



FYLKESMANNEN I SOGN OG FJORDANE

Sakshandsamar: Haavard Stensvand
Telefon: 57643010
E-post: fmsfhst@fylkesmannen.no

Vår dato
13.09.2013
Dykkar dato
21.06.2013

Vår referanse
2013/2708 - 008
Dykkar referanse

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Høyring av NOU 2013:9 «Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer»

Vi viser til dykkar brev av 21. juni, der vi vert inviterte til å gi uttale til NOU 2013:9, politianalysen. Det er store og viktige tema som utvalet har sett på, og vi er glade for at vi får høve til å gi uttrykk for vårt syn på innhaldet i rapporten.

Spesialisering

Vi trur at det har vore ein styrke ved norsk politi at det i utgangspunktet er eit generalistpoliti. Vi er likevel samde med utvalet når det peiker på at endringar i samfunnet og kriminalitetsbildet gjer at det er auka trong for spesialisering. Frå Fylkesmannen si side har vi m.a. sett at etterforskning av miljøkriminalitet er eit område som krev spesialisert kompetanse i politiet.

Vi meiner likevel at det ikkje er ein føresetnad for spesialisering at talet politidistrikt treng reduserast kraftig. Hjå fylkesmennene har det lenge vore prøvd ei spesialisering som m.a. inneber at enkelte oppgåver vert utført ved eitt eller nokre få embete, på vegne av andre. I politiet bør gode system for «nabohjelp» og samhandling med politiet sine særorgan, kunne sikre spesialisert kompetanse på viktige område, utan at dette krev omfattande endringar i politidistriktsstrukturen.

Råda frå 22. juli-kommisjonen

Det er rapporten frå 22. juli-kommisjonen som er bakgrunnen for utgreiinga. Det er på mange måtar synd at det måtte ein stor terroraksjon til før mange av dei grunnleggjande spørsmåla som rapporten omhandlar, vert stilt.

22. juli-kommisjonen skreiv i sin rapport m.a. at dei viktigaste lærdomane ikkje først og fremst handlar om organisering, lovgjeving og ressursar, men om kultur og leiing. Det ser ut som om politianalyseutvalet langt på veg har kome til det motsette resultatet, sidan det m.a. konkluderer med at «...*politiets evne til å levere gode polititjenester og drive effektiv kriminalitetsbekjempelse i fremtiden avhenger i betydelig grad av politiets struktur og organisering*».

Vi har all respekt for at det er ulike synspunkt på organiseringa av ein viktig etat. Vi kan likevel ikkje sjå at den omfattande sentraliseringa av politiet som politianalyseutvalet føreslår, kan grunnjevast med 22. juli-kommisjonen sine tilrådingar.

Kvardagsberedskap

Vi trur at det i kjølvatnet av hendingane 22. juli kan ha skjedd ei for kraftig dreining i tenkinga omkring beredskap. Organisering, ressursbruk, prioritering m.v. vert retta inn mot å møte dei aller største og mest alvorlege hendingane, og til å handtere den mest alvorlege

Hovudkontor
Njøsavegen 2, 6863 Leikanger
Telefon: 57 64 30 00
Telefaks: 57 65 33 02
Org.nr 974 763 907

Landbruksavdelinga
Fjellvegen 11, 6800 Førde
Postboks 14, 6801 Førde
Telefon: 57 64 30 00
Telefaks: 57 82 17 77

E-post:
fmsfpost@fylkesmannen.no
Internett:
www.fylkesmannen.no/sfj

kriminaliteten. Det er ein reell fare for å gløyme korleis samfunnet skal hindre og handtere dei daglege små og store uønskete hendingane.

Vi meiner difor at politiet og andre beredskapsstyresmakter òg i framtida må vere organiserte slik at det bidreg til å sikre tryggleik i lokalsamfunna. I dei daglege er det hendingar som trafikkulykker, brannar og naturhendingar, eller at det må setjast i gang leiteaksjonar etter folk som er sakna etter turar i skog og mark, som utfordrar beredskapsaktørane. Politiet må difor ikkje vere så innretta på å møte dei alvorlegaste hendingane, at det ikkje evnar reagere tilstrekkeleg raskt og effektivt overfor dagleglivets utfordringar.

Vi meiner at det er nødvendig å oppretthalde ein desentralisert struktur på politiet. Vi trur t.d. at det er ein fordel i både etterforskning og operativt politiarbeid at politiet har gode lokalkunnskapar. Vi trur òg at det er ein styrke for både etaten sjølv og samfunnet rundt, at politiet er integrert i lokalsamfunna, ikkje minst for å kunne drive førebyggjande arbeid. Det er òg mykje merksemd i lokalpressa omkring utrykkingstida til politiet ved ulike hendingar. Vi er redd for at det vil gå ut over tilliten til politiet dersom sentralisering fører til lengre utrykkingstid.

