



**POLITIET**

## Høringssvar til NOU 2013:9

<i>Fra</i>	Politimester Arne Jørgen Olafsen	<i>Dato</i>	09.09.2013
<i>Til</i>	Politidirektoratet	<i>Vår referanse</i>	
		<i>Saksbehandler</i>	
		<i>Telefon</i>	
		<i>Telefaks</i>	
<i>Kopi til</i>	Kommunikasjonsavdelingen i POD		

## Konklusjon

Follo politidistrikt mener at en omstilling som foreslått, dog med en del justeringer, vil gi betydelige gevinster i form av bedre beredskap, mer effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet, bedre og mer robust nærpolti, mer effektiv operativ styring og samordning og ikke minst en generelt bedre utnyttelse av etatens samlede ressurser.

Follo politidistrikt støtter derfor forslaget om en kraftig reduksjon i antall politidistrikt, betydelig reduksjon i antall tjenestesteder og en mer enhetlig organisering. Dette fordrer imidlertid at politidistriktenes geografiske inndeling endres fra det som foreslås i analysen. Geografisk nærhet og naturlige kriminalitets- og samarbeidsmønstre bør vektlegges mer enn likhet distriktene i mellom.

Follo politidistrikt støtter også forslaget om at politiets oppgaveportefølge gjennomgås i den hensikt å gi støtte til kjerneoppgavene. Videre viser politidistriktet til erfaringer fra egen omstilling om at fjerning av sivile oppgaver ikke nødvendigvis er det eneste virkemiddelet for å hindre at disse gjøremålene skal presse kjerneoppgavene for ressurser og fokus.

Politidistriktet har valgt å påpeke det vi oppfatter som overdrivelse av gevinster og undervurdering av kostnader ved en omstilling som foreslått. Politiarbeidets karakter er at det er arbeidsintensivt med begrensede muligheter for produktivitetsvekst.

## Erfaring fra Follo

Tidlig i 2007 ble Hordaland og Follo politidistrikter plukket ut til å teste ut om det var hensiktsmessig å organisere politiet etter andre kriterier enn etter kommunegrensene. Etter seks år med omorganiseringsarbeid har vi en mer sentralisert organisering enn øvrige politidistrikter. Vi vil dele noen betraktninger knyttet til politianalysen på bakgrunn av våre erfaringer.

Det er vår klare mening at Follo politidistrikt nå kan tilby sine innbyggere og tilreisende et betydelig mer tilstedeværende, kompetent og effektivt nærpoliti enn det som var tilfelle før omorganiseringen. Blant annet har det blitt utviklet spesialistmiljøer som enten alene eller i samarbeid med andre politienheter, fungerer i henhold til samfunnets krav og forventninger. Vår erfaring er at en sentralisering og spesialisering av politiet gir et mer profesjonalsert nærpoliti.

Ny struktur med to robuste politistasjoner i kombinasjon med funksjonelt organiserte fagmiljøer, har vært en forutsetning for at det har vært mulig å oppgradere den lokale beredskapen og samtidig styrke straffesaksbehandlingen – inkludert arbeidet med å bekjempe den skjulte kriminaliteten -, det forebyggende arbeidet og de sivile tjenestene.

Som Politianalysen beskriver er det ingen tvil om at kommuner og deres ordførere har hatt for stor innflytelse på politiets interne organisering. Vår erfaring er imidlertid at et tett og åpent samarbeid med kommunene knyttet til politiets arbeid med å utvikle struktur og kvaliteten på tjenestene, sikrer nødvendig lokal forankring og bidrar til at også lokalbefolkningen blir hensyntatt.

## Organisering og struktur

Forslaget om å etablere færre, men mer robuste politidistrikter, er overmodent og støttes. De nye politidistriktene bør kunne inneha alle vesentlige fagmiljøer for å løse kjerneoppgavene og en struktur som legger til rette for enhetlig organisering på tvers av politidistriktene og effektiv bruk av etatens samlede ressurser.

