



Nr. 2004: 6

## **Gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter**

## Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter. Formålet med prosjektet har vært å vurdere om det er et rimelig samsvar mellom oppgaver embetet er pålagt og den ressurs som er stilt til disposisjon for å løse disse oppgavene og om embetet utnytter den disponible ressurs best mulig.


Gjennomgangen viser at arbeidsbelastningen ved embetet har vært og fortsatt er stor og at arbeidssituasjonen i dagens situasjon ikke er tilfredsstillende. Samtidig mener Statskonsult det er effektiviseringsgevinster i å videreutvikle styringssystemer og organisatoriske rammer for virksomheten. Rapporten gir noen konkrete forslag til tiltak som vi mener embetet bør prioritere.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon og verdifulle innspill i arbeidet med rapporten.

Statskonsult står ansvarlig for faglig innhold, konklusjoner og anbefalinger i rapporten.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Janike Harsheim og Marianne Iselin Kvalvåg. Anne-Grete Lund har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 2004

  
Jon Blaalid  
direktør

---

## Innhold

|  |    |
|--|----|
| SAMMENDRAG   | 3  |
| 1 INNLEDNING   | 5  |
| 1.1 Bakgrunn .....   | 5  |
| 1.2 Mål og mandat.....   | 5  |
| 1.3 Tilnærming og metode .....   | 7  |
| 2 DEN HØYERE PÅTALEMYNDIGHET   | 9  |
| 2.1 Hva som særpreger den høyere påtalemyndighet .....                 | 9  |
| 2.2 Statsadvokatembetenes oppgaver.....                                | 10 |
| 2.3 Lovendringer som har ført til endringer i arbeidsbelastning.....   | 11 |
| 3 NÆRMERE OM OSLO STATSADVOKATEMBETER                                  | 13 |
| 3.1 Kriminalitetsbildet annerledes enn i resten av landet.....         | 13 |
| 3.2 Et stort statsadvokatembete .....                                  | 13 |
| 3.3 Kompleksiteten i straffesaksbehandlingen.....                      | 15 |
| 3.4 Hva viser statistikk og konkrete tall? .....                       | 17 |
| 4 HOVEDFUNN FRA KARTLEGGINGEN  | 21 |
| 4.1 Ressurser og arbeidsbelastning .....                               | 21 |
| 4.1.1 Arbeidspresset har vært – og oppleves fortsatt å være – stort... | 21 |
| 4.1.2 Statsadvokatenes arbeidssituasjon.....                           | 21 |
| 4.1.3 De administrative støttefunksjonene .....                        | 23 |
| 4.2 Organisering, ledelse og rutiner .....                             | 25 |
| 4.2.1 Intern drift .....   | 25 |
| 4.2.2 Straffesaksbehandlingen.....                                     | 26 |
| 4.2.3 Fagledelse av politiet.....                                      | 30 |
| 4.2.4 Utadrettet virksomhet .....                                      | 30 |
| 4.2.5 Faglig utvikling .....   | 30 |
| 4.3 Styringsdialogen mellom embetet og overordnet myndighet .....      | 31 |
| 5 STATSKONSULTS VURDERINGER OG ANBEFALINGER                            | 33 |
| 5.1 Grad av samsvar mellom ressurser og oppgaver.....                  | 33 |
| 5.2 Ledelses- og styringsutfordringer.....                             | 35 |
| 5.3 Faglige utfordringer.....  | 39 |
| 5.4 Personalmessige utfordringer .....                                 | 40 |
| 5.5 Utfordringer knyttet til styringsdialogen.....                     | 41 |
| 6 FORSLAG TIL TILTAK SOM BØR GIS FØRSTEPRIORITET                       | 43 |

### Dokumentliste

**Vedlegg 1:** Liste over utfordringer og aktuelle tiltak

**Vedlegg 2:** Intervjuguide

---

## Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Justisdepartementet foretatt en gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter.

Gjennomgangen skal gi grunnlag for å vurdere om det er et rimelig samsvar mellom de oppgaver embetet er pålagt gjennom lov og styringsdokumenter og den ressurs som er stilt til disposisjon for å løse disse oppgavene. Prosjektet skal også vurdere om den disponible ressurs utnyttes best mulig.

Statskonsult har foretatt dokumentstudier og intervjuet sentrale aktører. Data fra kartleggingen danner grunnlaget for våre vurderinger og anbefalinger.

Gjennomgangen gir klare indikasjoner på stress i organisasjonen. Dette mener Statskonsult først og fremst skyldes at embetet har hatt et stort arbeidspress og at dette har vedvart over lang tid. Statskonsult finner det også alarmerende at så mange av de ansatte i kortere eller lengre perioder har vært sykmeldte som følge av for stor arbeidsmengde og en stresset arbeidssituasjon. Slik Statskonsult vurderer det, er arbeidssituasjonen ved embetet i dag ikke tilfredsstillende.

Samtidig viser kartleggingen at Oslo statsadvokatembeter ikke helt har klart å møte de styrings- og ledelsesutfordringene som veksten i embetet har gitt. Oslo statsadvokatembeter har vært preget av flat struktur, og det har vært lite tradisjon for å lede og for å bli ledet. Dette gir virksomheten spesielle styringsutfordringer. Embetet bør konkretisere nærmere hva ledelse i denne typen virksomheter innebærer. Det innebærer bl.a. å balansere behovet for styring som følger av embetets størrelse og oppgavemengde – med statsadvokatens uavhengige stilling og behov for selvstendighet.

I en slik situasjon er det viktig at Oslo statsadvokatembeter fortsetter arbeidet med å utvikle styringssystemer og organisatoriske rammer for virksomheten før en vurderer behovet for ytterligere ressurser. Å få disse systemene på plass mener Statskonsult er viktig bl.a. for å kunne dokumentere arbeidsbelastning, resultater som er oppnådd og ressursbehovet ved embetet.

I dagens modell ligger det en fare for at mange personer blir involvert i administrative oppgaver. Statskonsult anbefaler at rene administrative oppgaver i utgangspunktet fordeles og utføres i et samarbeid mellom embetsleder og administrasjonssjefen. Avdelingsledernes hovedfokus bør være knyttet til det faglige arbeidet og oppfølging av medarbeidere i avdelingen. Imidlertid bør ledergruppen som helhet med jevne mellomrom drøfte administrative forhold, men det er viktig at faglederne kun trekkes inn på et overordnet nivå ved milepæler i arbeidet.

En sentral utfordring for embetet er å få på plass styringssystemer som er tilpasset embetets størrelse og oppgaver og som sikrer ledelsen den nødvendige styringsinformasjon. Det er viktig å ha et balansert og helhetlig fokus på samtlige virksomhetsområder. Det er viktig at styringsdokumenter som planer

---

og rapporter er tilpasset overordnet nivå's behov mht. oppfølging og kontroll, men dokumentene bør også tilfredsstillende embetets egne behov for styring og kontroll.

Kartleggingen viser at det er lagt lite vekt på faglig utvikling internt i embetet, og etter Statskonsults vurdering er det behov for en klarere policy på dette området. For å fylle ansvaret for fagledelsen av politiet, er det nødvendig at embetet etablerer klare rutiner og arbeidsmetoder for dette arbeidet. Planen som embetet nå har utarbeidet, er sentral i en slik sammenheng. Embetets utadrettede virksomhet bør i større grad enn i dag målrettes.

Medarbeiderne er den viktigste ressurs i kunnskapsorganisasjoner som statsadvokatembetene. Statskonsult løfter fram noen konkrete forslag for å bedre arbeidssituasjonen for de ansatte ved embetet. Det generelle prinsippet om at statsadvokatene skal behandles likt mht. fordeling av saker, oppleves av mange som lite tilfredsstillende. Statsadvokatenes arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning bør i større grad enn i dag vurderes etter ulike faktorer som familiesituasjon, alder, faglige interesser, individuelle ferdigheter m.m. Det bør legges opp til større muligheter for faglig fordyping og utvikling av faglige nisjer. Etter Statskonsults vurdering er det viktig at embetet gjennomgår arbeidsdelingen mellom statsadvokatene og administrativt personale og vurderer behovet for å videreutvikle denne både på kort og lang sikt.

Kartleggingen viser at både overordnet myndighet og Oslo statsadvokatembeter har utfordringer i styringsdialogen. Embetet har en utfordring i å utvikle styringsdokumenter som virksomhetsplaner og rapporter. Riksadvokaten, som en overordnet myndighet, har en utfordring i å utvikle analysen av tilstanden i embetet. Det er behov for å supplere statistikken med en kvalitativ analyse som bl.a. kan fange opp endringer i sakenes omfang og kompleksitet. Kartleggingen viser at det er noe ulike oppfatninger mellom styringsnivåene om "hvor skoen trykker". Det er viktig å etablere en felles plattform i styringen – drøfte styringskultur og styringens detaljeringsnivå.

---

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Justisdepartementet har ønsket å få en gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter.

Oslo statsadvokatembeter har i løpet av de seneste årene gjennomført to større organisasjonsendringer. Det er opprettet en stilling som administrasjonssjef med tre underliggende enheter for administrative funksjoner. Videre er det med virkning fra 1. januar 2003 opprettet fire statsadvokatavdelinger som hver ledes av en førstestatsadvokat.

Organisasjonsendringene som er gjennomført og den pressede arbeidssituasjonen ved embetene er bakgrunnen for at departementet ba Statskonsult om å foreta en gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter.

## 1.2 Mål og mandat

Gjennomgangen skal gi grunnlag for å vurdere om det er et rimelig samsvar mellom de oppgaver embetet er pålagt gjennom lov og styringsdokumenter og den ressurs som er stilt til disposisjon for å løse disse oppgavene. Den skal også gi grunnlag for å vurdere om den disponible ressurs utnyttes best mulig. Gjennomgangen skal munne ut i konkrete forslag til tiltak på områder der dette antas å kunne bedre oppgaveløsningen ved Oslo statsadvokatembeter. I denne sammenhengen vil det være vesentlig å trekke inn det utviklingsarbeidet som allerede pågår i embetet.

### **Statskonsults tilnærming**

Gjennomgangen av Oslo statsadvokatembeter tar utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger:

1. Om det er rimelig samsvar mellom de oppgaver embetet er pålagt gjennom lov og styringsdokumenter og den ressurs som er stilt til disposisjon for å løse disse oppgavene.
2. Om ledelse, organisering og rutiner ved embetet er slik at den disponible ressurs utnyttes best mulig.
3. Om styringsdialogen mellom embetet og Justisdepartementet fungerer tilfredsstillende.

### *Ad. Problemstilling 1*

Oslo statsadvokatembeter er styrket vesentlig i form av nye stillinger de seneste årene. I 2003 fikk embetet en fast advokatstilling og fire konstitusjoner.

---

Embetet fikk også midler til en ekstra advokathjemmel som finansieres av Politidirektoratet.<sup>1</sup>

- Hva viser en kartlegging av saksomfang og sakstyper om arbeidsbelastningen ved Oslo statsadvokatembeter?
- Er det et rimelig samsvar mellom de oppgaver embetet er pålagt gjennom lov og styringsdokumenter og de ressurser som er stilt til disposisjon for å løse disse oppgavene?
- I hvilken grad er det slik at de lovpålagte oppgavene – straffesaksbehandlingen – krever det meste av den tilgjengelige ressurs og at fagledelse og den utadrettede virksomheten blir en salderingspost?

#### *Ad. Problemstilling 2*

Den pressede arbeidssituasjonen ved statsadvokatembetene stiller ledelsen ved embetene overfor store utfordringer.

- Hvordan ivaretar Oslo statsadvokatembeter de ulike oppgavene embetet er satt til å løse (egen straffesaksbehandling, fagledelsen overfor politiet, utadrettet virksomhet – spesielt samarbeid med eksterne aktører i strafferettspleien og drift av statsadvokatembetet)?
- Gir dagens organisering med en administrasjonssjef med tre underliggende enheter for administrative funksjoner og fire statsadvokatavdelinger som hver ledes av en førstestatsadvokat, større fleksibilitet og derigjennom bedre mulighet for å ivareta fagledelse overfor politiet og den utadrettede virksomheten?
- Hvilke rutiner er etablert for å kunne sikre en effektiv saksbehandling ved embetet?
- Besitter embetet den nødvendige kompetanse for å kunne løse oppgavene når det gjelder både de administrative funksjonene og den samlede kompetansen i de fire statsadvokatavdelingene?
- Hvordan er de interne styringsdokumentene utformet og i hvilken grad gir de føringer for driften av embetet?
- Hvordan fungerer kommunikasjonen internt i embetet? I hvilken grad sikrer man for eksempel at prinsipielle saker og avgjørelser blir fanget opp og kommunisert internt til statsadvokatene, og i hvilken grad sikres at statsadvokatene gir enhetlige signaler til politiet?

#### *Ad. Problemstilling 3*

I faglige spørsmål er Oslo statsadvokatembeter underlagt Riksadvokaten. Styringen skjer i form av instruksjon og avgjørelser i enkeltsaker og ved generelle direktiver. Justisdepartementet har hatt det administrative ansvaret for statsadvokatembetene, men fra 01.01.04 er embetet også administrativt underlagt Riksadvokaten. De sentrale styringsdokumentene for virksomheten ved statsadvokatembetene er den årlige budsjettproposisjonen, Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsskriv og Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet.

---

<sup>1</sup> Denne personen skal bistå Politidirektoratet i Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK).

---

I en vurdering av styringsdialogen mellom departementet og Oslo statsadvokatembeter knyttet til den administrative styringen av embetet, vil bl.a. følgende spørsmål belyses:

- Hvordan er styringsdokumentene utformet?
- Er det en god kopling mellom ulike styringsdokumenter?
- Hvordan er styringsdialogen utformet?
- Hvordan er departementets/Riksadvokatens bestilling og bruk av resultatinformasjon og hvordan rapporterer Oslo statsadvokatembeter til overordnet virksomhet?

### 1.3 Tilnærming og metode

#### Nærmere om metode

Den metodiske tilnærmingen i prosjektet har vært kvalitativ – med hovedvekt på kvalitative intervjuer og gjennomgang (og analyse) av dokumenter. En sentral premiss har vært at kvantitative data (statistikk, sammenligninger mellom embeter osv.) i første rekke hentes fra foreliggende statistikk og rapporter, bl.a. Riksadvokatens publikasjoner.

Vi har gjennomført delvis strukturerte intervjuer med ansatte internt i embetet. I forkant av intervjuet ble det sendt ut en intervjuguide (se vedlegg 2). Ved Oslo statsadvokatembeter ble alle i ledelsen og et utvalg av statsadvokatene og av de ansatte i støttefunksjoner intervjuet. Vi har intervjuet ansatte i Justisdepartementet, hos Riksadvokaten, i Politidirektoratet, ved Oslo politidistrikt og i Oslo tingrett. Det er også gjennomført telefonintervjuer med embetsleder ved et utvalg andre statsadvokatembeter. Antall informanter totalt er 32.

