offshore Northern Seas" – en global oljemesse som arrangeres i Stavanger hvert annet år.

fagfeltet. Vi har også ansvar for sjøfartssaker. Kriminalitetsbildet knyttet til olje- og gassvirksomheten preges av ulykkesetterforskning, miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet, herunder korrupsjonssaker.

Rogaland er også et tyngdepunkt¹⁵ innen eksportindustri for utstyr og kompetanse knyttet til olje og gass. Dette innebærer potensiale for industrispionasje med mer.

Vi ivaretar også kontakten med Police Scotland i Aberdeen, bl.a. gjennom en særskilt bilateral avtale og jevnlig kontakt vedrørende samarbeid om virksomheten i Nordsjøen.

Olje- og gassindustrien vokser også i Nord-Norge, men det rokker ikke ved næringens posisjon i Rogaland. Dertil kommer ”Johan Sverdrup-funnet¹⁶” utenfor Rogalandskysten som er av et slikt omfang at virksomheten i Rogaland vil opprettholdes og øke i de neste 40-50 år. Dertil kommer at dagens felt moderniseres og forberedes for 50 nye år i produksjon.

Med den utviklingen som er innen næringslivet følger et omfattende servicetilbud, infrastruktur og offentlige tjenestetilbud. For eksempel hadde Stavanger lufthavn over 4,2 mill passasjerer¹⁷ i 2011, og antas å ha 6,3 mill i 2020¹⁸. Lufthavnen har 33 direkteflygninger til utlandet, og flere planlegges. Risavika internasjonale havn har i dag ca. 8000 ansatte og håndterer 400.000 tonn last. Innen 3-5 år vil det være omkring 13.000 ansatte som håndterer 1 mill tonn last. At disse *eksemplene* på utviklingstrekk har betydning for kriminalitetsbildet og følgelig politiets virksomhet¹⁹ er hevet over tvil.

Disse omstendighetene taler med styrke for mellommodellens forslag for Rogaland idet vi er meget skeptiske til å etablere store regioner som innbefatter flere store sentra. Det er åpenbart at både Bergensområdet og Stavangerområdet *hver for seg* er meget store og betydningsfulle sentra i Norge. Dette faktum er i seg selv et argument for mellommodellen. Det er vår generelle oppfatning at etablering av nye politidistrikter bør konsentreres omkring de store sentra som - også på sikt – vil vokse.

Nærmere om kriminalitetsutviklingen.

Kriminalitetsbildet fremgår også av vår strategiske plan²⁰, og vi henviser til den. Vi vil imidlertid peke på noen trekk som er av betydning for strukturspørsmålet.

Vår erfaring når det gjelder grenseoverskridende kriminalitet er at den på bakken beveger seg til og fra Østlandet enten langs E18/E39 og Sørlandsbanen, eller på fjellovergangene Sirdal – Dalen i Telemark og E134 over Haukelifjell i tillegg til fly til Oslo eller direkte til utlandet til/fra Stavanger. Ferjetrafikken til/fra Kristiansand og Stavanger er også aktuelle. Vår erfaring er dermed at vi har hyppigere samarbeid med politidistriktene på Østlandet og Sørlandet, enn nordover til Hordaland. Erfaringer fra Tollvesenet i Stavanger underbygger dette synspunktet. Vi samarbeider også meget hyppig og godt med Kripas og Økokrim.

¹⁵ Kilde: ONS

¹⁶ Dette var verdens største funn i 2011.

¹⁷ Tilsvarende ca halvparten av København (CPH).

¹⁸ Kilde: TØI og Greater Stavanger ”Stavanger-regionen og Rogaland – status og utviklingstrekk”

¹⁹ For eksempel grensekontroll

²⁰ Vedlegg 1

Disse erfaringene taler mot region Vest, og for mellommodellen.

Dertil kommer betydningen av ny infrastruktur, først og fremst Rogfast-tunellen, som vil knytte Nord-Rogaland og Sør-Rogaland langt tettere sammen til et naturlig beredskapsområde²¹.

Nærmere om driftsenhetesstrukturen.

Vi oppfatter at en av hovedanbefalingene er å styrke nærpolitiet. Vi kan ikke støtte denne anbefalingen sterkt nok!

