



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 61 LS

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Endringer i politiloven mv.
(trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	7	Politiets oppgaver	39
			7.1	Innledning	39
			7.2	Utvalgets forslag	40
2	Bakgrunn for proposisjonen ...	9	7.3	Høringsinstansens syn –	
2.1	Sentrale rapporter	9		generelle merknader	40
2.2	Øvrig arbeid med å utvikle		7.4	Departementets vurdering	42
	politiet	12	7.4.1	Innledning	42
2.2.1	Innledning	12	7.4.2	Nærmere om polisiære	
2.2.2	Politiets eget endringsarbeid	13		oppgaver	43
2.3	Høringen av politianalysen	15	7.4.3	Nærmere om barnehusene	44
			7.4.4	Nærmere om enkelte	
3	Utvikling og forventninger	20		forvaltningsoppgaver	45
3.1	Innledning	20	7.4.5	Nærmere om politiets oppgaver	
3.2	Sentrale utviklingstrekk av			med sivil rettspleie	50
	betydning for politiet	20	8	Styring av politiet	54
3.2.1	Generelt	20	8.1	Innledning	54
3.2.2	Trekk ved kriminalitets-		8.2	Utvalgets forslag	55
	utviklingen	21	8.3	Høringsinstansenes syn	55
4	Kort om politireformer		8.4	Departementets vurderinger	56
	i Danmark, Sverige		8.4.1	Departementets styring	56
	og Finland	23	8.4.2	Politidirektoratets styring	57
5	Politiets rolle og verdi-		8.4.3	Utnevning av politimestre mv.	57
	grunnlag	25	8.4.4	Styringsmessige sider ved	
5.1	Historikk	25		politiets funksjon som	
5.2	Et tilgjengelig, pålitelig og		9	påtalemyndighet	57
	beredt norsk politi	25	9.1	Politiets organisering i dag	59
5.3	Sentrale krav til politiets arbeid		9.2	Generelt	59
	fremover	26		Kort om utviklingen av politiets	
5.4	Sentrale behov på straffesaks-		9.3	desentraliserte struktur	60
	området	27		Enkelte erfaringer fra	
5.5	Særlig om bekjempelse av vold		9.3.1	omorganisering av politiet	62
	i nære relasjoner mv.	27	9.3.2	Evaluering av Politireform 2000 ..	62
6	Forutsetninger for en god		9.3.3	Evaluering av prøveordningen i	
	polititjeneste	30		Hordaland	64
6.1	Innledning	30		Evaluering av prøveordningen	
6.2	Holdninger, kultur og ledelse	30	10	i Follo	65
6.3	Kompetanse og kunnskap	31		Politiets desentraliserte	
6.4	Samarbeid og samvirke mellom			struktur fremover –	
	politiet og andre aktører	32	11	innledning	67
6.5	Forebygging	33		Nærmere om politiets lokale	
6.6	Bruk av IKT	35		struktur	69
6.7	Kontroll med politiets		11.1	Innledning – behov for et	
	virksomhet	36		godt nærpoliti	69
6.7.1	Generelt	36	11.2	Utvalgets forslag	69
6.7.2	Arbeid med å styrke sentrale		11.3	Høringsinstansenes syn	70
	kontrollordninger	37			

11.4	Departementets syn	74	14	Økonomiske, administrative og distriktmessige konsekvenser	102
11.4.1	Generelt	74			
11.4.2	Krav til polititjenesten gir føringer for den lokale strukturen	75	14.1	Innledning	102
11.5	Fullmakt til å beslutte endringer	76	14.2	Ny politidistriktsstruktur	102
11.5.1	Innledning	76	14.2.1	Gjennomføringsutgifter (engangsutgifter)	102
11.5.2	Departementets vurdering	77	14.2.2	Varige utgiftsendringer (etter implementering)	103
11.6	Krav til prosess ved endringer	78	14.3	Tjenestesteder	104
11.7	Organiseringen av Politiets sikkerhetstjeneste lokalt	79	14.4	Personellrelaterte omstillingskostnader	104
12	Nærmere om inndelingen i politidistrikter	80	14.5	Effektivisering av interne administrasjons- og forvaltningsfunksjoner	104
12.1	Innledning	80	14.6	Overføring av oppgaver	104
12.2	Utvalgets forslag til en ny politidistriktsinndeling	80	14.7	Kvalitetskrav for politiet	104
12.3	Høringsinstansenes syn	81	14.8	Digitale løsninger	105
12.4	Departementets syn på politidistriktsinndelingen	84	14.9	Distriktmessige konsekvenser	105
12.4.1	Nye politidistrikter med større kapasitet	84	15	Merknader til endringene i politiloven § 16	106
12.4.2	Bedre samarbeid med andre aktører	93	16	Merknader til forslag til ytterligere tiltak for å utvikle politiet	107
12.4.3	Særlig om nødmeldingstjenesten – samlokalisering	93			
12.4.4	Enkelte spørsmål vedrørende nasjonale ressurser	96			
12.5	Nærmere om organiseringen av det enkelte politidistrikt	97		A Forslag til lov om endringer i politiloven (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)	108
12.5.1	Generelt	97			
12.5.2	Organisering av etterforskning og påtale i politidistriktene	99		B Forslag til vedtak om ytterligere tiltak for å utvikle politiet	109
13	Gjennomføring av nærpolitireformen	101			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 61 LS

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. mars 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Det er nedfelt i regjeringens politiske plattform at «[r]egjeringen vil omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette vil skje ved sammenslåing av politidistrikter til færre og mer robuste politiregioner. Målsettingen med det nye nærpoltiet er at politiet skal være operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å etterforske og påtale kriminelle handlinger.» Av samme dokument følger også at regjeringen vil redusere antall mål og oppgaver i politiet, for å konsentrere innsatsen om kjerneoppgavene. Videre er det inngått en avtale mellom regjeringspartiene (Fremskrittpartiet og Høyre) og partiet Venstre om grunnlaget for et fremtidsrettet, robust nærpolti.

Regjeringens politiske plattform og avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre følges med dette opp med en nærpoltireform med disse hovedelementene:

- styrking av nærpoltiet gjennom krav til polititjenesten
- færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter
- mer samarbeid mellom politiet og kommunene
- noe færre oppgaver for politiet

Målet med reformen er et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer. Formålet med proposisjonen er å sikre politiet en organisering som legger til rette for å nå disse målene. Målene innebærer blant annet å gå fra tomme lensmannskontorer til et tilstedeværende politi som befinner seg i lokalsamfunnet, er synlig og tilgjengelig, og som sikrer borgernes trygghet.

Et velfungerende politi er avgjørende for en rettsstat. Politiet skal beskytte borgerne og samtidig være et verktøy for statsmakten. Politiet utfører i dag en del av statens funksjoner som er av grunnleggende betydning både for den enkeltes trygghet, og for utviklingen av et lovlydig og velfungerende samfunn.

Det gjøres svært mye godt politiarbeid i Norge, og politiet nyter høy tillit i befolkningen. Samtidig har politiet og Politidirektoratet blitt utsatt for mye kritikk de siste årene. Flere evalueringsrapporter etter terrorangrepene i 2011 rammet politiet hardt, særlig på beredskapsområdet. Senere er det utarbeidet evaluering av politiets etterforskning som har vist et omfattende forbedringspotensial. Også politiets arbeid på forebyggingsområdet utsettes tidvis for kritikk, særlig fordi det er ulik prioritering av forebygging i politidistriktene. Ressursene til politiet er økt betydelig det siste tiåret, uten at det er oppnådd en tilfredsstillende situasjon.

Det er viktig å ruste norsk politi for fremtidens utfordringer, og gjøre politiet i stand til å dra nytte av fremtidens muligheter. Fravær av langsiktig tenkning, klare mål og overordnet styring har ført til at politiet ikke har hatt den utviklingen en kan forvente av en etat med det samfunnsoppdraget politiet har. Politiet skal forebygge og bekjempe kriminalitet, og skape trygghet for befolkningen. Forutsetningene for å kunne ivareta disse viktige oppgavene er endret, og selv om kriminaliteten går ned, blir den stadig mer organisert og kompleks. Det krever økt spesialisering og fagkompetanse for at politiet skal kunne bekjempe stadig nye kriminalitetsformer.

Det er igangsatt et stort omstillingsarbeid i politiet for å bedre etatsledelsen og ledelsesforståelse, samt sikre en endret og mer fremoverlent kultur. Det er imidlertid utfordrende å snu en organisasjon på kort tid. De tiltakene som allerede er gjennomført, vil bli fulgt nøye opp for å sikre at effekten av forslagene samsvarer med forventningene.

I tillegg til det arbeidet som må gjøres for å sikre bedre ledelse og styrket ledelseskultur, er rammene for politiets organisering ikke tilpasset fremtidens utfordringer. Politianalysen peker på at dagens politi ikke i tilstrekkelig grad er organisert, styrt og ledet for å møte morgendagens utfordringer. Dette skyldes for det første at politiet ikke har fått de rammevilkår som er nødvendig for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på en måte som best mulig svarer til oppgavene. For det andre har ikke politiet evnet å utnytte de muligheter som faktisk finnes. Politiets egen evne til å

lære, utvikle og forbedre egen virksomhet må forbedres.

Politianalysen viser at dagens organisering av politiet i realiteten svekker politiets evne til oppgaveløsning. Dagens 27 politidistrikt er svært ulike, og har ulike forutsetninger for å løse sine oppgaver. Strukturen er således til hinder for å sikre et tilstedeværende nærpolti. Strukturen er også til hinder for å sikre nødvendig robusthet i etterforskningen av alvorlig kriminalitet, og for å håndtere større politiaksjoner og hendelser. Det er en viktig politisk oppgave å sikre politiet tidsriktige rammevilkår for å sette politiet i stand til å løse sine oppgaver på en best mulig måte. Politiet har også ansvar for sivil rettspleie og flere forvaltningsoppgaver. For at også disse delene av politiets virksomhet skal kunne drives mest mulig effektivt til borgernes beste, må en øke politidistriktenes mulighet til å organisere disse oppgavene i funksjonelle driftsenheter. Departementet går inn for å omstrukturere politiet for å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Ved å legge til rette for større enheter, vil politiet kunne skape mer robuste fagmiljøer med større grad av spisskompetanse, samtidig som mer politikraft frigjøres til operativ og synlig polititjeneste. Det er imidlertid viktig ikke å tro at alle utfordringer politiet står overfor, blir løst ved en ny struktur og noe endret oppgaveportefølje.

Det må være leveransen til borgerne og staten som skal ligge til grunn for hvordan politiet bør organiseres. Derfor er det i denne proposisjonen tatt utgangspunkt i en rekke kvalitetskrav som reformen er ment å oppfylle. Disse kravene skal være dimensjonerende for tjenestestedsstrukturen.

Innledningsvis i proposisjonen redegjør departementet for bakgrunnen for proposisjonen, og for en del sentrale elementer i det arbeidet som er gjort den siste tiden for å styrke kvaliteten i norsk politi (punkt 2). Videre redegjøres det kort for sentrale utviklingstrekk av betydning for polititjenesten (punkt 3), og for politireformer i Danmark, Sverige og Finland (punkt 4). I punkt 5 gir departementet uttrykk for at vi skal ha et tilgjengelig, pålitelig og beredt norsk politi, og punkt 5.3 beskriver en del sentrale krav til polititjenesten fremover. Veien til en bedre polititjeneste går gjennom forebygging, en fremtidsrettet bruk av IKT, et godt samvirke mellom politiet og andre aktører, gode holdninger, god kultur og ledelse, og systematisk styrking av kompetanse, kunnskap og læring i politiet (punkt 6).

På bakgrunn av anbefalinger i politianalysen, drøftes det i punkt 7 hvilke oppgaver politiet skal

ha fremover. Utgangspunktet er at det må legges til rette for at politiet i større grad kan konsentrere seg om forebygging, beredskap og straffesaksbehandling. Utredning tilsier at en del oppgaver med transport av varetektsinnsatte bør overføres fra politiet til kriminalomsorgen. Videre vil departementet arbeide for at oppgaver tilknyttet løse og farlige hunder kan overføres til enten Mattilsynet eller kommunene, at godkjenning av brukthandler og forvaltning av hittegods kan overføres til kommunene, og at etaten kan avlastes for oppgaver med å avholde skjønn. Departementet vil ta initiativ til nødvendige regelverksendringer. Videre skal det arbeides for å redusere politiets bistand ved transport av psykisk syke, og med å etablere en prøveordning med at helsevesenet i større grad tar hånd om rusede personer. Endelig vil departementet utrede om det kan være grunnlag for å legge oppgavene med å utstede pass og forvalte meldingsordningen for EØS-borgere til kommunene, og om kommunene bør ivareta funksjonen som sekretariat for forliksrådet. Øvrige oppgaver med den sivile rettspleien bør forbli i politiet, men slik at politiet bør få adgang til å samle oppgaveløsingen i større enheter. Departementet vil følge opp proposisjonen her med forslag til lovendringer om dette.

I punkt 8 redegjør departementet for arbeidet med å bedre styringen av politiet. Departementet går inn for å beholde ordningen med at politimestre utnevnes av Kongen i statsråd, under henvisning særlig til verdien av at disse fortsatt kan være embetsmenn. Videre pekes det i punkt 8 på enkelte styringsmessige sider ved vårt system med påtalemyndighet integrert i politiet. Det skal foretas en utredning om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Målet er ikke å endre det integrerte to-sporede systemet.

Punkt 9 beskriver kort politiets organisering i dag, utviklingen av dagens desentraliserte struktur, og enkelte erfaringer fra tidligere omorganiseringer.

Punkt 10, 11 og 12 behandler spørsmål om hvordan politiets lokale struktur og politidistriktinndelingen bør se ut fremover. Organisering må ses som verktøy for å oppnå en god polititjeneste. Ingen organisatorisk løsning garanterer i seg selv en god polititjeneste. På den annen side finnes det neppe bare én løsning som kan gi grunnlag for en god polititjeneste. Men løsningen må oppfylle noen krav. For utviklingen av norsk politi i dag, peker departementet på at virksomheten må organiseres på en måte som innebærer at den er lokalt forankret, men at den også må kunne styres og utvikles helhetlig.

Punkt 11 omhandler politiets lokale struktur. Departementet legger til grunn at det fortsatt vil være behov for at innbyggerne kan møte opp fysisk på lensmannskontorene og politistasjonene. Samtidig åpner moderne teknologi for at mer av politiarbeidet kan ivaretas utenfor de faste tjenestestedene, og for at politiet kan kommunisere med innbyggerne gjennom flere kanaler enn før. Ved å utnytte disse mulighetene, blir en god polititjeneste mindre avhengig av hvor de faste tjenestestedene er lokalisert. I dag er politiressursene «smurt for tynt utover» til å gi god faglig kvalitet og mulighet til å kunne disponere ressursene effektivt. Strukturen på lokalt nivå bør derfor gjennomgås, og Politidirektoratet bør tildeles myndighet til å gjøre endringer på grunnlag av en prosess som involverer berørte lokale interesser. Antall tjenestesteder bør reduseres, men ikke så mye som i politianalysens anslag. Videre må organiseringen tilfredsstillende de krav til responstid, reiseavstand mv. som følger av punkt 5.3. Den enkelte kommune som berøres av strukturrendring, skal kunne påklage Politidirektoratets beslutning til departementet på grunnlag av feil i saksbehandlingen og at tjenestestedsstrukturen ikke oppfyller nærmere angitte krav til polititjenesten.

Punkt 11.7 beskriver de organisatoriske rammene for Politiets sikkerhetstjenestes virksomhet i politidistriktene. Det organisatoriske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politiets sikkerhetstjeneste og Politidirektoratet videreføres som i dag.

Punkt 12 beskriver en ny politidistriktinndeling med 12 politidistrikter. Ved utformingen av politidistriktinndelingen har departementet lagt vekt på behovet for et politi med kapasitet og faglig styrke, bedre forutsetninger for samarbeid med andre beredskapsaktører, og at robust politiinnsats også må ses i sammenheng med ulike lokale, geografiske, sosiale og internasjonale forhold.

Departementet ønsker å samlokalisere nødmeldingstjenesten for politi og brann, ved at nødmeldingstjenesten for brann plasseres samme sted som politiets operasjonssentraler. De nye sentralene skal klargjøres slik at helsetjenestens AMK-sentraler også kan plasseres på samme sted. Samlokalisering er et mindre omfattende tiltak enn om det skulle etableres felles nødmeldingssentraler, men vil gi noen av de samme fordelene.

I dag er politidistriktene organisert forskjellig. Politidirektoratet skal etablere en modell som kan tjene som utgangspunkt for alle politidistriktene.

Fordelene ved standardisering må imidlertid ikke overskygge ulike behov som følge av ulikheter knyttet til geografi, befolkning, kriminalitetsmønstre mv. Det enkelte politidistrikt bør organiseres med fellesfunksjoner og driftsenheter, og slik at den enkelte driftsenhet kan omfatte flere tjenestesteder. Det fremmes forslag til endringer i politiloven § 16.

Implementering av den nye politidistriktsinndelingen vil måtte ta noe tid, blant annet for å foreta nødvendige teknologiske tilpasninger. Departementet vil arbeide for at omlegging til nye politidistrikt kan skje fortløpende fra 1. januar 2016, men understreker samtidig at gjennomføringsarbeidet må legges opp på en måte som sikrer at politiet har en forsvarlig beredskap og tjenesteproduksjon for øvrig gjennom hele prosessen.

På denne bakgrunn, og fordi det alltid vil være usikkerhet om utfordringene fremover, er det behov for en viss fleksibilitet med hensyn til når implementeringen skal være ferdig. Stortinget vil bli holdt orientert om utviklingen i arbeidet. Effekten av politireformen bør evalueres en tid etter gjennomføring.

Svalbard er et eget politidistrikt i tillegg til de 27 på fastlandet, og Sysselmannen har myndighet på linje med en politimester. På grunn av de særskilte forholdene som gjør seg gjeldende der, går ikke proposisjonen inn på ordningen for Svalbard. Lange avstander som vanskeliggjør nabohjelp fra andre politidistrikter, et særegent kriminalitetsbilde og organiseringen av Sysselmannsetaten, er blant særtrekkene ved Svalbard.

2 Bakgrunn for proposisjonen

2.1 Sentrale rapporter

Angrepene mot regjeringskvartalet og AUFs sommerleir 22. juli 2011 krevde innsats fra alle nødeta-tene. Kommisjonen som fikk i oppdrag å gjen-nomgå og trekke lærdom fra hendelsene, peker på en lang rekke svakheter ved politiets innsats (NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*). Blant annet konstateres det i rapporten at myndig-hetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet, at en raskere politiaksjon var reelt mulig, og at gjerningsmannen kunne ha vært stanset tid-ligere. På bakgrunn av hendelsene, rettet kommi-sjonen oppmerksomhet mot mer generelle sider ved ledelse og styring av politiets ressurser, og fant at det her ligger noen fundamentale utfordrin-ger. Den konstaterte blant annet at norsk politi er preget av uvisshet knyttet til langsiktige mål og visjoner, og at det er behov for en mer aktiv sty-ring av politiressursene og tydeligere og klarere ambisjoner for å utnytte teknologi i oppgaveløs-ningen. Kommisjonen innleder sitt avsnitt med hovedkonklusjon og anbefalinger slik (NOU 2012: 14 punkt 19.9):

«Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myn-dighet de var gitt.

Etter vårt syn har Storting og regjering gjennom stortingsmeldinger og sentrale lov-verk på samfunnssikkerhetsområdet foretatt rimelige avveininger mellom åpenhet og sik-kerhet og på de fleste områder stilt opp fornuf-tige ambisjoner for sikkerhetsnivået i samfun-net. Utfordringen ligger i å skape bedre sam-svar mellom ord og handling.»

Kommisjonen gir en rekke anbefalinger spesifikt for politiet. Blant anbefalingene er at politiets ope-rative virksomhet må forsterkes, og at det må eta-bleres tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning. Politidirektoratet må etter Kommisjonens syn ta

et sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i politiet, og for at organiseringen på distriktsnivå og lokalt nivå er tilstrekkelig robust. Videre peker kommisjonen på behov for en helhetlig IKT-strategi for politiet, og for styrking av operasjonssentralene. Den enkelte politipatrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæ-ring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet. Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må dessuten styrkes. Kommisjonen mener at det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, og at planene om et senter for politiets nasjonale bered-skapsressurser bør gjennomføres. Den peker også på behov for en robust politihelikoptertje-neste i Oslo politidistrikt, og at det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiets trans-portkapasitet i andre deler av landet.

Politiets virksomhet er vurdert i den senere tid også av andre enn 22. juli-kommisjonen. I novem-ber 2011 nedsatte Stortinget en særskilt komité for oppfølging av redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren om angrepene 22. juli. Komitéen identifiserte en del sentrale temaer som berører politiet. På grunnlag av innstilling fra komiteen, vedtok Stortinget 8. mars 2012 en rekke anmodninger til regjeringen. Anmodnin-gene gjelder blant annet evaluering av politiråds-ordningen, en overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge, eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon, utvikling og for-sterkning av samhandlingen mellom politi og for-svar, gjennomføring av nødvendige tiltak for å sikre bedre informasjonsutveksling mellom politi-distriktene ved store hendelser, sikring av at PST har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv, og å vurdere hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres.

I april 2012 ble det oppnevnt et utvalg for vur-dering av ulike sider ved Politiets sikkerhets-

tjeneste (PST). I sin rapport (*Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste. Rapport fra Traavikutvalget*, 2012) slutter utvalget seg langt på vei til 22. juli-kommisjonens vurdering av at PST, innenfor rammer satt av hensyn til demokrati og personvern, må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsplaner og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, og at det er viktig å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler. Utvalget mener at tjenesten på mange områder arbeider godt, men peker også på konsekvenser av mangelfull ledelse, uhensiktsmessig organisering og lite effektive arbeidsprosesser. Tjenesten har etter utvalgets syn i for stor grad konsentrert seg om løpende saker, og hatt for liten oppmerksomhet mot det større bildet. Dette trekket forsterkes etter utvalgets syn ved at styringsdialogen mellom Justisdepartementet og PST i liten grad har tatt opp spørsmål av overordnet eller strategisk karakter. Videre peker Traavikutvalget på at det på sentrale arbeidsfelt ikke har vært lagt tilstrekkelig vekt på metode- og kompetanseutvikling, og at det er behov for å styrke PSTs kapasitet når det gjelder innhenting og bearbeiding av informasjon. Utvalget fremmer en rekke konkrete forslag, herunder om at styringsdialogen mellom departementet og PST i større grad bør konsentrere seg om spørsmål av prinsipiell, strategisk og langsiktig karakter, at antallet PST-enheter utenfor Oslo skjæres ned fra 26 til 8-10 regionale enheter lokalisert i de største politidistriktene, og at det bør utarbeides en offensiv IKT-strategi for tjenesten.

Den 28. august 2012 redegjorde statsministeren og justis- og beredskapsministeren for Stortinget om regjeringens oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport. I sin innstilling til Stortinget karakteriserte Kontroll- og konstitusjonskomiteen det som kritikkverdig at (Innst. 210 S (2012–2013) punkt 3.8):

- Grubbegata ikke raskere ble stengt
- midlertidige tiltak for stenging av Grubbegata ikke ble iverksatt
- bemanningen av politiets operasjonssentraler har vært for dårlig
- politihelikopteret ikke hadde beredskap
- nasjonalt varslingsystem ikke fungerte
- viktig planverk ikke ble iverksatt og ufullstendig benyttet
- anmodning om bistand fra Forsvaret kom for sent
- sikring av sentrale bygninger som bl.a. Stortinget kom for sent

- Politidirektoratet ikke i tilstrekkelig grad ble målt på sitt arbeid med tanke på samfunnsikkerhet og beredskap
- risikoerkjennelsen ikke synes å ha vært høyt nok på dagsordenen verken hos politiske myndigheter eller hos politiet
- evnen til å lære av øvelser har vært for liten

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket at dette er alvorlige og kritikkverdige forhold, og betydningen av at de erfaringer, evalueringer og forslag som er kommet etter terrorangrepet, blir nøye gjennomgått og vurdert. Den 5. mars 2013 vedtok Stortinget blant annet at det finner det kritikkverdig at myndighetene forut for og under terrorhandlingene 22. juli 2011 ikke i tilstrekkelig grad iverksatte flere sikrings- og beredskapstiltak som kunne forhindret terrorhandlingene og beskyttet menneskene i regjeringskvartalet og på Utøya.

Før sommeren 2012 fikk Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å evaluere Politidirektoratet. I evalueringsrapporten (Rapport 2013:3 *Evaluering av Politidirektoratet*) vises det til at Politidirektoratet ved etableringen i 2001 var ment å skulle være departementets sentrale, strategiske og utøvende ledelsesorgan for iverksetting og koordinering av kriminalpolitiske tiltak, at det skulle bistå politidistriktene og særorganene på analyseområdet, med metode- og kompetanseutvikling og operativ planlegging, og at det skulle virke som en katalysator for politisamarbeid på nasjonalt og internasjonalt plan. Difi konstaterer at Politidirektoratet ikke har innfridd disse forventningene. Det påpekes at Politidirektoratet for størstedelen av sine oppgaver og sitt ansvarsområde i for liten grad har tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring, og at det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. I sin oppsummering konstaterer Difi at det er behov for å revurdere direktoratets rammebetingelser, at tillitsbygging, ledelse og lederskap på alle nivåer må prioriteres og videreutvikles, at direktoratets faglig rolle må styrkes, at IKT må ses i et utviklingsperspektiv, og at det er behov for å utvikle direktoratet som organisasjon.

I rapporten tar Difi også opp at det kan stilles spørsmål om Politidirektoratet har fått rammebetingelser og hatt et handlingsrom som har gjort det mulig å innfri de forventningene som ble stilt i forbindelse med etableringen. Blant flere eksempler nevner Difi at politimestre utnevnes av Kongen i statsråd, en svært detaljert «hvordan»-styring fra departementet, og at det – med henvis-

ning til politiloven § 16 – er svært begrensede muligheter til å organisere og strukturere egen etat, og begrensede muligheter for god og effektiv ressursutnyttelse. Difi viser også til den ledelsesmessige utfordringen som ligger i at politidirektøren skal forholde seg til en «nasjonal politiledelse» på 35 relativt selvstendige politisjefer. Videre pekes det blant annet på en lite overordnet, helhetlig, langsiktig og utviklingsorientert styring fra departementets side. Departementet anbefales å vurdere innretningen på, og detaljnivået i, sin styring, og det påpekes behov for en rolleavklaringsprosess mellom departementet og Politidirektoratet. Øvrige konklusjoner fra Difi er blant annet at direktoratet ikke ivaretar den faglige rollen med hensyn til langsiktig kunnskapsutvikling og analyse godt nok, og at det i liten grad har tatt et helhetlig ansvar for en aktiv rolle i IKT-utviklingen i etaten. Det konstateres også at både etaten og Politidirektoratet selv fremstår som fragmentert og dårlig samordnet.

Den 8. november 2012 ble det nedsatt et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi. I utvalgets rapport NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* (i det følgende kalt politianalysen) påpekes det at samfunnsutviklingen stiller nye krav til en god polititjeneste. Etter utvalgets syn er ikke politiet organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen. Årsaken til dette er etter utvalgets mening dels at politiet ikke har fått de rammevilkårene som er nødvendige for å kunne styre, lede og utvikle virksomheten på den måten som best svarer til oppgavene. På den annen side har politiet heller ikke klart å utnytte de mulighetene som faktisk finnes. Blant de svakhetene utvalget peker på, er at det er store variasjoner i hvordan politiet er organisert, og med hvilken kvalitet og effektivitet oppgavene løses. Politiet er dessuten ikke dyktig nok til å lære, utvikle og forbedre egen virksomhet. Etter utvalgets vurdering bidrar dagens organisering og struktur blant annet til en utilsiktet sentralisering av politiresurser til særorganer og de største politidistriktene og større tjenestesteder. Den store bredden i politiets oppgaver utenfor det som betegnes som kjerneoppgavene, binder etter utvalgets syn opp for mye ressurser, og trekker oppmerksomheten vekk fra kjerneoppgavene. Utvalget påpeker også at det er vesentlig mangler i styringen og anvendelsen av IKT i politiet.

Utvalget mener at politiet må gis større handlingsrom med hensyn til å organisere, styre og lede virksomheten. Samtidig må politiets evne til å gjøre nettopp dette forbedres. Utvalget anbefaler at det gjennomføres to reformer i norsk politi; en

strukturreform og en kvalitetsreform. *Struktur-reformen* omfatter forslag om å redusere spekteret av politioppgaver, og å gjennomføre betydelige organisatoriske endringer i politiets virksomhet. Konkret anbefaler utvalget å utrede overføring av en rekke av de oppgavene som utvalget ikke anser som kjerneoppgaver, til andre (hovedsakelig andre deler av offentlig sektor), å redusere antallet politidistrikter fra 27 til seks, samt å redusere antallet polititjenestesteder til ca. 210. Formålet med forslagene til en strukturreform er å frigjøre ressurser til politiets kjerneoppgaver og legge til rette for sterkere fagmiljøer og et mer robust lokalt politi. Forslagene til en *kvalitetsreform* går blant annet ut på å etablere klarere styringsrelasjoner mellom departementet og Politidirektoratet og mellom de ulike deler av politiet, utvide Politidirektoratets fullmakter, en mer systematisk lederutvikling og kompetanseutvikling, utarbeiding av en strategi for utvikling og bruk av IKT i politiet, og mer standardisering av arbeidsprosesser og funksjoner. Politianalyseutvalget har understreket at forslagene til en strukturreform og en kvalitetsreform i stor grad henger sammen, og i noen grad danner forutsetninger for hverandre.

Med bakgrunn blant annet i at riksadvokaten har uttalt bekymring for prioritering, ressursbruk, kompetanse og rekruttering til politiets etterforskningsarbeid, nedsatte Politidirektoratet i november 2013 en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en rapport om status for etterforskningen, og fremme forslag om tiltak. Arbeidsgruppens rapport (*Etterforskningen i politiet 2013*, Politidirektoratet) peker på betydelige utfordringer. Den konstaterer at det i dag oppfattes å ha lavere status å arbeide som etterforsker enn å utføre operativt uniformert polititjeneste, og at etterforskere i praksis ofte må avgis for å oppfylle distriktets behov for vakt og beredskap. Dette går ut over både kvaliteten og fremdriften i etterforskningen. Videre pekes det på utfordringer knyttet til rollen som etterforskningsleder. Arbeidsgruppen mener at det er grunn til å se nærmere på følgende tiltak (gjengis i noe komprimert form):

- Styrke etterforskningens posisjon i norsk politi med hensyn til både kompetanse, status, rekruttering, ressurser, teknisk utstyr og utnyttelse av moderne teknologi.
- Utvikle et karriereløp innenfor etterforskningsfagene. Arbeidsgruppen peker på at tjenestemenn og -kvinner i dag trekkes til andre miljøer i politiet, og at både lønn og karrieremuligheter er av betydning i den sammenheng.

I tillegg mener gruppen det kan være grunn til å se nærmere på øvrige tiltak (noe komprimert):

- Ytterligere satsing på elektroniske spor.
- Behovet for økt operativ kapasitet, herunder spaning, og bedre utnyttelse av spesialkompetanse på flere områder.
- Sikre best mulig ressursutnyttelse og samhandling mellom politidistrikt og særorgan (herunder bedre utnyttelse av kunnskap og informasjon som finnes hos særorganene).
- Tilrettelegge for standardiserte prosedyrer og kompetansekrav.
- Robuste fagmiljøer og dedikerte og skjermede medarbeidere.
- Lønnsbetingelser. Etterforskere arbeider i stor grad på dagtid, mens turnusarbeidende jevnt over har bedre lønn (og relativt enkel tilgang til ønsket overtid).
- Konsekvenser av ATB-ordningen. Bruk av etterforskere til andre oppgaver kan medføre fravær ikke bare den aktuelle tjenestetiden, men også mer fri, med den følge at saker (også alvorlige) periodevis kan bli liggende.
- Spørsmål om hvem som skal delta på de ulike nivåene i IP-godkjenningen. Spørsmål om det kan bygges et tilsvarende godkjenningssystem for etterforskere som gjør at man ikke trekkes ut av etterforskningsmiljøene.
- Kartlegging av utviklingen av kompleksitet i etterforskningen.
- Mer planmessig styring av ressursforvaltning og kompetanseutvikling (inkludert ledelsesansvaret).

Arbeidsgruppen tar også opp spørsmål om utdanningstilbudet ved Politihøgskolen dekker behovet knyttet til etterforskningsfagene, og om internasjonale tilbud og muligheter utnyttes i tilstrekkelig grad. Endelig bemerker arbeidsgruppen at det anses viktig at de påbegynte forskningsprosjekter som evaluerer politiets etterforskningsarbeid, videreføres.

2.2 Øvrig arbeid med å utvikle politiet

2.2.1 Innledning

Gjennomgangen ovenfor beskriver en del av de behovene som er påpekt for utviklingen av norsk politi. Det er gjennomført en del tiltak for å styrke forutsetningene for kriminalitetsbekjempelsen, herunder regelverksarbeid om terrorbekjempelse, fremskutt lagring av våpen og om politiets adgang til å benytte opplysninger fra passregisteret.

Terror er den ytterste konsekvensen av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Denne regjeringen har utarbeidet en handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Handlingsplanen gir en ramme for en målrettet og strategisk innsats for å forebygge at personer søker seg til ekstreme miljøer. Målet er å fange opp personer i risikozonen så tidlig som mulig og møte dem med tiltak som virker. PST er styrket med 68 mill. kroner i 2015. Bevilgningen skal sikre mer effektiv spaning og annen innhenting av informasjon. I tillegg skal livvaktjenesten styrkes, samtidig som PST får styrket IKT-verktøy. For ytterligere å heve beredskapen, er det bevilget 32,6 mill. kroner i 2015 for redusert responstid for helikopterberedskapen på Rygge og Bardufoss, som på anmodning kan yte bistand til politiet.

Politiet har en sentral rolle i straffesaksbehandlingen. Det er oppnevnt et utvalg som skal utforme forslag til en ny straffeprosesslov. Forslaget til en ny lov skal blant annet speile den teknologiske utviklingen. I lys av målet om en rettsikker, effektiv og tillitvekkende straffeprosess, er utvalget bedt om å vurdere regler om bruk av moderne teknologi på alle stadier av en straffesak. Utvalget skal ferdigstille sitt arbeid innen 1. november 2016.

Forskning og kunnskapsinnhenting er vesentlig for en kunnskapsbasert politikktutforming. Justis- og beredskapsdepartementet arbeider med å målrette departementets og sektorens bruk av forskning som grunnlag for politikktutvikling. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er leverandør av «Forskningsprogram om vold i nære relasjoner» som startet opp høsten 2014, og skal gå over fem år. I tillegg skal Norsk kunnskapssenter for vold og traumatisk stress styrke sin forskning på dette området de neste fem årene. Fra 2014 er det igangsatt forskningsprosjekter om radikaliserings og voldelig ekstremisme både i regi av departementet og i regi av forskningsprogrammet SAMRISK II. Prosjektene fortsetter i 2015.

Videre er det opprettet nye årsverk, slik at de nyutdannede fra PHS kan tilbys jobb i politiet. Det er et mål å øke den gjennomsnittlige grunnbemanningen til to polititjenestemenn per 1 000 innbyggere innen 2020.

I 2014 ble det blant annet bevilget 100 mill. kroner for å øke antallet sivile stillinger for å frigjøre polititid til operativt arbeid. Dette gjaldt særlig innen grensekontroll, transport av psykisk syke, arrestforvarere og etterforskning av økonomisk kriminalitet og datakriminalitet. 10 mill. kroner av bevilgningen ble gitt for at spesial-

utdannet helsepersonell skulle overta transport av psykisk syke. Bevilgningen ble overført til Helse- og omsorgsdepartementet i revidert nasjonalbudsjett for 2014, og er økt til 20 mill. kroner i 2015, som gir helårsvirkning. Det opprettes treårige prosjekter i Helse Sør-Øst, Helse Vest, Helse Midt og Helse Nord med mål blant annet om å avlaste politiet for transportoppdrag som kan håndteres av helsetjenesten uten politiets assistanse. Etablering av egne ambulanser for transport av psykisk ustabile personer skal vurderes som ledd i dette arbeidet.

Videre er det opprettet et prøveprosjekt hvor Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) overtar enkelte av politiets oppgaver knyttet til fangetransport i politidistriktene Nordre Buskerud, Søndre Buskerud, Vestfold og Telemark. Beløpet satt av til arrestforvarere, blir stilt til disposisjon for Kriminalomsorgsdirektoratet.

Både politiet og den høyere påtalemyndighet har gitt uttrykk for bekymring for kvalitet og kapasitet på etterforskningen i politiet. I budsjettet for 2015 har regjeringen økt bevilgningen til politiet med 29,7 mill. kroner for å øke bemanningen i påtalemyndigheten i politiet med omlag 50 årsverk. I tillegg er bevilgningen til den høyere påtalemyndighet økt med 21,7 mill. kroner til økt bemanning og styrket fagledelse mv.

Det er et mål for regjeringen særlig å redusere den alvorlige kriminaliteten. Med alvorlig kriminalitet regnes både integritetskrenkende kriminalitet som vold, og grov profittmotivert kriminalitet som arbeidslivskriminalitet. For å videreutvikle samarbeidet mellom politiet, skatteetaten og Arbeidstilsynet, er det samlet bevilget 25 mill. kroner i 2015. Et nært samarbeid er en viktig forutsetning for en effektiv bekjempelse av alvorlig arbeidslivskriminalitet. Kapasiteten ved Statens barnehus er styrket med 10 mill. kroner. Videre er det bevilget 15 mill. kroner til å etablere egne spesialiserte grupper i de største byene med både etterforskere og jurister som skal etterforske menneskehandelsaker. Bevilgningene til tilskudd knyttet til å bekjempe menneskehandel, til voldsofre og arbeid mot vold i nære relasjoner, er styrket i budsjettet for 2015.

En arbeidsgruppe nedsatt av riksadvokaten har vurdert hvordan de regionale statsadvokatembetene bør organiseres, med utgangspunkt i politianalysens tre alternative modeller for en ny politidistriktsstruktur. I samsvar med mandatet er det lagt til grunn for arbeidet at ingen politimester skal måtte forhold seg til mer enn ett regionalt statsadvokatembete. Arbeidsgruppen mener at det bør bli færre og større statsadvokatembeter

enn dagens ti regionale embeter. Det vises i rapporten blant annet til at større embeter vil gi økt fleksibilitet i straffesaksbehandlingen og bedre forutsetninger for statsadvokatenes fagledelse overfor politiet, og også for den utadrettede virksomheten.

Politiet og Politiets utlendingsenhet utfører en svært viktig oppgave med retur av personer uten lovlig opphold i Norge. Bevilgningen til politiet ble økt med ca. 177,5 mill. kroner i 2014, og med ytterligere ca. 175 mill. kroner i 2015, knyttet til arbeidet med uttransportering av utenlandske statsborgere uten lovlig opphold i Norge. Dette har muliggjort en økning i måltall for returer fra 4 900 foreslått av regjeringen Stoltenberg II i Prop. 1 S (2013–2014) til 7 800 i 2015.

2.2.2 Politiets eget endringsarbeid

2.2.2.1 Innledning

En del av de endringene i politiet som det er påpekt behov for, ligger det innenfor politiets egne fullmakter å gjennomføre. Politidirektoratet har tatt initiativ til et betydelig endringsarbeid innenfor det som Politianalyseutvalget har betegnet som en kvalitetsreform. Det arbeides langs to «hovedspor». Det ene er arbeid med konkret forbedring og utvikling av polititjenesten. Det andre sporet er å styrke etatens kapasitet til å styre, lede og utvikle virksomheten. Politidirektoratet har sett dette siste sporet, og gjennomføring av en strukturreform, som grunnleggende forutsetninger for å utvikle og forbedre kvaliteten på polititjenesten overfor innbyggerne. Direktoratets oppmerksomhet den siste tiden har derfor i stor grad vært rettet mot å styrke etatens kapasitet og forutsetninger for strategisk styring, ledelse og utvikling. Mer konkret har dette inkludert å styrke Politidirektoratets kapasitet og kompetanse til å styre og følge opp både tjenesteproduksjon, virksomhetsutvikling, utvikling av støttefunksjoner og – ikke minst – utvikling på IKT-området. Arbeidet omfatter også oppfølging og implementering av tiltak utviklet innenfor politiets endringsprogram.

2.2.2.2 Arbeid for å styrke styringen, ledelsen og utviklingen av virksomheten

For å styrke evnen og kapasiteten til å drive strategisk ledelse og utvikling av politi- og lensmannsetaten, er det utviklet en ny organisasjonsmodell for Politidirektoratet. Den ble iverksatt 1. mars 2014, og definerer roller og ansvar knyttet til styring, ledelse og utvikling av ytre etat tydeligere

enn før. I tillegg er også direktoratets kapasitet og kompetanse styrket innenfor blant annet strategisk IKT, HR, beredskap og krisehåndtering, samt strategisk planlegging og styring. Særorganet Politiets data- og materielltjeneste er nedlagt, og det er etablert to enheter under Politidirektoratet; en felles tjenesteleverandør av IKT-tjenester (Politiets IKT-tjenester), og en felles tjenesteleverandør for andre støttetjenester (Politiets fellestjenester).

Med basis i den nye organisasjonsstrukturen i Politidirektoratet, arbeides det nå med å etablere gode styringssystemer, utvikle kompetent ledelse, utarbeide effektive arbeidsprosesser, og sikre et velfungerende medarbeiderskap. Arbeidet gjelder forbedring på disse områdene innenfor hele etaten.

Det har vært behov for å styrke også politiets evne til å styre, prioritere, gjennomføre og sikre resultater av utviklingsinitiativer og -prosjekter. For å sikre at utviklingstiltak ses i sammenheng, er det etablert en strategisk styring av utviklingsporteføljen som omfatter alle større utviklingsprosjekter og programmer i etaten. Det er etablert en egen porteføljestyingsfunksjon i direktoratet som ivaretar denne oppgaven, og et porteføljestyre med ansvar for etatens utviklingsportefølje. Disse tiltakene har gitt bedre kontroll med utviklingsaktivitetene. Det arbeides videre med å styrke etatens forutsetninger for å oppnå resultater gjennom prosjekter, blant annet gjennom felles verktøy mv. og opplæringstiltak, og med større vekt på kontinuerlig kvalitetssikring. Fremover vil det bli lagt vekt på å styrke arbeidet med gevinstrealisering for å sikre at utviklingstiltak gir ønsket effekt.

Videre arbeider Politidirektoratet for å oppnå en tydeligere rolle-, oppgave- og ansvarsdeling mellom direktoratet og det enkelte politidistrikt og særorgan. Virksomhetsstyringen inkluderer blant annet å sette mål og prioriteringer, følge opp resultater, og om nødvendig korrigere i gjennomføringen. Det inngår i arbeidet å forbedre dokumenter og datagrunnlag som tjener som premiss for styringen. Arbeidet nå er rettet mot å forbedre virksomhetsstyringen på særlig to områder; virksomhetsstyringen skal gjøres mer langsiktig og helhetlig, og mål og ambisjoner skal i større grad drøftes i sammenheng med ressurser og budsjett. For å oppnå langsiktighet, skal det utvikles en plan for hele etaten i et 4-8 års perspektiv. Et utvalg har vurdert Politihøgskolens styringsmodell. Utvalget, som leverte sin tilrådning i juni 2014, anbefaler å videreføre dagens styringsmodell, men har også forslag for å bedre styringen og

styrke Politihøgskolens rolle i etaten. Disse tiltakene vil det bli arbeidet videre med i 2015.

Kompetansen i politiet skal utvikles og benyttes mer planmessig enn før. De fleste distrikter og særorgan har i dag oversikt over egen kompetanse. Politidirektoratet vil følge opp med kartlegging av differanse mellom dagens kompetanse og behov. Kompetansebehovet fremover kan i noen grad bero på hvordan politiet skal være organisert.

Politidirektoratet arbeider videre med å utvikle bedre ledelse i politiet. Det er utviklet en ny leder- og medarbeiderplattform som er under implementering, og satt i gang et program for lederutvikling. Programmet benyttes først i Politidirektoratet, men skal også tas videre ut i ytre etat. Programmet er innrettet mot å utvikle en felles ledelsespraksis i politiet, felles forståelse av samfunnsoppdraget, og økt bevissthet om kravene som ligger til lederrollen.

De fleste av de administrative funksjonene i politiet ivaretas i dag i det enkelte politidistrikt og særorgan. Politidirektoratet arbeider med å samle og spesialisere en del av de administrative funksjonene i politidistriktene, særorganene og direktoratet. Formålet med arbeidet er blant annet å oppnå høyere kostnadseffektivitet, en bedre utførelse av administrasjonsoppgavene, og å gi linjeledelsen større mulighet til å konsentrere seg om politiets kjerneoppgaver. I dette arbeidet kan det bli aktuelt for politiet å vurdere endringer hva gjelder anskaffelse og innkjøp, EBA (eiendom og drift av lokaler, sikkerhet, kantine og renhold), lønn og regnskap, og administrative funksjoner som arkiv og postmottak, sentralbord, personalarbeid mv. Løsningene kan bli forskjellige for ulike områder, men det kan være aktuelt å samle løsningen av administrative oppgaver under én ledelse på landsbasis, eventuelt med enheter rundt om i politidistriktene som skal levere service lokalt. Politidirektoratets enhet Politiets fellestjenester leverer i dag anskaffelser og logistikk innenfor materiell og samband, juridisk bistand og konsulenttjenester innen EBA til politiet.

2.2.2.3 *Arbeid med konkret forbedring og utvikling av den operative polititjenesten*

Selv om hovedvekten den siste tiden har ligget på å styrke den strategiske styringen og utviklingen av etaten, er det også tatt initiativer for å forbedre den operative polititjenesten. Arbeidet knytter seg til forebygging, ordenstjeneste, beredskap, og til straffesaksbehandlingen. I det følgende nevnes de viktigste av disse tiltakene.

Politidirektoratet etablerer en nasjonal struktur for politiets etterretningsarbeid (kalt etterretningsdoktrinen). Formålet med strukturen er å styrke forutsetningene for å treffe riktige beslutninger på alle nivåer innenfor virksomheten. Felles rammeverk og metodikk kan sikre økt forståelse og kunnskap, effektivisere arbeidet og redusere usikkerhet for den forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomheten. Etterretningsdoktrinen er under implementering.

Politiet skal arbeide forebyggende innen alle virksomhetsområdene, herunder innenfor den politioperative tjenesten og straffesaksbehandlingen. Politiets kompetanse knyttet til forebygging styrkes, og den forebyggende virksomheten vil bli evaluert og målt i større grad fremover. Beredskapen for å avverge, begrense og håndtere akutte uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser har stor oppmerksomhet, og Politidirektoratet har implementert et nytt alarm- og varslingssystem og et nytt system for mannskapsinnkalling. Gjennom øvelser, oppdatering av planverk og stabskurs har politimestrenes stab økt sin kompetanse og krisehåndterings-evne. Videre arbeides det med å hente ut synergieffekter av å se den døgkontinuerlige beredskapen og de øvrige virksomhetsområdene (forebygging, kontrollvirksomhet og straffesaksbehandling) i sammenheng. Det er gjennomført målinger av politiets responstid som grunnlag for at det fra 2015 er innført krav om responstid ved ekstraordinære hendelser, hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er umiddelbart behov for innsats fra politiet.

Det arbeides med å legge til rette for at mer politiarbeid skal kunne utføres av den enkelte politipatrulje på stedet, ikke minst for å oppnå en mer effektiv oppklaring av saker. En slik utvikling forutsetter blant annet nye samarbeids- og samhandlingsformer og teknologisk støtte. Større innsats på stedet vil kunne lette arbeidet og frigjøre kapasitet, og antas også å kunne gi en bedre polititjeneste overfor innbyggerne, for eksempel ved at vitner kan avgi forklaring på stedet fremfor å måtte møte til avtale senere. I 2014 har politiet testet ut konseptet i et pilotprosjekt ved tre tjenestesteder i forskjellige politidistrikter. En har sett at mange oppgaver som i dag utføres i etterkant, kan utføres bedre og mer effektivt av patruljen. Pilotprosjektet har gitt erfaringer med hensyn til hvilke oppgaver som er egnet til å utføres av patruljen, og hva dette krever av kunnskap og kompetanse, teknologi og innretning av virksomheten. Politiet vurderer nå hvordan erfaringene skal utnyttes videre.

Merverdiprogrammet (noe nærmere om programmet i punkt 6.6 nedenfor) vil etablere mer effektive arbeidsprosesser og IKT-løsninger som støtter heldigital saksbehandling i straffesakskjeden. Programmet vil gi politiet nasjonale løsninger og etablere et fundament for fornying av øvrige IKT-løsninger i etaten. Programmet gjennomgår nå Finansdepartementets kvalitetssikringsregime. De verktøy som planlegges implementert, åpner for nye arbeidsformer, bedre utnyttelse av informasjon, større muligheter til å oppklare over politidistriktsgrenser og gjennomføring av større deler av etterforskningsarbeidet nærmere hendestidspunktet. Programmet anses å ha et stort potensiale for utvikling av en fremtidsrettet polititjeneste.

Politidirektoratet har i samarbeid med de andre nødetatene utarbeidet en felles nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO). Denne bidrar til å styrke beredskapen, og skal sikre samarbeid og samhandling mellom innsatspersonell på tvers av ulike administrative grenser.

Endelig nevnes at det er under utvikling et nytt grensekontrollsystem for politiet. Formålet er blant annet å effektivisere og styrke politiets utlendingskontroll.

2.3 Høringen av politianalysen

NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* ble sendt på høring 21. juni 2013. Høringsfristen var 1. oktober 2013. Høringsbrevet ble sendt til disse organene og institusjonene:

Departementene
Fylkesmennene
Sysselemanden på Svalbard
Direktoratet for nødkommunikasjon
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Domstoladministrasjonen
Generaladvokaten
Hovedredningssentralen i Nord-Norge
Hovedredningssentralen i Sør-Norge
Kommisjonen for gjenopptakelse av straffesaker
Kontoret for voldsoffererstatning
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Riksadvokaten
Sekretariatet for konfliktrådene

Spesialenheten for politisaker
 Statens sivilrettsforvaltning
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Fylkeskommunene
 Kommunene
 Sametinget
 Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Det kriminalitetsforebyggende råd
 Kommunenes Sentralforbund (KS – Kommunesektorens organisasjon)
 Landsorganisasjonen i Norge
 Norges Juristforbund
 Norges Politilederslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 Statsadvokatenes forening
 UNIO
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

I tillegg ble Den Norske Advokatforening gjort særskilt oppmerksom på høringen.

Følgende har levert merknader til utredningen:

Arbeidsdepartementet
 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
 Finansdepartementet
 Fornying-, administrasjons- og kirke departementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet
 Samferdselsdepartementet (vedlagt uttalelse fra Vegdirektoratet)
 Utenriksdepartementet

Barneombudet
 Datatilsynet
 Det kriminalitetsforebyggende råd
 Direktoratet for forvaltning og IKT
 Direktoratet for nødkommunikasjon
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Domstoladministrasjonen
 Hovedredningssentralene
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Miljødirektoratet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Norges grensekommisær for den norsk-russiske grense
 Politidirektoratet (vedlagt uttalelse fra politidistrikter, særorganer, Nasjonalt ID-senter og Namsfogden i Oslo)
 Politiets sikkerhetstjeneste

Riksadvokaten (vedlagt uttalelser fra regionale statsadvokatembeter, Det nasjonale statsadvokatembetet og Statsadvokatenes forening)
 Sekretariatet for konfliktrådene
 Utlendingsdirektoratet

Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
 Fylkesmannen i Oppland
 Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Vest-Agder

Aust-Agder fylkeskommune
 Hedmark fylkeskommune
 Møre og Romsdal fylkeskommune
 Nordland fylkeskommune
 Nord-Trøndelag fylkeskommune
 Oppland fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune
 Sogn og Fjordane fylkeskommune
 Sør-Trøndelag fylkeskommune
 Telemark fylkeskommune
 Vest-Agder fylkeskommune

Alta kommune
 Aremark kommune
 Arendal kommune
 Asker og Bærum kommuner
 Austrheim kommune
 Bamble kommune
 Bergen kommune
 Bindal kommune
 Birkenes kommune
 Bjerkreim kommune
 Bodø kommune
 Bremanger kommune
 Drammen kommune
 Eid kommune
 Eidskog kommune
 Flatanger kommune
 Flekkefjord kommune
 Flesberg kommune
 Flora kommune
 Forsand kommune
 Fosnes kommune
 Fredrikstad kommune
 Frogn kommune
 Froland kommune
 Frosta kommune
 Frøya kommune

Gaular kommune	Norddal kommune
Gjerstad kommune	Nærøy kommune
Gjøvik kommune	Oppdal kommune
Gloppen kommune	Oslo kommune
Gran kommune	Overhalla kommune
Grimstad kommune	Porsanger kommune
Grong kommune	Porsgrunn kommune
Gulen kommune	Rakkestad kommune
Hamarøy kommune	Rana kommune
Hammerfest kommune	Randaberg kommune
Hasvik kommune	Re kommune
Hattfjelldal kommune	Rennebu kommune
Haugesund kommune	Rindal kommune
Hemnes kommune	Ringsaker kommune
Hitra kommune	Risør kommune
Hjartdal kommune	Rødøy kommune
Hjelmeland kommune	Rollag kommune
Hole kommune	Rømskog kommune
Hyllestad kommune	Røyrvik kommune
Hå kommune	Rygge kommune
Ibestad kommune	Sarpsborg kommune
Inderøy kommune	Sauda kommune
Jevnaker kommune	Sel kommune
Karasjok kommune	Selbu kommune
Klæbu kommune	Sigdal kommune
Kragerø kommune	Siljan kommune
Kristiansand kommune	Sirdal kommune
Kristiansund kommune	Skaun kommune
Kvalsund kommune	Sokndal kommune
Kvinesdal kommune	Solund kommune
Kviteseid kommune	Songdalen kommune
Larvik kommune	Stavanger kommune
Leka kommune	Steigen kommune
Lierne kommune	Stjørdal kommune
Lillehammer kommune	Stor-Elvdal kommune
Lillesand kommune	Stranda kommune
Lom kommune	Stryn kommune
Lund kommune	Suldal kommune
Lurøy kommune	Søgne kommune
Malvik kommune	Sør-Aurdal kommune
Marker kommune	Tinn kommune
Masfjorden kommune	Trondheim kommune
Meland kommune	Vadsø kommune
Meldal kommune	Vanylven kommune
Meråker kommune	Vefsn kommune
Midtre Gauldal kommune	Vegårshei kommune
Molde kommune	Verdal kommune
Moss kommune	Verran kommune
Måsøy kommune	Vikna kommune
Namdalseid kommune	Vinje kommune
Namsos kommune	Vågå kommune
Nedre Eiker kommune	Vågsøy kommune
Nesna kommune	Våler kommune
Nesodden kommune	Øvre Eiker kommune
Nome kommune	Øystre Slidre kommune

Ålesund kommune	Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
Åmli kommune	KS – Kommunesektorens organisasjon
Åmot kommune	KS – Nord-Trøndelag
Flora kommune, KS Sogn og Fjordane og Sogn og Fjordane fylkeskommune	KS – Sogn og Fjordane
Føllorådet	Norges Forsvarsforening
Glåmdal regionråd	Norges Juristforbund
HAFS regionråd (Hyllestad, Askvold, Fjaler, Solund og Gulen kommuner)	Norges Juristforbund – Politijuristene
Helgeland regionråd	Norges politilederlag
Jølster Næringsforum	Norsk brannbefals landsforbund
Kristiansund og omegn vekst	Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
Lofotrådet	Norske inkassobyråers forening
Nordfjorderådet	Norsk tjenestemannslag
Ofoten regionråd	Norsk tjenestemannslag – Politiet
Ordfører- og rådmannskollegiet for Nordmøre – ORKidé	Parat
Ordfører- og rådmannskollegiet på Haugalandet	Politiets fellesforbund
Ordførerne i Mandal, Lindesnes, Marnadal, Audnedal og Åseral	Politiets kriminalitetsforebyggende forum (PKF)
Ordførerne i Sogn og Fjordane	Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn
Region Namdal	Securitas
Regionrådet for fjellregionen	Teknologirådet
Regionrådet for Hadeland	UNIO
Regionrådet for Midt-Gudbrandsdal	UNICEF Norge
Regionrådet for Sør-Østerdal	Virke
Regionrådet i Gjøvikregionen	Østfold Senterparti
Salten regionråd	
Samarbeidsrådet for Sunnhordaland	
Samarbeidsutvalget i Sunnfjord	
StrySør-Helgeland regionråd	
Sør-Troms regionråd	
Vesterålen regionråd	
Værnesregionen	
Østfinnmark regionråd	
Forliksrådet i Oslo	
Indre Finnmark tingrett	
Konfliktrådet i Sør-Rogaland	
Namsfogden i Oslo	
Stryn deltidsbrannvesen	
Den Norske Advokatforening	
Fagforbundet	
Fagforeningene ved Statens innkrevingsentral	
Finans Norge	
Folkeaksjonen lovlige utsalgsteder for hasj og marihuana	
Forskerforbundet	
Forum for offentlig service	
Gjeldsofferalliansen	
Hovedverneombudet for politi- og lensmannsetaten	
Juridisk rådgivning for kvinner	

Departementet har mottatt synspunkter på innholdet i utredningen også fra enkelte andre organisasjoner og personer, og et opprop fra ca. 150 ordførere.

