

Nærpolitiet og sentralisering

En teoretisk oppgave

BACHELOROPPGAVE (OPPG300)

Politihøgskolen

2014

Kand.nr : 626

Antall ord:5806

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	3
Oppgavens oppbygging	4
Problemstilling.....	4
Begrepsavklaring/avgrening	4
Metode	5
Hoveddel.....	7
Sentralisering av politiet	7
Politiets forebyggende arbeid	9
Nærpolitimodellen	10
Lokalorientert politiarbeid	11
Erfaringer med nærpoliti i Danmark og Sverige	12
Tillit og samarbeid	14
Det synlige politiet og trygghet	16
Forebyggingsperspektivet.....	17
Avslutning	18
Litteraturliste	20

Innledning

«Tidlig i praksisåret ble jeg oppmerksom på lensmannskontorets lokale forankring i bygda. Unge, voksne og gamle stoppet stadig opp for å prate eller dele sin bekymring om noe som etter deres mening virket unormalt. Kommuneansatte var innom kontoret minst et par ganger i uken for å spise lunsj med betjentene i arbeidspausene. Ved flere anledninger har den kriminalitetsforebyggende virksomheten ved lensmannskontoret hatt en stor hjelp av denne nærheten til samarbeidspartnere og publikum. Jeg tenkte at dette er et perfekt eksempel på nærpolitimodellen.

Ved patruljering i storbyen opplevde jeg ikke den samme nærheten til publikumet eller den samme kriminalitetsforebyggende tilknyttingen til oppdragsløsningene.

Senere i praksisåret kom politianalysen. Analysen var ofte oppe til diskusjon betjentene imellom. Det kom også føringer på en eventuell nedleggelse av lensmannskontoret. Jeg tenkte ofte på hva mulighetene og begrensningene er hvis kontoret legges ned». (Egen refleksjon fra praksisåret 2012/2013).

Jeg gjennomførte i 2012/2013 ni måneders praksis som politistudent på Vestlandet. Jeg var tilknyttet et lensmannskontor, som var en driftsenhet av en stor politistasjon. Jeg opplevde derfor å jobbe i storby og lokal bygd. Refleksjonen beskrevet ovenfor ble min motivasjon for problemstilling og oppgavens vinkling.

De siste årene har politietaten møtt utfordringer, som peker i retning av at kriminaliteten stadig blir mer alvorlig, komplisert og grenseoverskridende. I 2012 nedsatte Justis- og Beredskapsdepartementet ned et utvalg for å analysere utfordringene i norsk politi.

Bakgrunnen for analysen var at utvalget skulle peke på forbedringspunkter og tiltak for å legge til rette for bedre oppgaveløsning og mer effektivt ressursbruk i politiet. Analysen ble levert av NOU, Norges offentlige utredning (NOU 2013:9). Politianalysen peker på flere forbedringspunkter, herunder at det gjennomføres to reformer i norsk politi; en strukturreform og en kvalitetsreform. Jeg tar for meg strukturreformen for å belyse problemstillingen til oppgaven. Strukturreformen omfatter forslag om endringer i politiets oppgavesett og ny struktur og organisering av politiet. Her pekes det på å sentralisere politiet, i mye større grad enn dagens modell.

Etter å ha lest politianalysen ble jeg nysgjerrig på politiets kriminalitetsforebyggende muligheter og begrensinger ved en sentralisering. Grunnen til dette er at i 1976 ble det

opprettet ti grunnprinsipper for politiet. Disse grunnprinsippene har blitt videreført gjennom flere Stortingsmeldinger og stått sentralt for utviklingen av politiet, både nasjonalt og internasjonalt. De ti grunnprinsippene har en sammenheng og man kan trekke ut flere kjennetegn som kan settes sammen i en modell. Denne modellen står sterkt og er sentral i politiets forebygging. Modellen har forebygging som hovedmål ved at politietaten skal være desentralisert, slik at politiet integreres i lokalsamfunnet (St.mld. nr. 42, 2005, s. 9). Oppgavens tema bygger derfor på nærpolitets muligheter og begrensninger ved en sentralisering.

Oppgavens oppbygging

Videre i oppgaven vil jeg først presentere min problemstilling, for deretter å redegjøre kort for sentrale begreper og hvilken betydning disse har for min oppgave. Jeg vil videre ta for meg hvilken metode jeg har benyttet for å belyse min problemstilling og deretter gå over på drøfting av tema. Som avslutning vil jeg oppsummere hva jeg har drøftet i oppgaven.

Problemstilling

Nærpoliti som grunnprinsipp. Muligheter og begrensninger ved sentralisering.

I oppgaven vil jeg legge hovedvekt på hvilke muligheter og begrensninger nærpolitiet har i det kriminalitetsforebyggende arbeidet ved en sentralisering. Er det mulig å ha en nærpolitimodell ved sentralisering? Vil politiets grunnprinsipper videreføres eller må disse endres eller føyes bort? Hvordan vil dette påvirke tilliten til politiet? Og hvordan vil sentraliseringen påvirke samarbeidet mellom politiet og andre etater?

Begrepsavklaring/avgrening

Kriminalitet

Kriminalitet kan forklares ved handlinger som er i strid med gjeldene lov. Statistisk sentralbyrå viser til at det nesten ble anmeldt 394 000 lovbrudd i 2012 (Statistisk sentralbyrå, 2013). Store deler av kriminaliteten skjer i storbyene, men det er ikke å utelukke at kriminalitet også oppleves i alle Norges fylker og kommuner. Nærpolitimodellen forebygger ikke mot en bestemt gruppe eller type kriminalitet, men modellen forebygger kriminalitet på en mer generell basis. Dette gjøres ved at politiet er til stede i lokalsamfunnene og står for ansvaret av det tverrfaglige samarbeidet med andre aktører.

