

Politidirektoratet
 Poks 8051 Dep.,
 0031 OSLO

▼ Vår dato
 30.9.2009
 ▼ Vår referanse
 2009/00285
 ▼ Saksbehandler
 Jørn Rye Eriksen
 ▼ Deres referanse
 09/1836

HØRING-RAPPORT-FORSLAG TIL FREMTIDIG ORGANISERING AV NØDMELDETJENESTEN - 112-RAPPORTEN

Innledning

Politihøgskolen viser til høringsbrev fra Justisdepartementet av 10.7.09 og høringsbrev fra Politidirektoratet av 10.8.09 om "Forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten", rapporten fra den interdepartementale arbeidsgruppen.

Rapporten fremstår som et solid stykke arbeid med både historikk og tidligere utredninger. Rapporten gir et godt innblikk i forslag om fremtidige løsninger, men åpner for flere prinsipielle og praktiske problemstillinger som må avklares.

Politihøgskolen har i sin gjennomgang vektlagt å se på de føringer og kriterier som høringsbrevet oppstiller, og har i sin besvarelse vektlagt de momenter Politidirektoratet har listet opp. Anbefalingen fra utvalget bygger på modell C, hvilket Politihøgskolen har lagt til grunn for sin besvarelse.

Generelt

Politihøgskolen støtter arbeidsgruppens målsetting om viktigheten av at nødmeldetjenesten blir enkel, trygg og effektiv og ikke minst brukervennlig for personer i en emosjonell tilstand som følge av en nødssituasjon. Personer handler ofte irrasjonelt i en krisesituasjon. Innføring av et nødnummer (112) vil av denne årsak være en fordel, samtidig med en harmonisering med Europa for øvrig.

▼ POLITIHØGSKOLEN

Slemdalsveien 5
 Pb 5027 Majorstuen, 0301 Oslo
 Tlf +47 23 19 99 00 • Faks +47 23 19 99 01
 Org.nr 974 761 017 • Giro 7694.05.08335
 www.phs.no • postoslophs@phs.no

▼ Avdeling Bode

Slekkåsveien 1
 Pb 6004, 8002 Bode
 Tlf +47 75 58 80 00
 Faks +47 75 58 80 30
 phsbode@phs.no

▼ Utdanningscenter Kongsvinger

Motjernsvegen
 Pb 100, 2201 Kongsvinger
 Tlf +47 62 82 59 00
 Faks +47 62 82 59 50
 postkongsvinger@phs.no

▼ Justissektorens kurs- og øvingsenter

Fredriksvern Verft
 Pb 204, 3291 Stavem
 Tlf +47 33 13 43 00
 Faks +47 33 13 43 02
 www.stavemjko.no • jkostavem@phs.no

Krav til kompetanse

Det må stilles store krav til de operatører som skal betjene en felles nødmeldesentral. Politihøgskolen støtter arbeidsgruppens anbefaling om å vurdere en nasjonal standard for og vurdere sertifisering av operatørene. Politihøgskolens mener det må stilles kvalifikasjonskrav ved rekruttering og deretter tilbys en organisert og formalisert utdanning. Kompetanse tilført operatørene må innbefatte kunnskap, ferdighet, holdning og adferd egnet til utførelse av arbeidsfeltet, slik at håndtering av meldinger i initialfasen avstedkommer de rette tiltak, med rett ressurs, til rett tid og riktig sted. Operatørene må beherske helsefaglige, branntekniske og politifaglige gjøremål. Områdene hver for seg er egne yrkesutdanninger og det vil stille svært store krav til operatørene om de skal beherske alle fagfelter. Personlige egenskaper må omfatte gode kommunikasjonsevner, være beslutningsdyktige selv i pressede situasjoner og samtidig ha evnen til å se situasjonen helhetlig.

De IKT løsninger som i dag er tilgjengelige, er så avanserte at vår erfaring er at begrensningene ligger hos operatøren, som ikke har tilstrekkelig kompetanse i å utnytte alle de kvalitetene systemene inneholder. Det må derfor som ledd i kompetanseoppbyggingen av operatører, særlig vektlegges IKT opplæring, for optimalt å utnytte verktøyene.

