

Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Eli Fryjordet og Karl-Vidar Solberg

Masteroppgave 3MSA80, MPA 90 stp.

Påvirker grensekontrollen på Oslo lufthavn
politiets øvrige prioriteringer?
Kommersiell samferdselspolitikk i møte
med offentlig myndighetsutøvelse

Does the border control at Oslo Airport affect the police's other priorities ?
Commercial transport and communication politics meets public authority

MOLSD 90 Master i offentlig ledelse og styring – MPA 12

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA NEI

Innhold

INNHold	3
FORORD	5
SAMMENDRAG	6
ABSTRACT	8
1. INNLEDNING	10
2. BAKGRUNN, DEFINISJONER OG SENTRALE AKTØRER	14
2.1 DEFINISJONER	14
2.2 SENTRALE AKTØRER	15
2.3 POLITIET OG GRENSEKONTROLL.....	17
3. TEORI	23
3.1 SEGMENTERINGSHYPOTESEN	23
3.2 FRAGMENTERINGSHYPOTESEN.....	25
3.3 FINANSIERINGSHYPOTESEN.....	27
3.4 GRENSEKONTROLL SOM UTENRIKSPOLITIKK, ET POTENSIAL FOR KOORDINERING?	29
4. FORSKNINGSDESIGN OG METODE	31
4.1 VALG AV FORSKNINGSDESIGN OG METODE	31
4.2 METODE.....	31
4.3 RESPONDENTER TIL DYBDEINTERVJU.....	32
4.4 UTVALG	32
4.5 KVALITATIV METODE - DYBDEINTERVJUER.....	33
4.6 ELITEINTERVJUER	34
4.7 INTERVJUGUIDE	34
4.8 FORSKERNES STÅSTED - PROBLEMATISERING.....	35

4.9	RELIABILITET OG VALIDITET	36
4.9.1	<i>Reliabilitet</i>	36
4.9.2	<i>Validitet</i>	36
5.	FUNN OG ANALYSE AV OFFENTLIGE DOKUMENTER OG INTERVJUER.....	38
5.1	MANGLENDE KOORDINERING, EN BESKRIVENDE ANALYSE.....	38
5.2	HYPOTESE 1: SKYLDES MANGLENDE KOORDINERING SEGMENTERING?	47
5.2.1	<i>Terminal 2:</i>	47
5.2.2	<i>De to høringene:</i>	49
5.2.3	<i>Nasjonal transportplan</i>	50
5.2.4	<i>Manglende inkludering av politiets ressursbehov i samfunnsøkonomiske analyser...</i>	54
5.2.5	<i>«Det er ingen som har det så travelt som en død laks»</i>	59
5.3	HYPOTESE 2: SKYLDES MANGLENDE KOORDINERING FRAGMENTERING?	62
5.4	HYPOTESE 3: SKYLDES MANGLENDE KOORDINERING ULIK FINANSIERING?.....	65
5.5	HYPOTESE 4: INTERNASJONALE ENDRINGER OG SITUASJONEN I VERDEN KAN OGSÅ PÅVIRKE KOORDINERINGEN.....	73
6.	DRØFTING OG KONKLUSJONER	78
7.	LITTERATURLISTE	86
8.	VEDLEGG	92
8.1	INTERVJUGUIDE.....	92

Forord

Forfattere av denne oppgaven er Eli Fryjordet, leder av Felles enhet for utlending og forvaltning i Øst politidistrikt, og Karl-Vidar Solberg, lensmann ved Ullensaker lensmannsdistrikt i Øst politidistrikt.

Oppgavearbeidet har vært en lærerik, men utfordrende prosess. Vi startet i august 2016 på en erfaringsbasert master i offentlig ledelse og styring. I arbeidet med masteroppgaven er vår nyervervede kunnskap fra teori, funn og analyser av dokumenter og intervjuer blitt "mastererfart ledelse". Veien som nå er lagt bak oss har hatt både kurver og bakker, men har aldri følt lang selv om det har vært utfordrende å være masterstudenter ved siden av krevende lederjobber.

Vi retter en stor takk til alle våre respondenter som tok seg tid til oss og som velvillig delte av sine erfaringer, kunnskaper og betraktninger. Vi retter også en stor takk til vår veileder Bent Sofus Tranøy for inspirasjon, smittende entusiasme, gode samtaler og ikke minst hans urokkelige overbevisning om at prosjektet ville komme trygt i havn. Vi takker også vår arbeidsgiver, våre venner og familier for støtte, engasjement og utvist tålmodighet.

Oslo, 28. februar 2019

Eli Fryjordet

Karl-Vidar Solberg

Sammendrag

Offentlig tjenesteyting i stort skjer i møtet mellom de oppgaver som skal håndteres og de ressurser som stilles til rådighet. Norsk politi har ansvaret for grensekontrollen, både på vegne av nasjonalstaten, men også på bakgrunn av de forpliktelsene Norge har som håndhever av en Schengen-yttergrense. Politiets budsjetter gis i form av rammetildelinger fra Justis- og beredskapsdepartementet over statsbudsjettet. De økonomiske rammene som gis utløper fra de prioriteringer og avveininger bevilgende myndigheter gjør i sin forvaltning av begrensede offentlige ressurser. Avinor AS på sin side har, som eier av Oslo Lufthavn, satt seg strategiske og ambisiøse mål for en sterk trafikkvekst over lufthavnen. Avinor AS er heleid av staten ved Samferdselsdepartementet og disponerer betydelige økonomiske ressurser og har stor frihet til å benytte disse i sitt samfunnsoppdrag.

Økt trafikk gir økt behov for grensekontroll, men erfaringene har vist manglende koordinering mellom lufthavnens trafikkvekst og politiets ressurser. En effektiv grensekontroll med god kvalitet er imidlertid en betingelse for økt trafikkvekst over Oslo lufthavn. På denne bakgrunn har vi formulert følgende problemstilling:

«Påvirker grensekontrollen på Oslo lufthavn politiets øvrige prioriteringer? Kommersiell samferdselspolitikk i møte med offentlig myndighetsutøvelse»

Vår ambisjon, gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer, har vært å vise hvordan beslutninger og prosesser legger til rette for økt passasjervekst med påfølgende økt ressursbehov for politiet. Dette er således ingen ressursrapport, men vi retter søkelyset på hvordan Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer dette seg imellom, samt hvordan dette koordineres internt i politiet.

Vår forskning viser at samferdselssektoren, innenfor problemstillingens tema, fremstår som et sterkt segment med stor gjennomslagskraft for egne mål. Samtidig er sektoren gjenstand for sterk fragmentering ved opprettelse av Avinor AS. Vi viser videre at justissektoren i vår sammenheng har sterke fragmenterte trekk, hvilket synes å være egnet til å svekke sektoren i møte med samferdselssektoren på denne arenaen.

Vi viser også at sektorene preges av ulik finansiering, og at dette kan skape ulike institusjonelle

logikker. Vi peker på årsaker til dette, samt hvordan dette bidrar til å gi koordineringsutfordringer. Forskningen vår har også vist hvordan internasjonale endringer kan være et element som påvirker finansieringen og slik sett også koordineringsarbeidet.

Abstract

Public service in general takes place in the intersection between the tasks at hand and the resources available. The Norwegian police are responsible for border control, on behalf of the Norwegian state and the country's obligations as an enforcement on the periphery of the Schengen area. The Ministry of Justice and Public Security allocates funds through the National Budget. This economical directive is the outcome of priorities and trade-offs in managing limited public resources. On the other hand, Avinor AS, the owner of Oslo Airport, has set out both strategic and ambitious goals for a rapid growth in air traffic. Further, Avinor AS is owned by The Ministry of Transport and Communications, and is granted considerable financial resources and great freedom of use in handling this public mission.

Increased traffic increases the need for border control, but previous experiences has shown a lack of coordination between the airport's traffic growth and police's resources. However, efficient and high-quality border control is a condition for increased traffic growth at Oslo Airport. On that account we will in this thesis address the issue:

“Does the border control at Oslo Airport affect the police's other priorities? Commercial transport and communication politics meets public authority”

Through document studies and in-depth interviews, we try to highlight how decisions and processes facilitate an increase in passengers and subsequently an increased need for resources in the police. This thesis is not a resource report, but one focusing on how the Ministry of Transport and Communications and the Ministry of Justice and Public Security coordinate and manage resources, and eventually how this is coordinated internally within the police.

Our research reveals great determination and vigor in the transport department, within the boundaries of our topic, but also that the department is subject to large scale fragmentation in the creation of Avinor AS. The justice department however seems even more fragmented, resulting in the justice department being the weak part in its interaction with the transport department in this relation. We also reveal that the two sectors are affected through a difference in funding, resulting in different institutional logics and challenges in the collaboration between the two sectors. Further, we emphasize how international changes can affect the funding and therefore the collaboration between the two sectors.

«Det er ingen som har det så travelt som en død laks»

(Sitat: Respondent fra Avinor/OSL)

1. Innledning

Når fikk du din første mobiltelefon?

Kanskje et merkelig spørsmål å stille innledningsvis i denne oppgaven som fokuserer på grensekontroll? Men, er det egentlig det? Og hvorfor ikke? Jo, har du tenkt på hvordan det var før, og hvorfor vi gjør som vi gjør nå?

På 70- og 80 tallet var ikke like vanlig og selvsagt å ha mobiltelefon som det er nå. En av oss som har skrevet denne oppgaven fikk først mobiltelefon i 1998. Mobiletelefoner var ikke allemannseie. Utover 1970-tallet og på starten av 1980-tallet var det lange køer for å få telefonlinjer. Mange måtte vente opptil to år på hjemmetelefon. Telenor (Televerket) klarte ikke å møte etterspørselen (Telenor, 2019). Før var det knapphet på ressurser. Det var statlige monopol. Det statlige markedet leverte etter hvert ikke opp til forventningene. Det ble en styringssvikt. Offentlig sektor trengte en konkurranseutsetting. Så fikk vi fristilling av det som tidligere var statlig markeder.

Vi har i vår oppgave gått tilbake til den første og andre maktutredningen, og sett på hvordan disse utredningene kan ses på i dagens perspektiv. Disse tidligere maktutredningene må også ses i lys av det samfunnet det var på den tiden, før internett, før el-bilen, før søndagsåpne butikker – og også før en delvis konkurranseutsetting av offentlig sektor, for å nevne noen eksempler. Både offentlig styring, og markedet, har endret seg etter dette.

Hvorfor innleder vi oppgaven med: «Det er ingen som har det så travelt som en dør laks»? Hvorfor har død laks det travelt? Jo, det er fordi hvis laksenæringen klarer å spare inn et døgn på transportsiden fra Hitra til Bangkok, så kan laksen ligge to dager til på markedet der. Dette er det kommersielle næringspolitiske perspektivet i møtet med grensekontrollen, det vil si grensekontrollen som det statlige styringsperspektivet. Det er dette møtet, og samhandlingen og koordineringen mellom samferdsels – og justismyndighetene, vi skal belyse i denne oppgaven.

På 70-tallet var det mer staten mot staten. Den første maktutredningen viste at det var litt som «the winner takes it all». Der hvor segmentet var sterkt, så fikk det gjennomslagskraft. Så kom

den andre maktutredningen som så på hvordan reformer i offentlig sektor har bidratt til oppsplitting av beslutningssystemene. I vår oppgavene ser vi på om politiet klarer å respondere når flyplasstrafikken øker kraftig, år for år på Oslo lufthavn. Videre om det foreligger en institusjonell konflikt mellom samferdselssektoren og justissektoren på hvordan ansvaret for luftfarten er organisert. Og til slutt setter vi også fokus på om grensekontroll også har et utenrikspolitisk perspektiv.

I Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difi) notat *Erfaring og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017* vises det til at den statlige forvaltningen er inndelt i mange spesialiserte og sektorbaserte enheter. Dette gir behov for å samarbeide og samordne. Behovet øker som følge av at mange politikkområder blir stadig mer sammensatte og kompliserte, og de følger ikke etablerte administrative og organisatoriske grenser (Difi, 2017, s. 1).

Norsk politi har ansvaret for grensekontroll, både på vegne av nasjonalstaten, men også på bakgrunn av de forpliktelsene Norge har som håndhever av en Schengenyttergrense. Øst politidistrikt har ansvaret for grensekontrollen på Oslo lufthavn, og er underlagt Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Politiets budsjetter gis i form av rammetildelinger fra Justis- og beredskapsdepartementet over statsbudsjettet. De økonomiske rammene som gis utløper fra prioriteringer og avveininger bevilgende myndigheter gjør i sin forvaltning av begrensede offentlige ressurser. Avinor AS (Avinor) på sin side har, som eier av Oslo Lufthavn, satt seg strategiske og ambisiøse mål for en sterk trafikkvekst over lufthavnen. Avinor AS er heleid av staten ved Samferdselsdepartementet og disponerer betydelige økonomiske ressurser og har stor frihet til å benytte disse i sitt samfunnsoppdrag.

Siden 1980-tallet har mange av fornyelsene i statsforvaltningen hatt form av mål- og resultatstyring og strukturell (vertikal) fristilling. Opprettelsen av Politidirektoratet og etableringen av Avinor som et statlig aksjeselskap skal ses på som slik fristilling. (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015, s. 169)

Oslo lufthavn er Norges hovedflyplass. Oslo lufthavn (OSL) ble åpnet 8. oktober 1998 og var da bygget for å håndtere en trafikk på 17 millioner passasjerer i året. Nye Oslo lufthavn, med ny terminal 2 stod ferdig 27. april 2017. Trafikken over OSL har vokst. I 1999 var det ca. 14 millioner passasjerer. I 2017 hadde denne trafikken vokst til ca. 27,5 millioner

passasjerer. I følge Avinor sin internettside har veksten vært særlig sterk på utlandsrutene. Avinor har prognose på årlig vekst til ca. 37,3 millioner passasjerer fram mot 2030. Ved en slik vekst kan det rundt 2025-2030 bli behov for en tredje rullebane.

Avinor gjør tiltak for å utvikle kapasiteten med eksisterende infrastruktur både på flyside og terminal, og frem mot 2030 skal Avinor investere 1,5 – 2 milliarder i tilpasninger og modifikasjoner på dagens flyside for å utnytte all kapasitet. 40 millioner passasjerer er makskapasitet for Oslo lufthavn når alle tiltakene er gjort knyttet til terminal.

Hovedhensikten med denne avhandlingen er å belyse hvilken samhandling og koordinering det har vært opp mot politiets ressurser til å utføre grensek kontroll ved Norges hovedflyplass, sett i sammenheng med økningen i passasjertrafikken, og økte krav til utførelsen av grensek kontrollen i samme periode. Hvis politiet ikke har nok ressurser til en god og effektiv grensek kontroll kan kapasitetsøkningen på Oslo lufthavn føre til kø i grensek kontrollen (lange ventetider). Sentralt punkt for vår problemstilling har vært å se på både samordning på tvers av departementenes ansvarsområde, men også innad i justissektoren. Hvis dette ikke er (tilstrekkelig) koordinert kan dette påvirke politiets øvrige prioriteringer. Vi har utformet følgende problemstilling:

«Påvirker grensek kontrollen på Oslo lufthavn politiets øvrige prioriteringer? Kommersiell samferdselspolitikk i møte med offentlig myndighetsutøvelse»

Problemstillingen belyses gjennom fire underspørsmål:

1. Er det mangelfull koordinering mellom samferdsels- og justissektoren og kan dette dels kan skyldes at samferdselssektoren er et sterkt segment?
2. Er det mangelfull koordinering innad i justissektoren når det gjelder politiets ansvar for grensek kontroll?
3. Skaper samhandlingen mellom Avinor, som et heleid og selvfinansiert aksjeselskap, og politiet, som en del av offentlig forvaltning og finansiert over statsbudsjettet, en koordineringsutfordring?
4. Vil den viktige betydningen EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har for Norge være en positiv koordineringsfaktor?

Vi har valgt å bruke koordineringsteori som det teoretiske perspektivet for å belyse vår problemstilling. De ulike perspektivene vi skisserer tar for seg forskjellige aspekter ved denne avhandlingens problemstilling.

Vi har i vårt forskningsprosjekt funnet at datainnsamlingsmetoder som intervju og kildegransking med en påfølgende hypotesetestende tolkning vil være et foretrukket design. Dette er ingen ressursrapport, men vi retter søkelyset på hvordan Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet koordinerer dette seg imellom samt hvordan dette koordineres internt i politiet. Vi har valgt kvalitative forskningsintervjuer med sentrale ressurspersoner, såkalte eliteintervjuer. Formålet har vært å få intervjupersonenes perspektiv.

Vi har avgrenset vår oppgave til grensekontroll, og ikke til politiets øvrige arbeidsoppgaver på Oslo lufthavn slik som eksempelvis ordenstjeneste og etterforskning av straffesaker.

2. Bakgrunn, definisjoner og sentrale aktører

2.1 Definisjoner

Politidirektoratets grensekontrollrundskriv (Politidirektoratet, 2016) bruker følgende definisjoner:

Med grensekontroll menes den aktivitet som utføres på en Schengen-yttergrense, og som består av grenseovervåkning og inn- og utreisekontroll.

Med inn- og utreisekontroll menes den kontrollen som utføres på grenseovergangsstedene for å sikre at personer har lov til å reise inne eller ut av Schengen-området, og at transportmidler og gjenstander de bringer med seg kan føres inn eller ut.

Grenseovergangssted er ethvert grensepasseringssted som er godkjent av nasjonale myndigheter for passering av de ytre grensene. Liste over godkjente grenseovergangssteder følger som vedlegg til utlendingsloven.

Indre grense er Schengenlandenes felles grenser på land, herunder grenser langs elver og innsjøer, lufthavner for interne flyvninger og sjø-, elve- og innsjøhavner for regelmessig fergeforbindelser. For Norges del er det snakk om landegrensen mot Finland og Sverige, interne Schengen-flyvninger, og regelmessig fergetrafikk mellom Norge og andre Schengen-land.

Ytre grenser er Schengen-landenes landegrenser, herunder grenser i elver og innsjøer, sjøgrenser samt lufthavner, elvehavner, sjøhavner og innsjøhavner, såfremt de ikke er indre grenser. For Norges del er det snakk om landegrensen mot Russland, flyvninger til/fra land utenfor Schengen-området, og hele sjøgrensen unntatt regelmessig fergetrafikk mellom Norge og andre Schengen-land.

2.2 Sentrale aktører

I vår studie av om grensekontrollen på Oslo lufthavn påvirker politiets øvrige prioriteringer er det flere sentrale aktører:

Samferdselsdepartementet, som *«har det overordna ansvaret for rammevilkår for post- og televerksemda, for luftfarts-, veg- og jernbanesektoren, for riksvegferjene, kystforvaltninga og hamne- og sjøtransportpolitikken.»* (Statsministerens kontor, 2019). Samferdselsdepartementet har delegert store deler av ansvaret for luftfarten til Avinor.

Avinor AS, er et aksjeselskap som er heleid av Staten ved Samferdselsdepartementet. Avinor har ansvaret for de 45 statlige flyplassene. Avinor er selvfinansiert. Flyplassvirksomheten drives som en enhet, der flyplasser med overskudd bidrar til å finansiere de med underskudd. Hovedinntektskildene er avgifter fra flyselskap og passasjerer, samt kommersielle inntekter fra utleie av areal til tax-free-butikker, servering og andre servicetilbud til passasjerene. Avinor har også inntekter fra utleie av areal til flyplasshotell og parkeringsanlegg. (Kilde: Avinors internettside). Det følger av selskapets vedtekter § 3 at selskapets samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Det er eieren som avgjør hvilke lufthavner selskapet skal drive.

Oslo lufthavn AS, er et heleid datterselskap av Avinor AS. De ønsker økning i flytrafikken, og raskest mulig passasjerflyt (brukertilfredshet). De beskriver samfunnsnyttene for flyplassen slik på sin internettside: «Et velfungerende knutepunkt for nasjonal og internasjonal luftfart har avgjørende betydning for norsk samfunns- og næringsliv og er en forutsetning for fortsatt vekst og utvikling regionalt og nasjonalt».

Luftfartstilsynet, som har hovedansvaret for tilsynet med norsk luftfart. Tilsynet skal også være en aktiv pådriver for sikker og samfunnsnyttig luftfart i tråd med overordnede målsetninger for regjeringens samferdselspolitikk. Tilsynets kjerneoppgaver er godkjenning av tilsynsobjekter, tilsyn, regelverksutvikling, og kommunikasjon i flysikkerhetsarbeidet. Godkjenning gjelder organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer som enten er ansatt eller søker ansettelse i sivil luftfart.

NHO luftfart, som er en egen interesse- og arbeidsgiverorganisasjon under Næringslivet hovedorganisasjon. På deres internettside skriver de at NHO Luftfart er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for flyselskaper og andre luftfartsrelaterte virksomheter i Norge (NHO Luftfart, 2019). Samlet har de over 50 medlemsbedrifter med mer enn 12 000 ansatte. NHO Luftfarts hovedmål er å bidra til at luftfartsnæringen oppnår forutsigbare og konkurransedyktige rammevilkår, et godt omdømme og god lønnsomhet.

EU/Schengen-avtalen: Norge deltar i viktige deler av EUs samarbeid. En viktig tilknytningsavtale er Schengen-avtalen. Denne avtalen ble undertegnet 18. mai 1999 i Brussel. De undertegnede parter var Norge og Island som stat og de Europeiske unions Råd. Som Schengen-medlem er Norge del av et område med felles yttergrense og indre reisefrihet. Dette forutsetter at alle deltakerne anvender og gjennomfører det felles regelverket på en effektiv og forsvarlig måte. Schengen-området består av 26 europeiske land. Disse er: Belgia, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Hellas, Island, Italia, Latvia, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spania, Sveits, Sverige, Tsjekkia, Tyskland, Ungarn og Østerrike. Mellom disse landene er det vanligvis ikke passkontroll.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD), som har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten, samfunnssikkerhet, utlendingsmyndigheter og polarområdene.

Politidirektoratet (POD), er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og er den øverste ledelsen i politiet. Det fremgår av PODs internettside at deres rolle er å:

- *gjennomføre regjeringa sin politikk gjennom tildelingar og oppdrag*
- *forvalte regelverk og tilskot*
- *vere fagleg rådgivar overfor Justisdepartementet, politietaten og lensmannsetaten, andre offentlege organ, samarbeidspartnarar og publikum*
- *leie, styre, organisere og utvikle politietaten og lensmannsetaten*

Øst politidistrikt (tidligere Romerike politidistrikt), som har ansvaret for grensekontrollen på Oslo lufthavn. Som følge av Nærpolitireformen har antall politidistrikt blitt endret fra 27 til 12 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Øst politidistrikt ble opprettet 1. januar 2016

og er slått sammen av tidligere Follo, Romerike og Østfold politidistrikter. Distriktet dekker fylkene Akershus (unntatt Asker og Bærum) og Østfold. Hovedkontoret ligger i Ski. Øst politidistrikt er organisert i 12 enheter og staber:

- To geografiske enheter, Romerike og Follo/Østfold, som består av det lokale politiet ved politistasjonene og lensmannskontorene
- Syv funksjonelle enheter med spesialistfunksjoner innen etterforskning, forebygging, operativ tjeneste, etterretning, påtale, sivile gjøremål og forvaltning og fellestjenester for hele politidistriktet
- Lederstøttestaber for HR/HMS, virksomhetsstyring og kommunikasjon

(kilde: www.politiet.no)

De funksjonelle enhetene trådte i kraft 1. juni 2017, og de geografiske enhetene trådte i kraft 1. mai 2018. Ansvar for grensekontrollen var tidligere underlagt Gardermoen politistasjon, Romerike politidistrikt. Etter at omorganiseringen av funksjonelle enheter trådte i kraft 1. juni 2017 har ansvaret for grensekontrollen blitt lagt til Felles enhet for utlending og forvaltning. Ansvar for politiets operative tjeneste på Oslo lufthavn er fortsatt underlagt Gardermoen politistasjonsdistrikt og geografisk driftsenhet Romerike.

