



POLITIET

Politidirektoratet

Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse

Dato

2013/01379-2 09

09.09.2013

Høring - NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer

Innledning

Utredningen er spesiell av to årsaker. For det første har utvalget vært sammensatt slik at et klart flertall av medlemmene har relevant og tung erfaring fra andre virksomheter enn politiet. Man har dermed oppnådd at politiet er sett "utenfra", hvilket innebærer en genuin sammenligning av politiet og andre virksomheter og etater. For det andre har man innhentet og bearbeidet faktiske data i et omfang som tidligere ikke har vært gjort. I sum gir dette en ekstra tyngde til utvalgets drøftinger og anbefalinger. Vi har for øvrig merket oss at utvalgets forslag er enstemmig.

Etter vår oppfatning er utvalgets hovedfunn at norsk politi er en fragmentert etat med svært store variasjoner mellom politidistriktene. En av de viktigste årsakene til dette synes å være at det over mange år har vært manglende forutsetninger for en enhetlig sentral styring og mangel på et dynamisk element i grensesnittet mellom sentralt og lokalt nivå.

For de av oss som har jobbet noen år i etaten er dette i og for seg ikke ny kunnskap. For mange av utvalgets medlemmer synes imidlertid graden av forskjell og mangelen på standarder å overraske. Det som er nytt i politianalysen, er at de store forskjellene gjennomgående er godt dokumentert og sammenstilt på en systematisk måte.

Utviklingen av norsk politi – kort historikk

Norsk tradisjon, også hva angår problemstillinger knyttet til politiet, har i stor grad hatt som utgangspunkt at "smått er godt". Dette er forståelig. I et land som er stort i geografisk utstrekning, men med liten befolkning, utvikles det naturlig nok også særlige standarder for hva som er stort og hva som er smått.

I dette perspektiv er det dog interessant å kunne konstatere at det har skjedd en modning i organisasjonen i tiden som er gått etter gjennomføringen av Politireform 2000. Mens det i tilknytning til diskusjonen om forslagene den gang var sterk intern motstand mot mange av

Hedmark politidistrikt

forslagene til endringer, registrerer vi at det nå (og også før 22. juli 2011) synes å være en utbredt utålmodighet for å få gjennomført mer grunnleggende endringer.

Noen generelle forutsetninger for den videre prosess

Etter vår oppfatning medførte Politireform 2000 flere muligheter for forbedringer som ikke ble utnyttet i tilstrekkelig grad. Særlig beklagelig er at man i praksis ikke fulgte opp og gjennomførte reformens fase to, som angikk/angår den interne enhetsstrukturen i politidistriktene. Konsekvensen av dette er at man har måttet etablere mange kvasiløsninger som har ført til vedvarende uavsluttede diskusjoner som har tappet organisasjonen for energi.

I denne forbindelse påpekes at Politireform 2000 innførte konseptet med operasjonssentraler for å effektivisere og profesjonalisere politiets kommunikasjon med publikum, og således bidra til at øvrig operativt personell dermed kan løse flest mulig oppdrag ”ute”. Tenkningen bak dette var/er at politiet skal være ute i miljøene og synlig i sitt arbeid. Til tross for dette utgangspunkt har den løpende diskusjon stadig dreiet seg om bemanning av lokaler som i stor grad er overflødig nettopp fordi politiet skal være i arbeid ute og ikke sitte inne.

Vi må således bare konstatere at i de ti årene som er gått siden Politireform 2000, har etaten ikke klart å ”selge inn” at polititjenesten er organisert ut fra forutsetningen om at politiet skal være ”på hjul” og ikke skal sitte inne og vente på oppdrag. Responstiden bestemmes derfor ikke av hvor lang tid det tar å ”rykke ut”, men av kjøretid og hvor raskt de som til enhver tid er på vakt kan frigjøres fra konkurrerende oppdrag.

En annen sak er at det (også) etter Politireform 2000 ble for mange og for små distrikter.