Vi har gått igjennom ulike dokumenter, som tidligere rapporter, interne styringsdokumenter, dokumenter i styringsdialogen mellom embetet og overordnet myndighet, skriftlig kommunikasjon mellom styringsnivåene og rapporter.

#### Organisering av prosjektet

Det har vært etablert en referansegruppe for prosjektet med representanter fra Justisdepartementet, Riksadvokaten, Oslo statsadvokatembeter og Statskonsult. Referansegruppen har hatt tre møter:

- Ett møte før oppstart for drøfting av utkast til prosjektplanen (problemstillinger, organisering og tidsplanen).
- To møter før ferdigstilling av sluttrapporten for presentasjon og drøfting av funn og for presentasjon og drøfting av forbedringspunkter og forslag til konkrete tiltak.

#### Fosheim-utvalgets rapport – en sentral referanse

I desember 1999 ble det såkalte Fosheim-utvalget nedsatt. Utvalgsarbeidet resulterte i rapporten *Utvalg for gjennomgang av den høyere påtalemyndighets organisasjon og arbeidsoppgaver*, datert 4. april 2001. Fosheim-utvalgets rapport er en sentral referanse i vårt arbeid. Prosjektet *Gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter* kan ses som en oppfølging av flere av de problemstillingene som ble behandlet av Fosheim-utvalget.



---

Utvalgsrapporten har gitt mulighet for å utdype problemstillingene i dette prosjektet og også fungert som sentral referanse i forhold til de funn, vurderinger og forslag til konkrete tiltak som denne rapporten presenterer.

---

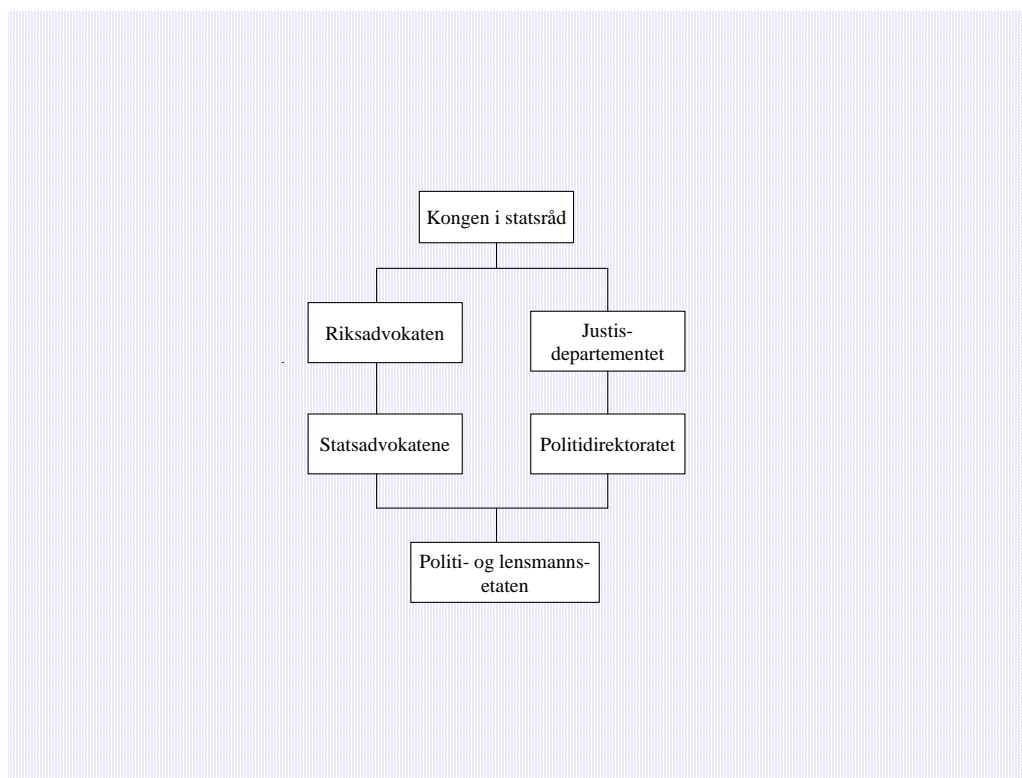
## 2 Den høyere påtalemyndighet

### 2.1 Hva som særpreger den høyere påtalemyndighet

#### Det tosporede systemet

Et viktig element i vår prosessordning er at påtalemyndigheten skal ha en uavhengig stilling så vel i forhold til politiske myndigheter som til den ordinære forvaltning. Denne ordningen har gitt opphavet til det såkalte *tosporede system*, som innebærer at ansvaret for kriminalitetsbekjempelse er delt mellom Justisdepartementet og Riksadvokaten. I denne ansvarsdelingen er fagansvaret for straffesaksbehandlingen Riksadvokatens område, mens departementet har ansvaret for de øvrige områdene.

Figur 1: Det tosporede systemet



Påtalemyndigheten er hierarkisk oppbygget og består av tre nivåer. Nivå 1 er en integrert del av politiet. Nivå 2 er statsadvokatembetene, mens Riksadvokaten utgjør nivå 3. Overordnet nivå har en generell instruksjons- og omgjøringsmyndighet i forhold til underordnet nivå. Arbeidsdelingen mellom de tre nivåene følger av sakenes alvorlighetsgrad.

Landet er delt inn i 10 statsadvokatembeter. Inndelingen følger fylkesgrensene og grensene til politidistriktene. De enkelte embetene omfatter imidlertid et varierende antall fylker og politidistrikt.

---

## **Statsadvokatembetene styres av lover og kriminalitetsutviklingen**

Statsadvokatembetenes viktigste oppgaver – påtaleavgjørelser og aktorering i egne saker samt fagledelse av politiet – er lovpålagte oppgaver. På en rekke områder har det skjedd lovendringer de senere årene som har fått stor betydning for statsadvokatembetenes arbeidssituasjon.

Statsadvokatembetene er i stor grad styrt av ytre hendelser som de selv ikke kan påvirke. Sakstallet ved statsadvokatembetene påvirkes av kriminalitetsutviklingen for de forbrytelsestyper der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten. Arbeidsmengden vil også avhenge av hvor mange politijurister i distriktet som til enhver tid har utvidet påtalekompetanse og hvor mange saker statsadvokatembetet delegerer til politiet.

## **2.2 Statsadvokatembetenes oppgaver<sup>2</sup>**

Hovedmålet for påtalemyndigheten er å bidra til å redusere kriminaliteten i Norge. Statsadvokatene skal gjennom sin fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet og egen straffesaksbehandling bidra til at målene nås. Statsadvokatembetene har følgende oppgaver:

- Straffesaksbehandling (påtaleavgjørelser og aktorater)
- Fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet
- Utadrettet virksomhet
- Drift av statsadvokatembetet.

### **Straffesaksbehandlingen**

Statsadvokatenes oppgaver i straffesaksbehandlingen er i hovedsak å

- avgjøre forbrytelsessaker der påtalekompetansen ligger hos statsadvokaten
- avgjøre saker som har vært til etterforskning av de særskilte etterforskningsorganene
- utføre aktorater i straffesaker – først og fremst i saker der strafferammen er høyere enn fengsel i seks år
- gi ordre om fullbyrdelse av straff i forbrytelsessaker
- behandle klager over påtalevedtak og andre straffeprosessuelle beslutninger truffet av politiet
- behandle klager over gjennomføring av politiets etterforskning.

### **Fagledelse av politiet**

Gjennom fagledelsen av politiet skal statsadvokatene medvirke til at politidistriktene kan nå de mål som er satt for straffesaksbehandlingen.

Statsadvokatene skal som ledd i fagledelsen overfor politiet

- delta i beslutningsprosessen når prioriteringer og resultatmål for straffesaksbehandlingen fastsettes for politidistriktene
- gi retningslinjer for og følge opp straffesaksbehandlingen i politiet
- bidra til å heve kompetansen i politiet.

---

<sup>2</sup> Riksadvokatens rundskriv nr 2/2003: *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene – 2003.*

---

### **Utadrettet virksomhet**

Den utadrettede virksomheten omfatter

- samarbeid med andre etater i strafferettspleien
- høringsuttalelser og utredninger
- informasjon til media og allmennheten
- internasjonalt samarbeid.

## **2.3 Lovendringer som har ført til endringer i arbeidsbelastning**

### **Toinstansreformen**

Etter toinstansreformen som ble gjennomført i 1995, begynner alle saker i tingretten. Lagmannsretten er gjort til ankedomstol. Lagmannsrettens dom kan påankes til Høyesterett på grunnlag av feil i lovanvendelsen under skyldspørsmålet, feil ved saksbehandlingen eller ved straffeutmålingen. Statsadvokatene skal som hovedregel utføre aktoratet både for tingretten, langmannsretten og Høyesterett ved forbrytelser som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, og i saker der tiltalen gjelder forslag om særreaksjon. Ettersom domfelte anke i disse sakene ikke kan "siles", behandles svært mange av de alvorlige sakene i to instanser med statsadvokat som aktor i begge instanser. Toinstansreformen har medført at arbeidet med den enkelte sak er blitt mer omfattende enn før. I motsetning til tidligere blir saker nå ofte behandlet i minst to rettsinstanser før de avsluttes. For statsadvokatene har dette ført til at antall dager i retten har økt, og at arbeid med forberedelsene til rettsmøtene har økt.

### **Fristreglene**

I 2002 ble det innført frister for beramning av hovedforhandling og for når hovedforhandling må være påbegynt der siktede er varetekstfengslet eller er mindreårig (under 18 år) på gjerningstidspunktet. Fristreglene innebærer at hastesakene må prioriteres foran andre saker som er til behandling ved statsadvokatembetet.

### **Særreaksjonsreformen**

Særreaksjonsreformen som trådte i kraft 1. januar 2002, har medført at statsadvokatene påtalebehandler og fører for retten en rekke saker om konvertering av sikring til særreaksjon. Samtidig innebærer de nye reglene at personer som er idømt særreaksjon, kan kreve at retten behandler særreaksjonsspørsmålet hvert år etter at minstetiden er utløpt, noe som også øker statsadvokatenes arbeidsbyrde.

### **Flere gjenopptakelsessaker**

Lovendringer har gjort det lettere å få gjenopptatt en straffesak der det foreligger rettskraftig dom. Dette har ført til en økning i antall gjenopptakelsessaker. I forhold til tidligere er det følgelig flere saker i systemet som påtalemyndighetene ikke får avsluttet, noe som gir økt arbeidsmessig belastning. I januar 2004 er det opprettet en kommisjon for gjenopptakelsessaker. Dette innebærer at statsadvokatene heretter vil få mindre befatning med slike saker.

---

### **Utvidet påtalekompetanse for påtalemyndighet i politiet**

Fra 1. april 2004 er det skjedd endringer i straffeprosessloven om utvidet påtalekompetanse for påtalemyndigheten i politiet. Dette innebærer at flere av de sakene som tidligere måtte sendes inn til statsadvokaten for avgjørelse av tiltale spørsmålet, heretter vil bli avgjort i politiet. Dette vil redusere antall saker ved statsadvokatembetene.

### **Endret bevisførsel**

Endringer i lovverket har gjort det mulig å benytte kommunikasjonskontroll som bevismateriale i retten. Dette er et krevende bevismateriale å legge fram i retten og et materiale som statsadvokatene til nå i mindre grad har erfaring med å benytte seg av.

---

## 3 Nærmere om Oslo statsadvokatembeter

### 3.1 Kriminalitetsbildet annerledes enn i resten av landet

Oslo statsadvokatembeter skiller seg klart fra de øvrige statsadvokatembetene når det gjelder kontrollspenn. Embetet omfatter tre fylker i tillegg til Oslo, og betjener tre lagdømmer (Eidsivating, Borgarting og Agder). Borgarting er det klart dominerende. Oslo statsadvokatembeter omfatter i dag sju politidistrikter. Embetet omfatter landets tettest befolkede områder, der om lag halvparten av den registrerte kriminaliteten i landet skjer.

I Riksadvokatens publikasjoner understrekes det at en ved vurdering av arbeidsbelastningen for statsadvokatene i Oslo må ta i betraktning at dette embetet har flere store og kompliserte saker enn de øvrige embetene. Dessuten tyder mye på at arbeidsmengden i den enkelte sak vokser. Som en illustrasjon på dette har førstestatsadvokaten i Oslo undersøkt antall journalregistreringer i straffesakene i perioden 1997 til 1999. Undersøkelsen viser at selv om antall saker var nokså stabilt, økte antall journalregistreringer vesentlig. I 1997 var tallet 34 246, og i 1999 hadde dette steget til over 41 000. Mens antall saker gikk ned med 1,5 prosent i samme periode, økte journalregistreringen med nesten 20 prosent. Førstestatsadvokaten uttaler at *den alminnelige oppfatning her synes å være at forsvarerne i stigende grad framsetter begjæringer og krav i forbindelse med etterforskning og saksforberedelse*. Behandlingen av slike krav og begjæringer kan være tidkrevende.

Riksadvokaten peker på at det generelt er slik at de statsadvokatdistriktene som har de største byene, gjennomgående også vil ha de største og tyngste sakene.

### 3.2 Et stort statsadvokatembete

Tabell 1 viser oversikt over personalressurser ved statsadvokatembetene for årene 2002 og 2004.

**Tabell 1: Personalressurs ved statsadvokatembetene for 2002 og 2004**

| Embeter              | Statsadvokater faste |           | Administrative stillinger |             |
|----------------------|----------------------|-----------|---------------------------|-------------|
|                      | 2002                 | 2004      | 2002                      | 2004        |
| Oslo                 | 21                   | 25        | 18                        | 19          |
| Hedmark og Oppland   | 3                    | 3         | 2                         | 2,5         |
| Vestfold og Telemark | 5                    | 5         | 3                         | 3           |
| Agder                | 4                    | 5         | 3,2                       | 3,2         |
| Rogaland             | 4                    | 6         | 3                         | 3,5         |
| Hordaland            | 5                    | 6         | 3,5                       | 4           |
| Møre og Romsdal      | 3                    | 4         | 2,3                       | 2,7         |
| Trøndelag            | 4                    | 5         | 2,5                       | 2,8         |
| Nordland             | 3                    | 4         | 2,5                       | 2,5         |
| Troms og Finnmark    | 3                    | 3         | 2,5                       | 2,5         |
| <b>Sum</b>           | <b>55</b>            | <b>66</b> | <b>42,5</b>               | <b>45,7</b> |

---

Tabellen viser at statsadvokatembetene har hatt en økning i personalressurser både på statsadvokatsiden og i administrative stillinger.

Med unntak av Oslo er det som først og fremst kjennetegner dagens statsadvokatembeter at de er små enheter. Sammenlignet med de andre statsadvokatembetene er Oslo et stort statsadvokatembete. For 2004 har embetet totalt 44 faste stillingshjemler. Ved de øvrige ni statsadvokatembetene varierer antallet faste stillingshjemler fra 9,5 til 5,5.

**– embetet har vokst betydelig**

Tabell 2 viser veksten som har funnet sted i Oslo statsadvokatembeter siden 1992 og fram til i dag.