2.3 Politiet og grensekontroll

Det følger av utlendingsloven (ul.) §§ 15 og 22 at «politiet har ansvaret for grensekontrollen». Videre at «inn- og utreisekontroll gjennomføres ved ytre Schengengrense, såfremt det ikke er innført midlertidig grensekontroll ved indre Schengengrense». (Utlendingsloven, 2008)

Grensekontrollen er inndelt i en 1. linje grensekontroll og en 2. linje grensekontroll. 1. linje er den inn- og utreisekontrollen som utføres i passboks av reisende inn og ut av Schengenyttergrense. 2. linje grensekontroll er den videre undersøkelsen og saksbehandlingen som gjøres av de sakene som avdekkes. Ved inn- og utreisekontroll påses at enhver har pass eller annet legitimasjonsdokument som er godkjent som reisedokument, og at visumpliktige har gyldig visum. Dersom den kontrollerte nekter å oppgi sin identitet, det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk eller at personen skjuler legitimasjonsdokument, kan det foretas visitasjon med sikte på å fremskaffe legitimasjonsdokument. Det skal også påses

at det ikke foreligger annet grunnlag for bortvisning, jf. ul. §§ 17 og 121. Ved inn- og utreisekontroll kan det også foretas andre former for identitetskontroll, herunder iriskontroll, kontroll av fingeravtrykk og ansiktsgjenkjenning.

Norge er bundet av grenseforordningen (Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser). (Grenseforordningen, 2016) Grenseforordningen er gjort til del av norsk regelverk ved utlendingsforskriften § 4-1, og har regler for hvordan grensekontrollen skal gjennomføres av medlemsstatene (Utlendingsforskriften, 2009). Det følger av grenseforordningen artikkel 15 at myndighetene har et ansvar for å sørge for tilstrekkelig bemanning til grensekontrollen:

«Member States shall deploy appropriate staff and resources in sufficient numbers to carry out border control at the external borders, in accordance with Articles 7 to 17, in such way to ensure an efficient, high and uniform level of control at their external borders»

I denne avhandlingen har vi valgt å se på tre forhold som kan belyse politiets ressursbehov til grensekontroll.

- Den årlige økningen i passasjertrafikken, og da særlig på non-Schengen (dvs. der politiet utfører grensekontroll)
- Kapasitetsutvidelse ved Terminal 2-utbyggingen, herunder planene om en tredje rullebane
- Innføring av nye Schengen-krav og nye rutiner.

Den årlige økningen i passasjertrafikken

En sentral premissleverandør for politiets grensekontroll vil være Avinor. Avinors intensjon om økt trafikk vil naturlig øke belastningen på politiets grensekontrolloppgaver. På sin internettside skriver Avinor:

«Avinor ønsker å videreutvikle Oslo Lufthavn som et nasjonalt og internasjonalt knutepunkt med sammenhengende rutenett mellom innland og utland. Interkontinentale ruter er et viktig vekstområde og Oslo Lufthavn konkurrerer med andre nordiske lufthavner om å tiltrekke seg ruter og utvikle et sterkt knutepunkt. I tillegg er det nødvendig å utvikle utenlandsruter fra andre større lufthavner der

etterspørsel og lønnsomhet tilsier det. For de fleste lufthavner i Norge vil Oslo Lufthavn være en helt avgjørende port mot utlandet.» (Avinor, 2019)

Passasjertrafikken på Oslo lufthavn er stigende, og Avinor ønsker at denne skal øke ytterligere. Fra Avinor har vi på forespørsel fått følgende tall som viser passasjerøkningen:

År	Passasjerer totalt*	Passasjerer non-Schengen*
2002	13 117 941	1 170 284
2010	19 233 932	2 168 829
2017	27 456 999	4 046 742
Prognose 2025	34 223 044	5 291 016
Prognose 2030	37 251 350	5 971 726

*tall fra Avinor (februar 2019)

Som det fremkommer av tabellen er trafikkøkningen fra 2002 til 2017 på 14,3 millioner passasjerer, som tilsvarer 109,3 %. Økningen på non-Schengen er på hele 245,8 %. Prognosen for 2030 viser en økning på non-Schengen fra 2002 til 2030 på hele 410,3 %.

Bemanningsbehovet til politiet er ikke lik i prosent som prosentvis passasjerøkning. Hvor stort ressursbehovet til politiet er, avhenger av flere faktorer. Antall passasjerer som skal kontrolleres er en faktor. Hvilken tid på døgnet flyene ankommer eller har avgang er en annen. Om de som skal kontrolleres er norske/EU/EØS-borgere eller tredjelandsborgere er også en faktor. Hvor mange av de reisende som skal kontrolleres som er EU/EØS-borgere og hvor mange som er tredjelandsborgere varierer fra fly til fly. Både EU/EØS-borgere og tredjelandsborgere skal gjennom en systematisk kontroll av person og dokument ved inn- og utreise til og fra Schengen, jf. grenseforordningen art 8 nr. 2 og art 8 nr. 3. Tredjelandsborgere skal også gjennom en grundigere kontroll, som omfatter innreisevilkårene i grenseforordningen art 6 nr. 1, samt kontroll av eventuell oppholdsdokumentasjon. I henhold til utlendingsforskriften § 4-12 og grenseforordningen art 8 skal det også ovenfor tredjelandsborgere gjennomføres undersøkelser, eksempelvis undersøkelser av inn- og utreisestempler for å kontrollere at utlendingen ikke har overskredet den maksimale varigheten av tillatt oppholdstid i Schengen-området, kontroll av formålet med det planlagte oppholdet i

Norge og tilhørende dokumentasjon mv. Det vil også være en viktig faktor om de som skal kontrolleres kan benytte ABC-gates (Automated Boarder Control) eller ikke. Det er kun norske borgere, EU- og EØS-borgere som er over 18 år og har pass med biometriske data, som kan benytte ABC-gates. Dette betyr av eksempelvis barnefamilier ikke kan benytte ABC-gates, selv om de er norske, EU- eller EØS-borgere.

Kontroll av tredjelandsborgere er mer omfattende en kontroll av norske/EU/EØS borger, og tar dermed gjennomsnittlig lengre tid. Kontroll av visumpliktige tredjelandsborgere tar i gjennomsnitt lengre tid enn kontroll av visumfrie. Grensekontroll med bruk av ABC gates er mer effektiv enn manuell kontroll, men hvor mange reisende som kan benytte ABC gates på hvert fly varierer. Det er stor usikkerhet til hvilken kategori av passasjerer som økningen vil være blant i tiden fremover. Øker reisende fra tredjeland, øker ressursbehovet til politiet. Øker reisende som kan benytte ABC gates vil også ressursbehovet til politiet påvirkes av dette.

En annen stor, avhengig faktor er hvilken tid på døgnet flyene ankommer. Hvis økningen er på tider av døgnet der bemanningen i dag er lav, slik som om natten, kan dette påvirke behovet for flere ansatte på treskiftsturnus, som kan få store ressursmessige behovskonsekvenser.

Kapasitetsutvidelse ved Terminal 2 utbyggingen, og planene om en tredje rullebane

I brev fra Samferdselsdepartementet datert 22. desember 2010 fikk Oslo lufthavn fornyet konsesjon i tilknytning til bygging av ny terminal 2 (T2). Den nye konsesjonen gjelder for 20 år, og baserer seg på et trafikkomfang på opp til 364 000 flybevegelser pr år, noe som tilsvarer rundt 35 millioner passasjerer. Dersom trafikkmengden øker med mer enn 10 % av dette, må OSL søke om å få endret konsesjonen. Dette betyr at Avinor kan øke passasjerveksten til 35 millioner passasjerer, uten av dette medfører behov for ny konsesjon.

Hvis OSL skal øke kapasiteten utover 35 millioner er det behov for en tredje rullebane, og dette vil kreve ny konsesjon. Behovet for en tredje rullebane vil trolig være rundt 2030. Skulle behovet oppstå, og konsesjon til denne utbygging bli gitt, vil Avinor selv finansierer utbyggingen. Inntil det søkes om og gis en ny konsesjon er det den nåværende konsesjon datert 22. desember 2010 som gjelder og de konsesjonsvilkårene som stilles. Den gir som nevnt konsesjon til en økning av kapasiteten på flyplassen til 35 millioner passasjerer. Avinor er selvfinansiert, og er ikke avhengig av statlig tilskudd for å øke kapasiteten på Oslo lufthavn.

De står selv for kostnadene til utvidelse. Utvidelse av Oslo lufthavn gir inntekter som finansierer øvrige flyplasser.

Innføring av forsterket yttergrensekontroll

Endringene i grenseforordningen artikkel 8 om personkontroll ved inn- og utreise av Schengen trådte i kraft 1. mai 2017. Endringene er begrunnet i terrorfare og fremmedkrigerproblematikken. De nye reglene innebærer blant annet systematisk grundigere og utvidet grensekontroll av EU/EØS-borgere som reiser inn og ut over Schengens yttergrenser. Hver enkelt kontroll kan derfor ta, eller tar derfor, lengre tid enn før.

Andre nye krav og rutiner:

Endringene i grenseforordningen artikkel 8 (forsterket yttergrensekontroll) er en endring i Schengen-regelverket som medfører behov for økte ressurser til grensekontrollen. Også to andre kommende endringer kan medføre økt behov for ressurser.

Det elektroniske inn- og utreisesystemet i Schengen (Entry/Exit System) er en slik endring. Det ble vedtatt høsten 2017 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 138). Systemet skal lagre personinformasjon og biometriske kjennetegn fra alle tredjelandborgere som reiser inn på Schengen-territoret for et korttidsopphold. Tidspunkt for inn- og utreise lagres for å kunne avdekke personer som ikke forlater Schengen-området innen utløpet av oppholdstiden. Systemet er planlagt å være i drift fra 2020-2021, og vil bidra til en mer effektiv og sikker yttergrensekontroll, men vil også medføre at kontrollene tar lengre tid. Systemet vil også lettere avdekke om den reisende har oversittet oppholdstiden. Og siden oversittelse av oppholdstiden kan medføre bortvisning eller utvisning fra Norge og Schengen, kan avdekking av flere saker medføre merbehov til saksbehandling av sakene (2. linje grensekontroll).

En annen endring som EU har vedtatt vil komme er European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). Dette vil innebære at visumfrie tredjestatsborgere må søke om tillatelse for å kunne reise frem til Schengens yttergrense. Formålet er å forhåndskontrollere om personer som ønsker å reise til Schengen-området utgjør en migrasjons- eller sikkerhetsrisiko. Systemet planlegges å være operativt fra 2021 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 138).

Også endringer initiert av Avinor kan påvirke ressursbehovet til politiet. Avinor jobber med å få «US Preclearance» til Oslo lufthavn. «US Preclearance» betyr at man gjør unna toll- og passkontrollen på avreiseflyplassen før man går om bord i flyet til USA, og man unngår å bruke tid på dette ved ankomst USA (Dagbladet, 2015).

3. Teori

I dette kapitlet skal vi redegjøre for hvilke teoretiske perspektiver vi har valgt for å belyse vår problemstilling. De ulike perspektivene vi skisserer tar for seg forskjellige aspekter ved denne avhandlingens problemstilling: «Påvirker grensekontrollen på Oslo lufthavn politiets øvrige prioriteringer? Kommersiell samferdselspolitikk i møte med offentlig myndighetsutøvelse» Hvordan et moderne og komplekst samfunn som det norske skal få til koordinering på tvers av sektorer og funksjoner har vært et tilbakevendende tema i norsk og internasjonal forskning.

Vi vil nedenfor først ta for oss hva som kan kalles sentrifugale krefter. Her vil vi redegjøre for tre ulike hypoteser. For det første om det er mangelfull koordinering mellom justissektoren og samferdselssektoren når det gjelder hvordan flyplassutvidelse og passasjervekst påvirker ressursbehovet til politiet til grensekontroll. For det andre om det er mangelfull koordinering innad i justissektoren, og for det tredje om det er selve finansieringen av utbyggingskostnadene til flyplassutvidelse og økt ressursbehov som følge av passasjervekst som påvirker koordineringen. Derneft vil vi se på det utenrikspolitiske perspektivet, og om dette gir et potensial for bedre koordinering.

3.1 Segmenteringshypotesen

En av våre hypoteser er at det er mangelfull koordinering mellom samferdsels- og justissektoren og at dette dels kan skyldes at samferdselssektoren er et sterkt segment. Tesen om den segmenterte stat beskriver at når «segmentet» er enig om hvordan noe skulle utformes så blir det slik.

Oversatt til vår oppgave: Når samferdselsmyndighetene har bestemt seg for å utvide Oslo lufthavn så blir det slik, og kanskje på bekostning av hva dette får av konsekvenser for andre offentlige etater som politi og toll. Dette innebærer en form for silo-tenking, uten tanker om at politiet må kontrollere alle som passerer Schengens yttergrense. En økning i denne trafikken innebærer derfor også en kvantitativ økning for politiets ressursbehov.

Den første maktutredningen (ledet av Johan P. Olsen og Gudmund Hernes) viste at det var lite samhandling mellom departementer og på tvers av styringsområder. Den første

maktutredningen gir teori som kan være relevant for vår avhandling. Makt kan defineres som «evnen til å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort». En av de sentrale tesene i utredningen var at makten var «delt opp» i ulike segmenter bestående av sterke allianser mellom interesseorganisasjoner, Stortingskomite og fagdepartement (Hernes 1978). Hvert av disse segmentene var i praksis sin egen beslutningsarena og var organisert rundt en spesiell type næringspolitikk (landbruk, fiskeri, industri osv.), eller funksjoner som helsevesen, samferdsel, utdanning, forsvar. Deltakerne i de ulike segmentene var sentrale aktører med «eierskap» til saken. For landbrukssegmentet var det landbrukskomiteen i Stortinget, Landbruksdepartementet, Bondeorganisasjonene og sentrale media som Nationen mv. For helsesegmentet var det helse- og omsorgskomiteen i Stortinget, Helsedepartementet, Legeforeningen, Dagens medisin mv. Deltakerne i de ulike segmentene delte grunnleggende verdier som var typiske for sitt segment. Når «segmentet» var enig om hvordan noe skulle utformes, ble det slik. Maktutredningen viste med andre ord at det var lite samhandling mellom departementene og på tvers av styringsområdene.

Flere samfunnsforskere mener at tesen om den segmenterte stat er mindre treffende i dag og at man nå står med overfor en fragmentert stat. Noen av de tradisjonelle «næringssegmentene» er oppløst, blant annet er Stortingets landbrukskomité nedlagt og bondeorganisasjonene svakere koblet til det statlige beslutningssystemet. Videre begrunnes endringen med en utvikling hvor politisk myndighet svekkes. Denne svekkelsen mener Østerud (2010) er årsaket av nyliberal globalisering hvor markedsaktører og økonomiske interesser øker sin innflytelse, en rettsliggjøring hvor makt flyttes til nasjonale og internasjonale domstoler, samt av massemedienes frigjøring fra politiske institusjoner kombinert med markeds konkurransen massemediene imellom.

Det kan være flytende overgang mellom hva som kan anses som segmentert og hva som kan anses som fragmentert. Også innen et segment kan det være fragmentet. I vår oppgave har vi under segmentert valgt å se på samhandlingen mellom justissektoren og samferdselssektoren, og under fragmentert har vi valgt å se på koordineringen innad i justissektoren. Luftfarten står for 2% av brutto nasjonalprodukt, og det næringspolitiske perspektivet ved luftfarten er sterkt. Vi forventer å finne at dette gjør luftfarten til et sterkt segment.

3.2 Fragmenteringshypotesen

En annen av våre hypoteser er at det er mangelfull koordinering innad justissektoren når det gjelder politiets ansvar for grensekontroll. Å fragmentere betyr å brette opp, splitte eller dele i (små) stykker. Tesen om den fragmenterte stat påpeker at offentlig sektor i Norge er mer oppsplittet enn i en del andre land. Regjeringskollektivet står relativt sterkt i forhold til statsministeren, og det er mange flere departement enn i andre land. (Tranøy & Østerud, 2011, s. 11). Det er også mange direktorater og underorganer tilknyttet hvert departement og mange saker som faller på tvers av departementer og trenger samordning. Oppdeling i tre forvaltningsnivåer bidrar til ytterligere fragmentering. Reformene som de siste 10-15 årene for årtusenskiftet rullet over offentlig sektor har også bidratt til nye former for fragmentering. Eksempel på reformer er fristilling, markedsretting og «outsourcing».

Oversatt til vår oppgave: Grensekontroll utføres på Schengens yttergrense. Den grensekontrollen som utføres på godkjente grenseoverganger, herunder Oslo lufthavn, er grensekontroll som utføres på vegne av alle Schengen-medlemslandene. Grenseforordningen påpeker at det er myndighetenes ansvar å sørge for tilstrekkelig bemanning til grensekontroll. Samferdselsmyndighetene er i førersetet for utvidelse av Oslo lufthavn, og næringspolitiske interesser står så sterkt. Ansvar for grensekontrollen er oppdelt mellom Justis- og beredskapsdepartementet som fagdepartement, Politidirektoratet og lokalt politidistrikt. Ved en slik oppdeling kan også koordineringen av politiets ressursbehov til grensekontroll bli mer fragmentert og oppdelt.

Tesen om den fragmenterte stat påpeker at reformprosessene i Norge i seg selv er fragmentert. Reformene har berørt en sektor eller ett departement enkeltvis, uten å se reformene i sammenheng. På samme måte har omdanning av forvaltningsorganer til selskaper vært en sektororientert prosess, uten en overordnet plan og strategi for privatisering av offentlig virksomhet.

Den fragmenterte staten vil betegnes med et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. (Tranøy & Østerud, 2011, s. 10). En slik posisjon vil svekke muligheten for å holde oversikt og koordinere og samordne den offentlige virksomheten.

Justissektoren har flere krevende ansvarsområder å prioritere. Offentlige midler vil være begrensede, og i en New Public Management-tradisjon vil offentlige organisasjoner således ha et tydelig fokus på å få mest mulig tjeneste ut av de tilgjengelige midler. Organisasjoner generelt, vil naturlig forsøke å innrette seg i en struktur som gjør at de på best måte kan ivareta sitt oppdrag. Organisasjoner har således egenskaper i seg som trekker i retning av koordinerte handlinger, hierarkiske strukturer og faste prosedyrer. (March, 1994, s. 192)

På den bakgrunn skulle en anta at også organisasjoners beslutningsprosesser innrettes tilsvarende, men det er ikke nødvendigvis slik. I virkeligheten kan vi tvert imot erfare at beslutninger ikke samsvarer med påfølgende handlinger, tidligere erfaringer tas ikke med i betraktning når nye oppgaver skal løses, løsninger fristilles fra problemene de er satt til å løse og prosesser har manglende sammenheng med det resultatet som ønskes oppnådd.

March (1994) forklarer dette med de løse koplingene som opptrer i organisasjonen og som kan få beslutningsaktiviteter til å fremstå mer som et kaos enn en godt planlagt og gjennomført prosess. Han forklarer dette med at organisasjonene blir gjenstand for en form for desentralisering, hvor det skapes lokale tilpasninger og en samtidig distansering fra sentrale retningslinjer.

Denne mekanismen kan inntreffe når oppfølgingen og engasjement fra sentralt hold er sporadisk og tilfeldig. Slik vil utfordringene med å gjennomføre eksempelvis en ønsket politikk kunne øke jo mer fragmentert en sektor er. Dette begrunner March med at underliggende enheter kan utvikle både egne mål og identiteter. Det kan skapes subkulturer og ulike oppfatninger, som igjen vedlikeholdes gjennom historier og praksis.

De negative sidene ved løse koplinger og fragmentering kan synes åpenbart uheldige da de kan medføre styringsproblemer som i vårt eksempel; Det tildeles midler til politiet, men det blir likevel kø ved grensekontrollen. Tydelighet i linjen mellom de ulike fragmentene vil kunne løse dette, men som March fremholder er samtidig organisasjonens beslutninger for en stor del resultat av forhandlinger og når det er uklarhet, om eksempelvis forventninger og resultater, kan dette løses ved bruk av vagt språk. Hvilket gir rom for tolkninger på et senere tidspunkt og fristiller organisasjonene i en viss grad.

Politiet har flere krevende ansvarsområder som skal prioriteres innenfor et stramt budsjett. Ansvaret for å sørge for tilstrekkelige ressurser til politiets grensekontroll er delt mellom departement, direktorat og lokalt politidistrikt. Vi forventer å finne at dette også gir et utslag når det gjelder koordinering og prioritering av ressursbehovet til grensekontroll og en utfordring med å oppfylle målsettingen om den beste utnyttelsen av begrensede ressurser.

3.3 Finansieringshypotesen

Som påpekt kan det være flytende skillelinjer mellom hva som er segmentert og hva som er fragmentert. Slik er det også mellom det fragmenterte og vår neste hypotese, som kan kalles finansieringshypotesen.

Oversatt til vår oppgave: skaper samhandlingen mellom Avinor, som et heleid og selvfinansiert aksjeselskap, og politiet, som en del av offentlig forvaltning og finansiert over statsbudsjettet, en koordineringsutfordring?

Teori om institusjonelle logikker kan være nyttig i arbeidet med å bedre forstå årsakssammenhenger ved manglende koordinering og samordning i og mellom justissektoren og samferdselssektoren når det gjelder koordinering mellom økningen i passasjertrafikken og den kvantitative økningen dette betyr for politiets ressursbehov.

I organisasjonsteorien påpeker flere teoretikere at offentlige og private organisasjoner er fundamentalt forskjellige. Blant annet fordi offentlige organisasjoner må ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier, og at ulike hensyn må veies opp mot hverandre slik som demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet. De påpeker at ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn overfor aksjonærer eller interessegrupper. Andre teoretikere avviser forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner som stereotyper. De påpeker at det bør legges vekt på likheter mellom organisasjonene, og på å utvikle kunnskaper som er dekkende på tvers av organisasjoner, for på den måten å unngå skillet mellom offentlige og private, eller mellom forretningsmessige eller allmennyttige organisasjoner. Denne retningen kalles New Public Management (NPM) og mange av organisasjonsreformene i offentlig sektor fra 1980-tallet kan knyttes til denne reformbølgen. NPM har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av

styringsprinsipper fra privat sektor. Blant de mest sentrale reformtiltakene i New Public Management og i reformprogrammene fra de siste tiårene er mål- og resultatstyring og strukturell (vertikal) fristilling. Opprettelsen av Politidirektoratet og etableringen av Avinor som et statlig aksjeselskap er en slik fristilling.

Innenfor nyinstitusjonell teori hevdes det at organisasjonenes gjensidige påvirkning innenfor samme organisasjonsfelt er av stor betydning. (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2015, s. 253) I et organisasjonsfelt finner man organisasjoner som står i et forhold til hverandre, eksempelvis ved å bytte varer, kunnskap og råd. Feltet antas å kunne ha sammenlignbare trekk med de mekanismer som også er til stede i en interessentmodell, som en arena for interessekamp. (Jacobsen & Thorsvik, 2005, s.157). Institusjonelle logikker er hos March og Olsen (Eriksson-Zetterquist et al., 2015, s. 256) beskrevet inndelt som egnethetslogikk og konsekvenslogikk. Egnethetslogikken gir retning for handling med utgangspunkt i hvordan situasjonen klassifiseres med utgangspunkt i egen identitet, mens konsekvenslogikken legitimerer valg som tas av rasjonalitetshensyn.

