

Politidirektoratet

Grenseregulering, servicekontor og politiråd i Hordaland

Evaluering av prøveordning i Hordaland politidistrikt

RAPPORT

1. september 2010

Oppdragsgiver:	Politidirektoratet
Rapportnr.:	6861
Rapportens tittel:	Grenseregulering, servicekontor og politiråd
Ansvarlig konsulent:	Per-Trygve Hoff
Kvalitetssikret av:	Audun Korsvold
Dato:	1. september 2010

Innhold

1	SAMMENDRAG OG VURDERING	7
2	INNLEDNING	11
2.1	BAKGRUNN	11
2.2	FORMÅLET MED EVALUERINGEN	12
3	OM GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET	14
4	EKSTERNE ERFARINGER MED PRØVEORDNINGEN	16
4.1	KOMMUNENE – VED ORDFØRERE OG RÅDMENN	16
4.2	FYLKESMANNEN	21
4.3	STATSADVOKATEMBETET	21
4.4	FORLIKSÅRÅDENE	21
4.5	HANDELSNÆRINGEN	22
4.6	PUBLIKUMS VURDERINGER	22
5	INTERNE ERFARINGER MED ORDNINGEN	24
5.1	LENSMENNENES VURDERINGER	24
5.2	VURDERINGER FRA DE ANSATTE	25
5.2.1	Hovedfunn	25
5.2.2	Spørreundersøkelse som kilde	26
5.2.3	Nærmere omtale av resultater fra medarbeiderundersøkelsen	26
5.3	POLITIMESTERENS BETRAKTNINGER	30
6	RESULTATER FRA POLITIDISTRIKTETS EGNE MÅLINGER	32
6.1	ÅPNINGSTIDER	32
6.2	REKRUTTERING	32
6.3	UTVIKLING I RESSURSBRUK	32
6.3.1	Årsverk	32
6.3.2	Utgifter til lokalleie	34
6.3.3	Utvikling i saksbehandlingstid og oppklaringsprosent	35

Vedlegg	Vedlegg 1: Resultater fra ansattundersøkelsen
	Vedlegg 2: Betraktninger fra Hordaland politidistrikt

Forord

I denne rapporten kan du lese om erfaringene som Hordaland politidistrikt har høstet med gjennomføring av prøveordningen som formelt ble innført 1.1.2009 med grensejusteringer, lokale avdelingskontor og politiråd.

Evalueringen er gjennomført av konsulentfirmaet Agenda Kaupang. Oppdraget er gjennomført av Odd Helgesen og Per-Trygve Hoff. Sistnevnte har vært prosjektansvarlig.

Høvik, 1. september 2010

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag og vurdering

Prøveordningen som trådte i kraft 1.1.2009 er langt på vei en formalisering av regionaliseringen av lensmannsdistrikter som ble innført i Hordaland i 2005. Prøveordningen i 2009 ga en opprydding og tydeliggjøring av lederroller internt i lensmannsdistriktene og innførte politirådene, som gir et rammeverk for samarbeidet med kommunene. Politiråd er etablert i alle kommuner som har ønsket dette. Etablering av offentlige servicekontorer i samarbeid med kommunene er ikke gjennomført. Dette skulle være lokale kontorer med samlokaliserte tjenester. Imidlertid er ingen tidligere publikumskontorer nedlagt, med unntak av det gamle lensmannskontoret i Øygarden.

Agenda Kaupang mener at prøveordningen alt i alt har bidratt til og vil fortsette å bidra til politireformens tre hovedmål:

- Mer effektivt forebygge og bekjempe kriminalitet
- Mer tjenesteytende og publikumsorientert
- Mer kostnadseffektivt

Vi mener at det kan være rom for ytterligere styrking av tjenestetilbud og optimalisering av politistyrkene, dersom krav til lokale avdelingskontor løses opp. Dette må veies opp mot tapet av lokal nærhet og synlighet. Etter hvert som eksisterende avtaler knyttet til gamle lokaler fases ut, vil kostnader frigjøres.

Våre vurderinger bygger i stor grad på kvalitative vurderinger, basert på intervjuer med en rekke eksterne og interne interessenter og gjennomgang av eksisterende dokumentasjon.

Prøveordningen trådte i kraft 1.1.2009. Den har således hatt en forholdsvis kort levetid, selv om man allerede fra 2005 etablerte de nåværende lensmannsdistriktene som felles driftsenheter. Omstillingsprosesser krever ofte tid før de leverer resultater. Dette skyldes dels at omstillinger trekker energi og oppmerksomhet internt, dels at realisering av kostnadsmessige gevinster, som realisering av ledige bygg, krever tid og må ta hensyn til inngåtte avtaleforhold. Dette gjelder også prøveordningen i Hordaland.

Vurderingen av effektene av prøveordningen må ta hensyn til at tjenestene også påvirkes av utenforliggende forhold. Kriminalitetsbildet er endret siden 2005. Retningslinjer og krav til utførte tjenester er økt. Både kriminelle og politiet tar i bruk ny teknologi. Behovet for å disponere tid til opplæring er økt i perioden. Nye arbeids-tidsbestemmelser er gjennomført i perioden og gir føringer for hvordan politistyrken kan benyttes. Hordaland politidistrikt ble for øvrig sterkt berørt av den såkalte "Politiksaksjonen" i 2008 og 2009, og virkningene av dette for publikum ble hyppig omtalt i media. For publikum er det rimeligvis vanskelig å vurdere politireformen og forhold ved polititjenestene uavhengig av slike øvrige forhold. Metodisk sett er det også en utfordring å isolere effekten av disse tiltakene fra effekten av prøveordningen.

Agenda Kaupang har forsøkt å isolere virkningene av prøveordningen ved å sammenlikne politiets målinger av utviklingen i oppklaringsrater og saksbehandlingstid for forbrytelsessaker i de berørte driftsenhetene med tilsvarende driftsenheter i Sør-Trøndelag politidistrikt. Sør-Trøndelag har ikke gjennomført tiltakene i prøveordningen, men har for øvrig mye til felles med lensmannsdistriktene utenfor Bergen.

Sammenlikningen tyder på at enhetene som er berørt av regionaliseringen og av prøveordningen for øvrig, har hatt en mer positiv utvikling siden 2005 enn distriktene i Sør-Trøndelag, som ikke er berørt. Men heller ikke her er resultatet entydige: Innad i Hordaland har nemlig utviklingen vært *enda* mer positiv for de driftsenhetene som *ikke* er berørt av prøveordningen for øvrig.

Publikumsundersøkelsene i 2008 og 2009 viser at publikum er rimelig fornøyd med politiet i Hordaland – og i landet for øvrig. Der er i disse undersøkelsene ikke mulig å spore endringer i publikums oppfatning som kan spores tilbake til prøveordningen. Heller ikke tilbakemeldingene fra næringslivet i fylket kan kobles eksplisitt til prøveordningen.

Tilbakemeldingene fra kommunene i Hordaland, ved ordførere og rådmenn, viser at regionordningen i hovedsak er akseptert. Kommunenes erfaring har i overveiende grad vært positiv – for de fleste klart mer positiv enn de kanskje fryktet.

Innføringen av politirådene har vært et meget vellykket tiltak. Politirådet formaliserer og styrker dialog og samarbeidsflate mellom politiet og lokale myndigheter. Ordningen er ny, men bærer allerede frukter i form av økt gjensidig kunnskap om behov og muligheter, og den gir bedre planlegging av forebyggende innsats både i politiet og i kommunene.

Tilbakemeldingene fra kommunene tyder på at kontakten med politiet er god og at lensmennene og politidistriktet har gjort en god jobb med hensyn til å informere og styrke samarbeidet med kommunene. Lensmennene oppfattes generelt som meget tilgjengelige og serviceinnstilte i forhold til kommunene.

Lederne i de ”nye” driftsenhetene mener at politiets beredskapsevne har blitt klart styrket i de større enhetene. Slik oppfatter også kommunene situasjonen. Kommunene mener også at prøveordningen kan ha bidratt til å styrke politiets kompetanse innen spesialiserte områder.

Lensmennene forteller at de kan disponere sine medarbeidere mer effektivt og fleksibelt i de større enhetene enn i de mindre. Regionaliseringen i 2005 var et viktig skritt i denne retningen, mens formaliseringen av én lensmann i hver av de nye enhetene fra og med 2009, gjorde det enklere å ta og formidle nødvendige beslutninger. Også de tidligere lensmennene støtter prøveordningen som et nødvendig skritt i riktig retning. De synes å ha akseptert endringene i sin arbeidssituasjon, og om ikke prosessen alltid har vært enkel for dem, blir vi fortalt at endringene i roller og ansvar nå er akseptert i organisasjonen for øvrig.

Agenda Kaupang registrerer samtidig at den administrative kapasiteten i de minste lensmannsdistriktene ofte er anstrengt, samtidig som disse enhetene i mindre grad oppnår effektene av å kunne trekke på en større medarbeiderbase.

I små regioner med store avstander og lang kjøretid mellom hovedkontor og avdelingskontorer, er det vanskelig å utnytte ressursene fullt ut. De minste kontorene sliter samtidig med rekruttering av nye medarbeidere. Effekten av prøveordningen i slike regioner blir dermed noe begrenset. Lensmennene mener likevel at de også i disse distriktene har lyktes med å styrke servicegraden. Ikke minst er det enighet med kommunene om at politirådene har vært et positivt bidrag.

Flere kommuner mener at politiets synlige tilstedeværelse har blitt nedprioritert ute i distriktene. Mulighetene til å prioritere knappe ressurser til områder der behovet er størst, er en ønsket effekt av politireformen¹. Samtidig er det akkurat dette flere

¹ Politidistriktet oppgir at 75 % av kriminaliteten i politidistriktet har sitt arnested i Bergen kommune, mens bare 42 % av ressursene er allokert her. Selv om man tar hensyn til at lensmannsdistriktene, i motsetning til bystasjonene, også har ansvar for namsgjøremålene, viser dette at driften av polititjenesten i distriktene, spesielt vakt- og beredskapsordningene, legger beslag på en betydelig andel av politidistriktets totale ressurser.

mindre kommuner peker på som den største ulempen ved reformen, sett fra deres ståsted. De savner flere politikontroller og synlige politifolk i bygda. Mens den lokale politibetjenten tidligere kunne bli med en skoleklasse på klassesettur, merker kommunene nå en langt strengere prioritering av ressursene. Agenda Kaupang oppfatter problemstillingen først og fremst som en politisk prioritering med hensyn til hvor store ressurser som kan allokere til politiet samlet sett, og et spørsmål om hvilke oppgaver politiet skal løse.

Vestlandet har en utfordrende geografi, kommunikasjonsmessig sett. I flere kommuner blir det derfor uttrykt bekymring for ytterligere sammenslåinger av de nåværende lensmannsdistriktene. De fleste kommunene og lensmenn mener at regionene nå er store nok. Utrykningstid og reiseavstander legger hindringer i veien for at større enheter skal kunne yte en tilstrekkelig publikumsrettet tjeneste, med tilstedeværelse og oppmøte, i alle fall inntil nye veiforbindelser etableres.

Agenda Kaupang har gjennomført en medarbeiderundersøkelse som ledd i evalueringen. Alle medarbeidere i berørte enheter fikk anledning til å uttale seg om deres erfaringer med reformen. Svarprosenten var overraskende lav, tross purringer. De 42 % som likevel har svart er generelt mer skeptiske til resultatene av reformen enn de lensmennene og kommunene gir uttrykk for. De politiansatte er mer skeptiske enn de sivilt ansatte. Mange mener at deres mulighet til å yte gode polititjenester er svekket. Her avviker svarene negativt fra publikums oppfatning i publikumsundersøkelsene. Kan hende skyldes svar og svarprosent tretthet med de mange nye krav og endringer som er gjennomført de senere årene.

Samlet sett er det ingen store ønsker verken blant kommunene eller ansatte om å gå tilbake til situasjonen før omorganiseringen. Det er etter hvert blitt oppslutning om den organisasjonsstrukturen man har i dag, men det pekes på sider ved gjennomføring av oppgaver i politi- og lensmannsetaten som bør forbedres. I første rekke synes dette å være ønsker som krever mer ressurser til politiet.

Både intervjuene og ansattundersøkelsen viser at reformen har styrket kompetansen innenfor sivil rettspleie på grunnplanet. Dette har i stor grad sammenheng med at de som arbeider med disse sakene, nå er sentralisert og kan arbeide mer spesialisert.

Intervjuene med noen lensmenn viser at etablering av større enheter er viktig med hensyn til å kunne disponere og utvikle medarbeidere mer effektivt, og for å kunne rekruttere nye, kvalifiserte medarbeidere.

Agenda Kaupangs vurderinger bygger som nevnt på innsamlede erfaringer fra eksterne og interne interessenter samt resultater fra målinger gjennomført av Hordaland politidistrikt og Politidirektoratet de senere år.

Eksterne synspunkter samlet inn gjennom intervjuer, høringsuttalelser og større publikumsundersøkelser er gjengitt i kapittel 4 under. Kapittel 5 gjengir erfaringene fra lensmenn og medarbeidere i de berørte distriktene samt fra politidistriktets ledelse.

Kapittel 6 gjengir data knyttet til åpningstider, rekruttering, ressursbruk og resultater samlet inn i politidistriktet selv og av Politidirektoratet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Prøveordningen med grenseregulering, offentlige servicekontor og politiråd ble iverksett i Hordaland politidistrikt fra 1.1.2009. Prøveordningen omtales også som fase 4 i politireformen som ble innledet i år 2000, jf. St.meld. nr. 22 (2000–2001)².

Prøveordningen har i stor grad vært en formalisering av regionordningen som ble gjennomført i Hordaland 1.1.2005, da 28 tidligere politistasjons- og lensmannsdistrikter ble redusert til 14 driftsenheter. Ledelsen av hver enhet ble formelt lagt under én lensmann/politistasjonssjef fra 1.1.2009.

Samtlige kommuner i Hordaland politidistrikt har som en del av prøveordningen fått tilbud om et mer formalisert samarbeid med sitt lensmannsdistrikt gjennom *politiråd*. Et slikt samarbeid er etablert for alle kommuner, med unntak av Fusa og Tysnes, hvor dette planlegges gjennomført i løpet av året. Prøveordningen tok også sikte på et samarbeid med Øygarden og skulle vurdere et samarbeid med Granvin kommune om *offentlige servicekontorer* i disse kommunene, for henholdsvis å opprettholde og etablere lokale skranketjenester i disse kommunene. Slike kontorer er pr. i dag ikke etablert, så vidt vi forstår i forståelse med kommunene. Med unntak av det gamle lensmannskontoret i Øygarden er alle de tidligere *kontorene* fortsatt betjent, enten som hovedkontor i de nye driftsenhetene eller som lokale avdelingskontorer.

Ordningen skal etter intensjonen gi et bedre og mer publikumsrettet politi, gjennom lokal tilpasning av struktur og ressursdisponering i forhold til dagens utfordringer.

Bakgrunnen for prøveordningen er beskrevet i kgl.res. av 29. august 2008, der det heter:

Innledning

For å møte publikums forventninger til en god tjenesteutøvelse, rasjonell drift og bred publikumskontakt ønsket Regjeringen en viss oppmyking i sentrale føringer for lokal organisering, jf. r-notat av 27.03.06 om St.meld. nr. 42 (2004–2005) "Politiets rolle og oppgaver – stortingsbehandling". Stortinget ga sin tilslutning til dette i forbindelse med behandlingen av stortingsmeldingen, jf. Innst. S: nr. 145 (2005–2006).

Dette er fulgt opp av departementet som har gitt Politidirektoratet i oppdrag å etablere en prøveordning i to politidistrikter med mulighet til å få prøvd ut både grensereguleringer, offentlige servicekontorer og et strukturert og forpliktende samarbeid med kommunene (politiråd). Direktoratet anbefalte Hordaland og Follo politidistrikter. Departementet har sluttet seg til dette. Denne kongelige resolusjon gjelder prøveordning for Hordaland politidistrikt, forslag fra Follo politidistrikt vil ble fremlagt senere. Forslaget er basert på tilråding fra Politidirektoratet.

Regulering av politidistriktenes inndeling i lensmanns- politistasjons- og namsfogdsdistrikter skal fastsettes av Kongen, jf. § 16 i politiloven.

