

Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Deres referanse
NOU 2013:9

Vår referanse
2013006

Dato
01.10.2013

Hørings svar - NOU 2013:9 - «Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer»

Innledning

Norges Politilederlag representerer ledere i politi- og lensmannsetaten i hele landet, på ulike nivå og innen ulike fagområder. Vår høringsuttalelse til Politianalysen vil derfor avspeile dette mangfoldet. Vi har gjennomført en grundig organisasjonsmessig behandling av rapporten og vår høringsuttalelse.

Generelle betraktninger

Vi mener det er vanskelig å få et klart bilde av hvilke verdier analyseutvalget har lagt til grunn for politiets virksomhet. Politiroллеutvalgets 10 grunnprinsipper er slått fast av Stortinget en rekke ganger siden de ble vedtatt på 1980 tallet – og senest i St.meld.nr 42 (2004-2005). Selv om samfunnet har endret seg betydelig og politiets oppgaver har blitt mer omfattende og kompliserte mener vi utvalget enten burde bygget på de grunnprinsippene som er vedtatt, eller eventuelt drøftet og foreslått et nytt verdigrunnlag.

Norges Politilederlag støtter i utgangspunktet mange av anbefalingene i Politianalysen, men er uenige i enkelte av forslagene. Rapporten mangler gode pro – kontra drøftinger på flere områder, men vi mener likevel den gir et godt utgangspunkt for endring og videreutvikling av etaten.

Vi støtter anbefalingene om en vesentlig reduksjon av antall politidistrikter og driftsenheter. Sammen med en delegering av fullmakten til å endre lensmanns- og politistasjonsdistrikter til POD, vil dette styrke ledelses- og styringsmulighetene for politiet.

Vi ser også behovet for mer fokus på politiets kjerneoppgaver, men mener analyseutvalgets definisjon av kjerneoppgavene ikke favner helheten i politiets rolle og oppgaver. Det kan være gode grunner for å beholde politiets tilleggsoppgaver i etaten, selv om de ikke direkte støtter opp under politiets kjerneoppgaver. Spørsmålet om hvorvidt de tar oppmerksomheten vekk fra kjerneoppgavene er ikke drøftet i rapporten.

Politianalysen anbefaler en kvalitetsreform med bl.a. sentraliseringer av administrative støttefunksjoner og forbedringer inne ledelse og styring. Dette ønsker vi spesielt velkommen, selv om vi også her vil komme med noen kommentarer og nyanseringer.

Adresse:	Brugata 19, Oslo	Telefon:	23 16 31 50
Post:	Pb. 9096, Grønland 0133 Oslo	Epost:	post@politilederen.no
		Web:	www.politilederen.no

Endring av politiets gjøremål

Som nevnt i innledningen er det et stort meningsmangfold blant medlemmene, alt fra de som vil bevare oppgavetilfanget som det er i dag og til de om vil spisse oppgavene mot kun politisære gjøremål. Analyseutvalgets anbefalinger er å fjerne de sivile rettpleieoppgavene fra etaten og store deler av forvaltningsoppgavene. Begrunnelsen og argumentasjonen for dette mener vi imidlertid er mangelfull og det kan synes som om utvalget ikke har hatt tilstrekkelig innsikt i hva oppgavene består i og samtidig har definert politiets oppgaver for snevert. Vi etterlyser derfor en grundigere drøfting av i hvilken grad oppgavene hemmer eller fremmer etatens mulighet til å løse samfunnsoppdraget.

I utgangspunktet mener vi derfor at politi- og lensmannsetatens oppgaver må utredes nærmere, ikke minst med utgangspunkt i tidligere stortingsmeldinger om politiets roller og oppgaver, jf St.meld.nr 42 (2004-2005). Oppgavetilfanget handler om hvilket politi vi skal ha og hvilket verdigrunnlag det skal bygges på. Vi mener det må tas utgangspunkt i verdigrunnlaget for dagens oppgaver, formulert gjennom de 10 grunnprinsippene, som har vært uforandret siden 1981. Vi viser spesielt til politiets sivile preg og et desentralisert politi som skal virke i samspill med publikum.

