

Saksbehandlar: Paal Fosdal, Fylkesrådmannen
Sak nr.: 16/8346-2

Høring - Vest politidistrikt sin tenestestads- og tenesteeiningsstruktur

Fylkesrådmannen rår fylkesutvalet til å gjere slikt vedtak:

Med tilvising til høyringsbrev med vedlegg frå Vest politidistrikt, dagsett 21.oktober 2016, vil Sogn og Fjordane fylkeskommune gi slik uttale til Vest politidistrikt sitt framlegg til ny tenestestads- og tenesteeiningsstruktur:

A: Generelle merknader:

- 1) Fylkeskommunen gir støtte til effektmåla som Justis- og beredskapsdepartementet har vedteke for nærpolitireforma.
- 2) Fylkeskommunen har i ei tidlegare uttale vore kritisk til prosessen som er lagt for gjennomføring av reformer i politiet, jf. oversending om lokalisering av felleseining for løn- og rekneskap, dagsett 3.juni 2016. Fylkeskommunen vil gjenta denne merkningen og be om at politiet legg til rette for ein prosess som gjer det enklare å vurdere tiltak i høve til regionale konsekvensar.

B: Merknader til høyringsnotatet:

- 1) Satsingane innanfor endra arbeidsprosessar gjennom bruk av ny teknologi i «Politiarbeid på staden, etterforskningsløftet og felles straffesaksinntak» vil kunne bidra til å nå effektmåla, men slike satsingar kan politimeisteren gjennomføre uavhengig av organiseringa.
- 2) Høyringsnotatet viser ein tenestestads- og tenesteeiningsstruktur som er sentraliserande, men viser ikkje om fordeler og ulemper ved denne er vurdert, om alternative strukturar er vurdert og om andre land har gjort erfaringar ved liknande reformer. Tilnærminga svekker difor presentasjonen og gjer det vanskeleg å vurdere regionale effektar og konsekvensar.
- 3) Forslaget til ny struktur manglar kost/nytteanalyse og ei vurdering av administrative og økonomiske konsekvensar. Det viser ikkje kva ressursar som blir frigjorte og korleis desse alternativt kan nyttast for å nå effektmåla. Dette er ein svakheit ved strukturforslaget.
- 4) Sentralisering vil kunne gje tap av lokalkunnskap og nærleik til publikum som lensmennene har i dag. Dette kan gi dårlegare føresetnader for å løyse det breie samfunnsoppdraget som politiet har, herunder satsing på førebygging som hovudstrategi. Det manglar ein verdibasert diskusjon rundt kva politi vi skal ha i framtida.
- 5) Fylkeskommunen meiner ein må etablere tre geografiske driftseiningar i Sogn og Fjordane. Ei løysing med ei driftseining og tre tenesteeiningar verkar lite eigna for eit fylke som Sogn og Fjordane og vil kunne gi eit for stort kontrollspenn og dermed ikkje bidra til effektmåla.

Vedlegg:

- Innbyding til høring, Vest politidistrikt sin tenestestads- og tenesteeiningsstruktur, av 21.10.16.
- Oversiktskart, vedlegg til høyringsnotatet
- Risiko- og sårbarheitsvurdering av føreslegne nedlagte tenestestader i Vest politidistrikt, vedlegg til høyringsnotat.

1) Bakgrunn for saka.

1a) Grunn for at saka vert fremja

I brev dagsett 21.oktober 2016 ber politimeisteren i Vest politidistrikt om uttale til Vest politidistrikt sitt framlegg til tenestestads- og tenesteeiningsstruktur. Høringsfristen er sett til 1.desember 2016.

Politimeisteren skal innhente synspunkt frå kommunane og arbeidstakarorganisasjonane lokalt før tilråding blir sendt til Politidirektoratet og skriv:

«Kommunane skal og kunne uttale seg om geografiske endringar i dei geografiske driftseiningane sine ansvarsområde. Kommunane skal og kunne seie noko om eventuelle endringar i lokaliseringa av leiinga i dei geografiske driftseiningane, dersom lokalisering av driftseiningane si leiing vil føre til ei vesentleg flytting av arbeidsplassar.»