Begrunnelse

Hordaland politidistrikt har 28 lensmannsdistrikter hvorav halvparten har fem eller færre tilsatte. Politidistriktets geografi og lensmannsdistriktenes antall, herunder grensemessige forhold genererer betydelige utfordringer for den operative og

² I dokumentet "Evalueringsrapport fase 4 – betraktninger fra politimesteren i Hordaland" gis det en kort og presis oppsummering av grunnlaget for prøveordningen.

administrative virksomheten. De minste enhetene har problemer med rekruttering av politiutdannet personell.

Formålet med prøveprosjektet er å tilpasse den lokale organisering og ressurs-disponering til dagens utfordringer gjennom videreutvikling av regionordningen som nå har fungert i tre år. Tjenestestedene skal opprettholdes og dimensjoneres etter behov. Vakt- og beredskapsordningene skal styrkes med fokus på publikums behov og hensynet til de ansattes arbeidsforhold. Alle kommuner vil få tilbud om deltakelse i politiråd.

Politidistriktet har gjennomført en omfattende prosess med bred medvirkning fra de tillitsvalgte hvor hensynet til publikumsservice er godt ivaretatt. Kommunene, fylkesmennene, fylkeskommunene og statsadvokaten har avgitt uttalelse til forslaget. Noen kommuner har forslag til en annen geografisk inndeling enn et ellers enstemmig forslag. Dette gjelder Radøy, Austrheim, Ulvik, Granvin, Sollund, Sund og Samnanger kommer. Deres ønsker imøtekommes langt på vei ved at det lokale tilbudet til publikum opprettholdes.

Forslag til prøveordning

Det foreslås å gjennomføre følgende grensereguleringer i Hordaland politidistrikt med følgende endringer av benevnelsene av driftsenheter:

***Nordhordland lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Lindås, Meland, Austrheim, Fedje, Radøy og Moland kommuner.*

***Voss lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Voss, Vaksdal, Ulvik og Granvin kommuner.*

***Gulen, Masfjorden og Sollund lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Gulen, Masfjorden og Sollund kommuner.*

***Sotra, Askøy og Øygarden lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Askøy, Øygarden, Fjell og Sund kommuner.*

***Hardanger lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal kommuner.*

***Kvam og Samnanger lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessige og sivilrettslige gjøremål for Kvam og Samnanger kommuner.*

***Fusa og Tysnes lensmannsdistrikt** som vil dekke politimessig og sivilrettslige gjøremål for Fusa og Tysnes kommuner.*

2.2 Formålet med evalueringen

Politidirektoratet har tatt initiativ til at det skal gjennomføres en ekstern evaluering av prøveordningen i Hordaland politidistrikt. Målet med evalueringen har vært å vurdere effekten av struktur- og organisasjonsendringen på lokalt nivå der førstelinjetjenesten overfor publikum er det sentrale. Agenda Kaupang har blitt bedt om å gi svar på om prøveordningen gir en bedre utnyttelse av de totale ressursene i politidistriktet, økt effektivitet og mer fleksibilitet i tjenesteproduksjonen totalt sett. Som en del av dette har vi sett nærmere på om ordningen har påvirket publikums oppfatning av tjenestene.

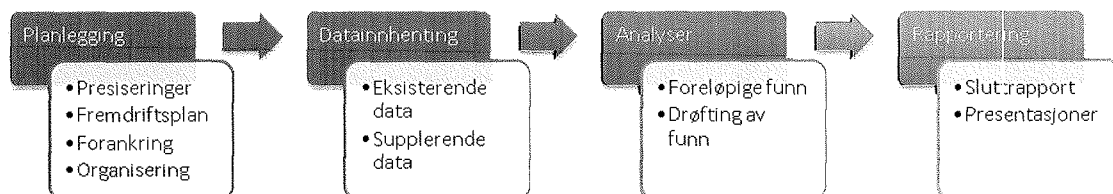
Vi har i tillegg sett på hvilke virkninger reformen har hatt for ansattes arbeidsforhold, siden dette ble eksplisitt nevnt i kgl.res. av 29.8.2008, jf. foregående kapittel.

Alle driftsenheter som har vært en del av OU-prosessen i "fase 4" av politireformen, er med i evalueringen. Dette omfatter de sju lensmannsdistriktene over og Bergen vest

politistasjonsdistrikt. Noen driftsenheter i Hordaland er imidlertid ikke berørt; det gjelder Bergen sentrum politistasjonsdistrikt, Bergen sør politistasjonsdistrikt, Bergen nord politistasjonsdistrikt, Osterøy lensmannsdistrikt, Os lensmannsdistrikt, Austevoll lensmannsdistrikt og Kvinnherad lensmannsdistrikt.

3 Om gjennomføring av oppdraget

Oppdraget er gjennomført i fire faser slik som illustrert i figur 3-1 nedenfor.



Figur 3-1 Evaluering i fire trinn

Til støtte for gjennomføring av evalueringen har det vært nedsatt en ressursgruppe bestående av:

- Seniorrådgiver Hege Loftfjell, Politidirektoratet (leder)
- Politiinspektør Erling Arne Meek, Politidirektoratet
- Politimester Ragnar L. Auglend, Hordaland politidistrikt
- Prosjektleder Arne Vidar Hansen, Hordaland politidistrikt
- Administrasjonssjef Olav Valland, Hordaland politidistrikt

Det har vært gjennomført fire møter med ressursgruppen.

Følgende datakilder har vært lagt til grunn for våre analyser og vurderinger av hovedspørsmålene som skulle evalueres.

Dokumenter

- Kgl.res. av 29. august 2008
- Oppdragsbrev fra Politidirektoratet til politimesteren i Hordaland vedrørende gjennomføring av forsøksordning med grensereguleringer, deltakelse i offentlige servicekontorer og opprettelse av politiråd.
- Brev fra Hordaland politidistrikt vedrørende innstillingen
- Innstilling fra Hordaland politidistrikt, med høringsuttalelser
- PODs tilrådinger til JD i forbindelse med prøveordningen
- Brev fra Hordaland politidistrikt med tilleggsopplysninger
- Brev fra Hordaland politidistrikt om økonomiske og administrative konsekvenser
- Nullpunktmålinger for evaluering av fase 4 – geografiske driftsenheter
- Kartmateriale – Hordaland politidistrikt
- Organisasjonskart – Hordaland politidistrikt
- Årsmelding 2009 for Hordaland politidistrikt
- Lokalt disponeringsskriv 2010 – Hordaland politidistrikt
- Resultatmål for driftsenhetene i Hordaland politidistrikt
- Rapport om måloppnåelse pr. desember 2008, desember 2009 og februar 2010
- Rapport for Hordaland politidistrikt. Medarbeiderundersøkelse 2006 og 2007 – totalt for politidistriktet. Rapport fra Politidirektoratet
- Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser for 2008 og 2009 ved TNS Gallup

- Oversikter over påtaleavgjorte saker pr. politidistrikt for 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 og pr. april 2010
- Kriminalitetsanalyse 2010 for Sotra, Askøy og Øygarden lensmannskontor
- Evaluering av fase 4 – betraktninger fra politimesteren i Hordaland, datert 8. juli 2010

Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med:

- Politimesteren i Hordaland politidistrikt
- Lensmennene i de åtte lensmannsdistriktene som er berørt av grensejusteringer
- Ordførere/vararordførere og rådmenn i de kommunene som inngår i de åtte lensmannsdistriktene som er berørt av grensejusteringer. Intervjuene er i hovedsak gjennomført som gruppeintervjuer
- Tre tidligere lensmenn – fra perioden før forsøksordningen ble gjennomført
- Tidligere fylkesmann Svein Alsaker og assisterende fylkesmann våren 2010

Intervjuene har vært gjennomført dels som besøksintervjuer og dels som telefonintervjuer.

Innhenting av synspunkter fra andre eksterne interessenter

Vi har innhentet svar på spørsmål om sentrale sider ved reformen fra Statsadvokatembetet i Hordaland, og Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, HSH. I tillegg har forliksrådene i Osterøy, Radøy, Sollund og Vaksdal svart på invitasjonen til å avgi uttalelser om reformen har påvirket deres arbeidssituasjon.

Det ble gjennomført en nasjonal innbyggerundersøkelse for politiet ved TNS Gallup i 2009. Neste undersøkelse skal gjennomføres høsten 2010. Prosjektgruppen har på denne bakgrunn ikke funnet det hensiktsmessig å gjennomføre en egen, bred publikumsundersøkelse i Hordaland.

Spørreundersøkelse blant alle ansatte i de berørte lensmannsdistriktene

Det er gjennomført en nettbasert spørreskjemaundersøkelse blant samtlige ansatte i de berørte lensmannsdistriktene. Undersøkelsen omfattet til sammen 224 mulige respondenter. Vi mottok svar fra 95 ansatte, hvilket gir en svarprosent på 42,4 %. Svarprosenten fra de ulike lensmannsdistriktene varierte en del, fra 28 til 66 %. Det er ikke noe klart mønster i svarprosentene mellom store og små lensmannsdistrikter.

4 Eksterne erfaringer med prøveordningen

I dette gjengir vi oppfatninger og meninger som er kommet til uttrykk gjennom kvalitative intervjuer og samtaler, brev og i politiets publikumsundersøkelser.

Hensikten er å gi et bilde av hvordan prøveordningen *oppfattes* å ha påvirket politi-tjenestene og/eller hvordan politiets tjenester *oppfattes* å ha utviklet seg i perioden. Oppfatningene er formet på ulikt grunnlag, de er subjektive og kan i noen henseender reflektere misforståelser og manglende faktisk kunnskap.

Mens det store publikum ikke kan forventes å ha spesifikk kunnskap om prøveordningen, har derimot kommuneledelsene generelt god innsikt i de endringer som har skjedd og formålet med disse. I denne forbindelse synes informasjon fra politidistriktet og ikke minst den løpende dialogen med lensmennene å ha spilt en viktig og positiv rolle. Noen av kommunene synes å ha forventninger til hva polititilbudet bør omfatte som ligger utenfor politiets definerte kjerneoppgaver i dag.

Kommunene hadde i utgangspunktet ulike ønsker i forhold til regionaliseringen og prøveordningen, og har i ulik grad blitt hørt. Dette preger også oppfatningen av prøveordningen i dag.

Regionaliseringen ble gjennomført i 2005. Kriminalitetsbildet har endret seg siden da, blant annet med økning av organisert kriminalitet, mobil kriminalitet og teknologisk fundert kriminalitet. Den politiske oppmerksomhet og prioritering av ulike typer kriminalitet har også endret seg i perioden. For publikum er det vanskelig å vurdere om tradisjonelle polititjenester har blitt svekket som følge av slike eksterne forhold, eller av prøveordningen i seg selv.

Gjennomgangen under må leses med disse forbehold.

4.1 Kommunene – ved ordførere og rådmenn

Felles oppfatninger

Ingen ordførere eller rådmenn vi snakket med ønsker omkamp om regionaliseringen. Dette gjelder også kommunene som i utgangspunktet var sterkt imot regionaliseringen. Kommunene innser at strukturendringene har vært nødvendige av ressursmessige grunner og for å kunne opprettholde og til dels styrke politiets beredskap i distriktene. Mange opplever at tilgjengelighet, servicegrad og deltagelse i viktige forebyggende aktiviteter er styrket som resultat av prøveordningen. Dette gjelder også mindre sentrale kommuner og kommuner som har fått økt avstand til lensmannskontoret.

Samtidig mener mange at den daglige synligheten ute i distriktene har sunket. Kommunene ønsker generelt mer synlighet – ikke minst på veiene. Flere savner også den nære politimannen som kjenner ungdommene deres, og som strengt, men vennlig kan snakke de uroligste til rette.

Selv om de fleste synes at prøveordningen har gitt gode resultater, så mener de fleste at distriktene nå ikke bør bli større. Det er også viktig å opprettholde de tidligere lensmannskontorene som lokale avdelingskontorer, mener kommunene som har slike.

Kommunene har en felles oppfatning av at den primære utfordringen for politiets tjenestetilbud er tilgangen på ressurser.

Virkninger for de enkelte kommunene

Nordhordland lensmannsdistrikt

Omfatter kommunene Lindås, Meland, Austrheim, Fedje, Modalen, Radøy.

Kommunene som mistet sine lokale lensmenn, var svært skeptiske da prøveordningen ble innført, men gir nå uttrykk for at prøveordningen "gikk mye bedre enn fryktet". Tidligere lensmannskontorer er opprettholdt som lokale avdelingskontorer. Dette oppfattes som svært viktig.

Både sentrale (Lindås og Meland) og mindre sentrale kommuner (Modalen og Fedje) oppfatter at politiets tilgjengelighet er minst like god som før. Modalen føler seg bedre fulgt opp nå enn før 1.1.2009, da de tilhørte Vaksdal lensmannsdistrikt.

Kommunene oppfatter at det er mer politi ute nå, men ønsker flere synlige kontroller. De mener at større enhet har gitt økt fleksibilitet og bedre utnyttelse av tilgjengelig kapasitet.

Kommunene forteller at politiet er fleksible og flinke til å rykke raskt ut – selv ut til Fedje. Politiets utrykningstider ved brann og ulykker har ikke vært noe tema lokalt. De er meget fornøyd med holdninger og samarbeidsvilje: "Politiet har svært positive folk på alle nivåer, fra sentralbord til lensmann!"

Samtlige ordførere berømmer lensmannens innsats med hensyn til god informasjon og dialog. Kommunene opplevde at samarbeidet var godt tidligere også – men at det nå har blitt mer systematisk, med konkrete oppfølgingsprosjekter, takket være politirådet og en dyktig lensmann. En god dialog med politiet har nå blitt enda bedre.

Det er etablert to politiråd i distriktet. Det gjennomføres tre separate møter i året pluss et felles julemøte for hele distriktet. Kommunene stiller med ordfører, sogneprest, kommunelegen og leder for helse og oppvekst.

Modalen tilhører intet politiråd, men har jevnlig direkte kontakt med lensmannen, som også er flink til å besøke bygda. Ordføreren er godt tilfreds med dialog og tilgjengelighet.

Gulen, Masfjorden og Sollund lensmannsdistrikt

Sollund kommune er fortsatt kritisk til reformen, som man mener vanskelig kan dekke deres forventninger til polititjenester i kommunen. For noen år siden gjorde kommunestyret et vedtak om ønsket overføring til Sogn og Fjordane politidistrikt, men ordføreren er usikker på om dette fremdeles er holdningen.

Det er ingen faste polititjenestemenn igjen i Sollund; det tidligere lensmannskontoret er åpent kun én dag pr. uke og ofte betjent av en sivil ansatt, ifølge kommunens representanter. Det tar lang tid før politiet kommer dersom det skjer noe, og det har blitt mindre forebyggende arbeid. "– Vi regner ikke med politiet lenger."

Masfjorden og Gulen kommuner mener også at politiets tilgjengelighet og synlighet er redusert. De påpeker at det er vanskelig å skille effekten av grensereguleringer fra andre endringer som har redusert politiets mulighet til å bruke ressurser lokalt.

De opplever at forebyggende arbeid er nedprioritert på grunn av ressursituasjonen og mindre service enn tidligere. Redusert servicegrad handler kanskje også om at politiet tidligere gjorde oppgaver som strengt tatt ligger utenfor kjerneoppgavene.

Kommunene har likevel trygghet for at politiet er tilgjengelige når de ringer og trenger dem. Ordførerne registrerer få klager på politiet.

Distriktet har et felles politiråd med god oppslutning. Foreløpig har det vært brukt mye tid på informasjonssaker, mindre på å drøfte strategisk viktige temaer for lensmannsdistriktet. Det kan bli lite tid til å drøfte særegne saker for den enkelte kommune, blir det sagt. Masfjorden og Gulen frykter videre sammenslåing med Nordhordland.

Askøy, Sotra og Øygarden lensmannsdistrikt

Ferie, sykdom og dødsfall begrenset intervjugrunnlaget i denne regionen. Varaordføreren i *Sund kommune* på Sotra mener at kommunen ble overkjørt i reformen, selv om det lokale kontoret ble opprettholdt for publikumstjenester.

Konsekvensene har blitt slik denne representanten fryktet: Mindre nærpolti og kontakt, ressursene trekkes inn mot sentrale strøk om kvelden og i helger. Det kan ta lang tid å få politifolk ut, og politi uten lokalkunnskap sendes ut, mener han. Ordenstjenestene har nok blitt bedre i sentrale strøk – ikke her ute.