I det arbeid som gjøres i fortsettelsen av Politianalysen er det derfor helt avgjørende at det arbeides parallelt og samtidig med politidistriktsstruktur og strukturendringer internt i distriktene. Dette er i realiteten to sider av samme sak. Slik det har vært de siste ti årene har interne endringer i stor grad berodt på tilfeldigheter. Vi må bort fra forutsetningen om at den enkelte ordfører i praksis har vetorett med hensyn til gjennomføring av endringer som ellers fremstår som fornuftig.

En forutsetning for at dette skal kunne skje er at det samtidig med at de politiske myndigheter bestemmer hvordan politidistriktsstrukturen skal være, gis fullmakt til politiet å bestemme den interne organisering i distriktene.

Politiets oppgaveportefølje

Sammenlignet med de fleste andre land har norsk politi (overraskende) mange oppgaver som ikke har noen logisk og nødvendig sammenheng med de polisiære funksjoner. Omfanget av oppgaveporteføljen bygger på en langvarig tradisjon og er i realiteten en videreføring av tenkningen i lensmannskonseptet.

Utredningen skiller mellom kjerneoppgaver (kriminalitetsbekjempelse) og tilleggsoppgaver. Utvalget foreslår at politiet bare skal ha ansvaret for tilleggsoppgaver som har en direkte

betydning for etatens evne og muligheter for å løse kjerneoppgavene. De øvrige tilleggsoppgaver kan/skal overføres til andre.

Hva gjelder utvalgets redegjørelse for og vurdering av politiets kjerneoppgaver konstaterer vi at man tar utgangspunkt i en vid og anerkjent definisjon av innholdet i begrepet ”kriminalitetsbekjempelse”. Man har således foretatt en grundig behandling så vel av den proaktive som den reaktive delen av kriminalitetsbekjempelsen. Dette er betryggende i en tid hvor mye av diskusjonen om politiets ressurser og prioriteringer har dreiet seg om beredskap.

Etter vår oppfatning har utvalget derimot hatt en for snever tilnærming til politiets forebyggende arbeid. Man har stort sett konsentrert seg om den forebygging som spesifikt er rettet mot personer og grupper av personer. Det burde vært sterkere understreket at ansvaret for den *generelle* forbygging ligger hos patruljestykken og øvrige funksjoner som utøver den døgkontinuerlige polititjenesten.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som eventuelt kan og skal overta tilleggsoppgavene er utredningen (naturlig nok) summarisk. Det er derfor tvilsomt om utvalget i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til at en eventuell omfordeling av politiets oppgaveportefølje for mange sentralt plasserte aktører både vil bli ansett som et verdispørsmål og et spørsmål om den samfunnsøkonomiske effekt av en eventuell slik endring.

Vi finner også grunn til å reise spørsmål med hensyn til premisene for utvalgets vurdering av hvilken betydning tilleggsoppgavene har for kontaktflaten mellom publikum og politi. I den forbindelse påpekes spesielt at utvalget har lagt til grunn at publikums tillit til politiet i Danmark og Sverige er (minst) like høy som i Norge. Denne konklusjonen avviker vesentlig fra det som fremgår av Politidirektoratets siste omverdensanalyse, jf denne analysens side 48. Betydningen av dette bør avklares før man trekker konklusjoner om politiets fremtidige oppgaveportefølje.

Spørsmålet om politiets fremtidige oppgaveportefølje må under enhver omstendighet utredes nærmere. Dette vil måtte ta noe tid. Vi vil derfor foreslå at det nå (og så raskt som mulig) legges opp til at politiske myndigheter i første omgang nøyer seg med å ta stilling til politiets organisasjonsstruktur på nasjonalt nivå samt spørsmålet om å gi politiet fullmakt til selv å kunne treffe avgjørelser om den interne organisering i politidistriktene. Hva angår oppgaveporteføljen er det tilstrekkelig at det treffes et prinsippvedtak om at dette skal utredes, uten at man binder seg til noen bestemt tidsramme.