Etter vår oppfatning er dette av vital betydning for at politiet skal fylle sin rolle – plasseres rett i samfunnet – og nå sine mål. En styrking av nærpolitiet er helt i tråd med politiets grunnprinsipper. Spørsmålet er hva som konkret ligger i begrepet ”nærpoliti”.

Det er naturlig å ta utgangspunkt i grunnprinsippene²² for norsk politi. Et av prinsippene er at politiet skal være desentralisert²³, og et annet er at politiet skal være integrert i lokalsamfunnet²⁴. Begge angir viktige kjennetegn på hva som er et ”lokal/nærpoliti”.

Spørsmålet er hvordan dette kan tilpasses morgendagens samfunn. Etter vår oppfatning er det ikke avgjørende at det er flest mulig (faste) tjenestesteder²⁵, snarere tvert imot. Vi er dermed helt enige i anbefalingen i analysen som går ut på å redusere antallet tjenestesteder betydelig. Dermed er det ikke sagt at politiet ikke skal være til stede lokalt. Analysens anbefalinger gir et godt grunnlag for å organisere tjenesten slik at politiet skal være mer til stede i lokalsamfunnet. Etter vårt syn er det *avgjørende* at politidirektøren/politimesteren får mulighet til å organisere politidistriktene etter beste skjønn og etter å ha hørt berørte myndigheter. Ambisjonen bør være at man kan sy skreddersøm lokalt uten å komme i konflikt med kravet til enhetlig²⁶ organisering.

Vi går ikke dypt inn på drøftelsen av driftsenhetsstrukturen nå, idet vi legger til grunn at det blir rikelig anledning til å drøfte dette spørsmålet senere i prosessen.

Et par viktige momenter vil vi allikevel fremheve allerede nå.

Som nevnt er ikke antall faste tjenestesteder avgjørende for hva som er et godt lokalpoliti. Det avgjørende er hvorvidt politiet er på rett sted til rett tid, og med riktig kompetanse. I vårt distrikt fikk vi i forbindelse med politireform 2000 opprette geografiske driftsenheter som administrativ overbygning over mindre tjenestesteder. Dette var vellykket, men som analysen peker på gjennom gode illustrasjoner fra Vestoppland, så har vi mer å gå på. Vi har videre erfaring med at også personell ved mindre tjenestesteder kan inngå i en felles – og enkel – tjeneste/beredskapsordning²⁷.

²¹ Avstanden mellom Stavanger og Haugesund vil bli ca 8 mil ferjefri.

²² Kilde: St.meld. 42 (2004-2005), pkt. 2.1.

²³ Prinsipp nr. 4, jf. St.meld. 42 (2004-2005), pkt. 2.1.

²⁴ Prinsipp nr. 7, jf. St.meld. 42 (2004-2005), pkt. 2.1.

²⁵ Dette representerer et annet syn enn det som framgår av presiseringen av prinsipp nr. 4, hvor kriteriet på (ønsket) desentralisering er ”mange og spredte” tjenestesteder.

²⁶ Dette kommer heller ikke i konflikt med grunnprinsipp nr. 3 – vi skal ha et enhetspoliti.

²⁷ For eksempel går 26 av 30 polititjenestemenn, herunder lensmenn, i Dalane driftsenhet på tjenesteliste.

Allerede i dag kreves det en mer moderne form for tilstedeværelse i lokalsamfunnene ut over den tid tradisjonelle lensmannskontorer har åpningstider. Litt spissformulert må et krav være at politiet bør være aktivt til stede i det minste i åpningstiden til stedets dagligvareforretning. På den måten vil både evnen til å gi adekvat respons i akutte situasjoner, drive målrettet forebyggende arbeid²⁸, utføre straksetterforskning og yte publikum hjelp og service bli bedre.

Hva er et robust politidistrikt i fremtiden - nærmere om kriteriene for robusthet.

Analysen behandler i kap. 12.5.3.1 kriteriene for robuste politidistrikter. Dette er et godt utgangspunkt for nærmere analyser og – ikke minst – mer omfattende drøftelser av spørsmålene. Analysens oppsummering i kap. 12.5.3.1, siste avsnitt legger opp til en *avstemming* av ulike faktorer. Denne avstemmingen er etter vår oppfatning meget sentral. Særlig vil geografiske forhold kunne få stor betydning.