Kommunen oppfatter at politikontroller gjennomføres på dagen, ikke på kvelden når ungdommen er ute og råkjører. Folk savner lokale politifolk som kjenner ungdommen og kan snakke dem til rette, ifølge varaordføreren. Tyngre etterforskning har nok blitt bedre, men grunnet ressursmangel henlegges for mange mindre saker. Trygghet i hverdagen har derfor ikke blitt bedre – først og fremst på grunn av manglende ressurser, sier han. Alt i alt mener varaordføreren i Sund at det ikke har blitt bedre enn før.

Øygarden var engstelig for reformen og redd for å miste sin lensmann, som ble oppfattet å være skeptisk til reformen. Kommunen følte seg overkjørt, men gir nå uttrykk for at reformen har gitt gode resultater.

Øygarden har mistet sitt lokale lensmannskontor, og det er ikke etablert et samordnet servicekontor. Ordførerne påpeker at det er forholdsvis kort vei til lensmannskontoret på Straume. "Den personlige kontakten folk kan ha behov for ved ulykker og dødsfall har jo likevel blitt mindre."

Kommunen ser mindre til politiet enn tidligere, men "vi vet de er der". Politiet stiller opp når kommunen trenger dem, men kommunen ønsker mer synlig politi og flere trafikkontroller.

Lokalbefolkningen ønsker politi som kjenner ungdommen og kan være "onkel politi", ifølge ordføreren. Han forteller at næringslivet er bekymret for om politiet kjenner distriktet godt nok, for eksempel ved håndtering av terrorsituasjoner, avsperring og gjennom søking av områder³. Kommunen har opplevd at politiet må bli bedre på kriseledelse og kommunikasjon ved større ulykker. Framfor alt oppfatter kommunen at politiet lokalt har for lite ressurser i forhold til distriktets størrelse og befolkning.

Øygarden ønsker likevel ikke å reversere strukturen. Beredskapen er blitt bedre (døgn-kontinuerlig) og samarbeidet med politiet satt i system. Lensmannen oppfattes å være godt tilgjengelig. Dialogen har blitt styrket og oppfattes som meget god.

Politiråd er etablert for alle fire kommunene og oppfattes som et viktig og nyttig samarbeidsorgan. Ordfører og rådmann deltar pluss SLT-koordinator (samarbeidskoordinator) og ev. andre ressurspersoner etter behov. God informasjonsutveksling og resultater i form av prioriteringer og tiltak både hos politiet og i kommunene, ifølge ordførerne. "Utrolig fin møteplass. Meget god dialog." "Kun ressurser setter begrensninger."

³ Håndtering av terrorsituasjoner og kriseledelse er ikke lensmannsdistriktenes oppgave, ifølge vår referansegruppe. Det samme gjelder til dels også ansvaret for kommunikasjon ved større ulykker.

Voss lensmannsdistrikt

Voss lensmannsdistrikt omfatter kommunene Voss, Vaksdal, Ulvik og Granvin.

Virkningene av prøveordningen vurderes noe forskjellig, med utgangspunkt i hva reformen har medført lokalt. Felles for alle kommunene er oppfatninger om at forebyggende tjeneste ikke har blitt dårligere. Kommunene er fornøyd med at lensmannen inviterer til dialog om bruk av politiets ressurser. Kommunene oppfatter at man får hjelp fra politiet når man trenger det, men det kan ta tid. Dette medfører at brannvesenet ofte blir skadestedsledere ved trafikkuhell.

Det er et generelt ønske om mer synlig politi, som "ikke bare kjører rundt, men også går ut av bilen". Kommunene ønsker ikke å reversere reformen. Det er en myte at alt var bedre før, mener ordførerne.

Representantene fra *Voss* har ikke merket noen forskjell i politiets tilbud og tilstedeværelse: "Vi hadde lensmannskontoret hos oss før og er fornøyd med fremdeles å ha det."

Vaksdal har fått redusert åpningstid lokalt, men kommunen opplever samarbeidet med Voss som meget godt. Det trekkes fram at mange i Vaksdal søker mot Bergen. Politiet oppleves å være synlig når det trengs, som ved større arrangementer.

Ulvik har også fått redusert kontortid lokalt. To av tjenestemennene bor likevel fremdeles i kommunen, noe som oppfattes å bidra til at synligheten er omtrent som før. Kommunen frykter en eventuell utvidelse av reformen.

Granvin kommune opplever lite forskjell. "Vi var heller ikke godt vant fra før." For folk i bygda er det like naturlig å dra til lensmannskontoret i Voss som til det gamle i Ulvik, som dessuten har fått kortere åpningstid.

Det er stor enighet om nytten av politirådet og at dette bør være felles for lensmannsdistriktet. Voss er et stort skolested der ungdommene fra de andre kommunene også går, kanskje med unntak av Vaksdal. Det oppfattes som nyttig at lensmannen trekker inn analyse- og etterretningskontakten og andre fagpersoner til møtene.

Hardanger lensmannsdistrikt

Distriktet omfatter Eidfjord, Ullensvang, Odda og Jondal kommuner.

I *Jondal* har både ordfører og rådmann relativt kort fartstid i sine stillinger. De mener begge at endringene for Jondal har vært små. Kommunen har beholdt lokalkontoret med tidligere lensmann som overbetjent. Vedkommende deltar i liten grad i turnusordningene i distriktet, grunnet store avstander og reisetid.

Kommunen ser at spesialiserte polititjenester kan ha blitt bedre, og at forvaltningsaker nok har kommet i mer ordnede former. For eksempel kan lensmannsdistriktet nå uttale seg mer kompetent i plansaker med hensyn til trafiksikkerhet.

Ordfører og rådmann ser at den kommende tunnelen til Odda kan endre både behov for og press på lokale polititjenester.

Jondal har eget politiråd i dag – for kommunen kan det bli aktuelt å delta i et felles råd når tunnelen kommer.

Ullensvang mener prøveordningen fungerer bra. Ullensvang fikk beholde lokalkontor og bemanning og blir styrket med vakter mv. fra Odda. Kommunen opplever god kontakt med lensmannen i Odda og at politiets service er god.

Politiets synlighet i Ullensvang hevdes likevel å ha blitt mindre. Ordfører peker på at det trolig skyldes mer behov sentralt og nye pålagte oppgaver. Politiet er flinke til å reise rundt på skoler og informere/forebygge.

Reformen antas ikke å ha endret polititjenesten vesentlig, men kommunen er bekymret for ressursknapphet og stadig nye, krevende reformer i politiet.

Ullensvang har eget politiråd, men ser at et felles politiråd kan være fornuftig.

Eidfjord kommune ble i liten grad hørt, påpeker ordføreren, og sier at "det gikk som fryktet."

Det bor ikke lenger en aktiv polititjenestemann i bygda, så politiet har blitt mindre synlig, og folk føler større avstand til politiet. Lengre utrykningstid. Likevel er det trygghet for at politiet kommer ved behov.

Forvaltningstjenester og sivile oppgaver ivaretas godt, men øvrige tjenester er neppe bedre enn før. Problemet er mangel på ressurser, som gir størst utfordringer med hensyn til det forebyggende arbeidet, mener kommunens representant. Eidfjord savner også trafikkkontroller.

Eidfjord har eget politiråd, i tråd med kommunens opprinnelige ønsker. Likevel ser ordføreren at det kan være klokt med ett felles politiråd i distriktet. Politirådet betraktes som et meget nyttig forum for dialog, prioriteringer og initiering av tiltak, selv om kun ett møte er gjennomført p.t. "Aldri vært så god dialog med politiet som nå."

Ordføreren er glad for at Hardanger ikke ble splittet mellom Haugaland og Hordaland politidistrikter. For kommunen kan det være aktuelt å knytte seg til Voss når den nye Hardangerbrua kommer.

Kvam og Samnanger lensmannsdistrikt

Samnanger kommune var i utgangspunktet skeptisk til reformen. Ordføreren mener at man som forventet har fått mindre synlig politi og et politi som kommer sent til trafikkulykker. I tillegg er åpningstidene ved lokalkontoret blitt kortere.

På den annen side er kommunen godt fornøyd med at det er bygd opp et samarbeid som fungerer godt når det gjelder det forebyggende arbeidet, gjennom blant annet politirådet.

Kvam kommune er glade for at de ikke ble en del av et større Hardanger lensmannsdistrikt. De ser lite forandring i forhold til tidligere. Samarbeidet med politiet er fortsatt godt med hensyn til det forebyggende arbeidet.

Ordførerne er enig i at det er fornuftig med felles politiråd. De ønsker bredere deltakelse i møtene, utover lensmann, ordførere og rådmenn.

Fusa og Tysnes lensmannsdistrikt

I Fusa kommune er brukerne komfortable med polititjenesten til tross for avstandene, blir vi fortalt. Åpningstider oppleves ikke dårligere enn tidligere.

Politiets synlighet er nok mindre, men lensmannen har aksept for at det må være slik "når folk også opplever det samme på Torvallmenningen", ifølge ordføreren. Ressurs-situasjonen i politiet får skylden for at også forebyggende tjenester oppleves å ha blitt nedprioritert.

Ordføreren peker på at politiets tilgjengelighet er sårbar, for eksempel når tjenestemennene må bringe arrestanter til Bergen.

Tysnes kommune ser sammenslåingen med Fusa som naturlig. De to tidligere lensmannsdistriktene hadde felles vaktordning tidligere. Det var lite diskusjon i kommunen om reformen.

Ordføreren opplever at politiet stiller opp når kommunen ber om det, men at forebyggende tjeneste er presset på grunn av ressursituasjonen.

Fusa og Tysnes er ikke kommet i gang med politiråd ennå.

4.2 Fylkesmannen

Assisterende fylkesmann våren 2010 viser til tidligere høringsuttalelse. Fylkesmanns-embetet sitter i liten grad på systematiske registreringer av utviklingen i forholdet mellom politi, kommuner og befolkning og har derfor lite dokumenterbar erfaring å dele når det kommer til virkninger av prøveordningen.

Tidligere fylkesmann Svein Alsaker kjenner arbeidet med politireformen godt og deltok som fylkesmann på regionmøter med kommunene da prøveordningen ble drøftet og innført. Han understreker at den kommunikasjonsinnsats Hordaland politidistrikt la ned da reformen ble innført, var meget viktig for den forankring og aksept reformen faktisk har oppnådd. Politimesterens personlige tilstedeværelse og innsats betydde mye.

Ut fra den kontakt Alsaker har hatt med kommunene, har han inntrykk av at den operative tjenesten ikke har lidd på grunn av prøveordningen. Problemstillingen har i liten grad vært tema for senere dialog mellom fylkesmann og kommunene.

Personlig mener Alsaker at reduksjonen av antall distrikter har vært fornuftig og nødvendig.

4.3 Statsadvokatembetet

Statsadvokatembetet peker på at erfaringsgrunnlaget er begrenset, gitt at prøveordningen først formelt trådte i kraft 1.1.2009 og at den til dels falt sammen med den såkalte "Politiaksjonen": "Som kjent ble Hordaland politidistrikt spesielt hardt rammet av denne aksjonen. Først annet halvår 2009 begynte politidistriktet å vende tilbake til "normale" tilstander, og virkningene av aksjonen er således også en faktor som begrenser evalueringsgrunnlaget."

Statsadvokatembetet viser til direktoratets tilsynsrapport, som blant annet peker på at bedre, sentraliserte prosesser bør utnyttes til å styrke etterforskningen av store og alvorlige saker i distriktene og frigi kapasitet til mer synlig politi lokalt.

4.4 Forliksrådene

Politiet er sekretariat for forliksrådene i kommunene. Forliksrådene fikk anledning til å sende inn en uttalelse knyttet til sin erfaring med prøveordningen. Det er 18 forliksråd utenfor Bergen. Tre av fire mottatte svar formidler at forliksrådene ikke har registrert at prøveordningen har påvirket forliksrådenes arbeid og at samarbeidet med politiet generelt oppfattes som godt.

Den lave svarprosenten kan kanskje oppfattes som uttrykk for at flertallet av forliksrådene har liten konkret eller negativ erfaring med prøveordningen.

Forliksrådene i Osterøy og i Sollund benytter anledningen til å understreke viktigheten av å beholde sekretariatet lokalt i kommunen.

Forliksrådet i Sollund er bekymret over økt geografisk avstand til lensmannen og over at sekretariatsfunksjonen i stor grad er overtatt av sivilt tilsatte tjenestemenn, et resultat av den tidligere fase II i politireformen.

4.5 Handelsnæringen

HSH gjennomførte på oppfordring fra Politidirektoratet en spørreundersøkelse blant sine medlemmer i Hordaland sommeren 2010. HSH fikk ikke en ensartet tilbakemelding med hensyn til hva endringene har ført til. Kunnskapen om prøveordningen og hva som eksplisitt kan tilbakeføres til denne, er trolig begrenset.

Når det gjelder tyngre saker, er det få negative tilbakemeldinger når det gjelder politiets innsats, skriver HSH. Mange medlemmer oppfatter at innbrudd ofte henlegges etter kort tid, noe som frustrerer.

HSH er opptatt av nærpolitimodellen, som organisasjonen mener vil bidra til raskere oppklaring og virke forebyggende. Organisasjonen er opptatt av ressurs situasjonen i politiet, og skriver:

"Innbrudd foretatt av profesjonelle vinningskriminelle blir nedprioritert (henlagt) pga. ressursmangel. Vi er ikke av den oppfatning at større distrikter reduserer dette problemet uten at man tar noen overordnede grep rundt måltall og ressursallokering⁴."

HSH gjengir et knippe generelle uttalelser fra sine medlemmer om politiets tilstedeværelse. De fleste av disse er positive:

- Politiet er nærmeste nabo, og de oppfører seg veldig bra.
- De er godt synlig, og de er godt respektert. De har nok forbygget en del her i dette området, vil jeg tro ...
- Har ikke merket noe til mer synlig politi.
- Tror tyveriandelen her er ganske stabil i forhold til tidligere år.
- Har fått bedre respons på telefonkontakt og utrykning i forhold til tidligere.
- Helt klart mer synlig politi i vårt område, så ligger jo lensmannskontoret nært også!
- Rask respons når det har vært nødvendig!
- Mindre kriminalitet, lite tyveri (som blir oppdaget!) og ingen innbrudd siden åpning i 2003!

4.6 Publikums vurderinger

Politidirektoratet har gjennomført nasjonale innbyggerundersøkelser i 2008 og 2009 knyttet til politiets publikumsrettede virksomhet⁵.

Publikumsundersøkelsen høsten 2009 kom kort tid etter at prøveordningen formelt ble innført. Endringer innført i 2009 vil neppe kunne slå ut i 2009-undersøkelsen. Likevel kan en eventuell utvikling fra 2008 til 2009 indikere virkninger av den samkjøringen av driftsenheter i Hordaland som har blitt innført fra 2005.

⁴ Vår referansegruppe mener uttalelsen kan bygge på manglende informasjon: Profesjonell og omreisende vinningskriminalitet har vært et definert satsingsområde i Hordaland politidistrikt i mange år. 1.1.2010 etablerte politidistriktet en permanent struktur, prosjektet "Mobile vinningskriminelle" for dette. Siden 1997 har politidistriktet dannet skole for norsk politi ved å innføre en målrettet gjengangeroppfølging.

⁵ Undersøkelsene er gjennomført av TNS Gallup

Undersøkelsene viser kun mindre endringer fra 2008 til 2009 – både for Hordaland og for Norge for øvrig. Resultatene for Hordaland politidistrikt samlet og for lensmannsdistriktene enkeltvis avviker lite fra landsgjennomsnittet i 2009. En sammenlikning mellom de sammenslåtte distriktene og landsgjennomsnittet (hvor de fleste distrikter ikke har blitt påvirket av prøveordningen) viser heller ikke noen signifikant forskjell i utviklingen av publikums oppfatning av politiet i Hordaland vs. i landet for øvrig.

Publikumsundersøkelsene så langt gir ikke grunnlag for å hevde at prøveordningen har påvirket publikums oppfatning av polititjenestene, verken i positiv eller negativ grad. Vi har imidlertid merket oss at publikum i Hordaland gir politiet bedre skår for dets forebyggende arbeid enn det inntrykket som gis gjennom medarbeiderundersøkelsen og intervjuer med enkelte rådmenn/ordførere.

En ny publikumsundersøkelse gjennomføres høsten 2010. Prøveordningen har da fått noe lengre tid til å virke og denne kan derfor gi et noe bedre grunnlag for å vurdere om publikum har registrert virkninger av endringene som ble innført 1.1.2009.