1b) Historikk

Politireforma er tidlegare handsama av FU 15.juni 2015 (sak 68/15), FT 17.juni 2015 (sak 28/15), FU 16.november 2015 (sak 112/15) og seinast FU 1.juni 2016 (sak 43/16), der FU ga uttale til forslag til lokalisering av felleseining for løn og rekneskap i politiet.

I det følgjande legg fylkesrådmannen til grunn at innhaldet i politireforma er kjent og at det difor ikkje er nødvendig med ei framstilling av tidlegare saker.

1c) Innhald i høyringsnotatet – Vest politidistrikt sin tenestestads- og tenesteeiningsstruktur.

Framlegget tek som utgangspunkt Justis- og beredskapsdepartementet sine vedtekne effektmål gitt i oppdragsdokumentet om nærpolitireforma:

- Eit politi som er meir tilgjengeleg og tilstade med god lokal forankring og samhandling.
- Eit meir einsarta politi som leverer like polititenester med betre kvalitet i heile landet.
- Eit politi med meir målretta innsats på førebygging, etterforskning og beredskap.
- Eit politi med betre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringar
- Eit politi som skapar betre resultat i ein kultur prega av openheit og tillit gjennom god leiing og aktivt medarbeidarskap
- Eit politi som arbeider meir effektivt ved å ta i bruk betre metodar og ny teknologi

Vidare definerast dei ulike omgrepa i den føreslegne organisasjonsstrukturen slik:

- Tenestestad: Politistasjon eller lensmannskontor (ein fysisk stad).
- Tenesteeining: Eit geografisk område som kan innehalde fleire tenestestader.
- Geografisk driftseining: Eit geografisk område som kan innehalde fleire tenesteeiningar.

Leiingsstruktur vert definert slik:

- Leiar av tenestestad kan vere lensmann eller politistasjonssjef.
- Leiar av tenesteeining kan vere lensmann eller politistasjonssjef.
- Leiar av geografisk driftseining skal og vere leiar av ei tenesteeining og leiar av ein tenestestad.

Det er **tenestestaden** som skal levere etterforskning og politioperativ teneste. Saman med andre tenestestader i same eller andre tenesteeiningar vil dei ha vaksamarbeid. Vanlegvis skal tenestestaden ha open ekspedisjon i kontortida og fleksibilitet som gjer det mogeleg å få gjort tenester hos politiet utanfor kontortid minst ein dag i veka. Lokalisering skal vere slik at minst 90% av innbyggjarane i politidistriktet har maksimalt 45 minuttar køyretid til næraste tenestestad.

Tenestestaden skal ta imot meldingar, søknader og andre førespurnader, samt gje publikum rettleiing om politiet sitt tenestetilbod. Vidare skal tenestestaden bidra til eit kvalitativt løft for etterforskningsarbeidet. I dette ligg at det må vere politiutdanna tenestepersonar og ein politi-kontakt ved tenestestaden. Politikontakten skal vere ein erfaren tenesteperson med eit godt

nettverk lokalt. Politikontakten skal bidra til betre koordinering av kommunane og politiet sitt kriminalitetsførebyggande arbeid.

Tenesteeiningane skal samla levere tilstrekkeleg ressursar til vakt- og patruljeteneste i sitt område. Fokus skal vere på kriminalitetsførebyggande arbeid og tenesteeininga skal ha kontakt med samarbeidspartar og sikre god dialog og samhandling med desse. Tenesteeininga skal etterforske dei fleste straffesaker og samla bidra til kvalitet på etterforskningsarbeidet innan den geografiske driftseininga. Gjennom tilhøyrande tenestestader skal tenesteeininga utføre sivile rettspleie- og forvaltningsoppgåver.

Geografisk driftseining er eit organisatorisk ledd som skal kunne flytte ressursar på tvers av tenesteeiningane, handsame felles interne administrative oppgåver, drive fram utviklingsarbeid og forvalte spesialkompetanse som den einskilde tenesteeining ikkje vil ha saksmengde til å kunne vedlikehalde. Den skal kunne handtere det største volumet av kriminalitetsutfordringar utan tilføring av ressursar frå andre einingar i politidistriktet. Inndeling i geografiske driftseiningar skal forhandlast om på vanleg måte med fagforeiningane lokalt etter hovudavtalen, mens inndeling av distriktet i tenesteeiningar og tenestestader skal avgjerast av politidirektøren etter råd frå politimeisteren. Politimeisteren ønskje likevel høyringsinnspel om dei geografiske driftseiningane.