### Likhet som grunnprinsipp

Vi mener allikevel at rapporten har vektlagt hensynet til at distriktene skal være mest mulig like når det gjelder blant annet kriminalitet, bemanning, budsjett og antall tjenestesteder, for tungt. Anbefalt distriktsstruktur (regionsmodellen) virker teoretisk og lite tilpasset geografi, tradisjonelle samarbeidsmønstre og muligheten for å utøve ledelse i distriktet.

Det er vår oppfatning at en fremtidig struktur med 6 – 10 politidistrikter bør ta utgangspunkt i de store byene. Vi skulle også gjerne sett at Politianalysen gikk noe dypere i å drøfte riktig størrelse på et politidistrikt. Det er erfaringer i politiet som går i retning av at store distrikt og driftsenheter også har sine ulemper.

### Ledelse og ledelsesnivåer

Follo politidistrikt er enige i utvalgets vurdering om at det må igangsettes et arbeid for å bedre rammevilkårene for - og evnen til styring, ledelse og utvikling i politi og lensmannsetaten. Dagens organisering vanskeliggjør effektiv styring. Vi ønsker imidlertid å drøfte ledelse og ledelsesnivåer ytterligere.

### Lederrollen

I analysen foreslås det en reduksjon i antall lederstillinger fra 300 til 80. Etter vårt syn er dette for optimistisk. Dette er i realiteten et spørsmål om hvordan man definerer lederrollen, og vår erfaring er at færre toppledere generer behov for flere mellomledere.

### **Kontrollspenn lokalt**

Ved regionsmodellen reduseres kontrollspennet for politidirektøren og hans ledergruppe. Lenger ned i organisasjonen vil kontrollspennet derimot øke. Behovet for lokalt forankret ledelse burde vært bedre drøftet.

Forskning fra bl.a. Gunnar Ekmann, Michael Lipsky og Stig O. Johannesen danner et bakteppe opp mot ledelse og styring som er verdt å ta med i vurderingen av gevinstpotensialet.

Grovt gjengitt pekes det på at dersom man skal endre praksis, f. eks hvordan den operative polititjenesten utøves, må man jobbe med å påvirke personene som utøver den - endre holdninger og påvirke verdier.

Utvalget synes å ha overdreven tro på styring som ledelsesverktøy. Når analysen beskriver mulig organisering av politidistriktene (s 118-121) beskrives det at ledelse og styring innenfor eks FOE/FKE bør sentraliseres, men utøvelsen kan være desentralisert. Dette kan gi lange kontrollspenn og vanskeliggjøre ledelse, med det resultat at styring raskt blir det eneste virkemiddelet som kan brukes. Resultatet vil fort kunne bli at gevinstpotensialet som ligger i reduksjon av antall ledere blir kraftig redusert. Gevinstene ved omorganiseringen er dog store på andre områder. Større fagmiljøer, høyere grad av fleksibilitet og ikke minst en helt annen robusthet.

### **Robuste enheter**

Når analysen omtaler reduksjon i antall driftsenheter, er det vår mening og erfaring at analysen ikke har gått langt nok i sin anbefaling. Etter vår mening er det nødvendig at en stasjon er størrelsesmessig robust nok til å takle de fleste utfordringene innen de fleste fagfelt, også for å legge til rette for et sterkt og profesjonelt fagmiljø. Erfaring fra Follo er at en stasjon ikke bør være på mindre en 40 –50 medarbeidere.

### **Suksesskriterier for forebygging**

Follo politidistrikt slutter seg til det aller meste i Politianalysens pkt 15.3.5. Vi ønsker imidlertid å understreke det vi ser på som suksesskriterier for det forebyggende arbeidet. En mer sentralisert struktur gjør det mulig å drive målrettet interkommunalt arbeid for å hindre rekruttering til kriminelle miljøer. Ungdommer forholder seg ikke til kommunegrenser, og det er avgjørende at politiet kan samarbeide med kommuner på tvers for å få oversikt og jobbe kunnskapsbasert mot de mest utsatte ungdomsmiljøene.

Dersom politiet over hele landet skal fylle rollen som rådgiver og initiativtager overfor andre samfunnsaktører på det forebyggende området, er fagmiljøer og ansvarlig ledelse en forutsetning.