5 Interne erfaringer med ordningen

5.1 Lensmennenes vurderinger

Agenda Kaupang har intervjuet nåværende og tidligere lensmenn i Hordaland. Vi registrerer stor enighet om at prøveordningen har vært nødvendig og nyttig, både blant nåværende ledere og hos dem som mistet lederansvar i forbindelse med at antall driftsenheter ble redusert.

Lensmennene beskriver en utvikling der kriminalitetsutviklingen krever økt kompetanse, informasjonsutveksling og koordinering på tvers av etaten. Mens økte krav til kompetanseheving, dokumentasjon og rutiner legger beslag på operativ kapasitet, har tilførselen av nye ressurser vært begrenset. Nye arbeidstidsbestemmelser har begrenset operativ kapasitet ytterligere.

Større driftsenheter har ifølge lensmennene bidratt til å demme opp for dette. Mens det tidligere fantes driftsenheter i Hordaland med færre enn fem personer, er de fleste enhetene nå blitt store nok til å ha turnusordninger som både sikrer tilgjengelig utrykningskapasitet gjennom døgnet og øker andelen av aktiv tjenestetid vs. reserve-tjeneste (bakvakt) blant polititjenestemennene.

Større enheter har ifølge lensmennene også bidratt til at ressursene de fleste steder kan disponeres mer geografisk fleksibelt og settes inn der det er størst behov for det. Dette betyr både økt kapasitet og økt innsats av riktig kompetanse der behovet måtte oppstå. "Roligere" områder kan på den annen side oppleve noe mindre fysisk tilstedeværelse av polititjenestemenn enn tidligere, i alle fall på tider av døgnet hvor det er behov for økt innsats i andre (som oftest mer sentrale) områder.

Formaliseringen av de nye lensmannsdistriktene i 2009 bidro til tydeligere roller og ansvar med hensyn til ledelsen av driftsenhetene som ble etablert i 2005, og har gjort det enklere å planlegge og allokere ressurser innen distriktene. Lensmennene mener at endringene i posisjon og ansvarsområder for de "overtallige" lensmennene nå er rimelig akseptert og ikke synes å ha skapt større uro blant øvrige medarbeidere.

Lensmennene mener at økt bemanning av hovedkontorene i lensmannsdistriktene har styrket tilgjengeligheten for publikum. Med unntak av det gamle lensmannskontoret i Øygarden, er ingen tidligere kontorer nedlagt. Åpningstidene er imidlertid flere steder redusert, fordi besøkstall viser at stadig færre har behov for å møte opp på lensmannskontoret. Dels skyldes dette sentraliseringen av passkontor og sivile forvaltningstjenester, dels skyldes det økt bruk av Internett og telefontjenester.

Lensmennene vurderer de nye distriktenes geografiske størrelse som håndterbare i dag hva gjelder utrykningstid, men det pekes på områder som ligger nær grensen for det forsvarlige. Flere mener derfor at dagens distrikter er store nok, så lenge dagens veinett og kommunikasjonstilbud er som det er.

Lensmannsdistrikter med store kjøreavstander og flere bemannede kontorer kan i mindre grad nyttiggjøre seg av felles turnuslister. Effekten av prøveordningen blir dermed mindre, forteller lensmennene. I eksempelvis Fusa og Tysnes skal prøveordningen ha hatt liten effekt, ifølge lensmannen. Her har det vært lite samordningsgevinst å ta ut med hensyn til turnuslister, og distriktet oppfatter seg fremdeles som underbemannet og tar ut mye overtid. Samtidig har distriktet vakanser som lensmannen mener de ikke har råd til å bemanne. Lensmannen tror at service og tilgjengelighet i Fusa og Tysnes oppfattes omtrent som tidligere.

Lensmennene er tilfredse med det nylig etablerte samarbeidet med kommunene gjennom *politirådene*. De ulike distriktene har kommet litt ulikt i gang med møte-

virksomheten i disse, men arbeidet betraktes som en meget nyttig formalisering av samarbeid og samarbeidsrutiner, og en videreføring av tidligere samarbeidsflater som SLT-samarbeidet og regionrådene. Lensmennene oppfatter stor interesse fra kommunenes side på å gjøre politirådene til et nyttig samarbeidsorgan. Politirådene er litt ulikt satt opp i ulike distrikter og omfatter en eller flere kommuner. Som regel deltar ordfører og rådmann, SLT-kontakt og/eller ansvarlige ledere for skole, oppvekst og ungdom, i ett tilfelle også presten. Fra lensmannens side deltar gjerne politiets analyse- og etterretningskontakt og ev. deltagere i konkrete samarbeidsprosjekter.

På spørsmål om prøveordningen så langt har bidratt til økt kompetanse og kvalitet i lensmannsdistriktene, peker flere på at det har skjedd en styrking innen sivile gjøremål og på økte muligheter for polititjenestemenn til å spesialisere seg innen noen områder. De minste kontorene sliter generelt med rekruttering av nye medarbeidere.

Det hevdes at arbeidssituasjonen for polititjenestemennene har blitt bedre ved de kontorene som er "store nok" – anslått til 12 polititjenestemenn og over.

Økonomiske gevinster er i liten grad realisert, ifølge lensmennene. Det er kostbart å opprettholde eksisterende nett av tidligere og nåværende lensmannskontorer.

Dette gjelder også det rene politistasjonsdistriktet Bergen vest. Her har samlokaliseringen av politistyrkene i tidligere Laksevåg og Fyllingsdalen politidistrikter blitt gjennomført i tre trinn, med overflyttingen av ordensseksjonen fra Laksevåg til Fyllingsdalen som siste trinn nå i sommer (1.7.). Omstillingsprosessen har tatt lang tid og i seg selv krevd mye oppmerksomhet. Til tross for dette mener politistasjonssjefen at motivasjonen i styrken nå er god, og han peker på god måloppnåelse i perioden. Selv om det er for tidlig å se resultatene av samlokaliseringen av de to tidligere stasjonene, er politistasjonssjefen overbevist om at dette vil gi resultater. Han har fått flere ressurser ut på gaten og økt synligheten ved å anvende etterforsknings- og ordensressurser mer fleksibelt. Stasjonen har styrket samarbeidet med blant annet barnevernet og har fått mulighet til å styrke sin spisskompetanse innen forhørsteknikker. For øvrig ønsker stasjonssjefen å benytte den større samlede bemanningen mindre spesialisert for å styrke fleksibiliteten og stasjonens robusthet.

Bergen vest peker også på et forhold enkelte lensmannsdistrikter trekker fram: endringer tapper energi og fokus, og for mannskapet kan det være godt å få tid til å la endringene få sette seg, før nye omfattende endringer innføres.

5.2 Vurderinger fra de ansatte

5.2.1 Hovedfunn

Medarbeiderne er noe mer forbeholdne med hensyn til resultater av grensereguleringer og prøveordningen for øvrig, enn det lensmenn og ordførere/rådmenn gir uttrykk for. Det er mange som opplever at man etter regionreformen ikke i tilstrekkelig grad har klart å utnytte det forebyggende potensialet, være mer synlig, øke servicegraden eller levere tjenester med høyere kvalitet. Gjennomgang av åpne svar i undersøkelsen gir oss noen holdepunkter for å forstå hva som er de underliggende årsakene til at medarbeidere i undersøkelsen gir en dårligere vurdering av regionordningens resultater. Det pekes både på sider ved regionaliseringen og på endringer som ikke kan føres tilbake til dette og prøveordningen for øvrig. Følgende momenter blir blant annet trukket fram:

- Ledige stillinger har blitt stående vakante.
- Det er gjennomført reduksjon i bemanningen ved noen lensmannsdistrikter.

- Større enheter medfører at den lokale tilknytningen polititjenestemenn har til det geografiske område, svekkes.
- Det brukes mer tid til møter, rapporteringer o.l.
- Man har blitt flinkere til å konsentrere seg om de viktigste arbeidsoppgavene, men dette har gått utover hvordan vi møter de fleste blant publikum som har behov for hjelp og veiledning i mindre alvorlige saker.

Det synes ikke å være systematiske ulikheter mellom ansatte i lensmannsdistrikter av ulik størrelse med hensyn til hvordan man opplever virkningene av regionordningen.

Undersøkelsen kan imidlertid tyde på at sivilt ansatte – på enkelte punkter – har en mer positiv opplevelse av hvilke mål som er nådd med reformen enn det de politi-utdannede har.

5.2.2 Spørreundersøkelse som kilde

Alle medarbeidere i de berørte distrikter fikk anledning til dele sin erfaring med regionordningen i en elektronisk spørreundersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang i juni 2010. Svarprosenten var noe lav (42,4 %), men fordelingen av respondentene etter stillingskategori og arbeidsoppgaver tyder likevel på at utvalget er forholdsvis representativt. Se etterfølgende tabell.

Tabell 5-1: Fordeling av svar etter stillingskategori

	Prosent	Antall
Politibetjent, politibetjent 1, politibetjent 2, politibetjent 3	37,9	36
Politiførstebetjent og politioverbetjent	24,2	23
Politiinspektør uten påtalemyndighet, lensmann og politistasjonssjef	10,5	10
Administrativ lederstilling	4,2	4
Rådgiver, seniorrådgiver, førstekonsulent, konsulent og seniorkonsulent	14,7	14
Annen administrativ stilling	2,1	2
Annen sivil fagstilling	6,3	6
<i>SUM</i>		<i>95</i>

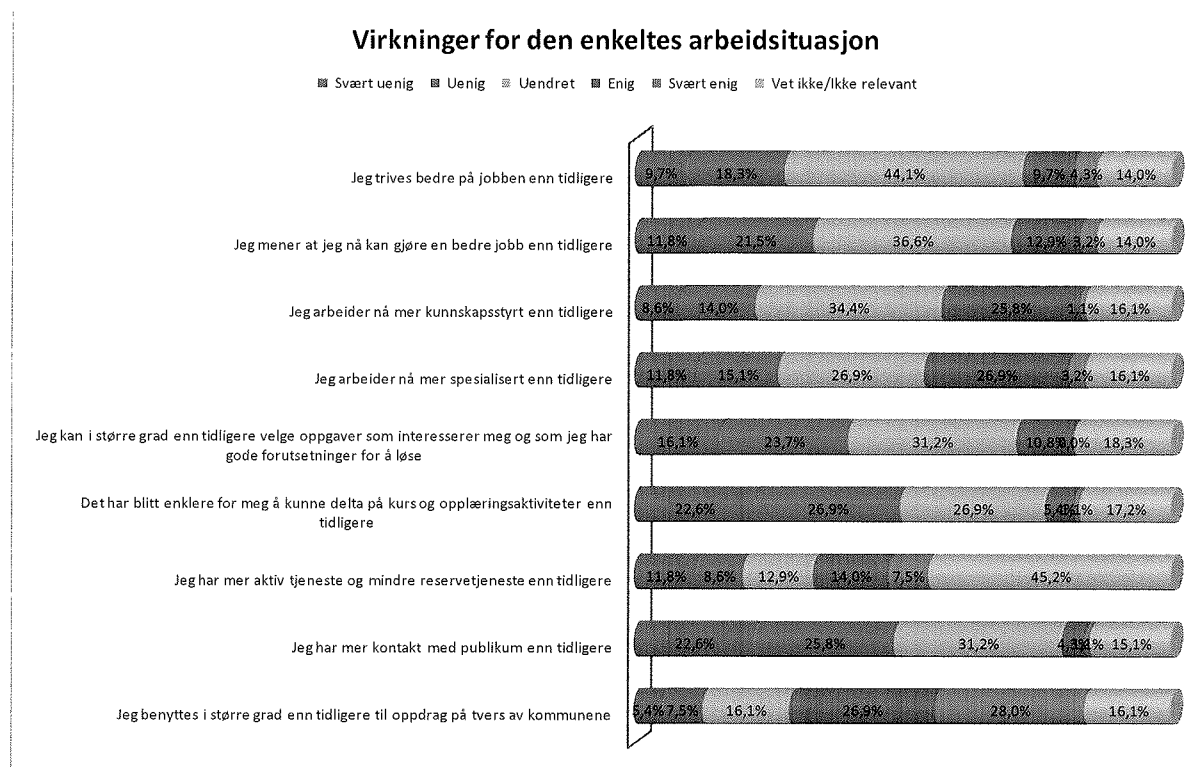
Oversikt over respondentenes to viktigste arbeidsområder er tatt inn i vedlegg 1 og viser at de svarende dekker alle politiets tjenesteområder. Etterforskning og ordens-tjeneste er de områdene som er best representert i undersøkelsen, hvilket også stemmer med andre undersøkelser om ressursbruken ved lensmannskontorene.

Blant de svarende var 60 av 95 ansatte ansatt i et av lensmannskontorene før man dannet felles driftsenheter i 2005.

5.2.3 Nærmere omtale av resultater fra medarbeiderundersøkelsen

Virkninger for den enkeltes arbeidssituasjon

Det ble i undersøkelsen stilt en rekke spørsmål knyttet til hvordan reformen har påvirket den enkelte medarbeiders arbeidssituasjon. Spørsmålene ble stilt som påstander. Resultatene vises i figur nedenfor.



Figur 5-1: Virkninger for den enkeltes arbeidssituasjon. N=93

Av figuren kan vi blant annet lese følgende:

- De ansatte opplever at man nå i større grad benyttes til oppdrag på tvers av kommunene.
- En stor andel av de spurte opplever ikke at de har mer kontakt med publikum enn tidligere.
- En liten overvekt av respondentene opplever at de nå arbeider mer spesialisert og mer kunnskapsbasert enn tidligere. Det er i særlig grad de sivilt ansatte som oppgir at de nå arbeider mer spesialisert enn tidligere.
- Bare 14 % av de svarende er enig/svært enig i at man trives bedre på jobben, 44 % sier at trivsel på jobb er uendret, mens 28 % er svært uenig/uenig i at de trives bedre på jobb.

Endret fleksibilitet?

Hypotesen har vært at sammenslåingen av flere mindre lensmannsdistrikter vil bidra til at driften av virksomheten kan bli mer fleksibel slik at den i større grad kan tilpasses endringer og behov.

Ansattundersøkelsen gir oss ikke noe entydig svar på dette spørsmålet, se figur 6-4, vedlegg 1. I underkant av 20 % av de svarende opplever at det ikke har skjedd noen endringer. 33,7 % er svært uenig/uenig i at sammenslåingen har ført til at virksomheten er blitt mer fleksibel slik at den i større grad kan tilpasses endringer og behov. Samme andel (33,7 %) er imidlertid svært enig/enig i at virksomheten har blitt mer fleksibel.

I den grad man opplever at man har oppnådd større fleksibilitet og tilpasningsevne synes dette i første rekke å ha sammenheng med at de nye distriktene har flere ressurser å spille på og at man nå har flere folk i aktiv tjeneste. Tydeligere fullmakter til lensmennene synes også å spille en viss rolle. Se figur 6-5, vedlegg 1.

I undersøkelsen ble det også gitt mulighet til å gi en forklaring på hvorfor fleksibiliteten eventuelt ikke har økt. I svarene som ble gitt i form av åpne svar, leser vi at store geografiske områder og knappe ressurser gjør det vanskelig å gjennomføre en fleksibel bruk av ressursene i distriktet. De minste kontorene må fortsatt bestå, hvilket gjør at det går med mye tid til kjøring mellom kontorene. En del tjenestemenn opplever dessuten at det har blitt mer bruk av reservetjeneste, noe som også gjør det vanskeligere å utnytte ressursene der de trengs mest.

Økt synlighet?

Det er bare 11 av 92 svarende som er svært enig eller enig i at den publikumsrettede delen av virksomheten har blitt mer synlig. Dette tilsvarer om lag 12 % av dem som har svart på dette spørsmålet. Hele 51 av de svarene er svært uenig eller uenig i at virksomheten har blitt mer synlig. Denne gruppen utgjør om lag 55,5 % av dem som har svart. Resultatene er gjengitt i figur 6–6, vedlegg 1. Av kommentarene går det fram at man nå har større geografiske områder å dekke, men har ikke flere folk til å betjene det nye området. Man klarer ikke å opprettholde samme frekvens på patruljering ved sammenslåingen, blir det sagt.

Utnyttelse av det forebyggende potensialet?