Under høringen har enkelte bemerket at Politianalyseutvalget har gjort en grundig vurdering av de strukturelle utfordringene i politiet, og at utredningen i hovedsak gir et godt utgangspunkt for en langsiktig videreutvikling av etaten. Noen har beklaget at utvalget ikke har gått nærmere inn på politiets rolle i redningstjenesten eller det tosporede system. Videre er det blant annet gitt uttrykk for at utvalget argumenterer ensidig, og at det er for optimistisk med hensyn til hvilke gevinster som kan oppnås gjennom de endringer som anbefales.

Mange har sluttet seg til at politiet bør få større mulighet til å prioritere kjerneoppgaver. Samtidig er det pekt på argumenter for at en del av de oppgavene som utvalget mener bør utredes for overføring til andre, bør forbli i politiet. I tilknytning til politiets oppgaver, etterlyses det en utdyping av hva slags politi vi skal ha i fremtiden. En del oppfatter utvalgets vurdering av oppgavene som et brudd med etablerte prinsipper for norsk politi.

Høringen har gitt støtte til færre politidistrikter, men det er ulike syn på antallet. Forslaget om reduksjon i antall tjenestesteder støttes av blant annet riksadvokaten og Politidirektoratet, men det

møter også betydelig skepsis, ikke minst fra kommunene. Det er ulike synspunkter på om Politidirektoratet bør kunne endre inndelingen av det enkelte politidistrikt i politistasjons- og lensmannsdistrikter, og på om politimestrene bør ansettes av direktoratet.

Departementet kommer nærmere tilbake til høringen under behandlingen av de ulike temaene i proposisjonen. Siden det er mange som har avgitt uttalelse, nevnes ikke alle høringsinstansene i den videre fremstillingen.

3 Utvikling og forventninger

3.1 Innledning

Politiet er del av et samfunn i utvikling. Politiet må utvikles for å kunne fylle sin funksjon på en god måte. Endringer i demografiske forhold og kommunikasjonsformer er blant det som kan gi behov for justeringer.

Denne proposisjonen svarer på sentrale behov i dag.

På et generelt plan preges det norske samfunnet i våre dager av økonomisk velstand, tillit mellom innbyggerne og offentlige institusjoner, lite kriminalitet, forventninger til bruk av moderne teknologi, og store forventninger til innholdet i offentlige tjenester. Samtidig er landet mer heterogent enn før, og det er bred kontakt over landegrensene. Også i Norge må vi forholde oss til økonomisk ulikhet, nød, utnyttning og andre faktorer av betydning for kriminaliteten. I det følgende peker departementet på enkelte trekk ved samfunnsutviklingen og kriminalitetsutviklingen som kan være av betydning for politiets arbeid.

3.2 Sentrale utviklingstrekk av betydning for politiet

3.2.1 Generelt

I politianalysen kapittel 10 er det gjort rede for en del utviklingstrekk i samfunnet og i kriminaliteten. Det er pekt på at befolkningen ventes å øke, at befolkningssammensetningen endres, at befolkningen blir eldre, at befolkningen konsentreres, og at ny kommunikasjonsteknologi og digitale medier bidrar til å øke forventningene til service og tilgjengelig fra politiets side. Videre konstaterer utvalget at den registrerte kriminaliteten samlet sett går ned, men at det er vekst innenfor noen alvorlige kriminalitetstyper som er krevende å etterforske, blant annet seksualforbrytelser, organisert og grenseoverskridende kriminalitet og cyber-kriminalitet. I sin oppsummering peker utvalget på at politiet, med en større andel av befolkningen i byer og tettsteder, kombinert med en høyere kriminalitetsrate i byer enn på landsbygda, må kunne omdisponere ressurser

slik at de er til stede der det er behov for politiets tjenester. At politiet i økende grad blir utfordret av organisert, internasjonal kriminalitet, krever etter utvalgets vurdering økt spesialisering og evne til å kunne løse saker på tvers av større geografiske områder. Endelig peker utvalget på at landets befolkning endres, med stadig større mangfold i kultur, etnisitet og bakgrunn, og at politiet – for å kunne bygge tillit og kommunisere effektivt med hele landets befolkning – må kunne håndtere utfordringer knyttet til språk og kulturforståelse gjennom rekruttering og opplæring av sine ansatte (NOU 2013: 9 punkt 10.3).

I tilknytning til de utviklingstrekk som utvalget har pekt på, nevner departementet at kriminalitetsbildet er annerledes i de større byene enn i landet for øvrig. Det er en relativt klar sammenheng mellom hvor tett folk bor og omfanget av kriminalitet. Generelt er det slik at omfanget av anmeldt vinningskriminalitet øker med antallet som er registrert bosatt i en kommune. Det er også en sammenheng mellom omfanget av vold og befolkningstetthet. I tillegg til befolkningstetthet, påvirkes kriminalitetsbildet i de større byene av demografisk sammensetning, levekårsforskjeller, marginalisering, nærings- og handelsvirksomhet og at de utgjør sentrale trafikknutepunkter.

Departementet vil videre særlig trekke frem at utviklingen av det digitale rom på kort tid har endret samfunnet. Digital teknologi spiller en rolle på de fleste arenaer, og har påvirket adferd og måtene vi kommuniserer på. Digital teknologi bidrar til å fremme informasjon, kontakt og handel, og kan blant annet gi grunnlag for bedre arbeidsprosesser for politiet og god kontakt med innbyggerne, næringsliv og andre samarbeidspartnere. Samtidig har Internett åpnet for nye former for kriminalitet, og nye måter å gjennomføre kriminelle handlinger på. Internett er utviklet for å dele og spre informasjon, mens sikkerhetsmessige aspekter gjerne har stått mindre sentralt. Etter hvert har det blitt klarere for mange at faren for ukontrollert spredning av fortrolig informasjon er til stede, og hvilke ulemper som kan ligge i dette. Angrepene fra uvedkommende for å lamme

systemer eller hente ut informasjon, er allerede en kjensgjerning. Bruken av digital teknologi har gjort oss sårbare.

«IKT-kriminalitet» er et uttrykk som brukes både om kriminalitet begått *mot* IKT-systemer og kriminalitet begått *ved hjelp av* IKT. Eksempler på den siste kategorien er opplæring til terrorhandlinger og «grooming» (det å lokke barn med tanke på å begå seksuelle overgrep). Geografisk sett er denne kriminaliteten «grenseløs», i den forstand at utslagene av den kan komme helt andre steder enn der lovbryteren befinner seg, og virkningene inntreffe lenge etter at et angrep er gjennomført. I praksis kan både landegrenser og distriktsgrenser svekke forutsetningene for å bekjempe slik kriminalitet. Både forebygging og avdekking av IKT-kriminalitet krever særskilt kompetanse.

Et annet markant utviklingstrekk, er internasjonaliseringen. Prinsippet om fri flyt av mennesker, kapital, varer og tjenester innenfor det europeiske økonomiske samarbeidsområdet har medført større bevegelse av mennesker, i hovedsak som arbeidssøkere, men også som tiggere og kriminelle. Også ellers har mobiliteten over landegrensene økt. Den internasjonale dimensjonen av kriminaliteten synliggjøres blant annet gjennom en økt andel utenlandske statsborgere i norske fengsler. Tall fra Kriminalomsorgen viser at per juli 2014 hadde anslagsvis 35 % av soningsinnsatte og 56 % av varetektsinnsatte utenlandsk bakgrunn.

Klimaendringer kan bidra til økt hyppighet og større konsekvenser av flom, stormer, jordras og skogbranner i Norge. Dette krever mer innsatsledelse og redningsarbeid enn tidligere. Politiet må håndtere konsekvenser av slike hendelser både når de direkte forårsaker fare for eller skade på mennesker, og når de får følger som strømbrudd, IKT-utfall eller at veistrekninger blir utilgjengelige.

Den disponible inntekten for nordmenn har økt betydelig over tid. I 2013 var den reelle kjøpekraft 91 pst. høyere enn i 1990, og 85 pst. høyere enn gjennomsnittsinntekten i OECD-området (Statistisk sentralbyrå, Økonomisk utsyn over året 2013). Det relativt sett høye velstandsnivået i Norge kan gi enkelte utfordringer, blant annet ved å øke potensialet for vinningskriminalitet. Videre kan høy arbeidsløshet i andre land bidra til økt tilstrømming av mennesker på utkikk etter arbeid. Noen av disse kan stå i fare for å utnyttes i svart arbeid.

Med et høyere utdannings- og inntektsnivå enn før, større mobilitet og god tilgang på varer og tjenester, vil gjerne også innbyggernes forventninger til offentlige tjenester øke. I tillegg vil

befolkningen gjerne være mer skeptisk til myndigheter og øvrighetspersoner, og ønske større innflytelse og mer valgfrihet. Vi må være innstilt på at mange i Norge vil ha høyere forventninger til offentlige tjenester enn det som kan innfris. I tillegg kan en utvikling med økt rettsliggjøring, i betydningen økt oppmerksomhet om innbyggernes formelle rettigheter, også være blant det som danner premissene for politiets arbeid fremover.

3.2.2 Trekk ved kriminalitetsutviklingen

Kriminalitetsutviklingen er en viktig premiss for innretningen av politiet. På generell basis går omfanget av den registrerte kriminaliteten ned. Men det er likevel mange som utsettes for kriminalitet. Kriminaliteten skaper lidelse og tap hos dem som rammes, sprer utrygghet og påfører fellesskapet store kostnader.

Omfanget av anmeldt kriminalitet har fra slutten av 1990-tallet ligget på mellom 380 000 og 450 000 lovbrudd per år. Omfanget har gått noe ned, og i 2014 ble det registrert i underkant av 253 000 forbrytelser og 120 000 forseelser. På den annen side blir kriminaliteten mer kompleks, grenseoverskridende og organisert. Sett under ett har det vært en økning i registrert voldskriminalitet det siste tiåret. Økningen er særlig stor for vold i nære relasjoner. Den registrerte økningen kan ha sammenheng med at vold i nære relasjoner har fått større offentlig oppmerksomhet, men vi må også regne med at det fremdeles er store mørketall. Det ble anmeldt noe over 26 500 voldsforbrytelser i 2014. Tall fra blant annet innbyggerundersøkelser gir grunn til å anslå at det forekommer ca. 165 000 voldsepisoder årlig i Norge.

Det har også vært en tydelig økning i antall anmeldte seksualforbrytelser. Økningen antas primært å skyldes at flere anmelder slike overgrep. Blant annet kan større oppmerksomhet i samfunnet mot seksuelle overgrep og bedre rutiner for oppfølging av de fornærmede ha bidratt til større tilbøyelighet til å anmelde denne typen forhold.

Vinningskriminalitet utgjør den klart største andelen av den anmeldte kriminaliteten. Omfanget av vinningskriminalitet øker med befolkningstettheten, og er høyest i de største byene. De siste årene har det vært en nedgang i det totale antall registrerte vinningslovbrudd. Anmeldes-tilbøyeligheten antas å være stabilt høy, noe som blant annet kan sees i sammenheng med forsikrings- og støtteordninger der anmeldelse er en betingelse for utbetaling av erstatning. Samtidig

må det antas å være mørketall, spesielt i tilfeller hvor stjålne gjenstander har lav verdi eller egenandelen er høy.

Menneskehandel innebærer utnytting av en person til prostitusjon, tvangsarbeid/tvangstjenester, krigstjeneste eller organhandel. På verdensbasis er det anslått at 20,9 millioner mennesker er ofre for menneskehandel i perioden 2002 til 2011. I internasjonal sammenheng er også omfanget av menneskesmugling, det vil si tilrettelegging av ulovlig innreise og opphold, betydelig.

Narkotikalovbrudd blir hovedsakelig anmeldt av politi og tollvesen, og antall anmeldelser gjenspeiler derfor i stor grad etatenes prioriteringer og ressurser. Det ble anmeldt noe færre saker i 2014 enn i 2013, men reduksjonen gjelder de mindre alvorlige forholdene.

Antallet anmeldelser av økonomisk kriminalitet har vært relativt stabilt de siste årene, omkring 7 000. Andre kilder indikerer at omfanget er betydelig større enn det anmeldelsesstatistikken indikerer.

IKT-kriminalitet omfatter som nevnt både kriminalitet rettet mot datasystemer og kriminalitet som begås ved hjelp av datautstyr. Det forventes en økning i datakriminaliteten. Det er anslått at ca. 4 % av norske virksomheter ble utsatt for datakriminalitet i 2013, men at under en prosent av forholdene ble anmeldt.

I 2014 ble det anmeldt ca. 200 miljøforbrytelser og ca. 2 000 miljøforseelser. Siden disse lovbruddene sjelden rammer enkeltindivider direkte, er det sannsynligvis store mørketall.

4 Kort om politireformer i Danmark, Sverige og Finland

Også Danmark, Sverige og Finland har gjennomført, eller er i ferd med å gjennomføre, reformer i politiet.

Danmark iverksatte sin reform 1. januar 2007, parallelt med en stor kommunalreform og en domstolsreform. Reformen var basert på rapporten *Fremtidens politi* (Visionsudvalget 2005), utformet av et utvalg – Visionsudvalget – på oppdrag fra regjeringen.

Rapporten slo fast at målet for politiet er at «[b]orgerne skal have mest muligt og bedst muligt politi for pengene. Borgerne skal garanteres en åben og tilgjengelig politibetjening med hurtig responstid, målrettet og fremsynet forebyggelse av kriminalitet og professionelt og effektivt oppklaringsarbejde». Det konstateres i rapporten at de eksisterende rammene ikke la til rette for en optimal utnyttelse av politiets potensiale, og at det derfor var behov for omfattende endringer. Reformen innebar en ny styringsstruktur, en reduksjon av antallet politidistrikter («politikredser») fra 54 til 12, fastsetting av krav til responstid, en formalisering av samarbeidet mellom politiet og kommunene, bedre utnyttelse av ny teknologi, og en ny personalpolitikk med mer fokus på individuelle ferdigheter.

Erfaringene fra den danske politireformen er blandet. Reformen ble evaluert i rapporten *Verdens bedste politi – politireformen i Danmark 2007–2011* (Jurist- og økonomforbundets Forlag 2011). Rapporten slår fast at politiets resultater falt betydelig i implementeringsprosessen, og at befolkningens tillit til politiet sank. Resultatene bedret seg imidlertid etterhvert. Det har vært mange problemer med implementeringen, blant annet ble det vanskelig å få bygget opp fagmiljøer fordi spesialistene ikke ønsket å flytte på seg.

På den annen side kommer det frem i evalueringen at reformen har gjort politiet mer profesjonelt og bedre i stand til å etterforske kompliserte og alvorlige saker, gitt et mer analysedrevet politi og bedre samarbeid på tvers av politidistrikter. Samarbeidet med kommunene er omtrent like bra eller bedre enn før, men mange melder at politiet nå har dårligere lokalkunnskap og mindre grad av personlige relasjoner til befolkningen, og i det

hele tatt mindre lokal tilknytning. Forfatterne av boken mener at dette siste er det største problemet med den danske politireformen. En publikumsundersøkelse utført i januar 2013 viste at selv om et flertall av de spurte hadde tillit til politiet, var andelen som hadde stor eller meget stor tillit til politiet redusert fra 80 prosent i 2006 til 60 prosent i 2013 (Flemming Balvig og Lars Holmberg *Politiet – og befolkningens tryghed der hvor de bor*, Dansk Politi, vol 2, 2013).

Dansk politi utarbeider «Politiets Tryghedsindeks» som måler graden av trygghet for borgerne med hensyn til kriminalitet og utrygghetskapende adferd i nabolaget. Indeksen er basert blant annet på opplysninger om anmeldelser og en publikumsundersøkelse med deltakelse fra mer enn 12 000 personer. Resultatet for 2013 var at 89 prosent av innbyggerne følte seg trygge (i en eller annen grad) i sitt nabolag.

Politiet i *Sverige* har vært organisert med en sentral forvaltningsmyndighet (Rikspolisstyrelsen), et kriminalteknisk laboratorium og 21 lokale politimyndigheter. Fra 1. januar 2015 er disse erstattet med én myndighet – Polismyndigheten. Sakerhetspolisen innrettes som en frittstående myndighet. Den nye Polismyndigheten organiseres i syv politiregioner, nasjonale avdelinger og et «kansli». De syv politiregionene har et helhetlig ansvar for politiets virksomhet innenfor et angitt geografisk område. Ansvarer omfatter blant annet utredning, kriminalitetsforebyggende virksomhet og service. Den nye Polismyndigheten vil ha seks nivåer; Rikspolischefen, regionspolischef for hver region/avdelingschefer, polisområdeschef/enhetschef, lokalpolisområdeschef/sektionschef, gruppeschef og medarbeidere. Denne organiseringen vil være nasjonal med få unntak.

Sentrale mål med den svenske reformen er å få tydeligere ansvarsforhold og styringslinjer, og bedre forutsetninger for kvalitet og kostnadseffektivitet. Reformen er basert på utredningen *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13). Utredningen pekte på uklare ansvarlinjer mellom Rikspolisstyrelsen og de 21 politimyndighetene, og begrensede muligheter for Rikspolisstyrelsen til å styre virksomheten. De 21 politimyndighe-

tene var av svært ulik størrelse, og har hatt varierende forutsetninger for å kunne være selvstendige enheter. De lokale politimyndighetenes autonomi har også vært til hinder for læring, enhetlig styring og utveksling av informasjon mellom de lokale enhetene. Rapporten peker på at det ikke har vært noen som har kunnet ta et helhetlig nasjonalt ansvar for utviklingen av politiet.

I *Finland* er politiet omstrukturert i flere faser (PORA I (2009), PORA II (2010) og PORA III (2014)). Den første fasen, PORA I, besto i å legge ned 90 polisinnrättningar (politidistrikter) og etablere 24 nye. Hensikten med endringen var blant annet å frigjøre ressurser til operativt arbeid. PORA II gikk ut på å etablere et direktorat – Polisstyrelsen – med styringsansvar for politidistriktene, de nasjonale enhetene, Sentralkriminalpolisen, skyddspolisen og rörliga polisen (utrykningspolitiet), og dessuten Polisyркeshög-

skolan og Polisens teknikcentral. Politiets länsledningar ble lagt ned. Innenriksministeriets politiavdelning ble fornyet.

PORA III innebar en ytterligere reduksjon av antall polisinnrättningar til 11. Rörliga polisen og Polisens teknikcentral er lagt ned som separate administrative enheter. Polisstyrelsens og Sentralkriminalpolisens organisasjon er forenklet, og politiets ansvarsområder ved regionförvaltningsverken er opphevet. Finsk politi har 11 hovedpolitistasjoner, 108 politistasjoner og en rekke mindre servicesteder der publikum kan få utført en del tjenester, i noen grad felles med andre etater. Finland har en egen grensekontrollstat (Rajavartiolaitos/Gränsbevakningsväsendet), som er en politiorganisasjon. Etaten har oppgaver med blant annet grenseovervåking, inn- og utreisekontroll, bekjempelse av grenseoverskridende kriminalitet, naturoppsyn og kontroll med jakt og fiske.

5 Politiets rolle og verdigrunnlag

5.1 Historikk

Etter at den første norske politiloven ble vedtatt i 1927, har ulike spørsmål om politiets organisering, oppgaver og rolle vært utredet ved forskjellige anledninger. Den første samlede offentlige utredningen av det norske politiets oppgaver og rolle i samfunnet, fikk vi med Politirolleutvalgets utredninger NOU 1981: 35 og NOU 1987: 27 *Politiets rolle i samfunnet*. Dagens politilov er fra 1995. Senere har vi fått nye regler om organisering av den sivile rettspleien på grunnplanet (Ot.prp. nr. 43 (2003–2004), og utredningene NOU 1998: 4 *Politiets overvåkingstjeneste* og NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*. Disse utredningene ble fulgt opp ved St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Den senere meldingen St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, ble fremmet på bakgrunn av Stortingets ønske om en gjennomgang og vurdering av politirollen opp mot nåtid og fremtidens utfordring

Politirolleutvalgets utredninger har vært et sentralt referansepunkt for utviklingen av politiet. I den første av de to utredningene formulerte Politirolleutvalget ti grunnprinsipper som svar på spørsmålet om hva slags politi vi vil ha. Disse prinsippene la grunnlaget for det utvalget kalte nærpolitimodellen, og begrepet «nærpoliti» tilskrives vanligvis dette utvalget. De ti grunnprinsippene var at:

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivilt preg
3. Politiet skal være et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være generalist
6. Politiet skal virke i samspill med publikum
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
8. Politiet skal ha bred rekruttering
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

Politirolleutvalget mente at det norske politiets styrke tradisjonelt har ligget i den nære kontakten med befolkningen i lokalsamfunnet. Utvalget gikk inn for å holde fast på, og forsterke dette trekket ved den norske politiordningen. Nærpolitimodellen er senere videreført som en grunnleggende verdi for politiet, om enn noe moderert. Det er vist til denne blant annet i St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*, og St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*.

5.2 Et tilgjengelig, pålitelig og beredt norsk politi

Norsk politi skal fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig, jf. politiloven § 1. Å føle seg trygg i og utenfor eget hjem, er en grunnleggende verdi. Oslopolitiets slagord om at det er på jobb for en trygg hovedstad, kan omformuleres til å gjelde for hele det norske politiet; på jobb for trygghet, lov og orden for borgerne.

Ordene «tilgjengelig», «pålitelig» og «beredt» uttrykker kjernen i de forventningene som bør stilles til norsk politi. Politiet skal være der det trengs når det trengs – *tilgjengelig* – på telefon, ute i felten på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsekspedisjoner.

Innbyggerne skal kunne stole på politiet – det skal være *pålitelig*. I dette ligger at politiet skal ivareta rettssikkerheten, og møte alle på en korrekt og hensynsfull måte. Regjeringen arbeider for å styrke ivaretakelsen av ofre, og politiet har en sentral rolle her. Norsk politi skal være lojalt mot de oppgavene det har ansvar for, og de forventinger som knytter seg til politirollen.

Et av inntrykkene etter terroren i 2011 er at politiet ikke var *beredt*. Politiet må ha kultur og holdninger som gjør at det tas riktige valg når en situasjon oppstår. I tillegg må utvikling og bruk av IKT, kunnskap, informasjonsflyt og samhandling med innbyggerne og andre aktører holde god standard.

Ønsket om et tilgjengelig, pålitelig og beredt politi, ligger til grunn for vurderingene av behovet for endringer. Å sikre disse egenskapene beror dels på politiet selv, men også på at politiet får hensiktsmessige rammebetingelser. Veien til gode resultater går i stor grad gjennom et aktivt forebyggende arbeid i samarbeid med andre aktører.

Proposisjonen her bygger videre på de ti grunnprinsippene som Politirolleutvalget stilte opp.

5.3 Sentrale krav til politiets arbeid fremover

Politiet skal måles på sin aktivitet for å løse samfunnsoppdraget, noe som er av betydning for befolkningen og samfunnet. En vurdering av hvordan politiet skal innrettes, må bygge på en oppfatning av hvilke tjenester politiet skal levere. I det følgende oppstilles en del sentrale krav for polititjenesten frem mot 2020. Disse kravene skal virke dimensjonerende for en tjenestestedsstruktur, og være retningsgivende for hvilke tjenestesteder som skal opprettholdes og hvilke som skal slås sammen. Enkelte av kravene er oppfylt i dag, mens andre vil kreve et betydelig utviklingsarbeid. Punktene nedenfor er ikke uttømmende, men beskriver en del elementer av betydning for den enkelte innbygger. Kravene må være relevante og sikre god styringsinformasjon.

Publikumsservice:

- Tjenestestedene tar imot anmeldelser, søknader og andre henvendelser, og gir veiledning til publikum om politiets tjenestetilbud. Ved anmeldte forhold iverksettes eventuell etterforskning snarest mulig.
- Tjenestestedene skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid minst én dag i uken.
- Minst 90 % av innbyggerne i hvert distrikt har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested.
- 95 % av alle anropene til 112 skal være besvart innen 20 sekunder på landsbasis.

Forebygging:

Forebygging er en helt sentral del av politiets virksomhet, selv om det kan være vanskelig å måle resultatet av den. Politidistriktene skal ha robuste forebyggingsmiljøer og fokusere på samarbeid med andre viktige aktører, herunder kommu-

nene. Berørte departementer utarbeider i fellesskap en håndbok som peker ut strategi for blant annet forebyggende tjenester for hele landet.

- Politiet skal drive et aktivt forebyggende arbeid i egen regi og i samarbeid med andre.
- Hver kommune har minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i «sin» eller «sine» kommuner, og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet.
- Politiet skal jevnlig drøfte innretningen av det forebyggende arbeidet og vakt- og patruljetjenesten i området, med berørte kommuner.

Tilgjengelighet og beredskap:

Tilgjengelighet og beredskap er grunnleggende for tilliten politiet har i befolkningen. Beredskapen skal være tilfredsstillende i hele landet. Alle politidistrikt skal ha tilgang på tilstrekkelige UEH-mannskaper (innsatspersonell kategori 3). Alle tjenestepersoner i patrulje, unntatt særskilte patruljer som seniorpatruljer mv, skal være godkjent som innsatspersonell kategori 4.

- Alle politidistriktene har innsatspersonell som kan håndtere krevende hendelser.
- Polititjenestemenn og – kvinner bor spredt, slik at flest mulig lokalsamfunn har politiansatte boende i sitt lokalmiljø. I ansettelsesprosessen legges det vekt på å oppnå bosetting på steder der det ikke allerede bor polititjenestemenn eller -kvinner. Politiet skal vurdere incentivordninger for å oppnå bosetting og tilstedeværelse fra politiet i lokalsamfunnet.
- Publikum skal oppleve rask respons og god kvalitet på politiets beredskap som også omfatter god samhandling og god etterforskning i alle ledd.
- Politianalysens anslag for tjenestesteder er for lavt. Organiseringen av politiet skal gjøres slik at publikum opplever at de har et tilgjengelig politi når de har behov for politiets tjenester.

Responstidskravene skal gjelde ved ekstraordinære hendelser, hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er umiddelbart behov for innsats fra politiet. Politidirektoratet har fastsatt følgende responstidskrav for 2015:

- I byer/tettsteder med over 20 000 innbyggere: 10 minutter i halvparten, og 15 minutter i 80 % av alle tilfeller.

- I tettsteder med mellom 2000 og 19 999 innbyggere: 15 minutter i halvparten, og 30 minutter i 80 % av alle tilfeller.
- I øvrige områder: 22 minutter i halvparten, og 45 minutter i 80 % av alle tilfeller.

Departementet legger til grunn en vesentlig og målrettet forbedring av responstiden frem mot 2020, og at dette følges jevnlig opp.

5.4 Sentrale behov på straffesaksområdet

Det er dokumentert betydelige svakheter på straffesaksområdet. Gjennom ulike tiltak skal det oppnås bedre resultater:

- Kvaliteten på politiets straffesaksarbeid skal forbedres. Andelen straffesaker som oppklares skal økes, og saksbehandlingstiden skal reduseres. Antallet ikke påtaleavgjorte straffesaker skal reduseres betydelig, og tidsforløpet fra anmeldelse til rettskraftig dom skal reduseres.
- Når et forhold anmeldes, skal eventuell etterforskning iverksettes snarest mulig. På et åsted starter etterforskningen normalt av første tjenestemann på stedet. Vedkommende ferdigstiller også saken i størst mulig grad.
- Saker med antatt kjent gjerningsmann skal ikke henlegges på grunn av manglende etterforskningskapasitet med mindre det foreligger en særlig grunn som tilsier det. Riksadvokaten klargjør nærmere i instruks vilkårene for henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingsskapasitet.

Påtalejurister og etterforskere skal samhandle for å få en mest mulig effektiv straffesaksbehandling. Videre skal politiet i større grad innhente spisskompetanse utenfor etaten, for eksempel innen økonomi og teknologi, til bruk i etterforskning.

Politidistriktene skal sikre god forebygging og etterforskning av:

- saker om vold i nære relasjoner
- saker om seksuelle overgrep
- saker om menneskehandel

Politidistriktene skal også sikre gode rutiner for avhør av barn og andre særlige sårbare fornærmede og vitner. For å lykkes med dette arbeidet, er det viktig med lederfokus og organisering av robuste fagmiljøer.

Videre skal det fremmes en lovproposisjon med nye bestemmelser om avhør av barn og andre særlig sårbare individer i straffesaker. Proposisjonen vil blant annet inneholde forslag om:

- Ny avhørsmodell for barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner i straffesaker. Det vil blant annet vurderes om vi trenger dommerledede avhør. Det vil også bli vurdert tiltak som skal legges til rette for at flere går til politiet dersom de har mistanke om at barn eller særlig sårbare voksne utsettes for vold og seksuelle overgrep.
- Spørsmål om bruk av barnehus skal være obligatorisk.

Avhørene skal finne sted innenfor den lovfestede frist.

Straffesaksarbeidet i politiet inngår i en kjede, der blant annet også domstolene og kriminalomsorgen er aktører. Bedre resultater i politiet kan medføre endringer i oppgavetilfanget – herunder kapasitetsutfordringer – for andre aktører i kjeden. Departementet vil følge utviklingen nøye med tanke på behov for tiltak mot uheldige «flaskehals» ulike steder i kjeden.

5.5 Særlig om bekjempelse av vold i nære relasjoner mv.

Politiets innsats er helt avgjørende for å lykkes i arbeidet for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner, seksuelle overgrep og menneskehandel. Innsatsen er betydelig styrket de senere årene, og politiet har fått en rekke nye virkemidler for å ivareta og beskytte den som er utsatt, samtidig som det er mer oppmerksomhet mot etterforskning og iretteføring av saker. Riksadvokaten har i rundskriv fra 2008 gitt detaljerte retningslinjer for politiets og påtalemyndighetens håndtering av saker om familievold gjennom hele straffesaksprosessen. Kravet om en mer effektiv innsats på området ble gjentatt i mål- og prioriteringsrundskriv for 2014.

Vold og overgrep er et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem som i sin ytterste konsekvens kan føre til tap av liv. Tiltak som kan forebygge og bekjempe slik vold, er høyt prioritert av regjeringen. Handlingsplanen mot vold i nære relasjoner (2014–2017) og tiltaksplanen for å bekjempe vold og seksuelle overgrep mot barn og ungdom (2014–2017) inneholder en rekke tiltak som nå følges opp og operasjonaliseres.

Kunnskapsgrunnlaget om vold styrkes, og det er etablert en stor forskningssatsing om vold i nære relasjoner. Satsingen er todelt, og gjennomføres over fem år av Norsk Institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Nasjonalt Kunnskapscenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). Det iverksettes også kompetansehevede tiltak som skal gjøre hjelpeapparatet og politiet bedre til å forebygge og avdekke vold og overgrep mot kvinner og barn. Innføring av en ordning med rutinemessige spørsmål om vold ved kontakt med helsetjenesten under graviditet, er et slikt tiltak. Her er ambisjonen å synliggjøre den volden som i utgangspunktet er usynlig.

Regjeringen ser nå på hvordan offeromsorgen kan styrkes innen hele tiltakskjeden. Politiet er en sentral aktør, og må derfor settes i stand til, og ha rutiner for, å møte ofre på en god måte. Dette innebærer ikke at det er politiet som skal ha eneansvar for, eller være hovedleverandør av, «tjenester» til ofre, men at politiet skal ha et godt utviklet samarbeid med hjelpeapparatet.

Den som er utsatt for vold i nære relasjoner skal få hjelp som er helhetlig og samordnet, og som inkluderer både den voldsutsatte, voldsutsattes barn og voldsutøver. På Stovner i Oslo skal det etableres et samarbeidsprosjekt som innebærer at politiet og tjenesteapparat gir bistand til voldsutsatte i samme lokaler. Dette skal startes opp våren 2015. Dette prosjektet følgevurderes som en del av NOVAs forskningsprogram om vold i nære relasjoner, og vil gi god kunnskap om hvordan ofre for slik vold bedre kan følges opp av politi og hjelpeapparat i samarbeid.

Ordningen med egne familievoldskoordinatorer i politidistriktene er en sentral del av politiets arbeid på dette kriminalitetsområdet. Innføringen av risikovurderingsverktøyet SARA (Spousal Assault Risk Assessment Guide) i alle landets politidistrikter er et viktig tiltak som skal bidra til å avdekke risiko for ytterligere vold, og til at nødvendige sikkerhetstiltak iverksettes. Videre skal det undersøkes om det er behov for å klargjøre retningslinjene for hvordan politiet skal møte barn i akutt situasjoner. «Verktøykassen» for beskyttelse utvides, og kontaktforbud som tiltak forsterkes med elektronisk kontroll (omvendt voldsalarm).

Gjennom etableringen av barnehusene er rettssikkerheten for barn og psykisk utviklingshemmede styrket. Statens barnehus er en viktig aktør i det helhetlige tilbudet til volds- og overgrepsutsatte barn, psykisk utviklingshemmede og andre særlig sårbare personer. I dag går det for lang tid fra anmeldelse til dommeravhør. Det arbeides for å få ned ventetiden med både kort- og

langsiktige tiltak innen politiet, flere plasser innen dommeravhørsutdanningen, utarbeiding av felles retningslinjer, og tilsyn med barnehusene.

Departementet arbeider med oppfølging av rapporten *Avhør av særlig sårbare personer i straffesaker*. Det tas sikte på å fremme en proposisjon om endringer i straffeprosessloven og fastsette en ny forskrift i 2015. Målet er å få på plass et klarere regelverk som legger til rette for gode avhør, og for praktisk og tidlig gjennomføring av avhørene. Hensynet til barnets rettssikkerhet står helt sentralt i dette arbeidet.

Samarbeidet mellom myndigheter og frivillig sektor er styrket gjennom etableringen av en egen tilskuddsordning for arbeid mot vold i nære relasjoner. I tillegg er det etablert et eget forum, en møteplass, mellom myndighetene og frivillig sektor.

Partnerdrap utgjør mellom 20 og 30 % av alle drap i Norge årlig. Det er grunnleggende viktig å identifisere risikofaktorer for partnerdrap, slik at både risikovurdering og risikohåndtering kan bli bedre. Departementet finansierer et treårig forskningsprosjekt som gjennomgår samtlige partnerdrap i perioden 1991 til 2012. Forskningsprosjektet, som vil gi en verdifull kunnskapsplattform, ferdigstilles i 2015.

På oppdrag fra departementet har Nasjonalt kunnskapscenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjennomført en landsomfattende omfangsundersøkelse om vold i nære relasjoner og voldtekt. Undersøkelsen hadde 4 500 respondenter. Blant de sentrale funnene, er at alvorlig fysisk vold og grove seksuelle overgrep rammer en betydelig del av befolkningen i Norge. For mange starter overgrepene i tidlig barnealder. 9,4 % av norske kvinner rapporterer at de har vært utsatt for voldtekt. Det tilsvarende tallet for menn er 1,1 %. Fire ganger flere kvinner (9,2 %) enn menn (1,9 %) er utsatt for alvorlig partnervold. I tillegg til at kvinner er langt mer utsatt for seksuelle overgrep enn menn, har kvinner også en større totalbelastning av vold og overgrep. En av konklusjonene fra undersøkelsen er at det nesten utelukkende er menn som utøver seksuelle overgrep.

Andre funn fra undersøkelsen er at personer som var utsatt for fysisk vold eller seksuelle overgrep i barndommen, i mye større grad er utsatt for vold og overgrep også som voksne. Alvorlig vold og grove seksuelle overgrep er et folkehelseproblem. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom omfanget av slike saker, og ved sammenhengen mellom overgrep og psykiske helseproblemer. Fordi kvinner utsettes for vold i større

grad enn menn, rammer dette særlig kvinners helse.

Spesielt voldtekt, men også annen vold, er fremdeles skjult for politiet og hjelpeapparatet. Bare 10 % av kvinnene og 17 % av mennene som hadde vært utsatt for en voldtekt, anmeldte saken til politiet. For annen alvorlig vold er tallet noe høyere – litt over 25 % av både kvinner og menn har anmeldt forholdet. Dette gjelder all vold, ikke bare den som utøves i en nær relasjon.

I de årlige mål- og prioriteringsrundskrivene fra riksadvokaten er grove seksualforbrytelser, herunder voldtekt, gitt prioritet. Anmeldte voldtekter etter straffelovens § 192 har økt med 20 prosent siden 2010. I 2014 ble det anmeldt 1 068 voldtekter til politiet. Politiet har utarbeidet klare rutiner for effektiv bevissikring i løpet av de første 24 timene etter en voldtekstanmeldelse. Best mulig politiarbeid i initialfasen av etterforskningen har ofte avgjørende betydning for de etterfølgende etterforskningsskritt, og for påtalemyndighetens arbeid med slike saker. Dette omfatter blant annet åstedsundersøkelse, samarbeid med

overgrepsmottakene, avhør av fornærmede og vitner, samt sikring av biologiske og tekniske spor. Den voldtektsgruppen som ble etablert på Kripos i 2010, er nå under evaluering. Det samme er politiets arbeid med seksualforbrytelser, herunder organisering av arbeidet, ledelsesforankring, etterforskning, ivaretagelse av fornærmede og kompetansebygging. Evalueringen vil danne grunnlag for videreutvikling av metoder og tiltak i politiet.

I 2014 ble det registrert 30 anmeldelser for menneskehandel til prostitusjon og andre seksuelle formål. Når det gjelder menneskehandel til utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester, var det 39 anmeldelser i 2014. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er ett av flere tiltak i regjeringens arbeid mot menneskehandel. KOM har et tverretattlig og tverrfaglig perspektiv, og skal være et virkemiddel for bedre samordning mellom politiet og øvrige myndigheter og organisasjoner. I 2015 er det bevilget 15 mill. kroner til etablering av spesialiserte grupper i politiet for å bekjempe menneskehandel.

6 Forutsetninger for en god polititjeneste

6.1 Innledning

Politiet må imøtekomme forventninger om at det skal forebygge effektivt, være til stede med relevant kapasitet og kompetanse der det er behov for det, og forfølge lovbrudd på en måte som gir grunnlag for trygghet og rettssikkerhet. Videre må forvaltningssaker og andre oppgaver løses innenfor rimelige krav til kvalitet, effektivitet og service overfor innbyggerne. En rekke forutsetninger må være oppfylt for at polititjenesten skal kunne holde en god standard. I det følgende kommenteres en del av disse forutsetningene. I punktene nedenfor retter departementet oppmerksomheten primært mot sider ved virksomheten som det har vist seg behov for å styrke, slik som holdninger, kultur og ledelse, kompetanse og kunnskap, samvirke mellom politiet og andre aktører, og forebygging som primærstrategi. Også behovet for kontroll med politiets virksomhet omtales.

Politiet har over tid brukt lite midler til utvikling og modernisering av etaten. Handlingsrommet har også vært begrenset. I 2013 gikk i underkant av 80 prosent av politiets driftsutgifter til dekning av lønn og husleie/bygninger (85 prosent i politidistriktene). I tillegg kommer andre driftsrelaterte utgifter. Det har over flere år bygget seg opp et betydelig behov for investeringer i etaten. Politiet bør moderniseres og endres. Foruten å gjennomføre politireformen og følge opp ambisjonen i regjeringens politiske plattform om at det i løpet av 2020 skal være to polititjenestemenn per 1 000 innbyggere, er det behov for forbedringstiltak innen IKT og sikkerhet og beredskap. Dette omfatter blant annet robuste og moderne IKT-løsninger, og tiltak for å bedre politiets nasjonale beredskap. Det er foretatt flere konseptvalgutredninger som omfatter store statlige investeringer på disse områdene. Det pågår nå ekstern kvalitetssikring av Merverdiprogrammet (se også punkt 6.6 nedenfor), og bedring av politiets nasjonale beredskap. Regjeringen vil vurdere disse og andre aktuelle tiltak, og komme tilbake til Stortinget senere.

6.2 Holdninger, kultur og ledelse

22. juli-kommisjonen fremhevet holdninger, kultur og ledelse som avgjørende for hva som gikk godt og hva som gikk dårlig 22. juli 2011. Høringen av politianalysen har gitt støtte til vurderingen av at det er behov for oppmerksomhet mot det å utøve ledelse i politiet. *Difi* har etterlyst større oppmerksomhet om hvilke endringer i kultur og holdninger politiet bør jobbe mot. For øvrig er det under høringen gitt uttrykk blant annet for at det er nødvendig å få mer åpenhet og ansvar inn i ledelsen av norsk politi, og at politiledere i dag har for lite handlingsrom. *Politiets fellesforbund* mener at det må skapes en kultur som åpner for læring, prøving og feiling. En del advarer mot en for stor vekt på prestasjonsledelse, og det pekes på at snever mål- og resultatstyring kan hemme arbeidet med å styrke profesjonell skjønnsutøvelse og profesjonskontroll. *Difi* mener at krav og forventninger overfor ledere og medarbeidere kan og bør tydeliggjøres og følges opp, men er skeptisk til effektene av en nitid parametermåling som slår ut i økonomiske sanksjoner for den enkelte leder. *Fredrikstad kommune* peker på at stor avstand fra ledelsen til den som ledes kan ha negativ betydning for holdningene hos den enkelte, og gi svak tilhørighet. Kommunen ser dette som et argument mot seks politidistrikter.

Departementet bemerker at en hensiktsmessig struktur og organisering er en viktig forutsetning for god ledelse. Ved at det blir 12 politidistrikter, vil det være naturlig å redusere politidirektørens ledergruppe. På den måten blir det enklere for politidirektøren og landets politimestre å drive en mer effektiv strategisk ledelse av norsk politi. Organisasjonen vil da lettere kunne fange opp trender og nye utfordringer som kan møtes med den kapasitet og kunnskap etaten har, på en bedre måte enn i dag.

Gjennomføringen av nærpoltireformen skal forsterke en organisasjonskultur i politiet som støtter opp under etatens samfunnsoppdrag. Politiet må samles om en felles identitet og felles verdier.

Utviklingen av medarbeiderskap og lederplattformen skal bidra til at politiansatte på alle nivåer opplever at behov for endring ivaretas i den daglige utførelsen av polititjenesten. Ledelse i politiet skal bygges på faglig frihet, tillit til de ansatte og tydelig ansvars plassering.

Departementet forventer større oppmerksomhet mot ledelse i politietaten fremover. Ledelse skal være fremtredende i alle ledd av organisasjonen, fra tjenesten ute på patrulje og opp til politidirektørens ledergruppe. Politiet skal være en aktiv og kreativ etat der ansvar og ledelse preger alle fra bunn til topps. Det skal sikres god ledelse der hvor oppgavene skal løses, og ledes med fokus på åpenhet, læring og utvikling i et samfunn som stadig er i endring. Politiet skal vektlegge ledelse i alle deler av virksomheten, herunder i det forebyggende og operative arbeidet og straffesaksarbeidet. Ledelse skal vektlegges som eget fag og egen karrierevei. Lederne må se sin betydning som rollemodeller og kulturbærere, og lederstillinger i politiet skal være attraktive for både interne og eksterne søkere. Vektleggingen av ledelse som et eget fag er nødvendig for å bevisstgjøre den enkelte leder om det ansvaret vedkommende har, og for å sikre at ledelsesbeslutninger treffes på grunnlag av kompetente og kvalifiserte avveininger.

God ledelse vil sikre riktig prioritering av oppgaver, som igjen fører til at de ansatte lettere trefter de riktige valgene i pressede situasjon.

For å understøtte en god utvikling på ledelsesiden, vil departementet legge til rette for at politiet kan ha en bred tilnærming ved rekruttering av ledere. Fremover skal det ikke være et krav at man er jurist eller politiutdannet. Politiet skal rekruttere ledere fra kompetansegrupper som kan være relevante for ledelse i etaten. Personer med annen bakgrunn enn fra politiet, vil kunne bidra med nye impulser og se ting med andre øyne. Lederutdanningen i politiet skal videreutvikles, og skje systematisk gjennom Politihøgskolen. Også andre læresteder som kan gi politiledere økt og relevant kompetanse, skal benyttes. Politihøgskolens tilbud om slik videreutdanning skal systematiseres og utvikles, slik at det blir et moderne lederfokus i de programmer som tilbys. Dette vil sikre tilførsel av nye impulser for lederne, og slik sett forankre ledelse bedre i etaten.

Oppsummert mener departementet at utviklingen skal ta utgangspunkt i følgende prinsipper:

- Alle deler av politiets oppgaveløsning skal undergis relevant og kvalifisert ledelse. Ikke

minst gjelder dette for etterforskningsarbeidet i politiet.

- Ledelse skal ses som en av flere karriereveier. Å gå inn i en lederstilling skal ikke være den eneste måten å oppnå anerkjennelse og karrieremessig fremgang.
- Det skal anlegges en bred tilnærming ved rekruttering til lederstillinger i politiet.
- Lederutdanningen i politiet skal videreutvikles. Både Politihøgskolen og andre relevante læresteder skal benyttes.
- Politihøgskolens tilbud om videreutdanning skal utvikles, og ha et faglig oppdatert perspektiv på ledelse.

Større politidistrikter vil stille betydelige krav til politimestrene. Mye av deres oppmerksomhet vil måtte vies det strategiske og langsiktige bildet, og de vil i praksis få mindre mulighet til å gå inn i enkeltsaker. Det vil måtte arbeides med å videreutvikle politimesterrollen, og med organisatoriske løsninger som sikrer at blant annet straffesaksarbeidet likevel får tilstrekkelig oppmerksomhet fra høyt nivå i politidistriktene.

6.3 Kompetanse og kunnskap

Politianalysen konstaterer at det er utfordringer knyttet til kompetanse- og kunnskapssituasjonen i politiet, og at disse er knyttet til mangel på helhet, styring og system. Politianalyseutvalget mener det er nødvendig at politiet utvikler et system som gir en mer helhetlig, langsiktig og faktadrevet kompetanseforvaltning i etaten, og har foreslått en del tiltak for å oppnå dette (NOU 2013: 9 punkt 17.5).

Høringen av politianalysen har gitt støtte til vurdering av at det er behov for oppmerksomhet mot kompetanse og kunnskap i politiet. Blant annet har *Politijuristene i Norges Juristforbund* pekt på behov for at politiet i større grad åpner for ansettelse av personer med annen utdanningsbakgrunn enn den tradisjonelle. Andre har pekt på behov for økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn. *Norsk tjenestemannslag – Politiet* har pekt på verdien av en grundig kompetansekartlegging som gjøres søkbar. Enkelte har også pekt på sårbarhetsgrensen i politiet som et minus for ressurs- og kompetansebasen.

Flere høringsinstanser, herunder *Politihøgskolen, Kommunesektorens organisasjon – KS* og *Norges Juristforbund*, har sluttet seg til at det er behov for sterkere satsing på forskning med relevans for politiets virksomhet. *Bodø kommune* mener at

kvalitetsreformen må sees i sammenheng med hele utdanningssystemet i politiet, og at politiutdanningen bør knyttes tett opp mot de operative politimiljøene. *Politijuristene* savner oppmerksomhet i politianalysen mot utvikling av juristenes kompetanse, og flere har etterlyst større oppmerksomhet mot betingelsene for etterforskning.

Enkelte høringsinstanser har pekt på kompetansebehov knyttet til spesifikke områder. *Barneombudet* peker på behov for ressurser og kompetanse knyttet til arbeid mot vold og overgrep, og behovet for at det rekrutteres og beholdes dyktige ansatte på dette feltet. Også *Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* påpeker blant annet behov for økt kunnskapsnivå om vold og overgrep i nære relasjoner. *Miljødirektoratet* påpeker at større og kompliserte miljøkriminaliteter ikke får den nødvendige prioritet i deler av politiet og påtalemyndigheten, og mener det er viktig at det både organisatorisk og ressursmessig legges opp til å håndtere disse sakene godt. *Fylkesmannen i Vest-Agder* støtter politianalysens vurderinger av behov for spesialistkompetanse, og peker spesielt på miljøkriminalitet. *Indre Finnmark tingrett* har påpekt at politi og påtalemyndighet må ha tilstrekkelig samisk språk- og kulturforståelse, og at det er behov for styrket kompetanse vedrørende straffbare forhold innen reindrift og annen virksomhet i utmark.

Departementet bemerker at et velfungerende politi må arbeide kunnskapsbasert. Det innebærer at politiets arbeid skal ha sin basis i tilgjengelig kunnskap om forebygging og etterforskning. Kunnskapsinnhenting er vesentlig for en kunnskapsbasert utvikling. Samfunnsutviklingen stiller større krav til kunnskap og kunnskapsforvaltning enn før. Departementet vil utarbeide og følge opp en forskningsstrategi for justissektoren.

Det skal innføres mekanismer for systematisk læring av hendelser for å sikre at hele organisasjonen tilegner seg og videreutvikler relevant kompetanse. Politiet skal sikre effektive systemer gjennom IKT-verktøy og andre relevante mekanismer, slik at kunnskap deles mellom alle i organisasjonen som har nytte av den. Det er videre avgjørende at politiet innfører strukturerte metoder for erfaringslæring, slik at etaten høyner kvaliteten på sitt arbeid. Ved å evaluere hendelser vil man finne ut hva som ikke har gått bra og hvilke faktorer som har gitt suksess. Dette gir større bevissthet om hvordan man skal forholde seg til hendelser i fremtiden, og legger til rette for kunnskapsoverføring.

Større organisatoriske enheter og en mer enhetlig organisering av politidistriktene vil styrke forutsetningene for systematisk kunnskapsutvik-

ling og kunnskapsdeling. Politidirektoratet er innstilt på å følge opp helheten i kompetansesituasjonen i politiet. Politiet må sørge for at nivået holdes høyt også hva gjelder lokalkunnskap.

6.4 Samarbeid og samvirke mellom politiet og andre aktører

Politiets oppgaver må i stor grad løses i samarbeid med andre aktører. Ikke minst gjelder dette for politiets forebyggende arbeid.

Under høringen av politianalysen uttaler *Finans Norge* at det må besluttes og tydeliggjøres hvilke samarbeidspartnere politiet skal ha, både innenfor privat og offentlig sektor, for å styrke og systematisere arbeidet med deling av beste praksis. *Norges Forsvarsforening* mener at politiet har mye å lære av andre etater, og at man også må oppfordre til og tilrettelegge for kompetanseutveksling på tvers av beredskapsetatene, for eksempel mellom politi og forsvar. *Finansdepartementet* understreker viktigheten av at politiet må samarbeide effektivt med andre offentlige myndigheter om bekjempelse av økonomisk kriminalitet. *Den Norske Advokatforening* savner utvalgets vurderinger av politiets samarbeid med andre involverte i straffesakskjeden.

Departementet viser til at det, i et komplekst samfunn med en moderne forvaltning, vil være mange oppgaver som krever samarbeid, enten mellom offentlige organer, mellom det offentlige og private, eller begge deler. Politiets oppgaver med beredskap og krisehåndtering krever samarbeid med andre nødetater, Forsvaret, andre forvaltningsorganer, frivillige og private aktører. Det forebyggende arbeidet og politiets oppgaver innenfor redningstjenesten stiller betydelige krav til samarbeid med kommunene, frivillige aktører og private. Straffesaksarbeidet krever kontakt blant annet med andre kontrolltater, konfliktrådene, domstolene, advokater og kriminalomsorgen. I tillegg har politiet en bred kontaktflate mot innbyggerne i mange av sine gjøremål, herunder i rollene som passmyndighet og namsmann.

Evnen til godt samarbeid og samhandling er vesentlig for å lykkes i politiarbeidet, både individuelt, for den enkelte enhet, og for politi- og lensmannsetaten som helhet. Forventningene til samarbeid og samhandling blir neppe mindre fremover. Evnen til å oppfylle forventninger om god publikumskontakt og godt samarbeid med andre aktører beror langt på vei på en grunnholdning om å søke den merverdien som kan ligge i å løse oppgaver i kontakt med andre. På enkelte områ-

der kan det dessuten være grunn til å fremme samarbeid og samhandling gjennom organisatoriske ordninger eller endringer. Som det fremgår av punkt 6.5 nedenfor, går departementet inn for å videreutvikle samarbeidet mellom politiet og kommunene som finner sted innenfor politirådsordningen. Videre vil departementet iverksette en prosess for å samlokalisere nødmeldingstjenestene for politi og brann, jf. punkt 12.4.3 nedenfor. Det vil også bli iverksatt en prosess for å klargjøre de nye sentralene slik at også AMK-sentralene kan plasseres på samme sted.

