

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 OSLO

Deres referanse

Vår referanse
2012/02643-28 008

Dato
9.9.2013

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

Innledning

Det vises til e post av 1. juli fra Politidirektoratet om høring av NOU 2013:9. Under følger innspill fra Telemark politidistrikt.

Norsk politi har vært utsatt for massiv kritikk gjennom lang tid. En rekke eksterne og interne utredninger og rapporter har påvist at det er et stort og grunnleggende behov for endring og utvikling. Dagens politi er ikke i stand til å møte samtidens utfordringer og samfunnets forventninger på en best mulig måte.

Telemark politidistrikt er svært fornøyd med at politianalysen har levert klare anbefalinger for det videre arbeidet med endringer i politiet. Politidistriktet har de siste årene jobbet systematisk med endring og utvikling, for å gi Telemarks befolkning en bedre polititjeneste og større trygghet. På flere og viktige områder har ønskede endringer og omstruktureringer ikke latt seg gjennomføre, på grunn av ulike hindringer og begrensninger. Våre erfaringer fra utviklingsarbeidet i eget distrikt gir oss grunnlag for å gjenkjenne politianalysens vurderinger og konklusjoner.

Telemark politidistrikt slutter seg til hovedkonklusjonene i politianalysen, med noen viktige utfyllende kommentarer. Det overordnede perspektivet, som er nedfelt i tittelen *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*, oppfattes som treffende og dekkende for hva som må være et hovedmål for utviklingen av politiet i årene framover. Det er viktig at utviklingsarbeidet fra nå av drives med samlet gjennomslag for hele etaten, og ikke kun av hvert distrikt på sin lille tue.

Telemark politidistrikt

Det er vår oppfatning at politianalysen gjennomgående holder god kvalitet. Politiet må utvikles og drives med en kunnskapsbasert og analytisk tilnærming, med mindre vekt på historiske begrunnelser og politiske forhold. Beslutninger om struktur, oppgaver, utvikling og prioritering i norsk politi må baseres på kjente kriterier for hva polititjenesten skal inneholde. En sentral del av det analytiske grunnlaget må være beregningsmetoder basert på kriminalitet, hendelser, befolkning og infrastruktur.

Tiden er moden for endring i norsk politi, og det er viktig at de overordnede politiske beslutningene kommer så raskt som overhodet mulig, og i alle fall ikke senere enn i Stortingets vårsesjon 2014.

I det følgende kommenteres enkelte punkter i politianalysen noe mer inngående, med sikte på å redegjøre for noen viktige synspunkter på veien videre i norsk politi.

STRUKTURREFORMEN

Fokus på kjerneoppgavene og endring i politiets oppgaver

Telemark politidistrikt støtter fullt ut politianalysens forslag om større vekt på politiets kjerneoppgaver, og en reduksjon i politiets oppgaver som ikke direkte støtter opp om disse. Det brede oppgavetilfanget i politiet skaper mange utfordringer, blant annet knyttet til ledelse, kompetanse og ressurser. Det som tidligere har vært skrevet om politirollen, med betoning av sammenhengen mellom et bredt oppgavetilfang og politiets sivile preg, bør ikke lenger være retningsgivende for de endringene politiet nå står overfor. Det sivile preget bør opprettholdes, men ikke i form av et bredt sett av sivilrettslige og forvaltningsmessige oppgaver.

Alle de foreslåtte områdene i analysens vedlegg nummer 3 bør vurderes for flytting. Den nærmere utredningen av hvilke oppgaver som bør flyttes, må komme i gang allerede høsten 2013, blant annet fordi det er behov for endringer i svært mange ulike lover og forskrifter. I tiden fremover er det svært viktig å ivareta medarbeiderne ved god involvering og informasjon.

Vi er bekymret for at en nærmere utredning vil vise at politiet håndterer den øvrige oppgaveporteføljen så kostnadseffektivt, at flytting ikke "lønner seg". I den forbindelse vil vi understreke at områder som utlegg, gjeldsordning, naturskadeskjønn mm etter vår vurdering drives for billig i politidistriktet i dag. En presset ressursituasjon har over tid ført til at disse områdene ikke kan få nødvendig prioritet sett opp mot andre oppgaver, med de følger det får for kvalitet og saksbehandlingstid. Vi er ikke tilfredse med tjenestetilbudet til befolkningen på disse områdene, og mener at oppgavene kan løses bedre utenfor politiet.