Dersom man nå skal vente på en avgjørelse om politiets oppgaveportefølje skal slankes og hvem som eventuelt skal overta de forskjellige tilleggsoppgavene er vi redd for at hele prosessen blir vesentlig forsinket. Det vil i så fall være meget beklagelig.

Det bemerkes for øvrig at uansett hva resultatet av en utredning om tilleggsoppgavene til slutt måtte bli, må det inntil videre tilrettelegges for en intern organisasjonsstruktur som i sterkere grad må avpeile skillet mellom kjerneoppgaver og tilleggsoppgaver. Det må satses maksimalt på ordninger som bidrar til å effektivisere behandling av tilleggsoppgavene. I

dette perspektiv er det viktigere enn noen gang at det gjøres nødvendige endringer i tvangsfullbyrdelsesloven og gjeldsordningsloven.

Oppgaveløsning – prinsipper og kvalitet

Norsk politi har i svært stor grad hatt som utgangspunkt at det er geografiske enheter som har ansvaret for oppgaveløsningen. En slik tenkning som i stor grad har tatt geografi og ikke funksjonalitet og effektivitet som utgangspunkt, har medført at det ikke bare er store variasjoner i oppgavetilfang og produksjon mellom politidistrikter, men også mellom enheter innad i de enkelte distrikter.

Kravet om økt effektivitet, utvikling og vedlikehold av kompetanse tilsier at det må være fagmiljøer av en viss robusthet. Dette forutsetter at det skjer en revurdering av hvordan porteføljestyringen bør være basert henholdsvis på geografiske og funksjonelle hensyn.

Uansett hvilket kriteriesett som velges tilsier dette at det må være et visst volum på oppgavene i hver enkelt portefølje på de forskjellige fagområder. Dette taler både for at flere oppgaver bør løses med utgangspunkt i fag/funksjon og at det ikke bør flere geografiske driftsenheter enn det som er nødvendig for å oppfylle kravet om at politiet skal ha en god lokal tilknytning.

Struktur politidistrikter – sentral ledelse

Utredningen tar for seg tre modeller: fylkesmodellen (18 distrikter), mellommodellen (10 distrikter) og regionsmodellen (6 distrikter). I forhold til de kriterier som utvalget stiller opp er det bare regionsmodellen som med dagens totalressurs oppfyller samtlige kriterier. Fylkesmodellen vil gi liten effekt, mens mellommodellen vil gi en effekt som ligger vesentlig nærmere regionsmodellen enn fylkesmodellen.

Det er helt klart at 22. juli-kommisjonens rapport og politianalysen har endret synet på hvilken ressursallokering som er nødvendig for at et politidistrikt skal være ”robust” nok. Dette er nyttig og helt nødvendig kunnskap, men må ikke forlede oss til å tro at en radikal endring av politiets organisering nuller ut alle vesentlige problemstillinger knyttet til geografi og responstid/responskapasitet.

Det er derfor viktig å holde fast ved at hovedhensikten med å øke ressursbanken som styres under samme hatt (politidistriktet), er å frigjøre ressurser som kan omdisponeres til å styrke polititjenesten lokalt. En samtidig økning av den samlede ressursbase og tilfang av oppgaver gir mulighet for en generell forskyvning av oppgaveløsningen i perspektivet funksjonell/geografisk uten at det må hentes ressurser fra førstelinje/generalisten. Operasjonssentralene kan dermed styrkes og effektiviseres uten at det går på bekostning av antallet operative mannskaper i førstelinje. Dette øker mulighetene for at den enkelte operasjonssentral ved større hendelser har kompetanse og kapasitet til å lede de ressurser som er tilgjengelig der og da, samtidig som det kan skje en effektiv mobilisering av ytterligere ressurser.