Ved håndtering av terrortrusselen sommeren 2014 var det et godt samarbeid mellom politiet og Forsvaret. Forsvaret reduserte responstiden for Bell-helikoptrene. Politiets bistandsanmodninger til Forsvaret ble raskt behandlet og imøtekommet.

6.5 Forebygging

Politianalysen peker på kunnskapsdrevet forebygging som et grunnelement for en effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver, og på den forebyggende virksomheten som noe av det som bør styrkes. Utvalget beskriver at det er store forskjeller mellom dagens politidistrikter når det gjelder muligheter til å arbeide forebyggende, og anbefaler blant annet at den nasjonalt forankrede styringen av det forebyggende arbeidet styrkes. Mer generelt peker politianalysen videre på at det ikke er etablert et helhetlig mål bilde og en helhetlig strategi som grunnlag for å gjøre prioriteringer og styre den langsiktige utviklingen av etaten.

Under høringen har blant annet en del kommuner gitt uttrykk for at de savner en mer inngående behandling av hva som skal til for å gi god forebygging. Det er også foreslått at det gjennomføres en egen, grundigere analyse av det ungdomsrettede forebyggende arbeidet, og det er bemerkninger til tallfestingen av antall årsverk til forebygging. *Oslo kommune* viser til vellykkede samarbeidsprosjekter og godt kriminalitetsforebyggende arbeid gjennom SalTo-samarbeidet, og mener at slike tiltak trenger å bli styrket. *Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)* mener at politianalysen i for liten grad omhandler samordning på tvers av forvaltningsområder og etatsgrenser. Rådet peker på at forebygging skal være et aspekt ved hele politiets arbeid, og ikke bare være for spesialister. *Politihøgskolen* mener at politianalysen gir inntrykk av at forebygging betraktes som en aktivitet som i hovedsak bedrives av et fåtall spesialiserte forebyggere. Politihøgskolen påpeker at det forebyggende perspektivet i realiteten må gjennomsyre

alle sider ved politiets virksomhet, og at det må tas i betraktning at politiet er én av flere samfunnsaktører som driver med forebyggende arbeid.

I Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 er det påpekt overfor departementet at det mangler enhetlig og helhetlig oppfølging av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det uttales blant annet at departementet har svakheter i sin mål- og resultatstyring ved at delmålet om et styrket kriminalitetsforebyggende arbeid ikke er fulgt opp i form av relevante resultatindikatorer.

Departementet viser til at kriminalitet og andre for samfunnet uønskede hendelser påfører fellesskapet og den enkelte betydelige tap. God forebygging vil spare samfunnet for store menneskelige og økonomiske kostnader, og således være en investering i fremtiden. Det følger av politiloven at politiet skal arbeide så vel forebyggende, håndhevende og gjennom bistand, for å sikre innbyggernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Det er et mål å styrke forebyggingen gjennom hele politiorganisasjonen, og gjøre arbeidet mer målrettet og systematisk.

Som nevnt er det utfordrende å måle effekten av kriminalitetsforebyggende arbeid, blant annet fordi den ofte ikke viser seg før på lang sikt. Samtidig er det utvilsomt behov for gode styringsparametere for denne sentrale delen av virksomheten. Departementet arbeider med å utvikle nye styringsparametere, blant annet for målet om å styrke forebyggingen av kriminalitet. Forebyggingsbegrepet er bredt, og dekker både innsats hvor målet er å forhindre at et problem utvikler seg, og innsats for å begrense omfanget av et problem som allerede er under utvikling eller har utviklet seg. I tillegg til det direkte kriminalitetsforebyggende arbeidet, er forebygging et viktig element i politiets øvrige operative tjeneste, etterforskning og straffesaksbehandling. Etterforskning og straffesaksbehandling kan virke forebyggende gjennom straffens allmennpreventive effekter, og ved at den oppsamlede kunnskapen om kriminaliteten, de involverte og omstendighetene for øvrig kan danne grunnlag for videre forebyggende tiltak. Straffen har også et forebyggende element gjennom målet om rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet, eller gjenopprettende prosesser og forsoning med fornærmede og nærmiljø.

Det skal arbeides for å hindre et uheldig hendelsesforløp eller motvirke en uheldig utvikling på et tidlig stadium. Tidlig intervensjon er spesielt viktig i forebygging overfor barn og unge. Det er vesentlig at unge lovbrøyttere får en forståelse av at

lovbrudd faktisk har konsekvenser, og erkjenner skadevirkninger overfor andre mennesker og samfunnet. I tillegg tilsier hensynet til potensielle og reelle ofre at politiet bør få bukt med kriminalitet tidligst mulig i et hendelsesforløp. Særlig viktig er det å forhindre at barn, unge og andre særlig sårbare grupper blir ofre for vold og overgrep. Først og fremst hensynet til den utsatte, men også det faktum at utsatthet for kriminelle handlinger kan være en risikofaktor for selv å utvikle et kriminelt atferdsmønster, er tungtveiende grunner til å prioritere forebygging av vold og overgrep mot disse gruppene.

Forebygging krever kunnskap om risiko- og beskyttelsesfaktorer, kompetanse til å identifisere utfordringer på et tidlig tidspunkt, og verktøy til å møte kriminaliteten i forkant. Politidirektoratet skal legge til rette for kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling i etaten. Samtidig må både særorganene og politidistriktene bidra til etatens felles kunnskapsbank om forebygging. Den forebyggende virksomheten vil kunne tjene på de mulighetene for kunnskapsutvikling og mer systematisk spredning av kunnskap om strategier, metoder og tiltak som vil ligge i større politidistrikter.

Selv om det direkte forebyggende arbeidet i noen grad skal være et eget fagområde med spesialistkompetanse, skal kunnskap om forebygging fortsatt være en del av generalistkompetansen i politiet. Det er viktig å sikre kompetanse om forebyggende arbeid på alle nivåer i politiorganisasjonen, både for at arbeidet skal være kunnskapsbasert, og for at samarbeidet med andre aktører som arbeider med forebygging skal kunne ivaretas med en god standard.

Det forebyggende arbeidet kjennetegnes ved at det i stor grad må utføres i samarbeid med andre aktører. Departementet ønsker å styrke utviklingen av formalisert samarbeid med andre aktører om kriminalitetsforebygging. Ordningen med politiråd, som er et strategisk organ for det kriminalitetsforebyggende arbeidet lokalt, er evaluert. Evalueringen viser at det er relativt stor tilfredshet med samarbeidet (rapporten *Evaluering av politirådene*, datert juni 2014, avgitt fra Rambøll til Justis- og beredskapsdepartementet). Det er et mål at politiet skal ha politirådssamarbeid med alle landets kommuner, og de aller fleste kommunene deltar nå i politiråd. Evalueringen av politirådsordningen i 2014 styrker inntrykket av at politiråd er et verdifullt samarbeid mellom kommune og lokalt politi, som bør utvikles videre. Evalueringsrapporten inneholder en rekke vurderinger og anbefalinger, blant annet om at det bør utarbeides en skriftlig avtale for hvert politiråd

som tydeliggjør rammene for samarbeidet og angir felles satsingsområder og konkrete mål. Det anbefales også å sikre en god kobling mellom det strategiske og det utøvende nivået i det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, at politirådene kartlegger og vurderer mulige samarbeidspartnere også innenfor privat og frivillig sektor, og at det bør være en sentral kobling mellom politirådsarbeidet og annet kriminalitetsforebyggende arbeid i kommunen. Videre peker rapporten blant annet på at kunnskapen knyttet til kriminalitetsforebygging er fragmentert og lite systematisert. Evalueringsrapporten inneholder også enkelte refleksjoner om hvordan en polittireform med overgang til større enheter vil påvirke arbeidet i politirådet (rapporten punkt 6.5). Oppgaven med å utvikle politirådene vil være en del av det løpende arbeidet med å styrke kvaliteten i polititjenesten.

Et effektivt forebyggende arbeid krever kunnskap om personer og miljøer, tillit i lokalmiljøene, kontakt med lokale samarbeidsaktører, og kapasitet til å respondere ved behov. I praksis krever dette en betydelig nærhet til, og tilstedeværelse i, de områdene der det skal arbeides forebyggende. Hensynet til det forebyggende arbeidet er en del av bakgrunnen for Politirådvalgets ti grunnprinsipper (grunnprinsippene er referert i punkt 5 ovenfor). Behovene for nærhet og tilstedeværelse legger føringer for den geografiske disponeringen av politiresursene. Samtidig kan disse behovene etter departementets vurdering ivaretas også med noe færre tjenestesteder enn vi har i dag, for eksempel ved å etablere andre faste møteplasser og kanaler for kontakt mellom politiet og innbyggerne og samarbeidspartnere. Som det fremgår av punkt 5.3, skal det etableres en ordning med at alle kommuner får en politikontakt som har ansvar for det tverretatlige samarbeidet med den enkelte kommune, og som bistår i forbindelse med arbeid i det lokale politirådet.

Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er et uavhengig råd som oppnevnes ved kgl. res. for tre år om gangen. En evaluering viser at KRÅD i dagens form ikke dekker alle de roller og behov som fremstår som viktige gitt rådets mandat (sluttrapport fra Rambøll, overlevert til Justis- og beredskapsdepartementet 15. oktober 2014). Departementet har sendt på høring forslag til ny organisering av funksjon og oppgaver som i dag ivaretas av KRÅD. I forslaget er det blant annet tatt hensyn til merknader om det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2013 (Dokument 1 (2014–2015)).

6.6 Bruk av IKT

Det er ikke mulig å utvikle norsk politi til en effektiv leverandør av gode polititjenester uten å styrke forutsetningene for å ta i bruk moderne teknologi. Nye arbeidsprosesser og arbeidsmetoder må utvikles og tas i bruk i nesten alle ledd. Blant annet er dette en premisse for at politiarbeidet i større grad skal kunne utføres på hendelsessteder og ute blant folk. Politiets IKT-systemer må moderniseres for å sikre et fremtidsrettet, effektivt og moderne politi. Det er viktig å holde nødvendig fremdrift i dette arbeidet. Ny teknologi skal vurderes fortløpende med tanke på muligheter for styrket beredskap, effektivisering av politiarbeidet og kostnadsbesparende administrasjon. Av hensyn til effektiviteten i straffesakskjeden er det dessuten vesentlig å utvikle den digitale samhandlingen mellom politiet og domstolene, og mellom politiet og kriminalomsorgen.

Under høringen av politianalysen har flere støttet anbefalingene der om å styrke IKT-utviklingen i politiet. Men det er også minnet om at ikke alle kan nyttiggjøre seg moderne IKT-teknologi. *Datatilsynet* ser det som naturlig at ny teknologi tas i bruk for å effektivisere politiets arbeid, men viser også til at ny teknologi kan medføre at politiets tiltak blir mer inngripende. Høringsinstansen påpeker at det ikke bør overlates til den teknologiske utviklingen å sette grensene for politiets virksomhet. Videre peker *Datatilsynet* på at informasjonsteknologi kan bidra til å fremme personvern hensyn, og at tiltak for å sikre slike hensyn bør bygges inn i informasjonssystemene så tidlig som mulig. *Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)* bemerker at politianalysen ikke nevner behovet for sikkerhet i politiets IKT-løsninger eller politiets behov for å kunne kommunisere sikkerhetsgradert informasjon, og mener at dette er viktige forhold som bør adresseres i det videre arbeidet. *Teknologirådet* peker blant annet på at den teknologiske utviklingen har et større potensiale for innvirkning på det tradisjonelle forholdet mellom politi og publikum enn det som fremkommer i analysen.

Det er dokumentert gjennom en rekke rapporter at IKT-situasjonen i politiet er mangelfull innenfor de fleste virksomhetsområdene, og at tiden er moden for et IKT-løft. Behovet gjelder så vel den grunnleggende infrastrukturen bestående av datasentre og nettverk med tilhørende driftstjenester, som applikasjoner og tjenester som tilbys etaten. I tillegg er det en del viktige områder som ikke har IKT-hjelpemidler. Digitale

tjenester til innbyggerne er også mangelfulle. For å kunne fungere som en helhetlig etat, må det etableres nasjonale løsninger som erstatter dagens lokale løsninger. Det er også behov for opplæring og en holdnings- og kulturendring som stimulerer til at IKT-verktøyene blir utnyttet på en god måte.

Investeringene som er foretatt i nytt nødnett medfører at etaten er betydelig bedre rustet på samband- og nødkommunikasjonssiden, både internt i etaten og i samhandling med de andre nødetatene. Nødnettet skal være landsdekkende i løpet av 2015. Det er et mål at sambandsløsningene og øvrige IKT-løsninger er tettere integrert fremover enn det som er tilfelle i dag.

IKT-løft på teknisk infrastruktur

Politiets grunnleggende IKT-infrastruktur er gradvis modernisert de siste årene, men fortsatt er det et etterslep og mangler på flere områder. Dagens løsning tilfredsstiller ikke krav til tilgjengelighet og sikkerhet. Krav som oppstår gjennom samfunnsendringer og nødvendige endringer i politiet, kan ikke møtes på en god måte med gårsdagens teknologiske løsninger. Moderniseringen av den tekniske infrastrukturen må videreføres og intensiveres for å kunne understøtte moderne arbeidsprosesser, samtidig som krav til sikker og stabil drift av IKT-tjenestene ivaretas.

Merverdiprogrammet

I tillegg til å etablere nye arbeidsprosesser og IKT-løsninger i straffesakskjeden, skal Merverdiprogrammet bidra til å etablere et fundament for fornying av øvrige IKT-løsninger i etaten. Det overordnede målet er at politiet i større grad skal fungere og fremstå som ett politi, men med lokal fleksibilitet. Dette skal oppnås ved at:

- digitale tjenester skal være en viktig plattform for politiets kontakt med innbyggerne
- politiet skal utføre og ferdigstille en større mengde oppgaver på stedet, og
- politiet skal styrke sin evne til å drive kunnskapsstyrt kriminalitetsbekjempelse

På grunn av Merverdiprogrammets størrelse, gjennomføres Finansdepartementets kvalitets-sikringsregime. Det pågår kvalitetssikring av forprosjektet for å detaljplanlegge gjennomføring av programmet.

Det er ikke mulig å tilpasse dagens løsninger til de endringer i arbeidsprosessene som er

ønskelig. For å nå målene om mer politi der folk ferdes, skal politiet i fremtiden kunne løse flere oppgaver ved mobile enheter, og det må etableres løsninger som understøtter at mer av arbeidet gjennomføres «ute i felten». I fremtiden skal løsningene også lettere kunne tilpasses regelverksendringer og endringer av organisasjonsmessig karakter.

Merverdiprogrammet dekker politi- og påtalemyndighetens del av straffesakskjeden.

Internasjonalt politisamarbeid

Internasjonalt politisamarbeid er avgjørende for å kunne bekjempe den grenseoverskridende kriminaliteten. Etaten mangler teknologiske løsninger som understøtter dette arbeidet. Teknologisiden må styrkes for at politiet skal kunne arbeide sikrere og mer effektivt med internasjonal kriminalitet og kriminalitet som begås i Norge av utlendinger.

SPOR-programmet om informasjonssikkerhet og politiregisterlov

Politiregisterloven og politiregisterforskriften trådte i kraft 1. juli 2014. Regelverket regulerer politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, og gir overordnede regler om vandelkontroll. For å imøtekomme lovens krav og forbedre informasjonssikkerheten i politiets organisasjon og systemer, gjennomføres SPOR-programmet i perioden 2013–2017.

IDeAlt-programmet om pass og ID-kort med eID

Sikkerheten rundt utstedelse av pass må styrkes, og nye saksbehandlingssystemer må på plass. Organisasjonen må styrke sin kompetanse med hensyn til å fastsette ID, og det er behov for bedre sikkerhetsrutiner. Dette er et viktig ledd i bekjempelse av alvorlig kriminalitet og terror.

I dag er pass det eneste identitetsbevis som utstedes av det offentlige. Infrastruktur, organisasjon og rutiner som benyttes for å utstede pass, skal etter planen også benyttes til å gi innbyggerne nasjonalt ID-kort. Nasjonalt ID-kort vil være et kort i praktisk format, og gi den enkelte mulighet til å legitimere seg ved bruk av elektroniske tjenester i offentlig og privat sammenheng. Samme infrastruktur benyttes også til å utstede kort som viser at innehaveren har gyldig oppholdstillatelse i Norge, diplomatkort og grenseboerbevis. Å sikre at det er rett person som får utstedt identitetsbevis, er grunnleggende for å

bekjempe svindel og annen kriminalitet. IDeAlt-programmet skal pågå i perioden 2014–2017.

Digitalisering av tjenester til innbyggerne

Det er viktig å gjøre det enklere for befolkningen å kommunisere med politiet, også elektronisk. Anmeldelser for de fleste forhold skal kunne skje digitalt via Internett. I dag er det mulig å levere inn anmeldelse for noen typer forhold elektronisk, og det kommer årlig inn om lag 44 000 anmeldelser via nettsidene. I tillegg er det nå mulig å søke om politiattest elektronisk. I løpet av de neste årene skal det digitale tilbudet til befolkningen styrkes. Når det ikke kreves personlig fremmøte, skal publikum kunne henvende seg og motta svar gjennom portaler og andre elektroniske løsninger.

6.7 Kontroll med politiets virksomhet

6.7.1 Generelt

Politiets virksomhet er regulert i en rekke lover og forskrifter. Virksomheten omfattes av de generelle kontrollordningene under Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen på vegne av Stortinget, og er på ulike måter underlagt kontroll fra domstolene. Videre er politiet underlagt styring gjennom tildelingsbrev mv. og styringsdialog. Som samfunnets sivile maktapparat, og således betrodd en rekke fullmakter som ved bruk kan være svært inngripende overfor innbyggerne, er etaten dessuten underlagt en del særskilte kontrollordninger.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er underlagt tilsyn fra Justis- og beredskapsdepartementet og fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). EOS-utvalget undersøker også klager fra enkeltpersoner. I henhold til beslutning fra riksadvokaten skal avgjørelser i PST om å starte etterforskning være skriftlige, og meddeles Det nasjonale statsadvokatembete til orientering. De lokale PST-enhetene er i tillegg underlagt tilsyn fra PSTs sentrale enhet.

Justis- og beredskapsdepartementet utøver kontroll med Politidirektoratet, mens politidistriktene og særorganene er underlagt Politidirektoratets kontroll. Det er en tilsynsordning for bruk av politiarrest, som utøves i fellesskap mellom Politidirektoratet og statsadvokatembetene.

Politiets straffesaksbehandling er undergitt regulering i straffeprosessloven, påtaleinstruksen og rundskriv mv. fra riksadvokaten. Virksomheten

kontrolleres på flere måter. Dels kontrolleres saksbehandlingen av domstolene i forbindelse med domsavsigelse og behandling av spørsmål om bruk av tvangsmidler mv. som forelegges for dem. Videre kontrollerer den høyere påtalemyndighet politiets behandling av straffesaker ved at den avgjør spørsmål om tiltale og anke for en del kategorier av saker, behandler klage over politiets beslutning om å henlegge saker mv., og mer generelt fører tilsyn med straffesaksarbeidet i politiet. Kontrollutvalget for kommunikasjonsskontroll kontrollerer at kommunikasjonsskontroll utøves innenfor rammene av lov og instruks, og at regler om oppbevaring og tilintetgjøring av materiale blir fulgt.

Ved utførelse av oppgaver innen den sivile rettspleien vil saken i mange tilfeller behandles av, eller kunne bringes inn for, tingretten.

I tillegg til kontroll gjennom styring, tilsyn og dømmende virksomhet i norske organer, kan også avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen og uttalelser fra internasjonale konvensjonsorganer være av betydning for hvordan politiarbeidet innrettes.

Det er etablert en ordning for behandling av klager fra publikum om påstått kritikkverdige forhold i utøvelse av polititjenesten (ordningen er regulert i instruks 21. november 2005 fra departementet. Departementet arbeider med å revidere instruks). Klageordningen kommer til anvendelse når det anføres at politiet har gjort feil eller optrådt kritikkverdig, og forholdet ikke er gjenstand for forvaltningsklage eller klage etter straffeprosessloven. Klageordningen er etablert blant annet for å styrke innbyggernes rettsikkerhet. Klagesaken skal avgjøres av politimesteren eller sjefen for det aktuelle særorganet (med mindre saken gjelder politimesteren eller særorgansjefen selv), og skal etter instruks være ferdigbehandlet innen en måned etter at politiet mottok klagen. Avgjørelsen kan bringes inn for Politidirektoratet (eventuelt Justis- og beredskapsdepartementet).

Spesialenheten for politisaker etterforsker saker med spørsmål om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten. Uavhengig av om det er mistanke om en straffbar handling, skal Spesialenheten dessuten iverksette etterforskning dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiets eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten.

6.7.2 Arbeid med å styrke sentrale kontrollordninger

I NOU 2009: 12 *Et ansvarlig politi* er ordningen med Spesialenheten for politisaker og den administrative klageordningen for kritikkverdige forhold i politiet, gjennomgått og evaluert. Utvalget fant at det er behov for endringer på flere områder. Som generelle forhold påpekte utvalget at kontrollmekanismene ikke er, og ikke fremstår som, tilstrekkelig uavhengige, at det ikke er noen som har oversikt over hvordan kontrollmekanismene for politiet fungerer som helhet, at hendelsesstyrt og reaktiv kontroll i for liten grad omsettes til nasjonal erfaringslæring og forebyggende kontroll, og at offentligheten har mangelfull kunnskap om kontrollmekanismene for politiet. Blant utvalgets mer konkrete observasjoner og vurderinger, er at Spesialenheten er underdimensjonert i forhold til oppgavene, at det mangler samsvar mellom klagesaksinstruks og saksbehandlingspraksisen i politiet, at klagesaksinstruks ikke gir tilstrekkelig veiledning til politidistriktene, og at Politidirektoratet ikke har god nok oversikt over helheten i politiets klagesaksbehandling. Videre påpeker utvalget blant annet en rekke svakheter med hensyn til å legge til rette for at saker kan danne grunnlag for læring.

Utvalgets rapport har vært på høring, og Politidirektoratet og departementet har arbeidet med oppfølging av anbefalingene. Spesialenheten for politisaker er tilført mer ressurser, og det er iverksatt tiltak som kan styrke helse- og omsorgsmessige vurderinger knyttet til innbringelse, pågrep og arrest. Videre har Politidirektoratet samarbeid med Politihøgskolen om blant annet god læringskultur og forvaltning av erfaringsbasert kunnskap. For å gjøre klageordningene bedre kjent, har Spesialenheten for politisaker og Politidirektoratet i samarbeid gitt ut en informasjonsbrosjyre om ordningene. Den er sendt til politidistriktene på bokmål, nynorsk og engelsk, og vil komme i elektronisk utgave på 17 forskjellige språk. Endelig er det utarbeidet et eget skriv om «Rettigheter og plikter som innbragt etter politiloven», også den på mange språk.

En nasjonal sjekkliste for klagesaksbehandlingen i politiet er under utarbeidelse i Politidirektoratet. Den vil bli sendt til politidistriktene sammen med en revidert instruks om behandling av klager om påstått kritikkverdige forhold i polititjenesten. Sjekklisten skal gi konkrete anvisninger på hvordan klagesaker mot politiet skal behandles i politidistriktene.

Det følger av arbeidsmiljøloven at arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Kritikkverdige forhold kan være ulovlige, uetiske, eller brudd på andre typer normer. Uforsvarlig saksbehandling, svikt i sikkerhetsrutiner, korrupsjon eller andre økonomiske misligheter, mobbing, trakassering, helseskadelig arbeidsmiljø og rusmisbruk er eksempler på handlinger eller situasjoner som gjerne vil inkludere kritikkverdige forhold.

For å legge enda bedre til rette for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen enn det virksomhetsinterne varslingsordninger alene kan gjøre, er det med virkning fra 1. januar 2015 etablert en felles varslingskanal for ansatte i justis- og beredskapssektoren. Varslingskanalen gjelder for hele sektoren, med unntak av Domstoladministrasjonen, domstolene, Gjenopptakelseskommisjonen og Politiets sikkerhetstjeneste. Ordningen skal være en sikkerhetsventil, og et supplement til virksomhetsinterne og lokale varslingsordninger. Det kan varsles om kritikkverdige forhold både i egen virksomhet og i andre virksomheter som omfattes av ordningen, og ansatte kan varsle anonymt. Ansatte kan velge å være anonyme overfor

varslingskanalen, eller bare overfor den virksomheten det varsles om. Selskapet Ernst & Young er tildelt oppdraget med å være justis- og beredskapssektorens varslingskanal.

Varslingskanalen skal motta varsler i første hånd, og fungere som et uavhengig mottaksapparat for den virksomheten som varslingen gjelder. Som uavhengig tredjepart skal varslingskanalen sikre en profesjonell, nøytral og uavhengig håndtering og vurdering av varslinger, i tråd med arbeidsmiljølovens krav og intensjoner. Videre skal varslingskanalen bidra til at eventuelle kritikkverdige forhold tas på alvor og raskt rettes opp.

Varslingskanalen skal bidra til sikkerhet og trygghet for varslere, særlig hva angår fortrolighet og anonymitet. Som en uavhengig tredjepart, vil varslingskanalen ha avstand til de forholdene varslingen gjelder, og til varslersens ledelse og arbeidsmiljø. Dette kan være viktig for at varslingsmuligheten skal oppleves som reell. Ikke minst kan disse elementene være viktige i tilfeller der varsleren opplever at tidligere varslinger ikke er fulgt opp eller tatt på alvor. Varsleren skal dessuten kunne bruke kanalen uten frykt for konsekvenser og gjengjeldelse.

7 Politiets oppgaver

7.1 Innledning

Politiet skal opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, og beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet. I tillegg har norsk politi en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver innenfor den sivile rettspleien, se eksempelvis beskrivelsen i politianalysen punkt 11.1. Det at politiet har et bredt spekter av oppgaver, er sett som ett av elementene i prinsippet om at politiet skal ha et sivilt preg. På begynnelsen av 1980-tallet uttalte Politirolleutvalget blant annet følgende (NOU 1981: 35 punkt 5.2.2.2):

«Politiets sivile preg henger også nøye sammen med hvilke oppgaver det har. Dersom politiet har mange slags gjøremål utenom kriminal- og ordenstjenesten, vil det ikke skille seg så sterkt ut fra andre sivile myndigheter. Det vi særlig tenker på her er politiets forvaltningsoppgaver, service- og hjelpefunksjonen, samt det forebyggende arbeid. Alle disse gjøremål gir rikelig anledning til bred og nær kontakt med publikum, noe som igjen er en forutsetning for at politiet skal kunne fylle sine primæroppgaver.»

Politirolleutvalget pekte på at forebygging og etterforskning er avhengig av den støtte som en bred og variert kontakt med publikum kan gi. Samtidig advarte utvalget mot å legge for stor vekt på forvaltningsoppgavens betydning for politiets profil, og det nevnte også at enkelte forvaltningsoppgaver kan skape konflikter og antipatier mot politiet. Av hensyn til etatens sivile preg, konkluderte utvalget likevel med at politiet fortsatt burde ha en del forvaltningsoppgaver. Det la også vekt på at forvaltningsoppgavene gir innsikt for etatens tjenestemenn, og på at oppgaveutførelsen kan gi kontakt som er nyttig i annet politiarbeid. Utvalget pekte videre på at samfunnet trenger et forvaltningsorgan som kan ta seg av «restoppgavene», men mente også at politiets rolle som «restorgan» burde vurderes på nytt.

I utredningen NOU 1991: 29 *Lensmannsetatens oppgaver og organisering* er det antatt å kunne

ligge en effektivisering i å redusere omfanget av de sivile gjøremål og skjerme politioppgavene som lensmannsetatens primærfunksjon, og at det er mulig å overføre de aller fleste sivile oppgavene til kommunene eller andre statlige etater. Under henvisning til positive bieffekter av oppgavene, foreslo imidlertid utvalget å beholde namsmannsoppgavene i lensmannsetaten (utredningen punkt 7.1.2 og 8.1). Utvalget la vekt blant annet på at namsmannsoppgavene gir et inngående kjennskap til distriktet.

Verdien av at politiet har forvaltningsoppgaver, er fremholdt også senere. I St. meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn* ble det pekt på mange av de samme hensynene som Politirolleutvalget la vekt på, og det ble trukket opp noen kriterier for hva slags forvaltningsoppgaver politiet bør ha (meldingen punkt 3.3.5). Kriteriene går blant annet ut på at oppgavene bør ha tilknytning til politiets primærfunksjoner, at politiet må ha faglige forutsetninger for å kunne ivareta dem, og at det kan være naturlig at politiet er forvaltningsmyndighet på områder der vandel spiller en sentral rolle (eller oppgavene må utføres av offentlige tjenestemenn som er underlagt et særskilt krav til vandel). Videre går kriteriene ut på at det kan være naturlig å legge forvaltningsoppgaver som består i direkte fysiske inngrep, til politiet, og at forvaltningsoppgaver som forutsetter bruk av tvangsmidler, ivaretagelse av rettssikkerhetsgarantier og juridisk innsikt, bør legges til politiet. I St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* uttales det blant annet at politiets brede oppgaveportefølje og desentraliserte tjenesteenhetsstruktur er bevisst valgt for å sikre et lokalt forankret politi (punkt 1.2 i meldingen). Meldingen peker på at en reduksjon av politiets oppgaver vil kunne bety en tydeligere politirolle og et mindre kontrollspenn, men konkluderer likevel med at etatens oppgaveportefølje for tiden (2005) er hensiktsmessig. Det vises til at oppgaveporteføljen bidrar til å sikre politiet et sivilt preg, er samfunnsøkonomisk hensiktsmessig og en forutsetning for å opprettholde et lokalt forankret politi. Samtidig uttales det at departementet vil arbeide videre med en gjennomgang av etatens

samlede forvaltningsoppgaver for å vurdere mulig overføring av noen av oppgavene til andre deler av forvaltningen (meldingen punkt 7.1). Under behandlingen på Stortinget sluttet Justiskomiteen seg i hovedsak til meldingens konklusjoner om politi- og lensmannsetatens oppgaver (Innst. S. nr. 145 (2005–2006)).

7.2 Utvalgets forslag

En av hovedanbefalingene i politianalysen er at politiet i større grad bør kunne konsentrere seg om politiets kjerneoppgaver. Bare tilleggsoppgaver som direkte understøtter politiets formål, bør etter utvalgets vurdering forbli i politiet. Utvalget anbefaler således at enkelte polisiære oppgaver, en rekke forvaltningsoppgaver og de aller fleste oppgavene innen den sivile rettspleien utredes med tanke på overføring til andre etater. Utvalget peker på at den brede oppgaveportefølje trekker oppmerksomhet og ressurser vekk fra kjerneoppgavene. Utvalget har heller ikke funnet dokumentasjon for at de mange tilleggsoppgavene virkelig gir politiet en bred kontaktflate som brukes systematisk for å skaffe informasjon og drive kriminalitetsbekjempelse, og det peker på lovmessige begrensninger for informasjonsbruken. I sin begrunnelse viser utvalget også til at politiet i Sverige, Danmark og Finland har en vesentlig smalere oppgaveportefølje enn norsk politi.

7.3 Høringsinstansens syn – generelle merknader

De fleste høringsinstansene er enig i at en del av politiets oppgaver bør overføres til andre eller utredes videre med tanke på slik overføring. *Finansdepartementet*, *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet*, *Politidirektoratet*, *Utlendingsdirektoratet*, *Domstoladministrasjonen*, *Difi*, *Kriminalomsorgsdirektoratet*, flere fylkesmenn, en del kommuner, *Politijuristene i Norges Juristforbund* og *Gjeldsofferalliansen* er blant dem som er positive til å utrede overføring. Det samme gjelder mange av politidistriktene. *Datatilsynet* mener at det er helt nødvendig med et bevisst og aktivt forhold til politiets fullmakter og samfunnets forventninger overfor etaten, og at enkelte oppgaver bør ut av politiet. Tilsynet peker på at slike endringer kan minske risikoen for at det skjer en uheldig sammenblanding av roller og oppgaver innad i politiet. *Riksadvokaten* gir en betinget tilslutning til spissing mot kjerneopp-

gavene, men mener det kan være gode argumenter for å beholde flere forvaltningsoppgaver enn dem som utvalget angir.

En rekke høringsinstanser savner en mer generell analyse av hva slags politi vi skal ha. *Riksadvokaten er blant dem*. Høringsinstansen uttaler at særlig gjelder dette

«[...] når det, etter riksadvokatens oppfatning, kan reises spørsmål om man ikke ser konturene av det en kan betegne som et aksjons- og beredskapspoliti, til fortrengsel for den mer tradisjonelle politirolle, og som til nå har vært bygget på et idemessig grunnlag opprinnelig utviklet av Politirulleutvalget, [...]»

Asker og Bærum politidistrikt antar at en sterkere samling om kjerneoppgavene med komplisert kriminalitet som det styrende, vil gi politiet en mer spisset og tøffere preg. *Romerike politidistrikt* spør om det er ønskelig med et politi med større preg av «aksjonspoliti», og peker blant annet på at et aksjonspoliti kan få utfordringer med å være et proaktivt politi. *Sogn og Fjordane politidistrikt* er enig i at det bør settes i gang et utredningsarbeid med tanke på å begrense politiets oppgaver, men mener at det også må vurderes om det er hold i påstanden om at en bred oppgaveportefølje gir informasjon og kontakt med publikum som støtter opp under kjerneoppgavene. *Sør-Trøndelag politidistrikt* påpeker at avveiningen mellom et operativt politi og merverdien av samfunnskontakt og politiets sivile preg må utredes nærmere. *Troms politidistrikt* etterlyser en drøftelse av politiets rolle som en grunnforutsetning for vurdering av andre spørsmål, men mener også at det er på tide å fornye politirollen.

Norges politilederslag beskriver at det blant egne medlemmer er ulike meninger med hensyn til om politiet bør ha færre oppgaver, og mener at argumentasjonen i politianalysen er mangelfull. Flere høringsinstanser understreker at det ved en eventuell flytting av oppgaver er viktig å ta hensyn til konsekvensene for publikum. *Parat* mener utvalget overdriver den negative betydningen av politiets tilleggsoppgaver for løsningen av kjerneoppgavene, og påpeker at tilleggsoppgavene i stor grad utføres av sivilt ansatte.

Politi høyskolen mener at politianalysen bygger på et for snevert syn på politiarbeid, og at utvalget ikke har tatt inn over seg betydningen av nærhet og lokalkunnskap. Den uttaler blant annet:

«Utvalget ser ut til å glemme at politiets mest sentrale rolle er å være en del av lokalsamfun-

net, 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 problemløserne med service-, hjelpe og veiledningsoppgaver og myndighetenes direkte møte med befolkningen [...] 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.»

Vestfinnmark politidistrikt påpeker at utredningen ikke belyser hva man mister med å overføre oppgaver, og nevner blant annet spørsmål om de sivile gjøremålene påvirker innbyggernes terskel for å kontakte politiet, om de sivile gjøremålene påvirker innbyggernes tillit til politiet, og om de sivile gjøremålene tilføres noe positivt ved å være tilordnet politiet.

Noen av politidistriktene har pekt på at det kan være et alternativ til utflytting å løse oppgavene mer samlet innenfor politiet. *Vestfold politidistrikt* er enig i at de aller fleste forvaltningsoppgavene bør flyttes til andre, men viser også til at forvaltningsoppgavene i eget politidistrikt nå er samlet i en felles forvaltningsenhet. *Follo politidistrikt* mener det finnes gode løsninger for organisering av sivil rettspleie og forvaltning både i og utenfor politiet. Distriktet viser til at det der er etablert store og bærekraftige avdelinger innenfor sivil rettspleie og forvaltning, og slik at oppgavene ikke stjeler ressurser fra de polisære oppgavene på den måte som politianalysen nevner. Politidistriktet mener at samling av oppgavene, større fagmiljøer og spesialisering der har ført til mindre ressursbruk og kortere saksbehandlingstid, samtidig som nærheten til publikum er tilfredsstillende. *Parat* mener at man bør se nærmere på for eksempel Follo politidistrikts modell for løsning av sivile saker. *Troms politidistrikt* mener at forvaltningsgjøremål som ikke er en del av politiets kjerneoppgaver eller støtter opp under disse, kan overføres til andre etater, men at flere av forvaltningsoppgavene er relevante for kriminalitetsbekjempelsen. *Romerike politidistrikt* nevner kontroll av brukthandler og oppfølging av vaktelskaper som verktøy for å forebygge og bekjempe kriminalitet. *Rogaland politidistrikt* viser til erfaring for at enkelte av forvaltningsoppgavene er nyttige redskaper for å forebygge og bekjempe kriminalitet. *Sunnmøre politidistrikt* nevner at det i

de senere år er rettet oppmerksomhet mot hvordan politiet bedre kan utnytte forvaltningsoppgavene i kriminalitetsbekjempelsen og det forebyggende arbeidet, og at man bare så vidt har begynt å ta ut gevinsten av dette.

En del er opptatt av ressursmessige sider ved en eventuell overflytting av oppgaver. *Follo politidistrikt* påpeker at dersom stillinger knyttet til oppgavene fjernes, vil dette svekke politidistriktenes samlede beredskap. *Telemark politidistrikt* er bekymret for at en videre utredning vil vise at utflytting av oppgaver ikke lønner seg fordi områder som utlegg, gjeldsordning mv. drives for billig i politidistriktene i dag, med negative følger for kvalitet og saksbehandlingstid. Politidistriktet mener at oppgavene kan løses bedre utenfor politiet. *Salten politidistrikt* mener at oppgaver bør overføres til andre, men at det må være en forutsetning blant annet at politiet ikke taper store ressurser på overføringen. *Vestfinnmark politidistrikt* påpeker at det ved mange lensmannskontorer er de som utfører de sivile gjøremålene som utgjør kontinuiteten blant de ansatte, og som overfører kunnskap og innsikt om forhold som er av betydning for polititjenesten og de politiansatte i lensmannsdistriktet. *Østfinnmark politidistrikt* mener at tanken om fokus på kjerneoppgavene er god, men frykter at ressursene, både i form av ansatte og penger, vil forsvinne sammen med oppgavene. En frykter også at dersom sivilt ansatte forsvinner fra politiet, vil polititjenestemenn på små steder måtte utføre oppgaver som nå utføres av sivilt personell. Politidistriktet peker også på at de sivile oppgavene er en arena for positiv kontakt med publikum, og at man særlig på mindre steder får mye informasjon gjennom disse oppgavene. *Sunnmøre politidistrikt* mener det bør utredes nærmere hva som gir best samfunnsøkonomi, kvalitet i oppgaveløsningen, best publikumsservice og konsekvensene for politiets kompetanse og ressurser før det besluttes overføring av forvaltningsoppgaver. Flere kommuner understreker at dersom kommunene skal overta oppgaver, må det følge penger med, og de må involveres i den videre prosessen.

Parat påpeker at det ikke vil gi noen budsjettmessig gevinst å overføre oppgaver med mindre politiet beholder ressursene som går med til å løse disse. Organisasjonen mener videre at en flytting av tilleggsoppgaver vil føre til dårligere publikumbetjening, og at flere oppgaver heller kan overføres fra politiutdannede til sivilt ansatte. Videre påpeker høringsinstansen blant annet at sivilt ansatte ikke kan overføres til kjerneoppgavene, slik at ved overføring av oppgaver vil politiet miste den kompetansen som de sivilt ansatte besitter.

Securitas mener det er en mangel ved utredningen at man ikke i større grad har drøftet den samfunnsøkonomiske nytten, og politiets nytte, av å samarbeide med den private sikkerhetsbransjen om oppgaveløsningen.

Blant annet *Karasjok kommune, Åmot kommune, Norsk tjenestemannslag (NTL), NTL – Politiet, Konfliktrådet i Sør-Rogaland* og *Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum* er helt eller i stor grad negative til å føre oppgaver ut av politiet. *NTL* peker på at det brede oppgavesettet gir en bred kontaktflate, og at organisasjonens medlemmer mener at utvalget tar feil når det kommer til at forvaltningsoppgavene ikke er av betydning for forebygging og oppklaring av straffbare forhold. Høringsinstansen mener også at det er feil å legge til grunn at det vil være enklere for politiet å innhente informasjon fra andre etater enn fra egne registre og informasjonskilder. *NTL* mener politianalysen gir et unaturlig bilde av hva som er politiets kjerneoppgaver. Det fremheves også at oppgaver som krever maktbruk bør utføres av politiet alene, og ikke spres på flere etater.

I stedet for utflytting av sivile oppgaver, tar *Politiets Kriminalitetsforebyggende Forum* til orde for en ressursmessig styrking av oppgavene. Høringsinstansen peker på at disse oppgavene gir politiet et sivilt preg, at Norge har forholdsvis lite registrert kriminalitet, og at informasjonsflyten neppe vil bli like effektiv som i dag dersom oppgaver flyttes ut av politiet.

Departementet kommer noe mer inn på høringen i punkt 7.4 nedenfor.

7.4 Departementets vurdering

7.4.1 Innledning

Det er ikke uten videre enkelt å sortere politiets oppgaveportefølje ved bruk av begreper som «kjerneoppgaver» og «tilleggsoppgaver», slik blant annet *Politiets høgskolen* er inne på i sin høringsuttalelse. Politiets funksjon kjennetegnes i noen grad ved at den er vanskelig å definere og avgrense presist.

Det skal arbeides videre med helt eller delvis å overføre følgende oppgaver til andre aktører:

- oppgaver med transport av varetektsinnsatte til kriminalomsorgen
- oppgaver tilknyttet løse og farlige hunder til Mattilsynet eller kommunene
- godkjenning av brukthandler til kommunene
- forvaltning av hittegods til kommunene
- avholdelse av skjønn

- skiltmyndighet til Statens vegvesen
- transport av psykisk syke til helsetjenesten

I samarbeid med andre berørte departementer vil Justis- og beredskapsdepartementet forberede de regelverksendringer mv. som er nødvendige for å gjennomføre endringer på disse områdene. Videre skal det vurderes nærmere om:

- utstedelse av pass og meldingsordningen for EØS-borgere kan overføres til kommunene. Politifaglige og økonomiske hensyn utredes nærmere.
- sekretariatsfunksjonen for forliksrådene kan overføres til kommunene. De administrative og økonomiske hensyn utredes nærmere.

Det er i dag utstrakt bruk av glattceller i politidistriktene, også i tilfeller hvor isolasjon ikke er påkrevd. Det skal gjennomføres forsøk med å overføre ivaretagelse av overstadig berusede personer til helsevesenet. Forsøket skal gjennomføres i minst ett politidistrikt.

Av ulike grunner legger ikke departementet opp til å utrede videre alle de oppgavene som politianalysen peker på. For noen av oppgavene skyldes dette primært at det er en sammenheng mellom oppgaven og øvrige politioppgaver som ikke bør svekkes, mens det for andre er avgjørende at oppgavene uansett vil måtte utføres på en hensiktsmessig måte, og at det vil være ressurskrevende å utruste andre organer for å overta dem. Behovet for, og hensiktsmessigheten av, å overføre en oppgave beror dessuten på om det kan være rom for en bedre organisering av oppgaveløsningen innenfor politiet. Som departementet kommer tilbake til nedenfor, er det mye som tyder på at dette kan være tilfelle for noen oppgaver, ikke minst for oppgaver innen den sivile rettspleien.

I det følgende går departementet noe nærmere inn på spørsmålet om overføring for en del av de oppgavene som det er pekt på i politianalysen.

Under høringen av utredningen er det tatt opp behov for å vurdere også andre oppgaver enn dem som er nevnt der. *Finansdepartementet* nevner således blant annet oppgavefordelingen på grensen (herunder passkontroll), og etterforskning og sanksjonering av overtredelser på kontrolletatens ansvarsområder. *Samferdselsdepartementet* foreslår at politiet overtar vandelsvurderingen av personer som skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, en oppgave som Luftfartstilsynet har i dag. *Kriminalomsorgsdirektoratet* har nevnt muligheten for at den etaten

overtar hele eller deler av ansvaret for politiets arrester. Departementet ser at det også fremover vil være behov for å diskutere innretningen av noen av politiets oppgaver, men går i dette dokumentet i liten grad inn på oppgaver som ikke er tatt opp i politianalysen.

7.4.2 Nærmere om politisære oppgaver

Transport og fremstilling av arresterte og varetektsinnsatte

Som hovedregel har politiet i dag ansvar for transport og fremstilling av arresterte og varetektsinnsatte (uavhengig av om de sitter i politiarrest eller i varetekt i ordinært fengsel), mens kriminalomsorgen som hovedregel har ansvaret for transport av domsinnsatte. Transport og fremstilling av innsatte er ressurskrevende, og det har vært påpekt lenge at det brukes for mye politiressurser på dette. Alternative modeller for oppgaveløsningen, i form av bruk av private selskap til å utføre transporten og særskilt samarbeid mellom politidistriktene og kriminalomsorgen, har vært forsøkt på prosjektbasis, og det er i noen grad ansatt egne arrestforvarere med begrenset politimyndighet til å utføre transportoppdrag. Politianalyseutvalget anbefaler å utrede om kriminalomsorgen kan overta politiets ansvar for transport og fremstilling av varetektsfanger (med unntak for fremstilling for førstegangsfengsling når mistenkte/siktede sitter i arrest på politistasjonen). Ved transport av «høyrisikofanger» bør politiet etter utvalgets syn bistå kriminalomsorgen i henhold til generelle rutiner for bistand fra politiet til offentlige myndigheter (utvalget viser til «bistandsinstruksen»).

Under høringen er blant annet *Kriminalomsorgsdirektoratet, Parat* og en rekke politidistrikter positive til forslaget (enkelte nevner også muligheten for at kriminalomsorgen kan overta hele eller deler av ansvaret for politiets arrester). Flere har imidlertid påpekt behovet for nærmere utredning. *Securitas* mener at dette er en oppgave som kan ivaretas av private eller i samarbeid med private.

Etter anmodning fra departementet, vurderte en arbeidsgruppe i regi av Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet i 2014 ulike modeller for organisering av arbeidet med transport og fremstilling av varetektsinnsatte. Arbeidsgruppen anbefaler at ansvaret for oppgaven overføres til kriminalomsorgen. Den anbefaler at kriminalomsorgen skal være «prosessere» for oppgaven (motta bestillinger, standardisere rutiner mv.),

men at det åpnes for at transporter og fremstillinger kan gjennomføres av andre aktører under nærmere regulerte forutsetninger. Oppdrag forbundet med høy risiko, og transport og fremstilling tilknyttet førstegangsfengslinger, bør etter arbeidsgruppens syn fortsatt høre under politiets ansvar. Arbeidsgruppen har også gitt anbefalinger for hvorledes overføringen mer detaljert bør gjennomføres. Blant annet påpeker den at oppgaveoverføringen må gjennomføres med en handlingstakt som ivaretar en god balanse mellom fremdrift og kvalitet. Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har ikke tatt stilling til detaljene i arbeidsgruppens rapport, men har sluttet seg til seg anbefalingen om å overføre oppgaver knyttet til transport og fremstilling av varetektsinnsatte til kriminalomsorgen.

Videre er det satt i gang et pilotprosjekt i regi av de to direktoratene, med at kriminalomsorgen overtar enkelte av oppgavene knyttet til transport av innsatte, i utgangspunktet for politidistriktene Vestfold, Telemark, Søndre Buskerud og Nordre Buskerud. Prosjektperioden varer ut 2015.

Departementet ser at det ligger til rette for å overføre ansvar for oppgaver med transport og fremstilling av varetektsinnsatte til kriminalomsorgen. Departementet har ikke tatt stilling til enkelthetene i det som er anbefalt, men vil følge opp anbefalingene og pilotprosjektet på en hensiktsmessig måte.

Transport av personer innen psykisk helsevern

Helsetjenesten har hovedansvaret for nødvendig transport av personer innen psykisk helsevern. Helsetjenesten kan be om bistand fra politiet når dette er nødvendig. I et felles rundskriv fra Helse- og sosialdepartementet og Politidirektoratet om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke, redegjøres det for oppgavefordelingen mellom de to etatene (revidert mai 2012). Det understrekes der at bistand fra politiet ved transport av psykisk syke skal være forbeholdt tilfeller der dette er nødvendig, at politiet ikke skal benyttes kun som transporttjeneste, og at anmodning om bistand ikke kan være begrunnet i ressursmangel i helsetjenesten.

Politianalyseutvalget peker på at det er et problem at politiet brukes ved transport av psykisk syke på generell basis, både ressursmessig og ved at politiet ikke har den kompetansen oppgaven krever. Det viser til ordningen i Bergen med en egen psykiatriambulanseset, og synspunkter om at tjenesten bør implementeres også i andre deler av landet. Under høringen har *Helse- og omsorgsde-*

partementet sagt seg enig i at politiet ikke skal ivareta et generelt transportansvar for psykisk syke, men at helsetjenesten må ha mulighet til å be om bistand fra politiet når det er nødvendig. Flere politidistrikter støtter også utvalgets synspunkter. Det opprettes prosjekter i Helse Sør-Øst RHF, Helse Vest RHF, Helse Midt RHF og Helse Nord RHF med formål blant annet å avlaste politiet for transportoppdrag. Etablering av egne ambulanser for transport av psykisk syke skal vurderes som ledd i prosjektet. Departementet vil arbeide videre for at det ikke skal brukes mer polititressurser enn nødvendig til transport av psykisk syke.

Ansvar for berusede personer

Det inngår i politiets oppgaver å bringe inn og sette i politiarrest berusede personer som forstyrrer den offentlige ro og orden, forulemper andre eller er til fare for seg selv eller andre. Dersom den innbrakte på grunn av beruselsen er ute av stand til å ta vare på seg selv eller å gjøre rede for seg, skal politiet straks vurdere umiddelbart å overføre vedkommende til sykehus, legevakt eller avrusingsstasjon. Dersom personen ikke overføres, skal vedkommende ha legetilsyn ved innsettelsen i arresten. I forskning om dødsfall blant politiarrestanter er det påpekt at det kan være et viktig tiltak at personer med stor grad av beruselse anses som alvorlig syke, med behov for medisinsk observasjon og behandling.

Politianalyseutvalget har konstatert at rusede personer som utgjør en ordensforstyrrelse, hører det under politiets ansvar å ta hånd om på stedet. Det å ta vare på rusede personer, ligger imidlertid utenfor det politiet har kvalifikasjoner for. Sterkt rusede personer bør etter utvalgets syn tas hånd om av helsepersonell, og ikke legges på glattcelle. Under høringen viser *Helse- og omsorgsdepartementet* til at det ikke er helsetjenestens oppgave å ivareta ordensproblemer i samfunnet, og mener at politiet fortsatt må ha hovedansvaret for å ivareta ordensproblemer, inkludert berusede personer som skaper slike problemer. Høringsinstansen antar likevel også at det kan være et potensiale for bedre samarbeid mellom helsetjeneste og politi i denne type situasjoner, herunder når sterkt berusede personer oppbevares på glattcelle. *Parat* mener at gjeldende ordning bør opprettholdes. Det samme gjør *Romerike politidistrikt*, som uttaler:

«Overstadig berusede personer representerer ofte et ordensproblem. Det er grunn til å tro at politiet vil bli involvert i håndteringen av disse selv om primæransvaret overføres helsevese-

net. Vi mener ivaretagelse av overstadig berusede personer må være politiets oppgave fordi de som regel fanger opp atferd av kriminell eller ordensmessig art. Vi har veldig få tilfeller med rent «fyll». [...] I dagens gatebilde er det ikke lenger vanlig med overstadig berusede personer liggende i parker og lignende. Det er vanskelig å se at en gevinst med oppsøkende enheter som henter overstadig berusede personer fra gata.»

Departementet har inntrykk av at politiet i hvert fall noen steder, bruker en del ressurser på å kjøre hjem unge overstadig berusede. I noen tilfeller kan det være naturlig å koble inn barnevernsmyndighetene. Det skal gjennomføres forsøk med å overføres ivaretagelse av overstadig berusede personer til helsevesenet. Forsøket skal gjennomføres i minst ett politidistrikt.

7.4.3 Nærmere om barnehusene

Statens barnehus er etablert for å styrke rettssikkerheten for, og bedre ivaretagelsen av, barn under 16 år og psykisk utviklingshemmede som man mistenker er utsatt for vold og seksuelle overgrep, og der saken er anmeldt til politiet. Barnehusene skal gi et samlet oppfølgingstilbud til barn og psykisk utviklingshemmede som fornærmede og deres omsorgspersoner. Barnehusene skal være utstyrt for å gjennomføre dommeravhør og medisinske undersøkelser. I tillegg skal det være rom for samtale og terapi. Barnehusene skal bidra til å utvikle kompetansen til dem som arbeider med volds- og overgrepssatte barn og psykisk utviklingshemmede, og skal bidra til samarbeidet mellom ulike etater i volds- og overgrepssaker.

Barnehusene er et samarbeidsprosjekt mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, og Justis- og beredskapsdepartementet. Det er nå ti slike barnehus i landet. Den overordnede oppfølgingen av barnehusene ligger til Politidirektoratet, mens hvert av barnehusene er underlagt og styres av politimesteren i politidistriktet der huset er lokalisert. Den norske ordningen er inspirert av tilsvarende ordninger i USA, Sverige og Island. I Sverige synes det å variere noe hvordan barnehusene er organisert. Barnehuset i Stockholm er et samarbeid mellom politiet i Stockholms län, påtalemyndigheten lokalt, Stockholms läns landsting, Stockholm by og enkelte kommuner. Ledelsen der ivaretas dels av politiet og dels av Stockholm by. Den islandske ordningen er organisert under barnevernet.

Politianalyseutvalget beskriver formålet med barnehusene som å ivareta barnas ve og vel, og viser til at politiet verken har spesifikk kompetanse på drift av barnehus eller å ivareta et helhetlig ansvar for barn. Utvalget mener at ansvaret for barnehusene kan ivaretas bedre av for eksempel helsevesenet eller barnevernet. Dette støttes under høringen av *Parat og Østfold politidistrikt*. *Riksadvokaten* mener det ikke er opplagt at politiet fortsatt bør ha dette ansvaret. *Kripos* og en del politidistrikter mener at barnehusene bør forbli i politiet. Det vises blant annet til at økt rettssikkerhet er et sentralt formål med barnehusene, at man har gode erfaringer med dommeravhør der, og at barnehusene har bidratt til å avlaste politiet. *Nordland fylkeskommune* er også blant de som mener at barnehusene bør forbli i politiet. *Helse- og omsorgsdepartementet* har gitt uttrykk for at man ikke bør ta standpunkt til barnehusenes forankring nå, men ta en grundigere gjennomgang av konsekvensene av å flytte ansvaret til barnevernet eller helsetjenesten.

