



POLITIET

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

Deres referanse

Vår referanse

Dato
09.09.2013

Høringssvar - NOU 2013:9 Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer Innledning og sammendrag

Østfold politidistrikt har hatt en bred involvering i eget distrikt under utarbeidelse av høringssvaret. Det har vært et stort engasjement og meningene om de foreslåtte endringene har vært mange og til dels sprikende.

Flere har stilt spørsmål ved tallmaterialet som er benyttet, for eksempel hva som er beregnet som dedikerte ressurser i distriktene når det gjelder forebygging og administrasjon. Det synes også noe tilfeldig hva som er satt som parametere for et robust politidistrikt, for eksempel når det gjelder organisert kriminalitet og operasjonssentraler. Vi har valgt å la dette ligge, og mener det ikke har avgjørende betydning i forhold til hovedlinjene som trekkes opp i Politianalysen. Kriteriene for optimalisering av lokal struktur slik den er skissert i figur 12.32 oppfattes som en skisse til mulige løsninger, og ikke som en fasit på fremtidige tjenestesteder.

Politianalysen oppfattes som et godt grunnlagsdokument for utvikling av norsk politi. Hovedprinsippene i analysen støttes; Politiet bør i større grad konsentrere seg om kjerneoppgavene. Det må en solid ny teknologisk plattform på plass for at arbeidet med et nytt politi skal lykkes. Antallet politidistrikter bør reduseres.

Det har vært en ønsket utvikling at politiet skal ha et sivilt preg. Å forebygge kriminalitet er et av politiets viktigste oppgaver. Uansett hvor og på hvilket tidspunkt vi har diskutert politianalysen, har ett spørsmål framstått som uavklart; **Hva slags politi vil vi ha?** Vi er selvfølgelig oppmerksomme på at dette er et politisk spørsmål, men det er etter vår oppfatning viktig å avklare slike spørsmål før vi kan gi fyllestgjørende tilbakemeldinger på spørsmålet om struktur. De prinsipielle spørsmålene om struktur og lederspenn vil bli kommentert. Det er viktig at politiet så snart som mulig iverksetter et koordinert arbeid knyttet til kvalitet. Våre erfaringer er at det er mulig å utvikle organisasjonen uavhengig av distriktsstruktur ved å fokusere på kvalitet og effektiv ressursbruk. Det vil være enklere å arbeide med utvikling av en ny organisasjonsstruktur når politiets oppdrag er politisk avklart.

Østfold politidistrikt

Administrativ enhet, besøk: Glengsgaten 19
Post: Postboks 73, 1701 SARPSBORG
Tlf: 69 11 33 00 Faks: 69 11 34 07
E-post: post.ostfold@politiet.no

Org. nr.: 983 996 078
Bankgiro: 7694.05.11581

Kommentarer til tabell 11.3 – overføring av polisiære oppgaver

- Transport av varetektsfanger og fremstillinger: Oppgavene foreslås overført til kriminalomsorgen. Vi støtter forslaget.
- Barnehus: Ansvaret foreslås overført til barnvernet eller helsevesenet. Vi støtter forslaget.
- Transport av psykisk syke foreslås overført til helsevesenet. Vi støtter forslaget.
- Ivareta personer som er overstadig beruset: Ansvaret foreslås overført til helsevesenet og/eller kommunen. Vi støtter forslaget.

Kommentar til tabell 11.4 – overføring av forvaltningsoppgaver

Østfold politistrikt har samlet forvaltningsoppgavene i én driftsenhet og utlendingsforvaltningsoppgavene i en egen seksjon for å samle fagmiljøene og få en mer robust og effektiv oppgaveløsning. Politianalysen konkluderer med at de fleste forvaltningsoppgavene ikke lenger skal defineres som politiets kjerneoppgaver. Det er vi delvis enige i, men vi har følgende betraktninger:

