



POLITIET

POLITIDIREKTORATET



Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten

- Perioden 2002-2008

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Mandat	3
1.3 Metode og organisering av prosjektet	4
2. Sammendrag	4
3. Politiets rolle og oppgaver	6
3.1 Generelt	6
3.2 Politiets lovpålagte oppgaver – for mange?	7
4. Ressursutviklingen i politiet 2002-2008	8
4.1 Utvikling i budsjett og regnskap	8
4.2 Ressursfordeling etter hovedgjøremål og stillingskategorier	10
4.3 Utvikling for straffesaksutgifter	13
5. Bemannings- og befolkningsutviklingen	18
5.1 Bemanningen – oppdatering av tall og prognoser fra ”Politiet mot 2020”	18
5.2 Politiressursene i forhold til befolkningen	19
5.3 Krav til kvalitet og metode	21
6. Organisering av politi- og lensmannsetaten	24
6.1 Organisering	24
6.2 Internadministrasjon	28
6.3 Distriktsdekkende enheter	30
6.4 Hvordan opprettholde politiberedskap og synlighet i distriktene?.....	35
7. Ressurser og kompetanse	37
7.1 Målrettet kompetanse i politiet.....	37
7.2 Regulering av opptak ved Politihøgskolen.....	38
7.3 Alternativ kompetanse på nye og flere områder	40
8. Styring av ressurser og kapasitet	41
8.1 Styringen av politi- og lensmannsetaten	41
8.2 Forholdet ordenstjeneste og etterforskning	42
8.3 Utvikling i politiets kapasitet	45
8.4 Tiltak for bedre ressursutnyttelse	46
9. Konklusjon og anbefalinger	48

Vedlegg:

Vedlegg 1 – Regnskap og budsjett 2002-2008

Vedlegg 2 - Straffesaksutgifter i perioden - regnskapstall

Vedlegg 3 - Operasjonssentraler i Sverige og Finland

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Justisdepartementet ga i brev av 18. februar 2009 Politidirektoratet i oppdrag å gjennomføre en driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten for perioden 2002-2008. Formålet med driftsanalysen er å gi mer kunnskap om ressursfordeling og -disponering i forhold til kjerneoppgavene for - bedre enn i dag - å kunne prioritere, disponere og effektivisere.

Politiressursene skal brukes kostnadseffektivt og målrettet for å bekjempe kriminalitet og utføre de andre oppgavene politiet har ansvar for. Når politiet oppnår gode resultater, tjener dette både samfunnet og enkeltmennesker. God sammenheng mellom kompetanse og oppgaver er en viktig forutsetning for en god oppgaveløsning og en effektiv utnyttelse av tildelte ressurser. Det har vært gjennomført en budsjett- og bemanningsmessig styrking av politi- og lensmannsetaten de siste årene, og Justisministeren har fremhevet at det er viktig at styrkingen som er gjennomført blir riktig disponert i forhold til oppgaver og prioriteringer.

Driftsanalysen bygger videre på datagrunnlag og funn som fremkom i Agenda-rapporten "Analyse av ressursbruken i politiet" (2008) og Politidirektoratets rapport "Politiet mot 2020" (2008).

1.2 Mandat

Politidirektoratet er gitt følgende mandat;

"Det skal gjennomføres en driftsanalyse for å få mer kunnskap om ressursfordeling og – disponering i forhold til kjerneoppgavene for – bedre enn i dag – å kunne prioritere, disponere og effektivisere."

Driftsanalysen omfatter en rekke områder, og tar utgangspunkt i ni påstander/hypoteser som er formulert i mandatet. De mest sentrale temaer/områder er som følger:

- ressursfordeling etter hovedgjøremål, med særskilt vekt på
 - fordelingen mellom funksjonelle og geografiske enheter
 - fordelingen mellom ordenstjeneste og etterforskning
 - politiets administrative ressurser
- politiets døgkontinuerlige beredskap
- nye pålagte oppgaver
- bruk av personell med annen kompetanse enn politihøgskole
- resultatutvikling, med særlig vekt på hvordan politiets kapasitet er tatt ut
- kompetanse, kvalitet og karriereplaner i polititjenesten
- utviklingen for straffesaksutgiftene

Driftsanalysen skal komme med forslag til hvordan de samlede ressurser kan utnyttes best mulig og bidra til økt resultatopptjening, både på kort og mellomlang sikt.

I driftsanalysen er det gjort en gjennomgang av et representativt utvalg politidistrikter, bestående av Oslo politidistrikt, Vestfold politidistrikt, Sør-Trøndelag politidistrikt, Midtre Hålogaland politidistrikt, Hordaland politidistrikt og Asker og Bærum politidistrikt.

Mandatet er relativt omfattende og gjelder komplekse sammenhenger mellom oppgaver og ressurser. For å gi et mest mulig helhetlig bilde av situasjonen og de utfordringer etaten står overfor, er det i tillegg til de konkrete bestillingene i mandatet lagt vekt på å beskrive og diskutere noen sentrale problemstillinger og utfordringer av organisatorisk og kompetansemessig karakter som politi- og lensmannsetaten står overfor i årene fremover.

1.3 Metode og organisering av prosjektet

En analyse av politi- og lensmannsetatens drift i perioden 2002 til 2008 må i hovedsak basere seg på historiske data fra denne perioden. Analysens konklusjoner vil derfor være avhengig av kvaliteten i det empiriske datamaterialet som utgjør analysens referanseramme.

I tillegg til historiske data har analysen basert seg på kartlegging i utvalgte politidistrikt, som beskrevet i pkt. 1.2, tidligere analyser og samtaler med sentrale aktører. Manglende datagrunnlag med konsistent innhold, særlig fra de første årene i analyseperioden, har gjort sammenlikning mellom årene i analyseperioden vanskelig. Det er derfor gjennomført en tidsregistrering i de utvalgte politidistriktene for å få en bedre beskrivelse av ressursfordelingen i politiet. Tidsregistreringen er en viktig datakilde for sentrale problemstillinger i analysen. Tidsregistreringen er imidlertid en øyeblikksmåling og gir lite informasjon om utviklingen over flere år.

I de siste par årene har politi- og lensmannsetaten tatt i bruk SAP lønns- og personaldatasystem, noe som gir bedre datagrunnlag og bedre muligheter for sammenlikning år for år. Andre systemer som politiets operative system (PO), er ikke bygget for statistikker og oversikter og er derfor lite egnet både som datakilde og som styringssystem. Oppsummert er det slik at etaten i analyseperioden ikke har hatt dataløsninger som gir muligheter for måling og sammenlikning av data knyttet til personalressurser. Det har heller ikke vært noen kobling mellom mål, økonomi og personalressurser sett opp i mot de aktivitetene etaten utfører. Driftsanalysen må ses i lys av dette.

Justisdepartementet ved politisk ledelse har vært prosjekteier, og har støttet seg på en ekspertgruppe bestående av toppledere i Justisdepartementet, politidirektøren, riksadvokaten, representanter fra Direktoratet for forvaltning og IKT, Handelshøyskolen BI og kommunesektoren, politi- og lensmannsetaten og en referansegruppe der organisasjonene i politiet har deltatt.

Politidirektoratet har stått for den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Direktoratet har organisert arbeidet som et prosjekt, med en styringsgruppe ledet av politidirektøren. Styringsgruppen har vært satt sammen av representanter fra politidirektoratets ledelse, riksadvokaten, toppledere i politiet og representanter fra organisasjonene i politiet.

2. Sammendrag

I analyseperioden har politi- og lensmannsetaten bygget opp ressurser innen rammene av den organisasjonen som ble lagt etter politireform 2000, og det har i svært liten grad blitt gjort justeringer i organisasjonen. Driftsanalysen viser behov for justering av organisasjonen, slik at ressurser kan bygges opp på en mer effektiv måte og til en hver tid kan utnyttes optimalt. En organisasjon som er åpen for endringer vil være bedre i stand til å oppfylle politireformens hovedmål, og til å kunne oppnå bedre resultater.

Analyseperioden omfatter perioden 2002-2008. Det har vært en økning i politiets budsjett i perioden, mens økningen i politi- og lensmannsetatens personellressurser i perioden har vært liten. En sterkt økende befolkning og ingen endringer i politiets bemanning har medført et økende press på en etat med svært mange oppgaver. En rekke av disse oppgavene er ikke relatert til politiets kjerneoppgaver.

Straffesaksutgiftene i denne perioden har økt kraftig, ikke bare for politiet, men også ved domstolene. Nye metoder er tatt i bruk. Dette er i positivt for politiets oppgaveløsning, men er ressurskrevende. Veksten i befolkningen har ført til økt arbeidsbelastning innenfor den sivile rettspleie, forvaltning og utlendningsfeltet. Antall loggførte oppdrag ved politiets operasjonssentraler har økt. Videre skal svært mange områder prioriteres og rapporteres. Ny arbeidsmiljølovgivning har satt nye grenser for arbeids- og hviletid. Dette er viktige fremskritt, men det har konsekvenser i en periode med personellmessig underdekning.

Det er først i slutten av analyseperioden og fremover at man kan registrere en merkbart forbedring i satsingen på politiressurser. I så måte yter ikke den avgrensede analyseperioden situasjonen i dag og i de nærmeste årene full rettferdighet. Med bemanningsrapporten som utgangspunkt, og basert på oppdaterte prognoser, er det nå satset på økt antall politistudent over flere år. Dette vil gi et annet utgangspunkt for videre utvikling av politiet, forutsatt at satsingen finansieres i de årlige statsbudsjetter. Når det nå skal utarbeides en strategi for bemanning og kompetanseutvikling i politiet frem mot 2020, er det mulig å sikre at økte ressurser gir økt politikapasitet og bedre resultater.

I analysen er det gjort følgende hovedfunn:

- Det ser ikke ut til at operasjonssentralene og andre distriktsovergrepene enheter trekker for mye ressurser på bekostning av politistasjoner og lensmannsdistrikter med geografisk ansvar. De minste politidistriktene er imidlertid så små at selv en minimumsløsning på operasjonssentralene er vanskelig å gjennomføre.
- Det ser ut til å ha vært en mindre ressursvridning fra ordenstjeneste til etterforskning, uten at dette kan sies å være en styrt utvikling.
- Det har blitt noe færre tjenestemenn i synlig ordenstjeneste, samtidig som det ser ut til at politiets "spisse" beredskap er bedret.
- Politiet ser ikke ut til å være overadministrert. Politiet benytter under 10 % av sine samlede ressurser til rene internadministrative oppgaver, noe som fremstår som moderat.
- Politiet har de senere år dels blitt pålagt og dels selv iverksatt økte kvalitetskrav og føringer som binder opp betydelige ressurser.
- Som følge av mer målrettet tjeneste og bedre utstyr ser politiets kapasitet ut til å ha økt både innenfor ordenstjenesten og etterforskningsområdet.
- Det investeres relativt mye ressurser i kompetanseoppbygging og vedlikehold i politiet, men utnyttelsen av kompetansen må bli mer målrettet og effektiv.
- Det har vært en markant økning i straffesaksutgiftene de senere år, noe som kan tenkes å legge begrensninger på politiets muligheter til å etterforske tilstrekkelig antall saker med tilfredsstillende kvalitet.
- Flere oppgaver kan løses av personell med annen kompetanse enn politihøgskole.
- Den sivile rettspleie på grunnplanet kan organiseres mer effektivt.

Det er i analysen lagt vekt på å peke på forbedringsområder. Politidirektoratet vil ha stor oppmerksomhet rundt fornying og effektivisering av etaten i årene som kommer. Nye løsninger vil vurderes i forhold til organisering av etaten og de oppgaver som skal løses. Dette fremgår også av "Politiets strategi 2010-2015", der ett av de strategiske satsingsområdene er at politiet skal samle seg om kjerneoppgavene, med en konsentrasjon om og utvikling av politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver. Rapporten "Politiet mot 2020" viser en rekke utfordringer for politi- og lensmannsetaten knyttet til bemanning, kompetanse og tjenesteproduksjon. I tillegg vises det til behov for modernisering av IKT-systemene i politiet og behov for tilpasning av organisasjonsstrukturen. Driftsanalysen av perioden 2002-2008 understøtter de konklusjoner som ble gjort i bemanningsrapporten, og konkluderer med at det er viktig å styrke sentrale innsatsfaktorer. Modernisering av IKT-systemene er sammen med en justering av organisasjonen de viktigste tiltakene for bedre ressursutnyttelse og effektivisering av etaten. I tillegg vil det være nødvendig å løpende vurdere politiets arbeidsmetoder, og å vurdere egne prioriteringer for å oppnå de overordnede kriminalpolitiske målsettingene. Man må også ha fokus på lederrollen, kompetanseutvikling, personalforvaltning og samhandlingskultur.

Det foreslås følgende konkrete tiltak for å forbedre den totale ressursutnyttelsen i politiet:

- Det foreslås en gjennomgang av politiets oppgaver for å vurdere om noe av oppgavetilfanget mer naturlig hører inn under andre etater.
- Det foreslås en gjennomgang av både politidistriktene og organisasjonsstrukturen i det enkelte politidistrikt.
- Det foreslås at man ser nærmere på organisering og styring av distriktsdekkende enheter.
- Det foreslås at Politidirektoratet gis fullmakt til å avgjøre organisatoriske spørsmål i større utstrekning enn i dag.
- Det er behov for verktøy som kan gi klarere svar på årsaker til økningen av straffesaksutgiftene. Det er påbegynt et arbeid for å gjøre endringer i kontoplanen for politi- og lensmannsetaten, noe som gjør det mulig å følge kostnadsdriverne på en mer effektiv måte. Det foreslås videre en reetablering av straffesaksutgiftene som en overslagsbevilgning (post 21).
- Det anbefales å se nærmere på styringssystemet og de prioriteringer som gjøres for politi- og lensmannsetaten. Det er behov for en gjennomgang av målekriteriene i politiet. Dette arbeidet er igangsatt.
- Det foreslås at konsekvenser og gevinstpotensialet ved en evt. etablering av en felles lønns- og regnskapssentral for politi- og lensmannsetaten utredes nærmere.
- Det anbefales økt bruk av ansatte med annen kompetanse enn politihøgskole.
- Det foreslås at veiledningsordningen ved Politihøgskolen gjennomgås og vurderes. PHS er i forbindelse med økte studentkull i gang med å vurdere ressursbruken til veiledning.
- Det anbefales økt fokus på målrettet kunnskapsstyring og kunnskapsstyrt ledelse.

3. Politiets rolle og oppgaver

3.1 Generelt

Politiet har et bredt spekter av oppgaver og utfordringer som krever høy kompetanse og kvalitet i tjenesteutførelsen. Norsk politi har flere oppgaver enn politiet i sammenlignbare

land¹. Dette er i første rekke forvaltningsoppgaver, oppgaver på utlendingsfeltet, den sivile rettspleie på grunnplanet og enkelte andre ikke-polisiære oppgaver. Politiet er i prinsippet dimensjonert for disse oppgavene og det er et nedfelt prinsipp at politiet skal ha et mangfold av oppgaver og derigjennom kunne opprettholde et sivilt preg.² Veksten og derved arbeidsmengden på de ikke-polisiære sakene er utenfor politiets kontroll, og sakene kan ikke nedprioriteres eller ikke utføres. Eksempelvis kan politiet ikke unnlate å utstede pass pga. ressursknapphet. Ei heller kan politiet unnlate å utføre oppgavene innenfor den sivile rettspleie eller utsette behandlingen for lenge.

Forvaltningssakene kan ikke ”henlegges”. Det er imidlertid mulig å henlegge straffesakene, også av ressursøkonomiske årsaker. Dersom merarbeidet på de ikke-polisiære oppgavene ressursmessig ikke kompenseres fullt ut, vil dette skape en situasjon hvor politiet må prioritere ikke-polisiære oppgaver på bekostning av kriminalitetsbekjempelse.

En sterkt voksende befolkning genererer flere oppgaver for staten og for politiet. Dette er beskrevet nærmere i kap. 5.

3.2 Politiets lovpålagte oppgaver – for mange?

Politiets ansvar og arbeidsoppgaver spenner vidt, og favner langt videre enn direkte arbeid mot kriminelle handlinger og personer som begår slike handlinger. Det er ikke bare kriminalitetsutviklingen som setter rammer for politiets arbeidshverdag, men også utviklingen knyttet til andre saksområder som politiet har ansvar for. Dette gjelder særlig politiets forvaltningsoppgaver og oppgaver knyttet til den sivile rettspleie på grunnplanet.

Rapporten ”Politiet mot 2020” viste at politiets forvaltningsoppgaver utgjør en vesentlig del av politiets virksomhet, og omfatter om lag 9 % av ressursbruken i politidistriktene. Felles for forvaltningssakene er at de behandles som enkeltsaker som må avgjøres ved enkeltvedtak, noe som umuliggjør en nedprioritering. Politiets forvaltningsoppgaver er mange og har ulik karakter. Blant de mest sentrale arbeidsområdene er oppgaver knyttet til utlendingssaker og bevillingssaker som pass, våpen, vaktelskaper, ordensvakter, skjenke- og serveringsbevillinger, førerkort og kjøresedler og politiattester.

Sivil rettspleie har en mengde sakstyper med varierende volum og varierende grad av ressurskrav. En sivilsak må avgjøres og kan ikke henlegges. Politidirektoratet har foreslått endringer i gjeldsordningsloven slik at skal være mulig å samle denne type saksbehandling på færre steder i hvert politidistrikt. Slik loven er innrettet i dag skal samtlige lensmannskontor ha kompetanse til å behandle gjeldsordningssaker, og det er den lokale lensmann/namsmann som gjennom loven skal behandle og fatte beslutninger i saken. Dette er kompliserte saker som krever erfaring og inngående kompetanse. Det er ikke uvanlig med 100 kreditorer i en gjeldsordningssak. Samtidig som samtlige lensmannskontor skal ha kompetanse til å behandle gjeldsordningssaker er det slik at flere lensmannskontor svært sjelden har slike saker. Det kan reises spørsmål om dette er en effektiv måte å organisere oppgaveløsningen.

I 2008 var det 85 lensmannskontor som ikke hadde søknader om gjeldsordning til behandling. Et par hundre kontorer hadde mindre enn fem saker. Det er i beste fall gal ressursbruk å holde kompetansen oppe på enheter som ikke har sakstypen. Det er avgjørende at man har saker å

¹ ”Politiet mot 2020” s. 11, tab 3.2

² St.meld. nr. 22 (2004-2005) Politiets rolle og oppgaver

jobbe med for å holde kompetansen ved like. Denne problemstillingen er også anført av Riksrevisjonen, som har gjennomført to forvaltningsrevisjoner på dette saksområdet.

Ved å følge direktoratets forslag om en saklig namsmannsfunksjon for behandling av gjeldsordningssaker, vil en kunne opprette mer kompetente enheter som har nok saker til både å holde kompetansen ved like og til å sørge for en effektiv, kvalitetsmessig god og rettssikker saksbehandling til det beste for partene. Politidirektoratet er av den oppfatning at forslaget bør gis prioritet i Justisdepartementet slik at Barne- og likestillingsdepartementet kan følge opp lovarbeidet.

Som det fremgår også av kap. 5.3, ivaretar politiet en rekke oppgaver som ikke er relatert til politiets kjerneoppgaver. Det kan stilles spørsmål om politiet i større grad bør spisse sin aktivitet inn mot primæroppgavene knyttet til forebygging og kriminalitetsbekjempelse. På sikt ser Politidirektoratet det som hensiktsmessig å knytte våre oppgaver nærmere til kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver, noe som også er fremhevet i ”Politiets strategi 2010-2015”.

Det foreslås en gjennomgang av politiets oppgaver. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at politiet fortsatt skal ha et så vidt oppgavetilfang.

4. Ressursutviklingen i politiet 2002-2008

4.1 Utvikling i budsjett og regnskap

Politiets budsjett har økt med 1,9 mrd kr i perioden 2002-2008, fra 6,7 mrd kr i 2002 til om lag 8,6 i 2008.³ Dette er en økning på 29,5 %. Økningen i politiets budsjett må sees i sammenheng med kriminalitetsutviklingen og befolkningsutviklingen. Tabellene under viser den tildelte budsjetttrammen fra Justisdepartementet pr. år i perioden. Ekstraordinære tilleggsbevilgninger og administrative fullmakter vil variere fra år til år og er ikke lagt inn i rammen.⁴

Tabell 1: Utvikling kap. 440 post 01 og kap. 441 post 01

ÅR	Kap. 440	Kap. 441	Sum	Endringer pr. år	
2003	5 455 569 000	1 163 572 000	6 619 141 000		
2004	5 468 300 000	1 212 133 000	6 680 433 000	61 292 000	0,90 %
2005	6 122 363 000	1 374 918 000	7 497 281 000	816 848 000	12,20 %
2006	6 574 163 000	1 341 818 000	7 915 981 000	418 700 000	5,60 %
2007	6 740 370 000	1 406 106 000	8 146 476 000	230 495 000	2,90 %
2008	7 091 733 000	1 479 731 000	8 571 464 000	424 988 000	5,20 %
2009	7 549 430 000	1 614 601 000	9 164 031 000	592 567 000	6,91 %
Endring 2003-2009	2 093 861 000	451 029 000	2 544 890 000		38,45 %

³ Tallene er hentet fra St. prp. Nr. 1, og er sum av kap. 440 og 441.

⁴ Budsjettøkningen i 2005 skiller seg noe fra de øvrige budsjettårene. Økningen kan bl.a. forklares med at utgiftskapitlet ble økt med 150 mill kr som følge av innføring av parallelljustering av inntekten på kap. 3440 post 02 refusjoner, halvårsvirkning av 170 årsverk på til sammen 117,3 mill kr, sluttprofilering på 120 mill kr, samt at kompensasjon for lønnsoppjøret i 2004 var langt over det som er vanlig (tilsammen 220 mill kr på kap. 440 og 441).

Av budsjettet på kap. 440 har fordelingen mellom politidistriktene, særorganene og namsfogdene de siste årene vært som følger; 80 % til politidistriktene, 18-19 % til særorganene og 1-2 % til namsfogdene. Tabellen nedenfor viser budsjettøkningen, inklusiv lønns- og priskompensasjon, i perioden 2006-2008 på kap. 440 post 01:

Tabell 2: Utvikling kap. 440 post 01 2006-2008:

	2006	2007	2008	Økning 07-08	Økning 06-08	L/P.komp. 07	L/P.komp. 08	Korr.øk. 06-08	% 06-08
Politidistrikt	4 933 109 788	5 115 289 347	5 285 811 967	170 522 620	352 702 179	240 612 047	147 412 142	-35 322 010	-0,72
Særorgan	1 083 290 212	1 073 206 696	1 169 259 706	96 053 010	85 969 494	25 938 424	26 091 541	33 939 529	3,13
Politidirektoratet	87 000 000	90 800 000	93 200 000	2 400 000	6 200 000				7,13
Felles drift/prosjekter	165 660 000	164 816 000	246 740 000	81 924 000	81 080 000				48,94
Reserve	30 000 000	30 000 000	30 000 000	0	0				0,00
Sivil rettspleie	115 040 000	90 729 264	90 568 195	-161 069	-24 471 805	5 280 529	2 799 989	-32 552 323	-28,30
Sum	6 414 100 000	6 564 841 307	6 915 579 868	350 738 561	501 479 868	271 831 000	176 303 672	53 345 196	0,83

Samtidig med budsjettøkningen vist ovenfor har politietaten hatt en økning i årsverk fra 11 500 i 2002 til 12 777⁵ i 2008, noe som tilsvarer en økning på om lag 11 %. Antall årsverk økte med 447 fra 2002-2005 og med 830 fra 2005-2008. Vi gjør oppmerksom på at tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB), som bl.a. har vært gjenstand for medieoppslag høsten 2009, ikke harmonerer med politiets egne tall og statistikk. Dette skyldes at SSB henter informasjon fra andre registre og benytter andre filter på disse dataene.

