



OSLO STATSADVOKATEMBETER

RIKSADVOKATEMBETET	
J.nr:	201301335-12
17 SEPT. 2013	
Arkiv:	820.1
Saksbeh:	HST

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 OSLO

DERES REF.:

VÅR REF.:

2013/01405-002 JSM003
8

DATO:

16.09.2013

HØRING - NOU 2013:9 POLITIANALYSEN - HØRINGSSVAR

1 Innledning

En vil allerede innledningsvis gi sin tilslutning til den hovedkonklusjon i utredningen som knytter seg til dagens organisering i 27 politidistrikter. I likhet med utvalget, er det også vår oppfatning at dagens organisering ikke gir de nødvendige forutsetninger for å utvikle spesialistfunksjoner og kapasiteter til å håndtere større og alvorlige saker og hendelser godt nok. Antallet politidistrikter bør derfor reduseres.

Vi gir vår tilslutning til hva utvalget kommer frem til når det gjelder styring og ledelse. Det er etter vår oppfatning viktig at rammene for styringsdialogen med de enkelte politidistrikter, Politidirektoratet og Justis- og Beredskapsdepartementet er avklarte og forutberegnelige. Signalene nedenfra bør være godt faglig funderte samtidig som signalene ovenfra må være tydelige, langsiktige og mindre preget av enkeltsaker/fenomener enn i dag. Dette bør sikre både direktoratet og det enkelte politidistrikt et reelt og nødvendig handlingsrom. Videre er det viktig at det bygges nye kulturer for ledelse basert på lojalitet til mål og føringer, og med fokus på resultater.

Vi gir vår tilslutning til de synspunkter og konklusjoner som trekkes i forhold til dagens lokale struktur i politiet. Den lokale strukturen er, slik utvalget beskriver det, i mange tilfeller et reelt hinder for en effektiv kriminalitetsbekjempelse og kriminalitetsforebygging ute i politidistriktene. Den lokale strukturen må derfor, slik også vi ser det, styrkes gjennom å redusere antallet tjenestesteder og øke bemanningen ved de gjenværende tjenestestedene.

Vi støtter utvalgets oppfatning om at politiet bør konsentrere seg om sine kjerneoppgaver slik dette er beskrevet i kap. 11. Ved å redusere oppgaveporteføljen vil fokus skjerpes og kjerneoppgavene vil bli løst bedre enn i dag.

Endelig vil vi innledningsvis påpeke at strukturendringen er en nødvendig reform for fornyelsen av norsk politi, men kanskje enda viktigere er den kvalitetsreform som skal følge. Politiet er en kunnskapsbedrift. Det er medarbeiderne som er den viktigste ressursen. God utførelse av politiets kjerneoppgaver forutsetter at den enkelte medarbeider i det daglige, treffer korrekte valg. Slik kvalitetsreformen er beskrevet i innstillingen kap 9 synes fokus å ligge på styring, administrative systemer, nasjonale standarder og

rutinebeskrivelser. Det savnes tiltak som tar sikte på utvikling av medarbeiderne og å bygge en kultur hvor læring, refleksjon og forbedring står i høysetet.

2 Om høringsuttalelsen

Det følger av det tosporete system at Oslo statsadvokatembeters grensesnitt mot politiet i vår region er straffesaksbehandlingen, dels gjennom enkeltsaksbehandling og dels gjennom fagledelsen. Politianalysen reiser mange spørsmål som ikke direkte berører vårt arbeid med straffesaksbehandlingen, så som dialogen mellom Politidirektoratet og departementet, bemanning av operasjonssentraler, antall tjenestemenn med IP-godkjenning på vakt, eller hvordan HR-enheten i det enkelte politidistrikt bør organiseres. Politiets organisering i forhold til hvor – både geografisk og organisatorisk – etterforskning foregår, størrelsen på etterforskmiljøene, sakstifang, saksvolum, påtalemyndighetens plassering og mulighet for å lede etterforskningen, er likevel forhold som alle påvirker kvaliteten på etterforskningen og det produktet som oversendes oss for avgjørelse. Slik sett har det vært nødvendig for oss å berøre spørsmål som ligger utenfor påtalemyndighetens snevre direktivrett.

Høringsuttalelsen er bygget opp slik at den først redegjør for vår erfaringsbase gjennom fagledelsen. Dernest vil det være et avsnitt om påtalemyndigheten og et større avsnitt om etterforskning som sådan. Videre vil det være merknader til forslaget til ny distriktsstruktur, særlig i forhold til minimumsstandarder. Det vil også være noen merknader om særorganenes rolle og hvordan disse eventuelt vil måtte forholde seg til den nye politistrukturen.

3 Erfaringsbakgrunn fra fagledelse

Etter Politireformen 2000 omfatter Oslo statsadvokatregion syv politidistrikter. Disse politidistriktene etterforsker og påtaleavgjør omlag 50 % av alle straffesaker i Norge. I størrelse varierer disse fra Oslo politidistrikt som håndterer omlag 87 000 straffesaker pr år til Nordre Buskerud politidistrikt med omlag 5 100 registrerte straffsaker pr år (tall fra PAL for STRASAK, JUS 063). De øvrige politidistrikter i vår region (Østfold, Follo, Romerike, Asker og Bærum og Søndre Buskerud) må karakteriseres som mellomstore til store i nasjonal sammenheng. Mens Oslo politidistrikt er et klart bydistrikt med stor befolkningstetthet og dermed store politienheter, er Nordre Buskerud politidistrikt et typisk landdistrikt med stort areal, liten befolkningstetthet og mange mindre driftsenheter. De øvrige politidistriktene i vår region har typiske innslag av både byer og landdistrikter. Den spredning som politidistriktene har i antall straffesaker, størrelse på driftsenheter, utstrekning og befolkningstetthet gir etter vår mening Oslo statsadvokatembeter gode forutsetninger for å vurdere både fordeler og ulemper med den enkelte organisasjonsmodell.

Oslo statsadvokatembeter har årelang erfaring med fagledelse av både store og mindre store politienheter. Fagledelsen omfatter kontroll av enkeltsaker, årlige inspeksjoner av samtlige politidistrikter og halvårslige påtalemøter, der samtlige politijurister skal delta minst en gang årlig og en rekke andre tiltak.