- Utstede og tilbakekalle pass: Politiets utstedelse av pass kan i liten grad anses som en arbeidsoppgave som direkte understøtter politiets løsning av kjerneoppgavene. Vi støtter forslaget men ønsker å komme med noen bemerkninger; Politiet vil uansett ha en viktig rolle når det gjelder vedtak om passnekt, beslag og tilbakekalling av pass. Vedtaksmyndigheten for passnekt og tilbakekalling bør utredes nærmere. Det vises til at grunnlaget for slike beslutninger/vedtak så å si alltid fremkommer av politiets registre eller den kunnskap politiet har. Det må finnes praktiske løsninger for å ivareta politiets merknader om passhindringer.
- Godkjenning av vaktelskaper og ordensvakter: Ansvaret er foreslått overført til Brønnøysundregisteret. Å skille utstedelsesmyndighet og kontrollmyndighet vil etter vår oppfatning medføre en fragmentering av ansvaret, være mindre effektivt og medføre en uheldig byråkratisering. Vi støtter derfor ikke forslaget.
- Utlendingsforvaltning – førstelinje saksbehandling og uttransportering: Store deler av utlendingsforvaltningens førstelinje saksbehandling understøtter ikke politiets kjerneoppgaver. I de tilfellene der politiet avdekker falske dokumenter forutsettes det at Utlendingsdirektoratet besitter tilsvarende kompetanse. Vi støtter forslaget om overføring av førstelinje saksbehandling til Utlendingsdirektoratet. Vi støtter også utvalgets forslag om hvilke oppgaver politiet fortsatt skal ha ansvaret for. Innenfor hele utlendingsfeltet er det elementer knyttet direkte til politiets kjerneoppgaver. En spissing av oppgavene slik utvalget foreslår, vil gi politiet bedre mulighet til å konsentrere innsatsen mot disse.
- For øvrig støtter vi forslagene som fremgår av tabellen

Kommentarer til tabell 11.5 – overføring av den sivile rettspleien

Politianalysen fremstår ikke som noen grundig analyse av den sivile rettspleien. Slik kjerneoppgavene er definert i Politianalysen er det imidlertid åpenbart at den sivile rettspleien ikke er en del av disse.

For å øke robusthet og bygge kompetanse innen den sivile rettspleien er det viktig at det åpnes for samling i større enheter. Det er etter vår oppfatning dårlig ressursutnyttelse og en rettssikkerhetsrisiko å ha disse oppgavene spredt slik det er i dag. Østfold politidistrikt mener derfor at det viktigste er å holde oppgavene innen den sivile rettspleien samlet.

Uavhengig av hvor oppgavene skal løses og hvordan man organiserer dette, må det legges til rette for en organisering av oppgavene som ivaretar krav om rettssikkerhet, effektivitet og publikumsvennlighet. Dersom oppgavene ikke flyttes ut av politiet med det første bør det straks settes i gang prosess med endring av politiloven § 16 slik at oppgavene kan organiseres på den mest hensiktsmessige måte i politidistriktene.

Struktur og organisering

Det fremgår av politianalysen at det bør iverksettes en struktur- og kvalitetsreform. Det er vi enige i, dog i motsatt rekkefølge. Kvalitetsreform kan starte umiddelbart. Det finnes etter vår oppfatning og erfaring et potensial til både heving av kvalitet på tjenestene og bedre ressursutnyttelse. Det handler om å gripe mulighetene vi har til å utvikle et bedre og mer effektivt politi. Det vil være direkte hemmende for politiets utvikling om politiet avventer ny struktur før vi starter arbeidet med kvalitetsreformen. Det bør skapes større handlingsrom slik at det blir enklere å foreta hensiktsmessige lokale strukturendringer i og på tvers av politidistriktene.

Politiet skal arbeide kunnskapsstyrt. Dette må det også tas hensyn til når vi skal utvikle fremtidens politi. Vi ser at det er behov for en mer enhetlig styring av politiet. Det må likevel tas hensyn til at vi bor i et land med store ulikheter innen politifaglige utfordringer.