Forebygging

"Å forebygge vil si å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer." (Lie, 2011, s. 21). Forebygging er et vagt begrep, jeg har derfor valgt å avgrense forebygging til lokalorientert forebygging. «Lokalorientert forebygging handler om å skape trygghet og forebygge kriminalitet gjennom å styrke samarbeidet mellom politi og publikum». (Lie, 2011, s. 183).

Sentralisering

Med sentralisering menes i denne oppgaven en geografisk struktur endring av politietaten. Politianalysen peker blant annet på å styrke det lokale politiet gjennom økt politibemanning og færre små enheter, ved å slå sammen lokale tjenestesteder (NOU 2013:9).

Tillit

Tillitsbegrepet er kompleks og inneholder flere forskjellige definisjoner som har lav presisjon for å belyse oppgavens tema. Jeg trekker derfor ut to tillitsbegreper som er aktuelt, *personlig tillit* og *institusjonell tillit*. Personlig tillit defineres som «*tillit skapt ved relasjonsbygging ved møtene ansikt til ansikt*». Institusjonell tillit defineres som «*tillit som institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter og relateres til den legitime makten*» (Lagestad, 2012, s. 54).

Samarbeid

Politiet har et særlig ansvar for å danne partnerskap med andre myndigheter og lokale aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet (Lie, 2011, s. 236). Når det refereres til samarbeid i denne oppgaven er det ment med politiets tverrfaglige arbeid med andre viktige støttespillere med ulik kompetanse. Dette vil for det meste være etater i kommunen, andre aktører blir presisert i oppgaveteksten.

Metode

I dette kapittelet vil jeg bruke relevant pensum for å forklare hva metode er, og hvilken metode jeg benytter for å belyse problemstillingen til oppgaven. I tillegg vil jeg skrive om hvordan jeg har funnet frem til aktuell faglitteratur, samt hvorfor jeg har valgt den faglitteraturen jeg har. Jeg vil også si noe om min egen forforståelse på det aktuelle temaet.

«Metode forteller oss noe om hvordan vi bør gå til verks for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap» (Dalland, 2012, s. 51). Ut i fra dette kan man konkludere med at metode er en bestemt fremgangsmåte man benytter, for belyse spørsmål eller tema på en faglig måte. Jeg har valgt å belyse min problemstilling med bakgrunn i allerede foreliggende teoretiske teorier og studier, altså gjennom en teoretisk oppgave og metode. Teori blir i metode sammenheng definert som «en generell påstand om virkeligheten» (Johannesen, Tufte & Kristoffersen, 2005, s.47). Johannesen (et al., 2005) skriver videre at en teori blir vitenskapelig ved at 1) det er en allmenn påstand som dekker mer enn enkelttilfeller, 2) en forenkling av virkeligheten, 3) si noe om regelmessigheter, 4) si noe om sammenhenger mellom fenomener. Vitenskapelig teori må derfor ha en faglig begrunnelse på bakgrunn av empiri og/eller logiske resonnementer. Jeg har benyttet meg av disse fire punktene som en veiledning da jeg har valgt ut teorien til oppgaven.

Jeg har valgt å benytte meg av kompendiet «Metode 2013/2014» fra hovedområdet politi og samfunn fra politihøgskolen og boken «Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode», skrevet av Johannesen (et al., 2005). Bøkene er brukt for å samle inn litteratur til å skrive oppgavens «metode» kapittel.

For å finne aktuell faglitteratur har jeg benyttet meg av Politihøgskolens bibliotek. Bibliotekarene har vært hjelpelige med veiledning. Jeg benyttet meg også av søkemotoren til biblioteket på PHS.no, hvor Politihøgskolens bibliotek har hjemmeside. Der benyttet jeg søkeordene: «Nærpolitiet», «forebygging» og «sentralisering». Der fant jeg Riksrevisionsverket granskning av «Nærpolisreformen och polisens arbetstider», «Community policing» skrevet av Fielding, N.G (1995) og «Democratic policing in a changing world» skrevet av Manning, P.K (2010).

Jeg har også benyttet meg i stor grad av boken «I forkant» skrevet av Lie (2011). Denne boken var pensum under hovedområde «forebyggende oppgaver» ved politihøgskolen. Grunnlaget for at jeg benytter meg av boken er at forfatteren skriver om muligheter for politiets kriminalitetsforebygging og diskuterer ulike utfordringer politiet står ovenfor ved slikt arbeid. Boken har derfor vært en sentral del av faglitteraturen jeg har valgt for å belyse min oppgaves problemstilling.

Min veileder har også vært hjelpelig med å gi tips om hvor og hvordan jeg skal finne aktuell faglitteratur. Det ble gitt tips om en masteroppgave i kriminologi, skrevet av Annette Vestby (2012). Masteroppgaven heter «politi og sted» og omhandler integrasjon, samarbeid

og styring for politiet. Jeg har benyttet meg av masteroppgavens litteraturliste for å finne aktuell faglitteratur som passer min oppgave.

Etter tre år på Politihøgskolen har jeg opparbeidet meg en teorikunnskap om noen aspekter som knytter seg til mitt valg av problemstilling. Blant annet er noe av faglitteraturen basert på tidligere pensum og/eller nysgjerrighet over det aktuelle temaet. Jeg har også studert flere fagartikler og fagbøker under innsamlingen av litteratur. Litteraturen jeg har valgt baserer seg på politiets forebyggende arbeid, sentralisering/desentralisering og nærpolitiet. Jeg har vært kritisk til valg av faglitteratur. Jeg har valgt den litteraturen jeg mener er mest relevant for å belyse min oppgaves problemstilling. Litteraturen jeg har valgt anser jeg som pålitelig, da alle er publisert eller basert på forskning, eller utgitt av justis – og politidepartementet.

