



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

Deres referanse

Vår referanse
2013/02866-2 008

Dato
09.09.2013

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

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt NOU 2013:9 "Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer" på høring. Politidirektoratet har i den anledning invitert politidistriktene til å fremme eventuelle uttalelser til utredningen.

1. Innledning

Politimesteren i Hordaland er i det alt vesentlige enig i de anbefalinger som Politianalysen fremmer i NOU 2013:9.

Politianalysen har et strengt instrumentelt, rasjonelt og framoverskuende perspektiv på politiets oppgaver, styring og ledelse. Analysens beskrivelse av "nå-situasjon", innenfor rapportens ulike temaer, er forankret i store datamengder som i all hovedsak er hentet ut fra politiets egne IKT- systemer. Politimesteren i Hordaland har ingen merknader til politianalysens beskrivelse av "nå-situasjonen" i norsk politi slik den er fremstilt innenfor rapportens ulike temaer. I den grad det er grunn til å stille kritiske spørsmål til Politianalysens metodebruk, er det knyttet til opplevelsen av at drøftelsene tidsvis ikke omhandler evt. alternative løsninger, samt manglende beskrivelse av de samfunnsøkonomiske konsekvenser som kan utledes av rapportens ulike forslag.

Analysen er bygd opp rundt to reformforslag, henholdsvis en *kvalitetsreform* og en *strukturereform*. Foruten å fremme anbefalinger med formål for å bedre kvaliteten på tjenesten gjennom mer fokus på prestasjoner, gir kvalitetsreformen forslag til tiltak for å styrke både styring og ledelse. Mens struktureformen krever politiske avklaringer, gir kvalitetsreformen føringer til Politidirektøren om å starte nå. Likevel er analysen klar på at kvalitetsreformen ikke kan realiseres fullt ut før struktureformen er på plass.

Denne høringsuttalelsen vil, på lik linje med Politianalysen, forankre vurderingene i et "politisk økonomisk perspektiv", hvor fokus er rettet på ordninger og tiltak som fremmer målet om å etablere et robust politi som er i stand til å løse dagens kjerneoppgaver,

Hordaland politidistrikt

samtidig som organisasjonen gis nødvendige rammebetingelser for å innrette virksomheten slik at den kan møte morgendagens utfordringer.

Den videre fremstilling vil følge rapportens tematiske oppbygging.

2. Økt vekt på kjerneoppgavene – politiets oppgaveportefølje

Dagens brede oppgaveportefølje er historisk begrunnet. I kraft av at politiet, som statlig organ, allerede er nærværende har det vært hensiktsmessig for staten å tillegge politietansvaret for å ivareta en rekke oppgaver på vegne av fellesskapet. Ordningen blir også påberopt som et viktig element i prinsippet om "nærpoliti", hvor politiet, gjennom utøvelse av en rekke oppgaver, er integrert i samfunnet. Den andre siden ved dagens konservative tilnærming til prinsippet om "nærpoliti" er at dersom politiet skal være tilstedeværende ved alle dagens lokasjoner så "må de ha noe å gjøre". Resultatet er at politiet er gitt ansvaret for en bred oppgaveportefølje som er mer hemmende enn fremmede for etatens ivaretagelse av kjerneoppgavene. En reduksjon i politiets oppgaveportefølje er forenelig med prinsippet om nærpoliti. Etter politimesteren i Hordaland sin mening vil en reduksjon i oppgaveporteføljen frigjøre ressurser som gjør at politiet i større grad kan være tilstede til tider og steder der det er behov for nærvær for å forebygge og bekjempe kriminalitet og ivareta befolkningens behov for trygghet og sikkerhet.

Som påpekt i rapporten, står politiet overfor nye utfordringer hva angår kriminalitetsutvikling og trusler rettet mot den offentlige orden og sikkerhet. Det krever at politiet i større grad må profesjonalisere og fokusere sin virksomhet rundt kjerneoppgavene og andre oppgaver som direkte understøtter disse. Dagens brede oppgaveportefølje gjør dette vanskelig.