Færre politidistrikter

Politianalysen legger opp til en kraftig reduksjon i antall politidistrikter, fra dagens 27 til seks. Med utgangspunkt i politiets hovedmål (ref. politilovens § 2) har utvalget identifisert et sett med kriterier som sentrale for at politiet skal kunne lykkes med sine hovedoppgaver. Etter vårt syn er dette en god metode for å finne et felles ståsted for organisering av

virksomheten. Det er avgjørende at denne tilnærmingen legges til grunn i den videre behandling av endringene i norsk politi.

Politidirektørens kontrollspenn, med personalansvar for over 40 ledere, umuliggjør en samlet strategisk ledelse og styring av politiet. Politimesterne får ikke en direkte og løpende dialog med toppledelsen, og kan ikke delta i viktige strategiske beslutninger for virksomheten. Dette er en vesentlig grunn til de store variasjonene i politi-Norge, og til at politiet ikke evner å endre og utvikle polititjenesten i tråd med utvikling og forventninger i samfunnet.

Etter vårt syn bør en reduksjon av antall politidistrikter være så kraftig at det er mulig å hente ut de gevinstene som utvalget har beregnet. Fylkesmodellen vil ikke gi tilstrekkelig kraft, og gir ingen endring for Telemark sin del. Antall politidistrikt bør ligge ned mot utvalgets hovedanbefaling, men dog med forbehold om mulighet for endringer i grensdragningene i politianalysens forslag.

Telemark er del av en region som må regnes som foregangsregion i forpliktende distriktsovergrepene samarbeid i politi-Norge. Telemark har forpliktende samarbeid på en lang rekke områder med politidistriktene Vestfold, Søndre (og dels Nordre) Buskerud og Asker og Bærum. Erfaringene med Grenseløs-samarbeidet mot utenlandske mobile vinningskriminelle har vist noe av potensialet. Gjennom flere år har vi også samarbeidet på en rekke andre områder, med gode erfaringer. Etter utredning i Samkrim-prosjektet utvides samarbeidet i regionen ytterligere i disse dager, blant annet innenfor erfaringslæring, strategisk og operativ analyse og beredskapsordning for kriminalteknikk. Disse erfaringene gir oss et godt grunnlag for å se potensialet i et større politidistrikt.

Samarbeidsflaten er vesentlig mer begrenset mot Agder politidistrikt. Det samarbeides på noen få områder, og mer sporadisk. Kriminaliteten og menneskene som begår den beveger seg i større grad i vår eksisterende samarbeidsregion enn mot Agder. Vi ser derfor at en større region (politidistrikt) er mer naturlig i retning av Vestfold, Buskerud og Asker og Bærum enn mot Agder.

Telemark politidistrikt er enig i politianalysens forslag om at de nye politidistriktene organiseres etter en felles organisasjonsmodell, med en funksjonell organisering som grunnprinsipp. Telemark politidistrikt har de siste årene iverksatt organisasjonsendringer som langt på vei sammenfaller med politianalysens anbefaling til framtidig funksjonell organisering av de nye større regionene. Målet har vært å styrke vår evne til å håndtere alvorlige og kompliserte hendelser og straffesaker. Erfaringene tyder imidlertid på at politidistriktet er for lite til å opprettholde tilstrekkelig slagkraft på de aktuelle spesialområdene. De spesialiserte enhetene er gjennomgående for sårbare. Kombinert med mangel på fleksibilitet på grunn av mange små lensmannskontorer som skal betjenes, har vi vært nødt til å smøre våre ressurser svært tynt utover.

Spesialiseringen er helt nødvendig, men forutsetter større politidistrikter og færre tjenestesteder. Telemark politidistrikt støtter politianalysens understreking av at det lokale politiet og spesialistmiljøene må virke sammen som én organisasjon, og at det betinger et kompetent og tilstrekkelig lokalt politi.

Ett sentralt tema ved omstrukturering må være politidistriktets evne til å håndtere større hendelser og kriser. Større politidistrikter gir mer robuste og spesialiserte

operasjonssentraler som bedre kan ivareta store hendelser og kriser. På den annen side vil en slik regionalisering kunne utfordre lokalkunnskapen som ligger i dagens organisering. Tilgjengelige teknologiske virkemidler kan bidra til å løse disse utfordringene. Vi tror samtidig at innsatsleders kompetanse og lokalkunnskap vil bli enda viktigere. Et tilstrekkelig antall innsatsledere lokalt er derfor en nøkkelfaktor.

Tjenestestedsstruktur

Politianalysen viktigste konklusjon når det gjelder tjenestestedsstruktur er behovet for å gi politidirektøren fullmakt og handlingsrom til å organisere sin egen virksomhet. Kommunene har i dag vetorett mot nødvendige organisasjonsendringer i politiet, uten å ha forutsetninger for å kunne vurdere og ta hensyn til politiets helhetlige ansvar for kriminalitetsbekjempelse og befolkningens totale trygghet. Vi slutter oss til politianalysens synspunkt, og ber om at denne endringen gis høy prioritet.

Politianalysen viser at den lokale polititjenesten gradvis utarmes i dagens tjenestestedsstruktur. Telemark politidistrikt slutter seg til at det lokale politiet må styrkes, gjennom økt politibemannning og færre små tjenestesteder. Vår oppfatning er at politiets responsevne og tilstedeværelse i lokalsamfunnene vil øke dersom disse endringene gjennomføres i tilstrekkelig grad.

Mange av dagens små lensmannskontorer er sårbare, og svært avhengig av enkeltpersonenes interesse og kompetanse. Lensmennene må ha kunnskap og kompetanse innen svært mange fagområder, og er ofte alene i det forebyggende arbeidet. Ordningen er i tillegg til å være personavhengig, svært sårbar for fravær.

Vi har et høyt antall ledere i politidistriktet, med krav til spesialisert etterforskning og påtale, spesialiserte operative funksjoner og mange enheter. Kritikken vi får på manglende styring, ledelse og resultater henger nært sammen med at vi har mange ledere av tjenestesteder med svært få medarbeidere. Det skaper vanskeligheter med informasjonsflyt, involvering, gjennomføringsevne, fleksibilitet, kompetanse, profesjonell personalledelse osv.

Undersøkelser blant egne ansatte viser at flertallet av medarbeiderne ved de mindre lensmannskontorene ønsker større fagmiljøer og arbeidsfellesskap. Vi har store utfordringer med rekruttering og stadig utskifting ved de minste kontorene. Rekrutteringen av lensmenn har også vært utfordrende, med få søkere til ledige stillinger.

Telemark politidistrikt har siden 2009 forsøkt å få tilslutning fra kommunene til en reduksjon fra 17 til 6-8 tjenestesteder, uten å lykkes nevneverdig. Politianalysens matematiske modellering av antall tjenestesteder i ny struktur i Telemark er forbausende likt de planer og ønsker politidistriktets ledelse har hatt for sammenslåing. Det tyder på at analysens kriterier for god polititjeneste sammenfaller godt med politidistriktets egne vurderinger av hvordan vi bør organiseres for å kunne tilby en bedre polititjeneste.

Eksempelet fra Vestoppland politidistrikt er overførbart til de utfordringer som Telemark politidistrikt har. Gevinsten ved en sammenslåing av kontorene i analysens eksempel skulle tilsi at vi står igjen med et antall kontorer som har 10 til 20 medarbeidere, istedenfor som nå, med mange kontorer med færre enn 5 medarbeidere. Etter vårt syn vil det gi en størrelse

på kontorene som samlet sett er bedre egnet til å ivareta døgnkontinuerlig patruljetjeneste, mer målrettet forebygging og større og mer kompetente etterforskningsmiljøer.

Alt i alt er det vår oppfatning at antall tjenestesteder må reduseres og de gjenværende kontorene styrkes. I tråd med utvalgets anbefaling bør en slik sammenslåing av kontorer skje etter utredning og anbefaling av de nye politidistriktene og ved politidirektørens beslutning.

Vi vil samtidig peke på at vi ikke må komme i en situasjon hvor politidistriktene blir regionalisert, mens tjenestestedsstrukturen består. Det vil ikke gi den gevinsten som er helt nødvendig for å styrke politiets tilstedeværelse og nærhet til befolkningen. I tillegg vil det gi et svært stort kontrollspenn for ny regionspolitimester med alle de underliggende enhetene vedkommende ville få ansvar for. Dette øker faren for at det oppstår flere ledernivåer.