For at forebyggende arbeid skal få den prioritert styringsdokumentene legger føringer for, vil vi understreke analysens kommentarer om behovet for å definere hvordan forebyggende arbeid skal drives. Vår erfaring er at det har vært riktig å begrense aktivitetene til etterforskning av u/18-saker, bekymringssamtaler, ungdoms-/ruskontrakter, tilstedeværelse i kommunene gjennom oppsøkende ungdomspatrolje og fokus konfliktrådsbehandling, i tillegg til møtevirksomheten på strategisk nivå (politiråd og SLT). På denne måten blir arbeidet avgrenset og målbart.

## Å bemanne politiet

Politianalysens beskrivelse av rammebetingelsene i pkt 15.3.2, har noen overraskende formuleringer og konklusjoner. I motsetning til påstandene i punkt 15.3.2 om arbeidstidsbestemmelser, oppfatter vi at dagens arbeidstidsbestemmelser er utformet nettopp for å sikre fleksibilitet, best mulig beredskap og optimal polititjeneste innenfor lovverket. At avtalepartene også har hatt personalpolitiske og tariffmessige intensjoner med den aktuelle tariffavtalen er åpenbart.

Politidistriktene bruker mellom 7,5 og 9 ansatte for å dekke en ansatt på jobb 24 timer i døgnet, 7 dager i uken. Den viktigste faktoren for å redusere behovet ned mot 6,4 ansatte er hyppigheten på helgejobbingen. Forenklet er det slik at arbeid hver tredje helg skaper et behov for 9 ansatte for å fylle en stilling mens jobbing annenhver helg skaper et behov for 6 ansatte. Mellom disse to ytterpunktene finnes andre løsninger som for eksempel 3 av 8 helger og 2 av 5 helger. Det bør legges til at Politianalysens beregninger på 6,4 årsverk vil gi lite fleksibilitet og sannsynlig vis øke overtidsbehovet.

Forskjellene i antall ansatte de ulike landene har behov for å dekke opp en ansatt på jobb 24 timer i døgnet, 7 dager i uken med, skyldes enten at polititjenestemenn i andre land jobber hyppigere helger eller at de har andre arbeidstidsordninger. En ordning som baserer seg på hyppigere helgejobbing, eventuelt lengre tjenestesett, vil få en rekke konsekvenser som politianalysen i liten grad har drøftet.

Det bør også nevnes at en omstilling som foreslått trolig får som konsekvens at lensmannsetaten blir nedlagt. Den viktigste samfunnsøkonomiske siden ved dette er at aldersgrensene for de som i dag jobber i lensmannsetaten vil bli redusert.

## Arrest

Rapporten sier ingenting om hvor mange arrester det skal være i en fremtidig politistruktur, men det er grunn til å minne om at administrasjonen rundt sentralarrestene i dag krever en betydelig ressursinnsats i samtlige politidistrikter. I over halvparten av distriktene er drift av arrestene en oppgave som utføres i fellesskap med operasjonssentralene. Dersom dagens sentralarrester skal bestå vil en del av gevinstene ved å sentralisere operasjonssentralene forsvinne (man kan selvfølgelig tenke seg at sivile arrestforvarere/ omskolerte sivile medarbeidere erstatter polititjenestemenn). Dersom man tenker seg andre løsninger er det grunn til å tro at reiseavstandene til arrestene kan bli u hensiktsmessig lange.

Vårt forslag er at hele arrest-organiseringen vurderes på nytt. Et forslag er å opprette arrest, transport- fremstillingskorps og organisere dette under Kriminalomsorgen. Disse vil fremstå som profesjonelle og gjenkjennbare samfunnsinstitusjoner, som er drevet av fagutdannet ansatte. Målet for arbeidet vil være det samme som i dag, altså hensynet til samfunnet og hensynet til den pågripende/innsatte, samt å sikre at arrestanten blir ivaretatt av kvalifisert personell.