Regnet etter antallet anmeldelser, antall innbyggere og antall ansatte er Oslo politidistrikt antagelig det nærmeste man kommer hvis man skal sammenligne dagens politimodell med 6-distriktsmodellen eller 10-distriktsmodellene som foreslås av utvalget.

Oslo politidistrikt er riktignok vesentlig mindre i utstrekning enn hva distriktene i de foreslåtte modellene vil bli. At distriktet er lite i utstrekning er åpenbart en fordel og ikke en ulempe for Oslo politidistrikt både hva gjelder straffesaksbehandlingen og ordenstjenesten. Mulighetene for fleksibilitet og omdisponering av personell og ressurser i tråd med utvalgets hovedtanke er til stede i mye større grad enn for politidistrikter med større geografisk omfang.

Våre årlige inspeksjonene av Oslo politidistrikt, herunder de enkelte enheter som arbeider med etterforskning og med påtalearbeid, har likevel gitt oss den erfaring at det ikke nødvendigvis er en nødvendig sammenheng mellom størrelse og evne til fleksibel og ressurseffektiv oppgaveløsning. Vår

inspeksjonsrapport fra 2013 for vold og seksualforbrytelsesseksjonen ved Oslo politidistrikt vil i så måte kunne illustrere nettopp dette. Seksjonens bemanning på inspeksjonstidspunktet (14 og 15. mai 2013) var 79,5 stillinger. I tillegg arbeidet 12 påtalejurister med saker tilknyttet seksjonen. I inspeksjonsrapporten vurderes kvaliteten på de sakene som er blitt og blir behandlet gjennomgående som god, hvilket illustrerer at en stor enhet som jobber med en avgrenset kriminalitetstype vil kunne forventes å tilegne seg høy kompetanse innenfor sakstypen. Til tross for en bemanning på over 90 personer har seksjonen likevel i flere år slitt med restanser og lang saksbehandlingstid.

Uansett om man velger 6-distriktsmodellen eller 10-distriktsmodellen, vil flere av de nye politidistriktene nærme seg Oslo politidistrikt i størrelse. De fleste av distriktene vil riktignok ikke få de særlige utfordringene som storby/hovedstadspolitiet har. På den annen side vil de øvrige politidistriktene miste mye ressurser pga store geografiske avstander, noe som nødvendigvis vil medføre at mye arbeidstid vil gå bort i reise. Dette er et problem som Oslo politidistrikt ikke har.

For ordens skyld nevnes at familievoldssakene i Oslo politidistrikt etterforskes og påtaleavgjøres av politistasjonene i Oslo og ikke av volds- og seksualforbrytelsesseksjonen (Spesialseksjonen bistår med dommeravhør). Familievoldssakene er svært krevende å etterforske og ideelt sett kreves spesialkompetanse for å oppnå fullgode resultater. Særlig å få gjennomført dommeravhør av barn, har vist seg særdeles ressurskrevende. Hvis man tenker at familievoldssakene skal etterforskes sentralt i politidistriktene kreves ytterligere ressurstilgang.

Når vi finner grunn til å gå inn på hvor mye ressurser som Volds- og seksualforbrytelsesseksjonen i Oslo har tilgjengelig, er det fordi utvalget i rapportens pkt 12.5.3.1 har beskrevet hva som bør være minimumsbemanningen for enkelte avdelinger, herunder volds- og seksualforbrytelsesenheter i politidistriktene. Eksempelet fra Oslo politidistrikt illustrerer etter vår oppfatning at den foreslåtte minimumsstandarden vil være vesentlig for lav for samtlige politidistrikters vedkommende, uansett om man velger 6- eller 10-distriktsmodellen.

4 Fagledelse av politiet

Statsadvokatembetene har i dag tre hovedvirksomhetsområder; straffesaksbehandling, fagledelse og utadrettet virksomhet. Berøringsflaten mellom politiet og Den høyere påtalemyndighet er særlig fremtredende for hovedvirksomhetsområdene straffesaksbehandling og fagledelse. En viser i denne forbindelse bl.a. til Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2012 hvorfra det hitsettes:

“Statsadvokatene skal ved sin fagledelse bidra til at politiet når sine mål, og herunder:

- delta i beslutningsprosesser når prioriteringer og mål for straffesaksbehandlingen i politiet fastsettes i dialog med Politidirektoratet og politidistriktene
- gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet, herunder foreta tilsyn og kvalitetskontroll av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser
- bidra til å heve kompetansen i politiet gjennom instruksjon, veiledning og opplæring.”

Utvalget har av forståelige grunner ikke vurdert de aktuelle organiseringsmodellene for norsk politi opp mot organiseringen av Den høyere påtalemyndighet eller domstolene. Det synes likevel på det rene at de modeller for fremtidig organisering av norsk politi som utvalget drøfter, vil forutsette betydelige geografiske og strukturelle endringer også i Den høyere påtalemyndighet. Fraværet av en helhetlig drøftelse av politistrukturen opp mot Den høyere påtalemyndighet utgjør et kompliserende element ved vurderingen av mest hensiktsmessig organisasjonsmodell for politiet fordi mange av de resultater og gevinster utvalget forutsetter, også i fremtiden vil være avhengig av et effektivt samarbeid med Den høyere påtalemyndighet.

Det er i og for seg korrekt når utvalget skriver (s. 179) at den “faglige styringen av straffesaksbehandlingen er nasjonalt standardisert” gjennom straffeprosesslov, påtaleinstruks og ulike

rundskriv fra Riksadvokaten og at dette gir “gode forutsetninger for å oppnå god kvalitet og effektivitet i oppgaveutførelsen”. Vår erfaring fra mangeårig fagledelsesarbeid i egen region har likevel gjort det tydelig for oss at statsadvokatenes oppfølging av at sentrale direktiver og instruksjer *faktisk følges og forstås*, er helt avgjørende for at kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen skal oppnås. I denne forbindelse utgjør også statsadvokatenes systemkontroll (herunder kontroll av hvordan straffesaksarbeidet organiseres) et helt sentralt element. En organisering av politiet i for store etterforsknings- og påtaleenheter, spredt over et for stort geografisk område, vil kunne svekke statsadvokatembetenes muligheter til å drive effektiv fagledelse. En svekket fagledelse vil i sin tur få som konsekvens at rettssikkerhet, kvalitet og effektivitet i straffesaksarbeidet svekkes.