Ulike institusjonelle logikker vil således kunne forklare hvorfor institusjoner kan ha ulik situasjonsoppfatning og slik forklare aktørenes handlinger. De ulike logikker sammensettes av historiske mønstre av kulturelle symboler, materielle praksiser, antakelser, verdier og oppfatninger som gir mening for virksomheten i et felt (Oterholm, 2018, s. 8). På dette vis skaper disse logikkene et rammeverk for handlingsmønstre som institusjonene vil operere innenfor.

Med dette bakteppet kan vi se for oss at offentlige virksomheter vil kunne utvikle en institusjonell logikk med stor vekt på byråkratiske grunnprinsipper som likebehandling, regeletterlevelse og en strikt økonomisk lojalitet i et hierarkisk regime. Privat virksomhet eller offentlig virksomhet organisert som privat virksomhet antas på bakgrunn av denne teorien kunne utvikle egne institusjonelle logikker preget av andre betraktninger av samme situasjon. Virksomheten kan ha mer preg av kommersialisme hvor markedets behov og virksomhetseiers uttalte primærmål blir et altoverskyggende mål.

Siden Avinor og politiet er svært forskjellige i organisering og styring, forventer vi å finne at ulike institusjonelle logikker kan gi finansieringsmessige koordineringsutfordringer.

3.4 Grensek kontroll som utenrikspolitikk, et potensial for koordinering?

Utenrikspolitikk er de sider ved en stats politikk som handler om og/eller har betydning for vedkommende stats forhold til andre stater. Med *politikk* i denne sammenheng menes i første rekke regjeringens ord og handlinger som retter seg til utlandet eller handler om det egne landets forhold til utlandet, spesielt til myndighetene i andre land. Norges allianser og deltakelse i internasjonale institusjoner er viktig del av norsk utenrikspolitikk. Store deler av utenrikspolitikken utfoldes på det multilaterale feltet, gjennom deltagelse i internasjonale organisasjoner, slik som FN og EØS. Gjennom EØS-avtalen har vi også fått muligheten til å delta i Schengen-samarbeidet, hvor det ikke er grensek kontroll mellom medlemslandene, og hvor det enkelte medlemsland foretar ytre grensek kontroll på vegne av de øvrige medlemslandene.

Til vår oppgave: vil den viktige betydningen EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har for Norge være en positiv koordineringsfaktor som skiller seg fra de sentrifugale kreftene vi har beskrevet ovenfor: segmentering, fragmentering og finansieringshypotesen?

Det å ha gode internasjonale avtaler og samarbeidsordninger kan antas være en omforent oppfatning som er gjeldende i hele statsapparatets byråkrati og i den førende politikken. I så henseende ville utenrikspolitiske hensyn kunne være en kraft som samlet de ulike departement til en felles innsats for å løse problemstillinger som kvalitet og effektivitet ved grensek kontrollen.

Imidlertid viser eksempelvis Allison (1969) at staten i utenrikspolitiske spørsmål ikke nødvendigvis opptrer som en rasjonell aktør med en omforent og tydelig målsetting. Allison viser i sin artikkel at utenrikspolitiske beslutningsprosesser er komplekse og preget av kamper om ressurser og makt mellom de ulike forvaltningsområdene som har oppgaver innenfor området. Det utenrikspolitiske hensyn vil da i vår sammenheng kunne miste deler av sitt momentum og ikke bidra til omforente løsninger.

I innstilling fra Stortingets utenrikskomité om interesser, ansvar og muligheter; Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk (Innst. S. nr. 306 (2008-2009)) (Utenrikskomiteen, 2009) påpekes at den sentrale målsetting i norsk utenrikspolitikk er å ivareta norske interesser. Det vises videre til at globaliseringen visker ut grensene mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Utenriksdepartementet involveres tyngre i innenrikspolitiske spørsmål, mens andre departementer blir viktigere for gjennomføringen av norsk utenrikspolitikk. Det medfører at andre departementer og direktorater får økt internasjonal rolle og tyngde, bidrar med økte ressurser og utvider det utenrikspolitiske handlingsrommet.

Den norske regjeringens strategi for samarbeid med EU i 2018-2021 (Utenriksdepartementet, 2018) har to hovedbudskap. For det første må samarbeidet med EU bidra til å realisere regjeringens visjon for vår del av verden; et Europa som er sikkert, fritt og økonomisk sterkt, hvor de enkelte land tar felles ansvar for å ta del i felles utfordringer. For det andre vil regjeringen føre en effektiv europeisk politikk som gjør at vi kan fremme norske interesser og vår visjon for Europa så godt som mulig. Strategien påpeker at EØS-avtalen har en unik posisjon blant de ulike avtalene Norge har inngått med EU for å sikre norske interesser. EØS-avtalen bidrar til å sikre økonomisk trygghet og forutsigbarhet. Det er viktig for norsk næringsliv, for norske arbeidsplasser og for vår evne til å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn. I henhold til EØS-avtalen har norske borgere muligheter de ikke hadde tidligere da vi bare hadde en klassisk handelsavtale med EU. Mange nordmenn benytter seg av rettighetene i henhold til avtalen, slik som å leve, jobbe, investere og studere i andre EØS-land. Gjennom EØS-avtalen har vi også fått muligheten til å delta i Schengen-samarbeidet, hvor det ikke er grensekontroll mellom medlemslandene, og hvor det enkelte medlemslandet fortar ytre grensekontroll på vegne av de øvrige medlemslandene.

4. Forskningsdesign og metode

Hvilken vitenskapelig metode som velges er i stor grad knyttet til de data som er nødvendige for å besvare forskningsspørsmålene. I dette kapittelet gjør vi rede for vår forskningsprosess og hvilke betraktninger som ligger til grunn for valg av forskningsdesign og metode.

4.1 Valg av forskningsdesign og metode

Forskningsdesignet utformes blant annet ved en gjennomgang av hva slags datainnsamlingsmetode som er best egnet for undersøkelsen man ønsker å gjennomføre. Ulike typer data vil gjerne ha ulike måter for innhenting. Vi stiller oss forskningsspørsmål om grensekontroll på Oslo lufthavn påvirker politiets øvrige prioriteringer og analyserer dette ved hjelp av koordineringsteori. Vi har i vårt forskningsprosjekt funnet at datainnsamlingsmetoder som intervju og kildegransking med en påfølgende hypotesetestende tolkning vil være en foretrukket design. Ved å operasjonalisere problemstillingen i flere forskningsspørsmål lot det seg gjøre å analysere de data som ble innhentet og drøfte disse mot de teoriene vi benytter. Foruten dokumentanalyse foretok vi dybdeintervjuer av respondenter og utarbeidet i forkant av dette en intervjuomal. Vi vil i det følgende belyse disse forholdene mer inngående.

4.2 Metode

I all forskning bør temaet bestemme metoden. Sett i lys av vårt tema, har vi vurdert at intervjuer og dokumentanalyser er den beste måten å utføre datainnsamlingen på. Intervjuer er velegnet eksempelvis når temaet er ulike aspekter av menneskelig erfaring og tilsvarende når en bred fenomenologisk tilnærming er velegnet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 135). Hvis vi sammenligner med kvantitativ forskning, så handler det kvantitative om egenskapenes mengde, utbredelse og samvariasjon. Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet, som vi fant var best egnet for vår forskning, er å forstå sider ved intervjupersonens dagligliv, fra hans eller hennes perspektiv. (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 42). I vår oppgave, hvor vi testet ut ulike hypoteser om manglende koordinering, var det kvalitative semistrukturerte forskningsintervjuet og dokumentanalyse en velegnet metode. Våre respondenter, ledere i samferdsels- og justissektoren, gjør fortløpende veivalg på bakgrunn av hvordan de tolker de

styringssignaler de får, herunder hvordan de oppfatter at deres handlingsrom er innrammet. De har «hånden på rattet» samtidig som de skal gjøre veivalg ved å tolke de dokumentene de skal navigere etter.

4.3 Respondenter til dybdeintervju

Våre respondenter har vært sentrale aktører innen justis – og samferdselssektoren. Formålet med vår forskning er å skaffe ny og bedre kunnskap om de ulike instansenes erfaring og opplevelser av politiets ansvar for grensekontrollen når passasjerveksten øker for hvert år. Madsbu (2011) viser til at det viktigste prinsippet for kvalitativ forskning er knyttet til Herbert Blumers begrep om Sensitizing Concepts, som går ut på at:

«[...] i stedet for at vi som forskere skal gå ut fra en bestemt antakelse om det samfunnsmessige fenomenet den eller vi skal undersøke lever i før vi har startet undersøkelsen, tar vi i denne sammenheng utgangspunktet i informanters egne fortolkninger om sin verden, gjerne med hans eller hennes egne ord og begreper, og benytter disse som retningsanvisere for den videre analysen og fortolkningen» (Madsbu, 2011, s. 80).

Omformulert til vår oppgave: I stedet for å anta hva justissektoren og samferdselssektoren har av oppfatning om politiets ansvar for grensekontrollen, så er det de ulike instansers egne begreper og vurderinger som skal danne grunnlag for hvorvidt vår nye og bedre kunnskap om politiets ansvar for grensekontrollen påvirker politiets øvrige oppgaver.

4.4 Utvalg

Vi har valgt de som skal intervjues ut fra et strategisk utvalg, med hjelp og innspill fra sentrale aktører i justis- og samferdselssektoren. Dette er ikke et representativt utvalg, og det er heller ikke tilfeldig hvem som er valgt. Målsettingen er å sikre relevans, og at vi får tak i de som kan fortelle oss mest om vårt forskningsspørsmål. Intervjuene vi har foretatt er hva som kalles eliteintervjuer. Dette er intervju med personer som er ledere eller eksperter, som regel personer i innflytelsesrike posisjoner.

Så hvor mange informanter skulle vi velge? Ifølge Kvale & Brinkmann (2015) er svaret på dette spørsmålet enkelt: «[...] intervju så mange personer som trengs for å finne ut av det du trenger å vite». De påpeker også at hvis antall intervjupersoner er for lite, er det vanskelig å generalisere og umulig å teste hypoteser mellom grupper. Hvis antall intervjupersoner er for stort, er det ikke tid til å ta en dyptgående analyse av intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). De vi intervjuet var sentrale personer i justis- og samferdselssektorene, som hadde kunnskap om samhandlingen mellom ulike aktører blant annet ved utvidelsen av terminal 2 på Oslo lufthavn. I en kvalitativ undersøkelse, settes gjerne antall intervjuer til +15/10 (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148).

Antall personer som skal intervjues kan bli justert underveis. Faktorer som kan påvirke antallet er at vi føler vi har «nok» informasjon, at det ikke kommer fram vesentlig nye ting innenfor problemstilling, og at det er tilstrekkelig variasjon. Gjennom våre intervjuer fant vi etter åtte intervjuer å ha nådd et metningspunkt.

4.5 Kvalitativ metode - dybdeintervjuer

Det er ulike former for kvalitative studier, eksempelvis intervjuer med individer, gruppeintervjuer, observasjoner. For denne undersøkelsen mente vi at individuelle respondentintervjuer, dybdeintervjuer var godt egnet. Vi ønsket en dyp og grundig beskrivelse av de involvertes vurderinger, erfaringer og opplevelser. Intervjuene ble foretatt ansikt-til-ansikt. Formålet var å fremskaffe ny og bedre kunnskap, og det betyr at funnene fra den kvalitative undersøkelsen skal (forhåpentligvis) kunne overføres til bedre samhandling mellom justis- og samferdselssektorene når det gjelder ansvaret for grensekontrollen. Vi gjennomførte åtte intervjuer, og vil derfor ikke ha et representativt utvalgt, men et strategisk utvalg. Dette innebærer en generalisering. Generalisering kan defineres som påstander om at det som gjelder på ett sted eller en tid, også vil gjelde et annet sted eller til en annen tid. (Payne & Williams, 2005, s. 296). Nadim påpeker at spørsmålet om hvorvidt – og eventuelt hvordan det er mulig å generalisere i kvalitativ samfunnsforskning, er gjenstand for en opphetet debatt.

4.6 Eliteintervjuer

Vår kategori er eliteintervjuer av sentrale personer innen justis- og samferdselssektoren som har kunnskap om vårt forskningstema. Vi vil senere komme tilbake til at vi skal ha særlig oppmerksomhet på vår funksjon som forskere fordi vi begge er i og har hatt ulike posisjoner i justissektoren.¹ I tilknytning til det utvalget av respondenter som vi gjorde, medførte dette imidlertid at vi oppfattet å kunne fritt henvende oss til de personer vi objektivt sett mente var best til å svare ut våre forskningsspørsmål i en intervju situasjon. Vår kunnskap om saksgang og kjennskap til deler av det offentlige byråkratis virkemåte ga oss også en tilsvarende fordel og avslutningsvis antas noen av de forespurte intervjuobjektene å ha hatt kunnskap om oss forskere som parter fra tidligere arbeidsrelaterte møtearenaer. Denne beskrevne situasjonen svarer i noen grad ut hva som beskrives som et sentralt problem ved det å studere eliter, det å få tilgang til intervjupersonene (Kvale, 2017, s.175).

Vi fikk under intervjuene en oppfattelse av at intervjuernes kompetanse på området ble anerkjent og oppfattet at dette i noen grad var med på å utjevne det asymmetriske maktforholdet som gjerne vil være til stede under slike forhold. Dette oppfattet vi at var med på å «løse opp» situasjonen ved at respondenten følte trygghet for at vedkommende ble forstått og slik kunne uttrykke sine oppfatninger mer fritt.

Vi forsøkte samtidig å være oppmerksomme på muligheten for at respondentene kunne tenkes å bruke situasjonen til å fremme egne og forberedte synspunkter (Kvale, 2017, s.176). På noen områder erfarte vi også at intervjupersonene reflekterte seg frem til en erkjennelse av at deler av prosesser de hadde tatt del i og etablerte rutiner kunne vært innrettet annerledes.

4.7 Intervjuguide

Til gjennomføringen av intervjuene ble det laget en intervjuguide. Intervjuguiden var utarbeidet på bakgrunn av våre forskningsspørsmål. Guiden ble benyttet under alle intervjuene. Guiden fungerte som et fast punkt, og opplevdes som særlig viktig ved oppstart.

¹ Begge har tidligere tjenestegjort i Justis- og beredskapsdepartementet samt har f.t. lederstillinger i Øst politidistrikt.

Intervjuguiden ligger vedlagt. Erfaringene vi gjorde oss under intervjuene var at de forhåndsdefinerte spørsmålene hjalp til med å korrigere intervjuets retning de ganger det tenderte til å fjerne seg fra våre forskningsspørsmål. Videre kunne vi erfare at respondentene uoppfordret reflekterte over spørsmål som stod senere ut i intervjuguiden, men ennå ikke var stilt. På samme vis var vi tydelige på at respondentene fritt kunne unnlate helt, eventuelt avgrense sine svar, slik at de hele tiden var komfortable med situasjonen.

Problemstillingen vi valgte er forholdsvis konkret, men trengte å bli mer konkretisert for å kunne danne grunnlag for et godt forskningsintervju, hvilket vi var oss bevisst ved utformingen av både forskningsspørsmålene og ikke minst intervjuguiden. Vi vurderte at en viktig og riktig tilnærming var å stille så åpne spørsmål som mulig rundt enkelte forhold vi ønsker belyst, og la respondenten få snakke forholdsvis fritt. Ved å dele opp i ulike temaer ble det enklere å kunne registrere data som blir innsamlet.

4.8 Forskernes ståsted - problematisering

Vår erfaring var at vår kunnskap om fagfeltet, terminologi og mekanismer virket positivt inn i intervjusituasjonen. Bakgrunnen for denne innsikten kan samtidig ha en side vi finner riktig å problematisere. En av oss har siden 1. juni 2017 vært leder for Felles enhet for utlending og forvaltning (FUF) (ledernivå to) i Øst politidistrikt, som blant annet har ansvar for grensekontroll og møter således enkelte av respondentene på faglige arenaer. Den andre har siden 1. mai 2018 vært leder for en tjenesteenhet (ledernivå tre) i Øst politidistrikt og vil således også ha interesser og oppfatninger om politidistriktets ressursprioriteringer. Det har derfor vært viktig å avgrense oppgaven til å ta for seg situasjonen før 1. juni 2017.

Denne situasjonen gjorde at vi helt fra utsendelsen av forespørsel om intervju og frem til intervjuet var ferdigstilt, var spesielt tydelige på forskningens avgrensning i tid samt at vi i denne situasjonen kun måtte oppfattes som forskere. Med dette bakteppet måtte vi også være oppmerksomme på faren for at respondentene ville tilpasse sine uttalelser og at vår forskning ikke ville være ubunden, spesielt i den situasjonen hvor en av forskerne er leder for Øst politidistrikts grensehåndtering.

Vi valgte således å la den av oss med minst nærhet til fagområdet grensekontroll føre hoveddelen av intervjuene. På den måten ville oppfølgingskommentarer blir mest objektive og ufarget og samtidig i mindre grad være egnet til å påvirke respondentene i utformingen av deres svar.

4.9 Reliabilitet og validitet

Forskningsresultatenes konsistens og troverdighet betegnes gjerne som reliabilitet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). Reliabilitet relaterer seg til om vi kan ha tiltro til det innsamlede datamaterialet eller fremstilt annerledes: Vil andre forskere komme til samme resultat? Validitet på sin side referer til om metoden er egnet til å undersøke det den skal undersøke (Kvale & Brinkmann, 2017, s.276).

4.9.1 Reliabilitet

Våre dybdeintervjuer har i lys av en reliabilitetsbetraktning hatt den fordel at de alle er foretatt med begge forskerne til stede og at en av oss har sittet i «førersetet» under intervjuet. Slik vil spørsmålstillingen og oppfølgingsspørsmålene bli så like som mulig. Videre ville bruken av den utarbeidede intervjuomal støtte målet om å få til så like intervjusituasjoner som mulig. Vi var spesielt oppmerksomme på å ikke gi ledende spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 276). Vi har begge tidligere erfaringer fra både avhørssituasjoner i politiet og/eller andre intervjusituasjoner, hvilket vi mener var til nytte for oss under dybdeintervjuene. Avslutningsvis ble det i transkripsjonsarbeidet lagt vekt på en ordrett utskrift så langt det lot seg gjøre. Vi var dog oppmerksomme på at det ikke finnes en sann og objektiv oversettelse fra muntlig til skriftlig form (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 212)

4.9.2 Validitet

Våre dybdeintervjuer med tilhørende intervjuomal og de dokumenter vi har gjennomgått er slik vi ser det egnet til å hevde at dette har stor gyldighet for vår forskning. Videre er det gjort lydopptak av alle intervjuene slik at de alle er etterprøvbare. Vi kan også hevde at både vår kompetanse og innsikt i fagområdet og respondentenes posisjon, er forhold som bidrar til høy

validitet. Samtidig har vi forsøkt å være oppmerksomme på faren for at vi som forskere med fagkompetanse innen problemstillingen ikke gjør store nok bestrebelse for å motvirke en selektiv forståelse og skjev fortolkning. (Kvale & Brinkmann, 2017, s. 279)

5. Funn og analyse av offentlige dokumenter og intervjuer

I dette kapitlet vil vi sammenstille funnene fra dybdeintervjuene og dokumentundersøkelsene tematisk, under våre hovedhypoteser. Vi avslutter hver hypotese med å drøfte relevante funn ut fra teorigrunnlaget. Vi innleder kapitlet med en beskrivende analyse av manglende koordinering.

5.1 Manglende koordinering, en beskrivende analyse

Vi stiller i vår oppgave spørsmål om grensekontrollen på Oslo lufthavn påvirker politiets øvrige prioriteringer. Norsk offentlig forvaltning er i dag preget av sterk sektorstyring, såkalte «siloeer», og svake samordningstiltak. Dette er ikke spesielt overaskende og ikke spesielt nytt. Politiets hovedoppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet samt å etterforske lovbrudd. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

En god grensekontroll kan både forebygge og forhindre straffbare handlinger. Et eksempel kan være å forhindre at personer som reiser inn i Norge skal jobbe uten arbeidstillatelse. Begrunnelsen for innføring av forsterket grensekontroll fra 1. mai 2017 er et annet eksempel. Her er begrunnelsen fremmedkrigerproblematikken og terrorfare. Men er det riktig at politiet skal følge opp med økte ressurser tilsvarende Avinors konsesjon til å øke flytrafikken til 35 millioner? Muligheten for digitalisering med bruk av ABC-gater medfører en effektivisering av grensekontrollen, men ikke alle har muligheten til å benytte disse. De som kan benytte disse er kun EU/EØS/norske borgere over 18 år med biometrisk pass. Det vil si at barnefamilier og tredjelandsborgere ikke kan nytte denne løsningen. En stor satsning for flyselskapene er også interkontinentale flyvninger. Dette er fly som mest sannsynlig vil øke trafikken av tredjelandsborgere. Vi har også påpekt tidligere i oppgaven at hvis disse flyene har ankomst eller avgang på tider av døgnet hvor bemanningen er lavest, eksempelvis på natten, vil også dette kunne påvirke politiets ressursbehov i stor grad, da det er mer ressurskrevende å avvikle en tre-skiftstjeneste enn det er å ressurssette en ren dagtidstjeneste.

Aktiviteten på Oslo lufthavn øker, men ressursene til politiet følger ikke med. 1. september 2016 stod det en artikkel i NRK.no der det fremgikk at passkontrollørene på Oslo lufthavn ofte kunne sitte på vakt i opp mot fem timer uten pause (Solheim & Zondag, 2016). Hovedverneombudet kunne melde om personell som jobbet seg syke. I perioder hadde sykefraværet vært over 15 prosent. Politimesteren i Øst politidistrikt uttalte at slitasjen på de ansatte kan gå ut over sikkerheten på flyplassen og at presset på de ansatte er så stort at terrorister og kriminelle i verste fall får passere. Justisminister Anundsen la ansvaret på politimesteren i Øst politidistrikt. «Det er ingen tvil om at det er politimesterens ansvar å bruke de ressursene han har tilgjengelig på en best mulig måte. Han må prioritere akkurat som politimestere i andre distrikt må foreta prioriteringer, sa Anundsen» (NRK/Dagsrevyen 4. september 2016).

Dette var ikke første gang politiet ropte varsku. I en artikkel i Romerikes blad fra oktober 2011 uttaler daværende politistasjonssjef på Gardermoen:

«Jeg har ansatte som sitter i passboden åtte timer i strekk, uten spisepauser eller muligheter til å gå på do. Det er snakk om rovdrift, som går på helse løs. Politiet på Gardermoen er så underbemannet at det er på grensen til det uforsvarlige» (Hauger-Dalsgard, 2016).

I artikkelen vedlegges det et brev fra politimesteren på Romerike til Politidirektoratet datert 6. september 2009, hvor politimesteren skriver at det ikke har vært mulig å foreta omdisponeringer fra politidistriktet til Gardermoen politistasjon uten at politidistriktet utenfor Gardermoen får en svakere politidekning enn politidistrikt med den svakeste politidekningen i landet. Det vises videre til at bemanningen ved Gardermoen politistasjon, Romerike politidistrikt i en årrekke har vært et tilbakevendende tema. Det vises til passasjerøkning, innføring av ATB (arbeidstidsbestemmelser) for polititjenestemenn og grensekontrollører, stadig tyngre straffesaker og innføring av femte ferieuke. I brevet er det tallfestet et behov for 65 nye stillinger på OSL. Det vises til at ved åpningen av flyplassen i 1998 var det 12 millioner reisende og at dette hadde økt til over 20 millioner. Videre at politiet på hovedflyplassen har vært sterkt underbemannet fra dag én.

En av våre respondenter i politiet viste til en arbeidsgruppe fra rundt 1994, som skulle se på hva politiets bemanningsbehov på flyplassen ville være. Ifølge respondenten fikk Romerike

politidistrikt litt i underkant av halvparten av hva man anså som behovet til politiets grensekontroll til å være. Ifølge respondenten så var dette noe av utfordringen for Romerike politidistrikt etter hvert, at man så at polititjenesten krevde høyere bemanning for å levere akseptabel tjeneste.