Høyringsnotatet legg vekt på at inndelinga i geografiske driftseiningar må sjåast i samheng med etableringa av funksjonelle driftseiningar i distriktet. For å sikre at det meste av tenesteproduksjonen skal kunne skje ute ved tenesteeiningane, er det viktig at storleiken på dei geografiske driftseiningane blir balansert mot storleiken på dei funksjonelle einingane slik at mest mogeleg av dei spesialiserte tenestane kan leggjast ut i distriktet.

I tillegg til strukturendringar tek høyringsnotatet opp andre satsingar som skal bidra til at effektmåla nærpolitireforma vert nådd:

- «Politiarbeid på staden» - ei satsing på ny teknologi i etterforskinga.
- Etterforsklingsløftet – ei kvalitetsheving gjennom opplæring og årleg godkjenning av tenestepersonar.
- Felles straffesaksinntak – ei ordning for felles prioritering av straffesaker med målsetting om å få ned ventetida knytt til etterforsking og påtale.

Når det gjeld framtidig struktur for tenestestader, tenesteeiningar og geografiske driftseiningar, gjer politimeisteren slik framlegg for Sogn og Fjordane:

- a) Lensmannskontora i Selje, Bremanger, Jølster, Balestrand, Hyllestad, Askvoll, Gaular, Aurland, Luster, Lærdal og Årdal blir lagt ned.
- b) Det bli etablert tre tenesteeiningar med i alt 11 underliggende tenestestader slik:
 - **Nordfjord:** Vågsøy, Eid og Stryn
 - **Sunnfjord:** Flora, Førde, Fjaler, Høyanger og Gloppen
 - **Sogn:** Sogndal, Vik og Lærdal eller Årdal
- c) Det ligg føre to alternativ til geografisk driftseining
 - Sogn og Fjordane som ei driftseining, med tenesteeiningane Nordfjord, Sunnfjord og Sogn.
 - Sogn og Fjordane delt i tre geografiske driftseiningar organisatorisk samanfallande med tenesteeiningane Nordfjord, Sunnfjord og Sogn. I denne modellen går Solund og Gulen inn i geografisk driftseining Nordhordland.

2) Fylkesrådmannen si vurdering

Fylkesrådmannen oppfattar høyringsnotatet frå politimeisteren som tungt tilgjengelig og med manglar som gjer det vanskeleg å vurdere utifrå ein regionalpolitisk ståstad. Notatet blandar saman struktur- og organisasjonsendringar med andre satsingar for å nå effektmåla, slik som etterforsklingsløftet, ny teknologi og felles straffesaksinnmelding. Vidare manglar det ei klar skildring av no-situasjonen og dagens organisatoriske utfordringar sett opp mot den strukturen som blir føreslege. Der er ingen kost/nytteanalyse og/eller vurdering av økonomiske administrative konsekvensar av dei føreslegne endringane, heller ikkje noko vesentleg om nødvendige investeringar eller alternativ bruk av eventuelle innsparte midlar.

Høyringsnotatet presenterer ein tenestestads- og tenesteeiningsstruktur som er sentraliserande, men viser ikkje om fordeler og ulemper ved denne er vurdert, om alternative strukturar er vurdert og til kva erfaringar andre land har gjort ved liknande reformer. Fylkesrådmannen saknar ei verdi-

basert vurdering og meiner den ein-sidede strukturtilnærminga svekker presentasjonen og gjer det vanskeleg å vurdere samla effektar og konsekvensar av tiltaka som ein vil gjennomføre.