5 Påtalemyndigheten

Utvalget har avgrenset mot å vurdere eventuelle endringer i den nåværende påtaleordning og det såkalte "to-sporede system" i politiet. Sett hen til arbeidsgruppens sammensetning, mandatets utforming og tiden som var til rådighet synes dette å være en klok avgrensning.

Fraværet av en beskrivelse av påtalemyndighetens rolle og oppbygging i de foreslåtte organisasjonsmodeller, er likevel en svakhet ved rapporten. En velfungerende påtalemyndighet er en grunnforutsetning for at politiet skal ha en effektiv straffesaksbehandling. Hvordan påtalemyndigheten organiseres i politiet har reell betydning for oppgaveløsningen og effektiviteten.

Politimestrene har i dag en sentral rolle i straffesaksbehandlingen. Riksadvokaten har i mål og prioriteringsdirektivet formulert det slik:

“Riksadvokatens gjentatte understrekninger av politimesterens nøkkelrolle som den ansvarlige for politidistriktets straffesaksbehandling, herunder også viktigheten av at statsadvokatens er i tett dialog med politimester/politidistriktets ledelse om disse spørsmål.”

Når utvalget nå foreslår å endre politidistriktenes størrelse vesentlig, vil dette også få betydning for politimesterens rolle i straffesaksbehandlingen. Etter vår oppfatning vil politimesteren under disse forutsetninger ikke lenger kunne være en drivende kraft i den daglige straffesaksbehandlingen, og derigjennom utøve rollen som leder av den lokale påtalemyndighet. Kontakten med straffesaksbehandlingen vil bli redusert til en helt overordnet styring, knyttet til organisering og rammevilkår. Politimesterens rolle som påtalemyndighet vil bli av rent formell art, og uten reelt innhold. Skal trykket på straffesaksbehandlingen holdes oppe, må derfor noen andre overta den rollen som riksadvokaten i dag forutsetter at politimesteren skal ha. De prinsipielle sidene av dette er ikke berørt av utvalget, men må like fullt hensyntas når en reorganisering av norsk politi skal foretas. En helhetlig vurdering av politimesterens rolle som øverste påtalemyndighet i politiet og tilretteleggingen for en påtalestyrt straffesaksbehandling er etter vår oppfatning av stor betydning for hvilken politidistriktsmodell som best oppfyller målsettingen om et politi som er rustet til å møte fremtidens utfordringer.

6 Etterforskning

En av politiets kjerneoppgaver er straffesaksbehandling. Et viktig element i straffesaksbehandlingen er etterforskningen. Det trenger ingen nærmere begrunnelse å fastslå at politiets suksess på dette område er et bærende element i publikums tillit til politiet.

Utvalgsrapporten synes ikke å ha hatt sitt hovedfokus på politiets straffesaksbehandling. Rapportens hovedfokus synes å være økt beredskap og operativ kraft. Ut fra de hendelser som ledet opp til oppnevningen av utvalget er dette forståelig. Med hovedfokus på økt beredskap og operativ kraft får politianalysen enkelte svakheter ved at spørsmål om straffesaksbehandling ikke i tilstrekkelig grad er med i vurdering av hvilke løsninger som skal velges. Dette gir seg utslag på flere områder, dels i forhold til hvordan virksomheten skal organiseres, dels hvilke gevinster som kan hentes ut og endelig hvordan gevinster som hentes ut skal disponeres.

Med utgangspunkt i riksadvokatens rundskriv 3/1999, kan etterforskning kort defineres som enhver undersøkelse av om et straffbart forhold er begått eller begås. Utgangspunktet er at etterforskning starter etter beslutning fra påtalemyndigheten. Dette er likevel ikke annet enn et utgangspunkt. Etterforskning, i allefall den initiale fasen, er en integrert del av ordenstjenesten, synlig tilstedeværelse og respons. Starten på en etterforskning er ofte en melding til operasjonssentralen eller at en patrulje av eget tiltak griper inn i en hendelse. I mange tilfeller vil ordenspatruljen kunne ferdigstille etterforskningen i løpet av kort tid ved å gjøre de rette etterforskningsskrittene umiddelbart. Dette gjøres i noe grad i dag, men det er uten tvil et potensiale til å gjøre mer på dette området. En har herfra store forventninger til at implementeringen av det såkalte "merverdiprogrammet" vil bidra positivt på dette området.

Utvalgsrapporten er ikke tydelig på hvor i politiet etterforskningen skal foregå. I fig 12.25 *Skisse til organisering av politidistriktene* er det angitt at etterforskningsavdelingene skal være en del av fagenheten *Felles kriminalenhet*. I avsnitt 12.6.2.3 kan det synes som om etterforskning skal foregå ved *hovedstasjoner og stasjoner*, mens *kontorer* skal levere "polititjenester" uten at det er klart angitt hvilke tjenester dette skal være.

Det legges fra vår side til grunn at en del av virksomheten som skjer ved de nye forsterkede kontorene fortsatt skal være etterforskning. Ut fra det som er anført ovenfor om når etterforskningen starter og når den kan avsluttes, fremstår dette som rasjonelt og helt i tråd med utvalgets forutsetninger om et effektivt politi. Straffesaksbehandlingen utgjør som nevnt en betydelig del av politiets virksomhet. Med utgangspunkt i analysens fig. 15.5, utgjør antall årsverk knyttet opp mot straffesaksbehandlingen 51% av alle årsverk som regnes til politiets kjerneoppgaver. Det hadde av den grunn vært ønskelig om utvalget i sitt arbeid hadde gått dypere inn i spørsmålet om hvor/på hvilket nivå i politiorganisasjonen hovedtyngden av etterforskningen forutsettes å skulle foregå.