Etter en totalvurdering er vi enig i at det bør skje en strukturendring som er mer ”radikal” enn det som er diskutert i forbindelse med resultatreformen. Ved det konkrete valg av løsning er det etter vår oppfatning grunn til særlig å vektlegge følgende momenter:

- Alle politidistrikter må ha en totalressurs som gir grunnlag for en robust operasjonssentral og spesialisering innenfor definerte fagområder og funksjoner etter standardiserte minimumskrav.
- Det bør ikke være flere distrikter enn at politimestrene sammen med politidirektøren kan utgjøre politiets strategiske ledergruppe innenfor et generelt anerkjent konsept.
- Politidistriktene bør (fortsatt) være organisert med to nivåer.

Dersom man følger utvalgets argumentasjon for hvilke grunnforutsetninger som må være oppfylt for å få et mer robust politi, anser vi i praksis fylkesmodellen som uaktuell. Sett fra Hedmark vil mellommodellen på mange måter være å foretrekke. Den vil gi øket mulighet for en intern organisering med to nivåer. Samtidig vil en sammenslåing av distriktene i Hedmark og Oppland innebære en betydelig allokering av ressurser og formentlig bety en prosess med flere kjente problemstillinger og utfordringer enn regionsmodellen.

Dersom regionsmodellen blir valgt anser vi det som nokså sikkert at det må etableres tre styringsnivåer i distriktene.

Vi mener at både en løsning med seks og ti politidistrikter vil gi et godt grunnlag for å etablere en sentral strategigruppe som oppfyller behovet for at det dynamiske grensesnitt mellom Politidirektoratet og politidistriktene må forbedres radikalt, samtidig som politidirektøren får et akseptabelt kontrollspenn.

Intern struktur i politidistriktene

Vi minner innledningsvis om det som er sagt foran om viktigheten av at det skjer en parallell drøfting og avklaring av politidistriktsstruktur og den interne organisering av distriktene.

Begrepet ”driftsenhet” må anses godt innarbeidet i politiet. Til tross for dette er ikke betegnelsen brukt noe sted i aktuell lovgivning. I dag er dette en fellesbetegnelse på enhetene hvor politiets publikumsrelaterte oppgaveløsning skjer. Det er et behov for å avklare og bestemme hvilken offisiell betegnelse de organisatoriske enhetene på dette nivå skal ha, uavhengig av om det i fremtiden blir to eller tre nivåer i distriktene.

Hedmark politidistrikt har siden 1. januar 2007 hatt sju geografiske driftsenheter basert på den såkalte regionmodellen. Etter vår oppfatning har dette i noen grad bidratt til en effektivisering av polititjenesten ved at det er én saksportefølge i hver driftsenhet, og at det har skjedd en gjennomgang og vurdering av behovet for åpne kontorer i de minste kommunene. Etter vår oppfatning har dette både vært nødvendig og riktig for å sikre en forsvarlig døgkontinuerlig beredskap.

Den eksisterende ordning er og blir en kvasiløsning blant annet fordi den i for liten grad gir rom for avklaring av hvor og hvordan politiet kan og skal være tilstede i den enkelte kommune på dagtid. En fundamental svakhet ved dagens forutsetninger om at

sammenslåinger bare vil bli vurdert der det er lokal enighet, er at det ikke bare blir forskjeller mellom politidistrikter basert på rene *tilfeldigheter*, men også innad i distriktene.

En ytterligere konsekvens av mangelen på avklaring er at man med jevne mellomrom vender tilbake til diskusjonen om behovet for og berettigelsen av de små lensmannskontorer, selv om disse i praksis er tømt for selvstendig ansvar og mulighet for å kunne ivareta en helhetlig polititjeneste. Dette er ingen ønsket situasjon verken for de aktuelle lensmenn eller politidistriktet som sådant.

Det er derfor på høy tid å åpne for hensiktsmessige sammenslåinger av tjenesteenheter basert på en helt ordinær vurdering av hva som er en effektiv måte å drifte polititjenesten på, ikke minst sett i lys av de muligheter som dagens teknologi gir.