Respondenten ble bedt om å ta stilling til påstanden om at det forebyggende potensialet utnyttet bedre nå, jf. figur 6–7, vedlegg 1. Undersøkelsen viser at 54,3 % av de svarende er svært uenig/uenig i denne påstanden. Det er bare 20,7 % som sier seg svært enig/enig i påstanden. 17,4 % opplever at det ikke har skjedd noen endringer på dette feltet. Synspunktene som kommer fram i ansattundersøkelsen, deles av enkelte ordførere og rådmenn. Resultatene kan dermed tyde på at de nye lensmannsdistriktene har en jobb å gjøre når det gjelder å styrke det forebyggende arbeidet, men vi er usikre på om dette har sammenheng med grensereguleringene eller andre endringer i politi- og lensmannsdistriktenes rammebetingelser.

Det er gitt mange forklaringer til hvorfor man ikke klarer å arbeide mer forebyggende enn tidligere. En gjennomgang av de innkomne kommentarene viser at dette kan ha sammenheng med:

- Mindre kapasitet på grunn av nedskjæringer i antall årsverk.
- Ikke høy nok prioritering av forebyggende arbeid.
- Forebyggende arbeid blir forsømt på de mindre stedene fordi mannskapene styres til de store tettstedene.
- Vanskelig å holde oversikt i de nye distriktene på grunn av store avstander.

Blant respondentene som opplever at man nå utnytter det forebyggende potensialet bedre, mener man at etablering av politiråd har vært viktigst i denne sammenheng. Se figur 6–8, vedlegg 1.

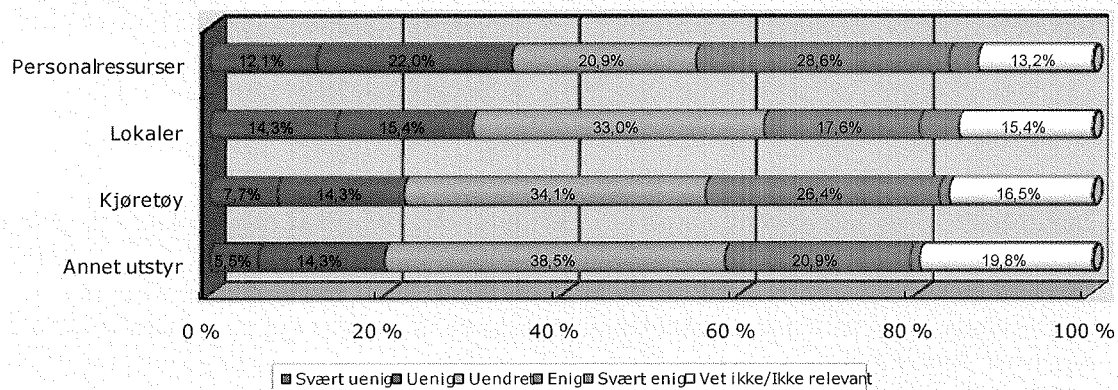
Bedre utnyttelse av ressursene?

I ansattundersøkelsen ble det spurt om sammenslåingen har gitt en bedre utnyttelse av:

- Personalressurser
- Lokaler
- Kjøretøy
- Annet utstyr

Resultatet vises i figuren nedenfor.

12. Jeg mener sammenslåingen har gitt en bedre utnyttelse av ressursene distriktet disponerer mht;



Figur 5-2: Har sammenslåingen gitt en bedre utnyttelse av ressursene? N=91

Undersøkelsen viser at det ikke er noen entydig oppfatning blant de spurte om man har fått til en bedre utnyttelse av de ressursene som lensmannsdistriktene disponerer.

Bedre service enn tidligere?

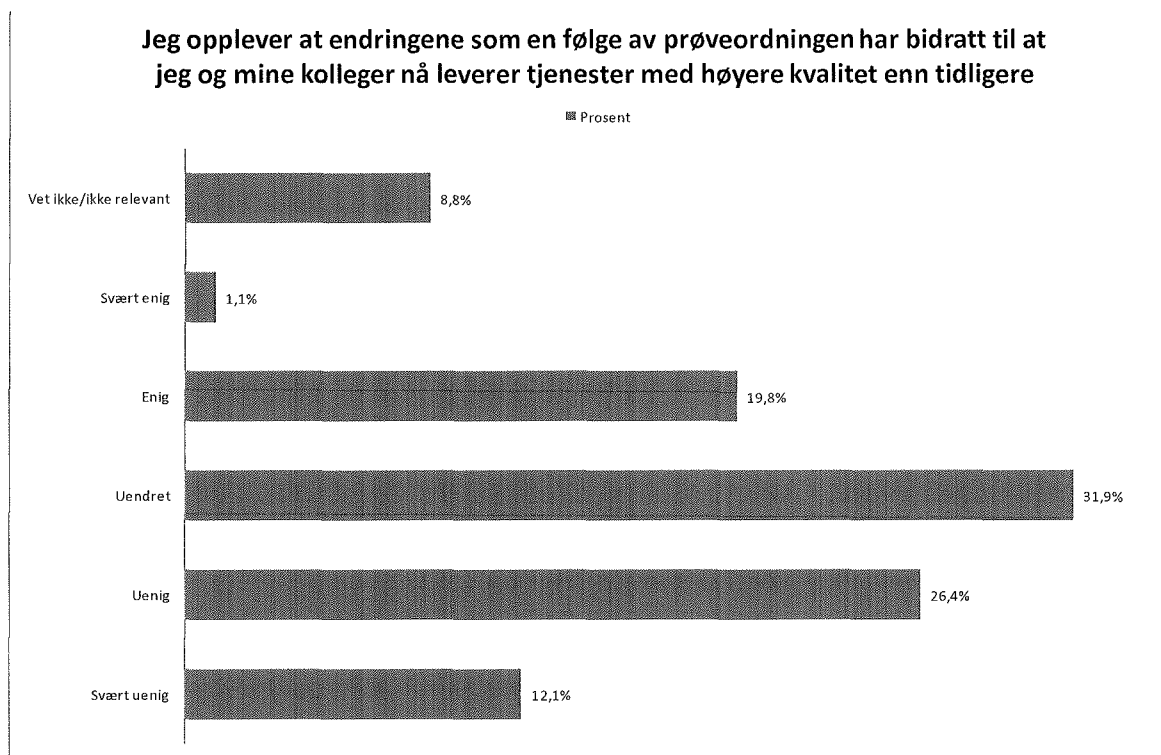
Det er ganske få blant de svarende som opplever at sammenslåingen har ført til bedre service enn tidligere. Det er kun 10 av 91 som er enig/svært enig i dette, hvilket utgjør 11 % av dem som har svart.

På den annen side er 55 respondenter (60,5 %) som er uenig/svært uenig i at det er oppnådd bedre service. 20 respondenter (22 %) mener at servicegraden er uendret. Se figur 6–9, vedlegg 1.

Innenfor gruppen av respondenter som opplever at servicegraden er styrket, blir bedre eller mer tilpasset kompetanse hos tjenestemennene oppgitt som den viktigste årsaken til forbedring. Raskere ekspedering og økt tilgang på telefon blir også trukket fram.

Har prøveordningen ført til at man nå leverer tjenester med høyere kvalitet?

Avslutningsvis ble det spurt om forsøksordningen har ført til at man nå leverer tjenester med høyere kvalitet. Svarene på dette spørsmålet er framstilt i figur 5–3 nedenfor.



Figur 5-3: Har prøveordningen ført til at man nå leverer tjenester med høyere kvalitet enn tidligere? N=91

Det er en overvekt av ansatte som mener at forsøksordningen ikke har ført til høyere kvalitet i de tjenestene som lensmannsdistriktene leverer. 35 av 91 respondenter (38,5 %) mener dette. På motsatt side av skalaen ser vi at 19 respondenter (30,9 %) er enig i at grensereguleringene har ført til at man nå leverer tjenester med høyere kvalitet.

5.3 Politimesterens betraktninger

Agenda Kaupang har hatt stor nytte av samarbeidet med ressursgruppen Politidirektoratet etablerte i forbindelse med evalueringsoppdraget, jf. kapittel 0.

I tillegg til å bistå med innhenting av eksisterende dokumentasjon og legge til rette for våre mange intervjuer, har ressursgruppen blitt nyttet til å drøfte foreløpige funn underveis i arbeidet. Som en del av evalueringsarbeidet ble ledelsen i politidistriktet oppfordret til selv å sette i pennen sin vurdering av erfaringene med prøveordningen så langt samt mulige videre tiltak.

I dokumentet "Evaluering av fase 4 – betraktninger fra politimesteren i Hordaland" datert 8.7.2010 reflekterer politidistriktets ledelse over gjennomføringen av fase 4 så langt, og veien videre. Dokumentet gir også en kortfattet og presis framstilling av grunnlaget for fase 4 (prøveordningen) og er lagt ved denne rapporten som vedlegg 3.

I dette avsnittet gjengis noen refleksjoner i politimesterens dokument:

Om gjennomføringen og evalueringen av fase 4

"Når man skal evaluere effekten av endringene i fase 4, er det viktig også å vurdere de siste års endringer i forutsetningene og rammebetingelsene. Deler av kriminalitetsbildet har i vesentlig grad endret karakter. Vi har fått betydelig innslag av organiserte utenlandske kriminelle bander, både i by og land. Samfunnets krav til presisjon og dokumentasjon er skjerpet. De ansatte har fått mer regulerte arbeidsforhold og sterkere vern av fritiden."

Agenda Kaupang er enig i at dette er forhold som må tas i betraktning. Disse faktorene gjør det vanskelig å måle isolerte effekter av prøveordningen. I avsnitt 4.6 (Publikums vurderinger) og 6.3.3 (Utvikling i saksbehandlingstid og oppklaringsprosent) har vi forsøkt å "filtrere" bort virkningen av disse faktorene ved å sammenlikne med andre politidistrikt som ikke har vært berørt av prøveordningen. Denne sammenlikningen klarer likevel ikke å ta hensyn til at Hordaland politidistrikt kan ha blitt rammet sterkere av politiaksjonene i 2008 og 2009 enn ellers sammenliknbare politidistrikter.

"Et annet vesentlig moment når effekten av de organisatoriske endringene i fase 4 skal evalueres, er å dra de sammenliknende vurderingene tilbake til før 1. januar 2005. De fleste gevinstene ble tatt ut ved innføringen av den administrative regionsordningen. Selv om måloppnåelsen i politidistriktet ikke har endret seg vesentlig, har de organisatoriske endringene ført oss nærmere hovedmålene for politireformen.

- Vi har etablert driftsenheter som i større grad har kompetanse og kapasitet til effektivt å forebygge og bekjempe kriminalitet.
- Vi har organisert mer bærekraftige enheter og styrket den generelle vakt- og beredskapsordningen i politidistriktet, med særlig fokus på tjenesteytende og publikumsorienterte beredskapsordninger.
- Omorganiseringen har samlet sett gitt en virksomhet som utnytter ressursene mer effektivt
- Det er videre etablert politiråd i nesten samtlige kommuner. Tilbakemeldingene fra ordførerne og andre aktører er svært positive."

Agenda Kaupang har så langt mulig brukt situasjonen før 2005 som referanse for vurderingen av prøveordningen. Det betyr at vi også ser på virkningene av den operative samkjøringen av driftsenheter som ble introdusert i 2005.

6 Resultater fra politidistriktets egne målinger

6.1 Åpningstider

Det har i perioden 2005–2009 blitt gjennomført noen endringer i kontorstedenes åpningstider. Dersom man måler samlet åpningstid i timer og minutter, uten å ta hensyn til hvor mange innbyggere som søker til de enkelte kontorene, viser det seg at lensmannskontorene alt i alt har fått kortere åpningstider. Men det er en del nyanser i dette bildet. Lensmannskontorene i Nordhordland hadde ved årsskiftet 2008/2009 lengre åpningstid enn det som var tilfelle i 2005. Dette samme gjaldt kontorene i Gulen, Masfjorden og Sollund lensmannsdistrikt. Kontorene i Askøy, Sotra og Øygarden lensmannsdistrikt, kontorene i Voss lensmannsdistrikt og kontorene i Kvam og Samnanger lensmannsdistrikt har alt i alt en kortere åpningstid.

Man har forpliktet seg til å opprettholde et publikumsrettet tjenestetilbud. Målinger foretatt av Hordaland politidistrikt over tid viser at det er få innbyggere som oppsøker de minste kontorene. Således er da også åpningstiden her blitt redusert og de frigjorte ressursene omdisponert til operativ tjeneste.

6.2 Rekruttering

I nullpunktsmålingene gjennomført av Hordaland politidistrikt ble lensmannsdistriktene bedt om å kommentere utviklingen i hvor lett eller vanskelig det har vært å rekruttere kvalifisert personell til lensmannsdistriktet. Flere av distriktene meldte om at det var vanskelig å rekruttere til utlyste stillinger, særlig til de politifaglige stillingene. Det gjaldt Nordhordland lensmannsdistrikt, Gulen, Masfjorden og Sollund lensmannsdistrikt og Hardanger lensmannsdistrikt. Askøy, Sotra og Øygarden lensmannsdistrikt og Kvam og Samnanger lensmannsdistrikt rapporterte om at de hadde hatt god tilgang på søkere. I 2010 har rekrutteringen til politistillinger gjennomgående vært god, hvilket i stor grad skyldes økningen i antall uteksaminerte politistudenter fra Politihøgskolen.

Ett av distriktene meldte om at det hadde vært 30 søker pr. stilling til sivile gjøremål.

6.3 Utvikling i ressursbruk

Etterfølgende opplysninger bygger i hovedsak på informasjon samlet inn via Hordaland politidistrikts nullpunktsmålinger pr. 1.1.2005 og 1.1.2009, altså før de formelle grensereguleringene ble gjennomført. Tallene fanger imidlertid opp eventuelle ressursmessige effekter som ble oppnådd gjennom etablering av felles driftsenheter.

6.3.1 Årsverk

Samlet bemanning i de "nye" lensmannsdistriktene har holdt seg på omtrent samme nivå fra 2005 til 2009, se tabellen nedenfor.

Tabell 6-1: Utvikling i samlet bemanning

Alle lensmannsdistriktene		
	Årsverk pr. 1.1.2005	Årsverk pr. 1.1.2009
Samlet bemanning	151,25	149,10

I perioden er det imidlertid gjennomført bemanningsreduksjoner i noen lensmannsdistrikter og bemanningsøkninger i andre distrikter. Tallene viser at det i perioden 1.1.2005 til 1.1.2009 ble foretatt *bemanningsreduksjoner* i:

- Gulen, Masfjorden og Sollund (1,5 årsverk)
- Hardanger (3,0 årsverk)

Vi får oppgitt at bemanningsreduksjonen i Gulen, Masfjorden og Sollund har hatt sammenheng med at man ikke har hatt søkere til de ledige stillingene. Hardanger lensmannsdistrikt har fått en bemanningsreduksjon på tre årsverk i sammenheng med at distriktet fikk en uforholdsmessig stor bemanning etter at Hardanger politidistrikt ble en del av Hordaland politidistrikt. Voss lensmannsdistrikt har i perioder hatt en lavere bemanning på grunn av at man har valgt å gå med vakanser over lenger tid som følge av sykdomsperioder hos flere ansatte av slik karakter at det var vanskelig å ansette vikarer.

Det ble gjennomført *bemanningsøkning* i:

- Askøy, Sotra og Øygarden (3,55 årsverk)

Bemanningen var i perioden uendret i:

- Nordhordland
- Kvam og Samnanger
- Fusa og Tysnes⁶

Bemanningsøkningen er i hovedsak et resultat av en lokal tilpasning av politiets bemanningsmodell, den såkalte Først & Høverstad-modellen.

I tallmaterialet som ble innhentet i nullpunktsmålingene, ble lensmannsdistriktene bedt om å oppgi bemanningstall for både polisiære gjøremål, sivil rettspleie, forvaltningsoppgaver og administrative gjøremål. Noen av lensmannsdistriktene fant det vanskelig å fordele årsverkene etter en så detaljert måte som var ønskelig fra politidistriktets side. Det har derfor ikke vært mulig å gi en samlet oversikt over hvordan bruken av tilgjengelige årsverk har fordelt seg etter:

- Ordenstjeneste
- Trafikk
- Etterforskning
- Forebyggende
- Sivil rettspleie
- Utlendingssaker
- Pass
- Andre sakstyper
- Administrative gjøremål

Vi har imidlertid kunnet se hvordan ressursinnsatsen har endret seg når det gjelder henholdsvis:

- Polisiære gjøremål og
- Sivil rettspleie, forvaltning og administrative gjøremål.