Om politiet skal ha kontorstad i kvar kommune må vere noko som må vurderast konkret frå stad til stad. Vi trur likevel at politiet i hovudsak bør vere organisert på ein måte som avspeglar kommune- og fylkesstrukturen.

Tilleggsoppgåver

Utvalet seier at politiet sine tilleggsoppgåver bitt opp for mykje ressursar, og trekk merksemda vekk frå kjerneoppgåvene. Til dømes vert det nemnt at lensmannsskjøn i naturskadesaker bør liggje under Statens landbruksforvaltning i staden for under lensmennene.

I utgangspunktet kan dette høyrast fornuftig ut. Vi må likevel peike på at slike diskusjonar òg må handle om nivået på tenester som staten skal yte til innbyggjarane sine, og om korleis staten som heilskap utnyttar ressursane.

Vi vil i alle fall åtvare mot å sentralisere oppgåver utan å vurdere kva lokale eller regionale nivå som også løyse dei tilsvarande oppgåvene. For lensmannsskjøn i naturskadesaker vil t.d. fylkesmennene ha fagkunnskap og lokalkunnskap til å fastsetje takstane.

Samspel og samhandling med aktørar utanfor politiet

Vi meiner at analyse- og vurderingsgrunnlaget som rapporten byggjer på, i altfor stor grad er avgrensa til å sjå på politiet isolert. Utvalet har vald å avgrense mandatet sitt slik at t.d. området redningsteneste ikkje er omhandla. Vi synest at dette er ei svært uheldig avgrensing, fordi politiet sitt samspel med andre sentrale beredskapsaktørar på den måten ikkje har vore sett på og vurdert.

Noko av den viktigaste lærdomen frå 22. juli, og som vi her i fylket ved fleire høve har erfart sjølve, er at beredskap ikkje er noko éin etat kan drive med åleine. Ved både små og store hendingar er det viktig å kunne samhandle og utnytte ressursane best mogleg på tvers av etatar og organisasjonar. Til dømes fungerte samverket mellom etatane i fylket svært godt under ekstremveret Dagmar i 2011. Det same såg vi under tunnelbrannen i Gudvangen og Fardal i Sogndal no i august.

For å understreke trongen for godt samverke mellom ulike ansvarlege beredskapsaktørar, sa regjeringa i Melding til Stortinget nr. 29 (2011 – 2012) at samverkeprinsippet skal gjelde i

alt beredskaps- og samfunnstryggjeleiksarbeid. I rapporten finn vi ikkje noko som viser kva analyseutvalet har tenkt om politiet si samhandling med t.d. helsevesenet og brannvesenet. Dei frivillige organisasjonane er berre omtalte når det gjeld førebyggjande arbeid. Samspelet med kommunane på beredkapsområdet er heller ikkje omtalt, sjølv om kommunane er sentrale aktørar samfunnstryggjeleiks- og beredkapsarbeid.

Samhandlinga mellom Fylkesmannen og politidistriktet er heller ikkje omtalt. Gjennom Kgl. res. av 12.12.1997 er det gitt retningslinjer for det regionale samordningsansvaret ved kriser og katastrofar i fred. Retningslinjene legg til grunn at det skal vere tett dialog og samarbeid mellom Fylkesmannen og politidistriktsleiinga under større kriser og ønskete hendingar.

God samhandling er ein føresetnad for å lukkast med samfunnstryggjeleiksarbeid. Ulike etatar og instansar må jobbe nært saman både i det førebyggjande arbeidet og under krisehandtering. Vi meiner at vi har fått dette til å fungere svært godt i Sogn og Fjordane. Dette skuldast i stor grad at dei sentrale beredkapsaktørane i fylket har nær kontakt, kjenner kvarandre godt og har gjensidig tillit og respekt. Tillit tek tid å byggje, og må haldast ved like over tid.

I den vidare prosessen med politianalysen må det leggjast stor vekt på å organisere politiet på ein slik måte at det er i stand til å samhandle godt med andre beredkapsorganisasjonar lokalt og regionalt. På same måte er det viktig å unngå at politiet distanserer seg frå annan lokal og regional forvaltning. Vi trur at det er viktig å unngå å bryte opp nettverk og strukturar som fungerer godt.

Vi ønskjer å ha eit politidistrikt som kjenner fylket godt, både med omsyn til geografi og faglege utfordringar. Dersom politidistrikta skal omfatte større geografiske område enn eitt fylke, er vi redde for at vi kan miste ein heilt sentral samarbeids- og dialogpartner i samfunnstryggjeleiksarbeidet.