**Tabell 2: Oversikt over bemanning ved Oslo statsadvokatembeter 1992–2004**

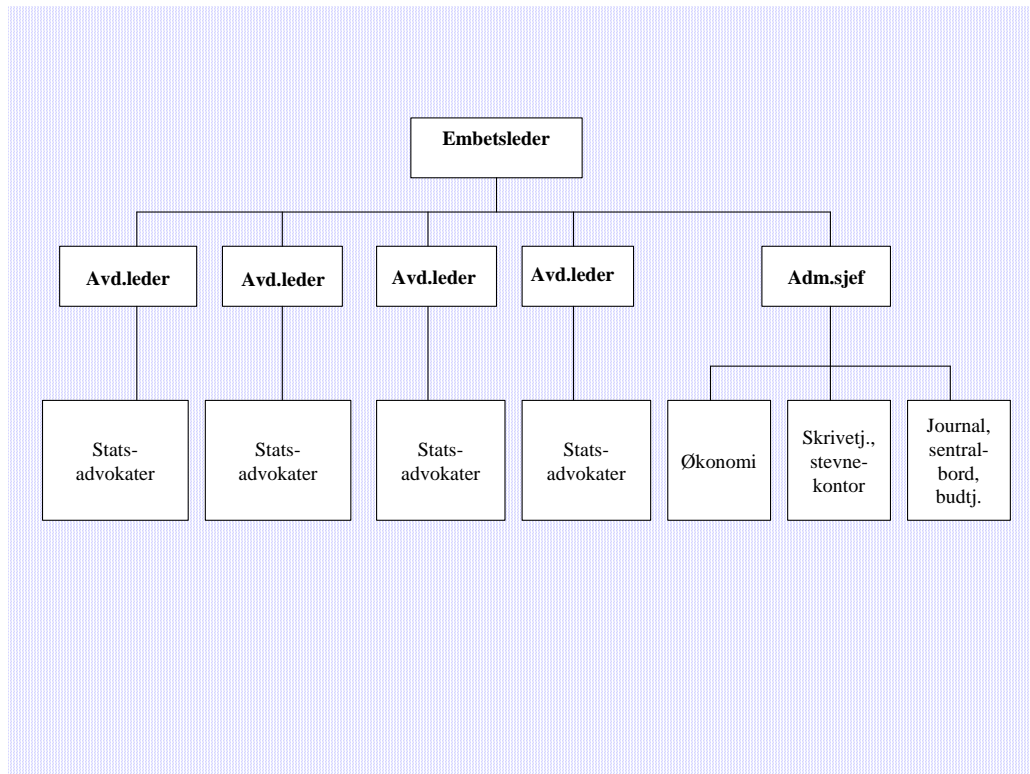
| Bemanning ved embetet | 1992 | 1997 | 2002 | 2004 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Statsadvokater        | 13   | 17   | 21   | 25   |
| Kontorpersonale       | 15   | 17   | 18,5 | 19   |
| Totalt                | 28   | 34   | 39,5 | 44   |

I tillegg til de 25 faste stillingshjemlene på statsadvokatsiden har embetet, som vi tidligere har påpekt, en stilling som finansieres av Politidirektoratet bl.a. for å arbeide i Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK).

Tabellen viser at antall statsadvokater er blitt tilnærmet fordoblet i løpet av en 12-års periode. Tabellen viser også at forholdet mellom antall statsadvokater og ansatte i støttefunksjoner har endret seg noe over tid. I 1992 var 54 prosent av de ansatte kontorpersonale, mens 43 prosent av de ansatte i dag jobber innenfor støttefunksjonene.

Oslo statsadvokatembeter har hatt en flat organisasjonsstruktur. Embetet har vært ledet av en førstestatsadvokat – med direkte linje til alle statsadvokatene. Støttefunksjonene har vært ledet av en kontorsjef. I 2000 ble kontorsjefstillingen gjort om til en administrasjonssjefsstilling. Endringen innebar en utvidelse av ansvar i denne funksjonen ved bl.a. at administrasjonssjefen fikk ansvar for alle fellestjenester, sykefraværstatistikk m.m. I 2003 ble det også gjennomført endringer i organiseringen av statsadvokatene. Embetet består i dag av fem avdelinger, med embetsleder på toppen. Figur 2 viser dagens organisering ved Oslo statsadvokatembeter.

Figur 2: Organisasjonskart for Oslo statsadvokatembeter



Embetet er delt inn i fire statsadvokatavdelinger. Førstestatsadvokater leder hver sin (fag-)avdeling, med henholdsvis 5 og 6 statsadvokater under seg. Administrasjonssjefen har ansvaret for embetets støttefunksjoner som består av følgende tre enheter:

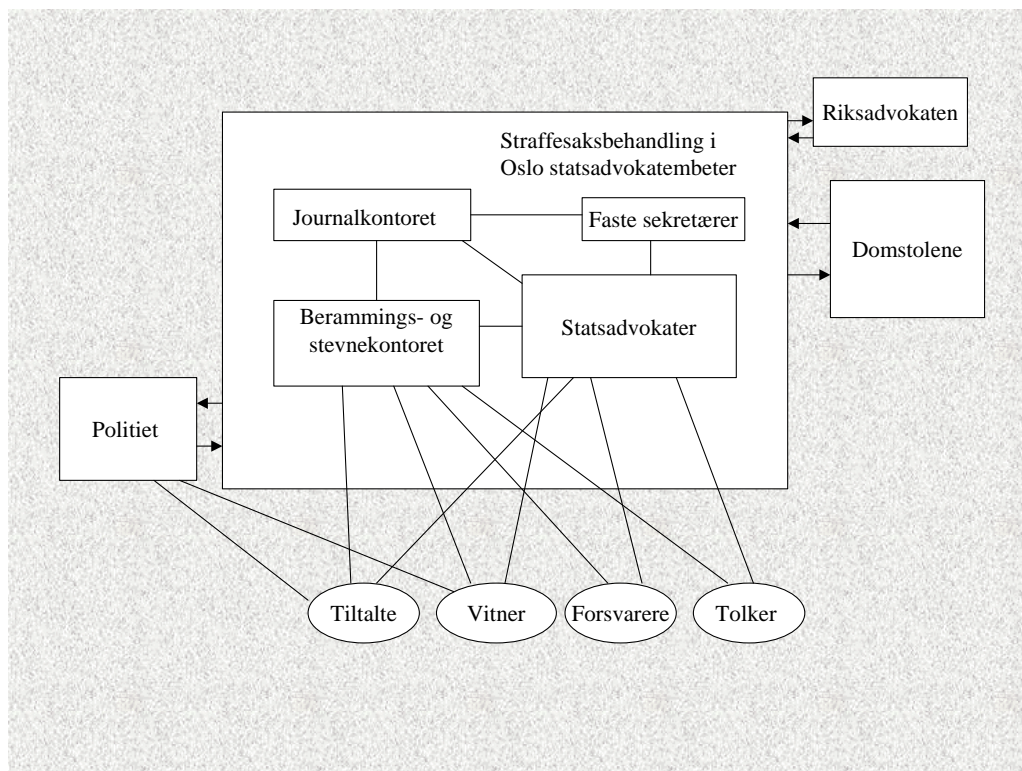
- Skrivetjenesten og berammings- og stevnekontoret (11 ansatte)
- Journalkontor, resepsjon og budtjeneste (5 ansatte)
- Økonomi (1 ansatt)

### 3.3 Kompleksiteten i straffesaksbehandlingen

Oslo statsadvokatembeter er et ledd i en større straffesakskjede. Figur 3 gir et forenklet bilde av de sentrale aktørene i og rundt Oslo statsadvokatembeter som er involvert i straffesaksbehandlingen.



Figur 3: Sentrale aktører innen straffesaksbehandlingen ved Oslo statsadvokatembeter



Figuren gir et bilde av kompleksiteten i straffesakskjeden ved Oslo statsadvokatembeter. En god og effektiv straffesaksbehandling krever et tett samarbeid både internt i embetet og med ulike eksterne aktører.

Embetet samarbeider med mange eksterne aktører. Overordnet myndighet er Riksadvokaten, som bl.a. stiller krav til embetets ivaretagelse av oppgaver – deriblant straffesaksbehandlingen. I straffesaksbehandlingen samarbeider Oslo statsadvokatembeter med bl.a. politiet og domstolene. Det er politiet som etterforsker sakene, og en påtalejurist i politiet er påtaleansvarlig på dette nivået. Statsadvokatembetets faglederansvar overfor politiet innebærer bl.a. at embetet skal påse at etterforskningen i politiet drives forsvarlig. I de saker der det er snakk om tiltalingsprosjekt, sender politiet saken videre til statsadvokatembetet når påtalekompetansen ligger her. Ellers avgjøres saken av påtalemyndigheten i politiet.

I saker med en strafferamme under seks år, tar statsadvokaten ut tiltale og sender deretter saken tilbake til politiet. Saker med strafferamme på seks år eller mer skal statsadvokatene aktorere. Statsadvokatembetet har imidlertid mulighet til å delegerer saker til politiet. Hvilke saker som delegeres er først og fremst avhengig av sakens alvorlighetsgrad, kompleksitet og prinsipielle betydning, men også arbeidsbelastningen ved embetet og politiets kapasitet vil bli tillagt vekt. Det er alltid en forutsetning for å oppnevne en politijurist som aktor at denne har de nødvendige kvalifikasjoner. I saker som statsadvokatembetet selv aktorere, kan det i noen tilfeller være aktuelt å få bistand fra

---

politiet under selve rettssaken for eksempel ved at én fra politiet oppnevnes som aktor eller at vedkommende fungerer som vitnekoordinator.

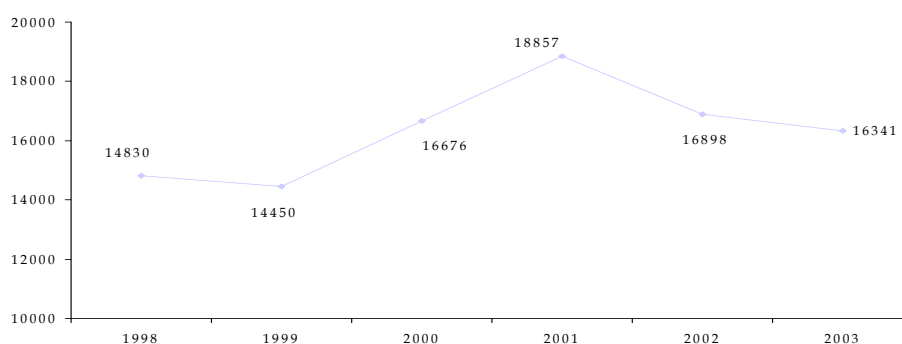
Domstolen berammer straffesakene og er en helt sentral aktør når sakene behandles i retten. I behandlingen av den enkelte straffesak vil statsadvokatembetet ha kontakt med tiltalte i saken, forsvarere, vitner, tolker osv.

Figuren viser også de sentrale aktørene i den interne straffesaksbehandlingen i embetet. En god og effektiv straffesaksbehandling ved Oslo statsadvokatembeter krever et tett samarbeid mellom den enkelte statsadvokat og støttefunksjonene.

### 3.4 Hva viser statistikk og konkrete tall?

De årlige rapportene fra statsadvokatembetene til Riksadvokaten gir data både om antall saker, antall rettsdager og antall reisedager. Riksadvokaten antar at en får det beste uttrykk for arbeidsmengden ved å se på antall straffesaker og antall rettsdager.

Figur 4: Totalt antall innkomne straffesaker i perioden 1988–2003



For landet sett under ett var sakstallet ved statsadvokatembetene nokså konstant i årene 1998 til 1999. Fra 1999 til 2001 økte imidlertid antall saker med hele 30 prosent. Fra 2001 til 2003 har antall innkomne straffesaker ved embetene blitt redusert fra 18857 saker til 16841 saker.

Riksadvokaten har påpekt at ettersom en stor del av statsadvokatembetenes kapasitet går med til straffesaksbehandlingen, er saksutviklingen en viktig parameter når virksomheten skal bedømmes. Riksadvokaten så med bekymring på den sterke økningen som fant sted i treårsperioden 1999–2001. Antall straffesaker kan ikke styres, og en økning her medfører derfor at andre deler av virksomheten må begrenses tilsvarende. Riksadvokaten påpeker at det er behov for å foreta en nærmere analyse for å kunne gi en forklaring på årsakene til den utviklingen som har funnet sted i antall straffesaker ved statsadvokatembetene.

Tabell 3 viser hvordan saksutviklingen har vært for det enkelte embete i perioden 2001 til 2003. Ved sammenligning mellom Oslo statsadvokatembeter og de andre statsadvokatembetene må man være oppmerksom på at på grunn av avvikende registreringsmåte i Oslo, må sakstallene forhøyes med om lag en tredel for å bli sammenlignbare.

**Tabell 3: Saksutviklingen for det enkelte statsadvokatembete i perioden 2001–2003**

| Embete                   | Ant. straffesaker innkommet |              |              | Endringer    |             | Saker pr. statsadvokat |            |            |
|--------------------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|------------------------|------------|------------|
|                          | 2001                        | 2002         | 2003         | 2001-2003    | 2002-2003   | 2001                   | 2002       | 2003       |
| Oslo                     | 6401                        | 5783         | 5084         | -21 %        | -12 %       | 335                    | 263        | 203        |
| Hedm. og Oppl.           | 1133                        | 1118         | 966          | -15 %        | -14 %       | 453                    | 447        | 386        |
| Vestf. og Telem.         | 1891                        | 1353         | 1460         | -23 %        | 8 %         | 420                    | 301        | 324        |
| Agder                    | 1316                        | 1232         | 1153         | -12 %        | -6 %        | 376                    | 329        | 288        |
| Rogaland                 | 1426                        | 1465         | 1717         | 20 %         | 17 %        | 419                    | 366        | 404        |
| Hordaland                | 1482                        | 1523         | 1621         | 9 %          | 6 %         | 329                    | 305        | 295        |
| MRSF                     | 1285                        | 1071         | 975          | -24 %        | -9 %        | 514                    | 330        | 300        |
| Trondh./Trøndel.         | 1613                        | 1200         | 1366         | -15 %        | 14 %        | 461                    | 300        | 321        |
| Nordland                 | 996                         | 1111         | 1092         | 10 %         | -2 %        | 398                    | 342        | 336        |
| Troms og Finnm.          | 1314                        | 1042         | 907          | -31 %        | -13 %       | 526                    | 347        | 302        |
| <i>Sum/landsgj.snitt</i> | <i>18857</i>                | <i>16898</i> | <i>16341</i> | <i>-13 %</i> | <i>-3 %</i> | <i>389</i>             | <i>306</i> | <i>275</i> |

Tabell 3 viser at antall straffesaker er blitt redusert for flere av embetene i denne perioden. For Oslo var nedgangen på 21 prosent. Antall saker pr. statsadvokat har også gått ned i samme periode. For Oslo statsadvokatembeter viser tabellen at det ble behandlet 335 saker pr. statsadvokat i 2001, mens tilsvarende tall for 2003 var 203.