Evaluering av barnehusene i 2012 ga synspunkter blant annet på barnehusenes organisatoriske forankring (*Barnehusevalueringen 2012 delrapport 1 og 2*, PHS Forskning 2012: 6 og NOVA rapport nr. 9/12). Det fremgår av evalueringsrapportene at ansatte i barnehusene har savnet en helhetlig styring av barnehusene fra sentralt nivå, men også at det blant ledere for barnehusene er en oppfatning om at forankringen i politiet har gitt barnehusene større grad av legitimitet blant dommere, advokater og etterforskere enn det forankring i andre sektorer ville gitt.

Evalueringsrapportene refererer forslag fra barnehusledere om at barnehusene legges direkte under Justis- og beredskapsdepartementet, og får en styringsgruppe med representanter fra de tre departementene. Rapportene anbefaler at blant annet dette vurderes.

I 2013 fikk Politidirektoratet i oppdrag å nedsette en arbeidsgruppe for utvikling av anbefalinger til felles retningslinjer for barnehusene. I oppsummeringen av sine anbefalinger gir arbeidsgruppen uttrykk for at den mener at det ikke er grunn til å vurdere nærmere alternative organisatoriske tilknytninger for barnehusene, men at det er avgjørende at departementet må sikre andre relevante departementers involvering. Det er opprettet et barnehusråd under ledelse av Politidirektoratet, med deltakelse fra riksadvokatembetet, Domstoladministrasjonen, Helsedirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Barne-

husrådet skal styrke det tverretatlige samarbeidet om barnehusene, og sikre forankringen hos de involverte offentlige virksomhetene.

Departementet mener at barnehusene har bidratt til å styrke barns rettssikkerhet og gitt bedre rammer for gjennomføringen av viktige etterforskningsskritt. Funksjonen som en god ramme for etterforskningen knytter barnehusene tett til politiets kjernevirksomhet. Slik departementet ser det, sikres denne funksjonen best ved at barnehusene fortsatt administreres av politiet. Med den klare siden til etterforskning, bør ikke ansvaret overtas av andre. Departementets inntrykk er videre at Politidirektoratet nå ivaretar styringsbehovet i større grad enn tidligere. Etter departementets syn hører derfor ikke oppgaven med å administrere barnehusene med blant det som bør utredes for overføring.

7.4.4 Nærmere om enkelte forvaltningsoppgaver

7.4.4.1 Utlendingsforvaltning

Politiets oppgaver innen utlendingsforvaltningen er i hovedsak delt mellom politidistriktene og særorganet Politiets utlendingsenhet (PU). Politidistriktene mottar og forbereder saker om oppholds- eller arbeidstillatelse, reisedokumenter og statsborgerskap. Politiets utlendingsenhet har som hovedoppgave å registrere asylsøkere som kommer til Norge og fastsette deres identitet, transportere ut av landet personer uten lovlig opphold, og drive Politiets utlendingsinternat på Trandum.

Politianalyseutvalget har anbefalt at politidistriktenes oppgaver med å behandle saker om oppholdstillatelse og statsborgerskap og EØS-registreringsordningen, overføres til Utlendingsdirektoratet. Utvalget har vist til at det allerede pågår utredning om effektene av slik overføring (førstelinjeprojektet). Under høringen støtter blant annet *Utlendingsdirektoratet* anbefalingen om å overføre førstelinjen for oppholdssaker til utlendingsforvaltningen. Blant politidistriktene er det noe ulike syn, og skepsis begrunnes blant annet med at koblingen mellom utlendingsforvaltning og kriminalitet etter alt å dømme vil bli stadig tettere. *Rogaland fylkeskommune* mener at utlendingsforvaltningen kan defineres som en kjerneoppgave for politiet. *Tinn kommune* er generelt positiv til overføring av politioppgaver, men uttrykker bekymring for mulig sentralisering eller overføring av oppgavene knyttet til utlendingsforvaltningen:

«Tinn kommune har tatt et stort ansvar når det gjelder flyktninger, både ved å drive flyktningmottak og ved ordinær bosetting. Vi har hatt et utstrakt samarbeid med det lokale politiet bl.a. ved at de har utført oppgaver knyttet til utlendingsforvaltningen på en utmerket måte. Med dagens ordning har politiet god kontakt, og fanger tidlig opp den enkelte flyktnings utfordringer. Dette er forebyggende og politiet sammen med mottaket håndterer eventuelle utfordringer på et tidlig tidspunkt.»

Suldal og Hjelmeland kommuner viser til stor arbeidsinnvandring og mange utenlandske statsborgere i Ryfylke, og mener derfor det er viktig at politiet med sin lokale tilstedeværelse fremdeles har ansvar for utlendingssaker.

Departementet bemerker at det er utredet mulige løsninger for overføring av politiets oppgaver med å motta og forberede saker om oppholdstillatelse og statsborgerskap og arbeid knyttet til registrering av EØS-borgere (det såkalte førstelinjeprojektet). Sentrale mål for arbeidet har vært å redusere ressursbruk og få en raskere og bedre saksbehandling. Sakene krever fysisk oppmøte hos den etaten som skal behandle dem. En overføring til utlendingsmyndighetene vil derfor kreve opprettelse av nye kontorer som delvis må driftes parallelt med politiets struktur. Utredning tilsier at dette vil medføre betydelige kostnader, med mindre antallet lokale enheter holdes på et relativt lavt nivå. Vesentlig færre brukersteder vil på den annen side medføre større reiseavstander. Samlet sett har ikke departementet funnet det hensiktsmessig å overføre førstelinjeoppgavene fra politiet til UDI. Departementet har isteden lagt opp til at førstelinjeoppgavene skal samles på noe færre steder i politiet. Samtidig ser departementet at det kan være en mulighet for at kommunene vil kunne forvalte ordningen med registrering av EØS-borgere, og vil utrede om det kan være en god løsning. Det kan også være aktuelt å se på innholdet i ordningen.

Politianalyseutvalget har videre anbefalt at Utlendingsdirektoratet bør overta det samlede ansvaret for utlendingsforvaltningen, herunder uttransportering av personer uten lovlig opphold. I Sverige har Migrationsverket ansvaret for uttransporteringen, mens gjennomføringen håndteres av kriminalomsorgen. Utvalget mener at en slik løsning kan tenkes også i Norge.

Politiets utlendingsenhet mener at enhetens oppgaver på utlendingsfeltet må beholdes av poli-

tiet, og peker blant annet på at uttransportering av personer uten lovlig opphold, i likhet med andre av politiets oppgaver innenfor utlendingsforvaltningen, bidrar til kriminalitetsforebygging. I forbindelse med sakene vil det ofte være nødvendig å benytte tvangsmidler, og behov for etterforskning og pågripelse av utlendinger uten lovlig opphold. Dermed må politiet uansett involveres. *Sunnmøre politidistrikt* uttaler seg i samme retning. *Siljan kommune* mener at uttransportering er en oppgave hvor politiet kommer i en bistandsrolle, og som det derfor vil være lite ressursbesparende å flytte ut av politiet. *Norsk tjenestemannslag* mener også at politiet skal beholde oppgavene knyttet til utlendingsforvaltning, og viser blant annet til at oppgavene til dels krever bruk av makt. *Parat* mener at uttransportering av ikke-kriminelle bør ligge under Utlendingsdirektoratet. *Securitas* mener at private, alene eller i samarbeid med politiet, kan utføre uttransporten. *Kriminalomsorgsdirektoratet* bemerker at denne typen transporter ligger utenfor det som er etatens ordinære oppgaver i dag, og stiller seg tvilende til om denne oppgaven bør overføres til andre. Videre påpeker samme høringsinstans blant annet at det trolig er hensiktsmessig at samme etat har ansvar for institusjoner som politiets utlendingsinternat på Trandum og gjennomføringen av transporter, og at en vurdering av om kriminalomsorgen skal overta ansvar for fremstilling av varetektsinnsatte, også bør inkludere spørsmål om overføring av ansvaret for uttransport av innsatte som overføres til soning i hjemlandet eller som utvises i forbindelse med løslatelsen. *Utlendingsdirektoratet* er fornøyd med dagens oppgavefordeling mellom etatene blant annet når det gjelder uttransportering. Det vises til at dette til dels krever tvangsmyndighet, og derfor fortsatt bør ligge til politiet.

Departementet bemerker at ved siden av den gjennomgangen av særorganstrukturen som skal gjennomføres, vil departementet utrede hvordan politiets oppgaver på asylområdet bør organiseres. Foreløpig understreker departementet at det vil legge stor vekt på behovet for en effektiv avklaring av identitet, og for å se utlendingsforvaltningen og kriminalitetsbekjempelsen i sammenheng. Arbeidet med retur av personer uten lovlig opphold skal styrkes, blant annet gjennom raskere retur. Arbeidet bør utføres kostnadseffektivt, og bruken av politiårsverk begrenses til det som er nødvendig. Samtidig er det viktig å sikre at andelen av personer uten lovlig opphold som kan returneres, er så høy som mulig.

7.4.4.2 Utstedelse av pass

Politiet er passmyndighet, og utsteder pass på i underkant av 200 tjenestesteder i Norge. I tillegg utstedes det pass på en rekke norske utenriksstasjoner. Passet er i hovedsak et reisedokument som det er knyttet sikkerhetskrav til fra den internasjonale luftfartsorganisasjonen ICAO og EU. Det er utviklet betydelige krav til funksjonalitet og sikkerhet, og Norge er forpliktet til å etterleve komplekse systemer for sikring av biometri og sertifikathåndtering. Oppgaven med å utstede pass må utføres enhetlig, og således under sterk sentral styring. I tillegg til å være reisedokument, er passet foreløpig norske borgeres eneste offisielle identitetsbevis. Det arbeides med å etablere en ordning med nasjonalt ID-kort, og det er bevilget midler til å anskaffe et nytt saksbehandlingssystem for utstedelse av pass og nasjonalt ID-kort (det siste fra årsskiftet 2016/2017). Utstedelsen av pass og nasjonalt ID-kort bør ligge til samme myndighet.

Politiet behandler søknader om pass, og utsteder pass til norske borgere som oppfyller lovens krav. Politiet fatter videre vedtak om nektelse av pass etter reglene om passhindringer i passloven § 5. Pass skal ikke utstedes dersom søkeren er etterlyst, besluttet pågrepet, er varetektsfengslet eller har samtykket til innlevering av pass som et alternativ til pågrep eller fengsling. Pass skal heller ikke utstedes når det foreligger utreiseforbud eller i tilfeller hvor utreise vil være ulovlig. Passutstedelse kan dessuten nektes etter en skjønnsmessig vurdering blant annet dersom søkeren ikke kan reise ut av landet på grunn av pålegg om frihetsberøvelse i dom, kjennelse eller annen lovhjemlet beslutning. Også ellers kan pass i noen tilfeller nektes utstedt. Passmyndigheten kan kreve innlevering eller ta beslag i passet etter reglene i passloven § 7.

I *Danmark* er Rigspolitiet fortsatt øverste passmyndighet, men fra 1. januar 2007 hører det under kommunene å utstede pass. I kommunene er det borgerservicekontorene som står for passutstedelsen. Søknader om pass kobles til Det Centrale Pasregister, og innholdet der avklarer om kommunen kan utstede pass. I *Sverige* og *Finland* ligger passforvaltningen hos politiet.

Politianalyseutvalget har foreslått at ansvaret for utstedelse av pass utredes overført til Skatteetaten. Utvalget viser blant annet til at folkeregistret, som ligger under Skatteetaten, allerede inneholder omfattende personopplysninger, og at det vil være naturlig at utstedelse av nasjonale ID-kort i fremtiden også legges til Skatteetaten.

Under høringen har blant annet *Datatilsynet* og flere av politidistriktene støttet tanken om at passforvaltningen bør ut av politiet. Enkelte andre har fremhevet at utstedelse av pass har et grensesnitt mot øvrig politiarbeid. Det er også påpekt at arbeidet med å utstede pass kan effektiviseres ved å sentralisere det i det enkelte politidistrikt, og at politiet uansett vil måtte ha en viktig rolle i forbindelse med vedtak om passnektelse, beslag og tilbakekalling av pass. *Parat* er enig i at passutstedelse ikke er en kjerneoppgave for politiet, men bemerker at det er tradisjon for at politiet gjør dette. Organisasjonen bemerker ellers blant annet at passutstedelse utføres av sivilt personell, og at det er liten gevinst å hente på en overføring. *Finansdepartementet* påpeker at utstedelse og tilbakekall av pass ikke naturlig inngår i Skatteetatens kjernevirksomhet, og at forslaget om overføring dit ikke tar tilstrekkelig hensyn til behovene for tilgjengelighet og lokal tilstedeværelse. *Måsøy, Forsand og Hjelmeland kommuner* tar til orde for at det fortsatt må være mulig å få utstedt pass ved det lokale politikontoret.

Departementet bemerker at misbruk av identitet er relatert til ulike former for alvorlig kriminalitet, og at mangelfull kjennskap til personers korrekte identitet er en betydelig sikkerhetstrussel. Det er således en essensiell interesse for samfunnet at personer registreres med rett identitet, at registreringene er korrekte, og at den enkelte er registrert med bare én identitet. Oppgaven med å utstede pass er avhengig av informasjon fra politiet, og politiet bør ha tilgang til informasjonen i passregisteret. Om en annen myndighet bemyndiges til å utstede pass, vil politiet således fortsatt måtte kobles inn i arbeidet med å behandle pass-søknader. På den annen side vil det kunne innebære en vesentlig avlastning for politiet om eksempelvis kommunene overtar arbeidet med å motta søknader og utføre innledende kontroller. På denne bakgrunn, og med henvisning til ordningen i Danmark, vil departementet derfor utrede muligheten for at kommunene kan få en rolle i arbeidet med å utstede pass.

7.4.4.3 Godkjenning av vaktelskaper

Ansvaret for å gi tillatelse til, og føre kontroll med, utøvelsen av vaktvirksomhet, ligger til politiet. Tillatelse gis av politidistriktet der foretaket har sitt hovedsete, og forutsetter vandelsvurdering av personer som har vesentlig innflytelse på foretaket. Videre utsteder politiet politiattest til vektere og ordensvakter som skal ansettes i foretakene, og godkjenner ordensvakter som skal utøve tjeneste

på utesteder med pålegg etter serveringsloven om å benytte godkjente vakter. Den personlige godkjenningen av ordensvakter vil opphøre når nye sentrale opplæringskrav etter vaktvirksomhetsloven trer i kraft.

Politidistriktene utøver årlig kontroll med tillatelsene som er gitt. Kontrollansvaret omfatter dokumentkontroll og besøkskontroll, og gir grunnlag for eventuelle vedtak om tilbakekall av tillatelse etter vaktvirksomhetsloven § 7. Politidirektoratet er klageinstans for vedtak om tilbakekall eller avslag på søknad om tillatelse, og fastsetter læreplan for vekterutdanningen.

Også i Danmark ligger myndighet til å gi autorisasjon for vaktvirksomhet mv. til politiet (delegert fra justisministeren). I Sverige er det länsstyrelsen som, etter å ha innhentet Rikspolisstyrelsens uttalelse, gir og tilbakekaller autorisasjon til å drive vaktvirksomhetsforetak. Länsstyrelsen godkjenner også personalet i disse foretakene, mens politiet har ansvar for opplæring av ordensvakter. I Finland gis tillatelse til å drive vaktelskap av Inrikesministeriets tilsyn för säkerhetsbranschen.

Politianalyseutvalget betegner ansvar for å godkjenne vaktelskaper og ordensvakter som en forvaltningsoppgave uten bruk av særlig politikompetanse, og mener at Brønnøysundregistrene kan overta oppgavene (med unntak for det å utstede politiattester). Under høringen har *Parat* støttet utvalgets anbefaling. *Asker og Bærum politidistrikt* mener at noen oppgaver knyttet til vaktvirksomheter og ordensvakter kan flyttes ut av politiet, men at politiet også i fremtiden bør være ansvarlig for vandelsvurderingene og deler av kontrollen slik at kontakten med og nærheten til bransjen opprettholdes. *Romerike politidistrikt* støtter delvis utvalgets forslag, og mener blant annet at det bør vurderes om utstedelsen av tillatelser til å drive vaktelskap kan sentraliseres nasjonalt i politiet. *Oslo politidistrikt* mener at godkjenning av vaktelskaper og ordensvakter fortsatt bør være en politioppgave fordi oppgaven har betydning for det å opprettholde ro og orden. *Østfold politidistrikt* uttaler at det å skille utstedelses- og kontrollmyndigheten vil føre til en fragmentering av ansvaret, være mindre effektivt og gi økt byråkrati. Også *Salten politidistrikt* mener at politiet fortsatt bør godkjenne vaktelskaper og ordensvakter. *Rogaland politidistrikt* er skeptisk til å flytte oppgaven ut av politiet blant annet fordi den gjelder virksomheter som politiet bør ha oppmerksomhet mot.

Departementet bemerker at vaktelskapene driver virksomhet som på mange måter ligger nær opp til politiets oppgave med å opprettholde ro, orden og sikkerhet. Utøvelsen av vaktvirksomhet

skal være underlagt effektiv offentlig kontroll for å ivareta publikums rettsikkerhet og sikre kvalitet, seriøsitet og sikkerhet. Den kontakten politiet får med foretakene gjennom søknadsbehandlingen, kan være av betydning for utøvelsen av kontroll med bransjen. Etter departementets vurdering vil en utskillelse av søknadsbehandlingen derfor kunne svekke distriktenes kontrollarbeid. Vurderinger av vandel må dessuten fortsatt høre under politiet. På denne bakgrunnen anser ikke departementet det hensiktsmessig å utrede videre om oppgavene knyttet til behandling av søknader om tillatelse til å utøve vaktvirksomhet bør føres ut av politiet. En annen sak er at det kan være rom for å effektivisere politiets oppgaveløsning på dette området.

7.4.4.4 Godkjenning og stenging av brukthandler

Brukthandeloven har som formål å forebygge omsetning av stjalne varer eller ulovlig mottatte gjenstander, og å lette politiets arbeid med å oppspore slike gjenstander. Formålet er med andre ord nært knyttet til politiets oppgaver med å forebygge og forfølge kriminalitet. Drift av brukthandel krever tillatelse fra politiet. I vilkårene for slik tillatelse ligger et krav om at søkeren har god vandel. Politiet kan til enhver tid foreta kontroll av brukthandler.

Politianalyseutvalget har anbefalt at det utredes om kommunene kan overta ansvaret for å godkjenne og stenge brukthandler. Utvalget viser blant annet til at kommunene har innsyn i forhold av betydning for etablering av brukthandel, og må antas å ha nødvendige forutsetninger for å utstede bevilninger, utføre kontroller og frata bevilninger. Utvalget peker på at politiets ansvar for brukthandler er historisk betinget, og viser også til at den største delen av omsetningen av brukte varer i dag foregår over nettet.

Grimstad kommune, Parat, Romerike politidistrikt og *Østfold politidistrikt* støtter utvalgets forslag. Romerike politidistrikt understreker samtidig at politiet må beholde hjemlene til å kontrollere brukthandler og muligheten for å se brukthandel i sammenheng med heleri. Distriktet nevner at dette er lavt prioritert i dag, men også at distrikter som bruker ressurser på kontroller, avdekker kriminalitet og kan hindre kriminelle i å drive brukthandel. *Asker og Bærum politidistrikt* er i tvil om oppgaven med å godkjenne brukthandler bør flyttes ut, mens *Oslo politidistrikt* mener at godkjenning av brukthandler bør forbli i politiet fordi oppgaven gir mulighet til å finne tyvegods og oppklare straffesaker. *Vestfold politidistrikt* uttaler seg i

samme retning. Koblingen til sporing av tyvegods mv. bør etter dette distriktets syn utnyttes bedre enn i dag, mens overføring til kommunene antas å kunne gjøre informasjonssinnhentingens vanskeligere.

Departementet bemerker at det er nær sammenheng mellom formålet med dette regelverket og politiets oppgaver med å bekjempe vinningskriminalitet. Samtidig er det vanskelig å se oppgaven med godkjenning og stenging av brukthandler som en vesentlig forutsetning for kriminalitetsbekjempelsen. I likhet med Politianalyseutvalget antar departementet at kommunene vil kunne ivareta oppgaven. Etter departementets syn taler derfor det meste for å overføre oppgaven til kommunene. I samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet vil departementet derfor ta initiativ til dette. I dette arbeidet må det blant annet vurderes hvorvidt det er behov for særskilte mekanismer for å sikre nødvendig informasjonstilgang for politiet. En overføring av oppgaven vil ikke stå i veien for at politiet kan kontrollere eller sanksjonere virksomheten.

7.4.4.5 Håndtering av hittegods

Hittegods er løsøre som har kommet bort fra eieren uten vedkommendes vilje. Politiets oppgaver knyttet til hittegods er i hovedsak å motta og registrere hittegods, søke opp gjenstander ved henvendelser fra publikum, utlevere gjenstander der eier er kjent, utbetale finnerlønn, og å sende gjenstander til auksjon dersom eier ikke er funnet innen tre måneder. Også i Sverige, Danmark og Finland ligger håndteringen av hittegods til politiet. I Finland finnes det egne hittegodsbyråer som bistår politiet med oppbevaring og salg.

Politianalyseutvalget viser til at ansvaret for å håndtere hittegods i dag er svært fragmentert, ettersom håndteringen av hittegods på mange offentlige steder utføres av private aktører. Utvalget mener det bør vurderes om hittegods kan håndteres av kommuner eller private selskaper. I høringen støttes dette blant annet av *Romerike, Østfold og Nordmøre og Romsdal politidistrikter*. Romerike politidistrikt peker samtidig på enkelte problemstillinger knyttet til avdekking av om gods er stjålet og muligheten for tilbakeføring av gods dersom ansvaret flyttes ut av politiet. *Sunnmøre politidistrikt* bemerker den nære sammenhengen mellom tapt og stjålet gods. *Asker og Bærum politidistrikt* stiller blant annet spørsmål om det vil være noen større gevinst for politiet å få oppgaven flyttet ut. *Securitas* mener dette er en oppgave som kan ivaretas av sikkerhetselskapene.

Selv om hittegods har en side til vinningskriminalitet, ser ikke departementet at den er så sentral at den bør stå i veien for å føre oppgaven ut fra politiet. Etter departementets syn er det mye som taler for at oppgaven bør overføres til kommunene. Departementet vil arbeide videre med dette.

7.4.4.6 Håndtering av løshunder og forbud mot farlige hunder

I tillegg til hjemmel for å gripe inn overfor hunder og hundeholdere, gir hundeloven politiet ansvar for praktiske oppgaver som å ta hånd om løse hunder og eventuelt selge, omplassere eller avlive dem. Det hører også under politiet å vedta avliving eller omplassering av ulovlige og farlige hunder. I forarbeidene til hundeloven er det uttalt at departementet den gang ikke så andre praktiske løsninger for hvem som skal ta hånd om løse hunder enn at oppgaven fortsatt må ligge til politiet (Ot.prp. nr. 48 (2002–2003) punkt 11.5). I henhold til opplysninger fra Politidirektoratet tar politiet i praksis ikke selv hånd om hunder lengre enn den tiden det tar før et vaktelskap eller annen samarbeidspartner kan hente hunden. Samarbeidspartner bringer så hunden til den kennelen politidistriktet har avtale med.

Politianalyseutvalget mener det er lite formålstjenlig å bruke politipersonell til hundehold, og at det bør utredes om Mattilsynet, eventuelt kommunene, kan ivareta et helhetlig ansvar for hundehold og overta oppgaver etter hundeloven. Utvalget legger til grunn at politiet kan ha en bistandsfunksjon når politikompetanse unntaksvis er nødvendig for å håndtere hunder eller farlige dyr. Utvalget synes også å legge til grunn at politiet fortsatt skal kunne gi uttalelse om farlige hunder og gripe inn ved ulovlig hundehold. Under høringen er det få som har uttalt seg konkret om denne anbefalingen.

Departementet ser at mye kan tale for at politiet avlastes for oppgaver etter hundeloven, og vil i samarbeid med andre berørte departementer arbeide for overføring av slike oppgaver til enten Mattilsynet eller kommunene. I situasjoner der det er nødvendig med politikompetanse for å håndtere hunder, vil politiet fortsatt kunne bistå. Videre vil politiet fortsatt kunne gi uttalelse om farlige hunder, og gripe inn dersom det avdekkes ulovlig hundehold.

7.4.4.7 Enkelte øvrige forvaltningsoppgaver

I politianalysen er det anbefalt at skiltmyndighet bør høre under Statens vegvesen. Senere har departementet gitt støtte til et forslag fra Statens

vegvesen om overføring av politiets skiltmyndighet til vegvesenet. Regelverket er endret med virkning fra 1. januar 2015, slik at Vegvesenet nå har den aktuelle myndigheten.

Kjøreseddel utstedes til sjåfører som driver med persontransport. Politiet har ansvar for å utstede, beslaglegge og tilbakekalle kjøresedler. I politianalysen er det anbefalt at det vurderes om Statens vegvesen kan overta ansvaret for utstedelse og administrasjon av kjøresedler, men slik at politiet fortsatt skal foreta skikkethetsvurderingen og tilbakekalle kjøreseddelen når innehaveren ikke lenger oppfyller kravene til skikkethet og edruelighet. Departementet vil vurdere dette videre i samarbeid med Samferdselsdepartementet.

7.4.5 Nærmere om politiets oppgaver med sivil rettspleie

7.4.5.1 Innledning

Med «den sivile rettspleien på grunnplanet» menes forlikrådene, namsmannsfunksjonen (tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning), stevnevitnefunksjonen og enkelte andre rettspleiegjøremål som utføres på nivået under tingrettene. Etter loven er lensmannen namsmann i lensmannsdistrikter, namsfogden namsmann i namsfogddistrikter, og politistasjonssjefen namsmann i politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver. Som namsmenn har de betydelige oppgaver innen tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning. Videre følger det av loven at de er sekretariat for forlikrådet, og at de har ulike andre oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet, herunder å avholde skjønn og ivareta funksjonen som hovedstevnevitne. For gjeldsordningssaker åpner loven for at sakene kan samles hos noen av namsmennene innen et politidistrikt.

Regelverket om organisering av den sivile rettspleien på grunnplanet ble reformert med virkning fra 1. januar 2006, ved at den sivile rettspleien på grunnplanet mer enn før ble samlet i politi- og lensmannsetaten. Tidligere var namsmannsfunksjonen organisert forskjellig på ulike steder, og oppgaven med å være sekretariat for forlikrådene lå hos kommunene. Formålet med å samle oppgavene var å få en bedre oppgaveløsning. Ulike modeller for organiseringen ble drøftet, blant annet en fogdmodell (en ny etat i tingrettsdistriktene), en kommunemodell (kommunalt stevnevitne, konfliktråd og sekretær for forlikrådet, men med namsmannsfunksjonen i politiet) og en servicekontormodell (samling av flere typer offentlige tjenester på kommunale kon-

torer). Politiets desentraliserte struktur og kostnadseffektive oppgaveløsning var viktige momenter for å samle oppgavene i denne etaten. De øvrige modellene ble vurdert som å ville bli kostbare, ikke sikre nødvendig kompetanse, eller samsvare dårlig med anbefalt oppgavefordeling mellom stat og kommune. Noen år tidligere hadde et utvalg gitt uttrykk for at det er et nasjonalt ansvar å sørge for rettssikkerhet og trygghet for innbyggerne gjennom blant annet politivesenet og rettsapparatet, og at staten derfor burde overta det økonomiske og administrative ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet (NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*, punkt 9.9.1).

Det er lang tradisjon i Norge for at lensmennene har innkrevingsoppgaver. Namsmannsoppgavene har vært ansett som å ha positive bieffekter for andre politioppgaver, blant annet ved å gi god lokalkunnskap. Det er sammenhenger mellom de ulike oppgavene innen den sivile rettspleien på grunnplanet, herunder ved at arbeidet krever opplysninger som fremkommer i tilknytning til andre oppgaver, og at gjeldsordninger gir seg utslag i færre utleggs- og tvangsforretninger. Regler om inndrivelse av uimotsagte krav gir en særskilt sammenheng mellom oppgaven som sekretariat for forlikrådet og namsmannsoppgavene, ved at behovet for behandling i forlikrådet kan være avhengig av om det er innsigelser til en utleggsbegjæring, jf. tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 7.

Sverige, Danmark og Finland har andre ordninger for de aktuelle oppgavene. Den svenske kronofogden, som siden 2008 har vært en selvstendig forvaltningsmyndighet under det svenske Finansdepartementet, har blant annet som oppgave å inndrive ubetalte fordringer, fastsette ubestridte krav, og behandle søknader om gjeldssanering. I Danmark gjennomføres tvangsfullbyrdelse av sivile krav som hovedregel ved «fogedretterne», som særlige avdelinger av byrettene. Fogedrettens oppgaver omfatter blant annet betalingspåkrev og inkassosaker, utleggssaker, tilbakeleveringsforretninger, utkastelse/fravikelse og tvangsauksjoner over fast eiendom. Fogedrettene bistås i noen tilfeller av politiet. Det er skifteretten som mottar og avgjør søknader om gjeldssanering for privatpersoner. I Finland står det statlige «utsökningsväsendet» for tvangsfullbyrdelse av fordringer, gjennom lokale utmåtningsmän. Utsökningsväsendet har siden 2010 ligget under en egen sentral forvaltningsmyndighet – Riksfogdeämbetet. Justitieministeriet har det overordnede ansvaret. Etter den finske gjeldssaneringsloven behandles søknader om gjeldsordning av domstolen.

7.4.5.2 *Anbefalingene i politianalysen. Høringsinstansenes syn*

Politianalyseutvalget mener det bør utredes om tvangsfullbyrdelse kan legges til Statens Innkrevingssentral (SI). Utvalget foreslår utredet om de oppgaver som politiet har etter gjeldsordningsloven kan overtas av kommunene, NAV eller SI, eventuelt i samarbeid med lokale rettsentra. Sekretariatsfunksjonen for forlikrådet antar utvalget at kan tilbakeføres til kommunene. Videre anbefaler utvalget at politiets oppgaver med å administrere skjønn føres ut av politiet, og at politiet ikke skal ha andre oppgaver tilknyttet skiftebehandling i tingrettene enn det som følger av generelle rutiner for bistand fra politiet til offentlige myndigheter (utvalget viser til «bistandsinstruks»). Funksjonen som hovedstevnevitne bør etter utvalgets syn fortsatt ligge til politiet, mens oppgavene som notarius publicus bør ivaretas på annen måte enn gjennom politiet.

En del av politidistriktene er positive til å føre oppgavene med den sivile rettspleien ut av politiet. Samtidig peker noen politidistrikter på sentralisering av oppgaveløsingen i politiet som et alternativ til overføring. Enkelte bemerker at disse oppgavene har en positiv effekt for politiarbeidet og at politiets samlede beredskap vil bli svekket dersom de aktuelle stillingene fjernes. *Follo politidistrikt* viser til erfaring for at de sivile rettspleieoppgavene – når de er organisert i store og bærekraftige avdelinger – ikke stjeler ressurser fra de politisære oppgavene på den måten som politianalysen beskriver. *Sunnmøre politidistrikt* antar at det vil medføre store kostnader og dårligere publikumsservice om namsmannsfunksjonen og andre sentrale elementer i politiets oppgaver med den sivile rettspleien skal overføres til andre. Distriktet mener at oppgavene bør utføres av ansatte i politiet uten politiutdanning fra færre tjenestesteder enn i dag.

Finansdepartementet peker på at flere av namsmannsoppgavene krever fysisk handling og tilstedeværelse flere steder i landet, og derfor vanskelig kan utføres fra SIs kontorsted i Mo i Rana. Det pekes også på at oppgaver som fravikelser, arrester og tvangssalg ofte innebærer utøvelse av tvang overfor private, noe som tilligger politiet. I uttalelsen pekes det videre på interessekonflikten om prioritet som kan oppstå i saker der SI opptrer både som kreditor og særnamsmann for offentlige krav, og som alminnelig namsmann ved behandling av private krav. Det stilles spørsmål ved rettsikkerheten ved en slik løsning. Når det gjelder utvalgets beregning av effektiviseringsgevinsten ved overfø-

ring av kompetansen til å ta utlegg, pekes det blant annet på at de normative kravene til antall utlegg per årsverk i politiet og hos SI, ikke nødvendigvis er direkte sammenlignbare.

Flere høringsinstanser peker på at en overføring av politiets oppgaver i den sivile rettspleien ikke er utredet godt nok. Videre nevnes blant annet at det er behov for direkte personkontakt i mange av disse sakene, og at SI derfor ikke kan ivareta dem. I tillegg stilles det spørsmål ved om ikke SI ville kunne få en uheldig dobbeltrolle som både kreditor og namsmann i enkelte saker, og de påpeker at beregningen av den samfunnsøkonomiske gevinsten av en overføring til SI lider av svakheter fordi de utleggsforretningene som i dag ligger der, er langt enklere enn utleggssakene som utføres av politiet. *Politijuristene i Norges Justisforbund* mener at det er behov for en selvstendig vurdering av hvordan forvaltningsoppgavene og oppgavene innen sivil rettspleie best kan ivaretas.

Samarbeidsutvalget for forlikråd og namsmenn (SFN) mener at utvalget viser liten forståelse for innholdet i de sivile gjøremålene som foreslås flyttet til andre etater, og savner referanser til tidligere utredninger og omtale av organiseringen av rettspleien på grunnplanet. Høringsinstansen understreker betydningen av at det er staten som har ansvaret for rettspleien på grunnplanet, herunder sekretariatsfunksjonen for forlikrådet, og at dette er oppgaver som er viktige for den enkelte borgers rettssikkerhet. Den finner det meningsløst om oppgavene skal overføres til nye etater eller splittes på flere etater etter at politiet over flere år er blitt tilført kompetanse på området. Høringsinstansen mener at de ulike oppgavene innenfor sivil rettspleie hører sammen både faglig og organisatorisk. SFN mener for øvrig at vurderingene i politianalysen om organisering av politiet ikke er til hinder for at disse oppgavene forblir i politiet. Opprettelse av et nytt organ vil bli kostbart, og kan etter høringsinstansens syn vanskelig tenkes å ville få like høy autoritet og integritet som politiet.

Når det gjelder tvangsinn drivelse, tar *Gjeldsofferalliansen* til orde for at det bør etableres et nytt, frittstående embete til å utføre disse oppgavene. Høringsinstansen viser til at namsfogden allerede er på plass i de større byene, og at det eneste som trengs er løsriving fra politiet og opprettelse av et sentralt kontor for administrasjon mv. Alliansen mener at SI bør være utelukket av flere grunner, og anser det for øvrig som svært uheldig at tre offentlige etater – SI, NAV Innkreving og kemnerne – har dobbeltroller som både kreditorer og

innkrevere. *Parat* støtter forslaget om å flytte tvangsforsretningene ut av politiet, og påpeker betydningen av at disse gjøremålene organiseres slik at ledelsen kan ha full oppmerksomhet mot dem. Høringsinstansen mener at det kan være en løsning med en landsdekkende innfordringsmyndighet med regionkontorer. Organisasjonen er ellers blant dem som påpeker at produksjonen hos SI og hos de alminnelige namsmennene ikke kan sammenlignes, og på behovet for lokal tilstedeværelse i denne typen saker. *Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn* mener at en om kort tid vil behandle alle utleggsbegjæringer elektronisk, og at det da er liten gevinst ved å sentralisere disse til SI. *Bodø kommune* støtter utvalgets forslag om å overføre innkreivingsoppgavene til SI.

Når det gjelder gjeldsordning, mener *Sogn og Fjordane politidistrikt* at det medfører få ulemper om NAV overtar namsmannens oppgaver. Også *Vestfinnmark politidistrikt* mener arbeidet med gjeldsordningssakene kan overføres til andre. *Gjeldsofferalliansen* ønsker at gjeldsordningssakene fortsatt skal behandles av namsmyndigheten, men at denne skal skilles ut fra politiet. Alliansen er klart imot en overføring av gjeldsordningssakene til SI eller NAV. *Norsk tjenestemannslag (NTL)* mener at arbeidet med gjeldsordningssakene bør forbli i politiet, og viser blant annet til at oppgaven innebærer en god del personkontakt. Det pekes også på at ettersom SI representerer mange ulike kreditorer, kan en overføring dit føre til en uheldig rolleblanding og tap av tillit. *NTL – Politiet* mener at politiet bør beholde oppgavene knyttet til gjeldsordning fordi de har kompetanse og lokal tilstedeværelse, og ikke samtidig er kreditor. *Parat* mener at oppgaven ikke kan overføres til SI på grunn av den dobbeltrollen innkreivingsentralen vil ha. Også en overføring til NAV vurderes som uheldig ettersom NAV er kreditor i mange av gjeldsordningssakene. *Finansdepartementet* er blant mange som påpeker behovet for personkontakt i gjeldsordningssakene, og nevner at det i disse sakene ofte er personer med begrensede ressurser. Før en kan ta stilling til en ordning som foreslått, mener *Finansdepartementet* at arbeidsdelingen mellom SI og NAV i slike saker må avklares nærmere, at det må avklares om SI kan komme i en interessekonflikt, og at de ressursmessige konsekvensene av en overføring også må klargjøres. *Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet* peker blant annet på sammenhengen mellom gjeldsordning og tvangsfullbyrdelse, og støtter ikke tanken om overføring av oppgavene med gjeldsordning til SI eller NAV på nåværende tidspunkt.

Når det gjelder funksjonen som sekretariat for forliksrådet, støtter både flere politidistrikter og *Gjeldsofferalliansen* en utflytting fra politiet. *Sekretariatet for konfliktrådene* er usikker på om det er en god løsning å tilbakeføre sekretariatsfunksjonen til kommunene. Høringsinstansen mener man muligens heller bør finne en løsning innenfor justis-sektoren, fortrinnsvis knyttet til organer som har ansvaret for konfliktløsning, domstolene og konfliktrådet. *Samarbeidsutvalget for forliksråd og namsmenn (SFN)* er imot en tilbakeføring av ansvaret til kommunen. *Sunnmøre politidistrikt* mener at tilbakeføring av sekretariatsfunksjonene til kommunene er et «ensomt og lite faglig» alternativ.

Finansdepartementet nevner at SI i dag utøver systemstøtte for sekretariatsfunksjonen, og at det ikke ses som naturlig at denne oppgaven videreføres dersom sekretariatsfunksjonen tilbakeføres til kommunene.

7.4.5.3 Departementets vurderinger

Slik departementet ser det, er ikke politiets oppgaver med den sivile rettspleien enkeltvis og i seg selv av vesentlig betydning for utførelsen av politiets øvrige arbeid. Men de bidrar til kontakt med innbyggerne, og til det som gjerne betegnes som politiets sivile preg. Ved vurdering av disse oppgavens organisatoriske forankring blir spørsmålet hva som totalt sett vil være den beste løsningen, hensett både til politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelsen og til at alle oppgavene skal ivaretas innenfor en hensiktsmessig ramme. Alternativet til å føre oppgavene med den sivile rettspleien ut av politiet, bør etter departementets syn være å åpne for at oppgaveløsingen kan samles innenfor større enheter i politiet.

Politi- og lensmannsetaten har betydelig kompetanse med hensyn til å utøve sine funksjoner innenfor den sivile rettspleien, og oppfyller i stor grad de målene for saksbehandlingstid som er formulert i de sentrale styringsdokumentene. Dette kan tale for at oppgavene bør forbli i politiet. På den annen side bidrar disse oppgavene til at politiets samlede oppgaveportefølje er bred og uensartet, med de styringsmessige og ledelsesmessige utfordringene som ligger i det. Siden oppgavene gjerne oppfattes som «tilleggsoppgaver», og dermed sekundære i forhold til en del andre politioppgaver, er det dessuten en fare for at oppgavene innen den sivile rettspleien ikke får den ledelsesmessige oppmerksomheten som de bør ha for at arbeidet skal kunne utvikles på en fremtidsrettet måte. For samfunnet som helhet er det viktig å ha

både et godt politi og et godt apparat for behandling av sivile krav.

Slik departementet ser det, er det hittil ikke utviklet et gjennomarbeidet alternativ til å beholde namsmannsoppgavene med tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning i politiet. Tatt i betraktning også at dagens løsning (på gjennomgående basis) er bare ca. ti år gammel, ser ikke departementet at tiden er inne for å initiere en helt ny løsning. Utredning og eventuell gjennomføring av en ny løsning vil være tid- og ressurskrevende, og medføre risiko for at man underveis mister verdifull kompetanse på disse fagområdene innenfor politiet. Departementet går derfor inn for at oppgavene med tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning fortsatt skal ligge til politi- og lensmannsetaten. For å sikre god faglig kompetanse i oppgaveløsingen bør det imidlertid åpnes for at oppgavene med tvangsfullbyrdelse kan samles i større enheter enn det enkelte lensmannskontor eller den enkelte politistasjon. Departementet vil derfor sende på høring forslag til lovendringer som åpner for dette. For gjeldsordning er det som nevnt åpnet for en viss samling av oppgaveløsingen. I lovarbeidet vil departementet se disse reglene i sammenheng. Hensynet til innbyggernes rettssikkerhet må ivaretas, siden dette er saker som kan være av stor betydning for den enkelte.

Som nevnt er det sammenhenger mellom namsmannsoppgavene og forliksrådet som tilsier at også funksjonen som sekretariat for forliksrådene bør beholdes i politiet. Samtidig rekrutteres medlemmene av forliksrådet gjennom kommunene. Oppgaven må også ses i sammenheng med kommunereformen, som forutsetter større kommuner med god kapasitet og kompetanse. Departementet vil utrede dette spørsmålet videre.

Funksjonen som hovedstevnevitne krever fysisk oppmøte, og er ikke i politianalysen foreslått ført ut av politiet. Heller ikke departementet går inn for å flytte denne oppgaven ut av politiet.

På basis av lovgivningen administrerer politiet en rekke skjønn (såkalte «lensmannsskjønn»).

Både i politianalysen og tidligere er det anbefalt å se nærmere på muligheten for å føre oppgavene med lensmannsskjønn ut av politiet. I politianalysen er det antatt at de fleste eller alle typer skjønn kan overføres til jordskifterettene. Under høringen av politianalysen har blant annet *Domstoladministrasjonen* og flere politidistrikter støttet anbefalingen.

Det er vedtatt ny lov om erstatning for naturskade. Når denne loven trer i kraft, vil Landbruksdirektoratet behandle naturskadesaker, slik at lensmannsskjønn knyttet til naturskade utgår. Videre vil noen lensmannsskjønn gå over til jordskifteretten når ny jordskiftelov trer i kraft 1. januar 2016. Departementet vil sende på høring forslag til lovendringer med sikte på å flytte flere av skjønnsoppgavene ut av politi- og lensmannsetaten.

Som notarius publicus bekrefter politiet blant annet kopier og underskrifter. I politianalysen uttales det at tjenesten er tilgjengelig ved alle domstoler og gjennom privatpraktiserende advokater, og utvalget mener at den ikke trenger å utføres av politiet. Departementet bemerker at advokater per i dag ikke er tildelt notarialmyndighet. For øvrig finner ikke departementet at det er hensiktsmessig å foreslå en endring for denne oppgaven. Det er tidligere anslått at hvert politidistrikt bruker i underkant av fem dagsverk per år til oppgaven (Prop. 148 L (2012–2013) pkt. 3.2).

Dødsfall skal i dag meldes enten til tingretten eller til lensmann, namsfogd eller politistasjon med sivile rettspleieoppgaver, jf. skifteloven § 12 a. I praksis går meldingene ofte til tingretten i byene og til lensmannen i distriktene. Departementet foreslår ikke endringer i bestemmelsen om hvem dødsfall skal meldes til nå. På noe sikt forventes det å komme på plass løsninger som gjør at politiet ikke lenger vil måtte ha noen oppgaver knyttet til mottak av dødsfallsmeldinger.

Tingrettene administrerer bobestyrere, som forestår skiftebehandling. Tingrettene har mulighet til å be om politiets bistand.

8 Styring av politiet

8.1 Innledning

Politiet er samfunnets sivile maktapparat, med rett og plikt til å anvende nødvendig fysisk makt. Med de ressursene som politi- og lensmannsetaten disponerer, er den potensielt en betydelig maktfaktor. Politiets egenart stiller betydelige krav til kontroll og styring av virksomheten. Blant annet må det påses at myndigheten utøves innenfor lovens rammer og på en måte som ivaretar den enkeltes rettsikkerhet. Norsk politi har lang tradisjon for å være undergitt demokratisk kontroll, med justis- og beredskapsministeren som konstitusjonelt ansvarlig for virksomheten.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen av politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og særorganene i henhold til tildelingsbrev, med de begrensninger som følger av at den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen hører under den høyere påtalemyndighet. Relasjonen mellom departementet og direktoratet reguleres gjennom «Hovedinstruks til Politidirektoratet» av 18. desember 2012, politidirektørens kontrakt og de årlige tildelingsbrevene.

Departementets styring av politi- og lensmannsetaten har vært gjenstand for kritikk. Blant annet er det bemerket at styringen har vært for detaljert, og at det har vært for mange mål. Det er nå laget en ny målstruktur der antall mål er redusert fra 52 i 2013 til 10 i 2015, jf. også punkt 8.4.1 nedenfor. De nye hovedmålene er basert på politiske prioriteringer og en vurdering av utfordringene i sektoren. Målene dekker således ikke alle etatens oppgaver, men gir en klarere prioritering. Det er færre styringsparametere og resultatkrav i tildelingsbrevet for 2015 enn for de foregående år.

Årlig er det tre ordinære styringsdialogmøter mellom departementet og Politidirektoratet. I disse møtene behandles etatens periodeviserapportering, strategiske utfordringer, oppfølging av saker som Riksrevisjonen har tatt opp, mv. I tillegg er det møter mellom justis- og beredskaps-

ministeren og politidirektøren der blant annet aktuelle saker og større prosjekter tas opp. Disse møtene inngår nå som en del av styringsdialogen mellom departementet og direktoratet. Det er etablert en tilsvarende møtестruktur for Politiets sikkerhetstjeneste.

Mål- og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4 Grunnleggende styringsprinsipper, og ligger således til grunn også for styringen av politiet.

Budsjettet til politi- og lensmannsetaten blir bevilget over kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten, kap. 442 Politihøgskolen, og kap. 448 Grensekommisæreren. Fra 2014 blir budsjettet til Politiets sikkerhetstjeneste bevilget over eget kapittel – kap. 444 Politiets sikkerhetstjeneste. Bevilgningene under kap. 442 og kap. 448 fordeles i sin helhet til direktoratet. Bevilgningen under kap. 440 fordeles mellom Politidirektoratet og sentrale tilbakeholdte midler i departementet. Politidirektoratet står i hovedsak fritt i sin fordeling videre til politidistriktene og særorgan. Ved spesielle satsinger kan deler av budsjettet være øremerket.

Virksomheten i politi- og lensmannsetaten er i stor grad regelstyrt. Bakgrunnen for dette er blant annet at mange av politiets gjøremål etter sin art krever hjemmel i lov, og at de straffeprosessuelle gjøremålene er definert gjennom regelverket. Krav til lovhjemmel og rettsikkerhet tilsier at etaten også fremover i stor grad vil bli styrt gjennom rettsregler.

Etter loven utnevnes politimestre av Kongen i statsråd på åremål for et tidsrom av inntil seks år. Visepolitimestre utnevnes som embetsmenn uten åremål. Assisterende politidirektør og særorgan-sjefene (unntatt sjef Økokrim) beskikkes av Kongen i statsråd på åremål for et tidsrom av inntil seks år. Sjef Økokrim er også førstestadvokat, og utnevnes av Kongen i statsråd. Ledige stillinger innenfor disse gruppene (unntatt visepolitimestre) utlyses av Politidirektoratet, som også foretar intervjuer og sender saken til departementet med forslag til tilråding om hvem som skal utnevnes eller beskikkes.

Flere utredninger de siste årene har beskrevet styringsutfordringer knyttet til politi- og lensmannsetaten. 22. juli-kommisjonen peker på erfaring for at det ikke er oppnådd et tydelig skille mellom den faglige og politiske ledelsen av politiet, og på manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. For styringen av PST har Traavik-utvalget pekt på at styringsdialogen i hovedsak synes å være innrettet mot det kommende budsjettåret og sider ved enkeltsaker, og at spørsmål av overordnet eller strategisk politisk karakter i liten grad synes tatt opp. Blant anbefalingene fra dette utvalget er at departementet utvikler sin overordnede og strategiske bestillerkompetanse, og i større og mer systematisk grad etterspør informasjon fra PST som kan benyttes av ulike beslutningstakere på høyt nivå.

8.2 Utvalgets forslag

Politianalyseutvalget har uttalt at det etter utvalgets syn er nødvendig å forbedre dagens styring av politiet for å kunne oppnå en best mulig oppgaveløsning og utvikling av etaten. Utvalget påpeker at styringen i dag er preget av å være ufullstendig, hendelsesstyrt og kortsiktig, og at departementet og Politidirektoratet må utøve en mer langsiktig og helhetlig strategisk styring. Rolle- og ansvarsfordelingen mellom departementet, direktoratet, politidistriktene og særorganene bør etter utvalgets syn gjøres klarere, det bør etableres bedre samsvar mellom fullmakter og ansvar, virksomhetsstyringen bør bedres, og kunnskapsutviklingen og læring i organisasjonen styrkes. Konkret har utvalget blant annet foreslått at Politidirektoratet bør kunne ansette politimestre mv. og fastsette politiets lokale struktur innenfor visse kriterier og krav til prosess, og anbefalt at dagens ordning med et eget styre for Politihøgskolen vurderes.

8.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har støttet at det er behov for å justere måten politiet styres på. *Politidirektoratet* uttaler blant annet:

«Det pågår nå et betydelig arbeid internt i Politidirektoratet for å styrke direktoratets evne og forutsetninger for å ivareta en helhetlig og strategisk ledelse av politi- og lensmannsetaten.

...

Økte fullmakter til direktoratet og en mer helhetlig, overordnet og rammegivende styring fra Justis- og beredskapsdepartementet vil være viktig for at Politidirektoratet skal kunne utvikle sin rolle og for at den strategiske ledelsen og styringen av politi- og lensmannsetaten skal bli bedre.

...

De tiltakene som politianalysen beskriver tilknyttet ledelse og styring har bred tilslutning i politi- og lensmannsetaten. De ulike tiltakene som er beskrevet vil bidra til en betydelig forbedring av utviklingsarbeidet og styringsprosessene i politiet.»

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet peker på at en uklar rolledeling mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet forklarer fravær av langsiktige strategiske mål og planer for politiet. *Riksadvokaten* gir sin tilslutning til en avklaring av rolle-, ansvars- og kompetansedeling mellom departementet, Politidirektoratet, politidistriktene og særorganene. *Parat* er enig i at det er for dårlig styring av ressursene i politiet, og for lite langsiktig planlegging. Enkelte kommuner frykter på sin side at en styrking av Politidirektoratet vil føre til økt byråkratisering og svekke det regionale og lokale nivået i politiet. De mener at politidistriktene bør ha store styringsfullmakter innenfor en ramme med klar struktur for organisering og mandat.

Riksadvokaten bemerker at den høyere påtalemyndighets faglige ansvar for straffesaksbehandlingen i politiet, herunder angivelse av mål og prioriteringer, ikke er viet oppmerksomhet, og at det samme gjelder statsadvokatens tilsynsrolle overfor politiet. *Politiets fellesforbund* tar til orde for en evaluering av rolledelingen mellom Politidirektoratet og riksadvokaten, og viser til at det er en betydelig lederutfordring når den som har det politifaglige totalansvaret, personalansvaret og budsjettansvaret ikke har fagansvaret for straffesaksarbeidet.

Enkelte høringsinstanser viser til utfordringer knyttet til mål- og resultatstyring, og noen til behov for enkle og operasjonelle målekriterier og til behov for å måle effekten av blant annet forebygging. *Politihøgskolen* mener at politianalysen ikke tilstrekkelig problematiserer forholdet mellom profesjonell kompetanse og mål- og resultatstyring eller prestasjonsorientert ledelse. Skolen viser til at profesjonell ledelse krever faglig ledelse på et nivå som går utover mål- og resultatstyrings rammer.

Politijuristene støtter anbefalingen om å vurdere forholdet mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen, og viser blant annet til skolens rolle både som en institusjon med krav på akademisk frihet og en etatsskole. *Politihøgskolen* mener at politianalysens forslag vedrørende styring av skolen er mangelfullt, og at den ordningen som utvalget foreslår, vil kunne svekke den akademiske friheten. Også *riksadvokaten*, *Forskerforbundet*, *UNIO*, *Politiets fellesforbund*, *Norsk tjenestemannslag* og *Norsk tjenestemannslag – Politiet* mener at Politihøgskolen fortsatt bør ha eget styre. *Difi* påpeker at det er viktig at Politidirektoratet og hele politietaten bruker og utnytter Politihøgskolens FoU-kompetanse bedre, men tror ikke at tettere styring er en forutsetning for dette.

En del høringsinstanser er enige i at politidirektøren bør få større fullmakter. Spørsmålet om Politidirektoratet bør kunne ansette politimestre mv., er det ikke så mange høringsinstanser som har uttalt seg uttrykkelig om. *Parat* er enig i at ansettelse av politimestere og ledere av særorgan bør legges til politidirektøren, idet det kan gi et bedre styringsverktøy. *Juristforbundet* stiller spørsmål ved om politimestrene ikke lenger skal være embetsmenn, med den uavhengigheten som ligger i posisjonen. Høringsinstansen mener at manglende uavhengighet i stillingen som politimester lett kan bli en utfordring for rettsikkerheten.

Politijuristene mener det vil være problematisk dersom politimestre som øverste leder av påtalemyndigheten i sitt distrikt ikke skal være uavhengige embetsmenn.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Departementets styring

Mål- og resultatstyring i staten har vært gjenstand for kritikk, ikke minst knyttet til politi- og lensmannsetaten. Det er flere årsaker til at en ikke har lykkes godt med denne styringsformen. Målene har ikke nødvendigvis gitt et dekkende uttrykk for det som ønskes prioritert, og det har vært satt så mange mål at de i noen grad har blitt utydelige. I tillegg er det utfordrende å finne gode resultatkrav og styringsparametere for en del av politiets virksomhet.

Ved utarbeidelsen av tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2014 ble direktoratet involvert i arbeidet med å utdype hovedutfordringer og beskrive målbildet og forslag til styringsparametere og resultatkrav. Denne arbeidsformen er videreutviklet i arbeidet med tildelingsbrevet for 2015. De siste års tildelingsbrev er søkt utformet

med større vekt på overordnet strategisk styring, og med færre mål og resultatkrav. Fra 2014 er bevilgningen til Oslo politidistrikt budsjettert under kap. 440 Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten. Dette gir Politidirektoratet større mulighet for å prioritere og å se oppgaver og mål i sammenheng for hele etaten. Det er ikke lenger en egen investeringspost i budsjettet til politi- og lensmannsetaten, slik det var frem til 2001. Dagens løsning gir størst frihet for politiet, men kan også gjøre det vanskeligere å prioritere investeringer tilstrekkelig høyt.