Vi vil i alle fall åtvare sterkt imot å dele fylket mellom ulike politidistrikt, til dømes slik at Sogn og Sunnfjord vil liggje under eit politidistrikt med sete i Bergen, medan Nordfjord vert lagt under Møre og Romsdal. Vi trur at det for andre beredkapssetatar som har eit fylkesvis ansvar, vil verte vanskeleg å få til eit godt samverke med eit politi får eit oppdelt geografisk ansvarsområde.

Lik organisering i heile landet?

I rapporten vert det lagt stor vekt på at politiet bør ha ei einskapleg organisering, med distrikt som er nokolunde like store m.o.t. innbyggjarar, oppgåver, budsjett m.v. Vi ser at det er argument som talar for ein slik tankegang. Samstundes meiner vi at det er så store skilnader mellom landsdelane, at det ikkje er føremålstenleg med ei lik organisering.

Dette handlar ikkje minst om geografi og reiseavstandar. Frå Oslo er det mogleg å nå alle kommunar i Akershus, Østfold, Vestfold, og store delar av Buskerud, Oppland og Hedmark i løpet av ein køyretur på to timar. På Vestlandet er situasjonen heilt annleis. Etter to timars køyring nordover frå Bergen vil ikkje ein bil kunne kome seg lengre enn til Lavik, lengst sør i Sogn og Fjordane. Førde er framleis 50 minuttar unna, Florø 1 time og 35 minuttar unna og Stryn 2 timar og 30 minuttar unna. Reisetida vil auke endå meir dersom det skulle korrespondere dårleg med ferje. Ventetida på ferja kan vere opp til ein halvtime om dagen, og opp til nesten tre timar om natta.

Tunge kommunikasjonar vil bidra til å gjere både den administrative og operative styringa svært utfordrande. Vi trur difor at eit ønskje om einskapleg organisering heller kan bidra til å auke ulikskapane i styringsevne, tenesteproduksjon m.v. mellom politidistrikta.

Trong for mellomledd

Vi trur at ei organisering etter regionsmodellen vil gjere det nødvendig å byggje opp eit administrativt og operativt styringsnivå mellom politidistrikta og politistasjonane/lensmannskontora. Kontrollspennet vil verte altfor stort til å kunne drive ei effektiv styring utan.

Politimeisteren i Region Vest vil få eit distrikt som omfattar 85 kommunar, og med ein kortaste køyreavstand mellom dei to ytterpunkta (frå fylkesgrensa mot Agder til fylkesgrensa mot Møre og Romsdal) på 63 mil, og netto køyretid på over 10 timar (i tillegg til ferjer).

Eitt eller fleire organisatoriske styringsledd mellom politidistriktsleiinga og driftseiningssleiinga vil krevje ressursar. Dei ressursane som eventuelt kan frigjevast ved ein reduksjon i talet politidistrikt, vil difor fort verte etne opp.

Robuste politidistrikt – krav til operasjonssentralane og operativ leiing

I rapporten vert det argumentert for at talet politidistrikt må reduserast for at kvart distrikt skal verte tilstrekkeleg robust. Det betyr m.a. at dei skal ha føresetnader for å ha dei fagmiljøa som er nødvendige for å løyse kjerneoppgåvene sine. Ein viktig del av dette er at operasjonssentralane får ei tilstrekkeleg døgnkontinuerleg bemanning. Bemanninga må vere så god at sentralane er i stand til å handtere store hendingar, og/eller fleire alvorlege hendingar som skjer samstundes.

Basert på m.a. erfaringar frå dei større politidistrikta, meiner utvalet at det er nødvendig med ei bemanning på 5-6. I tillegg må sentralen kunne forsterkast med 7-8 operatørar dersom det skjer fleire hendingar. Dette krev rundt 60 årsverk knytte til operasjonssentralen.

I Melding til Stortinget nr. 21 (2012-2013), har regjeringa sagt at den vil starte planlegginga av etablering av ein nasjonal politioperativ sentral, i tråd med 22. juli-kommisjonen sitt forslag. Regjeringa sa at ein slik sentral «... vil styrke politiets mulighet for sentral styring og koordinering av framtidige kriser og større hendelser». Regjeringa la til grunn at politianalyseutvalet skulle vurdere dagens rolle- og ansvarsdeling mellom ein nasjonal politioperativ sentral og politidistrikta sine sentralar.

Vi finn ikkje at rapporten omtalar ei slik rolledeling, ut over å seie at ein nasjonal sentral totalt sett vil bidra til å auke politiet si responsevne ved kritiske hendingar av nasjonal karakter. Det står òg at ei slik løysing kan vere meir føremålstenleg enn å bemanne opp den enkelte sentral ved slike hendingar.

