

Politidirektoratet
Pb 8051 Dep
0031 Oslo

Vår sak nr: 100/10 BA

Arkivnr: 011

Deres ref:

Dato: 21.01.2011

HØRING - RESULTATREFORMEN - RAPPORT OM ENDRINGER I DISTRIKTSSTRUKTUREN I POLITI- OG LENSMANNSETATEN

Innledning

Innledningsvis vil NTL uttrykke skuffelse over at det er gitt så kort tid til denne høringsrunden. Resultatreformen kan påvirke mange av etatens ansatte i stor grad. NTL mener at den korte høringsfristen ikke gir ansatte og fagforeningene tilstrekkelig tid til å sette seg inn i de svært omfattende rapportene. Vi mener også at dette helt klart bidrar til å svekke fagforeningenes mulighet for å møte arbeidsgiver som likeverdig part slik hovedavtalens paragraf 1-5 beskriver.

Premisser og kriterier

NTL ønsker en mer fleksibel politiorganisasjon, men dette må ikke gå på bekostning av publikums behov for trygghet og tillit. Politidistriktene må være slik organisert at de ansatte og publikum opplever at politiet er til stede i lokalsamfunnet og kan møte fremtidens kriminalitetsutvikling.

NTL finner ikke at Politidirektoratets egne uttalelser om effektivisering, kvalitet og tilstedeværelse er i samsvar med de organisasjonsendringer de ønsker å gjennomføre.

Det første som slår oss er at reformene først og fremst skal effektivisere kostnadene og at det kvalitet i det arbeidet som politiet skal levere ikke vektlegges.

Geografisk er Norge ett utfordrende land, med vanskelig fremkommeligheten mange steder med store utfordringer til materiell.

Svakheten med det fremlagte forslaget er at det ikke er sett på struktur ut over dagens fylkesgrenser. Først da vil en oppnå de beste løsningene og samtidig ivareta publikums behov for trygghet, service og ikke minst beredskap.

Alternativene som er foreslått i denne reformen baserer på flere store politidistrikter som vil medføre lange avstander og økt responstid ved utrykning.. Politidistriktene må ha kapasitet og kompetanse til å dekke de fleste typer politioppdrag. Bare i helt ekstraordinære tilfeller skal man ha behov for bistand fra andre politidistrikter eller særorgan. Tilstedeværelse og kvalitet i politiets kontakt med publikum er avgjørende og en forutsetning. Politimesternes ledelsesspenn må være håndterbart og bidra til måloppnåelse og ivareta distriktets operative og administrative styringsbehov.

Politiet skal være desentralisert og lensmannskontorene skal styrkes.

Gjennom økt oppgaveportefølje vil politiet få en større kontaktflate mot befolkningen og man vil

få flere ansatte på hver enkelt driftsenhet, eller i det minste unngå deltidsstillinger, spesielt innenfor sivile stillinger ved de minste enhetene. Vi tror dette vil være med på å øke politiets omdømme og ikke minst skape bedre arbeidsplasser hvor ansatte trives i et faglig og kollegialt miljø. Dette er viktig for å beholde kvalifisert personell innenfor alle yrkesgrupper i politiet.

Våre tillitsvalgte landet rundt viser til at flere av de sammenslåinger som er gjennomført for lensmannskontorene, er blitt tvunget fram som et forsøk på å få budsjettene til å strekke til. Når det gjelder politidistriktene er det delte meninger blant våre tillitsvalgte. Noen mener at små politidistrikter bør kunne slås sammen slik at det blir en større administrativ enhet, mens andre mener at det er viktig å opprettholde de lokale politipostene/lensmannskontorene.

Vi savner en grundig utredning om hvordan sivil rettspleie på grunnplanet skal struktureres i forhold til oppgaver og funksjoner i og med at det er foreslått nedleggelse av flere lensmannskontor som har namsfunksjonen i distriktene. Vi er derimot svært skeptisk til planer om å endre politiloven. Politiloven krever i dag at oppgavene her skal være mest mulig lokalisert til de enkelte kommunenes lensmannskontorer/namsfogdkontorer. Vi skjønner at argumentet for å endre politiloven er å kunne få sentralisert saksbehandlingen rundt gjeldsordningssakene. Dette på grunn av kompleksiteten rundt disse sakene.

I rapporten presenteres det husleiekostnader og potensial for effektivisering av eiendom, bygg og anlegg. Vi mener dette er en svært forenklet modell og kan heller ikke forstå at de tallene som er lagt fram er korrekte. Blant annet stiller vi oss noe undrende til beregning for Oslo politidistrikt, hvor oppdragsgiver mener at Oslo politidistrikt skulle hatt 4500 stillinger på ett areal som disponeres av 2500 ansatte i dag.