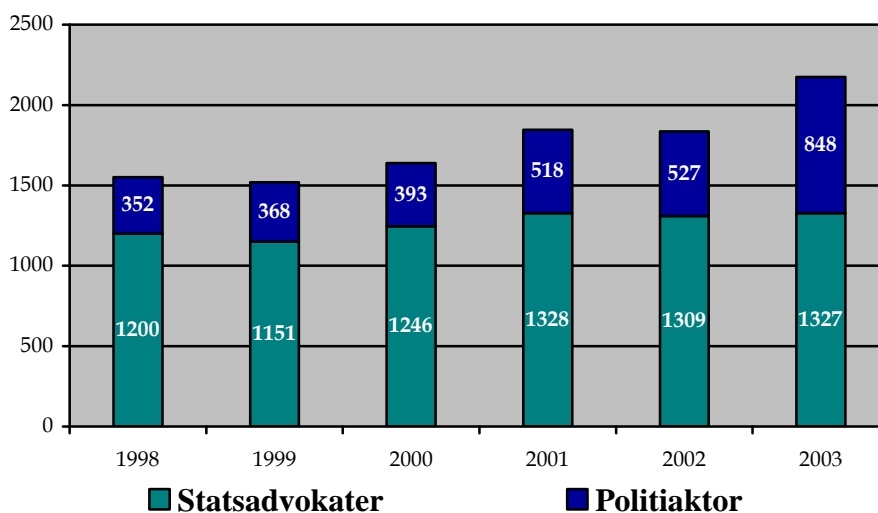
**Tabell 4: Antall rettsdager utført av statsadvokat i perioden 2001–2003**

| Embete                   | Antall rettsdager statsadvokater |             |             | Endringer   |             | Rettsdager pr. statsadvokat |           |           |
|--------------------------|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|-----------|-----------|
|                          | 2001                             | 2002        | 2003        | 2001-2003   | 2002-2003   | 2001                        | 2002      | 2003      |
| Oslo                     | 1133                             | 1245        | 1350        | 19 %        | 8 %         | 59                          | 57        | 54        |
| Hedm. og Oppl.           | 115                              | 137         | 127         | 10 %        | -7 %        | 46                          | 55        | 51        |
| Vestf. og Telem.         | 184                              | 186         | 199         | 8 %         | 7 %         | 41                          | 41        | 44        |
| Agder                    | 168                              | 199         | 198         | 18 %        | -1 %        | 48                          | 53        | 50        |
| Rogaland                 | 247                              | 248         | 290         | 17 %        | 17 %        | 73                          | 62        | 68        |
| Hordaland                | 326                              | 348         | 351         | 8 %         | 1 %         | 72                          | 70        | 64        |
| MRSF                     | 189                              | 181         | 160         | -15 %       | -12 %       | 76                          | 56        | 49        |
| Trondh./Trøndel.         | 186                              | 191         | 245         | 32 %        | 28 %        | 53                          | 48        | 58        |
| Nordland                 | 117                              | 106         | 193         | 65 %        | 82 %        | 47                          | 33        | 59        |
| Troms og Finnm.          | 92                               | 118         | 129         | 40 %        | 9 %         | 37                          | 39        | 43        |
| <i>Sum/landsgj.snitt</i> | <i>2757</i>                      | <i>2959</i> | <i>3242</i> | <i>18 %</i> | <i>10 %</i> | <i>57</i>                   | <i>54</i> | <i>54</i> |

Tabell 4 viser at gjennomsnittlig antall rettsdager for hver statsadvokat – landet sett under ett – har gått ned fra 57 til 54 i perioden 2001–2003. For 2003 ligger Oslo statsadvokatembeter på landsgjennomsnittet. Tabellen viser at med unntak

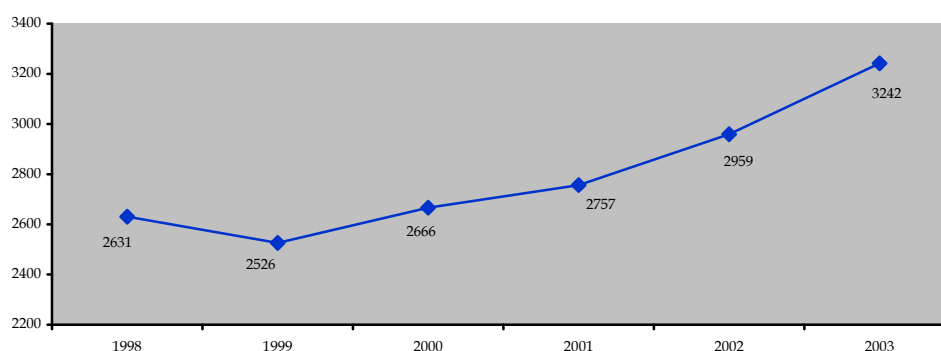
for ett embete, har antall rettsdager utført av statsadvokat økt i denne perioden. Fra 2001 til 2003 økte antall rettsdager ved Oslo statsadvokatembeter med 19 prosent.

Figur 5: Totalt antall aktorater i perioden 1998–2003



Figur 5 viser at antall statsadvokataktorater<sup>3</sup> (hele søylen) har økt fra 1846 i 2001 til 2175 i 2003 (17,8 prosent), samtidig som antall aktorater utført av statsadvokat har vært omtrent konstant i samme periode. Økningen er således ”kompensert” ved at flere aktorater er delegert til politiaktor. Dette må ses i sammenheng med økningen i antall rettsdager, jf. figur 6.

Figur 6: Antall rettsdager utført av statsadvokater 1998–2003



Selv om antall aktorater utført av statsadvokat var omtrent konstant i årene 2001–2003, økte varigheten fra 2757 rettsdager i 2001 til 3242 rettsdager i 2003 (17,6 prosent). Innenfor den ressurs embetene er tildelt, har man således klart å ta unna økningen i antall rettsdager, men ikke flere aktorater (som ville økt antallet rettsdager ytterligere).

<sup>3</sup> Et statsadvokataktorat defineres i Riksadvokatens statistikk som et aktorat som etter hovedregelen i straffeprosessloven § 76 og supplerende regelverk skal føres av en statsadvokat. I all hovedsak er dette saker for tingrett der strafferammen er fengsel i mer enn seks år (seksårssakene) og alle ankesakene (uansatt strafferamme) for lagmannsretten.

---

Økningen i den gjennomsnittlige varighet på statsadvokataktoratene antas i hovedsak å ha sammenheng med følgende:

- En utvikling i retning av flere og mer kompliserte saker som nødvendiggjør mer bevisførsel. Eksempel her er omfattende narkotikasaker med tiltalte av ulik nasjonalitet (som nødvendiggjør tolker) og med bruk av kommunikasjonskontroll som bevis.
- En utvikling (inntrykksbasert) i retning av at mer vidløftig bevisførsel tillates av domstolene. Bevis som er uten betydning for dommens innhold eller som gjelder forhold som allerede er tilstrekkelig bevist (jf. straffeprosessloven § 292), blir ikke avskåret i tilstrekkelig grad.
- En utvikling i retning av at påtalemyndigheten må sette inn to aktorer i de omfattende sakene. Stort sett gjøres dette ved at statsadvokaten har en politijurist som medaktor, men det forekommer også at det møter to statsadvokater.
- Den sterke økningen i andelen saker med politiaktor fra 2002 til 2003 kan ha endret sammensetningen av statsadvokatenes aktoratportefølje. Dersom økt bruk av politiaktor fører til at statsadvokatenes egen aktoratportefølje inneholder færre "småsaker" og færre begrensede saker, vil det gjennomsnittlige antall rettsdager i aktorater utført av statsadvokat øke.

Når antall rettsdager per statsadvokat likevel har gått ned fra 2001 til 2002 og var uendret fra 2002 til 2003 (jf. tabell 4), skyldes dette at personalressurser ved embetene har økt i den samme perioden.

---

## 4 Hovedfunn fra kartleggingen

I dette kapitlet presenteres hovedfunn fra intervjuene Statskonsult har gjennomført. Det er informantenes oppfatninger og vurderinger som presenteres.

### 4.1 Ressurser og arbeidsbelastning

#### 4.1.1 Arbeidspresset har vært – og oppleves fortsatt å være – stort

De ansatte ved Oslo statsadvokatembeter gir et bilde av et embete som har hatt stort arbeidspress over lengre tid. Følgende sitat fra et av intervjuene uttrykker på en god måte problemsituasjonen slik mange har beskrevet den: *Har alltid hatt for mye å gjøre. Har hele tiden trodd at det skulle bli bedre. Har stadig fått nye stillinger, og har trodd at det skulle gjøre arbeidspresset mindre. Forventer at en skal flyte på erfaringer etter hvert – men det er ikke tilfelle.*

Høsten 2002 og våren 2003 beskrives som spesielt vanskelig pga. stort arbeidspress.

Oversikten over opparbeidet fleksitid og feriedager til gode viser også at mange av de ansatte i perioden vi har tall for, har hatt en stor arbeidsmengde. En oversikt over fleksitid datert 30.09.03 viser at statsadvokatene på dette tidspunktet samlet hadde 2560 timer fleksitid, noe som gir et gjennomsnitt på 95 timer pr. statsadvokat. Kontorfunksjonærene hadde totalt 1081 timer fleksitid, som gir et snitt på 54 timer pr. kontoransatt.

Mange både blant statsadvokatene og ansatte i de administrative støttefunksjonene uttrykker at de er slitne. I perioder har embetet først og fremst vært opptatt av å sikre en forsvarlig straffesaksbehandling. Fagledelsen av politiet og utadrettet virksomhet har vært nedprioritert. Den pressede arbeidssituasjonen har gitt lite pusterom til å tenke nytt eller til å møte nye utfordringer.

#### 4.1.2 Statsadvokatenes arbeidssituasjon

Antall rettsdager pr. statsadvokat varierer, men mange av statsadvokatene ligger over normen som Fosheim-utvalget har satt på 50 rettsdager og reisedager i året. Flere har hatt mange rettsdager – enkelte opptil 100. Det er en klar oppfatning at en av hovedutfordringene er å få ned antall rettsdager for flere av de ansatte.

Det pekes på at fristsakene er en stressfaktor som gir embetet som helhet og den enkelte liten mulighet til å planlegge og ha kontroll over arbeidssituasjonen. Det er også et problem at retten i økende grad berammer aktorater uten å ta hensyn til statsadvokatenes tid og mulighet til å kunne møte i retten. Med de nye fristreglene har dette problemet blitt forsterket. En konsekvens er at en oftere får dobbeltberamninger. Statsadvokater må da bytte saker seg i mellom, noe

---

som innbærer merarbeid fordi en ny advokat må bruke tid og ressurser på å sette seg inn i en sak som en annen statsadvokat allerede er inne i.

Straffesakene er mer kompliserte og arbeidskrevende nå enn tidligere. Dette merkes bl.a. på antall rettsdager. Det er flere rettsdager nå til tross for at det er færre saker totalt og flere saker som delegeres til politiet. Sakene krever også ofte mer forarbeid. I spesielle saker kan det være behov for at statsadvokaten går inn i saken allerede under politiets etterforskning.

Å stå alene i retten kan oppleves som en belastning – spesielt i store saker der det er mange tiltalte med forsvarere. Saker der skyldspørsmålet ikke er avklart, de store narkotikasakene, den organiserte kriminaliteten og de internasjonale forgreiningene sakene ofte har, gjør disse aktoratene spesielt krevende å gjennomføre. I mange av disse sakene stilles det også krav til endret bevisførsel, som bruk av kommunikasjonskontroll. Dette er et bevismateriale statsadvokatembetene har mindre erfaring med og som er arbeidskrevende å legge fram i retten.

Mange har vært inne på at fulle dager i retten er arbeidskrevende. Fosheim-utvalget har beskrevet dette inngående i sin rapport. Aktor har i tillegg til selve forhandlingene i retten, ansvar for framdriften i saken. Det er aktors ansvar å kontakte ulike sentrale aktører som politi og vitner. For aktor kan det oppleves som en belastning å stå alene med ansvaret for alle de praktiske oppgavene. Det er i liten grad etablert et fast bistandsopplegg for aktor i dette arbeidet selv om aktors kontor, ev. politiet, kan kontaktes. I enkelte tilfeller benyttes en medhjelper/bisitter fra politiet. Til sammenligning kan en trekke fram forholdene i Økokrim, der det etableres et team som støtte for aktor både under forberedelsene og under sakens behandling i retten.

Statsadvokatene må ofte arbeide langt ut over normal arbeidstid og dels ta natten til hjelp når rettssaken pågår. Mange uttrykker at de etter en arbeidsintensiv periode i retten kan føle seg tomme. Fosheim-utvalget pekte på at det er krevende å komme tilbake til et kontor med store bunker med ubehandlede saker og mange telefonhenvendelser. Statsadvokater har en jevn tilgang på saker uavhengig av om de er på kontoret eller i retten. Mange av disse sakene er dessuten hastesaker. Kombinasjonen av ansvar for tunge aktorater og mange hastesaker skaper et krysspress som mange statsadvokater føler tyngende.

Statsadvokatene utnevnes av Kongen og står fullt og helt ansvarlig for det arbeidet de utfører. Rollen som aktor (i de tyngste og alvorligste sakene) er av flere beskrevet som å bevege seg på en knivsegg, der ett feiltrinn er ett for mye. Det hviler et stort ansvar på den enkelte statsadvokat i kraft av sakenes karakter og det at utfallet i en sak får så klare konsekvenser for de personer som berøres. I tunge og alvorlige saker må den enkelte statsadvokat forholde seg til menneskeskjebner og personlige tragedier som en ikke kan unngå å bli berørt av som medmenneske.

Flere av informantene er også inne på den medieoppmerksomhet som påtalemyndighetens arbeidsområde er blitt gjenstand for de senere år, noe Fosheim-utvalget også pekte på som et problem. Det fokuseres i større grad på personer i

---

omtalen av saker, og sakene framstilles ofte som en tvekamp mellom aktor og forsvarer. Statsadvokatene blir som en følge av dette holdt personlig ansvarlige for prosessen og resultatet av saken, noe som kan oppleves som tyngende. Statsadvokaten er også bundet av større krav til saklighet underveis og har ikke – som forsvarer – mulighet til å bruke lekkasjer og spille på følelser.

Jobben som statsadvokat oppleves å være lite fleksibel i forhold til ulike livsfasener. Det tradisjonelle mønsteret har vært at statsadvokatene blir i embetet en periode for så å søke seg over i andre stillinger. Tendensen er imidlertid at statsadvokatene blir værende lengre ved embetet. Dette innebærer at gjennomsnittsalderen øker og at det for flere statsadvokater må tas stilling til om en skal bli værende i embetet fram til pensjonsalderen.

Mange opplever at arbeidspresset er lite forenlig med å ha et sosialt liv etter jobben. Det er pekt på at det ikke er ønskelig eller passende for alle å jobbe ”hele døgnet”, og den store arbeidsmengden kan forhindre at embetet får en god kjønnsmessig og aldersmessig sammensetning.