Politiet er underlagt rammebudsjettering. Det innebærer at etaten tildeles et fast budsjett for å ivareta den samlede oppgaveportefølje. Politiet vil aldri oppleve å få tildelt tilstrekkelig med ressurser slik at etaten er i stand til å løse enhver oppgave. Styring og ledelse av etaten krever, på alle nivåer, at det foretas ressursprioriteringer med formål å kanalisere ressurser til presumptivt prioriterte områder. Dagens brede oppgaveportefølje setter en effektiv stopper for en slik tilnærming. Praksis viser at politiet oppgaveportefølje bidrar til at ikke prioriterte oppgaver prioriteres på bekostning av prioriterte oppgaver. Dette har sin naturlige forklaring. Gjennom lovgivning er politiet gitt anledning til å utøve skjønn mht utøvelsen av virksomheten innenfor straffesaksarbeidet, det forebyggende arbeid og ivaretagelse av befolkningens trygghet og sikkerhet. Innenfor den sivile rettspleien på grunnplanet og forvaltningsgjøremål er det ikke en tilsvarende adgang til å utøve skjønn hvor en kan velge å "ikke utføre" en tjenestehandling. Når politiet utfordres grunnet økt oppgaveportefølje innenfor sistnevnte arbeidsområder samtidig som det ikke gis tilleggsbevillinger, er etaten tvunget til å allokere på ressurser. Den eneste muligheten er å forflytte ressurser fra områder hvor politiet kan la være å utføre en tjenestehandling, i dette tilfellet innenfor politiets kjerneoppgaver, til områder hvor politiet ikke kan velge bort oppgaven. Resultatet blir at ikke prioriterte oppgaver gis faktisk prioritet på bekostning av de prioriterte oppgaver.

I historisk sammenheng hersker det en praksis for at ressursene følger arbeidsoppgavene. Det innebærer at, i den grad politiet fratras oppgaver, vil ressursene som medgår til å ivareta oppgavene følge med. Selv om politietaten må avgi ressurser i samme utsteking som den i dag bruker for å ivareta oppgavene, vil Politianalysens forslag til fremtidig oppgaveportefølje på sikt medføre at politiet får utvidet sitt økonomiske handlingsrom. Erfaring har vist denne delen av politiets oppgaveportefølje har hatt en jevn økning uten at etaten er tilført tilsvarende med ressurser. Det er all grunn til å tro at denne utviklingen vil vedvare.

Det har vært en utbredt oppfatning, også innen etaten, at en bred oppgaveportefølje danner et godt grunnlag for å etablere verdifull kontakt med befolkningen, noen som igjen bidrar til at politiet får økt tillit i befolkningen. Politianalysens viser at en bred oppgaveportefølje ikke er nødvendig for å oppnå høy tillit i befolkningen. Det vises i den forbindelse til opplysninger om politimyndigheter i andre nordiske land som har en langt smalere portefølje enn norsk politi, samtidig som de har like høy eller høyere tillitt i befolkningen. Ønske om høyt tillitt i befolkningen underbygger behovet for å redusere porteføljen. Dagens situasjon hvor politiet nedprioriterer innenfor kjerneoppgavene for å ivareta mindre prioriterte oppgaver vil på sikt kunne bryte ned tilliten i befolkningen. Tillit i befolkningen bør i fremtiden bygges på effektiv og kvalitativ løsning av kjerneoppgavene.

Politimesteren i Hordaland tiltrer Politianalysens forslag om å redusere politiets oppgaveportefølje. Tiltakene vil styrke politiets muligheter til å løse sine kjerneoppgaver..