I dag fordeles ressursene mellom politidistriktene, foruten øremerkede midler, etter en egen kriteriebasert ressursfordelingsmodell (Fürst og Høverstad). Det fremgår av "Politiets strategi for 2010-2015" at Politidirektoratet vil videreutvikle ressursfordelingsmodellen for politiet i denne strategiperioden.

Analysen av ressursbruken i politiet i perioden 2001-2007 (Agenda 2008) viste at de samlede driftsutgiftene økte fra 6,5 mrd kr i 2001 til 9,0 mrd kr i 2007. Analysen viste en utgiftsvekst i perioden på om lag 2 010 mill kr inkludert lønnsutgifter, utgifter til lokaler, maskiner, inventar, utstyr, samt andre driftsutgifter sett under ett. I faste priser ble endringen målt til å være 653 mill kr. Den samlede utgiftsveksten ble fordelt med 22,3 % til lønns- og prisstigning og 11,3 % til økt kapasitet. Agenda konkluderte med at en stor del av utgiftsøkningen i perioden var knyttet til økt kapasitet, i form av en økning i antall stillinger og økt produksjonsevne. Økt kapasitet har gått til både nye oppgaver og til å øke innsatsen innenfor eksisterende oppgaver. Driftsutgiftene i politiet vokste mindre enn det prisstigning og økt produksjonskapasitet skulle tilsi (Agenda 2008).

Driftsutgiftene fra 2007 til 2008 økte fra 9,0 mrd kr til om lag 10,4 mrd kr, jf. Prop. 1 S (2009-2010) Justis- og politidepartementet.

⁵ Tall hentet fra St.prp. nr. 1 i perioden 2002-2009, basert på oversikt over årsverk pr. 1.3. pr. kalenderår. Beskriver antall årsverk i POD og politi- og lensmannsetaten, inklusiv Oslo politidistrikt.

Tabell 3: IKT-utgifter kap. 440 og 441

	2003	2008	Prosentvis økning
Sum	301 601 400	441 895 817	46 %

Tabellen ovenfor viser utvikling i IKT-utgifter på kap. 440 og 441 i analyseperioden. Det mangler sammenlignbare tall for 2002. Tabellen viser en økning i IKT-utgiftene med om lag 46 % fra 2003-2008. Økningen i utgiftene skyldes i hovedsak generell prisvekst innenfor IKT-området (varer og tjenester) og økte kostnader som følge av nye IKT-løsninger som er anskaffet og satt i drift i perioden.

I tillegg til de utgiftene som fremkommer av tabellen kommer lønnsutgifter og andre driftsutgifter for drifts- og prosjektansatte i politiet. Det er vanskelig å beregne eksakte kostnader til IKT ettersom det mangler presise grunnlagsdata. Disse beregningene er basert på regnskapsdata som dekker rene IKT-utgifter i perioden, det vil si anskaffelse av datautstyr og programvare, IKT forbruksmateriell, databehandlingstjenester, leie av data, konsulent tjenester til IKT-utvikling, og drift og vedlikehold av datautstyr. Regnskapstallene omfatter ikke personellressurser, verken ved Politiets data og materiell tjeneste (PDMT), i politidistriktene eller annen fagkompetanse fra politiet som deltar i IKT-prosjekter. Ut fra tidligere beregninger antas det at om lag 300-350 årsverk i politiet arbeider med IKT, noe som kan anslås til en årlig kostnad i størrelsesorden 200-250 mill kr. Regnskapstallene gir ikke noe entydig svar på fordeling av utgiftene mellom drift og utvikling. For eksempel inneholder kontoen ”datautstyr og programvare” utgifter til både drift og utvikling. Det har tidligere vært beregnet at utgifter til drift og vedlikehold utgjør om lag 60-70 % av kostnadene. Personellkostnader er da holdt utenfor. Ut fra regnskapstallene ser vi at datautstyr og programvare, drift og vedlikehold av datautstyr er store poster. For enkelte distrikt og særorganer er konsulentbistand til IKT-utvikling, samt leie av data store utgiftsposter. Det antas at føring av IKT-utgifter på disse postene ikke har vært entydig.

4.2 Ressursfordeling etter hovedgjøremål og stillingskategorier

Rapporten ”Politiet mot 2020” viste hvordan samlet arbeidstid (disponibel tid) fordelte seg mellom etatens syv hovedgjøremål og pr. stillingskategori. Tallene i denne rapporten var basert på en kartlegging i etaten pr. 1.9.2007, og ga et øyeblikksbilde av dette tidspunktet⁶. Driftsanalyseprosjektet har gjennomført en tidsregistrering i fem politidistrikter i uke 3 i 2010, samt en pilot i ett politidistrikt i uke 36 i 2009, for å kartlegge tidsbruken i politiet pr. hovedgjøremål og stillingskategorier. Tidsregistreringen i politidistriktene omfattet samtlige ansatte, med unntak av pilotdistriktet der kun orden og etterforskning var omfattet. Tidsregistreringen, sammenholdt med analysen fra ”Politiet mot 2020”, gir et bredere datagrunnlag for å kunne analysere ressursfordelingen mellom hovedgjøremålene og stillingskategorier. Om lag 4 600 ansatte deltok i tidsregistreringen i uke 3 i 2010, noe som utgjør om lag 35 % av de ansatte i politiet.

Tabellen under viser hvordan samlet arbeidstid/disponibel tid fordeler seg mellom etatens syv hovedgjøremål.

⁶ Datagrunnlaget var hentet fra politiets lønssystem (SAP og SLP), samt manuell kartlegging i distriktene basert på opplysninger fra datasystem for tjeneste- og turnuslister (TTA og POP).

Tabell 4: Tidsbruk fordelt på hovedgjøremål for politidistriktene

Hovedgjøremål	"Politiet mot 2020" fordeling på politidistrikt (mai 2008)	Tidsbruksregistrering 5 politidistrikter uke 3 2010
Orden	30,5 %	32,4 %
Etterforskning	26,6 %	24,6 %
Påtale	7,5 %	8,2 %
Administrasjon	14,6 %	17,2 %
Ledelse	5,3 %	4,3 %
Forvaltning	8,9 %	7,7 %
Sivile gjøremål	6,6 %	5,6 %

Tabellen ovenfor viser at tidsregistreringen som er gjennomført i et representativt utvalg politidistrikter i 2010 i all hovedsak viser relativt lik ressursfordeling på hovedgjøremålene som bemanningsrapporten viste. Resultatene fra de fem politidistriktene varierer ikke i særlig grad, noe som kan tyde på at resultatene gir et pålitelig bilde av hvordan personellressursene i politiet anvendes. Det gjøres oppmerksom på at tidsregistreringen er en øyeblikksmåling og at den ikke viser utvikling over tid.

Utvalget i tidsregistreringen har en viss skjevhet når det gjelder sivile gjøremål, ettersom ett av politidistriktene i tidsregistreringen ikke har sivile gjøremål.

Det bemerkes videre at administrasjon ikke bare gjelder administrative stillinger knyttet til økonomi, personal, IKT, sentralbord, arkiv mv., men også administrative gjøremål i tjenesteutøvelsen i andre faggrupper, som politiutdannedes tidsbruk på planlegging og administrasjon av tjenesten, samt møter.

Tidsregistreringen viser noe variasjon mellom politidistriktene. Hovedgjøremålet orden varierer mellom 29-34 %, etterforskning mellom 20-27 %, påtale mellom 6-9 %, administrasjon mellom 15-19 %, ledelse mellom 4-5 %, forvaltning mellom 6-10 % og sivile gjøremål mellom 8-11 %. Det er langt større likhet i resultatene mellom de fem politidistriktene i tidsregistreringen enn i funnene i bemanningsrapporten der samtlige politidistrikter og særorganer ble kartlagt, samtidig som gjennomsnittet i målingene er relativt like. Dette tyder på at de distrikter som har deltatt i tidsregistreringen utgjør et representativt utvalg for politidistriktene.

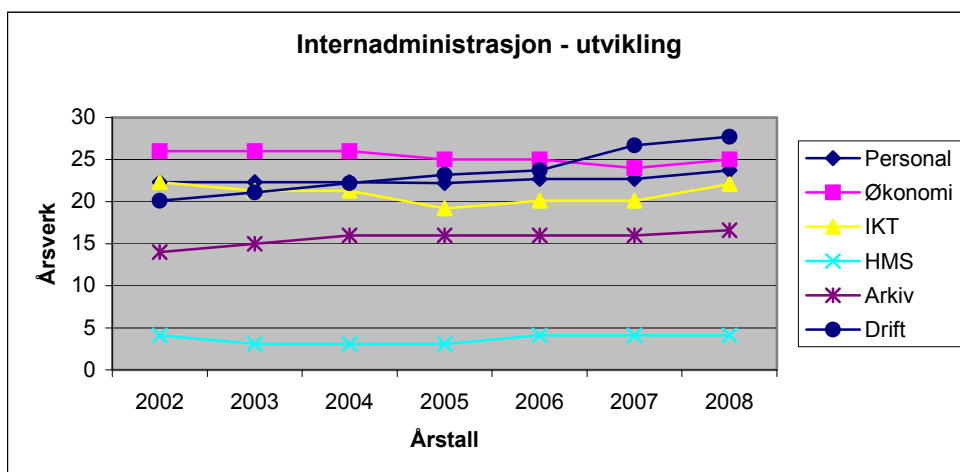
Ut fra tidsregistreringen er det analysert hvordan tidsbruken er ved politistasjoner sammenlignet med lensmannskontor. Det gjøres oppmerksom på at kun tre av distriktene som deltok i tidsregistreringen i uke 3 i 2010 har lensmannskontor. Reservetjeneste er som forventet mer utbredt ved lensmannskontorene enn ved politistasjonene. 4,0 % av tiden er brukt til reservetjeneste ved lensmannskontorene, mens 0,2 % av tiden ved politistasjonene ble brukt til dette. Det blir brukt mer tid til sivile gjøremål og forvaltning ved lensmannskontorene. Det ble brukt hhv. 15,2 % og 10,6 % til disse gjøremålene ved lensmannskontorene, mens hhv. 1,4 % og 8,6 % av tiden ved politistasjonene gikk med til disse oppgavene. Ved politistasjonene ble det brukt mer tid til oppgaver knyttet til orden og etterforskning. Disse oppgavene utgjorde hhv. 30,7 % og 28,9 % av tidsbruken ved politistasjonene, og hhv. 23,4 % og 20,2 % ved lensmannskontorene. Lensmannskontorene brukte også mindre tid på oppgaver knyttet til påtale (1,5 % ved lensmannskontorene og 4,1 % ved politistasjonene). Lensmannskontorene brukte denne uken noe mer tid til administrasjon enn politistasjonene (hhv. 11,0 % og 9,2 %), og noe mindre til ledelse (hhv. 1,6 % og 2,4 %).

Tidsregistreringen viser at de ansatte i de fem politidistriktene brukte samlet sett 57 % av arbeidstiden på ordens- og etterforskningsgjøremål, noe som harmonerer godt med bemanningsrapportens beregning av dette til 55 %. Bemanningsrapporten viste i likhet med denne tidsregistreringen at politiutdannet personell brukte 83 % av sin arbeidstid til dette. Tidsregistreringen viser imidlertid at polititjenestemenn bruker noe mer tid på ordensgjøremål, og en liten reduksjon på området etterforskning.

Bemanningsrapporten viste at påtalearbeid utgjorde 7,5 % av politidistriktenes samlede gjøremål, mens tidsregistreringen viser om lag 8 %. Det er i hovedsak politijurister som fyller denne posten, men også administrativt personell bruker noe tid på oppgaver som her er definert som påtalearbeid.

Tidsregistreringen viser at politidistriktene samlet sett brukte 17 % av tiden på administrative gjøremål, mens bemanningsrapporten viste 14,6 % for distriktene. Kun 9,1 % av tidsbruken registrert hos de utvalgte politidistriktene går til administrasjon som personalforvaltning, IKT, budsjett- og regnskap, HMS, arkiv og andre administrative gjøremål. 1,4 % av tiden registrert går med til planlegging og administrasjon av tjenesten, mens om lag 5 % av tiden går med til møter. Figuren nedenfor viser utviklingen innen ulike administrative gjøremål i perioden, basert på skriftlig kartlegging i de seks utvalgte distriktene i undersøkelsen.

Figur 1: Utvikling i administrative gjøremål (i seks utvalgte distrikter)



Bemanningsrapporten viste at distriktene brukte samlet sett 5,3 % av tiden på ledelse, og tidsregistreringen viser i overkant av 4 % av tiden brukt til ledelse.

Politidistriktene bruker samlet sett 8,7 % av arbeidstiden på forvaltningsoppgaver i følge bemanningsrapporten av 2008. Tidsregistreringen viser at 7,7 % av tidsbruken i de utvalgte distriktene medgår til dette gjøremålet. Disse utføres i hovedsak av administrativt og annet sivilt personell, men også politiutdannet og juridisk personell bruker noe tid på forvaltningsoppgaver.

Sivile gjøremål utgjør i følge tidsregistreringen 5,6 % av tidsbruken i de utvalgte distriktene, mens bemanningsrapporten viste at dette gjøremålet utgjør 6,6 % av etatens samlede tidsbruk. At Oslo politidistrikt er ett av distriktene i utvalget kan forklare at tidsregistreringen viser en noe lavere prosent enn tallet fra bemanningsrapporten, da Oslo politidistrikt ikke har sivile gjøremål. Omfanget av sivile gjøremål har økt etter at etaten fikk tilført ansvar, oppgaver og personell i forbindelse med omorganiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet. De

fleste som jobber med sivile gjøremål er administrativt ansatte, men også politiutdannet personell bruker noe tid på dette.

Av tidsregistreringen fremgår også tid brukt til kompetanseutvikling. I uke 3 i 2010 i de fem utvalgte distriktene gikk 9,7 % av faktisk brukt tid med til kompetanseutvikling, hvorav 3,9 % til obligatorisk opplæring og kompetanseutvikling, 4,1 % til annen kompetanseutvikling, 0,4 % til veiledning og instruksjon av politistudenter, samt 1,4 % til fysisk trening. Det er størst variasjon mellom de fem distriktene på området obligatorisk opplæring og kompetanseutvikling – mellom 1,4 % og 5,3 %. Annen kompetanseutvikling variere fra 2,5 % til 5,8 %, og veiledning til studenter fra 0,2 % til 1,1 %.

Tabell 5: Prosentvis bruk av tid til kompetanseutvikling* pr. stillingskategori

	Politiutdannet personell	Politijurister	Adm. stillinger	Andre (sivile stillinger)	Uspesifisert
Total	12,7 %	5,0 %	7,1 %	6,5 %	9,6 %

* Med kompetanseutvikling menes her sum av obligatorisk opplæring og kompetanseutvikling, annen kompetanseutvikling, veiledning og opplæring av politistudenter, samt fysisk trening.

Samlet sett viser tidsregistreringen i likhet med bemanningsrapporten fra 2008 at politiutdannede i alt det vesentlige benytter arbeidstiden til ordinær tjeneste og politioppgaver som krever politikompetanse.

4.3 Utvikling for straffesaksutgifter

Politidirektoratet har vurdert følgende påstand om utviklingen for straffesaksutgifter i perioden:

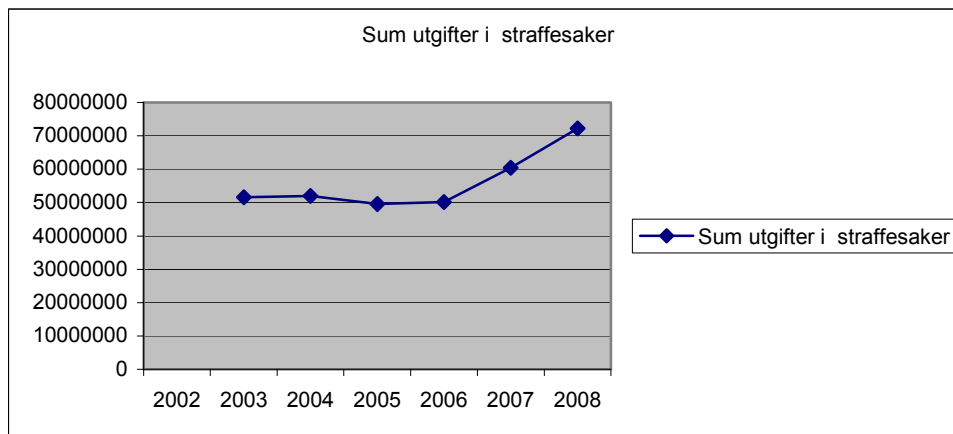
Det har vært en markant økning i straffesaksutgiftene de senere årene. Denne økningen legger begrensninger på politiets muligheter til å etterforske nok saker med tilfredsstillende kvalitet.⁷

I tillegg til selve påstanden, har man sett spesielt på utviklingen i tolkeutgifter, kommunikasjonskontroll, sakkyndige og ulike analyser. Det er også gjort en vurdering av hvorvidt straffesaksutgiftene ser ut til å være et hinder for tilfredsstillende etterforskning.

Analysen av seks politidistrikter som er kartlagt særskilt viser en tydelig økning i straffesaksutgiftene, med en særlig økning fra 2006. Utviklingen for disse politidistriktene samlet sett fremgår av figuren nedenfor:

⁷ Påstand 9 i Justisdepartementets oppdragsbeskrivelse. Kilder brukt under vurdering av påstanden; regnskapstall 2002-2008 (PLØS), samt fra møter med Riksadvokaten.

Figur 2: Utvikling i straffesaksutgifter i seks politidistrikter



For å vurdere denne påstanden er man avhengig av at det finnes data som både sier noe om økningen i straffesaksutgiftene og om kvaliteten på straffesakene påvirkes av mangel på midler til etterforskning. Verken i regnskapssystemet eller i saksbehandlingssystemet for straffesaker er det mulig å ta ut rapporter som kan gi svar på problemstillingen, og man må derfor støtte seg til andre data som kan gi indikasjoner for å besvare påstanden.

Det ser ut til at straffesaksutgiftene i analyseperioden har fordoblet seg, og i enkelte politidistrikter tredoblet seg. Den registrerte kriminaliteten har i samme periode gått tilbake med ca. 51.000 saker. Forbrytelsene har gått tilbake med 55.324 anmeldte saker, mens forseelsene har økt med 4.325 anmeldte saker (SSB). Vi gjør oppmerksom på at tall for 2002 er vanskelig tilgjengelige. Ut fra tilgjengelige statistikker er det ikke mulig å skille ut de forbrytelser som ikke genererer utgifter. Den tydelige økningen i straffesaksutgiftene er antakeligvis en konsekvens av kompleksiteten i sakene og at tilgjengelige metoder er kostbare. Kostnadsdriverne innenfor straffesaksutgiftene er bruk av tolketjenester, elektroniske spor, analyser og sakkyndiguttalelser.

Økningen i straffesaksutgiftene kunne sannsynligvis vært enda større, men politidistriktenes budsjetter setter begrensninger for omfanget av etterforskningen og for hvilke metoder som kan benyttes. Enkelte av kostnadsdriverne innenfor straffesaksbehandlingen ligger utenfor politiets kontroll. F.eks. er satsene for bruk av tolk fastsatt i salærforskriften, og ved kommunikasjonskontroll er politiet prisgitt teleleverandørenes prissetting. Sentral finansiering av DNA-analyser oppfattes som positivt av politidistriktene, men reduserer ikke de totale kostnadene på disse tjenestene.

Med bakgrunn i at antallet straffesaker er redusert med 17 % fra 2002 til 2008 og med 15 % fra 2003 til 2008 skulle en forvente at også utgiftene som relaterte seg til disse sakene ble redusert, gitt at sammenligningsgrunnlagene var like. Uttrekk fra regnskapsdata viser det motsatte, og gjennomsnittlige utgifter øker med 39,5 % fra 2003 til 2008, med en særlig økning fra 2006-2008.

Når en ser på tolkeutgiftene, de samlede straffesaksutgifter som er innrapportert fra politidistriktene og de utgiftene som er innrapportert fra distriktene på post 25, fremkommer det entydig at utgiftene som relaterer seg til straffesaker har økt vesentlig. Dette gjelder både i forhold til den generelle økningen i budsjettet, og hvis en ser på utgiftenes andel av totale regnskapsførte utgifter. Ut fra selve regnskapsdataene som her er fremlagt er det ikke mulig å

si om økningen i straffesaksutgiftene har gått ut over kvaliteten i straffesakene. Det blir imidlertid signalisert fra politidistriktene at de høye straffesaksutgiftene til en viss grad legger begrensninger på politiets muligheter til å etterforske nok saker med tilfredsstillende kvalitet.

En kan merke seg at utgiftene til tolk har økt vesentlig mer i Oslo enn i de andre politidistriktene, og tolkeutgiftenes andel av totalbudsjettet i Oslo er nesten dobbelt så stor som i de øvrige politidistriktene. Ut fra datagrunnlaget er det tydelig at behovet for tolketjenester har økt og er svært kostnadsdrivende. Dette kan skyldes både at det er flere utlendinger som begår kriminalitet og at Norge i større grad en tidligere har statsborgere som ikke behersker norsk.

Omfanget av anmeldt vinningskriminalitet gikk ned i perioden 2002-2008, men øker nå og må forventes å øke ytterligere. Anmeldte alvorlige narkotikaforbrytelser (saker etter strl. § 162, 2. og 3. ledd) i perioden 2002-2008 holdt seg relativt stabilt, med noe svingninger i enkelte år. Saker etter strl. § 162 2. ledd, falt fra 2008 til 2009 med 4 %, mens antall saker gikk ned med 24,5 % i perioden 2002-2009, men økte med 5,2 % i perioden 2005-2009. For saker etter strl. § 162 3. ledd var det en oppgang fra 2008-2009 på 38,8 %. Antall saker økte med 60,9 % i perioden 2002-2009, mens antall saker i perioden 2005-2009 viser en oppgang på 94,7 %⁸. Anmeldt voldskriminalitet har også holdt seg relativt stabilt i perioden. Tabellen nedenfor viser anmeldt vinningskriminalitet 2002-2009 (Strasak JUS 068) og antall oppklarte vinningssaker (Strasak JUS 319) i perioden.

Tabell 6: Vinningskriminalitet, anmeldte og oppklarte saker

År	Anmeldelser	Oppklarte
2002	222 884	40 108
2003	199 473	37 789
2004	188 568	36 177
2005	175 300	32 062
2006	170 696	29 293
2007	164 397	27 645
2008	159 347	25 198
2009	169 846	25 726

Politiets utgifter knyttet til behandling av vinningskriminalitet utgjør erfaringsvis en mindre del av de totale straffesaksutgiftene, og dette indikerer at en eventuell nedgang i antall anmeldte tyverisaker derfor ikke skulle utgjøre noen nedgang i straffesaksutgiftene totalt sett. En reduksjon i straffesaksutgiftene kan mest sannsynlig ikke forventes selv om antall vinningssaker går ned.

Statistikken viser at det ikke har vært noen nedgang i antall saker på området voldskriminalitet og for alvorlige narkotikasaker. Dette er komplekse og ofte kostnadskrevende sakstyper. Vårt klare inntrykk er at kostnadsdriverne for straffesaksutgiftene ligger i de store og komplekse sakene på disse områdene. Sakene på disse områdene er i dag både mer omfattende og med mer komplekse sammenhenger enn tidligere. Vi ser også at flere av de store sakene involverer personer med utenlandsk bakgrunn, noe som innebærer utstrakt bruk av tolker og større utgifter knyttet til dette.