Flere har gitt uttrykk for at de ønsker større muligheter for arbeidsdeling bl.a. gjennom å utvikle faglige nisjer som kan muliggjøre større grad av fordyping. Det pekes på at når en har vært ved embetet en del år, vil en ha behov for faglig påfyll. Flere har også berørt at det er lite lønnsmessig skille mellom statsadvokatene. Dette kan være greit når en er nyansatt, men oppleves mindre tilfredsstillende når en har vært statsadvokat en stund.

Fristsakene og dobbeltberamminger og ikke minst belastningen det er å gjennomføre de tunge aktoratene, er en klar slitasjefaktor. Som en av de ansatte ved embetet uttrykte det: *En kan tåle å jobbe under press en stund, men det sliter en ned over tid.*

Det er flere eksempler på at statsadvokater har ”møtt veggen” og måttet sykmelde seg. Det er en frykt for at flere av de ansatte kan få problemer med det store arbeidspresset og faren for utbrenthet vurderes fortsatt å være stor.

### **4.1.3 De administrative støttefunksjonene**

#### **Skrivetjeneste og berammings- og stevnekontoret**

Sekretærene skriver tiltale og bevisoppgave, kopierer og skriver brev osv. Arbeidsdeling mellom den enkelte statsadvokat og sekretær varierer noe avhengig av hvor mye statsadvokaten selv skriver og sekretærens egen kompetanse og interesse. Hovedinntrykket er imidlertid at det jobbes veldig tradisjonelt (slik skrevetjenesten alltid har gjort).

Det er i perioder stort arbeidspress. To av sekretærene arbeider for fire statsadvokater, noe som anses som én for mye. Også på kontorsiden er fristsakene en stressfaktor. Disse sakene gjør det vanskelig å planlegge arbeidsdagen, andre saker må settes til side. Arbeidspresset har gitt en del sykefravær, noe som gir sårbarhet. Flere har pekt på at IT-systemene gjør straffesaksbehandlingen ineffektiv og arbeidskrevende. Dette skyldes først og fremst at sakene ikke kan



---

overføres elektronisk fra politiet til statsadvokatembetet. Saksdata som allerede er registrert i politiet, må registreres på nytt i embetet.

Berammings- og stevnekontoret har ansvar for å beramme saker for domstolene og sorenskriverembetet og å stevne inn tiltalte, vitner, sakkyndige og tolker til de forskjellige sakene ved embetet. Kontoret skal også følge opp alle saker som er berammet ved de forskjellige rettsinstansene, formidle beskjeder fra de impliserte til aktor i saken, skrive spørsmålsskrift til rettssak til bruk for jury/lagretten osv.

Berammings- og stevnekontoret hadde i 2002 ansvaret for 673 saker som ble klargjort til hovedforhandling og 142 utsettelse og omberamminger. Det er nå fire ansatte ved kontoret, noe som anses som helt nødvendig for å kunne ta unna alle sakene. Det vurderes som svært viktig å rekruttere inn personer som er egnet i denne typen stilling og at sammensetningen av personer sikrer et godt team. De ansatte må ha et tett samarbeid med statsadvokatene både før og under rettsforhandlingene. Den direkte kontakten med tiltalte og vitner er til tider krevende. Fristsakene er et stressmoment fordi de fører til stadig flere dobbeltberamminger. Berammings- og stevnekontoret har den løpende kontakten med domstolene ved beramning av sakene og får derfor den vanskelige oppgaven det er å få berammet alle sakene uten at det skaper for store problemer internt i embetet. Arbeidet er i perioder svært hektisk og arbeidspresset er til tider stort. I visse saker må de ansatte stille opp også etter arbeidstid – bl.a. ha kontakt med vitner for å sikre at de møter opp når saken skal føres i retten. Flere har påpekt at dette innebærer at statsadvokatembetet utfører oppgaver knyttet til stevning, som i realiteten er en del av politiets oppgave i etterforskning av sakene.

### **Journal, resepsjon og budtjenesten**

På journalkontoret er mye av arbeidet knyttet til registrering, kopiering og arkivering av gjenpart av sakene og hjelp i forbindelse med arbeidet med straffesaksbehandlingen. Kontoret har også ansvar for å svare på henvendelser på telefonen. Det er laget et system for jobbrotasjon som både skal sikre at alle viktige funksjoner ivaretas og gi en viss variasjon i arbeidet. På grunn av stort sykefravær har det i praksis vært vanskelig å følge dette systemet. Det totale sykefraværet var 79 dager i løpet av en sju måneders periode i 2003. Arbeidspresset er stort på de som til enhver tid er på jobb. Flere sliter med belastningsskader. I kortere perioder har en student jobbet på timebasis og avlastet noe.

Svært mye tid går med til kopiering av saker. Flere stiller seg spørrende til at så mye av arbeidstiden går med til denne arbeidsoppgaven. Det vurderes som et problem at arkivkopier blir liggende for lenge før de blir arkivert. Dette innebærer bl.a. at saksmapper ikke er oppdatert. Etter flytting til nye lokaler har de ansatte ved journalkontoret fått egne kontorer, noe som har gjort arbeidssituasjonen bedre.

### **Økonomi**

Økonomi, budsjett, regnskap og økonomistyring er en viktig del av embetets interne drift. Det er nå én ansatt ved embetet som er fulltidsbeskjeftiget med økonomi, budsjett og regnskap. Embetet vurderes nå å ha god kontroll på økonomisiden og berømmes for gode rutiner og tilfredsstillende rapportering.

---

En utfordring som flere har pekt på, er at det fortsatt gjenstår å finne et egnet nivå for ledelsens engasjement og fokus i økonomistyringen.

## **4.2 Organisering, ledelse og rutiner**

### **4.2.1 Intern drift**

#### **Et klart flertall er positive til dagens struktur**

Dagens organisering med fem avdelinger har klare fortrinn. Embetet vurderes å stå bedre rustet til å løse sine oppgaver nå enn før organisasjonsendringen. Mange mener at endringene var helt nødvendige å gjennomføre for å sikre ivaretagelsen av oppgaver ved embetet.

Den mest entydige effekten av omorganiseringen er at kontrollspennet er blitt mindre. Avdelingsstrukturen gir bedre muligheter til å holde en oversikt over embetet som helhet og gir bedre grunnlag for å sikre oppfølging både av oppgaver og den enkelte ansatte.

#### **Ledelses- og styringssystemer har ikke helt funnet sin form**

Den nye organisasjonsstrukturen er på plass, men mange mener at det fortsatt gjenstår en del før ledelses- og styringssystemene er på plass. Flere har pekt på at mye av ledelsens fokus har vært rettet mot aktoratene og de løpende sakene. Intern drift og lederfunksjoner som utvikling av policy spørsmål, rapportering til Riksadvokaten, økonomioppfølging, virksomhetsplanarbeidet, utvikling av faglederfunksjonen og faglig utvikling internt i embetet, har fått mindre fokus.

Det etterlyses en klarere definering av lederoppgavene. De ansatte nede i organisasjonen gir uttrykk for at det er uklart hvilke oppgaver som er tillagt embetsleder, administrasjonssjefen og avdelingslederne i dagens modell.

Statsadvokatembetene er utpregete kunnskapsorganisasjoner. Det er mindre tradisjon i embetene for ledelse og det å bli ledet. Dels ligger dette som en direkte forlengelse av statsadvokatenes frie og ansvarlige stilling. Flere har pekt på faren for at dagens struktur kan gjøre statsadvokatene mindre frie og uavhengige. Det hevdes at det ville vært uaktuelt for embetsleder å legge seg borti den enkelte statsadvokats arbeid i den gamle organisasjonsstrukturen, mens flere mener dagens organisering med fire avdelingsledere i større grad åpner for dette.

Flere har pekt på at de interne styringsdokumentene ikke fungerer tilfredsstillende. Virksomhetsplanen lages etter en mal som i for liten grad er tilpasset embetet. Den inneholder ingen prioriteringer og den brukes i liten grad som et internt styringsredskap. Flere har pekt på at det er vanskelig å få gehør fra overordnet nivå bl.a. fordi embetet har problemer med å dokumentere egne behov for ressurser eller oppnådde resultater. Regnskapsrapportering og økonomistyring vurderes å fungere bra.

#### **Mange involvert i administrative oppgaver**

Den pressede arbeidssituasjonen ved embetet har i perioder ført til at noen må steppe inn for andre fordi arbeidsmengden er blitt for stor – med den følge at

---

disse må slippe sine egne arbeidsoppgaver. Administrative funksjoner er også spredt på mange, og det har vært en tendens til at oppgaver har fulgt person og ikke funksjon. Innenfor støttefunksjonene har administrasjonssjefen dels fungert som avlaster for skrivetjenesten når arbeidspresset på den enkelte har vært spesielt stort. I den gamle modellen var det i praksis en nestkommanderende som ivaretok mange av de interne driftsoppgaven. Denne personen fortsatte også etter omorganiseringen å fungere som en nestkommanderende, samtidig som vedkommende hadde ansvaret for å lede en av avdelingene. En konsekvens er at det har vært vanskelig å ivareta oppgaven som avdelingsleder på en tilfredsstillende måte.

#### **Utfordringer knyttet til kommunikasjon og informasjonsutveksling**

Embetets ledelse har postmøte hver dag (en halv til én time). Flere stiller spørsmål ved om det er effektiv bruk av ledelsens og statsadvokatens tid at alle i ledelsen er med på disse postmøtene. Det er lagt opp til at statsadvokatene møtes hver fredag. Oppfatningen er at fredagsmøtene bør planlegges bedre og at en har savnet faglig innhold på disse møtene. Kontorpersonalet har faste møter og er fra 2004 også med på fredagsmøter en gang i måneden.

Mange har gitt uttrykk for at embetets størrelse gir utfordringer mht. kommunikasjon og informasjonsutveksling. Det etterlyses bedre rutiner for å spre informasjon internt i embetet. Det er et ønske om at mer informasjon blir formidlet til statsadvokatene om hva som skjer på møter i ledelsen og mellom ledelsen og eksterne aktører som tingretten, lagmannsretten, departementet og Riksadvokaten. Det er en oppfatning at ledelsen blir sittende med informasjon som det er viktig å formidle ut til statsadvokatene.

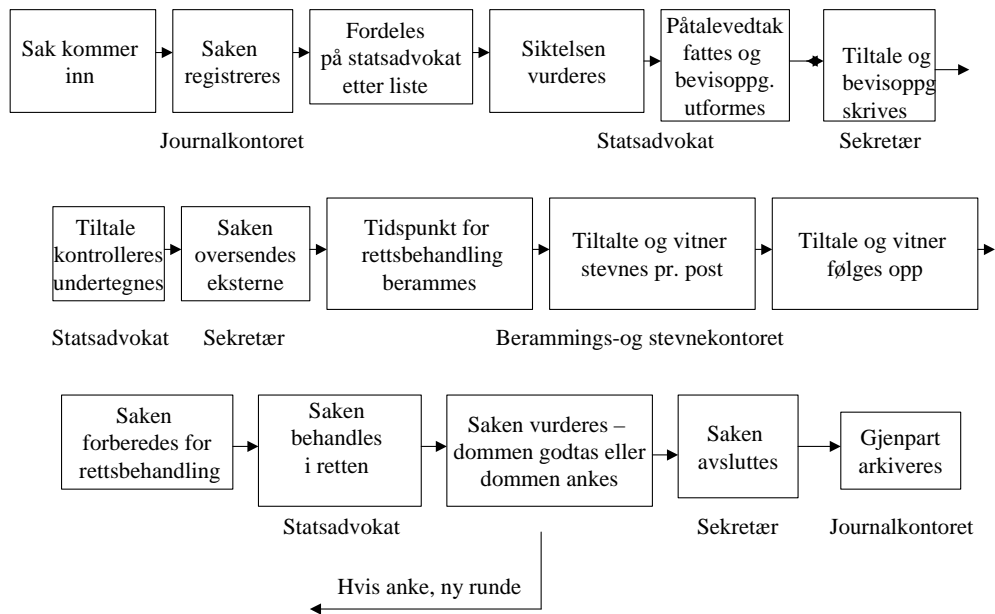
Et tett samarbeid mellom statsadvokatene og støttefunksjonene er helt nødvendig for å sikre en god og effektiv straffesaksbehandling. Det hevdes at skillet mellom støttefunksjonene og statsadvokatene tradisjonelt har vært skarpt, men at mye har endret seg de senere årene. Det pekes på at ledelsen har en viktig oppgave i å binde embetet sammen til en helhet. Flere har understreket at fellessamlinger som nå er avholdt, er viktige bl.a. for å sikre formidling og kommunikasjon på tvers.

#### **4.2.2 Straffesaksbehandlingen**

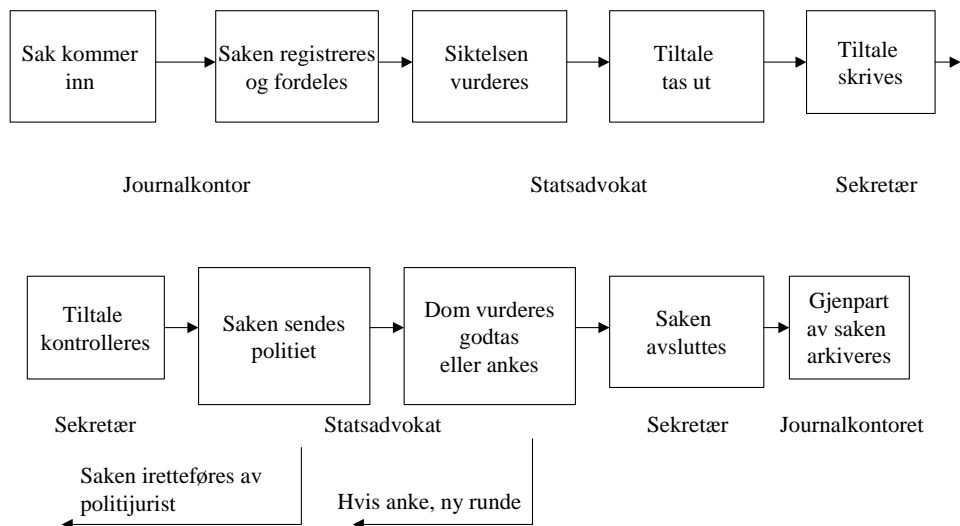
##### **Statsadvokater og støttefunksjoner er avhengige av hverandre**

Straffesaksbehandlingen innebærer et samarbeid mellom journalkontoret, skrivetjenesten, berammings- og stevnekontoret og den enkelte statsadvokat. Dette kan illustreres ved enkle figurer som viser saksgangen i de mest vanlige sakene ved embetet – aktorater og saker der det skal tas ut tiltale.