## Straffesaksbehandling

Follo politidistrikt har oppnådd gode synergieffekter av å samle etterforskningsmiljøene ved lensmannskontorene på to politistasjoner. Etterforskningsseksjonene har nå blitt mer spesialiserte, mer kompetente og robuste til å håndtere store saker. Integrert påtale

forutsetter tett samarbeid mellom etterforskere og jurister. Nærheten til etterforskerne er den viktigste faktoren for å sikre en effektiv og smidig straffesaksbehandling. Med nærhet i denne sammenheng, menes at etterforskere og jurister bør være lokalisert i samme bygg. Det bidrar til å fjerne barrierer for kommunikasjon, og gjør det lettere å etablere saksmøter og diskusjon. Etterforskere bør heller ikke organiseres bort fra publikum, men plasseres der bosettingen er størst. En fornærmet eller vitner bør ikke ha for lang kjørevei til nærmeste politistasjon.

## **Administrative oppgaver i politiet**

Når det i analysen foreslås å fjerne de fleste administrative oppgaver fra politiet er det viktig å påpeke at opprettelse av sentrale funksjoner ikke tar bort lokale behov. Noen administrative stillinger kan sentraliseres, men lokalt vil det fremdeles være samme antall oppgaver som skal løses.

### **Lokale administrative behov**

Sentralisering av dagens oppgaver innen IKT, telefoni, samband, materiell, verneutstyr og kjøretøyadministrasjon skaper nye arbeidsoppgaver som må håndteres i hvert politidistrikt. Det er allerede foretatt sentralisering av enkelte IKT-oppgaver. Vår erfaring er at de lokale oppgavene ikke blir borte, de bare endrer seg.

### **Lønn og HR i en krevende etat som politiet**

Det kan etableres felles lønnsentral innenfor eller utenfor etaten. Utfordringen er å beholde dagens servicenivå. Personalbehandling og lønn henger tett sammen.

Oppgaver innenfor HR vil fortsatt kreve lokal kunnskap og tilstedeværelse, selv om enkelte oppgaver antagelig kan sentraliseres. Utfordringen er å få til en smidig og god praksis for brukerne.

### **Økonomikontroll**

Dagens modell krever at hvert distrikt har lokalt administrativt personell til å ivareta pålegg for god økonomikontroll. Dette gjelder kontroll med bestillinger, fakturabehandling og god regnskapsskikk. Hvordan dette skal løses i den nye modellen er lite omtalt. I teorien kan oppgavene sentraliseres, men om politidistriktene i fremtiden skal ha samme ansvar for disse oppgavene som i dag, er vår erfaring og anbefaling at de forblir lokalt.

### **Økonomi**

Generelt er vi noe skeptisk til analysens forventninger til innsparinger innenfor administrasjon, all den tid dette er oppgaver som må løses og videreføres også innenfor en ny organisasjon. Politidistriktene har i dag en administrasjon som i hovedsak håndterer distriktets økonomi, personell, virksomhetsstyring samt IKT og materiell. Analysen stipulerer mulighet for å spare inn inntil 420 årsverk i administrative stillinger. Dette synes overvurdert.

### **Anskaffelser**

Vi støtter forslaget om bedre anskaffelsessystemer. Dagens modell er krevende for distriktene. Vi støtter forslaget om en mer sentral plassering av anbuds- og

innkjøpsoppgavene. For å unngå at det videreføres en praksis med lokale avtaler og innkjøp, må nye sentrale avtaler være utformet slik at man til enhver tid kan benytte nyeste teknologi.

### **Standardisering av avtaler for kjøretøy**

Analysen har vurdert innsparinger i kjøretøykostnader ved å anbefale en standardisering av dagens avtaler. Vi mener de kunne gått noe lenger her, og vurdert å kjøpe ferdige politibiler fra fabrikk slik en rekke andre land gjør. Vi mener at det er der besparelsen vil ligge – ikke i en videreutvikling av dagens system.

### **Bygg**

Politianalysen har etter vårt syn for store forventninger til besparinger innenfor bygg (side 188/189). For å underbygge dette opererer analysen med husleiekostnader pr ansatt, og synliggjør store forskjeller mellom distriktene. Analysen peker på at enkelte distrikter bruker 60.000,- pr ansatt til bygg, mens andre bruker 120.000,- pr ansatt, uten at man går inn på de faktiske årsakene til forskjellene, som etter vår mening er lokalisering og dato på husleiekontraktene. Erfaringer fra Follo etter omorganiseringen tegner et noe annet bilde enn det vi ser i analysen.