⁸ Det er få saker etter strl. 162 3. ledd i forhold til 2. ledd. Det var i 2009 111 saker etter 3. ledd og 944 saker etter 2. ledd. I 2002 var det 69 saker etter 3. ledd og 1251 saker etter 2. ledd.

Vi ser også en klar tendens til at hver enkelt sak tar lengre tid i retten, noe som også er et uttrykk for kompleksiteten i sakene. I en oversikt fra høyere påtalemyndighet sine aktorater og rettsdager kan man finne støtte for antagelsen om at straffesakene har blitt mer komplekse og omfattende. Nedenfor følger tabell som viser utviklingen i aktorater og rettsdager utført av statsadvokatene (de regionale og Det nasjonale) i perioden 2004-2009:

Tabell 7: Utvikling aktorater og rettsdager

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aktorater	1 302	1 342	1 275	1 259	1 156	1 146
Rettsdager	3 163	3 184	2 874	3 137	3 107	3 070

Som tabellen viser, har det vært en nedgang i antall aktorater de siste årene. Antall rettsdager er imidlertid tilnærmet likt. Dette viser at utviklingen med aktorater tar mer ressurser enn tidligere, enten ved at de tar lenger tid eller ved at de krever to statsadvokater. Riksadvokaten viser til at det også i perioden 2001-2004 var en stigning i antall rettsdager for statsadvokatene, mens antall aktorater utført av statsadvokat var relativt konstant. Sakene har med andre ord blitt mer langvarige. Dette har for en stor del sammenheng med at det irtteføres stadig mer omfattende og komplekse saker knyttet til kriminelle nettverk og organisert kriminalitet, ofte med mange tiltalte og behov for tolking. I slike saker er det ikke sjelden bruk for to aktorer (Årsrapport fra Riksadvokaten 2005 og 2008).

Såkalte statsadvokataktorater kan også etter særskilt beslutning utføres av politiaktorer. Tabellen nedenfor viser utviklingen i perioden 2007-2009:

Tabell 8: Statsadvokataktorater utført av politiaktorer

	2007	2008	2009
Aktorater	950	992	992
Rettsdager	1375	1534	1585

Totalt sett ble det således utført 2 209 statsadvokataktorater og til dette medgikk 4 512 rettsdager. I 2009 benyttet man nesten 150 flere rettsdager, mens antall aktorater falt med 119.

Ny teknologi, og da særlig teknologi til bruk i behandling av biologiske spor og elektroniske spor, gir vesentlig større mulighet til å innhente relevant materiale. Det både forventes og stilles krav til at dette gjøres. Det er en oppfatning av at domstolenes kvalitetsmessige krav til bevismateriale er blitt strengere. Vi antar at denne utviklingen er irreversibel.

Et annet forhold som påvirker straffesaksutgiftene er pris på tjenester fra tilknyttede leverandører. Dette gjelder blant annet kostnader knyttet til obduksjoner og kommunikasjonskontroll. Prisveksten er ikke ubetydelig. Et eksempel på økte utgifter er det stadig større innslaget av saker med rus med andre rusmidler enn alkohol. Slike utvidede prøver er kostbare. Det vises i den forbindelse til rapporten "Kjøring under påvirkning av

andre rusmidler enn alkohol” (Samferdselsdepartementet 2009), der det foreslås lovendringer som ventes å kunne medføre konsekvenser for politiet, bl.a. ved en utgiftsreduksjon knyttet til behov for færre sakkyndiguttalelser i denne type saker.

Et annet forhold er utvidede rettigheter for fornærmede og etterlatte. Det kan være tid- og ressurskrevende å yte bistand til og informere om rettigheter til disse gruppene, noe som i sum gjør at prosessen (både etterforskning og iretteføring) går noe langsommere.

Samtidig med økningen i de ordinære straffesaksutgiftene ser vi en betydelig økning i de særskilte driftsutgiftene (kap. 466 særskilte driftsutgifter m.m.) i perioden. Bevilgningene på denne posten dekker hovedsakelig utgifter til juridisk bistand i straffesaker til personer som har rett til advokatbistand i medhold av strpl. kap. 9 og 9 a. Posten dekker også bruk av sakkyndige og tolk i straffesaker samt enkelte utgifter til RMI. I tillegg dekkes utgifter til advokater, sakkyndige og tolker oppnevnt av Kommissjonen for gjenopptakelse av straffesaker etter reglene i strpl. kap. 27. Analysen viser en økning i de særskilte driftsutgiftene fra om lag 486 mill kr i 2002 til om lag 744 mill kr i 2008, noe som utgjør en økning på om lag 53 %. I 2009 var bevilgningen økt til omlag 758 mill kr. Bevilgningen på posten har hatt noen svingninger enkelte år. Det antas at økningen delvis skyldes utvidede ordninger, bl.a. ordninger rettet mot fornærmede og etterlatte.

Oppsummert kan man si at det ikke kan forventes en utgiftsreduksjon dersom den senere tids utvikling skulle snu og medføre redusert vinningskriminalitet. Vi ser at utgiftene stiger i enkelte typer saker, noe som etter vår mening skyldes tunge og komplekse saker. Dette gjelder saksområder som det er særskilt satset på i analyseperioden, bl.a. på området organisert kriminalitet. I tillegg til at sakene er blitt mer langvarige, gjør både økt bruk av tolketjenester, kommunikasjonskontroll, analyser mv. at utgiftene i disse sakene øker. Det kan også være at kvalitetskravet til bevis i straffesaker har økt. Dersom man legger til grunn at økning i gjennomsnittskostnader i straffesaker er et tegn på at man bruker mer midler pr. straffesak i 2008 enn i 2002, antas det at dette er en indikator på at kvaliteten har gått opp.

Disse forholdene antas å være forklaringsvariabler. Dette kan undersøkes nærmere ved å gå inn i et utvalg straffesaker fra 2002-2008, noe som vil være et omfattende arbeid og vil kreve mye tid og ressurser. Det anbefales at det utarbeides et forskningsoppdrag på dette området.

Det foreslås endringer i kontoplanen for politi- og lensmannsetaten, slik at det er mulig å følge kostnadsdriverne på en vesentlig mer effektiv måte. Dette arbeidet er påbegynt i direktoratet.

For at straffesaksutgiftene ikke skal begrense etterforskningen mht. omfang og kvalitet, særlig i saker med organisert og eller alvorlig kriminalitet, anbefales det å vurdere reetablering av straffesaksutgiftene som en overslagsbevilgning (post 21). Det må imidlertid klart fremgå hva som defineres som straffesaksutgifter. Som et minimum bør utgifter til tolk, kommunikasjonskontroll, innsamling av elektroniske spor, obduksjoner, rettsmedisinske analyser (inkludert blodprøver), og sakkyndiguttalelser dekkes av posten. Vi viser for øvrig til at det benyttes overslagsbevilgning (post 21) for spesielle driftsutgifter ved domstolene. For domstolene benyttes bevilgningen på denne posten til å dekke utgifter som etter rettsgebyrloven er inkludert i rettsgebyret, f.eks. kunngjøringsutgifter, nødvendige utgifter ved tvangsforretninger, registrering m.m. under offentlig bobehandling, og utgifter til rettsvitner.

Utgifter til kommunikasjonskontroll er ovenfor nevnt som en av kostnadsdriverne i straffesaksbehandlingen som ligger utenfor politiets kontroll⁹. Prosjektet foreslår at departementet vurderer lovreguleringer slik at oppkobling av kommunikasjonskontroll og utskrift av teletrafikk gjøres kostnadsfritt for politiet. Politiet betaler i de fleste land for oppkobling av kommunikasjonskontroll, men kostnadene varierer fra symbolske summer til avtaler som omfatter de merutgifter tilbyder har. Kripas antar at Norge befinner seg i den høye delen av kostnadsskalaen. Vi ser imidlertid at betalingsordninger til teletilbydere på andre områder har en helt annen praksis, f.eks. innen finansområdet. Banker og betalingsinstitusjoner tar eksempelvis ikke betalt for å utlevere transaksjonsdata. Prosjektet mener man ikke kun bør se hen til internasjonal praksis vedrørende kommunikasjonskontroll, men også vurdere en harmonisering til det nasjonale regelverket for utlevering av informasjon til politiet.

5. Bemannings- og befolkningsutviklingen

5.1 Bemanningen – oppdatering av tall og prognoser fra ”Politiet mot 2020”

I perioden 1.1.2009 – 1.7.2009 sluttet 84 polititjenestemenn for å gå over til andre yrker utenfor etaten. I samme periode gjeninntrodte 20 tjenestemenn. Dette gir en netto avgang på 64 tjenestemenn. Helårsprognosen tilsier således en nettoavgang før pensjonsalderen på 128 tjenestemenn. Førrige undersøkelse viste en netto avgang på 133 tjenestemenn. På det meste sluttet 140 tjenestemenn pr. år før pensjonsalder. Det ser derfor ut til at det er færre som slutter i politiet nå enn for to år siden. I ”Politiet mot 2020” var det lagt inn erfaringstall for avgang med gjennomsnittlig 70 pr. år. Blir avgangen fra etaten mindre, eller befolkningsveksten øker mindre enn prognosene tilsier, vil studenttallene kunne endres tilsvarende. Direktoratet vil følge utviklingen nøye.

Økt politikapasitet ved tilførsel av sivile stillinger

Politi- og lensmannsetaten ble i 2009 tilført 460 sivile årsverk, med sikte på å frigjøre politiresurser i størrelsesorden 280 årsverk. Pr. 31.12.2009 var det frigjort 288,6 årsverk. Det er i første rekke arrestforvarere og grensekontrollører som frigjør politiresurser i forholdet 1:1.

I ressursmodellen i ”Politiet mot 2020” er totalt antall polititjenestemenn lagt inn og inngår således både i dagens politidekningsgrad og i den ønskede dekningsgraden på 2,0/1000 innbygger. Frigjøringen av 280 polititjener, jf. ovenstående, vil derfor ikke påvirke dekningsgraden. De nye stillingene har imidlertid medført at den til enhver tid gjeldene politidekning blir bedre utnyttet.

Bruk av pensjonister

I 2008 var det i alt ansatt 94 tjenestemenn på pensjonistvilkår i politi – og lensmannsetaten. Første halvår 2009 var det ansatt 83 tjenestemenn på pensjonistvilkår. Tallet sier imidlertid ikke noe om antall årsverk som tjenestemenn på pensjonistvilkår representerer. Disse tjenestemennene besitter verdifull kompetanse og er således et viktig tilskudd til bemanningen.

⁹ Politiet betaler for drift og support av teletilbyders tekniske løsning som benyttes til å svare politiet, med en årlig kostnad på ca. 4,7 mill. kr. I tillegg kommer kostnader til konkrete leveranser/tjenester etter faste satser.

I 2008 gikk 168 tjenestemenn av med pensjon. Første halvår 2009 gikk 99 tjenestemenn av med pensjon. 128 tjenestemenn valgte å stå i tjeneste ut over laveste særaldersgrensenivå i 2008, mens det første halvår i 2009 var 113 som valgte å stå ut over særaldersgrensen.

Bruk av ufaglærte tjenestemenn

Pr. 1.5.09 var det ansatt 23 polititjenestemenn uten godkjent utdanning. Pr 1.10.2009 var antallet 48. Økningen skyldes antagelig at enkelte mangler full eksamen fra PHS og at de tar opp igjen dette på et senere tidspunkt.

5.2 Politiressursene i forhold til befolkningen

I perioden 1.1.2002 til mai 2009 har befolkningen i Norge økt med ca. 300.000 innbyggere (SSB). Veksten var størst i og rundt byer og tettsteder særlig innenfor Stor-Osloområdet. Økningen er sammenligningsvis større enn innbyggertallet i Sør-Trøndelag og Agder politidistrikter og nesten tilsvarende samtlige innbyggere i Rogaland politidistrikt.

Legger en til grunn rapporten ”Politiet mot 2020” og en politidekning på 2.0/1000 innbyggere, tilsier veksten i befolkningen en økning i antall polititjenestemenn i samme tidsperiode på 600 årsverk. Legges dekningsgrad 1,8 til grunn skulle økningen har vært 540 tjenestemenn. Antall politiårsverk har i perioden 2002 til 2008 vært stabilt rundt 8 200 årsverk. En legger også til grunn at det er uomtvistelig at 300.000 innbyggere genererer en økt mengde oppgaver for samfunnet og politiet. At en vesentlig andel av økningen har skjedd ved innvandring forsterker dette.

Politidekningen per 1000 innbyggere lå per 1.5.2009 på 1,701, og per 1.10.2009 på 1,697. Det har m.a.o. ikke vært noen økning i antall polititjenestemenn i forhold til befolkningen i den perioden analysen omfatter. Den økningen som har vært i antall sivile stillinger, skyldes i første rekke en betydelig økning i forbindelse med at den sivile rettspleie ble organisert i politiet fra 1.1.2006 (ca. 240 årsverk overført fra kommunene, tingrettene og underfogdene). Videre har det i perioden vært en begrenset økning i antall arrestforvarere.

Forventet politidekning per 1000 innbyggere pr. 1.10.2010 ventes å være 1,700. Dersom en tenker seg at en kan se ut over analyseperioden vil bildet bli vesentlig endret. Satsingen på større inntak på PHS de senere år vil påvirke antall polititjenestemenn ved at det i 2009 tilføres netto ca. 74 årsverk og i 2010 netto ca. 106 årsverk. Det er da lagt til grunn en avgang fra etaten til andre yrker på 140 stillinger pr. år. Blir avgangen mindre i tiden fremover, vil nettotilgangen øke tilsvarende

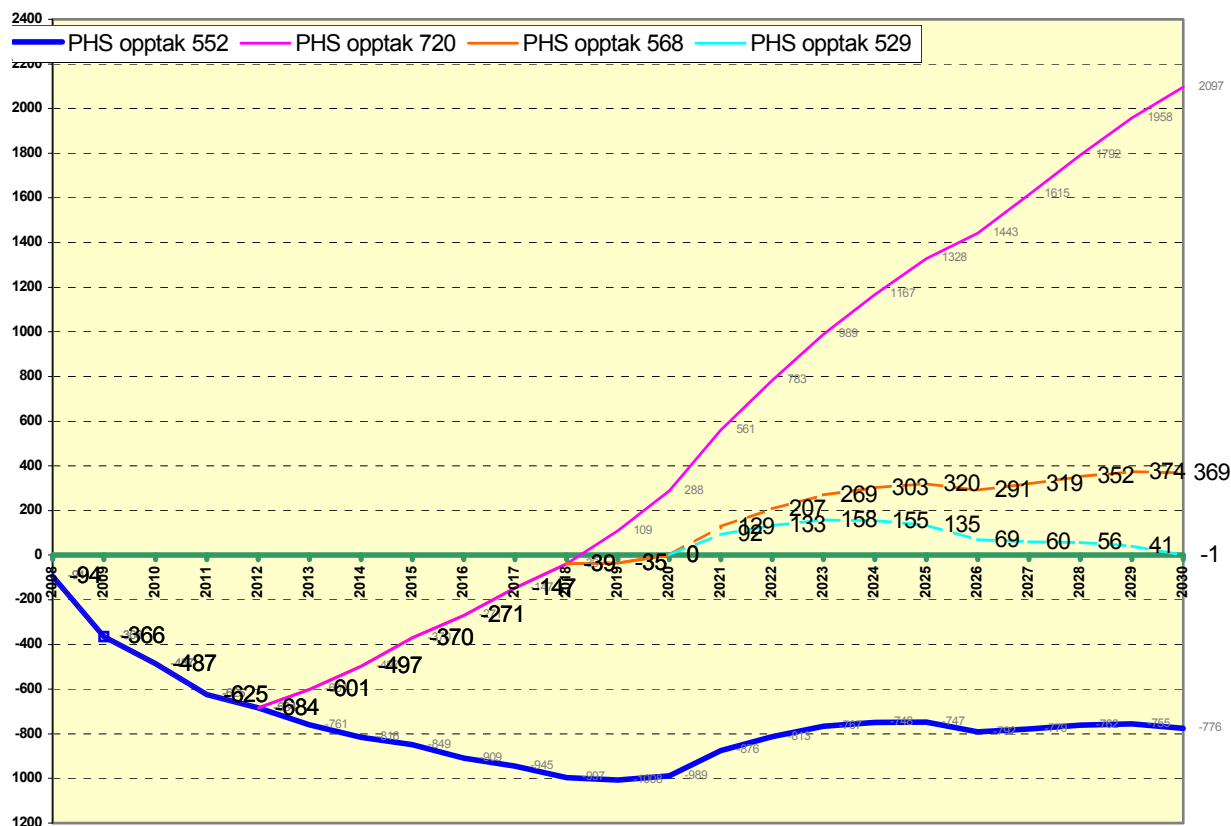
Med et inntak av 720 studenter i 2010 vil etaten under ellers like forutsetninger, nå en politidekning på 2,0 i 2018 slik:

Tabell 9: Nødvendig opptak på PHS for å nå mål om politidekning

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
552	720	720	720	720	720	720	504	504	504	504	504	504

Figuren nedenfor viser akkumulerte disponible politiårsverk tilgjengelig frem mot 2030 (uteksaminerte fra PHS minus avgang fra etaten).

Figur 3: Akkumulert antall disponible politiårsverk tilgjengelig frem mot 2030



En videreføring av inntaket i 2005 med 360 studenter ville medført en underdekning på 2 700 politiårsverk i 2020.

Endringene i politibemanning i tiden 2002-2008 er små, men satsingen nå og i de nærmeste årene vil gi et helt annet bilde forutsatt at man i de årlige budsjetter tar høyde for bemanningsøkningen. Som nevnt ovenfor har det i perioden ikke vært noe økning i antall polititjenestemenn. I samme periode har det vært en økning i sivile stillinger som i utgangspunktet ikke arbeider med forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Vurdert opp mot ressursene og befolkningsveksten har politiets evne til å bekjempe kriminalitet i denne perioden relativt sett blitt svekket.

Det synes å kunne dokumenteres at den relativt store økningen i befolkningen har generert flere oppgaver også for politiet. Nedenfor følger en oversikt over økning i oppgavemengden for de utvalgte politidistriktene:

Oslo:

	<u>2002</u>	<u>2008</u>	
Utstedte pass	62516	78966	økning 26 %
Politiattester	10198	25124	økning 250 %
Utlendingssaker	20608	43910	økning 113 %

Asker og Bærum:

Utstedte pass	15311	19110	økning 25 %
Politiattester	2095	5229	økning 150 %
Utlendingssaker	4404	6123	økning 39 %

Hordaland:

Utstedte pass	37439	63395	økning 69 %
Politiattester	6127	14415	økning 135 %
Utlendingssaker	13128	26511	økning 102 %

Midtre Hålogaland:

Utstedte pass	8200	12525	økning 53 %
Politiattester	1574	3958	økning 151 %
Utlendingssaker	3856	4659	økning 21 %

Sør-Trøndelag:

Utstedte pass	14114	18109	økning 28 %
Politiattester	3200	7000	økning 119 %
Utlendingssaker	6950	17100	økning 146 %

Oversikten ovenfor har ikke annet formål enn å vise at en større befolkning genererer flere oppgaver. De tre forvaltningskategoriene er i sin egenart slik at behandlingen ikke kan utsettes eller ikke gjennomføres. En så markant økning tilsier at politiet må øke ressursene på disse områdene tilsvarende. Det legges i denne forbindelse til at prosedyren ved utstedelse av pass tidligere tok ca. 3-5 minutter pr. person. Med nye krav til biometri vil denne prosedyren ta lenger tid, noe som vil kreve omdisponering i politiet. Etaten må følge nøye med på utviklingen innen forvaltningsoppgaver som en konsekvens av forventet befolkningsvekst.

Det kan legges til at Politidirektoratet for tiden utreder sentralisering av utstedelse av politiattester for hele landet til en sentral enhet, med sikte på å etablere en slik sentral enhet innen sommeren 2011. Direktoratet antar at det vil kunne oppnås betydelige synergieffekter ved å legge oppfølging av vakselskapene til samme enhet.

5.3 Krav til kvalitet og metode

Politidirektoratet har vurdert følgende påstand om nye oppgaver i politiet og finansiering av disse:

Politiet har de senere årene blitt pålagt mange nye oppgaver uten særskilt finansiering.¹⁰

¹⁰ Påstand 5 i mandatet. Kilder for vurdering av påstanden; styringsdokumentene; budsjettproposisjoner, tildelingsbrev, og oppdragsbrev fra JD til POD i perioden 2002-2008.

Omfanget av helt nye oppgaver i politiet i perioden 2002-2008 har ikke vært omfattende sammenlignet med 90-tallet der bl.a. 2-instansreformen ble innført. Rapporten ”Ressursbruk i politiet” (Econ 2005) ga en oversikt over særlige satsingsområder i politi- og lensmannsetaten fra 1980-2000, som viste en klar økning i særlige satsingsområder på 90-tallet. Derimot er det i analyseperioden innført nye føringer og kvalitetskrav innenfor eksisterende oppgaver og ansvarsområder. Føringer innenfor enkelte områder har eskalert kraftig i perioden, delvis uten særskilt finansiering.

Endringer innenfor den sivile rettspleie på grunnplanet og utvidet bruk av DNA er begge finansiert ved særskilt bevilgning. Utover dette peker politidistriktene på følgende områder som krever økte ressurser og medfører økte utgifter uten at dette er kompensert gjennom økning i de årlige bevilgninger:

- Kjøreopplæring – utvidet opplæringsprogram og hyppig formalisert regodkjenning. Begge deler initiert etter hendelser der politiet har fått kritikk.
- Bruk av kommunikasjonskontroll og innhenting av elektroniske og digitale spor. Bruk av metodene øker kvaliteten på politiets arbeid, og man kan ikke unnlate å bruke metodene under henvisning til at bruken i seg selv er meget ressurskrevende.
- Innføring av ny avhørsteknikk – KREATIV- og bruk av lyd og bilde under avhør. Begge deler gir økt kvalitet, men er ressurskrevende. Avhørene blir mer omfattende, tar lengre tid og det er et omfattende arbeid å foreta utskrifter av avhørene.
- Økte krav til analyse og strategisk etterretning. Politiet er i dag mer kunnskapsstyrt enn tidligere. Det gir bedre styring og målretting av innsatsen, men det krever ressurser.
- Etablering av Økoteam i alle politidistrikter.
- Øremerking av særskilte familievoldskoordinatorer i alle politidistrikter og kompetanseoppbygging og gjennomføring av særskilte tiltak, både når det gjelder familievold og seksuelle overgrep. Selv med startbevilgning ved opprettelsen har kompetanseøkning og kvalitetskrav medført økt antall saker med stor kompleksitet slik at ringvirkningene av satsningen – noe som er positivt – likevel er atskillig mer ressurskrevende enn forutsatt.
- Drift av barnehus.
- Krav om biometri ved utstedelse av pass.
- Utvikling og drift av IKT. Det har kommet pålegg om nye systemer, og pålegg om endringer i eksisterende systemer. I tillegg har det vært en generell økning i driftskostnader på IKT-området.
- Sampol. Beslutningen om innføring av nødnett har medført nye kostnader, også for politiet. Hittil har politiet dekket store prosjektkostnader, bygningsmessige tilpasninger og opplæring innen egen ramme. Fremover vil Sampol medføre nye driftskostnader, som vil komme i tillegg til løpende kostnader til det analoge sambandet i politiet.