Også andre flyplasser opplever lange køer på grunn av ressursmangel. Et raskt søk på internett viser flere artikler om lange køer på Heathrow sommeren 2018, som eksempelvis denne: “SUMMER holidaymakers are facing chaos at the airports with some waiting more than three hours to pass through border control as Border Force faces a “staffing crisis” (The Daily and Sunday Express, 2018).

Norge ble med i Schengen 25. mars 2001. Hvis vi skal se på økningen i arbeidsmengde til grensekontroll, blir derfor året 2002 det første året vi kan bruke som utgangspunkt når vi skal sammenligne passasjerer inn og ut av Schengens yttergrense. I 2002 var det på Oslo lufthavn 1 170 284 passasjerer på non-Schengen. I 2017 hadde dette økt til 4 046 742 passasjerer, som er en økning fra 2002 til 2017 på hele 245,8 %. Prognosen mot 2030 er på 5 971 726 passasjerer på non-Schengen, som er en økning på non-Schengen fra 2002 til 2030 på hele 410,3 %.

Økningen både i antall passasjerer, hvilken type passasjerer, og på hvilken tid av døgnet flyene ankommer og har avgang, har betydning for politiets ressursbehov. Politiet har ansvaret for grensekontrollen på Schengens yttergrense, en kontroll som skal gjennomføres av alle reisende. Vi har derfor sett på hvordan dette avhengighetsforholdet mellom kapasitetsøkning på Oslo lufthavn og konsekvensene for politiets bemanning er utredet. Vi har i våre intervjuer forelagt våre respondenter noen høringer fra Samferdselsdepartementet, som kan ha betydning for ressursbehovet til politiet til å utføre grensekontroll. Dette er:

- Høring – Oslo lufthavn AS; Masterplan for 2012-2050 (ref. 09/1598). Høringsfrist 2. november 2012.
- Høring – Behovet for en eventuell tredje rullebane ved Oslo lufthavn, Gardermoen. Høringsfrist 21. juni 2006.
- Brev fra Samferdselsdepartementet datert 22. desember 2010 (ref. 09/713-TOV) der Oslo lufthavn, Gardermoen får fornyet konsesjon i tilknytning til bygging av ny terminal 2 (T2).

I tillegg viste en respondent selv under intervjuet til Øst politidistriktets hørings svar til Nasjonal transportplan 2018-2029.

Trafikkveksten har medført behov for å utvide Oslo lufthavn. I konsesjonen til ny terminal 2 datert 22. desember 2010, påpeker Samferdselsdepartementet at de to rullebanene og luftrommet på OSL er dimensjonert for rundt 35 millioner passasjerer, men at den terminalen som var da kunne ta 23 millioner passasjerer, og at kapasiteten på terminalen vil bli sprengt om få år. De skriver videre at den nye T2 er planlagt i to trinn. Fase 1 som sto ferdig i 2017 øker kapasiteten til 28 millioner passasjerer. Fase 2 vil øke kapasiteten til 35 millioner passasjerer.

Trafikkveksten øker også behovet for en tredje rullebane. På oppdrag for Samferdselsdepartementet utarbeidet Norconsult en rapport datert 14. mars 2006, med tittel «Vurdering av behovet for en eventuell tredje rullebane ved Oslo lufthavn, Gardermoen». I sammendraget skriver de blant annet følgende:

«Analysen viser at det før eller senere vil bli behov for en tredje rullebane dersom man skal kunne håndtere forventet trafikkutvikling. Tidspunktet for når behovet for en tredje rullebane oppstår vil først og fremst avhenge av økonomisk utvikling, konkurransesituasjonen i luftfarten, avgiftspolitikken og i hvilken grad det i framtiden blir mulig å fordele trafikken over driftsdøgnet. Med en sterk økonomisk utvikling og økt konkurranse mellom flyselskapene vil behovet for en tredje rullebane sannsynligvis melde seg en gang i perioden 2020-2030» (Samferdselsdepartementet, 2006).

Som en del av grunnlaget for Nasjonal transportplan 2018-2029 har Avinor, Jernbaneverket, Kystverket og Statens vegvesen utarbeidet sju vedleggdokumenter, hvor rapporten «Fremtidig kapasitet på Oslo lufthavn» er en av disse. Her viser de til at det er behov for en tredje rullebane og skriver:

«En ny rullebane vil bidra å utvikle et luftfartsknutepunkt for hele landet, som binder sammen ruter innenriks, utenriks og interkontinentalt. Resultatet av begrenset kapasitet på OSL kan bli overføring av nettverkstrafikk til utenlandske nettverkselskap og knutepunkt, for eksempel Stockholm, København og andre europeiske knutepunkt. En investering i rullebane 3 med tilhørende terminal er samfunnsøkonomisk svært

lønnsomt. Avinor finansierer selv utbyggingen som også skaper et finansielt grunnlag for å drifte og utvikle lufthavner over hele landet» (Samferdselsdepartementet, 2017).

I en pressemelding datert 5. april 2017 tilknyttet Nasjonal transportplan skriver Samferdselsdepartementet blant annet:

«I utgangspunktet er infrastrukturen i luftfarten selvfinansierende, og inngår normalt ikke i de økonomiske rammene i Nasjonal transportplan. [...] Avinor har ut over dette planlagt flere store investeringer ved sine lufthavner. Dette er investeringer som ikke ligger innenfor planrammen for Nasjonal transportplan, og som finansieres av Avinor. Dette gjelder blant annet: Ved Oslo lufthavn åpner ny terminal 27. april 2017. Avinor vil videre få behov for å øke kapasiteten for flyginger inn og ut av Schengen-området i planperioden. Utover i planperioden vil det bli behov for fase to av terminal 2».

I en høring fra NHO luftfart datert 31. mai 2016 «Grunnlagsdokument for nasjonal transportplan 2018-2029» skriver de at:

«Prinsipielt støtter NHO Luftfart at det bygges en tredje rullebane når behovet oppstår. Det er imidlertid viktig at bransjen har sterk innflytelse på når man oppfatter at behovet gjør utbyggingen påkrevet. Det er derfor nødvendig med et tett samspill mellom Avinor og de norske flyselskapene i en slik sak» (NHO, 2016).

Kapasitetsøkningen på Oslo lufthavn, og behovene dette medfører til politiets grensekontroll kan beskrives som en målkonflikt opp mot justissektorens øvrige mål. Målkonflikter vil foreligge i alle virksomheter hvor interessentene har egne mål som de vil posisjonere seg best mulig for å nå (Busch et al., 2012, s. 65). Offentlige virksomheter som har en desentralisert fullmakt til å fordele ressursene internt, vil gjerne oppleve interne maktkamper. Ulike deler av virksomheten melder seg på arenaen for å fremme viktigheten av sitt område. Det argumenteres for størst mulig del av de fra før begrensede ressursene som offentlige midler er. De samme mekanismene kan en se igjen i ulike nivå av forvaltningen. Innad i regjeringskollegiet vil det argumenteres for det enkelte departements behov og senere vil de samme mekanismene kunne være virksomme innad i de ulike departement, direktorat og andre underliggende etater.

Offentlige virksomheter forventes å ha god budsjettdisiplin og god økonomistyring. Samtidig vil noen offentlige virksomheter ha egenskaper ved seg som gjør det utfordrende å ha full økonomisk kontroll da de i betydelig grad styres av ytre hendelser (Busch et al., 2012, s. 66). Det fremstår i dag som utelukket at politiet kan unnlate å ivareta helt sentrale samfunnsoppgaver som å opprettholde ro og orden, avverge og etterforske grov vold mv. Dette er oppgaver man ikke kan velge bort, men man skal samtidig finne utgiftsdekning innenfor eget budsjett. Økonomiske mål kommer da i konflikt med de grunnleggende samfunnsoppgaver virksomheten er opprettet for å ivareta. I en slik konflikt kan kamparenaen løftes tilbake til den politiske arena, opp i det offentlige rom og resultere i ekstrabevilgninger (Busch et al., 2012, s. 66).

Imidlertid står prinsippet om rammebudsjettering sterkt. Det skal gi regjeringen kontroll med statens samlede utgifter og inntekter. (Busch et al., 2012, s. 177) På bakgrunn av den vil politisk ledelse, departement og direktorat henviser til den tildelte rammen og oppfordre etatsledere til å finne løsninger innenfor denne.

Målkonflikt og bakgrunnen for den må samtidig, i vår sammenheng, vurderes i lys av ulikheten i finansieringen av aktiviteter som er avhengig av hverandre. Der politiet har begrensede ressurser avsatt til grensekontroll, har OSL/Avinor store ambisjoner, betydelige finansieringsmuligheter og står tilnærmet fritt (innenfor egen konsesjon) til å generere økt trafikk, hvilket igjen vil gi økt behov for grensekontroll.

I en kronikk siterte Arild Haraldsen hva Difi-direktør Ingelin Killengren hadde sagt på det årets Forvaltningskonferanse: «Departementene er til for å gjøre statsrådene gode» (Haraldsen, 2014). Ministeransvar, budsjettprosesser, styringsformer, kultur, holdninger, etc. – alt går i retning av sektorisering og ikke samordning. Haraldsen viste i kronikken til en Difi-rapport som fastslår at tydeligere politisk lederskap for samordning, og endret budsjettprosess, er to av de tiltakene som foreslås. Haraldsen mener begge forslagene er urealistiske i den forstand at ingen av delene vil skje. Han viser til at dette forutsetter, og her siterte han hva Kristin Clemet hadde sagt i sitt innlegg på konferansen, «en selvinnsikt hos politikerne om at samordning er problemet og at helhetstenkning er løsningen». Ifølge Haraldsen har politikerne ikke slik selvinnsikt, og de vil heller ikke få det. Han mente det har sammenheng med at ingenting tyder på at prosessen i forbindelse med utarbeidelse av statsbudsjettet vil endres fra

sektortenkning til helhetstenkning. Her siterte han Kristin Halvorsen: «du blir ikke helt verken i media eller hos ansatte i eget departement dersom du taper budsjettkrigen».

På et seminar i 2016 om samordning i statsforvaltningen holdt professor Eivind Smith et foredrag hvor han påpekte at i dag er regjeringen den eneste instans som kan skjære igjennom ved uenighet (Smith, 2016). Det gjør at mange saker, kanskje for mange, havner på regjeringens bord. Han stilte spørsmål med om «ministerstyre» er et hinder for samordning? Videre om hvordan det står til med lagspillet på regjeringsnivå? Og hva skjer, og hva kjennetegner samordningsutfordringene i statsforvaltningen?

Med ministerstyret (og «-ansvar») viste Smith til den utøvelse og det ansvaret som ligger hos den enkelte minister, og vedkommende departement som opptrer i ministerens navn. Grunnbetydningen av ministerstyre viser til statsrådets posisjon i forvaltningshierarkiet: at statsråden er overordnet hele ministeriet, inkludert ytre etat, og ansvarlig for det som skjer i vedkommende sektor. Smith påpeker at hvis oppfatningen er at ansvaret stopper der, kan det stå i veien for samordningen. Han påpekte at sektorprinsippet kan ses på i en deskriptiv eller normativ betydning. Deskriptivt angir det at enhver sak hører til i en forvaltningssektor og primært skal behandles og avgjøres der. Dette medfører at oppgavene samles hos folk som presumtivt har litt greie på det, men også fordi det plasserer primæransvaret for å få noe gjort. Normativt syntes sektorprinsippet å angi at en sak skal behandles bare i den sektoren den primært hører hjemme, og da slik at andre skal/bør holde seg unna. Dette blir et uttrykk for at dette er mitt (eller ditt) ansvar, ikke vårt. Smith bemerker at en slik oppfatning kan stå i veien for samordningen, og at det er gjort grep for å motvirke dette – ved regjeringskonferanser, interdepartementale grupper og høring mv.

Smith beskriver de konstitusjonelle rammene, de institusjonelle reglene. Utgangspunktet i Norge er forvaltningshierarki. Det følger av Grunnloven § 3 at den utøvende makten er hierarkisk organisert under én samlet, sentral ledelse («Den utøvende makt er hos Kongen»). Statsministerens kontrasignatur er avgjørende for gyldigheten av statsrådsvedtak (grl § 31). Kongen i statsråd kan ta tilbake all myndigheten som er lagt til den enkelte statsråd, omfordele den eller legge den til mer enn én statsråd i samvirke. Det følger av grl § 12 at Kongen fordeler gjøremål mellom medlemmene av statsrådet slik han mener er tjenlig. Departementene tilhører dermed regjeringen, ikke statsråden. Selv om omfattende myndighet er delegert fra Kongen til departementene eller videre nedover i systemet, fritar ikke dette den overordnede for ansvar.

Omfattende myndigheter er lagt direkte til underordnede organer i hierarkiet (ved lov mv), men det konstitusjonelle ansvaret for alt som skjer i den utøvende makt ligger hos den samlede regjeringen – inkludert myndighet som er delegert. Fagstatsråden har førstelinjeansvaret på sitt område, men dette betyr ikke at statsministeren eller andre statsråder må «holde seg unna». Smith påpeker at det er grunn til å tro at en slik negativ forståelse har fått satt seg.

Således vil negative oppslag om kø ved grensekontrollen, kritiske bemerkninger fra Schengen-evalueringen samt innføring av nye formelle, internasjonale krav og regler treffe både samferdsels- og justissektoren. Sistnevnte vil imidlertid, som ansvarlig for grensekontrollen, sitte med hovedansvaret og umiddelbart kjenne på de økonomiske implikasjonene dette gir. Finansieringen av offentlig sektor skjer gjennom de årlige statsbudsjettene, så også for justissektoren. Gjennom Prop 1 S får politiet tildelt sine budsjetter. Prop 1 S gir en økonomisk ramme for politiets virksomhet, og kan ved noen anledninger inneholde særskilte tildelinger til øremerkede stillinger. Budsjett-tildeling som følge av innføring av forsterket yttergrensekontroll er et slikt eksempel. Ved andre anledninger kan særskilte stillinger, som skal dekke særskilte behov, komme i egne tildelingsbrev fra departementet, men dette forutsetter igjen samtykke til en slik prioritering i regjeringsskollegiet.

Politidirektoratets rapport fra 2008 «Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i Politiet» fikk bred politisk enighet rundt målet om å øke politiets bemanning med 2700 polititjenestemenn og 1000 sivile stillinger fram mot 2020. Målsetningen var å øke politiets bemanning til to polititjenestemenn per 1000 innbyggere innen 2020. En gjennomgang av Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for perioden 2010 – 2017 viser at det i perioden er tildelt 2013 politistillinger og 28 sivile stillinger. Av disse er 4 politistillinger og 8 sivile stillinger øremerket grensekontroll på Storskog².

Justis- og beredskapsdepartementet peker i sitt tildelingsbrev for 2012 til Politidirektoratet på at: «Med bakgrunn i tilbakemeldingene fra Schengenevalueringen skal Politidirektoratet vurdere og iverksette nødvendige tiltak for å styrke grensekontrollen både på land, sjø og i luft». I Prop. 1 S (2011-2012) s. 46. skriver Justis- og beredskapsdepartementet videre:

²Grenseovergang mellom Norge og Russland - Schengen yttergrense.

«En viktig sak for Norge i 2012 blir oppfølging av evalueringen (inspeksjonen) av Norges overholdelse av Schengen-forpliktelsene, som fant sted i 2011. Rapportene peker på flere mangler, bl.a. manglende ressurser i grensekontrollen».

I tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2014 tildeler Justis- og beredskapsdepartementet 20 sivile stillinger øremerket styrket grensekontroll «[...] ved våre lufthavner» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014, s. 20). Grensekontroll får deretter ingen særskilt oppmerksomhet i tildelingsbrevene fra departementet før det i tildelingsbrevet for 2017 løftes fram at:

«Grensekontrollen skal være kvalitativ god og samtidig være effektiv i forhold til køavvikling. Antall flypassasjerer er forventet å øke i kommende år, og departementet forutsetter at direktoratet har en plan for å sikre en effektiv grensekontroll. Departementet gjør oppmerksom på at behov for politistillinger som følge av endringer i grenseforordningen artikkel 8 om personkontroll ved inn- og utreise over Schengen yttergrense må dekkes innenfor eksisterende budsjettammer» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 21).

Men hvorfor har ikke ressursene til politiet vokst i takt med passasjerøkningen? Hvordan har man havnet her? Hvis antallet som skal kontrolleres øker, kan det også være behov for å øke ressursene til grensekontrollen hvis det ikke skal oppstå køer. Som vi har beskrevet tidligere i oppgaven kan man hente noe effektiviseringsgevinst gjennom bruk av ABC-gates (Automated Boarder Control), mens nye krav, regler og andre endrede rammevilkår kan øke kravet til bemanning. Vår hypotese er at dette skyldes manglende koordinering. Vi vil nedenfor beskrive hva vi gjennom analyser av offentlige dokumenter og intervjuer med sentrale aktører har gjort av funn. Først vil vi ta for oss hva som kan kalles sentrifugale krefter. Her vil vi redegjøre for tre ulike hypoteser. For det første om det er mangelfull koordinering mellom justissektoren og samferdselssektoren når det gjelder hvordan flyplassutvidelse og passasjervekst påvirker ressursbehovet til politiet til grensekontroll. For det andre om det er mangelfull koordinering innad i justissektoren, og for det tredje om det er selve finansieringen av utbyggingskostnadene til flyplassutvidelse og økt ressursbehov som følge av passasjervekst som påvirker koordineringen. Dernest vil vi se på om utenrikspolitiske faktorer kan ha innvirkning, og om

dette gir et potensial for bedre koordinering.

5.2 Hypotese 1: Skyldes manglende koordinering segmentering?

En av våre hypoteser er at det er manglende koordinering mellom samferdsels- og justissektoren og at dette dels kan skyldes at samferdselssektoren er et sterkt segment og at næringspolitiske interesser står sterkt. Tesen om den segmenterte stat beskrev at når «segmentet» var enig om hvordan noe skulle utformes så ble det slik. Den første maktutredningen viste at det var lite samhandling mellom departementer og på tvers av styringsområder.

Oversatt til vår oppgave: Når samferdselsmyndighetene har bestemt seg for å utvide Oslo lufthavn så blir det slik, og kanskje på bekostning av hva dette får av konsekvenser for andre offentlige etater som politi og toll. Dette innebærer en form for silo-tenking, uten tanker om at politiet må kontrollere alle som passerer Schengens yttergrense. En økning i denne trafikken innebærer derfor også en kvantitativ økning for politiets ressursbehov.

Nedenfor vil vi redegjøre for hva vi har funnet gjennom analyser av offentlige dokumenter og intervjuer med våre respondenter.

5.2.1 Terminal 2:

Samferdselspolitisk var utvidelse av Oslo lufthavn med å bygge en terminal 2 en viktig beslutning. I vår sammenheng er det interessant å se på hvordan grensekontrollens oppgaver ble belyst i denne prosessen.

I brevet fra Samferdselsdepartementet datert 22. desember 2010 der Oslo lufthavn, Gardermoen får fornyet konsesjon i tilknytning til bygging av ny terminal 2, henvises det til de viktigste innspillene i høringsrunden, og at disse var fra Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Nittedal kommune og Ullensaker kommune. Det er i konsesjonen ingen henvisning til politiet. Konsesjonsvilkårene § 6 omhandler internasjonale flygninger. Der står det at Oslo lufthavn, Gardermoen er godkjent for internasjonale flygninger, og at

utgifter i forbindelse med sikkerhetskontroll skal dekkes av konsesjonshaver. Grensekontrollen er ikke nevnt, selv om konsesjon til terminal 2 øker kapasiteten fra 23 millioner passasjerer til 35 millioner passasjerer.

Respondent 1 fra Avinor/OSL beskrev at prosjektarbeidet med terminal 2 ble igangsatt da man så at flyplassen ikke hadde kapasitet til å ta vare på den veksten som man kunne forvente. Respondenten fremholdt videre at grensekontrollen og kapasiteten på den aldri var et tema. Samferdselsdepartementet slo fast at det måtte søkes konsesjon, hvilket respondenten umiddelbart ikke fant opplagt, da flyplassen lå der fra før. Samtidig fikk respondenten inntrykk av at samfunnsøkonomi og miljø var de forhold som konsesjonsbehandlingen ville vurderes mot.

Respondenten tok videre en parallell fra grensekontrollen til toll. Tilsvarende kunne respondenten ikke se at det var noen prosess knyttet til Tollvesenets økte ressursbehov ved økt trafikkvekst. Der de imidlertid hadde gode prosesser på, for både grense og toll, var på områdene arealer og infrastruktur. «Vi tok det for «gitt» at tollvesenet sørget for å ha tilstrekkelig med mannskap på plass til å betjene passasjerveksten».

Respondent 1 fra JD kunne ikke erindre at det i budsjettssammenheng var blitt spilt inn økt behov for ressurser og mener at planene for utvidet trafikk mangler et element – politiets oppgaver. Respondenten pekte også på fraværet av initiativ fra Samferdselsdepartementet til å drøfte problemstillingen, men så samtidig at JD på eget initiativ også kunne tatt et initiativ. Respondenten fremholdt videre at et mål om økt trafikk bør ledsages av vilje til å oppbemanne politiet, alternativt vil det gå ut over politiets andre prioriterte oppgaver.

Respondenten fra SD var med i konsesjonsbehandlingen av terminal 2. Respondenten mente at både politiet og Justisdepartementet var høringsinstanser på foreleggelse av konsesjonssøknaden, samt at det kom en høringsuttalelse fra POD, og at JD naturlig ble involvert gjennom regjeringens behandling av saken. Respondenten uttalte videre at:

«Men så er det nok riktig at det var finans og samfunnsøkonomien i dette som var veldig sentralt da den gangen. Pluss at Miljøverndepartementet, som det het da, var bekymret for hva økt flytrafikk betyr for altså utslipp og sånn.»

Respondenten i Samferdselsdepartementet påpekte at vanlig prosedyre i litt større og prinsipielle saker var at saken forberedes av Luftfartstilsynet. Respondenten påpekte videre at det er konfidensielt hva Justisdepartementet meldte fra i forbindelse med regjeringens behandling av terminal 2 konsesjonen. At regjeringens budsjettbehandling er unntatt offentlighet ble også påpekt av en av våre respondenter i Justisdepartementet. Der ble det også påpekt at det kan være Politidirektoratet har spilt noe inn uten at dette ble godkjent av regjeringen.

5.2.2 De to høringene:

I de to høringene, masterplanen for 2010-2050 og behovet for en tredje rullebane, er ikke Justis- og beredskapsdepartementet eller politiet nevnt på listen over høringsinstanser. I høringen om masterplanen for Oslo lufthavn for 2012-2050 er det listet opp 47 høringsinstanser, men ingen av disse er fra justissektoren. I høringen om behovet for en tredje rullebane ved Oslo lufthavn er det listet opp 28 høringsinstanser, men heller ikke her er noen av disse fra justissektoren. Dette selv om det i utredningen bestilt av Samferdselsdepartementet er påpekt at det før eller senere vil bli behov for en tredje rullebane dersom man skal kunne håndtere forventet trafikkutvikling. Det eneste departementet som står som høringsinstans er Miljøverndepartementet. Både Avinor og Oslo lufthavn AS er nevnt som høringsinstanser.

Vi har forelagt for våre respondenter at hverken Justisdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktet, var høringsinstans på behovet for en eventuell tredje rullebane eller for masterplan for Oslo lufthavn for 2012-2050. Respondenter fra JD og POD mente både at dette var merkelig, men også en bekreftelse på en gjeldende oppfatning, mens respondent 2 fra Avinor/OSL mente dette var «en viktig observasjon».