Hoveddel

Sentralisering av politiet

Politiet er i dag under et betydelig endrings press. Grunnen til dette er de kommende utviklingstrekkene i samfunnet, som stiller nye krav til hva som er god polititjeneste. (NOU 2013: 9, s. 17). Politianalysen (NOU 2013: 9) peker på at kriminaliteten i Norge er under en teknologisk og mer organisert utvikling. Politiets nåværende struktur og integrering i samfunnet møter ikke kravene som stilles for å stoppe de spesialiserte fagmiljøene i kriminaliteten som oppstår. Eksempler på denne type kriminalitet kan være menneskesmugling, datakriminalitet eller terrorhendelser. Det er ikke bare det norske politiet, som i internasjonal sammenheng har disse utfordringene. Blant annet har Sverige og Danmark samme problemstilling. For å se på hvordan det norske politiet kan møte denne grenseoverskridende kriminaliteten, satte Justis – og beredskapsdepartementet ned et utvalg, som utarbeidet politianalysen. Politianalysen peker på forbedringspunkter hos det norske politiet. «Justis – og Beredskapsdepartementet skal gjennomføre en politistudie, som skal danne grunnlag for en langsiktig plan for videreutvikling av etaten» (NOU 2013: 9 s, 11).

Politianalysen angir flere forbedringspunkter hos politiet. Grunnet denne oppgavens begrensning er det ikke mulig å ta for seg alle forbedringspunktene som pekes på. I denne oppgaven trekkes det ut to forbedringspunkter for å belyse oppgavens tema. Dette er utviklingstrekk i samfunnet og politiets struktur.

Utviklingstrekk i samfunnet.

Politianalysen (NOU 2013:9) beskriver et kriminalitetsbilde i Norge som har store utviklingstrekk. Som nevnt tidligere blir kriminaliteten stadig mer teknologisk, organisert og grenseoverskridende. Dette utfordrer den norske politimodellen og stiller nye krav til hva som er god polititjeneste (NOU 2013: 9, s 18). Den norske politimodellen har i dag et desentraliserende og lokalt preg. Det vises til at det er en sterk befolkningsvekst og endringer i befolkningssammensetningen, som setter denne politimodellen under press. Grunnet samfunnsutviklingen settes det større krav til politiets arbeidsmetoder og spesialkompetanse. Med dagens struktur av politiet kan disse utfordringene forsterkes de kommende årene.

Denne samfunnsutviklingen påpekte Justis- og Politidepartementet allerede i år 2001. I 2001 ble Stortingsmelding nr. 22 gitt ut, hvor Justis- og Politidepartementet påpekte samme utviklingstrekk og utfordringer for politietaten. Politiet var organisert da organisert i 54 politidistrikter mot dagens 27. Det har allerede vært en sentralisering av politiet, så problemstillingene politianalysen peker på er ikke nytt for politietaten.

Struktur.

Politianalysen peker på forbedringspotensialer i dagens politistruktur. Det legges til grunn i analysen at dagens politimodell, med et desentralisert preg, skal i utgangspunktet gi et godt grunnlag for å yte gode publikumstjenester. Etter undersøkelser gjort av utvalget, viser politianalysen at dette ikke er resultatet for publikum.

Ressurser bindes opp i å holde lokale tjenestesteder åpne på dagtid, når publikums behov for politiets tjenester er lav. I tillegg bindes betydelige ressurser opp på administrasjon, eiendom, bygg og anlegg (NOU 2013: 9, s.29).

Det konkluderes deretter at dagens struktur for politidistriktene er et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging.

Det er deretter gitt noen anbefalinger for å bedre dagens politidistrikters struktur.

Undersøkelser gjort i politianalysen viser at forbedringspotensialet ligger i å etablere færre, men mer robuste politidistrikt og styrke lokalpolitiet gjennom økt bemanning og færre små enheter. Analysen viser til at dette vil skape en robust politibemanning som styrker grunnberedskapen og bedrer publikumstjenestene lokalt. Dette ønskes gjennomført ved å redusere antall tjenestesteder fra dagens 354 til om lag 210. Dette vurderes til å legge forutsetninger for resultater som lokal styrking, bedre tilstedeværelse og økt fokus på politiets kjerneoppgaver – herunder forebygging.

Politiets forebyggende arbeid

"Å forebygge vil si å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer." (Lie, 2011, s. 21).

Forebygging er et vagt begrep. Hovedsakelig utgjør dette begrepet for publikum at politiet skal hindre, men også reagere på lovbrudd som bryter med det samfunnet ser på som akseptabelt. Politiets forebyggende arbeid utspiller seg ikke bare på publikums forventninger, men er lovregulert i blant annet politiloven, politiinstruksen og straffeprosessloven. Lovgiver har med disse lovene ment å sette retningslinjer for politiets oppgaver i samfunnet. Blant annet er forebyggende arbeid nedfelt i lovverket som en prioriterte oppgave for politiet.

Eksempel er politiloven (1995) § 1, som sier at:

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig.

Ved at lovgiver har skrevet i politiloven (1995) § 1, *forebyggende virksomhet*, legger dette ikke til grunn *hvordan* politiet skal jobbe forebyggende. Dette gir i stor grad muligheten til å kunne arbeide kreativt, selvstendig og initiativrikt med den forebyggende oppdragsløsningen. Med bakgrunn i dette kan man derfor si at forebygging handler om å være tilgjengelig og samarbeide med publikum og samarbeidspartnere i andre etater.

Hvordan skal politiet forebygge kriminalitet?