Fra og med budsjettåret 2015 har departementet endret hovedmålene for justis- og beredskapssektoren. Under arbeidet, som har involvert underliggende og tilknyttede virksomheter, er det lagt vekt på å utvikle mål for asylkjeden, straffesakskjeden og området samfunnsikkerhet og beredskap, og på å få færre og tydeligere mål enn tidligere. De nye målene er basert på regjeringens politiske plattform og en vurdering av utfordringene i sektoren. Målene dekker således ikke alle etatens oppgaver, men gir en klarere prioritering. I Prop. 1 S (2014–2015) er det fastsatt følgende mål:

Straffesakskjeden:

- Redusere alvorlig kriminalitet
- Styrke forebyggingen av kriminalitet
- En mer effektiv straffesakskjede

Asylkjeden:

- Færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov
- Raskere avklaring av identitet
- Raskere retur

Samfunnsikkerhet og beredskapskjeden:

- Redusere sårbarhet i samfunnet
- Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering
- Kunnskapsbasert forebygging
- Bedre ledelse og styrket ledelseskultur

Det organisatoriske forholdet mellom departementet, PST og Politidirektoratet videreføres som i dag.

Fra departementets side skal styringen av etaten være basert på tillit, og med vekt på mindre grad av detaljstyring. I rapporteringer, som vil måtte dekke også andre områder enn de som omfattes av ovennevnte mål, vil det være viktig at det skilles mellom styringsinformasjon og virksomhetsinformasjon. Departementet vil priori-

tere arbeidet med å fremskaffe styringsinformasjon av tilstrekkelig god kvalitet. Ved en negativ utvikling innen områder som ikke dekkes av målene, vil det måtte tas initiativ for å løfte problemet.

Det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra departementet og Politidirektoratet som skal gjennomgå de to organenes roller, ansvar og samarbeidsrutiner. Formålet med arbeidet er å bidra til en felles forståelse av hva ansvaret og oppgavene går ut på, en hensiktsmessig og avklart ansvars- og oppgavedeling, ryddighet i relasjoner, styringslinjer og kommunikasjonskanaler, å avstemme roller og ansvar, og å oppnå en bedre styringspraksis. Arbeidsgruppen skal etter planen avgi sin rapport i løpet av 2015.

8.4.2 Politidirektoratets styring

En ny politidistriktsinndeling med 12 politidistrikter, slik den er beskrevet i punkt 12 nedenfor, vil gi Politidirektoratet bedre forutsetninger enn i dag for å styre virksomheten i politidistriktene.

Som det fremgår av punkt 2.2.2, gjør Politidirektoratet allerede et betydelig arbeid for å styrke styringen av etaten. For å styrke evnen og kapasiteten til å drive strategisk ledelse og utvikling av etaten, er Politidirektoratet omorganisert fra 1. mars 2014. Den nye organisasjonsmodellen definerer roller og ansvar knyttet til styring, ledelse og utvikling av ytre etat, tydeligere enn før. Videre arbeider Politidirektoratet for å oppnå en tydeligere rolle-, oppgave- og ansvarsdeling mellom direktoratet og det enkelte politidistrikt og særorgan. Departementet vil følge arbeidet videre gjennom rapportering og styringsdialog.

Anbefalingene fra utvalget som har vurdert styringsformen for Politihøgskolen, ligger til oppfølging i Politidirektoratet. Politihøgskolen må fortsatt sikres nødvendig organisatorisk og faglig uavhengighet.

8.4.3 Utnevning av politimestre mv.

Ordningen med at det hører under Kongen i statsråd å utnevne eller beskikke de øverste lederne i politiet, er et eksempel på at Politidirektoratet har begrensede fullmakter i styringen av etaten, også på områder som ikke direkte berører innbyggernes frihet og rettssikkerhet. Vurderingen av en slik ordning krever at faglige vurderinger i noen grad veies opp mot behovet for at politiet skal være under folkevalgte myndigheters kontroll. Slike avveininger aktualiseres i noen grad i de vurderingene av politiets organisering som drøftes

nedenfor. Etter departementets syn går veien til gode løsninger gjennom en konkret vurdering av de enkelte spørsmål, fremfor gjennom valg av «ideologi».

Gruppen av politimestre og ledere for særorganene er et av politidirektørens viktigste verktøy, og politidirektøren vil normalt være den som har de beste forutsetningene for å vurdere hvilke egenskaper den nye lederen bør ha. Isolert sett taler dette for at Politidirektoratet bør få ansettelsesmyndighet. På den annen side vil en slik endring i prinsippet innebære større avstand mellom ansvarlige politiske organer og politiet. For spørsmålet om fullmakt til å ansette politimestre og enkelte andre politiledere kommer det inn et ytterligere element, nemlig at det er en forutsetning for at de fortsatt kan være embetsmenn, at de utnevnes av Kongen i statsråd. Etter departementets syn har disse politiledernes status som embetsmenn verdi, ikke minst ved at den styrker grunnlaget for uavhengighet og integritet i politiets påtalearbeid. Både det som nå er sagt, og det forhold at politimestrene og ledere for særorganer er underlagt riksadvokaten i straffesaksbehandlingen, taler for å beholde dagens ordning med statsrådsbehandling. Reelt sett har Politidirektoratet innflytelse gjennom sin rolle i forberedelsen av utnevningen eller beskikkelsen. På dette stadiet er det viktig at Politidirektoratet gjennomfører en åpen, inkluderende prosess. Departementet går etter dette inn for at politimestre fortsatt skal utnevnes av Kongen i statsråd. Politidirektør og assistrende politidirektør beskikkes av Kongen i statsråd. Både politidirektør og politimester skal beskikkes eller utnevnes på åremål på seks år, med mulighet for to perioder (etter utlysning).

Departementet vil ta initiativ til å endre ordningen vedrørende visepolitimestre, slik at også disse utnevnes på åremål.

8.4.4 Styringsmessige sider ved politiets funksjon som påtalemyndighet

Som beskrevet i punkt 9.1 nedenfor, er påtalemyndigheten på lavere nivå i Norge integrert i politiet. Påtalemyndighetens representanter i politiet har ansvar for at etterforskning utføres i samsvar med lov og instruks (herunder om metodebruk og bruk av tvangsmidler), og kan gi pålegg om innretningen av etterforskningen. For øvrig treffer de avgjørelser om å reise tiltale og henlegge straffesaker, fatter andre påtaleavgjørelser, og fører saker for domstolene. Påtalemyndigheten skal blant annet sikre objektivitet og rettssikkerhet i

straffeforfølgningen, og utøver således kontroll med denne delen av politiets virksomhet.

Påtalemyndigheten ledes av riksadvokaten, som sammen med ti regionale og to nasjonale statsadvokatembeter utgjør den høyere påtalemyndighet. Riksadvokaten avgjør spørsmål om tiltale mv., i noen kategorier av saker, og fører enkelte saker for retten. Videre har riksadvokaten det faglige og administrative ansvaret for den høyere påtalemyndighet, og den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i politidistriktene, politiets særorganer og Politiets sikkerhetstjeneste. Systemet med påtalemyndighet i politiet innebærer at politidistriktene er underlagt to styringslinjer; riksadvokat og statsadvokat i faglige spørsmål som gjelder straffesaksbehandlingen, og departementet og Politidirektoratet for det meste av den øvrige virksomheten (det to-sporede system). Styringen internt i påtalemyndigheten skjer gjennom instruksjer og avgjørelser i enkelt saker, og ved generelle direktiver, herunder riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv for politiet og statsadvokatene. Riksadvokaten har den overordnede ledelsen av påtalemyndigheten. Bare Kongen i statsråd kan utferdige alminnelige regler og gi bindende pålegg om utføringen av hans verv.

Statsadvokatene har en sentral funksjon i den faglige oppfølgingen av straffesaksbehandlingen i politiet, er klageinstans for politiets avgjørelser i straffesaker, og fører selv saker for domstolene. Gjennom fagledelsen overfor politiet skal statsadvokatene bidra til at politidistriktene kan nå de mål som er satt for kvalitet, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid mv. i straffesaksbehandlingen. Også statsadvokatene kan gi generelle retningslinjer for straffesaksbehandlingen i politiet, men har i praksis vært tilbakeholdne med å gi slike. Det kan variere mellom regionene hvordan statsadvokatene prioriterer og utøver fagledelsen av politiet, ut fra både lokale forhold og tradisjon

ved det enkelte statsadvokatkontor. Det hører ikke under den høyere påtalemyndighet å gi pålegg om å endre generelle administrative rutiner eller organiseringen i politidistriktene.

Systemet med påtalemyndighet integrert i politiet legger til rette for et nært samspill mellom etterforskning og påtale under straffesaksbehandlingen. Videre skal påtalemyndigheten i politiet sikre en politisk uavhengig straffesaksbehandling. Et lignende system finnes i Danmark, mens de fleste andre vestlige land har større grad av organisatorisk skille mellom politi og påtalemyndighet.

Politidistriktene skal ivareta oppgavene som påtalemyndighet innenfor de samme budsjettmessige rammer som øvrige oppgaver. Utgangspunktet for å foreta prioriteringer er godt, ved at politimesteren både styrer ressursdisponeringen i politidistriktet og selv er en del av påtalemyndigheten (i praksis bistått av en påtaleleder i straffesaksarbeidet). Samtidig er departementets inntrykk at det i dag er for liten styring av straffesaksarbeidet i politidistriktene. I tillegg til den styrkingen av fagmiljøer mv. som den nye politidistriktsinndelingen vil innebære, vil det være behov for et nært samspill mellom henholdsvis riksadvokaten og Politidirektoratet, og statsadvokatembetene og politimestrene for å få et godt styringsmessig «grep» om utviklingen fremover. God samhandling, god ledelse og en hensiktsmessig organisering er vesentlig for å oppnå forbedringer på dette området. Det skal foretas en utredning av om påtalemyndigheten har riktig kapasitet og kompetanse. Nødvendige endringer i påtalemyndigheten kan gjennomføres uavhengig av arbeidet med nærpolitireformen. Målet med utredningen er ikke å endre det integrerte to-sporede system.

I punkt 12.5.2 nedenfor går departementet noe nærmere inn på spørsmålet om hvordan straffesaksbehandlingen i politidistriktene bør organiseres.

9 Politiets organisering i dag

9.1 Generelt

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), 27 politidistrikter som igjen er inndelt i lensmanns- og politistasjonsdistrikter, særorganer og enkelte andre enheter med nasjonale oppgaver. I tillegg er Svalbard et eget politidistrikt.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for den overordnede styringen av etaten. *Politidirektoratet*, som ble opprettet med virkning fra 2001, har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene, særorganer og andre enheter i henhold til tildelingsbrev mv. Politiet har integrert påtalemyndighet, som utøves under overordnet faglig ledelse av den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatene). Politiets ansatte som tilhører påtalemyndigheten, har ansvar for etterforskningen og vurderer bruk av tvangsmidler og straffeforfølgning.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) består av Den sentrale enhet (DSE) og 26 PST-enheter i politidistriktene (alle unntatt Oslo politidistrikt). PST er et eget politiorgan, politifaglig og administrativt direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. For etterforskning er PST underlagt den høyere påtalemyndighet. PST har ansvar for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. Sentralt står innsamling av informasjon om personer og grupper som kan utgjøre en trussel, utarbeidelse av ulike analyser og trusselvurderinger, etterforskning og andre operative tiltak og rådgivning. PST har også det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktjeneste på norsk jord for norske og utenlandske myndighetspersoner, unntatt for kongefamilien.

Politidistriktene ledes av en politimester, og styrer politiets virksomhet innenfor eget geografiske område. Hvert politidistrikt har en operasjonssentral og andre fellesfunksjoner for distriktet. Politimesteren og øvrige politidistriktsfunksjoner er gjerne lokalisert ved en av de store politistasjonene i distriktet. Enkelte av politidistriktene har særskilte funksjoner, blant annet ligger de sentrale beredskapsressursene til Oslo politidistrikt, som også har ansvar for livvaktjenesten for

kongefamilien. Myndigheten til å fastsette politidistriktsinndelingen ligger etter loven til Kongen, og utøves av Kongen i statsråd.

Politimestre, visepolitimestre, politiinspektører, politiadvokater og politifullmektiger i politidistriktene tilhører påtalemyndigheten dersom de har juridisk utdanning (juridisk embetseksamen eller mastergrad i rettsvitenskap) og gjør tjeneste i embete eller stilling som har påtalemyndighet, eller dette er bestemt i medhold av straffeprosessloven § 55. Påtalearbeidet i distriktene er normalt organisert som en egen enhet under politimesteren. I de største politidistriktene og i distrikter med store avstander eller domstoler på flere steder, er påtalejuristene spredt på flere steder, lokalisert sammen med et lensmannskontor eller en politistasjon. Påtaleenheten i politidistriktet har ansvaret for at distriktets straffesaker behandles i samsvar med regelverket for straffesaksarbeidet. Den enkelte påtalejurist må følge opp egne saker ved å påse at etterforskningen har nødvendig fremdrift, og treffe påtalemessige beslutninger om tvangsmidler som ransaking, utleveringspålegg, pågripelse og begjæring om varetektsfengsling. Videre har påtaleenheten i politidistriktene en døgnkontinuerlig vaktordning («jourvakt»), for blant annet å kunne beslutte bruk av tvangsmidler. De påtalemessige beslutningene gjennomføres normalt av den driftsenheten som har etterforskningsansvaret i saken. For enkelte etterforskningsskritt av inngripende og ressurskrevende karakter (kommunikasjonskontroll mv.), er beslutningsmyndigheten lagt til politimesteren. Plasseringen bidrar til at ressursmessige og andre sider ved saken kan ses i sammenheng.

Politidistriktene er inndelt i lensmanns- og politistasjonsdistrikter, som under ledelse av en lensmann eller politistasjonssjef utøver politiets virksomhet innenfor sitt område. Enkelte politidistrikter har samlet forvaltningsoppgavene på noen tjenestesteder eller i større forvaltningsenheter i politidistriktet. Funksjonen som namsmann og enkelte andre oppgaver innen den sivile rettspleien ligger etter loven til den enkelte lensmann, politistasjonssjef eller namsfogd. På samme måte som for inndelingen i politidistrikter, ligger

myndigheten til å fastsette inndelingen lokalt, til Kongen. I praksis besluttet endringer i inndelingen i lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver av Kongen i statsråd, på bakgrunn av forslag fra Politidirektoratet og tilråding fra departementet.

Det er etablert ulike samarbeids- og regiordninger internt i politidistriktene. En rekke steder er flere lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter organisert sammen i én felles driftsenhet, under ledelse av lederen for ett av de distriktene som inngår i driftsenheten. Videre er det noen steder opprettet vaksamarbeidsordninger. Departementet kan gi bestemmelser om organisatoriske spørsmål, blant annet om samarbeidsordninger mellom distrikter, jf. politiloven § 16 tredje ledd, og har delegert til Politidirektoratet å fastsette den administrative driftsenhetsstrukturen.

Politiets særorganer Kripes, Økokrim, Utrykningspolitiet, Politiets utlendingsenhet og Politihøgskolen er underlagt Politidirektoratet. Ved utøvelse av påtalefunksjonen er Kripes og Økokrim underlagt den høyere påtalemyndighet.

Kripes er den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og alvorlig kriminalitet. I tillegg til å etterforske egne saker, fungerer Kripes som et bistandsorgan og kompetansesenter for politiet. Kripes ivaretar også funksjonen som nasjonalt kriminalteknisk laboratorium, og er behandlingsansvarlig for sentrale politiregistre. Videre er Kripes kontaktpunktet mellom norsk og utenlandsk politi, og ivaretar oppgaver tilknyttet internasjonale konvensjoner og avtaler.

Økokrim har som hovedformål å bekjempe økonomisk kriminalitet (herunder hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger) og miljøkriminalitet. Enheten er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Økokrim etterforsker saker av prinsipiell betydning eller som er svært krevende etterforskningsmessig, og yter også bistand til politidistriktene. Som statsadvokatembete er Økokrim underlagt riksadvokaten.

Utrykningspolitiet (UP) har trafikksikkerhetsarbeid som hovedoppgave. UP utfører polititjeneste i alle landets politidistrikter, og bistår politidistriktene ved behov. Utover oppgavene knyttet til trafikk, har UP også et ansvar knyttet til kriminalitetsbekjempelse på vei. UP er en viktig beredskapsressurs for politidistriktene.

Politiets utlendingsenhet (PU) har som hovedoppgaver å registrere asylsøkere og bidra til å avklare deres identitet, besørge personer uten lov-

lig opphold transportert ut av landet, og drifte politiets utlendingsinternat på Trandum.

Politihøgskolen er politiets sentrale institusjon for utdanning. Den er administrativt underlagt Politidirektoratet, men har et eget styre. Politutdanningen er organisert som en treårig høyere utdanning som fører frem til bachelorgrad. I tillegg har høgskolen et masterstudium i politiviten-skap, og omfattende virksomhet knyttet til etter- og videreutdanning. Videre driver Politihøgskolen forsknings- og utviklingsarbeid og faglig formidling. Høgskolen har studiesteder i Oslo, Bodø, Kongsvinger og Stavern.

Norges grensekommissær for den norsk-russiske grensen (Grensekommissæren) har som hovedoppgave å føre tilsyn med at grenseavtalen og andre avtaler om grenseforholdene mellom Norge og Russland, blir overholdt. Grensekommissariatet er underlagt Politidirektoratet. Stillingen som grensekommissær er sivil, men har hittil vært besatt av en yrkesoffiser avgitt fra Forsvaret. Grensekommissæren har bistand fra Garnisonen i Sør-Varanger i sitt arbeid med tilsyn med grensen.

Nasjonalt ID-senter er et faglig uavhengig ekspertorgan, administrativt underlagt Politidirektoratet. Nasjonalt ID-senter understøtter utlendingsforvaltningens arbeid med å avklare identitet og dokumenters ekthet på utlendingsfeltet. Gjennom bistand og rådgivning til utlendingsforvaltningen (herunder politiet som del av utlendingsforvaltningen og utenriksstjenesten), skal senteret styrke arbeidet med å avklare identiteten til utlendinger som kommer til, eller oppholder seg i, Norge. Nasjonalt ID-senter har spisskompetanse på ekthetsvurderinger av reise- og identitetsdokumenter, og utvikler verktøy og metoder som kan brukes når en utlendings identitet ikke er dokumentert.

I politianalysen er det påpekt enkelte uklarheter mv. knyttet til særorganene. Utvalget har anbefalt at det gjøres tydeligere hva et særorgan er, og at hele strukturen vurderes med utgangspunkt i en ny distriktsstruktur. Departementet vil arbeide videre med spørsmål om særorgansstrukturen etter at det er fastsatt en ny politidistriktsinndeling.

9.2 Kort om utviklingen av politiets desentraliserte struktur

Norge har hatt politidistrikter siden 1600-tallet. Ordningen med inndeling av hele riket i politidistrikter under ledelse av en politimester, har imidlertid utgangspunkt i en reform i 1894 (beskrevet

i NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat* punkt 3.4). Organiseringen i politidistrikter den gang gjaldt bare politioppgavene, ikke lensmennes sivile gjøremål og administrasjon av lensmannsetaten.

Etter reformen på slutten av 1800-tallet, var antallet politidistrikter nesten uendret frem til og med 2001, da det ble redusert fra 54 til 27. I de siste tiårene før årtusenskiftet var det særlig spørsmålet om hvordan den sentrale ledelsen av politiet burde organiseres, som ble drøftet. Før opprettelsen av Politidirektoratet lå ledelsen av politiet i Justis- og politidepartementet. Denne ordningen hadde svakheter, blant annet ble det påpekt at det langsiktige planleggings- og organisasjonsarbeidet ikke ble tilstrekkelig ivaretatt, og at det manglet en faglig sentral ledelse på det operative plan. Blant det som ble vurdert, var om det skulle opprettes et politidirektorat. Underveis i utredningen av disse spørsmålene om organiseringen av politiets sentrale ledelse, ble det konstatert at det var behov for en regionordning i politiet. En landsdelsordning med fem landsdeler ble etablert i 1986, men i praksis nedlagt i forbindelse med opprettelsen av Politidirektoratet.

Lensmannsinstitusjonen skriver seg tilbake til 1200-tallet. I utgangspunktet hadde lensmennene primært innkrevningsoppgaver, men også oppgaver innen rettsvesen og politi. Inntektene fikk de i eldre tider fra sportler og private erverv, men etter 1974 har de vært statstjenestemenn med full lønn. Etter å ha vært underlagt fylkesmennene administrativt og politimestrene i politisaker, ble lensmennene også administrativt underlagt politimestrene i 1994.

NOU 1999: 10 *En bedre organisert politi- og lensmannsetat* inneholder forslag til en ny politidistriktsinndeling med 37 eller 38 politidistrikter. Sammen med også åtte særorganer, ville dette imidlertid etter utvalgets syn gi et for stort kontrollspenn for departementets ledelse og styring av etaten. På blant annet den bakgrunn foreslo utvalget at det skulle opprettes et politidirektorat. Dette siste forslaget ble fulgt opp ved Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) *Om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)* og lov 25. februar 2000 nr. 12.

I St.meld. nr. 22 (2000–2001) *Politireform 2000 Et tryggere samfunn* gikk departementet inn for å redusere antallet politidistrikter fra 54 til 28. Forslaget er begrunnet blant annet slik (meldingen punkt 5.1):

«Departementets vurderinger av behovet for endringer i retning av større og mer bærekraftige politidistrikter, bygger i hovedsak på følgende forhold:

- De kriminalpolitiske utfordringene nødvendiggjør en større konsentrasjon av politiets ressurser og kompetanse enn hva som er tilfellet med dagens politidistriktsstruktur.
- Behovet for å økonomisere med begrensede ressurser i offentlig forvaltning gjør det nødvendig med politidistrikter som kan vise til større kostnadseffektivitet.
- Behovet for å få mer politiutdannet personell ut i operativ virksomhet nødvendiggjør bedre administrative stordriftsløsninger.
- Publikums krav til offentlig tjenesteyting fordrer større organisatorisk fleksibilitet og et større, lokalt handlingsrom for politiledelsen enn den har i dag.
- Den teknologiske utviklingen gjør det både ønskelig og mulig å anvende politiets totale ressurser mer rasjonelt gjennom en kombinasjon av desentralt politinærvær og sentraliserte, administrative løsninger.
- Den samlede politiorganisasjon må kunne vise en bedre funksjonalitet og styringsevne enn i dag. Dette gjelder i første rekke kvaliteten i samarbeidet og dialogen mellom styringsnivåene samt kvaliteten i etatens mål- og resultatstyringssystem. For å oppnå dette kreves politidistrikter av en viss størrelse og med en viss bemanning.»

I meldingen er det understreket at når de nødvendige endringer er foretatt på distriktsnivå, «må det legges til rette for strukturelle og organisasjonsmessige endringer, også i den lokale struktur – den såkalte driftsenhetsstrukturen» (meldingen punkt 1.3). Det uttales imidlertid også at departementet trekker som konsekvens av prinsippet om nærhet til publikum, at antallet steder hvor politi- og lensmannsetaten i dag er tilgjengelig og betjener publikum fra, ikke skal reduseres (meldingen punkt 4.2.2). Fremstillingen peker på utfordringer både ved stort kontrollspenn ved færre politidistrikter og ved at mange av driftsenhetene er små, og det vises til at flere politidistrikter har gjennomført endringer og justeringer i driftsenhetsstrukturen, blant annet gjennom sammenslåinger og samarbeidsordninger. Meldingen konstaterer at man ved å samle flere driftsenheter i regioner, kan utføre tjenesten mer effektivt, og det gis uttrykk for at man vil legge til rette for at politimestrene kan iverksette endringer, for eksempel ved at én lensmann gis resultatansvar for flere lensmannskontorer. I vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser av endringene bygger meldingen på en premiss blant annet om at hvert politidistrikt skal ha én operasjonssentral.

Etter Stortingets behandling og videre oppfølging, ble det i juni 2001 fastsatt en inndeling med 27 politidistrikter. Denne endringen, som også er betegnet som fase I i Politireform 2000, består fortsatt.

I Budsjett-innst. S. nr. 4 (2003–2004) redegjorde Justiskomiteen – under henvisning til St.meld. nr. 22 (2000–2001) – for sitt syn på det å redusere antallet driftsenheter for å minske kontrollspennet for politimesteren (innstillingen side 42 flg.). Komiteen uttalte blant annet at slik omorganisering stedvis kan være nødvendig fordi det kan frigjøre administrative ressurser til operativ innsats, og mente at lensmannens administrative ansvar og arbeidsgiveroppgaver bør kunne samles hos enkelte lensmenn der det er faglig hensiktsmessig. Komiteen understreket imidlertid målet om et publikumsnært og utadrettet politi, at politireformens fase 2 ikke måtte medføre at tjenestesteder («lensmannskontorer/politistasjoner») nedlegges, og en målsetting om at politiet ikke svekker sin tilstedeværelse i kommunene. Som begrunnelse viste komiteen blant annet til forutsetningen om lokalkunnskap for å kunne forebygge kriminalitet.

I Ot.prp. nr. 43 (2003–2004) om endringer i rettergangslovgivningen m.m., foreslo departementet å åpne for en reduksjon i antall driftsenheter gjennom organisering av flere lensmannsdistrikter som én enhet (særlig punkt 6.4.2 i proposisjonen). Det lå i forslaget at myndigheten til å fastsette tjenestestedsstrukturen fortsatt skulle ligge til Kongen, mens myndigheten til å fastsette driftsenhetsstrukturen skulle ligge til departementet, med mulighet for delegering til Politidirektoratet.

Ved behandling av St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*, gikk Justiskomiteen noe inn på spørsmål om lokal struktur, og uttalte blant annet (Innst. S. nr. 145 (2005–2006) punkt 4 side 9):

«Komiteen mener at samfunnsforhold og oppgaver endrer seg over tid, og politi- og lensmannsetatens struktur kan derfor ikke være helt fastlåst. Komiteen mener at det skal være en viss mulighet for oppmyking av rammene for å organisere polititjenesten lokalt for å sikre rekrutteringen av politiutdannet personell og bedre tjenestetilbudet lokalt. Det vises til politiloven § 16 der grensereguleringer i hvert enkelt tilfelle er en sak for regjeringen, som overfor Kongen i statsråd innstiller på endringer i tjenestestedenes grenser. Komiteen ønsker å åpne for justering i organiseringen lokalt med begrensede forsøk i utvalgte distrikter.»

Hordaland politidistrikt etablerte regioner i 2005. Med virkning fra 2009 ble det etablert en prøveordning med formelle grensejusteringer som ga større enheter enn de eksisterende lensmannsdistriktene. Tjenestestedene skulle imidlertid opprettholdes og dimensjoneres etter behov, og alle kommunene skulle få tilbud om deltakelse i politiråd (kgf. res. 29. august 2008). Med virkning fra 1. juni 2010 ble det videre etablert en prøveordning i Follo politidistrikt, med omorganisering av til sammen 13 lensmanns- og politistasjonsdistrikter til to politistasjonsdistrikter (kgf. res. 18. desember 2009).

9.3 Enkelte erfaringer fra omorganisering av politiet

9.3.1 Evaluering av Politireform 2000

Politireform 2000 ble evaluert i 2004 og 2006, gjennom blant annet intervjuer med politimestre, publikumsundersøkelser og vurdering fra ansatte. Den første evalueringen er omtalt i St.meld. nr. 42 (2004–2005), der evalueringsrapportens oppsummering gjengis slik (meldingen punkt 5.1):

«Evalueringsrapporten beskriver i oppsummeringen en etat som har bedret sine forutsetninger for å styre ressursene og håndtere alvorlig kriminalitet, men som så langt ikke har oppnådd den ønskede effekt når det gjelder hverdagskriminaliteten og forholdet til publikum.

Evalueringsrapporten peker på positive erfaringer med ulike samarbeidsordninger og regionordninger. Det har skjedd en viss samordning mellom nabodistrikter, i den forstand at de både assisterer hverandre ved hendelser hvor dette er praktisk rent geografisk og i noen grad fordeler spesialkompetanse mellom seg. Når det er behov for slik spesialkompetanse kan distriktene trekke på hverandres ressurser. Dette fremheves som svært positivt. Evalueringsrapporten anbefaler distriktene å følge opp slike ordninger og foreta tilpasninger hvor det er nødvendig.

På det forebyggende området fremheves positive erfaringer med felles planlegging av aktiviteter og anvendelse av metodene i problemorientert politiarbeid. Gjennom slik planlegging kan aktivitetene tilpasses vaktlistene og potensialet hos de forskjellige samarbeidspartnere kan utnyttes bedre.

Avslutningsvis peker evalueringsrapporten på behovet for å finne en bedre balanse mellom lokal tilstedeværelse, håndtering av hverdags-

kriminalitet og ressursbruk på alvorlig kriminalitet, forholdet mellom oppgaver og ressurser og forholdet mellom ulike interessenters forventninger til politiet.»

Sluttevalueringsrapporten etter den siste evalueringen (rapport desember 2006 fra AGENDA Utredning & Utvikling AS til Politidirektoratet) konstatere at det var større tilfredshet med reformen i 2006 enn i 2004. Det var likevel ulike syn blant politimestrene på i hvilken grad reformen har økt distriktenes forutsetninger for å løse sine oppgaver. Det var politimestre fra de største distriktene som i størst grad hadde fått sine forventninger til reformen oppfylt.

Undersøkelsene blant de ansatte var negative begge årene med hensyn til om første fase av politireformen hadde vært vellykket, men likevel en god del bedre i 2006 enn i 2004. Ledere hadde et vesentlig bedre totalinntrykk enn øvrige ansatte.

Evalueringen konstatere forbedringer vedrørende flere av de virkemidlene og forutsetningene som er av betydning for å nå målene om mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og en mer tjenesteytende, publikumsorientert og kostnadseffektiv politi- og lensmannsetat. Sammenlignet med evalueringen fra 2004, viste evalueringen i 2006 at både ledere og ansatte var mer tilfredse med ressursdisponeringen, og det var en positiv utvikling av styringssystemene. Evalueringsrapporten 2006 konstatere at samarbeidet mellom politiet og andre instanser innen justissektoren er godt, men at reformen har hatt begrenset betydning for utviklingen av dette samarbeidet. Det konstateres videre at samarbeidsrelasjonene med instanser utenfor justissektoren er gode, men at reformen i begrenset grad har bidratt til dette.

Politimestrene fra de distriktene som ble endret ved reformen, mente at den hadde gitt bedre organisatoriske forutsetninger og virkemidler, og bedre mulighet for å forvalte ressursene i distriktet på både kort og lang sikt. Videre beskriver rapporten at både ledere og ansatte mente at samarbeidsordninger innført i kjølvannet av den nye politidistriktsinndelingen hadde bidratt til økte muligheter for å løse distriktets oppgaver.

Politimestrene mente at reformen ga bare middels effekt på forutsetningene for å drive forebyggende arbeid og håndtere hverdagskriminalitet, og på publikumsorientering og tilgjengelighet for publikum. De mente at reformen hadde størst effekt på ressursinnsats til, og forutsetninger for, å løse store saker. Politimestrene i de store distriktene mente også at reformen hadde stor betydning for kostnadseffektiviteten. Kommunale sam-

arbeidspartnere var fornøyde med samarbeidet med politiet om forebygging, men mange ønsket seg utvidet samarbeid om dette. Evalueringsrapporten peker blant annet på at det kan være fornuftig med en rolleavklaring for å avstemme hvilket nivå det kriminalitetsforebyggende arbeidet skal ha fra politiets side. Flere ansatte vurderte innsatsen mot hverdagskriminalitet og alvorlig kriminalitet som effektiv i 2006 enn i 2004.

Evalueringen i 2006 konstatere at operasjonssentralene ble bedre med hensyn til tilgjengelighet i første instans, men konstatere ellers at publikumsorienteringen i form av synlighet og tilgjengelighet kunne vært bedre. Synlighet, tilgjengelighet ved behov for akutt bistand og informasjon utpekes som områder med forbedringspotensiale, og publikumsorientering og tilgjengelighet som en av etatens hovedutfordringer.

Når det gjelder endringer i den lokale strukturen, fremhever evalueringsrapporten regionmodellen som ledelses- og styringsmessig fordelaktig fremfor samarbeidsmodellen, som vurderes å stille store krav til samarbeidsevne og gi tunge beslutningsprosesser. Det påpekes at valg av samarbeidsordning må tilpasses demografiske og geografiske forhold. Videre nevnes det at mange både ledere og ansatte ser behov for sammenslåing av tjenestesteder til større enheter. Samarbeid i vaktregioner og aktiv tjeneste har ifølge rapporten medført en form for sentralisering, og operasjonssentralen dirigerer patruljer og ressurser dit ting skjer, det vil si mot byer og tettsteder. Også etablering av distriktsovergripende enheter påpekes å i noen grad ha medført sentralisering av ressurser. Det konstateres at mange ansatte fortsatt er misfornøyde med reformen, hvilket i rapporten tolkes som at mange ser behov for å fortsette arbeidet med utvikling av politiets organisasjon.

I evalueringsrapporten 2006 peker AGENDA Utredning og Utvikling AS på blant annet følgende dilemma:

«Politiet i Norge er forutsatt å skulle dekke et meget vidt spekter av oppgaver. Vi ser to vesentlige organisasjonsmessige dilemmaer i den fremtidige utviklingen av politiets organisasjon:

(1) Sentralisert eller desentral organisasjonsform? Skal politiet fortsatt ha en mest mulig flat organisasjon med jevnbyrdige lensmenn fordelt på tjenestesteder i alle norske kommuner eller skal man i større grad slå sammen tjenestesteder til større enheter, foreta større grad av spesialisering og arbeidsdeling og innføre en regionmodell der hvor distriktets

størrelse og geografi tilsier det? Det første alternativet er ressurskrevende og i mange sammenhenger lite effektivt. Det vil også innebære en utarming sosialt og faglig for de minste tjenestestedene. Det andre alternativet krever en bevisst holdning til hvordan man på en tilfredsstillende måte skal ivareta lokale behov.

(2) Skal politiet være der hvor ting skjer eller være en lokal ressurs/ivareta nærpolitireollen (hendelsesstyring eller planlagt aktivitet)? Dette er dels et ressursproblem, dels et organisasjonsproblem og dels et prioriteringsproblem. Økte ressurser gjennom å tilføre nye eller gjennom frigjøring av eksisterende ressurser gjennom sammenslåing av enheter eller ytterligere sentralisering av for eksempel administrative aktiviteter, kan bidra til å avhjelpe problemet. Planlagt patruljering i landdistriktene er også et virkemiddel. Men frigjøring av ressurser vil ikke bidra i forhold til å ivareta nærpolitireollen, hvis dette ikke prioriteres.

Streng hendelsesstyring og styring av ressursene mot tettstedene vil kunne få uheldige konsekvenser for kriminalitetsbildet i landdistriktene på sikt: «Færre folk ute betyr mindre ressurser til hverdagskriminaliteten, og det er her det store antallet saker ligger». «Tre-skiftsordning er ikke maksimal for de ute i distriktet, det blir lite tid innenfor eget lille distrikt på kveld og natt, noe som går ut over nærmiljøprosjekter».

I en oppsummering av ulike synspunkter fremkommet under evalueringen, nevnes blant annet en mer hensiktsmessig inndeling i tjenestesteder, større regioner på namssiden, innføring av regionstruktur, vurdere distriktsinndelingen, vurdere operasjonssentralene, og ytterligere sentralisering av regnskap og økonomiforvaltning. Under tiltaket «Mer hensiktsmessig inndeling i tjenestesteder» uttales det i rapporten:

«I fase 1 startet man på toppen av organisasjonsstrukturen med å se på inndelingen i distrikter. I det videre arbeidet med utforming av en hensiktsmessig organisasjonsstruktur anbefaler vi å starte med tjenesteenhetsnivået og skape en bedre lokal organisering enn man har i dag. Man må ta opp igjen det arbeidet mange distrikter startet i forbindelse med fase 2 i reformen mht. å finne frem til en hensiktsmessig inndeling i tjenesteenheter. Tjenesteenhetene må ha en størrelse som sikrer tilstrekkelig oppgavetilfang og mulighet for å rekruttere og beholde kompetanse. Flest mulig oppgaver må legges ut til disse enhetene. Den

sentrale distriktsstrukturen og ressursene der må tilpasses tjenesteenhetene, slik at tjenesteenhetene kan fungere best mulig. De løsninger man velger må ta hensyn til muligheten for å bruke ambulerende enheter, offentlige servicekontorer og lignende. For å få et godt resultat kreves gode prosesser i samarbeid med kommunene. Et godt resultat når det gjelder disse prosessene krever at man både har klare mål med tanke på endring og frigjøring av operative ressurser og for tilfredsstillende dekning av publikums behov. Hvis det skal ha noen hensikt å slå sammen tjenestesteder må det være mulig å påvise eventuelle gevinster på forhånd.

Dette er det enkelttiltaket politimestrene mener vil ha størst effekt med tanke på å realisere reformens mål. Synspunktet deles av ledergruppene, mange ansatte, mange tillitsvalgte og av tjenestedsledere som har erfart problemene med manglende sakstifang, lite tilfredsstillende faglig og sosialt miljø og problemene med rekruttering og muligheten for å beholde kompetente ansatte. Dette tiltaket krever godkjenning fra Stortinget.»

9.3.2 Evaluering av prøveordningen i Hordaland

Prøveordningen med grenseregulering mv. i Hordaland politidistrikt fra 2009, som i praksis langt på vei var en «oppgradering» av regionordningen fra 2005, ble evaluert i 2010 (rapport 1. september 2010 *Grenseregulering, servicekontor og politiråd i Hordaland*, fra AGENDA Kaupang AS til Politidirektoratet). I sammendraget av evalueringsrapporten pekes det på at evalueringen er utført kort tid etter at endringene ble gjennomført, og på at polititjenesten (og synet på den) vil være påvirket også av andre forhold enn organiseringen. Ved evalueringen er virkningene av de organisatoriske endringene forsøkt isolert ved å sammenligne utviklingen i oppklaringsrater og saksbehandlingstid for forbrytelsessaker i de berørte driftsenhetene, med driftsenheter i Sør-Trøndelag. Evalueringen viser at de berørte driftsenhetene i Hordaland hadde en mer positiv utvikling fra 2005 enn sammenligningsgrunnlaget i Sør-Trøndelag. Resultatene er imidlertid ikke entydige, for innad i Hordaland hadde utviklingen vært enda mer positiv for de driftsenhetene som ikke var berørt av prøveordningen.

På evalueringstidspunktet var omorganiseringen i hovedsak akseptert i kommunene, og kommunenes erfaringer i overveiende grad positive. Innføringen av politiråd ble konstatert å være et

meget vellykket tiltak. Tilbakemelding fra kommunene tydet på at kontakten mellom politiet og kommunene var god, at politiet hadde gjort en god jobb med å styrke samarbeidet med kommunene, og at lensmennene generelt ble oppfattet som meget tilgjengelige og serviceinnstilte overfor kommunene.

Lederne i de driftsenhetene som fikk ny formell status med prøveordningen, mente at politiets beredskapsevne var blitt klart styrket i de større enhetene. Kommunene hadde samme syn, og mente at prøveordningen kunne ha bidratt til å styrke politiets kompetanse innen spesialiserte områder. Lensmennene mente at de kunne disponere medarbeiderne mer effektivt og fleksibelt i de større enhetene enn i de mindre. Regionaliseringen i 2005 ble oppfattet som et viktig skritt i denne retningen, mens formaliseringen av én lensmann i hver av de nye enhetene fra og med 2009 gjorde det enklere å ta nødvendige beslutninger og formidle disse. Også de tidligere lensmennene støttet prøveordningen som et nødvendig skritt i riktig retning. Under evalueringen ble det for øvrig registrert at den administrative kapasiteten i de minste lensmannsdistriktene ofte er anstrengt, samtidig som disse i mindre grad oppnår effektene av å kunne trekke på en større medarbeiderbase, og at det i små regioner med store avstander og lang kjøretid mellom hovedkontor og avdelingskontorer var vanskelig å utnytte ressursene fullt ut. Effekten av prøveordningen i slike regioner blir dermed noe begrenset. Lensmennene mente likevel at også disse distriktene hadde lyktes med å styrke servicegraden.

Flere kommuner mente at politiets synlige tilstedeværelse har blitt nedprioritert ute i distriktene. De savnet flere politikontroller og synlige politifolk i bygda, og merket en langt strengere prioritering av ressursene nå enn før. I sammendraget av evalueringen defineres denne problemstillingen først og fremst som en politisk prioritering med hensyn til hvor store ressurser som kan allokeres til politiet samlet sett, og et spørsmål om hvilke oppgaver politiet skal løse. Under evalueringen ga flere kommuner uttrykk for bekymring for ytterligere sammenslåinger, og de fleste kommunene og lensmennene mente at regionene nå er store nok, kommunikasjonsmessig utfordrende geografi, utrykningstid og reiseavstander tatt i betraktning.

Bare 42 % av medarbeidere i de berørte enhetene uttalte seg om sine erfaringer med reformen, og svarene viste generelt større skepsis til resultatene av reformen enn det lensmennene og kommunene ga uttrykk for. De politiansatte var mer skeptiske enn de sivilt ansatte. Samlet sett var det

ingen store ønsker blant kommunene eller ansatte om å gå tilbake til situasjonen før omorganiseringen, men det ble påpekt sider ved oppgaveløsingen som bør forbedres. Evalueringen indikerer videre at reformen, gjennom sentralisering og spesialisering, styrket kompetansen innenfor sivil rettspleie på grunnplanen.

9.3.3 Evaluering av prøveordningen i Follo

Med virkning fra 1. juni 2010 ble det etablert en prøveordning i Follo politidistrikt, der 13 lensmanns- og politistasjonsdistrikter ble omorganisert til to politistasjonsdistrikter. Omstillingen ble evaluert i 2012 (rapport 29. juni 2012 *Evaluering av prøveordning i Follo politidistrikt* fra AGENDA Kaupang AS til Politidirektoratet).

I sammendraget av evalueringsrapporten konstateres det at omorganiseringen ga politidistriktet større evne til å håndtere svingninger i løpende oppgaver og større hendelser, og at større fagmiljøer gir grunnlag for videre spesialisering og kompetanseutvikling. Distriktet vurderes på evalueringstidspunktet å være bedre rustet til å møte kriminalitetsbildet og samfunnsutviklingen for øvrig enn før omorganiseringen. Større enheter med tydelige ansvarlinjer har i henhold til rapporten gjort det enklere og raskere å mobilisere operative ressurser på tvers av distriktet, det administrative nivået er styrket, lederrollene er mer rendyrket, og det er etablert fora for en aktiv, kunnskapsstyrt planlegging og disponering av ressursene på tvers av hele distriktet. I henhold til rapporten svarte omorganiseringen på flere av de utfordringene som lå der i utgangspunktet, som ulik kapasitet og tilgang på ressurser i de enkelte lensmannskontorene, og dermed ulik evne til å yte gode polititjenester og publikumsservice. Det konstateres også at større fagmiljøer legger bedre til rette for spesialisering og kunnskapsoverføring. Generelt ble samarbeidet mellom kommunene og politidistriktet oppfattet som meget godt, selv om flere kommuner påpekte det de oppfattet som brist i omforente forutsetninger. Politirådet ble oppfattet som nyttig, men noen kommuner stilte spørsmål ved hensiktsmessigheten av å etablere politiråd når man allerede hadde gode administrative møteplasser. Det fremgår av rapporten at kommunene under evalueringen ikke var tilfreds med politiets oppfølging av det forebyggende arbeidet, som de mente hadde fått langt mindre ressurser enn forutsatt i planene for implementering av prøveprosjektet.

I evalueringsrapporten nevnes det videre at publikumsundersøkelser viser generell tilfredshet

med politiets arbeid, og i liten grad viser endringer i innbyggernes vurderinger som kan kobles til omstillingen av Follo politidistrikt. Ansatte og ledere i distriktet mente i hovedsak at endringene i struktur var riktige og nødvendige, men ikke uten kostnader i form av redusert lokal tilgjengelighet og publikumsservice. Mange ansatte var frustrerte over at endringene måtte gjennomføres innenfor rammer som gjorde det nødvendig å redusere den aktive bemanningen, samtidig som nye oppgaver og ansvarsområder skulle innarbeides i til dels gamle og trange lokaler. Mange mente at dette spiste opp gevinster som omorganiseringen burde kunne gi, samtidig som det belastet deler av organisasjonen i betydelig grad. Samtidig så ansatte at organiseringen over tid vil kunne styrke politidistriktets effektivitet og evne til å levere mer og bedre polititjenester i forhold til innsatsen. For øvrig viste evalueringen blant annet at det var behov for å justere den relative bemanningen noe mellom ulike enheter og arbeidsoppgaver, sett i forhold til planene som ble lagt.

Evaluators mener at man ved prøveprosjektet hadde tatt riktige grep for Follo politidistrikt, og var imponert over politidistriktets styring av

omorganiseringsprosjektet og den interne oppslutningen om dette. I rapporten vises det til at gevinster og omstillingskostnader knyttet til prosjektet mer eller mindre var forutsatt å skulle balanseres fortløpende, hvilket ga et større press på både ledelse og ansatte, og antakelig også på publikum. Likevel mente informanter fra ledelse, ansatte og kommuner – med noen forbehold – at kvaliteten på tjenestene alt i alt var styrket.

I evalueringsrapporten uttales det også at omstillingsprosjektene i Hordaland og Follo politidistrikter etter evaluators mening viser at det er klare gevinster ved å slå sammen mindre lensmannsdistrikter og utvikle og styre ressursene på tvers av hele distriktet, og at liknende prosjektet derfor bør vurderes for flere distrikter. For å sikre motivasjon og godt samspill mellom ledelse, ansatte og eksterne interessenter, anbefales det imidlertid i rapporten å gi fremtidige omstillingsprosjekter noe mindre stramme budsjetter enn det som var tilfelle for Follo. Endelig ble det anbefalt at det gjennomføres en ny evaluering av den aktuelle omstillingen, siden evalueringen var gjennomført etter så kort tid at det var vanskelig å måle gevinster og kostnadsvirkninger av den.

10 Politiets desentraliserte struktur fremover – innledning

Politiet skal være tilgjengelig for innbyggerne i hele landet og levere kvalitativt gode polititjenester. Ut fra oppgavene må politi- og lensmannsetaten ha en desentralisert struktur. Den overordnede styringen av etaten og en del øvrige funksjoner må eller kan ivaretas nasjonalt, men som hovedinnretning skal etaten være desentralisert, og ha klare bånd til lokalmiljøene. Landet skal fortsatt være inndelt i politidistrikter. Hvert av politidistriktene skal organiseres i to nivåer, slik det beskrives i punkt 12.5 nedenfor.

Politidistriktene skal fortsatt være inndelt i lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Dette er en forutsetning for politiets arbeid med oppgaver innen den sivile rettspleien.

Spørsmål om organiseringen av politiet lokalt vekker erfaringsmessig stort engasjement. Departementet understreker at organisering bare er et verktøy, og at ingen organisatorisk løsning i seg selv garanterer for en god polititjeneste. For utviklingen av norsk politi i dag, ser departementet følgende kriterier som sentrale:

- Politiet må organiseres på en måte som innebærer at det kan styres og utvikles som ett politi, og slik at behov og ressurser kan ses i sammenheng.
- Polititjenesten bør i stor grad være likeverdig uansett hvor man bor.

Politiet må organiseres på en måte som innebærer at virksomheten er lokalt forankret, og kan utvikles på basis av lokalkunnskap. Dagens organisering gir store utfordringer med hensyn til det enkelte politidistrikts mulighet til å løse sine oppgaver, og til den helhetlige styringen av etaten. Det enkelte politidistrikt har ikke tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og fleksibilitet til å oppfylle forventningene. Sett under ett er politidistriktene for forskjellige og for mange til å gi grunnlag for en god, helhetlig styring av etaten, og for læring på tvers av organisatoriske grenser. Behovene for endringer er i noen grad et resultat av samfunnsutviklingen, som blant annet har gitt endringer i befolkning og bosettingsmønstre, økt kontakt over landegrensene, nye kriminalitetsformer og ny teknologi. Utviklingen byr på

betydelige utfordringer for politiet, men også på muligheter til å ta i bruk nye verktøy og nye arbeidsformer. Politiet må rustes til å kunne håndtere utfordringene og realisere de fordelene som blant annet moderne kommunikasjonsteknologi gir. Organisatoriske endringer er ett av de tiltakene som det er behov for.

Lokalt er politiets ressurser i dag spredt på et stort antall, til dels små tjenestesteder. Dette gir et dårlig utgangspunkt for å organisere politiet slik at det gir god tilstedeværelse for publikum. Det er krevende å bemanne patruljer slik at politiet kan være tilstede der det skjer noe, når det skjer. I tillegg blir bemanningen på mange tjenestesteder for liten til å kunne tilby publikumsvennlige åpningstider. Tjenestestedene samarbeider i noen grad for å kunne opprettholde et forsvarlig nivå på patruljevirkosomhet, og åpningstidene har blitt korte mange steder fordi bemanningen ikke kan dekke alle funksjonene. Tryggheten ved å ha et lensmannskontor eller en politistasjon i nærheten er ikke nødvendigvis reell, og innbyggernes forventninger til politiet oppfylles ikke alltid.

Departementet vil styrke nærpolitiet med denne reformen. Det er et mål at politiet i større grad har mannskaper ute på patrulje kontinuerlig. Med flere patruljer vil politiet i større grad kunne komme raskt når publikum trenger det, og således øke muligheten for å stanse eller oppklare kriminalitet. På sikt gir det også en bedre forebygging av kriminalitet.

Ved at tjenestesteder kan slås sammen, vil politiet få mulighet til å frigjøre tjenestepersonell til å drive aktiv utetjeneste, og etterforskning og andre oppgaver kan løses innenfor større miljøer enn det som skjer i dag. Dette legger til rette for økt effektivitet og mer spisskompetanse i enhetene, blant annet fordi et større oppgavetilfang gir mer rutine i arbeidet. Videre vil man kunne forsterke tilbudet som gis ved det enkelte tjenestested. At tjenestesteder slås sammen for å skape mer robuste enheter, må også ses i sammenheng med at politiet skal bli mer tilgjengelig for publikum via digitale løsninger. Behovet for nærhet til en politistasjon eller et lensmannskontor blir mindre sentralt fremover.

I det følgende drøfter departementet først spørsmål om utforming av politiets lokale struktur (punkt 11). Der understrekes behovet for et godt nærpoliti, og departementet går inn på enkelte tiltak som kan være av betydning for å sikre nærpolitiet. Et annet tema vedrørende den lokale strukturen, er om politiet selv bør kunne treffe avgjørelser om endringer i denne. Som det fremgår av punkt 11.5, mener departementet at det nå er gode grunner til å delegere slik myndighet til Politidirektoratet. Avslutningsvis i punkt 11 drøftes enkelte spørsmål om organiseringen av PSTs virksomhet i politidistriktene.

Punkt 12 beskriver en ny politidistriktsinndeling med 12 politidistrikter, og enkelte temaer vedrørende organiseringen av det enkelte politidistrikt.

Det skal gjennomføres en utredning om fremtidig organisering av særorganene.

Svalbard er eget politidistrikt, og Sysselmannen har myndighet på lik linje med en politimester på fastlandet. Dette inkluderer påtalemyndighet for Svalbard. Som nevnt går ikke departementet inn på ordningen på Svalbard i denne proposisjonen.

11 Nærmere om politiets lokale struktur

11.1 Innledning – behov for et godt nærpoliti

Uttrykket «nærpoliti» ble brukt av Politirolleutvalget på 1980-tallet, som en betegnelse på det politiet dette utvalget anbefalte (se også punkt 5 ovenfor om Politirolleutvalgets ti grunnprinsipper og anbefaling). Blant de prinsippene utvalget formulerte, var at politiet skal være desentralisert, virke i samspill med publikum og være integrert i lokalsamfunnet. Dette er fortsatt viktig, ikke minst fordi nærhet bygger tillit mellom innbyggerne og politiet. Tradisjonelt har innbyggerne i Norge stor tillit til politiet. Den må det tas godt vare på. Med tillit i befolkningen har politiet større muligheter for å lykkes i kriminalitetsbekjempelsen og i det øvrige trygghetsskapende arbeidet. For den enkelte av oss betyr det et bedre liv.

De fleste har sjelden behov for kontakt med politiet. Med når behovet unntaksvis melder seg, kan det være akutt, og det kan stå om liv eller helse eller være alvorlig på andre måter. For å kunne avhjelpe akutte situasjoner med behov for utrykning, må politiet nødvendigvis ha tilgjengelig mannskap som raskt kan komme til det stedet som behovet knytter seg til. For i størst mulig grad å forhindre kriminalitet eller andre trusler, må politiet dessuten følge med på utviklingen i utsatte miljøer, etterforske straffbare forhold og arbeide forebyggende i samarbeid med andre aktører. Disse behovene gir føringer for hvor politiets ressurser bør være lokalisert. Samtidig kan ikke avstanden til nærmeste politistasjon eller lensmannskontor i seg selv være avgjørende for hvor raskt politiet ankommer et hendelsessted eller hvor godt det forebygges i et lokalmiljø. Systematisk forebygging, en godt organisert patruljevirkosomhet og gode operasjonssentraler er også viktige faktorer.

Etter politiloven skal det enkelte politidistrikt være inndelt i lensmanns- og politistasjonsdistrikter, og eventuelt namsfogddistrikter for oppgaver med den sivile rettspleien. I dag er landet inndelt i 325 lensmanns- og politistasjonsdistrikter og 12 namsfogddistrikter (geografisk sett overlapper namsfogddistriktene andre distrikter). Lens-

manns- og politistasjonsdistriktene har normalt ett lensmannskontor eller én politistasjon. Ifølge Politidirektoratets oversikt er det per februar 2015 342 politistasjoner, lensmannskontorer og politiposter. Av disse har 129 under fem årsverk, mens 28 har 100 eller flere årsverk. I politianalysen argumenteres det for færre tjenestesteder, og for at beslutningsfullmakten knyttet til opprettelse og endring av politistasjonsdistrikter og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet.

I prinsippet er inndelingen i lensmanns- og politistasjonsdistrikter og antall tjenestesteder to litt forskjellige temaer, siden inndelingen alene ikke avgjør hvor mange tjenestesteder politiet skal ha. Fordi det i de fleste tilfeller er ett tjenestested i hvert lensmanns- eller politistasjonsdistrikt, er sammenhengen likevel stor. Det mest formelle elementet er inndelingen i lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Etter politiloven § 16 hører det under Kongen å fastsette inndelingen i lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivil rettspleieoppgaver. Om det skal være flere tjenestesteder innenfor det enkelte lensmanns- eller politistasjonsdistrikt, bestemmes i praksis av politiet selv.