Bruk av nye metoder er ønsket og bidrar til mer effektive arbeidsprosesser. Dette gjelder særlig dersom etaten hadde hatt tilpassede IKT-systemer. Nye metoder og kvalitetskrav hever den totale kvaliteten på politiets arbeid, men medfører ikke en mindre arbeidsbelastning eller mindre ressursbruk slik det er i dag. Det understrekes fra distriktene at det ikke bare medgår tid, timeverk, ukeverk og årsverk til disse oppgavene, men betydelige beløp til nytt materiell og utstyr. Politiet betaler bl.a. for utgiftene til kommunikasjonskontroll.

Politi- og lensmannsetaten ønsker selv økt kvalitet, og en del kvalitetskrav og nye metoder kommer fra etaten selv. Andre krav og føringer oppstår som konsekvens av nye internasjonale standarder, via domstolene eller som følge av føringer fra politisk hold. Krav og metoder på DNA-området har eksempelvis oppstått som følge av nye internasjonale standarder. Enkelte krav til bl.a. etterforskning og metodebruk kommer via domstolene, eksempelvis på området kommunikasjonskontroll. Krav knyttet til SO-saker, familievoldssaker og Øko-saker har de senere år kommet delvis fra politisk hold og delvis fra faglig hold. En del av kravene nevnt ovenfor gjelder kvalitetskrav i etterforskning av straffesaker, blant annet bruk av lyd og bilde, og nye krav til oppfølging av fornærmede i straffesaker, som begge følger av pålegg fra Riksadvokaten. Dette gjelder viktige kvalitetsmessige forbedringer som gjør etterforskningen betydelig bedre, og som gir økt oppmerksomhet rundt rettssikkerhet og situasjonen for kriminalitetsofre. Kvalitetskravene fordrer imidlertid økt bruk av ressurser i det reaktive sporet og flere må konkret drive med etterforskning som følge av de nye verktøyene. Det er derfor viktig at etaten selv har et aktivt forhold til innføring av nye kvalitetskrav, og er bevisst på at ”det beste kan bli det godes fiende”. Det vises for øvrig til kap. 4.3 om økning i straffesaksutgiftene, der det også beskrives en økende kompleksitet i bl.a. straffesakene.

I tillegg til nye oppgaver og krav som nevnt ovenfor påvirkes politiets arbeid også av hvordan andre kontrolltater utvikler seg eller styrkes som følge av bl.a. økt kompetanse eller økte ressurser. Av slike kontrollinstanser kan tollvesenet og skatteetaten nevnes som eksempler. I analyseperioden er flere av disse kontrollinstansene styrket, noe som påvirker politietaten. En styrking av disse etatene medfører flere saker som politiet må etterforske og irettføre. Det vil være uheldig dersom politietaten ikke har ressurser til å følge opp mange av de straffesaker som avdekkes og forberedes av andre kontrolltater. Dette både ut fra et allmennpreventivt perspektiv og ut fra samfunnsøkonomiske betraktninger.

Rent generelt vil det være viktig også å påpeke at en del statlige krav til forvaltningen er ressurskrevende – også for politiet. Stikkordsmessig nevnes regelverk for anskaffelser, innføring av risikostyring, økt omfang av rapporteringen på forskjellige nivåer, ny offentleglov, ny arkivlov m.m. Samlet sett krever dette ressurser, men det er altså ikke spesifikt for politiet.

Nye oppgaver og føringer, både generelt for statsforvaltningen og for politiet spesielt, har sammen med saksmengde og kompleksitet bidratt til at man får mindre synlig politi ut av de økte ressursene som er tilført politiet i perioden. En stor del av de sivile stillingene er bundet opp i lovpålagte og regulerte oppgaver.

6. Organisering av politi- og lensmannsetaten

6.1 Organisering

Det er et mål for all organisasjonsutvikling i politiet at det skal oppnås effekt til det beste for befolkningen og slik at politiet kan gi mest mulig tjeneste for hver krone. Hovedmålene for politireform 2000 var:

- *en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet*
- *en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert*
- *en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt*

I analyseperioden har politi- og lensmannsetaten bygget opp ressurser innen rammene av den organisasjonen som ble lagt etter politireform 2000, og det har i svært liten grad blitt gjort justeringer i organisasjonen. Politidirektoratet ser et tydelig behov for justeringer, slik at ressurser kan bygges opp effektivt og til en hver tid kan utnyttes optimalt. En organisasjon som er åpen for endringer vil være bedre i stand til å oppfylle politireformens hovedmål og til å kunne oppnå bedre resultater.

Dagens organisering av politi- og lensmannsetaten er delvis et resultat av politireformen og delvis et resultat av endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet i 2005/2006. Etaten er en utpreget desentralisert etat med 27 politidistrikter og ca. 380 tjenesteenheter. I politirollemeldingen fra 2004 med tilhørende innstilling, er det fastsatt at politi – og lensmannsetaten skal være desentralisert og at politiet i hovedsak skal bestå av generalister med lokal forankring og som arbeider i nært samspill med befolkningen.

I forbindelse med endringene i den sivile rettspleie på grunnplanet ble det gjort endringer i politiloven, særlig i §§ 16 og 17. Den nye § 16 omfatter politiets organisering. Det er gjennom denne bestemmelsen slik at det er de sivile gjøremålene som er førende for organiseringen av politiet og ikke primæroppgaver som polititjeneste og kriminalitetsbekjempelse.

”Politiet mot 2020 ” drøfter begrepet lokal forankring. Selv om politirollemeldingen gjennom de ti grunnprinsippene for norsk politi legger føringer for hvordan politiet skal organiseres, har bemanningsplanen en tilnærming som i større grad tar hensyn til dagens utfordringer. Grunnprinsippene i politirollemeldingen er satt uten særlige forbehold. Når samfunnsstrukturen endrer seg må også politiet innrette seg på en annen måte. At etaten i mange år fremover vil ha en ikke ubetydelig underdekning på politiutdannet personell, fordrer en ny innretning både med hensyn til organisering, kompetanse og ressursutnyttelse.

Det er vanskelig å være uenig i politirollemeldingens 10 grunnprinsipper. Men oppfyllelse av grunnprinsippene er neppe noen garanti for at politiet er fullt ut effektivt.

I forbindelse med gjennomføringen av politireformens fase 2 ble det i mange politidistrikter etablert regionordninger hvor i første rekke administrative funksjoner ble samordnet slik at ledelse og administrasjon ble mer effektiv og slik at ressurser kunne overføres til primæroppgavene. I en region er antall tjenesteenheter opprettholdt slik at befolkningen som før kan oppsøke sin lokale politistasjon eller lensmannskontor.

Små tjenesteenheter har ingen mulighet til å ha en tilfredsstillende politiberedskap alene. For å dekke en døgnkontinuerlig tjeneste kreves minst 8 politistillinger, noe mindre med

hjemmevakt (reservetjeneste). For å ha en ordinær to-mannspatrulje på døgnbasis går det således med 16 politiårsverk. Det må også tas med i beregningen at saker skal etterforskes og irettføres. Det er få lensmannskontor som er av denne størrelsen. Det er derfor de fleste steder etablert vaksamarbeidsordninger hvor flere enheter går sammen for å dekke et minimum av politiberedskap. Tjenestemenn arbeider da i hele samarbeidsområdet uavhengig av hvilken politistasjon eller lensmannskontor vedkommende tilhører.

Et lensmannskontor er åpent og tilgjengelig for publikum ca. 20 % av en uke. Patruljestykken ledes og koordineres fra operasjonssentralen som prioriterer og gir oppdrag til patruljene. Lensmannskontoret som geografisk sted er i denne sammenheng av liten betydning. Hele landet skal være dekket med politiberedskap, også i områder med spredt bebyggelse. Dette setter blant annet begrensninger for politiets mulighet til å flytte med befolkningen fra gravgrendte kommuner og til byer og tettsteder. Dette har en kostnadsside. Staten må finansiere politiet på steder der det er få oppgaver for politiet, noe som kan lede til skjev fordeling til skade for politiet i områder med tett befolkning, flere politioppdrag og mer kriminalitet. Den manglende oppryddingen i politidistriktenes enhetsstruktur etter politireformen bidrar også til at etaten er mindre effektiv enn den kunne vært. Det er eksempler på at tjenesteenheter som før tilhørte forskjellige politidistrikter nå ligger i samme politidistrikt og er lokalisert nærmest "vegg i vegg", mens det i andre distrikter har blitt for lange avstander.

Det er ikke et mål å legge ned lensmannskontor og politistasjoner, og politidistriktene er gjennomgående tilbakeholdne med å foreslå slike endringer. Samtidig må det være adgang til å gjennomføre endringer når det er åpenbart behov for det og når det faglig sett oppfattes som uforståelig å unnlate det. Det kan også i noen tilfeller være aktuelt å foreslå opprettelse av nye enheter som er mer tilpasset befolkningens behov.

Endringer i politiets organisering vedtas ved Kgl.res. Praksis er at departementet krever såkalt lokal enighet før saken behandles i regjeringen. Praksis viser at lokal enighet omfatter enighet blant etatens arbeidstakerorganisasjoner, politidistriktets ledelse og berørte kommuner. Praksis viser også at kommunene nærmest har fått vetorett i slike saker. Er en kommune uenig i politidistriktets forslag, blir saken sjelden fremmet for regjeringen.

Denne ordningen har i tillegg til at saksbehandlingen tar lang tid, medført at enkelte politidistrikter kun fremmer forslag om endringer i tjenesteenheter hvor kommunene er enige, mens det er åpenbart at andre løsninger kunne gitt et bedre resultat. Dette gir en tilfeldig og lite effektiv organisasjonsutvikling og skaper tidvis stor frustrasjon i etaten. Det bør, uavhengig av enkeltkommuners holdninger, være grunnleggende at politidistriktene kan legge frem et helhetlig forslag for hele distriktet hvor samhandlingen mellom distriktets enheter er av stor betydning. En stykkevis og delt tilnærming er ikke optimal.

Vi er også av den oppfatning at direktoratet i større grad enn i dag bør kunne avgjøre organisatoriske spørsmål. Dette for å kunne gjøre løpende justeringer i organisasjonen, slik at etaten på en enklere måte kan tilpasse seg endrede krav og forventninger. Sammenslåing eller grenseendringer i forhold til politidistriktene avgjøres ved Kgl. res. Dette er naturlig siden politimestrene åremålsbeskikkes av Kongen.

Når det gjelder øvrige organisatoriske spørsmål bør disse avgjøres av Politidirektoratet. Blant annet bør direktoratet kunne fatte beslutning om grensereguleringer mellom politistasjonsdistrikter, lensmannsdistrikter og namsfogddistrikter.

Legges beslutningsmyndigheten til Politidirektoratet vil det ikke lenger være å regne som politiske beslutninger, hvilket får betydning i forhold til Hovedavtalens regler om medbestemmelse. Organisatoriske endringer skal da forhandles med arbeidstakerorganisasjonene, og ordinære tvisteløsningsmekanismer vil kunne tas i bruk ved uenighet.

Forslaget krever endring i blant annet politilovens § 16.

Forslag til ny lovtekst:

”Riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt. *Inndelingen fastsettes av Kongen.*

Politidistriktene inndeles i lensmannsdistrikter og politistasjonsdistrikter. I et lensmannsdistrikt eller politistasjonsdistrikt har lensmannen eller politistasjonssjefen ledelsen av politiet under politimesteren. 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 eller politistasjonsdistrikter med sivile rettspleieoppgaver skal omfatte en eller flere hele kommuner. Inndelingen fastsettes av *Politidirektoratet.*

Kongen kan bestemme

*1 at det for ett eller flere bestemte politigjøremål skal opprettes egne politiorganer,
2 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*

For øvrig gir Politidirektoratet bestemmelser om organisatoriske spørsmål, herunder at visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse for flere politidistrikter. Direktoratet kan fastsette samarbeidsordninger mellom distrikter, og gi bestemmelser om bruk av politistyrker ut over distriktsgrenser. Politidirektoratet kan gi bestemmelser i forhold til annet ledd nr. 2 når dette skjer for en bestemt anledning eller for et avgrenset tidsrom.”

Forslaget åpner for en enklere og raskere beslutningsprosess både i forhold til organisatoriske spørsmål som har direkte tilknytning til politimesterens muligheter for å nå sine mål og samtidig bidra til en mer effektiv og rasjonell polititjeneste. Videre gir forslaget bedre muligheter for manøvrering i forhold til fleksibel bruk av politiresursene og et mer fleksibelt samarbeid mellom flere politidistrikter.

Pl § 16 annet ledd nr. 4 foreslås tatt ut da det ikke lenger har særlig gyldighet. Annet ledds nr. 2 er i forslaget inntatt i tredje ledd.

Det må gjøres enklere for politidistriktene å organisere seg effektivt og på den måten sikre og forbedre et godt servicetilbud til befolkningen. Evalueringen av politireformen viser at videre organisasjonstilpasning er det enkelttiltak som i størst grad kan bidra til å nå reformens mål. De mekanismene som er etablert er fullt ut tilstrekkelige for å sikre en god og demokratisk prosess rundt organisatoriske spørsmål, både internt i etaten og lokalt i samfunnet. Det kan legges til at berørte kommuner rutinemessig høres i slike saker. Politidirektoratet bør på sin side i større grad, sørge for at organisasjonsendringer blir evaluert slik at man får bedre kunnskap om hvilke tiltak som gir best resultat.

Politidirektoratet mener at utviklingen på flere områder gjør det nødvendig å ha et åpent blikk for behov for organisasjonsmessige endringer – også innenfor politidistriktsstrukturen. Politireform 2000 medførte omfattende endringer av politidistriktsstrukturen. Reformen var vellykket. De fastlagte mål for reformen ble nådd. De fleste – også de mest skeptiske til reformen – synes også å være enige om at politiet i dag hadde vært langt dårligere stilt dersom den gamle strukturen med 54 politidistrikter var beholdt.

Den desentraliserte modellen og nærheten til publikum har vært et gjennomgående argument mot å etablere for store politidistrikter. Kravet til lokalt politi er grunnfestet og vi kan ikke se at det er fremkommet gode argumenter for å gå bort fra dette. På den andre siden stiller kriminalitetsutvikling og kvalitetskrav politiet overfor nye utfordringer.

Kvalitetskrav innenfor bekjempelse av økonomisk kriminalitet, spesialisering innenfor vold i nære relasjoner og seksuelle overgrep, innsats mot kriminelle og grenseoverskridende nettverk, bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder, er eksempler på oppgaver som krever særskilt kompetanse. Særlig for de minste politidistriktene er det vanskelig å bygge opp slik kompetanse – og beholde den. Gode faglige miljøer er en av forutsetningene for å kunne opprettholde og videreutvikle kompetansen innenfor spesialiserte felt. Selv med øremerknings av stillinger er dette en utfordring.

Utviklingen av grenseoverskridende kriminalitet setter nye krav til politiet. Erfaringene med fellesprosjekter der flere politidistrikt går sammen om større sakskomplekser har vært positive og gitt gode resultater. Den senere tids sterke økning av øst-europeiske vinningskriminelle har tvunget frem flere slike fellesprosjekter. Fortsetter utviklingen med grenseoverskridende kriminalitet – og det er all grunn til å tro at den gjør det – vil politiet måtte bli vesentlig bedre til å håndtere slik kriminalitet enn tilfellet er i dag. Dette dreier seg dels om kunnskap og kompetanse, men det dreier seg også om evne til å samarbeide over distriktsgrenser – nasjonalt og internasjonalt. Uten strukturerte samarbeidsstrukturer vil man komme til kort mot de mange og store kriminelle nettverk som opererer nasjonalt og internasjonalt. Og selv når det gjelder mengdekriminalitet eller hverdagskriminalitet som vinning, kreves det kunnskap og erfaring for å håndtere mobile nettverk som sprer sin aktivitet over store deler av Europa. Det kreves også ressurser som strekker seg langt utover det et lite politidistrikt kan klare alene.

De utfordringene politiet står overfor løses ikke uten videre ved organisatoriske endringer og etablering av store politidistrikter. Imidlertid kan organisasjonsendringer være avgjørende – i alle fall for de aller minste politidistriktene. Vi mener derfor at det er nødvendig å starte en prosess der følgende elementer må inngå:

- Etablering av formaliserte samhandlingsformer for effektivt å kunne bekjempe grenseoverskridende kriminalitet.
- Oppbygging av regional kompetanse innenfor viktige området der små og mellomstore politidistrikt ikke kan avsette tilstrekkelige ressurser til å etablere bærekraftige spesialiserte miljøer.
- Vurdering av sammenslåing av noen av de mest utsatte politidistriktene ut fra ressurser og evne til å håndtere både forebygging, lokal tilnærming og distriktsovergripende problemstillinger.

Samtlige samfunnsaktører har et ansvar for å bekjempe kriminalitet. Samarbeidet mellom politiet og disse må styrkes, og det må tas lokale hensyn når aktørene legger sine planer.

Politidirektoratet mener det er viktig at det foretas en gjennomgang av dagens målekriterier, ettersom dagens målesystem har klare begrensninger. Direktoratet har satt i gang en slik gjennomgang, der også riksadvokaten deltar. Fortsatt stor oppmerksomhet om saksbehandlingstid og oppklaringsprosent kan være med på å vri ressursene bort fra forebyggende tjeneste, og til etterforskning. Samtidig kan ikke etaten ha en straffesaksportefølje uten rammer og klare målsettinger. Disse målekriteriene er likevel ikke tilstrekkelig egnet til å gi det totale bilde av politiets oppgaver, og målekriteriene må i større grad angi et mer balansert bilde av politiets oppgaveløsning. I tillegg til målene om oppklaringsprosent og saksbehandlingstid, bør det legges mer vekt på å måle politiets evne til å redusere kriminaliteten. På enkelte områder bør man måle aktivitet basert på forskning som kan dokumentere at bestemte aktiviteter gir en bestemt effekt. Først da kan man snakke om at politiet arbeider fullt ut kunnskapsbasert.

Erfaringene med politiorganisasjonen etter politireformen indikerer at politidistriktene bør ha en viss størrelse for å være bærekraftige, fylle sin rolle og løse de oppgaver som samfunnet forventer. De minste distriktene har i for liten grad den fleksibilitet og kapasitet som kreves for å løse det mangfold av oppgaver som er tillagt etaten.

Dagens organisering påvirker etatens ressursutnyttelse, bemanningsbehov og kompetanse. Ved å slå sammen noen av de mest utsatte politidistriktene og lensmannsdistriktene vil trolig faste utgifter kunne reduseres, årsverk omdisponeres til publikums- og politirettet arbeid, og muligheten til å rekruttere og beholde kompetanse økes. Det fremgår av tildelingsbrevet for 2010 for Politidirektoratet at regjeringens mål med sammenslåingene er et mer synlig og tilgjengelig politi, sterkere lensmannsdistrikter samtidig som en desentralisert politistruktur opprettholdes blant annet gjennom etablering av flere politiposter. Det legges til grunn at man med dette mener at man bør ha større og mer bærekraftige lensmannskontor, samtidig som publikums behov for kontakt ivaretas gjennom etablering av politiposter og/eller deltakelse i offentlige servicekontorer der det er etablert slike.

Organiseringen av politiet bør i større grad legge vekt på polititjeneste, forebygging og kriminalitetsbekjempelse og mindre vekt på andre gjøremål. Effektiv saksflyt, etterretning og informasjonsflyt og fleksible tjenesteordninger bør være førende for valg av organisasjonsmodell. En politiorganisasjon som fremmer samarbeid og ressursutnyttelse på tvers av distriktene i kriminalitetsbekjempelsen bør vektlegges. Videre må polititjenesten legges opp slik at borgerne føler trygghet og slik at de opplever at lover og regler håndheves.

6.2 Internadministrasjon

Vi har vurdert politiets administrative ressurser, utvikling i andelen administrasjon og i hvilken grad nye statlige krav har medvirket til dagens ordning og ressursbruk på administrative oppgaver. Følgende påstand om administrasjon i politiet er vurdert:

Politiet er overadministrert.¹¹

¹¹Påstand 1 i mandatet. Kilder brukt i vurdering av påstanden: tilbakemelding fra distriktene, sammenligning med andre etater, interne oversikter, tidsregistrering. Kilder: interne oversikter.

Det finnes neppe grunnlag for å påstå at politiet er overadministrert. Det har likevel vært en ubetydelig økning i antall ansatte til internadministrasjon i perioden. Dette forklares med økt ressursbruk som følge av statlige krav til administrative dataløsninger, arkivtjenester, HMS, anskaffelsesregelverk, risikostyring mv. og behov for kommunikasjonskompetanse. Politidistriktene bruker mellom 5 og 8 % av totalressursene på internadministrasjon. Se også beskrivelse av fordeling av internadministrative gjøremål i kap. 4.2. Enkelte politidistrikter, som f.eks. Oslo politidistrikt, mener også å kunne påvise en svak nedgang i årsverk knyttet til internadministrative oppgaver. I forbindelse med Politireform 2000 ble antallet administrative stillinger i politidistriktene kraftig redusert som en naturlig konsekvens av stordriftsfordeler og spesialisering gjennom sentraliseringen. Den svake økningen i administrative stillinger vi ser i perioden 2002-2008 fremstår som relativt beskjeden sett i lys av utviklingen i kompleksitet og kvantitet i oppgavene nevnt ovenfor og et økt antall ansatte.

Denne analysen viser i likhet med tidligere analyser at politiet ikke bruker mer ressurser til administrasjon enn andre statlige etater. Dette til tross for at politiet er en desentralisert etat, noe som normalt medfører en økning i internadministrasjon. Men også for politiets del bør det være mulig å forbedre dette området noe. Når det tilsettes flere politiutdannede fordrer det en viss økning innen administrasjon og påtaleoppgaver. Behovet for administrasjon vil likevel ikke øke tilsvarende økningen i politiutdannede, og det er et mål å begrense administrative oppgaver.

Det var en føring i Politireform 2000 at det ikke lenger skulle ligge politifaglige oppgaver i administrativ enhet, og at disse oppgavene skulle flyttes til de operative fagmiljøene ellers i politidistriktet. Konsekvensene av dette burde være at det bare unntaksvis skulle være behov for politiutdannet personell ved administrativ enhet. På denne måten ville politiårsverk kunne omdisponeres til politifaglige oppgaver. Det er direktoratets oppfatning at det enkelte steder fortsatt er en andel politiutdannet personell knyttet til internadministrasjon.

En så desentralisert etat som politi- og lensmannsetaten med ca. 380 tjenestesteder, fordrer noe større ressurser til internadministrasjon enn en etat som er mer samlet. Som en del av politireformens fase to, ble det i flere distrikter etablert regionordninger hvor samling og samordning av internadministrative oppgaver sto sentralt. I regionene er antall politistasjoner og lensmannskontorer med full oppgaveportefølje opprettholdt. Dette betyr at antall steder hvor publikum kan møte hos politiet ikke reduseres ved en regionordning. Enkelte politidistrikter som i dag har en sentralisering av internadministrative oppgaver påpeker at det er et potensial for effektivisering ved sentralisering av disse oppgavene, og at man bør vurdere å sentralisere og rasjonalisere administrasjonen til politidistriktet sentralt der man i dag har administrasjon i hver driftsenhet.

Delegert ansvar gjør også administrasjon mer krevende. Midtre Hålogaland politidistrikt gir uttrykk for at politidistriktets organisering med mange små enheter medfører for stor ressursbruk på administrasjon. Politidistriktet sendte derfor inn forslag om regionordning i januar 2008. Etablering av regionordninger krever samtykke fra Justisdepartementet¹².

I politi- og lensmannsetaten er Politidirektoratet, politidistriktene og politiets særorganer selvstendige lønns- og regnskapsførere. Det er således 35 fullverdige lønns- og regnskapsentraler i etaten. Andre sammenlignbare etater, for eksempel Vegdirektoratet med ytre etat, har etablert en felles lønns- og regnskapsentral for egen etat.

