



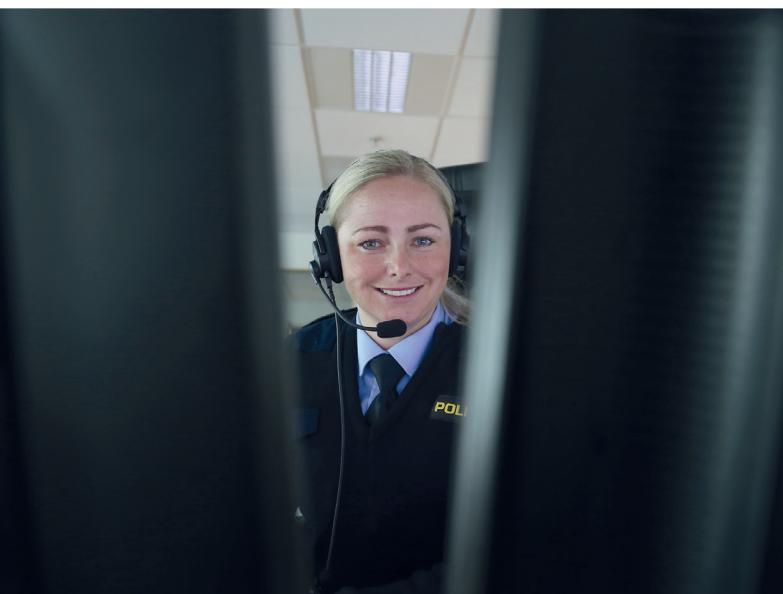
DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Politimeldingen – et politi for fremtiden





DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Politimeldingen – et politi for fremtiden

Innhold

1	Innledning	5	5.3.3	Ressursfordelingen mellom geografiske og funksjonelle driftsenheter må justeres	35
1.1	Politimeldingen – et politi for fremtiden	5		Digitalisering av tjenester og prosesser er avgjørende for å få til effektivisering	36
1.2	Befolkningen føler seg trygg og har tillit til politiet	7	5.4	Publikumstjenester på nett	36
1.3	Formål med meldingen	9	5.4.1	Nye arbeidsprosesser og metoder	36
2	Utviklingstrekk	10	5.4.2		
2.1	Sentrale trender i kriminalitetsutviklingen fremover	10			
2.2	Samfunnsmessige faktorer bak kriminalitetsutviklingen	15	6	Oppfølging av nærpolitireformen	38
2.3	Konsekvenser av Covid 19-pandemien	16	6.1	Målene med nærpolitireformen ..	38
3	Hovedprioriteringer fremover...	18	6.2	Grunnlaget for gjennomføring	38
4	Nåsituasjonen – bemanning, organisering, budsjett og IKT...	23	6.3	Særlige utfordringer knyttet til gjennomføringen av reformen	39
4.1	Bemanning	23	6.4	Følgeevaluering av reformen	39
4.2	Organisering	24	6.5	Antall tjenestesteder i distriktene ligger fast	41
4.3	Budsjett	25	6.6	Samarbeidet med kommunene ...	42
4.4	IKT	28	6.6.1	Politiråd og politikontakter	42
5	Styring og organisering	30	6.6.2	Lokale samarbeidsavtaler	42
5.1	Hvordan styres politi- og lensmannsetaten i dag?	30	7	Digital kriminalitet får nye utslag og må møtes på nye måter	44
5.1.1	En kompleks styringsstruktur med mange aktører	30	7.1	Digital kriminalitet skal bekjempes gjennom etterretning, forebygging, metodeutvikling og etterforskning	44
5.1.2	Handlingsplaner, øremerkinger og detaljerte krav utfordrer helhetlig og samordnet styring	31	7.2	Digital kriminalitet krysser nasjonale grenser	45
5.1.3	Avtalefestede ordninger setter rammer for ressursutnyttelsen	31	8	Styrket beredskap	46
5.2	Behov for mer strategisk styring av politiet	32	8.1	Beredskapen er styrket gjennom bemanningsøkning og økt innsatsevne	46
5.2.1	Det er viktig med langsiktighet og overordnede prioriteringer	33	8.1.1	Innsatsevnen til politiet er styrket	46
5.2.2	Politibudsjettene framover vil bli strammere	33	8.1.2	Operasjonssentralen koordinerer innsatsen ved hendelser	47
5.2.3	Det er behov for nytenkning om tjenesteutvikling og arbeidsprosesser	33	8.1.3	Krav til responstid for alvorlige hendelser differensieres etter befolkningstetthet	47
5.3	Politiet har et bredt spekter av oppgaver	33	8.1.4	Kontakt med politiet på telefon ...	48
5.3.1	Deler av politiets oppgaveportefølje skal gjennomgås	34	8.1.5	Bevæpning i politiet	48
5.3.2	Mer fleksibel oppgavefordeling mellom Politidirektoratet, særorganene og distriktene	34	8.2	De nasjonale beredskapsressursene er styrket	49
			8.3	Samarbeidet mellom beredskapsaktørene er styrket	50
			8.3.1	Samarbeid med nødetatene	50

8.3.2	Beredskap i nord	50	11.3.3	Innsats mot økonomisk kriminalitet	59
8.3.3	Styrking av samarbeidet med Forsvaret	50	11.3.4	Behov for bedre og raskere etterforskning	60
8.3.4	Utvidet samarbeid med svenske innsatsstyrker	50			
9	Politiets rolle og ansvar under Covid 19-pandemien	52	12	Kompetanse og kunnskapsutvikling	62
9.1	Råd og veiledning	52	12.1	Politiet jobber mer kunnskapsbasert	62
9.2	Grensekontroll	52	12.2	Dagens politiutdanning holder høy kvalitet	62
9.3	Samarbeid	52	12.2.1	Utdanningen ved Politihøgskolen skal videreutvikles	63
9.4	Smitte blant politiansatte	53	12.2.2	Videre utvikling av kompetansetilbudet for påtalejurister i politiet	63
9.5	Nedbygging av restanser	53	12.3	Det er nødvendig å styrke politiets kompetanse til å møte digital kriminalitet	64
10	Nasjonal sikkerhet.....	54	12.4	Behov for å rekruttere personell med annen fagbakgrunn enn politiutdanningen	65
10.1	Forebygge og håndtere fremmede staters etterretningsvirksomhet	54	12.5	Fagansvaret må være tydelig plassert	65
10.2	Forebygge og håndtere terror	54	12.6	Behov for relevant forskning på justisområdet	65
10.3	Masseødeleggelsesvåpen, eksportkontroll og trusler mot myndighetspersoner	55	13	Kultur, holdninger og ledelse i politiet	67
11	Likere polititjenester med bedre kvalitet.....	56	13.1	Økt vekt på ledelse og lederutvikling i politiet	67
11.1	Kvaliteten på etterforskningen er blitt bedre	56	13.2	Kjønnsbalanse i lederstillinger i politiet	67
11.2	Kvalitetstiltakene har gitt likere behandling av alvorlige lovbrudd	57	13.3	Ledelse er sentralt for å få til kulturendringer	68
11.3	Reformgjennomføring utfordrer straffesaksavviklingen	57	14	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	70
11.3.1	Politiet bruker om lag en tredel av etterforskningskapasiteten på tre prosent av sakene	57			
11.3.2	Behov for særlig innsats mot overgrep mot barn over internett	59			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Meld. St. 29

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Politimeldingen – et politi for fremtiden

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Politimeldingen – et politi for fremtiden

Det norske samfunnet er preget av at vi har stor tillit til hverandre og små forskjeller mellom folk. Også innbyggernes tillit til politiet er god, og nær fire av fem har ganske stor eller svært stor tillit til politiet. Særlig stor er tilliten til at norsk politi vil behandle mennesker rettferdig og med respekt. Dette er grunnleggende verdier vi må ta vare på og sikre for fremtiden.

22. juli 2011 ble Norge utsatt for terrorangrep rettet både mot regjeringskvartalet i Oslo og Utøya. Gjørøv-kommisjonen kritiserte i sin rapport politiets evne til å håndtere angrepene. Kommisjonen beskrev et politi som var for svakt rustet, organisert og ledet. Politianalysen tegnet et lignende bilde. Dette er bakgrunnen for den politikken regjeringen har nedfelt i Sundvolden-, Jeløya- og Granavolden-plattformene, og hvor målet er et politi med økt beredskap, styrket operativ evne og bedre samarbeid internt.

I årene siden har regjeringen arbeidet målrettet for å styrke politiets evne til å håndtere terrorisme og annen alvorlig kriminalitet. Beredskapstroppen

og utrykningsenhetene i politidistriktene er kraftig styrket, øvingsaktiviteten er økt, en ny bistandsinstruks for Forsvarets bistand til politiet er på plass, nye politihelikoptre kjøpt og et nasjonalt beredskapscenter ferdigstilles høsten 2020.

Skal befolkningens tillit og trygghet opprettholdes, må politiet være i stand til å håndtere veldig ulike former for kriminalitet. Fra terrorisme og vold i det fysiske rom, til overgrep på nett og svindel som rammer enkeltmennesker. Og når kriminaliteten blir mer mobil og flytter seg over i det digitale rom, kreves det en annen organisering av politiets arbeid, tettere samspill mellom ulike ressurser i politiet – lokalt, i distriktet og nasjonalt, og mellom disse nivåene – og ofte også andre former for kompetanse hos politiets ansatte enn vi vanligvis tenker på.

Politiutdanningen vil fortsatt være grunnstammen i norsk politi, men moderne politiarbeid utføres ikke bare av den politiutdannede. Like ofte vil man behøve økonomer, ingeniører, psykologer, jurister og andre yrkesgrupper. Og moderne politiarbeid utføres ikke bare lokalt, men i samspill mellom et politiarbeid på stedet som er mer profesjonelt enn man hadde før og



Figur 1.1

sterke fagmiljøer av etterforskere, jurister og eksperter andre steder i politidistriktet. Og når saken er ekstra omfattende eller krevende, vil det lokale arbeidet også støtte seg til nasjonale ressurser både i Kripos, Økokrim, Beredskapstroppen og andre miljøer nasjonalt og internasjonalt.

For regjeringen har to tiltak vært helt sentrale i arbeidet for å utvikle norsk politi og sikre et politi som er bedre i stand til å håndtere det nye kriminalitetsbildet: Økt kapasitet gjennom styrket bemanning og økt kvalitet og kraft gjennom en politireform som sikrer mer kompetanse og operativ evne.

Politiet har fått mer ressurser og flere ansatte i alle politidistrikter. Siden 2013 har bemanningen økt fra i underkant av 15 000 årsverk til rundt 17 500. Av de nær 2 800 ekstra årsverkene har 1 650 politiutdanning, 180 er jurister og 920 er sivilt ansatte. Av de 1 650 politiårsverkene er 1 500 blitt ansatt i de tolv politidistriktene.

Antall politiutdannede pr. 1000 innbyggere har økt fra 1,71 ved utgangen av 2013 til 1,94 ved utgangen av 2019, og det er bevilget penger til å nå målet om to politiutdannede pr. 1000 innbyggere i løpet av 2020. Ingen annen offentlig etat har hatt en så stor vekst i antall ansatte. Politiets bud-

sjett har hatt en realvekst på 4,3 mrd. kroner, hvorav 3,3 mrd. kroner er kommet på driftsbudsjettet. I 2020 er politiets driftsbudsjett på i overkant av 20 milliarder kroner.

For å sikre et bedre rustet, organisert og ledet politi, vedtok et bredt flertall i Stortinget i 2015 nærpolitireformen. Det har vært bred enighet om behovet for reform, både politisk og blant ledere og ansatte i politi- og lensmannsetaten. Formålet med reformen var at den skulle gi oss et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet og en likere håndtering av saker uavhengig av hvor i landet man bor.

Antall politidistrikter ble redusert fra 26 til 12, antall lensmannskontorer og politistasjoner ble redusert fra 340 til 225, og alle politidistrikter er nå organisert med større operasjonssentraler, felles straffesaksinntak og en likere struktur enn tidligere.

Det er fortsatt mye som kan og skal bli bedre, men på veien må vi også glede oss over alt som er blitt bedre i politiets arbeid etter gjennomføringen av reformen.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring skriver i DFØ-rapport 2020:4:

«Operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle, politikontaktene og politirådene får til god samhandling med kommunene og politipatruljen jobber på nye måter gjennom politiarbeid på stedet. Disse tre funksjonene er kommet lengst i sitt utviklingsarbeid. Felles staffesaksinntak bidrar til bedre etterforskning i initialfasen og får bedre omtale i 2019 enn tidligere. Mange ser nytten av felles tjenstekontor, men det er krevende å få til gode rutiner som alle slutter opp om. Etterretning, som blant annet er viktig for utviklingen av kunnskapsbasert politiarbeid, er kommet kortest. Utfordringen fremover er å få de seks funksjonene helt opp å stå og integrert både med hverandre og med andre initiativ som etterforskningsløftet og forebygging som primærstrategi.»

Riksadvokaten skrev i 2019 at:

«Det kan ikke være tvilsomt at kvaliteten på straffesaksområdet i dag er høyere, og gradvis blir jevnere, enn tidligere.»

Ressursene er blitt økt. Kvaliteten på arbeidet er blitt bedre. Og norsk politi etterforsker i dag i langt større grad enn før saker som bare for få år siden gjerne gikk under radaren. For eksempel har det vært en sterk innsats for å avdekke og etterforske flere saker med vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd. Dette er saker som regjeringen mener skal ha høyeste prioritet også i årene som kommer.

Samtidig er kriminaliteten i endring. Norge er blitt mer urbanisert, vi har mer kontakt med andre land og mennesker gjennom reising, internett og handel, og samfunnet er blitt kraftig digitalisert. Nesten all kriminalitet har i dag et digitalt element i seg. Ofte fordi svindel eller overgrep skjer på nett, andre ganger fordi målet i seg selv er å angripe en datamaskin eller et nettverk. Men også fordi nesten all «tradisjonell kriminalitet» gjør det aktuelt å etterforske digitale spor for å avdekke gjerningspersoner.

For få år siden var svindel eller bedrageri på nett og identitetstyveri kriminalitet vi knapt bekymret oss for. I dag er dette former for kriminalitet som mange av oss frykter å bli utsatt for – og de rammer oss uavhengig av hvor i landet vi bor. Mange av sakene er også mer omfattende og kompliserte enn før, hvor en gjerningsperson kan være ansvarlig for mange hundre ofre for nettovergrep, svindel og andre former for digital kriminalitet. Og ofre og gjerningsperson befinner seg gjerne ulike steder i landet, om ikke også i

ulike land. Det gjør etterforskningen mer arbeidskrevende enn før, og vi må sikre oss at vi har et politi med kapasitet og kompetanse til å håndtere denne utviklingen.

Politiet har aldri hatt mulighet til å forfølge all kriminalitet som skjer. Derfor er forebygging helt avgjørende for å ivareta tryggheten i samfunnet. Det aller viktigste er at hver enkelt av oss bidrar ved å unngå å sette oss selv og andre i fare, for eksempel ved å tenke på vår egen digitale sikkerhet. Også det tette samarbeidet mellom politiet og andre offentlige etater er viktig for å forebygge kriminalitet. Utviklingen av politikontaktene og politirådene har vært sentrale grep for å styrke og øke kvaliteten i samarbeidet mellom politi og kommuner. Og forebygging er og skal forbli en primærstrategi for norsk politi.

Tilliten politiet nyter i Norge kan ikke tas for gitt. Tvert imot må politiet stadig utvikle seg for å ivareta tilliten, særlig i en tid hvor kriminaliteten endrer seg og blir mer digital. Vi kan ikke nøye oss med et politi som møter gårsdagens kriminalitetsbilde, vi behøver et politi som håndterer dagens og morgendagens kriminalitet på en profesjonell og effektiv måte.

For regjeringen har det vært viktig å styrke politiet, både gjennom økt bemanning og gjennom det kvalitetsløftet politireformen har gitt. I årene fremover vil det handle enda mer om hvordan vi bruker de pengene og menneskene som til sammen utgjør politiets samlede innsats for å forebygge, avdekke, etterforske og påtale kriminalitet. I denne stortingsmeldingen inviterer derfor regjeringen Stortinget til en debatt om hvordan politiet best kan møte kriminalitetsutviklingen vi ser i Norge, og hvordan politiet bør utvikle seg i årene som kommer for å sikre at den tilliten politiet har i 2020 også skal være der i 2030 og 2040.

1.2 Befolkningen føler seg trygg og har tillit til politiet

Undersøkelser viser at befolkningen føler seg trygg og har tillit til politiet. Det er et godt utgangspunkt for videreutvikling av politiet. Det skal stilles høye krav til norsk politi. Befolkningen skal forvente at politiet er tilstede med kvalitet og kompetanse i hele landet. Det er en forutsetning for at vi fortsatt kan føle oss trygge.

Tilliten til norsk politi er jevnt over høy, både sammenlignet med andre statlige institusjoner og sammenlignet med andre land. Siden målingene i Innbyggerundersøkelsene startet opp i 2004 har andelen som har svært eller ganske stor tillit til



Figur 1.2

politiet ligget stabil på rundt 80 prosent. Politiets siste innbyggerundersøkelse viser at tilliten til politiet har økt med to prosentpoeng fra 77 prosent i 2018 til 79 prosent i 2019. Innbyggere med høy utdanning, kvinner og de som ikke har vært i kontakt med politiet har høyest tillit. Blant de som har vært utsatt for kriminalitet er tilliten lavere. Det er også forskjeller i tilliten til politiet mellom politidistriktene. Oslo og Innlandet politidistrikter har innbyggere med høyest tillit, mens tilliten er lavest i Finnmark, Sør-Øst, Vest, Trøndelag og Nordland politidistrikter.

Innbyggerundersøkelsen viser også at befolkningens oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet ikke har endret seg nevneverdig i reformperioden. 55 prosent mener at politiet kommer raskt til stedet ved akutt behov for hjelp. Dette er ett prosentpoeng svakere enn i 2017, og samme resultat som i 2016. Regjeringen mener at synlighet og lokal tilstedeværelse er viktig for å opprettholde tilliten til politiet.

Et trygt samfunn er det overordnede målet for justissektoren generelt, og politiet er en helt sentral bidragsyter til det. Derfor måler vi innbyggernes trygghetsfølelse hvert år. Også på dette parameteret er resultatene i Innbyggerundersøkelsen stabilt høye. Hele 94 prosent av Norges befolkning svarte i 2019 at de føler seg trygge der de bor og ferdes.

Opplevelsen av trygghet varierer imidlertid noe mellom ulike deler av befolkningen. Innbyggere med lav utdanning er generelt mindre trygge enn de med høy utdanning. Også de som har hatt

kontakt med politiet eller har vært utsatt for kriminalitet opplever seg mindre trygge. Innbyggere som ikke oppfatter at politiet er regelmessig synlig i deres lokalområde, eller at politiet ikke regelmessig er i kontakt med lokalmiljøet, opplever mindre trygghet der de bor og ferdes. Tilgjengelighet og tilstedeværelse har altså betydning for opplevelsen av trygghet, på samme måte som det ser ut til å påvirke tilliten til politiet.

Tilgjengelighet og tilstedeværelse er ikke bare fysiske møter og kontakt mellom politi og innbyggere. Innbyggerundersøkelsen 2019 viser at 88 prosent av befolkningen bruker internett daglig, en økning på 15 prosent siden 2013. Innbyggerne forventer å kunne kommunisere med det offentlige via digitale løsninger og kanaler. Covid 19-pandemien har satt fart på digitaliseringen i samfunnet. Også politiet har økt tempoet i digitaliseringen av enkelte tjenester under pandemien. Det er avgjørende at politiet forsterker synligheten og tilstedeværelsen i den digitale verden, ved å møte og kommunisere med befolkningen på internett og andre digitale plattformer.

Politiet er avhengig av tillit fra befolkningen for å kunne gjennomføre samfunnsoppdraget på en god måte. Tillit er nødvendig for at befolkningen skal dele relevant informasjon med politiet. Det er også viktig for samarbeidet med enkeltmennesker og andre myndigheter, både i normal-situasjoner og ved krisehåndtering. Høy tillit til politiet bidrar på denne måten til økt samfunnsikkerhet, både sentralt og i lokalsamfunnene.

1.3 Formål med meldingen

I meldingen beskrives utviklingen i kriminaliteten og endringene i samfunnet, og hvordan det påvirker politiet. Meldingen gir en situasjonsrapport på status i politiet i dag.

Samfunnet endrer seg. Kriminalitetsbildet endrer seg. Regjeringens perspektivmelding fra 2017 peker på viktige utviklingstrekk og hvilke utfordringer de medfører for landet. Globalisering, urbanisering og digitalisering er stikkord. Det er ikke nødvendigvis enkelt å avdekke om handlinger på nett er kriminalitet, hvem som står bak, om den er nasjonal, og om det skal håndteres av politiet. Det endrer også vår evne til å følge opp ofrene for kriminalitet. I mange tilfeller, for eksempel i nettovergrep mot barn og unge, befinner gjerningspersonen seg i Norge mens ofrene er i et annet land.

Vi skal forme morgendagens politi, med morgendagens løsninger. Regjeringen har satset på å utvikle politiet gjennom politireformen. Regjeringen presenterer status i gjennomføringen av reformen i meldingen. Reformen og tiltakene i den, er i slutfasen. Resultatene som forventes oppnådd av reformen flere og ambisiøse, og gjenspeiles i formålet med reformen.

Vi skal ha et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte kriminalitetsutfordringene fremover.

Mye er allerede forbedret, eksempelvis ved at politiets evne til å håndtere alvorlig kriminalitet i det digitale rom er styrket, og kvaliteten i politiets arbeid er mindre avhengig av hvor i landet man bor. Oppmerksomheten fremover skal rettes mot å hente ut enda flere effektene av tiltakene.

DFØ (tidligere Difi) har evaluert reformen årlig slik Stortinget ba om, og reformen har blitt viet betydelig oppmerksomhet i media, i Stortinget gjennom skriftlige spørsmål, spørretimer og dokument 8-forslag og i samfunnet ellers. Regjeringen vil gjennomføre en sluttevaluering slik det var enighet om i forliket. Sluttevalueringen skal gjennomføres i 2022, og den vil også omfatte evaluering av tjenestestedstrukturen i politiet.

Selv om det er tatt viktige skritt i riktig retning for å utvikle politiet, gjenstår det fortsatt arbeid før alle mål er nådd. Meldingen tar opp fire overordnede tema:

- Den beskriver hvordan kriminaliteten utvikler seg og endrer form, og hvilke utfordringer denne utviklingen gir for politiet.
- Den beskriver nåsituasjonen i politiet og utviklingen av politiets beredskapssevne etter 22. juli 2011-angrepene.
- Den beskriver hovedtrekkene i arbeidet med å gjennomføre nærpolti-reformen.
- Den beskriver politiets kompetansebehov fremover.

Gjennom meldingen ønsker regjeringen å invitere Stortinget til debatt om veien videre og fortsatt utvikling av politiet.

2 Utviklingstrekk

Kriminalitetsutviklingen de siste årene forsterker behovet for et politi som har kompetanse og kapasitet til å forebygge og bekjempe alvorlig og komplisert kriminalitet.

2.1 Sentrale trender i kriminalitetsutviklingen fremover

I løpet av de siste 15 årene har det totalt vært en nedgang på rundt 25 prosent i antall anmeldelser, som i stor grad skyldes en kraftig nedgang i eieendomstyveri. Nedgangen avspeiler trolig en reell nedgang i denne typen vinningskriminalitet etter som andelen av befolkningen som rapporterer om å ha blitt utsatt for tyveri har falt kraftig, til omtrent 4 prosent av befolkningen i 2018¹. Nedgangen i tradisjonell vinningskriminalitet er godt dokumentert i mange land. En underliggende årsak er trolig knyttet til lavere markedspriser for forbruksvarer på tvers av land og økte investeringer i private sikkerhetstiltak².

Seksuallovbrudd har størst prosentvis økning med rundt 1,5 ganger flere anmeldelser i 2018 enn i 2003. Den kraftige økningen etter 2014 henger i stor grad sammen med lovbrudd relatert til barn og unge som ofre. For de andre hovedgruppene av lovbrudd har utviklingen vært mer stabil. Andelen av den voksne befolkningen som oppgir å ha vært utsatt for vold eller trusler om vold har ligget stabilt mellom 2–3 prosent siden starten av 1980-tallet³. Drapsraten har også ligget stabilt rundt 0,5 drap per 100 000 innbyggere over lang tid, og de aller fleste drap oppdages og oppklares. Drapsraten i Norge er blant de aller laveste av europeiske land.

Det har vært en nedgang i anmeldelser av rusmiddellovbrudd, også for grove narkotikaovertridelser. Samtidig har forbruket av cannabis, kokain, amfetamin og ecstasy blant unge voksne i befolkningen ligget stabilt over svært lang tid, og det samme har også antallet narkotikautløste

dødsfall⁴. Det har vært en svak økning i andelen ungdomsskoleelever som oppgir at de har brukt cannabis de siste årene, fra 2,6 prosent i 2015 til 3,8 prosent i 2018. For elever på videregående skoler har det vært en økning fra 11 til 14 prosent av guttene som har brukt cannabis og en økning fra 9 til 11 prosent av jentene i samme periode⁵.

Økt digitalisering av kriminaliteten

I tråd med digitaliseringen av økonomien og samfunnslivet øker insentivene for potensielle lovbrøttere til å vri vinningskriminalitet over til digitale plattformer. På samme måte som formålet med tradisjonell vinningskriminalitet er å skaffe seg ulovlige inntekter er også formålet med digital vinningskriminalitet å skaffe seg ulovlige inntekter. Økt digitalisering av kriminaliteten medfører at kriminalitet treffer oss uansett tid og hvor vi bor.

Kunnskapsgrunnlaget om det reelle omfanget av digital vinningskriminalitet er imidlertid svakt. Omtrent 37 prosent av private og offentlige virksomheter ble i 2017 utsatt for en eller flere digitale sikkerhetshendelser. Det vanligste var virusinfeksjoner (21 prosent) og sosiale manipuleringsangrep (18 prosent), mens mer alvorlige sikkerhetshendelser som datainnbrudd (5 prosent) var mer uvanlig. Omtrent 7 prosent av virksomhetene opplevde sikkerhetshendelser som førte til økonomisk tap eller svekket markedsposisjon. I enkelte tilfeller er likevel de økonomiske tapene betydelige⁶. I 2019 oppga omtrent 5 prosent av befolkningen av de har opplevd svindel og bedrageri på internett og 1 prosent av befolkningen har opplevd identitetstyveri.⁷ Begge andelene har vært forholdsvis stabile de siste årene.

Det er grunn til å anta at anmeldelsestilbøyeligheten for digital vinningskriminalitet er lav, og henger antakelig sammen med størrelsen på øko-

¹ SSBs levekårsundersøkelser.

² Farrell mfl. 2014; Draca mfl. 2020.

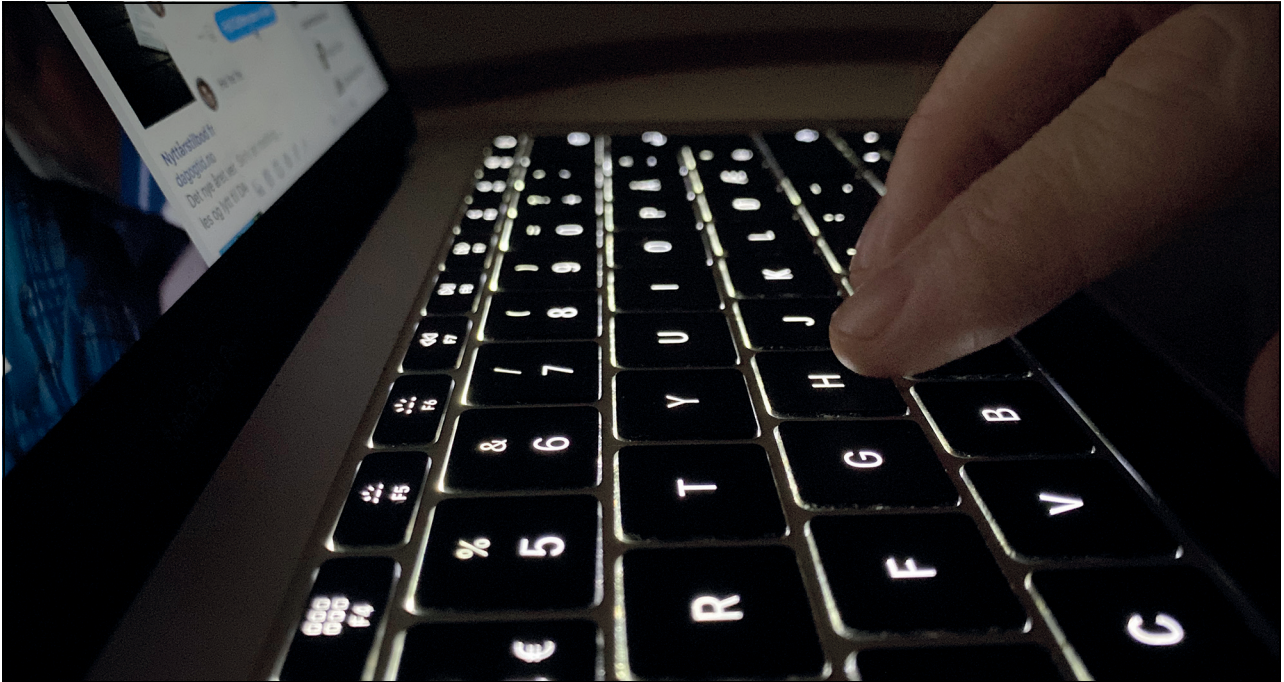
³ SSBs levekårsundersøkelser.

⁴ EMCDDA database og dødsårsaksregister til Folkehelseinstituttet.

⁵ Bakken 2019

⁶ Næringslivets sikkerhetsråd 2018.

⁷ Politiets innbyggerundersøkelse 2019.



Figur 2.1

nomiske tap og oppfatninger om politiets etterforskningsevne. Det innebærer at anmeldte lovbrudd ikke representerer det reelle omfanget av digital vinningskriminalitet. Det er også uklart i hvilken grad endringer i relevante lovbrudd er uttrykk for økt bruk av digitale fremgangsmåter, for eksempel i anmeldelser av bedrageri og utpressing. Siden midten av 2000-tallet har det vært en gradvis økning i anmeldelser av bedrageri som i sum gjør at omfanget av bedrageri er forholdsvis stort. I 2018 var det rundt 22 500 anmeldelser av bedrageri. Det har også vært en viss økning i anmeldelser av utpressing de siste årene, men dette omfatter mange ulike typer av saker. Anmeldelser av dokument- og ID-tyverier og inn-trengning i data- og kommunikasjonssystemer har ligget mer eller mindre stabilt siden midten av 2000-tallet.

En viktig endring i narkotikamarkedet har vært fremveksten av kryptomarkeder på det såkalte mørke nettet⁸. Dette er digitale markedsplasser for kjøp og salg av narkotiske stoffer. På 2010-tallet vokste kryptomarkedene for narkotika, men utgjør fortsatt en liten del av det totale narkotikamarkedet.

Boks 2.1

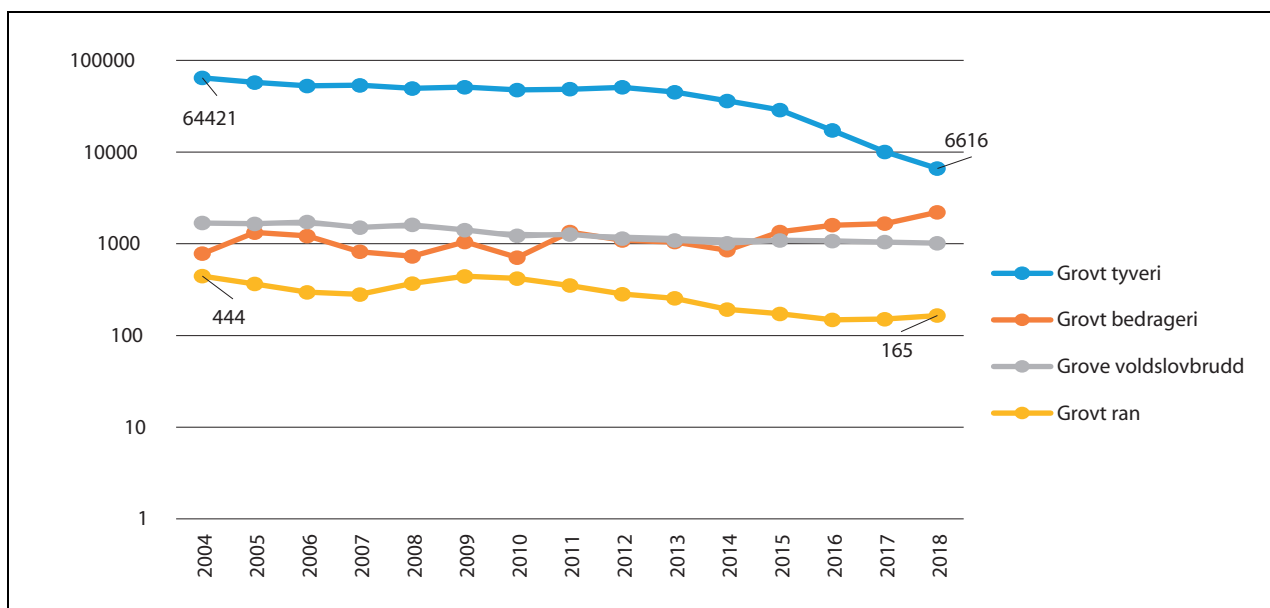
Eksempler på digital vinningskriminalitet

- Identitetstyveri
- Tyveri av betalingskort
- Kjøp og salg av personlig og finansiell informasjon
- Uautorisert bruk av andre personers datamaskiner
- Uautorisert innbrudd i organisasjoners datasystemer

Endringer innenfor alvorlig kriminalitet

Det forventes ikke en generell økning i den alvorlige kriminaliteten. For sentrale lovbrudd med forholdsvis høy anmeldelsestilbøyelighet har det vært en klar nedgang i grove lovbrudd siden midten av 2000-tallet. Grovt tyveri har falt kraftig i løpet av denne perioden, og utgjorde i 2018 bare rundt 7 prosent av alle tyverier. Den samme utviklingen er tilfelle med grovt ran. Fra starten av 2000-tallet til 2018 falt andelen grove ran fra rundt 30 prosent til 20 prosent av alle ran. Siden midten av 2000-tallet har det vært en økning i antallet voldslovbrudd generelt, men en nedgang i grove voldslovbrudd⁹

⁸ Barratt mfl. 2016; Aldridge 2016; Bhaskar mfl. 2019.



Figur 2.2 Antall anmeldelser av grove lovbrudd (logaritmisk skala)

SSB 2020, tabell 08484

Det klareste unntaket fra trenden mot mindre alvorlig kriminalitet er økningen i grovt bedrageri. Det kan tyde på at det har oppstått nye former for alvorlig kriminalitet knyttet til bedrageri, for eksempel digital vinningskriminalitet. Andelen oppklarte saker av alle ferdig etterforskede saker om bedrageri har også blitt lavere siden midten av 2000-tallet. Det viser behovet for å fortsette vektleggingen av alvorlig kriminalitet.

Grensekryssende kriminalitet og migrasjon

Nasjonale og internasjonale konflikter, klimaendringer, terror og annen alvorlig kriminalitet rammer enkeltmennesker og destabiliserer lokalsamfunn, regioner og land og påvirker kriminalitetsbildet i Norge. En rapport fra Global Initiative Against Transnational Organized Crime fra 2018, viser at 22 av 54 av Sikkerhetsrådets resolusjoner i 2018 refererer til en eller annen form for organisert kriminalitet. Interpol, Europol og UNODC har over tid sett hvordan transnasjonal organisert kriminalitet utvikler seg i ustabile områder, påvirker sikkerhetssituasjonen i land og regioner og blir stadig mer kompleks. Kriminelle utnytter ustabile områder med svak lovgivning og retts håndhevelse til sin fordel, og på en måte som

truer grunnleggende strukturer for stabilitet og utvikling.

Det er grunn til å tro at denne utviklingen fortsetter. Økonomisk integrasjon mellom land og økt migrasjon av mennesker skaper incentiver også for kriminelle personer, til å begå grensekryssende kriminalitet og utvikle kriminelle nettverk på tvers av land. Selv om strengere regelverk og grensekontroll reduserer omfanget av migrasjon, vil store inntektsforskjeller mellom land fortsette å skape sterke incentiver for migrasjon.

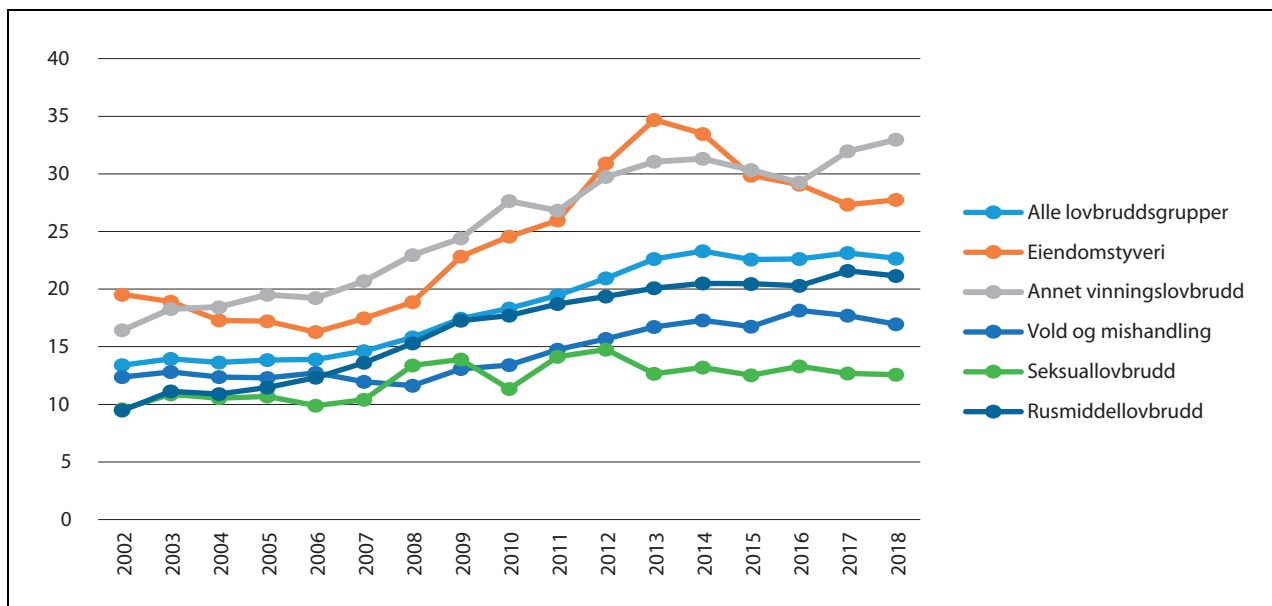
Siden starten av 2000-tallet har andelen siktede med utenlandsk statsborgerskap økt fra rundt 13 prosent til 23 prosent i 2018. Økningen i andelen med utenlandsk statsborgerskap var særlig stor for eiendomstyveri og annet vinningslovbrudd fra midten av 2000-tallet. En del av den registrerte kriminaliteten speiler politiets aktivitet så vel som den faktiske kriminaliteten.

Fortsatt trend mot lavere barne- og ungdomskriminalitet?

De aller fleste lovbrudd har en klar aldersprofil med toppunkt blant unge personer. Det er veldig godt dokumentert en sammenheng mellom alder og kriminalitet på tvers av land og tid – den såkalte alder-kriminalitetskurven¹⁰. De aller fleste lovbrudd i Norge har også en tydelig alderskurve

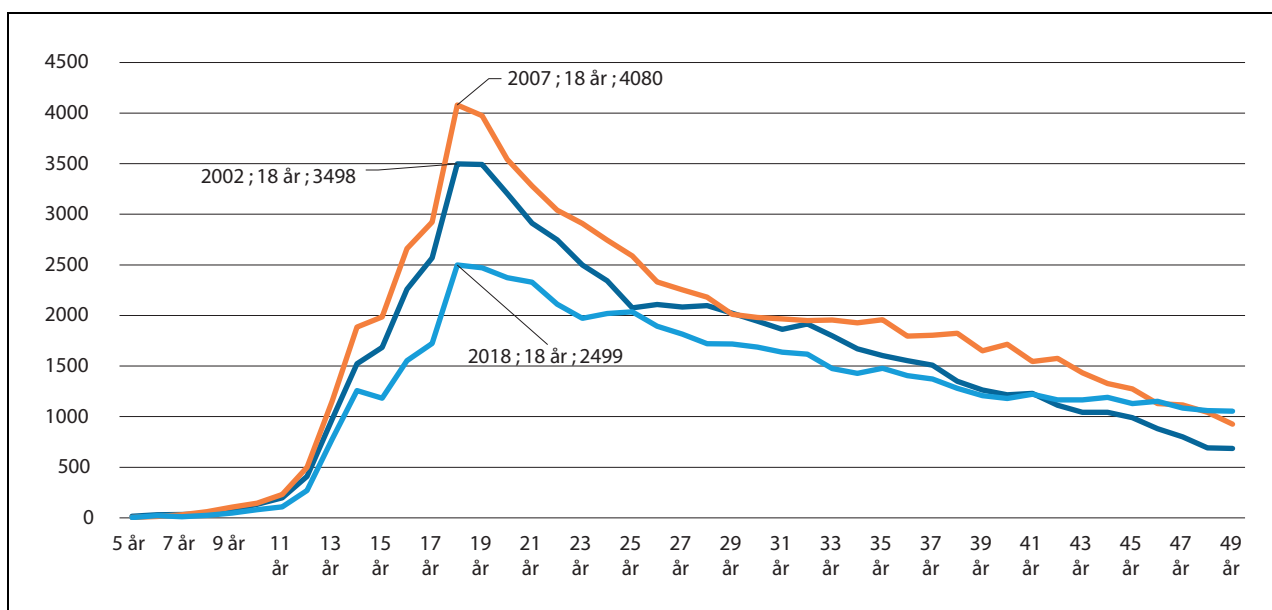
⁹ Grove voldslovbrudd er her definert som grov kroppskrenkelse, grov kroppsskade, grov mishandling, drap og drapsforsøk.

¹⁰ Farrell mfl. 2014.



Figur 2.3 Andel siktede personer med utenlandsk statsborgerskap

Kilde: SSB 2020, tabell 09421



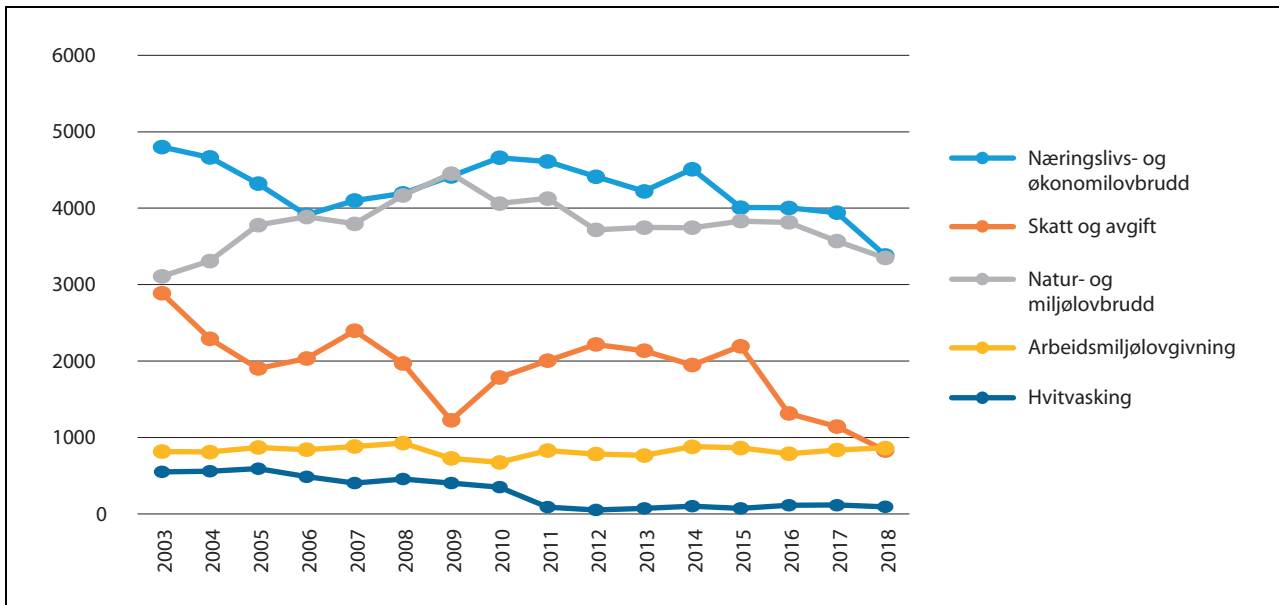
Figur 2.4 Antall siktelser fordelt etter alder for utvalgte år

Kilde: SSB 2020, tabell 09415

med et toppunkt i overgangen til 20-årene og deretter en gradvis eller kraftig nedgang etter alder.

Samtidig har antallet anmeldelser og siktelser blitt kraftig redusert siden starten av 2000-tallet, og det er blant ungdom at nedgangen er størst. Fra starten av 2000-tallet økte antall siktelser gradvis fram mot 2007 da i overkant av 4000 personer på 18 år ble siktet for et lovbrudd. Etter 2007 falt imidlertid antallet siktelser mot denne aldersgrup-

pen kraftig, og i 2018 var det rundt 2500 siktelser mot personer på 18 år. Det er med andre ord fortsatt en tydelig alderskurve for siktelser for lovbrudd, men antallet siktelser av ungdom har falt kraftig siden starten av 2000-tallet. De fleste hovedgrupper av lovbrudd har en tilsvarende utvikling i alderskurven siden starten av 2000-tallet.



Figur 2.5 Antall anmeldte lovbrudd, utvalgte former for økonomisk kriminalitet

Kilde: SSB, tabell xx

Det klareste unntaket fra nedgangen i den registrerte ungdomskriminaliteten er økningen i siktelsler for seksuallovbrudd. Aldersprofilen for antall siktede personer for seksuallovbrudd hadde lenge et tydelig toppunkt i 30-årene, men de siste årene har det vært en kraftig vekst i antall siktelsler blant dem som er under 18 år. Det kan tyde på reelle endringer i former for seksuallovbrudd, for eksempel gjennom en stadig bedre tilgang til digitale enheter og arenaer.

Seksuallovbrudd med barn og unge som personofre

Det har også vært en kraftig vekst i antall personofre for seksuallovbrudd som er barn og unge. Det har lenge vært en overvekt av personofre under 20 år for anmeldte seksuallovbrudd, men siden midten av 2000-tallet har det vært en kraftig vekst i antall personofre som er barn og unge. Antall personofre for seksuallovbrudd under 16 år økte fra omtrent 1900 til i overkant av 3150 fra 2014 til 2018. Økningen i antall anmeldelser kan komme av en reell økning i overgrep, trolig primært på internett. Men det kan også antas at politiet avdekker flere ofre og saker ved hjelp av elektroniske spor, og at ofre for seksuallovbrudd i større grad enn tidligere anmelder forholdet til politiet. Mørketallene for seksuallovbrudd antas likevel å være høye.

Kripos mottar tips fra ulike kilder om straffbar nettrelatert seksuell aktivitet i Norge. En hovedkilde er amerikanske NCMEC (National Center

for Missing and Exploited Children). Øvrige kilder er Europol, Interpol og politimyndigheter i andre land samt tips fra norske aktører. Fra 2014 og frem til 2018 har det vært enorm vekst i antall tips om straffbar nettrelatert seksuell aktivitet i Norge, fra 50 tips i 2014 til 10445 tips i 2018, fra NCMEC. I 2019 gikk antall tips fra NCMEC uventet ned til 6816. Samtidig øker andelen tips som generer oppfølging. I 2018 ble 13 % av rapportene fulgt opp, mens denne andelen steg til 28 % i 2019.

Nylige gjennomførte undersøkelser viser at barn i Norge bruker mer tid på internett enn andre europeiske barn, med 3,6 timer sammenlignet med 2,8 timer i gjennomsnitt.

Økonomisk kriminalitet

ØKOKRIMS trusselvurdering for 2020 fremhever at globalisering, virtualisering og digitalisering av samfunnet skaper nye rom for kriminalitet.

Økonomisk kriminalitet utført digitalt har global rekkevidde og kriminelle aktører kan enkelt ramme et stort antall fornærmede.

Anmeldte lovbrudd innenfor økonomisk kriminalitet tyder på mindre kriminalitet. Antall anmeldte brudd på arbeidsmiljølovgivningen har i stor grad vært stabilt, mens det har vært en kraftig reduksjon i anmeldelser av skatte- og avgiftsunddragelser, fra rundt 3000 anmeldelser i 2003 til i underkant av 1000 anmeldelser i 2018. Næringslivs- og økonomilovbrudd omfatter mange ulike typer av lovbrudd, men viser også i hovedsak en ned-

Boks 2.2 Barn og unge på internett

- Norske barn føler seg tryggere på internett enn de fleste andre europeiske barn (42 prosent mot gjennomsnittet på 29 prosent)
 - Blant ungdom har 32 prosent mottatt seksuelle meldinger (mot 20 prosent i 2010). Blant de yngre (11–12-åringene) er andelen 7 prosent (samme nivå som i 2010).
 - 21 prosent av norske barn oppgir å ha opplevd noe ubehagelig på nettet i løpet av det siste året, 4 prosent har opplevd dette minst hver måned. Dette er under gjennomsnittet for landene i undersøkelsen.
 - For mange er den seksuelle kommunikasjonen samtykkende, men oppunder 25 prosent har blitt opprørt av å motta slike meldinger.
 - Det å oppleve mobbing på nett er den faktoren som i størst grad påvirker de som mottar uønskede seksuelle henvendelser.
- Faktorer som digitale ferdigheter, foreldre-mediering, en støttende familie og skolemiljø, og digital mobbing påvirker sannsynligheten for å utsettes for uønskede meldinger.

Staksrud, Elisabeth & Ólafsson, Kjartan (2019). Tilgang, bruk, risiko og muligheter. Norske barn på internett. Resultater fra EU Kids Online-undersøkelsen i Norge 2018. EU Kids Online og Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo. <http://www.hf.uio.no/imk/forskning/prosjekter/eu-kids-iv/rapporter/>

Smahel, D., Machackova, H., Mascheroni, G., Dedkova, L., Staksrud, E., Ólafsson, K., Livingstone, S., and Hasebrink, U. (2020). EU Kids Online 2020: Survey results from 19 countries. EU Kids Online. <http://doi.org/10.21953/lse.47fdeqj01of0>

gang siden 2003¹¹. For heleri har det vært en nedgang fra rundt 4500 anmeldelser i 2003 til under 2200 i 2018, og henger trolig sammen med den kraftige nedgangen i tradisjonell vinningskriminalitet. Det er mer uklart hva som ligger til grunn for endringen av anmeldelser av hvitvasking. I dag er antallet anmeldelser på et svært lavt nivå.

Det er imidlertid uklart i hvilken grad nedgangen i registrert økonomisk kriminalitet avspeiler reelle endringer i kriminalitetsbildet. I mange tilfeller har ikke økonomisk kriminalitet veldefinerte ofre ved at konsekvensene bæres av alle konkurrentene i markedet. I andre tilfeller er anmeldelsestilbøyeligheten lav. Det gjør at anmeldelser av økonomisk kriminalitet i stor grad er uttrykk for kontrollutøvelsen til ulike statlige myndigheter. Studier som har beregnet omfanget av lovbrudd knyttet til arbeidsmarkedet tyder heller på økninger enn nedgang siden starten av 2000-tallet.

Antallet rapporter om mistenkelige finansielle transaksjoner fra banker og andre rapporteringspliktige til ØKOKRIM har steget betydelig de siste årene, fra 4 715 i 2015 til 11 564 i 2019. Det er likevel ikke gitt at dette er et uttrykk for økt kriminalitet. Det økende antallet rapporter henger antakelig også sammen med en høyere bevissthet hos

de rapporteringspliktige om viktigheten av å følge med på og rapportere om mistenkelige transaksjoner.

2.2 Samfunnsmessige faktorer bak kriminalitetsutviklingen

Det vil alltid være knyttet usikkerhet til hvordan kriminalitetstrendene vil utvikle seg i årene fremover. Det er mange samfunnsfaktorer som kan påvirke den fremtidige kriminalitetsutviklingen. Samtidig blir den faktiske kriminalitetsutviklingen også påvirket av hvilke virkemidler som iverksettes for å motvirke de ulike utviklingstrekkene.

På bakgrunn av Perspektivmeldingen fra 2017, Politidirektoratets rapport fra 2017 *Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene* (Lystad-rapporten), nasjonale trussel- og risikovurderinger fra etterretnings- og sikkerhetstjenestene samt politiet, vil flere viktige samfunnsmessige faktorer kunne påvirke kriminalitetsutviklingen:

- *Teknologisk utvikling.* Digitalisering og ny teknologi medfører både muligheter og trusler. Covid 19-pandemien har vist hvordan ny teknologi gjør det mulig å gjennomføre arbeidsprosesser og levere tjenester selv om de fysiske rammebetingelsene begrenses. Men digitalisering åpner også for nye former for kriminalitet

¹¹ Næringslivs- og økonomilovbrudd i denne sammenheng viser til underslag, økonomisk utroskap, korrupsjon og påvirkningshandel, regnskapsovertredelser og kreditorrelaterte lovbrudd.

- og økt sårbarhet. Digitale trusler og digital sårbarhet forventes å øke kraftig.
- *Kriminalitets- og trusselutvikling.* Det skjer stadig en profesjonalisering av kriminalitetsutøvelsen, blant annet i jakten på mer profitt og mindre risiko. Både terrortrusselen og trusselen fra fremmede stater vil påvirke nasjonal sikkerhet fremover, i stadig mer uforutsigbare og komplekse sikkerhetspolitiske omgivelser.
 - *Befolkningsmengde og -sammensetning.* Befolkningsøkning, økte forskjeller i levekår og forventet økt sentralisering vil også påvirke kriminalitetsutviklingen.
 - *Klima- og miljøutvikling.* Ekstremvær, flom, skred og skogbrann øker. Det har effekter både i form av flere og mer omfattende akutte hendelser, og i form av langsiktige utviklingstrekk globalt som økte migrasjonsstrømmer, endrede bosettingsmønstre mv. Økt miljøbevissthet fører til ytterligere regulering og mer tilhørende straffeforfølgning av miljøskadelig virksomhet enn i dag.
 - *Økte krav om effektiv ressursbruk.* Flere ulike samfunnsøkonomiske faktorer og utviklingstrekk skaper behov for effektivisering av offentlig sektor.
 - *Kriminalpolitisk utvikling.* Det er vanskelig å vite hvilke kriminalpolitiske endringer som vil komme. Eksempelvis vil ytterligere rettsliggjøring av samfunnet og utvikling av rettighets-samfunnet gi økt arbeidsbyrde og spesialiseringsbehov for politietaten, mens en eventuell legalisering av tidligere kriminelle forhold kan for noen typer saker dra i motsatt retning.

2.3 Konsekvenser av Covid 19-pandemien

Det er for tidlig med sikkerhet å fastslå de langsiktige konsekvensene av pandemien. Samtidig er det observert enkelte utviklingstrekk som vil kunne ha betydning for politiets håndtering på kort og mellomlang sikt.

Etter innføringen av smitteverktiltakene som følge av koronaviruset i uke 11 var det en kraftig nedgang i antall anmeldelser. I ukene 11–21 er det registrert 18 prosent eller 11 689 færre saker enn på samme tid i fjor. Med unntak av kriminalitetstypen skadeverk, er det fall innen alle kriminalitetstyper.

I stor grad må fallet i antallet anmeldelser tilskrives pandemiltakenes effekt på samfunnet. Oppfordringen om å holde avstand og redusert til-

bud innen kultur og servering har gitt færre tyverier fra person på offentlig sted, færre ordensrelaterte overtredelser og mindre vold i det offentlige rom. Antall trusler har også blitt redusert under pandemien, og det er et markant fall innen (mindre) tyverier fra butikker. Fallet innen voldtekt kan trolig i noen grad tilskrives færre festvoldtekter og overfallsvoldtekter. Samlet utgjør fallet i disse sakstypene 5627 saker. Stengte grenser gir også redusert antall overtredelser av utlendingsloven og færre som påtreffes etter utvisning.

Enkelte områder synes lite påvirket av pandemien på kort sikt. Antallet saker innen mishandling i nære relasjoner er omtrent på samme nivå som i fjor, og det til tross for at muligheten til å avdekke denne typen saker har vært redusert ved stengning av bl.a. barnehager og skoler.

Den videre utviklingen vil trolig i stor grad følge pandemiens utvikling og myndighetenes smitteverntiltak for å møte denne. I uke 19 var det registrert det høyeste antall anmeldelser under pandemien. Dette kan dels skyldes gjenåpningen av samfunnet, herunder at politiets publikumsmottak er i prosess mot normalisert drift for å ta imot anmeldelser, og at flere typer saker nå kan anmeldes over internett.

Forskning om langsiktige konsekvenser trekker i retning av økt kriminalitet dersom pandemien og smitteverntiltakene vedvarer over tid. Fra forskning er det godt dokumentert at arbeidsledighet og inntektsnivå har effekter på kriminalitetsutviklingen¹². Det gjelder særlig for unge menn med lav utdanning, men også nyutdannede er i en sårbar økonomisk situasjon. Store økonomiske problemer skaper større effekter for kriminalitetsutviklingen, særlig dersom ledigheten øker i ungdomsarbeidsmarkedet. I følge NAV var det ved utgangen av mai registrert rundt 355 000 helt arbeidsledige, delvis arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak, noe som utgjorde 12,6 prosent av arbeidsstyrken. Dette er på nivå for historiske anslag på arbeidsledigheten under depresjonen på 1930-tallet. Analyser viser også at personer med lav utdanning og inntekt er særlig rammet.¹³

En sannsynlig konsekvens av økt grensekontroll og reisebegrensninger er forstyrrelser av internasjonale forsyningskjeder for narkotikamarkedet. Det kan føre til mindre innførsel av narkotika. Samtidig er det godt dokumentert i forskning en sterk sammenheng mellom voldskriminalitet og narkotikamarkedet¹⁴. Dersom smitteverntilta-

¹² Mustard 2010; Rege mfl. 2019;

¹³ Bratsberg mfl. 2020

¹⁴ Dills mfl. 2008.

kene fører til en reduksjon av tilbudssiden er det risiko for økt voldskriminalitet mellom aktører i det norske narkotikamarkedet. På den annen side skaper smitteverntiltakene insentiver både for selgere og kjøpere til å vri sine aktiviteter til det mørke nettet på det som ofte kalles for kryptomarkeder for narkotika. De er imidlertid små sammenlignet med det totale narkotikamarkedet.

Forskning tyder også på at partnervold og vold i familier øker i kriser¹⁵. Smitteverntiltakene innebærer at de som lever med vold må være inne i boligen med voldsutøveren døgnet rundt. Flere studier viser at voldsutsatte ofte strekker seg langt for å holde familien i gang og skjerme barna, men nå har disse mulighetene blitt mindre. Studier av voldsutøvende fedre i behandling viser at disse fedrene skårer lavt på tester av foreldreferdigheter, og viser liten forståelse for barns behov og følelser. Isolering og karantene har dessuten en rekke negative helsekonsekvenser, og arbeidsledighet kan

føre til økt alkohol- og rusmisbruk. Begge deler gir økt risiko for vold. Det er imidlertid ikke gitt at voldsutsatte vil oppsøke hjelp mens smitteverntiltakene er på sitt strengeste. Erfaringer kan tyde på at hjelpeapparatet vil få økt pågang først når tiltakene blir mindre strenge.

I tillegg har personer som utøver seksuelle overgrep mot barn i nære relasjoner fått økt handlingsrom og redusert risiko for å bli oppdaget på grunn av smitteverntiltakene, særlig stengte skoler og barnehager, hjemmeisolering og redusert aktivitet hos helse- og rettsinstanser. Samtidig er barn også skjermet fra mange situasjoner og arenaer der seksuelle overgrep finner sted, slik som i tilknytning til besøk hos slektninger eller andre, fritidsaktiviteter, skolesammenheng og annen sosial omgang. Av samme grunn er trolig også mange voksne mindre utsatt for seksualforbrytelser, ikke minst ved at utelivsarenaen og annen relasjonell aktivitet er sterkt redusert som følge av smitteverntiltakene.

¹⁵ NKVTS 2020

3 Hovedprioriteringer fremover

Målet om to politifolk per 1000 innbyggere på landsbasis ligger fast

Regjeringen har prioritert å oppnå målet om to politifolk per 1000 innbyggere. Da regjeringen tiltrådte var deknningen 1,71 (fjerde kvartal 2013). Med om lag 1700 flere tilsatte politifolk var deknningen 1,94 ved utgangen av 2019. I 2020 er det tilsatt 400 polititjenestepersoner i midlertidige stillinger som følge av Covid 19-tiltakene, blant annet grensekontroll. Vi skal nå målet om to politifolk per 1000 innbyggere i løpet av 2020.

Regjeringen vil opprettholde målet som et minimum. Dette innebærer at antallet politifolk som er ansatt i etaten må øke i takt med forventet befolkningsutvikling. Dette gir behov for å øke politibemanningen med om lag 75 årsverk årlig. Det bør i utgangspunktet ikke utdannes flere enn det beregnede behovet. Men samtidig kan en svak overkapasitet gi politiet fleksibilitet til raskt å kunne oppbeholde ved særskilte behov eller for å opprettholde målet om to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere dersom befolkningsveksten blir høyere enn antatt. En bachelorutdanning ved PHS gir også gode forutsetninger for å velge andre yrker.

Politiet må rekruttere flere med annen fagbakgrunn enn politiutdanningen

Når kriminaliteten endrer seg må politiet tilpasse sin kompetanse til behovet. Bachelorutdanningen ved PHS skal fortsatt være bærebjelken i rekrutteringen til politiet, men utviklingen i kriminaliteten må møtes med kompetanse og kapasitet som både er variert og spesialisert. Politiet må sørge for videreutdanning av politiutdannede, enten ved PHS eller det ordinære universitets- og høyskolesystemet. Like viktig er rekruttering av personer som er utdannet ved universiteter og høyskoler med studieprogrammer innen datateknologi, informasjonssikkerhet, rettsinformatikk mv. Det er også behov for flere jurister, økonomer og psykologer innen forebygging, etterforskning og påtale. Utdanningstilbudet ved PHS må legge til rette for at disse utdanningsgruppene får tilført nødvendig tilleggskompetanse i politifag.

Overordnet organisering av politi- og lensmannsetaten ligger fast

Antall tjenestesteder skal i utgangspunktet ligge på samme nivå de kommende årene. Eventuelle unntak er aktuelt der det er lokal tilslutning til sammenslåing eller annen endring. Dette kan særlig være aktuelt i storbyene.

Regjeringen ønsker imidlertid en mer mobil og fleksibel tjenestestedstruktur. Politiet kan ha kontor i kommunale lokaler dersom politiet og en kommune blir enige om at det er hensiktsmessig. Politiet kan også dele arbeidssted med andre virksomheter. Noen steder kan det også være hensiktsmessig med mobile kontorer i form av for eksempel et mobilt passkontor («passbuss») i Finnmark eller en mobil politipost som i Oslo. Slike løsninger kan bidra til at politiet kommer tettere på lokalbefolkningen når det er behov.

Målet er et politi som skal være synlig og tilstedeværende der det er behov

Befolkningen skal ha god tilgang til polititjenester uansett hvor de bor landet. Befolkningen skal forvente et politi som kommer når en ulykke eller en naturkatastrofe skjer, eller når det er nødvendig med fysisk tilstedeværelse i et lokalsamfunn for å kunne forebygge kriminalitet. Reformen har medført en styrking av de funksjonelle driftsenhetene i politidistriktene, som er viktig for å gi sterke og robuste fagmiljøer. Samtidig har konsentrasjonen av ansatte på de største tjenesteenhetene gått på bekostning av et lokalt tilstedeværende politi ved de geografiske driftsenhetene. Forholdet mellom oppgaver og ressurser mellom de geografiske og de funksjonelle driftsenhetene må derfor vurderes. Ressurser må omfordes fra de funksjonelle driftsenhetene til tjenestestedene og enhetene lokalt når det er hensiktsmessig for å oppnå enda bedre polititjenester.

Politiet skal være synlig og til stede der kriminaliteten skjer.

Dagens og morgendagens kriminalitet er uavhengig av tid og sted. Kriminaliteten skjer i økende grad med bruk av digitale løsninger og i



Figur 3.1

den digitale verden. Politiet må derfor være tilstede på internett og andre digitale plattformer.

Likeledes må politiets synlighet og tilstedeværelse tilpasses en forventning fra innbyggerne om å kunne møte og kommunisere med politiet uten fysisk oppmøte. Gjennom internett og digitale plattformer kan politiet kommunisere med mange, og spre budskap raskt og målrettet. Politiets publikumstjenester på nett og tilstedeværelse i det digitale rom skal videreutvikles.

Mer fleksibel organisering mellom Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene

Det er nødvendig å gjennomgå oppgave- og ressursfordelingen mellom særorganene og politidistriktene, mellom Politidirektoratet og særorganene og mellom politidistriktene for å skape en mer effektiv og fleksibel organisasjon.

Politidistriktene har tilnærmet lik intern organisasjonsstruktur. Det gir mer enhetlige og like tjenester, som er et krav. Politidistriktene er imidlertid ulike mht. størrelse, bosettingsmønstre, geografi og kriminalitetsutfordringer. Det bør legges opp til mer fleksibel organisering, særlig i de mindre distriktene. For noen distrikter bør kravene til enhetlig organisering fravikes, når det hindrer effektiv drift.

Utvidet samarbeid om spesialfunksjoner mellom politidistriktene og mellom politidistriktene og særorganene, eventuelt etablering av nasjonale kompetansemiljøer, bør også vurderes. Det må legges opp til at et politidistrikt kan løse oppgaver for flere distrikter når det gir bedre og mer effektive polititjenester. Oppgaver og ressurser kan også flyttes mellom politidistriktene og særorganene. Likeledes mellom Politidirektoratet og særorganene.

Samarbeidet mellom politiet og kommunene skal videreutvikles

Det er viktig at politiet og kommunene inngår tydelige og gjensidige forpliktende avtaler om lokalt samarbeid. Politiet har ansvaret for å ta initiativet til lokale samarbeidsavtaler, men både politiet og kommunen har et gjensidig ansvar for å følge opp avtalene. Samarbeidsavtalene bør bl.a. omfatte tverrfaglig innsats for forebygging.

Forbedringsarbeidet på straffesaksområdet skal fortsette

Etterforskningsløftet som en del av politireformen har gitt gode resultater. Målene er at andelen straffesaker som oppklares økes, saksbehandlingstiden reduseres og antall ikke påtaleav-



Figur 3.2

gjorte straffesaker reduseres. Straffesakene blir i dag etterforsket bedre enn tidligere og kvaliteten er jevnere. Samtidig er situasjonen på straffesaksområdet krevende, med en negativ utvikling innenfor flere områder innen straffesaksavviklingen. Etterforskningsløftet som prosjekt er slutført, og skal videreføres som tiltak i løpende utvikling av straffesaksområdet.

Den høyere påtalemyndighet har de siste årene gjennom styrket faglig styring av påtalemyndigheten i politiet bidratt til økt kvalitet og effektivitet i politiets straffesaksbehandling. Dette arbeidet er vesentlig for å oppnå høyere måloppnåelse i politidistriktene og forutsetter en kontinuerlig oppfølging av straffesaksbehandlingen blant ledere i politidistriktene.

Styrkingen av politiets arbeid med nasjonal sikkerhet, herunder beredskapsressurser, skal fortsette

Utviklingen i trussel- og risikobildet påvirker politiets og PSTs oppgaver. Fremmede stater benytter et stadig bredere virkemiddelapparat for å drive etterretning og påvirkning rettet mot Norge og norske interesser. Det tverrsektorielle samarbeidet for å forebygge og møte denne utfordringen, skal videreutvikles. Skal PST kunne møte utviklin-

gen og løse oppdrag, må tjenesten sikres et hensiktsmessig hjemmelsgrunnlag.

Terrortrusselen vil fortsatt være en vesentlig faktor i videreutviklingen av politiets beredskapsressurser og samarbeidet med blant annet nødetatene og Forsvaret. Politiets beredskapsressurser skal videreutvikles og tilpasses utviklingen. Dette er en viktig del av regjeringens arbeid med å forebygge og bekjempe terrorisme. Arbeidet vil ses i sammenheng med videreutviklingen av regjeringens strategiske arbeid med forebygging og håndtering av terror, herunder å vurdere et strategisk rammeverk på området. Et slikt rammeverk vil være sektorovergrepene og se på samfunnets samlede evne til å forebygge, motvirke og håndtere terror.

Ressursbruken i politi- og lensmannsetaten må effektiviseres

Budsjettrammene vil bli strammere framover. For å kunne ivareta prioriterte oppgaver i politiet er det nødvendig å effektivisere og prioritere ressursbruken i politiet. Politiets ressursbruk på oppgaver som også andre sektorer har ansvaret for, skal vurderes. Det gjelder blant annet politiets bistand til helse.

Digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester er nødvendig for å kunne frigjøre ressurser, og må prioriteres. Utgifter til bygg/husleie skal gjennomgås, inklusive alternativer og muligheter for å ivareta krav til sikkerhet uten kostbare nybygg.

Effektiv ressursbruk krever tydelige prioriteringer og langsiktige planer. Departementet vil legge dette til grunn for styringen av politiet.

Satsingen på barn og unge skal fortsette

Barn og unge er aktive brukere av digitale plattformer og kommunikasjonskanaler. Det gir politiet mulighet for digitale møter og kommunikasjon med barn og unge. Samtidig må innsatsen mot internettrelaterte overgrep sees i sammenheng med det generelle risikobildet som gjelder for utsatte barn og unge, som f.eks. skole- og helsetilbud. Det er også viktig at barn opplever at foreldre bryr seg om hva de gjør på nett. I tillegg har tjenesteleverandørene et ansvar for at det digitale tilbudet til barn- og ungdom er så trygt som mulig. Økningen i antall anmeldelser for overgrep mot barn på internett eller ved bruk av internett er bekymringsfull. Regjeringen vil utarbeide en strategi mot overgrep mot barn over internett. Strategien skal legge til rette for samordnet og koordinert innsats mellom relevante sektorer som har ansvaret for forebygging av overgrep mot barn på nett.

Regjeringen vil

- Fastholde målene for politireformen og sikre at den fullføres i tråd med intensjonene fra 2015.
- Gi politiet arbeidsro ved å unngå nye reformtiltak som krever ressurser og arbeidsinnsats i etaten – med politireformens løft i kapasitet og kvalitet må målet nå være løpende utvikling av organisasjon og arbeidsformer.
- Utforme langsiktige planer som sikrer politiet en mer langsiktig og helhetlig utviklingsplan for arbeidet med kompetanse, rekruttering, utvikling av digitale verktøy og organisasjon.
- Opprettholde antall tjenestesteder på samme nivå de nærmeste årene, bortsett fra der det er lokal enighet om noe annet.
- Ha mer fleksible løsninger for tjenestesteder, f.eks. mobile kontorer og lokaler sammen med andre offentlige virksomheter.
- Gjennomføre en effektevaluering av nærpolitireformen og en tjenestestedsevaluering i 2022 og legge til rette for at tjenestestedsevalueringen kan behandles i kommunestyrene.
- Styrke de geografiske driftsenhetene mer enn de funksjonelle driftsenhetene på politidistriktetsnivå i årene som kommer – de funksjonelle enhetene har vært viktige for kvalitetsløftet i politiets arbeid, men har tatt mer av ressursveksten enn regjeringen hadde lagt opp til.
- Åpne for at man i større grad enn hva politireformen la opp til kan tilpasse organisasjonsstrukturen i distriktet til lokale forhold.
- Opprettholde kravene til politiets responstider på dagens nivå.
- Mer fleksibel oppgaveløsning i og mellom Politidirektoratet, særorganene og politidistriktene
- En vurdering av Utrykningspolitiets oppgaver og ressurser skal gjøres på bakgrunn av utredningen som skal gjennomføres av politidirektoratet i samarbeid med Statens Vegvesen.
- Åpne for at andre etater eller private kan bistå politiet i større grad enn i dag, f.eks. ved igjen å åpne for at andre kan utføre transport av varetektsinnsatte.
- Fastholde generalistutdanningen ved Politihøgskolens bachelorutdanning som hovedutdanningen for norsk politi.
- Fastholde 2 polititjenestepersoner pr. 1000 innbyggere som en ramme for bemanningen i politiet i årene som kommer.
- Utvikle en strategi for å sikre at politiet er en attraktiv arbeidsgiver også for andre yrkesgrupper som etaten har behov for til å håndtere et endret kriminalitetsbilde, som f.eks. ingeniører, økonomer og psykologer.
- Satse på etter- og videreutdanning både i regi av Politihøgskolen, universiteter og høyskoler.
- Gi ansatte med sivile utdanninger tilbud om et kortere studie ved Politihøgskolen som grunnlag for begrenset politimyndighet.
- Videreføre den satsingen på etterforskning som Etterforskningsløftet og prioriteringene i statsbudsjettet for 2020 ga.
- Gjennomgå kravene til trening og opplæring for operativt personell og etterforskere/påtalejurister, og vurdere om innhold og omfang gir god nok effekt.
- Videreføre muligheten for å gi punktbevæpning på sårbare steder etter risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Videreføre forsøk i utvalgte politidistrikter med elektroshokkvåpen.
- Gjennomgå arbeidstidsavtaleverket med sikte på å avklare om ulike krav til bemanning i døgnkontinuerlige patruljer i Sverige og Norge, skyldes forskjeller i arbeidstidsavtalene.

- Vurdere alternative turnusordninger som kan øke beredskapen når det er lokal enighet om det.
- Legge frem forslag til endringer i politiloven for å sikre ansatte bedre rettigheter ved skader oppstått under politioperativ trening.
- Sikre hensiktsmessig kompetansetilbud til påtalejuristene.
- Vurdere å la Riksadvokaten overta det sentrale ansvaret for kompetansetiltak for påtalemyndigheten i politiet
- Vurdere Riksadvokatens forslag om å åpne for å avgrense etterforskningen i større saker og å innføre nytt straffebud om serieovergrep.
- Utrede fordeler og ulemper ved å skille politi og påtalemyndighet.
- Fortsette den prioriteringen regjeringen har gjort ved å satse mer på den mest alvorlige kriminaliteten, som drap, seksuallovbrudd og vold i nære relasjoner.
- Videreutvikle politiets publikumstjenester på nett.
- Vurdere om utviklingen av digitale løsninger, på tvers av etater der politiet er en aktør, i større grad kan ledes av andre enn politiet.
- Legge frem forslag om å styrke politiets mulighet til å forfølge digital kriminalitet ved at tilbydere av ekom tjenester blir pålagt å lagre IP-adresser over tid.
- Styrke politiets samarbeid med kommunene ytterligere, både gjennom videreutvikling av rollen som politikontakt og politirådets funksjon, og ikke minst ved å legge til rette for gjensidige og forpliktende avtaler mellom alle kommuner og politiet.
- Legge frem en revidert handlingsplan mot vold i nære relasjoner.
- Utarbeide en ny handlingsplan mot barne- og ungdomskriminalitet.
- Styrke samarbeidet mellom politi, barnevern og skole.
- Videreføre den målrettede satsingen for å bekjempe gjengkriminalitet.
- Gjennomgå deler av politiets oppgaveportefølje, bl.a. for å sikre en mer rasjonell oppgavefordeling mellom helsevesen og politi.
- Samarbeide tettere med andre forvaltningsorganer med sikte på at disse både kan bidra mer for å forebygge kriminalitet og utnytte sine muligheter til å ilegge administrative sanksjoner uten at en sak behøver å ende som politisak.
- Sikre et mer målrettet arbeid for mer effektiv inndragning av midler som er ervervet gjennom kriminalitet.
- Utvikle en tverrdepartemental strategi mot nettbaserte overgrep mot barn.
- Videreutvikle arbeidet med forebygging og håndtering av terror med sikte på å utvikle en overordnet og tverrfaglig kontraterrorstrategi.
- Sikre Politiets sikkerhetstjeneste et hensiktsmessig hjemmelsgrunnlag for å møte trusselutviklingen.

4 Nåsituasjonen – bemanning, organisering, budsjett og IKT

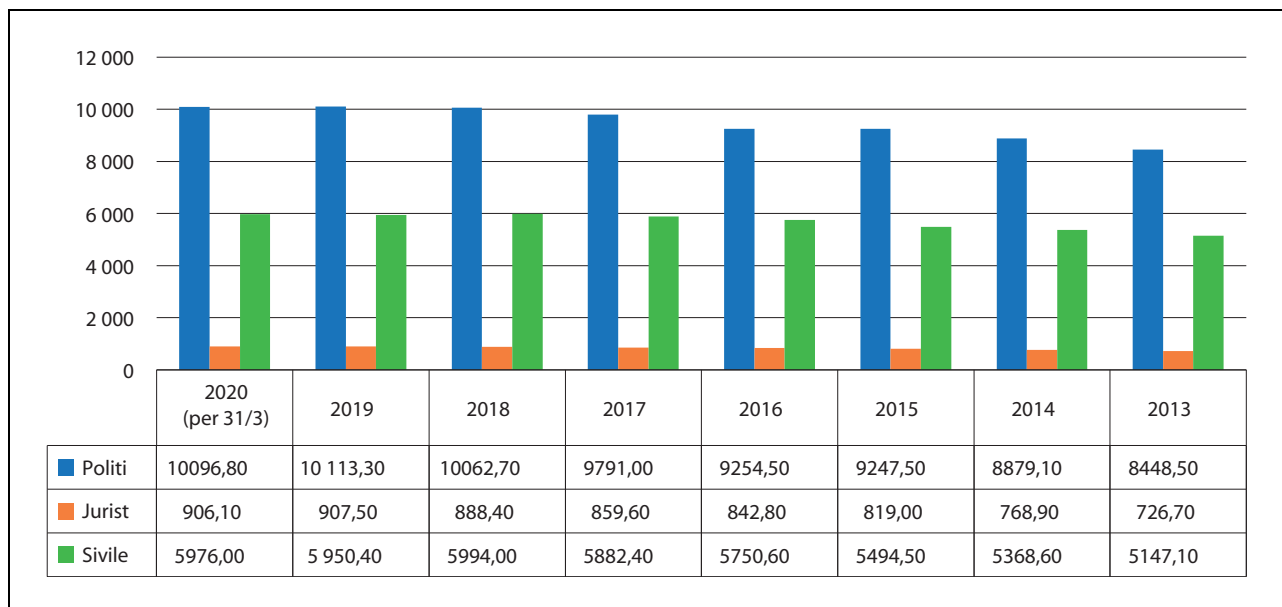
4.1 Bemanning

Av de rundt 2 800 årsverkene som er tilført, er rundt 1 700 politiutdannede, 180 jurister og 1 000 sivilt ansatte¹ Av de 1 700 politiårsverkene er om lag 1 500 tilsatt i politidistriktene.

¹ Dette er de ansatte i politietaten som ikke har gått politihøgskolen og tatt grunnutdannelsen for politi, og som ikke er jurister. Enkelte oppgaver som ikke kan betraktes som politioppgaver er likevel politisær virksomhet, og ivaretas av sivilt ansatte. Et eksempel på det er kontrollvirksomhet av vaktsselskaper. («Sivile i politiet» av Beate Kristin Røneid. Masteravhandling i kriminologi Institutt for kriminologi og rettsososiologi Det juridiske fakultet, UiO høsten 2013.)

	Årsverk					
	31.03.2020			Endring 31.12.2013 – 31.03.2020		
	Politi	Øvrige	SUM	Politi	Øvrige	SUM
Politidirektoratet	62	267	329	32	98	131
Nasjonalt ID-senter	0	41	41	0	7	7
Politiets fellestjenester (PFT)	4	339	343	3	235	238
Politiets IT-tjeneste (PIT)	8	513	521	7	305	312
Grensekommisariatet	0	5	5	0	0	0
Namsfogden i Oslo	0	0	0	0	-113	-113
Sum andre enheter	12	898	910	10	434	444
Oslo	2199	1024	3223	344	65	409
Øst	1212	721	1934	233	128	362
Innlandet	591	303	894	107	27	134
Sør-Øst	1054	484	1537	54	-28	27
Agder	495	209	704	85	23	108
Sør-Vest	796	391	1187	140	16	157
Vest	891	424	1315	121	14	135
Møre og Romsdal	414	159	574	103	-9	94
Trøndelag	708	323	1031	106	31	137
Nordland	448	202	650	85	-3	82
Troms	319	166	485	75	18	93
Finnmark	257	159	416	55	34	89
Sum politidistrikter	9383	4566	13949	1508	318	1827
KRIPOS	288	313	601	85	31	116
Politihøgskolen	103	315	418	-12	15	3

	Årsverk					
	31.03.2020			Endring 31.12.2013 – 31.03.2020		
	Politi	Øvrige	SUM	Politi	Øvrige	SUM
Økokrim	41	117	158	8	5	13
Utrykningspoliti (UP)	17	49	66	-12	27	16
Politiets utlendingsforvaltning (PU)	191	360	550	28	81	108
Sum særorganer	640	1154	1793	98	159	256
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)	293	272	565	25	91	117
SUM	10390	7155	17544	1673	1100	2774



Figur 4.1 Antall årsverk ekskl. PST i perioden 2013 til 2020.

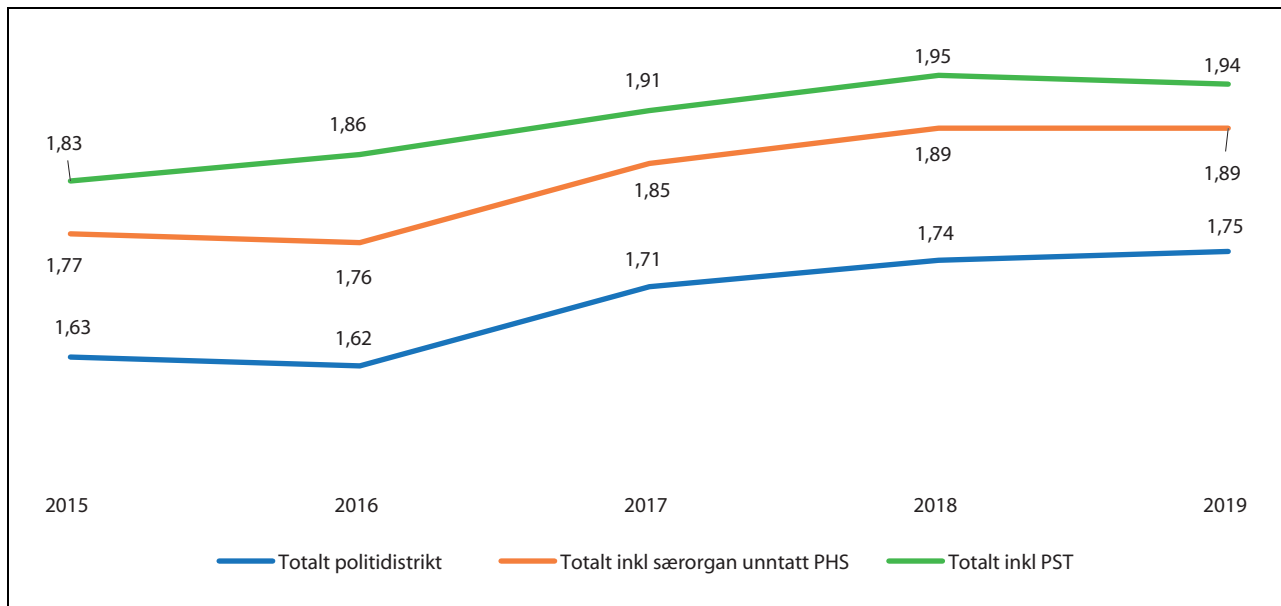
Som følge av økningen i antall politiårsverk, har politidekningen økt de siste årene.

4.2 Organisering

Som en del av politireformen er de tidligere 27 politidistriktene omorganisert til 12. Hvert distrikt har en operasjonssentral med vesentlig større bemanning og kompetanse enn før omorganiseringen. Hvert politidistrikt har organisert oppgaver i funksjonelle driftsenheter (FDE) og geografiske distriktsenheter (GDE). Antall lensmannskontor- og politistasjoner (tjenestestedene) er redusert fra 340 til 225.

Tjenestestedet er det stedet hvor polititjenesten utføres fra. Typiske arbeidsoppgaver ved både lensmannskontor og politistasjoner er vakt- og patruljeberedskap, forebygging og bekjempelse av kriminalitet, etterforskning og påtale, i tillegg til en rekke forvaltningsoppgaver som blant annet utstedelse av pass og sivil rettspleie på grunnplanet. Det er store variasjoner i oppgavene som utføres ved tjenestestedene, avhengig av antall innbyggere, geografi og kriminalitetsbilde.

Geografiske driftsenheter (GDE) har ansvar for politioppgavene innenfor et geografisk område. En GDE kan omfatte flere tjenestesteder (lensmannskontor og politistasjoner).



Figur 4.2 Politidekning 2015–2019

Tilsatte ved funksjonelle driftsenheter (FDE) bidrar til faglig utvikling i samarbeid med tilsvarende enheter i andre distrikter, og støtter polititjenesten i de geografiske driftsenhetene med fagdialog, rådgivning, spesialistkompetanse og ev. bruk av spesielle verktøy. FDE etterforsker de mest alvorlige og krevende sakene i et politidistrikt. Tilsatte ved FDE bistår også politiet ved GDE med kapasitetsforsterkninger.

4.3 Budsjett

Siden regjeringen tiltrådte i 2013 har politiets budsjett hatt en realvekst på 4,4 mrd. kroner, hvorav 3,3 mrd. kroner er kommet på politiets driftsbudsjett. Midlene har blant annet gått til kraftig oppbemanning i politiet, gjennomføring av politireformen, styrking av beredskapen og samfunnsikkerheten, returarbeid, modernisering og IKT-sikkerhet, samt arbeid mot vold og overgrep mot barn. Samtidig som politiet har fått en markert økning i budsjettet, er det også satt krav om effektivisering og gjennomføring av store utviklingsprosjekter som innføring av nye pass og ID-kort. Det har i perioden blant annet blitt satt krav til effektivisering av anskaffelser i politiet og innføring av digital post. I tillegg har regjeringen gjennomført avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Reformen har gitt incentiver til mer effektiv statlig drift og skaper handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet. Den årlige overføringen til fellesskapet er 0,5 prosent av alle driftsutgifter

som bevilges over statsbudsjettet, også politiets driftsbudsjett. Reformen har blant annet muliggjort satsing på særskilte områder i politiet. Det er videre lagt til grunn økonomiske gevinster av nærpoltireformen som hittil er utsatt.

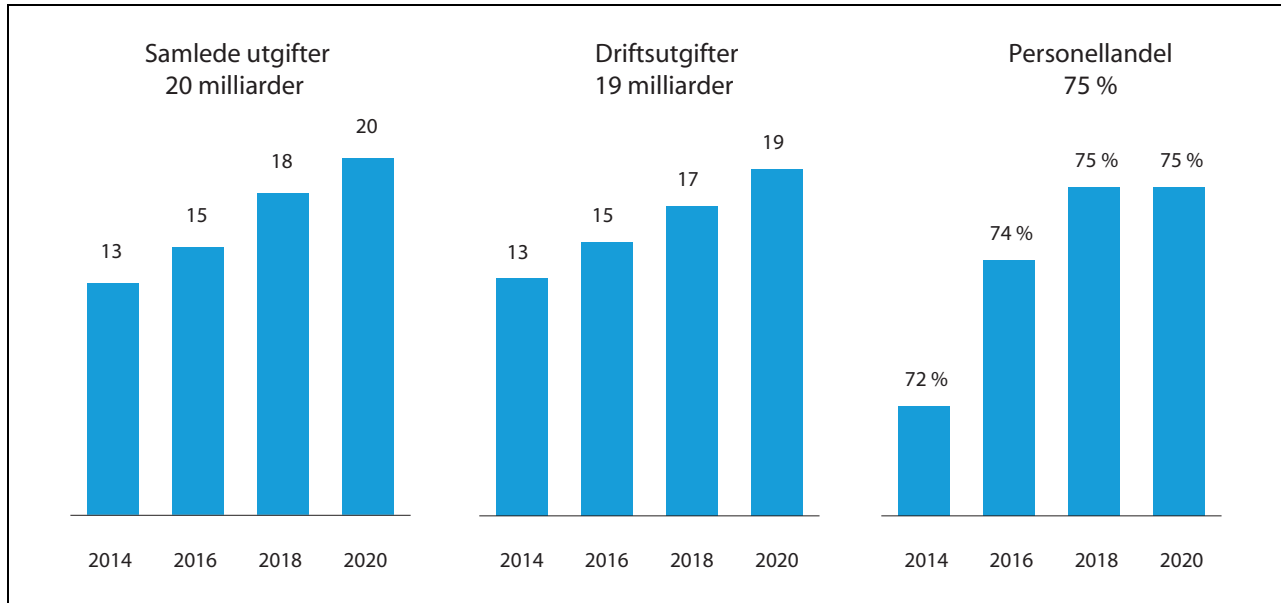
Fordeling av driftsutgifter

Driftsutgiftene til politiet er fordelt på de fem utgiftsgruppene personell, eiendom, bygg og anlegg (EBA), materiell, tjenester og diverse. Personellutgiftene utgjorde 82 prosent av de samlede driftsutgiftene i politidistriktene i 2019, se figur 4.5. Denne andelen er 7 prosentpoeng høyere enn for etaten samlet. Andelen EBA-utgifter i politidistriktene utgjorde 9 prosent i 2019. Som det fremgår i figur 4.4 økte de relative personellkostnadene og EBA-kostnadene på bekostning av materialkostnader i perioden 2017–2019.

Personellutgifter

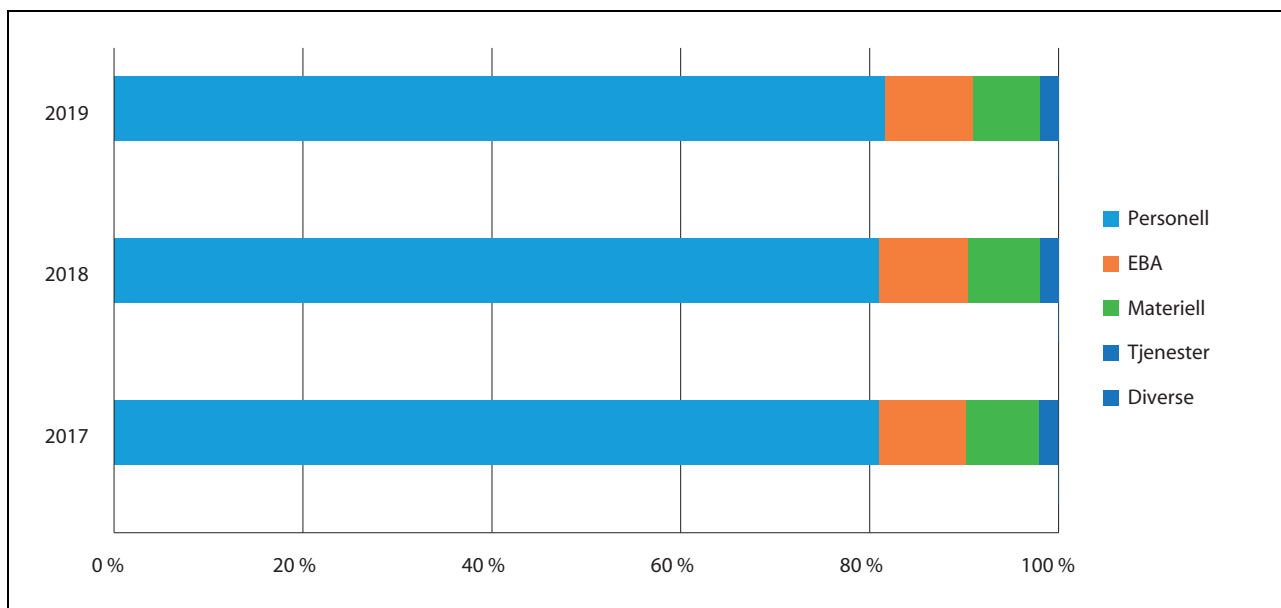
Utgifter til personell er den største utgiftsposten for politiet. I politidistriktene er denne andelen høyere og utgjorde 82 prosent av de samlede driftsutgiftene i 2019. Andelen varierer mellom politidistriktene, fra 79 prosent i Finnmark og Troms politidistrikt til 86 prosent i Sør-Vest politidistrikt.

Regjeringen har de siste årene satset på økt bemanning i politiet. Økte bevilgninger til politiet har vært øremerket til nye stillinger for å nå regjeringens målsetning om to polititjenestepersoner



Figur 4.3 Budsjettutvikling i politi- og lensmannsetaten

Kilde: Saldert budsjett i nominelle kroner. Samlede utgifter utgjør hele kap. 440, mens driftsutgifter utgjør post 01 Driftsutgifter.

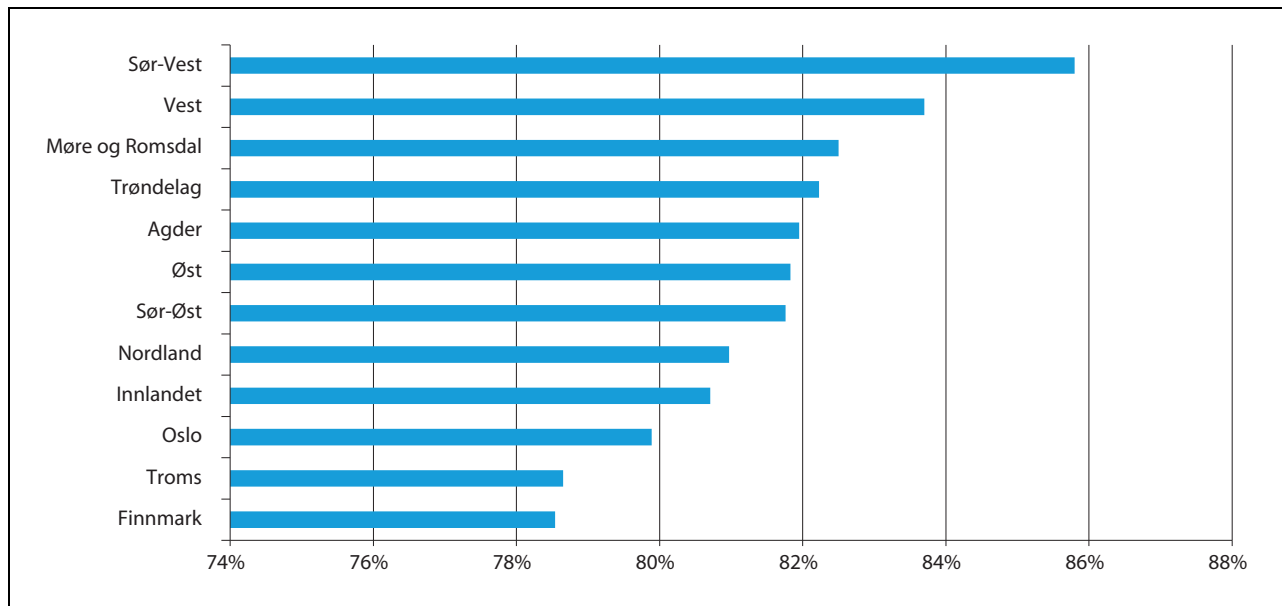


Figur 4.4 Fordeling av politidistriktenes driftsutgifter. Prosent. 2017–2019

Kilde: Politidirektoratet

per 1000 innbyggere innen 2020. Andelen av totalbudsjettet benyttet til lønn har derfor økt i perioden 2014–2019. Andre innsatsfaktorer har ikke fått den samme økningen i perioden. Når en stor andel av budsjettet er bundet opp i lønn og faste og variable tillegg til ansatte, reduserer dette fleksibiliteten i budsjettet og gjør det mer krevende å drive effektivt.

Politiet har redusert antall overtidstimer med 19 prosent per årsverk fra 2015 til 2019. Dette er en positiv utvikling som det kan være flere forklaringer til, blant annet bedre planlegging og styring, etablering av felles tjenestestruktur og flere medarbeidere å dele arbeidsbyrden på.



Figur 4.5 Personellutgiftenes andel av driftsutgiftene i politidistriktene. Prosent. 2019

Kilde: Politidirektoratet

Utgifter til eiendom, bygg og anlegg (EBA)

Politiet skal ha lokaler som er tilgjengelig for innbyggerne og som samtidig oppfyller flere krav, inkludert sikkerhet.

Utgiftene til eiendom, bygg og anlegg (EBA-utgifter) utgjorde om lag 1,8 mrd. kroner i 2019, dvs. ni prosent av de totale driftsutgiftene. Husleie er den største utgiftsgruppen i EBA-utgiftene og utgjorde om lag 81 prosent av de totale EBA-utgiftene i 2019.

EBA-utgiftene i politiet har økt de senere år, særlig i politidistriktene. I flere politidistrikter har man flyttet inn i nye politibygg med et betydelig høyere gjennomsnittlig prisnivå. Økningen er bl.a.

et resultat av at leiepriser per kvadratmeter for næringsseiendom øker. I tillegg har det de senere år kommet ulike tekniske og sikkerhetsmessige krav, både lovpålagte og internt fastsatte krav, som gjør nye bygg mer kostbare og dermed gir økt leiepris.

Det er store variasjoner mellom politidistriktene i hvor mye som benyttes til EBA. Dette skyldes bl.a. at antall lokasjoner det er behov for og pris per kvadratmeter varierer. Samtidig har det vært naturlig at EBA-utgiftene øker som følge av økt antall ansatte.

Det er behov for å gjennomgå EBA-utgiftene i etaten. Målet er mer effektiv drift. Politidirektoratet er i gang med en slik gjennomgang.

Tabell 4.1 EBA-utgifter i politidistrikt, særorgan og andre enheter. 2019

EBA-utgifter	Politidistrikt	Særorgan	Andre enheter	Totalsum	Prosent av totale utgifter
Husleie	1 048 817 332	131 927 982	242 194 469	1 422 939 783	81 %
Energi	83 798 073	10 511 039	16 578 835	110 887 947	6 %
Drift	69 635 112	4 872 733	24 983 810	99 491 655	6 %
Div	64 117 076	3 656 359	21 468 094	89 241 528	5 %
Vedlikehold	36 817 353	1 502 967	4 803 832	43 124 152	2 %

Kilde: Politidirektoratet

Tabell 4.2 Utgifter til husleie per politidistrikt. Faste mill. 2019-kroner. 2015–2019

Enhet	2015	2016	2017	2018	2019
Agder	49,3	54,9	53,5	49,5	54,9
Finnmark	26,3	26,7	25,9	26,5	27,8
Innlandet	60,3	61,0	61,5	60,8	62,5
Møre og Romsdal	40,7	36,7	39,3	40,1	42,8
Nordland	55,6	56,5	53,3	47,3	46,8
Oslo	247,9	230,5	253,1	251,2	256,2
Sør-Vest	39,8	64,6	69,5	68,6	70,7
Sør-Øst	114,1	113,3	115,4	124,1	127,5
Troms	24,8	32,6	39,1	42,6	48,3
Trøndelag	70,7	72,2	72,5	70,2	77,9
Vest	90,2	92,0	96,9	94,7	97,2
Øst	125,2	123,0	127,2	129,8	136,3
Totalsum	945,0	963,9	1007,2	1005,4	1048,8

Kilde: Politidirektoratet

Tabell 4.3 Transportutgifter i politidistrikt, særorgan og andre enheter. Tall i mill. kroner. 2019

Transportutgifter	Politidistrikt	Særorgan	Andre enheter	Totalsum	Prosent av totale utgifter
Bil	314	37	12	363	56 %
Helikopter	21	0	201	222	34 %
Båt	27	0	0	27	4 %
Andre transportmidler	13	0	12	26	4 %
Div	5	0	6	11	2 %
Fly	0	0	0	0	0 %
Totalt	380	38	231	648	100 %

Kilde: Politidirektoratet

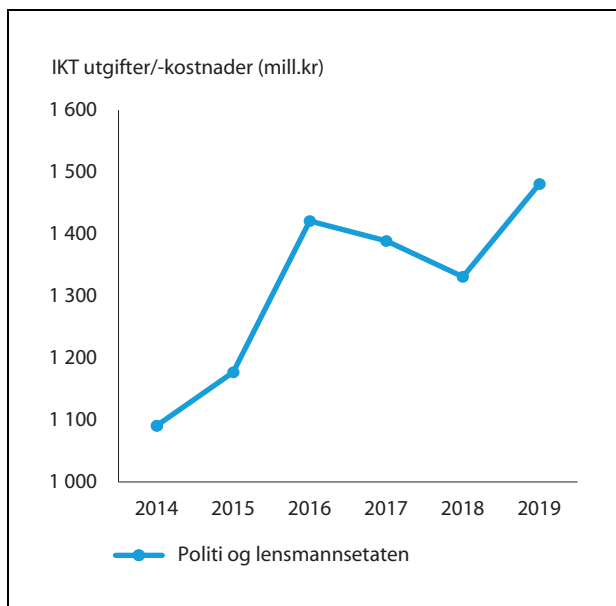
4.4 IKT

I perioden 2013–2020 er det investert store beløp i å forbedre politiets IKT kapabiliteter. Formålet er å

- Forbedre IKT-drift og -infrastruktur. Eksempler er etablering av senter for overvåking og support, nye datasentre og innføring av nasjonalt begrenset nett

- Skifte ut og erstatte foreldede IKT-løsninger. Eksempler er løsninger innenfor kommunikasjonkontroll, biometri, grensekontroll, kart-/GIS², internasjonal samhandling, saksbehandling/arkivering, intranett-/internettløsninger og nye løsninger for produksjon av ID-dokumenter
- Understøtte politiets arbeidsprosesser. Eksempler er nye løsninger for responstidregistre-

² GIS – Geografiske informasjonssystemer



Figur 4.6 IKT- utgifter i politiet, 2014–2019

ring, støtteverktøy for etterforskning, avvikhåndtering, læringsportal, støttesystem for håndtering av bygg- og eiendomsmassen og støttesystem for kriminalteknisk laboratorium

Til sammen brukte politiet 1,5 mrd. kroner på IKT i 2019. Det består av både IKT-materiell og IKT-tjenester inklusive årlige vedlikeholdsavgifter og supportavtaler, telefoni og internett mv. Utgifter til IKT-materiell per årsverk i politidistriktene varierte fra 18 000 kroner i Vest politidistrikt til 31 000 kroner i Troms politidistrikt. Utgiftene vil variere fra år til år avhengig av for eksempel innkjøp av et nytt system. IKT-tjenester består i hovedsak av utgifter tilknyttet kjøp og bruk av konsulent tjenester for drift og forvaltning av politiets IKT-systemer. Det er Politiets IKT-tjenester som står for 73 prosent av politiets samlede IKT-tjenesteutgifter.

Politiets utviklingsportefølje

Politidirektoratet har en utviklingsportefølje som er omfattende, og består av prosjekter som følger av internasjonale forpliktelser, krav fra departementet og prosjekter initiert av politiet selv. Prosjektene er mange og forskjellige, innenfor grensekontroll, ID-forvaltning, objektsikring, IKT-sikkerhet, beredskap, forvaltning og andre virksomhetsutviklingsprosjekter. Porteføljen utgjør en stor andel av driftsutgiftene. I 2019 ble det brukt om lag 770 mill. kroner på denne porteføljen, en økning fra 547 mill. kroner i 2018. Utgiftene blir utgiftsført primært hos Politidirektoratet og Politi-

ets IKT-tjenester, noe som innebærer at disse enhetenes totale driftsutgifter også omfatter utgifter tilknyttet felles investeringer for hele etaten. Prosjektene «Nye helikoptre», «Nye datasentre» og «Programmet Nye pass og ID-kort» utgjorde tilsammen 71 prosent av utgiftene til utviklingsporteføljen i 2019. Utgiftene til prosjekter i porteføljen er i overkant av 700 mill. kroner i 2020.

Nye prosjekter er i planleggingsfasen. Behovet for trygge ID-tjenester i samfunnet forventes å øke fremover, både nasjonalt og internasjonalt. Som medlem i Schengen-samarbeidet må Norge utvikle og implementere de nye IT-systemene på justis- og innenriksområdet de neste årene. Også eksisterende systemer må i samme periode utvides med ny funksjonalitet. Systemene er sentrale for å styrke den indre sikkerheten på Schengenterritoriet. Kravene til utvikling på disse områdene vil være krevende for politiet fremover. Justis- og beredskapsdepartementet legger opp til samarbeid med andre berørte departementer og etater.

Det er i tillegg et stort potensial for å digitalisere arbeidsprosesser, og å utvikle og styrke publikums kontakt med politiet gjennom digitale løsninger. Politiet har blitt hengende etter i den digitale transformasjonen av organisasjonen og etterslepet er fremdeles stort. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.4.

Alt i alt er det et stort behov for å gjennomføre utviklingsprosjekter i politiet. Erfaringene har vist at prosjektene har vært flere og mer krevende enn etaten har hatt kapasitet til og evner å gjennomføre. Politidirektoratet vurderer at risikonivået i porteføljen er for høyt, for enkeltprosjekter og for porteføljen samlet sett. Prosjekter har derfor blitt utsatt i tid og dyrere enn planlagt. Ett eksempel er innføringen av nye pass og ID-kort.

Det er vesentlig at politiet evner å gjennomføre prosjekter på tid og innenfor budsjett. For fremtiden skal det planlegges for prosjekter som har kortere varighet, avgrensede leveranser og hvor hvert prosjekt er mindre omfattende. Det er viktig for å begrense risikoen i utviklingsporteføljen. IKT-systemer må utvikles stegvis og med hyppige leveranser, og det må styres etter verdi og kontinuerlig læring. Departementet vil for framtidige prosjekter legge større vekt på planleggingen av prosjekter, både enkeltvis og samlet.

Politidirektoratet gjennomfører tiltak for å styrke eierstyringen og IKT-styringen i politiet. Politidirektoratet har definert dette som et satsingsområde i årene fremover for å kunne håndtere det digitale etterslepet i etaten. Bedre styring er et vesentlig risikoreduserende tiltak.

5 Styring og organisering

5.1 Hvordan styres politi- og lensmannsetaten i dag?

5.1.1 En kompleks styringsstruktur med mange aktører

Politiets rolle som samfunnets sivile maktapparat, med monopol på bruk av legitim fysisk makt på vegne av staten, fordrer at politiet er underlagt sterk politisk, demokratisk og juridisk kontroll.

Ansvarsforholdene i politiet er todelt. Når det gjelder straffesaksbehandlingen, er politimestrene underlagt *Den høyere påtalemyndighet*. Påtalemyndigheten er uavhengig ved behandlingen av den enkelte straffesak. For de øvrige deler av politiets virksomhet, er politimestrene underlagt politidirektøren som rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet.

Styringen av politiet skjer på tre nivåer. Mål- og resultatstyring er det grunnleggende prinsippet på alle nivåene. Det innebærer en vekt på styring mot overordnede mål. Videre innebærer prinsippet en klar rolle- og ansvarsdeling mellom departementet og den underliggende virksomheten, som blant annet baserer seg på at myndighet delegeres til det utøvende nivået. Hensikten er å gi handlingsrom og frihet i oppgaveløsningen siden effektiviteten forventes å øke når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan de skal jobbe for å nå målene.

Departementets styring av Politidirektoratet skjer i hovedsak gjennom hovedinstruks til direktoratet og årlige tildelingsbrev som utformes på grunnlag av den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget.

Politidirektoratet styrer politidistrikt og særorgan gjennom instruks og årlige resultatavtaler som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra departementet, flerårig virksomhetsplan for politiet og etatens virksomhetsstrategi «Politiet mot 2025».

Politidistriktene og særorganene styres av politimestrene og særorgansjefene, i samsvar med de faglige prioriteringer og resultatmål som Politidirektoratet fastsetter.

Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. PST utøver

deler av sin virksomhet integrert i politidistriktene. De lokale PST-enhetene i distriktene utenfor Oslo politidistrikt styres faglig fra Den sentrale enhet (DSE) ved PST i Oslo, men er en del av politidistriktets organisasjon. Politimesteren er ansvarlig for PST-enhetens oppgaveløsning lokalt, bortsett fra i Oslo politidistrikt der DSE også har ansvar for oppgaveløsningen i politidistriktet.

Mange av politiets oppgaver har grensesnitt til, og må løses i et samarbeid med, andre aktører. Dette påvirker styringen, ikke bare fordi det stiller krav til samordnet styring fra departementenes side for å løse problemer som angår flere sektorer, men også fordi politiet er avhengig av andre for å levere gode resultater.

Politiet er også i større grad enn mange andre offentlige virksomheter styrt gjennom lovverket. Om lag 130 ulike lover inneholder straffebestemmelser for å sikre etterlevelse av loven. For mange av disse lovene kommer politiet sjelden inn, men de gir hjemmel for politiets inngripen når det trengs. Disse lovene hører inn under flere departementer. Helse- og sosialsektoren (inkludert barnevern) og samferdsel peker seg ut som de mest ressurskrevende områdene. Noen av lovene stiller konkrete krav til saksbehandling og frister.

Straffebud er en viktig del av lovverket på mange områder. Foruten hjemlene i straffeloven er det et gjennomgående trekk at det er straffebud i helselovgivningen, trafikklovgivningen og i de fleste særlover som regulerer skatt, toll, miljø, dyrevelferd osv. Politiet er også tillagt oppgaver i mer enn 300 forskrifter, samt i kommunale vedtekter i hver enkelt av landets 356 kommuner.

Lovene som regulerer politiets forvaltningsvirksomhet (herunder våpenforvaltning, passforvaltning, vaktvirksomhet, trafikk saker, utlendingsforvaltning, grensekontroll mv.) og den sivile rettspleien (tvangsfullbyrdelse, gjeldsordningen, forliksråd mv.) innebærer omfattende oppgaver for politiet. Samlet sett usteder politiet eksempelvis ca. 420 000 politiattester årlig.

Politiet er en ressurs for å ivareta samfunnets og enkeltmenneskenes behov ved ulike uforutsette hendelser. Det kan være terrorhendelser,

som 22. juli, naturkatastrofer knyttet til ras, flom mv., eller store ulykker og pandemier, slik vi opplever akkurat nå i forbindelse med Covid 19-utbruddet. Uansett hvilke hendelser det er snakk om, krever dette ekstraordinær innsats fra politiets side over kortere eller lengre tid. Digitaliserte tjenester og prosesser vil kunne bidra til økt effektivitet og bedre kvalitet både for daglig drift og for krevende hendeshåndtering.

5.1.2 Handlingsplaner, øremerkinger og detaljerte krav utfordrer helhetlig og samordnet styring

Politiets sentrale funksjon i samfunnet gjenspeiles i den store politiske interessen for å styre *hva* politiet skal gjøre, og *hvordan* det skal gjøres – gjerne også *når* og *hvor*. Få norske offentlige virksomheter er utsatt for et så stort «styringstrykk» som politiet. Dette skaper utfordringer for effektiv ressursbruk.

Politiets er styrt av et omfattende sett av krav til organisering, oppgaveutførelse, aktiviteter mv. gjennom den ordinære styringsdialogen, men også gjennom et tyvetalls handlingsplaner som stiller til dels svært detaljerte krav til politiets virksomhet og binder opp ressurser.

En ikke ubetydelig del av bevilgningene til politiet er øremerket til bestemte formål, som antall ansatte med politiutdanning, dyrevelferdskriminalitet, antall uttransporteringer av utlendinger, ansettelse av nyutdannede fra Politihøgskolen mv. Dette gjør det krevende å disponere ressursene i tråd med prinsippene om god mål- og resultatstyring.

Eksempelvis reduserer måltallet om to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere handlingsrommet til politidirektør og politimestre, og binder opp ressurser slik at fleksibiliteten reduseres og det blir vanskeligere å ivareta andre behov. Mangel på samsvar mellom mål og krav på den ene siden og tilgjengelige ressurser på den annen, er en kjent problemstilling i styringsteorien. Der som mål og krav ikke er avstemt med ressursene som fins tilgjengelig for å nå dem, vil de i mange tilfeller kunne oppfattes som urealistiske og mindre forpliktende for de involverte aktørene.

Tilsvarende kan handlingsplaner være et godt virkemiddel når samarbeid og samordning mellom flere departementer, direktorater og etater er påkrevd for å nå felles mål og for å gi oppmerksomhet til et viktig område. Samtidig utgjør handlingsplaner en styringsutfordring. De bidrar til å svekke den helhetlige politikktutviklingen og forsterker en allerede detaljert styring av politiets aktiviteter og ressurser.

Handlingsplaner resulterer også ofte i at det opprettes koordinatorfunksjoner. Det er positivt for å ivareta enkeltområder eller -satsninger, men bidrar også til ineffektiv ressursbruk og til utsløst forskyvning av ressurser innenfor etatens budsjett. Politiet må vurdere om dette er en hensiktsmessig organisering av oppgavene, eller om det gir bedre effekt å håndtere dem som ordinære linjeoppgaver, slik at den enkelte enhet kan vurdere behov og ressurssetting ut fra lokale forhold.

I NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen skriver utvalget at:

«For å utvikle et bedre og mer effektivt politi i fremtiden må politiet gis større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten. Samtidig må politiets egen evne til å gjøre nettopp dette også forbedres».

Politianalysen viser til at god organisering og styring er en forutsetning for et veldrevet politi og en effektiv løsning av politiets oppgaver. Dette krever blant annet at roller, ansvar, myndighet og kompetanse er avklart mellom departement, direktorat, politidistriktene og særorganene og kommunisert i organisasjonen. Fullmakter må stå i forhold til ansvaret det enkelte nivå i organisasjonen har.

Regjeringen legger opp til å utvikle langsiktige planer for politiet, påtalemyndigheten og PST som blant annet kan bidra til en felles situasjonsforståelse og god sammenheng mellom de mål og ambisjoner som settes og rammebetingelsene for virksomhetene.

5.1.3 Avtalefestede ordninger setter rammer for ressursutnyttelsen

Ut fra politiets oppgaver og egenart ville det ikke vært mulig å utføre mange av polititgjøremålene dersom kun arbeidsmiljølovens hovedregel om arbeidsfrie perioder skulle vært lagt til grunn. Ved blant annet store hendelser og ulykker, eller i oppstartsfasen av store kriminalsaker, vil det ikke være mulig å planlegge og ha i beredskap tilstrekkelig personell slik at kravet til sammenhengende hviletid i arbeidsmiljøloven blir oppfylt.

I særavtalen om arbeidstid for politi- og lensmannsetaten (ATB) er det avtalt en rekke unntak fra arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og hovedtariffavtalen i staten. Avtalen balanserer arbeidsgivers behov for fleksibilitet i driften av politiet mot arbeidstakernes behov for vern og hvilebestemmelser. Dette gjelder blant annet fastsettelse av maksimal alminnelig arbeidstid pr.

Tabell 5.1 Fordeling over uken fra et tjenestested i Øst politidistrikt

Eksempel fra Øst politidistrikt (48 ansatte)	Antall	%
Dagvakter ukedager	5	24 %
Kveldsvakter ukedager (eksl. fredag kveld)	4	19 %
Nattevakter ukedager (eksl. natt til mandag)	4	19 %
Dagvakter helg	2	10 %
Kveldsvakter held (inkl. fredag kveld)	3	14 %
Nattevakter helg (inkl. natt til mandag)	3	14 %
Totalt	21	100 %

Kilde: Politidirektoratet

dag/uke, adgang til gjennomsnittsberegning og unntak fra krav om 11 timers fri innen 24 timers perioden.

Vel 10 000 av politiets 17 600 ansatte er omfattet av ATB.

Mer enn 75 prosent av politi- og lensmannsetatsens budsjett samlet sett, og i overkant av 80 prosent i distriktene, går til lønn og godtgjørelser. Arbeidstidsbestemmelsene er den største kostnadsdriveren i politiet. Mulighetene for å omsette nye stillinger som blir tilført politiet til lokal tilstedeværelse defineres og rammes i stor grad inn av bestemmelsene om arbeidstid, som fastsettes ved forhandlinger.

Med dagens arbeidstidsavtaler krever det 18 årsverk å bemanne en patruljebil 24 timer i døgnet, hele året. I Sverige er det tilsvarende tallet 12 årsverk. Politidirektoratet vil vurdere om forskjellene kan forklares gjennom ulikheter i landenes avtaleverk.

Politiet har fått tilført mange stillinger de siste årene. En ny polititjenesteperson som ansettes gir imidlertid ikke én ekstra person på vakt på kveldstid og i helgene.

I Øst politidistrikt er fordelingen av arbeidstiden til den enkelte polititjenesteperson 62% på ukedager og 38% på helg. Tabell 5.1 er et eksempel på fordeling over uken fra et tjenestested i Øst politidistrikt.

I motsetning til i helsevesenet ansettes politifolk i hele stillinger, og går i felles turnus. Ingen ansettes for å gå bare nattevakter, slik det forekommer i helsevesenet. Dette innebærer at det må ansettes nesten tre polititjenestepersoner for å ha én person på vakt i helgene.

For å skape forutsetninger for en bedre tjenestepanlegging er det etablert tjenestekontor i alle politidistriktene. Tjenestekontoret er distriktets

sentrale, utøvende funksjon for helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering. Gjennom god tjenestepanlegging kan etaten sikre både bedre overholdelse av gjeldende regel- og avtaleverk og bedre ressursutnyttelse ved at utgifter knyttet til unødvendig bruk av overtid unngås.

Kapasitetsundersøkelse

Politidirektoratet gjennomfører i 2020 en kapasitetsundersøkelse av det politioperative området. Rapporten forventes å foreligge i juni. Undersøkelsen skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag om hvilken politiooperativ kapasitet politiet har og hvordan den utnyttes, samt gi en mulighet for å kunne sammenligne ressursdisponering og resultat mellom distriktene. Undersøkelsen kan danne grunnlag for endringer og tiltak som kan gi bedre utnyttelse av de operative ressursene.

5.2 Behov for mer strategisk styring av politiet

Regjeringen vil legge til rette for en mer strategisk styring av politiet. Dette innebærer blant annet større vekt på mål, resultater og effekter, og mindre vekt på ressursinnsats, tiltak og aktiviteter. Departementet skal legge rammebetingelsene gjennom sin konstituerende styring, utøve strategisk styring og utvikle sin mål- og resultatstyring slik at Politidirektoratet gis økt lokalt handlingsrom og fleksibilitet til å styre og lede etaten. Prinsippet om nærhet til beslutningene skal stå sterkt. Fremtidens politi skal dimensjoneres ut fra kunnskapsbaserte analyser av utfordringer og behov, ikke bestemte innsatsfaktorer.

5.2.1 Det er viktig med langsiktighet og overordnede prioriteringer

Langsiktighet i styring og utvikling er nødvendig, både fordi det tar tid å oppnå resultater av endringer som gjøres og for å skape forutsigbarhet i organisasjonen.

De langsiktige planene for politi og påtalemyndighet skal bygge på aktuelle analyser av politi og påtalemyndigheten og legge til rette for at hele etaten kan planlegge og styre med flerårig perspektiv. Langsiktige planer skal gi overordnede prioriteringer for virksomheten, og rette oppmerksomheten mot de utfordringer som det er særlig viktig å fokusere på, i lys av samfunns-, kriminalitets-, trussel- og teknologiutviklingen.

Med forventninger om strammere budsjettmessig handlingsrom i årene som kommer, vil det være helt nødvendig med tydelige prioriteringer. Helsesektoren har jobbet lenge med prioriteringskriterier. Selv om det er ulikheter mellom helsesektoren og politiet, vil departementet se hen til det arbeidet som er gjort i helsesektoren i arbeidet med tydeligere prioriteringer for politiet. En bred politisk enighet om prioriteringer vil gi et godt grunnlag for en mer overordnet, strategisk og langsiktig styring av politiet. På den måten kan politiet styres mer helhetlig og vi kan sikre en mer effektiv ressursbruk, slik at vi i fremtiden unngår en del av målkonfliktene og detaljstyringen som er utfordrende i dag. Departementet vil utrede prioriteringskriterier for politiet i forbindelse med arbeidet med langsiktige planer.

5.2.2 Politibudsjettene framover vil bli strammere

Veksten i politiets budsjetter vil ikke fortsette. Flere oppgaver og krav om høyere volum og kvalitet på tjenestene vil også i politiet måtte møtes med mer effektiv ressursbruk og nye måter å løse oppgavene på. Bedre offentlig ressursbruk er en viktig del av strategien for å møte utfordringen med et mer begrenset handlingsrom i årene fremover.

Kravet til gevinstuttak som følge av politireformen er utsatt til 2021. Politidirektoratet må sammen med politimestrene utarbeide en samlet plan for effektivisering der krav til gevinster av reformen, ABE-reform og andre effektiviseringsprosesser ses i sammenheng, og følges opp.

5.2.3 Det er behov for nytenkning om tjenesteutvikling og arbeidsprosesser

Regjeringen forventer en produktivitetsutvikling også i politiet. Rene budsjett- og stillingskutt er kortsiktige virkemidler som kan være nærliggende å gripe til. Det samme gjelder nedprioriteringer av arbeidsoppgaver, innkjøp eller investeringer. Samlet sett svekker slike tiltak politiet. Langsiktige effektiviseringstiltak, nye måter å løse oppgavene på og nye teknologiske løsninger vil derimot gi et styrket politi som er rustet for fremtiden. Det er derfor helt nødvendig å se IKT-tiltak og digitalisering som en integrert del av utviklingsarbeidet i etaten. Likeledes må etatens særavtaler gjennomgås med henblikk på effektiv ressursbruk.

Det er en viktig oppgave for Politidirektoratet å utvikle og tilby landsdekkende løsninger som støtter og avlaster effektiviseringsarbeidet i det enkelte politidistriktet. Dette kan gjelde teknologiske løsninger, men også faglige standarder og beste praksis for bruk av tjenesteressursene. Slike sentralt styrte utviklingstiltak i regi av direktoratet legger grunnlaget for mer effektiv ressursbruk ute i distriktene, og dermed bedre polititjenester til innbyggerne.

5.3 Politiet har et bredt spekter av oppgaver

Politi-loven § 1 annet ledd slår fast at:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»

Opgavene til politiet operasjonaliseres nærmere i politi-loven § 2. Politiet skal opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, og beskytte borgerne og deres lovlige virksomhet. I tillegg har norsk politi en rekke forvaltningsoppgaver og oppgaver knyttet til den sivile rettspleien på grunnplanet. I årene etter 22. juli 2011 har politiets rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap fått stadig større oppmerksomhet.

Politiets omfattende ansvarsområde har vært vurdert i flere utredninger de senere årene. I NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen uttalte utvalget at:

«Et bredt og uensartet spekter av oppgaver og et tilsvarende bredt spekter av forventninger i befolkningen gjør tydelige prioriteringer vanskelig. Politiet måles i liten grad på løsning av kjerneoppgavene, [...] Tilleggsoppgavene, som ofte har krav om utførelse og ikke kan prioriteres bort, vinner derfor frem på bekostning av kjerneoppgavene.»

Politianalyseutvalget anbefalte at politiet ble frigjort for oppgaver de mente ikke var en del av kjerneoppgavene. Hovedsakelig gjaldt dette enkelte forvaltningsoppgaver og den sivile rettspleien på grunnplanet. Utvalgets utredning ble fulgt opp av Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen) og Prop. 33 L (2016–2017) Endringer i rettergangslovgivningen mv. (organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet).

Politianalyseutvalgets forslag om avlastning av politiet for oppgaver er i liten grad fulgt opp i reformen, med unntak av overføring av mindre oppgaver til andre etater. Blant annet ble det påpekt i Prop. 61 LS (2014–2015) at det i liten grad var foreslått alternativ plassering av oppgavene i politiet. Det ble også vist til at flere høringsinstanser fremhevet at forvaltningsoppgavene er en viktig del av politiets sivile preg og bidrar til en mer desentralisert lokal tilstedeværelse, samtidig som de kan ha en kriminalitetsforebyggende effekt.

Ved behandlingen av Prop. 33 L (2016–2017) fastslo Stortinget at de sivile rettspleieoppgavene fortsatt skal være et av politiets oppgaveområder, men politiloven ble endret for å muliggjøre organisering av rettspleieoppgavene i større namsmannsdistrikter. Endringene i politiloven ble gjort som en tilpasning til etableringen av større politidistrikter.

Politiets oppgaveportefølje er som Politianalyseutvalget fremhevet, både omfattende og uensartet, med de konsekvenser det har for styring og prioriteringer i etaten. I tillegg er rammene som definerer politiets oppgaver i politiloven så vide at det er enkelt å definere en offentlig oppgave som en «politioppgave.» Dette kan være en av forklaringene på at politiet som virksomhet treffes av så mange lover og forskrifter. Alternativene til å la politiet løse oppgaven kan isolert sett være dyrere og dårligere for samfunnet. Ofte er politiet de eneste som er tilstede hele døgnet.

5.3.1 Deler av politiets oppgaveportefølje skal gjennomgås

Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med ansvars- og

oppgavefordelingen mellom helsetjenestene og politiet for å sikre at politiets ressurser blir brukt på riktig måte i forbindelse med helserelaterte oppdrag. Dette arbeidet skal ses i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2019: 14: Tvangsbelegningsloven.

I løpet av 2019 var politiet involvert i flere tusen oppdrag der politiet bisto helsesektoren i oppdrag med psykisk syke, og i løpet av treårsperioden 2016–2019 var det en betydelig økning av oppdrag. Politidirektoratets registrering av bistandsoppdrag viser at antall oppdrag økte fra 32 840 til 44 071 i perioden. Registreringen gjelder helserelaterte oppdrag generelt, men Politidirektoratet har opplyst at det er en klar overvekt av registreringer av bistand til psykisk syke.

For at politiet skal kunne utnytte sine ressurser på en best mulig måte vurderer Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet om dagens regelverk knyttet til transport av psykisk syke og refusjonsordningen for politiets bistand til helse, er hensiktsmessig. Det er et mål å redusere politiets bistandsoppdrag til helsevesenet.

Departementet vil i tråd med anbefalinger fra Påtaleanalyseutvalget (NOU 2017: 5) vurdere å utvide dagens rammer for enkelte forvaltningsetater til å avgjøre saker ved forenklet forelegg, for eksempel tollmyndighetenes adgang til å utstede forenklet forelegg for mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel. Det vil videre bli vurdert å gi andre etater mulighet til å følge opp mindre alvorlige lovbrudd gjennom bruk av administrative sanksjoner, for dermed å avlaste straffesakskjeden. En slik overføring kan bidra til at flere lovbrudd sanksjoneres, at reaksjonen kommer raskere, og at politiressurser frigjøres og kan brukes til de mer alvorlige og komplekse sakene.

5.3.2 Mer fleksibel oppgavefordeling mellom Politidirektoratet, særorganene og distriktene

For å utnytte ressursene i politiet best mulig er det nødvendig å kombinere sentrale og lokale kapasiteter og kompetanse. Rolle- og ansvarsforholdet mellom politidistriktene, Politidirektoratet og særorganene er, med noen unntak blant annet når det gjelder fagforvaltningsansvaret, ikke vesentlig endret som følge av poltireformen. Dublering av kompetansemiljø ut over det som er nødvendig for å få til god styring og oppfølging må unngås, og det må være en god inndeling av hvilke oppgaver som løses på de ulike nivåene i organisasjonen.

Utrykningspolitiet (UP) har bidratt til helhetlig oppmerksomhet om arbeidet med trafikksikkerhet. Med større politidistrikter har imidlertid distriktene fått bedre forutsetninger for å ivareta denne delen av politiarbeidet. Det vil også kunne være en fordel å se innsatsen på trafikkområdet mer i sammenheng med øvrige deler av politiarbeidet. I tråd med anbefalinger i Politianalysen (NOU 2013: 9) og Særorganutredningen (NOU 2017: 11) skal det vurderes om UPs oppgaver og ressurser bør legges til politidistriktene. Politidirektoratet vil få i oppdrag i 2020, i samarbeid med Statens vegvesen, å gjennomføre en slik vurdering. Ved utredningen skal det blant annet ses hen til erfaringer fra Sverige, og på mulighetene for en bedre samordning mellom politiets og Statens vegvesens innsats. Når utredningen er gjennomført, vil regjeringen ta stilling til saken.

Med reformen har kompetansen økt i alle distriktene. Politidirektoratet har som ledd i reformen utviklet flere standardiserte verktøy, arbeidsmetoder og arbeidsprosesser som er felles for alle politidistriktene. Et eksempel er måten politiet i dag jobber med politiarbeid på stedet. Standardisering er fornuftig der likhet i oppgaveløsingen er en forutsetning for god kvalitet og like tjenester uavhengig av hvor i landet man befinner seg. Samtidig må det være rom for lokale tilpasninger der lokale kriminalitetsutfordringer, geografi eller andre faktorer skulle tilsi det. Eksempelvis kan det på sikt være behov for å vurdere mer formalisert samarbeid om de mest spesialiserte funksjonene på tvers av distrikts-grensene.

Når det gjelder fag- og metodeutvikling er det behov for å se videre på grensesnittet mellom spesialistmiljøene. Særorganenes rolle og ansvar, og deres grensesnitt til Politidirektoratet og andre spesialistmiljøer, må gjennomgås. Politidirektøren må sammen med politimestre og sjefene for særorganene fordele oppgaver og ansvar i spesialistmiljøene på en slik måte at politiets samlede kapasitet og kompetanse optimaliseres, og ressursene utnyttes best mulig.

5.3.3 Ressursfordelingen mellom geografiske og funksjonelle driftsenheter må justeres

Politireformen bygger på en forutsetning om at polititjenesten skal styrkes både lokalt og sentralt innenfor det enkelte politidistrikt. Det var derfor nødvendig å bygge opp robuste fagmiljøer i alle distriktene. Politidirektoratet bestemte hvilke funksjonelle driftsenheter distriktene skulle ha og

hvilke funksjoner de skulle fylle. Det ble samtidig bestemt at hovedtyngden av de ansatte skulle jobbe ved de geografiske driftsenhetene.

De funksjonelle driftsenhetene med spesialistkompetanse er som hovedregel lokalisert sentralt i distriktet, ofte ved hovedsetet, mens de geografiske driftsenhetene som navnet tilsier, er geografisk spredt. Fordelingen av politiårsverk viser at om lag 60 prosent er ansatt ved de geografiske driftsenhetene og om lag 40 prosent ved de funksjonelle driftsenhetene. Andel årsverk i de geografiske driftsenhetene varierer fra om lag 45 prosent i Oslo¹ til om lag 75 prosent i Nordland. Det skyldes flere forhold, bl.a. at distriktene har organisert funksjonene på ulike måter. Det er også naturlig at det er forskjeller mellom distrikter som har ulik geografi.

Politiets kompetanse og kapasitet skal benyttes til tjenester som kommer innbyggerne til gode, gjennom å være synlig og tilstede i lokalmiljøene.

Samtidig må lokal synlighet og tilstedeværelse nyanseres. Det er et generelt behov for flere publikumstjenester på nett, slik at befolkningen kan komme i kontakt med politiet uavhengig av åpningstider og avstander til et lensmannskontor eller politistasjon. Utvidelse av tjenester som anmeldelser på nett bidrar til en slik utvikling.

Ressursfordelingen mellom de geografiske og funksjonelle driftsenhetene må gjennomgås. Generelt bør ressurser flyttes fra de funksjonelle driftsenhetene til de geografiske når det er hensiktsmessig. Samtidig er det store variasjoner i kriminalitetsbildet, geografi og befolkningssammensetning. Politidistriktene har ulike utfordringer og behov. Det er ikke gitt at det som passer i et sentralt distrikt også vil passe i et distrikt med større avstander og med spredt bosetting. Disponeringen må skje på grunnlag av lokale forhold og politifaglige vurderinger, og det er nødvendig å åpne opp for ulike lokale løsninger. Det er vesentlig for innbyggerne, og dermed også et sentralt politisk anliggende, at politiet lykkes med dette.

Politiets arbeidststeder lokalt uten av det opprettes nye lensmannskontor og politistasjoner med administrative og forvaltningsmessige oppgaver. Politiet og kommunene bør ha kontakt om å etablere arbeidststeder for politiet i kommunens lokaler for å sikre lokal tilstedeværelse, eksempelvis i forbindelse med samarbeidsavtalene. Der det fortsatt ikke er samarbeidsavtaler mellom politiet

¹ Her må det tas hensyn til at Oslo politidistrikt har ansvaret for flere nasjonale oppgaver som ligger på FDE-nivå

og kommunen, må politiet igangsette arbeid for å oppnå en avtale.

5.4 Digitalisering av tjenester og prosesser er avgjørende for å få til effektivisering

Digitalisering er en nøkkelfaktor for at politiet skal klare å effektivisere tjenestene og styrke kontakten med befolkningen.

Digitalisering i politiet er å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre tjenester, både interne arbeidsprosesser og metoder og publikumstjenester. Politiet skal tilby nye og bedre tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige, og å legge til rette for økt verdiskaping og innovasjon slik at produktiviteten øker. For mange er den foretrukne plattformen for kontakt med politiet i dag digital.

5.4.1 Publikumstjenester på nett

Politiet skal være tilgjengelig med tjenester med god service overfor befolkningen og virksomheter på nett og i sosiale medier. Potensialet er stort for utvikling av slike tjenester. Politiet har utviklet flere løsninger som har bidratt til bedre og forenklede løsninger for befolkningen. Noen eksempler er:

Digitale nettpatruljer, politiets digitale tjenesteenhet, er under etablering i alle distrikter. Dette er et viktig tiltak for at innbyggerne kan ta kontakt med politiet på nett. Foreløpig fungerer de først og fremst som en kanal på dagtid med begrenset åpningstid. Digitale nettpatruljer trenger ikke følge geografiske grenser mellom politidistriktene. Det bør derfor samarbeides på tvers av politidistriktene om åpningstider og videreutvikling av denne tjenesteenheten. Under Covid 19-pandemien har bruken av digital samhandling økt i samfunnet, en utvikling vi kan forvente vil fortsette. Politiet har også erfart at behovet for digitale kommunikasjonsløsninger økte raskt i politiet da det fra medio mars ble iverksatt omfattende nedstegningstiltak i samfunnet.

Covid 19 medførte langt færre anmeldelser enn normalt på grunn av pandemiltakenes effekt på samfunnet, jf punkt 2.4. Tempoet i arbeidet med å utvikle digitale anmeldelser på nett ble økt i denne perioden, noe som sikrer at flere anmeldelser kan leveres digitalt. Innbyggerne blir mindre avhengige av å møte opp fysisk, og det bidrar til mer effektivt politiarbeid.

Politidirektoratet arbeider med en såkalt kanalstrategi som skal legge til rette for hvordan politiet skal møte innbyggerne digitalt. I kanalstrategien vurderes politiets tjenester, kanaler og grensesnitt mot innbyggerne. Kanalstrategien skal i tillegg bidra til å forbedre, forenkle og fornye prosesser som i dag er kostnadsdrivende og mindre effektive. Utviklingen av en kanalstrategi følger opp regjeringens digitaliseringsstrategi, digitaliseringsrundskrivnet og regjeringens kommende strategi for innovasjon i offentlig sektor. Arbeidet med å etablere en kanalstrategi er i gang og skal ferdigstilles i slutten av 2020.

5.4.2 Nye arbeidsprosesser og metoder

Digitalisering av arbeidsprosesser vil være kostnadseffektivt og vil på noe sikt kunne frigjøre ressurser. Det dreier seg både om å automatisere og effektivisere interne arbeidsprosesser. Digitaliseringsarbeidet vil bidra til å gi den enkelte polititjenesteperson gode digitale hjelpemidler. Løsningene må være kostnadseffektive og gi bedre mulighet til å levere gode polititjenester til befolkningen.

Nye digitale arbeidsprosesser vil bidra til å avdekke mer kriminalitet, styrke beredskapen og effektivisere etterforskningen. Digitale løsninger som for eksempel stordata-analyser vil kunne gi bedre analyser av kriminalitetsbildet og bidra til å forebygge og avverge kriminelle handlinger.

Under håndteringen av større hendelser og i kriser vil digitale løsninger kunne bidra til at publikum får nødvendig informasjon fra politiet til riktig tid, og til at politiet kan få informasjon fra publikum som har betydning for effektiv håndtering av situasjonen.

Politiet har de siste årene fått noen nye datasystemer og flere digitale verktøy og tjenester, men det er betydelig potensiale for fornying, forbedring og for forenkling – særlig innenfor politiets arbeidsprosesser knyttet til de mest sentrale kjerneoppgavene.

Det er langt igjen til vi reelt sett har et digitalt politi, selv om mye har skjedd. Mange opplever politiet som en digital umoden organisasjon. Det er nødvendig å vurdere hvordan politiet kan utnytte eksisterende rammer på en mer hensiktsmessig måte enn i dag, slik at effektiviseringsgevinster hentes ut ved digitalisering.

Politiet må i større grad sette likhetstegn mellom digitalisering og virksomhetsutvikling. For å få til dette er det helt nødvendig å se digitalisering som en integrert del av alt annet utviklingsarbeid i etaten.

Boks 5.1

Digitalt forenklet forelegg (DFF):

- Politiets «foreleggsblokk» er erstattet av digitalt forenklet forelegg. Foreklede forelegg skrives, signeres og sendes Statens innkrevingsentral digitalt. Den som legges reaksjonen får det foreklede forelegget sendt via Altinn med betalingsinformasjon. I nåværende utgave brukes den digitale løsningen bare på hendelser på veien, men det arbeides med å utvide til andre områder.

Digital anmeldelse (DigA):

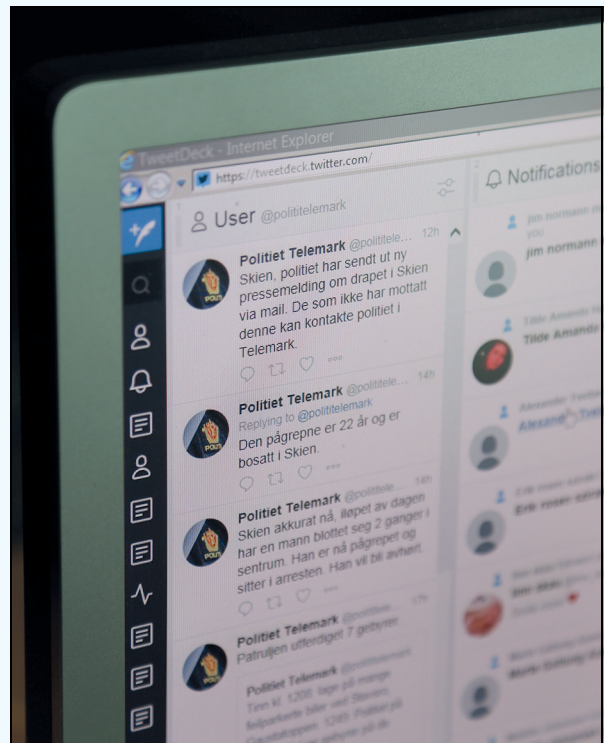
- Publikum kan i dag anmelde noen kategorier av vinningsforbrytelser og andre eiendomskrenkelser gjennom politi.no. Det arbeides med en utvidelse hvor flere typer lovbrudd kan meldes digitalt. I tillegg arbeides det også med mulighet for å inkludere vedlegg som underbygger anmeldelsen, f.eks. bilder.

Digital forsendelse (DigF):

- Politiet bruker mye ressurser på oversendelse av dokumenter til en rekke involverte i straffesaker. Noen dokumenter skal besvares av mottaker, mens andre er ren informasjon til mottakeren. Fra mai 2020 skal informasjonsdokumentene oversendes via Altinn. Løsningen vurderes utvidet til også å håndtere dokumentene som skal besvares av mottaker.

Digital underskrift (DigU):

- Digital signatur av straffesaksdokumenter bidrar til en betydelig effektivisering av hele straffesakskjeden fra anmeldelse til fullbyrdelse.



Figur 5.1

Digitalt avhør (avhørsapp)

- Om kort tid kan politiet ta avhør av involverte og ta bilder og video fra åsted som automatisk overføres til straffesaksløsningene for videre behandling hos etterforskere og påtalemyndigheten. Dette effektiviserer arbeidsprosessen ute i felt, og kan bidra til økt tilgjengelighet som kan anvendes til håndtering av andre hendelser.

Med Digital agenda for Norge har regjeringen en overordnet strategi for å sikre en brukerrettet og effektiv forvaltning.

Det stilles mange krav til utviklingsprosjekter i politiet, ref omtalen under kap 4.4 *Politiets utviklingsportefølje*. Departementet legger opp til

tydeligere prioriteringer, blant annet ved å legge til grunn at IKT-systemer utvikles stegvis og med hyppige leveranser. Politiet bør også vurdere om utviklingen av digitale løsninger, på tvers av etater der politiet er en aktør, i større grad kan ledes av andre enn politiet.

6 Oppfølging av nærpolitireformen

6.1 Målene med nærpolitireformen

Formålet med politireformen, jf. Prop. 61 LS (2014–2015), er at vi skal ha et nærpoliti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte kriminalitetsutfordringene fremover. Hovedmålene for reformen har vært:

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

Gjennom nærpolitireformen skal kvaliteten i polititjenesten styrkes. Det er gjennomført endringer i politidistriktsinndelingen, slik at vi i dag har 12 politidistrikter og samme antall operasjonssentra-ler. Videre er antall tjenestesteder redusert. Øvrige deler av reformen er godt i gang, og implementeringen slutføres i 2020. Arbeidet med gjennomføringen av nærpolitireformen evalueres fortløpende.

Politiet har definert seks prioriterte funksjoner som skal bidra til at målene med reformen nås. Disse funksjonene er etterretning, politiråd og politikontakt, felles tjenestekontor, politipatruljen – politiarbeid på stedet, operasjonssentralen og felles straffesaksinntak.

6.2 Grunnlaget for gjennomføring

I forbindelse med behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) vedtok Stortinget en rekke tiltak i tillegg til de strukturelle endringene. Politidirektoratet innarbeidet tiltakene i sine planer for reformen og laget en liste med 104 milepæler som er blitt brukt til oppfølging av reformen. Per mai 2020 er de fleste tiltakene bakt inn i reformen eller gjennomført.

Flertallsvedtakene er fulgt opp på følgende måte:

- Sak om nasjonal kriseledelse m.m. ble lagt fram i Meld. St. 13 (2015–2016) og behandlet i Stortinget i februar 2016.
- Politiets samhandling med kommunene er fulgt opp i tråd med merknadene – politiråd og politikontakter er på plass i alle kommuner og 291 kommuner har inngått samarbeidsavtale med politiet.
- Politiets ti grunnprinsipper som ble etablert i St.meld. nr. 42 (2004–2005) legger grunnlaget for den videre utviklingen av politiet, men de må kontinuerlig tolkes ut fra utviklingen i kriminalitetsbildet og tilgjengelige ressurser.
- Den lokale strukturen ble fastlagt etter omfattende prosesser mot kommunene. Stortinget la til grunn 210 tjenestesteder, mens 225 tjenestesteder ble resultatet etter klagebehandling i departementet.
- Kultur, holdninger og ledelse har høy oppmerksomhet i politiet, og det er satt i verk en rekke tiltak. Krav til lederkompetanse, lederutviklingsprogram, mentorprogram, avviksrapportering og etiske retningslinjer er tiltak som både er gjennomført og som videreføres.
- Etterforskningsløftet som prosjekt er slutført og blir videreført som tiltak i løpende utvikling av etterforskningsfeltet.
- Kompensasjonsordning for 110-sentra-ler ble fulgt opp i Prop. 30 S (2016–2017) om endringer i statsbudsjettet 2016 for Justis og beredskapsdepartementet.
- Nasjonalt beredskapssenter på Taraldrud skal være operativt før nyttår 2020.

6.3 Særlige utfordringer knyttet til gjennomføringen av reformen

Reformen som ble vedtatt i 2015 var nødvendig. Vi har kommet langt, men det tar tid før så omfattende reformer får «satt seg» og fullt ut finner sin form. Dette gjelder også for politireformen.

Andre hendelser og prioriteringer som ikke er planlagt innenfor rammene av reformen må også håndteres parallelt. Et eksempel er beslutningen om å innføre nye pass og ID-kort og behov for økt sikkerhet ved utstedelse av pass. Fordi endringene skjedde samtidig med reformen, blir de ofte sett på som et utslag av reformen.

Politireformen slutføres i løpet av 2020. Politireformen representerer en betydelig utvikling og modernisering av norsk politi. Regjeringen tar ikke sikte på å sette i gang nye, omfattende reformer i politiet. Nå er det viktig at politiet går over til å tenke kontinuerlig forbedring og justeringer av forhold som ikke fungerer som forutsatt.

Et viktig mål med reformen har vært at større distrikter og mer spesialiserte fagmiljøer på distriktsnivå skal gi distriktene bedre forutsetninger enn tidligere for å bistå hverandre og håndtere alvorlige saker uten bistand fra nasjonale enheter. Styrkingen av operasjonssentralene, mer vekt på etterretning, felles straffesaksinntak og lederutvikling er alle tiltak som utgjør sentral støtte til polititjenestene som utføres i de geografiske driftsenhetene.

Politireformen har svært ambisiøse mål. Det skal både utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer, og et kompetent og effektivt nærpoliti der befolkningen bor. Politiet har så langt kommet lengst med å få til mer robuste fagmiljøer og økt kvalitet på flere områder. Det gjelder for eksempel kriminalitet på nett og alvorlige overgrep i nære relasjoner. Politiet har lyktes med bedre etterforskning i startfasen gjennom felles straffesaksinntak, og med å profesjonalisere operasjonssentralene. Etaten har fått bedre grep om tjenestepanleggingen i det enkelte distrikt.

6.4 Følgeevaluering av reformen

På oppdrag fra departementet har Difi (fra 1. januar 2020 DFØ) evaluert politiets arbeid med nærpolitireformen i 2016, 2017, 2018 og 2019. Evalueringene er viktige bidrag til gjennomføringen av reformen.

Evalueringsrapportene viser at ny organisering i hovedsak er på plass, men at organisering og bemanning varierer mellom distriktene. Difis vurdering er at reformen er inne i en fase hvor organisering, oppgavefordeling, nye rutiner og systemer mv. må få satt seg. Kvalitetsdelen av reformen er ønsket av alle deler av politiet, men den koster både tid og ressurser. Både ledere og medarbeidere er urolige for at det blir for mye på én gang. Det er flere eksempler på at kvaliteten i politiarbeidet øker, men det er ennå for tidlig å angi målbare effekter og økonomiske gevinster av reformen.

Difi anbefalte i 2019 bl.a. at ambisjonsnivået i reformen måtte vurderes i lys av tilførsel av ressurser og nye oppgaver og krav til polititjenestene. Samtidig må reformtiltakene få tid til å virke, og politiet må ikke pålegges nye store oppgaver uten at de er samordnet med reformtiltakene.

DFØ uttaler i statusrapporten for 2019 at:

«Vår vurdering er at departementet og politiet ikke bør sette i verk nye reformtiltak. Nå bør organisasjonen få lov til å utvikle seg mer organisk gjennom gradvise endringer og forbedringsarbeid.»

I statusrapporten for 2019 konkluderer DFØ med at reformtiltakene nå begynner å gi resultater. Operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle, felles straffesaksinntak gir bedre etterforskning i initialfasen og flere ser nytte av ressursplanleggingen som felles tjenestekontor står for. Politikontaktene og politirådene samhandler bra i kommunene. Det er imidlertid en utfordring å få alle de prioriterte funksjonene integrert med hverandre og med andre initiativ som etterforskningsløftet og forebygging som primærstrategi.

Statusrapporten for 2019 anbefaler at styringen av politiet må skje på en mer realistisk og helhetlig måte, og det er stort behov for å digitalisere arbeidsprosesser og tjenester. Det er behov for å vurdere ressurs situasjonen i distriktene og særlig i de geografiske driftsenhetene på nytt. Politiet må også bli tydeligere på sine prioriteringer overfor innbyggerne lokalt. Og politiet bør nå endre fokus fra reform til kontinuerlig forbedring.

Når det gjelder behovet for digitalisering av tjenester uttaler DFØ:

«Etter vår vurdering er digitalisering en nøkkel-faktor for at politiet skal klare å effektivisere tjenestene og få innsparing.»

Evalueringen viser at det er behov for å vurdere ressursituasjonen i distriktene og særlig i de geografiske driftsenhetene på nytt. Politiet må også bli tydeligere på sine prioriteringer overfor innbyggerne lokalt. Og politiet bør nå endre fokus fra reform til kontinuerlig forbedring.

I statusrapporten for 2020 skal evalueringen særskilt se på tilgjengelighet og lokal tilstedeværelse.

I tråd med Stortingets behandling av Prop. 61 LS (2014–2015) har det også vært bevilget midler til forskning i evalueringsperioden. Resultatene av forskningen blir brukt i evalueringsarbeidet og får også spredning gjennom egne rapporter, faglige artikler og gjennom andre formidlingsaktiviteter både internt i politiet og eksternt.

Følgeevalueringen skal videreføres og avsluttes med en effektevaluering og en tjenestestedsevaluering i 2022, jf. stortingsforliket av 10. juni 2015. Som avtalt i forliket vil departementet legge til rette for at tjenestestedsevalueringen kan behandles i kommunestyrene.

I Prop. 1 S. (2019–2020) er det uttalt, i tilknytning til vedtak nr. 579 av 5. april 2018 hvor «*Stortinget ber regjeringen sørge for en reell styrking av de lensmannskontorene som står igjen etter gjennomføringen av politireformen*», at styrking av lensmannskontorene vil omtales også i denne meldingen.

Befolkningen skal ha god tilgang til politi-tjenester, og politiet skal være til stede og tilgjengelig i lokalsamfunnene.

For å kunne møte alvorlig kriminalitet på en bedre måte enn før har reformen ført til mer sentraliserte fagmiljøer i det enkelte politidistrikt. Nedleggningen av lensmannskontorer har ikke resultert i den nødvendige økningen i synlighet og tilstedeværelse lokalt gjennom flere politipatruljer. Undersøkelser som er gjort i forbindelse med statusrapporten for 2019 viser at innbyggernes tilfredshet med politiets synlighet og tilgjengelighet er blitt dårligere. Dette gjelder alt fra synlighet i lokalsamfunnet til mulighet for å nå frem på telefon mv. Samtidig er mange av de tjenestene publikum savner i lokalsamfunnet ikke nødvendigvis resultat av reformen, som for eksempel nedleggelse av passkontorer. Utdrøiningene knyttet til lokal fysisk tilstedeværelse skyldes både at opprettelsen av de funksjonelle driftsenhetene har krevd økte ressurser, og at mange av de nedlagte lensmannskontorene hadde svært liten drift i utgangspunktet, slik at det var lite kapasitet å hente der.

Politistasjonene og lensmannskontorene i en geografisk driftsenhet inngår i et vaksamarbeid

for at de samlede ressursene skal kunne utnyttes så effektivt som mulig. For å kunne håndtere en hendelse der noen er truet på ethvert tidspunkt på døgnet er man avhengig av døgnkontinuerlig beredskap. Lensmannskontorer har bare dagbemanning, det kreves som tidligere nevnt 18 årsverk for å opprettholde en 24-7-patruljeenhet. En ekstra døgnkontinuerlig patrulje i hvert distrikt vil samlet kreve 216 årsverk. Det vil verken være mulig eller hensiktsmessig å etablere en slik tjeneste ved alle tjenestesteder.

Difis undersøkelser de siste årene viser imidlertid at kommuner, innbyggere og deler av de politiansatte stiller spørsmål om reformen vil gi et godt nærpoliti og levere gode nok tjenester lokalt. Det er særlig knyttet mye usikkerhet til beredskap, utrykningstider, og om en konsentrasjon av årsverkene på færre og større steder vil medføre mindre lokalkunnskap og dårligere forebygging, særlig blant barn og unge. I tillegg er det noe uro knyttet til at en profesjonalisering og effektivisering av ulike sivile tjenester og oppgaver – som pass, våpensaker mv. – krever bedre planlegging og lengre reisevei for brukere av disse tjenestene. Det hevdes også at de nye operasjonssentralene ikke har den samme kunnskapen om lokalmiljø, gater og adresser som de hadde tidligere. Kritikken har også gått ut på at politiet ikke kommer når det er behov for dem, og at det heller ikke har vært lett for publikum å komme i kontakt med politiet på 02800. Flere kommuner ønsker at politiet skal være mer til stede rent fysisk.

Det er behov for et politi som kan møte innbyggerne på de lokale møteplassene, som er raskt til stede hvis noe skjer og som kjenner de lokale forholdene. Dette må politimestrene ta hensyn til når ressursene fordeles mellom de funksjonelle og geografiske driftsenhetene og internt i de geografiske driftsenhetene. Det er viktig å planlegge og disponere ressursene på en måte som både ivaretar hensynet til en god og effektiv patruljetjeneste og lokale behov for synlighet og tilstedeværelse.

Om lag halvparten av alle ansatte i politiet og om lag 60 prosent av alle politiutdannede er organisert i de geografiske driftsenhetene. Stillinger som rent organisatorisk er plassert i funksjonelle driftsenheter, kan likevel ha sin fysiske arbeidsplass på tjenesteenheter i de geografiske driftsenhetene. I 2019 hadde 62 prosent av alle årsverk i politiet og 68 prosent av alle årsverk med politiutdanning sin fysiske arbeidsplass på tjenesteenheter i de geografiske driftsenhetene.

Departementet mener at fortsatt høy tillit til politiet også avhenger av synlighet og tilstedevæ-

relse lokalt. Flere av reformtiltakene vil ivareta dette hensynet på en enda bedre måte når de får satt seg og får tid til å virke. Operasjonssentrene har fått nye rutiner og nye kartsystemer på plass, noe som bidrar til at de nå har fått en sentral posisjon i de nye distriktene og får gode tilbakemeldinger på arbeidet sitt. Arbeidet med å få et mer strukturert samarbeid med en tydelig og omforent rolle- og ansvarsdeling mellom politiet og den enkelte kommune er også viktig.

Befolkningen skal kunne forvente at politiet er til stede i lokalsamfunnet for å trygge innbyggerne. Samtidig må fysisk synlighet og tilstedeværelse kombineres med synlighet og tilstedeværelse i det digitale rom.

Befolkningen forventer å kunne møte og kommunisere med offentlige etater på digitale plattformer. Det gjelder også politiet. Behovet for synlighet og tilstedeværelse er ikke et valg mellom tilstedeværelse og åpningstider på et lokalt lensmannskontor og tilgjengelighet og kontakt på digitale plattformer. Begge behov må dekkes.

Politiet må fortsette å utvikle og ta i bruk ny teknologi slik at publikum lett kan komme i kontakt med politiet og politiets tjenester uavhengig av tid og fysisk avstand. Innsatsen fremover må derfor rettes mot å styrke de geografiske driftsenhetene og de lokale tjenestekontorene samtidig som digitaliseringen av publikumstjenestene og politiets arbeidsprosesser og metoder fortsetter.

6.5 Antall tjenestesteder i distriktene ligger fast

For å kunne utnytte ressursene bedre, ble antall tjenestesteder redusert fra 340 til 210 som en del av reformen. Etter klagebehandling i departementet ble det endelige antallet tjenestesteder fastsatt til 225.

Antallet bygger på anbefalinger i Politianalysen og et krav fra Stortinget om at minst 90 prosent av befolkningen skulle ha maksimalt 45 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested. Plasseringen av de 225 tjenestestedene gjør at dette kravet innfris med god margin. Det ble samtidig stilt krav til at tjenestestedene skulle ha forutsigbare åpningstider som gjorde det mulig å besøke kontoret også utenfor normal arbeidstid, og det ble stilt krav til hvilke tjenester det enkelte tjenestested skulle tilby.

Antall tjenestesteder skal i utgangspunktet beholdes på dagens nivå de kommende årene. Det kan gjøres unntak der det er lokal tilslutning til

sammenslåing. I tillegg vil det være mulig for større byer å se på hva som er hensiktsmessig lokalisering. Politiet og kommunene bør i fellesskap vurdere om det er hensiktsmessig at politiet har kontor plass i kommunens egne lokaler. Gjennom bedre utnyttning av ny teknologi, justering av arbeidsprosesser og mer hensiktsmessig organisering av politiets administrative gjøremål, den sivile rettspleien og forvaltningsoppgaver, bør det ligge til rette for en mer effektiv samlet ressursutnyttelse.

Endringene i politiets lokale struktur er svar på Politianalysens konstatering av at den tidligere lokale strukturen var et reelt hinder for politiets mulighet til å drive effektiv forebygging, sikre lov og orden og tilby en god polititjeneste lokalt. Med de endringer som er gjort i politiets lokale struktur, er flere ressurser samlet under én ledelse. Dette gir mer samhandling og større fleksibilitet i oppgaveløsningen lokalt. Til sammen skal økningen i politibemanningen og ny lokal struktur gi grunnlag for en god lokal polititjeneste.

Årsverkene i politiet er samlet på færre og større steder etter gjennomføringen av strukturtiltakene i politireformen. At det er færre lokale tjenestesteder, og ved noen av stedene færre ressurser enn tidligere, må ses i sammenheng med at politidistriktene nå har mer spesialisert kompetanse og bedre forutsetninger for å understøtte virksomheten lokalt enn de gamle politidistriktene hadde. Etableringen av de funksjonelle driftsenhetene støtter de geografiske driftsenhetene med faglig rådgivning, spesialistkompetanse og eventuell bruk av spesielle verktøy. I tillegg etterforsker de de mest krevende straffesakene og kan bistå med kapasitetsforsterkninger. Med samspill mellom lokalt politi og spesialiserte støttefunksjoner i politidistriktet skal innbyggerne ha tilgang til gode polititjenester uavhengig av hvor politiresursene har sitt daglige virke. Dette krever en god samhandling mellom sentralt og lokalt nivå i det enkelte politidistrikt.

Politimesteren har ansvar for å disponere ressursene og innrette organiseringen slik at det enkelte politidistrikt løser samfunnsoppdraget, herunder behovet for nærhet, best mulig. Lensmannskontorer og politistasjoner bidrar til nærhet mellom innbyggerne og politiet, men er ikke det eneste virkemiddelet for å komme nært folk. I noen tilfeller kan det eksempelvis være hensiktsmessig at politiet er til stede med en mobil enhet i områder og til tider der utfordringsbildet tilsier det.

Dette gjelder også for sivile oppgaver. Politidirektoratet har eksempelvis fått i oppdrag å etablere en mobil løsning for utstedelse av pass i

områder med lang reisevei. Dette vil gjøre det mulig å bestille time når enheten er i nærheten. Politiet har fått kritikk for at en i Gudbrandsdalen må reise til Lillehammer for å skaffe seg pass. En slik enhet vil kunne kjøre oppover Gudbrandsdalen og tilby tjenestene der.

6.6 Samarbeidet med kommunene

Politiet er helt avhengig av et godt samarbeid med kommunene for å kunne nå målene for etaten. Det gjelder både i forebygging og bekjempelse av kriminalitet, men også for å ivareta god beredskap og krisehåndtering, og i alle de andre oppgavene politiet har i samfunnet. I politireformen ble det lagt føringer for dette samarbeidet.

6.6.1 Politiråd og politikontakter

Kontakt mellom politiet, kommunene og lokalsamfunnene for øvrig er også viktig for å sikre en god forståelse av utfordringsbildet lokalt, og for å avstemme tiltak i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det er god tradisjon for samarbeid mellom politiet og kommunene, blant annet gjennom det såkalte SLT-samarbeidet (samordning av lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet).

I politireformen har videreutvikling av politiråd og etablering av politikontakter vært viktige grep for å styrke samhandlingen mellom politiet og kommunene. Målet er at politi og kommune sammen skal finne tiltak for å forebygge og bekjempe kriminalitet i lokalsamfunnet, basert på en felles situasjonsforståelse. Spesielt politikontakten er et vesentlig punkt for kontakten mellom politiet, innbyggerne og de ulike kommunale tjenestene. Politikontakten skal være tilstede også i kommuner der det ikke er polititjenestested. Politikontaktrollen er fortsatt under oppbygging mange steder, og arbeidet må styrkes ytterligere i tiden som kommer. Politiet må sørge for at politikontaktene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utøve rollen på en god og hensiktsmessig måte.

Politirådet er et sentralt forum for samhandling mellom politiet og kommunene. Det skal ha minimum to faste møter pr. år, og møtehyppigheten tilpasses de utfordringer som gjør seg gjeldende knyttet til trygghet, kriminalitet og beredskap. Mange steder er politirådene slått sammen til regionale politiråd. I gjennomføringen av politireformen er det blant annet arbeidet for å etablere en mer enhetlig praksis for politirådene. I en

spørreundersøkelse til kommunedirektører svarer om lag tre fjerdedeler av kommunedirektørene at samarbeidet i politirådet fungerer godt eller svært godt.

6.6.2 Lokale samarbeidsavtaler

Både politiet og kommunene har oppgaver som er viktige for kriminalitetsforebyggingen. Det er et felles ansvar å bidra til at innsatsen er koordinert. Samarbeidet mellom politiet og de kommunale tjenestene må være tilpasset utfordringene og kriminalitetsbildet lokalt. Kommunene har et viktig ansvar for å drive forebyggende arbeid slik at sosiale problemer ikke ender som en arbeidsoppgave for politiet.

Svært mange av landets kommuner har inngått samarbeidsavtaler med lokalt politi. Etter ny kommunestruktur har 291 av 356 kommuner skrevet under samarbeidsavtaler (per mars 2020). Det forebyggende arbeidet står sentralt i avtalene, og de har kort varighet slik at de skal beholde sin aktualitet. Noen av avtalene regulerer åpningstidene for tjenestestedene lokalt, mens andre avtaler er på et mer overordnet nivå. Det er lokalt politi som har kontakten med kommunene om slike avtaler, men politidistriktene benytter en felles mal.

DFØs spørreundersøkelse til kommunedirektørene viser at de er fornøyd med samarbeidsavtalene. De er særlig fornøyd med avtalene mht. politiråd, men også når det gjelder SLT (samordning av lokale, forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet), politikontakt og forventninger til samarbeid. Relativt sett er de minst fornøyd når det gjelder avtalenes evne til å avklare hva kommunen kan forvente av tjenestetilbud fra politiet.

Erfaringene så langt er at samarbeidsavtaler kan bidra til å styrke samhandlingen mellom kommuner og lokalt politi. Sør-Vest politidistrikt har vært tidlig ute i dette arbeidet.

Departementet mener det er av stor betydning at det ligger en gjensidig forpliktende avtale til grunn for samarbeidet. Der det fortsatt ikke er samarbeidsavtaler mellom politiet og kommunen, må politiet ta initiativ til at det igangsettes arbeid for å oppnå en avtale. Der kommunene ikke ønsker å inngå avtale er det viktig at årsakene til dette kommer frem og kan diskuteres.

Samarbeidsavtalene kan eventuelt også omfatte lokaler der politiet kan ha faste møter med innbyggerne eller kommunale tjenester, og som kan benyttes også av patruljetjenesten. Politiet kan avtale med kommunen å ha arbeidsste-

der lokalt, uten av det opprettes nye lensmannskontor og politistasjoner med administrative og forvaltningsmessige oppgaver, eventuelt samlo-

kaliseres med andre statlige virksomheter i et Statens Hus. Her må imidlertid kostnader vurderes opp mot nytte.

7 Digital kriminalitet får nye utslag og må møtes på nye måter

Politiet må i dag håndtere mer kompleks kriminalitet enn tidligere. Dette gjelder særlig digital kriminalitet og seksuallovbrudd på internett, men også større bedragerisaker og saker med internasjonale forgreininger eller opprinnelse. Selv om antall lovbrudd i henhold til statistikken har gått ned, har andelen av denne typen saker økt. Kapasitetsundersøkelsen på etterforskning viser at disse sakene er mer ressurskrevende å etterforske enn mange andre mindre alvorlige lovbrudd.

Myndighetene, næringslivet og allmennheten for øvrig rammes av den kriminaliteten som begås i eller gjennom internett. Etterretning og avdekking, forebygging, metode- og regelverksutvikling, samt etterforskning og irettføring av digital kriminalitet forutsetter en effektiv intern organisering av arbeidet i politiet, og tett samarbeid med andre relevante aktører i samfunnet.

7.1 Digital kriminalitet skal bekjempes gjennom etterretning, forebygging, metodeutvikling og etterforskning

Med digitale tjenester og stor aktivitet på internett utsettes innbyggerne for risiko for digital kriminalitet. Det er behov for tydelig informasjon om at lover og regler også gjelder på internett, samt større bevissthet og mer kunnskap blant brukerne for å redusere risiko og sikre egne verdier på nett. Særlig behøver barn og unge informasjon om hva som er ulovlig netttaktivitet, og om konsekvenser av straffbare handlinger.

Som en oppfølging av Meld. St. 38 (2016–2017) har Stortinget bedt regjeringen legge fram en plan knyttet til politiets arbeid med IKT-kriminalitet. Regjeringen følger opp dette arbeidet i flere spor. Arbeidet omfatter blant annet kompetanse for digitalt politiarbeid, og organisering av ressursmiljøer nasjonalt og i distriktene. Etterretning, avdekking, forebygging, metodeutvikling og etterforskning er også sentrale elementer i arbeidet. Dette er arbeid som fordrer samarbeid med andre tjenester, og med private aktører.

Regelverksutvikling vil bidra til å sikre at politiet har de rette verktøyene for å håndtere den teknologiske utviklingen innenfor digital kriminalitet, samtidig som personvern og rettssikkerhet ivaretas. Videre legger Justis- og beredskapsdepartementet til rette for nødvendig samordning på departementsnivå, også når det gjelder kriminalitetsrelaterte utfordringer i det digitale rom.

Forebygging, avdekking og håndtering av digital kriminalitet kan likevel ikke rammes inn av nasjonale grenser. Behovet for et tett internasjonalt samarbeid på området blir derfor stadig viktigere.

Regjeringen viser til at mye arbeid er gjort, og at man er i ferd med å videreutvikle politiets arbeid med IKT-kriminalitet. Ettersom kriminalitetsbildet i det digitale rom endrer seg over tid, vil politiets arbeid med IKT-kriminalitet kreve videreutvikling og kontinuerlig oppfølging fremover. Dette gjelder både kriminalitet som utøves i det digitale rom eller ved hjelp av IKT, og kriminalitet som utøves mot IKT-utstyr eller IKT-systemer.

Kunnskap om det digitale trussel- og risikobildet kommer fra nasjonale og internasjonale samarbeidsaktører. Felles Cyberkoordinerings-senter (FCKS), samarbeidsorganet som består av representanter fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Etterretningstjenesten, PST og Kripas, bidrar til at det foreligger et oppdatert og helhetlig trussel- og risikobilde som grunnlag for beslutninger. Politiet må bidra til, og trekke veksler på, slike samarbeid så langt det lar seg gjøre. Også politiets eget etterretningsarbeid, herunder vurderingene fra Kripas og Økokrim, er relevant for arbeidet.

Det nasjonale cyberkripsenteret (NC3) ved Kripas står sentralt i politiets arbeid mot digital kriminalitet. Politiets NC3 samarbeider også med NSMs Nasjonalt cybersikkerhetssenter (NCSC). Begge sentrene ble etablert i 2019. Justis- og beredskapsdepartementet vil evaluere de to sentrene når de har virket en periode. Evalueringen av NCSC vil gjøres i samarbeid med Forsvarsdepartementet. Politidistriktenes enhet for digitalt politiarbeid skal utgjøre et faglig tyngdepunkt i distriktene, og sørge for et effektivt samspill mel-

lom det enkelte distrikt og nasjonale spesialistressurser.

Kunnskap er et viktig element i forebyggingsarbeidet. Det er et behov for større bevissthet og mer kunnskap om digital kriminalitet, både i næringslivet og generelt i befolkningen. I politiets forebyggende virksomhet legges det vekt på å informere om risiko for og konsekvenser av digital kriminalitet. Andre aktører, som eksempelvis Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet og Norsk senter for informasjonssikring (NorSiS), utarbeider informasjonsmaterieell som kan gjøre innbyggerne bedre i stand til å håndtere risiko på internett (www.norsis.no og www.ung.no). NorSiS er en del av regjeringens satsing på digital sikkerhet i Norge, og bidrar blant annet med råd og veiledning til den som er utsatt for krenkelse på nettet.

Kriminelle handlinger på eller ved hjelp av internett har ofte et vesentlig større antall ofre enn mer tradisjonell kriminalitet. Dette stiller både etterforskning og iretteføring overfor helt nye utfordringer, særlig med tanke på omfanget av sakene og mengden av bevis som må sikres. Departementet vurderer et forslag fra riksadvokaten om å åpne for å avgrense etterforskningen i større saker og å innføre et nytt straffebud om serieovergrep.

Det er viktig for politiet å kunne ta i bruk nye teknologiske muligheter for å forebygge, avdekke og stoppe kriminalitet og kriminelle handlinger. Elektroniske spor og bevis er i økende grad relevant i straffesaker, og inngår i dag i de fleste saker. Digitale spor er flyktige, og ved en hendelse er det kritisk med rask reaksjonstid. Eksempelvis har politiet behov for tilgang til abonnementsdata og informasjon om IP-adresser for å kunne identifisere gjerningspersoner og ofre. Stortinget har bedt regjeringen utrede om det rettslige handlingsrommet for generell lagring av IP-adresser og relevante trafikkdata bør utvides. Det tas sikte på å sende på høring et forslag om å innføre en plikt for tilbydere av ekomtjenester å lagre IP-adresser slik at politiet kan få tilgang til IP-adressene for å bekjempe kriminalitet.

Departementet vil ta initiativ til at flere departementer sammen kan vurdere om dagens innsats for å redusere risiko for internettrelatert kriminalitet er tilstrekkelig samordnet og effektiv. Arbei-

det skal se hen særlig til utfordringer knyttet til barn og unge. For å forhindre overgrep er det viktig å rette forebyggende oppmerksomhet mot mulige gjerningspersoner. Denne oppgaven hviler på flere aktører enn politiet. Helsevesenets arbeid med behandlingstilbud til personer med seksuelt skadelig atferd er eksempel på en slik innsats.

7.2 Digital kriminalitet krysser nasjonale grenser

Mer enn noen gang påvirkes Norge av internasjonale forhold. Mye av den organiserte kriminaliteten har internasjonale forgreninger. Forebygging og bekjempelse av kriminalitet lokalt er i økende grad avhengig av at Norge bidrar til og drar nytte av samarbeid med internasjonale organisasjoner og at disse er effektive. Kriminalitetsbekjempelse er særlig krevende når en server, eieren av serveren, kriminalitetsutøverne og ofrene er lokalisert i ulike land. Analyse, forebygging og bekjempelse av digital kriminalitet krever derfor ofte et tett internasjonalt samarbeid. Relevante nasjonale myndigheter må ha tilgang til rett informasjon til rett tid.

Lovverk og rettsvesen er ulikt organisert fra land til land, og samarbeid mellom ulike land er preget av ulike tradisjoner og rammer. Straffesaker med utstrakt internasjonalt samarbeid tar ofte lang tid. Det er derfor viktig å etablere gode internasjonale kontaktpunkter når det gjelder støtteanmodninger og informasjonsbehov. Forenkling og standardisering av samarbeidet mellom utenlandske myndigheter og tjenesteleverandører vil være viktige tiltak.

Regjeringen vil videreføre og videreutvikle eksisterende internasjonale samarbeid på dette området. Eksempelvis deltar Norge i Europarådets utarbeidelse av en tilleggsprotokoll til Budapestkonvensjonen om samarbeid om cyberkriminalitet og tilgang til elektroniske bevis. Norge følger også EUs arbeid om forenklet prosedyre for å innhente og sikre elektroniske bevis over landegrensene, og om tiltak for forenkling av rettslig bistand i straffesaker. Norge bidrar også i arbeidet i FN, herunder i samarbeidet mellom FN og INTERPOL.

8 Styrket beredskap

Politireformen var nødvendig for å styrke politiets beredskapsevne og politiets evne til å forebygge og motvirke truslene.

For beredskapsarbeidet i politiet er det iverksatt tiltak rundt tre hovedpilarer:

- å sikre en god grunnberedskap for hele landet,
- å sikre god spisskompetanse i de nasjonale beredskapsressursene, og
- å sikre et godt samarbeid mellom beredskapsaktørene.

Det er innført krav til responstid, differensiert etter befolkningstetthet, i forbindelse med hasteoppdrag. Det er også innført krav til maksimalt 20 sekunders ventetid ved henvendelser på nødnummeret 112.

Ny våpenlov er vedtatt og skal etter planen tre i kraft fra 1. januar 2021. Loven innfører forbud mot halvautomatiske rifler med størst skadepotensiale, men med unntak på strenge vilkår for blant annet sportsskyttere og våpensamlere.

Nødnett er på plass, og det er etablert et kriseledelsesapparat som er bedre trent og øvet enn noen gang.

Til sammen har disse tiltakene styrket politiets forutsetninger for å håndtere hendelser og kriser, og anbefalingene i rapporten fra 22. juli-kommisjonen vil være fulgt opp i 2020.

8.1 Beredskapen er styrket gjennom bemanningsøkning og økt innsatsevne

For at politiet skal evne å trygge befolkningen i hele landet må politiet ha god grunnberedskap, tilgang til nasjonale beredskapsressurser og godt samarbeid med andre beredskapsressurser.

Politifolk er den viktigste beredskapsressursen. De utgjør grunnberedskapen ved å være til stede i hele landet og ved å ha rett kompetanse. Regjeringen har satsset på å styrke grunnberedskapen gjennom bemanningsøkning i alle politidistriktene, og ved å øke treningsmengden for operativt tjenestepersonell. I tillegg er det lagt til rette for at alt innsatspersonell er godkjent for å

bære våpen, og har våpen raskt tilgjengelig i tjenestebilen.

De nasjonale beredskapsressursene er styrket gjennom økt bemanning i beredskapstroppen og bombetjenesten, og med nye aksjonsbåter og politihelikopter med transportkapasitet. Med dette er de nasjonale beredskapsressursene en reell kapasitet i et større geografisk område enn tidligere. Når politiets nasjonale beredskapssenter står ferdig i 2020 vil alle de viktigste nasjonale beredskapsressursene (beredskapstroppen, bombetjenesten, helikoptertjenesten og krise- og gisselforhandlerne) være samlet på ett sted med gode fasiliteter for øvelser og samordning.

Samarbeid på tvers av sektorer er avgjørende for den samlede beredskapsevnen. Det er lagt til rette for dette blant annet ved å forenkle instruksjonen for Forsvarets bistand til politiet, og å innføre felles nasjonal prosedyre for nødetatenes samvirke ved pågående, livstruende vold (PLIVO). Det er også innført felles nasjonal prosedyre for trippelvarsling mellom nødetatene. Denne bidrar til omforent situasjonsforståelse ved første meldingsmottak, samlet og bedre ressursutnyttelse, gjensidig forståelse og mer effektiv samvirke mellom nødetatene.

8.1.1 Innsatsevnen til politiet er styrket

Ved å utdanne og ansette flere politifolk har innsatsevnen fått et stort løft.

Det har også blitt flere politifolk som utgjør innsatspersonell kategori 3 (IP3). Dette er tjenestepersoner som trener mer, og som er rustet til å håndtere ekstra krevende situasjoner i politidistriktene inntil distriktene får støtte fra de nasjonale bistandsressursene, for eksempel ved kidnapping og terrorhandling. Dagens IP3 gjennomfører årlig 103 timer trening i samsvar med fagplaner. Antallet tjenestepersoner med IP3-godkjenning har økt fra om lag 650 i 2013 til om lag 1 040 ved utgangen av 2019. Videre gjennomfører innsatspersonell i kategori 4 (IP4) årlig opplæring og trening på 48 timer i samsvar med egne fagplaner. Nyutdannede studenter fra Politihøgskolen har IP4-godkjenning.



Figur 8.1

8.1.2 Operasjonssentralen koordinerer innsatsen ved hendelser

Færre og større politidistrikt med robuste operasjonssentraler har vært et vesentlig grep for å styrke politiets beredskapsevne. Operasjonssentralen leder politiets operative virksomhet på døgnbasis, og er således navet i styringen av de operative ressursene. Den tar imot nødansrop og andre henvendelser og styrer patruljene dit de trengs mest, eventuelt til forhåndsplanlagte oppdrag. I alle distrikter håndteres kriser av politimesteren, så operasjonssentralen har også en sentral rolle i distriktets krisehåndteringsapparat. For å sikre bedre beredskap på operasjonssentralene er det etablert «back-up» sentraler. Det betyr at hvis en operasjonssentral settes ut av funksjon i et distrikt, kan funksjonen raskt overtas av en av «back-up sentralene».

Omorganiseringen til færre og større operasjonssentraler har vært vesentlig for arbeidet med styrkingen av beredskapen. Det er gjennomført omfattende opplæring og kompetanseheving på operasjonssentralene, det er utviklet nye rutiner for bedre samarbeid mellom sentralene og det er investert i nye kartløsninger. Den døgntkontinuer-

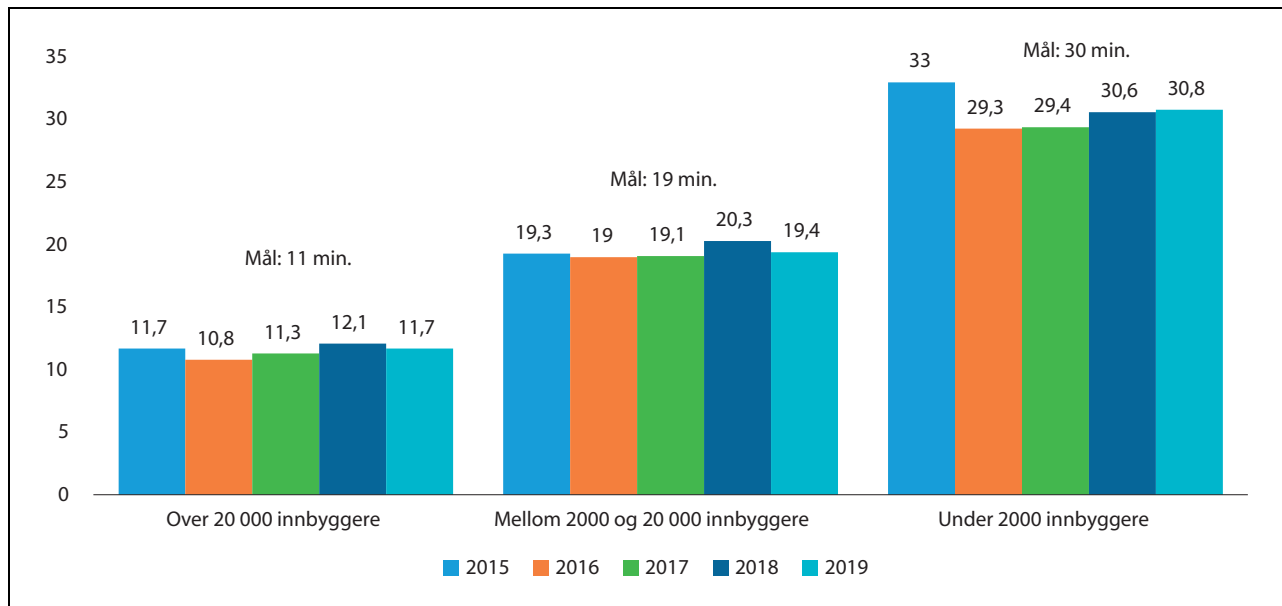
lige bemanningen på operasjonssentralene er styrket, og operasjonssentralenes tette samarbeid med den nye funksjonen felles straffesaksinntak bidrar til at nødvendige etterforskingstiltak iverksettes raskt.

Politiet registrerte i 2019 i overkant av 821 000 oppdrag i sitt operative system. I tillegg løser for eksempel politipatruljen en rekke oppgaver utover de registrerte oppdragene.

Registreringen har variert over tid og mellom politidistriktene. Vi har derfor ikke sikre tall som grunnlag for å sammenligne det totale antall utrykninger før og nå. På grunn av økt robusthet og styrket kompetanse er dagens operasjonssentraler i større grad enn tidligere i stand til å håndtere flere og mer alvorlige hendelser enn tidligere.

8.1.3 Krav til responstid for alvorlige hendelser differensieres etter befolkningstetthet

Før 2015 ble det ikke stilt krav til responstid for alvorlige hendelser. Det stilles nå krav til hvilken responstid politiet skal innfri i 80 prosent av den typen hasteoppdrag som er beskrevet, jf. figur 8.2,



Figur 8.2 Responstid i politiet. Responstid er tiden det tar fra politiets operasjonssentral mottar melding om en hendelse til politiet er fremme på stedet med første enhet. Det er stilt krav til responstid kun for ekstraordinære hendelser og hendelser der liv er direkte truet, eller der det av andre grunner er påkrevd med umiddelbar respons fra politiet.

Kilde: Politidirektoratet

og det er stilt ulike krav til responstid ut fra hvor hendelsene skjer. Det er tatt utgangspunkt i SSBs tettstedskategorier som deler tettsteder inn i tre kategorier etter antall innbyggere. I tettsteder hvor det bor 20 000 eller flere innbyggere er kravet til responstid 11 minutter. I tredje tertial 2019 brukte politiet 12 minutter. I tettsteder hvor det bor mellom 2000 og 20 000 innbyggere er kravet til responstid 19 minutter. Dette kravet ble innfridd i tredje tertial 2019. For tettsteder med færre enn 2000 innbyggere er kravet til responstid 30 minutter. I tredje tertial 2019 brukte politiet 31 minutter. Tallene viser at politiet er nær ved å innfri kravene i alle kategorier. Resultatene viser at for tettsteder med flere enn 2000 innbyggere, er responstiden omtrent på samme nivå som for 2015. For steder med færre enn 2000 innbyggere er responstiden bedre enn i 2015.

Regjeringen vil opprettholde kravet til responstid på dette nivået.

8.1.4 Kontakt med politiet på telefon

Den som ringer nødnummer 112 har som regel behov for rask hjelp. Det er viktig at politiet svarer raskt. Dette er også viktig for politiets evne til å håndtere oppdraget effektivt.

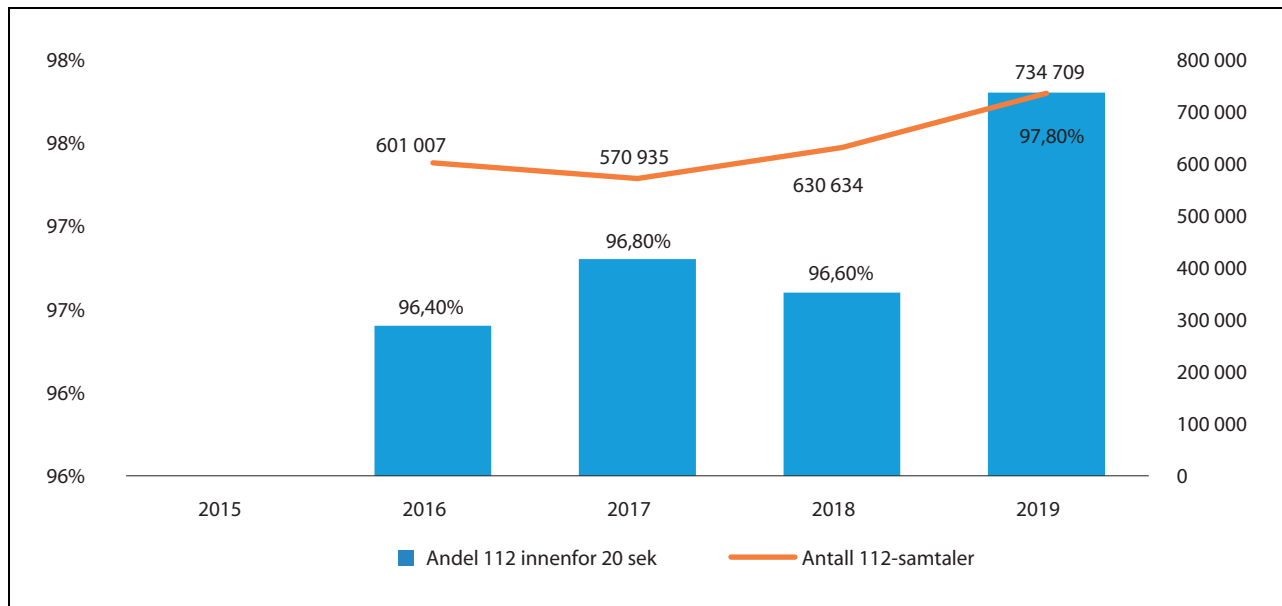
Resultatet for 2019 viser at politiet nasjonalt besvarte nesten 98 prosent av alle telefonhenvend-

elser til nødnummeret 112 innenfor 20 sekunder, og dermed nådde resultatkravet som var på 95 prosent jf. figur 8.3 Selv om antall nød-samtaler inn til politiets operasjonssentraler har økt, er resultatene på nasjonalt nivå forbedret med 1,2 prosentpoeng fra 2018 til 2019. Dette er en vesentlig forbedring, og er et resultat av systematisk arbeid og tydelige prioriteringer ved operasjonssentralene.

Når det *ikke* er fare for liv og helse, kan innbyggerne ringe 02800 for å komme i kontakt med politiet. Ifølge Difis innbyggerundersøkelse fra 2019 er publikum mindre fornøyd med tilgjengelighet og tilstedeværelse i 2019 enn i 2017. Folk venter at politiet skal være tilgjengelig på telefon og på nett, slik andre offentlige virksomheter er det. Politidirektoratet skal derfor vurdere hvordan tilgjengeligheten for «vanlige» henvendelser bl.a. for svartjenesten 02800, kan effektiviseres og forbedres.

8.1.5 Bevæpning i politiet

Norsk politi skal som hovedregel være ubevæpnet. Det er også svært høy terskel for bruk av skytevåpen i politiet. I 2019 var antallet bevæpnede oppdrag i underkant av 10 000. I 13 oppdrag ble skudd avfyrt.



Figur 8.3 Telefonhenvendelser til nødnummeret 112

Politiet er gitt nye hjemler for bevæpning under denne regjeringen. Det er nå adgang til tidsubegrenset bevæpning ved sårbare objekter, såkalt punktbevæpning. Det er også adgang til tidsubegrenset patruljering mellom sårbare objekter. Dette endrer ikke gjeldende prinsipp om at norsk politi som hovedregel er ubevæpnet.

Politidirektoratet prøver i 2019 og 2020 ut bruk av elektrosjokkvåpen (ESV) i politiets operative tjeneste. Deler av innsatspersonell i politidistriktene Øst, Sør-Vest, Troms, samt Oslo politidistrikt (beredskapstroppen), bærer ESV i daglig tjeneste som et tilgjengelig maktmiddel i oppdragsløsningen. Elektrosjokkvåpen som maktmiddel vil være et mildere alternativ i de situasjonene hvor politiet vurderer bruk av skytevåpen som nødvendig. Utprøvingen har til hensikt å skaffe kunnskap om bruk av effekter av elektrosjokkvåpen. Utprøvingen evalueres av Umeå universitet og fortsetter ut 2020. Departementet vil på bakgrunn av utprøvingen og evalueringen vurdere om ESV bør innføres som maktmiddel i politiet.

8.2 De nasjonale beredskapsressursene er styrket

De nasjonale beredskapsressursene har blitt styrket slik at de nå har en reell kapasitet i et større geografisk område. Dette gir den nasjonale beredskapen et løft.

Beredskapstroppen har økt med nærmere 60 prosent og er i døgnkontinuerlig tjeneste. Politiet har i 2019 mottatt tre nye helikoptre og disse er satt i operativ drift. De nye helikoptrene har økt kapasitet til informasjonsinnhenting og informasjonsdeling gjennom forbedret sensorkapasitet og kommunikasjonsmuligheter. Helikoptrene har større rekkevidde og lengre flytid i oppdrag enn de gamle helikoptrene. De nye helikoptrene kan også transportere tjenestepersoner og utstyr, samt har større kapasitet til å operere som skarpskytterplattform. Dette vil gi en bedre kapasitet både for de nasjonale beredskapsressursene og til politidistriktene i deres oppdragsløsning.

Beredskapssenteret samler de nasjonale beredskapsressursene. Å få samlet mer trening på ett sted gjør det mulig å planlegge for at personell i trening er en reell beredskapsressurs, og at personellet i tjeneste er operative på kort tid. Det gir betydelig raskere og bedre respons når det er påkrevd, og vil kunne sette politiet i bedre stand for å håndtere flere samtidige hendelser. Senteret er også et viktig tiltak for å ivareta objektsikring av de nasjonale beredskapsressursene. Det er i tillegg lagt til rette for at senteret skal bidra til bedre fagutvikling og samtrening, også utover de nasjonale beredskapsressursene. Senteret skal være fullt ut operativt i løpet av 2020.

I 2016 ble det opprettet et situasjonscenter som skal understøtte Politidirektoratet i direktoratets funksjon ved alvorlige hendelser og kriser.

8.3 Samarbeidet mellom beredskapsaktørene er styrket

God samhandling internt i politiet og med eksterne aktører er avgjørende for at politiet kan løse sine oppgaver på en god måte.

8.3.1 Samarbeid med nødetatene

Politiet har blitt kritisert for at responstiden er for lang, og at de heller ikke overholder responstidskravene når det virkelig gjelder. De tre nødetatene brannvesenet, helsevesenet og politiet utfører oppdrag i grenseland av hverandres ansvarsområder. Regjeringen vektlegger godt samarbeid mellom nødetatene.

Et viktig tiltak er samlokalisering. Operasjonsentralen er samlokalisert med brann- og redningsetatens 110-sentraler i fem av politidistriktene. I Nordland politidistrikt er den også samlokalisert med helsetjenestens akuttmedisinske kommunikasjonssentral (AMK). Det arbeides videre med å legge til rette for samlokalisering flere steder, blant annet i Finnmark og i Agder.

8.3.2 Beredskap i nord

For å sikre at politiets helikopterberedskap opprettholdes når flertallet av Forsvarets Bell-helikoptre flyttes fra Bardufoss til Rygge, har politiet inngått en kontrakt med Airlift om leie av helikopter. Helikopteret vil være stasjonert på Tromsø Lufthavn og støtte Troms, Nordland og Finnmark politidistrikt. Helikopteret er tilgjengelig 24 timer i døgnet, med en times responstid, hele året, for transport av personell fra politiet med våpen og utstyr over fastlandet.

Helikopteret kan også bistå med enklere søk og redning som er et ledd i politimessige formål, i tillegg til bruk av skredsøker.

Politiet har de siste årene inngått avtaler med både Kystverkets loshelikoptere (base i Hammerfest og Bergen) samt Luftambulansen (ved PLIVO-hendelser) om bruk av deres helikoptre til transport av politipersonell.

Politiet i Nord-Norge kan, i likhet med de øvrige politidistriktene, også anmode om bistand fra redningshelikoptrene.

8.3.3 Styrking av samarbeidet med Forsvaret

I 2017 trådte den nye bistandsinstruksen i kraft. Samfunnets samlede ressurser må utnyttes på best mulig måte. Derfor er det viktig at Forsvaret og politiet samarbeider godt om beredskap. Ruti-

nene for å utløse bistand fra Forsvaret skal være enkle og effektive, samtidig som behovet for rutiner for politisk styring og kvalitetssikring ivaretas.

Dagens bistandsinstruks sikrer at beslutninger om bistand fra Forsvaret til politiet kan tas så raskt som mulig i en krisesituasjon. Nå tas alle beslutninger om anmodning og innvilgelse av bistand i etatene, som regel hos Forsvarets operative hovedkvarter og i det relevante politidistriktet eller Politidirektoratet. Departementene utøver en reaktiv styringsrett.

I 2017 ble det også opprettet en ny felles årlig nasjonal kontraterrorøvelse, kalt øvelse Nordlys. Nordlys skal øve og videreutvikle evnen til samhandling og felles nasjonal innsatsevne fra både justis- og forsvarssektoren. I tillegg skal den gi rom for å inkludere andre viktige nasjonale funksjoner innen krisehåndtering. Politiet er ansvarlig for håndtering av terrorhendelser i Norge og har derfor det overordnede ansvaret for planlegging, gjennomføring og evaluering av Øvelse Nordlys. En annen relevant kontraterrorøvelse er Gemini, som har til formål å styrke og videreutvikle Forsvarets evne til å støtte politiet i gjennomføringen av maritime kontraterroroperasjoner. Som følge av Covid 19-pandemien er Nordlys 2020 avlyst, mens Gemini er utsatt med endret innretning.

8.3.4 Utvidet samarbeid med svenske innsatsstyrker

Politiet er ansvarlig for håndtering av alvorlige kriser og hendelser i Norge, og det er avgjørende å ha tilstrekkelige polisiære ressurser til å håndtere krisesituasjoner. Norsk politi har begrensede ressurser og kapasiteter på området. Dersom en situasjon strekker ut i tid eller øker i omfang, eventuelt om det skulle skje flere angrep på ulike steder, er det av vesentlig betydning å ha adgang og mulighet til å få bistand fra nærliggende lands spesielle innsatsenheter.

Beredskapstroppen og den svenske Nationella innsatsstyrken trener regelmessig sammen både bilateralt og gjennom EU-nettverket Atlas.

Norge og Sverige har inngått en avtale om gjensidig bistand mellom politiets spesielle innsatsenheter i krisesituasjoner. Avtalen ble undertegnet 4. september 2018, og Stortinget samtykket til avtaleinngåelsen 11. juni 2019 i henhold til Innst. 359 S (2018–2019) jf. Prop. 103 S (2018–2019). Avtalen trådte i kraft 2. april 2020.

Politidirektoratet har utarbeidet retningslinjer for politiets bruk av avtalen. Retningslinjene legger til rette for hurtig etablering av nødvendig og

sikkert samarbeid og rask iverksettelse av bistandsoppdrag etter avtalen. Retningslinjene beskriver prosedyrer for fremsendelse og besvarelse av bistandsanmodninger, og hvordan

bistandsoppdrag skal gjennomføres. Det er departementet som beslutter hvorvidt anmodning om bistand fra Sverige skal sendes, og om bistand til Sverige skal gis.