11.2 Utvalgets forslag

Politianalyseutvalget, som tok utgangspunkt i 354 tjenestesteder, anbefaler at en del av dagens polititjenestesteder slås sammen, og gir uttrykk for blant annet følgende vurdering (NOU 2013: 9 punkt 6.2.2.2):

«Dagens lokale struktur (politistasjons- og lensmannsdistrikter) er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt.

Effektiv løsning av politiets kjerneoppgaver lokalt er først og fremst et spørsmål om hvilke arbeidsmetoder som benyttes, hvilken kompetanse tjenestepersonene besitter, hvilken systemunderstøttelse som er tilgjengelig og sist, men ikke minst, politi som er tilgjengelig

der og når kriminalitet skjer. Tjenestestedet er kun et utgangspunkt for politiet å operere ut fra, samt et sted hvor publikum kan få tilgang til enkelte av politiets tjenester.

Dagens lokale struktur med mange små enheter og få ansatte på hvert tjenestested, der en betydelig andel av tilgjengelig tid er knyttet opp i andre gjøremål enn kjerneoppgavene, gir ikke en god polititjeneste og skaper i liten grad faktisk trygghet for befolkningen. Dagens struktur gir en omfattende bruk av reservetjeneste, noe som i svært liten grad bidrar til å forebygge og forhindre kriminalitet. Korte åpningstider og lav bemanning gir heller ikke en god publikumstjeneste.

En sammenslåing av små tjenestesteder gjør det mulig å:

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

Basert blant annet på kartlegging av prioriterte hendelser i perioden 2004–2012 og vurderinger av behovet tilknyttet patruljesoner, og et kriterium om at en størst mulig del av befolkningen skal ha en kjøretid på maksimalt 45 minutter til nærmeste tjenestested, har utvalget antatt at antallet tjenestesteder bør reduseres til ca. 210 (NOU 2013: 9 punkt 12.6.2 mv.). I premissene for utvalgets vurderinger ligger videre blant annet at tjenestesteder som er lokalisert der det ligger en tingrett, og tjenestesteder med mer en 100 ansatte, skal videreføres. Om innholdet i den illustrasjonen av tjenestesteder som utvalget presenterer, og konsekvenser av å redusere antall tjenestesteder til 203, uttaler utvalget blant annet:

«Endringen i antall tjenestesteder fordeler seg ikke likt over landet, og figur 12.33 viser at det er stor forskjell i endring mellom politidistriktene i regionmodellen. Antall tjenestesteder i Nord blir redusert med 14, en nedgang på om lag 20 pst., mens antall tjenestesteder i politidistrikt Vest og Sør er mer enn halvert. Reduksjonen i Midt og Øst politidistrikt er om lag 40 pst. Stor-Oslo er ikke berørt i vesentlig grad da alle politistasjonene i Oslo har mer enn 100 ansatte.

Med en lokal struktur som beskrevet over vil vi fortsatt få en god dekning av landets

befolkning. Som figur 12.34 viser, er effekten av å redusere antall tjenestesteder primært at en del av befolkningen som i dag har under 15 minutter kjøretid til nærmeste tjenestested vil få noe lengre reisevei. Samtidig er andelen som har under 45 minutter kjøretid til nærmeste tjenestested nesten uforandret, fra 99 pst. i dag til 96 pst. med 203 tjenestesteder.»

Utvalget påpeker at beskrivelsen av en ny tjenestedsstruktur er ment som et eksempel, og ikke som forslag til en faktisk lokal struktur. Den løsningen som skal realiseres må etter utvalgets syn utarbeides av politiet selv i samarbeid med lokale myndigheter og andre berørte parter. Utvalget har anbefalt at det, innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav, skal høre under Politidirektoratet å treffe avgjørelser om inndelingen i lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Spørsmål om myndighet til å treffe avgjørelse om politiets lokale struktur behandles i proposisjonen her under punkt 11.5 nedenfor.

11.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i synet på politianalysens forslag til endringer i lokal struktur. Sentrale aktører som *riksadvokaten* og *Politidirektoratet* mener at det er behov for å redusere antall tjenestesteder i politiet. Mange andre – ikke minst blant kommunene – er bekymret for at færre tjenestesteder vil innebære at politiets lokalkunnskap svekkes, og at tilknytningen til lokalmiljøene svekkes. Blant det som også bemerkes, er at politianalysen har gått for lite inn på virkningene av sentralisering, og at ressurser som spares inn ved å redusere antall tjenestesteder må benyttes til bedre polititjenester lokalt.

Fornyingss-, administrasjons- og kirkedepartementet tar ikke stilling til hvor mange lokale tjenestesteder som bør opprettholdes, men mener, som utvalget, at det er nødvendig å redusere det store antallet små enheter med utgangspunkt i tjenestemessige vurderinger og lokale behov. Høringsinstansen nevner samtidig viktigheten av å være edruelig med hensyn til hvilke gevinster som kan hentes ut, og at implementering av utvalgets forslag vil kreve tid og ressurser. *Riksadvokaten* slutter seg til utvalgets anbefaling om endringer i lokal struktur, og nevner at også etterforskning og straffeforfølgning åpenbart hemmes av dagens fastlåste lokale struktur innen det enkelte politidistrikt. Høringsinstansen viser til beregninger som utvalget har foretatt av hva som

kan oppnås ved å samle ressursene i Vestoppland politidistrikt på seks tjenestesteder (istedenfor 13), og mener at den illustrerer at endringer i den lokale strukturen gir betydelige muligheter til å øke effektiviteten og kvaliteten i politiets oppgaveløsning. Videre nevner riksadvokaten at dagens prosedyre for justeringer i den lokale strukturen medfører at politiets vurdering av hensynet til effektiv oppgaveløsning ikke blir fremtredende i prosessen. Riksadvokaten har ikke gitt uttrykk for et syn på hvilket antall tjenestesteder som vil være optimalt.

Politidirektoratet støtter anbefalingene i politianalysen, herunder anbefalingen om en betydelig reduksjon i antallet tjenestesteder, og uttaler blant annet:

«Den lokale strukturen med driftsenheter og tjenestesteder i politi- og lensmannsetaten er i dag et hinder for å gi befolkningen en god polititjeneste lokalt. Mange tjenestesteder med liten bemanning i kombinasjon med et bredt sett av tjenester som skal tilbys, gjør at forutsetningene for å yte kvalitet innenfor kjerneoppgavene, herunder kriminalitetsbekjempelse og responsevne, begrenses. En for stor andel av politibemanningen bindes opp til kontorets åpningstid, og tilgangen på politiresurser når hendelser skjer og publikum har behov blir begrenset. Det er avgjørende for å kunne utvikle en bedre polititjeneste for fremtiden, at det åpnes for betydelige reduksjoner i dagens driftsenheter og tjenestesteder, slik at politiets ressurser i større grad kan rettes inn mot forebyggende polititjeneste, patruljer, rettidig respons der kriminalitet skjer og når publikum har behov.

Den interne høringsrunden viser at etaten står samlet bak anbefalingen om en kraftig reduksjon også i den lokale driftsenhetsstrukturen. I politianalysen er det skissert en reduksjon av dagens tjenestesteder fra 354 ned til om lag 210 tjenestesteder, basert på en overordnet analyse av hvor hendelser har skjedd og hvor befolkningen bor. En slik reduksjon vil berøre omlag 8 % av de ansatte i etaten. De øvrige 92 % av politiets bemanning berøres ikke direkte av den omleggingen som er skissert av utvalget.

Den interne høringsrunden og dialogen mellom distriktene og Politidirektoratet i høringsprosessen har vist at flere av distriktene ser behov for enda større reduksjoner enn det utvalget indikerer i sin analyse. Hvordan den lokale strukturen konkret skal organiseres bør

i størst mulig grad utformes og tilrettelegges av det enkelte distrikt, sett i sammenheng med utviklingen av et mellomnivå av driftsenheter, basert på lokal kunnskap og analyse i samarbeid med kommuner og andre interessenter.

Følgelig støttes også utvalgets anbefaling om at etaten selv gis fullmakt til å organisere strukturen på driftsenhetsnivå og tjenestesteder på en slik måte at de fremmer politiets oppgaveløsning. Denne fullmakten anbefales regulert til politidirektøren innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav som krav til responstid, publikumstilgjengelighet, konsekvensanalyse av lokal uttalerett.»

Politijuristene i Norges Juristforbund mener at strukturen for politiets tjenestesteder er den viktigste debatten, og der hvor det største forbedringspotensialet ligger. Etter høringsinstansens syn er manglende justeringer i den lokale strukturen hovedgrunnen til at den siste store politireformen ga få gevinster. Dersom man nå ikke endrer tjenestestedsstrukturen kraftig, er det etter Politijuristenes syn liten eller ingen grunn til å gjennomføre en strukturreform nå. *Juristforbundet* påpeker viktigheten av å få til endringer i den lokale tjenestestedsstrukturen, og støtter langt på vei vurderingene i politianalysen. *Sekretariatet for konfliktrådene* støtter en reduksjon av antall tjenestesteder «under tvil». *KRÅD* mener at antallet tjenestesteder er uhensiktsmessig høyt, og peker blant annet på at ressursene blir bedre utnyttet ved store enheter, og at mange av dagens små lensmannskontorer og politistasjoner har mistet sin betydning med tanke på polititjenester til publikum. Samtidig peker høringsinstansen på at det potensielt er både positive og negative effekter av sentralisering, og fremhever særlig tap av lokalkunnskap og lokal forankring.

Parat mener at små enheter bør vekk fordi de er for ressurskrevende, men påpeker også ulempen ved at man kan risikere å miste kompetent arbeidskraft på grunn av store geografiske avstander. *Norges politilederslag* er enig i at det er behov for en vesentlig reduksjon i antall tjenestesteder, men mener at utviklingen må være gjenstand for lokale prosesser og bred involvering, og at de grunnleggende verdiene og prinsippene må være førende ved utviklingen av driftsenhetsstrukturen. Høringsinstansen peker også på faren for svekket kontakt mellom politiet og innbyggerne. *Norsk tjenestemannslag* mener at det er rom for å redusere antall tjenestesteder i politiet, men ikke i det omfanget som utvalget foreslår. Etaten selv bør ha stor påvirkning på hvilke tjenestesteder

den skal ha, men politiske myndigheter bør ha innflytelse på beslutningene.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener at en reduksjon i antall tjenestesteder synes fornuftig, men at det bør være en forutsetning at lokaliseringen av tjenestestedene skjer ut fra demografiske forhold og prioriterte behov. *Nord-Trøndelag fylkeskommune* har gode erfaringer med dagens modell, men mener likevel det er et potensiale i å slå sammen polititjenestestedene til større enheter for å sikre en bred tjenesteleveranse til innbyggerne. Høringsinstansen nevner at det bør være mulig å utvikle praktiske løsninger som sikrer nærhetsfølelsen under de nye polititjenestestedene, og påpeker viktigheten av at det i prosessen tas hensyn til at noen fylker har lav befolkningstetthet og store avstander. Målet om et nært og sterkt politi og kortere responstid bør være førende.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener at en kombinasjon av lensmannskontor/politistasjoner og politipatruljer vil kunne tilfredsstille befolkningens krav på polititjenester også etter kontortid, og nevner at dette langt på vei er gjennomført i eget fylke, med tre regionlensmenn som disponerer samtlige ressurser innenfor sin region. Høringsinstansen påpeker videre behov for lokal tilknytning i det forebyggende arbeidet, og mener at dette aspektet ved politiets virksomhet ikke kan overlates til operative politipatruljer som er disponert primært for operative oppgaver. *Fylkesmannen i Vest-Agder* legger vekt på at politiet spiller en viktig rolle for den kommunale beredskapen, både i den daglige kontakten med de kommunale etatene og i det bidraget politiet gir til kommunenes arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplanverk. Det er viktig at denne rollen opprettholdes dersom antall tjenestesteder reduseres.

Kommunal- og regionaldepartementet uttaler at politiets lokale struktur må ivareta hensynet til trygghet hos befolkningen, både gjennom rask respons og god lokalkunnskap ved hendelser, og gjennom forebyggende arbeid basert på kunnskap om lokale forhold. Det påpekes at det må etableres mekanismer som sikrer at innsparinger faktisk omdisponeres til økt politibemanning lokalt, og at politiet organiseres slik at det faktisk klarer å utnytte økt fleksibilitet i ressursdisponeringen til å styrke sin lokale tilstedeværelse. Høringsinstansen understreker også at endringer i struktur må vurderes i en helhetlig distriktspolitisk sammenheng av politiske organ.

Kommunesektorens organisasjon (KS) fremhever at samarbeidet mellom kommunene og politiet

om kriminalitetsforebygging må ivaretas, og at eventuelle endringer i politiets distrikts- og lokalstruktur må baseres på en grundigere gjennomgang og vurdering av de positive effektene av dagens desentraliserte struktur. Videre uttaler KS blant annet:

«Endringer av lokal politistruktur må sees i sammenheng med kommunestruktur. Kommunene representerer grunnstrukturen i den norske velferdsstaten – noe som tilsier at andre statlige tjenester bør tilpasse seg kommunenes organisering så langt det er formålstjenlig. KS ser at det kan være hensyn som trekker i retning av sammenslåing av lensmannskontor/politistasjoner enkelte steder. På den andre siden må lokalsamfunnenes behov for et tilstedeværende politi også tillegges stor vekt, når endringer i politistrukturen vurderes. Den konkrete løsningen må etter KS vurdering utformes lokalt i samarbeid mellom politi, kommune og andre relevante samarbeidspartnere. Det bør inngås forpliktende samarbeidsavtaler mellom politiet og kommune lokalt om det lokale tjenestetilbudet og om samarbeidet mellom kommune og politi. En slik avtale er særlig viktig for kommuner som får endring i dagens tjenestetilbud fra politiet.»

Møre og Romsdal fylkeskommune forventer at spørsmål om omorganisering av politiet vurderes opp mot de overordnede målene i regional- og distriktpolitikken, og oppfordrer til en bredere analyse av hvordan politiet skal samvirke med andre, og av konsekvenser av ulike organisasjonsmodeller for samvirket. Fylkeskommunen mener det er viktig å vektlegge topografi, kommunikasjoner og infrastruktur når antall tjenestesteder skal avgjøres. For et langstrakt og lite ensartet land vil det være avgjørende å ha et politi med en bred oppgaveportefølje og fokus på nærhet, tilgjengelighet og rask responstid.

Unio avviser ikke at det kan være nødvendig eller fornuftig med færre tjenestesteder, men mener at forslagene i politianalysen i for stor grad bygger på det som kan telles eller måles, og at negative sider ved sentralisering ikke er vurdert eller analysert.

Politiets Fellesforbund (PF) peker på at strukturendringer må være begrunnet i, og bygge opp under, politiets mulighet til å løse samfunnsoppgavet, og savner alternative løsninger til omfattende strukturelle endringer. Høringsinstansen nevner at det i politiet har vært stor tro på at utfordringer og dilemmaer kan løses gjennom struktu-

relle endringer og styring, men at all erfaring viser at endring av struktur for å løse problemer, skaper nye problemer og dilemmaer. PF mener at forbedringer i politiet i første omgang ikke handler om strukturelle endringer, men om bedre ledelse, evne til å lære og utvikling av kompetanse. Høringsinstansen avviser ikke at det kan være nødvendig og fornuftig med færre tjenestesteder, men at konsekvensene av en eventuell sentralisering må gjennomgås. Videre uttaler den blant annet:

«Et sentralt spørsmål som vi ikke kan se analysen gir svar på er hvordan bortfall av det tradisjonelle nærpolitiet gjennom en desentralisert struktur skal erstattes. Dette dreier seg om politiets evne til å skape trygghet basert på nærhet, tillit og omdømme. I tillegg til å bygge nettverk for å forebygge og bekjempe kriminalitet.»

Hedmark fylkeskommune peker på at utvalget drøfter responstid, men vier liten plass til betydning av lokalkunnskap og lokalt samarbeid. Det er i analysen ikke drøftet hvordan politiet skal ivareta sin tilstedeværelse i de kommuner og lokalsamfunn hvor de ikke lengre skal være lokalisert. Dersom den foreslåtte sentraliseringen av den lokale strukturen blir en realitet, bør lokal politimester og ordfører i de kommuner som mister sin lokale lensmann, inngå en avtale blant annet om hvordan politiet skal ivareta sin lokale tilstedeværelse.

Nordland fylkeskommune understreker viktigheten av at det fortsatt legges stor vekt på politiets oppgaver knyttet til trygghet og forebygging, som betinger fortsatt nærhet og lokal tilstedeværelse. Høringsinstansen mener at det må legges stor vekt på kortest mulig responstid, og at politiet må respondere innen forsvarlig tid også i de mindre sentrale områdene.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane stiller seg noe undrende til utvalgets argumentasjon mot desentralisert struktur, sett i sammenheng med opplysning om at sentrale parametere for kvaliteten på løsning av kjerneoppgaver ikke blir målt. Nøkkeltall fra SSB tilsier etter høringsinstansens syn at den desentraliserte strukturen fungerer godt.

Aust-Agder fylkeskommune er svært skeptisk til den store reduksjonen av tjenestesteder som foreslås i Aust-Agder, og mener det er vanskelig å forestille seg at dette ikke vil redusere politiets forebyggende rolle og lokale tilstedeværelse. Kommunene bør tas med på råd i lokalisering av tjenestesteder, men det må legges vekt på de politifaglige vurderingene når lokalisering avgjøres.

Norsk tjenestemannslag – Politiet mener at vi står i fare for å fjerne grunnleggende og viktige verdier fra politiet dersom konklusjonene i NOU 2013:9 blir fulgt, og understreker at det vil være betenkelig å redusere antall tjenestesteder til om lag 210. Etter høringsinstansens syn vil det være uakseptabelt å redusere antall tjenestesteder uten først å utrede spørsmålet om responstid og eventuelt responskvalitet.

Enkelte kommuner er enige i at det kan være grunnlag for å slå sammen tjenestesteder. Mange kommuner gir imidlertid uttrykk for bekymring for at færre tjenestesteder vil gi et dårligere polititilbud lokalt, eller at det ikke er dokumentert at de foreslåtte endringene vil gi et bedre og mer effektivt politi. Bekymringene knytter seg blant annet til at endringene skal føre til at ressursene sentraliseres, og til mindre lokalkunnskap, svakere tilknytning til lokalmiljøet, og en svekkelse av det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Selv om mange tjenestesteder har liten bemanning, ses lensmannskontorene som en trygghet, og som en forutsetning for lokal forankring. For øvrig påpekes blant annet at ikke alle kan nyttiggjøre seg publikumsservice i elektronisk form, og betydningen av at innbyggerne har mulighet til å snakke med en tjenestemann eller møte opp hos politiet. Flere kommuner argumenterer for å beholde tjenestesteder i sitt distrikt.

Vinje kommune er klart skeptisk, idet den uttaler blant annet:

«Vinje kommune meiner at Politianalysen gjev eit for einseitig og negativt bilete av dagens lokale og nære politi. Utvalet er kritisk til dagens politi og politiorganisering, men manglar kritisk analyse av sine egne framlegg.

Vinje kommune meiner at ei eventuell endring i politiets distrikts- og lokalstruktur må basere seg på ein grundigare gjennomgang og vurdering av dei positive verknadene dagens desentraliserte struktur med eit utprega «generalistpoliti» har for forebygging og kriminalitetsnedkjemping. Likeins meiner Vinje kommune at sannsynlege negative effektar av strukturframlegga frå utvalet, må fram i lyset og vurderast grundig før Stortinget gjer vedtak om «kva slags politi» me skal ha. Vinje kommune meiner at Politianalysen har så store manglar og veikskapar at han ikkje er eit godt utgangspunkt for å gjera store endringar i politiorganiseringa.

Vinje kommune frykter at framlegga om sentraliseringsgrep vil kunne føre til eit meir bilbasert og «omflakkande» politi, der tilhøvet

til vanlege innbyggjarar, utsette ungdommar og kriminelle miljø i vesentleg grad blir svekka. Det er ikkje sikkert at dette korkje vil gjeva betre førebygging, betre kriminalitetsnedkjemping eller auka tryggleik for innbyggjarane.»

Når det gjelder forslaget om å redusere antallet tjenestesteder til ca. 210, uttaler kommunen:

«Den lokale politistrukturen må sjåast i samanheng med kommunestrukturen. Kommunane representerer grunnstrukturen i den norske velferdsstaten, noko som tilseier at andre statlege tenester bør tilpasse seg kommunens organisering så langt det er tenleg. Når det blir vurdert å endre politistrukturen, må ein leggje stor vekt på den trongen lokalsamfunnet har for eit politi som er til stades. Ei sterk sentralisering vil òg svekkje ordninga med Politiråd. Det er ein føresetnad for politiets deltaking i slike råd at dei har god lokalkunnskap. Den konkrete løysinga må etter Vinje kommunes vurdering bli utforma lokalt i samarbeid mellom politi, kommune og andre relevante samarbeidspartnarar. Politiet og kommunen må inngå forplikande samarbeidsavtaler lokalt om det lokale tenestetilbodet og om samarbeidet mellom kommune og politi.»

Kommunene *Masfjorden*, *Gulen* og *Solund* har bedt om at departementet sikrer grunnlaget for å videreføre den desentraliserte tjenestestrukturen i politiet ved at flere oppgaver blir overført til lokale politi- og lensmannskontor.

11.4 Departementets syn

11.4.1 Generelt

Det er helt sentralt at de nye politidistriktene organiseres slik at en får en faglig god og kostnadseffektiv tjenesteutførelse. Formålet med nærpolitireformen er blant annet å sikre at flere politiressurser kan brukes til politiets kjerneoppgaver. Det er viktig å sikre at ny organisering ikke medfører mer byråkrati og virker kostnadsdrivende. Politiet skal derfor organiseres i to nivåer. Driftsenhetene i politidistriktet kan omfatte flere tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner). Administrative oppgaver skal så langt som mulig ivaretas på politidistriktetsnivå og av driftsenhetene, ikke ved det enkelte tjenestested. Tjenestestedene skal sørge for at det publikumsrettede arbeid blir utført i samspill med mobile enheter. Departementet foreslår enkelte endringer i politi-

loven § 16 for å legge til rette for at de politimesige og administrative oppgavene kan organiseres mest mulig hensiktsmessig.

Hvert *politidistrikt* har som utgangspunkt følgende funksjoner:

- administrative fellesfunksjoner
- prioritering på tvers av fagområder og geografi
- operasjonssentral og andre operative felles funksjoner
- felles kriminal- og påtaleenhet
- analyse og forebygging
- Politiets Sikkerhetstjeneste

Geografiske driftsenheter har som utgangspunkt et særlig ansvar for å ivareta administrative oppgaver for tjenestestedene. Driftsenhetslederen er også tjenestestedsleder, og driftsenhetene kan tillegges følgende funksjoner:

- budsjettansvar
- personalansvar
- resultatansvar
- tjenesteplanlegging (vakt- og patruljetjeneste mv.)
- koordinering av forebyggende arbeid
- samordne etterforskningsarbeidet
- sivil rettspleie-oppgaver (etter ny lovgivning)
- forvaltningsoppgaver
- styre tjenestesteder
 - levere ressurser til vakt- og patruljetjeneste
 - publikumsekspedisjon
 - drive forebyggende arbeid
 - etterforske det store flertall av straffesaker
 - kontakt med samarbeidspartnere
 - sivil rettspleie
 - forvaltningsoppgaver

Det skal kunne opprettes funksjonelle driftsenheter til behandling av oppgaver med den sivile rettspleien og forvaltningsoppgaver der dette er hensiktsmessig ut fra hensynet til effektivitet og robusthet i tjenestetilbudet. Departementet vil forberede de regelendringer som er nødvendige for å legge til rette for å kunne effektivisere arbeidet med den sivile rettspleien.

Tjenestestedene tar imot anmeldelser, søknader og andre henvendelser. Videre vil både etterforskning og forebyggende arbeid fortsatt måtte utføres lokalt med utgangspunkt i det enkelte tjenestested, og tjenestestedene vil stille til disposisjon ressurser til vakt- og patruljetjenesten i området. Lensmannskontorene og politistasjonene vil fortsatt være sentrale i kontakten mellom innbyggerne og politiet. Samtidig bidrar

særlig den teknologiske utviklingen til å redusere betydningen av geografiske avstander, ved at innbyggerne kan kommunisere med politiet på annen måte enn ved fysisk fremmøte, og politiet selv vil kunne utføre flere operasjoner ute i «terrenget». Når disse mulighetene utnyttes, blir det mindre viktig enn før for kvaliteten i polititjenesten hvor de faste tjenestestedene er lokalisert.

Politiets lokale struktur med mange og til dels små tjenestesteder, er ressurskrevende, og beskrives både i politianalysen og andre steder som et hinder for en god polititjeneste. Det synes klart at politiressursene er «spredt for tynt utover» til å gi en effektiv og god polititjeneste. Ulempene ved at ressursene er spredt på et stort antall lokasjoner er i noen grad avhjulpet gjennom vaksamarbeid og ulike regionordninger. Det er likevel behov for å gjennomgå den lokale strukturen, med sikte på å oppnå en inndeling og et nett av tjenestesteder som bedre enn i dag understøtter arbeidet med beredskap og kriminalitetsbekjempelse over hele landet. Hvor mange tjenestesteder en slik gjennomgang bør ende opp med, er ikke gitt før gjennomgangen er foretatt. Det bør være gode løsninger lokalt – ikke et konkret antall – som danner premiss for denne prosessen. Politianalysens anslag for tjenestesteder er imidlertid for lavt. Organiseringen av politiet skal innrettes slik at publikum opplever at det har et tilgjengelig politi når det har behov for politiets tjenester.

Ved vurdering av behovene lokalt skal det ikke bare legges vekt på historiske data, men også på risikobildet fremover. Forventet befolkningsutvikling og trekk ved kriminalitetsbildet vil være blant det som kan spille inn. Når det gjelder kjøreavstand for innbyggerne, mener departementet at det skal oppstilles et krav om reiseavstand *for det enkelte politidistrikt*. Minst 90 % av innbyggerne i hvert politidistrikt skal ha maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested.

Trygge lokalsamfunn skapes gjennom bredt samarbeid om lokale forebyggende tiltak. En vel fungerende kontaktflate mellom politi og lokalsamfunn er en forutsetning for god forebygging og kriminalitetsbekjempelse. God dialog og informasjonsflyt mellom aktørene sikrer økt kunnskap og forståelse for roller og oppgaver. Deltakelse og eierskap til forebyggende arbeid må forankres på toppnivå, så vel i kommunene som hos politiet lokalt. Politidirektoratet skal iverksette et prøveprosjekt for styrket samhandling mellom politi og lokalsamfunn (kommune, frivillige organisasjoner og næringsliv) i minst ett politidistrikt.

I samarbeid med kommunene og andre kan politiet delta i kontorfellesskap for å ivareta enkelte lokale oppgaver, eksempelvis politikontaktens arbeid lokalt.

I likhet med politiråd, er SLT-samarbeidet (Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak) et viktig lokalt forebyggende tiltak som bør videreføres. Departementet vil legge til rette for dette.

11.4.2 Krav til polititjenesten gir føringer for den lokale strukturen

Noen av de hensyn som gjør seg gjeldende ved utformingen av en ny tjenestestedsstruktur, vil trekke i forskjellig retning. Eksempelvis kan det være spenninger mellom behovet for å samle ressursene tilstrekkelig til å få et godt faglig miljø, og for at politiets tjenestemenn og -kvinner bør kjenne de områdene de skal virke i. Fremfor å angi generelt hvordan slike avveininger skal falle ut, bør oppmerksomheten rettes mot kvalitetskravene til den tjenesten som politiet skal levere. Noen viktige krav er regnet opp i punkt 5.3 ovenfor. Oppsummert stilles det der følgende krav:

Publikumsservice:

- Tjenestestedene tar imot anmeldelser, søknader og andre henvendelser, og gir veiledning til publikum om politiets tjenestetilbud. Ved anmeldte forhold iverksettes eventuell etterforskning snarest mulig.
- Tjenestestedene skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid minst én dag i uken.
- Minst 90 % av innbyggerne i hvert distrikt har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested.
- 95 % av alle anropene til 112 skal være besvart innen 20 sekunder på landsbasis.

Forebygging:

- Politiet skal drive et aktivt forebyggende arbeid i egen regi og i samarbeid med andre.
- Hver kommune har minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i «sin» eller «sine» kommuner, og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet.
- Politiet skal jevnlig drøfte innretningen av det forebyggende arbeidet og vakt- og patruljetjenesten i området, med berørte kommuner.

Tilgjengelighet og beredskap:

- Alle politidistriktene har innsatspersonell som kan håndtere krevende hendelser.
- Polititjenestemenn og -kvinner bor spredt, slik at flest mulig lokalsamfunn har politiansatte boende i sitt lokalmiljø. I ansettelsesprosessen legges det vekt på å oppnå bosetting på steder der det ikke allerede bor polititjenestemenn eller -kvinner. Politiet skal vurdere incentivordninger for å oppnå bosetting og tilstedeværelse fra politiet i lokalsamfunnet.
- Publikum skal oppleve rask respons og god kvalitet på politiets beredskap som også omfatter god samhandling og god etterforskning i alle ledd.
- Politianalysens anslag for tjenestesteder er for lavt. Organiseringen av politiet skal gjøres slik at publikum opplever at de har et tilgjengelig politi når de har behov for politiets tjenester.
- Nærmere definerte krav til responstid ved ekstraordinære hendelser, hendelser hvor liv er direkte truet og/eller hvor det er umiddelbart behov for innsats fra politiet.

I dag er politiets kontakt med kommunene organisert på forskjellige måter. Store kommuner har gjerne flere kontaktpunkter i kommunen. For å sikre alle kommuner, uavhengig av størrelse, god tilgang til kontakt med politiet, skal politiet sørge for at alle kommunene får en fast politikontakt ved det lensmannskontoret eller den politistasjonen kommunen hører til. Videre skal politiet jevnlig drøfte innretningen av det forebyggende arbeidet og vakt- og patruljetjenesten i området med berørte kommuner.

Det kan være av verdi for polititjenesten i et område at det bor politifolk der. Regelverket inneholder enkelte bestemmelser om at ansatte i politiet skal bosette seg i forsvarlig avstand til tjenestestedet. Dette regelverket er primært innrettet mot å sikre nærhet mellom arbeidssted og bolig. Dette er et noe annet perspektiv enn et ønske om at det skal bo politifolk også andre steder enn der tjenestestedene er lokalisert. For å utnytte de positive effektene som kan ligge i å ha politifolk bosatt på mange steder, mener departementet at politiet – i forbindelse med den gjennomgangen av tjenestestedstrukturen som skal foretas, og ut fra forholdene lokalt – skal vurdere om det bør etableres incentivordninger mv. som kan sikre spredt bosetting.

11.5 Fullmakt til å beslutte endringer**11.5.1 Innledning**

Myndigheten til å fastsette inndelingen i lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver ligger etter loven til Kongen, jf. politiloven § 16. Myndigheten utøves av Kongen i statsråd. Forslag til endringer i inndelingen lokalt forelegges normalt for de kommunene som er berørt. I St.meld. nr. 25 (2008–2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru Om distrikts- og regionalpolitikken* er det uttalt at «[d]ersom det er semje på lokalt nivå om grensereguleringar som har som formål å effektivisere kampen mot kriminalitet og betre publikumstenesta, kan saka sendast til departementet for vidare handsaming» (meldingen punkt 5.9.1.1). Det er en praksis for at Politidirektoratet ikke legger frem forslag for departementet om endringer i distriktsstrukturen dersom kommunene ikke er enige i forslaget.

Politianalyseutvalget viser til en del eksempler på at det i politidistriktene er sett behov for endringer, uten at dette har fått gjennomslag. Utvalget beskriver at dette har vært tilfelle selv på steder der det har vært prinsipiell enighet om behovet for sammenslåinger, men det ikke har vært samme enighet om hvor de gjenværende lensmannskontorene skal være lokalisert (NOU 2013: 9 punkt 12). Utvalget beskriver også at det er tatt initiativer til endringer i den lokale strukturene i en rekke politidistrikter, men at disse ikke er sluttbehandlet fordi det ikke har vært full oppslutning lokalt. Utvalget anser dagens lokale struktur som et reelt hinder for politiets mulighet til å tilby en god polititjeneste lokalt. Det anbefaler at beslutningsfullmakten knyttet til opprettelse og endring av politistasjons- og lensmannsdistrikter legges til Politidirektoratet. Fullmakten bør etter utvalgets syn reguleres innenfor et sett med kriterier og prosessuelle krav, herunder krav til responstid, publikumstilgjengelighet, konsekvensanalyse og lokal uttalerett. Hensynet til effektive polititjenester bør etter utvalgets syn være det viktigste kriteriet (utredningen punkt 12.9).

Under høringen har blant annet *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, riksadvokaten, Politidirektoratet, Difi og Parat* støttet forslaget om at Politidirektoratet bør kunne fastsette politiets lokale struktur. *Riksadvokaten* ser denne endringen som en forutsetning for å gjøre større endringer i politidistriktsstrukturen. *Difi* viser til at det er normalt i etatsstyringssammenheng at organisering av virksomheten ligger til virksomhetsleder, og er enig i at utvidede fullmakter på

dette området er nødvendig for å øke handlingsrommet til politiet. *Politidirektoratet* uttaler blant annet at hvordan den lokale strukturen konkret skal organiseres, i størst mulig grad bør utformes og tilrettelegges av det enkelte distrikt, sett i sammenheng med utviklingen av et mellomnivå av driftsenheter, basert på lokal kunnskap og analyse i samarbeid med kommuner og andre interessenter. Også *Norges politilederslag* støtter at myndigheten delegeres til Politidirektoratet. *Juristforbundet* uttaler blant annet:

«Juristforbundet vil påpeke viktigheten av å få til endringer i den lokale tjenestestedsstrukturen (nivå 2), og vi støtter langt på vei de vurderinger som gjøres i politianalysen. Frem til i dag har det vist seg vanskelig å få til nødvendige omstillinger lokalt. Dette er begrunnet i kommunenes vetorett vedrørende sammenslåing av lensmannskontorer. Skal man få til nødvendige endringer for fremtiden, vil det derfor være nødvendig å frata kommunene vetoretten. Dette kan vise seg lettere sagt enn gjort, men er etter Juristforbundets mening nødvendig for å få et best mulig politi i fremtiden.»

Porsgrunn kommune viser til at dagens ordning går utover den samlede trygghet og effektivitet som det forventes at politiet skal stå for, og er – tross bekymringer for større distanse mellom politiet og publikum – enig i at Politidirektoratet må gis mulighet til å foreta de organisatoriske grep som er nødvendig for å konsentrere kriminalitetsbekjempelsen der den skjer. *Politijuristene* og kommunene *Bodø*, *Rana*, *Hamarøy* og *Nesna* mener at fullmakten når det gjelder beslutning om lokal struktur bør overføres til politimesteren, fordi denne kjenner best til de lokale behov for organisering av tjenestesteder.

Kommunesektorens organisasjon (KS), *Kommunal- og regionaldepartementet*, *Advokatforeningen* og en rekke kommuner, fylkeskommuner og regionråd er skeptiske eller negative til forslaget om å legge beslutningsmyndigheten til Politidirektoratet. KS påpeker at lokal enighet ikke skal være en forutsetning for endringer i lokal struktur, men mener at regjeringen må foreta en helhetsvurdering der berørte kommuners uttalelse må tillegges betydelig vekt. *Advokatforeningen* frykter at myndighet til direktoratsnivå vil lede til større grad av sentralisering, og at man over tid vil se nedbygging av lokale tjenestesteder. Foreningen viser til tilsvarende mekanisme innen andre virksomhetsområder der slik myndighet er flyttet. Blant de kommunene som er negative eller skep-

tiske, er *Gjerstad kommune*. Kommunen uttaler at myndigheten gjelder beslutninger som i stor grad angår lokalsamfunnene rundt om i landet, og viser til at dette dreier seg om mye mer enn bare rent politifaglige effektivitetshensyn. *Hedmark fylkeskommune* mener at beslutningsfullmakten for lokal struktur fortsatt bør ligge hos Kongen i statsråd, men at mangel på lokal enighet ikke bør være til hinder for å fremme forslag om sammenslåinger, og at regjeringen må treffe beslutningene når all relevant saksinformasjon foreligger. Høringsinstansen mener videre at kommunen bør være naturlig samarbeidspart for politiet og viktig høringsinstans i slike sammenslåingsprosesser. *Vadsø kommune* og *Øst-Finnmark regionråd* mener at «vetoretten» kommer i en annen stilling dersom politiet får absolutte krav til responstid og tilstedeværelse. *Kviteseid kommune* mener at eventuelle endringer i beslutningsfullmakt for lokal struktur bør bygge på en grundig prosess der «styringsmakter sitt syn blir tillagt stor vekt».

11.5.2 Departementets vurdering

Etter departementets syn er det naturlig at den lokale strukturen skal fastsettes av politiet. Politiet, med politidirektøren i spissen, er ansvarlig for å levere trygghet til befolkningen. Tjenestestedene er ett av verktøyene for å kunne ivareta denne oppgaven. Det er derfor naturlig at politiet selv får hånd om utformingen av nettet av tjenestesteder. På den måten får etaten best forutsetninger for å levere gode tjenester til publikum. Departementets rolle er heller å stille krav til kvaliteten i polititjenesten. Indirekte henger disse tingene som nevnt sammen, ved at kravene til kvalitet virker dimensjonerende for etaten.

I punkt 5.3 ovenfor har departementet angitt visse kvalitetskrav som politietaten skal oppfylle. I kriteriene ligger blant annet at minst 90 % av innbyggerne i hvert politidistrikt skal ha maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested, og at minst 95 % av alle anrop til nødnummer 112 besvares innen 20 sekunder. Oppfyllelse av disse kravene forutsetter i praksis et visst antall tjenestesteder og en viss bemanning av operasjonssentralene. Organiseringen må ta høyde for at slike krav skal oppfylles. Også kravene til responstid vil sette begrensninger for hvordan politiet kan organisere seg, og for hvilke styrker de har ute på patrulje til enhver tid. Ved å oppstille krav til responstid for gitte situasjoner, vil politiet måtte disponere ressursene på en måte som gjøre det mulig å oppfylle kravet. Dette vil gi en bedre hverdagsberedskap, og innbyggerne den tryggheten

de har grunn til å forvente. Når det gjelder Østfinnmark politidistrikt, vises til punkt 12.4.1 nedenfor.

Innføring av en fast politikontakt for kommunene skal sikre at det forebyggende arbeidet gis prioritet og kontinuerlig oppfølging. Dette gir også klare føringer for politimesterens ressursdisponering, ved at denne må ta høyde for kravet om slike politikontakter og gi stillingene et innhold som gir styrket forebyggende effekt.

Departementet mener videre at det fremover ikke bør være slik at alle berørte kommuner må være enige for at det skal kunne gjøres endringer. Beslutning om sammenslåing av tjenestesteder skal treffes av Politidirektoratet etter forutgående involvering av berørte lokale interesser. Kommunene har legitime interesser i slike endringer, og vil ha vesentlige bidrag til vurderingen av dem. Den enkelte kommune kan imidlertid ikke representere alle de hensyn som må tas i betraktning i spørsmål om politiets organisering. Selv om de er viktige, bør dermed heller ikke kommunenes syn i seg selv være avgjørende for om det skal gjøres endringer. Den enkelte kommune som berøres av strukturendring, skal derimot kunne påklage Politidirektoratets beslutning på grunnlag av feil i saksbehandlingen og at endret tjenestestruktur ikke oppfyller kravene etter punkt 5.3 ovenfor. Justis- og beredskapsdepartementet er klageinstans.

Etter politiloven § 16 ligger myndigheten til å treffe avgjørelser om inndelingen i lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver til «Kongen». For øvrig ligger beslutninger om innretning av tjenestestedsstrukturen til departementet og politiet selv. Under politiloven av 1936 var Justisdepartementet gitt fullmakt til å regulere inndelingen i lensmannsdistrikter, jf. forskrift 22. oktober 1965 nr. 9743 (uttrykket «politistasjonsdistrikter» kom inn først under någjeldende lov). Det fremgår av forarbeidene til dagens politilov at departementet, under forberedelsen av denne i 1994/1995, mente at det *ikke* lå til rette for å delegerer myndigheten til å endre inndelingen i lensmannsdistrikter, idet det uttalte (Ot.prp. nr. 22 (1994–95) del V, kommentar til § 16):

«Endringer i distriktenes antall eller i grensene mellom distrikter besluttet av Kongen. Dette gjelder også for lensmannsdistrikter, noe som innebærer at den formelle beslutningsmyndigheten blir flyttet ett trinn opp i forhold til dagens ordning. Endringen er gjort i erkjennelse av at sammenslåing av distrikter og regulering av distriktsgrenser er politisk sett meget

vanskelige saker som ikke bør avgjøres av et enkelt departement, men av Regjeringen.»

Som nevnt mener departementet nå at Politidirektoratet bør gis myndighet til å beslutte endringer i politiets lokale struktur. Departementet har ikke funnet det nødvendig å foreslå at det presiseres i politiloven § 16 at myndigheten kan delegeres. Lovteksten, som direkte gjelder inndelingen i lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politidistrikter med sivile rettspleieoppgaver, har allerede den utformingen som er vanlig når det ikke oppstilles avvik fra alminnelige prinsipper for delegering av beslutningsmyndighet. Politidirektoratet vil kunne utøve myndigheten innenfor de rammer som Kongen eller departementet gir.

11.6 Krav til prosess ved endringer

Som nevnt under punkt 11.5 ovenfor, bør ikke spørsmål om organisatoriske endringer i politiet helt og fullt bero på kommunenes syn. Videre skal politiet samarbeide med kommunene både i politiråd og ellers, uavhengig av hvordan politiets struktur er innrettet. Slik sett skal det ha begrenset betydning for kommunene hvordan politiet er organisert og hvor det har sine tjenestesteder. Samtidig er det åpenbart at kommunene – ut fra så vel direkte samarbeid som andre interesser i forholdene i egen kommune – reelt sett har en betydelig interesse i politiets virksomhet lokalt. I tillegg har de lokalkunnskap som kan være av verdi for politiets utvikling og prosesser. Dette er en viktig del av bakgrunnen for at politiet skal rådføre seg med kommunene om innretningen av forebyggende virksomhet og vakt- og patruljetjenesten, jf. punkt 5.3 ovenfor. På denne bakgrunnen er det klart at berørte kommuner også fremover må tas med på råd i saker om endring i tjenestestedsstrukturen. Kommunene må få saker om mulige endringer til uttalelse før beslutningen reelt sett treffes, og med en rimelig tid til behandling i kommunen. Det forutsettes også at politiet følger de retningslinjer som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Politidirektoratet vil måtte påse at berørte kommuner har hatt en rimelig anledning til å legge frem sitt syn, og gjøre seg kjent med hovedtrekkene i det som eventuelt er fremført, før det beslutter endringer som vil innebære at en kommune ikke lenger har et fast polititjenestested hos seg. At berørte kommuner har fått en rimelig anledning til å legge frem sitt syn, vil også være

blant det som departementet ser på ved behandling av eventuelle klager.

11.7 Organiseringen av Politiets sikkerhetstjeneste lokalt

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) ledes av Den sentrale enhet (DSE). I tillegg til å lede tjenesten nasjonalt, har DSE ansvaret for PST-tjenesten i Oslo politidistrikt. I de øvrige 26 politidistrikter er det egne PST-enheter (distriktsenheter). Personalet i distriktsenhetene er ansatt i det politidistriktet de arbeider i, og er underlagt politimesteren. Ca. 25 prosent av PSTs ansatte arbeider i distriktsenhetene. Distriktsenhetene er underlagt sjef PSTs instruksjonsmyndighet.

En av anbefalingene fra 22. juli-kommisjonen var at «PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler» (NOU 2012: 14 punkt 19.9).

I april 2012 nedsatte departementet et utvalg som skulle vurdere ulike sider ved PST. I utvalgets rapport (*Ekstern gjennomgang av Politiets sik-*

kerhetstjeneste. Rapport fra Traavikutvalget) anbefales det at sjef PST får full myndighet over distriktsenhetene med hensyn til både faglige og budsjettmessige prioriteringer, utvikling og oppgaveløsning. Det påpekes også at flere av distriktsenhetene er så små at de reelt sett ikke har ressursmessige forutsetninger for å ivareta PSTs samfunnsoppdrag, og at sjef PST med dagens ordning har begrensede muligheter til å ivareta sitt totalansvar i disse distriktene.

Departementet mener at dagens modell med PSTs distriktsenheter som en del av politidistriktene, bør videreføres inntil videre. Lederen av PST-enhetene bør delta i politidistriktets ledergruppe som nå. Med forslagene i denne proposisjonen vil også PST-enhetene blir større. Videre er det viktig at PSTs distriktsenheter bidrar inn i politidistriktenes forebyggende arbeid. Det vises til regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, som omtaler behovet for et tettere samarbeid enn i dag mellom PST og det øvrige politiet. Departementet vil i samarbeid med sjef PST og politidirektøren gjennomføre en del tiltak som gir sjef PST større mulighet til å påvirke prioriteringene og beslutningene i PSTs distriktsenheter. Det vil bli utarbeidet instruksjoner for å avklare ansvar og roller på de områdene der det er påpekt uheldige uklarheter.

12 Nærmere om inndelingen i politidistrikter

12.1 Innledning

I dag er landet inndelt i 27 politidistrikter (utenom Svalbard). Hvert distrikt ledes av en politimester, som har det overordnede ansvaret for virksomheten i politidistriktet, herunder for oppfølgingen av de mål og resultatkrav som er formulert for virksomheten. Politimesteren og dennes stab leder virksomheten, og behandler i noen grad enkeltsaker. Hvert av politidistriktene har en operasjonssentral som blant annet koordinerer politiets arbeid ved utrykning. Videre betjener politidistriktet politiets nødtelefon 112 og servicetelefon 02800, og har en sentralarrest. Som ansvarlig for virksomheten i politidistriktet har politidistriktsledelsen ulike former for kontakt med offentligheten, innbyggerne, og relevante samarbeidspartnere. Innbyggernes behov for kontakt med politiet (ut over nevnte telefon tjenester) ivaretas primært gjennom politistasjonene og lensmannskontorene.

12.2 Utvalgets forslag til en ny politidistriktsinndeling

Politianalyseutvalget mener at dagens inndeling i 27 politidistrikter ikke gir de nødvendige forutsetningene for å utvikle spesialistfunksjoner og kapasitet til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser godt nok. Utvalget viser til at det er store forskjeller mellom politidistriktene med hensyn til størrelse, volum og kriminalitetsomfang, og mener at det gir et dårlig grunnlag for å kunne bygge et felles kunnskapsgrunnlag, prosedyrer og metoder (NOU 2013: 9 punkt 6 og 12). Utvalget har vurdert tre ulike modeller; en fylkesmodell med 18 politidistrikter, en mellommodell med ti distrikter, og en regionmodell med seks politidistrikter (utvalget betegner sistnevnte modell som «regionsmodellen». Både i sitater og eller omtales modellen i proposisjonen her som «regionmodellen»). Utvalget anbefaler regionmodellen, idet det er denne som etter utvalgets vurdering gir de beste forutsetningene for å utvikle god kvalitet og sterke fagmiljøer. Ved vurderingen har utvalget lagt særlig vekt på behovene for robuste politidis-

trikter, bedre ledelse og styring, og effektiv bruk av ressurser.

Som ledd i vurderingene av ulike alternativer for en ny politidistriktsinndeling, etablerte utvalget et sett av kriterier som alternativene ble vurdert opp mot. Kriteriene ble inndelt i fire kategorier, som utvalget formulerer slik (NOU 2013: 9 punkt 12.5.3):

1. *Robuste politidistrikter* med tilstrekkelig kapasitet til å etablere kompetent ledelse og fagmiljøer med spesialisert kompetanse.
2. *Enhetlig organisering* ved at politidistriktene har nogenlunde lik størrelse med hensyn til innbyggere, oppgaver, budsjett og personell som muliggjør en mest mulig lik organisering av politidistriktene.
3. *Styring og ledelse* av etaten som helhet og innenfor hvert politidistrikt gjennom hensiktsmessige kontrollspenn.
4. *Effektiv ressursutnyttelse* til administrasjon, drift og ledelse i politidistriktene og dermed mulighet til å frigjøre ressurser til politioperativt arbeid.

Innen den første kategorien (robuste politidistrikter) angir utvalget blant annet et minimum for bemanningsnivå som det mener må til for at det enkelte politidistrikt kan utføre sine oppgaver på en god måte. Utvalget beskriver hvor mange årsverk funksjoner som operasjonssentral, innsatsledelse, forebygging, ulike typer kriminalitet, påtalearbeid mv. vil kreve. I en samlet vurdering av de alternative modellene for politidistriktsinndelingen, uttaler utvalget (NOU 2013: 9 punkt 12.5.8):

«Samlet sett vil kun regionmodellen oppfylle kriteriene utvalget har satt for robuste politidistrikter, mens halvparten av politidistriktene i mellommodellen oppfylder kriteriene. I fylkesmodellen, med 18 politidistrikter, er det store forskjeller mellom politidistriktene, og flertallet av politidistriktene har store mangler med hensyn til å oppfylle de kriteriene som er etablert for et robust politidistrikt.

Når det gjelder en enhetlig organisering av etaten, kommer regionmodellen best ut, etterfulgt av mellommodellen. Begge disse modellene legger til rette for relativt like politidistrikter som kan organiseres på en enhetlig måte, selv om det i mellommodellen er noe større forskjell mellom politidistriktene. Fylkesmodellen legger ikke til rette for enhetlig organisering av politidistriktene ettersom den innebærer flere små politidistrikter som det ikke er hensiktsmessig å organisere på samme måte som de største. Fylkesmodellen vil ha mange av de samme svakhetene som dagens struktur med 27 politidistrikter.

Innenfor styring og ledelse legger regionmodellen til rette for at det kan etableres en reell strategisk ledergruppe for etaten, hvilket verken mellommodellen eller fylkesmodellen gjør. For alle modellene vil endringer i lokal struktur og organisering være påkrevd for å få en god styring og ledelse av det enkelte politidistrikt, og dette vil det være mer krevende å finne gode løsninger på i regionmodellen enn i de to andre modellene. Det geografiske omfanget av politidistriktene i regionmodellen kan skape noen utfordringer innen operativ ledelse i politidistriktet, men dette er håndterbart gjennom bruk av eksisterende teknologi på operasjonssentralene, slik det gjøres i store politidistrikter i dag.

Regionmodellen gir også de beste forutsetningene for en effektiv ressursutnyttelse i politidistriktene. Både innen administrasjon, ledelse og de politioperative områdene gir denne modellen mulighet for vesentlig større gevinster enn de to andre modellene. Spesielt fylkesmodellen kommer her dårlig ut ettersom kun et fåtall av politidistriktene vil få en størrelse som muliggjør stordriftsfordeler.

Regionmodellen vil ha et effektiviseringspotensial på nesten 600 årsverk innen de områdene som er kvantifisert. En fylkesmodell vil kunne redusere antall administrative årsverk og ledelsesstillinger med om lag 200, men vil måtte tilføres vesentlige ressurser for å kunne håndtere store og parallelle hendelser gjennom en økt bemanning på operasjonssentraler. Mellommodellen vil gi en besparelse på om lag 400 stillinger innen administrasjon og ledelse, men vil også måtte tilføres mer enn 100 årsverk for å få robuste operasjonssentraler.

Samtidig vil regionmodellen kreve større endringer ved gjennomføring, i og med at den berører et større antall ansatte i etaten, og at den krever større investeringer og omstil-

lingskostnader for å muliggjøre de endringene som skal skje.

Utvalget anbefaler at politidistriktene organiseres etter regionmodellen med seks politidistrikter. Forutsetningen for at denne modellen skal fungere etter intensjonen er at det gjøres nødvendige endringer i den lokale tjenesteenhetsstrukturen og organiseringen innenfor hvert politidistrikt.»

Under omtalen av enheter med nasjonale bistandsfunksjoner (særorganer mv.), bemerker utvalget at blant annet Grensekommisæren i dag ikke har en naturlig plass i organisasjonen (NOU 2013: 9 punkt 12.7). På bakgrunn av den stedlige tilknytningen til den norsk-russiske grensen, anbefales det samme sted at Grensekommisariatet legges under det nordligste politidistriktet i en ny politidistriktsstruktur.

12.3 Høringsinstansenes syn

Høringen har gitt bred oppslutning om at antallet politidistrikter bør reduseres. Men svært mange er skeptiske til en løsning med bare seks distrikter. I argumentasjonen vises det blant annet til betydningen av kjennskap til lokalmiljøet og nærhet til befolkningen. På generell basis har noen advart mot for stor tro på at utfordringer og dilemmaer kan løses gjennom strukturelle endringer og styring. Blant annet uttaler *Politiets fellesforbund*:

«I politiet har det vært stor tro på at utfordringer og dilemmaer kan løses igjennom strukturelle endringer og styring. All erfaring viser at endring av struktur for å løse problemer, skaper nye problemer og dilemmaer. PF mener at forbedringer i politiet i første omgang ikke handler om strukturelle endringer, men om bedre ledelse, evnen til å lære og utvikling av kompetanse.»

Enkelte har påpekt at det ikke foreligger en felles regioninndeling for ulike statlige etater, og etterlyser et prinsippvedtak om hvordan regioninndelingen skal være for å sikre en enhetlig regional inndeling av landet. Blant annet *Difi* legger vekt på at spørsmål om struktur bør ses i sammenheng med annen regional inndeling i staten. *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* etterlyser vurderinger rundt politiets rolle som samvirkeaktør, og dets samarbeid med andre beredskapsaktører i arbeidet med å styrke samfunnssikkerheten. Enkelte andre har tatt til orde for at utfor-

mingen av en ny struktur bør avvende endringer i dagens kommunestruktur. Det er også påpekt behov for å gjennomgå forslagene til politidistriktsinndeling på ny med tanke på geografiske utfordringer.

Politidirektoratet støtter politianalysens forslag om en betydelig reduksjon av antall politidistrikter, og uttaler blant annet:

«Dette vil gi politiet et grunnlag for å bygge sterkere og mer robuste fagmiljø og spesialistfunksjoner ute i politidistriktene og nærmere publikum. Politiets evne til å løse mer utfordrende og vanskelige saker og hendelser vil styrkes betraktelig. Færre men større politidistrikt vil kunne løse flere oppgaver selvstendig og med bedre kvalitet, samt være bedre i stand til å lede operasjoner og håndtere krisesituasjoner. En distriktsstruktur bestående av færre og mer ensartede distrikt vil også være viktig for å legge til rette for bedre organisasjonslæring, bedre samarbeid og bedre kvalitet i kriminalitetsbekjempelsen. En betydelig reduksjon i antallet distrikter er også en viktig forutsetning for å muliggjøre bedre kvalitet i virksomhetsstyringen og fagledelsen fra Politidirektoratet ut mot ytre etat.