Fylkesutvalet har i høyringsuttale vedkommande lokalisering av felleseining for løn- og rekneskap, dagsett 3.juni 2016, gitt uttrykk for at gjennomføringa av reformene i politiet byr på utfordringar når det gjeld prosess slik:

«Fylkesutvalet er kritisk til at omorganiseringa av politiet blir splitta opp i enkeltstående tiltak, underlagt varierende kriteria og vektning av desse, og sendt på høyring enkeltvis. Dette gjer det umogeleg å få eit heilskapleg bilete av den samla omorganiseringa og konsekvensane for statlege arbeidsplassar lokalt og regionalt».

Fylkesrådmannen meiner at høyringsnotatet som no ligg føre om tenestestads- og tenesteeiningsstruktur gir grunn til å gjenta denne merknaden, og ber om at politiet legg betre til rette for ein prosess som gjer det enklare å vurdere forslaga i høve til regionale konsekvensar.

Fylkesrådmannen legg i den vidare vurderinga til grunn at det er kommunane som best kjenner dei lokale tilhøva i dag og som er best skikka til å kommentere plassering av tenestestader, inndeling i tenesteeiningar og konsekvensar dette har for vaksamarbeid og beredskap. Den vidare vurdering her vil difor avgrense seg til ei vurdering av geografisk driftseining og samanhangen mellom dei to alternative modellane og framlegget om tenestestader og tenesteeiningar.

Det ligg føre to alternativ til geografisk driftseining

- a) Sogn og Fjordane som ei driftseining, med tenesteeiningane Nordfjord, Sunnfjord og Sogn.
- b) Sogn og Fjordane delt i tre geografiske driftseiningar organisatorisk samanfallande med tenesteeiningane Nordfjord, Sunnfjord og Sogn. I denne modellen går Solund og Gulen inn i geografisk driftseining Nordhordland.

Høyringsnotatet inneheld inga vurdering eller konkret tilråding når det gjeld geografiske driftseiningar – berre ei omtale av kva ei geografisk driftseining er og nokre generelle vurderingar om storleik på einingane. Tilrådingane følgjer vedlagt høyringsnotatet som kart.

Alternativ a): Sogn og Fjordane som ei driftseining

Denne modellen har sin styrke i styring og fordeling av operative ressursar mellom dei tre tenesteeiningane. Vidare kan ein argumentere for at denne modellen vil kunne opne for ei samling og betre utnytting ressursar som skal vere felles for driftseininga og den vil kunne gi andre etatar eitt kontaktpunkt i høve beredskap.

Høyringsnotatet er lite konkret på kva fellesressursar det er snakk om å leggje til ein geografisk driftseining og kva oppgåver, spesialkompetanse og utviklingsarbeid eininga er tiltenkt. Sogn og Fjordane står i dag for 12% av straffesakene i Vest politidistrikt; fordelt med 3% i Sogn, 6% i Sunnfjord og 3% i Nordfjord¹. Fylkesrådmannen meiner ein kan stille spørsmål ved om 12% av straffesakene dannar grunnlag for å byggje opp kompetanse som nemnd ovanfor og meiner dette må vurderast opp mot kva alternativ modell for geografisk driftseining som er meste tenleg for Sogn og Fjordane. Dette må også vurderast i høve til at det i følgje framlegget til struktur er tenesteeininga som skal etterforske dei fleste straffesaker og samla bidra til kvalitet på etterforskningsarbeidet innan den geografiske driftseininga. Gjennom tilhøyrande tenestestader skal tenesteeininga utføre sivil rettspleie- og forvaltningsoppgåver.

Utover at leiar av den geografiske driftseininga også skal vere leiar av ei tenesteeining og ein tenestestad, går det ikkje fram korleis eininga skal byggast opp med leiingsstøtte og stab. Det er difor grunn til å stille spørsmål ved om kontrollspennet blir for stort for leiaren og om den geografisk driftseininga vil ha ei organisatorisk struktur som gjer det moegeleg å få ut den effekten som høyringsnotatet argumenterer for.