Et lokalt forankret politi

En hovedutfordring i den videre utviklingen av norsk politi er å synliggjøre hva kommunene og befolkningen i lokalsamfunnene utenom de store bysentraene kan forvente, og konkretisere hva et nært og lokalt forankret politi vil bestå i.

I Telemark inviterte vi ordførerne til dialogmøte om politianalysen. I det følgende formidles noen av signalene fra møtet, som må verdsettes som innspill fra befolkningens fremste valgte representanter. Mange av ordførernes grunnsynspunkter deles også av mange ansatte i politiet, som brenner for en polititjeneste med nær tilknytning til lokalsamfunnene.

Ordførerne og kommunene er generelt opptatt av politiets tilstedeværelse, og spesielt tilknytningen til og kunnskapen om innbyggere og lokalsamfunn. Flere ordførere uttrykte forståelse for behovet for endringer i norsk politi, og sa at de ønsker å bidra til det.

Det er en viss bekymring blant ordførerne for at sentralisering og større enheter vil medføre en ytterligere omprioritering og utarming av knappe lokale politiressurser. Tidligere erfaringer med store offentlige reformer utfordrer tilliten til at det vil skje en reell styrking av det lokale politiet. De som står i fare for å miste lensmannskontoret er oppriktig bekymret for at dette vil gi et mindre synlig og tilstedeværende politi i deres områder.

Det er betydelig forståelse i Telemark for at politiet ikke kan være over alt, og at store avstander tilsier at det kan ta noe tid før politiet kommer, også ved behov for akutt innsats. Man opplever imidlertid i dag at det kan ta så lang tid før politiet kommer, at de andre nødetatene i en lengre periode må ivareta politets oppgaver på et skadested. Politiet blir regelmessig kritisert for at det tar for lang tid før politiet kommer i øvre deler av Telemark. Det er krevende å balansere innsatsen mellom tilstrekkelig beredskap i øvre deler av fylket og mengdekriminalitet og etterforskning i Grenland.

I tillegg til operative innsatsevne og beredskap, er kommunene opptatt av forebygging, tett samarbeid mellom kommune og politi, og den store betydningen av at politiet kjenner folk og er synlige i lokalsamfunnet. Et tilstedeværende og synlig politi blir oppfattet som trygghetsskapende i seg selv, og også som en nødvendig betingelse for gode resultater. Det er en viss bekymring for at fokus på døgnkontinuerlig ordenstjeneste kan medføre at vi i første rekke får et "aksjonspoliti", som først kommer når det skjer noe alvorlig. Det er ikke

en ønsket utvikling. I tillegg til operative oppdrag og straksetterforskning, må det lokale politiet ha kraft til å drive regulær etterforskning i sakene som ikke fanges opp av spesialistmiljøene.

Ordførerne ønsker et klarere og mer konkret bilde av hva som kan forventes av det framtidige politiet i form av lokal innsats og tilstedeværelse. Det ble etterlyst retningslinjer i forhold til responstid og responsevne, som kan virke dimensjonerende for polititjenesten. Det vil bidra til å avklare forventningene til politiets akutte innsats. Samtidig er det behov for å vise hvordan man konkret ser for seg at større og mer robuste tjenestesteder kan opprettholde og videreutvikle den forebyggende innsatsen og kunnskapen i den enkelte kommune.

Fra politiets side anerkjenner vi behovet for å opprettholde og videreutvikle tett kontakt mellom politiet og lokalsamfunnene. Den kompetansen og kunnskapen som et lokalt forankret politi representerer er av reell og vesentlig verdi. Samspillet mellom befolkningen og politiet skaper effektiv kriminalitetsbekjempelse i områder med små politiressurser. Når tida er knapp kan kjennskap til ressurser og kapasiteter i lokalsamfunnene også bety forskjell mellom liv og død.

Etter vårt syn vil det i ny struktur være nødvendig å peke ut øremerket personell som har ansvar for samarbeid og forebygging. Med større enheter er mulighetene for å spesialisere det forebyggende politiet større. En mer robust organisering gir mulighet for å kretsamle personell og gjøre en ekstra innsats, som nåværende struktur gir lite rom for.