I dag er det for stor forskjell mellom de ressurser som er tilgjengelig for politiet lokalt, og de ressurser som er nødvendig for å håndtere de mer krevende saker i distriktene. Særorganene har i begrenset grad kapasitet til å yte nødvendig bistand. Med en betydelig reduksjon i antall politidistrikter vil spesialistkompetanse kunne bygges opp nærere og være mer tilgjengelig for politiet lokalt, enn hva som er mulig i dagens struktur. Dette vil styrke kvaliteten som tilbys befolkningen, spesielt i de områdene som i dag betjenes av de mindre politidistriktene.

Når det gjelder antall distrikter som bør legges til grunn for fremtidig organisering, er dette grundig behandlet i de interne høringsinnspillene i etaten. Det er bred støtte til en betydelig reduksjon i antallet distrikter. Et stort flertall av politimesterne anbefaler mellom seks distrikter (regionmodell) og ti distrikter (mellommodell). Selv om det jevnt over understrekes viktigheten av å etablere robuste distrikter, er det fra enkelte trukket frem visse bekymringer knyttet til geografisk utstrekning på enkelte distrikter i en regionmodell. Herunder stilles det spørsmål om hvordan kunnskap om og forståelse av lokale forhold kan ivaretas i en modell der distriktsledelsen

får et så stort geografisk ansvarsområde som regionmodellen vil innebære. I tillegg trekkes det frem relevante momenter knyttet til demografisk utvikling og kriminalitetsakser når det gjelder den mer konkrete grensdragningen mellom distriktene.»

Etter ytterligere merknader om behov for fagmiljøer og solide påtalefunksjoner mv., uttaler Politidirektoratet videre blant annet:

«Kunnskap om lokale forhold er en styrke ved dagens politiordning. Det vil være viktig at dette ikke går tapt ved overgang til en ny distriktsstruktur. Lokalkunnskap, velfungerende bånd til lokalmiljøene og god publikumskontakt er viktig for kriminalitetsbekjempelsen. I politianalysen er det anbefalt en formalisering av et mellomnivå mellom distrikt og tjenestested, en *driftsenhet*, som skal fylle denne funksjonen. Et mellomnivå eksisterer til en viss grad flere steder i dag, ved at én stasjonssjef, driftsenhetsleder eller lensmann har en overordnet rolle overfor andre lensmannskontor. Politidirektoratet mener at et mellomnivå slik det er beskrevet i politianalysen vil ha en viktig funksjon, både for å bøte på geografiske utfordringer, og for å skape et håndterbart organisatorisk kontrollspenn i de nye distriktene. Hver politimester vil ved en slik ordning kunne lede 4-6 driftsenheter, som igjen styrer og koordinerer et tilsvarende antall lokale tjenestesteder. Dette vil legge til rette for god lokal kontakt og god innsikt i lokale utfordringer, samt være viktig for å sikre at politiets ressurser disponeres på en måte som sikrer god tilstedeværelse. Det er samtidig viktig at en slik modell ikke blir for byråkratisk og beslaglegger for store ressurser til administrasjon. Totalt sett ligger forutsetningene godt til rette for at dette kan unngås. De tunge fagmiljøene i distriktet vil være organisatorisk samlet på distriktsnivå og det forventes at den administrative understøttelsen kan effektiviseres betydelig, gjennom etablering av fellestjenester. Driftsenhetene bør derfor i størst mulig grad være innrettet for planlegging og gjennomføring av den daglige tjenesten ut fra lokale behov og utfordringer, samt koordinering mot lokale myndigheter og samarbeidspartnere. Det bør med andre ord ikke inngå vesentlige administrative funksjoner i en slik driftsenhet. Etableringen av felles støttetjenester for politiet, slik utvalget også foreslår, vil være et viktig bidrag til at dette kan unngås.»

Videre nevner Politidirektoratet blant annet at endring av distriktsstrukturen vil være ressurskrevende, og at det derfor er viktig å velge en løsning som kan vare over tid. Direktoratet mener at en ny inndeling med opp mot ti politidistrikter vil innebære en betydelig forbedring sammenlignet med dagens situasjon, men at utgangspunktet med seks distrikter kan stå seg bedre over tid. Endelig nevner direktoratet at det er behov for å gjennomgå noe grundigere hvordan grensene mellom politidistriktene mer konkret bør trekkes.

Riksadvokaten har forståelse for at det er behov for sammenslåing av politidistrikter, og uttaler at den høyere påtalemyndighet vil kunne fylle sin rolle uansett hvilken struktur som velges for politiet, og er innstilt på å gjøre nødvendige endringer i statsadvokatembetenes inndeling. Høringsinstansen mener imidlertid at de ulike distriktsmodellene ikke er tilstrekkelig utredet hva gjelder blant annet straffesaksbehandlingen, og er meget skeptisk til en så omfattende sammenslåing som en regionmodell med bare seks politidistrikter innebærer. Videre peker riksadvokaten blant annet på at kontrollspennet for den enkelte politimester kan bli for stort. Riksadvokaten legger til grunn at politimesterens styring av straffesaksbehandlingen vil svekkes når politidistriktene blir vesentlig større, og ser det som nødvendig å styrke den overordnede påtalemessige styringen av straffesaksarbeidet, formentlig ved opprettelse av visepolitimesterstillinger som gis særlig ansvar for oppfølging av etterforsknings- og påtalearbeidet.

Hovedredningssentralen (HRS) viser til at Lokal redningssentral er samlokalisert med politiets operasjonssentraler, og dermed vil bli berørt tilsvarende av en reduksjon av politidistriktene. HRS peker på at en reduksjon av antall politidistrikt i utgangspunktet vil kunne ha en positiv effekt for redningstjenesten, men stiller spørsmål ved om en reduksjon til seks lokale redningssentraler er å trekke omorganiseringen for langt fra et redningstjenestefaglig perspektiv. HRS er bekymret for at det blir for store områder å forholde seg til, ved at lokalkunnskapen forsvinner.

Kommunesektorens organisasjon (KS) uttaler blant annet:

«KS mener at flere av dagens 27 politidistrikter kan være for små for å håndtere fremtidens kriminalitetsutfordringer og større kriser/katastrofer. KS vil allikevel fraråde en modell med kun seks politidistrikt/regioner. Politianalyseutvalget undervurderer betydningen av lokalkunnskap i politidistriktenes arbeid og

hvor vanskelig det er å sentralisere kompetanse. KS mener generelt at staten bør gjennomgå sin regionale organisering – helhetlig og koordinert – og fortrinnsvis finne en felles modell for sine ulike statlige etater.

KS vil dessuten understreke betydningen av nær samhandling mellom politidistriktene og Fylkesmannens beredskapsavdeling.»

En del høringsinstanser har hatt merknader til politianalysens kriterier for en robust bemanning av politidistriktene, eller vektleggingen av disse. Noen bemerker at det er uklart hva som ligger til grunn for den minimumsbemanningen som utvalget har angitt, eller at den kan diskuteres eller er for lav. Blant annet spør *Politijuristene* hva som er bakgrunnen for tallet 20 årsverk som et minimum for påtalejurister. Enkelte mener at den skisserte minimumsbemanningen for henholdsvis forebygging og innsatsledelse er for liten.

Forslaget til en regionmodell får tilslutning fra blant andre *Finansdepartementet* og *Forsvarsdepartementet*. Finansdepartementet peker på samarbeidet mellom politiet og Finansdepartementets underliggende etater. Videre mener høringsinstansen at denne inndelingen vil kunne gi Politidirektoratet bedre og mer oversiktlig styring av politidistriktene.

Mellommodellen anbefales av blant annet enkelte fylkeskommuner og en del kommuner og regionråd. Det pekes blant annet på at denne modellen vil gi rom for robuste distrikter, samtidig som distriktene blir mer enhetlige med hensyn til avstand og kultur enn med regionmodellen.

Fylkesmodellen anbefales av blant annet enkelte fylkesmenn, fylkeskommuner og en del kommuner. Blant det som fremheves, er at denne inndelingen vil gi felles grenser på en rekke områder. Flere høringsinstanser fremhever at fylkesmodellen synes best, sammenholdt med fylkesmannens samordningsansvar på beredskapsområdet. Men det er også påpekt at fylkesmannens samordningsrolle kan ivaretas ved at én fylkesmann får samordningsansvaret.

Som det fremgår nedenfor, er forhold vedrørende den norsk-russiske grensen etter departementets syn av betydning for vurderingen av politidistriktsinndelingen i Finnmark. Under høringen påpeker *Forsvarsdepartementet* blant annet:

«I rapporten sies det at Grensekommissæren ikke har en naturlig plass i organisasjonen som særorgan, da institusjonen ikke ivaretar en primærfunksjon for løsning av politiets oppgaver.

Det foreslås derfor å overføre Grensekommissariatet fra Politidirektoratet til politidistrikt Nord. Forsvarsdepartementet vurderer Grensekommissærens oppgaver å være en nasjonal oppgave. Dagens organisering og fastsatte modell for samhandling mellom politimesteren i Øst-Finnmark, Grensekommissæren for den norsk-russiske grensen og sjefen for Garnisonen i Sør-Varanger fungerer godt og er i balanse med tydelige roller. Vi ser det som viktig at rollene, ansvaret og myndigheten videreføres ved en eventuell endring i den organisatoriske modellen. Herunder må ivaretaelse av det gode samarbeidet mellom Grensevakten og øvrige myndigheter samt samarbeidet med russisk grensevakt vektlegges i det videre utredningsarbeidet.»

Østfinnmark politidistrikt peker på distriktets ansvar for Norges landegrense mot Russland, og at de internasjonale oppgavene som ligger i dette ansvaret, må ivaretas på en god måte. Politidistriktet mener at ansvaret og arbeidet vil bli vanskeligere og mer ressurskrevende dersom det flyttes fra Østfinnmark politidistrikt og Sør-Varanger, og peker på at valget av Kirkenes som hovedsete for Østfinnmark politidistrikt ble begrunnet med nærheten til den russiske grensen. Østfinnmark politidistrikt mener at det ikke lenger er behov for ordningen med et eget grensekommissariat utenfor politiet, og at denne ordningen i dag er til hinder for godt justissamarbeid over landegrensen. Grensekommissariatet bør etter politidistriktets syn legges inn som en avdeling hos politimesteren.

Grensekommissæren for den norsk russiske grense (Grensekommissariatet) peker under høringen blant annet på at Grensekommissariatet bidrar til stabilitet og forutsigbarhet på riksgrensen mellom Norge og Russland, og at det er opparbeidet en gjensidig tillit som det vil ta mange år å bygge opp på nytt. Grensekommissariatet spør hva man har å tjene på den omorganisering som vil ligge i å plassere kommissariatet under politimesteren i en region nord. Det vises blant annet til at løsningen med at Grensekommissariatet er underlagt Politidirektoratet, reelt sett ikke har noen betydning for direktoratets kontrollspenn, og at grensetjenesten på russisk side primært styres og organiseres av en avdeling som ikke er underlagt det russiske forsvaret, men som har «rene militære trekk». Ved at grensekommissærstillingen bekles av en offiser, har partene kunnet snakke «samme språk».

12.4 Departementets syn på politidistriktsinndelingen

12.4.1 Nye politidistrikter med større kapasitet

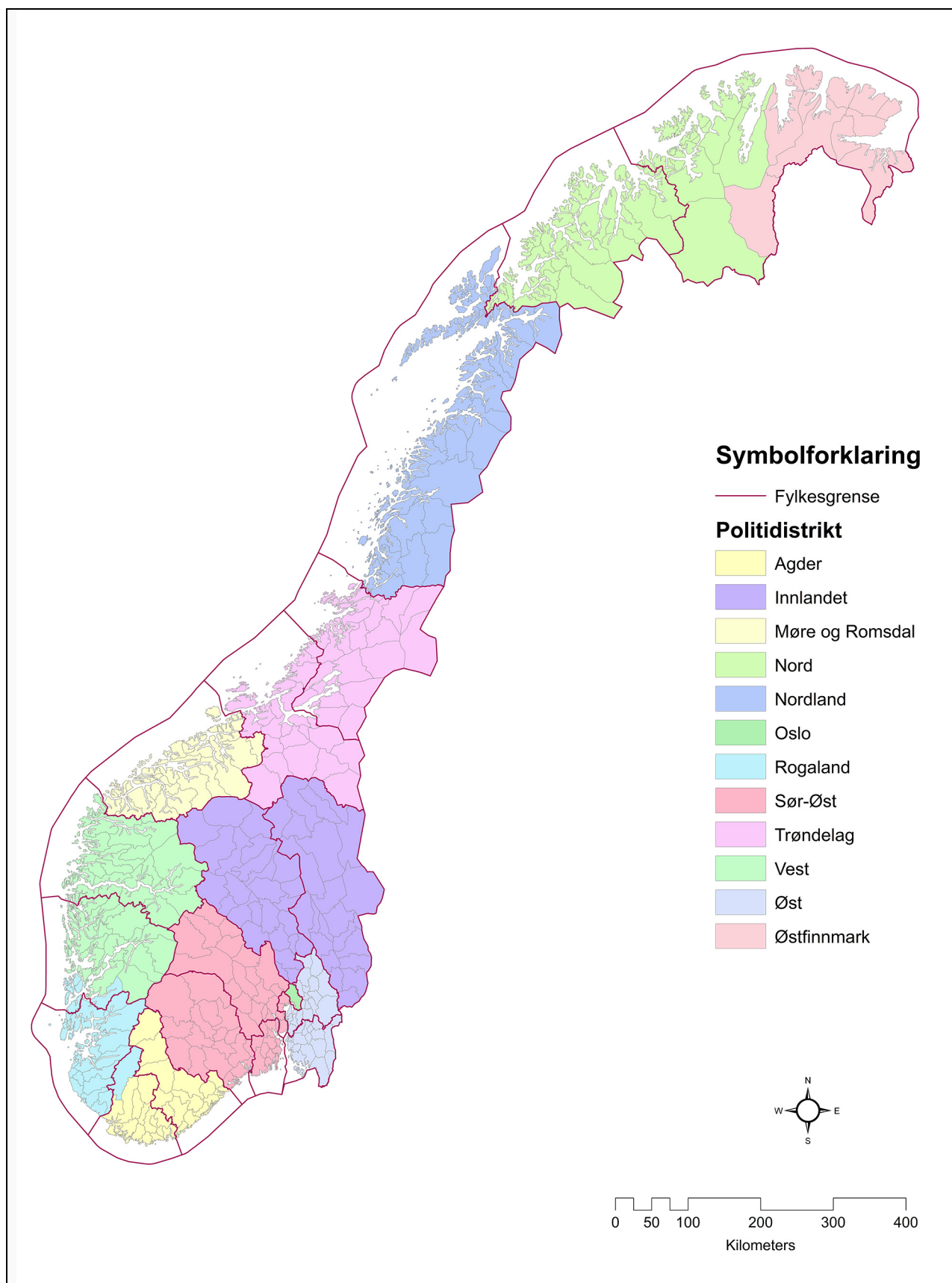
Dagens organisering i 27 politidistrikter gir ikke de nødvendige forutsetninger for å utvikle spesialfunksjoner og kapasitet til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser godt nok. Det er for store forskjeller mellom politidistriktene i størrelse, volum og kriminalitetsomfang, og det gjør det vanskelig å utvikle et felles kunnskapsgrunnlag, prosedyrer og metoder for politiets arbeid. Samtidig er det viktig å forstå at robust politiinnsats også må ses i sammenheng med ulike lokale, geografiske, sosiale og internasjonale forhold som kan påvirke distriktsinndelingen.

Departementet går inn for en ny inndeling med 12 politidistrikter. Fylkesgrensene og nåværende politidistriktsgrenser legges i utgangspunktet til grunn for inndelingen av politidistriktene. Fylkesgrensene er viktige av hensyn til samarbeid med andre offentlige etater, ikke minst på beredskapsområdet.

Inndelingen er som følger:

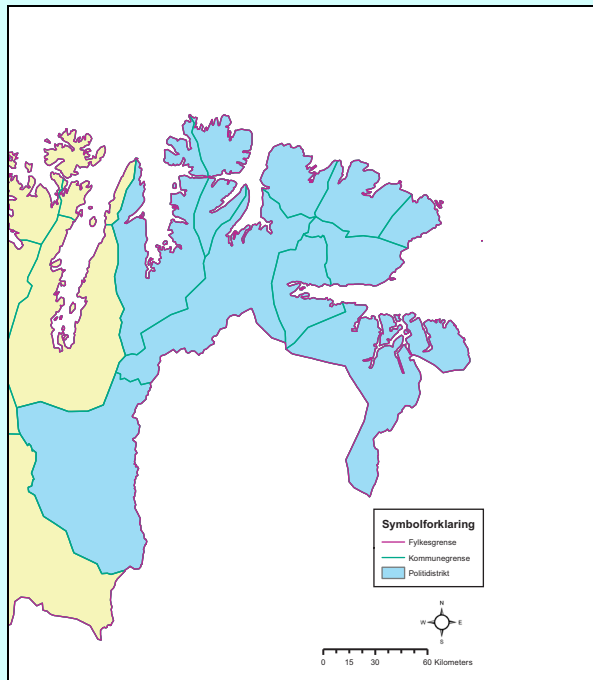
Nye politidistrikter	Geografisk område
1	Østfinnmark Østfinnmark politidistrikt
2	Nord Troms fylke og Vestfinnmark politidistrikt
3	Nordland Nordland fylke
4	Trøndelag Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylke
5	Møre og Romsdal Møre og Romsdal fylke
6	Vest Hordaland politidistrikt og Sogn og Fjordane fylke
7	Rogaland Rogaland fylke pluss Sirdal kommune, og Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt
8	Agder Vest-Agder fylke unntatt Sirdal kommune, og Aust-Agder fylke
9	Sør-Øst Telemark, Vestfold og Buskerud fylke, og Asker og Bærum politidistrikt
10	Oslo Oslo politidistrikt
11	Øst Follo, Romerike og Østfold politidistrikter
12	Innlandet Oppland og Hedmark fylke

Illustrert med kart, gir den nye inndelingen følgende bilde:



Figur 12.1 Ny Politidistriktsinndeling

Boks 12.1 Østfinnmark politidistrikt



Figur 12.2 Østfinnmark

Østfinnmark politidistrikt dekker dagens Østfinnmark politidistrikt.

Omfatter 10 kommuner:

Berlevåg, Båtsfjord, Deatnu Tana, Gamvik, Kárásjohka Karasjok, Lebesby, Sør-Varanger, Unjárga Nesseby, Vadsø og Vardø

Areal: 24 203 km²

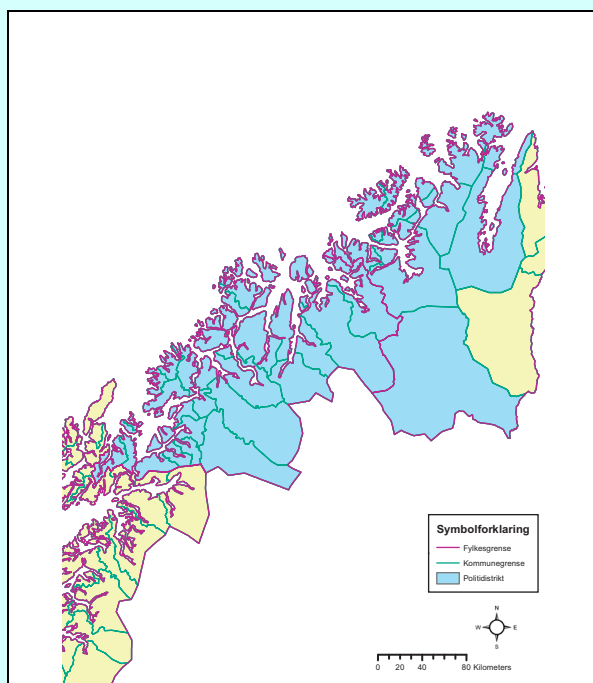
Befolkning per 31.12.2014:

30 853 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 1 300 forbrytelser og ca. 1 000 forseelser

Boks 12.2 Nord politidistrikt



Figur 12.3 Nord

Nord politidistrikt dekker Troms fylke og dagens Vestfinnmark politidistrikt.

Omfatter 33 kommuner:

Alta, Balsfjord, Bardu, Berg, Dyrøy, Gáivuotna Kåffjord, Gratangen, Guovdageaidnu Kautokeino, Hammerfest, Harstad, Hasvik, Ibestad, Karlsøy, Kvalsund, Kvæfjord, Kvænangen, Lavangen, Lenvik, Loppa, Lyngen, Målselv, Måsøy, Nordkapp, Nordreisa, Omasvuotna Storffjord Omasvuonon, Porsanger Porsángu Porsanki, Salangen, Skjervøy, Skånland, Sørreisa, Torsken, Tranøy og Tromsø

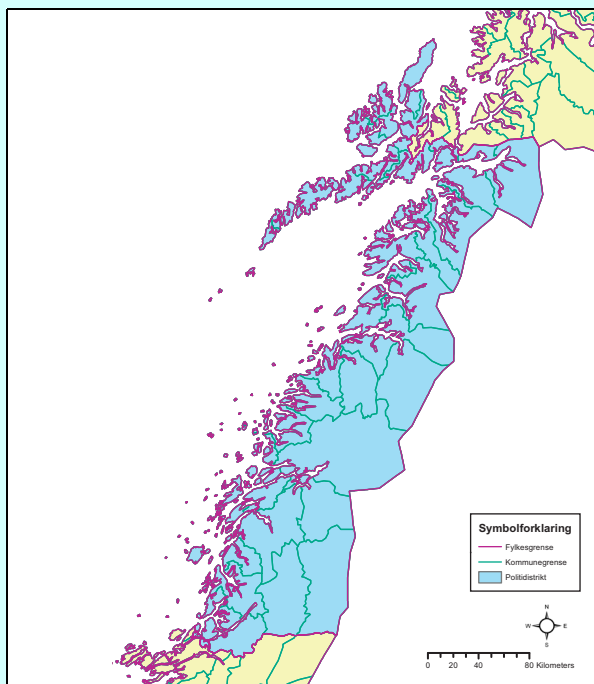
Areal: 50 291 km²

Befolkning per 31.12.2014:

208 205 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 7 200 forbrytelser og ca. 4 800 forseelser

Boks 12.3 Nordland politidistrikt

Figur 12.4 Nordland

Nordland politidistrikt dekker Nordland fylke.

Omfatter 44 kommuner:

Alstahaug, Andøy, Ballangen, Beiarn, Bindal, Bodø, Brønnøy, Bø (Nordl.), Divtasvuodna Tysfjord, Dønna, Evenes, Fauske, Flakstad, Gildeskål, Grane, Håbmer Hamarøy, Hadsel, Hattfjell, Hemnes, Herøy (Nordl.), Leirfjord, Lurøy, Lødingen, Meløy, Moskenes, Narvik, Nesna, Rana, Rødøy, Røst, Saltdal, Sortland, Steigen, Sømna, Sørfold, Tjeldsund, Træna, Vefsn, Vega, Vestvågøy, Vevelstad, Værøy, Vågan og Øksnes

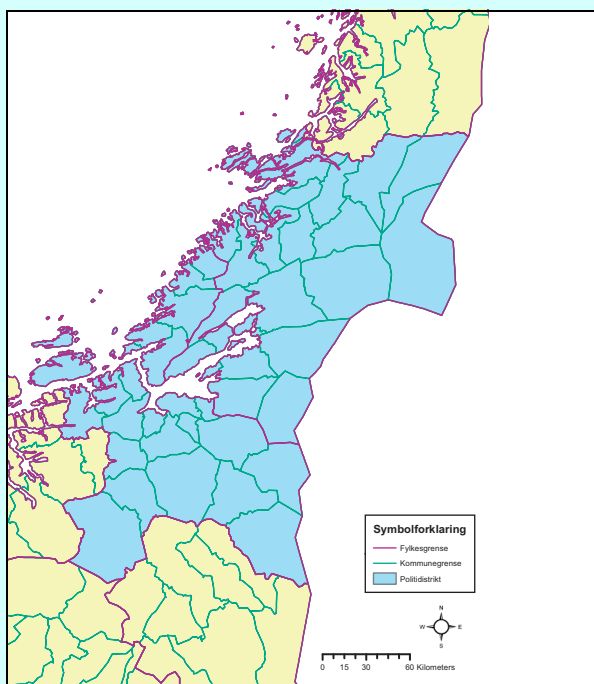
Areal: 38 481 km²

Befolkning per 31.12.2014:

241 682 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 8 300 forbrytelser og ca. 5 200 forseelser

Boks 12.4 Trøndelag politidistrikt

Figur 12.5 Trøndelag

Trøndelag politidistrikt dekker Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke.

Omfatter 48 kommuner:

Agdenes, Bjugn, Flatanger, Fosnes, Frosta, Frøya, Grong, Hemne, Hitra, Holtålen, Høylandet, Inderøy, Klæbu, Leka, Leksvik, Levanger, Lierne, Malvik, Meldal, Melhus, Meråker, Midtre Gauldal, Namdalseid, Namsos, Namsskogan, Nærøy, Oppdal, Orkdal, Osen, Overhalla, Raarvihke Røyrvik, Rennebu, Rissa, Roan, Røros, Selbu, Skaun, Snillfjord, Snåase Snåsa, Steinkjer, Stjørdal, Trondheim, Tydal, Verdal, Verran, Vikna, Ørland og Åfford

Areal: 41 254 km²

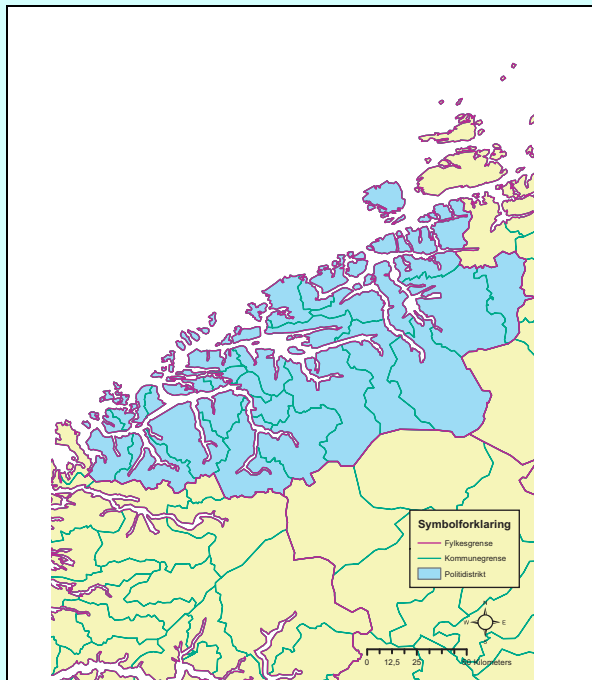
Befolkning per 31.12.2014:

445 785 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 16 700 forbrytelser og ca. 8 800 forseelser

Boks 12.5 Møre og Romsdal politidistrikt



Figur 12.6 Møre og Romsdal

Møre og Romsdal politidistrikt dekker Møre og Romsdal fylke.

Omfatter 36 kommuner:

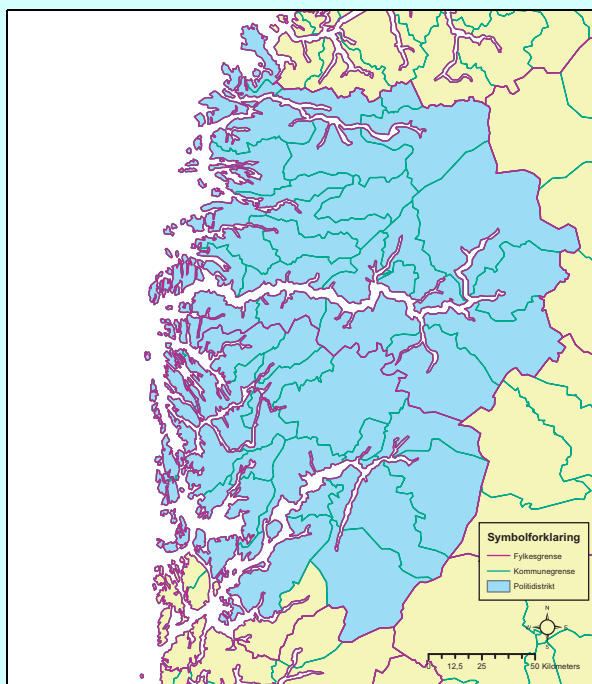
Aukra, Aure, Averøy, Eide, Fræna, Giske, Gjemnes, Halså, Haram, Hareid, Herøy (M. og R.), Kristiansund, Midsund, Molde, Nesset, Norddal, Rauma, Rindal, Sande (M. og R.), Sandøy, Skodje, Smøla, Stordal, Stranda, Sula, Sunndal, Surnadal, Sykkylven, Tingvoll, Ulstein, Vanylven, Vestnes, Volda, Ørskog, Ørsta og Ålesund

Areal: 15 100 km²

Befolkning per 31.12.2014:
263 719 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:
ca. 6 900 forbrytelser og ca. 4 900 forseelser

Boks 12.6 Vest politidistrikt



Figur 12.7 Vest

Vest politidistrikt dekker dagens Hordaland politidistrikt og Sogn og Fjordane fylke.

Omfatter 54 kommuner:

Askvoll, Askøy, Aurland, Austevoll, Austrheim, Balestrand, Bergen, Bremanger, Eid, Eidfjord, Fedje, Fjaler, Fjell, Flora, Fusa, Førde, Gaular, Gloppen, Granvin, Gulen, Hornindal, Hyllestad, Høyanger, Jondal, Jølster, Kvam, Kvinnherad, Leikanger, Lindås, Luster, Lærdal, Masfjorden, Meland, Modalen, Naustdal, Odda, Os (Hord.), Osterøy, Radøy, Samnanger, Selje, Sogndal, Solund, Stryn, Sund, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Vik, Voss, Vågsøy, Øygarden og Årdal.

Areal: 32 542 km²

Befolkning per 31.12.2014:
577 376 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:
ca. 23 600 forbrytelser og ca. 13 300 forseelser

Boks 12.7 Rogaland politidistrikt

Figur 12.8 Rogaland

Rogaland politidistrikt dekker Rogaland fylke, Sirdal kommune og dagens Haugaland og Sunnhordland politidistrikt.

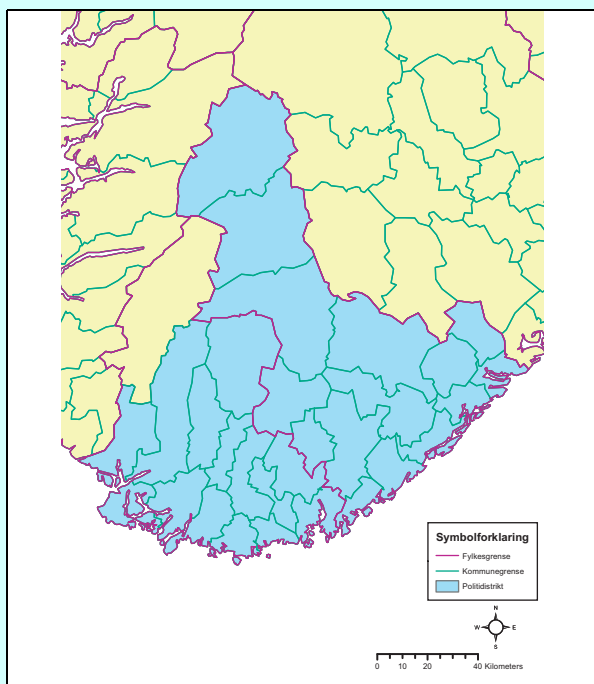
Omfatter 32 kommuner:

Bjerkreim, Bokn, Bømlo, Eigersund, Etne, Finnøy, Fitjar, Forsand, Gjesdal, Haugesund, Hjelmeland, Hå, Karmøy, Klepp, Kvitsøy, Lund, Randaberg, Rennesøy, Sandnes, Sauda, Sirdal, Sokndal, Sola, Stavanger, Stord, Strand, Suldal, Sveio, Time, Tysvær, Utsira og Vindafjord

Areal: 12 446 km²

Befolkning per 31.12.2014:
511 291 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:
ca. 23 300 forbrytelser og ca. 10 500 forseelser

Boks 12.8 Agder politidistrikt

Figur 12.9 Agder

Agder politidistrikt dekker Vest-Agder fylke (unntatt Sirdal kommune) og Aust-Agder fylke.

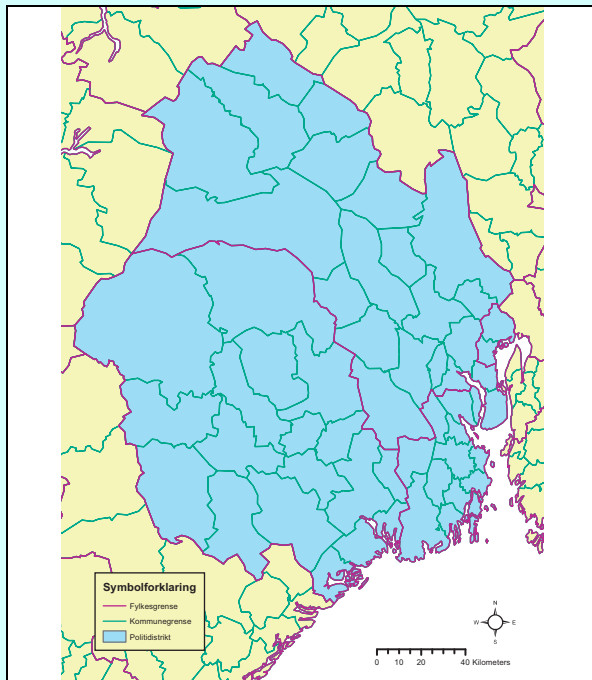
Omfatter 29 kommuner:

Arendal, Audnedal, Birkenes, Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Farsund, Flekkefjord, Froland, Gjerstad, Grimstad, Hægebostad, Iveland, Kristiansand, Kvinesdal, Lillesand, Lindesnes, Lyngdal, Mandal, Marnardal, Risør, Songdalen, Søgne, Tvedestrand, Valle, Vegårshei, Vennesla, Åmli og Åseral

Areal: 14 879 km²

Befolkning per 31.12.2014:
293 806 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:
ca. 15 500 forbrytelser og ca. 7 800 forseelser

Boks 12.9 Sør-Øst politidistrikt

Figur 12.10 Sør-Øst

Sør-Øst politidistrikt dekker Telemark fylke, Vestfold fylke, Buskerud fylke og dagens Asker og Bærum politidistrikt.

Omfatter 55 kommuner:

Andebu, Asker, Bamble, Bærum, Bø (Telem.), Drammen, Drangedal, Flesberg, Flå, Fyresdal, Gol, Hemsedal, Hjartdal, Hof, Hol, Hole, Holmestrand, Horten, Hurum, Kongsberg, Kragerø, Krødsherad, Kviteseid, Lardal, Larvik, Lier, Modum, Nedre Eiker, Nes (Busk.), Nissedal, Nome, Nore og Uvdal, Notodden, Nøtterøy, Porsgrunn, Re, Ringerike, Rollag, Røyken, Sande (Vestf.), Sandefjord, Sauherad, Seljord, Sigdal, Siljan, Skien, Stokke, Svelvik, Tinn, Tjøme, Tokke, Tønsberg, Vinje, Øvre Eiker og Ål.

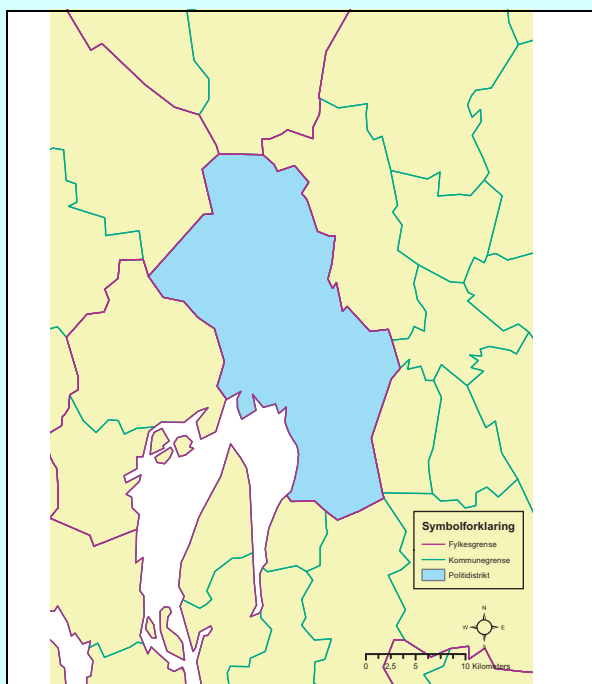
Areal: 32 725 km²

Befolkning per 31.12.2014:

869 608 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 38 500 forbrytelser og ca. 18 600 forseelser

Boks 12.10 Oslo politidistrikt

Figur 12.11 Oslo

Oslo politidistrikt dekker dagens politidistrikt.

Omfatter *Oslo kommune*

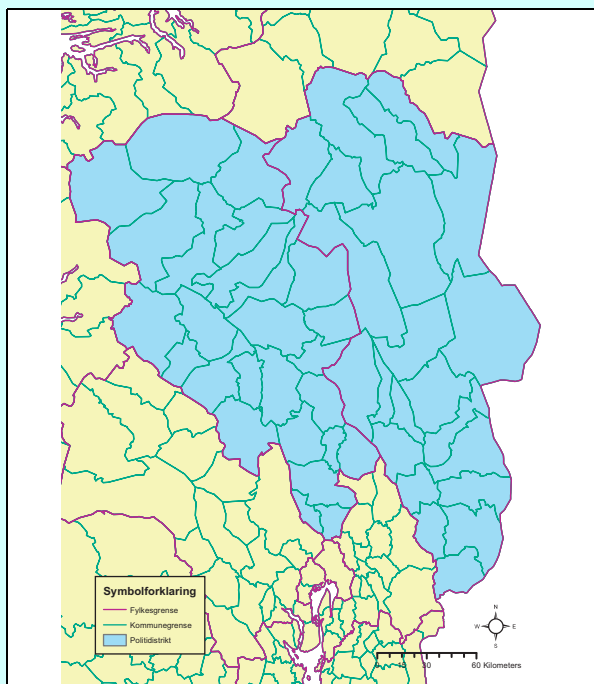
Areal: 454 km²

Befolkning per 31.12.2014:

647 676 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 55 600 forbrytelser og ca. 19 000 forseelser

Boks 12.11 Innlandet politidistrikt

Figur 12.12 Innlandet

Innlandet politidistrikt dekker Oppland fylke og Hedmark fylke.

Omfatter 48 kommuner:

Alvdal, Dovre, Eidskog, Elverum, Engerdal, Etnedal, Folldal, Gausdal, Gjøvik, Gran, Grue, Hamar, Jevnaker, Kongsvinger, Lesja, Lillehammer, Lom, Lunner, Løten, Nord-Aurdal, Nord-Fron, Nord-Odal, Nordre Land, Os (Hedm.), Rendalen, Ringebu, Ringsaker, Sel, Skjåk, Stange, Stor-Elvdal, Søndre Land, Sør-Aurdal, Sør-Fron, Sør-Odal, Tolga, Trysil, Tynset, Vang, Vestre Slidre, Vestre Toten, Vågå, Våler (Hedm.), Østre Toten, Øyer, Øystre Slidre, Åmot og Åsnes

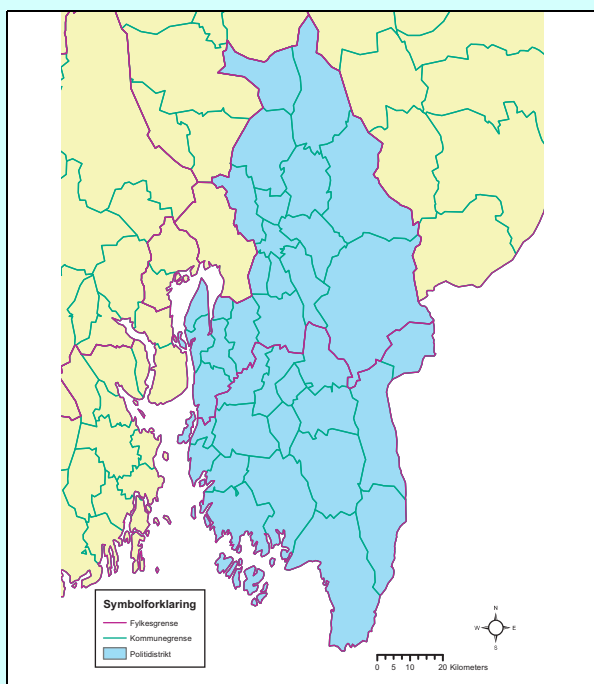
Areal: 52 590 km²

Befolkning per 31.12.2014:

383 960 innbyggere

Registrert kriminalitet 2014:

ca. 12 700 forbrytelser og ca. 8 500 forseelser

Boks 12.12 Øst politidistrikt

Figur 12.13 Øst

Øst politidistrikt dekker dagens Follo politidistrikt, Romerike politidistrikt og Østfold politidistrikt.

Omfatter 38 kommuner:

Aremark, Askim, Aurskog-Høland, Eidsberg, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Fredrikstad, Frogn, Gjerdrum, Halden, Hobøl, Hurdal, Hvaler, Lørenskog, Marker, Moss, Nannestad, Nes (Ak.), Nesodden, Nittedal, Oppegård, Rakkestad, Rygge, Rælingen, Rømskog, Råde, Sarpsborg, Skedsmo, Ski, Skiptvet, Spydeberg, Sørum, Trøgstad, Ullensaker, Vestby, Våler (Østf.) og Ås

Areal: 8 806 km²

Befolkning per 31.12.2014:

691 841 innbyggere

Registrert kriminalitet i 2014:

ca. 31 400 forbrytelser og ca. 17 100 forseelser

Det er helt sentralt at de nye politidistriktene organiseres på en slik måte at en får en faglig god og kostnadseffektiv tjenesteutførelse. Politidirektoratet skal ha ansvaret for at politidistriktene organiserer seg på en god måte etter overordnede føringer og kriterier fra departementet.

Østfinnmark politidistrikt videreføres som et eget politidistrikt. Hovedbegrunnelsen for dette er den særlige kompetansen som er bygget opp i politidistriktet med å håndtere forhold knyttet til den norsk-russiske grensen. Grensen er Schengenyttergrense, og grensekontrollen skal håndheve det omfattende Schengen-regelverket på vegne av alle Schengen-landene. Det er derfor viktig at alle sider ved driften av politidistriktet er i henhold til Schengen-forpliktelsene. Politimesteren i Østfinnmark vil få et særlig ansvar for å følge opp disse. Videre er Norge forpliktet til å håndheve bestemmelsene i grenseregimeavtalen med Russland.

Politidirektoratet gjennomførte i 2013 en vurdering av Grensekommissariatet, og anbefalte at gjøremålene og funksjonen til grensekommissæren i sin helhet legges til politimesteren i Østfinnmark. Samtidig er den nåværende organiseringen av grensekommissæren velfungerende, og det er viktig at dette arbeidet utøves med høy kvalitet og tilstedeværelse, og med stor forutsigbarhet. For å få best mulig helhetlig håndtering av de utfordringer grensesamarbeidet innebærer, vil Grensekommissariatet bli slått sammen med Østfinnmark politidistrikt, og slik at politimesteren også er grensekommissær. I en overgangsperiode på inntil tre år vil grensekommissæren være en yrkesoffiser tilsatt i Østfinnmark politidistrikt.

Grensekommissærstillingen ble opprettet for å ivareta grenseforvaltningsoppgaver omtalt i grenseregimeavtalen av 1949 (overenskomst mellom Kongeriket Norges Regjering og Regjeringen for Samveldet av Sovjetiske Sosialistiske Republikker av 29. desember 1949). Senere er det inngått avtaler om politisamarbeid mellom Norge og Russland (norsk-russisk politisamarbeidsavtale 26. mai 1998 og avtalen om grensespørsmål 11. november 2002). Ved at politimesteren blir grensekommissær, samles justis- og grenseforvaltningssamarbeidet faglig og administrativt.

Operasjonssentralen i politidistriktene skal bemannes med minst seks operatører. Unntak vil gjelde for Østfinnmark politidistrikt. Det vil bli satt egne kriterier for operasjonssentralen (døgnkontinuerlig nødmeldingstjeneste) i dette politidistriktet, med mulighet for samarbeid med politidistrikt Nord.

For de minste politidistriktene kan det måtte etableres ordninger hvor enten særorganene eller

de største politidistriktene bistår med enkelte oppgaver.

For å sikre innbyggerne i Østfinnmark politidistrikt gode polititjenester på alle områder, vil det være nødvendig at noen funksjoner kan løses basert på bistand fra politidistrikt Nord. Blant oppgaver som kan ivaretas av politidistrikt Nord, etter anmodning fra politimesteren i Østfinnmark, er:

- innsatsledelse ved store eller langvarige hendelser
- behandling av straffesaker (etterforskning og påtale) som krever spesialkompetanse
- jourvakt utenfor vanlig kontortid
- utarbeidelse av ulike analyser

En rekke ulike hensyn er av betydning for vurderingen av politidistriktsinndelingen. Blant annet bør distriktene være store nok til å utvikle kompetente fagmiljøer og gjennomføre krevende etterforskning, og ikke flere enn at Politidirektoratet får gode betingelser for en helhetlig styring av etaten. Samtidig må politidistriktsinndelingen og robust politiinnsats også ses i sammenheng med ulike lokale, geografiske, sosiale og internasjonale forhold. Hva som gir en robust polititjeneste, beror ikke utelukkende på sakstifang og antall medarbeidere. Stabilitet og mulighet for å rekruttere gode medarbeidere, er også av betydning for hvordan politiet kan fylle sin rolle. De fordeler det vil gi å ha likeartede politidistrikter, må dessuten veies mot at Norge også kriminalitetsmessig er et mangfoldig land. Eksempelvis har politiet i Møre og Romsdal og i Oslo ulike utfordringer. Dermed er det ikke nødvendigvis utelukkende en svakhet at politidistriktene er forskjellige. Samtidig er det nødvendig at de aller fleste politidistriktene får større kapasitet og mer kompetanse enn de har i dag. Ved vurderingen må en videre ha klart for seg at det også fremover i hovedsak vil være lokalt politi som yter polititjenester overfor innbyggerne. I dette ligger blant annet at den geografiske avstanden til politidistriktsledelsen ikke er sentral for hvilke polititjenester den enkelte innbygger mottar eller kan påregne.

Det finnes ikke noen løsning som fullt ut ivaretar alle relevante hensyn. Departementet mener at den inndelingen som er beskrevet ovenfor, representerer en god og balansert avveining av de ulike hensynene. Hvert distrikt skal i hovedsak ha spesialiserte taktiske og tekniske etterforskningsmiljøer med nødvendig kompetanse og kapasitet på sentrale fagområder. De skal være i stand til å avdekke, etterforske og irtetteføre straffesaker med høy kvalitet i arbeidet.

det, herunder saker om alvorlig, skjult eller organisert kriminalitet.

Enkelte fagområder bør muligens ivaretas for større geografiske områder enn det enkelte politidistrikt. Dette kan det være aktuelt å komme tilbake til i forbindelse med utredningen av særorganene. Departementet understreker at politidistriktsinndelingen ikke under noen omstendighet bør stå i veien for samarbeide politidistriktene imellom.

Hvordan de ulike fagmiljøene geografisk sett skal lokaliseres, vil kunne variere. Spesialistfunksjoner som for eksempel kriminalteknikk, etterforskning av seksuelle overgrep, økonomietterforskning, spesielle beredskapsoppgaver og lignende kan plasseres andre steder enn der politidistriktets administrasjon er lokalisert, jf. også retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon.

Ansvar for kontinentalsokkelen er i dag delt mellom fire politidistrikter (Rogaland, Nordmøre og Romsdal, Helgeland og Troms politidistrikter). Med den nye politidistriktsinndelingen bør ansvaret for polititjenesten utenfor territorialgrensen, herunder for kontinentalsokkelen, være fordelt på to politidistrikter. Rogaland politidistrikt bør ha ansvaret for polititjenesten utenfor territorialgrensen opp til 65 grader nord. Nord politidistrikt bør ha ansvaret fra 65 grader nord til grensen mot Russland, og i området rundt Svalbard.

12.4.2 Bedre samarbeid med andre aktører

I tillegg til endringer i politidistriktsinndelingen, er det behov for å styrke politiets evne til å samarbeide med andre.

Samfunnet rammes ofte av alvorlige hendelser som krever innsats fra flere nød- og beredskapsstater. Dette kan være hendelser som har konsekvenser for samfunnssikkerheten, eller som har store følger for den enkelte. Beredskapsaktørene inkluderer blant annet politiet, brannvesen, sivilforsvaret, helsetjenesten, Forsvaret, fylkesmenn, kommuner og frivillige organisasjoner. Kjennskap til hverandres ressurser og kapasiteter, god lokal kunnskap, planverk og samkjørte øvelser, er blant de faktorer som kan bidra til god håndtering av hendelser som krever omfattende innsats.

Samspillet mellom beredskapsaktørene fungerer i de fleste tilfeller bra i dag. Samtidig viser evalueringer av større hendelser de siste årene at det er svakheter innen rednings- og beredskapsområdet. Utfordringer ved organisering, ledelse og samarbeid mellom berørte etater, og svakheter ved varsling og alarmering, er blant erfaringene.

Redningstjenesten er en sentral samarbeidsordning for politiet. Den nåværende organiseringen av redningstjenesten er velfungerende, og skal videreføres i den nye politidistriktsstrukturen. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører og virksomheter, under ledelse av de to hovedredningsentralene (Hovedredningssentral Nord-Norge og Hovedredningssentral Sør-Norge). Sentrale trekk ved redningstjenesten vil være:

- Politiet leder de lokale redningssentralene (LRS).
- Redningsledelsen som trer sammen ved større redningsaksjoner, er et kollegium med representanter fra blant annet helse, sivilforsvar, brann, Forsvaret og frivillige organisasjoner, med politimesteren som leder.
- Driftsenhetene/tjenestestedene vil i større utstrekning enn i dag måtte ivareta kontakten med andre offentlige etater og frivillige organisasjoner.
- For å styrke samarbeidet mellom aktørene i redningstjenesten vil det bli opprettet rednings- og beredskapsråd i alle politidistrikter/LRS-områdene. Rednings- og beredskapsrådene vil omfatte alle etater, virksomheter og frivillige organisasjoner som har en rolle både i redningstjenesten og andre beredskapssituasjoner i fredstid.

Videre må politiet samarbeide med øvrige aktører i straffesakskjeden og asylkjeden, jf. også de mål som er nevnt i punkt 8.4.1 for utviklingen av straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnssikkerhet og beredskap.

12.4.3 Særlig om nødmeldingstjenesten – samlokalisering

Mens det i politianalysen er anbefalt en betydelig reduksjon i antall politidistrikter, foreligger det forslag til endringer i den fremtidige organiseringen av brann- og redningsvesenet. I utredningen «brannstudien», som er til behandling i departementet, anbefales det å redusere antall brann- og redningsvesen og nødmeldingssentraler for brann. Brannstudien har vært på alminnelig høring, og det er en bred tilbakemelding at en ny organisering av brann- og redningsvesenet bør sees i sammenheng med den nye organiseringen av politidistriktene. At det nå er påpekt behov for endringer i nødmeldingstjenesten for både politi og brann, gir en god mulighet til å se de to elementene under ett, med tanke på å oppnå best mulig samhandling fremover.

Nødmeldingstjenesten er en samfunnskritisk funksjon. Tjenesten skal sikre befolkningen rask og riktig hjelp i nødsituasjoner. For innbyggerne er nødmeldingstjenesten det viktigste kontaktpunktet til nødetatene. Tjenesten er tredelt med separate nødnumre og egne nødmeldingssentraler for hver av de tre etatene – brann (110), politiet (112) og helse (113). I dag finnes det tilsammen 63 nødmeldingssentraler i Norge, fordelt på 27 i politiet, 18 i helsetjenesten og 18 i brannetaten. Publikum forventes å ringe til den nødetaten de anser som relevant ut fra den situasjonen som har oppstått. Dersom man henvender seg til feil sentral, skal operatøren på sentralen videreformidle meldingen til riktig etat. Ved større hendelser som krever innsats fra flere enn den mottagende etat, skal de andre nødetatene varsles umiddelbart (trippelvarsling).

Nødmeldingstjenesten bygger på et felles prinsipp om fagkyndighet. Det betyr at den som melder om en nødsituasjon skal sikres direkte kontakt med fagutdannet personell i den etaten man ringer. Tjenesten er regulert både ved spesifikke bestemmelser for en etat og ved generelle bestemmelser. De tre nødmeldingssentralene er utover dette noe ulikt innrettet.

112-anrop kommer til politiets operasjonssentral. Operasjonssentralen er den viktigste koordinerende enhet innenfor politidistriktet, og fungerer som en operativ styringssentral for distriktet. Mottak og håndtering av 112-anrop utgjør en forholdsvis begrenset del av operasjonssentralens virksomhet. Utkalling av ressurser gjøres av operatøren på sentralen etter at det er brakt klarhet i den aktuelle situasjonen. Operasjonssentralene vurderer blant annet i hvilken grad et tiltak haster, hvor mye ressurser som skal settes inn, og prioritet i forhold til andre aksjoner som pågår.

Det er kommunene som har ansvaret for etablering og drift av nødmeldingssentraler for brann (ofte kalt 110-sentraler). Disse sentralene, som hovedsakelig er lokalisert i brannstasjoner, mottar og håndterer nødansrop til nødnummer 110. Sentralen sikrer at nødvendig informasjon fra innringer innhentes så raskt og korrekt som mulig. Videre gir operatøren faglig veiledning for hva som bør gjøres for å begrense ytterligere skade og sikre personer mv. Når lokalisering og omfang av brannen eller ulykken er fastslått, vil operatøren utalarmere innsatsressurser. 110-sentralen fungerer som kommunikasjonssenter for de utalarmerte ressursene. I økende grad håndterer 110-sentralene større og alvorlige ulykker, og ikke bare branntilfeller. I tillegg til å håndtere nød-

ansrop fra publikum, mottar 110-sentralene meldinger fra automatiske brannanlegg fra bestemte bygninger (sykehus, skoler, mv.).

Oppringinger til nødnummer 113 går til den medisinske nødmeldingstjenesten, ofte kalt akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK-sentral). AMK-sentralene er i hovedsak lokalisert i sykehus. Sentralen mottar henvendelser fra publikum ved akutt sykdom og nødhendelser. Haste-grad og respons besluttes ut fra hendelse, omfang og lokalisering. Rådgivning og eventuell instruksjon gis til innringer. Lokal helsetjeneste blir varslet i akutte situasjoner (legevaktssentral, legevakt, ambulanse, luftambulanse). AMK-sentralene har stort sett lengre samtaler med innringer enn de to andre nødmeldingssentralene.

Alle nødmeldingssentralene skal være tilknyttet nytt digitalt nødnett innen utgangen av 2015.