Utvalget har sin gjennomgående oppmerksomhet mot at politiet skal ha evne til å håndtere flere og kompliserte hendelser, herunder straffesaker. Dette er selvsagt både viktig og riktig. Faktum er imidlertid at de fleste straffesaker i Norge er forholdsvis trivielle, og at det er mange av dem. Sett fra vårt ståsted, er det derfor hensiktsmessig av at etterforskning av volumsaker skjer nærmest mulig der gjerningen er begått. Bakgrunnen er politiets lokalkunnskap og ikke minst kortest mulig reiseavstand for de vitner og mistenkte som skal møte til avhør. Dersom en stor del av etterforskningen skjer på flere steder lavt nede i organisasjonen, øker koordineringsbehovet og styringsutfordringene.

-Verdikonfigurasjoner

Analysene knyttet til mulig rasjonaliseringsgevinster synes å ha som utgangspunkt at effektiviteten øker med størrelse og sentralisering, se bl.a. side 135 annen spalte og avsnitt 15.3.7. Dette er etter vår oppfatning ikke uten videre riktig. Hvorvidt større skala og automatisering uten videre gir bedre effektivitet, avhenger også av arten av virksomheten. Fjeldstad og Stabell (Fjeldstad, Ø.D. og C.B. Stabell (1997) Et nytt strategisk landskap? Praktisk økonomi & ledelse, nr 3, s. 53-60) og deres teorier om verdikonfigurasjoner gir et bilde på dette.

Det synes å være en utbredt oppfatning i analysen at straffesaksbehandling er å sammenligne med en produksjonslinje, en verdikjede, og at dersom denne effektiviseres vil produktiviteten øke. Ved en produksjonslinje vil stordriftsfordelene være fremtredende. Verdikjedene kjennetegnes ved at innsatsfaktorene, prosessene og resultatet, er like hver gang prosessen gjennomføres. I avsnitt 15.1 og i avslutningen i avsnitt 15.3.7 har utvalget gitt uttrykk for en verdikjedetenkning, ved at man tar til orde for at dersom arbeidsprosessene i politidistriktene standardiseres, så vil resultatene bli marginalt forskjellige. Dette er etter vår oppfatning ikke uten videre riktig.

I teorien om verdikonfigurasjoner er etterforskning ingen verdikjede, men et "verdiverksted". Verdiverkstedet kjennetegnes ved at det fortløpende må foretas vurderinger av hvilke problemstillinger

som foreligger, hvilke handlingsalternativer som foreligger, hvilke handlinger som skal velges i det enkelte tilfelle, og en evaluering av resultatet av den gjennomførte handlingen. Verken innsatsfaktorene, prosessene eller resultatet er nødvendigvis like fra gang til gang. Hver sak er forskjellig og må vurderes for seg. Utvalget legger til grunn at det er de samme etterforskningsskritt som skal gjøres uaktet om et innbrudd skjer i Fredrikstad, Kirkenes eller Tromsø. Det er ikke uten videre riktig. Det er ikke det samme å etterforske et tilfeldig innbrudd fra en av byens lokale størrelser som det er å etterforske et innbrudd foretatt av omreisende vinningskriminelle eller en organisert kriminell gruppe/nettverk.

Kostnadsdrivere og effektiviseringspunkter er forskjellige i verdikjeder og verdiverksteder. I verdikjeden er det av avgjørende betydning å strømlinjeforme prosessene slik at man får godt utbytte av automatisering. I verdiverkstedet er den viktigste komponenten medarbeidernes kunnskap, deres evne til å gjenkjenne problemer, se handlingsalternativer og velge rett handlingsalternativ. Gode rutiner og erfaring, vil klart bidra til en kvalitativ bedre oppgaveløsning. Stor skala alene vil ikke uten videre fremme effektiviteten.

For etterforskning er – etter vår oppfatning – faktorer som godt faglig nivå, god kultur, evne til læring, kreativitet og høy motivasjon, viktigere enn størrelse for å oppnå en effektiv etterforskning med høy kvalitet. Vi deler imidlertid utvalgets oppfatning om at aktiviteten må ha et visst volum for at kompetanse skal opparbeides og vedlikeholdes.

- Etterforskere

I avsnitt 15.3.7, hvor utvalget redegjør for staffeforfølgningen, understrekes det på side 180 annen spalte, at påtalekapasitet og kompetanse er kritiske faktorer og av betydning for kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen. Dette er utvilsomt riktig, men det er også andre faktorer som etter vår oppfatning er like viktige i denne sammenheng. Fra vår side vil vi understreke at den kanskje viktigste faktoren for en vellykket straffesaksbehandling er kompetansen, kvaliteten og kapasiteten til de enkelte etterforskningsavdelingene. Det lyder kanskje selvsagt, men uten dyktige etterforskere blir det ingen god etterforskning. Det som synes å være et stigende problem i dag, er at politipersonell ikke ønsker å bli etterforskere i samme grad som før. Ved flere etterforskningsenheter er det i dag problemer med å rekruttere personer med den nødvendige erfaring og kompetanse. Årsakene synes å være sammensatte, men forhold som lønn og arbeidsbelastning antas særlig å være av betydning for rekrutteringssituasjonen. Det gir grunn til bekymring når de spesialiserte etterforskningsseksjonene ved Oslo politidistrikt opplever at antallet kvalifiserte søkere går ned, og at store etterforskningsavdelinger som Grønland politistasjon sliter med å rekruttere etterforskere i det hele tatt.

-Fleksibilitet

En av de fordelene som fremheves ved de nye store politidistriktene er fleksibilitet ved at man kan flytte ressurser fra en enhet til en annen avhengig av behov. I en akutt innsatsfase er nok dette mulig under forutsetning av at man løser spørsmål knyttet til transport. Når det gjelder straffesaksbehandlingen er det et åpent spørsmål om dette vil skje i noe særlig grad. For det første er det neppe praktisk at ansatte til stadighet omallokeres i et stort distrikt. De fleste ansatte i politiet har forpliktelser utenom arbeidet som gjør stadige forflytninger uhensiktsmessig. For det andre har man allerede noen erfaringer knyttet til mulige omallokeringer av personellressurser i et stort politidistrikt, typisk Oslo politidistrikt. Selv om det har vært restanser i forhold til prioriterte saker som voldtekt og seksuelt misbruk av barn, så har det i praksis vist seg vanskelig å få flyttet ressurser fra områder med lavere prioritet for å få bukt med restansene. Selv om det nå kommer sentrale føringer og en ny ledelsesstruktur har vi derfor en begrunnet frykt for at den fleksibilitet som utvalget legger til grunn, ikke uten videre blir så stor som forutsatt.