Figur 7: Arbeidsdelingen mellom statsadvokat og administrativt personale i saker med strafferamme over seks år (aktoratene)



Figur 8: Arbeidsdeling mellom statsadvokat og administrativt personale i saker med en strafferamme under seks år (jour-saker) – der det skal tas ut tiltale



---

Figurene viser når ulike deler av embetet er inne i de enkelte fasene i straffesaksbehandlingen og illustrerer hvor avhengige statsadvokaten og de ulike delene av støttefunksjonene er av hverandre i det løpende arbeidet.

Kartleggingen av straffesaksbehandlingen har avdekket at skrivefunksjonen er en flaskehals og at saker kan bli liggende for lenge hos sekretæren etter at saken har vært til behandling hos statsadvokaten. Det er også et problem at det blir liggende for mange uarkiverte saker på journalkontoret. Dette gjør at sakene i arkivet ikke er oppdaterte.

Det er et markert funn at embetet er sårbart ved sykdom blant de ansatte i støttefunksjonene. Mange har pekt på at sykefravær i en nøkkelfunksjon som berammings- og stevnekontoret, kan få store konsekvenser for straffesaksbehandlingen ved embetet. I pressede situasjoner med stor arbeidsmengde kan fravær ved dette kontoret føre til kriselignende tilstander ved embetet fordi saker da ikke blir berammet og vitner og tiltalte ikke blir stevnet.

Flere har vært inne på at arbeidsdelingen mellom statsadvokatene og sekretærene ikke er helt optimal. Det har vært pekt på at det er dårlig utnyttelse av statsadvokatene hvis statsadvokatene må skrive relativt mye selv. Samtidig har flere vært inne på at når det åpnes for elektronisk samhandling mellom embetet og politiet, kan dette innebære at statsadvokatene selv foretar enkle påtegninger direkte i siktelsen og at dette vil frigjøre kapasitet hos skrivefunksjonen til å gjøre andre oppgaver. Statsadvokatene kopierer en del sakspapirer selv fordi det ellers tar for lang tid. Det etterlyses også bedre rutiner når sekretærer er syke, slik at den enkelte statsadvokat som blir berørt, skal slippe å bruke tid og ressurser på å få en erstatte.

### **Kriterier for fordeling av straffesaker**

De tradisjonelle kriteriene for fordeling av saker er basert på <sup>4</sup>

- saker som ikke er statsadvokataktorat, fordeles mellom de enkelte statsadvokatene etter en månedlig fastsatt jour-plan
- saker som i utgangspunktet skal aktoreres av statsadvokat, fordeles etter rullerende plan med fordeling etter sakstype
- embetsleder og avdelingsleder treffer særskilte bestemmelser om saksfordeling og aktorater av enkeltsaker.

Saksfordelingen er basert på at tilfeldighetsprinsippet vil føre til at arbeidsbyrden over tid vil bli jevnt fordelt mellom statsadvokatene selv om arbeidspresset til tider vil være ujevnt fordelt. Et annet argument for denne måten å fordele sakene på er ”generalistprinsippet”. Alle statsadvokater skal ha alle type saker, både fordi det er viktig at alle advokater kan alle type saker og at dette gir en nødvendig variasjon i arbeidet. Flere har påpekt at å arbeide som statsadvokat i seg selv innebærer en relativt begrenset type saker å behandle. Oppnevning av politiaktor i en større andel saker fører til at sakene ved statsadvokatembetene blir enda mer ensartet ved at bare de tyngste og mest alvorlige aktoratsakene blir igjen i embetet.

---

<sup>4</sup> Mandat for arbeidsgruppe (saksfordelingsgruppe) som skal se på saksfordelingen ved Oslo statsadvokatembeter, datert 3. februar 2004.

---

Ordningen med ”dagsjour” og tildeling av statsadvokataktoratene får klar tilslutning i embetet. Også tidligere utredninger har understreket at disse kriteriene bør ligge fast.<sup>5</sup>

Imidlertid har en over tid fått andre kriterier i tillegg til de tradisjonelle fordelingskriteriene. Etter innføringen av *fristsakene* blir et stadig stigende antall saker fordelt av avdelingslederne. Dette har sammenheng med at domstolene i det alt vesentlige må beramme saker uten at embetet blir kontaktet om beramningen på forhånd.

Flere statsadvokater er unntatt hovedregel for fordeling av seksårssakene. Embetet har fått økt bemanning på statsadvokatsiden, men flere stiller spørsmål om økt bemanning er en reell avlastning når bl.a. embetsleder og avdelingslederne og noen andre ikke er inne på listen ved fordeling av disse sakene. I realiteten møter mange av avdelingslederne i retten. De overtar da saker fra andre statsadvokater – både for å hindre dobbeltberamninger og fordi de selv ønsker å gå i retten. Det flere har pekt på, er at de da ikke har saksforberedelser, noe som oppgis å være en tung del av arbeidet med seksårssakene.

Det er usikkerhet knyttet til om dagens fordelingssystem gir en jevn arbeidsbyrde. Flere mener at embetet mangler en god oversikt over den enkeltes arbeidsbelastning. I vurdering av belastning på den enkelte ansatte påpekes det at det er en tendens til å se for mye på antall rettsdager og for lite på andre forhold som innvirker på den totale arbeidssituasjonen (bl.a. type saker, type portefølje, engasjement i andre oppgaver enn straffesaksbehandlingen osv.).

### **IT-systemer hindrer effektivitet og kvalitet i straffesaksbehandlingen**

Både de ansatte i embetet og sentrale samhandlingsparter/eksterne aktører (domstolene, politiet, Riksadvokaten) mener at statsadvokatembetene er blitt liggende etter i IT-utviklingen. Dette er en lite ønsket situasjon. Flere utvalg har sett på og ser på muligheten for å finne fram til gode IT-systemer som ivaretar statsadvokatembetenes behov. Det har vært utredet mye, men svært liten forbedring har skjedd til nå.

Konkret erfarer embetet at det mangler egnet styringsverktøy for å måle og følge opp saksbehandlingstid, restanser osv. Konsekvensen er bl.a. at embetet må foreta manuell opptelling av saker for å kunne rapportere inn til Riksadvokaten. I dagens situasjon er det begrensete mulighet for gjenbruk av data, noe som innebærer at journalkontoret bruker mye av sin tid på å skrive inn saksopplysninger som allerede er registrert i politiet. Begrensete muligheter for gjenbruk av data berører også skrive-tjenesten. Flere har pekt på at pc-ene på det enkelte kontor ikke er oppdaterte. Det er behov for skrivere og høytalere for å kunne spille av CD med lyd osv. Det er også behov for at Internett gjøres tilgjengelig på den enkeltes pc slik at bruk av Lovdata muliggjøres mer direkte i straffesaksbehandlingen.

---

<sup>5</sup> *Organisering – Oslo statsadvokatembeter*, utredning fra intern arbeidsgruppe, datert 2. september 1999.

---

### 4.2.3 Fagledelse av politiet

Flere peker på at på grunn av det store arbeidspresset er straffesaksbehandlingen ved Oslo statsadvokatembeter blitt prioritert, mens fagledelse av politiet er blitt prioritert ned.

Det vises til at Oslo statsadvokatembeter har et godt opplegg for inspeksjonene som gjennomføres i det enkelte politidistrikt. En utfordring som flere har vært inne på, er å målrette inspeksjonene mer og at inspeksjonene i større grad bør tilpasses og differensieres ut fra karakteristika ved det enkelte politidistrikt. Et eksempel er Oslo politidistrikt som har spesielle utfordringer knyttet til storbykriminaliteten.

Både blant en del ansatte internt i embetet og blant flere av embetets samhandlingsparter hevdes det at embetet har hatt mindre fokus på den ”nye faglederrollen”. Dette innebærer bl.a. å ha en dialog med det enkelte politidistrikt om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen og å nyttiggjøre seg mer aktivt av styringsinformasjon og resultatrapporteringen fra politiet i denne dialogen.

Politiet erfarer at de får ulike og ikke alltid entydige signaler fra statsadvokatembetet, og flere etterlyser en klarere policy for å sikre at embetet i større grad gir enhetlige signaler utad.

Flere av de ansatte ved embetet har pekt på at den gamle organisasjonsstrukturen gjorde aktiv fagledelse vanskelig. Dagens organisering der hver avdeling har ansvar for å følge opp sine respektive politidistrikter, hevdes å gi en klarere plassering av faglederansvaret. Det er nå utarbeidet en plan for arbeidet med fagledelsen av politiet. Planen er i første rekke en beskrivelse av rutiner som embetet praktiserer i dag. Planen gir imidlertid en systematisering av praksis som skal bidra til å sikre nødvendig fokus på faglederansvaret.

### 4.2.4 Utadrettet virksomhet

Utadrettet virksomhet er blitt nedprioritert pga. det store arbeidspresset med aktoratene og de løpende sakene. Dette er imidlertid ikke spesielt for Oslo statsadvokatembeter. Samtlige embetsledere Statskonsult har snakket med, gir uttrykk for at utadrettet virksomhet er blitt prioritert ned i en presset arbeidssituasjon.

Det er en oppfatning at Oslo statsadvokatembeter er for lite synlige i media og ulike fagdebatter. Det pekes på at embetet deltar der det blir invitert, men at embetet ellers har en noe passiv holdning utad. Høringsuttalelser fra embetet vurderes å være gode, men det etterlyses en noe mer målrettet innsats på dette området.

### 4.2.5 Faglig utvikling

Mange har uttrykt et ønske om en klarere policy knyttet til faglige spørsmål. Det hevdes at faglige spørsmål av prinsipiell karakter diskuteres for lite på tvers av avdelingene og også innad i den enkelte avdeling. Dette kan være spørsmål

---

knyttet til vitneførsel, straffutmålingspraksis, rutiner for erstatning, viktige lovendringer osv. Noen etterlyser rutiner for å distribuere og kommunisere ”best practice”.

Det er også et ønske om fagmøter og seminarer for å drøfte mer prinsipielle og faglige spørsmål. Flere har pekt på at fredagsmøtene kan være en slik arena, men at møtene da må planlegges slik at faglige spørsmål og problemstillinger i større grad settes på dagsorden.

Flere av statsadvokatene har også ønske om å kunne utvikle faglige nisjer/spesialområder, og mange har pekt på at embetet har behov for større spissing av kompetansen innenfor en rekke områder. Det er vanskelig for den enkelte statsadvokat å holde seg oppdatert på alle relevante lovendringer, å få tid til å lese artikler og dokumenter på ulike fagområder. Det oppleves som et problem at fordyping og spesialisering i liten grad gir uttelling internt. Flere har pekt på at det i dag ikke er insitamentet for å ta på seg en slik oppgave fordi arbeidsinnsatsen ikke blir målt og vurdert på samme måte som for eksempel antall rettsdager.

### **4.3 Styringsdialogen mellom embetet og overordnet myndighet**

#### **Styringsdialogen**

De sentrale styringsdokumentene for virksomheten ved statsadvokatembetene er den årlige budsjettproposisjonen, Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet, Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsskriv samt redegjørelse for straffesaksbehandlingen, som Riksadvokaten tar sikte på å gi ut hvert annet eller hvert tredje år.

Overordnet myndighet og statsadvokatembetene har også faste styringsdialogmøter. I og med at Riksadvokaten fra 1. januar 2004 også har det administrative ansvaret for embetene, er det Riksadvokaten som vil gjennomføre disse samtalene. Det legges opp til to dialogmøter med embetet i året.

Embetslederne treffes to ganger i året. Disse samlingene startet opp etter et initiativ fra embetene selv, men har nå mer fått karakter av å være møter som Riksadvokaten arrangerer. Det er ett kontaktforum i året der alle statsadvokatene møtes.

Generelt vurderes styringsdialogen mellom overordnet myndighet og Oslo statsadvokatembeter som god. Både ved Oslo statsadvokatembeter og blant andre embetslederne Statskonsult har snakket med, vurderes det også som positivt at Riksadvokaten nå har overtatt det administrative ansvaret for statsadvokatembetene.

#### **Noe ulike oppfatninger av om hvor ”skoen trykker”**

Kartleggingen viser at det er en felles forståelse mellom overordnet myndighet og Oslo statsadvokatembeter om at embetet har en stor arbeidsmengde og at arbeidspresset til tider er stort. Riksadvokaten har i en rekke sammenhenger



---

også eksplisitt gitt uttrykk for bekymring knyttet til situasjonen ved statsadvokatembetene mer generelt og faren for at det ikke er et godt nok samsvar mellom ressurser og arbeidsmengde ved embetene.

Kartleggingen viser imidlertid at det er noe ulike oppfatninger om hva som konkret kan gjøres for å bedre arbeidssituasjonen ved Oslo statsadvokatembeter. I den løpende dialogen mellom Oslo statsadvokatembeter og overordnet myndighet har embetet først og fremst fokusert på behovet for økte ressurser i form av flere statsadvokatstillinger og mer kontorpersonale.

Overordnet myndighet etterlyser større oppmerksomhet på hva embetet selv kan gjøre innenfor gitte ressursrammer og dagens bemanning. Det som først og fremst etterlyses, er tiltak som sikrer en mest mulig effektiv drift av embetet, deriblant utvikling av styringssystemer og organisatoriske rammer for virksomheten som er tilpasset embetets størrelse.

---

## 5 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

Statskonsult vil understreke at fokus i dette prosjektet i første rekke har vært rettet mot de områder der det er mulig å peke på forbedringspunkter. Det innebærer at vi ikke har vært opptatt av å dokumentere det som fungerer bra ved Oslo statsadvokatembeter i dag.

Oslo statsadvokatembeter endret sin organisasjonsstruktur på nyåret 2003. Informantene har pekt på at dagens organisering er relativt ny og at endringsprosesser tar tid. Mange av de utfordringer og problemstillinger som denne kartleggingen berører, er allerede kjente og mange av problemstillingene har vært drøftet i embetet forut for vår undersøkelse. På flere områder er embetet i ferd med å sette i gang konkrete tiltak som møter flere av de utfordringene vi peker på i denne rapporten.

*Det er også viktig å understreke at mange av de funn som kartleggingen avdekker, ikke er spesielle for Oslo statsadvokatembeter. De beskriver like mye utfordringer som gjelder for statsadvokatembetene mer generelt. Dette gjelder bl.a. beskrivelsen av statsadvokatenes arbeidssituasjon og aktoratene som mer krevende og komplekse. Det gjelder også i grove trekk problembeskrivelsen om at straffesaksbehandlingen tar mye av embetenes tid og oppmerksomhet og at andre oppgaver derfor blir nedprioritert. På grunn av Oslo statsadvokatembeters størrelse, saksomfanget og sakenes karakter, kommer imidlertid mange av de generelle utfordringer påtalemyndigheten står overfor, tydeligere til uttrykk ved Oslo statsadvokatembeter enn ved de små statsadvokatembetene.*

### 5.1 Grad av samsvar mellom ressurser og oppgaver

#### **Arbeidssituasjonen ved embetet er ikke tilfredsstillende**

Kartleggingen gir klare indikasjoner på stress i organisasjonen. Dette kommer til uttrykk på flere måter. Ledelsen har i perioder drevet det den selv karakteriserer som en form for "brannslukking". Dette innebærer bl.a. at det har vært behov for å sette inn akuttiltak som dels har vært å fravike rutiner og planlagt arbeidsdeling. Overfor overordnet myndighet har embetet gitt uttrykk for at arbeidssituasjonen til tider har vært så vanskelig at en ikke har sett seg i stand til å løse de oppgaver det er satt til å løse, med mindre embetet får tilført økte ressurser.