¹² Delegert ved fullmakt til Politidirektoratet av 26. januar 2010.

Det er innhentet erfaringer fra flere sammenlignbare virksomheter med hensyn til organisering av lønns- og regnskapsfunksjon; NAV, Vegdirektoratet, Domstoladministrasjonen (DA)¹³. Disse har alle valgt å sentralisere lønns- og regnskapsfunksjonen, men har valgt noe ulike modeller for dette. DA har gått lengst i å sentralisere med en såkalt fullservicemodell, der SSØ nå utfører det meste innen disse funksjonene. NAV og Vegdirektoratet har opprettet egne sentrale enheter for å ivareta disse funksjonene. Felles for disse virksomhetene er at det var forventninger om økt effektivitet og økt kvalitet som var begrunnelsen for å igangsette prosesser for sentralisering av lønns- og regnskapsfunksjonen. I etterkant er hovedbudskapet fra disse virksomhetene at de har oppnådd gevinster ved å sentralisere disse funksjonene, og at sentraliseringen blir sett på som suksesshistorier. De oppgir å ha økt effektiviteten, både når det gjelder kostnadseffektivitet og økt produktivitet, og at kvaliteten på tjenestene innen lønn- og regnskap har økt. Kompetansenivået er hevet, og de har hentet gevinster i form av både standardisering og redusert sårbarhet på fagfeltet. Ikke alle av disse virksomhetene har beregnet konkrete gevinster i form av kroner og årsverk, men Vegdirektoratet anslår en besparelse i ressursbruk på om lag 20 %. DA, som fullførte arbeidet med sentralisering i 2008, har beregnet at de så langt har hentet ut 20 årsverk (av 2 000 ansatte totalt i domstolene), i tillegg til gevinster knyttet til redusert sårbarhet, færre feil i regnskapet og bedre/større fagmiljø.

Vi vurderer det slik at det er et potensial for økt effektivitet og økt kvalitet på lønns- og regnskapsarbeidet ved en form for sentralisering av disse funksjonene i politiet. Med den teknologi som er tilgjengelig i dag er det nærmest ingen begrensninger for hvor en slik felles sentral kan etableres.

Det foreslås at konsekvensene og gevinstpotensialet ved en eventuell etablering av en felles lønns- og regnskapsentral for politi- og lensmannsetaten utredes nærmere.

6.3 Distriktsdekkende enheter

Det er vurdert følgende påstand om distriktsdekkende enheter i politiet:

Operasjonssentralene og andre distriktsovergripende enheter trekker for mye ressurser på bekostning av politistasjoner og lensmannskontorer med geografisk ansvar.¹⁴

Direktoratet har analysert ressursforholdet mellom funksjonelle og geografiske enheter basert på de oppgaver det enkelte politidistrikt skal løse og de krav som påligger enheten, også sett i lys av utviklingen i årene før politireformen.

Politiet blir hele tiden utfordret på sammenhengen mellom kompetanse og oppgaver. Rapporten "Politiet mot 2020" ga et tydelig bilde av denne utfordringen innenfor alle oppgaver politiet har ansvar for. Forandring og utvikling virker ressurskrevende i seg selv som følge av økt spesialisering, flere politisk øremerkede innsatsområder, innføring av 2-instans ordningen, 24 timers mediefokus på politiet, teknologiutvikling i raskt tempo og

¹³ NAV har ca 15 000 ansatte, Vegvesenet ca 5 000 ansatte (tidligere 11 000 før utskillelsen av Mesta i 2002), og om lag 2 000 ansatte i domstolene. NAV håndterer om lag 400 000 fakturaer årlig, og domstolene om lag 120 000 fakturaer.

¹⁴Påstand 2 i mandatet. I vurdering av påstanden er følgende kilder brukt; rammer og retningslinjer fra politireformen, tilsynsrapporter, tilbakemelding fra distriktene, sammenligning med situasjonen før reformen, intervjuer, tidsregistrering.

forbedrede arbeids- og velferdsordninger for de ansatte. Det er derfor naturlig at kravet om økt spesialisering i dagens organisering av distriktsovergrepene enheter også har medført økt ressursbruk. Samtidig vil økt ressursinnsats også gi muligheter for å ivareta oppgaver som tidligere ikke ble utført. Eksempler på dette kan være planlegging, risikovurdering, oppfølging, kompetanseoverføring og bedre notoritet.

Opprettelsen av distriktsovergrepene enheter var knyttet til både det å sette fokus på områder som ikke var godt nok ivaretatt tidligere og som geografiske driftsenheter ikke ville kunne utføre på samme måte, og til å ivareta oppgaver som tidligere ikke hadde hatt nok oppmerksomhet i politiet. Gjennom distriktsdekkende enheter kan politiet samle ressurser og øke kapasiteten på utvalgte områder, eksempelvis innen bekjempelse av mobile vinningskriminelle. Eksempel på distriktsovergrepene funksjonelle enheter er operasjonssentraler, retts- og påtaleenhet, felles kriminalenhet (etterforskning av alvorlig og organisert kriminalitet), politiets sikkerhetstjeneste og forvaltningsenhet. De politidistrikter som ikke har fast organiserte fellesenheter har lagt disse til den største politistasjonen i distriktet (Politidirektoratet 2008).

Politidistriktene avviser at operasjonssentralene (OPS) trekker for mye ressurser, og er av den klare oppfatning at opprettelse av operasjonssentraler var en av politireformens største suksesser. Driften av operasjonssentralene har blitt mer spesialisert og krever mer omfattende kompetanse enn tidligere. Dette medfører at det ikke er mulig å sette en tilfeldig tjenestemann fra andre enheter eller patruljestyrken inn på operasjonssentralen uten nødvendig opplæring og godkjenning. Med implementeringen av nytt nødnett forsterkes dette ytterligere. Vi ser av tidsregistreringen at 2,6 % av tiden for de fem utvalgte politidistrikter går til operasjonsledelse/ operatør av operasjonssentral. Det var variasjoner mellom politidistrikter fra 1,6 % til 5,8 %.

Operasjonssentralene skal være døgnbemannet 365 dager i året og skal blant annet håndtere nødtelefonen 112, koordinere og styre de operative ressursene og besvare henvendelser fra publikum og media. Videre skal operasjonssentralen være en støtte til den operative innsatsledelsen ute i alle typer oppdrag.

Størrelsen på operasjonssentralen står i forhold til oppgavemengden. Gjennomgående er ressursbruken totalt sett mindre enn tidligere, da et stort antall politivakter og enkeltbetjenter håndterte meldinger og oppdrag med liten grad av koordinering og ressursstyring.

Operasjonssentralene er med enkelte unntak organisert under en såkalt Felles operativ enhet (FOE). FOE har et distriktsovergrepene ansvar med OPS som tyngdepunkt. Det er forskjellige løsninger i politidistrikter mht. hvor de ulike distriktsovergrepene funksjonene er organisert. De fellesoperative enhetene i mange distrikter har ansvaret for politidistriktets sentralarrest og planlegging/koordinering av beredskap, trafikk mv. Lokal organisering av disse funksjonene har imidlertid mindre betydning for den samlede ressursbruken på disse funksjonene.

En tallfesting av ressursforholdene som nevnt i påstanden er vanskelig så lenge datagrunnlaget for utgangsperioden mangler. Men det er mulig å gjennomføre en kontrafaktisk betraktning: dersom man skulle ha implementert dagens oppgavekrav uten de distriktsovergrepene enhetene, ville det krevd et visst antall årsverk. Dette estimerte årsverksantall kan da sammenlignes med den ressursinnsatsen som ytes i dag. I tillegg kommer da kvalitative aspekter som ikke gjenspeiles i det rent kvantitative måleresultat. En

slik analyse vil være ressurskrevende, og vil være naturlig å gjennomføre i sammenheng med videre organisasjonsutvikling av etaten.

Ett eksempel kan være operasjonssentralenes funksjon som lokal redningsentral (LRS). En operasjonssentral i et distrikt med ti geografiske enheter ville da brukt vakthavende i hver driftsenhet/tjenestested som ledd i politistaben ved behov. I forhold til operasjonssentralenes bruk av ressurser ville dette innebære i beste fall en femdobling. Det har også vist seg at det settes stab mer sjelden etter opprettelsen av operasjonssentralene siden operasjonssentralenes erfaring og kompetanse som oftest er tilstrekkelig til å gjennomføre de fleste oppgavene fra ledelsesnivå.

Denne endringen i bruk av stabsfunksjonen er bare ett eksempel på at de distriktsovergrepene enhetene har fungert ressursbesparende ved å samle de funksjonene som tidligere var spredt geografisk i distriktet på overbetjenter, administrasjonssjefer og andre tilknyttede stillinger. De distriktsovergrepene funksjonene omfatter i dag personell som deler sin tjenestetid med andre oppgaver som er tilknyttet vesentlige sentrale funksjoner. Dagens ordning med døgnkontinuerlig tjeneste medfører en mindre belastning over tid sett i perspektiv av den gamle tjenesteordningen. Å reversere denne prosessen er ikke ønsket sett fra et HMS-perspektiv, og vanskelig å gjennomføre i henhold til den nye arbeidsmiljøloven. Det positive med reservetjenesten i et HMS-perspektiv er at tjenestemenn slipper å bli vekket i tide og utide, og kan fullt ut jobbe neste dag.

Enkelte funksjoner og ”eksterne effekter” ville ikke være mulig å implementere i politiets organisasjonsstruktur dersom man ikke hadde skapt distriktsovergrepene enheter. Ett eksempel på dette er at det i mye større grad er blitt mulig å etablere en helhetlig saksgang. Dette innebærer at man kan igangsette straksetterforskning på et tidlig tidspunkt, sikre kontinuerlig kunnskapsoverføring, ha større fokus på teamarbeid, optimalisere kompetanseutvikling, bidra til en lik og helhetlig tjenesteutførelse, bedre ressursutnyttelse og et mer bevisst fokus på mål- og resultatstyring. Det vises også til de forpliktelser som er hjemlet i Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1) Håndbok i krisehåndtering, som i 2007 erstattet alle de operative direktivene som var styrende fram til da. PBS 1 omhandler politiets oppgaver innenfor det nasjonale sivile beredskapssystem. Den ”gamle” organisasjonen ville ikke hatt tilstrekkelig kapasitet til å innfri de totale forventninger og krav som stilles til politiet i denne sammenheng.

Fremtidige krav til nye driftsmetoder og ressursutfordringer – eksempelvis nødnettsentraler/SAMPOL – hadde også vist tydelige begrensninger med organisasjonsmodellen i politi- og lensmannsetaten før 2002. Det er vanskelig å etterprøve, men erfaringene tilsier at det er overveiende sannsynlig at distriktsovergrepene enheter er bedre rustet til denne type utfordringer. Innføring av nye systemer og tekniske løsninger som skal gjøre politiets arbeidsoppgaver mer effektive og ressursbesparende, kan bare bli vellykket dersom man har en grunnstruktur som disse systemene teknisk og operasjonelt kan forankres i.

Med bakgrunn i disse momentene er vår konklusjon at påstanden ikke medfører riktighet. Det er også tydelig at etablering av distriktsovergrepene enheter er en irreversibel prosess dersom man skal tenke ressurseffektivt arbeid i politiet.

Etablering av operasjonssentralene har vært en suksess, men det er trolig også forbedringsområder. Enkelte steder har hatt større ressursbruk enn andre, og andre kunne hatt en mer hensiktsmessig styring. Det kan for eksempel synes å være store forskjeller på hvor

ressursene til distriktsovergripende enheter er hentet fra og hvilke fagområder som er inkludert i de ulike distriktsovergripende enhetene. Det blir også stilt spørsmål om dagens organisering av operasjonssentralene reduserer fleksibiliteten i politidistriktene. Det kan også stilles spørsmål om de minste politidistriktene er for små for en sentral operasjonssentral i distriktet. Sentrale føringer for hvordan distrikt skal organiseres, ville kunne utjevne disse ulikhetene og dermed oppveie for den ubalansen og inntrykket av at politikapasiteten er redusert på de geografiske driftsenhetene. Det vil også være nyttig å se på om man bør eller kan regionalisere visse politioppgaver/-funksjoner.

Organisering av operasjonssentralene er et sentralt tema. Spørsmålet om reduksjon av antall operasjonssentraler er i første rekke et spørsmål om hvilke krav som skal stilles til det operative styrings – og ledelsesapparat i politidistriktene. Isolert sett er det grunn til å anta at en halvering av antall operasjonssentraler kan gi en innsparing på ca. 20 - 30 % innenfor operasjonssentralens kostnadsområde, i tillegg til økt kvalitet i form av økt tilgjengelighet og bedre utnyttelse av kompetanse og erfaring.

Politidirektoratet er av den prinsipielle oppfatning at operasjonssentralen som operativt ledelses- og styringselement henger sammen med politimesterens rolle og totalansvar i sitt politidistrikt. En reduksjon i antallet operasjonssentraler vil således utløse behov for en gjennomgang og endring innenfor roller, resultatansvar, oppgaver og ansvar for øvrig innenfor det politioperative feltet og for redningstjenesten.

Lovmessig vil det kunne opprettes operasjonssentraler med ansvar for flere politidistrikter med hjemmel i politilovens § 16, annet ledd nr. 2 Kongen kan bestemme at *”visse politigjøremål skal utføres under en samlet ledelse i flere politidistrikter”* jf. annet ledd nr. 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”*. Se også pkt. 6.1 i denne rapporten hvor det foreslås at vedtakskompetansen etter denne bestemmelsen legges til Politidirektoratet.

Det er direktoratets oppfatning at operasjonssentralene uavhengig av antall, må ligge under en politimesters ansvarsområde. Ved en reduksjon i antall operasjonssentraler vil vedkommende politimester således få et regionalt, operativt ansvar. Politimesteren vil ha ansvar for bemanning og drift av sentralen, kompetanseutvikling, lokal redningsentral og planverket for regionen. Dette ansvaret kan politimesteren kun forvalte i et nært samarbeid med sine kolleger i regionen.

Ved alvorlige hendelser og/eller skarpe oppdrag etableres stab i tråd med planverket for politiet. Det kan være et tema om slik stab skal være *”regionpolitimesterens”* sitt ansvar, eller om dette fortsatt skal ligge til den enkelte politimester. Det kan synes som om det av praktiske årsaker finnes grunner for å legge stabsansvaret til regionpolitimesteren, men dette er et tema som må utredes nærmere. Samhandlingen mellom stab og operasjonssentral vil her stå sentralt.

Antall lokale redningsentraler (LRS) samsvarer i dag med antall politidistrikter fordi disse har et totalansvar for redningstjenesten i sitt distrikt og at de har operasjonssentralen som operativt styringselement. Stab etableres også ved typiske aksjoner under redningstjenesten og det samarbeides med /rapporteres til hovedredningsentralene. Direktoratet synes det er problematisk å opprettholde hvert politidistrikt som LRS dersom operasjonssentralen er

regionalisert. Det er antagelig gode grunner for at LRS da legges til den politimesteren som har operasjonssentralen, men organiseringen her må utredes nærmere.

For å oppnå tilstrekkelig gevinst ved en reduksjon av antall operasjonssentraler, dvs. at det totalt sett skal lønne seg ressursmessig og at kvaliteten opprettholdes eller forbedres, må det iverksettes flere andre tiltak. En reduksjon vil frigjøre politiutdannet personell delvis gjennom stordriftsfordeler og delvis ved at man rekrutterer annen kompetanse til operasjonssentralene. Det bør på sikt være mulig å ha minst 50 % av operasjonssentralenes ansatte med annen kompetanse enn politihøgskole.

Dersom den operative styring og koordinering regionaliseres, bør det også utredes om også jourordningen for politijuristene bør regionaliseres tilsvarende. Dette kan ses i lys av at operasjonssentralene skal bidra til at straksetterforskning iverksettes. Dette vil uten særlige omkostninger kunne gi gevinster i mange politidistrikter. Endringer her krever formentlig endringer i påtaleinstruksen.

En rapport fra den svenske Rikspolisstyrelsen (2004) hevder at det finnes et stort potensial for å frigjøre polititid, delvis gjennom sammenslåinger til større kommunikasjonsentraler, delvis gjennom forandring i bemanningsstruktur og kompetansefordeling mellom politi og sivilt ansatte operatører.

Det sentrale tema blir hvorvidt det er hensiktsmessig å opprettholde politidistrikter som i utgangspunktet er for små til å ha egen operasjonssentral. Dersom politimesteren i et mindre distrikt mister sitt operative styringselement, sin operative stab og ikke lenger skal være leder for den lokale redningssentralen kan det neppe være hensiktsmessig å opprettholde distriktet. Politimesteren vil i så fall ikke ha særlig mer ansvar og myndighet enn en politistasjonssjef.

Færre operasjonssentraler krever en omstilling som omfatter lovendringer og andre regelverksendringer, omdisponering av ressurser og kompetansebygging. Dersom en velger å gå videre med dette, anbefales det at det i første omgang kjøres en pilot slik at man får med seg praktiske erfaringer før det iverksettes endringer i et større omfang.

Regionalisering av ulike tjenester forutsetter at politiets IKT-løsninger må støtte en regional oppgaveløsning.

Både Sverige og Finland har utredet mulighetene for reduksjon av antall operasjonssentraler. I Sverige utredet Rikspolisstyrelsen i 2004 ulike alternativer for reduksjon i antall sentraler, der det ble anbefalt en reduksjon i antall operasjonssentraler fra 21 til 6. Forslaget var beregnet å gi gevinster både i form av rasjonalisering og økt kvalitet i ledelsesstrukturen. Det ble skissert en mulig innsparing av personell på 137 årsverk og frigjøring av 150-220 polititjenestemenn (årsverk) som følge av oppdrag direkte knyttet opp mot operasjonssentralene (Rikspolisstyrelsen 2004). Det er fortsatt ikke fattet beslutning om reduksjon i antall operasjonssentraler, og debatten rundt dette spørsmålet pågår fremdeles. I følge Rikspolisstyrelsen er grunnen til at man ikke har kommet lenger i saken at Sverige har frittstående politimyndigheter med egen beslutningsrett (Intervju Engstrøm jan. 2010). Sverige har således fremdeles 21 operasjonssentraler, noe som sammenfaller med antall politidistrikter (län). Denne inndelingen kom som en følge av politireformen i Sverige. Utredningen viser også at de har et større antall sivile ansatte på operasjonssentralene, med et gjennomsnitt på 36 % sivile ansatte. I Finland ble det på nittitallet gjennomført en omorganisering av alarmsentraler fra et tidligere stort antall lokale alarmsentraler til 15

nødsentraler på samme tid som det ble gjennomført en organisatorisk reform i politiet. Finland har også egne fellesfaglige sentraler, som har operativ styring og koordinering av politiressursene. Det var planlagt å etablere 15 slike sentraler i Finland innen 2006, men det pågår vurderinger for å redusere antallet ytterligere. Det bemerkes at det er enkelte ulikheter i arbeidsområder mellom operasjonssentralene i Norge, Sverige og Finland. En mer detaljert fremstilling av status og ulikheter vedrørende operasjonssentralene i Sverige og Finland følger av vedlegg 3.

I Norge er politidistriktene/operasjonssentralene også lokale redningssentraler (LRS), og i motsetning til sammenlignbare land har politiet ansvaret for redningstjenesten. Dette fordrer i større grad en struktur som støtter politimesterens ansvar som øverste ansvarlig for redningstjenesten i sitt distrikt. Også kommando og styringssystemet innenfor ro, orden og kriminalitetsbekjempelse er avhengig av at det er et kort, effektivt og gjennomgående beslutningssystem. Samhandlingen mellom politimesteren som øverste ansvarlige, operasjonssentralen og innsatslederne ute er avgjørende for både tempo og kvalitet på den operative tjenesten. En struktur på operasjonssentralene som bryter med politidistriktene som selvstendige og ansvarlige enheter kan ikke anbefales. (Se for øvrig pkt. 6.1 om politiets organisering).

Politidirektoratet er av den prinsipielle oppfatning at man av operative og styringsmessige årsaker ikke bør redusere antall operasjonssentraler uten at det foretas en reduksjon i antall politidistrikter. På bakgrunn av erfaringene fra politireformen og sett opp mot de mål som var satt for denne, er fortsatt flere politidistrikter for små til å kunne fungere i tråd med reformens intensjoner

6.4 Hvordan opprettholde politiberedskap og synlighet i distriktene?

Politidirektoratet har vurdert følgende påstand om synlig politiberedskap i distriktene:

Den generelle politiberedskapen har de senere årene blitt svekket og det er blitt færre tilgjengelige ressurser i beredskap og i den synlige ordenstjenesten¹⁵.

Politiet er i en særstilling på grunn av sin døgnkontinuerlige tjenesteform. Den generelle politiberedskapen¹⁶ ivaretas gjennom politidistriktenes døgnkontinuerlige bemanning. Politiets vakt- og beredskapsordning ble vektlagt i rapporten "Politiet mot 2020". Døgnkontinuerlig tjeneste er en ressurskrevende tjenesteform. Bemanningsrapporten viste en beregningsnøkkel for døgnkontinuerlig tjeneste med en ansatt til 8,0 årsverk, dvs. 8 årsverk for å ha en tjenestemann på jobb i ett døgn. Beregningsnøkkelen vil kunne variere mellom distriktene på grunn av bl.a. ulike vaktordninger. 8,0 årsverk er den beregnede gjennomsnittsverdi for døgnkontinuerlig tjeneste. Denne beregningsnøkkelen er ikke endret siden 2008.

I tillegg benytter enkelte politidistrikter reservetjeneste, men i noe varierende grad. Reservetjeneste vil si et antall tjenestepersoner med hjemmevakt i beredskap. Reservetjeneste sikrer akseptabel responstid og tilgjengelighet ved hendelser i distrikter hvor det ellers ikke er grunnlag for aktiv tjeneste (volum av hendelser som krever utrykning). Rapporten "Politiet

¹⁵ Påstand 4 i mandatet. I vurderingen av påstanden er følgende kilder brukt: tilbakemelding fra distriktene, tidsregistrering, sap, ssb og PSV.

¹⁶ Den generelle politiberedskap er definert som døgnkontinuerlig beredskap for å håndtere ordinære politioppgaver. Definisjon hentet fra Politiets beredskapssystem del 1 (PBS1).

mot 2020” henviste til undersøkelser av politiets responstid som viste at bruk av reservetjeneste ikke svekker responstid og tilgjengelighet for prioriterte oppdrag.

En reservetjenestetime kompenseres med 15 minutter pr. time. Rapporten ”Politiet mot 2020” beregnet at det årlig i sum kompenseres for reservetjeneste tilsvarende 106 årsverk på landsbasis. Denne beregningen er uendret fra 2008. En omdisponering av disse 106 årsverkene ved avvikling av reservetjenesten ville innenfor dagens ressursramme tilsvare i overkant av seks patruljer med to tjenestemenn i løpende aktiv døgnkontinuerlig tjeneste for landet samlet. Det vurderes slik at en slik omdisponering gir lite polititjeneste sammenlignet med den beredskap som er tilgjengelig med dagens reservetjeneste. Bemanningsrapporten viste også til at omgjøring av reservetjeneste til aktiv tjeneste, under forutsetning av at dagens beredskap opprettholdes, vil medføre et behov for om lag 1000 nye politiårsverk. Det påpekes at det vil være lokale ulikheter, og således forventes det at rasjonaliseringseffektene ved en slik omlegging vil variere mellom politidistriktene, avhengig av både geografi og andre faktorer.

