



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

motatt DOKS 28 OKT 2004

Justisdepartementet

JUSTISDEPARTEMENTET

28 OKT 2004

SAKSNR.: 200401096

AVD/KONT/BEH: KBA B-R/ISW

DOK.NR. 126 ARKIVKODE 625

Deres referanse
200401096 B-R ISW

Vår referanse
2004/01584-23 008

Dato
19.10.2004

Utredning om forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten - høringsvar

Vi viser til Justisdepartementets brev av 27.05.04. Politidirektoratet har sendt utredningen på høring til samtlige politidistrikter, Politihøgskolen, Politiets data- og materieltjeneste, Kriminalpolitisenralen med svarfrist til 15. september 2004. Høringsuttalelsen er bygd opp i tråd med anbefalingene i kapittel 13. Hvert enkelt punkt kommenteres for seg. Innledningsvis gis det noen generelle kommentarer.

1. GENERELT

Politidirektoratet er opptatt av å ha en effektiv og hensiktsmessig nødmeldetjeneste som sikrer at publikum uansett hvor de bor i landet får nødvendig hjelp når det er behov for det. Nødmeldetjenesten er derfor en viktig tjeneste for samfunnet og en viktig oppgave for politiet.

Den foreliggende utredningen gir en god framstilling av dagens system og peker på viktig utfordringer for å effektivisere nødmeldetjenesten. Utredningen er et godt utgangspunkt for videre behandling. I forståelse av kompleksiteten av temaet mener vi likevel at utredningen slik den foreligger har en del svakheter, og flere forhold bør utredes nærmere.

Blant annet finner vi det ikke dokumentert at utredningens anbefalinger vil gi en bedre kvalitet på nødmeldetjenesten. Det vises til at mange andre land har en annen organisering og anbefalingene bygger primært på studier av løsninger i andre land. Det vises også til EU-krav om felles europeisk nødnummer, men opplistingen viser at det er store forskjeller både med hensyn til antall nødnummer og organisering.

Utredningen har spesielt trukket fram organiseringen i land som Storbritannia, Danmark og Finland hvor man har forskjellige strukturer på felles tjenester. Utredningen mener at man ut fra et beredskapssyn, med fokus på storulykker og katastrofer, er det en fordel med felles nødmeldesentraler fordi dette gir et grensesnitt for omverdenen å forholde seg til, og gode muligheter til å koordinere innsatsen fra ett knutepunkt, og mener at Finlandsmodellen ideelt sett er å foretrekk framfor Danmarksmodellen.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Henrik Ibsens gt. 10
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Disse landene har en annen organisering av redningstjenesten enn hva Norge har. Forholdet mellom nødmeldetjenesten og redningsentralene (HRS og LRS) synes ikke å være godt nok diskutert i utredningen. Utredningen peker på et behov for nærmere samordning på flere felt. I noen grad er det vanskelig å forstå av utredningen når nødmeldetjenesten (i de modellene som anbefales) går over til å bli en redningsaksjon og hvor den etablerte redningstjeneste nettopp skal samordne og koordinere innsatsen. Det synes ikke dokumentert i utredningen at dette vil gi en bedre organisasjon for å håndtere større ulykker og katastrofer. Konseptet med dagens HRS og LRS sikrer behovet for samordning av redningsoppgavene hvor lokalkunnskapen i mange tilfeller er avgjørende.

Utredningen påpeker at nødmeldetjenesten utgjør en relativt liten del av oppgavene på politiets operasjonsentral. Det er neppe riktig, slik det hevdes i utredningen at det ikke er fokus på nødtelefonen og mengden av feilmeldinger vil neppe bli vesentlig endret selv om det etableres nye nødmeldesentraler.

Utredningen anbefaler to modeller for felles håndtering av nødanrop, men med preferanse til Finlandsmodellen. Det sies blant annet at: ”*Hovedutfordringen ved modellen er knyttet til hvordan den kan realiseres i praksis, noe som bør utredes nærmere av de berørte etater. På dette grunnlag kan modellen anbefales*”. Det kan synes noe tilfeldig at man anbefaler en løsning uten å ha sikkerhet for at en modell virkelig kan realiseres.

Dette gjør at vi er usikker på om utredningen gir et godt nok grunnlag for å sikre en fornuftig beslutning i saken. Utredningen er ikke fullstendig og en rekke viktige spørsmål er ikke behandlet.

Det foreslås således i utredningen bl a at spørsmål om konkrete kostnadsestimater, konkretisering av en anbefalt løsning og antall sentraler og plassering av disse utestår til etter høringsrunden. Dette, sammen med flere andre spørsmål burde ha vært drøftet i utredningen.

Med bakgrunn i det foreliggende materiale og de synspunkter som politidistriktene har fremmet vil direktoratet nedenfor kommentere utredningens anbefalinger.

2. ANTALL NØDNUMMER

De fleste høringsinstansene i politiet gir en anbefaling om ett nødnummer. Utredningen antar at dette vil kunne gi publikum en bedre og enklere tilgjengelighet. Dersom det opprettes ett nødnummer, og man ønsker å beholde dagens organisering, kan dette løses ved at man innfører en talepostkasse med tastevalg som setter innringer i kontakt med ønsket etat. Innringer vil da selv måtte ta avgjørelsen om hvilken tjeneste han ønsker. Det vil for det første være et forsinkende ledd og dessuten en ny handling som innringer må forholde seg til i en stressende situasjon. Uten at dette er utprøvd vil vi vanskelig kunne se at dette vil være effektivt og neppe til publikums gunst.

En konsekvens av å innføre ett nødnummer vil derfor etter vår oppfatning være å organisere tjenesten annerledes, hvor innringer settes i direkte kontakt med en profesjonell operatør.

Det forutsettes at nummeret (112) kun skal benyttes i en nødsituasjon. Dette gjelder også i dag, men erfaringene viser, slik det også fremgår av utredningen, at det forekommer et betydelig antall bevisste og ubevisste feilopprikkninger til 112 (og de andre sentralene) i dag. Utredningen tror dette kan bedres bl.a ved informasjonskampanjer. Behovet er åpenbart til stede.

Utredningen anbefaler også innføring av et servicenummer til nødetatene. Politiet innførte i 2003 et femsifret servicenummer (02800) for å lette publikums tilgjengelighet til politiet. En bieffekt kan også være en reduksjon i antall feilopprikkninger til 112. Det foreligger imidlertid ingen statistikk i dag som underbygger dette. Så langt synes ordningen å ha vært vellykket, men behovet for kontinuerlig informasjon er nødvendig.

Ved å beholde dagens nødnummere kan det være behov for å utvikle mer ensartede løsninger og rutiner samt kompetanse hos operatørene.

3 ORGANISERING AV FELLES TJENESTER

En sentral utfordring i denne sammenheng er å definere et klart grensesnitt mellom nødmeldetjenestens oppgaver og den respektive nødetsats ansvarsområde. Dette går ikke frem av utredningen, men overlates til fremtidige utredninger. Et så sentralt punkt burde vært omhandlet i foreliggende utredning.

Riktig og god veiledning i initialfasen av en nødsituasjon vil i de fleste tilfeller framstå som en sentral oppgave for enhver operatør, parallelt med at initialopplysninger innhentes og at operatøren raskt kan kalle ut styrker til åstedet. Dette bør være grunnlaget for organiseringen av tjenesten. Nedenfor kommenteres de forskjellige modellene.

Alternativ 0: Dagens modell, dvs. etatsvise nødmeldesentraler uten felle tjenester

Dagens modell sikrer en rask og fagkyndig håndtering av hendelser som involverer den enkelte etat, og det er klare ansvarslinjer. Ordninger med trippelvarsling er implementert, men kan med fordel forbedres og standardiseres. Dagens organisering sikrer også at operatørene har god lokalkunnskap, noe som bidrar til tillit og trygghet overfor innringer/nødstilte.

Politiets operasjonssentraler samarbeider både med AMK - sentralene og Brannvarslingssentralene. Der er daglig kontakt mellom sentralene i aktuelle hendelser eller i forbindelse med informasjonsutveksling om hendelser. Sentralene medvirker på øvelser sammen med operative mannskaper og det arbeides fortløpende med å forbedre samarbeidet slik at utilsiktede hendelser ikke skal forekomme.

Det fremkommer i utredningen at *"den viktigste ulempen ved dagens modell er at modellen ikke sikrer en samordning mellom de tre nødetatene."* Man har i utredningen i liten grad drøftet hvorvidt dagens samordning og samarbeid kan forbedres uten at det gjøres organisatoriske endringer.

Dagens organisering har et visst potensial til forbedring ved å innføre felles intervjukjemaer for alle nødmottak, slik at data kan sendes med det viderekoblede anropet til de andre nødetatene. En slik løsning trenger ikke felles datasystemer, men kan ordnes som mail eller lignende.

Det hevdes i utredningen at dagens organisering innebærer en risiko ved håndtering av sammensatte større ulykker. Dette kan tolkes slik at dagens organisering av redningstjenesten, som er etablert for å sikre koordinering og samordning ved større ulykker, er for dårlig. Grensesnittet mellom nødmeldetjenesten og redningstjenesten er ikke godt nok dokumentert.

Utredningen peker på at fokus på nødsituasjonene vil bli bedre i en felles nødsentral (fagsentralens øvrige oppgaver tar vekk fokus.) De eventuelt nye sentralene skal dekke et større geografisk område for både å kunne utnytte sentralens ressurser og å få mer "mengdetrening".

Operatørene på politiets operasjonssentral er fast tilsatt personell med gjennomgående solid erfaring fra operativ tjeneste. De håndterer alle typer av henvendelser og har dermed en betydelig kompetanse til å motta meldinger av alle kategorier og størrelser samt å effektivisere dem videre ved utkall av aktuelle ressurser.

Alternativ 1: Felles formidlingstjeneste (Storbritaniamodellen)

Modellen beskriver en formidlingsentral som skal filtrere bort feilmeldinger og rute reelle meldinger til riktig nødetat. Modellen innebærer at nødstilte ikke kommer i direkte kontakt med en fagkyndig operatør. En slik ordning vil ha sine åpenbare fordeler ved at det store antall feilmeldinger til bla. politiet ikke vil bli belastet politiets operasjonssentraler. Alternativet gir også den enkelte etat full flåtestyring over egne ressurser.

Modellen innehar imidlertid en forsinkelse med en vanskeligere (mer stressende) situasjon for nødstedte før meldingen når utøvende ledd, men sannsynligvis ikke mer forsinkende enn at det er akseptabelt. Løsningen vil kreve en ordning med trippelvarsling mellom nødetatene. Modellen antas å medføre en høyere kostnad enn dagens løsning fordi man innfører et nytt ledd uten effektivisering eller reduksjon i kostnader på andre deler i organisasjonen.

Politidirektoratet anbefaler at modellen utredes nærmere.

Alternativ 2: Felles håndtering av nødanrop (Danmarksmodellen)

Modellen er relativt lik alt. 1 da nødetatene beholder sine lokale sentraler og har full flåtestyring over egne ressurser. Danmarksmodellen har den store fordelen at innringer/nødstedte kommer i direkte kontakt med kvalifisert personell som samtidig kan iverksette nødvendige tiltak.

I initialfasen vil råd om livreddende tiltak ha prioritet, og med en medisinsk index, samt operatører med relevant kompetanse som er i direkte kontakt med melder, skulle dette behovet kunne dekkes. Dataverktøy hvor informasjonen om ulike scenarier og skader kan hentes fram, vil gi veiledning til initial håndtering av ulykken, samtidig med informasjon for videre vurdering av nødvendige tiltak.

Innledende opplysninger om hendelsen (navn, adresse, sted, involverte m.v.) er opplysninger alle nødetater kan ha behov for. Når slike opplysninger hentes inn ved mottak

av meldingen og gjøres tilgjengelig for nødetatene, vil en rekke feilkilder bli eliminert. Et felles dataverktøy vil gjøre initialopplysningen tilgjengelig for andre nødetater.

Alternativet vil ha utfordringer opp mot kompetanse hos operatørene, men dette vil kunne løses gjennom god rekruttering, opplæring og gjennomarbeidede rutiner.

Modellen synes å passe til norske forhold der den enkelte etat nødvendigvis må ha et eget apparat for å håndtere etatsspesifikke oppgaver som ikke faller inn i nødssituasjonen.

Danmarksmodellen er i tillegg organisert med et eget sekretariat som har en spesiell oppgave for å kvalitetssikre tjenesten. Dette synes å være en positiv erfaring.

Politidirektoratet anser denne modellen som hensiktsmessig, noe de fleste høringsvar gir støtte til, og anbefaler at man utreder modellen nærmere.

Alternativ 3: Felles nødmeldesentraler (Finlandsmodellen)

Modellen reiser viktige prinsipielle og organisatoriske spørsmål hvor en nødmeldesentral uten ressursansvar skal kunne bruke etatenes ressurser. Modellen legger opp til at andre vil ha disponerings- og prioriteringsrett overfor ressurser som ikke er ens egne. En slik modell vil etter vårt syn kreve større endringer i lov og regelverk. Modellen vil kreve en langt grundigere og omfattende utredning av praktiske konsekvenser som synliggjør grensesnittet mellom nødetatenes ansvarsområde og oppgaver for nødsentralen. Vi vil også bemerke at de tekniske løsningene med færre antall nødmeldesentraler for styring av politiets ressurser i de 27 politidistriktene vil være en utfordring.

Utredningen erkjenner at det i så måte er en utfordring å definere grensesnittet mellom nødmeldetjenesten og etatenes øvrige ansvarsområder og oppgaver. Dette må sees opp mot at utredningen ikke i vesentlig grad foreslår tiltak for å bedre samhandlingen mellom nødetatene innen dagens system, og som kan være et alternativ til en ny organisering.

Politireformen er fortsatt i utvikling og det vil etter vårt syn være uheldig dersom det skulle skapes uklare ansvarsforhold. Det synes meget uheldig å velge en modell med så mye usikkerhet og som vil kunne påvirke politioorganiseringen i stor grad.

En positiv gevinst ved denne modellen er at man ikke får et forsinkende mellomledd som kan øke faren for misforståelser mv.

De kostnadmessige sidene ved en slik oppbygning og organisering bør gjennomgås da de stipulerte kostnadene i utredningen synes for lav, og står ikke i forhold til erfaringene fra egen etat og oppbygningen av Hovedredningsentralene.

Politidirektoratet anbefaler ikke denne modellen.

Forutsetninger for en eventuell ny organisering i felles tjenester

Utredningen peker på noen forutsetninger for at en modell knyttet til felles tjenester skal kunne gjennomføres i Norge. En viktig forutsetning er etter Politidirektoratets syn hensynet til publikum sine behov. I tillegg vil operative og styringsmessige hensyn måtte ivaretas.

Utredningen anbefaler at det må defineres en klar organisasjon for nødmeldetjenesten hvor ansvarsforholdene mellom nødmedtjenesten og nødetatens øvrige oppgaver defineres og formaliseres.

Politidirektoratet er enig i dette, men understreker samtidig at en forutsetning også må være at nødmedtjenestens oppgaver i fremtiden og dagens organiseringen av redningstjenesten er klart definert.

En forutsetning bør også være at Norges geografisk særegenhet er førende for organiseringen og antallet sentraler.

Operatørens kompetanse bør standardiseres og bygge på erfaring og opplæring. Dette sammen med gjennomarbeidede rutiner vil kunne sikre en god håndtering av nødsituasjoner.

I den grad et eventuelt framtidig nødnett har betydning for nødmedtjenesten må dette søkes utredet og tilpasset en eventuell felles nødmedtjeneste.

4 ORGANISATORISK TILKNYTNING

Nødmedtjenesten er en offentlig oppgave og bør knyttes til et offentlig organ. Som nevnt tidligere er en viktig utfordring for en eventuell organisatorisk tilknytning å finne ansvarsfordelingen mellom nødmedtjenesten og de tre nødetatens øvrige lovpålagte oppgaver.

Politidirektoratet mener at det vil være uheldig å konkurranseutsette tjenesten da en slik tilknytning i kombinasjon med en eventuell felles nødsentral vil kunne gi privat virksomhet styringsrett over politiets ressurser.

Dersom dagens ordning opprettholdes kan vi ikke se at det er behov for å endre organisatorisk tilknytning. Det kan imidlertid være behov for å ha et eget "sekretariat", jf. "Danmarksmodellen" som til daglig kan koordinere og utvikle tjenesten til beste for alle nødetater. Man vil kunne utvikle felles løsninger i den grad det er behov for det både av teknisk, prosedyremessig og kompetansehevende art og samtidig ivareta en helhetlig informasjon til publikum.

Spørsmålet om egen organisatorisk tilknytning bør derfor finne sin helhetlige løsning innenfor redningstjenestens organisasjon med Justisdepartementet som overordnet myndighet.