Det er et markert trekk at mange av de ansatte både innenfor støttefunksjonene og blant statsadvokatene uttrykker at de er slitne. Dette mener Statskonsult først og fremst skyldes at embetet har hatt stort arbeidspress og at dette har vedvart over lang tid. Det har vært en forventning i embetet om at økt bemanning skulle føre til bedret arbeidssituasjon. Erfaringen har imidlertid vært at arbeidspresset ikke er blitt mindre trass i økte ressurser. Statskonsult finner det også alarmende at så mange av de ansatte i kortere eller lengre perioder har vært sykmeldte som følge av for stor arbeidsmengde og en stresset arbeidssituasjon.

---

Embetet har de siste årene fått tilført ressurser først og fremst i form av flere statsadvokatstillinger. Slik det ligger an til i budsjettet for inneværende år, vil Oslo statsadvokatembeter ha 25 faste statsadvokatstillinger og én person som er engasjert i ROK. 19,5 ansatte vil være ansatt innenfor støttefunksjonene. Det er ikke enkelt å gi et entydig svar på om dagens bemanning ved Oslo statsadvokatembeter er tilstrekkelig for å kunne ivareta de oppgaver embetet er satt til å løse.

Oversikten over ferie og avspasering som de ansatte ved embetet har til gode, antall sykemeldte, det at så mange ved embetet klart gir uttrykk for at de er slitne og at de ikke opplever en forbedring trass i økt bemanning, gir etter Statskonsults vurdering klare indikasjoner på at arbeidssituasjonen for de ansatte ved Oslo statsadvokatembeter i dagens situasjon ikke er tilfredsstillende.

Samtidig viser kartleggingen at embetet ikke helt har klart å møte de styrings- og ledelsesutfordringer som veksten har gitt. I en slik situasjon mener Statskonsult at det er viktig at Oslo statsadvokatembeter konsoliderer stillingen. I dette ligger at embetet bør ta sikte på å utvikle styringssystemer, prosesser og organisatoriske rammer for virksomheten før en ev. vurderer behovet for ytterligere ressurser. Å få disse systemene på plass, mener Statskonsult er viktig bl.a. for å kunne dokumentere arbeidsbelastning, resultater som er oppnådd og ressursbehov ved embetet. Vi utdyper dette nærmere under punkt 5.2. Ledelses- og styringsutfordringer.

### **Behov for en grundigere analyse**

Fosheim-utvalget understreket betydningen av at statsadvokatembetene dimensjoneres slik at de kan løse sine oppgaver på en god måte og bli en pådriver i arbeidet med å få til en effektiv straffesaksbehandling – samtidig som de ivaretar hensynet til rettsikkerhet. Utvalget pekte på at det ikke er samsvar mellom oppgaver og bemanning ved statsadvokatembetene, noe som innebærer at de lovpålagte oppgavene – straffesaksbehandlingen – har krevd det meste av de tilgjengelige ressursene. Denne situasjonen har ført til at fagledelsen og den utadrettede virksomheten lett har blitt en salderingspost i den forstand at disse oppgavene utføres når og i den utstrekning det blir tid. Utvalget viste til at dette er en svært uheldig situasjon. Også Riksadvokaten har ved flere anledninger uttrykt bekymring for at straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene tar det meste av kapasiteten og at fagledelsen lider under dette.<sup>6</sup>

Følgende sitat fra et av intervjuene, uttrykker noe av hovedessensen ved den utviklingen som har funnet sted ved Oslo statsadvokatembeter de senere årene: *Saksantallet øker ikke så mye, hvorfor øker da arbeidspresset? Vi har stilt oss dette spørsmålet.*

Fristreglene er en klar stressfaktor ved Oslo statsadvokatembeter. Hastesakene skaper stor grad av uforutsigbarhet og gjør det vanskelig for den enkelte å planlegge. Et sentralt spørsmål er derfor om det er mulig å etablere systemer eller rutiner som gjør embetet og den enkelte ansatte mindre styrt av fristsakene.

---

<sup>6</sup> Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002: *Straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001: Politiet og den høye påtalemyndighet. Status og tiltak.*

---

Våre funn støtter i stor grad Fosheim-utvalgets rapport og beskrivelse av aktoratene som mer komplekse og krevende. Dette gjør at arbeidsmengden ved det enkelte embete, og ikke minst arbeidsbelastningen på den enkelte ansatte, ikke direkte kan leses av statistikk i form av antall saker, rettsdager osv. For at denne typen informasjon skal ha reell verdi i styringen av embetet, bør tallmaterialet suppleres med kvalitative vurderinger / analyse av tilstanden med jevne mellomrom.

Helt ferske tall illustrerer både hvor hendelsesstyrt statsadvokatembetene er og hvor vanskelig det (til enhver tid) er å gi et entydig svar på om ressursituasjonen ved embetene er tilfredsstillende. I 2003 avviklet Oslo statsadvokatembeter 1 350 rettsdager. For perioden januar–mars 2004 har embetet berammet/avviklet 639 rettsdager.<sup>7</sup> Dersom denne beramningstakten vedvarer, vil det samlede antall rettsdager overstige 2 200. Oslo statsadvokatembeter peker på at de ikke vil ha kapasitet til å avvikle en slik økning hvis denne prognosen slår til.

Tallene og prognosen gir et bilde av hvordan arbeidssituasjonen ved Oslo statsadvokatembeter kan endres dramatisk over kort tid. Kartleggingen Statskonsult har gjennomført, viser at det er behov for en mer inngående analyse ikke bare av Oslo statsadvokatembeters situasjon (når styringssystemer er på plass), men av statsadvokatembetenes rolle mer generelt.

Riksadvokaten har uttrykt at den høyere påtalemyndighet om kort tid vil stå ved et veiskille, og viser til den generelle saksutviklingen de seneste årene og viktige lovendringer som har påvirket straffesaksbehandlingen ved embetene.<sup>8</sup> Dette prosjektet berører en rekke problemstillinger som ligger langt utenfor vårt mandat å vurdere. Eksempler kan være spørsmål som

- hva en statsadvokatstilling skal være
- hva som er mulige forklaringer på tendensen til at antall rettsdager øker så mye, og hvilke konsekvenser dette får for statsadvokatembetenes muligheter til å løse sine oppgaver på en tilfredsstillende måte
- hvilke utfordringer som er knyttet til samspeillet mellom statsadvokatembetene og andre sentrale aktører i straffesakskjeden.

## 5.2 Ledelses- og styringsutfordringer

Statskonsults mandat har også vært å belyse i hvilken grad ledelse, organisering og rutiner ved Oslo statsadvokatembeter er slik at den disponible ressurs utnyttes best mulig.

Oslo statsadvokatembeter har vokst betydelig over en tiårs periode og embetets størrelse gir helt andre ledelses- og styringsutfordringer enn det små statsadvokatembeter står overfor. Endringen i organisasjonsstrukturen med opprettelsen

---

<sup>7</sup> Brev fra Oslo statsadvokatembeter til samtlige domstoler i Oslo statsadvokatembeters distrikt, datert 12. februar 2004.

<sup>8</sup> Riksadvokatens publikasjoner nr. 3/2002: *Straffesaksbehandlingen i 2000 og 2001: Politiet og den høyere påtalemyndighet. Status og tiltak.*

---

av fem avdelinger har etter Statskonsults vurdering vært viktig for å møte de ledelses- og styringsutfordringene som veksten har gitt.

Etter Statskonsult vurdering er det klare effektiviseringsgevinster i å videreutvikle styringssystemer, prosesser og organisatoriske rammer for virksomheten. Det er også viktig å ta tak i noen konkrete områder der det bør settes i gang tiltak nå. Eksempler på slike områder er kriterier for fordeling av saker og å finne fram til hvordan embetet kan bli mindre sårbart/hendelsesstyrt, for eksempel om det er mulig å finne fram til systemer og rutiner som tar tak i problemet med fristsaker og dobbeltberamminger. Embetet har satt ned en arbeidsgruppe (saksfordelingsgruppen), som har fått som mandat å vurdere saksfordelingssystemet ved embetet.<sup>9</sup>

Embetet må ha nødvendig fleksibilitet. Man må være i stand til å håndtere ”topper” i straffesaksbehandlingen – for eksempel i form av flere store aktorater samtidig – uten at dette rammer fagledelsen og den utadrettede virksomheten. Et tiltak kan være å etablere en pool/libroer som kan ta unna fristsakene. Det er også viktig å se på mulige tiltak som kan bidra til å skape en buffer som hindrer et stort omfang av dobbeltberamminger og at saker må flyttes fra en statsadvokat til en annen.

### **Klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen og ansvarliggjøre den enkelte leder**

Oslo statsadvokatembeter har lenge vært preget av flat struktur, og svært selvstendige statsadvokater. Det har vært liten tradisjon for å lede og for å bli ledet, noe som har gitt virksomheten spesielle styringsutfordringer. Etter Statskonsults oppfatning bør det i større grad legges til rette for å utøve ledelse i embetet. I den sammenheng er det viktig å balansere behovet for styring – som følger av embetets størrelse og oppgavemengde – med statsadvokatenes uavhengige stilling og behov for selvstendighet.

Det er nødvendig å konkretisere nærmere hva ledelse av denne typen virksomheter egentlig innebærer. Fosheim-utvalget har berørt dette temaet, og embetet har også selv diskutert dette som et ledd i overgangen til den nye organisasjonsstrukturen.

For å utnytte dagens organisering i avdelinger optimalt, bør en gjennomgå rolle- og ansvarsdelingen mellom de ulike personene som i dag har lederfunksjoner. Dette er et arbeid som embetet har startet med. Arbeidet innebærer å klargjøre hvilke oppgaver som bør legges til ledergruppen som helhet og hvilke oppgaver som bør fordeles til den enkelte leder: embetsleder, avdelingsleder og administrasjonssjef.

Slik Statskonsult vurderer det, ligger det i dagens modell en stor fare for at mange personer blir involvert i administrative oppgaver. Vi anbefaler at rene administrative oppgaver i utgangspunktet fordeles mellom / utføres i et samarbeid mellom embetsleder og administrasjonssjef. Eksempler på oppgaver som defineres som administrative, er:

---

<sup>9</sup> Arbeidsgruppe (saksfordelingsgruppe), notat datert 3. februar 2004.

- 
- budsjett, økonomistyring, regnskap
  - strategier, virksomhetsplaner, rapportering
  - personalpolitikk, arbeidsmiljø, innredning
  - IT, verktøy.

Ut fra kartleggingen vi har gjennomført, er det vanskelig å se at administrasjonssjefens oppgaver i dagens modell skiller seg vesentlig fra den tidligere kontorsjefstillingen ved embetet. Vårt inntrykk er at administrasjonssjefens oppgaver i praksis fortsatt først og fremst er knyttet til støttefunksjonene. I perioder med stort arbeidspress har administrasjonssjefens fokus vært svært operativt og dels har vedkommende fungert som avlaster for skrivetjenesten. I den gamle modellen ble mange av de administrative oppgavene som Statskonsult anbefaler å legge til embetsleder og administrasjonssjef, utført av nestkommanderende. Dersom de administrative oppgavene skal samles og utføres av administrasjonssjefen i samarbeid med embetsleder, mener Statskonsult embetet må vurdere behovet for kompetanse i den administrative lederstillingen.

Statskonsult vil understreke at selv om ansvaret for de administrative oppgavene legges til embetsleder og administrasjonssjef, innebærer ikke dette at ledergruppen som helhet ikke skal forholde seg til slike oppgaver. Tvert i mot bør ledelsen med jevne mellomrom drøfte administrative forhold som budsjett, virksomhetsplaner, rapportering, personalpolitikk, arbeidsmiljø. Det viktige er at faglederne kun trekkes inn på et relativt overordnet nivå ved milepæler i arbeidet. Konkret innebærer dette at mens avdelingslederene for eksempel bør være med å drøfte prioriteringer i virksomhetsplaner og hva som bør være med i rapportene til overordnet nivå, bør avdelingslederen ikke være ansvarlig for forarbeidet og selve utformingen av disse styringsdokumentene.

Avdelingsledernes hovedfokus bør etter vår oppfatning være knyttet til

- 1) det faglige arbeidet (straffesaksbehandling, fagledelse av politiet og faglig utvikling internt)
- 2) oppfølging av medarbeidere i avdelingen (ha en åpen dør, sikre jevn arbeidsbelastning, fange opp faresignaler/utbrenthet).

### **Etablere styringssystemer som er tilpasset embetets størrelse**

En sentral utfordring for embetet er å få på plass styringssystemer som er tilpasset embetets størrelse og oppgaver, og som sikrer ledelsen den nødvendige styringsinformasjon.

I sine skriv til statsadvokatembetene har Riksadvokaten understreket at embetene bør ha en helhetlig tilnærming til det som er definert som statsadvokatembetenes oppgaver/virksomhetsområder (straffesaksbehandling, fagledelse av politiet, utadrettet virksomhet, intern drift).

Det er viktig å ha et balansert og helhetlig fokus på samtlige virksomhetsområder, eller det som også kalles virksomhetens hovedoppgaver. En måte embetet kan sikre en mer helhetlig tilnærming til styringen av embetet på, er å innføre elementer av balansert målstyring (BMS) som et styringsverktøy. I så fall vil embetet måtte definere hvilke områder som skal ha fokus i styringen (for

---

eksempel produkter/faglig kvalitet, medarbeidere/arbeidsmiljø, interne prosesser, utvikling). En av fordelene med dette styringsverktøyet er at det tvinger ledelsen til å ha flere perspektiver i styringen og gjør det dermed lettere å styre balansert og helhetlig. I dagens mal for virksomhetsplanlegging er det fare for at for eksempel det nødvendige fokus på medarbeiderne ”forsvinner”.

Det er viktig at ledelsen følger opp tilstanden på de ulike områdene med jevne mellomrom. Tilstanden kan vurderes på grunnlag av nøkkeltall, og vurderinger/nærmere analyse av disse. Det bør ikke legges opp til et omfattende system med mange nøkkeltall/indikatorer som skal måles ofte. Det viktige er at ledelsen avklarer hvilken type informasjon som er nødvendig for å få en god nok oversikt over tilstanden i embetet – som også gir et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for styringen av embetet. Kostnadene knyttet til å framskaffe og følge opp tallmaterialet/informasjonen må vurderes opp mot nytten dette gir både for embetet selv og for overordnet nivå i form av bedre planer, beslutningsgrunnlag og bedre rapporter.