Det ligger et dilemma i forholdet mellom sterke fagmiljøer og kravet til like høy kvalitet på polititjenesten i hele landet. Dilemmaet består i at sterke fagmiljøer gjerne vil samles på ett sted, og da gjerne der hovedsetet og andre sentrale funksjoner er lokalisert. Dermed kan avstanden til de steder der kompetansen (også) trengs bli for stor til at det anses ressursmessig forsvarlig å sende den til aktuelt sted. Dette gjelder for eksempel kriminalteknikere, innstasledere og spesialister. I mellommodellen vil dette ikke representere noe problem i Rogaland ettersom avstandene og infrastrukturen ligger til rette for å kunne tilby like gode tjenester i hele distriktet.

Vi vil nedenfor kommentere kriteriene som analysen har fremhevet.

Operasjonssentral.

Den tidligere omtalte feilen kommer til uttrykk i fig 4.8. hvor Rogaland i mellommodellen har en kapasitet på 28, mens det riktige er 55²⁹. Robusthetsgrensen er satt til ”om lag 60 årsverk”, jf. den nærmere begrunnelsen for robusthetsgrensen som er beskrevet i kap. 12.5.3.1. Vi anser det ikke nødvendig å gå mer detaljert inn på hvorvidt 55³⁰ er innenfor grensen ”om lag 60”, ut over å gi uttrykk for at vi ikke er i tvil om at Rogaland er robust i mellommodellen.

Innsatsledelse.

I fig. 4.9. fremgår det at Rogaland har 20 innsatsledere, mens det riktige er 26.

Vi har allerede idag³¹ to inntasledere på tjeneste 24/7. Med 26 vil vi være mer enn robuste til å ha tre eller fire på tilsvarende tjeneste. Vi er ellers noe spørrende til robusthetsgrensen på 9. Slik vi forstår innsatsledelse, er det sentrale at de er helkontinuerlig tilgjengelige ute i distriktene som førstelinjeledere på taktisk³² nivå. Ledelse i innsatsområdet er det sentrale³³,

²⁸ For eksempel gjennom å være der (risiko)ungdom er.

²⁹ Vest står i mellommodellen med en kapasitet på 67, mens det riktige er 40.

³⁰ Analysen legger i pkt. 15.3.2 til grunn 6,4 årsverk for døgkontinuerlig tjeneste. 55 årsverk gir derfor rom for mer enn 8 personer på OPS på døgnbasis.

³¹ I dagens Rogaland pdi

³² Analysen tar feil når den beskriver at innsatsleder har ansvaret for den *operative* ledelsen, jf. side 107. Innsatsleder er leder på taktisk nivå, jf. PBS I, pkt. 3.2.3.

³³ Jf. PBS I, kap. 9

og det er derfor avgjørende at innsatslederne kan være i innsatsområdet i løpet av forholdsvis kort tid. Derfor må innsatslederkapasiteten plasseres slik i politidistriktene at de kan ivareta krav til responstid.

Analyse.

Den riktige kapasiteten til Rogaland er 9, og ikke 7, jf feilen og fig. 4.10.

Vi er dermed robuste iht analysen. Hvorvidt 7 er den riktige kapasiteten kommer også an på hvilken kompetanse de 7 bør ha. At analysekapasitet og kompetanse er kritisk viktig for politiet er hevet over tvil. Politianalysen beskriver en omfattende analysefunksjon som skal ha ulikeartede oppgaver. Det er ganske stor forskjell på virksomhetsstyring og strategiske analyser for forebyggende innsats til operativ analyse i konkrete straffesaker. I tillegg kommer analyse av etterretningsinformasjon i forkant av en straffesak. Dertil kommer at analyse foreslås enhetlig organisert sammen med forebygging. Det er derfor naturlig å se disse to i sammenheng.

Sammensetningen av oppgavene i den foreslåtte enheten vurderes som krevende. Særlig gjelder dette forholdet mellom langtidsplanlegging/strategisk analyse/virksomhetsstyring på den ene side og operative analyser i konkrete saker. Sistnevnte forutsetter nær kontakt med lokale etterforskningsmiljøer og lokalt politi for øvrig. Disse er også langt mer hendelsesstyrte enn analytikere på strategisk nivå. Det er ulike syn på hvilke løsninger som er hensiktsmessige, og vi nøyer oss på dette tidspunktet med å støtte forslaget om styrkede analysefunksjoner, og så komme tilbake med nærmere drøftelser og synspunkter når ny organisering er besluttet.