Norges Politilederlag vil påpeke at det er flere positive effekter av å ha den sivile rettpleie og forvaltningsoppgavene i politi- og lensmannsetaten. For det første er disse oppgavene med på å bevare politiets sivile preg, enten det gjelder søknad om pass, oppholdstillatelse eller en fravikelse av fast eiendom. Videre gir oppgavene etaten en bred kontaktflate og åpner for tillitsbyggende dialog og kontakt utover de politisære gjøremålene, samtidig som det for enkelte av gjøremålene er direkte behov for informasjonsutveksling med politifaget, f.eks ved behandling av våpentillatelse. For det tredje utgjør oppgavene et ressursmessig større handlingsrom for lederne. På de fleste tjenestestedene er det ansatt sivile for å løse tilleggsoppgavene og hvis oppgavene tas vekk vil også ressursene følge med. Mange av våre medlemmer uttaler at de sivilt ansatte utgjør en viktig del av de totale beredskapsressursene, bl.a. ved å bemanne et pårørendemottak eller organisere en tipstelefon.

Nærmere om den sivile rettpleie

Vi er enige med analyseutvalget i at den sivile rettpleien i utgangspunktet ikke er en del av politiets kjerneoppgaver, men vi er ikke enig i anbefalingen om hva som er den beste fremtidige organisering av oppgavene. Dette må som nevnt derfor utredes nærmere.

Behovet for å bygge gode fagmiljøer gjelder på alle områder i etaten. Vi mener derfor at heller ikke den sivile rettpleien er tjent med små enheter, med få ansatte og få saker. Den lokale tilstedeværelsen er fastsatt i lovbestemmelser og gir uttrykk for et politisk ønske. Stortinget har ønsket et lokalt forankret politi og en desentralisert løsning av de sivile gjøremålene, noe som ikke er en optimal løsning for disse oppgavene. Folloprosjektet med en organisering uavhengig av kommunegrensene, viser at det er fullt mulig å oppnå gode løsninger med en sentralisert struktur også innen den sivile rettpleie.

Det er stort sett sivilt tilsatte som behandler sakene innen sivil rettpleie og de belaster derfor i liten grad det mer politimessige arbeidet. Dersom oppgavene flyttes ut fra etaten, forsvinner også ressursene.

Vi har registrert i den pågående debatten at naturskadeskjønn er fremholdt som et eksempel på gjøremål som både hemmer politiets øvrige gjøremål og som ikke naturlig hører hjemme i etaten. Vi støtter forslaget om å overføre naturskadedetakstene til landbruksforvaltningen, men dette er et dårlig eksempel, som ikke på noen måte kan brukes som begrunnelse for å fjerne de øvrige sivile

oppgavene. I samfunnets tvangsbruk overfor borgerne gjennom utførelsen av en rekke forskjellige tvangsforetninger er det helt andre og viktigere hensyn som må vektlegges. Forslaget om å legge dette til Statens innkrevingsentral underslår ikke bare en rekke praktiske hindringer. Det viser også en mangel på innsikt i nødvendigheten av den kontakten mellom saksøkte og namsmyndigheten som er helt grunnleggende for å ivareta rettsikkerheten i disse sakene.

I Ot.prp. nr 43 (2003-2004) - Organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet, vises det til "entydige politiske signaler om at ansvaret for den sivile rettspleie på grunnplanet i sin helhet bør samles på statens hånd og legges stor vekt på en enhetlig organisering over hele landet". Vi mener dette fortsatt har gyldighet og at de sivile rettspleieoppgavene politi- og lensmannsetaten har i dag må behandles samlet også i fremtiden, enten i etaten eller i en egen uavhengig etat. Mange av de sivile rettspleieoppgavene kan ikke løses uten fysisk tilstedeværelse. En løsning med overføring til Statens Innkrevingsentral, slik analyseutvalget har foreslått, mener vi derfor ikke er gjennomførbar uten en betydelig utbygging av lokale avdelinger.