Organiseringen skal klargjøre roller og ansvar. Vi ser at kontrollspennet til politidirektøren er stort og bør justeres vesentlig. Det samme behovet for et overkommelig rapporteringsspenn vil være gjennomgående for hele organisasjonen, på alle nivåer. Med dette utgangspunktet mener vi at politianalysen i for liten grad tar opp konsekvensene av de strukturelle valgene som rapporten skisserer. Hvis rapporteringsspennet som skisseres legges til grunn i det endringsarbeidet vi skal inn i, vil det nødvendigvis være behov for minst ett organisatorisk nivå til. Hvis det ikke skal være flere nivåer vil det kreve en kraftig reduksjon i antall driftsenheter og tjenesteenheter, utover det som er foreslått i politianalysen.

Hva som er riktig nivå av 6, 10 eller 18 politidistrikter er som nevnt vanskelig å være sikker på før det er besluttet hva som skal inngå i politiets oppgaveportefølje. Vi velger å gi våre kommentarer i forhold til de politidistriktene Østfold politidistrikt er foreslått inn i.

Regionsmodell - 6 politidistrikt

- For vårt vedkommende omfatter regionsmodellen Oppland, Hedmark, Romerike, Follo og Østfold. Distriktet blir robust og vil kunne håndtere alle oppgaver som tilligger politiet. Distriktet vil omfatte et stort antall enheter med til dels svært forskjellige utfordringer. Rapporteringsspennet til politimesteren/sjefen for regionen må tilpasses et akseptabelt kontrollspenn. Uansett hvilken organiseringsmatrise man velger vil man måtte opprette et nytt organisatorisk nivå – kanskje fylkesinndelt. Med mindre man gjennomfører en relativt omfattende justering av driftsenhets-/tjenesteenhetsstrukturen vil det være aktuelt med ytterligere ett nivå. Særorganenes rolle må omdefineres og ressursene bør flyttes til regionene.

Mellommodell – 10 politidistrikt

- I denne modellen er Romerike, Follo og Østfold samlet. Distriktet vil fortsatt være robust. Dessuten har disse distriktene mer likeartede kriminalitetsområder og mange av de samme utfordringene. Distriktet vil ha landets desidert største grenseoverganger både hva gjelder land, med Svinesund og Ørje som de største, og luft med Gardermoen (OSL) og Rygge (MLR). Kompetansemessig og i forhold til kriminalitetsomfang vil distriktet være av stor betydning for den nasjonale kriminalitetsbekjempelsen. Det vil være nødvendig å opprette et nytt organisatorisk nivå samtidig som antall driftsenheter og tjenestesteder reduseres. Særorganenes rolle vil fortsatt måtte omdefineres og ressursene bør i stor grad tilføres distriktene.

Fylkesmodellen: - 18 politidistrikt

- Modellen forutsetter at Østfold politidistrikt får ansvar for hele Østfold fylke. Østfold er et fylke med stor folketetthet og en tjeneste som i stor grad preges av grenseproblematikk. Distriktet har i løpet av de siste to årene jobbet målrettet for å rydde i roller og ansvar. Vi har organisert tjenesten med henblikk på mer spesialisering og økt kvalitet. I en fylkesmodell vil distriktet ikke bli like robuste på alle nivåer som i de to andre modellene. Vi mener allikevel fortsatt at modellen kan gi tilstrekkelig robusthet. Det må uansett modell i større grad enn til nå legges vekt på de betydelige utfordringene og det store potensialet distriktet har når det gjelder kriminalitetsbekjempelse på grunn av grenseproblematikk. Dette bør hensynstas ved ressurstildeling. I en fylkesmodell vil politidistriktet i større grad være avhengig av at særorganene bistår i svært ressurskrevende og kompetansekrevende saker.