I samband med plassering av administrasjonsstad for Vest politidistrikt (FU sak 112/15, 16.november 2015) uttalte fylkesutvalet:

«Fylkesutvalet meiner at avgjerda om administrasjonsstad for dei nye politidistrikta må avgrense seg til politimeisteren sitt kontor med tilhøyrande støttenester. Prinsippet om at øvrige fellesfunksjonar og fagmiljø skal kunne lokalisert fleire stader i politidistriktet må følgjast opp. Fellesfunksjonar, spesialistfunksjonar og andre fagmiljø må vidareførast og vidareutviklast der ein i dag har gode miljø, og fylkesutvalet vil her peike på spesialistfunksjonar og straffesakskontoret som ligg i Florø.»

¹ Visepolitimeister Ronny Iden, KS haustkonferanse, 3.november 2016

Høyringsnotatet peikar ikkje eksplisitt på denne type fellesfunksjonar som aktuelle for den geografiske driftseininga, og fylkesrådmannen legg difor til grunn at etablering av ei geografisk driftseining i Sogn og Fjordane ikkje vil vere avgjerande for at fellesfunksjonar for heile Vest politidistrikt kan lokaliserast andre stader enn ved administrasjonsstaden i Bergen.

Fylkesrådmannen kan heller ikkje sjå at forslaget om ei geografisk driftseining i Sogn og Fjordane er vurdert opp mot andre regionale reformer som til dømes samanslåing av fylkesmannsembeta (som er sentrale innan beredskap). Det er difor ikkje gitt at ein slik struktur på noko lenger sikt vil finne korresponderande strukturar i anna offentleg verksemd.

Alternativ b): Sogn og Fjordane som tre geografiske driftseiningar organisatorisk samanfallande med tenesteeiningane Nordfjord, Sunnfjord og Sogn.

Denne modellen har sin styrke i at den har same struktur som tenesteeiningane som skal stå for den operative polititjenesta. Styring og fordeling av ressursar mellom tenesteeiningane, utviklingsarbeid og oppbygging av spesialkompetanse vil ikkje kunne sjåast på same måte som ved alternativ a) og fylkesrådmannen ser at denne modellen vil setje krav til samarbeid mellom tenesteeiningane – ein type samarbeid som ikkje er vurdert i høyringsnotatet.

Modellen er mindre sentraliserande og gir eit mindre kontrollspenn for tenesteeiningsleiaren som skal ha leiaransvaret for den geografiske driftseininga. Det vil også vere mogeleg å nytte same styringsstruktur for den geografiske driftseininga som for tenesteeininga, då desse vil samanfalle som organisatoriske einingar.

Sogn og Fjordane har lågt innbyggjartal, men stort areal. Det er difor viktig at organiseringa av politiet blir slik at nærleik til publikum og lokalkunnskap vert høgt prioritert og at ein så langt det er mogeleg søkjar mot ein organisasjonsmodell som støttar den rolla som lensmannen har i dag – særleg når talet på tenestader vert redusert. Fylkesrådmannen vurderer dette som ei viktigare enn at den geografiske driftseininga skal etablerast utifrå eit oppgåvetilfang som i høyringsnotatet ikkje er konkretisert og utifrå ei lita straffesaksmengde samla sett. Fylkesrådmannen meiner erfaring frå Sogn og Fjordane viser at lokalkunnskap og nærleik til publikum er sentralt i førebyggjande arbeid og meiner det også kan stillast spørsmål ved om det er behov for ein tre-nivå modell i fylket. Ein modell der tenesteeiningar og driftseiningar har samanfallande organisering vil gi ein to-nivå modell.

4) Konklusjon

Etter gjennomgang av høyringsnotatet meiner fylkesrådmannen det er rett å gi ein uttale som peikar på dei generelle og overordna sidene ved nærpolitireforma og ved den føreslegne tenestestads- og tenesteeiningsstrukturen.

Uttalen bør:

- Gi støtte til effektmåla for nærpolitireforma.
- Peike på svakheiter ved ein stykkevis og delt prosess ved utgreiingar under politireforma.
- Skilje mellom nye arbeidsprosessar og organisasjonsstruktur
- Peike på manglar ved høyringsnotatet som gjer det vanskeleg å vurdere forslaga utifrå eit regionalpolitisk perspektiv
- Peike på konsekvensar av sentralisering og fråværet av ein verdibasert diskusjon
- Tilrå tre geografiske driftseiningar som rett organisering i Sogn og Fjordane.