På spørsmål om hvem respondentene mente burde være ansvarlig for å sørge for at slike høringer er godt nok utredet, fremholdt respondentene i JD/POD at dette naturlig lå til Samferdselsdepartementet. Det ble samtidig pekt på at alle kan gi uttalelser til åpne høringer, og at politiet på eget initiativ kunne ha avgitt en høringsuttalelse, men at «[...] det er jo ikke unaturlig at man hadde særskilt henvendt seg til politiet». Fra respondent 1 i JD ble det også fremholdt at samferdsel kunne vært mer proaktiv i dette: «[...] så kunne jo også samferdsel

vært mere proaktiv med og bedt om et møte og presentert planene og bedt om innspill. Det har de i liten grad gjort». Respondenten følger videre opp med å bemerke at «[...] alle ville ha et ansvar. Den som har mest nærhet til problemet vil jo være Øst. Så burde POD fulgt opp dette, og så burde Justisdepartementet tatt dette opp med samferdsel».

Respondent 1 fra POD fremholder at ansvaret for dette vil ligge på Samferdselsdepartementet, som eier av Avinor. Respondenten mener også at dette

«[...] er en åpenbar svakhet også i forhold til utredningsinstruksen. [...] Hvis de vil øke omfanget av innlandstrafikken så vil det kanskje kunne ha en ordensmessig side, men det er en annen diskusjon. For non-Schengen er det åpenbart å stille spørsmål om har man ikke nødvendigvis fulgt utredningsinstruksen godt nok, men har man tatt inn over seg utredningsinstruksen godt nok i forhold til at politiet er en avgjørende aktør for at grensepassering skal kunne skje?».

Her viser respondentene til ulike som ansvarlige. Gjennomgående er at det vises til Samferdselsdepartementet. Men Justisdepartementet viser også til lokalt politidistrikt, som kunne ha sendt høringssvar på eget initiativ i linjen. POD viser videre til utredningsinstruksen, og også til Avinor ved siden av Samferdselsdepartementet.

5.2.3 Nasjonal transportplan

Forslag til Nasjonalt transportplan 2018-2029 (NTP) ble fremlagt som en Stortingsmelding, St. meld. nr. 33 (2016-2017) etter tilråding fra Samferdselsdepartementet 5. april 2017, og godkjent i statsråd samme dag. NTP er en plan for hvordan man de neste tolv årene skal arbeide i retning av det overordnede og langsiktige målet i transportpolitikken, som er: «Et transportsystem som er sikkert, fremmer verdiskaping og bidrar til omstilling til lavutslippssamfunnet».

Av dokumentene nevnt ovenfor, er NTP det eneste der vi har funnet at politiet klart har vært høringsinstans. En av våre respondenter i politiet nevnte høringen til Nasjonal transportplan, og påpekte at:

«høringen på nasjonal transportplan som jeg synes ble sånn øyeåpner for meg [...] for du kan si det sånn at de som jobber på Gardermoen politistasjon de har vært veldig tett på Avinor og [...] at vi kanskje nesten blir mer opptatt av å please og serve Avinor enn å tenke veldig gjennom hva er riktig oppgavefordeling og [...] hva er politiets rolle og oppgaver og premisser opp mot flyplasser».

Respondenten fremholdt videre at grunnet tidspress ble uttalelsen ikke sendt i linjen via Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet, men direkte til Samferdselsdepartementet. Responsen på dette i ettertid ble oppfattet som en bekreftelse på en oppfatning om at det ikke var noen god samhandling «[...] mellom Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet på det nivået om hva om hvordan utvikling og bevilging til Gardermoen i samferdselsporet hang sammen med politioppgavene». Respondenten følger videre opp med å bemerke at

«Du får en sånn målforskyvning eller målkonflikt da ved at Samferdselsdepartementet har de målene for Avinor og flyplassen, og så begynner politiet å bli en brems i forhold til hvordan de målene skal nås og så har ingen egentlig tydelig kommunisert inne hos seg i Justis eller i Politidirektoratet ned til politi eller lokalt politidistrikt».

I høringen til Nasjonal transportplan er Øst politidistrikt kritisk til at man ikke er blitt involvert tidligere i prosessen:

«Vi ser nå svært tydelig at politiet i for liten grad har vært involvert i den utvikling som har vært planlagt nøye over mange år. [...] Vi synliggjør her de utfordringer politiet erfarer som en viktig premissleverandør av lovpålagte oppgaver ved landets hovedflyplass».

Politidistriktet fokuserte på at polititjenesten, og da særlig grensekontrollen, styres av lover og regler knyttet til internasjonal luftfart og at spesiell kompetanse er sårbar sammenliknet med andre polititjenester, samt at dette er oppgaver som ikke kan velges bort. Samtidig viste politidistriktet til at Avinors strategiplan for Oslo lufthavn er sammenfallende med NTP, med et uttalt mål om at Oslo lufthavn skal være topp 10 i Europa på ASQ (Airport Service Quality). Øst politidistrikt påpekte det åpenbare i at denne veksten vil påvirke politiets arbeidsoppgaver

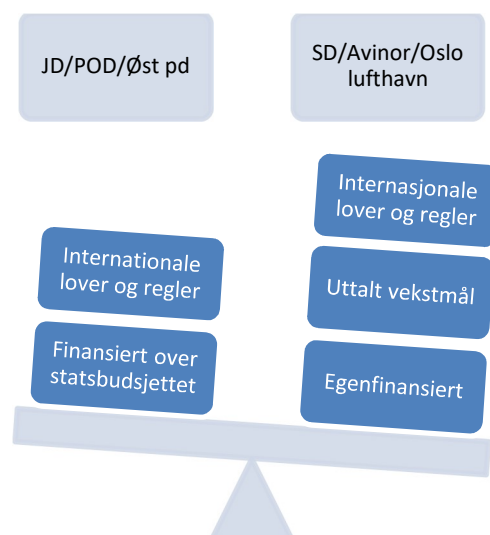
fremover, da grensekontroll ikke kan velges bort.

Det fremgår videre av politidistriktets hørings svar at Oslo lufthavn selv innser at utviklingen gir behov for økt kapasitet ved grensekontrollen ved at det konkret iverksettes bygging som tredobler antall passbokser uten at politiet besitter ressurser til å bemanne disse. Politidistriktet henviste også til at det allerede etter Schengen-inspeksjonen i 2011 ble påpekt et misforhold mellom politiets oppgaver og ressurser. Høringsuttalelsen beskriver at: «[...] ser ikke at den predikerte veksten kan fortsette uten at dette vil gå ut over køer, service fra politiet og responstid til pålagte oppgaver, med mindre det planlegges for en tilsvarende styrkning av Gardermoen politistasjon». Politidistriktets uttalelse kan oppfattes som retorisk i det de spør:

«Spørsmålet vi ønsker søkelys på er i hvilken grad de nevnte departement kommuniserer omkring de følger NTP har for justissektoren hva angår landets hovedflyplass? Hvilke ressurser må være tilgjengelig for at politiet skal kunne levere den tjenesten som kreves, for ikke å være til hinder for vekst».

Politidistriktet følger opp dette med å foreslå at det utarbeides en konsekvensutredning over hvordan veksten vil påvirke politiets ressursbehov samt utvikle langsiktig bemanningsplan konkret opp balansen mellom ressurs og oppgaver. Videre at det gjenoprettes en formell møtearena mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet, som kan sikre at også ressursproblemer blir drøftet på rett nivå.

Politidistriktets beskriver en ubalanse i fordelingen av oppgaver og ressurser som kan illustreres slik:



Hvordan ble så høringsvaret fra Øst politidistrikt vurdert: Vi har søkt i NTP, på søkeordene «politiet», «grensekontroll», «Schengen», «Oslo lufthavn». Grensekontroll ga ingen treff. Politiet ga 15 treff, hovedsakelig knyttet til vegsektoren. Oslo lufthavn ga flere treff, men ingen hvor politiet eller grensekontroll var direkte nevnt. Schengen ga to treff, og under pkt. 5.9.3, Investeringer, påpekes det:

«Den nye terminal 2 på Oslo lufthavn skal åpnes 27. april 2017. Avinor har videre behov for å øke kapasiteten for flygninger inn og ut av Schengen-området. Neste store investering på Oslo lufthavn er fase 2 av terminal 2».

NTP nevner at det er behov for å øke kapasiteten for flygninger inn og ut av Schengen-området, og dermed den delen av trafikken som skal gjennom politiets grensekontroll. Vi kan ikke finne at politiet er nevnt, selv om Øst politidistrikt var tydelig i sitt høringsvar til NTP om konsekvensene for politiets ressursituasjon.

I Samferdselsdepartementets kommentarer til høringsuttalelsene til NTP heter det: «Departementet mottok om lag 400 høringsuttalelser til etatenes grunnlagsdokumenter fra fylkeskommuner, kommuner, regionråd, næringsforum, bedrifter, interesseorganisasjoner og privatpersoner. Alle høringsuttalelser er gjennomgått og vurdert i arbeidet». Her står det klart at alle høringsuttalelser er gjennomgått og vurdert, det vil si også politiets høringsuttalelse. Men politiets høringsuttalelse er ikke kommentert. Høringsuttalelsene er oppsummert i tre kategorier: fylkeskommuner og storkommuner, miljø og teknologi og næringslivets transport, framkommelighet. Under den siste kategorien er det påpekt at: «Flere etterlyser økt vektlegging av det internasjonale perspektivet. Miljøorganisasjonene er negative til å bygge en tredje rullebane på Gardermoen, mens næringslivets organisasjoner støtter dette tiltaket».

Heller ikke her er politiets og ressurser til grensekontrollen nevnt. Så hvorfor er det slik? Dette er en økning av en statlig kostnad som har som direkte utløsende faktor i kapasitetsøkningen i passasjertrafikken non-Schengen. Et av svarene finnes nok i NTP pkt. 5.9.3 hvor det under investeringer står: «Det er Avinors styre som vedtar Avinors investeringer. Investeringene i luftfartens infrastruktur har derfor ikke inngått i de økonomiske rammene i Nasjonal transportplan».

Tolket betyr dette at politiets hørings svar ikke var relevant for Nasjonal transportplan. Som påvist overfor var heller ikke politiet høringsinstans i masterplan for 2012-2029 og heller ikke i høringen om behov for tredje rullebane. Når det gjelder konsesjon for terminal 2 kan det se ut som om det var noe dialog mellom Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet/politiet, uten at dette tydelig kommer frem i offentlige dokumenter eller budsjett-tildelinger.

Våre funn viser at det har vært lite samhandling mellom departementene og på tvers av styringsområdene. Kravene i utredningsinstruksen skal motvirke dette og ivareta helhetsperspektivet. Det neste vi vil se på er hvordan politiets ressursbehov er inkludert i de samfunnsøkonomiske analysene.

5.2.4 Manglende inkludering av politiets ressursbehov i samfunnsøkonomiske analyser

Har de samfunnsøkonomiske analysene som er gjort knyttet til ekspansjonen på Oslo lufthavn løftet blikket ut over eget segment? Er det gjort betraktninger rundt hvilke konsekvenser ekspansjonen vil ha for grensekontrollens ressursbehov?

Den første utredningsinstruksen kom i 2000 og er senere revidert i 2005 og 2016. (Finansdepartementet, 2016). Formålet med instruksen var å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og tiltak. Instruksen skulle sikre at den instans som hadde ansvaret for saken, utredet alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutningen fattes. Ifølge utredningsinstruksen skulle offentlige utredninger inneholde en konsekvensutredning som skulle bestå av analyse og vurdering av antatt vesentlige konsekvenser for statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og for private, herunder næringsvirksomhet og enkeltpersoner. Utredningsinstruksen gjaldt arbeid med offentlige utredninger, forskrifter, reformer og tiltak samt proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen gjaldt utredningsoppdrag som utføres i eller på oppdrag for statlige forvaltningsorganer, dvs. departementer, direktoratet og andre underliggende virksomheter.

Utredningsinstruksen hadde også krav om at dersom konsekvensutredningen viste at saken kunne medføre økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser på andre departementers ansvarsområder, skulle fagdepartementet, legge frem for de berørte departementet til vurdering av om konsekvensene er tilfredsstillende utredet. Der saken hadde økonomiske konsekvenser for offentlig forvaltning skulle saken inneholde en vurdering av hvilke vesentlige økonomiske konsekvenser forslaget ville få for stat, fylkeskommuner, næringsliv og enkeltpersoner og de budsjettmessige konsekvensene skulle alltid tallfestes. Utredninger av konsekvenser for offentlige budsjetter skulle inneholde eventuelle engangskostnader, kortvarige konsekvenser og varige budsjettkonsekvenser ved iverksetting av tiltak. Om mulig skulle det gjøres rede for budsjettvirkningene over flere år. Det skulle også gjøres rede for hvordan merkostnader var tenkt dekket inn, eksempelvis gjennom omdisponeringer, økte gebyrer, økning av departementenes samlede utgiftsramme over statsbudsjettet («friske midler») mv.

Utredningsinstruksen hadde krav om at de som er berørte av tiltaket skulle involveres og til at berørte myndigheter måtte samordne. Eksempelvis vil selve etableringen av en ny lufthavn kreve at man forholder seg til instruksen, mens aksjeselskapet Avinor/Oslo lufthavns drift og utvikling etter etablering vil, innenfor den konsesjonen de har, ikke være bundet av utredningsinstruksen. Hva som utredes i konsesjonsprosessen vil derfor være viktig å studere, for å se på hvordan eventuelle økninger av statlige utgiftene til politiets grensekontroll er vurdert under økonomiske og administrative konsekvenser av å tilrettelegge for økt passasjertrafikk. Byggingen av nye terminal 2 var en slik tilretteleggelse for kapasitetsøkning, og en slik endring at dette medførte krav om ny konsesjon.

I forbindelse med fornyet konsesjon for Oslo lufthavn og behovet for en tredje rullebane er det foretatt flere samfunnsøkonomiske analyser. Samferdselsdepartementet viser i konsesjonsvedtaket til terminal 2 blant annet til analyser som er utført Møreforskning Molde AS, som viser at utbyggingen av terminal 2 er et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Det vises ikke til hvilke konsekvenser utbyggingen får for økt ressursbehov til politiets grensekontroll og om denne økningen må finansieres gjennom nye, friske midler over statsbudsjettet eller om politiet må omdisponere innen rammen.

Fornyet konsesjon for Oslo lufthavn viser til at OSL er et viktig nav for flytrafikken innenlands og til og fra utlandet. Konsesjonen viser til at en analyse fra Transportøkonomisk institutt, som

viser at overgangsreisende fra andre deler av landet, særlig distriktene, vil få et dårligere flyrutetilbud dersom terminal 2 ikke blir utbygd, og Gardermøens rolle svekkes.

Samferdselsdepartementet viser her til to forskningsmiljøer, som utfører analyser på transportøkonomi: Møreforskning Molde AS og Transportøkonomisk institutt. Møreforskning Molde skriver følgende på sin internettside:

«Fagmiljøet innen transportøkonomi ved Møreforskning Molde og Høgskolen i Molde er ett av de tyngste i nasjonal sammenheng. Miljøet har også markert seg internasjonalt. Vi er involvert i et bredt spekter av oppdrag. Mange av dem går ut på å levere premisser for transportplanlegging på nasjonalt og regionalt nivå innenfor følgende hovedområder: Nytte-/kostnadsanalyser av infrastrukturinvesteringer, Infrastruktur og næringsøkonomisk utvikling, Transportmodeller, Kollektivtransportanalyser, Intermodale transportløsninger, Reguleringsordninger og innkjøp av offentlige transporttjenester».

I sin rapport fra 2015, rapport nr. 1503: «Samfunnsøkonomisk analyse av lufthavnkapasiteten i Oslofjordområdet», konkluderer Møreforskning Molde AS med at: «Investeringen i økt kapasitet på OSL for å betjene forventet etterspørsel synes samfunnsøkonomisk lønnsom. Konklusjonen synes svært robust, også for rimelige endringer i forutsetningene».

At samferdsel er viktig for norsk næringsliv påpekes også av Transportøkonomisk institutt (TØI), som skriver følgende på sin internettside www.toi.no:

«TØI er et nasjonalt senter for samferdselsforskning med ansvar for å drive og fremme forskning til nytte for norsk samfunns- og næringsliv. TØI skal også formidle informasjon om forskningsresultater og bidra til at forskningsresultatene blir nyttiggjort i samfunnet gjennom samarbeid med brukerne».

Under samfunnsøkonomiske analyser skriver TØI følgende:

«Samfunnsøkonomiske analyser brukes i transportsektoren for å beregne lønnsomhet til ulike investeringer og sammenlikne nytte og kostnader for ulike prosjekter. Forskningsområdet omfatter utvikling og tilrettelegging av metoder og enhetspriser for

slike analyser. Gruppen gjennomfører også samfunnsøkonomiske analyser av konkrete tiltak og kvalitetssikrer analyser gjennomført av andre. Sammen med Dovre Group AS, utgjør TØI ett av fem fagmiljøer som utfører kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) ved store statlige investeringer innenfor en rammeavtale med Finansdepartementet. Gjennom rammeavtale med Avinor og oppdrag for myndigheter på ulike nivåer gjennomfører vi markedsanalyser, trafikkprognoser og samfunnsøkonomiske analyser av strukturendringer for norske lufthavner og norsk luftfart».

Begge disse forskningsmiljøene har et klart fokus på at det næringspolitiske i luftfarten er samfunnsøkonomisk lønnsomt. TØI er til og med et nasjonalt senter for samferdselsforskning med ansvar for å drive og fremme forskning til nytte for norsk samfunns- og næringsliv. Møreforskning Molde er også svært klar i sin konklusjon, ved at de selv skriver at konklusjonen synes svært robust, også for rimelige endringer i forutsetningene. Det er ingen av de offentlige dokumenter vi har undersøkt som omtaler om noen av analysene har vurdert hvilken påvirkning en kapasitetsutvidelse vil ha for politiets ressursbehov til grensekontroll, og hvilken kostnad og konsekvens dette vil ha for statsbudsjettet og/eller politiets budsjettfordeling.

I forbindelse med fornyet konsesjon for Oslo lufthavn vises det til miljømessige konsekvenser, både i konsekvensutredningen, i kommentarer i høringsrunden, i Luftfartstilsynets vurdering og innstilling og i Samferdselsdepartementets merknader og vedtak. Miljøhensyn er således vurdert som en vesentlig konsekvens.

Flere av våre respondenter innen justissektoren viste til utredningsinstruksen og manglende utredning. Flere hadde også refleksjoner rundt økonomiske konsekvenser. Respondenten fra Samferdselsdepartementet uttalte: «Altså, vi vil jo gjerne ha justis med på laget for å sørge for at, altså økt trafikk krever jo mer politiresurser» Respondenten uttalte videre:

«Det kan godt være at det er et stort forbedringspotensial når det gjelder å [...] inkludere alle interessenter i de vurderingene man gjør».

Respondenten viste til at det ved arbeidet med konsesjonen var et fokus på å legge til rette for den økte trafikken man visste ville komme. Videre uttalte respondenten at innspillene som kom dreide seg mye om miljø og økonomi, og fortsatte:

«Så jeg tror nok oppmerksomheten fra Finansdepartementet tok mye da, så det var jo liksom viktig da på en måte å få saken gjennom der for å vise til at dette var bærekraftig prosjekt sånn økonomisk, og så kan det godt hende at andre sider av saken for eksempel politi da, kunne vært drøftet bredere, det kan godt være».

Respondent 2 i Justis- og beredskapsdepartementet uttalte:

«Kvaliteten på utredninger kan forbedres. For det er jo visse krav til hvordan man skal legge frem en sak og så skal du følge utredningsinstruksen og der må du utrede alternative modeller for å oppnå målet og hva konsekvensen dersom du ikke får ekstra midler. [...] Men så kan det og være at i lys av alle utfordringene politiet har, og den budsjettammen de har, så har jo de og en prioritering POD når de sender det til oss. Så selv om man merker veldig godt behovene der så kan det jo være at man har prioritert annerledes lenger opp».

Respondent 1 i Justis- og beredskapsdepartementet fremholdt at motforestillingene til økt trafikk kunne vært belyst bedre. «For dette må være regjeringens politikk og ikke bare samferdsel sin politikk. Da vil jo både de miljømessige hensyn være viktige å få med, og de mer politifaglige hensyn».

En av våre respondenter innen politiet uttalte:

«Samfunnsøkonomisk, hvis du lar Avinor få lov å bare tenke bygningen og rullebanen og ansatte der, og ikke ser de samfunnmessige konsekvensene av å bygge ut en flyplass [...] det er jo kanskje en svakhet ved hele finansieringsmodellen til Avinor [...] man kan jo lure på da om de evner å se konsekvensene [...] og så får de andre sektorene klare seg sjøl».

Respondenten reflekterte videre rundt at Avinor er selvfinansierende, men at flyplassutvikling vil generere utgifter til infrastruktur, ekstra sosiale utgifter til vertskommunen mv. Respondenten mente Avinor måtte ses på som en offentlig aktør, forpliktet til å gjøre helhetsbetraktninger, så ikke Justis blir spilt sjakk matt.

Som vist kan OSL øke kapasiteten til ca. 35 millioner passasjerer, en økning på 83,33 %, uten

av dette er koordinert med en ressurstildeling til politiet til grensekontroll. Denne veksten krever ikke en ny konsesjon, og dermed ikke en ny høring eller utredning av økonomiske og administrative konsekvenser. Avinor finansierer selv de utbyggingskostnadene som utvidelsen med terminal 2 medfører, og trenger dermed ikke statlig støtte. SD forvalter eierinteressene til staten gjennom selskapsstyring overfor Avinor AS.

5.2.5 «Det er ingen som har det så travelt som en død laks»

Det er ingen tvil om at næringspolitiske interessert står sterkt innen luftfarten. Et klart funn i våre analyser og intervjuer, er viktigheten av hvilken verdiskapning luftfarten har for Norge og norsk næringsliv. Ifølge NHO luftfart utgjør verdiskapningen i norsk luftfart vel 2 prosent av BNP, og luftfarten i Norge betaler omkring 9 milliarder kr i skatter. Våre funn tyder på at dette gjør samferdselssektoren til et sterkt segment.

På sin internettside har Samferdselsdepartementet en egen emnebok som heter «luftfart», og i en artikkel med overskriften «Luftfarten i Norge» (sist oppdatert: 08.10.2015), skriver departementet:

«Norge er et langstrakt land i utkanten av Europa, med krevende topografi og spredt bosetting. Luftfarten binder landet sammen, og knytter Norge sammen med resten av verden.

Flytransport utgjør en viktig del av transporten i Norge. I 2014 foregikk 6 prosent av persontransporten innenlands i Norge med fly. Godsvolumene som fraktes med fly er små sammenliknet med andre transportformer, men særlige verdifulle varer som må raskt fram sendes ofte med fly.

Fra 2002 til 2008 var det en kraftig vekst i flytrafikken til og fra norske lufthavner. Finanskrisen førte til en markant nedgang i luftfarten høsten 2008, men fra høsten 2009 og fram til i dag har det vært sterk vekst. Veksten har vært sterkere i utenlandstrafikken enn i innenlandstrafikken, og sterkere for fritidsreiser enn for forretningsreiser. Man forventer at luftfarten vil fortsette å vokse framover, og at utenrikstrafikken vil vokse mest».