Bruk av reservetjeneste er i enkelte distrikt på vei ut, noe som trolig medfører at operasjonssentralene får en sterkere rolle. Bemanningsrapporten viste at det i 2008 var fem politidistrikter som ikke benyttet reservetjeneste, og vi registrerer i dag at flere politidistrikter ønsker å gå over til aktiv tjeneste. Eksempelvis har Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt gått bort fra reservetjeneste og over til aktiv tjeneste. De mener selv at politiet har blitt mer synlige for publikum i distriktet, at service og kontakt med publikum har blitt bedre, og at det er blitt enklere å planlegge meningsfull tjeneste på tidspunkter der hendelser forventes å være få.

De fleste politidistrikter benytter reservetjeneste i hovedsak til generell politiberedskap, men det benyttes også reservetjeneste som beredskap i etterforskningsammenheng, eksempelvis for kriminalteknikere i Oslo politidistrikt. De fleste distrikter har etablert kombinert tjeneste tilpasset lokale forhold, dvs. en kombinasjon av delvis reservetjeneste og delvis aktiv tjeneste. Rapporten ”Politiet mot 2020” konkluderte på dette området med at politidistriktene selv må finne den hensiktsmessige balansen i valg av tjenesteordninger. Valg av tjenesteordning i det enkelte distrikt må sees i sammenheng med krav til politiets responstid og tilgjengelige ressurser for øvrig. Selv om de antas at man i fremtiden i større grad vil belage seg på aktiv tjeneste, så ser Politidirektoratet ingen grunn til å nå gå bort fra dette standpunktet.

Kartleggingen av de 6 utvalgte politidistriktene viser at den generelle politiberedskapen har blitt noe svekket i den forstand at det i perioden har blitt færre tjenestemenn i synlig ordenstjeneste og som en del av den operative beredskapen. Flere av politidistriktene nevner også at det i tillegg til færre tjenestemenn i ordenstjeneste er kommet en reduksjon som følge av endret arbeidsmiljølov, den 5. ferieuken og økt fravær i forbindelse med kurs etc. som følge av økte kompetansekrav. For eksempel nevner Asker og Bærum politidistrikt at de har en generell fraværsprosent på ca. 30 % og at denne er noenlunde konstant. Asker og Bærum og Oslo politidistrikt viser til en liten nedgang i antall tjenestemenn på ordensområdet i perioden, men viser til en befolkningsvekst på nærmere 63 000 personer i samme periode. De viser også til at befolknings sammensetningen har endret seg, med de utfordringer dette har medført for politiet. Også Vestfold politidistrikt viser til færre tilgjengelige ressurser i beredskap og synlig ordenstjeneste. De har hatt en liten nedgang i årsverksressurser på ordensområdet. Sør-Trøndelag og Midtre-Hålogaland viser til en noe mer stabil bemanning på ordensområdet enn Vestfold, Oslo og Asker og Bærum.

Det kan se ut som om ”den spisse” beredskapen i dag er bedre enn før politireformen, ettersom det i dag er enklere å kRAFTsamle enten ordinær ordensstyrke og/eller UEH-styrken enn tidligere. Men den synlige beredskapen i form av ordinære ”patruljer” er mindre synlig enn før reformen. Dette kan delvis forklares med at man i dag i mye større grad arbeider kunnskapsstyrt. På ordensområdet bruker man mer tid til analytisk og problemorientert politiarbeid (POP), og man styrer gjennom dette de operative ressursene dit hendelsene skjer. For å kompensere for dette må etterforskere gå på tilleggslister for å fylle opp de viktigste hullene på ordenslisten. Det kommer også frem at ordensstyrken har den største turnover blant hovedgjøremålene. Direktoratet foreslår at dette undersøkes nærmere.

Oppsummert viser kartleggingen i de 6 distriktene at det er grunnlag for å hevde at påstand 4 til en viss grad er korrekt.

7. Ressurser og kompetanse

7.1 Målrettet kompetanse i politiet

Politidirektoratet har vurdert følgende påstand om utnyttelse av kompetanse i politiet:

Det investeres relativt mye ressurser i kompetansebygging og vedlikehold i politiet, men utnyttelsen av kompetansen kan bli mer målrettet og effektiv.¹⁷

Etter direktoratets vurdering er denne påstanden korrekt. Kartleggingen i forbindelse med ”Politiet mot 2020” viste at etaten har et forbedringspotensial når det gjelder styring og forvaltning av kompetanse i politiet. Dette gjelder særlig det å knytte planlegging av kompetanse opp mot strategiske analyser og vurdering av fremtidig behov for kompetanse. Kompetanse som ressurs må styres på en mer effektiv måte, noe som innebærer at etaten må få økt bevissthet om egen kompetanse og bruken av denne. Kompetansen må brukes mer målrettet.

Politiet må bli bedre til å koble riktig kompetanse til de konkrete arbeidsområder som virker forebyggende og reduserende på kriminaliteten. Med bakgrunn i kunnskap om hvilke tiltak som virker kriminalitetsbekjempende- og reduserende, bør det utvikles og stilles krav om kompetanse rettet inn mot disse tiltakene og arbeidsområdene. For å bli mer målrettet i tiltakene som iverksettes for kriminalitetsbekjempelse, bør politiet i større grad basere seg på kunnskap fra forskning og andre tilsvarende kunnskapskilder som sier noe om hvilke tiltak som gir konkrete effekter og resultater. I den grad politiet i dag ikke har tilstrekkelig kunnskap om dette bør det bestilles forskningsoppdrag på dette, enten fra PHS eller andre forskningsinstitusjoner.

Kompetansekartleggingen som ble gjort i forbindelse med ”Politiet mot 2020” underbygger til dels påstanden. Særlig synes det å gjelde utnyttelse av kompetanse på tvers, både innad i og mellom distrikter. Kompetansedeling er satt på dagsorden blant annet i Kripos sitt prosjekt KO:DE, hvor man har opprettet en elektronisk database for deling av kompetanse. En gjennomgang av kompetanseplanene som ble gjennomført i forbindelse med arbeidet med ”Politiet mot 2020” tyder på at det er behov for å gjøre utnyttelsen av kompetansen mer målrettet og effektiv. Gjennomgangen viste at planene ofte manglet et langsiktig fundament, at de hadde størst fokus på vedlikehold av kompetanse og at de i liten grad reflekterte

¹⁷ Påstand 8 i mandatet.

planlegging for fremtidige kompetansebehov. I tillegg var kurs det klart mest dominerende kompetansetiltaket.

På bakgrunn av dette, og som et ledd i oppfølgingen av ”Politiet mot 2020”, pågår det et prøveprosjekt for å teste ut en modell for kompetanseforvaltning og metode for implementering. Seks politidistrikt og Kripos er valgt ut som piloter. Modellen legger opp til at kompetanseplanlegging og -utvikling må knyttes sterkere opp til overordnet og langsiktig virksomhetsplanlegging i distriktet. Det betyr at det er distriktets strategiske analyser og strategiske plan som skal ligge til grunn for valg av kritiske kompetanseområder (særlig viktige utfordringer), og at kartlegging av kompetanse skal knyttes direkte opp mot disse områdene. Tiltak for å tette et eventuelt kompetansegap skal fremgå av distriktets strategiske kompetanseplan, og i vurderingen av aktuelle tiltak skal distriktet gjennomgå muligheten for tiltak som mobilisering, omdisponering, hospitering og låning i tillegg til mer tradisjonelle tiltak som opplæring, utdanning og rekruttering. Det bør også planlegges med tanke på tiltak som kan sikre at distriktet beholder kritisk kompetanse. Som en del av arbeidet med strategisk kompetanseforvaltning er det naturlig at distriktene analyserer i hvilken grad de er hensiktsmessig organisert og har arbeidsprosesser, samhandlingsformer, rutiner og systemer som er gode nok for å kunne møte dagens og morgendagens utfordringer. Alle politidistrikter og særorganer er gjennom disponeringskrivet for 2010 pålagt å ha en strategisk kompetanseplan og gjennomføre et helhetlig arbeid med kompetanseforvaltning.

Det kan videre se ut til at det er behov for et tydeligere karriereløp for strategi og ledelse i politiet. Det blir av enkelte politidistrikt foreslått at det bør innføres krav til formell lederkompetanse for å bli leder i politiet i fremtiden. Videre er det et mål å beholde seniorer med viktig kompetanse lengst mulig i etaten.

Lederkompetanse er avgjørende for å lykkes i arbeidet med å utvikle politi- og lensmannsetaten (Justisdepartementet 2004). Det forventes at etatens ledere arbeider kunnskapsbasert gjennom ledelse, kunnskapsutvikling og samarbeid. Det kan være utfordrende for etatens ledere å ivareta og balansere både det hendelsesstyrte og det overordnede perspektivet i oppgaveløsningen, særlig i en situasjon med knapphet på ressurser. Det er nødvendig med oppdatert kompetanse i etaten, men det anses som viktig at kurs og etter- og videreutdanning står i forhold til den ressursinnsats dette krever. Direktoratet mener det er behov for en gjennomgang av volumet på etter- og videreutdanningsområdet med tanke på at tilbudet bør stå i forhold til både etterspørsel og den ressursinnsats og produksjonstap nødvendig kompetanseutvikling krever.

Politiet har videre et forbedringspotensial i å utnytte og tilgjengeliggjøre kompetanse på tvers av politidistriktsgrensene, noe som også blir beskrevet i rapporten ”Politiet mot 2020”. Det er ressurskrevende å arbeide på tvers. Både ledelse og tilpassede IKT-systemer vil være en forutsetning for effektiv kompetanse- og informasjonsdeling på tvers av politidistriktene. At lederne i politidistriktene har kompetanse i å utøve kunnskapsbasert ledelse er en forutsetning for styring av ressursene og for effektiv kriminalitetsbekjempelse.

7.2 Regulering av opptak ved Politihøgskolen

Opptaket av studenter til Politihøgskolen (PHS) har i analyseperioden økt betydelig. I perioden 2002-2005 var opptaket av studenter 240-290. Opptaket økte til 360 i 2006, til 432 i 2007, og til 552 i 2009. Opptaket av studenter fra høsten 2010 vil være 720, noe som er en

dobling av opptaket siden 2006. Det økte opptaket i 2010 er tatt inn i analysen, ettersom dette er en sentral satsing i politiet og gir et mer helhetlig bilde av situasjonen.

Antall opplæringsenheter og praksisansvarlige ved PHS har økt i takt med økt opptak av studenter. I 2008 var det 22 opplæringsenheter og 39 praksisansvarlige. Etter utvidelsen til 39 praksisansvarlige i 2008 er det studenter i alle politidistrikt, men Østfinnmark, Gudbrandsdal og Nordre Buskerud har ikke egne praksisansvarlige siden det er et lite antall studenter i disse distriktene.

PHS påpeker at det for 2. studieår (praksisåret) er vanskelig å måle antall årsverk som politidistriktene yter til PHS gjennom opplæringsenheten. De anslår at hver praksisveileder bruker ca. 20 ukeverk pr. år i veiledning/opplæring av studentene. Veiledningen skjer i stor grad under aktiv polititjeneste, der studenten er i en læringssituasjon. I tillegg bruker de to uker i leir, en uke våpenopplæring og to uker kjøreopplæring. Til denne opplæringen medgår ca. 450 ukeverk.

Med et økt opptak til 720 studenter vil belastningen pr. veileder som tidligere være ca. 20 ukeverk. 720 studenter vil kreve 720 praksisveiledere. Politihøgskolen vurderer for tiden hele praksisfeltet og herunder om ordningen med en til en veiledning kan opprettholdes. Forutsatt at ordningen blir beholdt vil det være behov for like mange praksisveiledere som man har studenter i praksis. Økt opptak til 720 studenter medfører også en økning i praksisansvarlige. Fire politidistrikter vil med økning i studenttallet bli bedt om å øke til tre praksisansvarlige. Disse tre vil få ansvaret for ca. 40 studenter. Ved de øvrige opplæringsenhetene vil PHS beholde ordningen med to praksisansvarlige. Økningen medfører 5 – 7 nye stillinger avhengig av hvilke distrikter som tildeles flere studenter. Samlet utgjør dette ca. 55 årsverk.

PHS sier at forholdstall som kan legges til grunn for beregning av årsverksbehovet for all veiledning, opplæring og instruksjon i dag ikke er tilgjengelige, men at de i forbindelse med økte studentkull vurderer ressursbruken til veiledning. Studentkostnadene ved alternative studenttall er ikke lineære, men vil endre seg betydelig når man når metningspunkter for en viss mengde areal, utstyr eller personellressurs. Det er grunn til å se nærmere på om ordningen med en til en veiledning bør opprettholdes eller om andre veiledningsordninger kan være hensiktsmessige.

Et politisk styrt opptak av politistudenter legger premisser og føringer for oppbemanningen av politiet. En planlagt og styrt oppbemanning av politiet er avhengig av et tilfredsstillende totalbudsjett. Det vil være vesentlig mer hensiktsmessig å styre denne utviklingen etter politiets budsjetttrammer enn å definere opptak av studenter år for år. Med ansvar for totalbudsjett og størrelse på opptak av politistudenter vil politiet bedre kunne balansere behovet for bemanning opp mot andre behov i etaten. Målet må være en sammenheng mellom opptak og budsjetter, basert på langsiktighet og forutsigbarhet.

I den senere tid har det vært oppslag i media om at uteksaminerte studenter fra Politihøgskolen ikke får arbeid. Politidirektoratets oversikt viser at 95,5 % av uteksaminerte studenter i 2009 i dag er ansatt i politiet. Av uteksaminerte studenter fra 2008 har 94,7 % stilling i politiet. Det samme gjelder 95,5 % av studentene som var uteksaminert i 2007.

7.3 Alternativ kompetanse på nye og flere områder

7.3.1 Bruk av sivile ansatte i politiet

Direktoratet og en egen arbeidsgruppe har vurdert følgende påstand om bruk av sivile ansatte i politiet:

Flere oppgaver kan løses med personell med annen kompetanse enn politihøgskole.¹⁸

Politidirektoratets bemanningsrapport "Politiet mot 2020" viste et behov for vekst i sivile ansatte i politiet, i tillegg til behovet for økning i politiårsverk. Bemanningsrapporten skisserer et behov for vekst på om lag 1 000 årsverk i andre stillingskategorier enn polititjenestemenn. I forbindelse med Regjeringens tiltakspakke (jf. St.prp.nr. 37 (2008-2009)), ble politiet tildelt 460 sivile årsverk, noe som medførte at om lag 280 polititjenestemenn kunne frigjøres til operativt arbeid. I Soria Moria II fremgår det at regjeringen ytterligere vil øke bemanningen av sivilt ansatte og politifaglig utdannet personell.

Politidirektoratet har nedsatt en egen arbeidsgruppe for å utrede påstanden. Arbeidsgruppen, som har vært ledet av Politidirektoratet, har hatt bred etatsintern kompetanse. Den har vært sammensatt av representanter fra politidistriktene, med bred erfaring fra både etterforskning og ordenstjeneste, en representant fra PHS og en representant fra den høyere påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen har hatt to perspektiver i tilnærmingen til økt bruk av sivil kompetanse i politiet. For det første er det snakk om økt bruk av sivile ansatte for helt eller delvis å erstatte politiutdannet personell. For det andre å rekruttere sivil kompetanse for å komplettere og supplere politiets kompetanse. Arbeidsgruppen har benyttet begrepet "sivil kompetanse" om annen kompetanse enn utdanning fra politihøgskolen. "Sivil kompetanse" er ikke et fullgodt begrep, men dekker i denne sammenheng også juridisk kompetanse i politiet. Hovedinnholdet fra arbeidsgruppens rapport er gjengitt nedenfor. Arbeidsgruppens rapport følger i sin helhet som vedlegg.

Politidirektoratet har i denne sammenheng gjennomført en kartlegging i politidistriktene og særorganene, som viser store variasjoner i bruken av sivil kompetanse. Det er ingen felles oppfatning av hvilke oppgaver sivile ansatte kan ha innen hovedgjøremålene orden og etterforskning, eller hvilke krav som skal stilles til sivil kompetanse. Innføringen av sivil kompetanse i politiet har ikke vært styrt sentralt, men har oppstått og utviklet seg ulikt etter behov i det enkelte politidistrikt. Kartleggingen viser at selv grupper som arrestforvarere og grensekontrollører har ulikt kompetansenivå. Det ser ut til å være stor usikkerhet i politidistriktene om i hvilken grad ansatte med sivil kompetanse kan benyttes til å utføre tradisjonelle politioppgaver, og at det er store variasjoner i synspunktene på hva en tilsatt med sivil kompetanse kan benyttes til innenfor hovedgjøremålene orden og etterforskning.

Arbeidsgruppen konkluderer med at langt flere oppgaver enn i dag kan utføres av sivilt personell på områdene orden og etterforskning. Dette dreier seg i hovedsak om oppgaver som vil supplere og komplettere politiets kompetanse, og i mindre grad oppgaver der sivile ansatte erstatter politiutdannet personell.

¹⁸ Påstand 6 i mandatet. Følgende kilder er brukt; arbeidsgruppens arbeid, der også påtalemyndigheten er representert, samt undersøkelser om ordninger i sammenlignbare land, bemanningsrapporten.

Selv om det kan tenkes en rekke utfordringer, er arbeidsgruppen ikke i tvil om at det er betydelige gevinster å hente ved økt bruk av sivile i politiet. Arbeidsgruppen fremhever at sivile ansatte, i tillegg til å frigjøre politikapasitet, vil kunne heve den samlede kompetansen i politiet. Dette ved å supplere politiets kompetanse med andre typer relevant kompetanse, og å således heve kvaliteten på politiets tjenester.

Det foreslås økt bruk av sivile ansatte på en rekke områder, både knyttet til ordens- og etterforskningsområdet. Enkelte av oppgavene som blir nevnt blir i dag utført av sivile i enkelte politidistrikt. Andre oppgaver som foreslås supplert eller delvis erstattet av ansatte med sivil kompetanse er mer kontroversielle. Det er lagt vekt på at politiet fortsatt må utføre sine oppgaver med høy grad av faglig kvalitet og integritet. Det er en forutsetning for forslagene at det gis tilstrekkelig adekvat opplæring til de sivile tilsatte.

På ordensområdet foreslås økt bruk av sivile blant annet til oppgaver på operasjonsentralene, publikumsmottak, arrest og grensekontroll, trafikkjeneste, sjø- og miljø, og beredskapsplanlegging. På etterforsknings siden foreslås økt bruk av sivilt ansatte til oppgaver knyttet til kriminalteknikk, analyser, bevisbygging mv., enkle avhør/mottak av avgitte anmeldelser, DNA-personprøvetakning og etterforskning av enkle saker. Det foreslås videre et utvidet samarbeid med andre offentlige myndigheter. Det anbefales også en styrking av juristbemanningen i politiet, både av bemanningen av påtalejurister i politiet for å frigjøre etterforskningsressurser og ved økt bruk av jurister på etterforskningsområdet for å frigjøre ressurser for politiutdannet personell.

Utfordringene knyttet til bruken av sivil kompetanse i politiet er tidligere lite belyst i utredninger og i politiets styringsdokumenter. Arbeidsgruppen foreslår prøveprosjekter for å teste ut økt bruk av sivil kompetanse, og peker særlig på følgende områder:

- protokollering av politiavhør
- bistand til åstedsundersøkelser
- opprettelse av straffesakskontor/samordningsenhet
- utvidet bruk av arrestforvarere

I Tildelingsbrevet for 2010 s. 17, pkt 3.6 er Politidirektoratet gitt i oppdrag å utarbeide en strategi for bemanning i politiet basert på bemanningsrapporten, driftsanalysen og Politisk plattform for flertallsregjeringen. Det synes naturlig at arbeidsgruppens rapport følges opp i forbindelse med dette arbeidet.

8. Styring av ressurser og kapasitet

8.1 Styringen av politi- og lensmannsetaten

Å utnytte ressursene effektivt, samtidig som man skal sikre en organisering lokalt som ivaretar tilstedeværelse for publikum og tilfredsstillende beredskap, er en utfordring. Politiet må organisere ressursene slik at det gis hensiktsmessig respons på publikums behov for hjelp og service (Prop. 1 S (2009-2010), Justis- og politidepartementet).

Politidirektoratet vil ha fokus på fornying og effektivisering fremover, og fortsatt vektlegge kvalitet i tjenestutførelsen. Nye løsninger vil vurderes i forhold til organisering av etaten og de oppgaver som skal løses. Dette fremgår også av "Politiets strategi 2010-15", der ett av de strategiske satsingsområdene er at politiet skal samle seg om kjerneoppgavene, med en

konsentrasjon om og utvikling av politiets kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende oppgaver.

Politi- og lensmannsetaten er en målstyrt etat i en regelstyrt verden. Det er en utfordring å lede og styre etter målstyringsprinsipper samtidig som antall mål, føringer og øremerkinger er stort. Dette stiller krav til prioritering. Politiets strategi 2010-2015 er et verktøy som kommuniserer retning og prioriteringer både internt og eksternt. Politidirektoratet mener det er nødvendig å redusere antall mål og ha bedre og tyngre målsettinger. Dette for å kunne ha en faktisk og praktisk mulighet til å få konkrete resultater og oppnå de sentrale mål som settes for politiets virksomhet. Politidirektoratet har en ledelsesfunksjon i forhold til politidistriktene og er avhengig av mulighet til å utøve denne funksjonen. Klare prioriteringer vil gjøre at direktoratet enklere og på en bedre måte vil kunne ivareta sin lederfunksjon overfor distriktene.

Det anbefales at styringssystemet sees nærmere på, der ambisjonen må være færre og tydeligere mål og tydeligere styring.

Tilgangen til informasjon som styring kan baseres på har aldri vært større. Det blir gjort målinger og undersøkelser på stadig flere områder, blant annet på publikums holdninger til politiet. For å styre etaten i en hverdag med stadig større informasjonstilgang er det viktig å basere styring på riktige og gode målekriterier. Det bør også skilles mellom styringsinformasjon og annen informasjon som er nyttig og som bør være tilgjengelig både for etaten, departementet og allmennheten. Politidirektoratet er i gang med en gjennomgang av dagens måleparametre, i forbindelse med innføring av ny straffelov. En bredt sammensatt gruppe, der både ytre etat og riksadvokaten er representert, går gjennom det samlede settet av indikatorer. Dette arbeidet skal munne ut i forslag til justerte og eventuelt nye indikatorer. Rapport er ventet levert 1.11.2010. Det er direktoratets oppfatning at politiet i langt større grad bør legge vekt på å måle ønsket samfunnseffekt. Dagens målekriterier bygger både i stor utstrekning på politiets oppgaver knyttet til straffeforfølgning, og på politiets oppgaver innen forebygging og trygghetsskapende arbeid. Det kan imidlertid være vanskelig å finne gode målekriterier for politiets forebyggende arbeid.

8.2 Forholdet ordenstjeneste og etterforskning

Forholdet mellom ordenstjeneste og etterforskning har blitt utredet med bakgrunn i følgende påstand:

I de senere årene har det vært en overføring av ressurser fra ordenstjenesten til etterforskning.¹⁹

Vi har vurdert hvordan dette forholdet har endret seg i analyseperioden, og sett nærmere på fordelingen mellom ordenstjeneste, etterforskning, forvaltning og sivile rettspleiegjøremål.

Påstanden om at det har vært en overføring av ressurser fra ordenstjeneste til etterforskning er delvis riktig. I perioden 2002-2008 var det en mindre ressursvridning til etterforskning ved flytting fra en organisatorisk enhet til en annen. Ressursregistreringen gir indikasjoner på om hvordan tjenestemenn innenfor disse områdene faktisk disponerer tiden.

¹⁹ Påstand 3 i mandatet. Følgende kilder er brukt: tilbakemeldinger fra distriktene, intervjuer, tidsregistrering, Strasak, sap, bemanningsrapporten og politirollemeldingen.