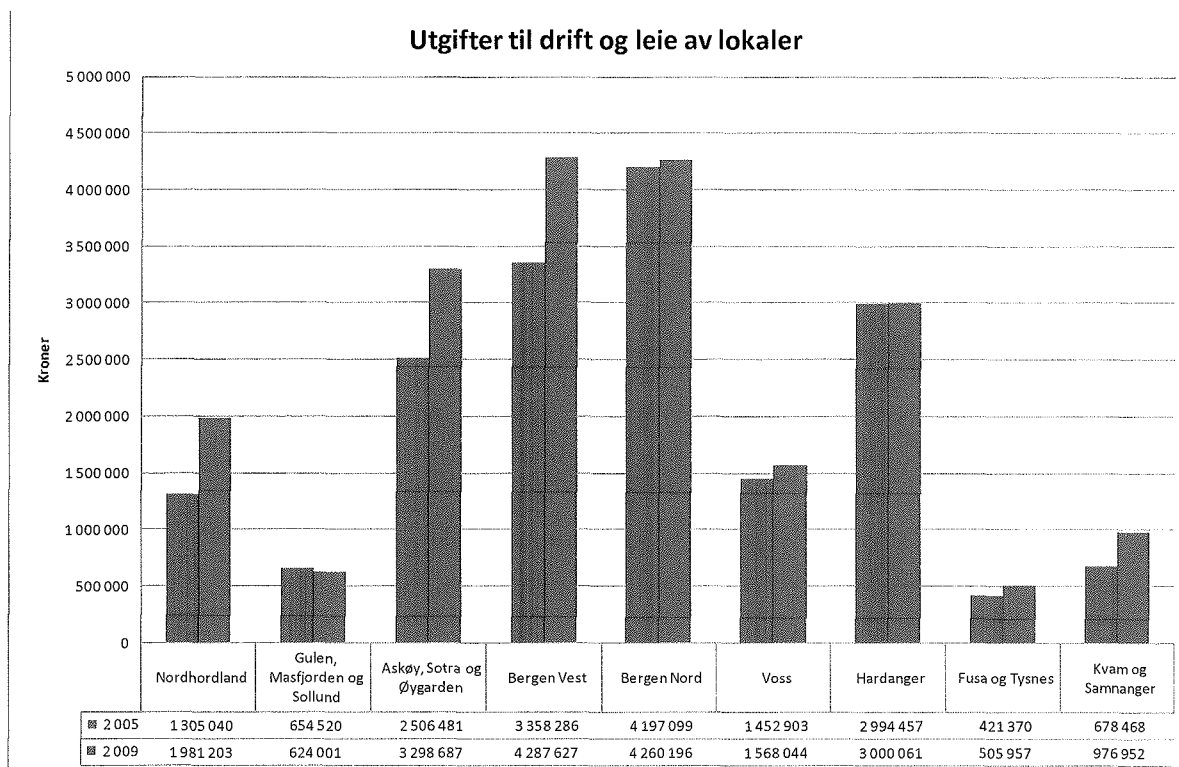
Det har i perioden vært en klar nedgang i årsverksinnsats til polisiære gjøremål (–7,95 årsverk) og en klar økning i årsverksinnsats til sivil rettspleie, forvaltning og administrative gjøremål (+5,8 årsverk)⁷. En del av den økte bemanningen innenfor sivile gjøremål, forvaltning og administrative gjøremål har sammenheng med at man i perioden har fått overført ressurser fra kommunene for å ivareta sekretariatsfunksjonen for forliksrådene.

⁶ Bemanningen i Fusa og Tysnes lensmannsdistrikt er senere økt med 1 årsverk, Nordhordland og Voss lensmannsdistrikt med 1 årsverk og Askøy, Sotra og Øygarden lensmannsdistrikt med 2 årsverk.

⁷ Tallmaterialet fra Fusa og Tysnes er bare oppgitt for distriktet samlet, og inngår derfor ikke i beregningene.

6.3.2 Utgifter til lokalleie

Alle lensmannskontorene har i løpet av perioden 2005–2009 hatt en økning i utgifter til leie og drift av kontorlokaler, med unntak for Hardanger lensmannsdistrikt og Gulen, Masfjorden og Sollund lensmannsdistrikt. Utgiftsøkningen har i stor grad sammenheng med indeksregulering av de løpende husleiekontraktene. Figuren nedenfor viser utviklingen i de nominelle kontorlokalutgiftene for de enkelte lensmannsdistriktene.



Figur 6-1: Utvikling i utgifter leie og drift av kontorlokaler

Hovedkontoret i Kvam og Samnanger lensmannsdistrikt har (nylig) flyttet inn i nye lokaler i Nordheimsund og har således fått dyrere kontorlokaler enn det som framgår av figuren ovenfor. Det samme er tilfellet i Nordhordland, der kontoret i Knarvik er utvidet og at man har flyttet inn i nytt hovedkontor på Askøy.

Det har pr. dags dato ikke vært gjennomført store endringer i den geografiske kontorstrukturen selv om det er atskillig mindre aktivitet ved de kontorene som ikke lenger er "hovedkontor" i lensmannsdistriktet. Dette er et resultat av at man har forpliktet seg til å opprettholde et publikumstilpasset tjenestetilbud. Noen av lensmennene vi har snakket med gir uttrykk for at en for stor del av distriktets ressurser bindes opp til å holde liv i umoderne lokaler som i liten grad blir brukt.

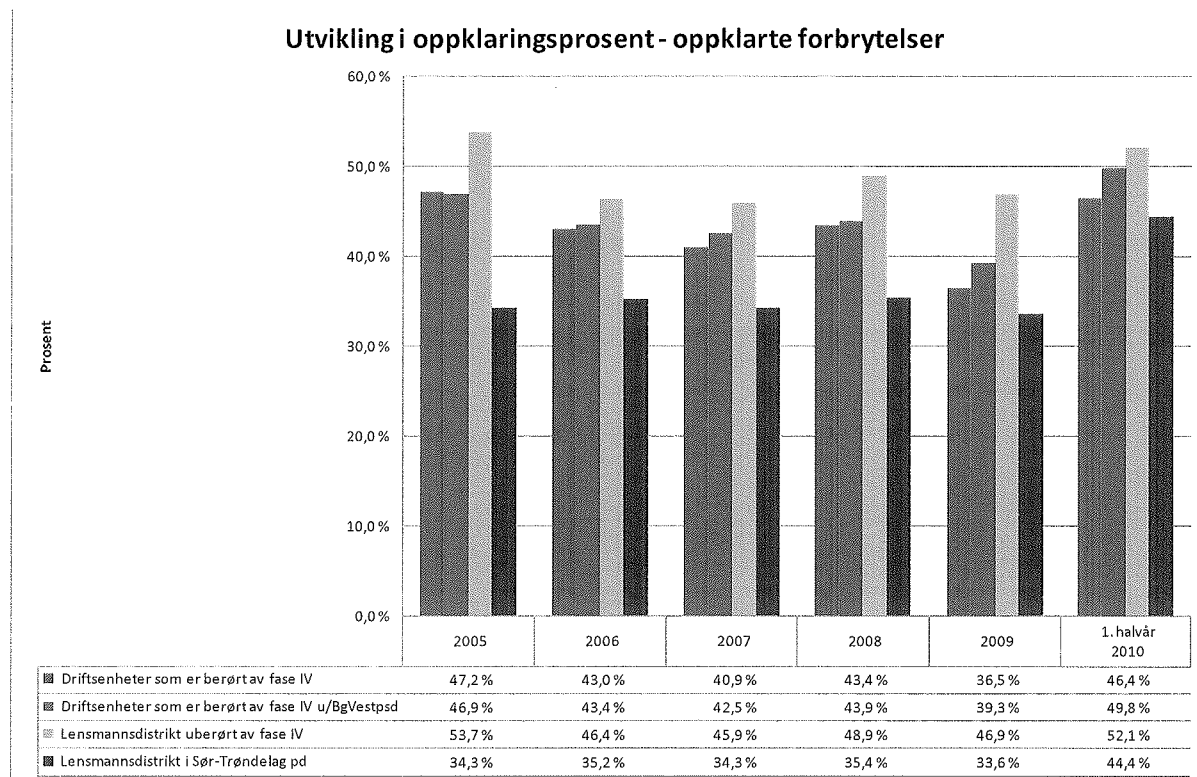
Sett med bakgrunn i de forpliktelser som påhviler lensmannsdistriktene om å opprettholde et publikumstilpasset tjenestetilbud, kan man etter vår vurdering ikke påregne reduksjon i utgiftene til drift og leie av lokaler i de nærmeste årene. Politidistriktet har satt i verk et prosjekt som skal vurdere kontorstrukturen i lys av de besøkstall som er registrert i prøveperioden og de distriktsovergripende vakt- og beredskapsordningene som det samme prosjektet har fått i oppdrag å utrede.

6.3.3 Utvikling i saksbehandlingstid og oppklaringsprosent

Ved hjelp av tallmateriale utarbeidet av Hordaland politidistrikt har det vært mulig å beskrive utviklingen i oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser for driftsenheter berørt av fase IV, driftsenheter berørt av fase IV ekskl.

Bergen vest politistasjonsdistrikt og lensmannskontorer i Hordaland politidistrikt, som har vært uberørt av fase IV. I samråd med oppdragsgiver er tallene sammenliknet med lensmannsdistrikter i Sør-Trøndelag lensmannsdistrikt. Vi har valgt å sammenlikne med lensmannsdistriktene i Sør-Trøndelag fordi man her fortsatt har mange små lensmannskontorer med flere likhetstrekk med den strukturen man hadde i Hordaland politidistrikt før prøveordningen ble gjennomført.

Vi ser først på utvikling i oppklaringsprosent for oppklarte forbrytelser.

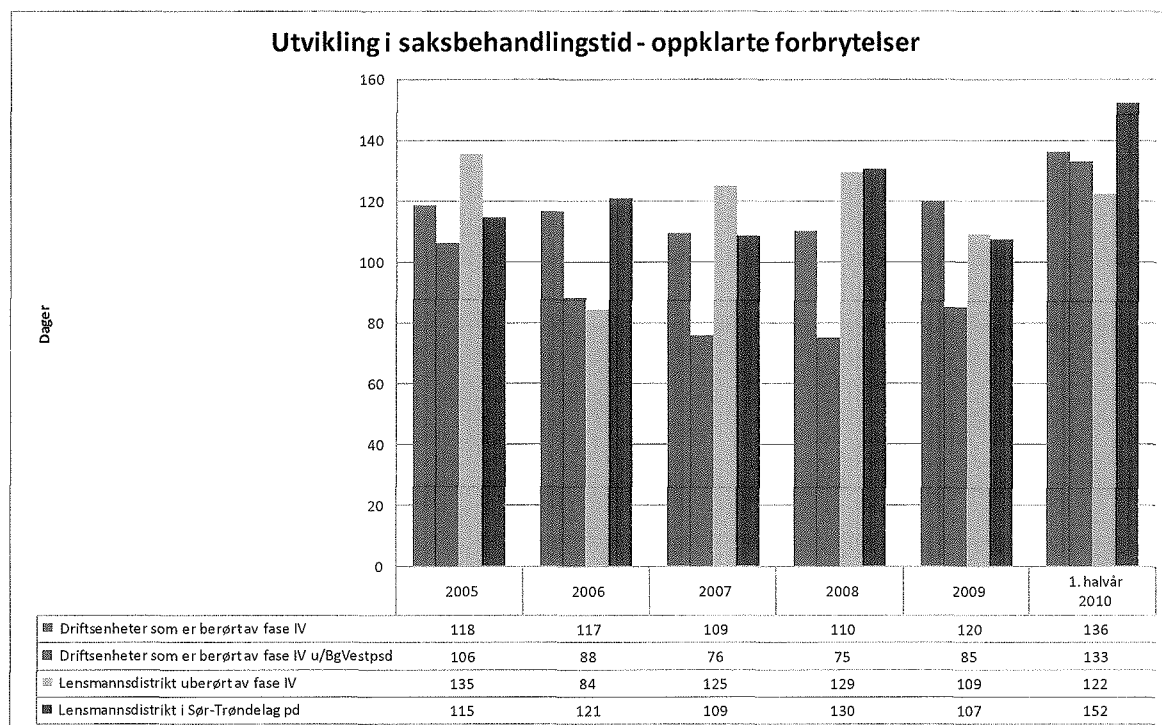


Figur 6-2: Utvikling i oppklaringsprosent – oppklarte forbrytelser

Grafen viser at:

- Oppklaringsprosentene i samtlige driftsenheter – både i Hordaland og Sør-Trøndelag politidistrikt – hadde en nedgang i 2009.
- Lensmannsdistriktene i Sør-Trøndelag politidistrikt har på alle sammenlikningstidspunktene hatt en lavere oppklaringsprosent enn lensmannsdistriktene i Hordaland politidistrikt.
- Lensmannsdistriktene i Hordaland som ikke har vært berørt av fase IV, har i hele perioden hatt en høyere oppklaringsprosent enn de andre lensmannsdistriktene.
- Innenfor gruppen av driftsenheter som er berørt av fase IV, har oppklaringsprosenten økt mer i gruppen av driftsenheter ekskl. Bergen vest enn i gruppen av driftsenheter medregnet Bergen vest politistasjonsdistrikt.

Når det gjelder utvikling i saksbehandlingstid for de samme gruppene av driftsenheter, kan vi stille opp følgende diagram, jf. figur under.



Figur 6-3: Utvikling i saksbehandlingstid – oppklarte forbrytelser

Resultatene fra sammenlikning i utvikling i saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser atskiller seg litt fra det mønsteret vi så når det gjaldt utvikling i oppklaringsprosent. Vi ser nå at:

- Lensmannsdistriktene i Sør-Trøndelag hadde lengst saksbehandlingstid i 2006, 2008 og 1. halvår 2010. I 2005 og 2009 var det driftsenhetene berørt av fase IV inkl. Bergen vest politistasjonsdistrikt som hadde lengst saksbehandlingstid. I 2007 var det lensmannsdistriktene som var uberørt av fase IV som hadde lengst saksbehandlingstid.
- Fra 2008 til 2009 økte saksbehandlingstiden i driftsenhetene som var berørt av fase IV. Både lensmannsdistriktene i Hordaland politidistrikt som var uberørt av fase IV og lensmannsdistriktene i Sør-Trøndelag politidistrikt, hadde nedgang i saksbehandlingstiden fra 2008 til 2009.
- Gruppen av lensmannskonterer ekskl. Bergen vest politistasjonsdistrikt har hele tiden hatt lavere saksbehandlingstid enn når Bergen vest er tatt med i beregningsgrunnlaget.

Sammenlikningsresultatene viser etter vår vurdering at lensmannsdistriktene i Hordaland politidistrikt har hatt en bedre måloppnåelse både i oppklaringsprosent og saksbehandlingstid enn det lensmannsdistriktene i Sør-Trøndelag har hatt. Vi ser imidlertid at de lensmannsdistriktene i Hordaland politidistrikt som ikke har vært berørt av fase IV, har hatt høyere oppklaringsprosent enn de distriktene som har vært med i fase IV. Dette kan sannsynligvis forklares med at volumet av antall saker er lavt i disse lensmannskontorene, og at det slik sett kan være enklere å oppnå høyere oppklaringsprosent. Bildet er litt annerledes når det gjelder saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser, der lensmannsdistriktene som har vært uberørt av fase IV, har hatt en mer ujevn utvikling enn de andre lensmannsdistriktene.