At luftfarten er viktig for næringslivsinteressene påpekes av Samferdselsdepartementet i pressemelding datert 05.04.17, i forbindelse med Nasjonal transportplan for 2018-2029, der de skriver: «Luftfart er viktig for folk og næringsliv, og gir både byer og distrikter rask tilgang til nasjonale og internasjonale kontakter og markeder. Gjennom Avinor driftes de aller fleste lufthavnene i Norge, og Avinor har store investeringsplaner de neste årene». Også Avinor påpeker næringslivsinteressene på sin internettside, under fanen «samfunnsoppdraget», hvor de skriver følgende: «Samfunnsoppdraget til Avinor er å sikre heile Noreg gode luftfartstenester». «Norge er eit land med store avstander og utfordrande topografi, og norsk nærligsliv er internasjonalt orientert. Det betyr at nærligslivet er heilt avhengig av luftfarten».

Verdiskapningen luftfarten skaper blir også fremhevet av NHO luftfart, som på sin internettside, under temaet: «Ringvirkninger av utenlandske flyreisendes konsum i Norge», skriver:

«Menon har, på oppdrag av NHO Luftfart, utarbeidet en ny rapport om ringvirkninger av utenlandske flyreisendes konsum i Norge. Rapporten viser at Norwegian, SAS og Widerøe fraktet 2,15 millioner utenlandske passasjerer til Norge i 2017. Dette genererte en meromsetning på 20 milliarder for norsk næringsliv».

Da grensekontrollen på Oslo lufthavn gjentatte ganger hadde lange køer sommeren og høsten 2016, var NHO luftfart ute i media. I en artikkel publisert i Østlandssendingen 23. november 2016, opplyste NHO luftfart at flyselskapene hittil det året hadde tapt over 40 millioner på køene i grensekontrollen og at bemanningen fortsatt var for lav (Hansen & Mihle, 2016).

Respondent 2 fra Avinor/OSL påpekte at det er markedet som bestemmer når flyene skal gå:

«OSL en flyplass som er åpen H24. Flyselskapene kan dermed fly når de ønsker det, innenfor de rammebetingelsene som gjelder for dem alle. De må bl. a. forholde seg til slotreguleringer, støybestemmelser etc. [...] Det er i første rekke markedet som bestemmer når flyene går til hvilket bestemmelsessted».

Respondenten viste til næringslivsinteresser, og bekrefter at det er et uttalt mål å øke

tredjelandstrafikken og gjøre OSL til en HUB³ for Norden og eventuelt Nord-Europa. Respondenten fremholdt videre at «[...] for en flyplass så er det interkontinentale passasjerer (som teller, red.), de legger igjen mer penger enn andre passasjerer, så det er god økonomi. Og ambisjonene til SAS og Norwegian er helt klart flere interkontinentale ruter».

Respondenten viste også til den betydningen som spesielt eksport av sjømat, som en av landets hovednæringer, har på utviklingen av luftfarten. Respondenten viste til at en etablering av sjømatterminal ved OSL således vil kunne ta trafikk fra Arlanda, København og Amsterdam etc. fordi det gir besparelse i den andre enden for sjømaten. Respondenten uttalte videre at:

«Man pleier å si at det er ingen som har det så travelt som en død laks. Klarer man å spare inn et døgn på transportsida fra Hitra og til Bangkok, så kan den ligge to dager lengre på markedet der nede. [...] Mye av frakten skjer i svære wide-body fly. Grunnen til at de rutene blir lønnsomme på Norge er på grunn av frakten, og da får du tredjelandspassasjerer så det holder».

Det er ikke tvil om at næringslivsinteressene står sterkt innen luftfartssektoren. Avinor er et aksjeselskap som er selvfinansiert, og dekker kostandene med mye av kapasitetsøkningen selv. De har konsesjon på en betraktelig stor vekstøkning, en økning som i et næringspolitisk perspektiv syntes å være svært ønskelig. Flyselskapene kan i stor grad bestemme når de selv ønsker å reise, innenfor det som flyplasskapasiteten og slotter tillater.

Planene for, og betydningen av å være en HUB blir trukket frem av samferdselssektoren. I en utredning fra Copenhagen Economics (CE) på oppdrag av Samferdselsdepartementet beskrives betydningen av å være en HUB slik:

«Hub premium kan estimeres som forskjellen i antallet af interkontinentale ruter mellom to sammenlignelige lufthavn, hvoraf den ene status som knutepunkt. Eksempelvis har Amsterdam og Birmingham stort sett samme størrelse befolkning indenfor 100 km, men i kraft af Amsterdams funktion som knudepunkt har denne lufthavn langt flere interkontinentale ruter. Københavns position som knudepunkt

³ Knutepunkt, nav.

medfører på samme vis, at der i dag er 32 interkontinentale ruter fra København, mod 20 i Stockholm Arlanda og 11 i OSL, som ikke har en lige så stærk knudepunktsfunktion. Interkontinentale ruter skaber værdi for passagerer og for næringslivet og giver på længere sigt anledning til økonomisk vækst» (Samferdselsdepartementet, 2016).

Ifølge utredningen fra CE har Møreforskning Molde beregnet samfunnsnytten ved en utvidelse av kapasiteten på OSL ved bygging av en tredje rullebane. Deres konklusjon skal være at en slik utbygging er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og at nytten er sju ganger høyere enn omkostningene.

Siden HUB vil medføre økning av interkontinentale ruter, vil dette også øke behovet for politiets ressurser til grensekontrollen. Sammenlignet med den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, fremstår politiets behov som en liten fisk i havet.

5.3 Hypotese 2: Skyldes manglende koordinering fragmentering?

Ulik situasjonsforståelse, ulike prioriteringer, og ansvarspulverisering er forhold vi kan finne i fragmenterte organisasjoner. I vår kontekst; Vil en fragmentering påvirke hvordan ansvaret for en effektiv grensekontroll forvaltes i linjen?

Det kan være flytende overganger mellom hva som kan anses som segmentert og hva som kan anses som fragmentert. Også innen et segment kan det være fragmentert. I vår oppgave har vi under segmentert valgt å se på samhandlingen mellom justissektoren og samferdselssektoren, og silo-tenkningen. Under fragmentering har vi valgt å se på koordineringen innad i justissektoren.

En annen av våre hypoteser er at det er mangelfull koordinering innad i justissektoren når det gjelder politiets ansvar for grensekontroll. Fragmentere betyr å brette opp, splitte eller dele i (små) stykker. Tesen om den fragmenterte stat påpeker at offentlig sektor i Norge er mer oppsplittet enn i en del andre land. Regjerningskollektivet står relativt sterkt i forhold til statsministeren, og det er mange flere departement enn i andre land (Tranøy et al., 2001, s.11).

Det er også mange direktorater og underorganer tilknyttet hvert departement og mange saker som faller på tvers av departementer og trenger samordning.

Oversatt til vår oppgave: Grensekontroll utføres på Schengens yttergrense, og den grensekontrollen som utføres på godkjente grenseoverganger, herunder Oslo lufthavn, er grensekontroll som utføres på vegne av alle Schengen-medlemslandene. Grenseforordningen påpeker at det er myndighetenes ansvar for å sørge for tilstrekkelig bemanning til grensekontroll. Samferdselsmyndighetene er i førersetet for utvidelse av Oslo lufthavn, og næringspolitiske interesser står sterkt. Ansvar for grensekontrollen er oppdelt mellom Justis- og beredskapsdepartementet som fagdepartement, Politidirektoratet og lokalt politidistrikt. Ved en slik oppdeling så kan også koordineringen av politiets ressursbehov til grensekontroll bli mer fragmentert og oppdelt. Fragmentering kan være mellom sektorer, men også innad i sektorene. Vi har også funn som støtter at ansvaret for grensekontrollen også er fragmentert innen justissektoren.

At ansvarsforholdet mellom Justisdepartementet, Politidirektoratet og lokalt politidistrikt er fragmentert, blir også belyst av en av våre respondenter i politiet, da respondenten nevnte høringen til Nasjonal transportplan:

«det er ingen i POD eller Justis som forstår hva det vil si å være politi på en flyplass. Så det var liksom fagmiljøet på Gardermoen som ble brukt hele tiden. [...] du har ikke god nok forståelse i det besluttede ledd om hva det egentlig handler om. Og så kan man kanskje oppfatte det som er et ressursinnspill som klaging mens det faktisk er et reelt i forhold til å levere en god tjeneste som samsvarer med hva andre deler av statsforvaltningen legger opp til».

Respondent 2 i Justis- og beredskapsdepartementet påpekte at departementet hvert år har et oppdragsbrev til Politidirektoratet for at de skal komme med innspill til nye budsjettsaker for et enkelt år. Respondenten uttalte:

«I lys av alle utfordringene politiet har, og den budsjetttrimmen de har, så har jo de og en prioritering POD når de sender det til oss. Så selv om man merker veldig godt behovene der så kan det jo være at man har prioritert annerledes lenger opp».

Respondent 1 i Justis- og beredskapsdepartementet påpekte at man både fra samferdsels- og fra justismyndighetenes side burde vært mer oppmerksom på, og prøvd å kvalitetssikre, den forventede trafikkveksten og konsekvensene det får. Men respondenten bemerket at det er mange tema, spørsmål og utfordringer i norsk politi, så det har druknet litt i mange andre problemer, eksempelvis tilrettelagte avhør. Det med grensekontroll som tema har fått liten oppmerksomhet. Respondenten viste til at grensekontroll ikke har ikke vært reist fra POD som en hovedutfordring, slik som IKT-sikkerhet og kvalitet for eksempel har vært. Respondenten påpekte at det er jo grense for hvor mange parallelle problemer du greier å kjøre.

I 2016 gikk daværende justisminister ut og la ansvaret for manglende ressurser til grensekontrollen på politimesteren i Øst politidistrikt, og uttalte at det er ingen tvil om at det er politimesterens ansvar å bruke de ressursene han har tilgjengelig på en best mulig måte, og at han må prioritere akkurat som politimestere i andre distrikt må foreta prioriteringer. En av våre respondenter i politiet trakk frem at når man skal levere en flyplasztjeneste som forventes å gå i orden, og det blir nasjonal sak når det ikke går i orden, da har jo politimesteren lite handlingsrom i forhold til prioriteringer. Da påvirker dette politiets øvrige prioriteringer. Respondenten påpekte at «det er godt nok så lenge det er godt nok, men en dag er det ikke godt nok lenger».

Fra respondentene i Politidirektoratet ble det også påpekt at utfordringer knyttet til ressurser til grensekontrollen er et for lite problem til at dette kommer opp i styringsdialogen mellom direktoratet og Justisdepartementet. Det vil kunne være mange innspill på hva som skal være satsningsforslag fra fagavdelingene i Politidirektoratet. Avdelingsdirektørene må ta en vurdering av hva de fra sitt ansvarsområde tenker skal gå videre til behandling på tvers i direktoratet. Det er mye som skal prioriteres, og i forhold til omfanget av hva som skal prioriteres er det åpenbart at det er for høye ambisjonene samlet sett. En av respondentene uttalte videre at Norge mangler en overordnet helhetlig strategi for grensekontrollen. Norsk grensekontroll hviler tungt på andre etater og andre kontrollmyndigheter. Det må utarbeides en overordnet helhetlig strategi for grensekontrollen, som har med den utviklingen som vi står overfor. Det må etableres et fagmiljø som har ansvaret, og som kan ta oppgavene. Respondenten trakk videre frem at Politidirektoratet har et betydelig ansvar, men forvalter det på feil nivå, samt hvor avhengig Øst politidistrikt vil være av at dette fungerer oppover.

Respondenten påpekte: «For at nå krangler vi (med Øst politidistrikt, red.) og så krangler vi med departementet og så kanskje departementene krangler seg *imellom*. Det som burde være en vinn-vinn situasjon hele veien, blir egentlig en helt unødvendig konflikt».

Respondenten uttalte videre at Politidirektoratet ikke er i stand til å virke på et tilstrekkelig strategisk nivå for å motvirke manglende koordinering. Respondenten uttalte at Politidirektoratet heller jobber med mindre prosjekter som på mange måter er pålagt, og som man har en internasjonal eller nasjonal forpliktelse til å iverksette, enn å se på det store bildet. Respondenten presiserte at dette ikke nødvendigvis var selvvalgt. Et eksempel som ble nevnt var ABC eller e-gates prosjektet, der POD satt som prosjekteier og brukte mye tid inn på et lite prosjekt, som respondenten mente man mye tydeligere og tidligere burde gitt til Øst politidistrikt. Som følge av dette ble ikke POD i stand til å løfte seg opp for å begynne å se på sammenhengene, som respondenten syntes var ganske åpenbare.

Den fragmenterte staten betegnes av et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper, som vil svekke muligheten for å holde oversikt og koordinere og samordne den offentlige virksomheten. Funnene våre har vist at når myndighet delegeres fra et departement til et direktorat så kan det også være en fare for at beslutningsprosessen blir fragmentert. Justisdepartementet forventer innspill fra underliggende etat, og underliggende etat har flere ansvarsområder å prioritere. Sektorprinsippet angir at en sak skal behandle bare i den sektoren den primært hører hjemme, og da slik at andre skal/bør holde seg unna. Som beskrevet ovenfor under kapittel 3.1. påpeker professor Smith at sektorprinsippet kan bli et uttrykk for at dette er mitt (eller ditt) ansvar, ikke vårt. Smith bemerker at en slik oppfatning kan så i veien for samordningen, og at det er gjort grep for å motvirke dette – ved regjeringskonferanser, interdepartementale grupper og høring mv. Men når ansvarsforholdet blir for fragmentert, kan dette gå ut over koordineringen.

5.4 Hypotese 3: Skyldes manglende koordinering ulik finansiering?

Rammebudsjettering i statlige virksomheter kan gi forutsigbare styringsvilkår, men fordrer også et samsvar mellom ambisjoner og de ressurser som stilles til rådighet. Avinor AS, som drives etter forretningsmessige prinsipper og med god ressurstilgang, vil kunne utvikle en

institusjonell logikk ulik den som er rådende i justissektoren. Vil disse ulike institusjonelle logikkene, med bakgrunn i ulik finansiering, påvirke koordineringen?

Et klart funn i våre analyser og intervjuer, er viktigheten av hvilken verdiskapning luftfarten har for Norge og norsk næringsliv. Ifølge NHO luftfart utgjør verdiskapningen i norsk luftfart vel 2 prosent av BNP, og luftfarten i Norge betaler omkring 9 milliarder kr i skatter. Avinor er et heleid statlig aksjeselskap som finansierer utbyggingen av Oslo lufthavn selv. Utbyggingen kan sies å skje i en symbiose mellom offentlig virksomhet og næringslivsinteresser og får sin finansiering gjennom flyplassens drift. Politiet derimot, som vil ha økende ressurskrevende oppgaver ved flyplassen får sin finansiering gjennom de årlige budsjetttildelingene over statsbudsjettet.

En av våre hypoteser er at den ulike finansieringen av Avinor og politiet gir koordineringsutfordringer da Avinor og politiet har ulike institusjonelle logikker. Som påpekt av en av våre respondenter i Avinor/OSL var det ikke noen prosess mot Tollvesenet eller politiet i forbindelse med T2 prosjektet mht. økt ressursbehov. Det ble «tatt for gitt» at politiet og tollvesenet selv sørget for å ha tilstrekkelig med mannskap på plass til å betjene passasjerveksten.

I organisasjonsteorien påpeker flere teoretikere at offentlige og private organisasjoner er fundamentalt forskjellige. Dette fordi offentlige organisasjoner må ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier, og at ulike hensyn må veies opp mot hverandre slik som demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet. De påpeker at ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn overfor aksjonærer eller interessegrupper. Andre teoretikere avviser forskjellen mellom offentlige og private organisasjoner som stereotyper. De påpeker at det bør legges vekt på likheter mellom organisasjonene, og på å utvikle kunnskaper som er dekkende på tvers av organisasjoner, for på den måten å unngå skillet mellom offentlige og private, eller mellom forretningsmessige eller allmenntilgynnlige organisasjoner. Denne retningen kalles New Public Management (NPM) og mange av organisasjonsreformene i offentlig sektor fra 1980-tallet kan knyttes til denne reformbølgen. NPM har hatt som mål å effektivisere det offentlig ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor. Blant de mest sentrale reformtiltakene i New Public Management og i reformprogrammene fra de siste tiårene, er mål- og resultatstyring og strukturell (vertikal) fristilling. Opprettelsen av Politidirektoratet og etableringen av Avinor

som et statlig aksjeselskap kan ses på som slik fristilling (Christensen, et al., 2015, s. 169).

Strukturell (vertikal) fristilling gjelder de offentlige organisasjonenes tilknytningsform vis-à-vis overordnede politiske og administrative myndigheter. Politidirektoratet er et statlig forvaltningsorgan, og er en del av staten i rettslig forstand. Politidirektoratet inngår i et hierarki og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og statsråden, og blir styrt gjennom flere generelle regelverk knyttet blant annet til økonomisystem, lønssystem og personalsystem. Avinor AS er et heleid statsaksjeselskap under Samferdselsdepartementet. Avinor AS er et eget selvstendig rettssubjekt, og har egne styringsorganer og ansvaret for egen økonomi. Oslo lufthavn AS er et heleid datterselskap av Avinor AS.

Strukturell (vertikal) fristilling innebærer desentralisering og økt vertikal spesialisering mellom offentlig organisasjoner. Hermansen-utvalget på slutten av 1980-tallet, kom i innstillingen «En bedre organisert stat» med anbefaling om valg av tilknytningsform ut fra vurderinger av hvilke oppgaver organisasjonene hadde, og hvor viktig ulike mål og hensyn ville være for utføringen av disse oppgavene (Forbruker- og administrasjonsdepartementet, 1989).

Styring fra overordnet politisk ansvarlig hold av organisasjoner som utførte oppgaver knyttet til direkte statlig myndighetsutøvelse eller politisk definert inntektsomfordeling mellom grupper i samfunnet, ble anbefalt å være statlige forvaltningsorganer. Det ble anbefalt at mye statlig næringsdrift skulle skje gjennom statlige selskaper, på grunn av betydningen av kostnadseffektivitet og muligheten for handlefrihet. Opprettelsen av nye statlige selskaper og omgjøring av statlige forvaltningsorganer til selskaper fra 1980-tallet og utover har i stor grad vært med bakgrunn i ønske om en mindre og mer passiv stat, der fristilte statlige selskaper i større grad skulle være markedsrettet (Christensen, et al., 2015).

Delegering av ansvaret fra Samferdselsdepartementet til Avinor AS, som et statlig aksjeselskap representerer en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring. I stedet for å styre ved hjelp av den autoritet som ligger i et hierarki, skal styringen ivaretas gjennom forhandlinger mellom en bestiller og en utfører. Kontraktstyring vil sette klarere rammer for utførerens handlingsrom. Ved at utfører gjøres ansvarlig for dokumentert resultat, kan friheten til organisering av egen drift og utvikling økes (Busch et al., 2012). De bemerker videre at selskapsformen vil markere utførerens handlingsrom gjennom overordnede forordninger eller

lover og vil på den måten skape større forutsigbarhet. Det betyr at forholdet mellom kontraktstyring og hierarkisk styring blir bedre klargjort. Dilemmaet er at økt handlingsrom for utføreren kan gi redusert styringsmuligheter for de politiske myndighetene.

Oslo lufthavn sin konsesjon ble fornyet som følge av utbyggingen av terminal 2. Konsesjonen er datert 22. desember 2010 og gjelder i 20 år. Den gir konsesjon til en økning av kapasiteten på flyplassen til ca. 35 millioner passasjerer. Dette er en økning på 83,33 % fra det året konsesjonen ble gitt. Denne veksten er ikke del av Nasjonal transportplan da infrastrukturen i luftfarten i utgangspunktet er selvfinansierende, og inngår normalt ikke i de økonomiske rammene i Nasjonal transportplan.

Hvor mye av økningen i flytrafikken som vil være på non-Schengen, og dermed der politiet foretar grensekontroll, vil være basert på prognoser. Denne økningen beskrives i flere dokumenter, blant annet i en pressemelding datert 5. april 2017 tilknyttet Nasjonal transportplan, der Samferdselsdepartementet skriver at Avinor vil få behov for å øke kapasiteten for flyginger inn og ut av Schengen-området i planperioden. I en nylig artikkel i Dagbladet vises det til at Avinor har startet utvidelse på Oslo Lufthavn, noe som vil gi et betydelig bedre tilbud til reisende til og fra land utenfor Schengen (Lange, 2018). Byggearbeidene startet i begynnelsen av oktober 2018 og utvidelsen skal etter planen være gjennomført andre kvartal 2022. Ifølge artikkelen er kapasiteten på dagens område for trafikk utenfor Schengen på 5,5 millioner passasjerer og vil etter utvidelsen være på om lag 8 millioner passasjerer i året.

Offentlige ressurser er begrenset og det vil være et mål å benytte fellesskapets midler på en slik måte at man får mest mulig ut av disse. På bakgrunn av «Sundvolden-plattformen», en politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet 7. oktober 2013, iverksatte regjeringen en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) (Statsministerens kontor, 2013). Formålet med reformen er å gjøre offentlig forvaltning mer effektiv. Gjennom reformarbeidet forutsettes det at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Reformen gjennomføres ved at det årlig trekkes 0,5 pst. av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet, hvilket medfører at statlige etater må gjennomføre konkrete effektiviseringstiltak. Regjeringens mål er videre at den gevinsten man da har oppnådd gjennom mindre byråkrati og mer effektiv bruk av pengene føres tilbake og fordeles ut igjen over statsbudsjettet til ulike formål og satsinger (Sundvolden-plattformen, s.

35).

Reformen gjelder alle statlige virksomheter og det kan spørres om politiets virksomhet skal sidestilles med all annen statlig virksomhet. Videre kan det hevdes at reformarbeidet er innrettet slik at det forskutterer de gevinstene økt digitalisering mv. antas å kunne gi (Ibenholt & Flatval, 2018, s. 5). I sin rapport *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene* peker Ibenholt og Flatval på at lønnskostnadene ved domstolene utgjør en stor andel av faste kostnader og at innsparingene tas ved å redusere disse i form av nedbemanning, ved eksempelvis å ikke ansette i stillinger som blir ledige. Samtidig pekes det på at domstolenes virksomhet er lov og regelstyrt og at ressursbehovet forventes øke fremover. Disse betraktningene vil også kunne sies ha gyldighet for politiet generelt og grensekontrollen spesielt.

For Justis- og beredskapsdepartementets del betyr ABE-reformen at utgiftsbevilgningen for 2015 er redusert med om lag 75 mill. kroner (Prop. 1 S (2014–2015), s. 169) og for 2016 innebærer det at utgiftsbevilgningen er redusert med 98 mill. kroner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 23). Tilsvarende gjelder for 2017 hvor utgiftsbevilgningen generelt er redusert med 116 mill. kroner. Videre er bevilgningen redusert med 40 mill. kroner knyttet til reduserte utgifter til anskaffelser, 21 mill. kroner som følge av krav om innføring av digital post og 114,50 mill. kroner grunnet redusert bruk av fakturering mellom virksomheter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 30).

Vi har her vist at ABE-reformen treffer justissektoren som budsjettkutt. Sett bort ifra eventuelle budsjettøkninger i form av satsinger fra regjeringen, må også justissektoren innrette seg etter de nye rammene. I dette ligger å prioritere mellom en rekke pålagte og viktige samfunnsoppgaver. Konkret må eksempelvis Øst politidistrikt spørre seg hvordan man kan sette av nok ressurser til en økende grensekontroll og holde seg med en god nok politiberedskap når rammene reduseres.

Politidirektoratet, og politidistriktene underlagt direktoratet, skiller seg fundamentalt fra hvordan Avinor er i organisering, både i styringsform og i økonomiske rammebetingelser. Vi har forsøkt å se på hvilke utslag dette gir for samarbeid og samordning.

Øst politidistrikt er ansvarlig for grensekontrollen på Oslo lufthavn. Øst politidistrikt er

underlagt Politidirektoratet, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Politiet får sine årlige bevilgninger gjennom statlig budsjettarbeid (Finansdepartementet, 2014). Forankringen av finansieringen av Statens drift skjer ved gjennom årlige budsjettvedtak i Stortinget og Prop 1 S er, som tidligere beskrevet det økonomiske grunnlaget for justissektoren.