HØRING - RESULTATREFORMEN RAPPORTER OM MULIG GEVINSTPOTENSIAL I POLITI- OG LENSMANNSETATEN ØKT BRUK AV SIVIL KOMPETANSE, EFFEKTIVISERING AV INNKJØPSORDNINGEN, INTERN ADMINISTRATIVE FUNKSJONER & SENTRALISERING AV LØNNS- OG REGNSKAPSFUNKSJONER

Generelt

NTL er positive til mange av endringene som foreslås, men har behov for at flere av endringene utredes nærmere. Etter vårt syn er flere av endringene lite dokumentert i forhold til gevinstoppnåelse. For flere av forslagene er det vanskelig å forstå hva som fører fram til denne endringen. Dette gjør det vanskelig å se konsekvensene og derfor også vanskelig å uttale seg.

Styringsmodellen i staten/etaten er delegert budsjett- og resultatansvar, og mange av ulempene er ikke godt nok dokumentert i forhold til gevinsten ved stordriftsfordeler.

Rapportene påpeker heller ikke i hvilken grad reformene er gjensidig avhengig av hverandre i formen Politidirektoratet foreslår. De er lite konkrete på sammenhengen mellom disse. I Politidirektoratet sitt forslag til de fire høringene fordres det at antall politidistrikter reduseres til 18. Det er ikke tatt noen forbehold i forhold til andre alternativer for inndeling.

Selv om man i den senere tiden har sett tegn på at Politidirektoratet har laget nye standarder, maler og lignende er det også eksempler på det motsatte. Ved den nylige revisjonen av styringsinstruksen har Politidirektoratet laget en instruks som er enda mer generell og strategisk enn den forrige utgaven. Burde det ikke heller vært slik at

instruksjoner som kommer fra Politidirektoratet bør være så detaljerte at de kan brukes uten lokale instruksjoner i tillegg. I den grad det er nødvendig med lokale tilpasninger burde Politidirektoratet lage detaljerte maler med alternative løsninger/åpne felt og så videre hvor det enkelte politidistrikt/særorgan kan fylle inn sine spesielle forhold.

Økt bruk av sivil kompetanse

Rapporten om økt bruk av sivil kompetanse tar for seg områder der ikke politiutdannet personell kan overta enkelte oppgaver fra politiutdannet personell.

NTL støtter forslaget om å omdisponere politiresurser og erstatte disse med sivilt personell. Dette vil bidra til å få rett kompetanse på rett sted i organisasjonen. Det er imidlertid ikke gjort noen særlige vurderinger om bruk av sivile ressurser innenfor tradisjonelle politioppgaver som for eksempel forvaltningsmessige oppgaver og etterforskning. Viser her til bruken av sivile utredere innenfor etterforskning i Sverige I forhold til Straffeprosessloven og politiloven kan det se ut som om dette er fullt mulig.

Publikum som ønsker kontakt med politiet er mer opptatt av service og resultater enn tittel og rang på den de får kontakt med. Det burde således ikke være noe i veien for at sivilt personell som har nødvendig opplæring, kan bidra på mange områder også i kontakt med publikum. Rapporten konkluderer med at det er få økonomiske gevinster med bruk av sivil kompetanse, men at det finnes flere rekrutteringsgevinster og noen faglige gevinster innen spesielle områder.

Vi mener også at det kan være betydelige politiresurser å hente innenfor de administrative funksjonene i dagens organisasjon, ved å kartlegge bruken av politiutdannet personell som utfører administrative oppgaver som burde vært utført av personell med sivil kompetanse. NTL mener det er nødvendig å foreta slike vurderinger spesielt med tanke på jobbsikkerheten til ansatte som blir berørt av andre omlegginger som følge av reformen.

Innkjøpsfunksjonen i politiet

Innkjøp er en kompleks prosess som krever spesiell kunnskap, tid og ressurser. På områder hvor politi- og lensmannsetaten har samme behov synes det som klart fordelaktig at anskaffelsesprosessen gjennomføres kun en gang. Et samarbeid med andre etater der det er naturlig, vil trolig også gi større økonomiske fordeler. NTL er til dels enig i flere av konklusjonene i rapporten "Innkjøpsfunksjonen i Politiet", men savner mer informasjon om hvordan man skal komme frem til den ønskede situasjonen.