5 ANTALL SENTRALER

Antallet nødmeddesentraler fremstår som et sentralt spørsmål i utredningen, dels som en konsekvens av andre sider i utredningen, men også som et viktig spørsmål (mål) i seg selv. Det vises til erfaringer fra andre land som går ut på at 500 000 mennesker er et minimum for å få til en kostnadseffektiv og sikker nødmedtjeneste. Utredningen anbefaler 10 sentraler. Dette samsvarer ikke med noen alminnelig kjente strukturer i Norge i dag, verken fylker, helseregioner, politidistrikt eller andre. Selv om inndelingen kan legges opp slik at en nødsentralers dekningsområde faller sammen med ett eller flere

fylker eller politidistrikt, eller annen kjent inndeling, vil er slikt geografisk område likevel bli et fremmendelement.

Det synes naturlig å vurdere befolkningsgrunnlag, geografiske avstander opp mot lokalisering og antall nødmeldesentraler. Imidlertid bør det være samsvar mellom nødmeldesentralens geografiske ansvarsområde og ansvarsområde for utøvende ressurs.

Antall nødmeldesentraler bør også ha et så stort befolkningsgrunnlag at erfaring og rutiner i mottak av nødansrop opprettholdes. Antallet sentraler bør derfor ta utgangspunkt i Norges geografiske særegenhet og til kjente strukturer innen beredskap og redningstjeneste.

Politiets data og materieltjeneste vurderer de tekniske løsningene som utfordrende spesielt i i nordlige strøk hvis målet om at hver sentral skal håndtere 500 000 innbyggere. Løsningen stiller store krav til bl.a. kartgrunnlag og posisjoneringsverktøy, men det er mulig å løse det.

Siden 2000 har antallet operasjonssentraler i politiet blitt halvert fra 54 til 27, samtidig som politidistriktsgrensene er flyttet. Politidistriktene har et befolkningsgrunnlag som varierer og hvor Oslo er det største med ca. 500 000 innbyggere. Dagens fagsentraler (operasjonssentralene) vil ikke kunne nedlegges selv om det opprettes nye nødsentraler. En reduksjon av bemanningen på operasjonssentralene vil neppe være realistisk selv om nødtelefonen skulle bli fjernet. Det totale antallet sentraler vil derfor ikke bli redusert. De kostnadmessige sidene vil dermed øke.

Utredningen peker på at lokalkunnskap ikke vil ha så stor betydning da ny teknologi og opprinnelsesmarkering ville hjelpe. Isolert sett kan dette være riktig, men vi vil understreke viktigheten av at det er kontakten med operatøren som gir trygghet og tillit i en nødsituasjon. Ofte vil dette kunne være basert på kjennskap til lokale forhold. Dette er spesielt fremhevende i Norge med varierende geografiske forhold som medfører at det kan ta tid før hjelpen når fram. Andre landsomfattende undersøkelser viser at lokalkunnskap er viktig i en nødsentral. Samme adresse kan også forekomme flere steder (i flere byer) når sentralene dekker større geografiske områder.

Med et færre antall nødsentraler vil det også måtte stilles spesielle krav til operatørens kompetanse som bl.a. inkluderer kunnskaper om alle tre etater. Mengdetrening og mestring av krisesituasjoner synes også å være viktig i denne sammenheng. En standardisering av rutiner og tekniske løsninger vil også være avgjørende.

6 ANDRE TILTAK

Utredningen anbefaler en rekke andre tiltak som bør gjennomføres uavhengig av hvilken organisasjonsmodell som velges.

De tiltak som er nevnt synes fornuftig og bør følges opp i samarbeid med fagetatene. Sannsynligvis vil dette gi ønskede forbedringer både for fagsentralene, men også for nødmeldetjenesten generelt.

I tillegg til de tiltak som er nevnt bør det vurderes felles informasjonskampanjer om nødmeldingstjenesten. Det kan også med fordel utvikles felles intervjueskjemaer for innsamling initialopplysninger til gjenbruk i alle nødetater.

Det bør etter direktoratets syn vurderes om det er hensiktsmessig å opprette et eget "sekretariat" etter den danske modellen som kan koordinere den faglige utviklingen av tjenesten, uavhengig valg av modell. Et slikt sekretariat bør i så fall knyttes til en fagetat.

 Ingelin Killengreen



Saksbehandler:
Sture M. Vang
Tlf: 99 20 77 35