Med dagens rammer og organisering mener vi den sivile rettpleie har sin plass i politi- og lensmannsetaten. Selv om analyseutvalget ikke har funnet momenter som direkte fremmer politiets kjerneoppgaver, er det heller ikke gode argumenter for at de hemmer kjerneoppgavene slik det hevdes. Vi støtter en grundig og bred utredning av den sivile rettpleies plass i den offentlige forvaltningen. Utredningen må omfatte all offentlige innkrevning, både alminnelig- og særnamsmenn.

Nærmere om forvaltningsoppgavene

Som nevnt ovenfor synes ikke politianalyseutvalget å ha lagt til grunn at flere av politiets forvaltningsoppgaver omfattes av politiets kjerneoppgaver. Vi mener mange av forvaltningsoppgavene har en klart forebyggende effekt og kan forhindre straffbare handlinger eller krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet. En forvaltningsmessig reaksjon, som utvisning eller tilbakekall av førerkort, kan være mer effektiv og preventiv enn et forelegg eller kortere fengselsstraff.

Vi mener det er nødvendig med en nærmere og helhetlig gjennomgang av hvilke forvaltningsgjøremål politiet skal ha i fremtiden og hvilke som kan overføres andre etater.

Hovedtyngden av forvaltningsoppgaver, slik som utstedelse av pass, registrering av EØS borgere og oppholdstillatelser, våpenforvaltningen og dagens oppgaver knyttet til førerkort, mener vi har direkte link mot forebygging og dermed støtter opp under politiets kjerneoppgaver, samtidig som de bidrar til et sivilt preg og en bred kontaktflate.

Forvaltningsoppgavene må derfor utredes nærmere sammen med politiets øvrige tilleggsoppgaver.

Politidistrikts- og driftsenhetsstruktur

Politianalysen anbefaler en omfattende reduksjon av antall politidistrikter, fra dagens 27 til 6, og en vesentlig reduksjon av antall tjenestesteder, fra 354 til ca 210.

Norges Politilederlag støtter som nevnt en vesentlig sentralisering både på politidistriktsnivå og driftsenhetsnivå, men analysens anbefalinger er etter vår mening for drastiske. Vi støtter imidlertid utvalget fullt ut på at myndigheten til å beslutte den indre organiseringen av politidistriktene delegeres til Politidirektoratet.

Nærmere om politidistriktsstruktur

Vi har tidligere argumentert for en reduksjon av antall politidistrikt i Norge. En viktig begrunnelse for færre politidistrikter er å øke robustheten bl.a. på operasjonssentralene, etablere større fagmiljøer og muliggjøre spesialiseringer. Vi er enige i at dette er viktige forbedringspunkter, men er usikre på om det er mulig å oppnå dette i hele landet. Oslo politidistrikt er i dag landets klart største politidistrikt med størst antall ressurser samles på ett sted. Spesialistene i Oslo er samlet i spesialseksjoner, og ikke fordelt på de enkelte politistasjoner. Ved en reduksjon til seks politidistrikter vil de øvrige politidistriktene i folketall og kriminalitet nærme seg Oslo, men omfatte et mye større geografisk område. For å oppnå den samme gevinsten innen spesialisering og fagmiljøer som i Oslo vil eksisterende spesialister måtte bytte arbeidssted, og for ganske mange også bosted. Erfaringer fra andre land viser at dette antagelig ikke vil skje og det vil derfor være nødvendig å bygge opp fagmiljøene på nytt, mens eksisterende ekspertise ikke vil bli utnyttet. Det kan ligge et betydelig kompetansetap i dette.

Samtidig vil vi peke på at de store interne kulturforskjeller i de foreslåtte nye politidistriktene kan være en utfordring for samarbeid og samhandling. Mangfold og ulike perspektiver kan være bra i et samarbeid, men når avstanden og de daglige utfordringene blir for ulike, kan det være hemmende for godt samarbeid og effektiv koordinering.