Utviklingen de siste årene har gått i retning av færre og større nødmeldingssentraler i alle de tre nødetatene. Helsetjenesten har halvert antallet AMK-sentraler de siste 10-12 årene, og antall nødmeldingssentraler for brann er redusert. Utviklingen i våre naboland er også klar; nødmeldingstjenesten blir samlet i færre og større enheter i både Sverige, Finland og Danmark. Ved at nødmeldingstjenesten er under utvikling i nødetatene, har Norge mulighet til å ta ut det potensialet for en bedre og mer effektiv nødmeldingstjeneste som kan ligge i felles geografiske grenser og samlokalisering.

Politiets nødmeldingstjeneste dekker et geografisk område som tilsvarer politidistriktsinndelingen. Siden tidlig på 1990-tallet har det vært et prinsipp at brannvesenets 110-sentral følger de geografiske grensene til et politidistrikt, men samtidig slik at en 110-sentral kan omfatte mer enn ett politidistrikt. Departementet vil videreføre dette prinsippet ved etableringen av nye politidistrikter. Brannvesenets nødmeldingstjeneste skal tilpasses de geografiske grensene til de nye politidistriktene, men samtidig slik at en 110-sentral kan dekke mer enn ett politidistrikt. I brannstudien er det anbefalt at 110-sentralene skal dekke et større geografisk område og flere innbyggere enn de gjør i dag, og at 400 000 som befolkningsgrunnlag bør være et minimum. Enkelte 110-sentraler vil således kunne bli så store at de vil dekke et større geografisk område enn bare ett politidistrikt.

Sammenfallende geografiske grenser har både praktiske og beredskapsmessige fordeler. Felles grenser vil styrke samarbeidet og håndteringen av konkrete hendelser, og legge til rette også for trening, øvelser og planlegging. Felles geografisk virkeområde vil dessuten kunne ha en positiv

effekt ved at innsatspersonell i større grad vil kjenne ressursene fra de andre nødetatene. Det vil kunne redusere potensialet for feil når større hendelser skal håndteres. Fordelene ved felles geografisk virkeområde blir enda tydeligere når nødmeldingssentralene er samlokalisert.

I tillegg til at politiets operasjonssentral og 110-sentralen skal følge de samme geografiske grensene, vil det være hensiktsmessig å lokalisere begge sentralene i samme by eller tettsted, og i samme bygg. En slik samlokalisering vil sikre at begge nødetatene er orientert om hendelser og behov, og dermed kan understøtte hverandre på en best mulig måte. Departementet ser at dette vil styrke forutsetningene for en god beredskap, og vil legge til rette for å samlokalisere nødmeldingssentralene for politi og brann i de nye politidistriktene.

En samlokalisering som nevnt, vil være i tråd med anbefalingene i en omfattende utredning av nødmeldingstjenesten som ble lagt frem ved utgangen av 2014 («Nasjonalt nødmeldingsprosjekt»), og som skal gi beslutningsgrunnlag for en forbedret nødmeldingstjeneste. Nasjonalt nødmeldingsprosjekt har i fellesskap med nødetatene dokumentert at dagens tjeneste ikke er god nok. Ofte handler det om svakheter i samvirket mellom etatene, eller at de etatsinterne rutinene har sviktet. Nødmeldingstjenesten vil møte nye utfordringer i fremtiden som vil kreve mer kapasitet og mer spesialisert kompetanse. Den vil være mer egnet til å møte utfordringene hvis oppgavene løses i større miljøer med flere ansatte, og det er større fleksibilitet i organisasjonen. Nødmeldingsprosjektets erfaring er at det er en positiv innstilling i alle tre etatene til at antall sentraler kan reduseres. Færre og større sentraler vil kunne sikre bedre kapasitet, mer effektiv utnyttelse av tilgjengelig kompetanse, mer mengdetrening for operatørene, og bedre muligheter for mer øving. Utredningen fra Nasjonalt nødmeldingsprosjekt legger et grunnlag for å kunne utvikle en nødmeldingstjeneste som både ivaretar de enkelte etaters behov og behovet for bedre samvirke mellom etatene.

I tillegg til organisering, anbefaler utredningen fra Nasjonalt nødmeldingsprosjekt at det gjennomføres forbedringer i nødmeldingstjenesten innenfor følgende områder:

- Øke kapasiteten i tjenesten for å sikre bedre tilgjengelighet for brukerne
- Styrke kompetansen hos operatørene i nødmeldingssentralene
- Forbedre teknologi for å sikre informasjonsdeling, bedre fagstøtte, måling av tjenesten og tilstrekkelig robusthet

- Styrke styring og forvaltning for å sikre en strategisk utvikling av tjenesten
- Etablere lik forståelse av lovverk

Utredningen anbefaler videre at Helse- og omsorgsdepartementet gjennomfører en utredning for optimal organisering av den akuttmedisinske nødmeldingstjenesten. En slik utredning vil være et grunnlag for å vurdere blant annet i hvilken grad samlokalisering også bør gjelde akuttmedisinske kommunikasjonsentraler generelt.

En analyse som er gjennomført i tilknytning til det nasjonale nødmeldingsprosjektet viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere antall sentraler i hver etat, og i størst mulig grad samlokalisere disse. Den kvalitative nytten, i form av økt samvirke og tverrfaglig koordinering, øker med graden av samlokalisering mellom nødmeldingssentralene for politi, brann og helse. Størst nytte oppnås ved samlokalisering av nødmeldingssentralene til alle de tre nødetatene. Analysen må imidlertid ses i lys blant annet av at omstillingskostnader ikke er hensyntatt. Det er heller ikke foretatt en konsekvensanalyse av positive og negative effekter på den enkelte etats verdikjede.

De tre nødetatene har vært samlokalisert i Drammen siden 2010. Erfaringene fra Drammen er at samlokaliseringen har ført til bedre samhandling på tvers av etatene, bedre tverretattlig støtte til operative styrker, bedre tverretattlig koordinering på strategisk ledelsesnivå, økt kjennskap til hverandres kompetanse, økt motivasjon blant de ansatte, og mer kostnadseffektiv utnyttelse av lokaler og andre felles ressurser.

Samlokalisering av nødmeldingstjenesten i politi og brann i de nye politidistriktene vil bety at operatørene sitter i samme bygg, men ikke at det opprettes felles sentraler. Nasjonalt nødmeldingsprosjekt har ikke identifisert behov for å etablere en felles nødmeldingssentral som leverer én tjeneste til alle de tre nødetatene. For å sikre tilstrekkelig fagkyndighet og samhandling med den øvrige organisasjonen i hver av etatene, mener departementet at nødmeldingstjenesten også i fremtiden bør ha organisatorisk tilknytning til de respektive nødetatene.

Nasjonalt nødmeldingsprosjekt har utredet ordningen med tre nødnumre i Norge. Departementet støtter anbefalingen fra nødmeldingsprosjektet om å videreføre dagens ordning med tre nødnumre. Ordningen sikrer publikum rask kontakt med fagkyndig personell.

For politiet er det i mange tilfeller slik at straffesaker starter med en melding som kommer til

operasjonssentralen. Håndteringen av denne meldingen kan ha stor betydning for det videre saksforløpet, og for ressursbruken. For kontinuerlig å sikre at den etatfaglige kompetansen i nødmeldingstjenesten er oppdatert, er det viktig at de ansatte ved nødmeldingssentralene har nær kontakt med fagmiljøene i sine respektive etater.

Brann- og redningsetatens nødmeldingssentraler skal på denne bakgrunnen samlokaliseres med politiets operasjonssentraler. De nye sentralene skal klargjøres slik at helsetjenestens AMK-sentraler også kan plasseres samme sted. Det er gode erfaringer fra samlokaliseringen i Drammen, både organisatorisk, faglig, beredskapsmessig og økonomisk. Det er tatt initiativ lokalt også i Salten politidistrikt til samlokalisering av nødmeldingssentralene i Bodø, og enighet mellom de tre nødetatene der om dette.

12.4.4 Enkelte spørsmål vedrørende nasjonale ressurser

De nasjonale beredskapsressursene beredskapstroppen, bombegruppen, politiets helikoptertjeneste, krise- og gisselforhandlerne og Den Kongelige Politieskorte er lokalisert til Oslo politidistrikt. Disse ressursene yter bistand over hele landet etter nærmere retningslinjer. Departementet vil gjennomføre en utredning av den fremtidige organiseringen av politiets nasjonale beredskapsressurser.

22. juli-kommisjonen anbefalte at det etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo (NOU 2012: 14 kapittel 14 og 19). Formålet med tiltaket ville være å oppnå en koordinert samhandling ved en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt. Etter at 22. juli-kommisjonen fremla sin rapport, er behovet for større politidistrikter blitt tydeligere. Gjennom den nye politidistriktsinndelingen og nye krav til bemanning av operasjonssentralene, vil det enkelte politidistrikt få bedre forutsetninger for å håndtere hendelser. Videre er det lagt til rette for bistand politidistriktene imellom (nabohjelp). Departementet ønsker å satse på sterkere politidistrikter og operasjonssentraler, på utvikling av gode rutiner for bistand distriktene imellom, og på bruk av de nasjonale beredskapsressursene.

Det arbeides med å etablere et situasjonssenter i Politidirektoratet. Situasjonssenteret skal bidra til å gi et nasjonalt situasjonsbilde, og på den måten styrke forutsetningene for en tilfredsstillende håndtering av hendelser.

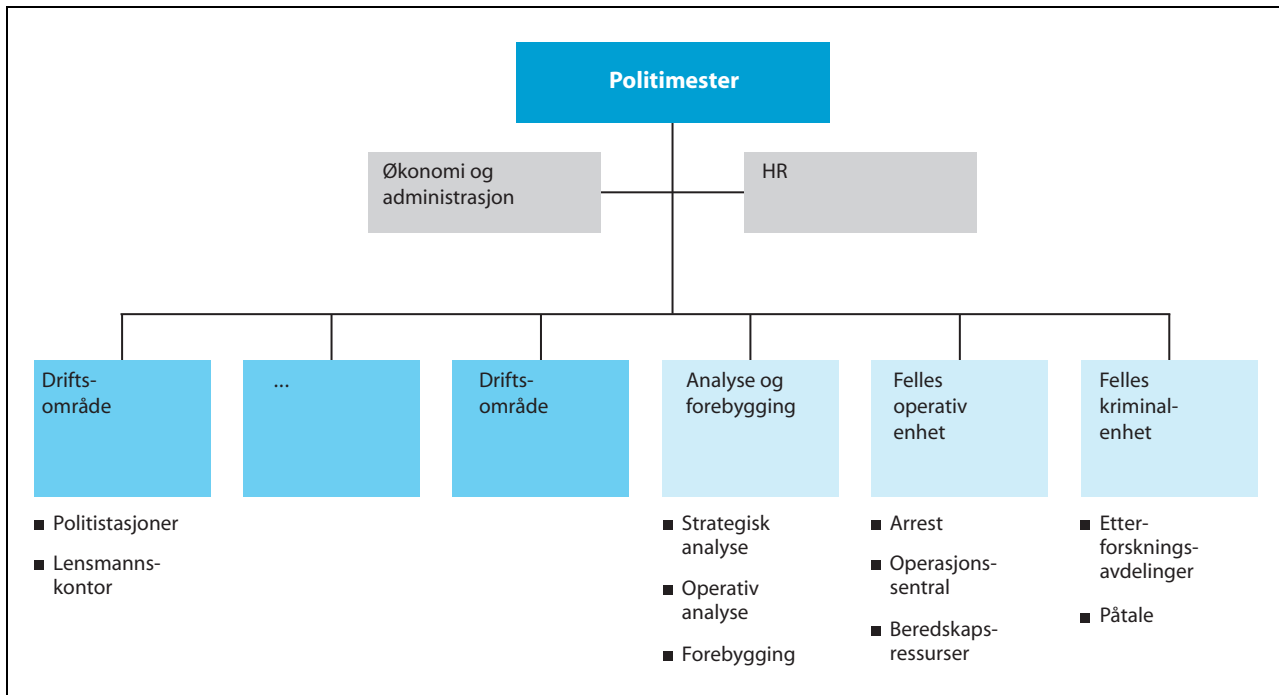
Politiresserven er politiets nasjonale forsterkingsressurs, som i henhold til beslutning fra departementet skal utgjøre minst 800 personer. Politireserveordningen er hjemlet i lov om tjenesteplikt i politiet (polititjenestepliktloven). Polititjenestepliktloven § 1 gir hjemmel for at menn og kvinner som i henhold til sivilforsvarslovgivningen er pliktige til å gjøre tjeneste i sivilforsvaret, isteden kan pålegges å gjøre tjeneste i Politireserven. Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for Politireserven, mens det administrative ansvaret ligger til Utrykningspolitiet. Fra mars 2010 er politidirektøren delegert myndighet til å kalle inn Politireserven i gitte tilfeller.

Opplæringen til tjeneste i Politireserven gis i form av grunnkurs og repetisjonskurs. Opplæringen omfatter blant annet ordenstjeneste, trafiktjeneste, objektsikring og våpenbruk.

Et utvalg oppnevnt i september 2012 har gjennomgått ulike sider ved organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven, og anvendelse av disse styrkene ved behov for statlig forsterkning. I NOU 2013: 5 *Når det virkelig gjelder ... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser* er det anbefalt at Politireserven avvikles, under henvisning blant annet til at tjenesten ikke blir brukt. Under høring av utredningen har forslaget om å legge ned Politireserven fått bred støtte.

Politiresserven skal være en ressurs som kan styrke politiets kapasitet når det er særlig behov for det. Etter departementets mening bør en se på hvordan denne ressursen kan utnyttes bedre, fremfor å gå inn for nedleggelse. Ved brev 23. september 2014 er Politidirektoratet gitt i oppdrag å utrede spørsmål om hva Politireserven bør brukes til, hvordan styrken bør dimensjoneres, hvilke krav som bør stilles til opplæring, hvilket utstyr det er behov for, og hvem som skal beslutte at Politireserven skal settes i innsats. Politidirektoratet har frist til 1. april 2015 med å gi sin utredning.

Politiet er en sentral aktør i å ivareta samfunnets sikkerhet. Det omfattende ansvaret og mangfoldet av oppgaver som ligger i dette, stiller krav til kompetanse, planlegging, gjennomføring av øvelser og samordning mellom ulike aktører. Det kan være hensiktsmessig med treningssentre som blant annet kan være en møteplass for nødetatene og andre innsatsressurser som bidrar til kunnskap og kompetansebygging. Det bør utredes nærmere hvilket innhold slike sentre skal ha, og om det skal etableres et senter i hvert politidistrikt.



Figur 12.14 Politianalysens skisse til organisering av politidistriktene

12.5 Nærmere om organiseringen av det enkelte politidistrikt

12.5.1 Generelt

Dagens organisering

I dag varierer det betydelig hvordan det enkelte politidistrikt er organisert, og hvilke funksjoner som ivaretas hvor. De fleste politidistriktene har en form for mellomnivå mellom politistasjons- og lensmannsdistriktene på den ene siden og politidistriktet sentralt på den annen. En del steder består dette mellomnivået av en regionordning under ledelse av én av de lensmenn eller politistasjonssjefer som inngår i regionen. Det er også etablert vaksamarbeidsordninger for deler av den operative virksomheten.

Politianalysens anbefaling mv.

I politianalysen er det anbefalt at politidistriktene organiseres etter en felles modell. Det anbefales at det enkelte politidistrikt får en såkalt funksjonell organisering, illustrasjonsmessig skissert slik som vist i figur 12.14.

Utvalget understreker at arbeidet med en organisasjonsmodell må utvikles videre av politiets ledelse. Videre beskriver utvalget at det typisk vil være 4-5 geografiske driftsområder i hvert politidistrikt, og at hvert driftsområde vil bestå av 8-10 tjenestesteder, og som regel være ledet fra én

politistasjon i driftsområdet (NOU 2013: 9 punkt 12.5.9). I beskrivelse av funksjonen for de ulike elementer i organiseringen, skriver utvalget blant annet følgende om driftsområdene:

«*Driftsområder* har primært resultatansvar for hoveddelen av kriminalitet i området, med unntak av saker som håndteres av felles kriminalenheter på distriktsnivå. Områdene har personalansvar for ansatte innen området, samt administrasjon av lokale stasjoner og tjenestesteder, inkludert drift av arrest lokalt. De har ansvar for å stille nødvendige ressurser tilgjengelig for tilstedeværelse og beredskap, under dette å utarbeide vaktlister i tråd med krav satt av felles operativ enhet. Områdede lederne vil ha primæransvar for kontakt med og oppfølging av eksterne interessenter i området, ofte i samarbeid med stasjonssjefer og lensmenn som har ansvar for å ivareta den lokale kontakten og samarbeidet innen sine ansvarsområder.»

De tre elementene til høyre for driftsområdene i skissen i figur 12.14, er betegnet som fellesfunksjoner på distriktsnivå. Utvalget beskriver deres rolle og ansvar slik:

«*Fellesfunksjoner* på distriktsnivå har det faglige ansvaret for metoder og prioritering av ressurser innen sine fagområder på tvers av politi-

distriktet. De har videre ansvar for utveksling av erfaringer og beste praksis innad i politidistriktet og med resten av politiet. De har personalansvar for personer som sitter som del av den sentrale funksjonen, også for de personene som fysisk er lokalisert andre steder i politidistriktet. Spesielt for hver enkelt funksjon er ansvaret som følger:

- *Analyse og forebygging* har ansvaret for å gjennomføre alle analyser for politidistriktet, inkludert analyser for driftsområder der dette er relevant. De har videre ansvar for å planlegge og gjennomføre forebyggende arbeid på tvers av politidistriktet gjennom personer som fysisk er lokalisert i driftsområdene, og i samarbeid med den øvrige politistyrken i politidistriktet.
- *Felles operativ enhet* har ansvaret for operasjonssentralen og gjennom dette helhetlig operativ ledelse i politidistriktet. De disponerer politidistriktets til enhver tid tilgjengelige operative ressurser. De har også ansvar for å utarbeide krav til utforming av vaktlister innen driftsområdene for å sikre at vaktplaner gjenspeiler de operative behovene i politidistriktet.
- *Felles kriminalenhet* har det overordnede ansvaret for påtalefunksjonen i politidistriktet og gjennom dette ansvar for å disponere ressurser innen etterforskning og påtale på tvers av politidistriktet, med unntak av mengdekriminalitet som kan håndteres av driftsområdene. De har videre ansvar for at felles retningslinjer og arbeidsprosesser for utøvelse av etterforskning og påtalefunksjonen blir etterfulgt i politidistriktet.»

Utvalget bemerker videre at selv om dette er en modell med sterke sentrale enheter, trenger ikke ressursene å sitte mer sentralisert enn de gjør i dag, med unntak av noen spesifikke funksjoner. Utvalget nevner blant annet at personer som tilhører de sentrale funksjonene fysisk vil sitte på andre tjenestesteder i politidistriktet, og angir som eksempel at det vil være naturlig at personer som tilhører felles kriminalenhet er geografisk fordelt i politidistriktet for en rekke funksjoner, slik som lokal påtaleleder. Tilsvarende mener utvalget at hoveddelen av personene som jobber med forebygging, og som er tilknyttet den sentrale funksjonen for analyse og forebygging, fysisk vil være lokalisert på forskjellige steder i politidistriktet der de har ansvar for å jobbe med

forebygging i sin del av politidistriktet. For øvrig bemerker utvalget blant annet at gjennomføringen av den skisserte modellen vil være avhengig av endringer i dagens lokale struktur.

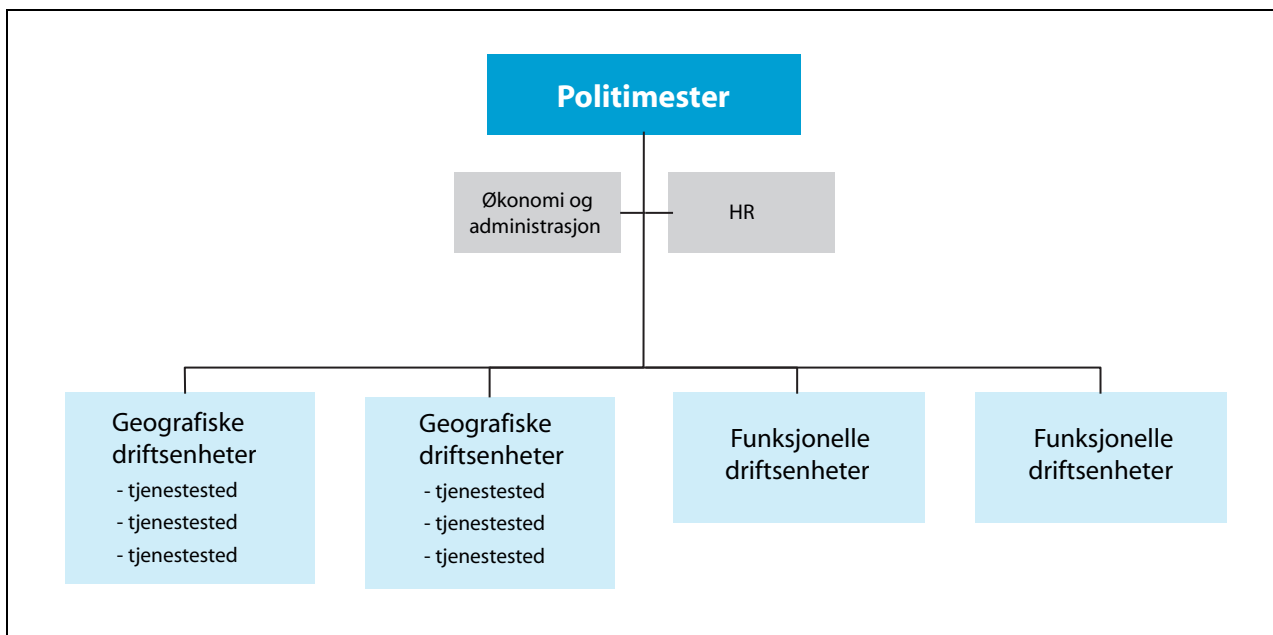
Under høringen har *Politidirektoratet* blant annet vist til anbefalingen om formalisering av et mellomnivå mellom distrikt og tjenestested, og nevnt at et mellomnivå til en viss grad eksisterer flere steder i dag. Direktoratet mener at et mellomnivå slik det er beskrevet i politianalysen vil ha en viktig funksjon, både for å bote på geografiske utfordringer og for å skape et håndterbart organisatorisk kontrollspenn i de nye distriktene (sitat under punkt 12.3 ovenfor). *Politijuristene* støtter vurderingen av at det er behov for en mer enhetlig organisering av politidistriktene, og mener det bør velges en funksjonell organisering som sikrer en uavhengig påtalefunksjon og styrker helhetstenkningen i distriktet.

Departementets vurdering

Departementet understreker at virksomheten i politidistriktene må organiseres på en måte som gir en faglig god og kostnadseffektiv tjenesteførelse. Det er viktig å sikre at ny organisering ikke medfører mer byråkrati og virker kostnadsdrivende. Politiet skal derfor organiseres i to nivåer, se illustrasjon i figur 12.15. Politidirektoratet har ansvar for at politidistriktene organiserer seg på en god måte etter overordnede føringer og kriterier fra departementet.

Det vil være en fordel om organiseringen av det enkelte politidistrikt standardiseres i større grad enn i dag, siden virksomheten da totalt sett blir mer oversiktlig, og det kan bli lettere å dra nytte av erfaringer politidistriktene imellom. Fordelene ved standardisering skal imidlertid ikke overskygge det faktum at det vil være betydelige forskjeller mellom politidistriktene med hensyn til geografi, befolkning, kriminalitetsmønster mv. også under den nye politidistriktsinndelingen. Ulike utfordringer kan kreve ulike løsninger.

For å unngå en struktur med mange nivåer, skal de geografisk baserte driftsenhetene ledes av en av de lensmennene eller politistasjonssjefene som inngår i driftsenheten. Driftsenhetene må kunne styre virksomheten ved det enkelte tjenestested. I hvilken grad det skal opprettes funksjonelle driftsenheter, vil måtte vurderes av politiet. Det førende for slike vurderinger må være hva som gir kvalitativt gode og publikumsvennlige tjenester, og en effektiv tjenesteproduksjon.



Figur 12.15 Organisering av et politidistrikt

12.5.2 Organisering av etterforskning og påtale i politidistriktene

Det er et grunnelement i norsk straffeprosess at etterforskning og påtalemyndighet skal utøves uavhengig av departement og direktorat. Kontroll med politiets straffesaksbehandling utøves av påtalemyndigheten. Som nevnt i punkt 8.4.4 går departementet inn for å styrke kvaliteten i straffesaksarbeidet innenfor rammene av dagens to-sporde system, men også at det skal foretas en utredning om påtalemyndighet hva gjelder kapasitet og kompetanse. Utredningen bør se på om forholdene er lagt tilstrekkelig til rette for den kontrollen som påtalemyndigheten skal utøve.

Under høringen av politianalysen påpeker *riksadvokaten* at utredningen i liten grad analyserer behovene tilknyttet etterforskning og påtale. *Politijuristene* har tatt til orde for en egen påtaleanalyse. Sistnevnte understreker behovet for en uavhengig påtalemyndighet, og mener at det bør være en egen visepolitimester som har stillingen som påtaleleder.

Departementet bemerker at det er opparbeidet en del erfaring med hensyn til hvilke faktorer som er av betydning for kvaliteten i straffesaksbehandlingen. Arbeidet er for det første avhengig av tilstrekkelige ressurser og kompetanse. I tillegg er det erfaringsmessig behov for kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet. Saksbehandlingen krever godt (og tidlig) samspill mellom påtalejurist og etterforsker, og etterforskningen bør skje

innenfor rammen av et godt etterforskningsmiljø med kompetent politifaglig ledelse.

Politimesteren har en nøkkelrolle, ved at hun eller han har påtalemyndighet og særskilte fullmakter som leder for lokal påtalemyndighet, og dessuten disponerer distriktets ressurser. Med nye, store politidistrikter kan det bli vanskeligere for politimesteren å være «tett på» straffesaksbehandlingen. *Riksadvokaten* mener at politimesteren – i en modell med seks politidistrikter, og trolig også med ti politidistrikter – ikke vil være i stand til å fylle rollen som leder av den lokale påtalemyndighet, og bemerker under høringen av politianalysen blant annet følgende:

«Med en politimester som i realiteten frikobles det påtalemessige ansvar som i dag påhviler vedkommende, vil det være nødvendig å styrke den overordnede påtalemessige styringen av straffesaksarbeidet, formentlig ved opprettelse av visepolitimesterstilling(er) i de nye distrikter, og at vedkommende gis særlig ansvar for oppfølging av etterforsknings- og påtalearbeidet. En av styrkene i vår særegne norske organisering av påtalemyndigheten er at den lokale leder av påtalemyndigheten samtidig har totalansvaret for politiets etterforskningsressurser, hvilket er en forutsetning for integrert påtale. Den høyere påtalemyndighet, og påtaleledere i politiet, må i hvert politidistrikt ha én person å forholde seg til som har nødvendig innsikt og kompetanse til å treffe beslutninger både om etterforsker- og påtaleressurser. (Riksadvoka-

ten er ikke fremmed for at det bør opprettes flere visepolitimesterstillinger for å styrke ledelsen av totaliteten i politiets oppgaveløsning, og samhandlingen disse imellom.)»

Departementet går ikke inn for å endre ordningen med at politimesteren har påtalemyndighet og totalansvaret for etterforskningsressursene i politidistriktet. Videre ser departementet behov for at alle politidistrikter har én person med ansvar for påtalefunksjonen i distriktet som statsadvokatene kan forholde seg til i den løpende fagledelsen, og som har både reell mulighet til å styre straffesaksarbeidet og innflytelse på disponeringen av etterforsknings- og påtaleressurser. Vedkommende vil, innenfor lovens rammer, kunne avlaste politimesteren i det påtalemessige arbeidet, og inngå i politidistriktets ledergruppe. Hvordan etterforsknings- og påtalearbeidet i politidistriktet for øvrig skal organiseres, bør utvikles gjennom implementeringen av den nye politidistriktsinndelingen. Organiseringen må innrettes på en måte som sikrer en reell påtaleledelse av straffesaksarbeidet i politidistriktene.

Etterforskning er i mange tilfeller knyttet til et fysisk åsted, og må av praktiske grunner utføres

over hele landet. Mye av etterforskningsaktiviteten vil måtte utføres andre steder enn der politidistriktets ledelse er lokalisert. Organiseringen må ivareta behovet for god etterforskningsledelse. For øvrig bør det være avhengig av forholdene i det enkelte politidistrikt hvordan etterforskningsressursene mer konkret skal fordeles og disponeres. I utgangspunktet er det naturlig å tenke seg at utpregede spesialistfunksjoner bør ligge sentralt i politidistriktet. På den annen side bør ikke ressursene sentraliseres mer enn at det blir gode etterforskningsmiljøer flere steder i politidistriktet. Videre må virksomheten organiseres på en måte som legger til rette for at politiarbeidet i størst mulig grad kan utføres ute blant folk, og uten større skille mellom etterforskning og annet operativt politiarbeid enn det regelverket krever.

Påtalejurister og etterforskere skal samhandle for å få en mest mulig effektiv straffesaksbehandling. For å ivareta behovet for nær kontakt mellom etterforskere og påtalejurister, og nærhet til domstolene, vil også påtalearbeidet måtte utføres på flere steder i politidistriktet. Hensynet til faglig kvalitet tilsier at påtalearbeidet bør være forankret i et påtalefaglig miljø.

13 Gjennomføring av nærpolitireformen

Departementet vil arbeide videre med sikte på overføring av oppgaver fra politiet, og for å utrede spørsmål om overføring, i samsvar med konklusjonene under punkt 7 ovenfor. Det vil variere mellom oppgavene hvor omfattende og tidkrevende det forberedende arbeidet vil være. En eventuell fremtidig beslutning om at kommunene skal kunne utstede pass, vil ikke kunne implementeres før kommunereformen er gjennomført. Det samme kan gjelde for øvrige oppgaver som skal overføres til kommunene. Arbeidet med å åpne for at sivil rettspleie-oppgaver skal kunne ivaretas mer samlet innenfor politiet, vil bli prioritert i departementet.

Implementering av den nye politidistriktsinndelingen vil måtte ta noe tid, blant annet for å foreta nødvendige teknologiske tilpasninger. Departementet vil arbeide for at omlegging til nye politidistrikter kan skje fortløpende fra 1. januar 2016. Hvor de nye politidistriktene skal ha sitt administrasjonssted, vil bli vurdert i forbindelse med arbeidet med å forberede reformen. Politi-

direktoratet gis fullmakt til å bestemme hvor administrasjonsstedet i det enkelte politidistrikt skal geografisk plasseres. Politidistriktets operasjonssentral bør lokaliseres på samme geografiske sted som administrasjonsstedet.

Gjennomføringsarbeidet må legges opp på en måte som sikrer at politiet har en forsvarlig beredskap og tjenesteproduksjon gjennom hele prosessen. Fra utlysning av nye politimesterstillinger til de nye distriktene suksessivt etableres, vil det ta ca. ett år.

Fordi det alltid vil være usikkerhet om utfordringene fremover, er det behov for en viss fleksibilitet med hensyn til når implementeringen skal være ferdig. Stortinget vil bli holdt orientert om utviklingen i arbeidet. Videre vil det kunne ta noe tid – også ut over tiden frem til nye politidistrikter er i kraft – før samlokaliseringen av nødmeldingstjenesten for politi og brann er gjennomført.

Effekten av reformen bør evalueres en tid etter gjennomføring.

14 Økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser

14.1 Innledning

I dette kapittel presenteres de økonomiske, administrative og distriktsmessige konsekvenser, så langt det lar seg gjøre.

Nærpolitireformen er et sentralt tiltak for å modernisere norsk politi, og vil legge grunnlaget for et fremtidsrettet og robust nærpoliti som skal gi trygghet i hverdagen. Reformen vil i en gjennomføringsfase samlet medføre merutgifter. På sikt forventes imidlertid reformen å gi betydelige gevinster, blant annet i form av økt kvalitet i oppgaveløsingen, en mer effektiv ressursbruk og frigjøring av personell som kan brukes til andre prioriterte oppgaver. Politidirektoratet arbeider nå med en helhetlig gevinstrealiseringsplan knyttet til reformen.

Departementet går inn for at Politidirektoratet skal kunne treffe avgjørelser om innretningen av politiets lokale struktur, med de begrensningene som følger av ulike krav, jf. punkt 11. Det er ikke nå mulig å beregne de økonomiske og administrative konsekvensene som følge av de endringene som direktoratet etter en nærmere vurdering vil gå inn for. Det er derfor også vanskelig å utrede hvordan reformen påvirker lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon, jf. retningslinjer fastsatt ved kgl. res. 28. november 2014. Det er imidlertid viktig at kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning blir inkludert i vurderingen av lokaliseringalternativ.

Under gjennomføring av reformen vil det løpende bli arbeidet med å få fram et best mulig underlagsmateriale for beslutninger og budsjettmessige konsekvenser. Stortinget vil bli forelagt dette på egnet måte i forbindelse med regjeringens årlige budsjettframlegg.

Det må i en overgangsfase forventes noe redusert produktivitet i etaten, og det vil være krevende å opprettholde tjenestenivået. Eventuelle tap i produktivitet som følge av omorganisering, flytting og endringer i arbeidsprosesser mv. er ikke hensyntatt i omtalen nedenfor.

Med en ny politidistriktsinndeling vil det være nødvendig å vurdere behov for endring i statsadvokatenes embetsdistrikter. Riksadvokaten vil fremme et forslag overfor departementet.

14.2 Ny politidistriktsstruktur

Med hensyn til ny politidistriktsinndeling, legges det til grunn et skille mellom de kortsiktige gjennomføringskostnadene og varige endringer i driftskostnader. Andre effekter er først og fremst knyttet til omdisponering av arbeidskraft og økt kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen.

14.2.1 Gjennomføringsutgifter (engangsutgifter)

En ny distriktsstruktur forutsetter betydelige endringer i dagens IKT-systemer. Alle brukerne må registreres i det nye distriktet og få tildelt rettigheter på nytt. Totalkostnaden anslås til om lag 270 mill. kroner, og vil påløpe i perioden 2015–2017. I statsbudsjettet for 2015 er det lagt inn midler til å starte dette arbeidet. Regjeringen vil komme tilbake til saken i de årlige budsjettframleggene.

Etablering av nye operasjonssentraler er et avgjørende tiltak for å realisere en ny distriktsstruktur. Operasjonssentralen disponerer politiets patruljer og øvrige operative ressurser, og må kunne håndtere både løpende oppdrag og mer alvorlige hendelser, herunder større ulykker. Operasjonssentralene skal lede og koordinere politidistriktets patruljer, besvare alle henvendelser på nødtelefon 112, støtte patruljene ved spørsmål og bistå med informasjon og registeroppslag. Det er i statsbudsjettet for 2015 lagt inn midler til utvidelser/ombygging i eksisterende bygg og sambandsutrustning. Dette vil gi rom for å etablere de nye operasjonssentralene. Utgiftene er på usikkert grunnlag beregnet til totalt 53 mill. kroner for 12 distrikter. Dette omfatter ikke utgifter til samlokalisering av nødmeldingstjenesten.

Regjeringen vil komme tilbake til saken i de årlige budsjettframleggene.

Som det framgår av punkt 12, ønsker departementet å samlokalisere nødmeldingstjenesten for politi og brann, ved at nødmeldingstjenesten for brann plasseres samme sted som politiets operasjonssentraler. Samlokalisering av nødmeldingstjenesten er et mindre omfattende tiltak enn om det skulle etableres felles nødmeldingssentraler, men vil gi noen av de samme fordelene. En fremtidig samlokalisering av nødmeldingssentralene vil medføre merutgifter. Regjeringen vil komme tilbake til saken i de årlige budsjettframleggene.

Reformen skal blant annet bidra til å effektivisere de administrative funksjonene. Dette gjelder for blant annet lønn/regnskap, eiendom, bygg og anlegg, anskaffelser og andre administrative oppgaver. Slike tjenester er i dag organisert i politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet og i enheter der. Disse tjenestene/funksjonene vil i en overgangsfase måtte opprettholdes i dagens organisasjon, og gradvis bygges ned i politidistrikter og særorgan inntil de nye fellestjenestene er operative for hele landet. De samlede merutgiftene er i en overgangsfase beregnet til 105 mill. kroner, fordelt på perioden 2015–2017. Det er i statsbudsjettet for 2015 lagt inn midler til tiltaket. Regjeringen vil komme tilbake til saken i de årlige budsjettframleggene.

Statens innkrevingsentral (SI) leverer i dag regnskapssystemet Oracle Financials til politiet, mens politiet selv står for regnskapsføringen. Finansdepartementet har besluttet at SI ikke lenger skal ha denne oppgaven. Politiet må derfor etter hvert finne en annen løsning. Det er ikke beregnet hvilke økonomiske og administrative konsekvenser dette vil medføre, men det er naturlig å se det i sammenheng med utviklingen av Politiets fellestjenester.

Det er behov for en prosjektorganisasjon som skal forberede og bidra til gjennomføring av reformen. Merkostnadene til prosjektorganisasjon er beregnet til totalt 100 mill. kroner fra 2015 til 2018. Prosjektorganisasjonen vil bestå av et sentralt og et desentralisert element. Den sentrale organisasjonen skal utarbeide planer og retningslinjer for fremtidsbildet for organisasjonsstrukturen i politiet, samt overordnet gjennomføringsplan. I gjennomføringsfasen skal den sentrale prosjektorganisasjonen støtte og koordinere omstillingsarbeidet ute i politidistriktene. Den desentraliserte organisasjonen vil bestå av dis-

triktens egne ressurser og tilført kompetanse og kapasitet, som skal utvikle lokale løsninger innenfor føringer fra den sentrale prosjektorganisasjonen, samt forestå den praktiske gjennomføringen av de distriktvis endringene. Det er i statsbudsjettet for 2015 lagt inn midler til å etablere en prosjektorganisasjon i tillegg til det som settes av innenfor politiets egen budsjetttramme. Regjeringen vil komme tilbake til saken i de årlige budsjettframleggene.

Siden det legges opp til at Politidirektoratet tildeles fullmakt til å fastsette den lokale tjenestestedsstrukturen, er det ikke beregnet eventuelle merkostnader knyttet til nye lokalbehov (inkl. flytting). Det må imidlertid forventes at husleiekostnadene i en overgangsperiode vil kunne øke som følge av etableringen av nye distrikter og lokal tjenestestruktur, da det vil ta noe tid å utvikle gjeldende leieavtaler der det er aktuelt. Det legges til grunn at eventuelle behov for bygg som følge av reformen ut over tilpasning av operasjonssentraler, og endrede husleieutgifter i den forbindelse, som utgangspunkt dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

14.2.2 Varige utgiftsendringer (etter implementering)

Politiets operasjonssentraler skal ha tilstrekkelig kapasitet til å håndtere svært alvorlige hendelser og flere hendelser samtidig. For å møte dette la politianalysen til grunn at operasjonssentralene i en ny struktur med vesentlig færre distrikter bør bemannes med 5–6 operatører, og forsterkes til 7–8 operatører i perioder med flere hendelser. Dette vil kreve om lag 60 årsverk totalt per operasjonssentral. Operasjonssentralene skal bemannes med flere operatører enn i dag, og ha kapasitet til forsterkning ved større hendelser. Den økte bemanningen i de nye operasjonssentralene vil primært bli håndtert ved å flytte mannskaper fra dagens operasjonssentraler til de nye. Fra 11 distrikter og oppover er det imidlertid behov for en netto økning i bemanningen ved operasjonssentralene. Med 12 distrikter tilsvarer merbehovet 40 mill. kroner. Det er lagt opp til at dette skal løses gjennom intern omdisponering av politiårsverk som frigis som en følge av strukturtiltak sentralt og lokalt.

Ved reduksjon i antall distrikter vil det utvikles en del lederstillinger på høyt nivå i politidistriktene. I politianalysen ble det beregnet at 6,2 lederårsverk i snitt per distrikt kan omdisponeres.

14.3 Tjenestesteder

Departementet går inn for at Politidirektoratet skal tildeles fullmakt til å fastsette den lokale tjenestestrukturen, jf. punkt 11.5 ovenfor. Utformingen av strukturen forutsetter nærmere vurderinger fra direktoratets side. De økonomiske og administrative konsekvensene kan således ikke beregnes nå. Politianalysen gir visse anslag. De økonomiske gevinstene av færre tjenestesteder er anslått til om lag ett administrativt årsverk og i gjennomsnitt 320 000 kroner i EBA-relaterte utgifter per enhet som avvikles. I tillegg forventes det å frigjøres i gjennomsnitt 1,3 politiårsverk til operativt arbeid for hver lokal enhet som frigjøres, og hvor personellet samles i større enheter.

I forbindelse med ansettelse eller ved andre ordninger skal det legges til rette for å oppnå at polititjenestemenn og -kvinner bor spredt i distriktet, slik at flest mulig lokalsamfunn har politiansatte boende i sitt lokalmiljø. Politiet skal vurdere incentivordninger for å oppnå bosetting og tilstedeværelse fra politiet i alle kommuner. Det er ikke beregnet økonomiske konsekvenser av dette, med det legges til grunn at eventuelle merutgifter vil være begrenset og kan dekkes innenfor eksisterende ramme.

14.4 Personellrelaterte omstillingskostnader

Omstillinger i staten vil ofte kunne medføre større eller mindre personellrelaterte økonomiske konsekvenser til virksomhetene som berøres. Som hovedregel skal merkostnader knyttet til omstilling dekkes innenfor de enkelte virksomhetenes eksisterende budsjettammer. For å tilrettelegge for bedre og mer effektive omstillingsprosesser i staten, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samråd med hovedsammenslutningene utarbeidet retningslinjer for omstillingsprosesser. Politidirektoratet har inngått en omstillingsavtale med tjenestemannsorganisasjonene hvor det er arbeidsgiver som – etter å ha drøftet med de tillitsvalgte – bestemmer om, og i så fall hvilke, virkemidler som er nødvendige for å nå målene som er satt for omstillingen. Reformen vil blant annet medføre flytting og pendling for flere ansatte, og det vil særlig bli søkt løsninger som bidrar til at man får beholde dyktige medarbeidere i etaten. Det må betales flytting og kompensasjon ved endret tjenestested i henhold til egne særavtaler mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og hovedsammenslutningene.

gene. Stortinget vil bli forelagt løsningene for politiet i forbindelse med regjeringens årlige budsjettframlegg.

14.5 Effektivisering av interne administrasjons- og forvaltningsfunksjoner

I politianalysen er det anslått et potensial på 205 mill. kroner ved å effektivisere administrasjon og forvaltningstjenester. Videre er det anslått et potensial på 5 % av samlede utgifter til varer og tjenester, ved nøktern standardisering og ved å organisere felles innkjøp i etaten.

Det er i driftsbudsjettet til politiet for 2015 allerede lagt inn en reduksjon som følge av større krav til avbyråkratisering/effektivisering på om lag 123 mill. kroner. Dette gjelder blant annet bedre bruk av arbeidstidsavtaler for politiet, effektivisering av anskaffelser i form av økt standardisering, styrking av sentral anskaffelsesfunksjon og bedre etterlevelse av rammeavtaler i politidistriktene. Politidirektoratet arbeider med en helhetlig gevinstrealiseringsplan knyttet til reformen.

14.6 Overføring av oppgaver

Det fremgår av punkt 7 at det skal arbeides for eller utredes overføring av enkelte av politiets oppgaver. Overføring av slike oppgaver vil i mange tilfeller kreve lovendring. De økonomiske og administrative konsekvensene av endringene vil måtte beregnes i det videre arbeidet med den enkelte oppgave. Regjeringen vil eventuelt komme tilbake til saken i forbindelse med aktuelle lovforslag og de årlige budsjettframleggene.

14.7 Kvalitetskrav for politiet

Politiet skal måles på sin aktivitet for å løse sitt samfunnsoppdrag, noe som er av betydning for befolkningen og samfunnet. De kvalitetskravene som er beskrevet i punkt 5.3 og ambisjonene om redusert responstid vil kunne dekkes innenfor politiets budsjettammer. Kvalitetskravene er et virkemiddel for mer effektiv ressursbruk.

14.8 Digitale løsninger

Politiets IKT-systemer bør moderniseres for å sikre et fremtidsrettet, effektivt og moderne politi,

jf. punkt 6.6 ovenfor. Bruk av ny teknologi er et viktig virkemiddel for å nå regjeringens mål om en mer effektiv offentlig sektor. Publikum skal oppleve et enhetlig og forutsigbart politi som arbeider etter felles standardiserte prosesser. I tillegg skal politiet i fremtiden utføre og ferdigstille en større mengde oppgaver på stedet. Merverdi-programmet skal bidra til å etablere nye arbeidsprosesser og IKT-løsninger i straffesakskjeden, samt etablere et fundament for fornying av øvrige IKT-løsninger i etaten. Programmet er nå under ekstern kvalitetssikring (KS2), og rapport vil foreligge våren 2015. I tillegg er det viktig å sikre at det til enhver tid er tilstrekkelig sikkerhet og stabil drift i alle politiets IKT-systemer.

I 2015 skal den mobile plattformen politiet har etablert, videreutvikles og berikes med mer funksjonalitet som åpner muligheter for mer arbeid på stedet. I tillegg skal det installeres utstyr i bilene som sikrer mer stabil tilgang til systemene. Der som politiet skal kunne arbeide mest mulig effektivt fra patruljen, må flere av datasystemene erstattes i sin helhet. Merverdi-programmet vil i sin utvikling av et nytt straffesakssystem ta høyde for deler av dette behovet, men flere andre sentrale politisystemer faller utenfor Merverdi-programmet.

En utvidelse av muligheten for anmeldelser av ulike forhold på nett kan gjennomføres i to trinn. Det første trinnet innebærer en digitalisering av dokumentflyt via Altinn og en viss utvidelse av tilfeller som kan anmeldes på nett i forhold til dagens løsning. Det andre trinnet, som innebærer en full digitalisering hvor de fleste forhold kan anmeldes på nett, er først mulig etter at Merverdi-programmet har levert ny straffesaksløsning, det vil si i prosjekt 2 av dette programmet. Regjeringen vil komme tilbake til dette i de årlige budsjett-ramleggene.

14.9 Distriktsmessige konsekvenser

Som påpekt under punkt 14.1 er det vanskelig å utrede hvordan reformen påvirker lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon.

Departementet går inn for at Politidirektoratet skal gis fullmakt til å fastsette den lokale strukturen, jf. punkt 11.5 ovenfor. Med dette utgangs-

punktet er det begrenset mulighet for å redegjøre for de distriktsmessige konsekvenser i denne proposisjonen. Direktoratet skal følge de retningslinjene som gjelder for utredning mv. i forbindelse med lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Som det fremgår av punkt 12, går departementet inn for en ny politidistriktsinndeling med 12 politidistrikter. Politidirektoratet gis fullmakt til å bestemme hvor administrasjonsstedene i politidistriktene skal plasseres geografisk. Politidistriktets operasjonssentral bør lokaliseres på samme geografiske sted som administrasjonsstedet. Politidirektoratet skal også her følge retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Etablering av nye operasjonssentraler vil medføre at en del ansatte ved dagens operasjonssentraler må pendle etter flytte. Ved reduksjon i antall distrikter vil det også avvikles en del lederstillinger på høyt nivå i politidistriktene. Hvilke kommuner eller steder som blir berørt, vil være avhengig hvor administrasjonsstedene plasseres.

Hvordan de ulike fagmiljøene geografisk sett skal lokaliseres, vil kunne variere. Spesialistfunksjoner som for eksempel kriminalteknikk, etterforskning av seksuelle overgrep, økonomietterforskning, spesielle beredskapsoppgaver og lignende kan plasseres andre steder enn der politidistriktets administrasjon er lokalisert, jf. også retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og tjenesteproduksjon. Også på dette punktet er det vanskelig å beskrive de distriktsmessige konsekvensene nå.

På sikt skal reformen bidra til å effektivisere og samle administrative funksjoner. I en overgangsfase vil disse måtte opprettholdes i politidistriktene, inntil Politiets fellestjenester er operative for hele landet.

Finansdepartementets beslutning om at Statens innkrevningssentral (SI) ikke lenger skal levere regnskapstjenester til politiet, vil også ha en distriktsmessig konsekvens.

Det skal arbeides for overføring av enkelte av politiets oppgaver, og spørsmålet om overføring utredes for noen av dem, jf. punkt 7. Eventuelle distriktsmessige konsekvenser av oppgaveoverføring må en komme tilbake til.

Stortinget vil på egnet måte bli orientert om de samlede distriktsmessige og lokaliseringsmessige konsekvenser av nærpoltireformen.

15 Merknader til endringene i politiloven § 16

Som det fremgår av punkt 11 og 12, mener departementet at arbeidet i politidistriktene skal organiseres i to nivåer, og slik at driftsenhetene i politidistriktet kan omfatte flere tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner). Det foreslås enkelte endringer i politiloven § 16 for å sikre at bestemmelsen er i samsvar med dette.

Forslaget til endring av politiloven § 16 går for det første ut på at bestemmelsens første ledd annet, fjerde og femte punktum skilles ut som et eget ledd, som blir § 16 annet ledd. Denne delen av forslaget innebærer at de deler av § 16 som særlig har betydning for oppgavene med den sivile rettspleien, vil stå samlet i et eget ledd. Dagens første ledd tredje punktum foreslås opphevet. Dagens første ledd sjette punktum blir første ledd annet punktum. Dagens første ledd siste punktum videreføres med en endring av rent språklig karakter, nå som § 16 første ledd tredje punktum.

Ved at deler av § 16 første ledd foreslås skilt ut som et eget annet ledd, blir de øvrige ledd i dagens bestemmelse tredje ledd og nytt fjerde ledd. Som en konsekvens av endringene, må henvisningen i paragrafens siste ledd endres til å gjelde tredje ledd.

Politoloven § 16 fikk sin nåværende ordlyd ved de lovendringer som ble vedtatt i forbindelse med omorganiseringen av sivil rettspleie på grunnplanen fra 2006. Slik ulike regler om politiets oppgaver med den sivile rettspleien er utformet, er det i stor grad lovbestemt hvor i politiet slike saker skal behandles. Som det fremgår av punkt 7.4, vil departementet arbeide videre med forslag til endringer i reglene om organiseringen av politiets oppgaver med den sivile rettspleien. Det foreslås derfor ingen endring i reglene for den sivile rettspleien nå.

Dagens § 16 første ledd tredje punktum lyder:

«I et lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt har lensmannen eller politistasjonssjefen ledelsen av politiet under politimesteren.»

Det har vært ulike oppfatninger om rekkevidden av bestemmelsen. I juridisk teori har det vært antatt at § 16 første ledd tredje punktum ikke er til hinder for at lensmennene kan styres gjennom en driftsenhetsleder (regionleder) i de politimessige gjøremålene, forutsatt at lensmannen beholder ansvaret for å effektivere de lokale politigjøremålene (se Auglend *Politoloven § 16 første ledd – en rettslig skranke for valg av organisatoriske løsninger på driftsnivå i politidistriktene?* PHS Forskning 2012: 3).

Som nevnt går departementet inn for at politidistriktene skal organiseres i en to-nivåmodell. Driftsenhetene i politidistriktet kan omfatte flere tjenestesteder. Mange av tjenestestedene vil være forholdsvis små. Det er nødvendig at polititjenesten ved tjenestestedene kan samordnes på driftsenhetsnivå. For at det ikke skal være uklarheter om myndigheten til dette, foreslår departementet som nevnt at første ledd tredje punktum oppheves.

Myndigheten til å fastsette inndelingen i lensmannsdistrikter, politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver og namsfogddistrikter ligger etter loven til Kongen. For øvrig kan organiseringen av polititjenesten i politidistriktene i stor grad fastsettes av departementet (som har delegert myndighet til Politidirektoratet). Som det fremgår av punkt 11.5, mener departementet at det i større grad bør høre under Politidirektoratet å fastsette politiets lokale struktur. Som nevnt der, har ikke departementet ansett det nødvendig å fremme forslag til lovendring om dette. Det er ikke aktuelt å bemyndige Politidirektoratet til å gjøre endringer i politidistriktsinndelingen.

Det foreslås at lovendringene skal gjelde fra den tid Kongen bestemmer.

16 Merknader til forslag til ytterligere tiltak for å utvikle politiet

Om bakgrunnen for forslagene i del B vises særlig til punkt 12 i proposisjonen. Det utredningsarbeidet som forslagene i del B tar opp, hører under det som kan iverksettes uten særskilt tilslutning fra Stortinget. For å sikre et best mulig fundament for det viktige arbeidet med å utvikle politiet, er det likevel funnet hensiktsmessig å be om Stortingets tilslutning.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i politiloven (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) og vedtak om ytterligere tiltak for å utvikle politiet i samsvar med et vedlagt forslag.

A

Forslag

til lov om endringer i politiloven (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)

I

I lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet skal § 16 lyde:

Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. Inndelingen fastsettes av Kongen. Kongen fastsetter også hvordan distriktsinndelingen skal være for den norske del av kontinentalsokkelen og områder utenfor sjøterritoriet som norsk rett får anvendelse på.

Politidistriktene inndeles i lensmanns- og politistasjonsdistrikter. I politistasjonsdistrikter der de oppgavene som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver, ikke ivaretas av politistasjonen, skal de ivaretas av et namsfogdkontor som en egen driftsenhet ledet av en namsfogd. Lensmannsdistrikter, namsfogddistrikter og politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver skal omfatte en eller flere hele kommuner. Inndelingen fastsettes av Kongen.

Kongen kan bestemme

1. at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer,

2. at visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse i flere politidistrikter,
3. at en politimester, som en varig ordning, helt eller delvis skal fritas for bestemte gjøremål, og at de legges til en annen politimester eller til et annet politiorgan,
4. at enkelte namsfogder skal ligge direkte under Politidirektoratet.

For øvrig gir departementet bestemmelser om organisatoriske spørsmål. Departementet kan herunder fastsette samarbeidsordninger mellom distrikter, gi bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser og om ordninger som nevnt i tredje ledd nr. 3 når dette skjer for en bestemt anledning eller for et avgrenset tidsrom.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

B

Forslag

til vedtak om ytterligere tiltak for å utvikle politiet

I

Stortinget slutter seg til at særorganenes fremtidige organisering blir gjenstand for en utredning.

II

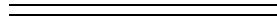
Stortinget slutter seg til at det gjøres en vurdering av den fremtidige organiseringen av politiets nasjonale beredskapsressurser.

III

Stortinget slutter seg til at Politireserven opprettholdes som forsterkningsressurs.

IV

Stortinget slutter seg til at det utredes nærmere hvorvidt det skal etableres øvingsentre i hvert politidistrikt, og hvilket innhold slike sentre eventuelt skal ha.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 03/2015