Forholdet mellom de foreslåtte 112-sentralene og redningstjenesten.

Et grensesnitt som tidvis er /kan være vanskelig å vurdere er når et redningstilfelle er inntrådt, og hvorledes samordning/koordinering av ressurser skal iverksettes. En utfordring vil være om operatører har lik oppfatning av når redningstilfeller er inntrådt.

Grunnlaget for vurdering er definert i. kgl. res. av 13.juli 1980 om redningstjenesten. I tråd med kriteriene skal 112-sentralen understøtte politiet som leder av skadested og ledelse av LRS.

Modell C forutsetter at ressurser fra helsevesenet og brannvesenet skal utalmeres og koordineres fra en fremtidig nødmeldesentral. Politihøgskolen er enig i at slik utalmering kan finne sted, men er mer i tvil om hva som legges i pkt. 3.3 i rapporten.

"vurderinger og anbefalinger avsluttes således ikke ved mottak av melding og førstehånds veiledning av innringer, men innbefatter også vurdering av nødsentralens rolle med hensyn til å iverksette tiltak, berunder utrykning fra en eller flere etater og koordinering av operasjonen".

Dersom man med ordet operasjon også mener et redningstilfelle, vil man være i konflikt med det ansvar politiet er tillagt etter kgl. res. av 13.juli 1980.



Politiet (LRS) i samarbeid med HRS har i dag ansvaret for inntrådte redningstilfeller. Utdannelse, planverk og erfaring har lagt grunnlaget for at redningstilfeller håndteres tilfredsstillende. Gjennom mønsterplanen for redningstjenesten har politiet utarbeidet tiltak for håndtering av de flest forekommende redningstilfeller, og erfaringen viser at dette fungerer tilfredsstillende - ikke minst bekreftes dette av tilsynsrapportene fra Hovedredningssentralene.

Koordinering av innsatsen må skje på stedet hvor hendelsen har inntruffet. Den totale vurdering av tilgjengelige ressurser i nærområdet, geografisk beliggenhet, værforhold m.v. er med i totalbildet når det gjelder løsning av oppgaven.

Nødmeldesentralene må benyttes som en ressursfremskaffere, etter anmodning fra innsatsleder og hans fagledere. Dette vil være i samsvar med dagens ordning, med unntak av at kommunikasjon til dagens 110 og 113, endres til kommunikasjon med ny nødmeldesentral 112.

Rapporten nevner i pkt. 12.1 at ”.. har 112 sentralen ansvaret for utalarmering og ressurskoordinering både for brannvesen og helsetjeneste, og forholdene ligger derfor godt til rette for samordning av innsatsen. ...Både ved trafikkulykker, branner, arbeidsulykker, drukning og ikke minst hendelser med et stort antall skadde som rasulykker transportulykker (buss, fly og tog) og eventuelle terrorhandlinger., vil modellen kunne fungere godt i forhold til rask respons og god samordning av innsatsen til de involverte etatene.”

De ovennevnte opplistede forhold, med unntak av terrorhandlinger, er hva nødetatene daglig står overfor og er hendelser som håndteres gjennom utalarmering, for deretter og koordineres av politiets innsatsleder på stedet, sammen med politiets operasjonssentral.

Politihøgskolen har utdanning av innsatsledere som eget studietilbud, og vektlegger nettopp ledelse og koordinering på et skadested. Inkludert i dette er en samordning av innsatsen. Skal en slik samordning nå flyttes over til en 112 sentral, vil dette være en helt ny modell, hvor ledelse på skadestedet vil bli fraværende. Slik modellen i dag er, er det innsatsleder, sammen med sine ulike fagledere, som håndterer ledelse og koordinering av innsats på stedet, men med kommunikasjon til sine respektive 11x-sentraler.

Politihøgskolen ser derfor ikke nødvendigheten av at det etableres endringer i de prinsipper som i dag legges til grunn for håndtering av redningstilfeller.