NTL støtter forslaget om å styrke de sentrale innkjøpsordningene i politiet. Det er imidlertid en nødvendig forutsetning at det innføres og tas i bruk de elektroniske verktøyene som er omtalt i 10.3. Det er spesielt viktig å etablere gode dataløsninger i forhold til administrasjon av kontrakter og ikke minst databasert ordresystem for å sikre at de sentrale avtalene blir brukt.

NTL mener imidlertid at det ikke nødvendigvis er spesielt kostnadseffektivt å sentralisere selve innkjøpene til få personer i politidistriktet. Den enkelte enhetsleder eller den han/hun bemyndiger bør selv kunne gjennomføre bestilling av produkter innenfor inngåtte rammeavtaler og innenfor de begrensninger og fullmakter som ligger i budsjettet. Som nevnt innledningsvis er det noen kriterier som må ligge til grunn for at avtalene skal oppleves som gunstig.

Når det gjelder forslag om blant annet sentralisering av driftsmidler til strategiske anskaffelser er det noe uklart hva som menes og hvordan dette skal gjennomføres. Dette kan dessuten komme i konflikt med prinsippet om at den som har ansvar for å oppnå mål og resultater også mottar bevilgningen. I forhold til bruk av periodiseringsprinsippet ved anskaffelser kan vi vanskelig se hvordan dette lar seg kombinere med kontantprinsippet. I tillegg vil en avskrivning over flere år utgjøre samme kostnad totalt som ved en enkeltinvestering. NTL mener først og fremst at gode langsiktige anskaffelsesplaner er av større betydning enn endring av regnskapsføringen

NTL er av den oppfatning av Politi- og lensmannsetaten må stille enhetlige krav og forventinger til leverandørene i forhold til anskaffelsesprosessen, jf pkt. 6.

Når det gjelder økt kompetanse innenfor innkjøpsfunksjonen kan vi ikke se at det er nødvendig å opprette egne modulbaserte opplæring gjennom Politihøgskolen, da det allerede er etablert slike kurs i statsforvaltningen (DIFI). I tillegg er det også eksterne utdanningsinstitusjoner som tilbyr denne utdanningen.

Intern administrative funksjoner i politi- og lensmannsetaten

Rapporten tar for seg sentralisering av administrative oppgaver innen et politidistrikt. Politiet mener at dette i stor grad kan være en fornuftig ordning, men ser samtidig at sentralisering også på distriktsnivå kan føre til byråkratisering av arbeidsprosesser. Dette er noe man må se nøye på før gevinst beregnes. Jo større ett politidistrikt er dess større vil behovet for byråkratisering av arbeidsprosesser være, ved stor grad av sentralisering. Imidlertid kan dette også medføre høyere kvalitet og en mer effektiv ressursutnyttelse.

IKT - brukeradministrasjon

Når det gjelder standardisering av politiets IKT-portefølje, mener NTL at vil dette vil bidra til en effektiv og mer driftsikker hverdag for alle ansatte. Det må i tillegg foregå et kontinuerlig arbeid med utvikling av IKT-verktøy som kan effektivisere arbeidsprosesser og sikre god datakvalitet og gjenbruk av data.

Med gjennom innføring av ny IKT infrastruktur i løpet av 2010 vil IKT arbeidet i distriktene endres noe. Faktisk arbeid med servere er i dag svært begrenset. PDMT har i lang tid fjerndriftet serverne slik at lokalt arbeid er svært begrenset.

IKT-arbeidet går i stor grad ut på brukerstøtte, installasjon av PC-er, montering av utstyr, kabling o.l. Det er gjennomført en kartlegging på landsbasis som skal si noe om hvilke arbeidsoppgaver som vil falle bort og hvilke som vil bli igjen i politidistriktene. Rapporten slår fast at oppgaveporteføljen til IKT- ansvarlige i de enkelte politidistriktene varierer mye fordi den er basert på lokale behov og prioriteringer. IKT-ansvarlige (EDB-stabsledd) er karakterisert som 1.linje brukerstøtte i politiets IT-brukerstøtteam. 1. linje håndterer omlag 75 % av brukerstøttehenvendelsene, men dette blir i liten grad registrert i feil og supportbaseverktøy.

Det er stor forskjell mellom de ulike politidistriktene i forhold til hvilke oppgaver som IKT-ansvarlige utfører, men det er ikke usannsynlig at mye av arbeidet er fysisk arbeid med kabling, montering av PC-er/terminaler, projektorer og lignende utstyr rundt om på de ulike lokalitetene.

Det forutsettes også at det fortsatt vil være IKT-personell lokalt som kan stå for teknisk service.