Regionsmodellen og fylkesmodellen har klare likhetstrekk. Det begrunner vi med at en regionsmodell vil kreve opprettelse av et nytt nivå, og det er da nærliggende å ha en fylkesinndeling på nivået under. Uansett hvilken modell som blir valgt er det viktig med tydelighet når det gjelder roller og ansvar i fordeling av oppgaver mellom særorgan og politidistrikt. Ved valg av politidistriktsstruktur kan det ikke legges avgjørende vekt på dagens domstolsstruktur, som også er under vurdering.

Vi har ikke konkludert med hvilken modell som bør velges, men kommer gjerne tilbake med anbefaling når samfunnets oppdrag til politiet er nærmere avklart.

Administrative oppgaver

Økonomi

Politianalysen påpeker at politiet ikke har opprettet fellesfunksjoner for lønn/regnskap. Dette er noe unyansert da politiet i dag skanner alle sine inngående fakturaer og drifter sitt regnskap sentralt ved SI og lønnen blir kjørt sentralt ved DFØ. Dette er tjenester som driftes av institusjoner utenfor etaten, og der politiet sentralt betaler for tjenestene.

Disse tjenestene kan utvides, men allikevel må en lønnsmelding ”starte” i distriktet/driftsenheten og en faktura må attesteres/budsjett disponeres i distriktet/driftsenheten. Dette er essensielt for å følge økonomiregelverket og bestemmelsene for økonomistyring i staten med tanke på kontroll av utbetalinger.

Oppgaver	Kan samles	Bør ikke samles	Kommentar
Regnskapsavslutningen og rapportering til statsregnskapet	X		
Enkelte avstemminger	X		
Rapportering innenfor lønnsområdet	X		
Utsendelse samt oppfølging av utgående fakturaer (refusjonskrav)	X		
Sentralisert lønnsfastsettelse samt lønnsmeldinger		X	1)
Budsjettfordeling og oppfølging av budsjett		X	2)

Som nevnt krever dette helt andre IKT - systemer enn hva etaten disponerer pr i dag, og er en forutsetning for at sentralisering skal lykkes.

1) Om det er fornuftig å sentralisere selve fastsettelsen av lønn og lønnsmeldinger, er usikkert. Dette gjelder også som nevnt behandling av fakturaer – det må gjøres der bestillingen har skjedd – slik det gjøres i dag med sentral scanning for hele politinorge i Mo i Rana og utsendelse til den enkelte attestant. Lokalkunnskap er her en viktig faktor for å unngå feil lønns- og fakturautbetalinger. Oppgavene kan samles, men det vil kreve en controllerfunksjon regionalt/lokalt.

2) Budsjettfordeling og oppfølging av budsjett ser vi vanskelig for oss at kan bli gjort i en felles regnskap/lønnsentral for hele politiet. Kompetanse om budsjett/økonomi må være tilgjengelig lokalt for å kunne foreta en reell tolking og oppfølging av økonomirapportene – selv om rapportene eventuelt produseres/genereres ved en felles regnskaps/lønnsentral.

HR

Innen lønnsområdet er det absolutt mulig å kjøpe en større del av tjenesten eksternt. Det er imidlertid viktig å understreke at også eksterne leverandører har behov for input fra lokale HR-medarbeidere. Erfaring viser at ekstern lønnskjøring er avhengig av mer rigide frister og formater. Dette forutsetter lokal kapasitet. Basert på erfaringer med DFØs fullservice-løsning, er det minst like tidkrevende å oversende bilag i forbindelse med alle endringer på lønn (et skjema pr. endring) som det er å legge inn endringer direkte i SAP (gjøres på distriktsnivå i dag).

Oppgaver knyttet til HR vil fortsatt kreve lokal kunnskap og tilstedeværelse. Analysen legger opp til at mer ansvar delegeres til den enkelte leder. Dette forutsetter at det er kapasitet på distriktsnivå og lokalt til å sørge for nødvendig oppfølging, opplæring og lederstøtte. Lederstøtte er fra vårt synspunkt relasjonsbasert. God lederstøtte er avhengig av at det finnes fagpersoner innen HR som sitter nært nok til å kjenne ledere, ha en oversikt over oppgavene, organisasjonen og mulighetene som finnes lokalt.