Når det er nevnt terrorhandlinger, er Politihøgskolen svært uenig i at slik saker, utover melding i initialfasen, skal håndteres av en fremtidig nødmeldesentral. I slike saker kreves det spesialkunnskap, selv et fåtall innen politiet besitter.

Samordning av innsats på et slikt åsted er komplekst og kan neppe ”fjernstyres” fra en nødmeldesentral.

Et svært viktig moment mangler i arbeidsgruppens innstilling. De foran opplistede situasjoner, vil være gjenstand for etterforskning, for å avdekke årsakssammenhenger og eventuelt ansvarlige for hendelsen. Innsatsleder skal ivareta denne oppgaven, enten gjennom egne mannskaper eller gjennom rekvirering av nødvendig ekspertise.

Momenter Politidirektoratet ber nærmere avklart.

Hvordan bør samarbeidsrutiner mellom 112-sentralen og de tilknyttede distrikt ivaretas - daglig og periodisk?

Politihøgskolen mener aktivitetsnivået i dag er av et slikt omfang at det er daglig kontakt mellom nødetatene, for løsning av de oppgaver / utfordringer de står overfor. Denne kontakten må videreføres. Det bør videre legges grunnlag for kontaktmøter, hvor felles utfordringer er tema, og hvor også utvikling av videre samarbeid finner sted. Evalueringsmøter etter innsats ved større hendelser bør være en læringsarena for alle involverte. Dette bør videreføres i forhold til politiet og ny nødmeldetjeneste.

Gitt forslaget om at 112-sentralene skal koordinere ressursene for brann og helse- hvordan ser man for seg kommunikasjonen med disse ressursene når politiet skal yte bistand i gjennomføringen av oppdrag for helse og /eller brann?

Nytt nødnett vil legge grunnlaget for kommunikasjon mellom nødetatene. Nytt felles sambandsreglement pkt. 1.1.1 ” *Sambandsreglementet skal sikre entydige og enhetlige prosedyrer og rutiner for kommunikasjon i intern- og ekstern sambandling. Reglementet tilrettelegger for effektive kommunikasjonsmønstre mellom brukerorganisasjonene.*”

Kommunikasjonen vil bli som i dag med et direkte samarbeid på skadested og kontakt mellom operasjonssentral og nødmeldetjenesten.

Kort sammenfattet vil det forenkles løsningen av dagens oppgaver, fordi det vil bli et kontaktpunkt for politiet.

Er forslaget om antall og plassering av 112-sentralene dekkende for politiets behov knyttet til varsling om og håndtering av reelle nødmeldinger? Andre forslag om antall og plassering av 112-sentraler?

Arbeidsgruppen foreslår at det etableres syv til åtte nye sentraler på landsbasis. Argumentasjonen for dette er at befolkningsgrunnlaget innenfor hver nødmeldesentral må være av en slik størrelse at mengdetrening og erfaring gir et godt grunnlag for håndtering av meldinger.

Politihøgskolen mener geografisk plassering av nødmeldesentraler har mindre betydning for politiets tjenesteutøvelse, idet politiet vil forholde seg til de nødmeldesentralene som opprettes gjennom kommunikasjonssystemer. Politietaten er allerede slik organisert at den skal dekke Norge, uavhengig av geografi og topografi, herunder LRS-funksjonen.



Bør 112-sentralene sile falske/unødige 112-anrop, også de som avsender uttrykker å skulle gå til politiet? Eller sagt på en annen måte- hvem avgjør om et oppkall er unødig som nødmelding? Har politiet, helse og brann samme "oppfatning" av hva som er nød i denne sammenheng- og hvem bør vite om situasjonen?

Etatserfaring tilsier at det er et antall meldinger som medfører utrykning til ikke eksisterende hendelser (falsk melding). Slike meldinger kommer ofte fra samme person, hvilket nødvendiggjør tilgang til registersøk for historikk omkring hendelser med anrop til 112. Slik kunnskap, hvor underliggende budskap skal analyseres krever lang og allsidig erfaring, ikke minst etterforskningserfaring. Slike anrop vil ikke en operatør normalt kunne håndtere, og telefonene må derfor routes til politiet.