Går man noe lenger tilbake i tid vil man sammenlignet med i dag, se en mer markant endring i ressursbildet mellom orden og etterforskning. Fra 1950-årene frem til 1980 foregikk en betydelig reduksjon av personalressurser fra ordensavdelingene til fordel for kriminalavdelingene. Denne tendensen var gjennomgående for de fleste politidistrikter (Balchen 1998, Olaussen 1991). Det er en utbredt antagelse at det på 80-tallet var jevnt over et 70/30-forhold mellom orden og etterforskning. Utviklingen har gått i retning av en økning av etterforskningstjeneste på bekostning av ordenstjeneste, slik at forholdet i dag er nærmere 50/50, jf. beskrivelse i kap. 4.2. Det er imidlertid store variasjoner både mellom politidistriktene og mellom driftsenhetene innenfor politidistriktene.

De fleste av politidistriktene som er særskilt undersøkt i denne analysen viser en relativt uendret ressursituasjon med hensyn til fordelingen mellom ordens- og etterforskningstjeneste. Både Oslo, Vestfold, Sør-Trøndelag og Midtre-Hålogaland mener at man ikke uten videre kan dokumentere at påstanden om overføring av ressurser fra ordenstjeneste til etterforskning er korrekt, selv om flere av disse har hatt en liten reduksjon i ressursene på ordensområdet. Noen mener dette også må ses i sammenheng med at enkelte politidistrikter har hatt en reduksjon i antall tjenestemenn på operative lister. Enkelte politidistrikter viser likevel en klar tendens til overføring fra ordenstjeneste til etterforskning i perioden. For eksempel Asker og Bærum viser en overføring av 13 stillinger fra ordenstjeneste til etterforskning i dette tidsrommet.

Ut fra tidsregistreringen i de utvalgte distriktene ser det ikke ut til at ordenstjenesten er redusert til fordel for etterforskningsområdet. Det ser ut til at det går mest tid til hendelsesstyrt ordenstjeneste (12,1 %), der operasjonsledelse/operatør på operasjonssentral trekker mye ressurser (2,6 %), ro og ordenstjeneste (2,3 %) og fangetransport (0,7 %) er blant de mer tidkrevende aktivitetene. Forberedelse til dagens aktiviteter, som omfatter parole, arbeidsmøter etc. utgjør også en stor del av ordenstjenesten (5,9 %). 3 % av den samlede tiden brukt i de fem utvalgte distriktene gikk til forebyggende patruljetjeneste og forebyggende tjeneste ute ved skoler etc. Det var noe variasjoner distriktene i mellom, bl.a. en variasjon i vaktjeneste inne fra 1,8 % til 4,4 %, og forberedelse til vaktjeneste inne fra 4,9 % til 6,3 %.

På etterforskningsområdet viste tidsregistreringen at gjennomføring av etterforskningsoppdrag utgjorde 16,5 % av samlet tid brukt i de utvalgte distriktene. Avhør og oppfølging av mistenkte, siktede, vitner, fornærmede og pårørende utgjorde 3,7 % av dette, oppgaver knyttet til elektroniske spor, analyse og KK utgjorde 1,6 %, og pågripelse, ransaking og beslag 1,2 % av tiden. Saksredigering utgjorde 2,4 % og etterforskningsledelse 1,6 %. Det er noe variasjon mellom distriktene, bl.a. i kategorien avhøring og oppfølging av mistenkte, siktede, vitner mv. fra 2,4 % til 5,3 %, mens det i uken for registrering ikke var store variasjoner i reisetid ved gjennomføring av etterforskningsoppdrag (0,1-0,5 %).

Ut fra Politidirektoratets kartlegging kan det se ut som om både etterforskning og ordenstjeneste har fått en økning i oppgavene. Det er ingen tvil om at det har vært en økning i oppgavemengden på etterforskningsområdet, særlig de siste 5-6 årene. Kriminalitetsbildet er blitt mer komplisert, ofte med betydelig innslag av internasjonale forbindelser og "utenlandske" kriminelle. Ofte drives denne type kriminelle virksomhet godt organisert - og i nær tilknytning til sentrale land i Europa. Her tenkes det både på den tradisjonelle organiserte kriminaliteten og "volumkriminaliteten" (omreisende kriminelle). Kompleksiteten i slike saker, som ofte er bedrevet av en rekke definerte grupperinger, har økt. Oslo politidistrikt påpeker at slike saker oftest medfører at perioden med skjult etterforskning blir lenger og mer

kostbar (både økonomi- og personellmessig), samt at man i denne fasen av etterforskningen har fått nye metoder som hemmelig ransaking og romavlytting, som begge er ressurskrevende metoder. En annen faktor som har bidratt til økning i etterforskningsoppgaver er innføringen av toinstansordningen i Norge, som ble innført i 1995 og således utenfor analyseperioden. Det fremheves likevel at denne har medført merarbeid både for politiet og påtalemyndigheten. I de alvorlige og organiserte kriminalsakene blir det etterforsket helt opp til hovedforhandling. Etterforskningen pågår som regel også for fullt imellom rettsinstansene. Politietterforskerne blir ofte brukt som bisittere i retten, samtidig som de må bidra til vanlige fremstillinger ved alle typer rettsmøter.

En del politidistrikter mener selv at det økte ressursbehovet på etterforskningsområdet i stor grad skyldes politisk øremerking av særskilte kriminalitetsområder, som bl.a. etablering av familievoldskoordinator, særskilte SO-etterforskere, Økoetterforskere, voldsetterforskere, datakrimetterforskere osv. Satsingen på disse områdene har på den andre siden medført økt kunnskap i politiet på disse fagfeltene og økt kvalitet i etterforskningen. Men satsing på nye områder har også en kostnadsside, og det kan se ut til at dette i denne perioden har gått ut over ordenstjenesten. En annen fellesfaktor som nevnes er innføring av nye arbeidstidsbestemmelser. Dette er positivt og viktig for den enkelte ansatte og for arbeidsmiljøet, og det har bidratt til å regulere bruken av overtid. På den andre siden anføres det at bestemmelsene kan være for rigide og gir lite fleksibilitet, og derfor gir utfordringer i tjenesten.

Også innen ordenstjenesten har man sett en klar økning i oppgavemengde. De senere årene er det blant annet lagt mer vekt på såkalt forebyggende arbeid innen ordenstjenesten, og da spesielt blant barn og unge²⁰. Ordenstjenesten har i denne perioden også opplevd økning i antall fremstillingsoppdrag både i forbindelse med rettsmøter og ved transport av fanger og psykisk syke. Særlig Oslo politidistrikt har hatt en økning i antall offentlige statsbesøk, noe som krever økte ordensressurser. Oslo politidistrikt har også hatt en økning i antall politiske markeringer og demonstrasjoner som har krevd store ressurser.

Vestfold politidistrikt sier at ordensavdelingene har vært tilnærmet uendret organisert siden reformen. Den marginale overføringen de har hatt fra orden til etterforskning forklarer de med endret organisering som følge av et mer komplekst kriminalitetsbilde samt en mer kunnskapsstyrt problemtilnærming (bruk av POP). I Vestfold har en slik mer analytisk tilnærming til problemene bl.a. resultert i en distriktssatsning på gjengangerkriminelle og mobile kriminelle, der det er etablert to team, definert her som etterforskere, men hentet fra både etterforsknings- og ordensavdelinger. Disse teamene er delvis rullerende, og er svært operative sammenlignet med den tradisjonelle etterforskerrollen.

Oslo politidistrikt fremhever politidistriktets organisering som en forklaring på hvorfor man i dette distriktet ikke har hatt en tydelig overføring av ressurser fra orden til etterforskning. På grunn av størrelsen på ordensavdelingen og kriminalavdelingen i Oslo politidistrikt har man ved økt ressursbehov ved en eller flere stasjoner/seksjoner muligheten til å omfordele ressurser mellom orden og etterforskning. Slik omfordeling fremgår ikke av oversikten over personellkategoriene, enten det er snakk om omdisponering på kort eller lang sikt. Det samme gjelder ved bruk av midlertidige prosjekter for å løse spesifikke problemområder²¹.

²⁰ Oslo politidistrikt nevner som positivt eksempel SaLTo-prosjektet, som er et tverretattlig samarbeid mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt.

²¹ Et eksempel kan være satsingen på bekjempelse av gjenger, bl.a. X-raystyrken om i hovedsak ble rekruttert fra stasjonene. I 2008 ble disse ”bokført” på stasjonene, men arbeidet ved Org.krim på Kriminalavdelingen.

8.3 Utvikling i politiets kapasitet

Utviklingen i politiets kapasitet er analysert med utgangspunkt i følgende påstand:

Politiet etterforsker flere saker nå enn tidligere.²²

Nedenfor gis en beskrivelse av hvordan politiets kapasitet er tatt ut, og hvordan dette har utviklet seg i analyseperioden. Det beskrives blant annet hvilke betydning endringene i arbeidsmiljøloven har hatt for politiets kapasitet. Kapasiteten for områdene utlendingsforvaltning og sivile rettspleiejøremål er også beskrevet.

Politiets kapasitet ser ut til å ha økt både på ordens- og etterforskningssiden. Innen ordenstjenesten er kapasiteten økt gjennom mer målrettet tjeneste og bedre utstyr. Dette kan dokumenteres gjennom flere loggførte oppdrag i PO. Kartleggingen i seks utvalgte politidistrikter viser en samlet økning i registrerte oppdrag i PO med 18,6 % fra 2002 til 2008. Samtlige av disse seks distriktene har hatt en økning i oppdrag, men økningen varierer fra en økning på 8,6 % til 37,3 %. Det bemerkes at det også blir vist til økt kapasitet på ordensområdet i politidistrikter som viser til en tydelig overføring av ressurser fra orden til etterforskning i perioden. Enkelte politidistrikt påpeker imidlertid at økt omfang av obligatoriske ”sertifiseringer”/kurs (OP/UEH/Hund mv.), og at ny arbeidsmiljølov trolig i større grad enn for etterforskerne har redusert fleksibiliteten i ordenstjeneste.

Politidirektoratet mener man bør vurdere økt bruk av alternative reaksjoner i det offentlige sanksjonssystemet, gjennom oppfølging av Saksjonsutvalgets utredning NOU 2003:15 ”Fra bot til bedring”. Utredningen inneholder forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen, som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utvalgets forslag vil legge til rette for å redusere behovet for nykriminalisering, avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, effektivisere håndhevingen, forenkle lovarbeidet og lovverket. Oppfølging og gjennomføring av disse tiltakene vil kunne lette presset mot politiet på en del områder.

På etterforskningssiden er det tatt ut økt kapasitet gjennom spesialisering, kvalitetsheving og målretting. Dette kan dokumenteres gjennom statistisk informasjon i politiets styringsverktøy (PSV), redusert saksbehandlingstid, antall domfellelser med mer. Det vises i flere politidistrikter til økt kapasitet pga. noe økt bemanning. Samtidig vises det fra enkelte politidistrikt til et potensial for bedre samarbeid mellom enheter og distrikt, bedre strategisk etterretning og kompetanseheving på bruk av datasystemer og registre. Kompleksiteten i sakene som følge av teknologisk utvikling, mobile kriminelle, og sentrale krav som stilles til etterforskningsarbeidet er sentrale forhold som påvirker arbeidet. Politidistriktene fremhever flere forhold som over tid har innskrenket antall tilgjengelige etterforskningstimer pr. år. Av slike forhold nevnes mer obligatorisk kursaktivitet, bedre velferdsordninger (f.eks. den 5. ferieuken), og bedre permisjonsordninger. I tillegg fremheves redusert fleksibilitet som følge av ny arbeidsmiljølov, selv om det er fremforhandlet en avtale med visse unntak.

Det er en klar oppfatning at endringene i Arbeidsmiljøloven har påvirket politidistriktenes kapasitet både på ordens- og etterforskningsområdet. Flexibiliteten i tjenesteordningene og tjenesten synes redusert. Endringen i Arbeidsmiljølovens arbeidstidskapittel bidrar til å verne

²² Påstand 7 i mandatet. Følgende kilder er benyttet: Statistikk fra SSB, strasak, tilbakemelding fra politidistriktene, og tidsregistreringen.

om medarbeidernes fritid, men gir på samme tid mindre fleksibilitet. Det er krav til nøyaktig planlegging for å få "kabalene" til å gå opp.

Utlendingsforvaltningen i politiet har siden 2002 opplevd en sterk økning i antall saker. Samtidig har ressurstilførselen til dette fagområde ikke vært like stor som den økte saksmengden skulle tilsi. I 2002 ble det behandlet 110 500 saker, i 2008 var tallet 223 800. Antall årsverk i politiets førstelinje i 2008 var 408, for 2002 foreligger ingen kartlegging. Men med en antatt lik produktivitet kan man legge til grunn at årsverk i førstelinjen i 2002 lå på 201. I årene mellom 2002 og 2008 har politiet fått tilført øremerkede midler tilsvarende 52,5 årsverk. Dette betyr at 154,5 årsverk er blitt overført til utlendingsforvaltningen utover den kompenserte innsatsen.

Den sivile rettspleie på grunnplanet ble omorganisert og samlet under politiet i 2006. Implementering av ny dataløsning for fagfeltet tok tid og krevde mer ressurser enn forutsatt. Sivilrettsviden viste en dårlig utvikling i 2006 og 2007, men tok seg opp igjen etter at de positive effektene av det nye datasystemet begynner å gjøre seg gjeldene. Den sivile rettspleien er styrket med flere stillinger i perioden 2002-2008 som følge av økt saksmengde. Konjunktursvingninger får raskt innvirkning på saksmengden for de sivile gjøremålene. Innen sivilrettsområdet har det i perioden 2007-2009 vært en økning i saksmengden for både utleggssaker og gjeldsordningssaker på henholdsvis 19 % og 10 %. Den totale saksmengden i samme periode har økt med 14 %. Dette fagfeltet har ikke blitt styrket merkbart budsjettmessig i perioden, men området er blitt styrket ved enkelte kontor i forbindelse med de sivile stillingene som ble tildelt i forbindelse med "regjeringens tiltakspakke" i 2009. Denne styrkingen har vært helt nødvendig for å håndtere den økte saksmengden.

Oppsummert kan man si at de saker som etterforskes er større og mer komplekse, men at det ikke er grunnlag for å si at det isolert sett etterforskes flere saker nå enn tidligere.

8.4 Tiltak for bedre ressursutnyttelse

Politidirektoratet vil ha stor oppmerksomhet rundt fornying og effektivisering av etaten i årene som kommer. Rapporten "Politiet mot 2020" viser en rekke utfordringer for politi- og lensmannsetaten knyttet til bemanning, kompetanse og tjenesteproduksjon. I tillegg vises det til behov for modernisering av IKT-systemene i politiet og behov for tilpasninger av organisasjonsstrukturen. Driftsanalysen av perioden 2002-2008 understøtter de konklusjoner som ble gjort i bemanningsrapporten, og viser at det er viktig å styrke sentrale innsatsfaktorer i etaten. Modernisering av IKT-systemene er sammen med en justering av organisasjonen de viktigste tiltakene for bedre ressursutnyttelse og effektivisering av etaten. I tillegg vil det være nødvendig å løpende vurdere politiets arbeidsmetoder, og å vurdere egne prioriteringer for å oppnå de overordnede kriminalpolitiske målsettingene. Man må også ha fokus på lederrollen, kompetanseutvikling, personalforvaltning og samhandlingskultur. Nedenfor beskrives de mest sentrale tiltakene og områdene som bør ses nærmere på for å bedre ressursutnyttelsen i politi- og lensmannsetaten.

Målsettinger og prioriteringer

Politiet har i dag en bredt sammensatt oppgaveportefølje, som vi foreslår blir gjennomgått (jf. kap. 6.1). Dess bredere oppgaveporteføljen er, dess mer utfordrende vil det være å prioritere blant oppgavene. Politi- og lensmannsetaten har en rekke målsettinger, og blir møtt med et stort antall føringer og øremerkinger. En reduksjon i bredden av politiets oppgaveportefølje

vil gi bedre muligheter for å arbeide enhetlig, strategisk og målrettet. I ”Politiets strategi 2010-15”, fremgår dette som ett av våre strategiske satsingsområder.

Samtidig er det nødvendig å se på hvilke områder politiet blir målt på og hvilke målekriterier som settes. De samlede politiresurser kan best utnyttes gjennom bedre målsettinger og å redusere antall resultatmål.

Organisering

Politiets struktur, med mange og til dels små enheter, påvirker etatens ressursutnyttelse, bemanningsbehov og kompetanse. Det er åpenbart at de samlede politiresurser bedre kan utnyttes gjennom en mer hensiktsmessig organisering. Det er ikke et mål i seg selv å legge ned enheter, men å gjennomføre endringer der det åpenbart er behov for det. Det må legges til rette for at politidistriktene kan organisere seg mer effektivt. Evalueringen av politireformen viste at organisasjonstilpasning er det enkelttiltak som i størst grad kan bidra til at reformens mål nås. Erfaringene etter politireformen indikerer at politidistriktene bør ha en viss størrelse for å kunne fylle sin rolle og utføre de oppgaver som forventes. De minste distriktene har i liten grad tilstrekkelig fleksibilitet og kapasitet til å kunne løse de oppgaver samfunnet forventer skal løses. Effektiv saksflyt, etterretning, informasjonsflyt og fleksible tjenesteordninger bør være førende for valg av organisasjonsmodell.

Målet med strukturendringene er et mer synlig, tilgjengelig politi, sterkere lensmannsdistrikter, samtidig som en desentralisert politistruktur opprettholdes blant annet gjennom etablering av flere politiposter.

Investering i teknologi

Det er et betydelig behov for å modernisere og effektivisere politiets IKT-systemer, noe også bemanningsrapporten understreker. Trange rammer, liten fleksibilitet og mange øremerknings i budsjettet har ført til at det ikke har vært mulig å prioritere IKT-investeringer tilstrekkelig frem til nå. Fornyng av IKT-systemene er avgjørende for politiets effektivitet og resultatoppnåelse. For å bedre effektivitet og kvalitet i kriminalitetsbekjempelsen er det nødvendig å modernisere IKT-systemene slik at de bedre understøtter dagens og morgendagens behov for gode arbeidsprosesser og at informasjon lettere flyter på tvers i organisasjonen. Kunnskapsbasert politiarbeid innebærer en analytisk tilnærming basert på et bredt kunnskapsgrunnlag, og forutsetter at nødvendig informasjon er tilgjengelig og kan hentes på en hensiktsmessig måte. For å utnytte tilgjengelig informasjon er hensiktsmessige IKT-verktøy en forutsetning. De samlede politiresurser kan best utnyttes gjennom å investere i teknologi.

Bemanningsrapporten viste til et behov for en IKT-satsning i størrelsesordenen en mrd kr i friske midler de nærmeste fem årene. En slik IKT-satsning vil understøtte satsingen på oppbemanning av politietaten, og bidra til at politiet vil kunne arbeide mer effektivt og formålstjenlig. Oppgraderte IKT-systemer vil være avgjørende verktøy i dagens kriminalitetsbekjempelse. Informasjonsteknologien understøtter politiets oppgaveløsning og fremmer samarbeidet på tvers av politidistrikter og med våre internasjonale samarbeidspartner. I første rekke er etablering av nye straffesakssystemer sentralt for å kunne utføre politiets oppgaver effektivt og med tilfredsstillende kvalitet. I tillegg er nye straffesakssystemer en forutsetning for ikrafttredelse av ny straffelov, nødvendig for ny politiregisterlov, i tillegg til at det vil legge til rette for økt samhandling i straffesakskjeden. Forlengelse av levetiden til de gamle straffesakssystemene vil kunne medføre en forverring knyttet til effektivitet og måloppnåelse i etaten. I tillegg til satsing på nettbaserte tjenester for å øke publikumsservice

og effektivisere politiet, vil blant annet et saksbehandlingssystem for håndtering av gjenstander og spor mv. kunne frigjøre personell. Et annet tiltak vil være å gjøre informasjon tilgjengelig i aktiv tjeneste, f.eks. i tjenestebiler og ved åsteder.

I tillegg til investering i teknologi vil politiet på kort sikt kunne oppnå besparelser ved å i større grad utnytte eksisterende teknologi, som blant annet økt bruk av videokonferanser, og bruk av lyd og bilde både i fremstilling, varetekt og avhør. Gevinster og gevinstrealiseringsplaner knyttet til fornying av IKT-systemene vil utredes i forbindelse med de konkrete prosjektene.

Samarbeid på tvers av distrikter og styring av kompetanse

I tillegg til organisering som nevnt ovenfor må det ses nærmere på måten man arbeider på i politiet, og da særlig samarbeid mellom politidistriktene. Kriminalitet som begås på tvers av politidistriktenes grenser er en stadig større utfordring. De samlede politiresurser kan best utnyttes ved å samordne kompetanse innenfor de viktigste områdene som forskning viser virker kriminalitetsreducerende.

I tillegg til økt samarbeid mellom distriktene er det behov for å bygge opp riktig kompetanse og systemer for å dele denne innad i politiet. Kartlegging som ble gjort i forbindelse med "Politiet mot 2020" viste at etaten har et betydelig forbedringspotensial når det gjelder styring og forvaltning av kompetanse, særlig når det gjelder å knytte planleggingen av kompetanse opp mot strategiske analyser og vurderinger av framtidig behov for kompetanse. Styring av ressursene må bli mer effektiv og målrettet. Det innebærer at etaten får økt bevisstgjøring om eksisterende kompetanse og bruken av den. Økt samhandling og informasjonsflyt på tvers av politidistriktene vil avhenge av både tydelig ledelse, kompetanseforvaltning og oppdaterte IKT-systemer.

Tiltakene nevnt i dette kapitlet er de mest sentrale for å kunne utnytte politiets ressurser mer effektivt i tiden fremover. Tiltakene vil ha størst effekt om de sees i sammenheng og planlegges i forhold til hverandre. Det bemerkes at det kan tenkes andre alternative tiltak for å effektivisere politietaten, men Politidirektoratet vil da være avhengig av aksept for et endret ambisjonsnivå og endrede prioriteringer.

9. Konklusjon og anbefalinger

Driftsanalysen viser en økning i politiets budsjett i perioden 2002-2008, med en merkbar forbedring i satsingen på politiets ressurser mot slutten av analyseperioden. Analysen viser at ressursfordelingen mellom hovedgjøremålene som fremgår i rapporten "Politiet mot 2020" fortsatt er gjeldende. Det er vanskelig å si noe om utviklingen pr. hovedgjøremål i analyseperioden ettersom datagrunnlaget er mangelfullt på dette området. Politi- og lensmannsetaten står i årene fremover overfor valget mellom å fortsatt bygge opp ressurser innen dagens organisering av etaten, eller å bygge opp ressurser hvor man tilpasser organisasjonsstrukturen slik at ressursene til en hver tid kan utnyttes optimalt til det beste for befolkningen. En organisasjon som er åpen for endringer vil være bedre i stand til å oppfylle politireformens hovedmål og til å oppnå bedre resultater. Det er viktig at både ressurser, kompetanse og organisering sees i sammenheng, og at den videre utviklingen i politi- og lensmannsetaten tar utgangspunkt i bevisste valg.

Det er viktig å påpeke at tilsetting av nye sivile ansatte i politiet ikke nødvendigvis gir tilsvarende økt politikapasitet, ettersom det samtidig er en økning i politiets

forvaltningsgjøremål, som f.eks. pass, politiattester etc., jf. kap. 5. Mange av de nye sivile stillingene vil være bundet opp til disse gjøremålene. Vi gjør også oppmerksom på at politidekningen ikke vil øke ved tilførsel av nye sivile stillinger, da begrepet politidekning beregnes ut fra antall polititjenestemenn i forhold til befolkningen. Men politikapasiteten må forventes å øke noe, med de begrensninger som nevnt ovenfor, da de sivile ansatte bidrar til å kunne utnytte både ressurser og kompetanse på en mer effektiv måte.