Det er en forutsetning at brukerstøttefunksjonen organiseres slik at brukerne får support også på lokale løsninger. Det er ikke hensiktsmessig med ulike kontaktpunkter for sentrale og lokale løsninger.

Videre er NTL av den oppfatning at etablering av en felles ARS database med PDMT for registrering av henvendelser vil gi en helhetlig og sentral erfaringsdatabase og støtter dette forslaget fullt ut.

Arkiv og postmottak

I forbindelse med politireform 2000 ble det vurdert hvorvidt politidistriktet skulle ha et sentralt postmottak for papirpost eller om den enkelte driftsenhet fortsatt skulle motta post lokalt. Konklusjonen den gang var at man ikke ønsket innført et formelt sentralt postmottak. Årsaken var antakelsen om at mengden post som bare skulle videresendes direkte til en driftsenhet var mange ganger så stor som den som skulle registres i Doculive. Årsaken til dette var at det aller meste av mottatt post ikke var DL post, men besto i

- Dokumenter i straffesaker som ikke skal i DL
- Dokumenter i namssaker som ikke skal i DL
- Regninger som skulle til driftsenhetene for attestering og anvisning

Siden den gang har er mye endret. Regninger skal i dag til politiets felles fakturamottak på SI for skanning. Dokumenter i straffesaker kan pr i dag skannes både ved driftsenhetene og ved journalkontorene.

Dokumenter i namssaker som fortsatt mottas ved lensmannskontorene hvor saken og dokumentet registreres, før papirene sendes SI for skanning.

Ett sentralt postmottak vil sikre at dokumenter som skal registreres i Doculive blir registrert der, enn slik dagens ordning virker. Det er imidlertid et spørsmål om postmengden som skal til driftsenhetene uten registrering i Doculive fortsatt er så stor at et sentralt postmottak ikke er effektivt.

NTL har ingen motforestillinger mot innføring av sentralt postmottak for politidistriktene, men mener at man nøye må følge med postmengden som bare passerer postmottaket for videresending til driftenhetene. Alternativt kan man operere med ett offisielt felles postmottak, men fortsatt oppgi lensmannskontorenes adresse i forbindelse med namssaker.

Sentralisering av lønn- og regnskapsfunksjoner

Rapporten fra konsulentfirmaet A2 presenterer fire ulike modeller for lønns- og regnskapsarbeidet, men har ikke vurdert spesielt alternativet med outsourcing av tjenesten. VI stiller oss imidlertid undrende til at lønn er skilt ut som eget område. Innføringen av SAP i Politi- og lensmannsetaten i 2005-2008 la grunnlaget for at lønn og personalarbeidet går hånd i hånd og defineres som HR-område. NTL er usikre på hva lønnsfunksjonen innebærer i denne sammenheng?

I analysen av nå-situasjonen står det blant annet at; "lønns- og regnskapsavdelingene har høyt eierskap til ansvarsområde, mener de har høyt faglig engasjement og kunnskapsnivå og at driftsenhetslederne er fornøyde med tjenesten."

Det at man i dag har en tjeneste som tilsynelatende fungerer bra betyr selvsagt ikke at det ikke

er mulig å få tjenesten til å fungere bedre. NTL har imidlertid tro på at endringer på et område hvor man stort sett er fornøyd, ikke vil gi så store gevinster som forventet.

A2 beskriver store variasjoner i hvordan tjenesten utføres i de enkelte politidistrikt som et problem. Slik NTL ser det, er årsaken til dagens mange ulike modeller et resultat av manglende styringsrutiner.

Det er svært viktig å finne løsninger på at ulike datasystemer kan snakke sammen, eller finne alternative systemer som kan gjøre dette. I dag er dette både ressurskrevende og gir lavere kvalitet. Kontakten mellom slike systemer er avhengig av gode rutiner, gjennomføringen av disse, og lokalkunnskap.

Effektiviseringen vil i tillegg økes gjennom klare sentrale føringer. Dette vil også kutte implementeringskostnadene som nevnes for alternativ 1, der en forespeiler at hvert distrikt skal komme frem til en "beste praksis". Her kan for eksempel PLØS-forumets mandat utvides. Ved et godt kontaktnett og kjennskap til utfordringene i distriktene/særorganene vil man enklere finne frem til en økt standardisering av oppgavene.

Med dagens løsninger sitter saksbehandlerne på lønn- og regnskap nær brukerne. Mange utfordringer kan løses på en effektiv måte, uten at det går mye tid.