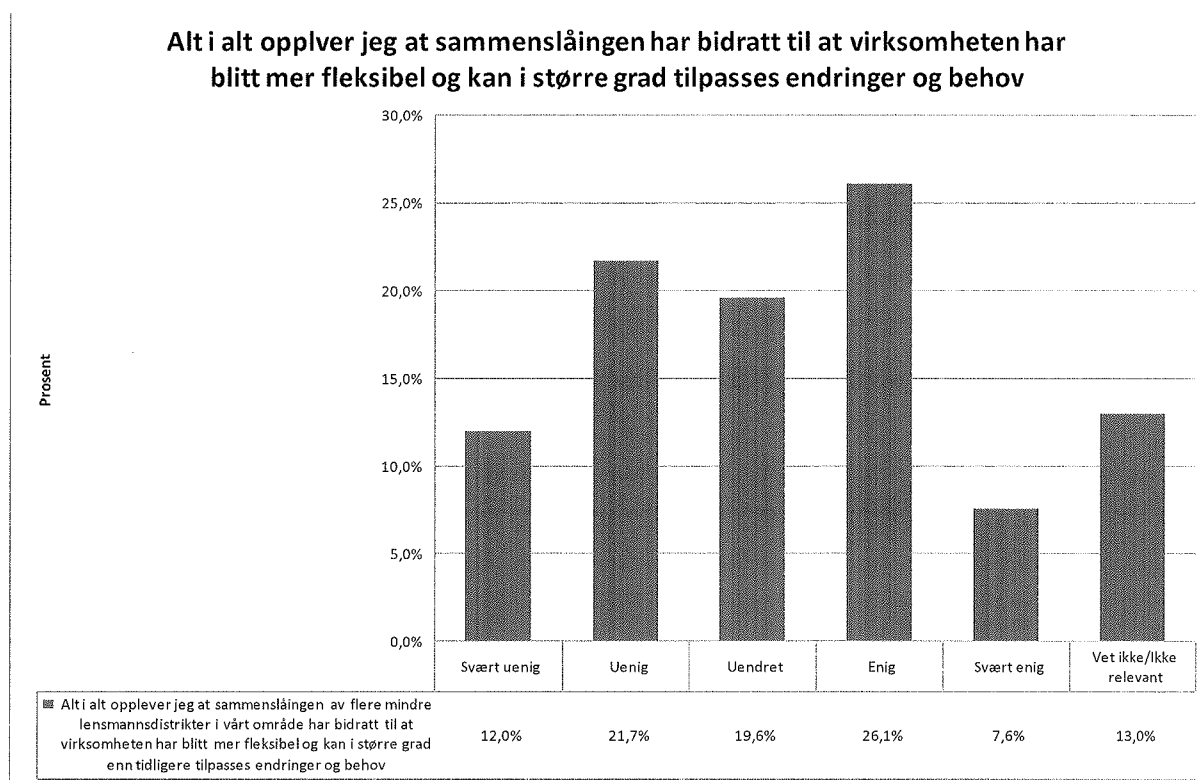
Vi har i tillegg hatt tilgang til oversikter som viser utvikling i oppklaringsprosent og saksbehandlingstider fra desember 2008 til februar 2010 for lensmannsdistriktene som har vært berørt av fase IV. Gjennomgang av materialet gir ikke noe entydig bilde av hvordan utviklingen for det enkelte lensmannsdistrikt har vært. Det har heller ikke vært en del av vårt oppdrag å vise resultater for hvert enkelt lensmannsdistrikt.

Vedlegg 1

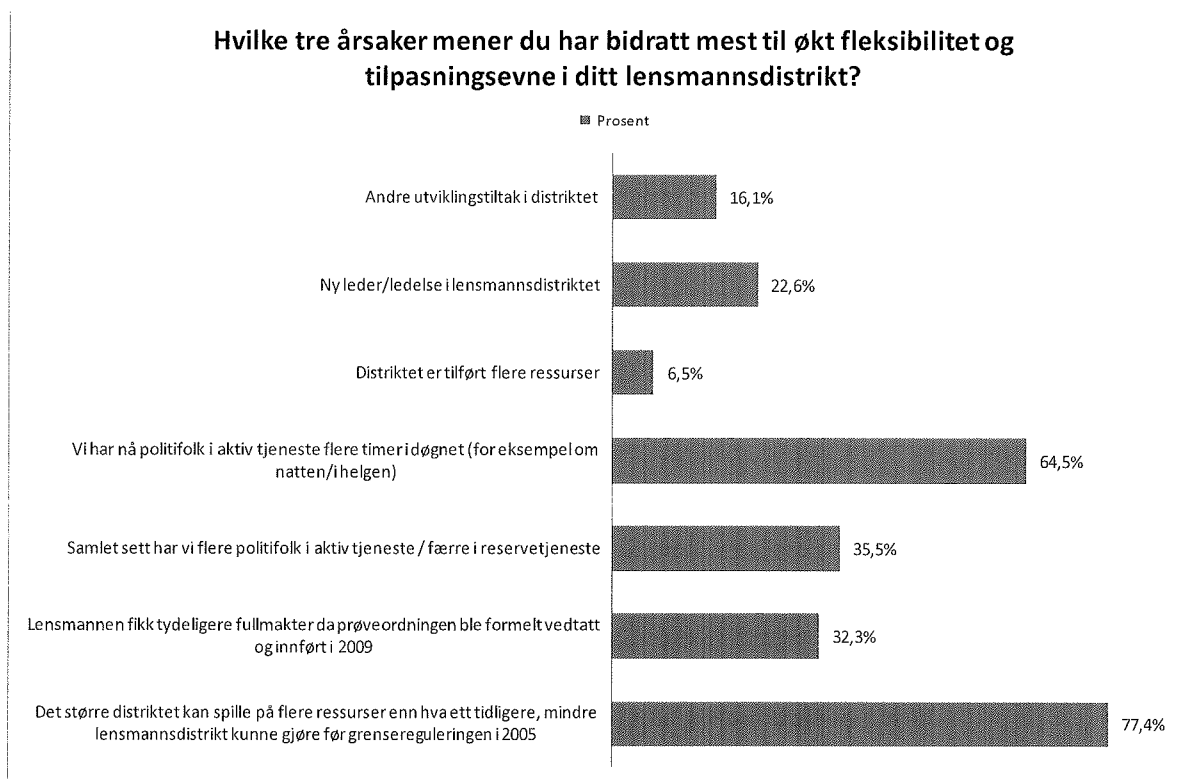
Resultater fra ansattundersøkelsen

Tabell 6-2: Respondentenes to viktigste arbeidsområder

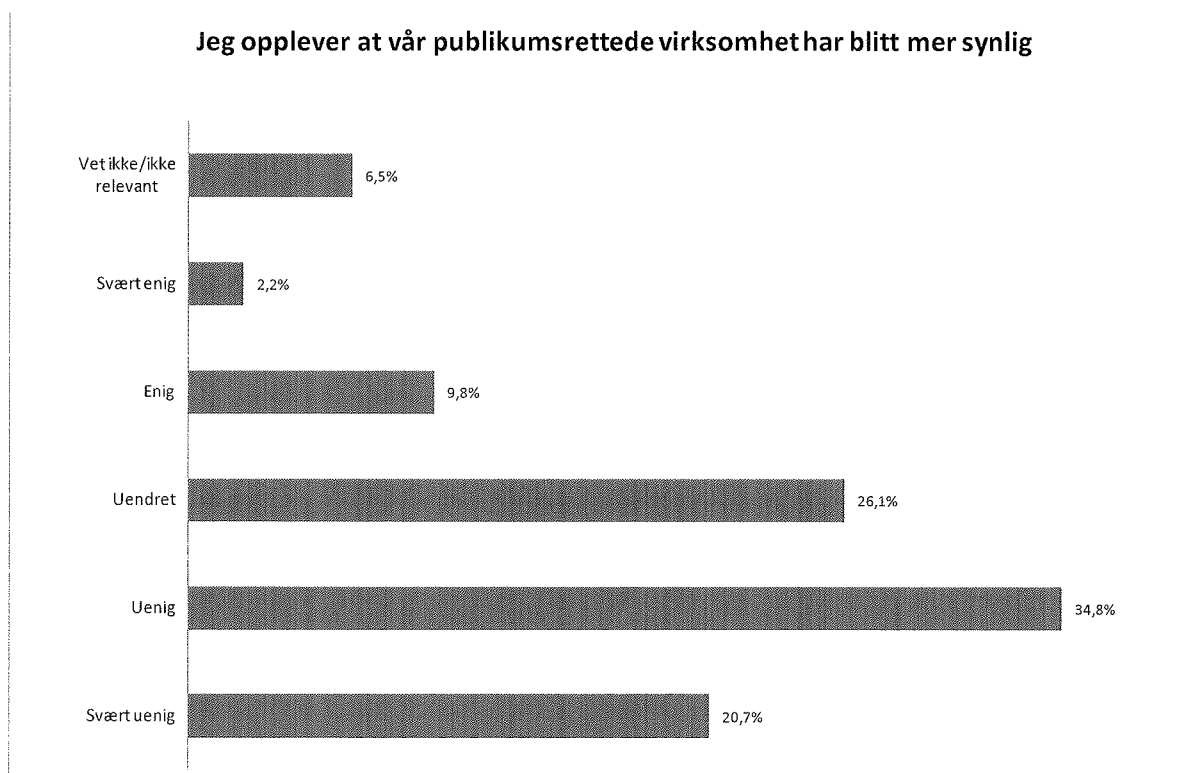
Respondentenes arbeidsområder	Prosent	Antall
Ledelse	16,8	16
Ordenstjeneste	41,1	39
Etterforskning	54,7	52
Forvaltning	23,2	22
Sivile gjøremål	27,4	26
Administrasjon	14,7	14
Annet	3,2	3
SUM		95



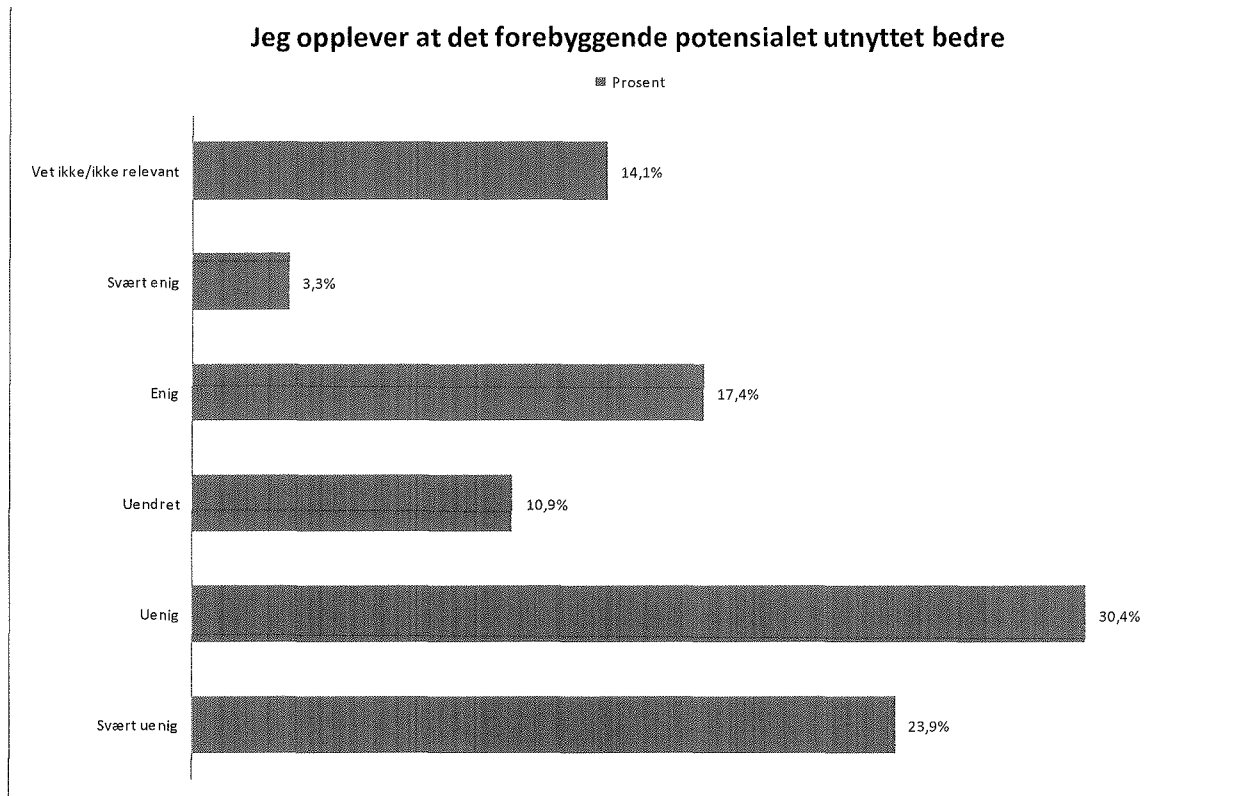
Figur 6-4: Alt i alt opplever jeg at sammenslåingen har bidratt til at virksomheten har blitt mer fleksibel og kan i større grad tilpasses endringer og behov.



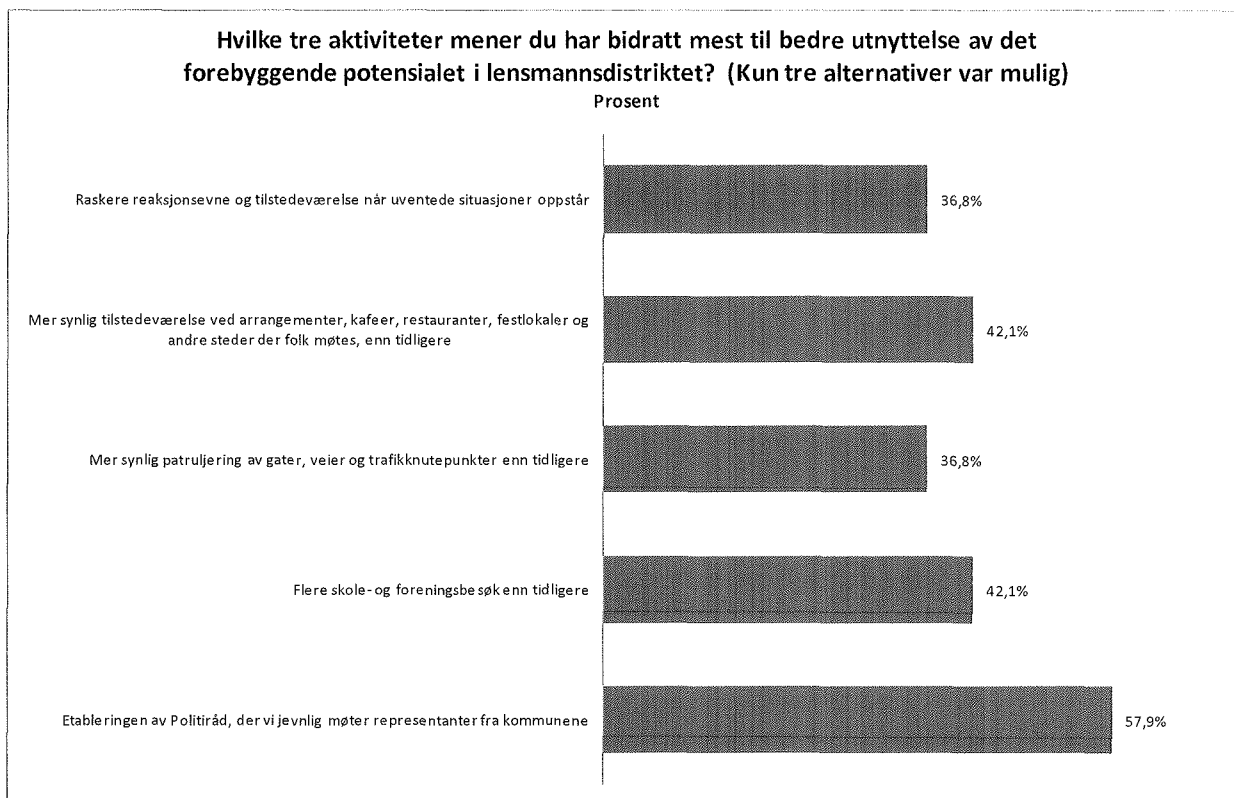
Figur 6-5: Hvilke tre årsaker mener du har bidratt mest til økt fleksibilitet og tilpasningsevne i ditt lensmannsdistrikt? N=31