- Gevinstberegning

I forbindelse med eksemplet omstrukturering av Vestoppland politidistrikt, er det gjort en gevinstberegning. Det legges til grunn at omstruktureringen vil gi en gevinst på 11 millioner kroner hvor 4,4 millioner kroner tilskrives ”effektivisering av politiets kjerneoppgaver gjennom å samle ressursene i

enhet som har større skala og produktivitet". Det vises her til at "Enheter med ti eller flere ansatte har om lag 20 pst. høyere produktivitet enn enheter med under ti ansatte, jf figur 12.5 forbrytelser pr årsverk og 12.6 oppklarte forbrytelser pr årsverk". Vi deler utvalgets oppfatning om at mange av dagens driftsenheter er for små og at det er betydelig gevinster å hente ved en sammenslåing av enhetene. Hvorvidt disse gevinstene kommer ut som reduserte kostnader eller økt kvalitet er ikke uten videre enkelt å fastslå på forhånd.

Etter vår oppfatning blir konklusjonen referert ovenfor, for så vidt gjelder gevinstberegningen, for enkel. De samme tabeller viser også at produktiviteten faller hvis enheten får mer enn 20 ansatte og at den er nesten halvert når enheten har mer enn 100 ansatte. En gevinstberegning kun knyttet opp mot antall ansatte, og som ikke tar hensyn til endret størrelse på ansvarsområdet vil være usikker. Videre vil et større fagmiljø også medføre økt kvalitet, en størrelse som er vanskelig å fastsette i kroner.

Basert på vår erfaring gjennom fagledelsen er størrelse på etterforskningsenheten langt fra den viktigste faktoren når det gjelder spørsmål om effektiv etterforskning. Langt viktigere er "kulturen" ved det enkelte tjenestestedet. En slik "kultur" vil kunne tilbakeføres til flere faktorer, herunder lederenes evne til å inspirere og motivere, ledelsens evne til å skape rammevilkår som understøtter oppgavene, sentrale medarbeideres omdømme som flinke ledere/fagpersoner som andre ønsker å arbeide sammen med, holdningen til oppgavene – så som formålet med oppgaven, stolthet i oppgaveutførelsen og oppgavetrykk. Listen kunne vært gjort mye lenger, men viser at effektivitet og gevinstberegning ikke bør baseres på én faktor alene.

Det foretas en rekke gevinstberegninger i utvalgsrapporten. Det gjelder reduksjon av antallet ledere, reduksjon av administrativt personell eller effektivisering av oppgaveutførelse. Hvorvidt disse kommer til å slå til og i det omfang som forutsettes, er etter vår oppfatning usikkert. Som påpekt tidligere synes det å ha vært utvalgets forutsetning at de gevinster som hentes ut, i hovedsak skal brukes til økt beredskap og synlig tilstedeværelse – mer politi i gatene. Fra vår side vil vi fremheve at det hadde vært ønskelig at mer av gevinsten brukes til å styrke etterforskningen.

Vårt inntrykk basert på fagledelsen, er at flere etterforskningsmiljøer ikke makter å utføre oppgavene med de krav til kvalitet som er ønskelig. Dels ved at de ressursene som stilles til disposisjon ikke står i forhold til de oppgavene som forventes løst, og dels ved at etterforskning avsluttes før alle alternativer er utprøvd fordi man ikke kan bruke mer tid på den aktuelle saken. Antallet henleggelser på grunnlag av kapasitet har økt de siste årene. Dette er gjerne etterforskningsmiljøer som håndterer de mindre alvorlige volumsakene. Dette er sakstyper som også etter omstruktureringen av politiet vil måtte håndteres langt nede i politiorganisasjonen. Problemet løses således ikke gjennom den foreslåtte omstruktureringen. I møte med oss har flere lensmenn ved mellomstore tjenestesteder gitt uttrykk for at resultatene for straffesaksbehandlingen ville ha blitt bedre dersom de hadde fått en etterforsker som kan arbeide på dagtid.

En ensidig styrking av patruljetjeneste vil kunne skape ubalanse ved at det oppdages/anmeldes flere straffbare forhold. Dette vil medføre dårligere straffesaksbehandling. Det er, slik vi ser det, viktig at man tenker balanse i hele straffesakskjeden når man anvender de gevinster som omstruktureringen gir.

7 Politidistrikter – driftsområder – tjenestesteder

-Struktur

En grunnforutsetning for hele arbeidet med en strukturendring i politiet er en reduksjon i antallet tjenestesteder. Dette var også en forutsetning for politireform 2000 hvor man reduserte antallet politidistrikter fra 54 til 27. Den etterfølgende revisjonen av antallet tjenestesteder, dvs sammenslåing av lensmannskontorer, ble stoppet av politiske grunner. Dagens situasjon hvor endringer i antallet

tjenestesteder er avhengig av kommunal tilslutning må opphøre. En legger til grunn at politiloven blir endret på dette punktet.

Antallet tjenestesteder i dag er etter vår oppfatning for stort og en rekke tjenestesteder er for små. Embetet deler utvalgets oppfatning om at antallet tjenestesteder må ned og at politiet på de aller fleste områder vil betjene publikum bedre dersom tjenestestedene blir større. Siden politiet skal forholde seg til publikum der publikum bor, er det grenser for hvor langt man kan gå i sentralisering. Dette blir en balanse mellom hva som er den teoretisk mest effektive sentralisering og hva som er hensiktsmessig for publikum. De kriterier som det er redegjort for i avsnitt 12.6.2.1 virker å balansere dette på en god måte. De resultatene som fremkommer i avsnitt 12.6.2.2 synes også å være fornuftige ut fra de kriterier som er lagt til grunn. At man får en større reduksjon av tjenestesteder i tettere befolkede strøk enn i spredt befolkede strøk med store avstander, særlig i de nordlige deler av landet er ikke overraskende. Eksempelet Vest-Oppland pd viser på en realistisk måte hvordan dette vil slå ut.