Forebygging.

Riktig kapasitet på Rogaland er 14, og ikke 10. Vi er i alle tilfelle med god margin robuste.

Det sentrale spørsmålet knyttet til dette kriteriet er imidlertid hva som ligger i begrepet ”forebygging”. Analysen drøfter dette i pkt. 15.3.5. og tar et riktig utgangspunkt når det skrives at ”forebygging er gitt et vidt innhold i politiet”.

Det er etter vår oppfatning snarere slik at forebygging har et vidt innhold.

Uansett anbefaler vi at man i det videre arbeidet med å utvikle arbeidet med forebygging ser hen til de tidligere politirolleutredningene³⁴ som etter vårt syn fremdeles har interesse.

For at politidistriktene skal kunne drive forebyggende arbeid på en systematisk og enhetlig måte er også evnen til å samhandle på tvers av myndighetsområder, med frivillige organisasjoner og næringslivet sentral. Det lokale politiet som er til stede i lokalmiljøene vil spille en viktig rolle i det utøvende arbeidet, mens det systematiske og analysebaserte arbeidet må skje på politidistriktetsnivå. Avstanden mellom de to nivåene må ikke være for stor. Dette gjelder først og fremst den organisatoriske avstanden, men også den fysiske.

Alvorlig og organisert kriminalitet.

Rogaland er over robusthetsgrensen på 20 med 29, men det riktige tallet er 36.

Spørsmålet om hva som skal regnes som robust på dette området avhenger av flere faktorer enn det som fremgår av analysen pkt. 12.5.3.1. Et spørsmål er for eksempel hvorvidt

³⁴ For eksempel heter det i NOU 1987:27, pkt. 3.1. ”...at forebyggende virksomhet er et temmelig vagt og upresist begrep, hvis man ikke sørger for å spalte opp i konkrete gjøremål med presisering av hvilke metoder som kan benyttes”. I NOU 1982:35, pkt. 6.3. drøftes også forebygging på en måte som fremdeles har betydning.

enheten innenfor de 20 årsverkene skal ha etterforskningsansvar i særlige saker³⁵, for eksempel grove narkotikasaker, eller etterforske alle saker³⁶ enheten oppretter. Et annet spørsmål knytter seg til innholdet i kriteriene ”forestå åpen og skjult spaning” og ”kapasitet til å ha døgnbemannet tjeneste”. Skjult spaning på døgnbasis over store områder er meget ressurskrevende.

Vi støtter fullt ut anbefalingen om enhetlige org.krim-enheter i politidistriktene, men spørsmålet om robusthet må avgjøres ut fra flere kriterier enn de som er beskrevet.

Økonomisk kriminalitet.

Også her er vi over robusthetsgrensen på 10. Riktig kapasitet i Rogaland er 16. Spørsmålet om hva som er riktig kapasitet på dette området avhenger også av hvilken kompetanse som representeres i kapasiteten.

Etter vår oppfatning bør dette kriteriet ses i sammenheng med kriteriet ”organisert og alvorlig kriminalitet” ettersom disse to kriteriene ut fra et politifaglig synspunkt henger tett sammen. Penger er i alminnelighet motivasjon for organisert kriminalitet, og representerer dermed både middel og mål for kriminaliteten, samtidig som pengespor er sentrale i etterforskning.

Vold og sedelighet.

Robusthetsgrensen er satt til 10. Rogaland har kapasitet på 35, og ikke 27.

Påtalejurister.

Robusthetsgrensen er satt til 20. Rogalands kapasitet er 53, og ikke 39. Spørsmålet om hvilken kapasitet som er robust avhenger av straffesaksmengden, herunder både tilfang av nye saker og restanser. Videre vil gode rutiner og velorganiserte etterforskningsenheter med god taktisk etterforskningsledelse og dyktige etterforskere ha betydning for behovet for påtalekapasitet. Jourtjenesten vil kreve omkring 7 jurister. Mellommodellen vil være robust for alle distriktene, men fylkesmodellen viser på dette punktet åpenbar utilstrekkelighet.