Vi mener det derfor ikke er nok å møte alle kriteriene for et robust politidistrikt i forhold til antall innbyggere og kriminalitet (jf s 117 i Politianalysen), men må også vurdere hva som er praktisk gjennomførbart i forhold til geografi, demografi og infrastruktur. Vi ser derfor at mellommodellen med en reduksjon til mellom 10 - 12 politidistrikter kan være mer hensiktsmessig. Vi ser også at de foreslåtte nye grensene, særlig i Oslo-området, virker lite hensiktsmessige vurdert opp mot hvordan kriminaliteten beveger seg. Muligens bør vi akseptere noe større forskjeller i politidistriktenes størrelse og robusthet.

Det knytter seg videre usikkerhet til hvordan driftsområdene skal administreres og ledes, herunder hvilke ressurser dette vil trekke ut fra lokalt politi. Analysen gir ikke et klart svar på dette, men et nytt nivå vil utvilsomt kreve ressurser til administrasjon, rapportering og koordinering.

Nærmere om driftsenhetsstruktur

Nærpoliti er ikke nevnt eksplisitt i Politianalysen, selv om justis- og beredskapsminister Faremo uttalte ved overleveringen av Politianalysen 19. juni at hun ville ha et sterkt og tilstedeværende nærpoliti. Norges Politilederlag forstår begrepet "nærpolitimodellen" som et samlet uttrykk for verdigrunnlaget for politi- og lensmannsetaten, jf de ti grunnprinsippene i St.meld.nr 42 (2004-2005).

Vi mener de grunnleggende verdiene må være førende premisser ved utvikling av politiets driftsenhetsstruktur. Selv om beslutningen til å endre grensene lokalt blir delegert til Politidirektoratet mener vi det må tas utgangspunkt i dette verdigrunnlaget og gjennomføres gode lokale prosesser med bred involvering.

For Norges Politilederlag er det avgjørende at politiet har en god balanse mellom behovet for tilstrekkelig beredskap og faglig bærekraft og lokal forankring. Økt sentralisering kan imidlertid føre til økt bruk av bil og utrykning. Befolkningen kan miste personkontakten med politiet. Dette betyr også at man i mindre grad får inn tips og kan følge med på hva som skjer i lokalsamfunnet. Vi risikerer å fjerne politiet fra lokalmiljøet. Politimannen vil ikke lenger bli en man identifiserer og kjenner, men kun en uniformert politimann/kvinne på vei til eller fra et oppdrag. Vi risikerer dermed at en vesentlig del av gjensidigheten i kontakten mellom publikum og politiet går tapt.

På tross av dette støtter vi forslaget om færre og mer robuste tjenestesteder. Enhetene må være store nok til et mer operativt politi, som kommer når folk trenger det og med god nok kompetanse til å løse oppdragene. Samtidig må vi ha gode fagmiljøer og muligheter til å utvikle seg for å sikre god rekruttering og stabilitet i bemanningen.

Sentralisering av administrative støttefunksjoner

Utvalget anbefaler opprettelse av en egen enhet for administrative støttefunksjoner i politiet, som omfatter bl.a. lønn, regnskap, anskaffelser og materiellforvaltning. Det foreslås å overføre funksjonene i PDMT til en ny enhet for fellestjenester og en egen enhet for IKT drift og leveranse underlagt POD.

Vi støtter en effektivisering og sentralisering av de administrative støttefunksjonene, med en målsetting om størst mulig sentralisering av administrative oppgaver og minst mulig lokalt. Det vil være et særlig behov for sentral styring og koordinering ved opprettelse av den nye organisasjonen, og helt nødvendig å utvikle standardiseringer, sentrale direktivene og felles brukerveiledninger. Samtidig må vi sikre oss mekanismer for å utnytte beste praksis i etaten som helhet.