Historikken i politiets registre vil ofte fortelle om husbråk, trusler, vold og lignende i hjemmet, men hvor meldingen til 112 går ut på skadet person. Denne type meldinger må routes til politiet, slik at nødvendige undersøkelser om underliggende forhold kan finne sted, og ikke utelukkende håndteres som bistand fra helsevesenet.

Politihøgskolen har utarbeidet studieplaner for utdanning av operasjonsledere og operatører, for nettopp å gi slik kompetanse for arbeid i politiets operasjonssentraler.

Hvordan sikre kunnskap om politiet på 112-sentralen- oppgaver, organisering, ressurser etc. Må/bør 112-sentralene ha reell politifaglig kompetanse?

Politihøgskolen oppfatter spørsmålsstillingen dit hen at det ønskes svar på hvorledes kunnskap om politiets oppgaver, organisering og ressurser kan ivaretas på en slik måte at det gir en god oppgaveløsning. Politihøgskolen mener slik kunnskap må ivaretas gjennom utdanning av operatører.

Rapporten tar utgangspunkt i at politiet selv skal styre egne ressurser, hvilket tilsier at opplysninger om oppgaver, organisering og ressurser er unødvendig ved 112-sentralene for håndtering av situasjonen.

Politihøgskolen ser det ønskelig med tilstedeværelse av politifaglig kompetanse i 112- sentralene. Det vil i svært mange tilfeller kunne oppstå situasjoner som krever en tverrfaglig vurdering av hvorledes situasjonene skal håndteres, hvor politikompetanse er nødvendig og som kan ivareta spørsmål om rolle- og ansvarsavklaringer.

Praktisk og sikker kommunikasjon mellom OPS og 112-sentral og mellom politiets mobile enheter og 112-sentralene.

Politihøgskolen mener at en betryggende og sikker kommunikasjon først vil finne sted når det nye nødnett er satt i full drift. Dagens analoge system, både drifts- og sikkerhetsmessig, tilfredsstillende ikke den funksjonalitet et samband må ha og som kan være avgjørende for liv eller død. I tillegg er det uegnet for sensitive opplysninger, idet det ikke er avlyttingsikkert.



Rapporten foreslår at opprettelsen av nye nødmeldesentraler kan iverksettes uavhengig av etableringen av et nytt nødnett. Politihøgskolen mener dette kan medføre store utfordringer med slik etablering før nytt nødnettsamband er ”rullet ut”. Større enheter, store geografiske avstander og vanskelig sambandsteknisk topografi, vil legge begrensninger i kommunikasjon mellom innsatsenheter og ny 112- sentral, med eksisterende kommunikasjonsutstyr. Uten ”utrulling” av nytt nødnettsamband vil dette få betydning for politiets innsatsledelse.

Hvordan skal taushetsregler forvaltes mellom OPS/mobile enheter og 112-sentralene?

Modell C innebærer at taushetspliktbestemmelser vil kunne håndteres. Taushetspliktbestemmelsen er slik å forstå at helsepersonell alene skal ha tilgang til medisinske opplysninger om en person, politiet alene skal ha tilgang til en persons rulleblad eller kriminelle tilknytninger.

Håndtering av slike opplysninger byr ofte på utfordringer for innsatspersonell. For politiet vil det kunne være avgjørende å vite om det på en adresse bor en psykisk ustabil person når de er på vei til stedet, og for ambulanse/ helsepersonell om det oppholder seg en person registrert som farlig på stedet de rykker ut til.

Det må her utarbeides retningslinjer / rutiner, slik at personell som skal iverksette utrykning til et sted, uavhengig av taushetsbestemmelsene gis tilgang til informasjon nødvendig av sikkerhetsmessige årsaker for innsatspersonellet.

Politihøgskolen støtter arbeidsgruppens oppfatning om behov for gjennomgang av reglene for å klargjøre evt. utfordringer knyttet til tolkninger av bestemmelsene.