Som nevnt er forebygging et vagt begrep, og det kan derfor sies at mye av politiets oppgaver kan defineres som forebyggende arbeid. Trafikkkontroller, patruljering, etterforskning, serviceoppdrag og opplysende virksomhet kan ha sammenhenger med politiets forebyggende arbeid. Utover dette benyttes flere forebyggingsmodeller som verktøy. Modellene bygger på forskjellige problemstillinger politiet møter på i arbeidshverdagen. Dette gir derfor politiet et godt utgangspunkt for å løse forebyggingsoppdragene med gode kunnskaper. Men det er ikke gitt en generell metode for hvordan forebyggingsoppdragene skal eller må løses. Som nevnt tidligere ønsker jeg å legge hovedfokuset på politiets forebyggingsmodell, lokalorientert politiarbeid, herunder nærpolutimodellen.

Nærpolitimodellen

I 1976 ble det opprettet ti grunnprinsipper for politiet. Disse grunnprinsippene har blitt videreført gjennom flere stortingsmeldinger og har stått sentralt for utviklingen av politiet, både nasjonalt og i internasjonalt arbeid. Grunnprinsippene kan refereres kort ved; (1) Politiet skal avspeile samfunnets idealer, (2) politiet skal ha et sivilt preg, (3) vi skal ha et enhetspoliti, (4) politiet skal være desentralisert, (5) politimannen skal være en generalist, (6) politiet skal virke i samspill med publikum, (7) politiet skal være integrert i lokalsamfunnet, (8) politiet skal ha bred rekrutering, (9) politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet, (10) politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side (St.mld. nr. 42, 2005, s. 9).

De ti grunnprinsippene har en sammenheng og man kan trekke ut flere kjennetegn som kan settes sammen i en modell. Denne omtales som «nærpolitimodellen». Nærpolitimodellen baserer seg på alle ti grunnprinsippene, men det er fire av grunnprinsippene jeg velger å trekke ut for å belyse tema i oppgaven. Dette er prinsippene om at (4) politiet skal være desentralisert, (6) politiet skal virke i samspill med publikum, (7) politiet skal være integrert i lokalsamfunnet og (9) politiet skal legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.

Disse fire prinsippene beskriver hvordan nærpolitimodellen skal fungere. Prinsippet om et (4) desentralisert politi, legger til grunn at det skal være mange og spredte tjenestesteder. Grunnen til dette er at det er ønskelig for politiet å være tilstede i lokalsamfunnene, slik at det skapes et samspill mellom politiet og befolkningen. Dette henger sammen med prinsippet om at (6) politiet skal virke i samspill med publikum. Publikum er politiets viktigste ressurs og samspillet politi – publikum muliggjør samarbeid om løsning av dagligdagse problemer (hjelp til selvhjelp i kriminalitetsforebyggende øyemed er et eksempel). Dette skaper også en god sosial kontroll. Sosial kontroll kan foreklares ved politiets innflytelse på samfunnet. På denne måten vil flere i befolkningen forholde seg til lovverket, enn hvis det ikke var en kontroll fra politiets side.

For at politiet skal ha mulighet til å virke i samspill med publikum kommer prinsippet om (7) politiet skal være integrert i lokalsamfunnet til anvendelse. På denne måten skapes formelle og uformelle bånd som virker inn på prinsipp nr. 6. Når disse tre prinsippene har samspill muliggjør dette for neste prinsipp. Prinsippet om at (9) politiet skal legge hovedvekten på forebyggende virksomhet muliggjøres i større grad ved å ha grunnlag i de andre prinsippene

beskrevet ovenfor i avsnittet. Politiet skal forebygge kriminalitet, da ingen andre etater kan påta seg denne oppgaven.

I 2005 gav Det Kongelige Justis- og Politidepartementet ut Stortingsmelding nr. 42. Stortingsmeldingen omhandler politiets roller og oppgaver, hvor det ble lagt vekt på utfordringene politi- og lensmannsetaten ville stå ovenfor over en tiårs periode. De ti grunnprinsippene ble lagt vekt på å videreføres i politiets arbeid i møte med de kommende utfordringene. Dette går jeg nærmere inn på i neste kapittel.

Lokalorientert politiarbeid

Parallelt med nærpolitimodellen er det utviklet en forebyggende politimodell basert på lokal forankring og samarbeid med publikum. Denne forebyggende modellen går internasjonalt under navnet Community policing, som på norsk oversettes til lokalorientert politiarbeid.

Lokalorientert politiarbeid er en forebyggingsmodell i politiet, og er et sterkt integrert forebyggingsverktøy, spesielt i lensmannsetaten. Overnevnte fire grunnprinsipper i nærpolitimodellen, virker inn i forebyggingsmodellen lokalorientert politiarbeid.

Lokalorientert politiarbeid handler om å skape trygghet og forebygge kriminalitet gjennom å styrke samarbeidet mellom politi og publikum. Nærpoliti og lokalorientert politiarbeid muliggjør publikums kontroll av politiet. Publikums kontroll av politiet er ment å forebygge maktovergrep ved å sørge for at ikke maktapparatet utvikles på siden av samfunnet (Lie, 2011, s 183). Tillit, integrering og samarbeid er en viktig del av lokalorientert politiarbeid. Mulighetene og begrensningene av disse temaene velger jeg å belyse i et eget kapittel. Manning (2010) skriver at lokalorientert politiarbeid ikke vil fungere som en forebyggingsmetode, med mindre kulturen for dette ikke er tilstede. I Norge har det vært lang tradisjon for samspillet mellom publikum og politi, at jeg ser ikke på dette som en begrensning. Lokalorientert politiarbeid er en god forebyggingsmetode, men det foreligger også noen begrensninger.