Politidirektoratet gir gjennom sitt disponeringsskriv sitt formelle oppdrag til politidistrikt, særorgan og andre underlagte enheter. I disponeringsskrivet fordeles politiårsverk og øvrige budsjettildelinger. I disponeringsskrivet for 2017 ble det fordelt 350 politiårsverk til politidistriktene og særorganene. Følgende prinsipper ble lagt til grunn for fordelingen:

- Politidistrikt med manglende forutsetning for etablering av standardiserte fellesfunksjoner
- Behov knyttet til de seks standardiserte funksjoner som er prioritert i styringsdialogen
- Bidra til at politidistrikt kan levere på særskilte oppgaver
- Bidra til at politidistrikt gis evne og kapasitet til å oppnå «tilfredsstillende» polititjeneste

Det ble så foretatt en helhetsvurdering. Under punktet «Bidra til at politidistrikt kan levere på særskilte oppgaver» heter det at

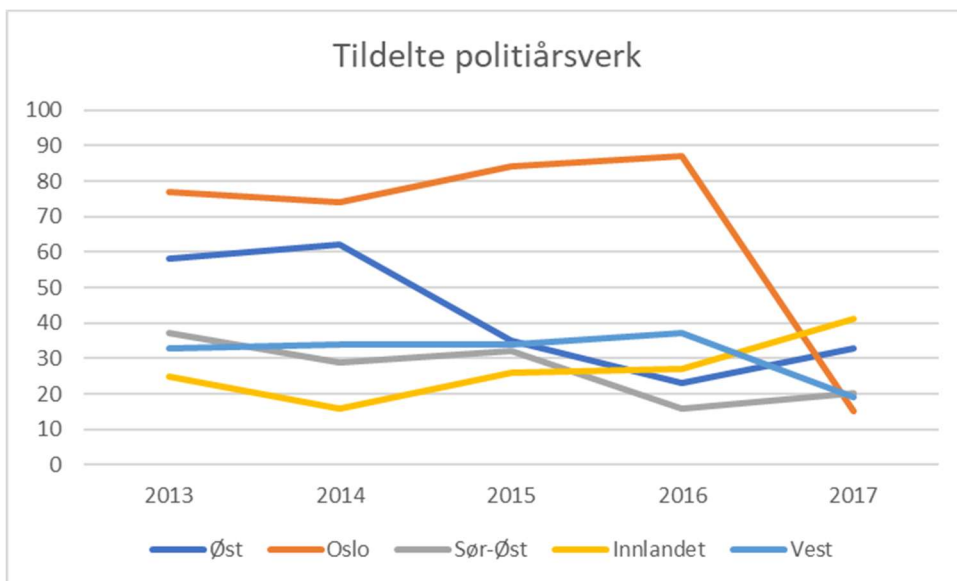
«Enkelte politidistrikt har gjennom styringsdialogen begrunnet og dokumentert særskilte og ressursmessige store utfordringer det for 2017 er nødvendig å ta hensyn til. Det er i hovedsak situasjonen i Øst politidistrikt, grensekontrolltjenesten på Oslo lufthavn, som står i en særstilling blant annet som følge av åpningen av ny terminal i april 2017».

Her fremkommer det at grensekontrollen gis økte ressurser, og at dette tas av politistillinger som kunne vært tildelt andre deler av politiet. Året før, i 2016 ble det også tildelt stillinger ut fra særlige behov, hvor disse tildelingene gikk til beredskapstroppen, den kongelige politieskorte, bombegruppe, Kripes og Økokrim. Det ble også tildelt midler til territorialkontroll, en fordeling som måtte ses i sammenheng med fordeling av tilleggsbevilgning for håndtering av økte asylkomster i 2015. Territorialkontroll er ikke grensekontroll, men identitets- og dokumentkontroll på norsk territorium av antatt utenlandske statsborgere, der formålet er å håndheve bestemmelsene om utlendingers opphold i riket,

herunder klarlegge den kontrollertes identitet og utlendingsrettslige status når tid, sted og situasjonen gir grunn til slik kontroll, jf. utlendingsloven § 21.

Hvis vi sammenligner tildelingen mellom fem politidistrikt er det vanskelig å se en åpenbar logisk fordeling av politiårsverkene. I 2017 fikk Øst tildelt 33 politiårsverk, mens Innlandet fikk 41 politiårsverk og Oslo 15. Året før fikk Øst 23 politiårsverk, mens Innlandet fikk 27 og Oslo 87. Hvis vi sammenligner dette med innbyggertallet har Øst politidistrikt nesten dobbelt så mange innbyggere som Innlandet. At Øst politidistrikt også har ansvaret for grensekontrollen på Norges hovedflyplass kan dermed ikke sies å være en utslagsgivende faktor i politiårsverk-tildelingen. Politidistriktenes størrelse med hensyn til antall innbyggere kan heller ikke sies være en utslagsgivende faktor. Sammenlignes antall tildelte stillinger til Øst politidistrikt (720 000 innbyggere), Oslo politidistrikt (840 000 innbyggere) og Innlandet politidistrikt (380 000 innbyggere) de siste årene er det også her vanskelig å finne en sammenheng.

Nedenstående graf viser stillingstildelingen for noen politidistrikt i årene 2013 - 2017:



Tildelte politiårsverk*					
	2013	2014	2015	2016	2017
Øst	58	62	35	23	33
Oslo	77	74	84	87	15
Sør-Øst	37	29	32	16	20
Innlandet	25	16	26	27	41

Vest	33	34	34	37	19
------	----	----	----	----	----

*Kilde: Politiets disponeringsskriv 2017

Det ble gjennom våre intervjuer tydelig at det er en ulik oppfatning av hvordan finansieringen av politiets ressurser til grensekontroll skjer. Respondent 2 i Avinor/OSL mente at køproblematikken var en negativ erfaring med mye negativ publisitet både for politiet, Oslo lufthavn og flyselskapene. Respondenten løfter samtidig frem at: «[...] det er jo et område og et tema som burde vært bedre behandlet eller håndtert i planprosessen enn det som [...] det ser ut til å ha vært. Det er jo ikke så vanskelig». Respondenten var videre kritisk til politiets evne til å endre seg raskt:

«dette kan jeg jo egentlig ingen ting om altså, men evnen til å snu seg rundt og få gjort et grep. [...] Jeg syntes man har vært lite flink til å omprioritere eller gjøre noen grep. For eksempel så brukte vi jo ofte eksempelet der har vi en politiskole det er jo 200 elever der ute, hvorfor kan ikke de om sommeren komme opp å hjelpe til der oppe».

En av våre respondenter i politiet anerkjente at Avinor «gyver på og er ekspansive» og mener at manglende departemental koordinering er et kjerneproblem. Han peker her på noe sentralt. Fra sitt ståsted ser han at behovet for samordning og samhandling er en felles oppgave for nasjonalstaten, mens respondentene fra både Samferdselsdepartementet og Avinor/OSL avgrensner eget ansvarsområde og peker på politiet som den som sitter med både ansvaret for og nøkkelen til å løse problemet.

Denne mangelen på samhandling mellom samferdsel- og justissektoren kan forstås slik at de er bærere av ulike institusjonelle logikker. Som vi har vist har Avinor en sterk vekting mot det kommersielle. Avinor finansierer sin drift og sine utbygginger selv og de kan øke passasjertrafikken på OSL med 83,33 % fra det året konsesjonen ble gitt. Dette gir et i stor grad fritt økonomisk handlingsrom og et grunnlag for å utvikle en egen institusjonell logikk. Tilsvarende skapes en annen institusjonell logikk i en justissektor som har helt andre økonomiske forutsetninger.

De to sektorene står således i en asymmetrisk posisjon til hverandre. Når markedsøkonomiske betingelser øker sin innflytelse i en sektor (samferdsel) og samarbeidende sektor (justis) fortsatt er underlagt nasjonalstatens bevilgningsregime kan koordineringen svekkes.

5.5 Hypotese 4: Internasjonale endringer og situasjonen i verden kan også påvirke koordineringen

Samtidig synes det ganske opplagt at det i et noenlunde velfungerende samfunn som det norske også vil finnes samlende krefter mellom segmentene. Et sted å lete etter slike vil være i utenrikspolitikken, hvor stater naturlig vil tilstrebe å fremstå så enhetlig som mulig.

Endringer i Schengen-regelverket kan medføre behov for økte ressurser til grensekontrollen. Innføringen av forsterket yttergrensekontroll er en slik endring, og medfører at hver enkelt kontroll tar lengre tid enn tidligere. Etablering av et elektronisk inn- og utreiseprogram i Schengen (Entry/Exit System, EES) er en annen slik endring. Det samme er European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), som vil innebære at visumfrie tredjestatsborgere må søke om tillatelse for å kunne reise frem til Schengen yttergrense.

Både EES og ETIAS er fremtidige endringer, og er dermed noe utenfor det vi primært har som tema i denne avhandlingen. Men flere av våre respondenter trakk frem disse fremtidige endringene, og vi fikk funn som tyder på at endringer utenom den årlige økningen i passasjertrafikken påvirker koordineringen av ressurser til grensekontrollen på en positiv måte.

Endringen i grenseforordningen med innføring av forsterket yttergrensekontroll er begrunnet i terrorfare og fremmedkrigerproblematikken. Respondent 2 i Avinor/OSL kom inn på dette og uttalte:

«Vi sitter jo tett på trussel og terrorbildet i Europa [...] og vi skjønnte jo tidlig at her må det skje noe med Schengen yttergrense. [...] Norge er ikke medlem av EU, men som sitter på gangen i de sentrale komiteene der og som spiller på gode relasjoner til andre nordiske medlemsland i EU. Vi har tidligere og bedre informasjon om framtidig regelverksutvikling og hva som kommer enn det norske myndigheter har. Og jeg husker akkurat i det arbeidet her, med Schengen yttergrense, så visste vi gjennom vårt arbeid hva som kom, vi var med og kommenterte de første utkastene til disse regelverkene, så sendte vi det til justis, som ikke trudde på oss rett og slett, og vi var

med å lage disse unntaksreglene som skulle lage en overgangsordning for grensekontrollen».

Noe som er interessant med respondentens uttalelse er at respondenten viser til at de sendte informasjonen til Justisdepartementet, ikke til Justisdepartementet via Samferdselsdepartementet. Samtidig viser uttalelsen at her blir det gjort forsøk på å informere og samordne. En av våre respondenter i Justisdepartementet påpekte at det var ansatte i departementet som deltok i internasjonale samarbeidsmøter på samferdselssiden, på ICAO-møter, hvor temaet var sikkerhet og regelverk. Departementet bør således ha hatt kunnskap om de regelendringene som vil komme.

Innføring av forsterket yttergrensekontroll medførte økte ressurser til politiet, gjennom egen budsjett-tildeling i statsbudsjettet (Prop 1 S (2017-18)). Politidistriktene fikk ikke økt budsjettbevilgning i 2017, men fikk først tilført økte budsjettmidler i 2018, dvs. 8 måneder etter at endringene i grenseforordningens artikkel 8 trådte i kraft. Følgende uttalelse ble da gitt av Justisministeren:

«For å kunne overholde de nye reglene også fremover, påføres politiet merutgifter til økt kontroll ved lufthavnene, på sjøgrensen og ved Storskog grensepasseringssted. Selv med bevilgning på om lag 104 millioner kroner kan det ikke utelukkes at det periodevis vil oppstå uønskede kødannelser som følge av det økte kontrollnivået, særlig ved hovedflyplassen, konstaterer Amundsen» (Justis- og beredskapsdepartementet, 12. oktober 2017).

De to nye endringene som vil komme i Schengen-samarbeidet i årene fremover, EES og ETIAS, vil også påvirke arbeidsmengden og kravene til grensekontrollen. Også her blir det trukket frem av respondentene at det er diskusjoner rundt hvilke konsekvenser dette får for grensekontrollen og hva dette vil koste.

Også endringer initiert av Avinor kan påvirke ressursbehovet til politiet på flyplassen. Avinor jobber med å få «US Preclearance» til Oslo lufthavn. «US Preclearance» betyr at man gjør unna toll- og passkontrollen på avreiseflyplassen før man går om bord i flyet til USA, og man unngår å bruke tid på dette ved ankomst USA (Dagbladet, 2015). Flere av våre respondenter

trakk frem at flere av disse endringene forberedes i samhandling mellom Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Respondenten i Samferdselsdepartementet uttalte:

«Et ferskere eksempel er jo dette med preclearance hvor Justis er med i et sånt forhandlingsteam hvor de hele tiden vurderer opp mot ressursbehov hos seg og hva det vil koste og hvem skal betale og så videre. Sånn at der er de iallfall involvert, og de har jo kontakt med politiet løpende også om, fordi hvis dette blir noe av, det er et stykke fram dit da, så vil det jo også ikke bare kreve amerikanske tjenestemenn på plass men også økt bemanning fra norsk politi da».

Respondent 1 i Justisdepartementet uttalte:

«[...] da fikk vi de jo til å legge inn i regnestykket kompensasjon for økt trafikk, som følge av preclearance. Samtidig sa de at de følte ikke noe ansvar for å bidra til finansiering av den mer generelle økte trafikken som kommer».

Her fremkommer det at samferdselssektoren er villig til å dekke utgiftene til den økte trafikken som kommer ved innføringen av noe nytt, US Preclearance, en endring de selv har tatt initiativet til. Men ifølge respondenten i Justisdepartementet tar de ikke noe kostnadsansvar for den generelle passasjerøkningen. Dette selv om de klart så at økt passasjertrafikk på non-Schengen førte til økning i antallet som skal kontrolleres. De så også sammenhengen mellom at hvis politiet ikke fikk økte ressurser så kunne det bli lengre køer. Respondenten i Justisdepartementet kommenterte også situasjonen i 2016 med lange køer. Respondenten oppfattet den gangen samferdselssiden som samkjørte, og fremholdt at det ble gjennomført flere møter med samferdselssektoren hvor det ble poengtert at dette var politiets problem og politiet måtte finne løsninger og sette inn de ressursene som var nødvendig.

Det synes som om der det er nye internasjonale krav, blir det mer tydelig regjeringens politikk, og dermed bidrar dette positivt til samhandlingen og koordineringen. Men når det gjelder den årlige passasjerøkningen, og økningen i ressurser til grensekontrollen dette krever, så er det her koordineringsutfordringer, som kan påvirke politiets øvrige prioriteringer.

På et område hvor plutselige hendelser kan påvirke oss kan vi nevne migrasjonsstrømmen i 2015. I Prop 1 S (2016-2017) blir migrasjonssituasjonen i 2015 kommentert. Det vises til at EUs grensekontrollbyrå Frontex registrerte over 1,8 mill. irregulære grensepasseringer over Europas yttergrenser i 2015. Videre at det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange migranter som planlegger å ta seg til Europa og Norge framover. Usikkerheten knyttes bl.a. til:

- Omfang av sekundærbevegelser innad i Europa
- Fremkommeligheten på migrasjonsrutene og hvilke migrasjonsruter som vil anvendes framover
- Hvilken effekt avtalen mellom EU og Tyrkia vil ha på migrasjonssituasjonen
- Konsekvenser av opphør av midlertidig indre grensekontroll innen Schengen-området, dersom EU-kommisjonen og Rådet ikke forlenger anbefalingen (tillatelsen) om indre grensekontroll når denne går ut 11. november.
- Ustabile forhold i flere land i Afrika, Midtøsten og deler av Asia
- Befolkningsutvikling i Afrika.

Hvis vi får en eller flere nye migrasjonsbølger som medfører at Schengen-samarbeidet helt eller delvis opphører vil vi stå ovenfor en ytre årsak som påvirker ressursbehovet til grensekontrollen dramatisk. Fra Avinor har vi på forespørsel fått følgende tall som viser antall passasjerer over Oslo lufthavn både inn og ut av Schengen (yttergrense), og også innad i Schengen:

År	Passasjerer totalt*	Passasjerer non-Schengen*	Passasjerer intra Schengen*
2017	27 456 999	4 046 742	11 875 937

*tall fra Avinor (februar 2019)

Passasjerer totalt inkluderer også reisende i Norge. Hvis alle som kun reiser innad i Schengen, over lengre tid eller permanent, skal gjennom en grensekontroll vil dette medføre en stor økning av ressursbehovet til politiet til grensekontroll. Da vil det være behov for god samhandling mellom departementet, en strategisk avgjørelse av Kongen i statsråd og en budsjettildeling av Stortinget.

6. Drøfting og konklusjoner

Hovedhensikten med denne avhandlingen har vært å belyse hvilken samhandling og koordinering det har vært opp mot politiets ressurser til å utføre grensekontroll ved Norges hovedflyplass, sett i sammenheng med økningen i passasjertrafikken, og økte krav til utførelsen av grensekontrollen på Oslo lufthavn i samme periode. Hvis politiet ikke har nok ressurser til en god og effektiv grensekontroll kan kapasitetsøkningen på Oslo lufthavn føre til kø i grensekontrollen (lange ventetider).

Vi har sett på hvordan fragmentering av makt fra Samferdselsdepartementet til det heleide aksjeselskapet Avinor AS bidrar til et sterkt luftfartssegment, hvordan det kommersielle Avinor/Oslo lufthavn møter statlig styring av politiets ressurser til grensekontroll – og med dette offentlig styring av skattebetalernes midler.

Vi startet teoretisk med å se tilbake til 70-tallet, der det var mer «staten mot staten». Den første maktutredningen viste at det var litt som: «the winner takes it all». Der hvor segmentet var sterkt, så fikk det gjennomslagskraft. Så kom den andre maktutredningen som så på hvordan reformer i offentlig sektor har bidratt til oppsplitting av beslutningsprosessene og beslutningssystemene. I vår oppgavene har vi sett på om politiet klarer å respondere når flyplasstrafikken øker kraftig år for år på Oslo lufthavn. Videre om det foreligger en institusjonell konflikt mellom samferdselssektoren og justissektoren på hvordan ansvaret for luftfart og helhetlig grensekontroll er organisert. Og til slutt har vi hatt fokus på om grensekontroll også har et utenrikspolitisk perspektiv.

Vi startet oppgaven med å utforme følgende problemstilling:

«Påvirker grensekontrollen på Oslo lufthavn politiets øvrige prioriteringer? Kommersiell samferdselspolitikk i møte med offentlig myndighetsutøvelse»

Problemstillingen ble belyst gjennom fire underspørsmål:

1. Er det mangelfull koordinering mellom samferdsels- og justissektoren og kan dette dels skyldes at samferdselssektoren er et sterkt segment?
2. Er det mangelfull koordinering innad i justissektoren når det gjelder politiets ansvar for grensekontroll?

3. Skaper samhandlingen mellom Avinor, som et heleid og selvfinansiert aksjeselskap, og politiet, som en del av offentlig forvaltning og finansiert over statsbudsjettet, en koordineringsutfordring?
4. Vil den viktige betydningen EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har for Norge være en positiv koordineringsfaktor?

Vi valgte å bruke koordineringsteori som det teoretiske perspektivet for å belyse vår problemstilling. Et sentralt punkt for vår problemstilling var å se på både samordning på tvers av departementenes ansvarsområde, men også innad i justissektoren. Hvis dette ikke er (tilstrekkelig) koordinert kan dette påvirke politiets øvrige prioriteringer. Utfordringer med hensynet til helheten kom tydelig frem sommeren 2016, med lange køer i grensekontrollen på Oslo lufthavn og den påkjenningen dette var for ansatte, passasjerer og flyselskapene. Køene førte til et stort antall presseoppslag, og justisministeren beskrev situasjonen som uholdbar.

I denne oppgaven har vi sett at trafikkveksten på Oslo lufthavn har kraftig økning år for år. Norge med ble med i Schengen-samarbeidet i mars 2001. Fra 2002 til 2017 har passasjerøkningen på non-Schengen vært på hele 245,8 %. Prognosen for 2030 viser en økning på non-Schengen fra 2002 til 2030 på hele 410,3 %. Ressurstildelingen til grensekontroll har ikke stått i samsvar med veksten. Noe effektivisering er gjort, blant annet med innføring ved bruk av ABC-gates. Men nye krav og endringer, slik som innføring av forsterket yttergrensekontroll, har medført at kontrollen tar lengre tid enn før. Nye endringer vil innføres i årene som kommer.

Våre funn og analyser viser at det er koordineringsutfordringer mellom justis- og samferdselssektoren, men også innad i justissektoren. Næringspolitiske interesser står sterkt i luftfarten, som bidrar inn med 2 % av brutto nasjonalprodukt. Økningen i antall passasjerer over Oslo lufthavn syntes å være en bevisst og ønsket samferdselspolitikk. Begrensningene samferdselssektoren ser er miljøhensyn. Men når det gjelder ressurser til politiets grensekontroll står justissektoren litt alene, og det blir det litt som: «vil du være med så heng på», uten en reell valgmulighet. Dette kan betraktes som silo-tenking, og dette er overraskende da samferdselssektoren ser at hvis politiet ikke har nødvendige ressurser til grensekontroll, så blir det lange ventetider og køer.

Vår funn viser at luftfarten er et sterkt segment. Vi har sett at kapasitetsutvidelsen av Oslo lufthavn ikke i tilstrekkelig grad har hensyntatt, eller blitt koordinert opp mot hvilke konsekvenser dette har for statlige aktører, slik som politiet som har ansvaret for grensekontrollen. Politiets ressursbehov er ikke hensyntatt i samfunnsøkonomiske analyser. Justissektoren er ikke høringsinstans på offentlige utredninger om behovet for kapasitetsutvidelse, og våre respondenters uttalelser underbygger at det er manglende koordinering. Flyselskapene kan i stor grad selv bestemme når flyene skal gå.

En av de sentrale tesene i den første maktutredningen var at makten var delt opp i ulike segmenter bestående av allianser mellom interesseorganisasjoner, Stortingskomité og fagdepartement. Hvert av disse segmentene var sin egen beslutningsarena og var organisert rundt en spesiell type næringspolitikk eller funksjon, slik som for eksempel samferdsel. Deltakerne i de ulike segmentene var sentrale aktører, med eierskap til saken.

Tesen om den segmenterte stat var tidligere staten mot staten, nå ser vi at det hvor maktansvaret i statlig sektor delegeres og oppdeles i fristilte etater, slik som her Avinor AS, så kan dette føre til ny segmentering. «When it walks like a segment, speaks like a segment, then it is a segment».

Vår analyse av offentlige dokumenter har påvist at det ikke har vært tilstrekkelig samhandling og koordinering mellom justissektoren eller Samferdselssektoren når det gjelder fornyet konsesjon til Oslo lufthavn i forbindelse med terminal 2. Respondentene har vist til at det har vært noe kontakt, men at hva som skjer i regjeringens budsjettarbeid er unntatt offentlighet. Våre analyser har også vist at de samfunnsøkonomiske utredningene som har litt foretatt i forbindelse med ny konsesjon til Oslo lufthavn i forbindelse med terminal 2, eller i vurderingen av behovet for en tredje rullebane, så er hvordan dette berører politiets ressursbehov ikke nevnt eller vurdert. Hvis politiets ressurser til grensekontroll skal styrkes vil dette enten føre til en økning av budsjettene eller til en omfordeling.