Utvalgets oppdeling av tjenestesteder i hovedstasjon, stasjon og kontor synes som en fornuftig inndeling. Det går imidlertid ikke klart frem hvor mange hovedstasjoner utvalget tenker seg etablert etter en omstrukturering. Om det skal være en hovedstasjon i hvert distrikt, eller om det skal være en i hvert driftsområde, vil ha stor betydning for bemanning og beregning av effektiviseringsgevinster. Leser en kapittel 12 i sammenheng er det nærliggende å tro at det skal være en hovedstasjon i hvert distrikt, en stasjon i hvert driftsområde og et kontor på hvert tjenestested. Dette fremstår etter vår oppfatning ikke som realistisk. Dette gjelder særlig antallet hovedstasjoner.

Utvalget opererer med begrepet "geografiske driftsområder" og sammenligner dette med driftsenheter i dagens organisasjon. Med erfaring fra flere av de større politidistriktene på Østlandet er Oslo statsadvokatembeter ukjent med denne organisatoriske enheten slik den beskrives i utvalgsrapporten. Slik sett vil en tredeling i distrikt – driftsområde – tjenestested representere en formalisering av en tredeling av de administrative nivåene i de nye politidistriktene.

Hva som vil være et hensiktsmessig driftsområde vil på samme måte som for tjenestestedene være avhengig av en rekke faktorer. Utvalget har ikke angitt noen metodikk for å komme frem til hva som vil være hensiktsmessige driftsområder. Dette vil dels være avhengig av hvor store man ønsker driftsområdene geografisk, hvor mange tjenestesteder som bør inngå i driftsområdet for å få et fornuftig ledelsesspenn, og ikke minst hvilke oppgaver man mener bør ligge til det organisatoriske leddet "driftsområde". Slik vi oppfatter utvalget vil driftsområdene fort tilsvare dagens politidistrikter. Eksempelvis vil nåværende Vestoppland politidistrikt fort bli et driftsområde i politidistrikt Øst(regionmodellen) eller Innlandet(mellommodellen).

Hvis den nye strukturen med tre nivåer fastsettes vil det etter vår oppfatning representere en innføring av et nytt regionnivå. Antallet lokale tjenestesteder vil være noe redusert i antall, men i prinsippet som før. Driftsområdet, hvis det skal ha noen fellesfunksjoner som arrest og påtale, se nedenfor, vil et langt stykke på vei tilsvare dagens politidistrikter, mens de nye store politidistriktene/regionene vil representere et nytt nivå. Slik sett minner dette om landsdelsordningen som ble avviklet med politireform 2000. Hvorvidt det er mulig å hente ut store gevinster på ledersiden gjennom denne omstruktureringen er, slik vi ser det, langt fra sikkert.

-Organisering

Utvalget har i fig 12.24 og 12.25 gitt en prinsippskisse for hvordan distriktene tenkes organisert. Distriktet skal ledes av en politimester, det er to staber knyttet til økonomi/administrasjon og HR. Videre er det dels driftsområder og dels fagenheter. Slik som skissen er tegnet i fig 12.24 kan det se ut som om fagenhetene skal være sentrale og betjene alle driftsområdene i de nye distriktene. Ut fra hva som skrives om hvilke aktiviteter som skal skje ved de forskjellige typer tjenestesteder, jf rapporten side 133, henger ikke dette sammen. Med unntak av Stor-Oslo politidistrikt er det ikke realistisk at fagenhetene kan betjene

driftsområdene med de funksjoner som er angitt i fig 12.25 uaktet modell for distriktsinndeling som velges.

Det er en svakhet ved utvalgsarbeidet at modellene i for liten grad tar hensyn til geografi. Geografi vil overstyre mange hensyn når det gjelder spørsmål om hvorvidt det er mulig for en sentral fagenhet å betjene hele distriktet. Også her vil det være slik at jo færre distrikter jo større vil vanskelighetene være. Dette vil måtte få betydning for hvilken beregnet effektiviseringsgevinst som det er mulig å få ut av omstruktureringen av politidistriktene.

Noen praktiske eksempler vil illustrere dette:

- Arrester

Kanskje med unntak av fylkesmodellen, vil ingen av de nye politidistriktene kunne nøye seg med én arrest. En effektiv operativ tjeneste vil forutsette at politipatruljene ikke bruker for mye tid på transport av pågrepne. I distrikter som i 6-distriktsmodellen, som går fra Lindesnes til Hardangervidda, fra Svinesund til Dovrefjell eller fra Vega til Passvik sier det seg selv at man må ha mer enn én arrest. Uten å ha foretatt noen eksakte beregninger, er det ingen dristig antakelse at det må etableres én arrest i hvert driftsområde.

- Påtale

Hvilken gevinst som kan hentes ut av en ensartet organisering av påtale, er uklart. Utvalget behandler ikke dette i særlig grad. Utvalget forutsetter at ordningen med integrert fremskutt påtale videreføres. Dette slutter vi oss til. Dette forutsetter imidlertid at det er god kommunikasjon mellom de enheter som skal stå for etterforskningen og den lokale påtalemyndighet. Det betyr ikke nødvendigvis at påtalemyndigheten må være fysisk til stede på de samme stedene hvor det drives etterforskning. God kommunikasjon er viktigere enn fysisk nærhet. En ikke vesentlig del av påtalemyndighetens arbeid er knyttet opp mot tingrettene. Domsstolsstrukturen vil således spille inn når det gjelder hvor i et politidistrikt påtalemyndigheten skal lokaliseres. På samme måte som for arrest er det rimelig klart at å samle påtalemyndigheten ett sted ikke er aktuelt. På samme måte som for arresten vil påtalemyndigheten mest praktisk være lokalisert der hvor de største tingrettene befinner seg. Heller ikke her er det noen dristig slutning at det vil kunne komme en påtalegruppe i hvert driftsområde.