Nigel G. Fielding (2005) har studert lokalt politiarbeid og kommet frem til mange interessante slutninger. Han mener at lokalorientert politiarbeid er en god modell, med et veldig godt utgangspunkt. Samtidig ser han på noen aspekter som peker i negativ retning når modellen benyttes. Grunntanken for lokalorientert politiarbeid er som nevnt, lokal forankring og samarbeid med publikum. Fielding (2005) nevner for at politiet skal få til dette, må dem henvende seg til samfunnets «ingeniører», som er sterke nok til å representere samfunnet. Det

er derfor mer troverdig at politiet henvender seg til eldre enn unge, personer i arbeid enn arbeidsløshet, personer med kommersiell innflytelse heller enn personer med interesse. På denne måten skaper dette stigmatisering i samfunnet og utgrupper blir ekskludert. På denne måten gjenspeiler ikke politiet samfunnet, slik som det er ment. En forklaring på dette kan man finne i politikulturen. Geir Aas (2010) har skrevet en fagartikkel for politihøgskolen hvor blant annet politikulturen er et tema. Der refereres det til at politikulturen tradisjonelt kan beskrives ved typiske trekk som «vi – dem» oppfatning, som igjen fører til klassifisering av publikum. Som beskrevet ovenfor vil oftest samfunnets «ingeniører» klassifiseres som sterke nok til å representere samfunnet. I motsetning til rusmisbrukere vil dem oftest bli ekskludert og klassifisert som kriminelle i «vi – dem» oppfatningen. Samtidig kan det sies at informasjonen og etterretningsinformasjonen politiet opparbeider seg, kommer ofte fra «kjenninger» som oppholder seg i det kriminelle miljøet. «Kjenninger» beskrives som en person politiet ofte har kontakt med politiet, grunnet utførelser av handlinger i strid med lovverket (Aas, 2010, s 165).

Lokalorientert politiarbeid står per dags dato sentralt som en forebyggingsmetode i hele politietaten. De grunnleggende prinsippene nevnt ovenfor, legger et svært godt grunnlag for arbeidet politiet skal utføre i forebyggingen. I dagens strukturmodell for politietaten, er denne svært viktig for utviklingen av publikums tillit og politiets forankring i samfunnet. Dette er spesielt viktig for noen lensmannskontorer, da bemanningen er liten i forhold til publikumsantall.

Erfaringer med nærpoliti i Danmark og Sverige

Det kan vises til flere gjennomganger av nærpolitimodellen i Norden. Blant annet har politiet i Sverige og Danmark undersøkt betydningen av nærpolitiet. Det vises til forskningsrapporter fra Riksrevidionsverket i Sverige og Rigspolitiet i Danmark, hvor gjennomgangen av nærpolitimodellen viser likheter for forebyggende virksomheten i begge land. Det finnes også forskningsbasert materiale fra USA. Grunnet store forskjeller ved lovregulering og lovgivning mellom Norge og USA, velger jeg å benytte meg av forskning fra land som kan gjenspeile Norges lovgivning og polisiære virksomhet.

Ser vi på gjennomgangen av nærpolitimodellen i Danmark viser rapporten at modellen har stor betydning for politiets satsning på forebyggende fremfor håndhevelse. Med håndhevelse menes politiets inngripen i en situasjon hvor det brytes med gjeldene lovverk. Ordinære ordensoppdrag har ofte et håndhevelsespreg, da grunnlaget i oppdraget ligger i at politiet skal

stoppe den pågående situasjonen når lovverket brytes. Ved nærpoltiet ligger det et langsiktig perspektiv på ordensoppdragene, herunder at det er vanlig å følge opp oppdragene i ettertid. Eksempler på oppfølging kan være generelle samtaler og oppfølging i form av hjelpende tiltak. Grunnen til at dette gjøres er for å forebygge lignende hendelser i fremtiden (Holmberg, 2001 s. 24).

Problemet utvalget peker på ved en slik strategi, er at resultatet av politiarbeidet er vanskelig å måle i måltall. Det vises også til at arbeidet politiet utfører har mer kvalitet, enn kvantitet. Politiet som bruker nærpoltimodellen benytter seg av å forebygge nye hendelser, istedenfor å vise til måltall av antall gjerningspersoner og straffesaker (Holmberg, 2001, s 25). Måltall er svært viktig for politiets arbeid, da dette legger grunnlaget for å lage analyse til andre forebyggende modeller. Analysene brukes til å identifisere og kartlegge årsakene til problemene. Dette kalles for problemorientert politiarbeid og forkortes til POP. I POP handler det om å finne årsaker til problemene som oppstår, for deretter å påvirke de aktuelle faktorene (Lie, 2011, s. 302). For å påvirke de aktuelle faktorene lages det kriminalstatistikk over registrert kriminalitet som identifiserer hvor kriminaliteten skjer, av hvem og hvem som rammes. Dette er viktig informasjon for å gi politiet et bilde av hva som skjer i samfunnet, herunder kriminalitetsutvikling. Som utvalget peker på er politiets arbeid ofte veldig rutine preget og derfor kvantitativt. Ved nærpoltimodellen har politiet fokus på å forebygge nye hendelser. Ved å forebygge hendelser, er det vanskelig igjen å gi måltall.

En annen positiv side av nærpoltimodellen er politiets samarbeid med andre etater. Det vises til i rapporten at politiet skaper bedre og mer personlig kontakt med samarbeidspartnere. På denne måten øker politiet kunnskap og knytter profesjonelle bånd som kan virke i positiv retning for forebyggingsarbeidet (Holmberg, 2001 s. 24). Politiets tverrfaglige samarbeid blir omhandlet i et eget kapittel.

Rapporten om nærpoltimodellen i Sverige viser til lignende resultater som i de danske rapportene. Rapporten viser blant annet til at politiet i økende grad arbeider kriminalforebyggende, i nært samarbeid med andre myndigheter, organisasjoner og publikum for øvrig. Den svenske rapporten legger også vekt på at generalistoppgavene til politiet blir mer ivaretatt ved nærpoltimodellen. At politiet skal være generalister er også et av de ti grunnprinsippene til nærpoltimodellen. Generalist kan defineres i denne sammenheng, som at «politiet skal ha litt kunnskap om alt». Med denne definisjonen menes det at alle oppdrag politiet drar på, skal politiet kunne løse.

Rapportene gir mange gode argumenter for bruk av nærpolitimodellen, men gir også konstruktive vinklinger på negative sider. Det henvises blant annet til at nærpolitimodellen kan føre til at politiet prioriterer kontakt fremfor synlighet. Politiets synlighet omhandles i et eget kapittel.

Tillit og samarbeid

Tillit og samarbeid er svært viktige momenter for nærpolitimodellen. I kapittelet vil jeg drøfte mulighetene og begrensningene sentralisering gir på de nevnte momentene. Det vil være vanskelig å gi konkrete svar eller statistikk på tillit, samarbeid og sosialkontroll, da sentraliseringen ikke har vært gjennomført enda.

Tillit

Politiets arbeid avhenger av befolkningens tillit. Tillitsbegrepet er kompleks og inneholder flere forskjellige definisjoner som har lav presisjon for å belyse kapittelets tema. Jeg trekker derfor ut to tillitsbegreper som er aktuelt for temaet, *personlig tillit* og *institusjonell tillit*.

Personlig tillit defineres som «*tillit skapt ved relasjonsbygging ved møtene ansikt til ansikt*». For at politiet skal kunne bygge personlig tillit, er det avgjørende med medvirkning i samspillet med publikum. Institusjonell tillit defineres som «*tillit som institusjonaliseres gjennom lover, regler, rettigheter og plikter og relateres til den legitime makten*» (Lagestad, 2012, s. 54).

Det er en vanlig oppfatning at befolkningen bedømmer politiet ut i fra deres evne til å forebygge slik at lovbruddfrekvensen holdes nede. Det burde samtidig være slik at resultatet av de gode enkeltmøtene bygger tillit til institusjonene politiet representerer. Det hevdes at mye av tillitsgrunnlaget til institusjoner, er at de har innebygde kontrollmekanismer. For at institusjonene skal beholde tillit, må publikum vite at hvis jobben ikke blir gjort på en tilstrekkelig god måte, blir dette oppdaget og rettet opp (Lie, 2011, s. 191).

Politiets nyter generelt god tillit i den norske befolkning. Flere målinger gjort av statistisk sentralbyrå viser nettopp dette. Det er derfor tydelig at politiet har lyktes med å skape samspillet med publikum. Det er flere faktorer som påvirker dette, men det kan vise sammenhenger mellom nærpolitimodellen og det lokalorienterte forebyggingsarbeidet politiet gjør.

Ved en eventuell sentralisering av politiet, vil det bli vanskeligere å integrere politiet over et større geografisk lokalsamfunn. Sentraliseringen vil dermed gå litt på bekostning av

lokalorientert politiarbeid, selv om politianalysen peker på at dette er ønskelig å beholde nærpolitiet. Politiet vil derfor måtte legge hovedvekten på andre forebyggingsmodeller. En mulighet som åpner seg vil være å jobbe mer forebyggende ved bruk av kunnskapsbasert politiarbeid. Som nevnt tidligere i oppgaven, er lokalorientert forebygging vanskeligere å måle i måltall. Kunnskapsbasert politiarbeid benytter seg av måltall for å gå vitenskapelig til verks for å analysere kriminalitet (Lie, 2011, s. 324). På denne måten kan politiet systematisere og gjøre forebyggingen mer strategisk. Ved dette kan man forebygge risikoen for kriminalitet, ved å være tilstede der kriminaliteten skjer eller oppstår. Det vil uansett være vanskelig å forebygge enkelthendelser, akkurat som tilfellet er i dag. Om kunnskapsbasert politiarbeid vil øke tilliten til befolkningen, vil være vanskelig å svare konkret på nå.

Samarbeid

Stortingsmelding nr. 42 legger til grunn at det er politiet som har et ansvar for å skape samarbeid med andre myndigheter og lokale aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Dette baserer seg på at politiet er avhengig av andre aktører for å forebygge kriminalitet og oppnå et tryggere nærmiljø (Lie, 2011, s. 236).

I 1989 ble det opprettet en struktur for det lokale kriminalitetsforebyggende samarbeidet, kalt det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD). Samarbeidsstrukturen fikk benevnelsen Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). SLT er en overnevnt modell for å skape en felles strategi for samordning mellom politiet, kommune og andre lokale aktører. Grunnlaget for opprettelsen av SLT var å tilrettelegge for et godt lokalt samarbeid gjennom å koordinere den felles kriminalitetsforebyggende innsatsen. SLT samarbeidet er både tverrfaglig og tverretatlig. Den er tverrfaglig i den betydning at det innebærer samarbeid på tvers av faggrupper, for eksempel politiansatte, barnevernsarbeidere og lærere. Den er tverretatlig i den betydning at det er samarbeid mellom ulike etater, som politietaten, Bufetat og skolevesen. (Lie, 2011, s. 236)

Ser vi tilbake på hendelsen jeg beskrev fra B2, var det SLT koordinatorene fra kommunen som stadig var på besøk i lunsjen. Min erfaring fra B2 var at det tverretatlige samarbeidet gjorde forebyggingsarbeidet mer effektivt og langvarig, ved hjelp av den tverrfaglige kunnskapen. Eksempel er barnevernet som var med på aktuelle oppdrag, for å nytte sin spesialkompetanse på barn. Det ligger til grunn at politiet ikke kan forebygge kriminalitet alene. Det er ikke nok kompetanse eller resurser i politietaten, til at politiet kunne ha dannet noe lignende som

barnevernet. Regelverket setter også begrensninger for politiets mandat i flere saker der forebygging ville vært aktuelt. Her ligger grunnlaget for samarbeidet i KRÅD.

Politianalysen nevner ikke tverretattlig samarbeid som et punkt. Men ved å sentralisere politiet kan det tenkes at politiet på det aktuelle stedet vil få større geografisk ansvarsområde på tvers av kommunegrensene. Dette vil vanskeliggjøre samarbeidet mellom politi og andre lokale aktører. SLT modellen vil ikke ha det grunnlaget for den felles strategien for forebyggende tiltak. Grunnen til dette er at hver kommune har forskjellige behov når det gjelder kriminalitetsforebygging. Det er ikke gitt at alle kommuner har et stort rusproblem eller lignende. Politiet må derfor jobbe på tvers av alle aktuelle aktører som har geografisk ansvar for.

Mulighetene ligger i det politianalysen har som et hovedpunkt, økt bemanning ved de resterende tjenestestedene. Ved å øke bemanningen, får du en høyere grunnberedskap. Dette gir muligheten til å danne «bydels politi». Dette kan ses på som et sentralisert lokalpoliti, hvor det opprettes politiposter som samtidig kan oppfylle kravene til nærpoltiet. Dette gir muligheter til å fortsette å skape samarbeid mellom politi og publikum. Det kan også tenkes at bydels politi kan opprettholde samarbeidet med kommunene lokalt.

Det synlige politiet og trygghet

Et trekk i dagens samfunn er at vi ansvarliggjør politiet både for vår faktiske og vår opplevde trygghet (Lie, 2011, s. 226). Ser vi på undersøkelser med nærpoltiet i Danmark at mer synlig politi hverken reduserte kriminaliteten eller økte folks trygghet. Utvalget fant en viss nedgang i kriminalitet og ordensproblemer i områdene der politiet arbeidet tett med publikum, men ingen økt trygghet i befolkningen. I enkelte av politidistriktene økte publikums utrygghet i løpet av perioden med nærpolti. Den økte utryggheten ble forklart med at innføringen av nærpolti hadde økt befolkningens bevissthet rundt utsatthet for kriminalitet. Trolig må man differensiere i forhold til hvordan politiet er synlig i et lokalmiljø, slik som i nærpoltimodellen (Lie, 2011, s. 226-227). En faktor er at folks utrygghet kan øke hvis politiet innleder intens patruljering i områder med lav kriminalitet. Det handler om hvordan politiet er til stede i nærmiljøet. Hvis politiet kjører forbi uten at publikum vet hvorfor de er der, kan det øke utryggheten. Hvis politiet derimot går ut av bilen og tar kontakt med lokalbefolkningen vil de ikke bare være tilstede, men også oppleves som tilgjengelige på en måte som kan øke tryggheten. Politianalysen ser på dette som et svært viktig punkt. Publikums opplevde trygghet kan gå utover publikums tillit til politiet. Politianalysen baserer seg på å sentralisere

politiet, for å øke grunnbemanningen som kan reagere før og etter lovbrudd til en hver tid. Dette mener politianalysen vil skape en opplevd trygghet, samtidig som man unngår økt utrygghet ved unødig bevisstgjøring av kriminaliteten.

Forebyggingsperspektivet

Grunnet forskning av samfunnsutvikling i Norge og endringspresset som har oppstått for politietaten, er det mye som tyder på en ny sentralisering av politiet i Norge. Noe må gjøres for å møte de nye problemstillingene som har oppstått hos politiet, samtidig som dette ikke skal gå på bekostningen av nærpolitiet og forebyggingsmodellen lokalorientert politiarbeid eller grunnprinsippene. Som jeg har beskrevet i de overgående kapitlene, er det mange argumenter for og mot sentralisering. Det er ikke mulig å gi et konkret svar for å sentralisere eller ikke. I forebyggingsøyemed vil sentraliseringen gi muligheter og begrensninger. Hvis det sentraliseres, økes grunnbemanningen og politiet kan fokusere på sine kjerneoppgaver – herunder forebygging. På en annen side vil dette føre til at dagens lokalorienterte forebygging kan måtte vike grunnet de geografiske områdene. Muligheten ligger da i kunnskapsbasert politiarbeid som er en god forebyggingsstrategi.

For å skape en god forebyggingsstrategi, trenger politiet tillit fra publikum. Tilliten til publikum er vanskelig å måle ved forebygging. Dagens tillitsmålinger for politiet blant befolkningen er per dags dato veldig god. Mye av dette kan ses i sammenheng med nærpolitiets lokalorienterte arbeid. Det er en teoretisk mulighet for at denne tilliten øker ved kunnskapsbasert forebygging, ved at politiet jobber mer målrettet og konkret mot kriminaliteten. Det samme kan sies om politiets sosiale kontroll.

Samarbeidet mellom politi, eksterne aktører og etater vil kunne utbedres ved en sentralisering. SLT modellen vil kunne bli tatt opp for en ny struktur evaluering og mulighetene for bydelspoliti ligger tilstede. Politiet er avhengig av samarbeidspartnere i det forebyggende arbeidet, og dette vil ikke opphøre ved en sentralisering.

Publikums trygghetsfølelse vil kunne øke ved en sentralisering. Men dagens struktur modell hos politiet viser ved tillitsundersøkelser at publikum har tillit til det synlige politiets forebyggende effekt.