Kriminalteknikk.

Robusthetsgrensen er på 20, mens den riktige kapasiteten for Rogaland er 18, og ikke 14.

Analysen gir i pkt. 12.5.3.1 en oversiktlig beskrivelse av oppgavene. Formålet med enheten må være å sikre enhetlig og høy kvalitet på det kriminaltekniske arbeidet.

Et særtrekk ved dette arbeidet er at åstedene må undersøkes der de er. Dette taler for at kriminalteknikere ved enheten må kunne rykke ut over tidvis betydelige avstander.

Alternativet er at mindre kompetent personell undersøker åsteder langt unna. Dette er ikke ønskelig, og behovet for et sterkt, samlet fagmiljø, må balanseres mot desentraliserte løsninger og/eller effektive transportløsninger som sikrer at alle åsteder som etter en politifaglig vurdering skal undersøkes av kriminalteknikere med høy kompetanse, blir det.

Konklusjon struktur.

Etter mellommodellen vil Rogaland være robust selv etter analysens anbefalinger.

³⁵ For eksempel alle saker etter strl. § 162, 2.ledd.

³⁶ Typisk såkalte ”sidesaker” som kommer opp i forbindelse med organisert kriminalitet. Sidesakene i Nokas-saken er et godt eksempel fra vårt politidistrikts erfaringsområde.

Nærmere om styring og ledelse av politiet.

Analysen peker i kap 13³⁷ på at: ”Mangler ved dagens styring av politiet er grundig dokumentert. JD og POD har i hovedsak sammenfallende syn på situasjonen og utfordringene, uten at de så langt har klart å utbedre dette”.

Dette er en alvorlig diagnose. Analysen peker videre i kap. 13.2.3 på at politiet ikke har de nødvendige fullmaktene til å utvikle og lede virksomheten effektivt.

Spørsmålet om politidirektørens fullmakter er dypest sett et spørsmål om rekkevidden av samfunnets kontroll med politiet, jf. grunnprinsipp nr. 10 – ”politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side”.

Ønsket om politisk styring og kontroll på den ene side står mot hensynet til effektiv styring og ledelse. Vi skal være de første til å respektere politiske valg, også når vi ikke er enige, og så lenge rollene spilles riktig både på politisk nivå og på administrativt nivå, er det fullt mulig å balansere effektivitet mot kontroll. Vårt råd er derfor å gi politiet v/politidirektøren fullmakt til å organisere politidistriktene og driftsenhetsstrukturen ut fra overordnede rammer satt av overordnet myndighet. Likeledes er vårt råd at politidirektøren får forutsigbare rammer, og at detaljstyring unngås.

Vi støtter analysens anbefaling om at politidistriktene må organiseres enhetlig og tiltrer i hovedsak analysens begrunnelse i kap. 12.5.3.2. Utvalget anbefaler videre ”sterkere sentral styring og standardisering³⁸”. Dette er i realiteten to anbefalinger.

Standardisering har mye for seg, og vi skal kommentere det nærmere under IV.

Sentral styring mot standardisering av rutiner, prosedyrer, innkjøp, med mer er åpenbart av det gode. Når det gjelder sentral styring i et perspektiv ut over dette, så merker vi oss at anbefalingen går ut på en ”sterkere” sentral styring. Det sentrale spørsmålet gjelder *graden av* sentral styring. Vi regner med at dette spørsmålet skal drøftes nærmere i senere prosesser – for ikke å si som en del av det løpende lederskapet i norsk politi. Vi vil likevel allerede nå peke på at en sentral del av et velfungerende lokalpoliti er at det lokale politiet også i noen grad må kunne styre seg selv. Vår anbefaling om ”skreddersøm” – innenfor standardiserte rutiner med mer – fremheves nok en gang. For at det lokale politiet skal kunne samarbeide på tvers i lokalsamfunnet er det behov for en viss grad av selvstendighet.