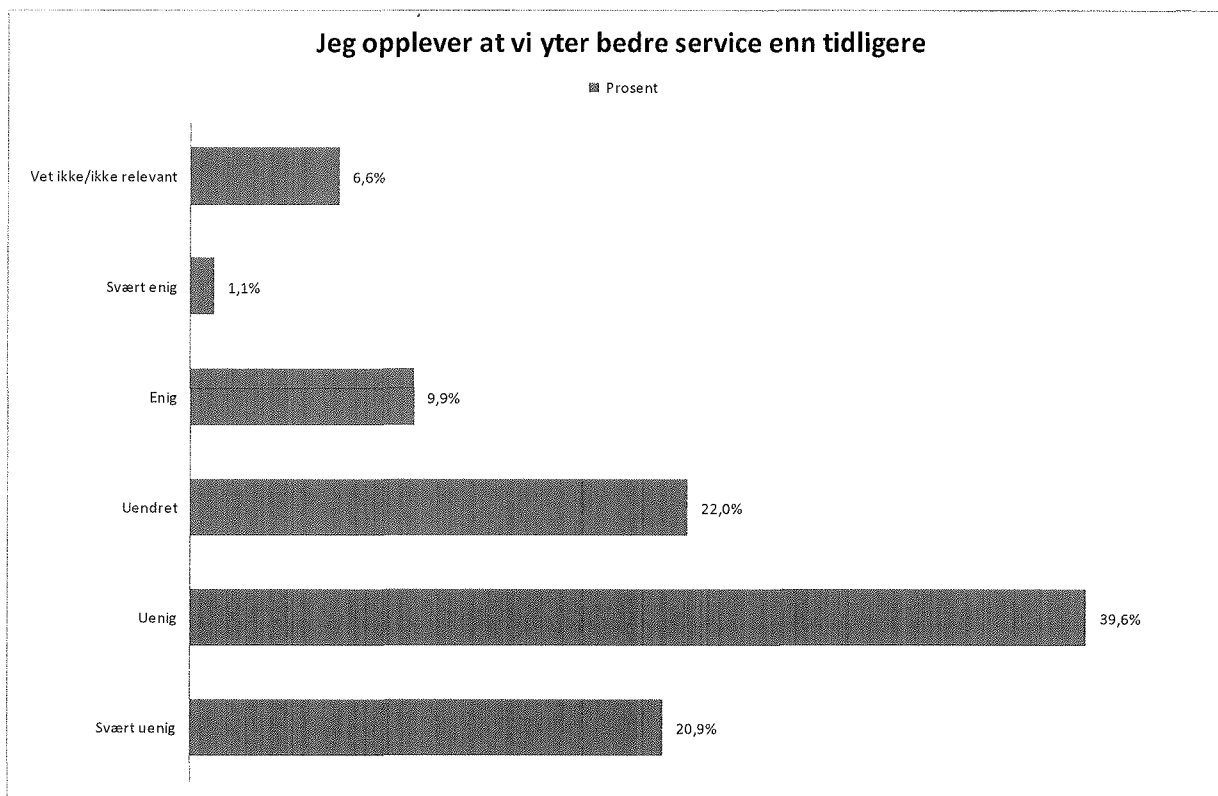
Figur 6-6: Jeg opplever at vår publikumsrettede virksomhet har blitt mer synlig. N=92



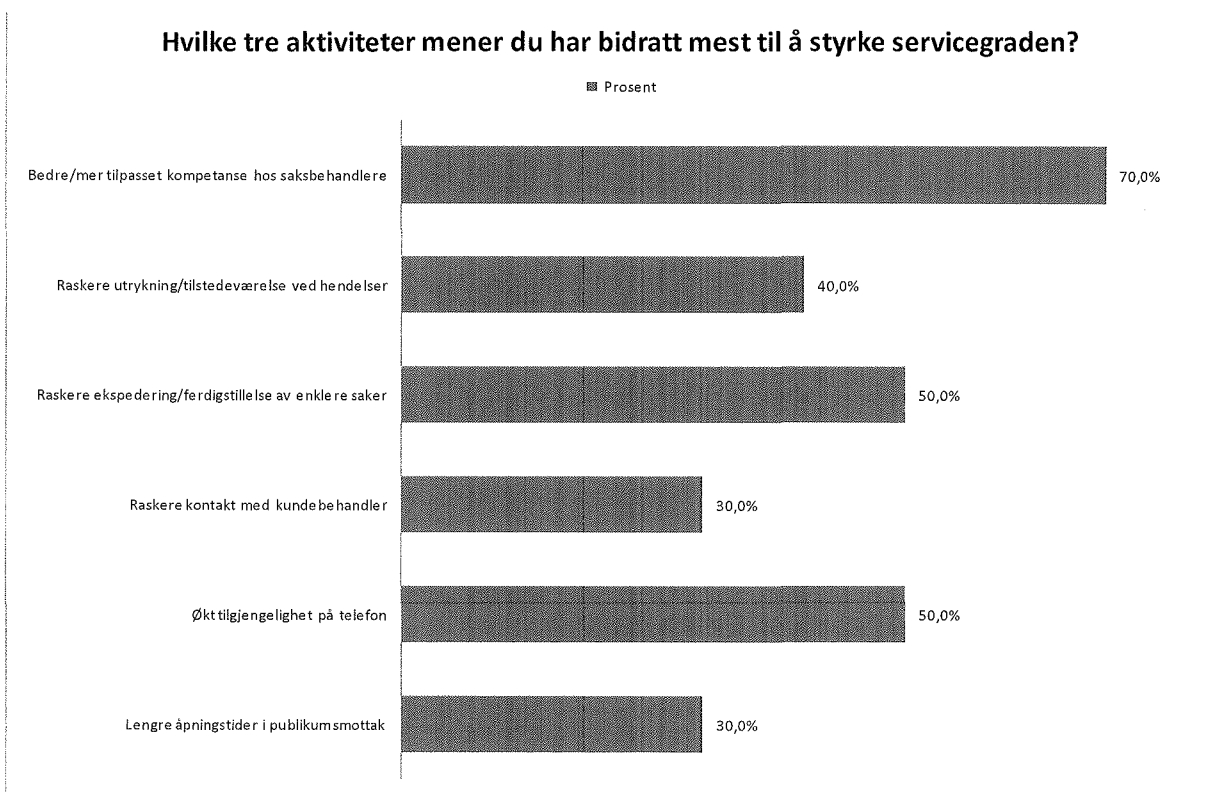
Figur 6-7: Jeg opplever at det forebyggende potensialet utnyttes bedre. N=92



Figur 6-8: Hvilke tre aktiviteter mener du har bidratt mest til bedre utnyttelse av det forebyggende potensialet i lensmannsdistriktet? N=19



Figur 6-9: Jeg opplever at vi yter bedre service enn tidligere. N=91



Figur 6-10: Hvilke tre aktiviteter har bidratt mest til å styrke servicegraden? N=10

Vedlegg 2

Betraktninger fra Hordaland politidistrikt



Politidirektoratet

Postboks 8051 Dep

0031 OSLO

<i>Deres referanse</i>	<i>Vår referanse</i>	<i>Dato</i>	<i>Unntatt offentlighet:</i>
2007/00578	2007/00701-59 016	8. juli 2010	Offl. 15.1

Evaluering av fase 4 – betraktninger fra politimesteren i Hordaland

I henhold til Kgl.res av 29.08.08, Justisdepartementets brev av 12.09.08 og Politidirektoratets brev av 17.12.08 skal det gjennomføres en bred evaluering av ordningen med å prøve ut grensereguleringer, offentlige servicekontorer og et strukturert samarbeid med kommunene (politiråd) i Hordaland politidistrikt – fase 4.

Til å gjennomføre evalueringen av fase 4, har Politidirektoratet inngått avtale med analyse- og rådgivningsselskapet Agenda Kaupang.

Imidlertid finner vi det hensiktsmessig at Hordaland politidistrikt også utarbeider et kortfattet evalueringsdokument der det reflekteres over grunnlaget for fase 4, gjennomføringen av fase 4 og veien videre.

Grunnlaget for fase 4

St. meld. nr. 22 (2000–2001), "Politireform 2000 – Et tryggere samfunn", samt Inst. S. nr. 241 (2000–2001) danner bakgrunnen for gjennomføringen av politireformen. Reformen har blitt delt i flere faser.

Fase 1 innebar for Hordaland politidistrikt sammenslåing av de tidligere politidistriktene Bergen, Hardanger og Hordaland. Ordningen har fungert siden 2003.

Fase 2 omhandlet driftsenhetsstrukturen i politidistriktene. Forslaget fra Hordaland politidistrikt var sammenslåing av en rekke lensmannsdistrikter, men dette ble ikke fulgt opp på sentralt hold. Administrativt ble det i stedet etablert en regionsordning som var i tråd med sammenslåingsforslaget. Antall geografiske driftsenheter ble redusert fra 28 til 14 og dette har fungert fra 1.1.2005.

Fase 3 omhandlet den sivile rettspleie på grunnplanet. Ved endringslov av 25.6.2005 ble den sivile rettspleien på grunnplanet omorganisert, jf. Ot.prp.nr. 53 (2004–2005) og Inst.O. (2004–2004) nr. 77. Endringene ble implementert og trådte i kraft 1.1.2006.

Fase 4 startet i 2007 som en oppfølging av St.meld. nr. 42 (2004–2005) "Politiets rolle og oppgaver" hvor Justisdepartementet ga Politidirektoratet i oppdrag å vurdere følgende:

- Grensereguleringer, dvs. nye geografiske grenser for lensmannsdistriktene
- Opprettelse av servicekontorer hvor dette er hensiktsmessig
- Etablering av politiråd i kommunene

Hordaland og Follo politidistrikter ble utpekt som forsøksdistrikter.

Politidirektoratet ga i sitt oppdragskriv til politidistriktet av 26.2.2007 føringer for organisering og oppgaver i fase 4. Prosjektet skulle gjennomføres i samsvar med intensjonene i St. meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000. Videre skulle "Rammer og retningslinjer for Politireform 2000 Fase II" legges til grunn "så langt de passer". I den grad det kunne bli aktuelt med grensereguleringer som kan få betydning for den enkelte leders eller medarbeiders arbeidssituasjon, skulle "Omstillingsavtalen" datert 11.4.2007 gjelde for forsøksdistriktenes omstillingsprosesser.

Fase 4 ble tuftet på politireformens tre hovedmål, og sentrale styringsdokumenter for arbeidet var:

- Stortingsmelding nr 22 (2000–2001) Politireform 2000
- Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver
- Innstilling S nr 145 (2005–2006) Politirollemeldingen
- Innstilling S nr. 241 (2000 –2001) Politireformen
- Sluttevalueringen av politireformen, desember 2006

Politidistriktets geografi og lensmannsdistriktenes antall, herunder grensemessige utfordringer, genererte betydelige utfordringer for den operative og administrative håndteringen av politivirksomheten både for driftsenhetene og for politidistriktet som helhet. Halvparten av lensmannsdistriktene hadde fem eller færre ansatte, og enkelte hadde en beliggenhet som innebærer at man var avhengig av båt som kommunikasjonsmiddel. For politidistriktet var det en klar målsetting med fase 4 å bidra til større effektivitet og bedre kvalitet på den samlede tjenesteproduksjonen, jf hovedmålene for politireformen.

Som grunnlag for å nå disse målsettingene ble det gjennomført en omfattende kartlegging og analyse av alle driftsenhetene. De vurderinger som ble gjort og de konklusjoner som ble trukket ble forankret i dette kartleggings- og analysearbeidet. Kommunene, fylkesmennene og statsadvokatene fikk omorganiseringsforslaget til høring. Resultatet ble en videreføring av det forslaget som framkom i fase 2, jfr. kgl. res. av 29. august 2008 – og grensereguleringene ble gjennomført fra 1. januar 2009.

Etter politidistriktet vurdering var grunnlaget for forslaget til omorganisering i fase 4 tilstrekkelig utredet og forankret i tilgjengelig styringsinformasjon. Imidlertid kan det ikke utelukkes at noen av vurderingen og beslutningene med fordel kunne blitt annerledes. Dette gjelder noen av grensereguleringene og vurderingene av samarbeidsformer. Vi viser her til vurdering under "Veien videre".

Gjennomføringen av fase 4

Det formelle grunnlaget for selve iverksettelsen av fase 4 var avgjørelsen i kgl. res av 29.8.08 og føringene i Justisdepartementets brev av 12. september 2008.

Virkningstidspunktet for iverksettelsen av fase 4 ble fastsatt til 1. januar 2009.

Selv om fase 4 omfattet betydelige reguleringer av grensene for lensmannsdistriktene, var iverksettelsen lang på vei bare en formalisering av den administrative ordning som ble etablert 1. januar 2005. Formålet med prøveordningen var å tilpasse den lokale organiseringen og ressursdisponeringen til dagens utfordringer gjennom en videreutvikling av regionsordningen som hadde fungert i 3 år.

Iverksettelsen av ordningen ble forberedt med skriftlig informasjon og møter med de respektive nye lensmenn og ordførerne i de berørte kommunene. Det ble også sendt ut pressemeldinger og annen informasjon.

En del av iverksettelsen omfattet personalmessig ivaretagelse av 11 "overtallige" lensmenn, som i henhold til tjenestemannsloven og omstillingsavtalen fikk omgjort sine stillinger til politioverbetjent. Noen av lensmennene var misfornøyde med resultatet fordi de opplevde det som et karrieremessig havari, men vi har ikke fått negative tilbakemeldinger på selve prosessen. De tidligere lensmennene har etter hvert funnet sin plass i den nye organisasjonen.

Politidistriktet har ikke foretatt en formell evaluering av iverksettelsen, men tilbakemeldingen fra eksterne samarbeidspartnere og interne medarbeidere har vært overveiende positive. Etter en samlet vurdering mener vi at selve implementeringen av omorganiseringen var svært vellykket.

Når man skal evaluere effekten av endringene i fase 4 er det viktig også å vurdere de siste års endringer i forutsetningene og rammebetingelsene. Deler av kriminalitetsbildet har i vesentlig grad endret karakter. Vi har fått betydelig innslag av organiserte utenlandske kriminelle bander, både i by og land. Samfunnets krav til presisjon og dokumentasjon er skjerpet. De ansatte har fått mer regulerte arbeidsforhold og sterkere vern av fritiden.

Et annet vesentlig moment når effekten av de organisatoriske endringene i fase 4 skal evalueres, er å dra de sammenliknende vurderingene tilbake til før 1. januar 2005. De fleste gevinstene ble tatt ut ved innføringen av den administrative regionsordningen. Selv om måloppnåelsen i politidistriktet ikke har endret seg vesentlig, har de organisatoriske endringene ført oss nærmere hovedmålene for politireformen.

- Vi har etablert driftsenheter som i større grad har kompetanse og kapasitet til effektivt å forebygge og bekjemper kriminalitet
- Vi har organisert mer bærekraftige enheter og styrket den generelle vakt- og beredskapsordningen i politidistriktet, med særlig fokus på tjenesteytende og publikumsorienterte beredskapsordninger
- Omorganiseringen har samlet sett gitt en virksomhet som utnytter ressursene mer effektivt
- Det er videre etablert politiråd i nesten samtlige kommuner. Tilbakemeldingene fra ordførerne og andre aktører er svært positive.

Veien videre

På bakgrunn av erfaringene fra de gjennomførte organisatoriske og oppgavemessige endringene og de politiske signalene for framtidig ressurstildeling til politidistriktet, er det nødvendig å utrede nærmere hvordan Hordaland politidistrikt i framtiden skal

organisere seg for å kunne levere en best mulig polititjeneste. Vi har derfor opprettet et prosjektet som skal ta hånd om denne utredningen. Prosjektet skal også ta hensyn til Agenda Kaupangs evaluering av fase 4, anbefalingene i Driftsanalysen av politi- og lensmannsetaten og vurderingene i Resultatreformen.

Formålet med prosjektet er å legge til rette for en organisering som innenfor til enhver tid gjeldende ressursrammer effektivt bidrar til å oppnå trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet og økt samfunnssikkerhet.

Prosjektet skal utrede om dagens geografiske inndeling av politidistriktet er den optimale for effektivt forebygging og bekjempelse av kriminaliteten. Utredningen skal på dette punktet omfatte følgende:

- Muligheter og behov for grensereguleringer
- Mulighetene og behov for samhandling i driftsregioner
- Grunnlag for effektivisering av administrasjonen av polititjenesten, herunder virksomhetsstyring, administrasjon av tjenesteordninger, personalforvaltning og kompetanseforvaltning.
- Grunnlag og behov for effektiv vakt- og beredskap, herunder muligheter for vaktsamarbeid mellom driftsenheter og grunnlag for overgang til helkontinuerlig tjeneste.

Prosjektet skal utrede hvordan politidistriktet kan organisere den sivile rettspleie på grunnplanet for å oppnå et bedre og mer effektivt tilbud innenfor disse gjøremålene. Utredningen skal på dette punktet omfatte følgende:

- Samordne behandlingen av tvangssakene og gjeldsordningssakene

Gjennomgående sentrale tema i utredningsrapporten skal være:

- Mer fleksibel bruk av tilgjengelige ressurser
- Bedre samordning og koordinert bruk av tilgjengelig kompetanse

Vi har allerede startet lokale og avgrensede deler av dette prosjektet, men regner med å ha ferdig et samlet beslutningsgrunnlag i desember 2010.

Med hilsen

Ragnar L. Auglend