I forbindelse med endringene som er skissert i Politianalysen må ledere gis bistand og støtte i gjennomføring av endringer (endringskompetanse). Større distrikter krever en mer helhetlig styring og tydelige prioriteringer, og lederkompetanse og lederutvikling vil være sentrale arbeidsområder for HR i fremtiden.

Fleksibilitet innad i distriktene trekkes frem som en av fordelene med seks store politidistrikt. Vi ser imidlertid en fare for at store distrikter vil gi redusert fleksibilitet.

Ressursene blir mer uoversiktlige og det vil etter vår mening være mer krevende å flytte personell rundt i distriktet. Ut i fra et HR-perspektiv mener vi rapporten gir uttrykk for en overdreven tro på mulighetene for å flytte mennesker over store avstander. I denne sammenhengen er arbeidsgiver avhengig av å ta personalmessige hensyn. Generelt sett er vi enige i at det må holdes god framdrift i prosessen, men den må samtidig være realistisk og sikre at ansatte i organisasjonen får tid til å omstille seg. I arbeidet videre må de ansatte trekkes med i prosessene og gis en reell mulighet til å medvirke. Her er både lokal og sentral administrativ støtte viktig for tilrettelegging.

En kvalitetsreform i politiet må også se på de kulturelle aspektene ved organisasjonen. Dersom vi på sikt skal kunne heve kvaliteten på arbeidet vårt, må vi legge til rette for en å dele kompetanse, erfaringsdeling og læring. Dersom politiet skal bli en lærende organisasjon, må det være ressurser innen HR som kan fasilitere og følge opp dette.

Totalt sett er gevinstpotensialet som fremgår av politianalysen etter vår oppfatning altfor ambisiøs.

Anskaffelser

Anskaffelser kan i større grad sentraliseres gjennom rammeavtaler som gjøres tilgjengelige for etaten. Vi støtter forslaget om en mer sentral plassering av anbuds- og innkjøpsoppgavene. En forutsetning for å kunne få fullt utbytte av sentrale anskaffelser er at det finnes kompetanse sentralt med kapasitet til å bistå distriktene. Det vil også være nødvendig med lokal kompetanse til oppfølging av avtaler.

Politiets kjerneoppgaver

Vakt og beredskap

Forutsetningen for å lykkes med politianalysens intensjon er at det frigjøres ressurser som kan overføres til vakt og beredskap. Det er ingen tvil om at større operasjonssentraler vil håndtere spesielle hendelser på en bedre måte med en tilstrekkelig bemanning. Bemanningen som skisseres i analysen er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig.

Vakt og beredskap er også å forebygge kriminalitet og respondere på publikums henvendelser. Det er viktig med økt fokus på og utvikling av den forebyggende tjenesten slik at vi ikke utelukkende fremstår som et hendelsesstyrt aksjonspoliti.

Vi forutsetter desentralisert lokalisering i regionene noe som vil skape lokal tilstedeværelse og god lokalkunnskap. En styrket tilstedeværelse lokalt vil gi en bedre døgntilgjengelig beredskap og kortere responstid. Politianalysen sier lite om kompleksiteten med administrasjon av politiarrest. Dette bør utredes med tanke på effektiv organisering.

Etterforskning

I et etterforskningsperspektiv oppleves de foreslåtte strukturelle endringene (samling av fagfelt, robuste fagmiljøer) i det alt vesentlige å være både påkrevd, riktige og viktige for både å videreutvikle, men også ta inn over seg fremtidens utfordringer innen etterforskning. Selv om kriminaliteten de siste årene har gått ned, blir den samtidig mer organisert og kompleks. Gjennom stadig høyere krav til kvalitet, oppklaring, kort saksbehandlingstid og adekvate reaksjoner, oppleves det å samle robuste fagmiljøer med spisskompetanse innenfor enkelte kriminalitetstyper å være en påkrevd endring.