En godt planlagt og gjennomarbeidet oppbygging av ny organisasjon, og ikke minst tilpassing av kodeverket gjennomgående i alle dataløsningene, vil kunne bidra til effektiviseringsgevinster. Etablering av et controller- miljø i linjen fra oppstart av ny organisasjon er også et viktig ledd og må være et absolutt krav ved etablering av ny organisasjon, uansett modell som velges.

Nærmere om materiell, EBA, IKT og administrativ drift

I politianalysens punkt 15.3.8.2 om eksterne kostnader viser utvalget til at POD anslår innsparinger på 200 mill kr årlig gjennom en rekke effektiviseringstiltak, og de har utarbeidet en innkjøpsstrategi. Den omfatter alle former for anskaffelser i etaten innenfor områdene politioperativt materiell, IKT, EBA og administrativ drift. Sentrale virkemidler er sentralisering, standardisering, kompetanseheving og e-verktøy. PDMT skal, som den sentrale innkjøpsenheten i politiet, gjennomføre prosesser og bistå med rådgivning overfor politidistriktene og øvrige særorgan, mens POD skal ivareta en strategisk rolle.

Vi har stor forståelse for ønsket om mer standardisering og større fokus på for eksempel inngåelse av sentrale rammeavtaler. I tillegg vil vi også påpeke at det vil være stor økonomisk gevinst i å kunne ha en flerårig investeringsplan for å kunne oppnå forutsigbarhet for både leverandørenes produksjonsplanlegging (spesielt på kjøretøysiden) og økonomistyringen både i etaten og hos leverandørene. Dette nødvendiggjør flerårige budsjetter og langtidsplaner for politi- og lensmannsetaten som helhet.

IKT- arbeidet i etaten kan organiseres på mange måter for å bli vellykket. Om det ligger i eget særorgan eller som en del av POD er uten betydning. Det viktigste er ledelsesforankring og å bruke IKT verktøy strategisk for å nå etatens mål. Dette kan nås ved målrettet IKT styring og prioritering forankret på alle ledelsesplan.

Ledelse, styring og kompetanse

Noe av det viktigste i Politianalysen, sett fra vårt ståsted, er anbefalingene om et strategisk kompetansefokus. Kompetansestyling og mer målretting i hvem som utdannes til hva er helt nødvendig i fremtidens politi.

Norges Politilederlag mener det er et klart behov for mer systematikk i rekrutteringen av politiledere og støtter derfor Politianalysens anbefalingen om enn mer strategisk tilnærming til utviklingen og utdanning av ledere. Vi mener det bør opprettes et kvalifiseringssystem for ledere med utvelgelse og utvikling av ledertalenter. For lederstillinger på et visst nivå (bl.a. driftsenhetsledere) bør det kreves høy formalkompetanse og bred erfaring fra ledelse på lavere nivå. Det er også en fordel med utdanning og erfaring fra andre utdanningsinstitusjoner, både nasjonalt og internasjonalt. Vi anbefaler derfor at Politidirektoratet etablerer et ”vurderingssenter” og en overordnet strategi for utvikling av fremtidens politiledere.

Politianalysen foreslår en rekke tiltak for å styrke prestasjonsbasert ledelse med stor vekt på resultatoppfølging. Norges Politilederlag vil advare mot for ensidige vekt på prestasjonsbasert ledelse. Vi opplever i dag et mål- og resultatregime med svært mange kvantitative måleparametere, uten at det fanger opp helheten av det som forventes av politi- og lensmannsetaten. Det som måles speiler ikke i stor nok grad politiarbeidets komplekse realitet. Målregimet kan skape unødig press og frustrasjon og i noen tilfeller føre til mer fokus på tallene enn de samfunnsmessige resultatene.

Mål- og resultatstyring er et nødvendig lederverktøy, men favner ikke, slik vi ser det, helhet i ledelsen av politi- og lensmannsetaten. Politiet forvalter viktige samfunnsverdier gjennom å ivareta borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelig velferd. For å lede de ansatte i forhold til dette oppdraget må vi bruke andre lederverktøy, slik som verdibasert ledelse eller kulturledelse. Politiet er avhengig av motiverte tjenestemenn eller kvinner med de rette verdiene og holdningen i møte med publikum.