Ved omorganisering av politiet er det etter vårt syn meget viktig å unngå nye ledernivåer og/eller mer byråkrati (på lavere nivå). Ved å opprette for få distrikter er det risiko for at driftsområdene (beredskapsområdene) på nivået under³⁹ blir så store og krevende administrativt og ledelsemessig at den ønskede effekten uteblir (stordriftsulemper). Mellommodellen vil motvirke dette.

Etter disse refleksjonene rundt styring og ledelse støtter vi analysens hovedanbefaling nr. 2 - at rammevilkårene for evnen til styring, ledelse og utvikling av politiet bedres. De konkrete anbefalingene som fremmes i kap. 7.2. støttes i hovedsak med de bemerkningene vi har anført.

³⁷ Side 143, første spalte.

³⁸ Bl.a. i pkt. 7.2.

³⁹ Man må unngå en organisering med et nytt ledelsesnivå som medfører at man får f.eks 54 driftsområder (tilsvarende antall politidistrikter før reform 2000) på nivået under og der realiteten blir som før.

III. Oppgavereformen

En av utvalgets hovedanbefalinger er at politiet bør gis et oppgavesett som er mer spisset mot kjerneoppgavene, og at politiet primært bør gis tilleggsoppgaver som støtter opp om løsning av kjerneoppgavene⁴⁰.

Vi merker oss at utvalgets anbefaling er at det bør igangsettes nødvendig utredningsarbeid med sikte på å overføre oppgaver innen sivil rettspleie samt en hoveddel av forvaltningsoppgavene⁴¹. Vi er helt enige med utvalget i at spørsmålet om oppgavene bør drøftes i lys av hvorvidt de støtter kjerneoppgavene.

Dersom politiet skal fritas for oppgaver, blir det neste spørsmålet hvorvidt det allikevel er samfunnsøkonomisk gunstig at andre enn politiet løser oppgavene.

Vi går ikke inn på dette spørsmålet ut over å peke på et viktig punkt: Det trengs trolig et "restorgan" som kan løse små og ulikeartede oppgaver i samfunnet.

Politiet har en slik funksjon⁴² i dag, og oppgavene løses innen tildelt budsjetttramme.

Problemet er at ressurstildelingen ikke har reflektert det økende tilfanget av oppgaver.

Dersom noen av disse oppgavene skal beholdes, så er det nødvendig med en gjennomgang av størrelsen på budsjettene knyttet til oppgavene.

Dersom politiet fritas for noen av dagens oppgaver, må andre utføre oppgaven.

Dersom vedkommende myndighet ikke er til nært nok stede der oppgaven skal utføres eller det ut fra andre forhold oppstår behov for bistand til å løse oppgaven, må det tas tydelig stilling til politiets eventuelle bistandsplikt. Poenget er å unngå at oppgavene i realiteten allikevel må utføres av politiet, men som et bistandsoppdrag. I så tilfelle er man like langt.

Ettersom anbefalingen er å igangsette utredningsarbeid legger vi til grunn at det blir god anledning til å komme nærmere tilbake til detaljspørsmål.

Dersom noen av dagens oppgaver beholdes, vil også utførelsen av disse bli mer effektivt behandlet når strukturreformen og kvalitetsreformen får effekt.

Vi vil konsentrere drøftelsen rundt det vi ikke er enige i. Det gjelder en del av politiets forvaltningsoppgaver, og da i særdeleshet innen utlendingsforvaltningen som vi ser på som utmerkede redskaper for politiet i forebyggelse og bekjempelse av kriminalitet. Vi henviser til drøftelsene på møtet med politidirektøren 28.8.13.

Rogaland politidistrikt er et av flere politidistrikt som bruker forvaltningsoppgavene aktivt som metode – det såkalte "forvaltningssporet"⁴³ – for å forebygge og bekjempe kriminalitet. Så sent som i 2012 uttalte POD⁴⁴ i forbindelse med tilsyn at: *"Tilsynet vil understreke at politiets forvaltningsmessige gjøremål skal ha en sentral rolle i den totale kriminalitetsbekjempelsen"*

⁴⁰ Jf. pkt 5.2, jf. 9.1.1.

⁴¹ Jf. pkt. 5.2.

⁴² Jf analysens opplisting av en rekke mer eller mindre perifere oppgaver

⁴³ Begrepet er innarbeidet i Stortingsdokumenter, i JD, hos Riksadvokaten og andre sentrale aktører.