Sentrale mål om en målrettet og effektiv straffesaksbehandling av høy kvalitet som ivaretar rettsikkerhet og menneskerettigheter underbygger også det samme behovet.

En samling av robuste fagmiljøer harmonerer også godt med både Regjeringen og Stortingets mål om styrket etterforskningsinnsats. Det er herunder tydelige krav til forbedret innsats mot de miljøer som begår kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, og som nettopp er både komplekst og ressurskrevende å etterforske. Styrket etterforskningsinnsats innen vold i nære relasjoner, sedelighetssaker, miljøkriminalitet, hvitvasking, menneskehandel, grov narkotikakriminalitet m fl kan også nevnes.

De foreslåtte strukturelle endringene skal legge forutsetninger for et kompetent og robust lokalt politi. Balansegangen mellom et robust og kompetent lokalpoliti og oppbygningen av robuste fagmiljøer oppleves som utfordrende.

Kvalitetsreformen har som formål å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling knyttet til kvalitet og prestasjoner. Forslagene i politianalysen oppleves likevel å ha mer strukturendringer i seg enn fokus på kvalitet.

Mye av den kritikken som rettes mot politiets etterforskning handler om mangelfull kvalitet, begrenset kapasitet og sviktende kompetanse. Det er usikkert om Politianalysen i tilstrekkelig grad har tatt innover seg hva som kreves av fremtidig etterforskning og hva som skal til for å kunne oppnå god kvalitet. (Bearbeidelse av lyd og bilde avhør er ett eksempel, bearbeidelse av store mengder IP-avlytning og annen KK med tolker og kvalitetskontroller et annet). Nasjonale standarder blir viktig og er etterlenget.

Selv om det legges til grunn en fremtidig konsentrasjon om kjerneoppgavene og en betydelig effektivisering som resultat av de foreslåtte strukturelle endringene, oppleves det likevel å være en ikke ubetydelig ressursknapphet i politiet. Gevinstplanen oppleves også her som ambisøs.

Forebyggende politiarbeid

Politiets viktigste oppgave er å forebygge kriminalitet. Gjennom å ta i bruk etterretning, analyse (både strategisk og operativ) og få implementert det forebyggende politiarbeidet i hele organisasjonen vil være av avgjørende betydning for å kunne jobbe kunnskapsstyrt i et fremtidsrettet politi. En del av det forebyggende arbeidet vil i mange tilfeller være avhengig av kapasitet utover det å være hendelsesstyrt. Fokuset på å skape slik kapasitet synes i begrenset grad å være berørt i analysen og antas å ha en viss innvirkning på den gevinstplanen som presenteres.

Måten politiet bedriver etterretning på må utvikles hvis vi skal være rustet for fremtiden. Etterretning er av avgjørende betydning for informasjonsflyt og har et betydelig forbedringspotensial i både kapasitet og kompetanse i innhenting, bearbeidelse og videreformidling av informasjon. Et fremtidsrettet politi må i langt større grad ta i bruk etterretning for å forebygge kriminalitet.

Verdier og valg

Politianalysen har samlet betydelig materiale og fakta om norsk politi. Uavhengig av de innsamlede data står vi overfor viktige verdispørsmål i vurderingen av hva slags politi vi skal ha i fremtiden.

Mange av de oppgavene som er foreslått fjernet fra politiet er historisk betinget og kan med fordel overføres til andre. Politiets hovedoppgave er å skape trygghet for befolkningen. Utfordringene med endringene som omtales i Politianalysen er ”å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt politi der befolkningen bor og samtidig utvikle robuste spesialistmiljøer”, jf sammendraget, side 9. Ved nedleggelse av enheter kan lokalmiljøet i kommunen og befolkningen få en oppfatning av at de ”mister” sitt lokale politi. Dette kan i alle fall på kort sikt gå utover publikums trygghetsfølelse og tilliten til politiet.

Med hilsen

Beate Gangås
politimester

Saksbehandler:
Erik Ulfeng Hansen
Tlf: