



Risiko- og sårbarhetsvurdering (ROS-vurdering) av tjenestestrukturen i Bergen kommune

Aktivitet / arbeidsoppgave:

Polititjenesten i Bergen kommune skal bedres i tråd med Nærpolitireformen. Målsettingen er at politiet i Bergen skal være:

1. Et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling
2. Et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet
3. Et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
4. Et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer
5. Et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap
6. Et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi

Målsettingen skal sikres gjennom etablering av tjenestesteder som har kapasitet og kompetanse til å:

1. Motta anmeldelser, søknader og andre henvendelser, samt gir publikum veiledning om politiets tjenestetilbud
2. Bidra til et kvalitativt løft for etterforskningsarbeidet
3. Ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid minst en dag i uken
4. Lokaliseres slik at minst 90 % av innbyggerne i politidistriktet har maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested

Målsettingen skal videre sikres gjennom etablering av tjenesteenheter som har kapasitet og kompetanse til å:

1. Levere ressurser til vakt- og patruljetjenesten
2. Ha publikumsekspedisjon
3. Utføre kriminalitetsforebyggende arbeid
4. Etterforske det store flertallet av straffesaker
5. Ha kontakt med samarbeidspartnere
6. Utføre sivil rettspleie- og forvaltningsoppgaver

Målsettingen operasjonaliseres ved at den geografiske driftsenheten (GDE) i sum skal ha kapasitet og kompetanse til å levere de definerte funksjonene:

1. Politipatrulje
2. Øvings- og beredskapsplanlegging (rolle: Operativ planlegging)
3. Arrest
4. Politiråd
5. Politikontakt
6. Etterforskning av vold i nære relasjoner
7. Etterforskning ved geografiske driftsenheter
8. UEH



POLITIET

9. Etterretning
10. Forebygging
11. Sivil rettspleie
12. Etterforskning av vold og seksuallovbrudd mot barn
13. administrative fellesoppgaver
14. Bedre koordineringen av ressurser til vakt og beredskap
15. Bedre koordineringen av ressurser til etterforskning
16. Bedre koordineringen av ressurser til forebygging
17. Bedre koordineringen av ressurser til forvaltningsoppgavene

For å nå disse målsettingene er det fremmet tre alternativer for organiseringen av politiet i Bergen kommune. Alternativene er:

Alternativ 1 – markedsbasert og geografisk organisert

Bergen kommune deles inn i fire tjenesteenheter (likt i dag). Alle polititjenester leveres på de fire tjenesteenhetene (som i dag). Ressursallokering og koordinering ivaretas av driftsenhetsleder (som også er tjenesteenhetsleder for en av tjenesteenhetene). Driftsenhetsleder har budsjett, mål og resultatansvar og står fritt til å fordele ressursene innen driftsenheten og de fire tjenesteenhetene. Organiseringen blir relativt lik dagens ordning, men koordineringsutfordringene løses ved at det er en sjef. Det blir ett straffesaksmottak, og publikumsmottakene opprettholdes som i dag.

Alternativ 2 – funksjonelt organisert

Bergen kommune deles inn i ett tjenestested, en tjenesteenhet og en driftsenhet. De fire fagfeltene vakt/beredskap, etterforskning, forebygging og administrasjon/forvaltning blir funksjonelt styrt i fellesavdelinger for hele Bergen kommune. Det blir fire lokasjoner (dagens) med avsnittsledere innen de tre fagfeltene vakt/beredskap, etterforskning og forebygging. Avdelingen for administrasjon/forvaltning sentraliseres i sentrum. Det blir ett publikumsmottak i Bergen sentrum og ett straffesaksmottak samme sted. På sikt kan det vurderes om tjenestestedene legges ned og at alle politifunksjonene blir samlet i sentrum. Bygningsmassen i bydelene kan overtas av fellesfunksjoner/staber til leiekontrakten er gått ut og nytt politihus er etablert.

Alternativ 3 - matriseorganisert

Innebærer en kombinasjon av den markedsbasert og den funksjonelle organiseringen. Man setter sammen personer fra de markedsbaserte enhetene med personer fra de funksjonelle enhetene. Dette skjer i prosjekter. Bergen kommune blir inndelt i fagavdelinger med spisskompetanse og i geografiske enheter som skal levere polititjenester som i dag.

Beskrivelse av potensiell fare:

Farene i alle alternativene er at politiet ikke lykkes med alle, eller noen av de spesifikke målsettingene og forutsetningene for tjenestestedene, tjenesteenhetene og den geografiske driftsenheten.



Årsaker:

Årsaken til at politiet ikke lykkes med målsettingen og forutsetningene er forankret i:

1. At politiet ikke får til strekkelig økning i antall tjenestepersoner (gap mellom oppgaver og ressurser)
2. At organiseringen ikke realiserer kravet til lokal forankring og samhandling
3. At organiseringen ikke realiserer kravet til bedre koordinering og forventede stordriftsfordeler i Bergen der stordriftsfordelene har størst potensial i distriktet
4. At organiseringen deler opp Bergen kommune slik at politirådet i Bergen hemmes
5. At politiet ikke får teknologi som effektiviserer og støtter politiarbeidet i tilstrekkelig grad
6. At prosjekt *Politiarbeid på stedet og Etterforskningsløftet* ikke lar seg realisere (forankret i pkt. 1, 3 og 5)

Datagrunnlag, kilder og usikkerhetsfaktorer:

Det er utført ROS-vurderinger knyttet til de tre alternativene. Utgangspunktet for vurderingene er de mål og krav som stilles i reformen. ROS-vurderingene følger i egne vedlegg.

Datagrunnlaget som ligger til grunn for ROS-vurderingen, er en kartlegging gjort av dagens driftsenheter i Bergen kommune. Det er videre gjennomført dialogmøter med driftsenhetsledere og seksjonsledere i dagens organisasjon. Det er usikkerhet knyttet til de definerte årsakene for at målsettingen ikke nås. Det er usikkert om politiet vil beholde gevinster ved reduksjon av lokasjoner i reformen. Det er usikkert om politiet vil nå målsettingen om 2 polititjenestepersoner pr. 1000 innbygger innen 2020. Videre er det usikkerhet knyttet til finansieringen av politiet i årene som kommer og hvordan politiet må prioritere mellom personelløkning versus innkjøp av materiell og utstyr.

Organisasjonsteorien (Jacobsen og Thorsvik 2007 s. 67-85) peker i tillegg på fordeler og ulemper både ved en markedsorientert (geografisk) organisering (alternativ 1), en funksjonsbasert organisering (alternativ 2) og en matriseorganisering (alternativ 3). Det som er en fordel ved den alternativ 1 er en ulempe ved alternativ 2 og vice versa. I tillegg er det både fordeler og ulemper med matriseorganiseringen i alternativ 3. Dette er i tillegg den organisasjonsformen som er mest krevende å koordinere og drive i prosjektfasene.

Politianalysens er forankret i en funksjonsbasert tilnærming (alternativ 2) og dette stiller andre krav til organiseringen enn det politiske Nærpolitiforliket som er sterkere forankret i en markedsorientert tilnærming (alternativ 1). Dagens organisering av politiet på distriktsnivå baserer seg på en matrisemodell. Der fellesenhetene i prosjekter skal arbeide sammen med de tjenesteenhetene som har behov for bistand. Tema for dette alternativet er om det er hensiktsmessig å organisere seg slik også innen Bergen kommune som egen geografisk driftsenhet.

**Beskrivelse av antatt sannsynlighet:**

Alternativ 1 vil fremme mange av kravene knyttet til Nærpolitireformen i Bergen kommune. Den vil gi en lokal forankring slik tilfellet er i dag. Likevel er det en fare for ikke å skåre godt på målet om å bli mer enhetlig og levere likere polititjenester med bedre kvalitet, mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap innen hele Bergen kommune, bedre kompetanse eller kapasitet og dele kunnskap og lære av erfaringer. Det er også en fare for at tjenestestedene ikke blir tilstrekkelig robuste til å bidra til et kvalitativt løft for etterforskningsarbeidet. Videre at tjenestestedene ikke har fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført polititjenester hos politiet utenfor kontortid minst en gang i uken.

De utfordringene som er definert med dagens organisering, er knyttet til dårlig koordinering av polititjenestene, ulike prioriteringer, dobbeltarbeid, svake muligheter for ressursallokeringer og samhandling på tvers av enhetene. Årsaken til dette skyldes manglende helhetstenkning forankret i at hver enhetsleder stilles til ansvar for egne resultater og egen økonomistyring. Alternativ 1 vil til en viss grad bygge ned disse risikofaktorene i og med at resultatansvar og økonomistyringen blir gitt en leder. Alternativet krever at lederen har god lederstøtte for å klare den krevende rollen som leder for hele enheten basert på fire tjenesteenheter med ulike styrker, svakheter, muligheter og utfordringer. Eventuelt dobbeltarbeid knyttet til etterforskningstjenesten kan reduseres med ett straffesaksmottak, men alternativet vil i liten grad realisere stordriftsfordeler. Alternativet vil fortsatt realisere smådriftsfordeler ved stor fleksibilitet, god samhandling internt og et oversiktlig arbeidsmiljø.

Alternativ 2 vil fremme færre av kravene knyttet til Nærpolitireformen, men vil fremme ideen bak Politianalysen i større grad. Likevel er det en fare for ikke å skåre godt på målet om å være mer tilgjengelige og tilstedeværende med god lokal forankring og samhandling, forebyggende arbeid og det å ha kontakt med samarbeidspartnere i lokalmiljøet.

Den lokale tilstedeværelsen og nærheten til befolkningen er likevel ikke avhengig av lokasjoner, men at politiet er synlig og kommer når det er behov. Alternativet vil kunne fremme stordriftsfordeler på en bedre måte enn alternativ 1 og frigjøre ressurser som i dag er bundet opp i driften av fire driftsenheter. Koordineringen blir lettere og det blir mindre dobbeltarbeid. Organisasjonen kan bli mer rigid og mindre fleksibel når den øker i antall ansatte i samme enhet. Administrasjonskostnadene kan øke mer enn forutsett, og stordriftsfordelene reduseres. Det kan bli større skott mellom politiavdelingene og oppmerksomheten kan bli for stor knyttet til eget fag istedenfor befolkningen i nærmiljøene.

Alternativ 3 – forsøker å kombinere alternativ 1 og 2. Her bygger man mindre fag- og spesialistmiljøer som i prosjekter skal samarbeide med ansatte i geografiske enheter og bidra med spisskompetanse. Det store spørsmålet er om Bergen kommune rår over tilstrekkelig mange ressurser til å utvikle spesialister på denne måten. Det er derfor fremmet forslag om at lederne for de funksjonelle enhetene vakt/beredskap, etterforskning og forebygging ikke skal ha egne ressurser. De skal bruke alle sine ressurser fra de geografiske enhetene, og kun fungere som styrings- og koordineringsmekanismer.

Beskrivelse av mulig konsekvens:

Det som er fordeler i alternativ 1 er ulemper i alternativ 2 og vice versa. Alternativ 3 har sine egne utfordringer.

Alternativ 1 utgjør en liten endring fra dagens modell. Alternativet ivaretar det som fungerer bra



i dagens ordning, og skårer godt på målene og de fleste kravene. Den opprettholder et tilgjengelig politi med gode relasjoner til nærmiljøet og lokale samarbeidspartnere. Den gir et oversiktlig arbeidsmiljø og bevarer fleksibiliteten mellom de ulike politifagene vakt/beredskap, forebygging og etterforskning lokalt. Etableringen av en leder på tvers av tjenesteenhetene, kan utløse flere stordriftsfordeler og fremme koordinering spesielt vertikalt. Det er likevel en fare for at administrasjonskostnadene øker pga. flere formelle styringsaktiviteter i og med at resultatansvaret og økonomistyringen ikke lenger blir styringsparametere vis a vis tjenesteenhetslederne. Andre styringsaktiviteter må erstatte mål- og resultatstyringsprinsippet som er bærende i staten. Styringsaktiviteter som ivaretar både det helhetlige og lokale perspektivet. Hvilke aktiviteter dette blir, vet vi ikke og her ligger det en risiko. Hvordan skal driftsenhetslederen styre og koordinere tjenesten bedre enn i dag, uten mål og resultatstyring som verktøy? Det er en fare for at de fire tjenesteenhetene i det daglige ikke klarer å realisere reformens målsettinger og krav fordi det fremdeles vil være gap mellom prioriterte oppgaver og ressurser, og at stordriftsfordelene ikke blir realisert så godt som de kunne vært med et annet alternativ.

Konsekvensen av alternativ 1 kan bli at tjenesten på driftsenhetene fortsetter å være fragmentert fordi det helhetlige perspektiv sprer oppmerksomheten over flere utfordringer innenfor hele Bergen kommune. Dette kan svekke det vi lykkes med lokalt med dagens organisering, der ansvarsforholdene er sterkere definert og knyttet til et mindre og mer oversiktlig geografisk område. Konsekvensen kan også bli at politiet lykkes bedre med de prioriterte saksområdene fordi ressursene lettere kan samles mot disse. Dette forutsetter gode analyser, godt beslutningsmateriale, god ledelse og tydelige beslutninger.

En annen konsekvens er at alternativet opprettholder politiets oppmerksomhet mot lokalbefolkningens individuelle ønsker der og da. Dette kan gjøre prioriteringene mer krevende. Et styringsmål som er gitt lite oppmerksomhet i Nærpolitireformen, er det klare kravet om å prioritere den alvorligste kriminaliteten langt høyere enn i dag. Dermed kan ikke politiet samtidig rette for stor del av oppmerksomhet mot befolkningens ønsker der og da, på forhold som ikke er prioritert.

Alternativ 2 utgjør en stor endring fra dagens modell. Likevel er det en fortsettelse av den sentraliseringen som har skjedd i Bergen kommune fram mot forrige politireform. Alternativet vil gi befolkningen et mer robust og døgnåpent publikumsmottak i Bergen sentrum. Det vil ikke bli publikumsmottak i bydelene. Kjøreavstanden for befolkningen vil øke med ca. 15 minutter i gjennomsnitt fra bydelene i vest, nord og sør. Et bedre koordinert politi vil kunne være mer til stede når folk trenger det. Alternativet gir fordeler på de fleste mål og krav, men det er en risiko for at den lokale forankringen forvitrer og at samhandlingen med lokale aktører blir svakere. Oppmerksomheten mot lokalmiljøet kan forskyves mot mer oppmerksomhet til faget. Dette kan svekke samhandlingen med lokalmiljøet generelt, men sette organisasjonen bedre i stand til å arbeide målrettet ihht gitte prioriteringer i større grad enn i dag.

Alternativ 3 utgjør en endring fra dagens situasjon. Opprettelse av formelle ledere for funksjoner kan bygge spesialistmiljøer som de geografiske enhetene kan samarbeide med. Dagens ressurser i Bergen kommune gir ikke rom for å bygge disse fagenhetene. Dessuten er det meningen at disse skal bygges på politidistriktnivå. Likevel må polititjenesten i Bergen styres og koordineres bedre enn i dag. Et alternativ som er fremmet, er at det kun opprettes fagsjefer for fagene vakt/beredskap, etterforskning og forebygging. Disse skal ikke disponere egne mannskaper, men kun koordinere ressursene som til daglig arbeider på de geografiske



enhetene som i dag. Forholdet mellom fagleder og geografisk leder vil få innebygde spenninger. Rollefordelingen blir vanskelig å trekke. Spenningene vil oppstå på daglig basis, og det stilles spørsmål ved om driftsenhetsleder vil ha kapasitet til å håndtere disse spenningene. Ledere av fagenheter uten personell, men med fagansvar kan fort komme i konflikt med ledere geografiske enheter uten fagansvar, men med personell. Vi stiller spørsmål ved om det er klokt å organisere inn slike latente spenningsforhold.

Sannsynlighetsreducerende tiltak:

Alternativ 1

- GDE leder må gis lederstøtte for å kunne lede både egen tjenesteenhet og GDE uten styringsredskaper som delegert mål- og resultatansvar og økonomistyring
- Tjenesteenhetene må styrkes mannskapsmessig for å kunne bidra til et etterforskningsløft og bedre tjenester
- Tjenesteenhetene må styrkes mannskapsmessig for å kunne levere publikumsekspedisjoner også utover normal arbeidstid en dag pr uke.

Alternativ 2

- Forebyggere som arbeider mot utsatt ungdom, barn og ungdomsmiljøer må organiseres slik at de får en lokal tilstedeværelse, lokal forankring og settes i stand til å samhandle med relevante aktører i nærmiljøene
- Patruljemannskaper må organiseres slik at de også settes i stand til å operere i områder som de kjenner tilstrekkelig godt til å gjøre gode vurderinger under sin tjeneste
- Etterforskerne må organiseres slik at de har forutsetninger for å gjøre gode vurderinger i sin etterforskning knyttet til tilstrekkelig lokalkunnskap og personkunnskap
- Det må utvikles paroler som sikrer god informasjonsflyt om kriminelle hendelser, personer og områder som krever særlig innsats

Alternativ 3

- Fagavdelingene må tilføres personell
- Fagavdelingene må bistå de geografiske enhetene på tidsbegrensede prosjekter og ikke ta høyde for å lede og koordinere tjenesten på permanent basis



Konsekvensreducerende tiltak:

Alternativ 1

- Tjenesteordningen må evalueres kontinuerlig etter driftsstart knyttet til sannsynlige farer. Samarbeidspartnere må inngå i evalueringen. Annen organisering må vurderes om evalueringen tilsier det

Alternativ 2

- Tjenesteordningen må evalueres kontinuerlig etter driftsstart knyttet til sannsynlige farer. Samarbeidspartnere må inngå i evalueringen. Annen organisering må vurderes om evalueringen tilsier det.

Alternativ 3

- Tjenesteordningen må evalueres kontinuerlig etter driftsstart knyttet til sannsynlige farer. Samarbeidspartnere må inngå i evalueringen. Annen organisering må vurderes om evalueringen tilsier det.



Konklusjon / prioriterte tiltak / beslutning:

Vi konkluderer derfor med alternativ 2:

Det er risikofaktorer knyttet til alle de tre alternativene. Valget handler om å prioritere mellom økt rasjonalisering, effektivisering og mer målrettet tjeneste. Eller beholdet et nært og lokalt forankret politi som i større grad også håndterer uprioriterte områder, og det å beholde legitimiteten knyttet til den spesifikke borgers ulike ønsker der og da. Politiet har i en årrekke forsøkt å kombinere de to ulike kravene. De prioriterte oppgavene har derfor ikke fått tilstrekkelig oppmerksomhet fordi de uprioriterte oppgavene er så mange og dominerer de daglige aktivitetene i organisasjonen. De prioriterte oppgavene derimot er færre og gis til små grupper i organisasjonen. Dette er en hovedårsak til de negative funn som er gjort i rapportene og analysene som førte fram til politireformen. Mange, men ikke alle, målene i Nærpolitireformen tilsier likevel at politiet fortsatt skal spre oppmerksomheten, men gjøre det samme mer og hurtigere med bedre teknologi, nye arbeidsmetoder og helst også større ressurser.

Dagens grunnleggende reformideer ønsker å etablere større organisasjonsenheter, standardisere arbeidsoppgavene og bygge ut hierarkier for å kunne styre sterkere mot prioriterte mål. Politidirektoratet har fått økt kapasitet nettopp for å nå disse reformideene.

En mer likeartet og målrettet tjeneste er etter vår oppfatning, best forankret i alternativ 2. Dette krever likevel at politiet har analyser og arbeider målrettet mot de fenomener som lokalbefolkningen i stort er opptatt av. Dermed toner man ned individuelle og lavt prioriterte ønsker fra borgerne som oppstår der og da og som i dag tar mye av oppmerksomheten fra de prioriterte områdene. Å identifisere og å håndtere slike satsningsområder, krever gode analyser, godt beslutningsgrunnlag samt enhetlig og tydelig ledelse på alle nivåer. Ikke minst i operasjonssentralen og i straffesaksmottaket som er og vil bli premissleverandører for en mer målrettet polititjeneste.

Alternativ 2 vil gi bedre koordinerte og mer målrettede polititjenester i det mest kriminalitetsbelastede området i politidistriktet. Området er lite, relativt avgrenset og ligger vel til rette for å samle de ulike tjenesteområdene. Dette vil best håndtere kritikken fra forskningshold om at politiet "smører ressursene for tynt utover et for stort område", dvs. prioriterer ikke de alvorligste hendelsene og fenomenene.

Likevel må forebyggende barne- og ungdomsarbeid organiseres slik at samhandlingen med andre etater og virksomheter i nærmiljøet styrkes. Patruljemannskapet må også settes i stand til å gjøre best mulige vurderinger basert på kjennskap til operasjonsområdet og de som bor der. Det siste må oppnås med gode analyser som spres til mannskapene på en hensiktsmessig måte, og at de settes i stand til å gjøre seg kjent i et tilstrekkelig stort område.

Vår anbefaling er med dette alternativ 2. Alternativt er dristig. Det innebærer noe nytt, og bygningsmassen må utredes for eventuelt å samle ressursene til ett bygg. Det må evalueres og følges opp.



POLITIET

Vurderingen foretatt av / dato:

Martin Kjelby og Morten Ørn, 06.09.2016

Beslutning foretatt av: Oddbjørn Dyrdal, 01.10.2016