Avslutning

En av hovedoppgavene til politiet er det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Publikum har en forventning om at politiet skal beskytte og redusere kriminaliteten i samfunnet. Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er derfor en metode politiet benytter for å trygge befolkningen slik at de er opplever og reelt sett er trygge. Temaet for denne oppgaven har presentert muligheter og begrensninger for politiets kriminalitetsforebygging ved en sentralisering. Sentraliseringen er i dag et omdiskutert tema utad og innad i politietaten. Som nevnt tidligere, opplevde jeg i mitt praksisår å høre mange ulike meninger. Politianalysen nevner en samfunnsutvikling som dagens politi ikke vil kunne takle på en tilfredsstillende måte. Sentraliseringen har som mening å utbedre, slik at politiet blir rustet til å møte de nye problemstillingene.

Oppgaven i sin helhet viser både positive og negative tendenser ved sentraliseringen. Disse er oppsummert i kapitlet forebyggingsperspektivet. Oppgaven har ikke til hensikt å si konkret om en sentralisering er nødvendig, men belyse forebyggende tendenser hvis sentraliseringen blir gjennomført. Det vil ikke være mulig å finne det «perfekte» fasitsvaret for hvordan politiet skal forebygge kriminalitet nå, eller senere. Analyser vil alltid kunne finne positive og negative sider ved det forebyggende arbeidet politiet gjør nå og i fremtiden. Det fremkommer også stadig nye Stortingsmeldinger som setter retningslinjer for hvordan politiet skal jobbe og hva som kan forbedres. Disse stortingsmeldingene har dannet et stort grunnlag for denne oppgaven.

Dagens forebyggende modeller og sentraliseringen henger sammen. Politianalysen peker på forbedringspunkter hos politiet for å effektivisere forebyggingen ved en sentralisering. På en annen side er dagens nærpolutimodell godt forankret i politiet og forskning viser at dette er en god forebyggende modell. De positive og negative tendensene ligger i at mulighetene og begrensningene ligger sammen. For å møte de nye utfordringene politiet vil møte i fremtiden, må noe utbedres. Det vil fortsatt være mulig å ha et nærpoluti ved en sentralisering, men noen av prinsippene i det lokalorienterte arbeidet må vike for nytenkning.

Det har vært vanskelig å ikke bli påvirket av mine egne meninger om temaet. Jeg har vært bevisst på dette, og har derfor valgt å benytte meg av forskning og teori for å belyse temaet fra begge vinkler. På denne måten har jeg fått innsikt og ny teoretisk fagkunnskap på området.

Dette har gjort at jeg har kommet frem til konklusjonen om at mulighetene og begrensningene for sentraliseringen, ligger sammen.

Politietaten har hatt svært mye press på seg de siste årene. Det er mer og mer som tyder på at politiet går mot en sentralisering, for å endre situasjonen dem nå er i. For selv om nærpoltiet har vært et grunnprinsipp, har politiet tidligere gått igjennom flere omorganiseringer. For eksempel ble politidistriktene redusert fra 54 til dagens 27 i 2002. Sentraliseres politiet til politianalysens anbefaling på 6 politidistrikt, vil forhåpentligvis politiet fortsette å nyte den gode tilliten til befolkningen og få en nytenkning som tilrettelegger for bedre forebyggingsarbeid.

Litteraturliste

- Aas, G. (2010) *Politisosiologi som forskningstradisjon*. I H. I. Gundhus, K. Hellesø-Knutsen & C. T. Wathne (Red.), *Politivitenskap på egne ben?: En essaysamling*. Oslo: Politihøgskolen.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (5.utg.) Oslo: Gyldendal akademisk.
- Fielding, N. G. (1995). *Community policing*. Oxford: Oxford University Press.
- Holmberg, L. (2001, august) Erfaringer med nærpoliti i Danmark. I Politihøgskolen Forskning. (2001:2, august). *Politiarbeid på godt og vondt: Forskningskonferansen 2001*. Oslo: Politihøgskolen.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Kristoffersen, L. (2005). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (3.utg.) Oslo: Abstrakt Forlag AS
- Lagestad, P. (Red.). (2012). *Kommunikasjon og konflikthåndtering: Publikumsrettet arbeid i et politifaglig perspektiv*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Lie, M. E. (2011) *I forkant: Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. USA: Paradigm Publishers.
- NOU 2013:9. (2013). *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Oslo: Aurskog AS
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet (politi-loven)*. Oslo: Cappelen Damm AS, 2011.
- RRV 1999:42. (1999). *Närpolisreformen och polisens arbetstider: En granskning av resursutnyttjandet inom polisen*. Stockholm: Ekonomi-Print
- St.meld. nr. 22 (2000-2001). (2001). *Politireform 2000 Et tryggere samfunn*. Oslo: Justis- og Politidepartementet.

St.meld. nr. 42 (2004-2005). (2005). *Politiets rolle og oppgave*. Oslo: Justis- og Politidepartementet.

Statistisk sentralbyrå. (2013, mai). *Anmeldte lovbrudd 2012*. Hentet 9.mai 2014 fra <http://www.ssb.no/lovbrudda/>.

Selvvalgt pensum

Fielding, N. G. (1995). *Community policing*. Oxford: Oxford University Press.
s. 25-45: 20 sider

Holmberg, L. (2001, august) Erfaringer med nærpoliti i Danmark. I Politihøgskolen Forskning. (2001:2, august). *Politiarbeid på godt og vondt: Forskningskonferansen 2001*. Oslo: Politihøgskolen.
s. 9-27: 18 sider

Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. USA: Paradigm Publishers.
s. 3-81: 78 sider.

NOU 2013:9. (2013). *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Oslo: Aurskog AS
kap. 3-17: 198 sider

RRV 1999:42. (1999). *Närpolisreformen och polisens arbetstider: En granskning av resursutnyttjandet inom polisen*. Stockholm: Ekonomi-Print
s. 9-95: 86 sider.

St.meld. nr. 42 (2004-2005). (2005). *Politiets rolle og oppgave*. Oslo: Justis- og Politidepartementet.
s. 5-98: 93 sider

Totalt antall sider selvalgt pensum = 493 sider.