⁴⁴ Årsrapport tilsyn 2012, s. 19.

Analysen peker på⁴⁵ at man ikke har blitt presentert for noen konkrete eksempler som viser hvordan informasjon mottatt gjennom forvaltningsoppgaver har blitt brukt til å understøtte løsningen av politiets kjerneoppgaver. Vi tillater oss i vedlegg 3 å gi eksempler fra vårt politidistrikt.

Aktiv bruk av forvaltningssporet er *for eksempel* sentral i motarbeidelsen av kriminelle MC-klubber. Vår erfaring er at så vel utlendingsloven⁴⁶, alkoholloven som plan- og bygningsloven⁴⁷ er nyttige redskaper⁴⁸ i politiets hender for å forebygge og bekjempe kriminalitet - kjerneoppgavene.

Når det gjelder *utlendingsforvaltningen*, herunder førstelinje saksbehandling, er det vår anbefaling at disse oppgaver beholdes i politiet. Den nærmere begrunnelsen for vårt syn fremgår av vedlegg 3, hvor vi viser til vår erfaring med å utnytte utlendingsforvaltningen som metode i kriminalitetsbekjempelsen.

Vi merker oss med en viss undring at forvaltningsoppgaven ”grensekontroll” ikke er nevnt i analysens oversikter⁴⁹. Dette er en forvaltningsoppgave innen utlendingsfeltet som er meget sentral innen kriminalitetsbekjempelsen. Viktigheten av grensekontroll trenger ikke ytterligere utdyping.

Når det gjelder politiets oppgaver knyttet til vaktvirksomhet og pass, viser vi til vedlegg 4.

Vi frykter ikke at disse oppgavene vil ta for mye av lederoppmerksomhet fra kjerneoppgavene. Grunnen er ganske enkelt at vår erfaring er at forvaltningsoppgavene er så nyttige redskaper i forebyggelse og bekjempelse av kriminalitet at det er klokt å ha (topp)ledelsesoppmerksomhet på dem.

Konklusjon forvaltningsoppgaver.

Det er vårt klare råd at utlendingsforvaltningen beholdes i politiet.

Nærmere om politiets oppgaver innen sivil rettspleie.

Når det gjelder oppgaver innen sivil rettspleie er vi ikke like sikre på vår anbefaling. Analysen peker selv på at spørsmålene må vurderes nærmere. Dette er vi enige i, og anbefaler at følgende spørsmål står sentralt i denne vurderingen:
Hvilket tilbud bør befolkningen ha i forhold til tilgjengelighet og service?
Hva blir konsekvensene av ulike alternativer, og hva er kostnaden?

Vi vil kort angi noen hovedmomenter som etter vår oppfatning er avgjørende ved vurderingen av hvilke sivile rettspleieoppgaver politiet bør ha.

Det første gjelder maktutøvelse. Ettersom politiet er den eneste sivile myndighet som kan bruke fysisk makt mot borgerne, taler mye for at oppgaver hvor maktanvendelse kan trenge, bør ligge til politiet.

⁴⁵ Side 28

⁴⁶ For eksempel bortvisning eller utvisning.

⁴⁷ I samarbeid med kommunene

⁴⁸ Vi henviser også til Meld. St. 7 (2010-2011) ”Org.krim-meldingen”, særlig kap. 6.

⁴⁹ Tabell 11.1. og 11.4.

Det andre momentet gjelder behovet for fysisk tilstedeværelse lokalt. Dersom vedkommende oppgave må løses ved at myndigheten må være fysisk til stede på et bestemt sted, taler også dette for at oppgaven bør ligge til politiet.

Grunnforutsetningen er også på dette området at oppgaver som støtter politiets kjerneoppgaver lettere kan beholdes. Vedlagt⁵⁰ følger en kort gjennomgang av de enkelte oppgavene hvor dette momentet belyses.

Dersom noen av oppgavene beholdes vil det være mye å hente på å utvikle sterkere fagmiljøer i de nye distriktene. Vi har *for eksempel* erfart at sentralisering⁵¹ av behandlingen av gjeldsordningssaker både hever kvaliteten og fremdriften på sakene. Videre vil også disse oppgavene bli mer effektivt gjennomført når struktur- og kvalitetsreform får effekt.