Det forebyggende arbeidet som har vært drevet ved Grenland politistasjon er et eksempel på hvordan forebyggende arbeid kan organiseres på en effektiv, tilfredsstillende og tillitsvekkende måte. Gjennom oppsøkende virksomhet i miljøene dannes selve grunnlaget for kontakt, tillit, trygghet og kunnskap. I det reaktive sporet kombineres etterforskning med samtaler og rådgivning, herunder tidlig foreldreinvolvering, samarbeid med konfliktråd, kommuner og barnevern om egnede reaksjonsformer. Det tverretatlige samarbeidet og synergiene som dette gir, blir stadig viktigere. Det dreier seg blant annet om nettverksgrupper rundt ungdomsskoler og videregående skoler, og diverse arbeidsgrupper innen SLT-samarbeidet.

Med nyttige arenaer og gode, varige relasjoner på plass, vil man i tillegg til vanlig ungdomskriminalitet også kunne fange bekymringer rundt nyere utfordringer som begynnende ekstremisme, forestående tvangsutsendelser til tvangsgifting, koranskoler osv. Vi har også gode erfaringer med nyere straffereaksjoner som konfliktrådet, oppfølgingsteam og stormøter med oppfølgingsteam, samt en rekke andre konkrete verktøy som har betydelig forebyggende effekt i ungdomsmiljøene.

KVALITETSREFORMEN

Telemark politidistrikt er enig i hovedtrekkene i kvalitetsreformen. Dette henger nært sammen med arbeid som allerede er iverksatt i oppfølgingen etter 22/7. Det ligger et stort potensiale i bedre utnyttelse av teknologi og bedre ledelse og styring.

Utvalgets analyser viser at økningen i politietatens budsjetter gjennom de siste årene for det meste har tilfalt særorganer og Oslo politidistrikt. Politidistriktene for øvrig har sett lite til

den mye omtalte veksten i budsjettene til norsk politi. Veksten i tildelingen til Telemark politidistrikt dekker kun kostnadsveksten i samme periode. Fra 2009 til 2012 har vi redusert antall ansatte med 25. Vi mener selv at vi ut fra forutsetningene har gjort det vi kan for å få mest mulig politikraft ut av de midlene vi har til rådighet.

Når det gjelder dimensjonering av administrasjon, mener vi at det er behov for å balansere forventningene om økt kostnadseffektivitet ved færre administrativt ansatte opp mot et behov for å øke kvaliteten i oppgaveløsningen. Telemark er rangert som det 4. mest kostnadseffektive politidistriktet. Samtidig mener vi at det er både viktige og lovpålagte oppgaver som ikke blir utført eller ikke blir utført tilfredsstillende i vårt politidistrikt. Eksempler kan være strategisk kompetansestyring, systematisk opplæring av nye ledere og medarbeidere, controllerfunksjon, mer komplekse økonomiske analyser, systematisk arbeid med forbedring og utvikling av arbeidsprosesser osv. Generelt sett er driften så presset, at det er ikke rom for å bruke ressurser på et så sentralt område som strategisk utvikling.

Telemark politidistrikt støtter forslaget om å flytte administrative oppgaver til det foreslåtte politiets fellestjenester i POD. Vi mener også at gjennomføringsplanen for samling av administrative støttefunksjoner på nasjonalt nivå i politiets fellestjenester framstår som vel ambisiøs. En samling av for eksempel lønn og regnskap vil kreve utredninger og endringer i systemer som antakelig vil kreve mer tid enn foreslått.

Vi er også positive til at utvalget har pekt på behovet for å tilføre politiet ekstra midler i forbindelse med omstillingsarbeidet. Det er et viktig signal å anerkjenne at store omorganiseringer koster for de betaler seg.

Vi støtter også utvalgets konklusjon om at strukturreformen og kvalitetsreformen henger nært sammen. Den ene vil ikke lykkes uten den andre. Uten omfattende endringer i politiets organisering og oppgaver vil det være vanskelig å få til større endringer i måten politiet arbeider på, evnen til å levere resultater, styring og ledelse osv.

Avslutning

Til sist vil vi igjen understreke behovet for rask endring. Vår virksomhet har vært utsatt for kritikk over lang tid. Våre ansatte ønsker å levere trygghet og gode tjenester til Telemarks befolkning. Nå er det på tide for politikere og politi å være handlekraftige, ta beslutninger og gjennomføre disse.

Med hilsen

Rita Kilvær
politimester