3. Struktur og organisering

Høringen vil på dette punkt ikke omhandle organisering av Politidirektoratet og Politiets Data- og Materielltjeneste. Det registreres at det i Politidirektoratet er igangsatt prosesser med formål å følge opp Politianalysens anbefalinger på disse områdene. Hva angår politiets øvrige særorgan er det, i tråd med Politianalysens anbefaling, naturlig å gjennomgå disse i lys av fremtidig politidistriktsstruktur. En slik tilnærming innebærer at Politidirektøren må gis fullmakt til å foreta nødvendige omstrukturering av disse organisasjonene uten behov for etterfølgende politisk behandling.

Også innenfor den operative beredskap bør det foretas en tilsvarende evaluering i lys av ny politidistriktsstruktur. I dag er Oslo pd gitt et nasjonalt ansvar innenfor den operative beredskap. Som påpekt av Politianalysen, jf. pkt. 15.3.6 utgjør ikke dagens ordning en reell nasjonal ressurs i tilfeller hvor det er behov for angjeldende kompetanse ved akutte hendelser som krever øyeblikkelig aksjon. Dagens ordning utgjør i realiteten en reell ressurs i sentrale østlandsområdet. Uavhengig av fremtidig politidistriktsstruktur er det nødvendig å vurdere beredskapsregioner i Norge. Samfunnets krav til responstid krever etablering av ordninger hvor innsatspersonell med høy kompetanse utgjør en reell gripbar ressurs også ved hendelser som krever øyeblikkelig innsats. Politimesteren i Hordaland er kjent med at Politidirektoratet har gitt *Endringsprogrammet* i oppgave å utrede nærmere bestemte temaer, bl.a. innenfor politiets operative disipliner, herunder krav til responstid, kompetanse og treningsfasiliteter. For å etablere en helhetlig og

enhetlig nasjonal operativ beredskap bør etaten også utrede spørsmålet om etablering av regionbasert operativ beredskap.

Politimesteren i Hordaland slutter seg til Politianalysens forslag til politidistriktsstruktur. Effektiv og kvalitativ tjenesteutøvelse nødvendiggjør etablering av robuste politidistrikt med forutsetning for å etablere fagmiljøer som settes i stand til å løse komplekse saker med god kvalitet. Færre og større politidistrikt vil fremme behovet for enhetlig organisering på tvers av politidistriktene tuftet på nasjonalt forankrede og standardiserte rutiner samt retningslinjer som understøtter god virksomhetsstyring. Større enheter vil gi den enkelte leder økt handlingsrom som gir mulighet for effektiv bruk av politiets ressurser, herunder muligheten for effektiv administrasjon av politidistriktene. Samtidig vil kontrollspennet til politidirektøren bli håndterlig.

Større og færre tjenestesteder forutsettes å gi større potensial for effektiv styring, men erfaringen viser at det innenfor enhver virksomhet går et krysningspunkt mellom stordriftsfordeler og stordriftsulemper. Politimesteren i Hordaland mener at manglende behandling og evt. avklaring av dette spørsmålet i lys av forslag til fremtidig struktur utgjør en svakhet med rapporten.

Det er grunn til å understreke at endring av politidistriktsstrukturen alene ikke er et egnet virkemiddel for å etablere et mer effektivt politi som ivaretar sine oppgaver med god kvalitet. Endringer av politidistriktsstrukturen må ses i sammenheng med behovet for å endre den lokale driftsenhetsstrukturen. Dagens lokale struktur, med mange lokasjoner er med og binder opp ressurser i form av husleie og politipersonell. I tillegg er bemanningen ved mange av dagens driftsenheter for liten til å kunne etablere robuste fagmiljøer og dagens lokale driftsenhetsstruktur generer uformholdsmessig med administrative kostnader.

Det er derfor avgjørende at Politianalysens forslag til endringer av politidistriktsstrukturen og den lokale driftsenhetsstrukturen gjennomføres i sin helhet for å oppnå ønsket effektivitet og kvalitet.

For å underbygge formålet med foreslåtte strukturendringer er det viktig at det etableres nasjonalt forankrede føringer for organisering av det enkelte politidistrikt. Analysen beskriver på s. 118 flg. to ulike modeller som ligger til grunn for organisering av dagens politidistrikt, hhv. en geografisk organisering og en funksjonell organisering. Førstnevnte modell tar utgangspunkt i en ansvarsfordeling som er geografisk bestemt. En slik løsning fremmer klarhet i roller og ansvar. I lys av de utfordringer som er identifisert i politiet knyttet til manglende enhetlig og helhetlig ledelse og utvikling av etaten er det, slik politianalysen påpeker, formålstjenlig å etablere en funksjonell modell. En slik tilnærming har mye positivt i seg. Politimesteren i Hordaland er av den oppfatning at en slik endring bør utredes nærmere.

4. Styring og ledelse

En mer enhetlig virksomhetsstyring, færre lokale enheter med selvstendig resultat- og budsjettansvar gir forutsetninger for mer helhetlig prioritering og mer fleksibel bruk av ressursene. Skal politietaten kunne realisere effektiviseringspotensial som ligger i

Politianalysens ulike anbefalinger, må det stilles krav til færre, tydelige og hensiktsmessige mål og delmål for politiet. Det innebærer at det må etableres et tydeligere skille mellom politisk og faglig ledelse av politietaten.

Enhetlig og helhetlig nasjonal forankret styring innebærer standardisering av bl.a. prosesser, rutiner og prioriteringer. Imidlertid er det viktig å være bevisst at tilnærmet samme forhold kan gi ulike lokale utfordringene. En sak som omhandler en mindre mengde hasj på et lite tettsted har større skadepotensial som følge av fare for spredning i det lokale ungdomsmiljøet, enn tilsvarende mengde hasj har i en større by. Det innebærer at prioriteringer må baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse som fanger opp de faktiske konsekvenser. Politianalysens fremstilling kan synes noe unyansert på dette området idet den ikke hensyntar behovet for vekting av lokale hensyn i et fremtidig nasjonalt forankret prioriteringsregime

Politiet som organisasjon vil også i fremtiden måtte endre seg. I den forbindelse er det viktig å være bevisst at ensidig fokus på kostnadsorientert likebasert styringsregime, med hovedfokus på standardisering av prosesser, vil kunne hemme behovet for endringsarbeid. Endringsarbeid krever kreativitet, spontanitet og et klima med en viss tabbekvote. Politimesteren i Hordaland ser at Politianalysen foreslår et ”strengere” styringsregime. Det er i den forbindelse viktig å være bevisst faren for et instrumentelt orientert og strengt styringsregime som gir trangere rom for lokal kreativitet, spontanitet og tabbekvoter.

Politianalysen synes å forankre sin ledelsesfilosofi i en resultatorientert ledelsesform. Dette er en ledelsesform som skal virke innenfor rammen av en instrumentell streng sentral styring, og som forutsetter oppgaver som enkelt lar seg måle i konkrete resultater. Politiets oppgaver er, som andre offentlige tjenester, vanskelige å måle. Politimesteren i Hordaland tolker ikke Politianalysen slik. Når resultatorientert ledelsesform er fremhevet i rapporten, er det fordi det synes som om etaten ikke har en kultur for å anvende en slik ledelsesform. Norsk politi kan ikke, på lik linje med øvrige statlige etater, gå konkurs. Med andre ord, det får ingen konsekvenser dersom målene ikke nås. Resultatorientert ledelsesform bør vektlegges på lik linje med andre ledelsesformer. En leder skal kunne anvende den ledelsesform som til enhver tid er nødvendig for å kunne bringe organisasjonen frem mot en ønsket tilstand. Ensidig fokus på en resultatorientert ledelsesform vil kunne lede til målforskyvning der de områdene som lettes lar seg måle i kvantitative termer, får mer fokus enn vanskelig målbare områder.

Analysen peker på behov for klare kriterier for hva som kreves for å bli leder i politiet. Dermed vil personer med lederambisjoner lettere kunne foreberede seg til å bli gode ledere gjennom å skaffe seg bred erfaring. En for snever erfaring fra noen få felt og tjenestesteder i politiet kan hemme perspektivmangfoldet som er nødvendig for innovasjon og endringsevne. Bred erfaring fra ulike funksjoner og tjenestesteder kan være viktig for å utvikle tjenesten. Likevel vil et grunnleggende kritisk perspektiv på egen praksis i kombinasjon med teoretisk kunnskap også bidra til å utvikle evnen til innovasjon og endring. Jo mer ensrettet politiet blir, jo vanskeligere vil det likevel bli for ledere å stå i mot den ”meningen” som kommuniseres i det systemet som vil dannes på sikt i et sentralstyrt og ensrettet regime. Dermed kan innovasjons- og endringsevnen få sin verste fiende nettopp i den ensrettingen som analysen legger opp til. Etter

politimesteren i Hordaland er dette et dilemma som krever særlig oppmerksomhet i prosessen.

Det er viktig at kandidater til lederstillinger som ikke krever politibakgrunn, rekrutteres blant personer med annen yrkes- og utdanningsbakgrunn. Dette vil bidra til å opprettholde perspektivmangfold i politidistriktets ledergruppe. Kravet vil ikke bli mindre hvis deler av politiets forvaltnings- og sivile oppgaver tas ut av politiets oppgaveportefølje. Her finner vi ofte ledere uten politibakgrunn som har bidratt til perspektivmangfold i politidistriktenes ledergrupper.

5. Effektivitet og kvalitet i oppgaveløsningen

Politimesteren i Hordaland er enig i at det må finne sted en styrking av politiets kunnskapsbaserte oppgaveløsning. Behovet for strategiske analytikere som kan gi ledelsen beskjed om styrker, sårbarhet, trusler og muligheter må ligge til grunn for løsningen av alle politiets kjerneutfordringer. Det innebærer, slik Politianalysen påpeker; at det må etableres nasjonale standarder for analyseprodukter og metoder. Robuste analysemiljøer må få klare krav på hvilke produkter som skal leveres og hvem som skal levere dem innen gitte frister. Ikke minst er det viktig at analyseproduktene blir en integrert del av virksomhetsstyringen.

Gode analyser gir også forutsetninger for at politiet er til stede der kriminaliteten skjer og når den skjer. Dermed vil responstid og responsevne bli ivaretatt.

Politiets IKT- systemer er i Politianalysen pekt på som et stort hinder for gode analyseprodukter. Men ulike politistudier kritiserer politiet for å legge for stor vekt på egenproduserte data gjennom sine tolkningsfattige analyser. Hvilke data som skal brukes i en analyse vil likevel være basert på hva man ønsker å få kunnskap om. Etter politimesteren i Hordalands vurdering bør politiets analyser i større grad baseres på klare standarder og metoder.

Politimesteren i Hordaland støtter forslaget om å styrke det forebyggende arbeidet. Fagområdet må utvikles videre, herunder standardiseres. At dedikerte personer arbeider for å utvikle det tverretatlige og det tverrfaglige arbeidet i lokalmiljøet er avgjørende for at politiet ikke skal bli det eneste elementet i samfunnet som bekjemper kriminalitet. Det innebærer, slik Politianalysen har foreslått, at dedikerte personer må arbeide forebyggende for å styrke det lokale tverrfaglige og tverretatlige arbeidet.

6. Teknologi

Politianalysens synspunkter om dårlig styring og lav kontroll med utviklingen av politiets IKT-systemer, er godt dokumentert. At man flytter politiets IKT-utvikling fra Politiets Data og materieltjeneste (PDMT) til POD, bør kunne gi forutsetninger for bedre styring og en utvikling av politiets IKT-systemer som avspeiler politiets faktiske behov.

Det viktigste for norsk politi er å få helhetlige IKT systemer som sikrer minst mulig dobbeltregistrering, mest mulig funksjonelle og selvforklarende løsninger og med gode muligheter for gjenfinning/-bruk og sammenstilling av både strukturert og ustrukturert informasjon.