I analysen er det gjort en vurdering av 9 påstander om forhold i politiet, jf. mandat av 19.3.09. Analysen viser at enkelte påstander er bekreftet, mens andre avkreftes. Enkelte påstander blir kun delvis påvist, ettersom analysen ikke gir entydige tilbakemeldinger om felles tendenser. Konklusjonene vedrørende påstandene er oppsummert i tabell nedenfor:

Tabell 10: Oppsummering av påstander

Påstand	Svar/funn	Ref. (kap)
1. Politiet er overadministrert.	Påstanden <i>tilbakevises</i> .	6.2
2. Operasjonssentralene og andre ddistriktsovergripende enheter trekker for mye ressurser på bekostning av politistasjoner og lensmannskontorer med geografisk ansvar.	Påstanden <i>tilbakevises</i> .	6.3
3. I de senere år har det vært en overføring av ressurser fra ordenstjeneste til etterforskning.	Påstanden <i>bekreftes delvis</i> .	8.2
4. Den generelle politiberedskap har de senere årene blitt svekket og det er blitt færre tilgjengelige ressurser i beredskap og i den synlige ordenstjeneste.	Påstanden <i>bekreftes delvis</i> .	6.4
5. Politiet er de senere årene blitt pålagt mange nye oppgaver uten særskilt finansiering.	Påstanden <i>bekreftes delvis</i> .	5.3
6. Flere oppgaver kan løses med personell med annen kompetanse enn politihøgskole.	Påstanden <i>bekreftes</i> .	7.3
7. Politiet etterforsker flere saker nå enn tidligere.	Påstanden <i>tilbakevises delvis</i> .	8.3
8. Det investeres relativt mye ressurser i kompetanseoppbygging og vedlikehold i politiet, men utnyttelse av kompetansen kan bli mer målrettet og effektiv.	Påstanden <i>bekreftes</i> .	7.1
9. Det har vært en markant økning i straffesaksutgiftene de senere år. Denne økningen legger begrensninger på politiets muligheter til å etterforske nok saker med tilfredsstillende kvalitet.	Påstanden <i>bekreftes delvis</i> .	4.3

Som det fremgår av kap. 8.4 ligger det største potensialet til forbedringer og økt ressursutnyttelse innenfor områdene organisering, prioriteringer, bedre utnyttelse av teknologi, og samordning og styring av kompetanse. Politidirektoratet har i tillegg følgende konkrete forslag til forbedringspunkter og tiltak for å forbedre den totale ressursutnyttelsen i politiet:

- Det foreslås en gjennomgang av politiets oppgaver for å vurdere om noe av oppgavetilfanget mer naturlig hører inn under andre etater.

- Det foreslås en endring av både politidistriktene og organisasjonsstrukturen i det enkelte politidistrikt.
- Det foreslås at man ser nærmere på organisering og styring av distriktsovergripende enheter.
- Det foreslås at Politidirektoratet gis fullmakt til å avgjøre organisatoriske spørsmål i andre saker enn sammenslåing og grenseregulering av politidistrikter.
- Det er behov for verktøy som kan gi klarere svar på årsaker til utviklingen i straffesaksutgiftene. Det er påbegynt et arbeid for å gjøre endringer i kontoplanen for politi- og lensmannsetaten, noe som gjør det mulig å følge kostnadsdriverne på en mer effektiv måte. Det foreslås videre en reetablering av straffesaksutgiftene som en overslagsbevilgning (post 21).
- Det anbefales å se nærmere på styringssystemet og de prioriteringer som gjøres for politi- og lensmannsetaten. Det er behov for en gjennomgang av målekriteriene i politiet. Dette arbeidet er igangsatt.
- Det foreslås at konsekvenser og gevinstpotensialet ved en evt. etablering av en felles lønns- og regnskapssentral for politi- og lensmannsetaten utredes nærmere.
- Det anbefales økt bruk av ansatte med annen kompetanse enn politihøgskole.
- Det foreslås at veiledningsordningen ved PHS gjennomgås og vurderes i et ressursperspektiv. PHS er i forbindelse med økte studentkull i gang med å vurdere ressursbruken til veiledning.
- Det anbefales økt fokus på målrettet kunnskapsstyring og kunnskapsstyrt ledelse.

Datakilder og litteratur

Overordnede dokumenter:

Prop. 1 S (2009-2010):	”For budsjettåret 2010”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2008-2009):	”For budsjettåret 2009”, Justis- og politidepartementet
St.prp.nr. 37 (2008-2009):	“Om endringer i statsbudsjettet for 2009 med tiltak for arbeid”
St.prp. nr. 1 (2007-2008):	”For budsjettåret 2008”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2006-2007):	”For budsjettåret 2007”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2005-2006):	”For budsjettåret 2006”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2004-2005):	”For budsjettåret 2005”, Justis- og politidepartementet
St.meld. nr. 42 (2004-2005):	”Politiets rolle og oppgaver”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2003-2004):	”For budsjettåret 2004”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2002-2003):	”For budsjettåret 2003”, Justis- og politidepartementet
St.prp. nr. 1 (2001-2002):	”For budsjettåret 2002”, Justis- og politidepartementet

Politidirektoratets publikasjoner:

Politidirektoratet (2010):	”Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009”.
Politidirektoratet (2009):	”Politiets strategi 2010-2015”.
Politidirektoratet (2008):	”Politiet mot 2020”
Politidirektoratet (2008):	”Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008”.
Politidirektoratet (2006):	”Sluttevaluering av politireform 2000”. Rapport utarbeidet av Agenda.
Politidirektoratet (2005):	”Ressursbruk i politiet”. Intern rapport utarbeidet av Econ analyse.

Øvrige kilder:

Balchen, P. C. (1998):	”Politiets forebyggende arbeid”. Oslo: Vett og Viten AS.
Justisdepartementet (2009):	”Gode krefter. Kriminalitetsforebyggende handlingsplan. 35 tiltak for økt trygghet”.
Justisdepartementet (2009):	”En aktiv helhetlig justispolitikk. Justispolitisk status desember 2009”.
Justisdepartementet (2005):	”Rett til tolk. Tolking og oversettelse i norsk straffeprosess”. Rapport fra arbeidsgruppe.
Justisdepartementet (2003):	”NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.
Olaussen, L. P. (1991):	”Etterforskning eller forebygging som hovedstrategi i politiets arbeid mot kriminalitet”, Lov og Rett. Oslo: Universitetsforlaget, 1991.
Riksadvokaten (2008):	”Årsrapport 2008”.
Riksadvokaten (2005):	”Årsrapport 2005”.
Rikspolisstyrelsen (2004):	”Gemensam kommunikasjonsentral”. Utredning.
Regjeringen (2009):	”Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013, utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og senterpartiet”.
Samferdselsdepartementet (2009):	”Kjøring under påvirkning av andre rusmidler enn alkohol”. Forslag til endringer i vegtrafikkloven. Rapport fra arbeidsgruppe.

Regnskap og budsjett 2002-2008

Kap 440 post 01

År	Bevilgning	Administrative fullmakter	Tilgjengelig bevilgning	Regnskap	% vis endring i kolonnene			
2002								
2003	5 714 817 000	417 526 233	6 132 343 233	6 124 047 286	0,48 %	-0,83 %	0,39 %	0,19 %
2004	5 742 372 529	414 081 106	6 156 453 635	6 135 904 269	9,95 %	-62,00 %	7,17 %	6,08 %
2005	6 376 619 057	255 603 816	6 632 222 873	6 533 417 615	8,02 %	-11,80 %	7,38 %	5,24 %
2006	6 932 448 231	228 617 714	7 161 065 945	6 894 954 826	3,75 %	18,78 %	4,32 %	4,85 %
2007	7 202 712 100	281 489 289	7 484 201 389	7 246 639 474	6,40 %	24,81 %	7,25 %	7,60 %
2008	7 694 940 176	374 367 253	8 069 307 429	7 843 090 218				
2003 - 2008					25,73 %	-11,53 %	24,00 %	21,92 %

Kap 441 post 01

År	Bevilgning	Administrative fullmakter	Tilgjengelig bevilgning	Regnskap	% vis endring i kolonnene			
2002								
2003	1 233 337 000	59 926 906	1 293 263 906	1 286 560 059	-0,49 %	32,11 %	1,70 %	2,03 %
2004	1 227 380 000	88 272 218	1 315 652 218	1 313 206 365	11,13 %	-38,62 %	8,93 %	9,13 %
2005	1 381 037 000	63 679 463	1 444 716 463	1 445 117 520	-0,08 %	-34,18 %	-1,22 %	-1,52 %
2006	1 379 875 000	47 457 143	1 427 332 143	1 423 508 466	8,64 %	7,08 %	8,59 %	6,20 %
2007	1 510 364 000	51 075 655	1 561 439 655	1 517 584 777	4,74 %	4,25 %	4,72 %	6,93 %
2008	1 585 442 000	53 342 037	1 638 784 037	1 630 653 282				
2003 - 2008					22,21 %	-12,34 %	21,08 %	21,10 %

Kap 440 post 01 og Kap 441 post 01

År	Bevilgning	Administrative fullmakter	Tilgjengelig bevilgning	Regnskap	% vis endring i kolonnene			
2002								
2003	6 948 154 000	477 453 139	7 425 607 139	7 410 607 345	0,31 %	4,96 %	0,62 %	0,52 %
2004	6 969 752 529	502 353 324	7 472 105 853	7 449 110 634	10,16 %	-57,34 %	7,49 %	6,64 %
2005	7 757 656 057	319 283 279	8 076 939 336	7 978 535 135	6,67 %	-15,65 %	5,96 %	4,09 %
2006	8 312 323 231	276 074 857	8 588 398 088	8 318 463 292	4,60 %	16,99 %	5,05 %	5,09 %
2007	8 713 076 100	332 564 944	9 045 641 044	8 764 224 251	6,11 %	22,25 %	6,82 %	7,49 %
2008	9 280 382 176	427 709 290	9 708 091 466	9 473 743 500				
2003 - 2008					25,13 %	-11,63 %	23,51 %	21,78 %

Straffesaksutgifter i perioden - regnskapstall

Utgifter i straffesaker utgiftsføres på de poster og underposter som fremgår av kontoplanene. Her regnskapsføres både utgifter i straffesaker, og alle andre utgifter til alle andre innkjøp. Det finnes ingen koding (skille mellom straffesaksutgifter og andre utgifter) av utgiftene i dagens regnskapssystem som gjør at det kan tas ut rapporter på konsernivå hvor kun straffesaksutgifter fremgår separat. For nærmere undersøkelse av utgiftene i straffesaker i perioden 2002-2008 er det bedt om rapportering fra følgende politidistrikter: Oslo, Asker og Bærum, Hedemark, Vestfold, Sør-Trøndelag og Midtre Hålogaland.

Politidistriktene er bedt spesielt å se på tolkeutgiftene fra 2002 til 2008. Det kan tas ut rapporter fra regnskapssystemet på disse utgiftene, men det kan ikke skilles mellom sivile saker og straffesaker. I rapporten "Retten til tolk" er det beregnet at straffesakene utgjør 80 %, men siden forholdet er konstant for alle årene trekkes ikke disse utgiftene ut fra de tall som legges frem her.

Hva forteller regnskapstallene?

Kap 440, post 01 og Kap 441 (post 01)

De samlede regnskapsførte utgifter for Kap. 440 og 441 post 01 jevn økning i perioden og økningen var fra 2002 til 2008 er den som følger:

Periode	Kap. 440 post 01	Kap. 441 post 01	Til sammen
2002-2008	47,07	28,10	43,41
2003-2008	39,00	26,74	36,89

Utviklingen i regnskapsførte utgifter i politidistriktene Asker og Bærum, Hedemark, Sør-Trøndelag og Midtre Hålogaland har vært som følger:

Periode	Utvalgte distrikt eks Oslo
2002-2008	44,93
2003-2008	35,64

Det er ingen vesentlige avvik fra det som er representativt for etaten i forhold til de distriktene som inngår i denne analysen. Med bakgrunn i dette kan det antas at de utvalgte distrikter er representative for det som er gjeldene for hele etaten.

Uttrekk av totale straffesaksutgifter fra de 6 politidistriktene

Innrapporterte tall fra de 6 politidistriktene viser en økning i samlede straffesaksutgifter fra 2003 til 2008. Det en kan merke seg er at økningen i utgiftene for Oslo er ca. 10 % lavere enn for de andre distriktene som inngår i denne analysen. Straffesaksutgiftenes andel av total driftskostnader er også økende.

	Prosentvis økning fra 2003-2008	Prosentvis økning i andelen av totale driftsutgifter fra 2003 til 2008
440	44,80	Fra 2,38 til 2,54
441	35,86	Fra 2,17 til 2,33
Sum	39,96	Fra 2,26 til 2,42

Tolketjenester

Utgiftene til tolk øker mye i perioden fra 2002 til 2008. Det kan bemerkes at økningen er vesentlig høyere på Kap. 441 enn på Kap. 440, og at tolkeutgiftenes andel av totale utgifter også er økende.

	Prosentvis økning fra 2002-2008	Prosentvis økning i andelen av totale driftsutgifter fra 2002 til 2008
440	142,24	Fra 0,23 til 0,39
441	241,40	Fra 0,28 til 0,74
Sum	160,87	Fra 0,28 til 0,52

Sakkyndigutgifter (sum konsulent tjenester post 01-25)

Utgifter ført på Post 01-25 inngår i de totale straffesaksutgifter som fremgår i punktet foran. Også her er det en markant økning fra 2003 til 2008. Økningen er vesentlig høyere i distrikter som inngår i Kap. 440, dvs. eks. Oslo. Andelen av totale driftsutgifter er også sterkt økende.

	Prosentvis økning fra 2003-2008	Prosentvis økning i andelen av totale driftsutgifter fra 2003 til 2008
440	113,35	Fra 1,42 til 2,25
441	38,95	Fra 1,33 til 1,46
Sum	72,80	Fra 1,37 til 1,82

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB)

Det er tatt ut rapporter fra SSB for antall registrerte forbrytelsessaker både for landet som helhet og for de politidistriktene som har innrapportert straffesaksutgifter til denne analysen.

Forbrytelser

Rapportene viser en nedgang i antall straffesaker fra 2002 til 2008. Nedgangen for landet samsvarer med den utvikling vi ser for de politidistriktene som er undersøkt i denne analysen.

Periode	For landet	For de 6 utvalgte distrikt
2002-2008	-17,31	-15,80
2003-2008	-15,00	-15,36

Økning i straffesaksutgiftene pr. sak

Hvis man deler straffesaksutgiftene som er rapportert av de 6 distriktene som inngår i denne analysen på antall forbrytelser i de respektive distrikter og ser på utviklingen fra 2003 til 2008 kan dette illustreres på følgende måte:

År	Sum utgifter	Forbrytelser	% vis endring
2003	51 584 804	388	
2004	51 934 334	424	8,47 %
2005	49 591 961	436	2,77 %
2006	50 169 585	437	0,25 %
2007	60 415 972	527	17,17 %
2008	72 196 937	641	17,75 %

Økningen fra 2003 til 2008 er på 39,5 %. Ut fra de tall som er fremlagt er det ikke mulig å skille ut de forbrytelser som ikke aggregerer utgifter.

Vedlegg 3

Operasjonssentraler i Sverige og Finland.

Nedenfor følger en beskrivelse av utredninger og pågående prosesser vedrørende operasjonssentraler i Sverige og Finland. Det er innhentet informasjon fra Sverige og Finland omkring de vurderinger som ligger til grunn for å redusere antallet operasjonssentraler. Forskjeller i ansvarsoppgaver og bemanningssammensetning som foreligger mellom operasjonssentraler i Sverige, Finland og Norge er beskrevet for å kunne ha et bedre sammenligningsgrunnlag.

Sverige:

Utredning fra Rikspolisstyrelsen ” Gemensam kommunikationscentral” i 2004, samt samtaler med Per Engström, Kommissarie/Sektionschef ved Rikspolisstyrelsen, danner grunnlag for den informasjon som her er skissert.

Formålet med evalueringen

Evalueringsrapporten ble utarbeidet for å kartlegge muligheten for endring og effektivisering av ledelsesstrukturen i operasjonssentralene. Utredningen tok utgangspunkt i gjeldende organisering, hvor politiet var inndelt i 21 politidistrikt (län) med tilsvarende antall operasjonssentraler. Totalt utgjorde disse ca. 823 årsverk, hvorav 294 var sivilt ansatte. Inndelingen følger antall fylker/ län i landet, og kom som følge av politireformen i Sverige.

Resultat

Rapporten gir i utgangspunktet fire alternative løsninger for reduksjon i antall operasjonssentraler, men fremmer ett hovedalternativ:

- En reduksjon i antall operasjonssentraler fra 21 til 6

Hovedalternativet skisserer til en viss grad hvilke innsparingstiltak som en slik sammenslåing vil gi utover ren rasjonalisering og økt kvalitet på ledelsesstrukturen. Den belyser en mulig innsparing av personell på 137 årsverk. I tillegg kommer en frigjøring av ca. 150-220 polititjenestemenn (årsverk) som følge av oppdrag direkte knyttet opp imot operasjonssentralene. Reduksjon i kostnader knyttet til drift og teknisk bistand er mer usikkert, men man ser for seg en forsiktig beregning på 20 millioner kroner. Man har ikke kunnet finne store tekniske eller juridiske problemstillinger for dette alternativet, men skisserer behov for endringer innen forskrifter og lover som berører muligheten for en felles ledelsesstruktur.

Om operasjonssentralene

Det er beskrevet i rapporten at operasjonssentralen i Sverige har et gjennomsnitt på ca. 36 % sivilt ansatte. Variasjonene er store mellom de ulike politidistrikt og varierer fra ca. 14-80 %. Rapporten tar ikke stilling til hvilken fordelingsprosent mellom uniformerte og sivilt ansatte som gir størst gevinst, men konkluderer med at det er mulig å ytterligere å øke andelen sivilt ansatte i sentralene. Kalkylene ovenfor tar høyde for at all nyrekruttering i forbindelse med en eventuell reduksjon av antall sentraler forutsetter sivilt ansatte operatører.

For å kunne foreta en total evaluering av de gevinster og ulemper som er skissert i den svenske utredningen ” Gemensam kommunikationcentral”, er det viktig å belyse de ulikheter

som ligger innen organiseringen av svensk politi og norsk politi, samt ulikheter innen enkelte lovmessige ansvarsområder som skiller operasjonssentralene fra hverandre.

Kort skissert går noen av disse forskjellene ut på følgende arbeidsområder:

Redningstjeneste innen norsk politi

Stortingsmelding nr. 42 (2004-2005) ”Politiets rolle og oppgaver” gir føringer for politiets ansvar i samfunnets beredskap: ”*Politiet skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunns beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og ha det sentrale ansvaret i den lokale beredskapen med øvelsesmønster basert på samvirke med andre nødetater, Forsvaret, kommuneledelse, lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner og publikum.*”

Lokal redningssentral (LRS) og politimesterens ansvar. Dette ansvaret er særskilt berørt gjennom politilovens § 27, **2. ledd** og Kongelig resolusjon om redningstjenestens organisering. LRS er en funksjon som følger en organisasjonsplan, oppgaven ivaretas daglig i det alt vesentlige gjennom operasjonssentralene.

Redningstjeneste innen svensk politi

Kommuner og statlige myndigheter har det totale ansvar for redningstjenesten og skal i henhold til lov om beskyttelse mot ulykker, 1 kap. 6 §, samordne virksomheten og samarbeide med andre aktører ved behov. I hver kommune finnes det en redningstjeneste som ledes av en redningsleder. Kommunen har ansvaret innenfor sine respektive kommunegrenser, herunder trafikkulykker, drukningsulykker, atomulykker, naturkatastrofer med mer. I tillegg er enkelte større ulykker direkte underlagt fylkesmannens ansvarsområde.

Politiets har kun ansvar for forsvunne personer, som følge av kriminell handling og fjellredningstjeneste.

SOS alarm

Sverige har i tillegg et ”filtersystem” med SOS alarm som siler og videreformidler til riktig etat. På 1970-tallet ble SOS alarmsentralene etablert, men først i 1995 ble det etablert som et forretningsdrivende selskap. Eies 50 % av staten og 50 % er fordelt mellom landstinget og forende kommunale selskaper.

Alarmsentraler er lokaliserte i samtlige fylker, men organisert i fem geografiske forretningsområder. De mottar 18 millioner henvendelser per år. Ca. 20 % av disse er nødsamtaler via 112 (3,6 mill). SOS alarm har mange arbeidsområder, men i denne sammenheng belyses ansvaret for et felles nødnummer 112. Alarmsentralen fungerer pr. i dag som et ledd i varslig, mottak og videreformidling av nødsamtaler til samtlige nødetater.

Integrert påtale

Den integrerte påtalemyndighet i norsk politi skiller seg ut fra svensk organisering. I denne sammenheng vil det derfor være enkelte vurderinger som ikke er belyst i denne sammenheng. Konsekvensene ved en eventuelle ny struktur for den påtalemessige ledelsen, herunder koordinering og ansvarsforhold ved straksetterforskning mellom politidistriktene er heller ikke særskilt omtalt.

Finland:

I Finland har man siden midten av 1990-tallet foretatt en omorganisering av alarmsentralene fra et tidligere stort antall lokale alarmsentraler til 15 felles nødsentraler. I samme periode ble en organisatorisk reform gjennomført innen politiet. Målet med reformen av operasjonssentralene var å få frigjort politikraft og skape et mer synlig politi ute i samfunnet.

Felles nødsentral for hele Finland

I Finland er det også egne fellesfaglige sentraler, lagt under Innenriksministeriet, men der har de gått videre og gitt flåtestyring – operativ styring og koordinering av innsatsen – til sentralene. Det innebærer dermed også politimyndighet over politiressursene som skal i innsats.

Bakgrunnen for denne ordningen startet på 1990-tallet, hvor det ble arbeidet for å innføre ett felles nødnummer og en felles nødsentral/operasjonssentral for hele Finland. Målet var å effektivisere arbeidet mellom de ulike myndigheter og bedre sikkerheten for befolkningen. Målsetningen var å fremme faktorer som ledet til økt service og effektivitet gjennom å øke kvaliteten på arbeidet og senke kostnadene.

For å oppnå dette var det behov for å skape klare ledelsesstrukturer, som ga klare ansvarsforhold og fokus på å bedre kommunikasjon, øke kompetansen og bedre flåtestyringen. Denne reformen var innledningen på et fireårig forsøksprosjekt fra 1996-2000.

Resultatet av prosjektet førte til beslutningen om å opprette et organ for nødsentralene underliggende sentraler. I løpet av 2006 skulle det være 15 slike sentraler i Finland, men nye vurderinger pågår for å få færre. Fra det finske innenriksministeriet ble det oppgitt at reformen ville medføre en frigjøring av ca. 100 polititjenestemenn netto. Andre ressursbesparende faktorer vil være en mulig reduksjon i antall døgnåpne politistasjoner. Det er her skissert en reduksjon fra 70 til 10 døgnåpne politistasjoner.

Status pr. i dag

Samtaler og dokumentasjon fra Sverige viser ingen større endringer i antall operasjonssentraler på tross av anbefalingene i rapporten fra Rikspolisstyrelsen i 2004. En kontinuerlig debatt pågår for å redusere antallet operasjonssentraler slik at man kan frigi og spare ressurser innen politiet.

Politidirektoratet
Mars 2010
Opplag: 400
Design: Allkopi
ISBN
978-82-92524-94-7
POD publikasjon
2010/03