NTL er bekymret for at en sentralisert løsning vil føre til at alle arbeidsprosesser som fortsatt skal gjøres lokalt, av den enkelte lensmann eller av politidistriktets/særorganets administrasjon, blir betydelig mer tungvinte og lite effektive.

A2 har overlevert en rapport som gir fire alternativer. Men det er grunnlaget for konklusjonene som presenteres NTL setter spørsmålsteget ved. Rapporten viser at man kun har fokusert på effektivisering, og den legger opp til at Politidirektoratet selv må finne et minimum for et kvalitetsnivå i etterkant. Dette har ikke vært en faktor frem mot konklusjonen og vanskeliggjør gyldigheten i konklusjonene som kommer frem i rapporten.

A2 har også sett på andre offentlige etater, og nevner NAV, Statens Vegvesen og Domstolsadministrasjonen. Spesielt førstnevnte er et dårlig eksempel, siden Riksrevisjonen verken kunne godkjenne regnskapene til NAV for 2009 eller 2008. Også Statens Vegvesen har fått anmerkninger fra Riksrevisjonen om manglende rutiner og kvalitetssikring på lønnsiden. A2 har ikke innhentet resultatene disse virksomhetene har oppnådd, enda mer oppsiktsvekkende er det at de heller ikke har innhentet hvilke erfaringer disse etatene har gjort i forbindelse med implementeringen. Med slik informasjon ville man kunne veid fordeler og ulemper med mer tyngde og gitt en pekepinn på utfordringer som etaten kunne forberedt seg på ved valg av et alternativ.

Gjennom en sentral løsning vil også mulighetene til å oppdage manglende etterlevelse av sentrale kontrakter bli mindre. I dag følger regnskapskontorene med på hvert enkelt bilag og har mulighet til å rapportere manglende etterlevelse og oppfølging til innkjøpsansvarlig. Dette blir betydelig vanskeligere med en sentral løsning hvor saksbehandlerne har et svakere eierforhold til avtaler, regnskap og distriktenes budsjett.

Rapporten viser også til "Driftsanalysen 2002-2008" som konkluderte med at politietaten ikke er overadministrert og heller ikke brukte mer ressurser på internadministrasjon enn andre etater, selv om denne er desentralisert. Allikevel finner A2 vesentlige innsparingsmuligheter, og ønsker å gjennomføre en storstilet omstilling som vil bruke enorme ressurser og ta mange år å fullføre.

Konklusjonen sier at A2 anbefaler en kombinasjon av alternativ 2 & 3. Det som etterfølger er en implementeringsstrategi som ender i alternativ 3, ikke alternativ 2. Dette er kun en overgang og NTL stiller spørsmål om hvordan politidirektoratet har tenkt seg at fordelingen av de ansatte og kostnadene rundt flytting og lokaler skal gjennomføres i denne prosessen.

Det skal opprettes en ny regnskapsenhet i Oslo (eventuelt omegn) for særorgan og eventuelt distrikt i Akershus som pilotprosjekt. Særorganene er tidligere i rapporten, tatt ut grunnet særegenheten. Når rutinene er etablert, vil man gjennomføre noe lignende i de 18 distriktene A2 forventer blir distriktsstrukturen i Politi- og lensmannsetaten etter Resultatreformen. Når implementeringen er fullført, er det lagt opp til at man igjen skal foreta endringer og sentralisere ytterligere. Dette vil skape omfattende omstillingsprosesser, der de ansattes fremtid vil være usikker og tjenestene må forventes å være lavere enn dagens nivå

NTL merker seg imidlertid at innsparingspotensialet A2 har regnet seg frem til ikke er betydelige, spesielt ikke i modeller hvor det er snakk om sammenslåing av politidistrikter. NTL kan ikke se at byråkratisering av tjenesten ved en sentral enhet er godt nok analysert og kostnadsberegnet.

Når det gjelder kompetansenivået burde det vært lagt til grunn flere kriterier. Det er blant annet ikke tatt høyde for realkompetanse eller utdanningsbakgrunn. Det er heller ikke lagt vekt på for eksempel bemerkninger fra Riksrevisjonen.

Til slutt vil vi tillegge at den som har rett til å disponere penger også må ha mulighet til å kontrollere pengebruken opp mot budsjettet. Det er viktig at administrasjonen i politidistriktet er i stand til å produsere økonomirapporter som gir et riktig bilde av situasjonen ved den enkelte region og driftsenhet. Vi mener at analyse av budsjettsituasjonen også bør gjennomføres av administrativ enhet.

Med hilsen

NORSK TJENESTEMANNSLAG

Anita K. Solhaug

Berit Asker