Problematikken knyttet til ressursituasjonen syntes også å fremgå som åpenbar for Oslo lufthavn. I sitt hørings svar til NTP viser Øst politidistrikt til at Oslo lufthavn i 2011 sendt brev til Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet der det uttrykkes det bekymring for at politiets bemanning vil være til hinder for vekst. Brevene fra OSL var egnet til å

understreke Oslo lufthavns oppfatning av at grensekontrollen, uavhengig av volum, er politiets ansvar alene, og kan illustreres slik:

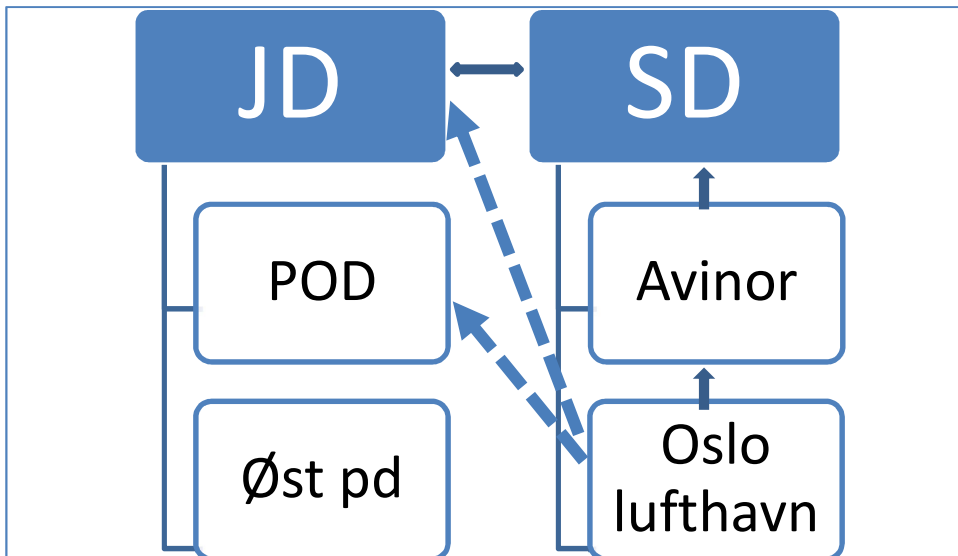
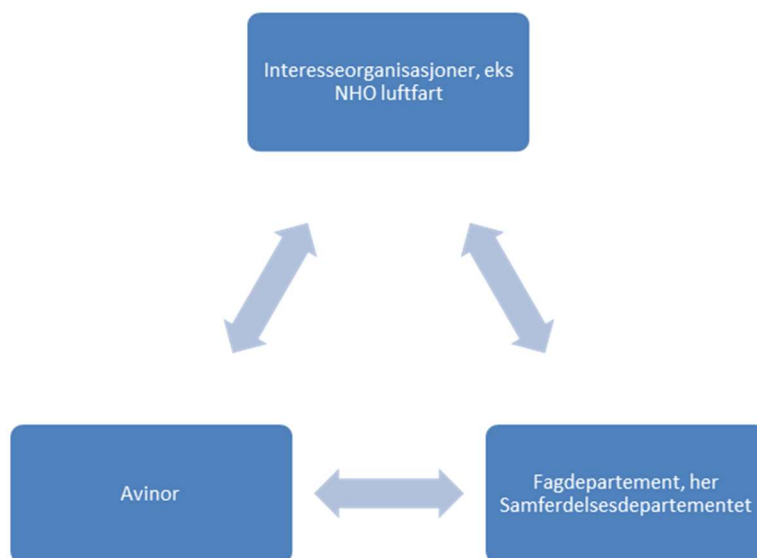


Fig.1⁴

Våre funn viser at det var mangelfull eller manglende involvering og koordinering med justissektoren i flere av utredningene. Uttalelser fra både justis- og samferdselssektoren viser at det ikke har vært tilstrekkelig samordning mellom departementene. Respondentene er heller ikke omforent om hvem som hadde ansvar for å sende utredningene på høring. Noen av respondentene viser til at man ikke har fulgt utredningsinstruksen godt nok. De viktigste faktorene synes å ha vært samfunnsøkonomi og miljøhensyn. Eksempel på dette er at konsesjonen for T2 og at de to høringene er sendt Miljøverndepartementet og ikke Justisdepartementet. Høringsuttalelsen fra NHO luftfart viser at de mener det er viktig at bransjen har en sterk innflytelse på når man oppfatter at behovet for utbygging av en tredje rullebane er påkrevd. På spørsmål til respondentene om hvem de oppfattet hadde ansvar for å sørge for at slike utredninger er godt nok utredet, hadde respondentene i justissektoren ulike svar. Uttalelsene fra respondent innen Avinor/OSL tyder på at de tok for gitt at justissektoren ville stille med ressurser. Respondenten fra Samferdselsdepartementet påpekte også at de

⁴ Stiplet linje viser Oslo lufthavns henvendelse om sin bekymring rundt politiets bemanning. Ordinær saksgang mellom statlige etater i en sak av stor økonomisk og prinsipiell betydning ville normalt gått i linjen via Samferdselsdepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet.

tradisjonelt hadde tenkt at det var Justisdepartementet som hadde ansvar for å sørge for den bemanning som dette krevde. Dette kan ses på som et uttrykk for at luftfarten er et sterkt segment. De vurderer sine oppgaver til å belyse de samfunnsøkonomiske aspekter samt miljøhensyn. Det at de ikke tilstrekkelig vurderer hvordan passasjerveksten på non-Schengen øker politiets ressursbehov til grensekontroll kan være tegn på silotenkning. Det er vanskelig å si at dette skyldes uvitenhet og at man har lukkede systemer som ikke evner se helheten. Det kan betraktes som at de ikke anser dette som sine problemer. Når luftfarten, som eget segment har bestemt seg for hvordan dette skal bli – ble det slik. Våre funn har videre vist at næringspolitiske interesser står sterkt, og at dette blir en førende faktor i konsesjonsbehandlinger og høringer, men også i tilnærmingen til politiet og justissektoren, og man tar det for gitt at ressursene til politiet vil følge med økningen i passasjerveksten. Skal vi forsøke å illustrere hvordan vi mener at vi har funn som tyder på at luftfarten er et sterkt segment, kan vi bruke følgende modell:



I en artikkel i fagbladet Stat & Styring påpeker forfatteren at en sterkere vektlegging av helheten er nødvendig hvis vi skal skape bedre samordning. Staten skal løse mange komplekse problemer som krever at vi setter brukerne i sentrum og jobber på tvers av fagområder. Dette utfordrer de tradisjonelle sektorgrensene og måten vi er vant til å jobbe på, og kan føre til en dårligere utnyttelse av de samlede ressursene. Den nye utredningsinstruksen trådte i kraft i 2016, og en av endringene var at det ble satt tydeligere krav om tidlig involvering av berørte parter. Når det trengs bedre metoder og mekanismer for å fremme samhandling på tvers i staten

kan kravet om tidlig involvering være et svar på dette.

Flere av våre respondenter hadde tanker rundt manglende involvering/koordinering. Respondenten fra Samferdselsdepartementet uttalte at som fagdepartementet for norsk luftfart så syntes ikke de at det er greit at det er så lange køer ved hovedflyplassen. Respondenten uttalte: «Ja, og kanskje kunne det problemet vært redusert dersom man på et tidligere tidspunkt hadde gått sammen og samarbeidet og sagt nå skal dere høre trafikkprognosene er sånn». Respondenten uttalte videre:

«Kanskje er det sånn her at vi tradisjonelt har tenkt at ja, ja det er vel kanskje Justisdepartementets ansvar da å sørge for den bemanningen som dette på en måte krever, og det kan godt hende at det bør etableres rutiner som sørger for bedre diskusjoner og samhandlinger de aktuelle departementene imellom. [...] Vi har ikke noe som jeg kjenner til faste arenaer hvor vi diskuterer disse tingene, det har vi ikke. Men nå må jeg ta forbehold om at det kan være ting jeg ikke kjenner til».

Offentlige virksomheter forventes å ha god budsjettdisiplin og god økonomistyring. Politiets hovedoppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet samt å etterforske lovbrudd. Kapasitetsøkningen på Oslo lufthavn, og behovene dette medfører til politiets grensekontroll kan beskrives som målkonflikt opp mot justissektorens øvrige mål. Politiet kan ikke unnlate å ivareta helt sentrale samfunnsoppgaver som å opprettholde ro og orden, avverge og etterforske grov vold mv. Dette er oppgaver man ikke kan velge bort, men man skal samtidig finne utgiftsdekning innenfor eget budsjett. Hvis økte ressurser til grensekontrollen skal finansieres over politiets eget budsjett, kan dette komme i konflikt med de grunnleggende samfunnsoppgaver virksomheten er opprettet for å ivareta. Som fremhevet av flere av respondentene i justissektoren, har politiet mange tunge arbeidsoppgaver å prioritere. Ressurser til grensekontrollen er ikke et hovedområde som når opp i styringsdialogen mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet, og dermed ikke i budsjettprosessen. Politidirektoratet er opprettet som en strukturell fristilling fra departementet, og ansvarsforholdet for en helhetlig grensekontrollpolitikk blir fragmentert mellom regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og lokalt politidistrikt. Da kan man få slike uttalelser som daværende justisminister kom med i 2016: «Det er ingen tvil om at det er politimesterens ansvar å bruke de ressursene han har tilgjengelig på en best mulig måte.

Han må prioritere akkurat som politimestere i andre distrikt må foreta prioriteringer».

Våre funn og analyser viser også at det er ulike institusjonelle logikker mellom Avinor AS som et statlig heleid aksjeselskap, og politiet som finansieres over statlige budsjetter. Denne ulike institusjonelle logikken, og fragmenteringen av samferdselspolitikken ved opprettelsen av Avinor AS, skaper en ytterligere koordineringsutfordring, og forsterket segmenteringselementet.

Det synes som om der det er nye internasjonale krav, blir det mer tydelig regjeringens politikk, og dermed bidrar dette positivt til samhandlingen og koordineringen. I velfungerende samfunn som det norske, finnes det også samlende koordinerende krefter. Et naturlig område å lete etter dette er utenrikspolitikken. Det er lang tradisjon for at stater utenrikspolitisk må fremstå som så helhetlig som mulig. Som vist medførte innføringen av forsterket yttergrensekontroll i Schengen særskilt tildeling over statsbudsjettet. Men også mellom samferdsels- og justissektoren kan nye ytre endringer fører til bedre koordinering og samhandling. Et eksempel her er dialogene rundt mulig innføring av amerikansk pre-clearance. Som våre funn og analyser viser kan, samferdselssektoren være villig til å legge inn i regnestykket kompensasjon for økt trafikk som følge av pre-clearance, som er en trafikk de vil tjene på. Imidlertid skal de ikke være villig til å finansiere den mer generelle økte trafikken som kommer, til tross for at sektoren selv målrettet arbeider for økt trafikk. Når det gjelder den årlige passasjerøkningen, og økningen i ressurser til grensekontrollen dette krever, så er det her koordineringsutfordringer, som kan påvirke politiets øvrige prioriteringer.

Køene sommeren 2016 er godt kjent og var en uholdbar situasjon for både politiet, passasjerene, flyselskapene mv. Situasjonen sommeren 2016 har ikke i vesentlig grad endret samhandlingen. Et eksempel på dette er at Regjeringen nylig har oppnevnt et utvalg, som skal se på norsk luftfart. I pressemelding datert 14. september 2018 skriver Samferdselsdepartementet at utvalget *«skal gje oss eit godt kunnskapsgrunnlag for framtidig politikktutforming på luftfartsområdet»*. Justissektoren og politiet er ikke del av utvalget, selv om det vises til at liberaliseringen av det globale luftmarkedet går i retning av et stadig mer åpent globalt marked, og at dette har ført til økt konkurranse mellom flyselskapet, lavere billettpriser og sterk vekst i flytrafikken. Pressemeldingen viser til at dette kan ha utilsiktede virkninger, blant annet større miljøbelastning. Departementet skriver videre:

«Å leggje til retta for – og hausta fruktene av – globalisering og auka konkurranse, og samstundes gjere dei utilsikta og uheldige konsekvensane av denne utviklinga så små som mogeleg, krev ein aktiv luftfartspolitik. Dette krev i sin tur god kunnskap om dagens situasjon for flyselskap, arbeidstakarar, miljø og tryggleik, og gode vurderingar av kva som er ei sannsynleg utvikling framover».

Våre funn viser at antall passasjerer på non-Schengen vil øke i årene som kommer. Bedre samhandling og koordinering syntes nødvendig, og flere av våre respondenter uttalte erkjennelse og refleksjon rundt dette, både under og etter intervjusituasjonen. Flere av våre respondenter trakk frem at det bør være tettere samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet, eksempelvis gjennom en luftfartsgruppe. Andre har påpekt at det mangler en fagmyndighet for grensekontroll i politiet, og at Norge ikke har noen overordnet, helhetlig strategi for grensekontrollen.

Utover 1970-tallet og på starten av 1980-tallet var det lange køer for å få telefonlinjer. Mange måtte vente opptil to år på hjemmetelefon. Telenor (Televerket) klarte ikke å møte etterspørselen (Telenor, 2019). Dette er eksemplet på køer det statlige Televerket ikke i tilstrekkelig grad klarte å levere på. Nå er det andre lange køer. Eksemplet i vår oppgave er at der hvor det statlige aksjeselskapet Avinor AS har mulighet til å øke flyplasstrafikken på Oslo lufthavn år for år, så må det offentlige – med ansvaret for politiets grensekontroll på Oslo lufthavn – løpe etter. Det er i konsesjonen til Oslo lufthavn ingen forpliktelser til å være med å finansiere politiets økte ressursbehov. At Avinor AS/Oslo lufthavn AS ikke har fått et samfunnsansvar for dette medfører en kanskje utilsiktet virkning: der hvor «outsourcing» av Avinor AS fra Samferdselsdepartementet tilrettelegger for økt luftfartskonkurranse, medfører økningen utgifter for offentlig forvaltning på andre områder, slik som politiets kostnader til grensekontroll. Disse kostnadene må, hvis de skal dekkes, dekkes over statsbudsjettet, og skattebetalernes midler. Om det finnes alternativ finansiering av dette blir utenfor denne masteroppgaven å vurdere. Hvis Avinor AS hadde vært finansiert over statsbudsjettet ville trolig samhandlingen mellom utbygging og konsekvensene at dette vært bedre koordinert.

7. Litteraturliste

Allison, G. T. (1969). *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*. The American Political Science Review, 63(3), 689-718.

Avinor. (u.å.) *Plan for virksomheten 2016-2018 (§10-plan)*. Hentet 21. februar 2019 fra https://avinor.no/globalassets/_konsern/om-oss/samfunnsoppdraget/plan-for-virksomheten-2016-2018---10-plan.pdf.

Busch, T., Johansen, E., Klausen, K. K., Vanebo, J. O. (Red.). (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T, Egeberg, M, Lægreid, Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Dagbladet. (2015, 29. mai). Flyreisen til USA kan bli enklere. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/tema/flyreisen-til-usa-kan-bli-enklere/60690803>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (u.d.). Hentet fra <https://www.etikkom.no>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2017). (2017:2). *Erfaring og læringspunkter fra arbeidet med samordning 2014-2017. Og forslag til videre innsatser*. Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-notat_2017_2_samordning.pdf

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. og Woll, K. (2015). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Finansdepartementet. (2016, 19. februar). *Utredningsinstruksen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>

Finansdepartementet. (2014). *Statlig budsjettarbeid*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf

Forbruker- og administrasjonsdepartementet. (1989) *NOU 1989:5 En bedre organisert stat*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Oslo

Grenseforordningen. (2016). Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2016-03-09-4>

Hansen, A. H. & Mihle, A. (2016, 23. november). Frykter enda lengre køer i passkontrollen. *NRK/Østlandssendingen*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ostlandssendingen/frykter-enda-lengre-koer-i-passkontrollen-1.13231866>

Haraldsen, A. (2014, 28. november). *Den gjenstridige samhandlingen*. Hentet fra <https://www.digi.no/artikler/den-gjenstridige-samhandlingen/211350>

Hauger-Dalsgard, J. T. (2016, 4. september). Får 14 nye politistillinger. *Romerikes Blad*. Hentet fra <https://www.rb.no/nyheter/oslo-lufthavn/gardermoen-politistasjon/far-14-nye-politistillinger/s/5-43-352186>

Ibenholt, K. & Flatval, V. S. (2018). *Økonomiske konsekvenser av ABE-reformen for domstolene. Rapport 27-2018*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS. Hentet fra <http://www.samfunnsokonomisk-analyse.no/rapporter/2019/1/11/27-2018-konomiske-konsekvenser-av-abe-reformen-for-domstolene>

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2005). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Tildeling av bevilgning til Politidirektoratet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8500ca3696b940768a230a077b29f935/tidelingsbrev_2012_pod.pdf?id=2306286

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Tidelingsbrev 2014. Politidirektoratet*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2014/tidelingsbrev_2014_pod.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*. (Prop. 61 LS 2014-2015) Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Tildelingsbrev Politidirektoratet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/jd/tildelingsbrev/id710554/?expand=factbox2544985>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Tildelingsbrev 2017. Politidirektoratet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/tildelingsbrev-2017-pod.pdf>

Justis og beredskapsdepartementets pressemelding 95/2017. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foeslar-867-millioner-til-okt-beredskap/id2575028/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Prop. 1 S (2017-2018)* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-jd-20172018/id2574213/>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Politiets oppgaver og organisering*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/politiet/id713373/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.å) Hentet 17. februar 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/id2008011/>

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2017). *Det kvalitative forskningsintervju*. (3. utg.) Oslo: Gyldendal akademiske forlag.

Lange, O. R. (2018, 31. desember). De nektes flyturen fordi de ikke kjenner til dette. *Dagbladet*. Hentet fra <https://www.dagbladet.no/tema/de-nektes-flyturen-fordi-de-ikke-kjenner-til-dette/70611705>

Madsbu, J.P. (2011). *Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet. Innsamling, fortolkning og analyse av kvalitativ data ved hjelp av Sensitizing Concept*. I K. P. Gabrielsen, I verdens rikeste land: samfunnsvitenskaplige innganger til norsk samtid (ss. 69-88). Vallset: Oplandske forlag.

Møreforskning Molde AS. (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av lufthavnkapasiteten i Oslofjordområdet*. Hentet fra

<http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/transportokonomi/1503-samfunnsokonomisk-analyse-av-lufthavnkapasiteten-i-oslofjordområdet/1094/2976/>

Nadim, M. (2015). *Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning*. Sosiologisk tidsskrift nr. 3, årgang 23, ss. 129-148.

NHO Luftfart. (2019, 21. februar). Hentet fra <https://www.nholuftfart.no/>

NHO Luftfart. (2016, 31. mai). Høring – grunnlagsdokument for nasjonal transportplan 2018-2029. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/aba0af1374cb42e6accaa8b257ca49f0/nho-luftfart.pdf?uid=NHO_Luftfart

NOU 1982: 3. (1982). *Maktutredningen. Sluttrapport*. Hentet fra

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2017032248203

NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat*. Hentet fra

https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2007091404020

NRK/Dagsrevyen. (2016, 4. september). *Amundsen: Ansvarsfraskrivelse av politimesteren*.

Hentet fra <https://www.nrk.no/norge/gardermoen-far-14-nye-politistillinger-1.13119985>

Oterholm, I. (2018). *Barnevernet og Nav – ulike institusjonelle logikker*. Fontene forskning

11(2), 4-17. Hentet fra <http://fonteneforskning.no/forskningsartikler/barnevernet-og-nav--ulike-institusjonelle-logikker-6.19.635102.48742b6a26>

Payne, G og Williams, M. (2005). *Generalization in Qualitative Research*. *Sociology*, 39(2), ss. 295-314.

Politidirektoratet. (2008). *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

Hentet fra

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/politiet_mot_2020.pdf

Politidirektoratet. (2016). *Grensekontrollrundskrivet*. (Rundskriv 2016/009). Hentet fra

<https://docplayer.me/6058100-Rundskriv-2010-009-politiet.html>

Politidirektoratet. (2017). *Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2017*. Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/disponeringsskriv-2017.pdf>

Samferdselsdepartementet. (2006). *Vurdering av behovet for en eventuell tredje rullebane ved Oslo Lufthavn, Gardermoen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Vurdering-av-behovet-for-en-eventuell-tredje-rullebane-ved-Oslo-Lufthavn-Gardermoen/id106530/>

Samferdselsdepartementet. (2016, 16. september). *Fremtidig lufthavnskapasitet på Østlandet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6eaed83e42de46bdb5daa092f41aa8be/rapportce2016.pdf>

Samferdselsdepartementet. Pressemelding 143/2018. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-side3/id2610981/>

Samferdselsdepartementet. (2017). *Nasjonal transportplan 2018–2029*. Meld. St. 33 (2016–2017). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/>

Singsaas, H. (2018). *Hvorfor utredes statlige tiltak for dårlig?* Stat & Styling, nr. 03.2018

Smith, E. (2016, juni). «Ministerstyre" - et hinder for samordning?» Innlegg på Partnerforums vårkonferanse, Oslo. Hentet fra <https://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum/arrangementer/konferanser/2016/smith.ministerstyre.pdf>

Solheim, S. & Zondag, M.H.W. (2016, 1. september) Slår alarm om arbeidsforhold: – Vi har personell som jobber seg syke. *NRK.no*. Hentet fra https://www.nrk.no/norge/slar-alarm-om-arbeidsforhold_-_vi-har-personell-som-jobber-seg-syke-1.13111148

Statsministerens kontor. (2013, 16. oktober). *Sundvolden-plattformen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Statsministerens kontor. (2019). *Samferdselsdepartementet*. Hentet 21. februar 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/sd/id791/>

Stortinget. (2009). *Innstilling fra utenrikskomiteen om interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. Innst. S. nr. 306 (2008–2009)*. Hentet fra

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-306/?lvl=0>

Telenor kulturarv. (2019). Hentet 27. Februar 2019 fra <https://telenorkulturarv.no/om>

The Daily and Sunday Express. (2018, 20. juli). Hentet fra: <https://www.express.co.uk>.

Tranøy, B.S. & Østerud, Ø., (red.) (2001). *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Utenriksdepartementet. (2018). *Norge i Europa. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU 2018-2021*. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/eustrategi_2018/id2600561/

Utlendingsforskriften. (2009). Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (FOR-2009-10-15-1286). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-10-15-1286?q=utlendingsforskriften>

Utlendingsloven. (2008). Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2008-05-15-35). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Øst politidistrikt. (2016). *Høringsuttalelse fra Øst politidistrikt – Nasjonal transportplan og ivaretagelse av politiets oppgaver ved landets hovedflyplass 2018 til 2029*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/aba0af1374cb42e6accaa8b257ca49f0/ost-politidistrikt.pdf?uid=%C3%98st_politidistrikt.pdf

Østerud, Ø. (2013). *Den fragmenterte makten*. Universitetet i Oslo, Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Hentet fra

<http://www.sv.uio/mutr/kronikk/osterud020102.html>

8. Vedlegg

8.1 Intervjuguide

Intervjuene skjer fortrinnsvis på dagtid på respondentenes arbeidsplass, eventuelt til annen tid eller sted etter respondentens ønske.

Respondenten gjøres kjent med at det gjøres lydopptak, (fremgår også av forespørselen) og det innhentes samtidig respondentens samtykke til dette.

Innledende spørsmål

- Respondentens stilling og funksjon knyttet til utviklingen av Oslo lufthavn (Samferdselssektoren) / respondentens stilling og funksjon knyttet til politiets oppgaver på Oslo lufthavn (Justis-sektoren)

Intervju

- Hvordan oppfatter respondenten de prosesser som gjør seg gjeldende for egen virksomhet/etat ved utvidelse av trafikken over lufthavnen?
- Hvilke betraktninger gjør respondenten seg om samhandlingen og felles forståelse mellom samferdsel- og justissektorens individuelle behov ved økt trafikk over lufthavnen?
- Hvilket eventuelt utfordringsbilde ser respondenten og hvilke eventuelle konsekvenser kan dette medføre?
- Hvordan kan prosesser endres for å forhindre eventuelle uønskede konsekvenser ved utviklingen?