- Barneavhør

Avhør av barn foretas i dag av spesialutdannet personell, gjerne knyttet til enheter for etterforskning av vold- og sedelighetsforbrytelser. Volumet på antall barneavhør har vært stigende. Kanskje særlig fordi politiet har etterforsket et stigende antall overtredelser av strl § 219 hvor avhør av barn ofte er en del av etterforskningen. Avhør av barn skal i dag som et utgangspunkt skje på de etablerte barnehusene. Sentraliseres personellet som skal arbeide med barneavhør slik den funksjonelle modellen legger opp til, vil man få klare logistikkutfordringer. Barneavhører og barnet må være fysisk sammen for at barneavhøret skal fungere. Tilstedeværelse for de øvrige aktørene kan ivaretas gjennom videolink. Da oppstår spørsmålet om hvem som skal reise. Det fremstår som lite hensiktsmessig for foreldre og barn at alle barneavhør skal skje sentralt i politidistriktet. Det er videre lite effektivt om politipersonellet skal reise rundt i distriktet for å foreta avhør. Også her vil denne funksjonen fort komme til å bli lokalisert på driftsområdenivå.

Når det gjelder antallet og funksjonene til driftsområdene i det enkelte politidistrikt, er det vår oppfatning at geografiske hensyn vil spille en større rolle enn det utvalget har lagt til grunn. Som eksemplene ovenfor viser vil flere funksjonelle områder kreve fysisk nærhet i større grad enn det utvalgsrapporten legger opp til.

Vi har forståelse for at alle spørsmål knyttet til organisering av politidistriktene ikke er blitt utredet av utvalget. Tiden som var til disposisjon, mandatet og utvalgets sammensetning gjorde dette vanskelig. Den prinsippskissen som presenteres i avsnitt 12.5.9 og angivelse av gevinster i avsnitt 12.6.2.3 gir noen føringer. Ovenfor er det pekt på noen forhold som kan fremstå som uløst i utvalgsrapporten. I den grad man fastholder hovedskissen jf fig 12.25 med at etterforskning og påtale skal ligge sentralt i distriktet oppstår spørsmålet om det er aktuelt å ha et sentralt element lokalisert på flere steder, med en sentral

ledelse. Dette gjelder kanskje særlig påtale. Erfaringsmessig vil en oppdeling av en større enhet i flere grupper, kreve en lokal ledelse.

8 Minimumsstandarder for robusthet for det enkelte politidistrikt

Oslo statsadvokatembeter er enig med utvalget i at det enkelte politidistrikt skal være tilstrekkelig robust til å kunne håndtere både daglige gjøremål, og ha kapasitet til å takle større hendelser. Hva som gjør et politidistrikt til et robust distrikt avhenger av hva man legger i begrepet, dels av hvilken belastning den daglige driften utgjør, hvilken kvalitet som skal leveres på dette området, hvilke uventede hendelser man tenker skal kunne takles og hvordan disse skal kunne takles. Det er således et ikke ubetydelig skjønn som skal utøves i vurderingen av robusthet for politidistriktene. Utvalget har redegjort for sitt synspunkt på hva som er robuste sentrale enheter av forskjellig slag i avsnitt 12.5.3.1. Det er dels redegjort for hva som menes med et robust fagmiljø og deretter for enkelte sentrale oppgaver angitt hvor store de robuste miljøene som et minimum må være. Når det gjelder minimumsstandarden heter det:

"Det presiseres at tallene i det følgende angir et bemanningsnivå som utvalget mener vil sikre at hvert enkelt politidistrikt på en god måte vil utføre de oppgavene, og ivareta det ansvaret de er gitt. Den faktiske bemanningen i det enkelte politidistrikt må selvfølgelig bestemmes ut fra saksmengde og arbeidsomfang innen hvert område, og kan være høyere enn dette nivået dersom omfanget av oppgavene som skal løses tilsier dette."

Selv om dette ikke går klart frem legger en til grunn at de minimumsstandarder som skisseres, gjelder for en gruppe som sådan og at det ikke er tatt hensyn til saksvolum, geografi eller andre variabler. Bruken av minimumsstandarder kan etter vår oppfatning være uheldig. Dels fordi de fort kan oppfattes å bli gjort til en "normert" standard, og dels fordi minimumsstandarder som gis ikke fremstår som realistiske i forhold til de foreslåtte politidistrikter. I så måte fremstår minimumsbemanningene mer villedende enn veiledende.

Oslo statsadvokatembeter deler utvalgets oppfatning om at ethvert fagmiljø må ha en viss størrelse før det kan betegnes som et fagmiljø hvor det skjer en faglig utvikling. Utvalgets anslag om at det bør bestå av 5-10 personer er et godt utgangspunkt. Videre kan det være at tjenestens karakter, oppgaveløsning, turnus m.v. krever en bemanning ut over dette for at tjenesten skal "gå rundt". I tillegg må enhetene dimensjoneres ut fra belastning, eksempelvis hvor mange anmeldelser eller straffesaker som skal håndteres.

Med den erfaringsbakgrunn som fagledelsen av politiet gir, er det vår oppfatning at de forslag til minimumsbemanning som det gis anvisning på ikke fremstår som realistiske. Dette særlig hvis de er ment å skulle forholde seg til den modellen som utvalget selv går inn for. Det er en svakhet ved arbeidet at utvalget ikke mer presist angir hvilke typer politidistrikter som kan operere med den angitte minimumsbemanningen. Med utgangspunkt i våre politidistrikter, med unntak av Oslo pd og Nordre Buskerud pd som begge og på hver sin måte er veldig avvikende i størrelse, vil de angitte minimumsbemanningene knyttet til enheter som er knyttet til straffesaksbehandling, kun representere en marginal styrking. For flere av distriktene vil den foreslåtte bemanningen på påtale bety en nedskjæring. Hvis distriktene skal bli større, som jo er utvalgets forutsetning, vil de foreslåtte minimumsstandardene være utilstrekkelige.