En virkelig effektiv polititjeneste er vanskelig å forestille seg uten at politiet har stabile, hensiktsmessige og brukervennlige IKT-løsninger med signatormuligheter i patruljebilene. Likevel må politiets stasjonære løsninger for fast dedikerte etterforskere også utvikles i samme takt. Dagens behov for papiroriginaler må erstattes av enkle og hensiktsmessige elektroniske originaler som kan distribueres og mangfoldiggjøres elektronisk på en enkel og hensiktsmessig måte. Kopiering og håndtering av papirer trekker store ressurser bort fra etterforskningskapasiteten.

Politianalysen har i sin utredning av den ”teknologiske situasjonen” i politiet i det vesentlige fokusert på IKT-teknologi. Rapportens beskrivelse av dagens situasjon og fremtidige utfordringer er gjenkjennbar. Politimesteren i Hordaland slutter seg til denne beskrivelsen og støtter anbefalingene som er fremmet i rapportens pkt. 16.5.

Imidlertid er det viktig å påpeke at de funn som Politianalysen har gjort innenfor IKT-teknolog området er symptomatisk for politiet generelle satsing på teknologi og materiell.

Teknologiske løsninger og bruk av materiell generelt har som formål å understøtte arbeidsprosessene for å oppnå økt effektivitet og kvalitet i oppgaveutførelsen. Det innebærer at anbefalingene som politianalysen gir i pkt. 16.5. har allmenngyldig verdi innenfor dette området. Mao, politiet må etablere en helhetlig og enhetlig strategi for satsing på teknologi og utstyr. Forankret i standardiserte arbeidsprosesser må en enhet gis ansvar for å etablering av nasjonalforankrede prosesser som definerer behov og anskaffelse/utvikling av teknologi/utstyr med formål å understøtte arbeidsprosessene. Det innebærer at adgangen til etablering av lokalt tilpassede ordninger opphører. I den grad enheter i politiet har behov for særskilte løsninger, må det etableres ordninger hvor spørsmålet avklares sentralt.

7. Utvikling og forvaltning av kompetanse

Politiets ansvar, mål og oppgaver vil til enhver tid være bestemmende for etatens behov for kompetanse. I dag opplever etaten at politisk myndighet ved Justis- og beredskapsdepartementet legger begrensede føringer for politiet mulighet til å drive med strategisk kompetansestyring. Tross ordningen med mål- og resultatstyring hvor ressursene skal tildeles i form av rammebudsjettering, er det flere eksempler på at departementet går inn og detaljregulerer rekruttering av personell både med politifaglig bakgrunn og ”sivile stillinger”. En slik praksis er uheldig. Hvilke kompetanse politiet til enhver tid har behov for, bør tilligge politidirektøren å avgjøre. Det vises i den forbindelse til refleksjonene under pkt. ”styring og ledelse”.

I tråd med Politianalysens anbefalinger må det etableres ordninger som sikrer systematisk og målrettet kompetansebygging i etaten. I en systematisk og målrettet kompetansebygging og medarbeiderutvikling må politiets fremtidige definering av

behov for kompetanse gis en nasjonal forankring. Det innebærer at det må utvikles en overordnet strategi som ligger til grunn for politiets arbeid med rekruttering. Politihøgskolen vil også i fremtiden utgjøre en viktig arena hvor politiet rekrutterer ansatte. Imidlertid må POD i større grad definere hvilke opplæring som skal gis ved PHS, herunder hvilke opplæringsbehov som kan dekkes ved bruk av eksterne læringsarenaer. Det innebærer at politiet i fremtiden må gis større frihet til søke nye medarbeidere med annen bakgrunn en den rene politifaglige som gis ved PHS. På den måten kan politiet utøve kvalitativ kompetanseplanlegging for å møte økte krav til spesialisering. Som eksempel kan nevnes behovet for personell med kriminalteknisk IKT-kompetanse.

Med hilsen



Geir Gudmundsen
politimester