Dersom oppgavene beholdes anbefaler vi videre at reglene om namsmannens stedlige kompetanse endres⁵² slik at politimesteren kan fastsette den nærmere ordningen av lokal utførelse av sivile rettspleieoppgaver.

Konklusjon sivile oppgaver.

Vi er enige i analysens anbefalinger vedrørende oppgavene knyttet til lensmannsskjønn, naturskadeskjønn, hovedstevnevitne, notarius publicus og skiftebehandling. For de øvrige oppgavene bør spørsmålene vurderes nærmere.

Nærmere om overføring av enkelte polisiære oppgaver.

Analysen tar i tabell 11.3 opp spørsmålet om overføring av polisiære oppgaver. Vi støtter anbefalingen om å overføre transport av psykisk syke og ivaretagelsen av overstadig berusede personer. Dog vil vi på det sterkeste advare mot analysens formulering i pkt. 11.4.1 i.f. hvor det heter: "Politiet vil kunne bistå de som overtar oppgavene ved behov". Det er nettopp det som *ikke* må skje dersom oppgavene virkelig skal overføres til andre, ellers er vi lett like langt.

Tilsvarende støtter vi i utgangspunktet forslaget om delvis overføring av fremstillingsoppgaver til Kriminalomsorgen. På dette punktet antar vi at det i tilfelle må etableres et forholdsvis omfattende samarbeide som bør utredes nærmere før endelig beslutning.

Kort om Barnehuset.

Analysen anbefaler at driften av Barnehuset overføres fra politiet til barnevernstjenesten eller helsevesenet. Vi er ikke enige i dette, og henviser til vedlagte⁵³ drøftelse utarbeidet av lederen av Barnehuset.

⁵⁰ Vedlegg 5

⁵¹ Sentralisering til noen få fagmiljøer i tråd lovens regler om namsmannens stedlige kompetanse.

⁵² For eksempel ved å endre ordlyden i tvfbl. § 2-3, 2.ledd, 1. og 2. pkt slik at politimesteren kan fastsette ordninger der distriktets namsmenn kan opptre innenfor hele politidistriktet.

⁵³ Vedlegg 6.

IV. Kvalitetsreformen

Utvalgets hovedanbefaling 4 går ut på at politiet bør starte et arbeid for å øke organisasjonens evne til kontinuerlig forbedring og utvikling av virksomheten. Som utvalget peker på handler denne anbefalingen utelukkende om endringer og tiltak som ligger innenfor fullmakter, myndighet og ansvar politiet allerede har i dag.

Poenget på dette punktet er dermed for det første å utnytte de muligheter som ligger i dagens distrikter og for det andre å gi politidirektøren innspill på hvordan politiet generelt bør utnytte handlingsrommet. Dette er og blir en del av løpende ledelse, og vi går derfor ikke nærmere inn på dette ut over noen korte bemerkninger.

Vår anbefaling er at arbeidet med kvalitetsreformen prioriteres høyt. Det er etter vår oppfatning behov for raske avklaringer, og det er ikke nødvendig å vente på struktur- eller oppgavereformen.

Etablering av politiets fellestjenester støttes. Det samme gjelder prosessen som allerede er i gang knyttet til styring og ledelse av IKT-virksomheten i politiet. Det er videre en lang rekke områder hvor fellesløsninger kan etableres uten at det går ut over behovet for lokalt tilpassede løsninger. Vi er klare til å delta i prosessen knyttet til kvalitetsreformen.

V. Videre prosess

Proessen representerer naturlig nok usikkerhet for mange av våre medarbeidere. Det er en naturlig konsekvens av endringsarbeid som kan bidra til både kreativitet og innovasjon. Samtidig kan usikkerheten også føre til redusert oppmerksomhet på de daglige oppgavene og risiko for en avventende holdning i etaten. God fremdrift på kvalitetsreformen vil etter vårt syn bidra til optimisme og forventning knyttet til fremtidens politi.

Samtidig vil vi også understreke behovet for gode og raske prosesser og avklaringer på både struktur- og oppgavespørsmålene.

Vi ser fram til det videre arbeidet med utviklingen av norsk politi og bidrar gjerne med ytterligere innspill.

Med hilsen

Hans Vik