9 Politiets rolle og ansvar under Covid 19-pandemien

Politiet er et viktig ledd i samfunnets samlede innsats for å begrense smittespredningen under den pågående Covid 19-pandemien. Politiet skal prioritere, uavhengig av hendelse, å sikre liv og helse, opprettholde ro og orden og bidra som en del av samfunnets samlede beredskap. Politiet har i likhet med en rekke andre myndigheter en generell lovhjemlet plikt til å bistå med gjennomføringen og håndhevelsen av bestemmelsene i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven). Politiet har i tillegg etter anmodning plikt til å bistå helsemyndighetene med gjennomføring og håndhevelse av enkelte særskilte bestemmelser i smittevernloven (møteforbud, stenging av virksomhet, forskrifter om karantenetiltak og tvangsvedtak for enkeltpersoner). Som ledd i håndhevingen av brudd på smittevernloven har riksadvokaten utarbeidet retningslinjer for håndtering av smittevernlovbrudd til bruk for politiet og påtalemyndigheten. I tillegg har politiet iverksatt egne tiltak for å begrense spredningen av koronaviruset. Blant annet ble publikumstjenestene stengt for fysisk oppmøte i en periode.

En pandemi kan føre med seg behov for forsterket ordenstjeneste, grensekontroll på indre Schengen-grense og vakthold. Under Covid 19-pandemien har politiets oppgaver og prioriteringer endret seg i takt med regjeringens arbeid med å begrense smittespredning i landet, samtidig som flere tiltak har stått fast, for eksempel grensekontroll på indre Schengen-grenser.

Politidirektør Benedicte Bjørnland har uttalt:

«Vår viktigste jobb er å sikre trygghet, lov og orden i Norge. Vi skal fortsatt bekjempe kriminalitet, og politiet skal være tilstede for befolkningen også når samfunnet settes på prøve».

9.1 Råd og veiledning

Regjeringens tiltak har primært vært veiledende og rådgivende. Politiet følger samme strategi når de bistår helsemyndighetene. Politiet gir råd og veiledning før de tar i bruk pålegg, eller i ytterste

konsekvens bruker makt eller straffeforfølger. Åpenbare brudd på smittevernloven har blitt straffeforfulgt. Per 26. mai forelå det 231 anmeldelser for brudd på smittvernsbestemmelsene. Antall påtaleavgjørelser var 157, og i 68 saker forelå det forelegg, tiltale eller siktelser for tilståelsesdom.

9.2 Grensekontroll

For å begrense smittespredning fra personer som ankom Norge fra andre land ble det 16. mars 2020 innført innreisebegrensninger både på indre og ytre Schengen-grense. Fra samme tidspunkt ble det gjeninnført personkontroll på indre Schengen-grense. Regjeringen besluttet samtidig at politiet eller utlendingsmyndighetene kunne treffe vedtak om bortvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse etter utlendingsloven. En sentral oppgave for politiet har vært å håndheve innreisebegrensningene og sørge for at alle som passerer indre grenser har adgang til å reise inn i Norge. Personer uten rett til innreise bortvises. For perioden f.o.m. 4. mai 2020 t.o.m. 1. juni 2020 ble det bortvist i overkant av 850 personer og pågrepet litt over 20 personer.

Grensekontroll er en svært ressurskrevende oppgave. Norge har om lag 100 grensepasseringssteder som det er mulig å passere med bil. Kapasiteten i politiet ble derfor styrket ved tilførsel av 400 midlertidige stillinger. I tillegg har politiet fått bistand fra Heimevernet og Tollvesenet. Heimevernet har bistått med mer enn 13 000 dagsverk fra 16. mars til 15. juni 2020.

9.3 Samarbeid

Under håndteringen av Covid 19-pandemien har de etablerte rutinene og kontaktpunktene mellom beredskapsaktørene vært effektive. Politiets anmodninger om bistand fra Forsvaret har blitt raskt håndtert, og utstrakt bruk av liaisoner har gitt mer effektiv informasjonsdeling og saksgang. Politidirektoratet har fra før faste bindeledd til Forsvarets operative hovedkvarter og Direktora-

tet for sikkerhet og beredskap, og under Covid 19-pandemien har politiet også hatt personer utsendt til Heimevernet og Helsedirektoratet. Politidirektoratet har deltatt på relevante arenaer, blant annet Beredskapsutvalget mot biologiske hendelser og Sentralt Totalforsvarsforum. Disse arenaene har lagt til rette for gjensidig orientering, samvirke og koordinering mellom aktørene. Politidirektoratet har også deltatt i en direktoratsgruppe for å sikre oppfølging av sårbare og utsatte barn under Covid 19-pandemien.

9.4 Smitte blant politiansatte

Også politiet har hatt betydelig risiko for at ansatte kunne bli eksponert for potensiell smitte. På lik linje med andre aktører hadde politiet utfordringer relatert til mangel på smittevernutstyr. Sentral lagerbeholdning av smittevernutstyr var mangelfull, men Politiets fellestjenester har i samarbeid med helsevesenet sikret tilgang på mer utstyr. Politiet hatt god operativ evne gjennom

håndteringen av Covid 19-pandemien. Etaten har per mai 2020 hatt et lavt antall smittede.

9.5 Nedbygging av restanser

Det har vært en økning i antall påtaleavgjørelser i ukene etter at omfattende smitteverntiltak ble iverksatt i midten av mars i år, sammenliknet med tilsvarende periode i 2019. Restansene for saker eldre enn tre måneder er redusert med 26 prosent og restansene for saker eldre enn 12 måneder er redusert med 29 prosent. Dette var mulig fordi antall anmeldelser av kriminalitet gikk ned og påtalemyndigheten i politiet fikk frigjort tid gjennom færre oppmøter i retten. En konsekvens av dette er at det bygges opp restanser innen iretteføring i påtalemyndigheten. Regjeringen har fulgt opp denne utviklingen ved å foreslå økte bevilgninger til påtalemyndigheten og domstolene for å øke saksavviklingen i domstolene og hindre at det bygges opp nye restanser i påtalemyndigheten.

10 Nasjonal sikkerhet

Den sikkerhetspolitiske situasjonen påvirker også nasjonal sikkerhet. Økende uforutsigbarhet, økt kompleksitet, og større gråsoner mellom fred og konflikt medfører nye utfordringer for forebygging og håndtering av trusler og hendelser. Politiet og særlig Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har viktige roller i å forebygge, avdekke og håndtere de mest alvorlige truslene mot nasjonens sikkerhet. PST viser i sin trusselvurdering for 2020 til at de mest alvorlige truslene er spionasje, digital kartlegging og sabotasje av kritisk infrastruktur, og terrorangrep utført av enkeltpersoner motivert av høyreekstrem eller ekstrem islamistisk ideologi. Stadig mer av trusselaktiviteten rettet mot grunnleggende nasjonale interesser foregår i det digitale rom. Dette er en utvikling som påvirker trusselbildet på alle PSTs ansvarsområder.

Arbeidet med nasjonal sikkerhet krever tett samarbeid mellom PST og de andre etterretnings- og sikkerhetstjenestene. Deler av arbeidet krever også et svært tett samarbeid med politiet for øvrig, for eksempel innenfor beredskap og terrorbekjempelse. Samarbeid med Kripos, eksempelvis innenfor rammen av Felles cyberkoordinerings-senter (FCKS), er sentralt for å håndtere digitale hendelser der det kan være utfordrende å vite med sikkerhet hvem som står bak. Samarbeidet mellom PST-enheten og de funksjonelle og geografiske driftsenhetene i det enkelte politidistrikt styrker kunnskapsgrunnlaget for det lokale forebyggende arbeidet innenfor samfunnsikkerheten. Dette gjelder innenfor terrorbekjempelsen, i arbeidet mot spionasje og sabotasje, og i beskyttelsen av myndighetspersoner.

For å lykkes med PSTs oppgaver knyttet til nasjonal sikkerhet er det en forutsetning at PST har et tilpasset hjemmelsgrunnlag. I en tid der trusselaktørene, teknologien og samfunnsutviklingen stadig endres, vil regelverksutvikling være sentralt.

10.1 Forebygge og håndtere fremmede staters etterretningsvirksomhet

Fremmede staters etterretningsvirksomhet er aktivitet fra statlige aktører som kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet, selvråderett, demokrati og handlefrihet. Aktiviteten kan omfatte både tradisjonell etterretning som spionasje og digital kartlegging, økonomiske virkemidler, og påvirkning. Fremmede etterretningstjenester tar i økende grad i bruk et bredt virkemiddelapparat i sine operasjoner rettet mot Norge og norske interesser. Dette kan også inkludere aktivitet som i utgangspunktet er å anse som lovlig, men som kan ha betydelig skadepotensial for Norges interesser på kort og lengre sikt.

PSTs arbeid bidrar til å imøtegå denne utviklingen. Et mer komplekst og sammensatt trusselbilde fordrer tett samarbeid mellom flere aktører. PST har derfor også videreutviklet sitt samarbeid både med norske og internasjonale aktører. Samarbeid for å forebygge og motvirke spionasje og sabotasje i det digitale rom er sentralt.

Regjeringen vil videreutvikle arbeidet med samordnet innsats for å forebygge, avdekke og motvirke fremmede staters etterretningsvirksomhet. Dette arbeidet omfatter hele bredden av staters virkemiddelbruk, fra ulovlig etterretning til oppkjøp og påvirkningsforsøk.

10.2 Forebygge og håndtere terror

Over flere år har ISIL og fremmedkrigere fått særlig stor oppmerksomhet. Det vurderes fremdeles som mulig at ekstreme islamister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2020. Det siste året har det vært en økt bekymring knyttet til høyreekstreme miljøer og enkeltpersoner med høyreekstreme holdninger. Gjennom 2019 så vi flere eksempler på angrep utført av personer med høyreekstreme og innvandringsfiendtlige holdninger i andre land, og i Norge med et rasistisk motivert drap og angrepet mot en moské i Bærum. PST vurderer det som like sannsynlig at høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre ter-

rorhandlinger i Norge i 2020, som at ekstreme islamister vil gjøre det samme. Den globale utviklingen har betydning også for utfordringsbildet på nasjonalt og lokalt nivå. Fremmedkrigere og angrepet i Christchurch (New Zealand) i 2019 illustrerer dette. Økt polarisering, fremmedfrykt, hatretorikk og et hardere debattklima i det offentlige rom er særlige utfordringer.

Regjeringen vektlegger arbeidet med å forebygge og håndtere terror. Også 2020 har regjeringen lagt betydelige ressurser i arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme, i et bredt samarbeid mellom Justis- og beredskapsdepartementet og øvrige departementer, etater, kommuner, forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner. Det mangeårige samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten videreutvikles kontinuerlig.

Når politiets nye beredskapssenter står ferdig i 2020, vil arbeidet med oppfølging av 22. juli-kommisjonens anbefalinger være fullført, likevel slik at en del av oppfølgingsarbeidet vil være løpende. Justis- og beredskapsdepartementet vil fortsette å utvikle politiets beredskapsressurser ved å fastsette nye strategiske mål og overordnede planer. Dette er en viktig del av regjeringens arbeid med å forebygge og bekjempe terror.

Siden stortingsmeldingen om terrorberedskap (Meld. St. 21 (2012–2013)) ble lagt frem av Stoltenberg II-regjeringen i 2013 har både samfunnet og truslene vi står ovenfor blitt mer digitalisert og globalisert. Den sikkerhetspolitiske situasjonen er mer uforutsigbar og kompleks. Modus og mål for terror endrer seg raskt, og det kan være krevende å avdekke hvem som står bak de ulike truslene. Endringer i utfordringsbildet og en erkjennelse av at morgendagens trusler ikke nødvendigvis er de samme vi står ovenfor i dag, krever en overordnet og samlet tilnærming fra myndighetene og samfunnet.

Justis- og beredskapsdepartementet legger derfor opp til å videreutvikle og fornye arbeidet med å forebygge og håndtere terror i Norge. Arbeidet vil involvere flere departementer og samfunnsaktører. I dette ligger det en erkjennelse av at terror ikke kan bekjempes av enkelte samfunns-

saktører alene, men krever en samlet strategisk tilnærming. Det legges opp til at arbeidet vil innrettes som et strategisk rammeverk som bl.a. vil omfatte forebyggingsarbeid, beredskap og krisehåndtering, samarbeid nasjonalt og internasjonalt, samt forskning og utvikling.

10.3 Masseødeleggelsesvåpen, eksportkontroll og trusler mot myndighetspersoner

Andre viktige elementer i PST og det øvrige politiets innsats for nasjonal sikkerhet er knyttet til arbeidet mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, eksportkontroll og trusler mot myndighetspersoner.

Det kreves et godt forebyggende arbeid for å forhindre at terrororganisasjoner og fremmede stater av bekymring får tilgang til kunnskap, kompetanse, personell og utstyr som kan utnyttes i utviklingen av våpenprogrammer i strid med Stortingets forutsetninger og internasjonale konvensjoner. PST bidrar med kunnskapsgrunnlag, rådgivning og opplæring på området. PST gjennomfører også tiltak, alene eller i samarbeid med Utenriksdepartementet, Tolletaten og Etterretningstjenesten, for å hindre slik eksport. Videre har PST ansvar for etterforskning, påtale og eventuelt irettføring av overtredelser av straffebestemmelsene på området.

Norske myndighetspersoner er sentrale for utøvelsen av de øverste statsorganers virksomhet. Trusler mot myndighetspersoner og andre politikere handler i ytterste konsekvens om demokrati-beskyttelse. Slike trusler kan medføre at en person lar være å stille til valg, slutter i politikken eller blir påvirket til å ta beslutninger de ellers ikke ville tatt. Trusler og hets kan også resultere i at folkevalgte avstår fra å delta i offentlig debatt. PST utarbeider trusselvurderinger og gir sikkerhetsråd til myndighetspersoner. PST og politiet forebygger trusler og angrep mot de samme. I forbindelse med valg, som for det kommende valget i 2021, vil politiet og PST bruke mye ressurser på å bidra til en trygg valg gjennomføring.

11 Likere polititjenester med bedre kvalitet

Likere polititjenester med bedre kvalitet er et sentralt mål med politireformen. Det skyldes bl.a. at politiet har høstet kritikk for måten de har håndtert straffesaksbehandlingen på. Som en del av politireformen er det derfor gjennomført ulike struktur- og kvalitetstiltak som bidrar til å få dette til. Det gjelder bl.a. innføring av politiarbeid på stedet og Etterforskningsløftet som inkluderer felles straffesaksinntak (FSI), etterforskningsledelse, obligatorisk årlig opplæring, ledelsesutviklingstiltak, systematisk evaluering og tilbakemelding, opplæringsansvarlige i distriktene mv.

11.1 Kvaliteten på etterforskningen er blitt bedre

Selv om resultatene innenfor straffesaksbehandlingen, målt i antall restanser og saksbehandlingstid er svekket, har det skjedd en positiv utvikling når det gjelder kvaliteten på straffesaksarbeidet. I tillegg til politiarbeid på stedet ser det ut til at tiltakene som er igangsatt som ledd i handlingsplan for etterforskningsfeltet (Etterforskningsløftet) har begynt å virke.

I riksadvokatens vurdering av straffesaksbehandlingen i politiet for 2019 uttales:

«Riksadvokatens inntrykk, basert på statsadvokatens inspeksjoner, er at kvaliteten på etterforskningen i initialfasen gjennomgående har blitt bedre etter at FSI-funksjonen har kommet i gang, og at arbeidet som utføres av FSI er en viktig årsak til dette. Det synes i flere politidistrikter fortsatt å være behov for tilpasninger, ikke minst med hensyn til innretning, bemanning og samhandling med øvrige etterforskningsfunksjoner. Men at de fleste politidistriktene nå har relativt velfungerende FSIer er av stor viktighet for straffesaksbehandlingen. [...] Avslutningsvis nevnes at det gjøres svært mye godt arbeid med straffesaker av etterforskere, påtalejurister og andre i politiet hver dag. Det er også på det rene at tiltak som er iverksatt i politiet, ikke minst på fagutviklings- og kvalitetssiden, synes godt egnet for

fortsatt å forbedre straffesaksbehandlingen forutsatt riktig ressurstildeling. Riksadvokaten er i så måte optimistisk, og Den høyere påtalemyndighet vil fortsatt søke å innrette virksomheten for best mulig å understøtte denne utviklingen.»

Årlig obligatorisk opplæring for alle etterforskere og påtalejurister, opprettelse av felles straffesaksinntak og robuste fagmiljø ved etterforskningsenhetene i distriktene gir bedre kvalitet.

Ved mer kompliserte saker, for eksempel overgrepssaker på nett, benyttes ressurser og kompetanse fra hele politidistriktet, uavhengig av hvor i distriktet hendelsen har funnet sted. Spesialister fra distriktets fellesenheter behandler de mest alvorlige og kompliserte sakene. Fordi det enkelte politidistrikt nå har større fleksibilitet i ressursfordelingen enn under den tidligere politidistriktsinndelingen, er distriktene bedre rustet enn før reformen til å håndtere alvorlige saker uten bistand fra nasjonale enheter.

Obligatorisk trening og opplæring for henholdsvis operativt personell og etterforskere/påtalejurister er tiltak som både er nødvendige og viktige. Samtidig tar dette mye kapasitet fra andre oppgaver og tiltak. Det kan være særlig belastende for mindre tjenesteenheter med personell som jobber både operativt og med etterforskning. Politidirektoratet bør i samråd med riksadvokaten gjennomgå kravene til opplæring, og vurdere om innhold og omfang gir god nok effekt.

Etterforskningen følger en modell der de geografiske driftsenhetene etterforsker den store mengden av saker, med felles straffesaksinntak som ansvarlig for mottak, initialfase og etterforskningsledelse. Større og mer kompliserte saker etterforskes av dedikerte spesialistmiljø sentralt plassert i politidistriktet mens særorgan, for eksempel NC3 på Kripes, etterforsker de mest kompliserte sakene med internasjonale forgreninger.

Sammensetningen av etterforskningsporteføljen påvirker resultatene. Vi kan derfor ikke ensidig se på straffesaksrestanser og saksbehandlingstid når vi skal vurdere politiets innsats på straffesaksområdet. Økningen i saksbehandlings-

Boks 11.1

Et eksempel fra Sør-Øst politidistrikt viser at i saker med familievold og overgrep mot barn har antall saksdokumenter i hver sak økt med mer enn 100 prosent – fra 21 dokumenter i 2007 til 46 i 2017. I tillegg er hvert dokument mer omfangsrikt enn tidligere; det tas bedre avhør, bedre fotomapper og bedre åstedsundersøkelser. Det gjennomføres avhør av barn som legger beslag på 8-10 påtalejurister alene (og enda flere politiansatte). For 10 år siden var dette en nesten ikke-eksisterende oppgave. Alt dette gir bedre kvalitet og bidrar til å øke rettssikkerheten, men det krever også mer tid og ressurser. (Kjell Johan Abrahamson, Sør-Øst politidistrikt, Politiforum 27.09.2018)

tid må for eksempel sees i sammenheng med økningen i antall kompliserte saker med internett som arena for kriminaliteten. Slike saker krever bl.a. gjennomgang av større mengder databaseslag. I nettovergrepssaker der et stort antall barn er ofre må avhørene skje ved tilrettelagte avhør i Norge. En rekke saker omfatter overgrep som er begått i utlandet og som derfor gjør det nødvendig med internasjonalt rettslig samarbeid.

11.2 Kvalitetstiltakene har gitt likere behandling av alvorlige lovbrudd

Kvalitetsdelen av reformen bidrar til mer og bedre kompetanse på etterforskningssiden. Denne delen av reformen dreier seg i stor grad om at politiet arbeider på nye måter. Et eksempel er at patruljerende personell i større grad har ansvar for den innledende etterforskningen, støttet opp av felles straffesaksinntak og digitale hjelpemidler for avhør og sporsikring. Oppfølgingen av Etterforskningsløftet med 48 timer obligatorisk årlig opplæring for alle etterforskere er også med på å sikre mer enhetlig etterforskning.

I 2019 ble også et forvaltnings- og utviklingsapparat innenfor etterforskningsfeltet iverksatt. Hensikten er at fagapparatet skal bidra til å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet. Apparatet skal gi riksadvokaten og politidirektøren et bedre grunnlag for å beslutte hvilke krav som skal stilles

til straffesaksbehandlingen, og derved sikre høy og jevnere kvalitet i oppgaveløsningen. Ifølge Riksadvokatens årsrapport for 2019 er arbeidet helt nødvendig for å sikre den erfarings og kunnskapsbaserte utviklingen som ønskes på etterforskningsfeltet.

Statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene i 2019 viser at dedikerte etterforskere og påtalejurister gjennomgående utfører mye godt arbeid. Både politiarbeid på stedet og felles straffesaksinntak oppfattes som tiltak som bidrar til god etterforskning, særlig i initialfasen.

11.3 Reformgjennomføring utfordrer straffesaksavviklingen

I ulike sammenhenger pekes det på manglende eller mangelfull etterforskning, at det henlegges for mange saker, eller at etterforskningen tar for lang tid. Riksadvokaten uttalte i forkant av reformen at kvaliteten på etterforskningen var for ujevn.

Figur 11.1 viser at antall saker eldre enn tre måneder har gått ned fra 2018 til 2019. Antall saker eldre enn 12 måneder har imidlertid økt noe.

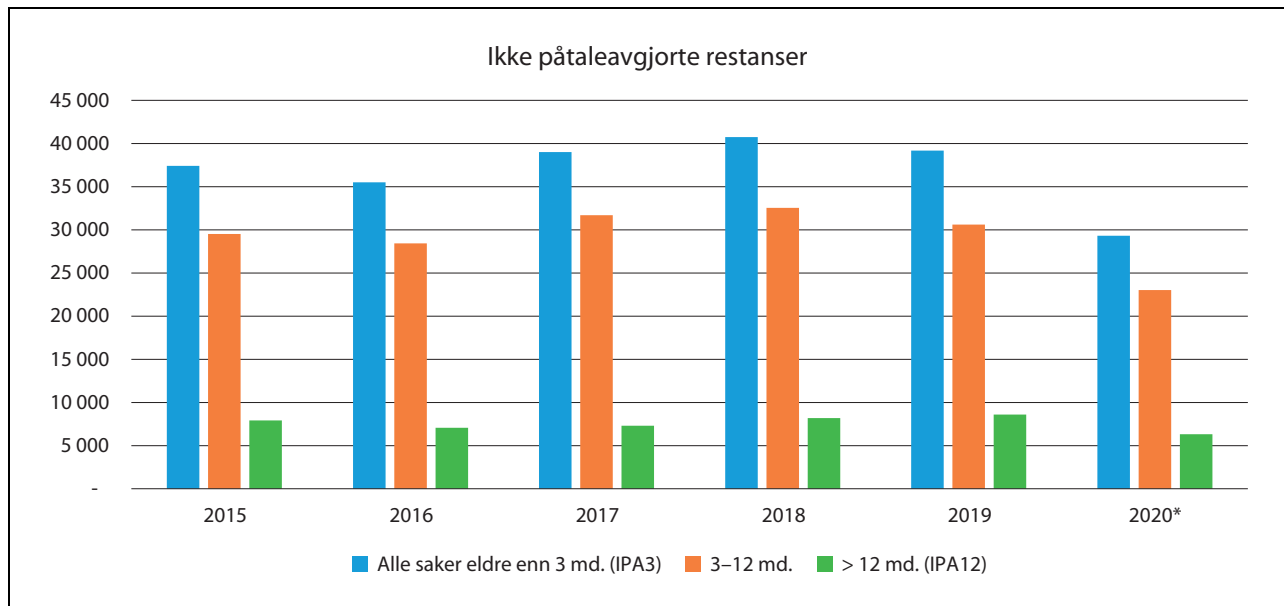
Figur 11.2 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de viktigste sakstypene. Som det framgår av figuren har saksbehandlingstidene for seksuallovbrudd og økonomilovbrudd økt fra 2018 til 2019. For de andre sakstypene har den gått litt ned eller er uendret.

I årsrapporten for 2019 peker Riksadvokaten på at samlet gjennomsnittlig saksbehandlingstid fortsatt er for høy og samlet oppklaringsprosent beskrives som ikke tilfredsstillende. For lav oppklaringsprosent for vold- og seksuallovbrudd trekkes spesielt fram.

11.3.1 Politiet bruker om lag en tredel av etterforskningskapasiteten på tre prosent av sakene

Ifølge statsadvokatenes inspeksjonsrapporter har mange av distriktene jobbet aktivt med å få ned restansene. Stor innsats fra felles straffesaksinntak har også bidratt til at saker med lengre enn tre måneder saksbehandlingstid går ned.

Statsadvokatene er samtidig tydelige på at mye gjenstår. De peker bl.a. på at høy turnover og mange unge etterforskere som krever opplæring og ledelse av mer erfarne etterforskere, går ut over kapasiteten. Etaten vurderer løpende tiltak



Figur 11.1 Straffesaksavikling

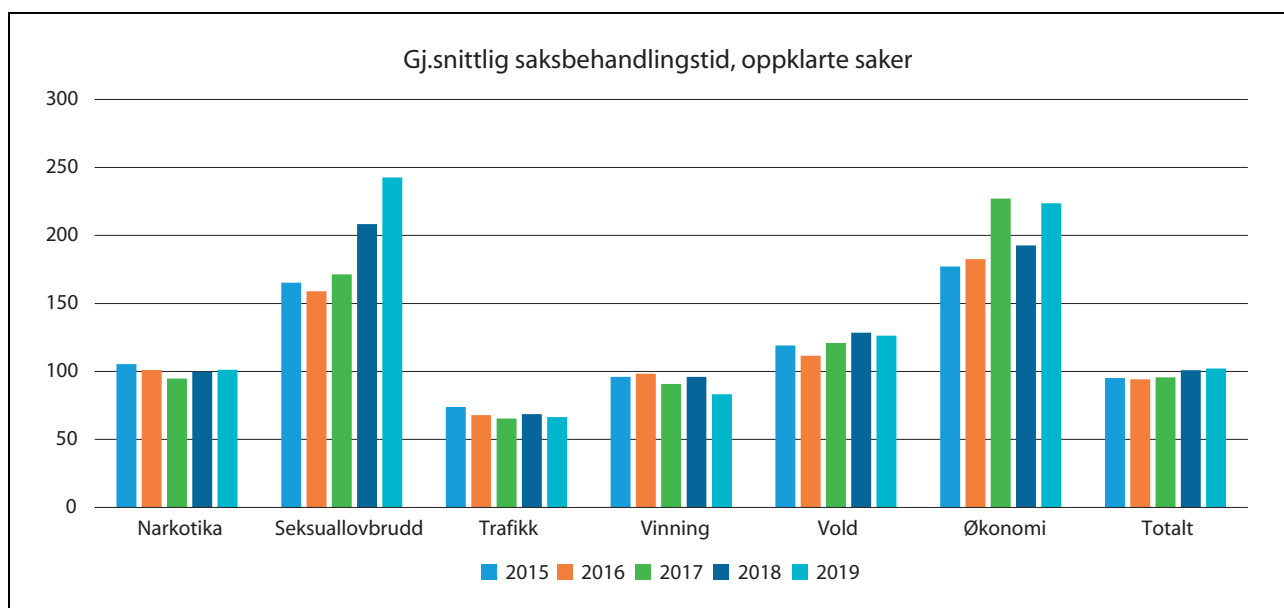
Kilde: Politidirektoratet

for å sikre mer stabil kapasitet og kompetanse på etterforskningsfeltet.

Det er betydelige restanser i straffesaksarbeidet og saksbehandlingstiden har økt, også for prioriterte områder som vold og seksuallovbrudd. Det har vært vist til at erfarne etterforskere er blitt ledere eller jobber i spesialiserte funksjoner i de funksjonelle driftsenhetene, mens unge uerfarne etterforskere og politijurister er satt til å behandle den store mengden av straffesaker. Flere peker på at etterforskning får for få ressur-

ser ettersom oppgaver knyttet til patruljevirkosomhet og beredskap prioriteres. Videre er det fremhevet at lønnsnivået for etterforskere er så mye lavere enn i resten av politiet og erfarne etterforskere velger bort etterforskning til fordel for andre oppgaver.

Mens antall straffesaker totalt sett har gått ned, øker andelen arbeidskrevende saker. I 2018 ble det startet et arbeid med å få bedre innsikt i ressursbruken og ressursbehovet til politiet innen straffesaksbehandlingen.



Figur 11.2 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker

Kilde: Politidirektoratet

Kapasitetsundersøkelsen har beregnet tilgjengelige etterforskningsressurser, tilgjengelige arbeidstimer på etterforskningsområdet og tidsbruken på oppgavene som må løses for å håndtere straffesaksporteføljen i politidistriktene. Det er kartlagt at 4 920 årsverk er dedikert til etterforskning.

Undersøkelsen gir innsikt i hvilke ressurser dagens straffesaksportefølge krever, og gjør det mulig å forbedre planleggingen og utnyttelsen av ressurser på etterforskningsområdet. Den viser blant annet at politiet bruker 32,5 prosent av den totale etterforskningskapasiteten på de mest alvorlige sakstypene. Disse sakene utgjør 2,9 prosent av den totale saksmengden.

De mest alvorlige sakskategoriene inkluderer drap og drapsforsøk, grove doping- eller narkotikalovbrudd, seksuallovbrudd mot barn under 16 år, voldtekt og mishandling i nære relasjoner. En sak i kategorien drap og drapsforsøk tar i gjennomsnitt 445 ganger så lang tid å ferdigstille som en sak i kategorien andre vinningskriminalitetslovbrudd. Kriminalitet hvor teknologi og data-systemer angripes er også eksempel på et område der sakene ofte vil være svært arbeidskrevende for politiet og påtalemyndigheten.

11.3.2 Behov for særlig innsats mot overgrep mot barn over internett

Politiet anslår at største del av økningen i antall anmeldelser for overgrep mot barn skjer på internett eller ved bruk av internett. Kripos mottar daglig informasjon fra aktører i andre land om norske brukere som har lastet ned eller delt overgrepsmateriale. Det mottas en stor mengde tips og informasjon fra ulike organisasjoner, jf omtalen av tips i kap 2.2. Det meldes også at innholdet i sakene er blitt grovere og krever flere ressurser av politiet.

Den store økningen i registrerte saker om seksuallovbrudd fra 2014 har antakelig flere forklaringer. Politiets arbeid med større sakskomplekser sammen med større åpenhet om temaet, større oppmerksomhet om denne typen lovbrudd, økt tilbøyelighet til å melde fra til politi og hjelpeapparat, og flere nettrelaterte saker, er antakelig blant de faktorene som bidrar til flere registrerte saker om seksuallovbrudd.

Som en del av regjeringens tiltakspakke for de sårbare barna, både under og etter Covid 19-pandemien, ble det bevilget 10 mill. kroner ekstra til politiets forebyggende innsats mot overgrep på internett. Det er også bevilget 2 mill. kroner til økt tilbud til barn i asylmottak og 4 mill. kroner til

ekstra oppfølging av barn som blir idømt ungdomsstraff og ungdomsreaksjoner.

Forskning

Justis- og beredskapsdepartementet har bidratt med 4,3 mill. kr til forskning om barn og risiko på internett i perioden 2019 -2021. Forskingen utføres ved Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitet i Oslo. Tidligere er det bevilget 4 mill. kr til datainnsamling i 2018, samt midler til forprosjekt og etablering av FoU-nettverk.

Strategi mot overgrep mot barn over internett

Økningen i antall anmeldelser for overgrep mot barn på internett eller ved bruk av internett er bekymringsfull. Regjeringen vil utarbeide en tverrdepartemental strategi mot nettbaserte overgrep mot barn. Målet for strategien er en mer kunnskapsbasert og samordnet innsats på feltet. Strategien planlegges lagt fram i løpet av 2020.

11.3.3 Innsats mot økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet er et alvorlig samfunnsproblem. I tillegg til å være en trussel mot et vel fungerende næringsliv, utgjør det i sin ytterste konsekvens en trussel mot de grunnleggende verdier velferdsstaten er bygget på. Regjeringen prioriterer derfor arbeidet mot økonomisk kriminalitet høyt. Regjeringen har nylig lagt frem en ny strategi for bekjempelse av hvitvasking, terrorfinansiering og finansiering av spredning av masseødeleggelsesvåpen. Strategien er sektorovergripende og gir uttrykk for regjeringens ønske om å sørge for en koordinert og samlet nasjonal innsats mot disse kriminalitetstypene.

Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet fremhever flere etaters samlede ansvar for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Viktige tiltak er næringslivskontakter i politiet, informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter, sanksjonering av arbeidslivskriminalitet, inndragning av straffbart utbytte, tilgang til konkursopplysninger og ID-kontroll.

Justis- og beredskapsdepartementets arbeider med et høringsnotat om endringer i forvaltningsloven i reglene om deling av taushetsbelagte opplysninger. Det vurderes blant annet å åpne for utlevering av informasjon for å løse oppgaver som er lagt til mottakerorganet.

Med tanke på inndragning av økonomiske verdier som er tilegnet gjennom kriminelle handlinger, vil Justis- og beredskapsdepartemen-

Boks 11.2 Strategi mot overgrep mot barn over internett

Det er mange og sammensatte utfordringer knyttet til barns risiko for internettrelaterte overgrep. Kripes har utarbeidet rapporten «*Seksuell utnyttelse av barn og unge over internett*». I rapporten pekes det blant annet på følgende utfordringer som politiet møter i arbeid med å avdekke og etterforske seksuallovbrudd ved bruk av internett;

- at leverandører av internett ikke er pålagt å lagre knytningen mellom abonnent og IP-adresse
- at internettleverandører er forpliktet til å slette en lagret kobling mellom identifiserbar kunde og en IP-adresse etter 21 dager
- at leverandører av VPN-teknologi (virtuelt privat nettverk) ikke loggfører identifiserende brukerdata
- tidligere liten regulering av vekslingstjenester for kryptovaluta
- kort foreldelsesfrist for brudd på straffeloven § 305 bokstav b, som rammer det å tvinge eller forlede et barn under 16 år til å utvise seksuelt krenkende eller annen uanstendig adferd

- lav strafferamme for overtredelse av straffeloven § 311, som rammer ulike måter å bidra til fremstilling av seksuelle overgrep mot barn, eller fremstilling som seksualiserer barn
- at avvergingsplikten etter straffeloven § 196 ikke dekker brudd på straffeloven § 310, som rammer den som overværer fremvisning av seksuelle overgrep mot barn, eller fremvisning som seksualiserer barn, og straffeloven § 311
- at norske internettleverandører ikke har rapporteringsplikt når de oppdager at deres tjenester brukes til straffbar oppbevaring eller distribusjon av seksualisert materiale av barn
- tidkrevende prosedyre for at norsk politi skal få informasjon fra amerikanske tjenestetilbydere om personer som er i befatning med overgrepsmateriale
- behov for tettere internasjonalt politisamarbeid
- praktiske utfordringer i saker med mange fornærmede

tet motta en anbefaling av Straffelovrådet i august 2020. Utvalget er bedt om å se på hvordan man i større grad kan få til inndragning knyttet til verdier som skriver seg fra kriminelle handlinger. Utvalgets anbefalinger er viktig for å vurdere regelverksendringer eller andre tiltak som vil lette politiets og påtalemyndighetens arbeid med inndragning. Politidirektoratet arbeider med å forbedre statistikk for inndragning, herunder verdifastsetting av inndratte gjenstander.

Etterforskning av økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter er en av de prioriterte sakstypene for påtalemyndigheten i 2020¹. Riksadvokaten understreker også betydningen av å inndra utbytte i bekjempelsen av profittmotivert kriminalitet, samt å straffeforfølge hvitvasking i tillegg til primærlovbruddene. Prosjekt «Øko», som drives av Økokrim og styres av bl.a. Politidirektoratet og riksadvokaten, har inndragning som et viktig fokusområde. Prosjektet fokuserer på økoteam-

ene som er etablert i alle politidistrikter. Politidirektoratet arbeider også med systemendringer i saksbehandlingssystemet BL som vil føre til en forenkling i arbeidet med å ta hefte og beslag.

11.3.4 Behov for bedre og raskere etterforskning

Etterforskning er en av kjerneoppgavene til politiet og påtalemyndigheten. Etterforskningen skal søke å klarlegge om et straffbart forhold er begått, avklare øvrige omstendigheter som en påtaleavgjørelse forutsetter, samt eventuelt forbedre sakens behandling i retten. Politiet og påtalemyndigheten må kunne gjennomføre god og effektiv etterforskning. I ulike sammenhenger pekes det på manglende eller mangelfull etterforskning, at det henlegges for mange saker, eller at etterforskningen tar for lang tid. Systematisk kompetansebygging er noe av det som må til for å lykkes med dette, jf. også Påtaleanalysen (NOU 2017: 5). Etterforskningsløftet skal videreføres

¹ Jf. Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2020

som tiltak i løpende utvikling av straffesaksområdet.

Riksadvokaten har i brev av 10. september 2019 til Justis- og beredskapsdepartementet reist spørsmålet om behov for å presisere sider av grensene for etterforsknings- og påtaleplikten i straffesaker, og om det er grunn til å innføre et nytt straffebud om serieovergrep. Bakgrunnen for henvendelsen er at enkelte straffesaker er så omfattende at det skaper betydelige utfordringer for straffesakskjeden. Dette gjelder særlig omfattende nettovergrepssaker, der antall lovbrudd og fornærmede kan bli meget stort. Behovet for å

avgrense saker er også synlig innenfor lovbruddskategorier som økonomiske straffesaker, større narkotikasaker og innenfor arbeidslivskriminalitet. Også i slike saker kan antallet lovbrudd og fornærmede bli stort, eller bevisbildet meget omfattende.

De store utfordringene knyttet til de mest omfattende straffesakene aktualiserer spørsmålet om hvilket handlingsrom politi- og påtalemyndighet bør ha til å begrense etterforskning, påtale og irettføring av omfattende straffesaker ut ifra et ressurs- og prioriteringshensyn. Departementet har forslaget fra riksadvokaten til vurdering.

12 Kompetanse og kunnskapsutvikling

Med hele det spekteret av oppgaver som politiet har, og alle de situasjonene som må håndteres i tjenesteutøvelsen, må både ledere og medarbeidere ha et bredt repertoar av kunnskap og ferdigheter. For å kunne planlegge for fremtiden og jobbe mer strategisk med kompetanseutvikling arbeider politiet med å utvikle en kunnskaps- og kompetansestrategi. Grunnutdanningen legges gjennom utdanningen på Politihøgskolen og praksis ute i politidistriktene. Vedlikehold og videreutvikling av politimessige ferdigheter står sentralt i utdanningsvirksomheten. Politiet har brukt betydelige ressurser på å styrke etter- og videreutdanningen samt tatt i bruk nye læringsformer og digitale læringsarenaer og -plattformer.

12.1 Politiet jobber mer kunnskapsbasert

Politiets forebyggende arbeid er det planmessige og systematiske arbeidet som etaten utfører, alene eller sammen med andre, for å redusere risikoen for kriminalitet. Både samfunnsutviklingen, den teknologiske utviklingen og politiets egne strategier tilsier at det blir behov for mer kapasitet og bedre kvalitet i det forebyggende arbeidet og etterretningen. Arbeidet må være kunnskapsbasert og krever tverrfaglighet og sektorovergripende innsats. Effektiv forebygging krever at man identifiserer de bakenforliggende årsakene til kriminalitet og sikrer at det er en kobling mellom disse årsakene og tiltak. Videre må det kommuniseres godt med andre etater og aktører, blant annet om årsaker til kriminalitet.

Politiet skal levere gode tjenester og opprettholde samfunnets tillit. Begge deler krever at tjenesteutøvelsen i politiet er kunnskapsbasert. Dette innebærer at den enkelte aktivt oppsøker relevant fagkunnskap i arbeidet. En slik arbeidsform krever at den enkelte holder seg faglig oppdatert. I et moderne samfunn stilles det krav om åpenhet og mulighet til å ettergå prioriteringer og tjenesteutførelse.

PST har et særskilt ansvar for å avdekke, forebygge og etterforske trusler mot rikets sikkerhet.

I denne virksomheten står etterretning og forebygging sentralt. Uavhengig av tidsperspektiv, er det avgjørende å ha et godt kunnskapsgrunnlag når beslutninger skal fattes. Kunnskapsgrunnlaget etableres særlig gjennom etterretning. Trusler og sårbarheter håndteres gjennom ulike former for tiltak.

Tilsvarende har politiets vurdering av det fremtidige trusselbildet betydning for politiets innsats både når det gjelder beredskap, forebygging og straffesaker på lokalt, distrikts- og nasjonalt nivå. I kvalitetsdelen av reformen har politiet iverksatt ulike tiltak for å gjøre politiets arbeid mer kunnskapsbasert. Etterretning og kunnskapsbasert politiarbeid er sentrale innsatsfaktorer for at politiet skal kunne jobbe mer forebyggende og målrettet.

Etterretning er etablert i alle politidistriktene som en av de seks prioriterte funksjonene, men det vil fortsatt ta noe tid før den er fullt ut implementert og integrert med de andre funksjonene og tiltakene. Etterretning skal gi et godt situasjonsbilde og god kunnskap om utfordringene lokalt, være et bærende element i kunnskapsbasert politiarbeid (KUBA) og styrke kvaliteten på politiets tjenester.

12.2 Dagens politiutdanning holder høy kvalitet

Politihøgskolen (PHS) er et særorgan underlagt Politidirektoratet. Samtidig gjelder store deler av universitets- og høyskoleloven for PHS. Skolen har derfor utviklet ulike forsknings- og undervisningstiltak i samarbeid med øvrige institusjoner i universitets- og høyskolesektoren. Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet har på oppdrag fra departementet utredet en administrativ sammenslåing av PHS og KRUS, samt opprettelse av et kunnskapssenter basert på dagens lokalisering. Hovedanbefalingen (mai 2019) var å gjennomføre en sammenslåing. På bakgrunn av dette vil regjeringen vurdere hensiktsmessigheten av en administrativ sammenslåing av PHS og KRUS.

Den treårige grunnutdanningen ved PHS fører fram til en bachelor-grad på høyskolenivå. Utdanningen bygger på prinsippet om at nyutdannede politifolk skal være generalister, med grunnleggende kunnskaper og ferdigheter i forebyggende, kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende arbeid.

Sett under ett har mer enn 40 prosent av de ansatte i politi- og lensmannsetaten annen utdanning enn den alminnelige politiutdanningen. I politidistriktene er tallet om lag 33 prosent. Halvparten av de ansatte i PST har andre typer utdanning. Politiet har et bredt spekter av oppgaver, og etaten er avhengig av å ha tilgang på et bredt spekter av kompetanse.

Personer uten politiutdanning kan gis begrenset politimyndighet. Myndigheten kan gjelde for et avgrenset geografisk område, en avgrenset tidsperiode, eller være begrenset på andre måter. Undersøkelser utført av PHS viser at det er ca. 3 600 personer med begrenset politimyndighet i Norge. Omtrent 1000 av disse er ansatt i politiet uten politigrad. Dette er blant annet arrestforvarere, grensekontrollører, transportledsagere, revisorer og personell som deltar i kriminalteknisk etterforskning. Ca. 2 600 personer som er ansatt i offentlige etater utenfor politiet har fått begrenset politimyndighet. Alle utøver politimyndighet under politi- og lensmannsetatens styringsrett og kommando. Dette gjelder innenfor områder som grensevakt, naturoppsyn, spesialletterforskere og transportbetjenter. Kystvaktens tjenestemenn er gitt begrenset politimyndighet direkte i lov. PHS har spesielt innrettede studier for ansatte i politiet med begrenset politimyndighet.

PHS tilbyr lederutdanninger. Noen av dem er rettet mot generell politiledelse, og kan minne om lederutdanninger ved andre institusjoner. Utdanningsløpet «Videreutdanning i politiledelse» skal bidra til at ledere i politi- og lensmannsetaten blir bedre i stand til å lede, styre og organisere polititjenestene, og dermed sikre kvalitet og utvikling av etaten. I tillegg har Politihøgskolen lederutdanninger som er direkte rettet mot definerte ledelsesfunksjoner i politiet; «Funksjonsrettet ledelse for operasjonsledere», «Funksjonsrettet ledelse for innsatsledere» og «Funksjonsrettet ledelse for etterforskningsledere».

PHS har i samarbeid med Linné universitetet, Växjö, og Copenhagen Business School arbeidet for å tilby «Nordisk master i politiledelse». Ved annen gangs utlysning i 2019 viste det seg at det

bare var påmeldinger fra norsk politi. Programmet er derfor utsatt på ubestemt tid.

12.2.1 Utdanningen ved Politihøgskolen skal videreutvikles

Bachelorutdanningen ved Politihøgskolen (PHS) skal fortsatt være grunnsteinen for rekrutteringen til politiet. Det er grunnutdanningen og etter- og videreutdanningen ved PHS, og rekruttering fra andre yrkesgrupper, som til sammen skal sikre politiet den kompetansen som kriminaliteten krever. Innholdet i utdanningen ved PHS skal vurderes med tanke på økt spesialisering gjennom masterløp og linjedeling eller spesialisering av bachelorutdanningen.

PHS som utdanningsinstitusjon skal videreutvikles på basis av grunnprinsipper i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning og stortingsmeldingen «Kultur for kvalitet i høyere utdanning».

Opptaket til grunnutdanningen må tilpasses behovet. Antallet studieplasser ved PHS er derfor trappet ned de senere årene, jf. også Prop. 1 S (2019–2020).

Dagens opptak er om lag 400 studieplasser. Regjeringen vil fortsette å vurdere studentopptaket jevnlig slik at det til enhver tid tilsvarende politiets behov for nyutdannede. Det er lagt til grunn en befolkningsvekst i tråd med SSBs prognose.

Nye kriminalitetsutfordringer medfører krav til kompetanse ut over dagens generalistutdanning. Det må utvikles alternative måter å ivareta disse kompetansebehovene. Bl.a. må politiutdannede få tilbud om spesialisering underveis i utdanningen og mulighetene for etterutdanning som gir spesialkompetanse skal videreutvikles. Det må også vurderes om ansatte med en annen utdanning kan gis en påbygning i politifag.

Det skal utvikles et nytt masterprogram innen sikkerhet og beredskap for å sikre samarbeid og felles forståelse mellom ulike sektorer. Videre skal det vurderes om nye lederutdanninger skal opprettes ved PHS eller om det er mest hensiktsmessig å benytte andre aktørers tilbud fra om lederutdanning. Det skal vurderes å videreutvikle forskerutdanningen ved skolen.

12.2.2 Videre utvikling av kompetanse-tilbudet for påtalejurister i politiet

Påtalejuristene i politiet er avgjørende for å sikre en hensiktsmessig, kostnadseffektiv og målrettet straffesaksbehandling.



Figur 12.1 Fra vitnemålutdeling Politihøgskolen

Arbeidet som påtalejurist er faglig krevende og forutsetter høy kompetanse av ulik karakter. Påtalejuristene har viktige funksjoner i straffesaksarbeidet; blant annet som påtalemessig leder av etterforskningen, treffe beslutning om endelig påtalevedtak og aktorere saker for retten.

I Påtaleanalysen (NOU 2017: 5) er det gjort grundige vurderinger av påtalemyndighetens virksomhet. Systematisk kompetansebygging er noe av det som må til for å oppnå forbedringer.

En arbeidsgruppe nedsatt av Politihøgskolen har utarbeidet forslag til en ny, obligatorisk grunnutdanningsmodell for nytilsatte påtalejurister i politiet. Studiet skal veksle mellom nettbasert undervisning, lokal oppfølging ved veileder og sentrale samlinger. Arbeidsgruppen foreslår en forpliktende praksisveilederordning som skal erstatte dagens fadderordning. Departementet mener det er viktig med et godt kompetansetilbud på tvers av politidistriktene som kan danne grunnlaget for høy kvalitet i arbeidet som påtalejurist, og vil følge opp dette arbeidet.

I dag er det Politidirektoratet som har ansvaret for kompetanseutviklingen for påtalejuristene i politiet, mens riksadvokaten har ansvar for kompetansetilbudet til statsadvokatene. Det skal vur-

deres om riksadvokaten bør gis det sentrale ansvaret for kompetanseutviklingen også for påtalemyndigheten i politiet, slik Påtaleanalyseutvalget foreslo.

12.3 Det er nødvendig å styrke politiets kompetanse til å møte digital kriminalitet

IKT-kriminalitet utfordrer politiets kapasitet og kompetanse til å analysere risikobildet, forebygge hendelser, etterforske og iretteføre straffesaker. Generelt i samfunnet er det mangel på personell med digital og grunnleggende datateknisk kompetanse. Dette fører til hard konkurranse om slik arbeidskraft. Foruten å samarbeide med andre om disse oppgavene, må politiet styrke sin egen kompetanse. Særlig tre områder peker seg ut:

- Basiskompetanse i politiet. Operativt personell i politiet har behov for generell opplæring i digitalt politiarbeid. Det er behov for basiskompetanse basert på prinsipper om bevisintegritet, sporbarhet i beviskjeden og etterprøvbarehet.
- Spesialkompetanse, knyttet til oppgaver som datatekniske undersøkelser, taktisk etterfors-

kning, digital etterretning, politiarbeid på internett mv.

- Kompetanse i påtalemyndigheten. Politiadvokater og statsadvokater har behov for kunnskap om elektroniske spor mv.

Videre krever bekjempelsen av den digitale kriminaliteten at politiet styrker den grunnleggende digitale og datatekniske kompetansen hos operativt personell og påtalejuristene, og videreutvikler spesialkompetansen om dette. I tillegg må politiet rekruttere personer med annen faglig bakgrunn, herunder innenfor tekniske fag og økonomi og regnskap, som kan supplere sin utdanning med elementer fra politifagene.

12.4 Behov for å rekruttere personell med annen fagbakgrunn enn politiutdanningen

Over tid har det vært en økning i mer komplekse saker hvor politiet har behov for mer spesialisert kompetanse. En bred faglig sammensetning kan gi økt utnyttelse av ressursene.

Spesialisert kompetanse kan anskaffes ved å tilpasse dagens bachelorutdanning, ved å rekruttere personer med annen fagbakgrunn, ved å gi personer med annen fagbakgrunn tilleggspoeng ved opptak til PHS eller ved å øke tilbudet av etter- og videreutdanninger.

En arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet har anbefalt at det bør utredes nærmere om bachelorutdanningen bør linjedeles eller spesialiseres. Aktuelle spesialiseringer kan eksempelvis være innen etterretning, forebygging, etterforskning eller operative disipliner. Politidirektoratet har sluttet seg til anbefalingen om videre utredning, men legger vekt på at en slik eventuell linjeding må bygge på et felles grunnelement i utdanningen.

Den samme arbeidsgruppen har også anbefalt at politiet øker og utvider sin kompetanse gjennom økt rekruttering fra andre utdanninger, særlig innenfor informatikk, teknologi, økonomi og analyse samt humaniora. Tilsatte med sivile utdanninger bør få tilbud om et kortere studie ved Politihøgskolen som en sidestilt inngang til polisierne kjerneoppgaver. Dette gjøres nå i Sverige, hvor opplæringen for sivilt ansatte nylig er utbedret og tilrettelagt med seks måneders obligatorisk praksis som gir de sivilt utdannede muligheten til å bli politi. Formålet er blant annet at de som gjennomfører opplæringen skal være bedre rustet for politityrkets komplekse arbeidsoppgaver.

12.5 Fagansvaret må være tydelig plassert

Politiet har mange krevende oppgaver, mange forskjellige oppgaver og får tidvis nye oppgaver. Relevant kunnskap og kompetanse er nødvendig for å kunne å møte utfordringene i kriminalitetsutviklingen. Over tid er politiutdanningen tilpasset endringene som skjer, og det er utviklet nye etter- og videreutdanningstiltak.

Den store bredden i oppgaver krever ansatte med ulik kompetanse. I tillegg til personell med politiutdanning og full politimyndighet, har politiet, med noen unntak, mange ansatte med annen faglig bakgrunn enn politiutdanningen. Noen har begrenset politimyndighet, men de fleste har ikke det. Norsk politi arbeider målrettet med kompetanseutviklingen. Kompetansestrategien vil være en viktig del av politiets virksomhetsstrategi «Politiet mot 2025». Her har politi- og lensmannsetaten presentert et eget fremtidsbilde for et moderne og kompetent politi.

Politiet er avhengig av kvalifiserte og motiverte medarbeidere for å kunne yte tjenester med høy kvalitet. Den enkelte medarbeider må selv ta ansvar for egen kompetanse- og karriereutvikling og for at egen kompetanse er relevant og oppdatert. Samtidig må det legges til rette for kompetanse- og karriereutvikling for medarbeiderne. Ledere og medarbeidere har et felles ansvar for å sikre nettverk, arenaer og møteplasser for kompetanseoverføring og dialog og skape en kultur der kunnskapsdeling oppmuntres og belønnes.

En av forutsetningene for en systematisk faglig utvikling, er at fagansvaret for ulike fagområder plasseres tydelig internt i politiet. Fagansvaret må blant annet omfatte kontinuerlig utvikling og oppdatering av arbeidsformer og beste praksis, og bidrag til å etablere hensiktsmessige nasjonale standarder. Departementet legger til grunn at politiet sørger for at det er tydelig hvem som har fagansvar, hva som ligger i dette fagansvaret og hvem som har ansvar for koordinering der fagansvarsområdene overlapper hverandre.

12.6 Behov for relevant forskning på justisområdet

Det er viktig med statistikk og realistiske analyser og vurderinger om kostnader og nytte av ulike tjenester. Foruten å gi grunnlag for god intern styring og rapportering, er det viktig at interne og eksterne forsknings- og analysemiljøer skal kunne frembringe relevant kunnskap om politiet.

Samlet sett har Norge en godt utbygget forskningssektor. Samtidig er det påpekt i regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028 at flere av områdene i justis- og beredskapssektoren må betegnes som forskningssvake. Blant annet gjelder dette for kriminalitetsbekjempelse. En velfungerende og kunnskapsbasert justissektor er viktig for alle i samfunnet, og for demokratiet. For at justispolitikken skal bli treffsikker, er det behov for god og relevant forskning.

I tillegg må rammene for den fremtidige kunnskaps- og kompetanseutviklingen i politiet trekkes opp, og kunnskapsbasen for politiarbeid styrkes. Regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2028 danner grunnlag for dette

arbeidet. I denne planen har regjeringen pekt ut fem langsiktige prioriteringer. En av disse er «Samfunnssikkerhet og samhörighet i en globalisert verden». Temaet er særlig relevant for justissektoren. Departementet vil legge til rette for et samarbeid med relevante institusjoner for utvikling av relevante forskningsprosjekter.

Justis- og beredskapsdepartementet har igangsatt et samarbeid med Norges forskningsråd for å analysere hvilke tiltak som gir størst effekt med sikte på å styrke forskningsinnsatsen rettet mot politiet. Dette dreier seg blant annet om å ta mer aktivt i bruk ordninger og tiltak som forskningsrådet har i sin portefølje. Departementet vil omtale dette i den FoU-strategien som skal utvikles for perioden 2020–2023.

13 Kultur, holdninger og ledelse i politiet

God ledelse og involvering er avgjørende for å lykkes. Dette er en kontinuerlig prosess. Politiets arbeid med kultur, holdninger og ledelse startet før reformen, som en oppfølging av 22. juli-kommisjonens rapport. Arbeidet vil måtte fortsette også etter at reformen er sluttført. Politiet har etablert planverk som beskriver arbeidet, målrettet med tiltak for å utvikle ledelse, kultur og holdninger i tråd med 22. juli-kommisjonens anbefalinger. Dette arbeidet vil fortsette som en del av den løpende organisasjonsutviklingen.

13.1 Økt vekt på ledelse og lederutvikling i politiet

God ledelse er ofte avgjørende for å skape forståelse og medansvar for nødvendige endringstiltak. Flere av evalueringsrapportene har pekt på at ledelse er særlig viktig i forbindelse med gjen-

nomføring av store reformer. Ledelsestiltakene bør derfor omfatte alle ledernivåene i organisasjonen.

Det gjennomføres utviklingstiltak for ledere og ledergrupper på flere nivå i politiet. Utviklingstiltakene tar blant annet utgangspunkt i påpekte behov knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, resultatorientert lederskap, læring og avvikshåndtering.

Det er også gjennomført et mentoringprogram i etaten, hvor ett av målene har vært å bedre kjønnsbalansen i lederstillinger.

13.2 Kjønnsbalanse i lederstillinger i politiet

For å sikre god kjønnsbalanse i politiet ble det i 2016 utarbeidet en overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger. I løpet av planens periode



Figur 13.1

(2017–2022) er målet 30 prosent kvinnelige ledere i politistillinger og 40 prosent kvinnelige ledere totalt.

Alle distrikter og særorganer har utarbeidet egne tiltak som følges opp lokalt, i tillegg til sentrale tiltak som mentoring, rapporteringskrav og lederkontrakter. Som et resultat av dette arbeidet, er det en jevn økning de siste årene med en andel på 35 prosent totalt per 31.12.2019. I politistillinger er det et tilsvarende mønster med en økning fra 18 prosent i 2016 til 23 prosent i 2019.

Per 31.12.2019 var det 46 prosent kvinner i politiet. Tallet har de siste årene ligget stabilt høyt, som er en effekt av målrettet arbeid med rekruttering til Politihøgskolen. Opptaket i 2019 viste tidenes høyeste andel av kvinnelige søkere med 52,6 prosent av søkerne, opp fra 47,9 prosent i 2018. 49,5 prosent av de som ble tatt opp er kvinner.

13.3 Ledelse er sentralt for å få til kulturendringer

Kulturen i det norske politiet er en vesentlig verdi i det norske samfunnet. Den er preget av en utdanning som legger vekt på forebygging og konfliktløsning. Der politiet i andre land ville brukt makt, vil norske politifolk ofte kunne løse opp i konfliktsituasjoner med andre metoder. Dette, i kombinasjon med en serviceinnstilt innstilling, er en viktig årsak til den høye tilliten til politiet i Norge. Det er holdninger og ferdigheter som må vedlikeholdes og videreutvikles over tid.

Difis underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse fra 2017 bekrefter at politiets arbeid med disse områdene støtter opp om reformen. Rapporten viser til at kulturendringer tar tid, men konkluderer med at arbeidet som gjøres er bra og på rett vei. Difi støtter politiets tilnærming til kultur, holdninger og ledelse, og viser til at mange tiltak er satt i verk, de har bred støtte, og det kommer gode tilbakemeldinger fra de som er omfattet av tiltakene. Politidirektoratets arbeid med å utvikle ønsket kultur har fulgt tre hovedspor:

- politiet skal jobbe på nye måter
- politiet skal bli bedre på styring og ledelse
- politiet skal bli mer åpne og bidra til et godt ytringsklima

Selv om de fleste ansatte i politiet ser behovet for endringer og ønsker særlig kvalitetsdelen av reformen velkommen, er det også en del motstand mot reformen, jf. forskning og Difis/DFØs følgeevaluering. Kulturendringer krever innsats

Boks 13.1

Politiets ti grunnprinsipper. NOU 1981:35 Politirolleutvalget, jf. St.meld. nr. 42 (2004–2005) Politiets roller og oppgaver.

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivilt preg
3. Vi skal ha et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være en generalist
6. Politiet skal virke i samspill med publikum
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
8. Politiet skal ha bred rekruttering
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

for å få til, og det tar tid å realisere dem. Ikke bare ledere og medarbeidere bidrar til utvikling av kultur; det gjør også arbeidsprosesser og struktur. Politiarbeid på stedet, etterforskningsløftet, nye operasjonssentraler, felles straffesaksinntak og nye politidistrikter er derfor viktige tiltak som berører alle ansatte og som påvirker kulturen. Det samme gjør holdningene som medarbeidere og ledere møter de nye måtene å utføre oppgavene og samhandle på. Derfor er det viktig at ledere på alle nivåer er gode rollemodeller i utviklingen av organisasjonskulturen.

Noe av politiansattes motstand mot reformen kan forklares med at både lokalbefolkning og mange politiansatte opplever at politiet ikke greier å ivareta målene om mer robuste fagmiljøer og lokal tilstedeværelse på samme tid. Mange politiansatte synes bl.a. det er uheldig at mindre alvorlig kriminalitet – hverdagskriminaliteten – ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Politifolk sier også at de har mindre kontakt med publikum enn før. Motstanden gjenspeiles også i leserinnlegg og medieoppslag.

Forskere som har sett på reformen og gjennomføringen av den har fulgt opp med spørsmål om vi er på vei mot en ny politirole der politiet i større grad er spesialister og i mindre grad generalister. De ser konturene av et sterkere responspoliti som kommer når det trengs fremfor et lensmannskontor med lokalt tilsatte og faste åpningstider.

Ved behandlingen av politireformen i Stortinget i juni 2015 ble det slått fast at de ti grunnprinsippene fra Politirulleutvalget fra 1981 står fast. Selv om prinsippene fortsatt gjelder for norsk politi, er det viktig at de tolkes i lys av samfunnsutviklingen. Dette ble også slått fast av Stortinget i

2005, da prinsippene ble behandlet og Justiskomiteen slo fast at det var behov for en bredere og mer overordnet tilnærming til politirollen. Dette er like gjeldende i dag med de store endringene i kriminalitetsbildet som er beskrevet foran i denne meldingen.

Boks 13.2 Arbeid mot rasisme og for mangfold i politiet: et premiss for tillit

Politiets forebyggende arbeid hviler på et grunnpremiss om gode relasjoner til alle deler av befolkningen.

Dialog og tillitsskapende arbeid er avgjørende for at politiet skal kunne utøve sine oppgaver på en god måte og for at befolkningen tar kontakt når de trenger hjelp. Tillit er også av vesentlig betydning for at befolkningen deler informasjon i andre sammenhenger, for eksempel tips om mulige straffbare forhold som ikke

gjelder dem selv. Hvis deler av befolkningen opplever seg diskriminert, vil dette gå ut over politiets legitimitet og folkets tillit. Dette vil redusere politiets evne og mulighet til å utøve sitt samfunnsoppdrag. Politiet jobber derfor langs flere linjer bl.a. gjennom å sikre god publikumskontakt med minoritetsmiljøer, kompetanseheving blant de ansatte, samt å sikre mangfoldsperspektivet både i utdannelsen og rekrutteringen.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 3 gir en oversikt over hovedprioriteringene som denne meldingen beskriver. Tiltakene vil dekkes innenfor berørte departementers budsjetterammer. Det skal igangsettes ulike arbeider med sikte på å oppnå en mer effektiv ressursbruk. Dette er bakgrunnen blant annet for at Politidirektoratet skal vurdere ressursfordelingen mellom særorganene og politidistriktene, og mellom særorganene og Politidirektoratet. En vurdering av Utrykningspolitiets oppgaver og ressurser skal gjøres på bakgrunn av utredningen som skal gjennomføres av Politidirektoratet i samarbeid med Statens vegvesen.

For arbeid med endringer i innholdet ved Politihøgskolen (PHS), herunder å vurdere mer spesialisering eller linjedeling i grunnutdanningen, videreutvikle tilbudet av lederutdanning, styrke forskning som bidrar til å dekke kunnskapsbehovet i justissektoren og utvikle et nytt masterprogram innen sikkerhet og beredskap, vil det være en forutsetning at tiltakene kan prioriteres innenfor gjeldende budsjetterammer. Det samme gjelder ved vurdering av om riksadvokaten skal overta ansvaret for kompetansetiltak for påtalemyndigheten i politiet.

Ved styringen av politiet vil Justis- og beredskapsdepartementet vektlegge mål, resultater og effekter, fremfor tiltak og aktiviteter. Politiet og politimestrene må gis handlingsrom for å kunne disponere ressursene mest mulig effektivt innenfor de budsjetterammer og mål- og resultatkrav

som settes. Regjeringen vil følge opp resultater og effekter gjennom en strategisk og langsiktig styring av politiet. Det skal forventes at ledelsen i politiet benytter handlingsrommet til å omdisponere ressurser internt slik at kompetanse og kapasitet benyttes til tjenester som kommer innbyggerne til gode gjennom lokal tilstedeværelse.

Enkelte av tiltakene i meldingen begrenser likevel politiets handlingsrom lokalt. Dette gjelder blant annet målet om 2 politifolk per 1000 innbyggere, og videreføringen av dagens krav til responstid for politiet. Å definere målet om 2 politifolk per 1000 innbyggere som et minstemål for politidekkingen, innebærer at politibemanningen må øke i takt med forventet befolkningsutvikling. Dette vil gi behov for å ansette ca. 75 nye politiårsverk årlig, som gir en beregnet årlig kostnad på om lag 85 mill. kroner. For de neste 10 årene blir dette en akkumulert kostnad på om lag 850 mill. kroner. Regjeringen vil komme tilbake til dette i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2020 om Politimeldingen – et politi for fremtiden blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Forsidebilder: Politidirektortet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2020