En sammenslåing av politidistriktene Østfold, Follo og Romerike tilsvarende Østlandet politidistrikt i mellommodellen, vil eksempelvis og basert på dagens bemanning få en påtalegruppe på omkring 70 politiadvokater, se fig 15.13. Tilsvarende vil gjelde for økoteam, orgkrim-grupper osv. med litt varierende tall. Bemanningsbehovet på påtale vil kanskje (men slett ikke sikkert) reduseres noe som følge sammenslåingen. I den grad det blir en rasjonaliseringsgevinst så vil det ganske sikkert ikke bli slik at man nærmer seg minimumsbemanningen.

Flere av de andre foreslåtte minimumsbemanningene kunne vært kommentert i større bredde, men siden de ikke er tilpasset de distriktene som utvalget legger opp til, gir det liten mening. Under henvisning til faren for at de beregnede minimumsbemanningene sniker seg inn som en standard, er det grunn til å gi noen korte kommentarer.

Det er lite realisme i at en innsatsleder skal kunne dekke de distriktene som utvalget legger opp til. Skal en innsatsleder fylle sin rolle på stedet, må det være en innsatsleder i hvert driftsområde. Dette vil kreve en betydelig større bemanning enn utvalget legger opp til. Den foreslåtte størrelse for den kriminaltekniske enheten vil garantert ikke kunne utføre de oppgaver som forutsettes med den bemanning som foreslås. Dette særlig fordi analyse av elektroniske spor i seg selv krever store ressurser. Behovet for analyse av elektroniske spor må ellers antas å ville øke fremfor å avta i fremtiden. Minimumsstandarden for ansatte på volds- og seksuallovbruddsenheten fremstår også som klart for liten. Kanskje særlig fordi den er forutsatt å stå for alle barneavhør. Den foreslåtte minimumsbemanningen er marginalt større enn sedelighetsenheten ved dagens Follo pd.

Normerte minimumsbemanninger vil være et signal om hva som er forsvarlig bemanning. Slike normeringer har den effekt at man i budsjettmessige vanskelige tider reduserer bemanningen ned mot minimum. Å operere med urealistiske minimumsbemanninger kan da få store konsekvenser om de ukritisk blir lagt til grunn. I eksemplet om påtale ovenfor vil man kunne fastsette en bemanning på 100% mer enn minimum og likevel ende med en bemanning av påtale som er 44 % lavere enn i dag.

9 Særorganenes rolle

En anser det også som en svakhet ved rapporten at den legger opp til et valg av politidistriktsmodell uten samtidig å ta stilling til hvilken funksjon og kapasitet særorganene Kripos og ØKOKRIM skal ha i en ny politiorganisasjon.

De kriterier for "robusthet" utvalget legger til grunn for sitt forslag om 6 politidistrikter, synes å hvile på en forutsetning om at eventuell bistand fra disse særorganene er tenkt bort. Etter vår oppfatning er dette verken realistisk eller ønskelig. Selv om man velger regionmodellen vil det eksempelvis ikke være så mange drap i Norge at noen distrikter, med unntak av Oslo, vil kunne ha et volum som sikrer den erfaring som skal til for å etterforske disse sakene på en god måte. Skal man ha en bistandsenhet som Kripos på dette området, må man sørge for at denne enheten er sikret et tilstrekkelig antall saker slik at erfaring og kompetanse opprettholdes der.

Mye av det samme vil gjelde Økokrim. De nye politidistriktene vil ventelig ha store nok Øko-enheter som kan ta unna de sakene som blir anmeldt. I motsetning til en sentralenhet som har muligheten for å velge hvilke saker som skal etterforskes, vil politidistriktene ha mer enn nok med å holde hodet over vannet i forhold til håndtering av anmeldelser. Det vil i liten grad være rom for å fremme rettsavklarende saker for domstolene. Etter vår oppfatning er det derfor både ønskelig og viktig at det finnes en enhet som innehar denne funksjonen og som kan bidra til regelutvikling på området.

Disse hensyn bør etter vår oppfatning tas med i betraktning når man tar stilling til hvor mange politidistrikter som er hensiktsmessig i fremtiden. Det er viktig at man ikke i iveren etter å lage "robuste" politidistrikter underminerer fundamentet for nødvendige sentrale særorganer. Det vil etter vår oppfatning være fullt mulig å tenke seg at den manglende oppfyllelse av alle angitte (nødvendige) kriterier for en fremtidig politidistriktsstruktur i organisasjonsmodellen benevnt som "Mellomalternativet" (10 politidistrikter), mest hensiktsmessig vil kunne oppveies gjennom bistand fra Kripos eller Økokrim.

10 Oppsummering

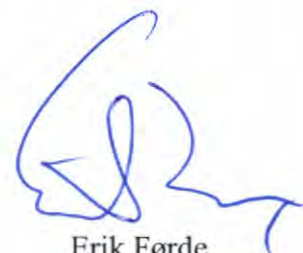
Embetet vil oppsummere sin høringsuttalelse slik.

- En endring av strukturen i norsk politi er nødvendig. I denne sammenheng må antallet driftenheter(kontorer) betydelig ned.
- Strukturendringen av politidistriktene må forholde seg til andre aktører i straffesakskjeden så som domstolene og Den høyere påtalemyndighet, og velge en struktur som fremmer samhandlingen mellom aktørene.
- Ved valg av struktur må man i større grad ta hensyn til at straffesaksbehandling ikke er en produksjonsbedrift hvor alt kan standariseres og hvor stordriftsfordeler er garanterte eller åpenbare.
- Ved valg av struktur må påtalemyndighetens rolle i politiet vies større oppmerksomhet
- Strukturendringen kan ikke skje uavhengig av vurdering av særorganene. Selv om distriktene blir store så vil det være behov for særorganer som bistandsorganer. Disse må ha en saksportefølje som sikrer at spisskompetansen opprettholdes.
- Ved arbeidet med å gi nasjonale standarder for straffesaksbehandling må dette, under henvisning til det tosporede system, skje med utgangspunkt i føringer fra Riksadvokaten og Den høyere påtalemyndighet

Etter vår oppfatning vil mellommodellen være den modell som best balanserer de hensyn som må ivaretas for å sikre en effektiv straffesaksbehandling med tilstrekkelig kvalitet både lokalt og nasjonalt.



Jørn Maurud
Embetsleder



Erik Førde
Statsadvokat