Før 2010 bestod Follo av 13 geografiske enheter med til sammen 13 politibygge, men er etter omorganiseringen i 2010 redusert til 2 sentralt plasserte bygg/geografiske enheter, hvorav ett bygg var nytt i 2008, det andre i 2011 i tillegg til tilbygg som var innflyttingsklart i 2013. For å synliggjøre forskjellene tar vi med en enkel oversikt over kostnader, basert på PODs tidligere føringer, samt analysens beregningsmåte;

År	POD - % av budsjett	Analysen - Kostnad pr ansatt
2007 – gamle bygg	13 geografiske enheter 11% av totalbudsjett	59.000,- pr ansatt (18,7 mill, 312 ansatte)
2013 – nye bygg	2 geografiske enheter 13% av totalbudsjett	97.500,- pr ansatt (30,9 mill - 317 ansatte)

Politianalysen/ressursanalysen har for øvrig etter vårt syn definert kostnadene til bygg noe snevert ved at man ser ut til å ha utelatt nødvendige serviceavtaler for å drifte større komplekse bygg.

### **Sivil rettspleie og forvaltning**

Follo politidistrikt mener at det finnes gode løsninger for organisering av sivil rettspleie og forvaltning både i og utenfor politiet. Ved eventuell fjerning av disse stillingene i politiet, vil vi påpeke at politidistriktenes samlede beredskap vil bli svekket. Vi vil også dele noen erfaringer for å belyse utfordringene knyttet til disse fagfeltene.

I Follo hvor det etter omorganiseringen er etablert store og bærekraftige avdelinger innenfor sivil rettspleie og forvaltning, stjeler ikke de sivile oppgavene ressurser fra de polisiære oppgavene på samme måte som påpekes i analysen.

Som rapporten belyser, side 81, har det siden 2006 vært en økning i antall saker innenfor den sivile rettspleien. I Follo ser vi at en samling av oppgavene, et større fagmiljø og spesialisering har medført mindre ressursbruk og kortere saksbehandlingstid samtidig som nærheten til publikum er tilfredsstillende.

Som rapporten påpeker er det store begrensninger gjennom lovgivningen ift informasjonsflyt mellom sivile og polisiære oppgaver. Pr. i dag ser vi at nærheten og samlokalisering med politiet imidlertid gjør kommunikasjonslinjene kortere i saker hvor vi trenger bistand, jf. tvangsfullbyrdelseslovens § 5-10, jf. politiloven § 5, jf. politiinstruksen § 13-2.

### Sivil rettspleie

Når det foreslås at alle oppgaver innenfor sivil rettspleie, bortsett fra stevnevitnefunksjonen, bør overføres til andre etater (side 86) påpekes det at det synes uheldig å spre oppgavene med tanke på fagmiljø og behov for kompetanseoppbygging. Denne omorganiseringen bør være en anledning til å se på hele namsmannsapparatet, også ordningen med særnamsmenn. Domstolladministrasjonens arbeid med de ikke-dømmende gjøremål, 2011, påpeker svakheter blant annet i forlikrådene på grunn av manglende juridisk kompetanse.

Det må legges til rette for en organisering av oppgavene som ivaretar krav om effektivitet, publikumsvennlighet og rettsikkerheten. Noen av oppgavene hos namsmannen, slik som fravikelser og realiseringssaker, krever fysisk tilstedeværelse. Vi mener at samling av namsmannsoppgaver på distriktsnivå i for eksempel fogdekontorer vil kunne ivareta effektivitetskravet og rettsikkerheten.

### Teknologi for økt effektivitet

Arbeidet med førstelinjeoppgavene i utlendingsforvaltningen har de siste årene vært gjenstand for et betydelig kvalitets- og effektivitetsløft. Noe av årsaken til dette er utvikling av teknologiske løsninger som bl.a. har standardisert og effektivisert saksbehandlingen. Dersom det utvikles teknologiske løsninger for forvaltning tilsvarende som for utlendingsforvaltning vil dette gi gode effektiviserings- og kvalitetsforbedringer. Vi mener at oppgavene knyttet til forvaltningsområdet kan organiseres i større forvaltningssenheter, men fremdeles være en del av politiet.