Dokumentasjonsrutiner/medhør/samtaleopptak med rutiner for avspilling for felles kommunikasjon?

Nytt nødsnettsamband har tre ulike opptakssystemer, som dokumenterer hva som faktisk er kommunisert. Dette er lydlogger som dekker telefoni, radiosamband og mobiltelefoni. Operatøren vil ha sin egen lydlogg med opptak av de siste 60 minutter, som han selv kan spille av for verifisering av innholdet i egne meldinger.

For øvrige lydlogger må det utarbeides retningslinjer for på hvilket nivå og til hvilket formål disse skal kunne avspilles og benyttes til dokumentasjon for notoritet omkring konkrete situasjoner.

Moderne IKT-løsninger er en forutsetning for å kunne håndtere innkomne meldinger, ikke minst for å oppnå notoritet om hva som faktisk er utført i sann tid. IKT-løsninger vil ikke minst være viktige faktorer i erfaringslæring og evalueringer, som igjen gjør operatøren i stand til på en riktig måte å gi veiledning i konsekvensreducerende tiltak i initialfasen.

IKT-løsninger må utformes på en slik måte at nedtegnede opplysninger lett kan ”kopieres” inn i den enkelte nødets eksisterende dataprogrammer, slik at dobbeltføringer unngås.



POLITIHØGSKOLEN

Får kvalitetskravene til 112-operatørene noe innflytelse på kvalitetskrav til OPS - personell?

Politiet må være forberedt på å håndtere et bredt spekter av hendelser, fra daglige situasjoner til de som kan kreve en større organisert politiinnsats, herunder bevæpning. I det enkelte politidistriktet er operasjonssentralen den sentrale styringsenheten som skal holde oversikten og ivareta ledelsen av den løpende, prioriterte operative virksomheten. Det er derfor viktig at det også stilles kvalitetskrav til operasjonsledere og operatører ved politiets operasjonssentraler. Dette vil være en forutsetning og suksessfaktor for god kommunikasjon og samhandling mellom politiets operasjonssentraler og ny nødmeldetjeneste.

En profesjonalisering av politiets operasjonssentraler gjennom utvikling av nye utdanningstilbud for operatører og operasjonsledere er derfor et satsningsområde ved Politihøgskolen. Formålet er å utdanne reflekterte og handlingsdyktige operasjonsledere som kan ivareta lederfunksjonene, og operatører som ivaretar oppgavene og ansvaret til operasjonssentralene sikkert, effektivt og med høy kvalitet. I fellesskap skal dette bidra til å kvalitetssikre og videreutvikle politi- og lensmannsetatens lovpålagte oppgaver ved ordinære og ekstraordinære hendelser.

Ser man noen prinsipielle forskjeller mellom dagens samarbeid mellom OPS og 110 og 113 og de foreslåtte 112- sentralene?

Det synes ikke å være noen vesentlige prinsipielle forskjeller på dagens ordning og de foreslåtte 112-sentralene, under forutsetning av at nåværende form og organisering videreføres med unntak av mottak av nødanrop. Imidlertid er det i forhold til myndighetsutøvelse av felles sambandsreglement innarbeidet et prinsipp om at politiet, som følge av ansvar og oppgaver i henhold til Politilovens § 27 og politiinstruksen § 12-2, velger bruk av samband (tildeling av talegrupper). Dette forhold må utredes og avklares nærmere.

Hvordan blir bruken av GIS mellom OPS og 112-sentralen- tekniske utfordringer?

Politihøgskolen kjenner til at det i dag er ulike digitale kartløsninger i nødetatene. Vision, GIS og Norge i bilder, er i dag systemer som benyttes i etatene. Kommunikasjon ut fra kartreferanser og direkte sammenligninger i kartflaten er på denne bakgrunn vanskelige. Politiskolen anbefaler at IKT løsninger, posisjoneringsutstyr for innsatsenheter, digitale kartløsninger er standardisert og klare til bruk før etablering av nye nødmeldesentraler.

Med hilsen

Hans Sverre Sjøvold
Sjef Politihøgskolen

Tor Tanke Holm
Leder EVU