Det er viktig at styringsdokumenter som planer og rapporter er tilpasset overordnet nivåns behov i forbindelse med oppfølging og kontroll av embetet. Men styringsdokumentene bør også tilfredsstillende embetets egne behov for styring og kontroll. Styringsdokumentene som embetet lager, må være ”levende” dokumenter. For at styringsdokumentene skal bli brukt, må de utformes på en måte som gjør det enkelt å følge dem opp med jevne mellomrom. Mål, tiltak og resultatindikatorer bør være konkrete nok til at embetet har et forhold til dem.

Det bør lages en plan for ledermøter som angir hvor mange møter som er nødvendig, hvor ofte ledelsen skal møtes, hva som bør være tema på møtene og hvem som bør delta.

### **IT-verktøy bedre tilpasset behov**

*Både Riksadvokaten og embetet selv har påpekt svakheter ved dagens IT-verktøy. Spørsmålet er også berørt i Fosheim- utvalget. De ulike nivåene i påtalemyndighetenes systemer innenfor straffesaksbehandling er ikke koblet til hverandre / er ikke kompatible, noe som medfører at Oslo statsadvokatembeter har et omfattende behov for støttepersonale for skriving/utarbeidelse av dokumenter. I praksis er en betydelig andel av embetets administrative ressurser bundet opp i skrivefunksjonen.*

Det er viktig at embetet jobber videre med å få utviklet oppdaterte systemer som er kompatible med systemer hos samarbeidende aktører (politi, domstol) og som dekker embetets behov i egen saksbehandling. Dette vil kunne frigjøre en del av embetets administrative ressurser, som i prinsippet vil kunne overføres fra skrivefunksjonen til andre administrative oppgaver, for eksempel til utforming av styringsdokumenter, støtte til statsadvokatene ved aktorater, enklere saksbehandling, hastesaker, og innhenting av informasjon.

For å få tilstrekkelig trykk på dette arbeidet, kan embetet hyre inn en ekstern konsulent som pådriver for å avklare behov, dokumentere og synliggjøre kostnadene knyttet til dagens mangler, utvikle systemer, samt sikre nødvendige investeringer.

---

## 5.3 Faglige utfordringer

### Utvikle en policy for faglig utvikling

Kartleggingen viser at det er lagt lite vekt på faglig utvikling internt i embetet. Etter vår vurdering er det behov for en klarere policy på dette området. Det kan innebære

- å lage policynotater på fagområder
- å lage en plan for fagseminarer med jevne mellomrom (med forberedte innlegg)
- å fordele ansvar for å spre informasjon om lovendringer (avdelingsledere eller personer med ansvar for fagområder).

### Utvikle faglederansvaret overfor politiet

For å fylle ansvaret for fagledelse av politiet er det nødvendig at embetet etablerer klare rutiner og arbeidsmetoder for dette arbeidet. Riksadvokaten har pekt på at bruk av kalender for fagledelsen kan være et godt redskap i så måte. Dette kan være en måte å sikre at oppgaven blir prioritert i tilstrekkelig grad. Kalenderen bør i så fall være mest mulig konkret og angi tiltak, arbeidsdeling og frister. Planen for fagledelsen av politiet som nå er utarbeidet ved embetet er sentral i en slik sammenheng. Det kan også være aktuelt å lage policynotater som formidles til politiet og la personer med spisskompetanse holde foredrag for politiet. Flere av de ansatte er i dag engasjert i opplæring gjennom foredragsvirksomhet m.m., men det har vært pekt på at dette i dag i stor grad er avhengig av den enkeltes initiativ og engasjement og at en etterlyser et mer systematisk arbeid på opplæringsiden.

### Målrette og gi rom for utadrettet virksomhet

Det er viktig at det avklares hvilke fag/saksområder som embetet har og/eller bør ha spesiell kompetanse på. Embetets utadrettede virksomhet bør i større grad enn i dag målrettes. En måte å gjøre dette på er å lage en plan for den utadrettede virksomheten.

I samråd med Riksadvokaten bør Oslo statsadvokatembeter avklare forholdet mellom Riksadvokaten og statsadvokatembetenes roller og ansvar på dette område. I hvilken grad og på hvilke områder Oslo statsadvokatembeter i egenskap av landets største statsadvokatembete skal fordype seg i ulike fagområder.

Når det er avklart hvilke fagområder som bør prioriteres i den utadrettede virksomheten, bør det identifiseres personer med kompetanse og interesse for fagområdene. Disse personene bør gis rom og anledning for fordyping på sine fagområder, og bør samtidig være ansvarlige for på embetets vegne å utarbeide høringsuttalelser og delta i fagdebatter.



---

## 5.4 Personalmessige utfordringer

### Redusere faren for utbrenthet hos statsadvokatene

Medarbeiderne er den viktigste ressurs i kunnskapsorganisasjoner som statsadvokatembetene. Det er derfor svært viktig å iverksette tiltak som kan minske arbeidspresset på statsadvokatene. Statskonsult vil løfte fram følgende forslag til tiltak for å bedre arbeidssituasjonen:

- Ta inn jurister på midlertidig basis, ev. la politijurister hospitere
- Lage rutiner for forhåndsberamming av saker
- Opprette en *akuttenhet* som tar hastesaker (ev. veksle på hvem som jobber der)
- Innføre vaktordning for administrativt personale
- Vurdere dagens fordelingssystem for saker (jour, fordeling av seksårssaker). Bør embetsleder heller fordele på avdeling og la avdelingsleder fordele videre?
- Bedre oversikten over den enkeltes arbeidsbelastning. Innføre et system for vurdering og oppfølging av dette. Se på ulike faktorer som påvirker belastningen (antall rettsdager, type saker / antall seksårssaker, restanser, høringer, utadrettet aktivitet m.m.)
- Ha en policy på når aktoratene pga. størrelse og kompleksitet, krever to aktorer i retten. Etablere bistandsopplegg – team i store saker (jf. praksis i Økokrim).

Kartleggingen viser at det generelle prinsippet om at statsadvokatene skal behandles likt mht. fordeling av antall og type saker og påfølgende arbeidsbelastning, oppleves av mange som lite tilfredsstillende. En måte å møte dette på og som etter vår oppfatning kan redusere faren for utbrenthet hos statsadvokatene betydelig, er å legge opp til en mer individuell behandling av dem. Statsadvokatenes arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning bør i større grad enn i dag vurderes etter ulike faktorer som familiesituasjon, alder, faglige interesser, individuelle ferdigheter m.m.. Forslag som har vært nevnt, er

- å åpne for spesialisering, utvikling av faglige nisjer
- å etablere pauser, variasjon i arbeidet (permisjoner, hospitering, utdanning)
- å lage en seniorpolitikk
- å vurdere teamarbeid ved behov
- å etablere støtteteam som i politiet.

### Vurdere behovet for administrativt personale

Oslo statsadvokatembeter har i løpet av et tiår hatt betydelig vekst både når det gjelder saksmengde, sakenes kompleksitet og antall ansatte. I samme periode har det generelt vært en rivende utvikling i samfunnet i bruk av administrative støttesystemer. Internett er etablert som et viktig hjelpemiddel, og mange oppgaver som tidligere ble gjort manuelt, utføres nå med elektroniske støttesystemer.

Behovet for administrativt personale, og hvilken type kompetanse personalet bør ha for å utføre oppgavene på en best mulig måte, er ikke statisk, men endrer seg over tid. For en virksomhet som Oslo statsadvokatembeter er det derfor

---

viktig å tenke framover – hvilke behov for administrativt personale vil embetet ha bruk for på sikt? Hvilken type arbeidsoppgaver vil det være bruk for at noen utfører for å støtte statsadvokatene i deres arbeid, og hvilken type kompetanse trengs for å ivareta disse oppgavene?

I tiden framover vil det formodentlig bli økt elektronisk samhandling mellom aktørene, noe som åpner for større grad av gjenbruk av dokumenter. Dette vil sannsynligvis redusere behovet for ordinære skriveoppgaver som en stor del av det administrative personalet i Oslo statsadvokatembeter i dag bruker mye av sin tid på.

Videre vil en ny generasjon statsadvokater antakelig både kunne og ønske å gjøre mer av enkelte type skrive/bearbeidingsoppgaver selv, samtidig som de vil ha ønske om å slippe andre typer oppgaver (som kopiering, enklere saksbehandling, koordineringsoppgaver, kalle inn vitner, lage vitnelister).

Etter Statskonsults oppfatning er det derfor viktig at embetet gjennomgår arbeidsdelingen mellom statsadvokatene og administrativt personale og vurderer behovet for å videreutvikle arbeidsdelingen både på kort og lang sikt. I den forbindelse kan det være hensiktsmessig å se nærmere på hvordan arbeidsdelingen mellom statsadvokatene og administrativt personale er i dag i andre embeter, for eksempel ved Agder statsadvokatembeter.

I denne sammenheng bør embetet avklare hvilke individuelle og generelle behov for kompetanseutvikling det administrative personalet har, og vurdere ulike kompetanseutviklingstiltak i tråd med behovene. Det er viktig at embetet har et bevisst forhold til hva som er hensiktsmessig kompetanse i hele staben – både for statsadvokatene og administrativt personale. Embetet har fått tilført økte ressurser for å kunne møte den økte arbeidsmengden, men har ikke – etter det vi kan se – fått inn ny kompetanse.

## **5.5    Utfordringer knyttet til styringsdialogen**

Fungerer styringsdialogen mellom embetet og overordnet nivå tilfredsstillende?

### **Begge nivåer har utfordringer**

Kartleggingen viser at både overordnet myndighet og Oslo statsadvokatembeter har utfordringer i styringsdialogen.

For embetets del kan vi peke på at det er behov for å utvikle styringsdokumenter som virksomhetsplaner og rapporter. Det framgår av vår undersøkelse at embetet ikke har lagt tilstrekkelig vekt på å dokumentere tilstanden i embetet. Embetet bør lage rapporter som i større grad enn i dag viser oppnådde resultater, analyserer, dokumenterer flaskehalser, og peker på utviklingsbehov. Rapportene som embetet utarbeider, bør imidlertid ikke bare dekke overordnet nivå's behov for oppfølging, men også embetets behov for god styring internt.

Riksadvokaten er kommet langt mht. å utvikle statistikk som gir grunnlag for å sammenligne statsadvokatembetene, men har en utfordring når det gjelder

---

videre analyse av tilstanden i embetene. Det er viktig at den kvantitative statistikken suppleres av en kvalitativ analyse slik at bl.a. endringer i sakenes omfang og kompleksitet fanges opp.

Det bør legges opp til en dialog mellom Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter om hvilke indikatorer som gir god informasjon om tilstanden på området, hvordan tilstanden kan analyseres, og hvordan embetets resultater best kan synliggjøres.

### **Etablere en felles plattform for styring**

Kartleggingen har vist at Justisdepartementet, Riksadvokaten og Oslo statsadvokatembeter har hatt noe ulike oppfatninger om ”hvor skoen trykker” og hvilke tiltak som er nødvendige for å bedre situasjonen ved Oslo statsadvokatembete. I en slik situasjon er det viktig å etablere en felles plattform i styringen, noe som blant annet innebærer å skape en felles forståelse for hvordan styringsdialogen mellom nivåene skal være – drøfte styringskultur og styringens detaljeringsnivå. Det kan være behov for å lage ”spilleregler” for hvor ofte, hvordan og i hvilke situasjoner det er behov for at nivåene skal være i kontakt med hverandre. Begge nivåer har et ansvar for å lage dette.

---

## 6 Forslag til tiltak som bør gis førsteprioritet

På bakgrunn av funn fra kartleggingen og vurderinger i kapittel 5, gir Statskonsult forslag til tiltak som vi mener embetet bør gi prioritet nå. Vi viser også til vedlegg 1 som gir en mer utfyllende liste over utfordringer og nærmere spesifisering av tiltak. Statskonsult er av den oppfatning at mange av tiltakene kan gjennomføres uten at det vil kreve ekstra ressurser. Andre tiltak vil imidlertid ikke kunne gjennomføres uten at Oslo statsadvokatembeter får tilført økte ressurser.

Statskonsult anbefaler embetet å:

- Få på plass et styringssystem som sikrer ledelsen den nødvendige styringsinformasjon.
- Rendyrke og samle administrative funksjoner. Administrative oppgaver bør utføres av embetsleder og administrasjonssjef. Avdelingsledere bør først og fremst være faglige ledere.
- Opprette en akutenhet som tar hastesakene. En kan veksle på hvem som jobber der, og la den enkelte jobbe i enheten en viss tid av gangen.
- Lage rutiner for forhåndsberamming av saker i de saker der dette er formålstjenlig.
- Innføre en vaktordning for administrativt personale (gjelder både skrive-tjenesten og berammings- og stevnekontoret).
- Vurdere og justere dagens system for fordeling av saker.
- Etablere et system som sikrer en bedre oversikt over den enkeltes arbeidsbelastning. Åpne for en mer individuell behandling av statsadvokatene med henblikk på arbeidsoppgaver og arbeidsbelastning.
- Utvikle en policy som sikrer faglig utvikling internt i embetet.
- Utvikle fagledelsen av politiet gjennom å differensiere inspeksjoner og oppfølging med henblikk på politidistriktenes spesielle utfordringer og sikre større fokus på den ”nye” faglederrollen.
- Dokumentere og analyserer utviklingen i embetet med utgangspunkt i indikatorer som bl.a. sier noe om saksbehandling, arbeidsbelastning, fagledelse av politiet, utviklingsbehov.
- Avklare behov og dokumentere og synliggjøre kostnader knyttet til mangler ved dagens IT-systemer.

## REFERANSER

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Tittel:</b>                      | Gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter   |
| <b>Forfatter(e):</b>                | Janike Harsheim og Marianne Iselin Kvalvåg  |
| <b>Statskonsults rapportnummer:</b> | 2004:6  |
| <b>Prosjektnummer:</b>              | 9918  |
| <b>Prosjektnavn:</b>                | Gjennomgang av organisering og drift ved Oslo statsadvokatembeter   |
| <b>Prosjektleder:</b>               | Janike Harsheim   |
| <b>Oppdragsgiver(e):</b>            | Justisdepartementet   |
| <b>Resymé:</b>                      | <p>Gjennomgangen av Oslo statsadvokatembeter viser at arbeidsbelastningen ved embetet har vært og fortsatt er stor og at dagens arbeidssituasjon ikke er tilfredsstillende. Samtidig mener Statskonsult det er effektiviseringsgevinster i å videreutvikle styringssystemer og organisatoriske rammer for virksomheten. Rapporten gir noen konkrete forslag til tiltak som Statskonsult mener at embetet bør prioritere nå.</p> |
| <b>Arbeidsområde:</b>               | <input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering   |
| <b>Emneord:</b>                     | Påtalemyndigheten, statsadvokatembeter, statsadvokater, støttefunksjoner, organisering og drift, straffesaksbehandling, fagledelse av politiet, ledelse, styring.   |
| <b>Dato:</b>                        | Mars 2004   |
| <b>Sider:</b>                       | 43  |
| <b>Utgiver:</b>                     | Statskonsult<br>Postboks 8115 Dep<br>0032 OSLO  |