Vi syns at det er rart at utvalet ikkje har sett grundigare på dette, sidan kapasiteten ved operasjonssentralane vert brukt som eit tungt argument for forslaget om endringar i politidistriktsstrukturen. Sjølv om det skjer endringar i samfunnet og i kriminalitetsbildet, trur vi at det er kvardagens små og store hendingar som vil dominere arbeidet ved operasjonssentralane i framtida og. Vi saknar difor ei vurdering av om det kan finnast andre måtar å stryke operasjonssentralane i dei tilfella kapasiteten vert for liten, t.d. ved å ta i bruk moderne teknologi. I Helse Vest vert det t.d. jobba med prosjektet «Virtuelle AMK-sentralar», der tanken er at ein nabosentral skal kunne støtte eller overta for ein AMK-sentral som er slått ut, eller ikkje har kapasitet til å handtere situasjonen. Det er vel nettopp ein slik tankegang som låg bak regjeringa sitt ønskje om å etablere ein nasjonal operasjonssentral.

Vi synest at det er for lett vint å gå ut frå at lokalkunnskap utan vidare kan kompensereast gjennom kartverk og andre elektroniske oppslagsverk. I høyringsfråsegna vår til forslaget om ny naudmelderegion for brann skreiv vi: «Lokalkunnskap er meir enn geografikunnskap. Det handlar òg om å kjenne lokal risiko og lokale utfordringar og kultur, og å ha motivasjon

og vilje til å vere kjent». Vi trur at dette synspunktet er fullt ut gjeldande for arbeidet ved politiet sin operasjonssentral òg.

Teknologileiing

Utvalet skriv i rapporten at politiet er prega av svak teknologileiing, og av å ha gammaldags og lite føremålstenleg teknologistøtte. Gjennom mange andre rapportar, medieoppslag m.v. har det òg vore peikt på at politiet har utdaterte, umoderne og til dels ubrukelege datasytem.

Vi meiner at desse problema først og fremst kan tyde på eit overordna styringsproblem. Vi har vanskeleg for å tru at det t.d. kan vere den desentraliserte organisasjonsstrukturen som i seg sjølv har hindra god teknologileiing. Andre offentlege etatar, som t.d. NAV, har òg ein svært desentralisert organisasjonsstruktur.

Vi er samde i satsinga på ein heilskapleg strategi og sentral styring av val av IKT-løysingar og administrative støttesystem. Med ei sterk IKT-leiing og felles system, bør tal politidistrikt ha mindre å seie for ei vellukka implementering.

Dagens struktur hindrar ei effektiv teneste?

I rapporten vert det hevda at dagens lokale struktur i mange tilfelle hindrar politiet sitt høve til å drive effektiv førebygging, til å sikre lov og orden, og til å tilby ei god polititeneste lokalt. Etter dette resonnementet vil vi trur at organiseringa av politiet i Sogn og Fjordane er eit typisk døme på ein struktur som utvalet finn lite effektiv.

Dersom vi legg nøkkeltal frå SSB til grunn, ser det ut til at det er stikk motsette som er tilfelle; den desentraliserte strukturen fungerer faktisk godt. Sogn og Fjordane har lågast tal registrert kriminalitet i landet (tal meldte lovbrøt i høve til folketalet). I 2012 var dei tre neste fylka med låge tal, typiske distriktsfylke som Møre og Romsdal, Oppland og Nord-Trøndelag.

Statistikken over oppklarte lovbrøt syner òg veldig gode tal for Sogn og Fjordane (nest beste resultat i 2011). Østfinnmark, Salten og Midtre Hålogland var mellom dei andre politidistrikta med best resultat.

I rapporten vert det slått fast at sentrale parameter for kvalitet på løysing av kjerneoppgåver, t.d. responstid og ventetid på telefonar/oppkall på operasjonssentralane, ikkje vert målt. Eventuelle svakheiter ved dagens struktur vert difor ikkje fanga opp i statistikkar. Vi kan uansett ikkje sjå at rapporten dokumenterer at distriktsfylka er spesielt sårbare i så måte heller.

Vi stiller oss difor noko undrande til utvalet sin argumentasjon mot desentralisert struktur. På same måte som fleire andre påstandar i rapporten, meiner vi at konklusjonane baserer seg på føresetnader som er for dårleg grunngeevne. Både grunnlagstala og analysane ser i liten grad ut til å vere baserte på forskingsresultat.

Med helsing

Anne Karin Hamre

Haavard Stensvand
fylkesberedskapssjef

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikkje underskrift.

Kopi til Sogn og Fjordane politidistrikt