Dagens målregime kan være til hinder for forebyggende virksomhet og fri patruljetjeneste, som etter vår mening er en forutsetning for praktisering av problemorientert politiarbeid. En snever mål- og resultatstyring kan dermed hemme arbeidet med å styrke den kunnskapsbaserte og lokalt forankrede polititjenesten. Begrepet ”selvledelse” er nært beslektet med verdibasert ledelse og er etter vår oppfatning en målsetting innen slike oppgaver. Det handler om å skape oppslutning om en tydelig strategi og klar retning slik at de ansatte følelsesmessig slutter deg til dette i stede for et omfattende målregime.

Særorgan

Vi mener det fortsatt er nødvendig med særorgan i Norge for å ivareta nasjonale oppgaver, men støtter analysens forslag om endringer i særorganstrukturen.

Videre må det vurderes hvilke gjøremål som i dag ligger til særorganene som med fordel kan overføres til de fremtidige langt større politidistriktene. Det avgjørende er at oppgavene støtter direkte opp om sentrale politifaglige utfordringer og internasjonalt samarbeid.

Oppsummering

Norges Politilederlag mener anbefalingene i Politianalysen vil føre til et mer effektivt og velfungerende politi i Norge. Vi oppsummerer her våre kommentarer til de enkelte forslag:

- Politianalysens definisjon av politiets kjerneoppgaver er for snevert og favner ikke helheten i politiets samfunnsoppdrag.
- Eventuelle endringer i politiets rolle og oppgaver bør vurderes og utredes nærmere. I vurderingen må det legges vekt på hvilket politi vi vil ha i Norge og i hvilken grad tilleggsoppgavene hemmer eller fremmer samfunnsoppdraget. Vi mener dagens

oppgaveportefølje i all hovedsak kan begrunnes i politiets 10 grunnprinsipper, med en bred kontaktflate et sivilt preg og et større ressursmessig handlingsrom.

- Vi støtter en reduksjon av antallet politidistrikter, men mener mellommodellen med 10-12 politidistrikter er mer praktisk gjennomførbart enn den foreslåtte regionsmodellen (6 politidistrikter). Med 6 politidistrikter kan de geografiske avstandene bli så store at stordriftsfordelene med større fagmiljøer bli redusert. Samtidig kan de kulturelle forskjellene i politidistriktet bli for store og hemme samhandling og effektiv utnyttelse av ressursene.
- Vi er enige i behovet for reduksjon av antall tjenestesteder, men dette må være gjenstand for lokale prosesser og bred involvering. Endringene må bygge på politiets grunnleggende verdier og prinsipper.
- Vi er enige i forslaget om at beslutningsmyndigheten for intern organisering av delegeres til Politidirektoratet.
- Vi støtter forslagene om sentralisering av administrative støttefunksjoner og opprettelse av en sentral kompetanse og koordineringsenhet.
- Vi støtter utvalgets forslag til styrket kompetansestyring og mer strategisk utvikling og utvelgelse av ledere. Vi anbefaler derfor at det opprettes et ”vurderingssenter” for ledere i politiet.

Gjennomføring

Erfaringer fra store omstillinger både nasjonalt og internasjonalt viser at gevinstene uteblir eller at omstillingen tar veldig lang tid uten at det tilføres egne omstillingsmidler. Samtidig synes det som om det estimerte økonomiske gevinstene i Politianalysen er noe vel optimistiske. Vi anbefaler derfor at det settes av egne omstillingsmidler for gjennomføring av Politianalysen slik at det er mulig å gjennomføre de ulike tiltakene før gevinstene er realisert.

Medlemmene i Norges Politilederlag er positive til de endringene som nå kan forventes, samtidig skaper dette en stor uro for mange av våre medlemmer. Vi håper derfor de politiske beslutningene blir tatt raskt.

1.10.13

Jonny Nauste