Det er for øvrig grunn til å tilføye at det også i Hedmark gradvis har skjedd en endring i synet på hva som er et riktig antall geografiske driftsenheter særlig sett i lys av hvilken totalressurs som kreves for å være tilstrekkelig robust. I politidistriktets ledergruppe er det i dag et flertall for å redusere antallet geografiske driftsenheter fra sju til fire.

Politianalysen støtter indirekte opp under en slik løsning for vårt politidistrikt.

Det opplyses for øvrig at Hedmark i lengre tid har hatt et internt utviklingsprosjekt, hvor vi nå er i beslutnings-/implementeringsfasen. Det er blant annet besluttet at alle funksjoner med distriktsansvar skal samles i funksjonelle enheter. De endringer dette innebærer skal være implementert innen 1. januar 2014.

Sentralisert ledelse – lokal polititjeneste

Det uttalte hovedmål med Politianalysen er å effektivisere politiet for å styrke politiets oppgaveløsning *lokalt*. Både i forhold til publikum og det politiske nivå er det et åpenbart behov for å forklare nærmere hvordan dette ”henger i hop” i og med at utredningen lett kan leses som en anbefaling av at det må skje en betydelig sentralisering for at politiet skal kunne være i stand til å møte de store hendelser og utfordringer som (heldigvis) hender ganske sjelden.

Sett fra Hedmark politidistrikts ståsted vil forklaringen på denne sammenhengen se omtrent slik ut: Ved å redusere antallet politidistrikter vesentlig vil det kunne skje en standardisering og effektivisering med hensyn til utnyttelse av teknologi, utnyttelse av ressurser til administrasjon og merkantile gjøremål, samt bemanning av operasjonssentraler. Dette vil i noen grad frigjøre ressurser som kan omdisponeres til oppgaveløsningen i førstelinje.

Den frigjorte ressurs må i første rekke brukes til å utvide kapasiteten innenfor dagens hovedkonsept for kriminalitetsbekjempelse, nemlig at det er operasjonssentralen som i initialfasen skal være bindeleddet mellom publikum og politi og at øvrige operative mannskaper som har aktiv tjeneste (vi har fortsatt en ordning med beredskapsvakt i Nord-Østerdal), skal være på hjul.

Responstiden vil derfor ikke avhenge av hvor lang tid det tar å ”rykke ut”, men av hvor nærmeste politipatrulje befinner seg og hvor lang tid det tar å frigjøre seg fra andre pågående oppdrag. I denne forbindelse må det (nok en gang) understrekes at politistyrken som skal sørge for den døgnkontinuerlige polititjenesten, er felleseie for publikum i alle kommuner i vedkommende driftsenhet.

I tillegg til patruljestyreen må det være en definert ressurs som har som dedikert oppgave å ivareta det tverretatlige samarbeid med kommunale myndigheter på alle nivåer og bidra til det langsiktige forbyggende arbeid.

Ved omdisponering av frigjorte ressurser må det også tas hensyn til at det må være en god balanse mellom den proaktive og den reaktive innsatsen i kriminalitetsbekjempelsen. Det må derfor også styres ressurser til etterforskning og irettføring av straffesaker.

Med utgangspunkt i vår forståelse av sammenhengen mellom sentralisering av ledelse og bedre lokal polititjeneste antar jeg at politiet i Hedmark vil ha behov for *egne* lokaler i ca 10 av 22 kommuner i Hedmark. I de øvrige kommuner vil man måtte vurdere behovet og muligheten for å kunne ha tilgang til mindre og hensiktsmessige lokaler hos vedkommende kommune basert på konseptet politipost/servicekontor.

Særorganer

Vi slutter oss til utgangspunktet om at arbeidet for ETT politi også tilsier at man må se nærmere på særorganstrukturen. Vi er enig i at dette først kan skje når det er truffet en avgjørelse om politidistriktsstrukturen, da dette vil ha avgjørende betydning både for hvilke særorganer det vil være behov for og hvilke oppgaver disse skal ha.

Med hilsen

Tormod Bakke
Politimester

Kopi: Driftsenhetsledere