

# Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene



**POLITIET**



<b>1. Sammenheng</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Beskrivelse av politiets virksomhet</b> .....	<b>9</b>
2.1 Politiets samfunnsoppdrag og oppgaver.....	9
2.2 Nærmere om samarbeid og samhandling med eksterne aktører .....	10
2.3 Politiets mål og strategier.....	10
2.4 Politiets organisering .....	11
2.5 Politiets bemanning.....	11
2.6 Kultur – mulighet og hindring.....	12
2.7 Overordnet om politiets måloppnåelse.....	13
<b>3. Utviklingstrekk i samfunnet som påvirker politiets oppgaveløsning</b> .....	<b>14</b>
<b>4. Endret befolkningssammensetning og samfunnsendringer</b> .....	<b>14</b>
4.1 Sosioøkonomisk utvikling .....	15
4.2 Tillit og allmenn moraloppfatning .....	16
4.3 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	17
<b>5. Teknologitvillingen</b> .....	<b>19</b>
5.1 Automatisering, robotisering og digitalisering.....	19
5.2 Eksponentiell økning av digital datamengde .....	19
5.3 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	20
<b>6. Kriminalitets- og trusselutvikling</b> .....	<b>22</b>
6.1 Profesjonalisering av kriminalitetsutøvelsen.....	22
6.2 Digitale trusler og digital sårbarhet .....	22
6.3 Terrortrusselen.....	22
6.4 Hybride hendelser.....	23
6.5 Sårbarhet knyttet til sjøgrense.....	24
6.6 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	24
<b>7. Kriminalpolitisk utvikling</b> .....	<b>26</b>
7.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	27
<b>8. Klimautvikling og miljøutfordringer</b> .....	<b>28</b>
8.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	28
<b>9. Effektivisering</b> .....	<b>29</b>
9.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning.....	29
<b>10. Illustrasjon på nåtids og fremtidsbehov</b> .....	<b>30</b>
10.1 Kompetanse for å bekjempe cyberkriminalitet .....	30
10.2 Kompetanse for å bekjempe økonomisk kriminalitet.....	31
10.3 Tre fremtidsscenarioer .....	31
<b>11. Hvordan løse behovet?</b> .....	<b>34</b>

11.1	Anbefalinger .....	34
11.2	Fire alternativer fram til 2025 .....	36
<b>12.</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>43</b>
<b>A.</b>	<b>Litteratur.....</b>	<b>43</b>
<b>B.</b>	<b>Status i Norden.....</b>	<b>45</b>
	B1. Politiutdanninger i Norden.....	45
	B2. Sverige .....	45
	B3. Danmark .....	45
	B4. Island .....	46
	B5. Finland.....	46
	B6. Eksempel fra Storbritannia - College of Policing.....	46
<b>C.</b>	<b>Rammer for analysen .....</b>	<b>48</b>
	C1. Oppdraget.....	48
	C2. Avgrensninger .....	48
	C3. Metodisk tilnærming.....	48
	C4. Deltakere i arbeidet.....	49
	C5. Intervjuoversikt.....	49
<b>D.</b>	<b>Tallgrunlaget i rapporten .....</b>	<b>50</b>

# Forord

Politidirektoratet fikk i juni 2017 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å vurdere politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene. Direktoratet satte tidlig i høst ned en arbeidsgruppe fra distrikter og særorgan til å lage utkast til svar. Jeg ble bedt om å lede arbeidet og har derfor vært utlånt fra Helse- og omsorgsdepartementet på halvtid i perioden.

Arbeidsgruppen har dermed bestått av:

- Spesialrådgiver Joakim Lystad, HOD (leder)
- Tjenesteenhetsleder Marit Stigen, Trøndelag politidistrikt
- Politispektør Lars Blix Olsen, Finnmark politidistrikt
- Politivadokat 2 Lars Fredrik Bråten, Sør-Vest politidistrikt
- Seksjonssjef Monica Lægreid, Øst politidistrikt
- Seksjonssjef Erik Eriksen, Oslo politidistrikt
- Spesialetterforsker Stig Andersen, Oslo politidistrikt
- Seksjonssjef Merete Klingenberg, Økokrim

Oppdraget er svært omfattende og vanskelig å svare på. Samfunnsutviklingen skjer så raskt og er styrt av så mange uavhengige drivere at de to spørsmålene knapt kan besvares. Vi har likevel vurdert hvilke faktorer vi tror påvirker kapasitets- og kompetansebehovet for etaten mest og hva hovedtrekkene i behovsutviklingen vil være. Vår gjennomgang av ulike faktorer er ikke uttømmende. Det er enighet i arbeidsgruppen om vurderingene våre.

Den viktigste konklusjonen etter min mening er at etaten i større grad enn i dag må sette seg selv i førersetet for de endringene samfunnet fordrer av etaten. Etaten selv har best forutsetninger for å vite hvilke endringer som må gjøres for å endre seg raskere enn samfunnet rundt den.

Kulturen og kompetansen i etaten må derfor kraftig rettes mot generell endringsvilje, endringslyst, strategisk endringsevne og åpenhet mot ny kompetanse. Man må endre seg selv før man blir irrelevant og andre begynner å endre en.

Jeg vil takke Politidirektoratet for oppdraget som har vært svært givende og interessant å få være med på. Takk også til de utallige intervjupersoner innenfor og utenfor etaten som har stilt opp og delt sine tanker med oss. Jeg vil også berømme arbeidsgruppas deltakere som har delt sin kompetanse og vært pådrivere i arbeidet. Størst takk må rettes til Marie Jareid, Øyvind Ytrestøyl Foldal og Tore Karlsen som har bistått arbeidsgruppen med organisering, intervjuer og skriving.

Oslo 15.12.2017

Joakim Lystad

# 1. Sammendrag

## Hovedkonklusjon

Arbeidsgruppen har vurdert de utviklingstrekkene vi tror mest påvirker politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov i de kommende tiårene. De fleste og tyngste utviklingstrekkene innebærer tydelig økning av etatens kapasitetsbehov. Effektivisering av politisære kjerneoppgaver og særlig av sivile kjerneoppgaver og støttefunksjoner vil dempe økningsbehovet noe, men kun noe.

Utviklingstrekkene viser oss en annen og langt tydeligere utfordring. Etatens arbeidsoppgaver allerede i dag, og særlig fremover, fordrer mye bredere kompetanse enn etaten har i dag. Arbeidsgruppen mener politi- og lensmannsetaten ikke vil evne å løse morgendagens arbeidsoppgaver dersom ikke rekrutteringen og etterutdanningen endres vesentlig.

## Utviklingstrekk

Arbeidsgruppen har vurdert hvilke utviklingstrekk som sannsynligvis vil påvirke etaten mest i tiårene fremover. Vi har prøvd å vurdere samlet hvordan disse vil påvirke de politisære kjerneoppgavene. Vi har også sett på hvordan de sivile kjerneoppgavene som forvaltning og sivil rettspleie påvirkes og hvordan støttefunksjoner som IKT-drift, lønn, regnskap, virksomhetsstyring, eiendomsforvaltning osv. påvirkes. Vi mener utviklingstrekkene særlig er:

### Befolkningsmengde og -sammensetning

Befolkningen forventes å stige fra dagens 5,3 mill. til 5,9 mill. i 2030 og til 6,3 mill. i 2040. Befolkningen vil få en større andel eldre enn i dag, og andel med innvandrerbakgrunn vil øke. Forskjellene i levekår og sentraliseringen forventes også å øke. Tilliten til politi- og lensmannsetaten fra befolkningen er viktig. Andelen av befolkningen som i dag har lavere tillit enn gjennomsnittet, vil øke.

### Teknologiutviklingen

Det er bortimot umulig å spå om hvordan teknologiutviklingen vil påvirke arbeidsoppgavene til etaten og hvilken betydning den vil ha for kapasitets- og kompetansebehovet 15-20 år fram i tid. Noen eksempler kan imidlertid være:

- Automatisering i hverdag og arbeidsliv (droner, selvgående kjøretøy, roboter osv.),
- Dramatisk økning i tilgjengelig datamengde som kan ha betydning for oppløring og forebygging
- Økt sårbarhet når all informasjon blir digital og gjenstand for mulig hacking

### Kriminalitets- og trusselutvikling

Det skjer stadig en profesjonalisering av kriminalitetsutøvelsen i jakten på mer profitt og mindre risiko. Digitale trusler og digital sårbarhet forventes å øke kraftig. Terrortrusselen kan øke ytterligere. Ved såkalte hybride hendelser vil etaten ha ansvar inntil det eventuelt konstateres angrep fra en fremmed makt og Forsvaret får ansvaret. Norge har en lang sjøgrense. Med økt trafikk i nordområdene og økt generelt migrasjonstrykk mot nord-europeiske land vil håndhevelse av Schengen sjøgrense kreve mer kapasitet og kompetanse.

### Kriminalpolitisk utvikling

Rettsliggjøringen av samfunnet og rettighetssamfunnet gir økt arbeidsbyrde og spesialiseringsbehov for etaten. Samtidig kan legalisering av tidligere kriminelle forhold dra i motsatt retning. I det denne rapporten slutføres er det flertall i Stortinget for å avkriminalisere

narkotikabruk. Den type endringer vil influere direkte på kapasitetsbehovet. Det er vanskelig å spå hvilke kriminalpolitiske endringer som vil komme om 15-20 år.

### **Klima- og miljøutvikling**

Det forventes økt hyppighet og omfang av naturhendelser som ekstremvær, flom, skred og skogbrann. Økt miljøbevissthet kan føre til ytterligere regulering og tilhørende straffesaksforfølging av miljøskadelig virksomhet enn i dag. Det forventes en kraftig økning i antall personer som ikke vil kunne vende tilbake til områdene de kommer fra grunnet økende havnivå, jorderosjon og ødeleggelser av ulik karakter. FN's klimapanel estimerer at så mye som 150 millioner mennesker vil være på flukt i år 2050. Disse kan få flyktningstatus og påvirke migrasjonsstrømmen til Norge.

### **Effektivisering**

Arbeidsgruppen mener det er potensial for å digitalisere deler av saksbehandlingen innen forvaltning og sivil rettspleie. Da vil man kunne flytte kapasitet fra de sivile til de politisiere kjerneoppgavene. Det kan også være at støttefunksjoner som lønn, regnskap, IKT-drift, eiendomsforvaltning osv. kan digitaliseres og effektiviseres mer enn i dag. Innenfor de politisiere kjerneoppgavene vil det komme nye analysemuligheter, nye teknologiske hjelpemidler og nye digitaliseringsmuligheter som man i dag ikke en gang kan forestille seg. Dette kan føre til tilhørende redusert kapasitetsbehov. Samtidig vil nye muligheter kunne føre til økte forventninger om mer oppklaring og færre henleggelse. Vi tror alt i alt det bør være mulig med noe effektivisering også innenfor de politisiere kjerneoppgavene.

## **Kapasitets- og kompetansebehov**

Selv om disse utviklingstrekkene drar i litt ulike retninger mener arbeidsgruppen at nettoeffekten er ganske tydelig. Etaten vil ha behov for større kapasitet og for flere typer kompetanse enn i dag. Dette utdypes nedenfor. Politi- og lensmannsetaten har i dag ca. 9 700 politiutdannede, ca. 850 påtalejurister og ca. 5 800 med annen utdanning. Av de med annen utdanning arbeider ca. 4 000 med forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner.

### **Etaten må få flere kompetansetyper for å løse oppgavene sine**

- Dagens treårige bachelorutdanning er og vil være en bærebjelke for etaten. Det gis opplæring i operative fag, og det gis trening knyttet til fysisk maktanvendelse. I tillegg lærer man blant annet etikk, sosiologi, kriminologi og juss, noe som i sum gir politiutdannede en særegen kompetanse på integritetskremler som ingen andre utdanninger i Norge gir.
- De politisiere kjerneoppgavene løses i dag av ca. 9 700<sup>1</sup> politiutdannede, ca. 850 påtalejurister og drøyt 1 800 med annen utdanning. Samfunnsutviklingen tilsier at antall ansatte med annen utdanning må øke kraftig.
- Gitt samfunnets kompleksitetsutvikling bør det vurderes om politihøgskoleutdanningen kan linjedeles eller spesialiseres. Vi vil fremover trenge mer politi med spesialisering innen etterretning, forebygging, etterforskning og operative disipliner mv. ved siden av generalistpoliti. Andel ansatte med en generalistutdanning må opprettholdes innenfor trygghets- og ordensoppgavene.
- Det er samtidig behov for at etaten øker og utvider sin kompetanse gjennom større rekruttering av kompetanse fra sivile utdanninger. Det er særlig behov for kompetanse

---

<sup>1</sup> Per. 3. kvartal 2017

innenfor informatikk, teknologi, økonomi og analyse. Det bør etableres en ny sidestilt inngang til de polisiære kjerneoppgavene. Sivil bachelor- eller mastergrad sammen med for eksempel 60 studiepoeng i politifag ved Politihøgskolen, bør gi grunnlag for politimyndighet som sikrer hjemmel til å kunne gjennomføre arbeidsoppgavene. Det må også tilbys tilstrekkelig vedlikeholdstrening til å kunne mestre tilhørende ikke-planlagt maktbruk.

- Etaten bør øke sin kompetanse på strategisk organisasjonsutvikling, virksomhetsstyring og ledelse. Personlige ferdigheter for ledelse, uavhengig av utdanningsbakgrunn, må vektlegges mer. Det bør utvikles nasjonale kriterier for dette. For mer utdyping av dette se rapport Ledelse i Politiet (POD, 2017). Det må være en kultur for samarbeid og samhandling.
- Etter- og videreutdanningen (EVU) i etaten må være behovsstyrt gjennom en strategisk nasjonal kompetanseplan.
- Det er behov for at Politihøgskolen reduserer opptaket i bachelorutdanningen, og samtidig øker sitt studietilbud for å imøtekomme økt etterspørsel etter EVU til politiutdannede og sivilister. Ressursbesparingen og ressursøkningen ved PHS knyttet til dette må utredes nærmere.
- Politihøgskolens undervisning bør i all hovedsak være innrettet mot politifaglige fagområder/disipliner. Etaten må utnytte en større del av universitets- og høgskolesektorens tilbud og kompetanse.

#### **Det bør etableres et kunnskapssenter for politi- og lensmannsetaten**

- Det bør etableres et kunnskapssenter for etaten for å bidra til at etaten blir mer kunnskapsbasert. Kunnskapssenteret bør ha som rolle å bygge systematisk kunnskap om «hva som virker». Kunnskapssenteret må gjenspeile den kompetansebredden som fremover vil være etatens behov og være mer drifts- og utviklingsmessig rettet enn tradisjonelle forskningsmiljøer. Etaten bør også styrke sitt øvrige analyse og kunnskapsmiljø slik at kunnskapsoppsummeringer og forskning kan bestilles. Det er også et behov for å styrke analysemiljøene i den daglige driften. Et kunnskapssenter vil kunne bidra til at etaten i større grad blir premissgiver for politikkforslag og for etatens egen utvikling og langtidsplanlegging.

#### **Kapasiteten og kompetansen til nasjonal krisehåndtering må styrkes**

- Den forventede utviklingen i trusselbildet de neste tiårene tilsier at etaten bør ha nasjonal krisehåndteringssevne med kapasitet, fullmaktskompetanse og kunnskap til å håndtere akutte nasjonale hendelser.
- Responskvaliteten i politidistriktene må vurderes opp mot trusselbildet.

#### **Etatens kapasitet må følge befolkningsutviklingen og helst økes**

- Antall ansatte i etaten er nå om lag 16 375 eller 3,1 ‰ av befolkningsmengden. Den planlagte bemanningsøkningen som følge av det ekstraordinære opptaket ved Politihøgskolen t.o.m. 2018 innebærer at bemanningen i 2021 vil være ca. 17 950 eller 3,3 ‰ av befolkningsmengden. En rate på 3,3 ‰ anvendt på SSBs hovedalternativ for befolkningsframskriving tilsvarer i  
2030: ca. 19 525 ansatte  
2040: ca. 20 890 ansatte
- Befolknings sammensetning, teknologiutvikling, kriminalitets- og trusselutvikling, kriminalpolitisk utvikling, klima- og miljøutvikling og digitaliserings-/effektivitetsutvikling vil

påvirke kapasitetsbehovet. De fleste utviklingstrekkene øker kapasitetsbehovet. Politietatens andel av befolkningen bør derfor gradvis øke noe utover det planlagte nivået på 3,3 %. Det må sikres tilhørende drifts-, investerings- og utviklingsmidler til å støtte bemanningsøkningen.

- Etatens kapasitet måles i samspillet mellom lønnsmidler, driftsmidler og investeringsmidler. Et kapasitetsmål ensidig basert på antall ansatte gir for lite rom, da teknologi- og digitaliseringsbaserte investerings- og driftsmidler sannsynligvis bør ha en økt andel av etatens budsjett i perioden fremover.
- Styrking/svekking av andre etater som Skatteetaten, NAV, barnevern, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og statlige tilsyn etc. slår direkte inn på etatens oppgavemengde siden etaten ofte er «siste instans». Slike etaters evne til oppgaveløsning vil derfor kunne øke eller redusere politi- og lensmannsetatens kapasitetsbehov. Det bør vurderes en samlet gjennomgang av sivile samarbeidsetaters hjemmel til og bruk av administrative sanksjoner. Økt bruk av dette kan redusere dobbeltarbeid og dempe veksten i politi- og lensmannsetatens kapasitetsbehov.

### **Anbefalinger til effektiviseringstiltak**

- Andel ansatte med oppgaver innenfor forvaltning, støtteoppgaver og sivil rettspleie (sannsynligvis unntatt utlendingsforvaltning) kan reduseres gjennom kraftig digitalisering. Kompetanse til og driftsmidler til en slik endring må sikres.
- Digitalisering er risikofylt. Samfunnet må akseptere risikoen for at noen utviklingstiltak feiler. Risikoen ved å sakke akterut er større.

### **Alternativ for gjennomføring**

Arbeidsgruppen har gjennom fire alternativer skissert hvordan etaten kan få mer ny kompetanse fram til 2025. Vi mener at etaten kun kan oppfylle det nye kompetansebehovet fram til 2025 dersom følgende tre forutsetninger ivaretas:

- Etaten klarer å redusere bemanningen til støttefunksjoner, forvaltning og sivil rettspleie med 20 prosent gjennom digitalisering. Det fordrer interne eller eksterne prosjektmidler.
- Etaten må få budsjettmidler til den bemanningsøkningen t.o.m. 2021 som tilsvarer det ekstraordinære opptaket ved Politihøgskolen t.o.m. 2018.
- Opptaket til Politihøgskolen reduseres til 450 pr. år f.o.m. 2019, og etaten må, etter 2021, få budsjettmidler til en bemanningsøkning som er *større* enn befolkningsveksten. Et mindre ressurskrevende alternativ er at opptaket til Politihøgskolen reduseres ytterligere ned til 380 per år f.o.m. 2019, og at etaten, etter 2021, får budsjettmidler til en bemanningsøkning som er *tilsvarende* befolkningsveksten.

Som følge av det store opptaket ved PHS som har skjedd/vil skje t.o.m. 2018, vil politi- og lensmannsetaten de kommende 3-4 år ikke bedre kompetansesammensetningen slik vi anbefaler.



## 2. Beskrivelse av politiets virksomhet

### 2.1 Politiets samfunnsoppdrag og oppgaver

Det overordnede målet for politiets virksomhet fremkommer i politiloven § 1 annet ledd: *«Politiets skal gjennom forebyggende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.»*

Politiets hovedoppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet samt å etterforske lovbrudd.<sup>2</sup> Det tilligger også politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet med tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade, jf. politilovens § 27. Politiet utfører også flere spesialoppgaver, som utstedelse av pass, fremmedkontroll, trafiksikkerhetsarbeid og kontroll med våpentillatelse.

Politiets forvalter statens voldsmonopol, og embetsmenn og tjenestemenn med politigrader har politimyndighet i kraft av sin stilling. Departementet kan tildele også andre ansatte politimyndighet.

På et overordnet nivå kan politiets oppgaver inndeles i kjerneoppgaver og støtteoppgaver. Kjerneoppgavene kan deles i sivile kjerneoppgaver som forvaltning og sivil rettspleie, og i politisære kjerneoppgaver. De politisære kjerneoppgavene har tradisjonelt vært knyttet til politiets trygghetsskapende virksomhet, opprettholdelse av ro og orden, samt kriminalitetsbekjempelse.<sup>3</sup> Politiets politisære kjerneoppgaver kjennetegnes av å være: 1) oppgaver hvor makt eller tvang kan komme til anvendelse som del av oppgaveløsningen, og 2) oppgaver som politiet gjennom sin utdanning og organisasjon har spesielle forutsetninger for å løse.

Med støtteoppgaver menes arbeid som understøtter kjernefunksjonene og som sikrer ivaretagelse av pålagte krav.<sup>4</sup> Støtteoppgaver er det som trengs sekundært, som lønn, regnskap, IKT-drift, EBA, arkiv med videre. Politiets oppgaveløsning kan på overordnet nivå grupperes i seks virksomhetsområder:

- Etterretning
- Forebygging
- Trygghet og orden
- Etterforskning og påtale
- Sivil rettspleie
- Utlending, grensekontroll og forvaltning

Politidirektoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. På straffesaksbehandlingens område skjer dette i samarbeid med Riksadvokaten. Etterforskning av straffesaker utføres av politiet, men ledes av påtalemyndigheten. Det er påtalemyndigheten i politiet (politijurist) som beslutter om en sak skal etterforskes, basert på straffeprosess- og straffelovens vilkår og rundskriv fra Riksadvokaten. Riksadvokaten har den overordnede ledelse av påtalemyndigheten, og er ikke underlagt ett enkelt departement. Riksadvokatembetet fastsetter årlig hvilke forbrytelsestyper påtalemyndigheten skal

---

<sup>2</sup> Politiets oppgaver fremgår av politilovens § 2

<sup>3</sup> St.meld. nr. 42 *Politiets rolle og oppgaver*, s. 77

<sup>4</sup> Eksempler er økonomi, arkiv, anskaffelser, med videre.

prioritere. De generelle målene er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon, og det angis hvilke saker som skal gis forrang ved knapphet på ressurser.<sup>5</sup>

Oppgaveløsningen i justissektoren følger en produksjonskjede der politiet utgjør de første leddene av kjeden, og påtalemyndigheten og domstolene utgjør de siste leddene. Dersom politiets evne til å etterforske og oppklare kriminalitet øker, øker også belastningen for de etterfølgende leddene i kjeden. En liknende produksjonskjede kan forestilles for politiets oppgaveløsning internt. Politioperativt arbeid er begynnelsen på en produksjonskjede som fortsetter i straffesakstjenesten. I et kapasitetsperspektiv er det derfor sentralt at virksomhetsområdene ses i sammenheng. Politiets forebyggingsaktiviteter kan også redusere forekomsten av kriminalitet og tilbakefall og derigjennom politiets kapasitetsbehov. Forebygging er et sentralt virkemiddel i politiets samfunnsoppdrag.

## **2.2 Nærmere om samarbeid og samhandling med eksterne aktører**

Gitt politiets brede samfunnsoppdrag er etaten avhengig av å kunne trekke på andre etaters og fagmiljøers kompetanse og kapasitet innen flere saks- og tjenesteområder. Påtaleinstruksen § 7-3 stadfester også en plikt og/eller oppfordring for politiet til å ta kontakt med rette myndighet før etterforskning iverksettes. Måten politiet samhandler med andre aktører påvirker politiets egne kapasitets- og kompetansebehov. Eksempelvis bidrar sivile tilsyn som sakkyndige inn i flere sammenhenger. Formalisert samarbeid med eksterne ressurser bidrar vesentlig til politiets oppgaveløsning. Det avlaster politiet på områder hvor det ikke er hensiktsmessig, hverken fra et kvalitets eller effektivitetshensyn, å bygge opp tilsvarende kompetanse internt.

Politiet er også en samhandlingsaktør for andre. Spørsmålet om politiet i dag utfører oppgaver som kan løses av andre aktører på en rimeligere eller mer hensiktsmessig måte, er stadig aktuelt når politiets kompetanse og kapasitet skal vurderes.

## **2.3 Politiets mål og strategier**

Politiet mottar mål og krav fra Regjeringen og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom tildelingsbrevet. I tillegg er politiet en sentral aktør i en rekke strategier og handlingsplaner, herunder også tverrdepartementale handlingsplaner.

Målene for justis- og beredskapssektoren er inndelt i tre kjeder: Straffesakskjeden, asylkjeden og samfunnsikkerhets- og beredskapskjeden. Politiet brede samfunnsoppdrag gjør politiet til en sentral aktør innenfor samtlige kjeder. Tabell 2.1 viser målene for politiet i 2017.

---

<sup>5</sup> Riksadvokatens rundskriv 1/2017. *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – Politiet og statsadvokatene*

Tabell 2.1 Mål for justis- og beredskapssektoren som treffer politiet

Straffesakskjeden	Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden	Migrasjonskjeden
Redusere alvorlig kriminalitet	Redusere sårbarhet i samfunnet	Raskere avklaring av identitet
Styrke forebyggingen av kriminalitet	Kunnskapsbasert forebygging	Raskere retur
En mer effektiv straffesakskjede	Styrke samhandling i beredskap og krisehåndtering	
	Bedre ledelse og styrket ledelseskultur	

Politiet formulerer strategier som angir hva som skal prioriteres de nærmeste årene for at politiet skal nå sine mål. En overordnet virksomhetsstrategi for politiet trådte i kraft i 2017. Den angir retning mot 2025 og setter strategiske mål for perioden 2017-2020.<sup>6</sup> Strategien har et fremtidsbilde med følgende fire strategiske temaer som skal påvirke utviklingen og prioriteringene i politiet: 1) I forkant av kriminaliteten, 2) tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet, 3) trygghet i det digitale rom og 4) et moderne og kompetent politi. Virksomhetsstrategien er supplert med tematiske strategier innen enkeltområder, herunder politiets digitaliseringsstrategi. I tillegg er en kunnskapsstrategi under utarbeidelse. Særorganene utarbeider strategier innenfor sine ansvars- og virksomhetsområder.

## 2.4 Politiets organisering

Politi- og lensmannsetaten består av Politidirektoratet, 12 politidistrikt, særorgan og enkelte andre enheter med nasjonale oppgaver. Distriktene er inndelt i funksjonelle- og geografiske driftsenheter og lensmanns- og politistasjonsdistrikt.

## 2.5 Politiets bemanning

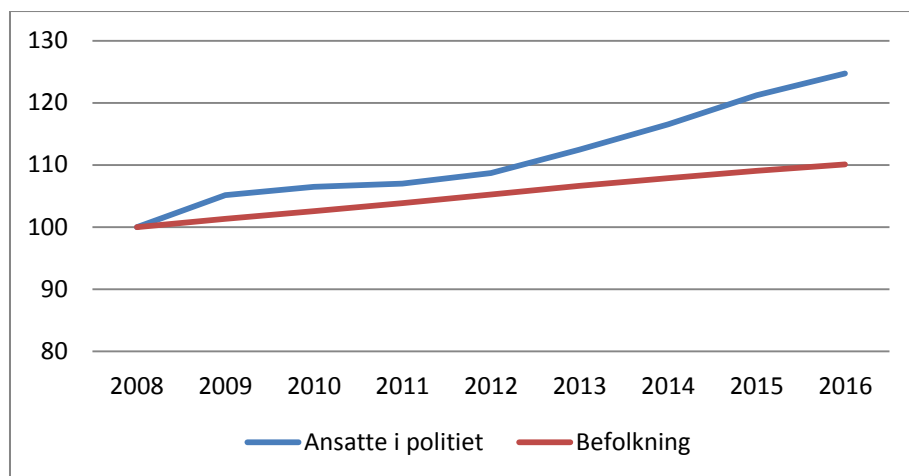
Det er om lag 16 375 ansatte i politi- og lensmannsetaten. Politi- og lensmannsetaten er en arbeidskraftsintensiv virksomhet. I gjennomsnitt går i underkant av 80 prosent av driftsutgiftene i politidistriktene til personellutgifter.<sup>7</sup> I 2016 fordelte årsverkene seg på 60 prosent politistillinger, 35 prosent sivile stillinger og 5 prosent juriststillinger. Særorganene har en større variasjon i utdanningsbakgrunn. Gjennomsnittlig andel politiansatte i Kripos og Økokrim er 32 prosent, sammenlignet med rundt 65 prosent i politidistriktene.

Som det fremgår av figur 2.1 har politiets bemanning hatt en høyere prosentvis vekst enn folketallet de siste årene. Veksten har vært størst blant politistillinger og sivile stillinger.

<sup>6</sup> Politidirektoratet (2017) *Politiet mot 2025 Politiets virksomhetsstrategi*

<sup>7</sup> Politidirektoratet (2017) *Politiets ressursanalyse 2016*

Figur 2.1 Akkumulert prosentvis vekst for folketall og ansatte i politi- og lensmannsetaten 2008-2016. 2008=100.



Kilde: Politidirektoratet og Statistisk sentralbyrå

Det er i underkant av 6 000 sivile årsverk i etaten. Dette er en variert gruppe både med hensyn til utdanning og oppgaveløsning. En betydelig andel av de sivile årsverkene jobber innenfor politiets polisiære kjernefunksjoner.

## 2.6 Kultur – mulighet og hindring

For best å kunne utnytte den kapasiteten og kompetansen som finnes i etaten, må det være en kultur for samarbeid, tverrfaglighet og samhandling.

Politikulturen har blitt omtalt som vanskelig å beskrive fordi den er så sammensatt. Politi- og lensmannsetaten er en stor organisasjon med en egendynamikk det kan være krevende å styre gjennom sentrale retningslinjer og planer.

Politi- og lensmannsetaten preges fortsatt av at stillingskategoriene i stor grad følger utdanningsbakgrunn, og ikke oppgaver. Tradisjonelt har etatens personell blitt delt inn i de tre hovedkategoriene polititjenestestillinger, (påtale)juriststillinger og sivile stillinger. Graden av samarbeid og samhandling mellom disse gruppene avhenger blant annet av arbeidsoppgaver, størrelsen på enheten/ tjenestestedet, den lokale kulturen og enkeltpersoner.

De politiutdannede har alle søkt seg til en spesifikk utdanning som i utgangspunktet kvalifiserer til ansettelse i politiet. Dette innebærer at de fleste som søker seg til denne utdanningen har gjort et valg om at det er politi- og lensmannsetaten de ønsker å jobbe i. Det skaper stor lojalitet til etaten, og relativt liten mobilitet ut av etaten. Politikulturen beskrives ofte som praksis- og hendelsesorientert, med tradisjon for muntlige overleveringsformer i både styring og faglig tilnærming. Dette til forskjell fra den akademiske kulturen som jurister og i økende grad sivilister representerer. Tjenestemannsorganisasjonene i politi- og lensmannsetaten har en sterk rolle, noe som kan virke sementerende på skillelinjene mellom de ulike profesjonene. Blant

tjenestemannsorganisasjonene er det særlig Politiets fellesforbund som står sterkt gjennom at de organiserer om lag 85 prosent av de ansatte.<sup>8</sup>

Påtalejuristene har foruten å ivareta påtalearbeidet også tradisjonelt vært sterkt knyttet til ledelse i etaten. Før år 2000 hadde de minste distriktene et fåtall embetsmenn med påtalemyndighet. Gradvis har også andre ansattgrupper, og da spesielt politiutdannede, fått innpass i lederstillinger. Samtidig har påtalejurister i større grad blitt rendyrket til påtalearbeid, og til å lede og kontrollere etterforskning. Innenfor påtale er det også en stadig større grad av faglig spesialisering. De sivilt ansatte deltar i økende grad innenfor kompleks saksbehandling, etterforskning og rådgivning på alle nivåer. Blant de sivile inngår også arrestforvarere, grensekontrollører og transportledsagere.

Samtidig som økt kompetansemangfold skaper mer samarbeid på tvers av fagdisipliner, tydeliggjøres ulikheter mellom stillinger. De fleste politistillinger har til nå hatt særaldersgrense, som betyr at man kan gå av når man er 57 eller 60 år. Dette kan blant annet bidra til å redusere mobiliteten internt i politiet.

## **2.7 Overordnet om politiets måloppnåelse**

Arbeidsgruppen mener at Norge har en politi- og lensmannsetat med høy kompetanse og utdanning, med høy grad av tillit i befolkningen og som jevnt over utfører samfunnsoppdraget på en god måte. Arbeidsgruppen har ikke vurdert dagens måloppnåelse, men fokusert hva som skal til for at etaten også de neste tiårene kan løse samfunnsoppdraget på en god måte og opprettholde tilliten i befolkningen.

---

<sup>8</sup> Difi (2017) Evaluering av nærpolitireformen. *Underveisevaluering om kultur, holdninger og ledelse*

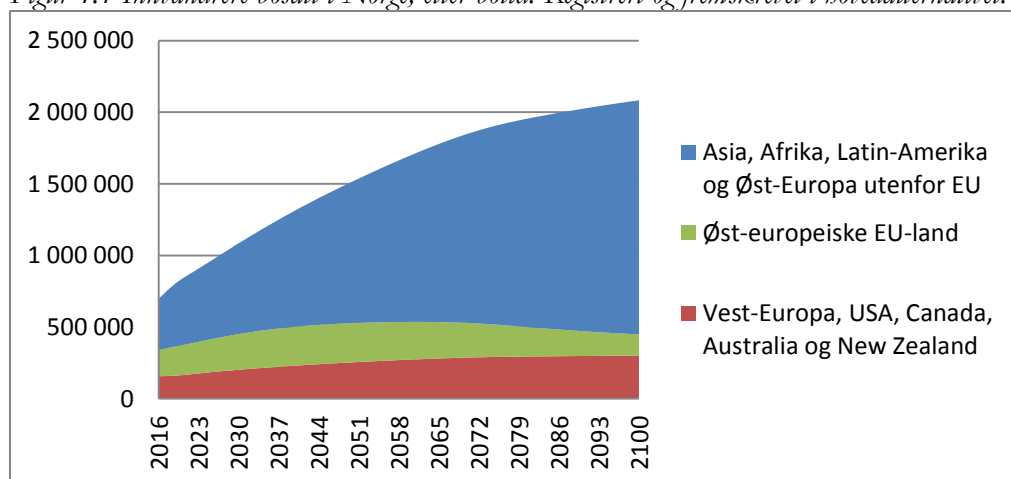
### 3. Utviklingstrekk i samfunnet som påvirker politiets oppgaveløsning

Samfunnet blir stadig mer komplekst, differensiert og omskiftelig, og politi- og lensmannsetaten er blant dem som merker dette mest i sitt arbeid. Samfunnsutviklingen påvirker både kriminaliteten og etatens oppgaver, og skaper både utfordringer og muligheter for etaten. Etterfølgende kapitler redegjør nærmere om sentrale utviklingstrekk som vil være premissgivende for politiets kompetanse og kapasitetsbehov i tiårene fremover.

### 4. Endret befolknings sammensetning og samfunnsendringer

I SSBs hovedalternativ for befolkningsfremskrivninger passerer Norge 6 millioner like etter 2030. Befolkningsfremskrivningen forutsetter en årlig nettoinnvandring i overkant av 25 000, noe som vil gi en økning i antall innvandrere fra om lag 800 000 i dag til 1,36 mill. i 2040. Dette innebærer at innvandrernes andel av befolkningen øker fra om lag 15 prosent i dag til 21,5 prosent i 2040. Figur 4.1 illustrerer registrert og fremskrevet innvandring etter tre landgrupper.<sup>9</sup>

Figur 4.1 Innvandrere bosatt i Norge, etter botid. Registrert og fremskrevet i hovedalternativet.



Kilde: SSB, tabell 11169

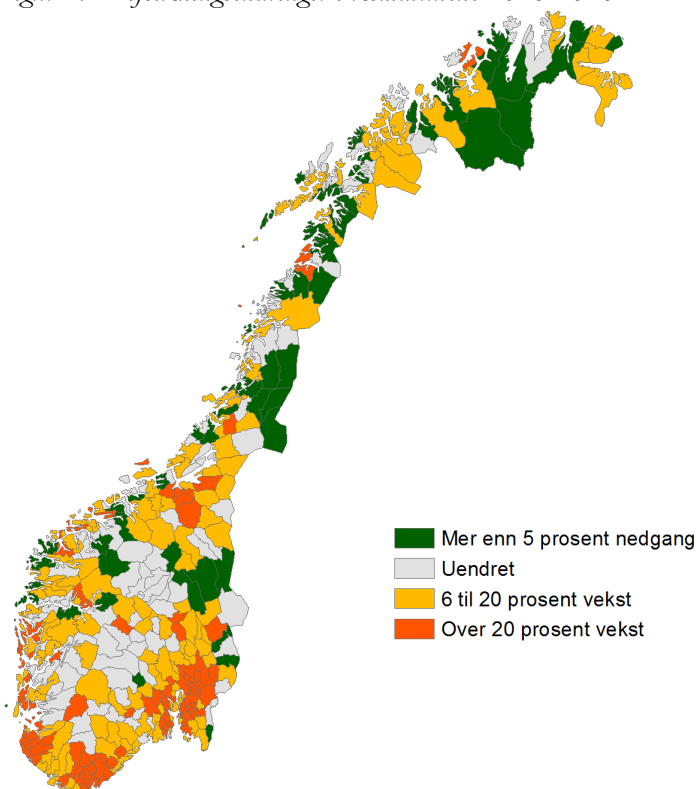
Befolkningsveksten i Norge ventes å være ujevnt geografisk fordelt, med størst vekst i sentrale strøk.<sup>10</sup> Et begrenset antall kommuner vil oppleve befolkningsnedgang, se figur 4.2. Nasjonalt forventes andelen og antall som er 80 år eller eldre å doble seg frem mot 2040. Aldringen av befolkningen forventes å øke spesielt etter 2030-2035.<sup>11</sup> I 2060 er det estimert at hver femte innbygger i Norge er minst 70 år gammel.

<sup>9</sup> Landgruppe 1 omfatter vesteuropeiske land som var med i EU før 2004 og/eller EØS og EFTA. I tillegg inngår Canada, USA, Australia og New Zealand. Landgruppe 2 består av de elleve nye EU-landene i Øst-Europa. Landgruppe 3 består av resten av verden.

<sup>10</sup> SSBs hovedalternativ. SSB understreker at anslagene for fremtidig innvandring er blant de mest usikre faktorene i befolkningsfremskrivninger.

<sup>11</sup> SSB (2016) Økonomiske analyser 3/2016. *Befolkningsfremskrivninger 2016-2100: Dødelighet og levealder*

Figur 4.2 Befolkningsendringer i kommunene 2016-2040



Kilde: SSB. Tall fra hovedalternativet

### Økende usikkerhet knyttet til migrasjon og flyktninger

Konflikter, naturkatastrofer og fattigdom får flere til å flykte og migrere. Dette påvirker politiets kompetanse og kapasitetsbehov. Det som foregår utenfor landets grenser får i økende grad innenrikspolitiske konsekvenser.

## 4.1 Sosioøkonomisk utvikling

Det er relativt små forskjeller i inntekt og levekår i Norge sammenliknet med andre land. Inntektsulikheten, som målt ved gini-koeffisienten falt fra 0,28 i 1970 til 0,23 i 1980. Fra 1980 har inntektsulikheten økt igjen.<sup>12</sup> De senere årene har også andelen med vedvarende lavinntekt økt. Andelen med lavinntekt er spesielt høy i innvandrerbefolkningen, og barn med innvandrerbakgrunn utgjør per 2017 over halvparten av alle barn i lavinntektshusholdninger.<sup>13</sup> Fortsatt innvandring og en utvikling i retning av et mer krevende arbeidsmarked tilsier at andelen med lavinntekt vil øke i årene fremover. Som følge av økt forekomst av lavinntekt blant innvandrere, er konsentrasjonen i andelen med lavinntekt særlig stor i byer på østlandsområdet.

<sup>12</sup> SSB (2016) Samfunnsspeilet 1/2016. *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten*

<sup>13</sup> SSB (2017) Nettartikkel: Barn i lavinntektshusholdninger. Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt. Lastet 11.12.2017. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>

I NAVs fattigdomsrapport forventes det at levekårsutfordringer vil vedvare, spesielt blant unge, unge voksne, enslige forsørgere og barnefamilier med innvandrerbakgrunn.<sup>14</sup> Økende forskjeller i levekår utgjør en risikofaktor, både for den enkelte, som sammenliknet med befolkningen for øvrig sliter mer med psykiske problemer og rusproblemer, og for samfunnet, gjennom blant annet kriminalitet. Personer med lavinntekt bor oftere alene og har mindre sosial kontakt, sammenliknet med den generelle befolkningen. Opplevelsen av utenforskap kan også gjøre personer sårbare for å bli påvirket i negativ retning, herunder å søke seg til ekstremistiske miljøer.<sup>15</sup>

Selv om det ikke er tydelige holdepunkter for at forekomsten av psykiske lidelser har endret seg de siste tiårene, har måten samfunnet forholder seg til psykiske lidelser endret seg. For flyktninger er forekomsten av psykiske plager betydelig høyere enn i den generelle befolkningen. Det er tidligere anslått at mer enn halvparten av de som søker om opphold i Norge har psykiske senskader som normalt vil kreve behandling. Det er begrenset kunnskap om forekomsten av psykiske lidelser i innvandrerbefolkningen.<sup>16</sup>

## 4.2 Tillit og allmenn moraloppfatning

Det norske samfunnet har høy tillit, både borgere imellom, og mellom borgere og myndigheter. Høy tillit mellom borgere styrker fellesskapets evne og effektivitet til å løse samfunnsproblemer.<sup>17</sup> I Norge er velferdsordninger og velferdssystemet basert på tillit, noe som også gjør det sårbart for misbruk. Studier og spørreundersøkelser indikerer at unge har noe høyere aksept for trygdesvindler enn eldre.<sup>18</sup> Svart arbeid formidles gjerne via kollegaer, nabo eller bekjente, og er således smittsomt og kan bidra til å normalisere svart arbeid. I en undersøkelse om svart arbeid gjennomført for Skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi i 2016 oppgav 10 prosent at de hadde kjøpt svart arbeid i løpet av de to siste årene.<sup>19</sup> Tjenestene som flest oppga å ha kjøpt svart var renholdstjenester og snekkerarbeid.

Spørreundersøkelser indikerer at de fleste i Norge ønsker å etterleve lover og regler for innbetaling av skatt. I skatteetatens holdningsundersøkelse i næringslivet for 2016 oppgav 90 prosent at bevisste unndragelser ikke kan aksepteres. Like fullt svarte 28 prosent av virksomhetene at de opplevde å konkurrere mot useriøse virksomheter. Tilbøyeligheten for unndragelsen var størst for virksomheter rettet mot privatmarkedet.<sup>20</sup>

Et godt tillitsforhold mellom politi og borgere er avgjørende for politiets evne til å utføre sine tjenester. Norsk politi har høy tillit i befolkningen. Tillitsnivået varierer imidlertid mellom grupper. I en spørreundersøkelse blant elever på videregående skole i Oslo, Akershus og Buskerud i 2017, oppgav 57 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere fra Afrika og Asia at de har

---

<sup>14</sup> NAV (2017) *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*

<sup>15</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*

<sup>16</sup> Helsedirektoratet (2015). Rapport IS-2314 *Internasjonalt perspektiv på psykisk helse og helsetjenester til mennesker med psykiske lidelser*

<sup>17</sup> Se Robert D. Putnams definisjon av sosial kapital. [https://snl.no/sosial\\_kapital](https://snl.no/sosial_kapital)

<sup>18</sup> Opinion (2011) Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2011. Opinion, 2011, Madsen, M. B., Jacobsen, S. og Jensen, S (2011) Socialt bedrageri. En litteraturstudie. SFI rapport 11:33, København. Proba samfunnsanalyse (2013) *Trygdesvindler i Norge. En kartlegging av fem stønadsordninger.*

<sup>19</sup> Opinion (2016) Undersøkelse om svart arbeid 2016. Gjennomført for Skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi.

<sup>20</sup> Skatteetaten (2016) Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko



tillit til politiet, sammenliknet med 78 prosent blant etnisk norske.<sup>21</sup> Innvandring, integrering og tillit ble behandlet i Brochmannutvalget, som blant annet legger til grunn at tillit er ofte et resultat av samhandling, felles arenaer og felles problemløsning. Utvalget peker på at jo mer skillelinjer av økonomisk, kulturell og religiøs art overlapper, jo mer utfordrende blir det å opprettholde tilliten i samfunnet: "(...) *Det (blir) vanskeligere å opprettholde en opplevelse, på tvers av grupper i befolkningen, av «å være i samme båt»*".<sup>22</sup>

### 4.3 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

#### Kultur og språkkompetanse

Økt innvandringsbefolkning tilsier at politiet får behov for mer kultur- og språkkompetanse, herunder økt behov for tolke- og oversettingstjenester. Brochmannutvalget fremhever nødvendigheten av kulturell kompetanse i etater som møter individer med minoritetsbakgrunn: "*Slike tiltak vil være helt sentrale for at innvandrere skal kunne utvikle tillit og en opplevelse av tilhørighet*".<sup>23</sup>

Tilstrømningen av migranter og flyktninger i 2015 avslørte viktigheten av å ha nok kompetanse, kapasitet og fleksibilitet til å skalere opp bemanning innen yttergrensekontrollen, mekanismer for midlertidig relokalisering av asylsøkere, returer og samarbeid med tredjeland om begrenning av migrasjonsstrømmer til Europa. En del flyktninger vil også kunne være traumatiserte og bære i seg et voldspotensial som på ulike måter kan true samfunnssikkerheten. Videre kan innvandring bidra til mobilisering av høyre-radikale holdninger og gi grobunn for hatkriminalitet.<sup>24</sup>

#### Økende sosioøkonomisk forskjeller og politiet som siste instans

Forbrukslån og kredittkortgjeld har vokst raskt de siste årene, og antall personer med betalingsanmerkninger har økt med 30 prosent i perioden 2009-2016. Sakstilfanget for den sivile rettspleien har økt med 45 prosent i perioden 2007-2016, og betalingsmoralen ser ut til å være synkende i forhold til tidligere generasjoner.<sup>25</sup> Dersom denne utviklingen fortsetter, kan det medføre en enda større økning i antall saker hos namsmannen.

Økende forskjeller i levekår utgjør en risikofaktor, både for den enkelte og for samfunnet, gjennom blant annet økt risiko for kriminalitet. Aktivitetene til, og effektene fra andre aktører som er sentrale i det forebyggende arbeidet, som eksempelvis kommuner, barnevern, NAV og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og statlige tilsyn, slår direkte inn på politiets oppgavemengde. Sammen med andre etater må politiet bidra som kunnskapsaktør og gjøre seg kjent med levekårsutvikling og andre risikofaktorer som kan skape sosiale problemer i lokalmiljøer. Tendenser til ghettofisering med tilhørende økning i enkelte grupperingers evne og vilje til å begå grove voldshandlinger vil påvirke politiets kapasitet. Politiets innsats må også rettes mot forbrytere i den andre enden av den sosioøkonomiske skalaen, herunder hvitsnippforbrytelser, slik at det ikke etableres fristeder for enkelte deler av befolkningen.

#### Tilliten i samfunnet

Politiet har og er avhengig av høy tillit og forankring i befolkningen. Høy tillit er en vesentlig faktor som muliggjør effektiv utførelse av samfunnsoppdraget.<sup>26</sup> Dersom denne faktoren

<sup>21</sup> NRK (2017) Nettartikkel. Lav tillit til politiet blant innvandrerungdom. Lastet 11.12.2017

<https://www.nrk.no/norge/lav-tillit-til-politiet-blant-innvandrerungdom-1.13710856>

<sup>22</sup> NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring, s. 184

<sup>23</sup> NOU 2017:2. Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring, s. 185

<sup>24</sup> Politidirektoratet (2015) *Politiets omverdensanalyse 2015*

<sup>25</sup> Samlet inkassogjeld har i perioden 2007-2016 økt fra 20 milliarder til 44 milliarder.

<sup>26</sup> Politidirektoratet (2016) *Politiets Innbygger undersøkelse 2016*

påvirkes negativt, vil dette gå ut over effektiviteten og kvaliteten i politiets arbeid. At befolkningen stoler på politiets handlinger og at de avgjørelser som fattes, er riktige, er avgjørende. Fall i tilliten vil kunne føre til at politiets avgjørelser ikke respekteres, at færre ønsker å forklare seg for politiet, at færre tar kontakt, eller at enkelte tar saken i egne hender.

At politiet skal virke i samspill med befolkningen er ett av politiets grunnprinsipper. Med en utvikling hvor samfunnet blir mer heterogent, må politiet ha kompetanse og kapasitet til å samhandle med alle lag i befolkningen. Dette fordrer blant annet kulturkompetanse til å vurdere hvilken væremåte som inviterer til dialog. Analyser viser at fremtoning og væremåte kan være like viktig for resultatet som det innholdsmessige.<sup>27</sup>

### **Psykiske lidelser**

Forekomsten av psykiske lidelser blant domfelte i fengsel er betydelig høyere enn i befolkningen for øvrig.<sup>28</sup> Økt forekomst av psykiske lidelser i befolkningen vil kunne generere økt ressursbehov fra politiet innenfor flere områder, både med hensyn til kriminalitet og sikkerhetstiltak. Det har vært en utvikling de senere år hvor politiet har fått flere oppdrag knyttet til psykisk helse. Flere alvorlige kriminelle handlinger er foretatt av personer der det kan være behov for å avklare om det foreligger psykiske lidelser som medfører strafferettslig utilregnelighet. Dette er avgjørende for utfallet av straffesaken og for hvilke sanksjonsmuligheter samfunnet har overfor vedkommende.

---

<sup>27</sup> Rønneberg, Kari Gresvik (2008) *Politisamtaler med publikum. Språkebruk som hemmer eller fremmer god kommunikasjon*. Dr. philos.-avhandling. Politihøgskolen.

<sup>28</sup> Cramer, Victoria (2014) *Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels og rettspsykiatri Helseregion Sør-Øst. Kompetansesenterets prosjektrapport 2014-1. Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*. Oslo universitetssykehus HF

## 5. Teknologiutviklingen

Teknologisk utvikling og samfunnsendringer er tett sammenvevd, og den teknologiske utviklingen griper inn i en stadig større del av dagliglivet vårt og skaper varige endringer i arbeidsmarkedet. Teknologiutviklingen bidrar også til endret adferd, både på individnivå og på samfunnsnivå.<sup>29</sup> Økt teknologisk anvendelse og avhengighet skaper nye muligheter, men også nye sårbarheter og utfordringer. Kriminelle er innovative og tar tidlig i bruk ny teknologi. Digitale hjelpemidler og digital kriminalitet senker terskelen for å starte opp og drive egen kriminell virksomhet, med verden som nedslagsfelt.

En bred omtale av trender, muligheter og utfordringer som følger av teknologiutviklingen finnes i flere rapporter.<sup>30</sup>

### 5.1 Automatisering, robotisering og digitalisering

Automatisering, robotisering og digitalisering effektiviserer stadig flere næringer. Roboter øker i anvendelse og gir nye muligheter. Ubemannede, autonome systemer er allerede utbredt i flere hverdagsartikler som gressklippere, støvsugere, droner og etter hvert selvkjørende biler. Roboter anvendes i rekrutteringsprosesser. Samspillet mellom roboter og mennesker forventes å bli mer integrert.

Utviklingen med økt automatisering, robotisering og digitalisering gir nye muligheter og utfordringer. Flere virksomheter tar i bruk virtuell (virtual reality) og "blandet" virkelighet (augmented reality) innenfor stadig flere bruksområder. Innenfor helsesektoren benyttes slike verktøy til trening i gjennomføring av kirurgiske inngrep. I politiet kan det brukes i trenings- og øvingsammenheng i politioperative disipliner. Kriminelle aktører kan også utnytte virtuell virkelighet og andre simuleringer i sine forberedelser. 3D-printing er en metode for å skape solide objekter fra digitale filer. Teknologien kan også utnyttes til kriminelle formål, eksempelvis illegale våpen og andre produkter hvor bruken er regulert.

Kunstig intelligens utfordrer allerede i dag arbeid som tidligere ble gjort av advokater, leger og rådgivere innen ulike bransjer. Det er usikkert i hvilken grad utviklingen fortrenger, endrer eller skaper nye arbeidsplasser. Behovet for digital kompetanse er imidlertid økende, og EU-kommisjonen har estimert at 90 prosent av jobbene i EU vil kreve digitale ferdigheter innen 2020.<sup>31</sup>

### 5.2 Eksponentiell økning av digital datamengde

Den digitale datamengden i verden øker eksponentielt. Med økt bruk av informasjonsteknologi i samfunnet øker også utbredelsen av elektroniske spor. Tingenes internett innebærer at en stadig større del av tingene vi omgir oss med i det daglige, blir tilknyttet internett. De blir "smarte" i den forstand at de kan kommunisere med hverandre. Sensorer samler inn informasjon fra en stadig

---

<sup>29</sup> NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*

<sup>30</sup> Se blant annet Teknologirådets rapporter om politiet spesielt og samfunnet generelt, European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (2017) *Crime in the age of technology*, Ministry of Defence UK (2014): *Global Strategic Trends – Out to 2045*, National Intelligence Council (2012): *Global Trends 2030: Alternative World*, NSM (2017) *Helhetlig IKT-risikobilde 2017*.

<sup>31</sup> NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*

større del av vår hverdag. Gjennom stordataanalyse kan mønstre og trender hentes ut fra informasjonsmengdene som genereres, og dataene kan også inngå som råmateriale i utviklingen av kunstig intelligens.

### 5.3 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

#### Dataavhengig og dataassistert kriminalitet

Informasjonsteknologien endrer hvilke lovbrudd som begås og hvordan. Nye kriminalitetsformer (dataavhengig kriminalitet) oppstår, kriminelle utvikler nye modus innen tradisjonell kriminalitet (dataassistert kriminalitet) og elektroniske spor inngår nå i nærmest enhver straffesak. Rask omstillingsevne blant kriminelle krever minst like rask omstillingsevne i politiet. Det er et kjernepunkt i vår vurdering.

Dataavhengig kriminalitet<sup>32</sup> krysser umerkelig over nasjonale grenser og det er nødvendig med både dyp, teknisk kompetanse, og godt internasjonalt samarbeid for å bekjempe og etterforske slik kriminalitet. Det samme gjelder for svært mange former for dataassistert, tradisjonell kriminalitet. Mørketallsrapporten<sup>33</sup> fra 2016 forteller om en vesentlig økning i bruk av virus og skadevare, organisert kriminalitet og direktørsvindel, utpressing gjennom kryptering av data og ID-tyverier. Enda verre er det at kun 9 prosent av bedriftene som er utsatt for uønskede hendelser rapporterer dette til politiet. Det er all grunn til å tro at tallene er minst like store for individer som blir utsatt for dataavhengig kriminalitet.

For å kunne forebygge, avverge og etterforske datakriminalitet er det behov for økt kompetanse i politi og påtalemyndighet innen informatikk og andre teknologiske fag, både i bredde og dybde. På samme måte som tradisjonell kriminalteknikk forutsetter grunnleggende forståelse for naturfag, er det nødvendig med forståelse for informatikkfaget for å forstå hvordan og hvor elektroniske spor oppstår og hvordan de skal tolkes. Denne kompetansen er også nødvendig i et forebyggingsperspektiv, herunder å forstå hvordan det er mulig å begå dataassistert og dataavhengig kriminalitet. Enhver som skal jobbe med etatens politisære kjerneoppgaver må derfor ha grunnleggende forståelse for hvordan datamaskiner, datasystemer og datanettverk fungerer. Men grunnleggende forståelse er ikke nok for å gjøre hele jobben.<sup>34</sup> Samfunnet er også avhengig av et politi som er i stand til å bekjempe dataavhengig og dataassistert kriminalitet, og en

---

<sup>32</sup> Den mest fremtredende formen for dataavhengig kriminalitet den siste tiden er løsepengevarer (ransomware). Se Europol Internet Organized Crime Threat Assessment 2017. Lastet 11.12.2017

<https://www.europol.europa.eu/iocta/2017/> ,

NCA (2016) Strategic Cyber Industry Group Cyber Crime Assessment 2016: *Need for a stronger law enforcement and business partnership to fight*

*cyber crime* Lastet 11.12.2017 <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/publications/709-cyber-crime-assessment-2016/file>

Sakene kjent som "WannaCry" og "Petya/NotPetya" er eksempler på hendelser der uønsket programkode medfører skader for milliarder av kroner, se Cyberattack cost Maersk as much as \$300 million and disrupted operations for 2 weeks: <http://www.latimes.com/business/la-fi-maersk-cyberattack-20170817-story.html>. Lastet 11.12.2017

<http://www.latimes.com/business/la-fi-maersk-cyberattack-20170817-story.html>

<sup>33</sup> Næringslivets sikkerhetsråd (2016) Mørketallsundersøkelsen 2016 - *Informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet*

<sup>34</sup> Dagens bachelorutdanning i politi inneholder 10 studiepoeng i "digital politiarbeid". Dette faget omhandler både bruk av politiets datasystemer, og utvalgte emner knyttet til informatikk og digital etterforskning. Det eksisterende tilbud til politiutdannede for å tilegne seg mer informatikkkompetanse består av videreutdanningen "Nordic computer forensics investigator (NCFI)" på 25 studiepoeng ved Politi høyskolen, samt en erfaringsbasert mastergrad i digital forensics og cybercrime investigations ved NTNU. Per oktober 2017 er det kun en person i politiet som har fullført mastergraden ved NTNU, og erfaringsberetninger fra politiansatte som har fullført NCFI er at det ikke gir tilstrekkelig kompetanse til å bekjempe dataavhengig og dataassistert kriminalitet.

etat som er i stand til å gjøre digitale kriminaltekniske undersøkelser. Dette krever en grundigere forståelse, både innen informatikk, teknologi og vitenskapelige metoder, enn det vil være mulig eller hensiktsmessig å tilby i en bachelorgrad ved PHS. Slik kompetanse er i dag tilgjengelig fra flere universiteter med spesialisering innen digital kriminalteknikk og informasjonssikkerhet på mastergradsnivå.

### **Anvendelse av stordataanalyse**

Tilgang til store datamengder og mer utstrakt bruk av dataanalyse gir muligheter til forebygging og avverging av kriminalitet. Anvendelse av forutseende analyseteknikker vil kunne bidra til en mer kunnskapsbasert polititilstedeværelse og understøtte en mer effektiv utnyttelse av politiresurser. Samtidig som teknologien gir nye muligheter, reiser den også viktige spørsmål knyttet til personvern og retten til privatliv. Kompetanse på grensedragningene mellom legalitetshensyn og effektivitetshensyn vil få økt betydning fremover.

### **Autonome enheter**

Autonome enheter stiller nye krav til politiet både i håndhevelse av bruken, og i etterforskning ved ulykker. Dagens etterforskning av trafikkulykker er fundert på en vegtrafikklovgivning som er bygget opp rundt et føreransvar. Dersom en autonom bil kolliderer kan årsaken til ulykken være feil på sensorene, algoritmene, eller at styringssystemene kan ha blitt hacket. Dette stiller helt nye krav til både lovgiving og til etatens kompetanse.

### **Økte forventninger til offentlige tjenester**

Brukernes forventninger til offentlige tjenester formes blant annet av den teknologiske utviklingen. Kommunikasjon gjennom sosiale medier, chat-funksjoner, og selvbetjentløsninger er funksjonaliteter publikum i stadig økende grad forventer.

### **Effektiviseringsgevinster**

Kapasitetsbehovet for politibetjener påvirkes av samvirket mellom menneskelige og teknologiske ressurser. Effektiviseringsgevinstene som følger av teknologiutviklingen vil gjøre politiet i stand til å etterforske og behandle flere saker med høyere kvalitet. Samtidig vil befolkningens forventninger til politiets kapasitet og kompetanse øke.

Andelen ansatte med oppgaver innenfor forvaltning og sivil rettspleie kan reduseres gjennom kraftig digitalisering. Kompetanse og nødvendige investeringer til en slik endring må sikres. Økt digitalisering av arbeids- og saksbehandlingsprosesser gir endret kompetansebehov i retning av utvikling og forvaltning av digitaliserte forvaltningssystemer.

Teknologiutviklingen stiller krav til grunnleggende teknologiforståelse innenfor samtlige funksjonsområder, herunder virksomhetsutvikling, virksomhetsstyring, operativ virksomhet, mv.

## 6. Kriminalitets- og trusselutvikling

### 6.1 Profesjonalisering av kriminalitetsutøvelsen

I store deler av den vestlige verden har den registrerte kriminaliteten falt siden midten av 1990-tallet.<sup>35</sup> Samtidig er kriminalitetsbildet i endring. Det er vekst innenfor enkelte alvorlige kriminalitetstyper, som seksualforbrytelser, organisert og grenseoverskridende kriminalitet og datakriminalitet. Kriminelle blir stadig flinkere til å søke seg frem til mulighetene som gir den største profitten og minste risikoen for å bli oppdaget.

Det foregår en profesjonalisering av kriminaliteten innenfor flere områder.<sup>36</sup> Lovlig virksomhet brukes i økende grad for å kamuflere kriminelle handlinger, som menneskesmugling, menneskehandel og arbeidsmarkeds kriminalitet. Grov økonomisk kriminalitet begås hovedsakelig gjennom forretningsvirksomhet som blander lovlige og ulovlige aktiviteter. Også hvitvasking begås i økende grad ved hjelp av profesjonelle aktører som advokater, revisorer og takstmenn.<sup>37</sup>

### 6.2 Digitale trusler og digital sårbarhet

Norge er et av de mest digitaliserte landene i verden. Dette gir store effektiviseringsgevinster, men innebærer også eksponering mot nye sårbarheter. Digitaliseringen av samfunnet har endret sårbarhetsbildet, med økt eksponering mot digitale verdikjeder. Sårbarhetsflatene øker som en konsekvens av økt avhengighet av den digitale verden, som det beskrives i NSMs helhetlige risikobilde for 2017:

*Sårbarhetsflaten øker som følge av at digitale verdikjeder blir mer uoversiktlige, og av at stadig nye enheter og prosesser kobles til internett. Utviklingen der «alt henger sammen med alt» er en strukturell samfunnsmessig sårbarhet på flere måter.<sup>38</sup>*

Trusselaktører er raske til å utvikle nye metoder, og NSM vurderer at risikoen for den digitale sårbarheten er økende. Informasjonsteknologien endrer hvilke lovbrudd som begås og hvordan. Internett visker ut nasjonalgrensene og åpner stadig nye muligheter for kriminell virksomhet. Størstedelen av bedragerier rettet mot privatpersoner begås via internett.

NorSIS beskriver i sin årlige vurdering av trusselbildet innen IKT-sikkerhet ti trusler som rammer norske privatpersoner og virksomheter: Informasjonstyveri, sabotasje, vanvare, identitetstyveri, løsepengevirus, datingsvindel, direktørsvindel, personutpressing, industrispionasje og krenkelses.<sup>39</sup>

### 6.3 Terrortrusselen

I en stadig mer globalisert verden påvirkes norsk sikkerhet av konflikter i andre verdensdeler. Det meste av terroren i verden springer ut av kriger.<sup>40</sup> Terror representerer en alvorlig trussel som

---

<sup>35</sup> The Economist (2013) Falling crime. Where have all the burglars gone? Lastet 11.12.2017

<https://www.economist.com/news/briefing/21582041-rich-world-seeing-less-and-less-crime-even-face-high-unemployment-and-economic>

<sup>36</sup> Økokrim (2015) Risikovurdering økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2015-2016

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> NSM (2017) Helhetlig IKT-risikobilde 2017

<sup>39</sup> NorSIS (2017) Trusler og trender 2017-18. Trusler i vår digitale hverdag – mot individer og virksomheter.

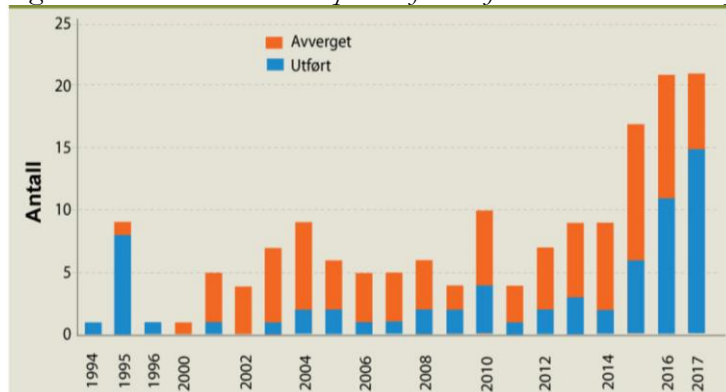
<sup>40</sup> Nesser, Peter NUPI (2017) Terror- i Europa-: IS-effekten Hvor hender det? Nr. 17 2017

rammer både tilfeldig sivil befolkning og symbolmål. Terrortrusselen er verstefallsscenarioer som trekker i retning av en grunnberedskap som tar høyde for lite sannsynlige hendelser. Gjørv-kommisjonen berørte dette i sin rapport:

*"(...) det er krevende å fullt ta inn over seg og gjennomføre tiltak knyttet til å forbinde verstefallsscenarioer, og planlegge respons på lite sannsynlige hendelser. Grunnsikring må være på plass, og i arbeidet med risiko må man ikke bare ta innover seg historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet".<sup>41</sup>*

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fører oversikt over terrorangrep utført av jihadister i Vest-Europa. Som det fremgår av figur 6.1, har det vært en markert økning i angrepsfrekvens de siste tiårene. Tallet på drepte har aldri vært høyere, og det fremholdes fra forskerhold at jihadismen vil kunne representere en langvarig trussel mot Europa.

Figur 6.1 Dokumenterte terrorplott utført av jihadister i Vest-Europa, 1994-2017



Kilde: FFIs database, sist oppdatert 1. september 2017

#### Modus operandi

Hovedtrenden i Europa er en økning i brutale terrorangrep rettet mot sivilbefolkningen hvor høye drapstall fremstår som et suksesskriterium, og hvor gjerningspersonene har mål om martyrdød. De siste års terrorangrep har vist en trend angrep gjennomføres ved hjelp av enkle virkemidler, hvorav kniv, økt og slagvåpen er hyppigst brukt. Bruk av kjøretøy rettet mot befolkningsansamlinger har økt skadepotensialet til terrorangrep begått ved hjelp av enkle virkemidler.

## 6.4 Hybride hendelser

Hybride hendelser er et begrep som tas i bruk for å beskrive en type konflikt der en aktør anvender et bredt spekter av virkemidler for å utnytte motpartens sårbarheter.<sup>42</sup> Hybride angrep kan eksempelvis anvendes der konvensjonell maktbruk medfører for store politiske omkostninger. Håndtering av hybride hendelser som rammer ulike sektorer samtidig, stiller nye krav til tverrsektorielt samarbeid og samvirke, herunder å etablere en felles situasjonsforståelse på alle beslutningsnivå i den nasjonale krisehåndteringen. Hybride hendelser kan innebære store og uoversiktlige oppgaver for politi- og lensmannsetaten.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og i nærliggende områder er i dag mer usikker og uforutsigbar enn på lenge. E-tjenesten skriver i sin åpne trusselvurdering at vi står overfor et

<sup>41</sup> NOU 2012: 14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 451

<sup>42</sup> Daltveit, Egil m.fl. (2010) *Trender i militære operasjoner*. FFI-rapport 2010-00692. Forsvarets forskningsinstitutt.

militært styrket og sikkerhetspolitisk selvsikkert Russland, med økt vilje til å bruke makt for å hevde interessene sine.<sup>43</sup>

## 6.5 Sårbarhet knyttet til sjøgrense

Norge har en lang kyst med mange anløpssteder og med et stort antall fartøy fra non-Schengen land. Klimaendringer tilrettelegger for økt skipstrafikk mellom Europa og Asia gjennom Nordøstpassasjen. Det kan øke trafikken ytterligere. Den norske grensekontrollen på sjø er basert på stikkkontroller. Sjøgrensen kan bli brukt til transport av ulovlige varer og tjenester, samt ulovlig migrasjon

## 6.6 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

### Bekjempelse av profesjonalisert kriminalitetsutøvelse

Det har vært en vekst i saker hvor kriminelle nettverk begår systematisk skatte- og avgiftskriminalitet eller trygdebedrageri under dekke av legal virksomhet. Det blir derfor viktig å kunne identifisere det organiserte bak enkeltsaker som hver for seg fremstår som mindre alvorlige. Den mest effektive kriminalitetsbekjempelsen er å oppdage og stanse slik virksomhet på et tidlig stadium, gjerne i samarbeid med andre offentlige etater. Dette vil kreve metoder for etterretning og analyse, nært samarbeid med andre offentlige etater og en effektiv "verktøykasse".

Profesjonelle kriminelle forårsaker ofte store komplekse saker som ofte har forgreninger til utlandet. Etterforskningskritt i utlandet er tids- og ressursdrivende.<sup>44</sup> I tillegg er profesjonelle kriminelle svært mobile innenfor landets grenser og vil finne nye arenaer der de ikke møter motstand. Aktiv bekjempelse av slik virksomhet krever dermed også samarbeid på tvers av politidistrikt.

Videre ser man en tendens til at kriminelle beveger seg inn på nye arenaer, for å generere og hvitvaske utbytte fra tradisjonell organisert kriminalitet, herunder handel med verdipapirer, virtuell valuta og investeringer i multinasjonale selskaper. Norge er attraktivt som transitland for hvitvasking av penger, ved at landets troverdighet blir forsøkt utnyttet for å redusere mistanke.

### Digitale trusler og digital sårbarhet

Politiets innbyggerundersøkelse viser at innbyggerne er usikre til politiets evne til å håndtere internettkriminalitet (trakassering, identitetstyveri og nettsvindel). Andelen som bekymrer seg for svindel på internett eller identitetstyveri er også relativt høy.<sup>45</sup> Det vises til kapittel 5.3 for en nærmere beskrivelse av politiets kompetansebehov knyttet til digitale trusler .

### Økt responskvalitet mot terrorhandlinger

Politidistriktenes kompetanse og kapasitetsbehov med hensyn til terrorhandlinger, må vurderes i lys av handlingsplikten, samfunnets forventninger til politiets rolle og funksjon, og tidsperspektivet i fasen der den dødelige vold pågår. Den lokale kompetansen må være adekvat og stå i forhold til de oppdrag som lokalt innsatspersonell kan påregne å måtte håndtere i en akutt og innledende fase. Flere av de gjennomførte terroraksjoner i Europa de siste tre år viser behovet for tilstrekkelig responskvalitet, også på lokalt nivå.

---

<sup>43</sup> Forsvarets etterretningstjeneste (2017) Fokus 2017 *Etterretningstenesta si vurdering av aktuelle trygging utfordringar*

<sup>44</sup> NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden*, s. 134

<sup>45</sup> Politidirektoratet (2016) *Politiets Innbyggerundersøkelse 2016*



### **Styrke forutsetninger for å håndtere hybride hendelser**

Norsk politi er ansvarlig myndighet for enhver krisehåndtering inntil regjeringen beslutter noe annet. Håndtering av hybride hendelser som rammer ulike sektorer samtidig, stiller nye krav til tverrsektorielt samarbeid og samvirke, herunder å etablere en felles situasjonsforståelse på alle beslutningsnivå i den nasjonale krisehåndteringen.

Det siste vil bety at både distriktene, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet må besitte felles forutsetninger for å tolke og forstå hva som skjer for å sikre felles situasjonsforståelse.

### **Objektsikring**

Terrortrusselen øker behovet for sikring av skjermingsverdige objekter og kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Med et forhøyet trusselnivå vil behovet for politivakthold på nøkkelobjekter øke. I en hevet beredskapssituasjon, med en sikkerhetspolitisk overbygning, vil det med stor sannsynlig foreligge en samtidskonflikt knyttet til bruk av Forsvarets styrker til sikring av sivile objekter. En mest mulig effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet og kompetanse fordrer at de nødvendige systemer er på plass. Det er i denne sammenheng viktig at det utarbeides prioriteringer for hvilke objekt som skal ha prioritet.

### **Nasjonal krisehåndtering**

Gitt det trusselbildet som tegnes for de neste tiårene bør etaten ha nasjonal krisehåndteringsevne med kapasitet og fullmaktskompetanse og kunnskap til å håndtere akutte nasjonale hendelser. De fullmakter, ansvar, oppgaver, krav og forventninger som fremkommer av politiloven er i liten grad definert og delt mellom distriktene, Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det kan medføre uavklarte forhold i kommandokjeden over distriktsnivået. I en akutt fase av en krise vil det normalt kreve hurtighet på følgende forhold:

- etablere en situasjonsforståelse (hendelse, trussel, risiko og konsekvens),
- identifisere adekvate tiltak,
- utstede operasjonsordrer innenfor det tidsvindu som situasjonen krever.

En mest mulig effektiv utnyttelse av eksisterende kapasitet og kompetanse fordrer at de nødvendige systemer er på plass. Arbeidsgruppen vurderer at kapasiteten og kompetansen til nasjonal krisehåndtering må styrkes. Videre må samarbeidet med Forsvaret og muligheter til bistand fra Forsvaret forenkles, fastlegges og klargjøres. Et godt samarbeid med Forsvaret er grunnleggende for effektiv utnyttelse av statens samlede beredskapskapasiteter.

### **Sårbarhet knyttet til kompetanse og kontrollkapasitet på Schengen-sjøgrense**

Det forventes ikke at ubalansen mellom antall skipsanløp og antall polititjenestemenn til grensekontroll vil endres vesentlig fremover. En kunnskapsstyrt tilnærming til hvilke objekter som skal underlegges fysisk kontroll, vil fortsette å være viktig for å redusere sårbarheter knyttet til Norges sjøgrense.

### **Trening og øvelser**

Politiet mangler både kapasitet og kompetanse for å kunne benytte trening og øvelser til utvikling og læring. Arbeidsgruppen mener det særlig er behov for en mer strategisk tilnærming til gjennomføring av pålagte øvelser, fagplaner og obligatorisk opplæring. Det er behov for langsiktig og strategisk planlegging med utgangspunkt i mål som er lederforankret.

Videre må trening og øvelser i større grad avpasses lokale forhold, eksempelvis ut i fra hvor lenge innsatspersonell må stå i et oppdrag før de kan forvente bistand. I dette bør det ligge en aksept for ulikhet i responskvalitet basert på ulike lokale spesielle behov basert på f.eks. geografi, demografi, spesielle objekt eller oppdrag.

## 7. Kriminalpolitisk utvikling

Norge har høy rettssikkerhet. Økt velstand i befolkningen trekker i retning av økte forventninger og etterspørsel etter tjenester som er et offentlig ansvar<sup>46</sup>. Politiets kompetanse og kapasitetsbehov påvirkes også av hvilke saks- og temaområder som får økt oppmerksomhet i samfunnet. En utvikling hvor flere områder og detaljer i samfunnet blir regulert av lover og direktiver og hvor interesser i økende grad formuleres som rettskrav, bidrar til økt rettsliggjøring. Dette vil kunne påvirke politiets kompetanse- og kapasitetsbehov.

Endringer i samfunnsutviklingen og normsetting kan føre til at forhold omdefineres fra å tilhøre den private sfære til å tilhøre rettssystemet. Dette skiftet har blant annet omfattet familievoldssaker, hvor antall saker i rettssystemet har økt betydelig. Tilsvarende vil kunne skje innenfor andre områder. Motsatt, vil legalisering av tidligere kriminelle handlinger/forhold lette arbeidsbyrden til etaten.

Digitaliseringen og såkalt "big data" gir større muligheter til oppklaring av saker, men også større forventninger til politiets bruk av teknologien. Det er elementer ved teknologiutviklingen som bidrar til å synliggjøre borgernes rettigheter, og som kan påvirke folks tilbøyelighet til å anmelde og til å formulere rettskrav. Deling av erfaringer gjennom eksempelvis sosiale medier kan bidra til å bevisstgjøre stadig flere om sine rettigheter og muligheter. Dette vil i flere tilfeller være en ønskelig utvikling som kan bidra til å redusere mørketall, men som også vil påvirke politiets kompetanse og kapasitetssituasjon. Digitaliseringen bærer også med seg endrede forventninger og krav til det offentlige med hensyn til deling og deltakelse. Det forventes at politiet utnytter mulighetene som den teknologiske utviklingen tilbyr, eksempelvis at stjålet gods med GPS-sporing blir fulgt opp av politiet.

Endringer i straffeprosessuelle rettigheter vil kunne få innvirkning på politiets samlede kompetanse og kapasitet. Forslaget til ny straffeprosesslov har eksempelvis flere kapasitetsdrivende virkninger, herunder a) skjerpede frister bl.a. strengere krav til varetekt, og håndtering av bevis og tvangsmidler, og b) utvidet rett til kontradiksjon for sakens parter. Eksempelvis innebærer forslaget § 3-12 at det skal oppnevnes forsvarer ved politiavhør når den mistenkte kan bli idømt ubetinget fengsel, samfunnsstraff eller ungdomsstraff. Dette vil øke kapasitetsbehovet siden det erfaringsmessig medfører mer tidsbruk når forsvarer skal involveres, og det vil kunne medgå mer tid på stedet for å vurdere mulig straff.<sup>47</sup> Mangel på forsvarer vil videre kunne føre til at avhøret blir en nullitet.<sup>48</sup> Et annet eksempel er forslaget om at ulovlig ervervede bevis ikke skal kunne føres for domstolene jf. § 8-5. Ettersom det er påtalemyndigheten som har bevisbyrden i straffesaker må påtalemyndigheten kunne bevise at bevis er innhentet på lovlig vis. Kompetanse og kapasitet til å innhente og dokumentere lovligheten av bevis vil kunne bli avgjørende i fremtiden.

---

<sup>46</sup> Meld. St. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017*.

<sup>47</sup> Det er åpning for at mistenkte kan gi skriftlig avkall på forsvarer jf. forslaget § 3-21. Dette vil dog ikke gjelde i alle saker, jf. opplisting i § 3-21 annet ledd. Mistenkte vil ikke kunne gi avkall på forsvarer der vedkommende pågripes, eller i saker der fornærmede har krav på bistandsadvokat. Dette vil kunne være aktuelt ved f.eks. ran, voldtekter og ved familievold.

<sup>48</sup> NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov – lovforslag § 8-5*.

## 7.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

### **Økt rettighetsorientering**

En økt rettighetsorientering i deler av samfunnet, kombinert med lavere tillit, med lavere terskel for å påklage, anke og undersøke saker, vil påvirke politiets kapasitet. Et samfunn som er mer rettighetsbasert krever økt juridisk kompetanse i alle deler av politiets oppgaveportefølje. Rettighetssamfunnet vil kreve notoritet og sporbarhet i alle ledd. Berørte vil ha tilgang til kapasiteter i form av økonomi og tid, som kan overgå politiets kapasitet. Det er ikke kapasitet til å løse alle saker. Behovet for tydelige kunnskaps/etterretningsbaserte føringer på hva som skal prioriteres vil øke.

### **Økt rettsliggjøring**

Endringer i samfunnsutviklingen og normsetting kan føre til at forhold omdefineres fra å tilhøre den private sfære til å tilhøre rettssystemet. Dette vil kunne påvirke politiets kompetanse og kapasitet.

### **Straffeprosessuelle endringer**

Endringer i lov eller gjennom rettspraksis kan ha flere kapasitetsdrivende virkninger.

## 8. Klimautvikling og miljøutfordringer

### Klima og naturhendelser

Med naturhendelser menes for eksempel ekstremvær, flom, skred og skogbrann. Klimaet er i endring og flere klimamodeller peker på en mulig trend med flere ekstremværhendelser. Utviklingen gjør at politiet i en beredskapssammenheng kan forvente mer av ulike typer naturhendelser.

Nye miljøkrav vil kunne føre til nye straffebud. Forventningene til politiets håndtering av forurensning, klimakriminalitet<sup>49</sup> og dyrevelferd vil kunne forventes å øke. Større allmenn bevisstgjøring av naturvern, vil kunne generere økt saksmengde.

Klima- og miljøutfordringene globalt vil også kunne påvirke migrasjonsstrømmene til Norge. Naturkatastrofer, tørke og flom driver flere mennesker på flukt. Det forventes en kraftig økning i antall personer som ikke vil kunne vende tilbake til områdene de kommer fra grunnet økende havnivå, jorderosjon og ødeleggelser av ulik karakter. Klimaflyktninger kan gi økt migrasjon til Norge.

### 8.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

#### Flere miljøsaker

Det vil kunne forventes ytterligere fokus på miljø. Økt press på sårbare naturtyper, økt kunnskap om følger av forurensning, vil kunne føre et større behov for kompetanse og kapasitet innenfor miljøsaker, herunder vurderinger av alvorlighetsgrader. Til sistnevnte er det sentralt med et godt samarbeid med relevante fagmyndigheter.<sup>50</sup> Et godt samarbeid med andre aktører/etater, fordrer også tett kompetanseoppfølging av aktører som er tildelt begrenset politimyndighet.

#### Redningstjeneste

Flom og ekstremvær krever ofte polititilstedeværelse som kan pågå over lang tid. Dette vil påvirke politiets kompetanse og kapasitet, og stille krav til politiets samarbeid med andre blålysetater og frivillige beredskapsorganisasjoner.

#### Klimaflyktninger

Klimaendringer og naturkatastrofer driver mange på flukt og er en driver for migrasjon.

---

<sup>49</sup> Dette begrepet er ment å dekke skadelige aktiviteter som kan påvirke klima – f.eks. juks med klimakvoter, juks med utslippsmåling samt ulovlig utslipp av klimagasser

<sup>50</sup> Høyesterett har i en rekke avgjørelser pekt på at miljøsaker skal prioriteres.

## 9. Effektivisering

De siste tiårene har vært gunstige for norsk økonomi, og omfanget av offentlig tjenesteproduksjon har økt betydelig over mange tiår. Drivkrefter for denne oppgangsperioden har vært innfasing av oljepenger og en sterk vekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder. I tiårene fremover brytes denne trenden. Oljeinntektene og avkastningen fra statens pensjonsfond utland anslås lavere enn før, og økt levealder vil medføre økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. I sum reduseres det økonomiske handlingsrommet og det vil bli stadig viktigere å utnytte fellesskapets ressurser best mulig.<sup>51</sup> Dette betyr at politiet ikke kan regne med at kompetanse- og kapasitetsbehovet kan løses gjennom tilførsel av nye ressurser alene. Det vil også være nødvendig å optimalisere utnyttelsen av eksisterende kapasitet, kompetanse og arbeidsmetodikk. Dette fordrer at politiet har tilstrekkelig fleksibilitet til å tilpasse seg endrede behov. Effektivisering innebærer at man kan gjøre det samme for en lavere kostnad eller å gjøre mer for samme kostnad. Teknologiutviklingen tilrettelegger for en rekke effektiviseringer. Staten må derfor settes i stand til å utnytte effektiviseringspotensialet som følger av teknologiutviklingen, og som kan bidra til store arbeids- og kostnadsbesparelser.

Andre tiltak som sikrer høy kapasitetsutnyttelse er effektivt samarbeid mellom forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer. Ved verstefallsscenarioer vil politiet i større grad planlegge med beredskapsressursene fra Forsvaret, Sivilforsvaret mv. Dette for å sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes på best mulig måte. Videre vil betydningen og nødvendigheten av kunnskaps- og risikobaserte prioriteringer av politiets ressursinnsats vil øke.

### 9.1 Konsekvenser for politiets oppgaveløsning

Politiet må gjøres i stand til å utnytte effektiviseringspotensialet som følger av teknologiutviklingen. Nødvendige investeringer må på plass for å sikre gode effektive digitaliseringsløsninger. Det er en forutsetning for å kunne ta ut effektiviseringsgevinster. Politiet må samtidig, i kraft av sin rolle, sikre at effektivisering ikke går på bekostning av rettsikkerheten.

#### **Digitaliseringspotensial innenfor forvaltning og den sivile rettspleien**

Det er identifisert et stort potensial knyttet til digitalisering og automatisering av arbeidsprosesser innenfor den sivile rettspleien og innenfor flere av forvaltningsoppgavene. Dette er områder som i dag har store volumer kombinert med mange manuelle og tidkrevende prosesssteg, samt oppgaver som kjennetegnes av stram regulering, liten grad av skjønn og et sterkt behov for rettsikkerhet og likhet i oppgaveutførelsen. Oppgavene er derfor godt egnet til automatisering og digitalisering. Denne type løsninger vil kreve kompetanse knyttet til omstilling og endring av arbeidsprosesser, samt utvikling og forvaltning av digitaliserte forvaltningssystemer.

Det vurderes også å være et effektiviseringspotensial innenfor flere av politiets forvaltningsgjøremål, herunder våpenforvaltningen. Det er imidlertid stor bredde i forvaltningsoppgavene. Effektiviseringspotensialet forventes å være lavere innenfor områder som førstelinje pass og utlendingskontroll.

I tillegg vil digitalisering også kunne ha stor betydning innenfor operative disipliner, eksempelvis gjennom bruk stordataanalyser og bruk av virtuell virkelighet til trening og øvelser.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Meld. St. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017*.

<sup>52</sup> For en nærmere omtale av teknologiutvikling, se kapittel 5.

## 10. Illustrasjon på nåtids og fremtidsbehov

I det påfølgende gis noen eksempler på den type kompetanseprofiler politiet vil trenge langt flere av i tiden som kommer. Etaten har få slike ressurser og er langt fra å dekke både dagens og ikke minst fremtidens kapasitetsbehov.

### 10.1 Kompetanse for å bekjempe cyberkriminalitet

Laptops, mobiltelefoner, nettbrett, GPSer, sensorteknologi, smartklokker, selvkjørende biler, droner, roboter og smarte kjøleskap og brødrister. Den nye teknologien vi omgir oss med, danner en ny virkelighet – cyberspace. Byggesteinene i denne virkeligheten er bits og bytes, programkode, og enhetene er små og store datamaskiner med prosesseringskraft. Internett er infrastrukturen – veiene – som alle de forskjellige enhetene bruker til å kommunisere. Antall tilknyttede enheter er forventet å stige til godt over 20 milliarder innen 2020. Alle disse enhetene kan benyttes til å begå kriminalitet, og de kan inneholde spor som kan vitne om noe kriminelt. Denne utviklingen gjør at datagrunnlaget i dag er vesentlig større i alle saker enn det var før. Fingeravtrykk vil fremdeles være relevant i politiets arbeid, men de er ikke lenger like vesentlig. Det er vesentlig flere elektroniske spor i en sak enn det er fysiske spor, og som bevis er de sikrere og mer objektive enn både avhør og mange av de fysiske sporene. Akkurat som det kreves en dyp medisinsk kompetanse for å undersøke et lik, vil datakrim-etterforskeren måtte ha dyp kompetanse innen informatikk og datateknikk for å forstå, få tilgang til og kunne undersøke digitale enheter og elektroniske spor. Eksempler på oppgaver kan være å forsere koder og speile harddisker for å sikre bevis, etterforske hvordan et datainnbrudd er begått, hvordan overgrepbilder har blitt delt og til hvem, etterforske spredning av barnepornografi eller finne ut med sikkerhet at en mobiltelefon var på et bestemt sted til en bestemt tid.

Etterforskning av trafikkulykker når biler og busser kan kjøre av seg selv krever en helt annen kompetanse enn når kjøretøyene var rent mekaniske, hvor forståelse for de algoritmene som styrer bilens valg er vesentlige. Det samme vil være tilfelle ved ulike former for cyber-terror hvor systematiske angrep eller bruk av datavirus setter en kraftstasjon, en oljeplattform, et sykehus eller Oslo Børs ut av drift.

I nær fremtid kan det også bli aktuelt å utøve politimakt gjennom Cyberspace. For eksempel kan det bli aktuelt for politiet å elektronisk gripe inn i styringssystemet til en selvkjørende bil for å stanse noen som ikke vil stoppe for kontroll eller har utført en kriminelle handling. Ulike inngrep som beskrevet over vil kreve en annen type kompetanse, teknologikunnskap og en metodeforståelse enn det politihøgskolen kan og bør levere i en treårig generalistutdanning.

Kompetansebehovet dreier seg om dyp forståelse innenfor informatikk og datateknikk, og spesielt innen

- Systemarkitektur og programmering
- Nettverkskommunikasjon og nettverkssystemer
- Informasjons- og systemsikkerhet
- Kryptografi og biometri
- Robotikk, automasjon og innebygde systemer
- Analyse og algoritmer

## 10.2 Kompetanse for å bekjempe økonomisk kriminalitet

### **Finansiell etterforskning – Finansielle spor som bevis for straffeskyld**

Det er i politiet generelt for lite kunnskap om hvordan økonomisk informasjon kan benyttes som bevis for straffeskyld, særlig i saker som ikke handler om økonomisk kriminalitet. Mange straffbare forhold er økonomisk motivert, for eksempel narkotikakriminalitet, smugling og annen vinningskriminalitet samt ulike typer organisert kriminalitet. Økonomisk informasjon i form av finansielle spor vil i slike saker ofte være nyttig for å bevise at det straffbare forholdet er begått. Dette kan dreie seg om ulike typer økonomiske beregninger (som f.eks. privatforbruks- eller kontantstrømanalyser) eller enkeltstående finansielle opplysninger som man med riktig faglig bakgrunn kan se bevisverdien av, for eksempel betydningen av ulike typer transaksjoner eller kunnskapen om hvor og hvordan økonomisk aktivitet setter spor. En side av dette er også evnen til å se hva som avviker fra vanlig eller lovlig oppførsel i næringslivet eller innenfor aktuelle bransjer, og generelt høy regnskapskompetanse i saker hvor legal og illegal virksomhet er blandet sammen. I denne sammenhengen er det en utfordring at man i politiet både har for lite fokus på nytten av finansiell etterforskning og at man i begrenset grad har kompetanse til å identifisere og nyttiggjøre seg finansiell informasjon.

### **Økonomisk informasjon som bevis for omfanget av straffbare forhold til bruk i straffutmåling og inndragning av utbytte**

En av politiets uttalte målsettinger er at kriminalitet ikke skal lønne seg. Økonomifaglig kompetanse er ofte avgjørende for å kunne benytte tilgjengelig informasjon – og ikke minst for å vite hvor slik informasjon kan finnes – til å beregne omfanget av et straffbart forhold. Dette er ikke minst viktig for straffutmåling og inndragning. Det har i mange år vært økt fokus på inndragning, men det inndras ikke utbytte fra straffbare handlinger i tilstrekkelig grad. Et element i dette er identifisering og beregning av hvilke beløp som skal inndras. Her mangler det kompetanse og kapasitet for å få dette slagkraftig.

Generelt bemerkes det at ansatte med økonomikompetanse bør inngå som en integrert del av etterforskningen og ikke kun benyttes som underleverandører på spesifikke oppdrag. Dette er viktig for å sikre at relevante hypoteser identifiseres, at man evner å se aktuelle kilder for innhenting av informasjon og at bevisene settes inn i sammenhengen på en god måte. Av konkrete etterforskningsskritt nevnes særlig avhør, hvor økonomifaglig forståelse og kunnskap vil kunne gjøre mange avhør bedre, samt planlegging og gjennomføring av ransaking for å sikre best mulig kvalitet og relevans, samt gjennomgang av beslag og annen innhentet informasjon. En bedring av situasjonen vil kreve både økt tilgang på økonomifaglig kompetanse og vilje til å la etterforskningen foregå i integrerte, tverrfaglige etterforskingsmiljøer – for å oppnå best mulig kvalitet og effektivitet. Behovet for kompetanse, både kvalitativt og kvantitativt, ligger på et helt annet nivå enn hva PHS kan – og bør – tilby.

## 10.3 Tre fremtidsscenarioer

Arbeidsgruppen har skissert tre scenarioer, som med utgangspunkt i elementer fra utviklingstrekkene i de foregående kapitlene, illustrerer bredden i usikkerhetsintervallet som politiet må forholde seg til.

### **Scenario 1: "Medvind"**

Samfunnet blir mer harmonisk, og politiets får samtidig vide rammebetingelser til å løse sitt samfunnsoppdrag.

- *Samfunnsutvikling*

Befolkningsveksten er svakt økende, arbeidsledigheten stabilt lav og det er liten inntektsforskjell mellom folk. Kriminalpolitiske endringer har redusert politiets kapasitetsbehov innenfor narkotikasaker, og teknologiutviklingen har redusert politiets kapasitetsbehov innenfor trafikksikkerhetsarbeidet.

- *Trusselutvikling*

Det er redusert kriminalitet i Norge. Kriminaliteten begås hovedsakelig av omreisende, men begrenser seg til mindre alvorlige lovbrudd. Økt modenhet i befolkningen med hensyn til IKT-sikkerhet har, i tillegg til mer sofistikerte teknologiske sikringstiltak, redusert sårbarheten for datakriminalitet. Terrortrusselen er redusert, men risikoaksepten i samfunnet er lav.

- *Klimautvikling*

Klimautviklingen har ikke medført økt hyppighet av ekstremvær for Norge. Norge mottar også få klimaflyktninger.

- *Effektivisering*

Ytterligere organisasjonsendringer, spesialiseringer og digitalisering har frigjort årsverk som har blitt brukt til å dekke befolkningsøkningens behov for normale politisære tjenester. Politiet har vært en budsjettvinner de siste tiår.

### **Scenario 2: "Blandet drops"**

Utviklingstrekkene trekker i ulike retninger med hensyn til politiets kompetanse- og kapasitetsbehov.

- *Samfunnsutvikling*

Stabilitet preger den demografiske utviklingen, men det er økte inntektsforskjeller og stigende arbeidsledighet, blant annet som følge av en teknologiutvikling som har fortrenget stadig flere arbeidsplasser. Tilliten i samfunnet har blitt redusert, både mellom folk, og mellom borgere og myndigheter. Økende ulikhet har økt polariseringen og konfliktnivået i befolkningen.

- *Trusselutvikling*

Terrortrusselen er stabilt moderat. Det har ikke skjedd hendelser i Norge, men terrorhendelser i sammenliknbare land skjer jevnlig. Kriminaliteten har blitt profesjonalisert. Antall demonstrasjoner/arrangement/tilstelninger som krever planlegging og mannskap, - ofte på kort varsel, har økt markant.

- *Klimautvikling*

Ekstremvær har økt kraftig og utgjør en stor fare for liv, sikkerhet, miljø og materielle verdier. Mange hovedveier og mindre veier stenges jevnlig. Politiet må bruke en økende andel av sin operative kapasitet på ekstremværhendelser.

- *Effektivisering*

Digitalisering effektiviserer samtlige oppgaver i politiet, men frigjør ikke kapasitet innenfor de politisære kjerneoppgavene, ettersom all effektiviseringen blir brukt til å forebygge og behandle stadig flere saker. Politiets budsjetttramme har ikke økt i takt med behovet, og politiet har måttet sikre bedre utnyttelse av eksisterende kapasitet.



### Scenario 3: "Press fra alle kanter"

Alle utviklingstrekk utfordrer politiets kompetanse- og kapasitetssituasjon.

- *Samfunnsutvikling*

Det er både høy arbeidsinnvandring og et høyt antall asylkomster. Arbeidslivet endres radikalt som følge av en akselererende teknologiutvikling med vidtrekkende effekter for arbeids- og samfunnsliv.

Digitalisering og automatisering har fått arbeidsledigheten til å øke, og med det levekårsforskjellene i samfunnet. Høyreekstreme miljøer vokser frem og sprer fremmedfrykt. Parallelt får radikale ekstremistmiljøer større fotfeste i landet. Hatkriminalitet fra begge øker i omfang. Langt flere saker påklages (amerikanske tilstander) – enten ved henleggelse av saker, negativ påtaleavgjørelse eller ved avslag på søknader. Politiet må bruke store ressurser på nettpatroljering.

- *Trusselutvikling*

Trusselbildet krever kontinuerlig patruljering/vakthold rundt flere kritiske objekter. Den negative trenden med terror mot vestlige mål øker i omfang og kompleksitet. Det har vært flere CBRNE-angrep i flere vestlige land. Terror begås også i mer tynt befolkede områder i periferien, som skaper større uforutsigbarhet i hvor terroren inntreffer, og øker kravene til beredskapen i hele landet. Angrepsmetodene for datakriminalitet blir stadig mer varierte, sofistikerte og velorganiserte. De som står bak, er alt fra såkalte hacktivister til organiserte kriminelle og nasjonalstater.

- *Klimautvikling*

Ekstremvær har økt kraftig, og utgjør en stor fare for liv, sikkerhet, miljø og materielle verdier. Mange hovedveier og mindre veier stenges jevnlig. Politiet må bruke en økende andel av sin operative kapasitet på ekstremværhendelser. Klimaendringene har økt migrasjonspresset kraftig. Norge med sitt forholdsvis kalde og ikke minst fuktige klima er av FN pekt på som et viktig mottakerland for verdens klimaflyktninger.

- *Effektivisering*

Ytterligere organisasjonsendringer og digitaliseringer har ikke frigjort de årsverkene man hadde håpet på.

# 11. Hvordan løse behovet?

## 11.1 Anbefalinger

Selv om utviklingstrekkene drar i litt ulike retninger mener arbeidsgruppen at nettoeffekten er ganske tydelig. Etaten vil ha behov for større kapasitet og for flere typer kompetanse enn i dag. Dette utdypes nedenfor. Politi- og lensmannsetaten har i dag ca. 9 700 politiutdannede, ca. 850 påtalejurister og ca. 5 800 med annen utdanning. Av de med annen utdanning arbeider ca. 4 000 med forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner.

### **Etaten må få flere kompetansetyper for å løse oppgavene sine**

- Dagens treårige bachelorutdanning er og vil være en bærebjelke for etaten. Det gis opplæring i operative fag, og det gis trening knyttet til fysisk maktanvendelse. I tillegg lærer man blant annet etikk, sosiologi, kriminologi og juss, noe som i sum gir politiutdannede en særegen kompetanse på integritetskrenkelser som ingen andre utdanninger i Norge gir.
- De polisiære kjerneoppgavene løses i dag av ca. 9 700 politiutdannede, ca. 850 påtalejurister og drøyt 1 800 med annen utdanning. Samfunnsutviklingen tilsier at antall ansatte med annen utdanning må øke kraftig.
- Gitt samfunnets kompleksitetsutvikling bør det vurderes om politihøgskoleutdanningen kan linjedes eller spesialiseres. Vi vil fremover trenge mer politi med spesialisering innen etterretning, forebygging, etterforskning og operative disipliner mv. ved siden av generalistpoliti. Andel ansatte med en generalistutdanning må opprettholdes innenfor trygghets- og ordensoppgavene.
- Det er samtidig behov for at etaten øker og utvider sin kompetanse gjennom større rekruttering av kompetanse fra sivile utdanninger. Det er særlig behov for kompetanse innenfor informatikk, teknologi, økonomi og analyse. Det bør etableres en ny sidestilt inngang til de polisiære kjerneoppgavene. Sivil bachelor- eller mastergrad sammen med for eksempel 60 studiepoeng i politifag ved Politihøgskolen bør gi grunnlag for politimyndighet som sikrer hjemmel til å kunne gjennomføre arbeidsoppgavene. Det må også tilbys tilstrekkelig vedlikeholdstrening til å kunne mestre tilhørende ikke-planlagt maktbruk.

En tilleggsutdanning med 60 studiepoeng ved Politihøgskolen bør også gi adgang til bruk av uniform når tjenesten krever det. Uniformsreglement og planverk for å utøve myndigheten må revideres tilsvarende.

- Etaten bør øke sin kompetanse på strategisk organisasjonsutvikling, virksomhetsstyring og ledelse. Personlige ferdigheter for ledelse, uavhengig av utdanningsbakgrunn, må vektlegges mer. Det bør utvikles nasjonale kriterier for dette. Det må være en kultur for samarbeid og samhandling.
- Etter- og videreutdanningen (EVU) i etaten må være behovsstyrt gjennom en strategisk nasjonal kompetanseplan
- Det er behov for at Politihøgskolen reduserer opptaket i bachelorutdanningen, og samtidig øker sitt studietilbud for å imøtekomme økt etterspørsel etter EVU til politiutdannede og sivilister. Ressursbesparingen og ressursøkningen ved PHS knyttet til dette må utredes nærmere.

- Politihøgskolens undervisning bør i all hovedsak være innrettet mot politifaglige fagområder/disipliner. Etaten må utnytte en større del av universitets- og høyskolesektorens tilbud og kompetanse.

### **Det bør etableres et kunnskapssenter for politi- og lensmannsetaten**

- Det bør etableres et kunnskapssenter for etaten for å bidra til at etaten blir mer kunnskapsbasert. Kunnskapssenteret bør ha som rolle å bygge systematisk kunnskap om «hva som virker». Kunnskapssenteret må gjenspeile den kompetansebredden som fremover vil være etatens behov og være mer drifts- og utviklingsmessig rettet enn tradisjonelle forskningsmiljøer. Etaten bør også styrke sitt øvrige analyse og kunnskapsmiljø slik at kunnskapsoppsummeringer og forskning kan bestilles. Det er også et behov for å styrke analysemiljøene i den daglige driften. Et kunnskapssenter vil kunne bidra til at etaten i større grad blir premissgiver for politikkforslag og for etatens egen utvikling og langtidsplanlegging.

### **Kapasiteten og kompetansen til nasjonal krisehåndtering må styrkes**

- Den forventede utviklingen i trusselbildet de neste tiårene tilsier at etaten bør ha nasjonal krisehåndteringsevne med kapasitet, fullmaktskompetanse og kunnskap til å håndtere akutte nasjonale hendelser.
- Responskvaliteten i politidistriktene må vurderes opp mot trusselbildet.

### **Etatens kapasitet må følge befolkningsutviklingen og helst økes**

- Antall ansatte i etaten er nå om lag 16 375 eller 3,1 ‰ av befolkningsmengden. Den planlagte bemanningsøkningen som følge av det ekstraordinære opptaket ved Politihøgskolen t.o.m. 2018 innebærer at bemanningen i 2021 vil være ca. 17 950 eller 3,3 ‰ av befolkningsmengden. En rate på 3,3 ‰ anvendt på SSBs hovedalternativ for befolkningsframskriving tilsvarer i  
2030: ca. 19 525 ansatte  
2040: ca. 20 890 ansatte
- Befolkningssammensetning, teknologiutvikling, kriminalitets- og trusselutvikling, kriminalpolitisk utvikling, klima- og miljøutvikling og digitaliserings-/effektivitetsutvikling vil påvirke kapasitetsbehovet. De fleste utviklingstrekkene øker kapasitetsbehovet. Politietatens andel av befolkningen bør derfor gradvis øke noe utover det planlagte nivået på 3,3 ‰. Det må sikres tilhørende drifts-, investerings- og utviklingsmidler til å støtte bemanningsøkningen.
- Etatens kapasitet måles i samspillet mellom lønnsmidler, driftsmidler og investeringsmidler. Et kapasitetsmål ensidig basert på antall ansatte gir for lite rom, da teknologi- og digitaliseringsbaserte investerings- og driftsmidler sannsynligvis bør ha en økt andel av etatens budsjett i perioden fremover.
- Styrking/svekking av andre etater som Skatteetaten, NAV, barnevern, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og statlige tilsyn etc. slår direkte inn på etatens oppgavemengde siden etaten ofte er «siste instans». Slike etaters evne til oppgaveløsning vil derfor kunne øke eller redusere politi- og lensmannsetatens kapasitetsbehov. Det bør vurderes en samlet gjennomgang av sivile samarbeidsetaters hjemmel til og bruk av administrative sanksjoner.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Se NOU 2003:15 *Fra bot til bedring. Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*, for en nærmere gjennomgang av dette.

Økt bruk av dette kan redusere dobbeltarbeid og dempe veksten i politi- og lensmannsetatens kapasitetsbehov.

### **Anbefalinger til effektiviseringstiltak**

- Andel ansatte med oppgaver innenfor forvaltning, støtteoppgaver og sivil rettspleie (sannsynligvis unntatt utlendingsforvaltning) kan reduseres gjennom kraftig digitalisering. Kompetanse til og driftsmidler til en slik endring må sikres.
- Digitalisering er risikofylt. Samfunnet må akseptere risikoen for at noen utviklingstiltak feiler. Risikoen ved å sakke akterut er større.

## **11.2 Fire alternativer fram til 2025**

Utredningen skal i henhold til oppdragsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet blant annet danne grunnlag for å kunne vurdere Politihøgskolens (PHS) fremtidige struktur. Arbeidsgruppen har derfor gjennom fire alternativer konkret sett på hvordan det er mulig å tilfredsstille behovet for ny kompetanse i perioden fram mot 2025.

Det er tre primære kilder til å skaffe rom for det nye kompetansebehovet:

- generell bemanningsøkning
- reduksjon i antall ansatte med PHS-utdanning
- nedbemanning av støttefunksjoner og sivile kjerneoppgaver gjennom digitalisering

De ulike alternativene presenteres i det påfølgende.

Vi mener at etaten kun kan oppfylle det nye kompetansebehovet fram til 2025 dersom følgende tre forutsetninger ivaretas:

- Etaten klarer å redusere bemanningen til støttefunksjoner, forvaltning og sivil rettspleie med 20 prosent gjennom digitalisering. Det fordrer interne eller eksterne prosjektmidler.
- Etaten må få budsjettmidler til den bemanningsøkningen t.o.m. 2021 som tilsvarer det ekstraordinære opptaket ved Politihøgskolen t.o.m. 2018.
- Opptaket til Politihøgskolen reduseres til 450 pr. år f.o.m. 2019, og etaten må, etter 2021, få budsjettmidler til en bemanningsøkning som er *større* enn befolkningsveksten. Et mindre ressurskrevende alternativ er at opptaket til Politihøgskolen reduseres ytterligere ned til 380 per år f.o.m. 2019, og at etaten, etter 2021, får budsjettmidler til en bemanningsøkning som er *tilsvarende* befolkningsveksten.

Som følge av det store opptaket ved PHS som har skjedd/vil skje t.o.m. 2018, vil politi- og lensmannsetaten de kommende 3-4 år ikke bedre kompetansesammensetningen slik vi anbefaler.

## Alternativ 0: Ingen kompetansebredning på sikt og temporær kraftig nedgang pga. frosset budsjett

Alternativet har følgende forutsetninger:

- Stabil bemanning på 3,09 promille av befolkningen
- 20 prosent nedbemanning av støttefunksjoner og sivil rettspleie gjennom digitalisering
- PHS-opptak i 2018 på 720, deretter 450. 94 prosent fullfører.<sup>54</sup>
- 100 prosent av uteksaminerte fra PHS ansettes uten økning i budsjetttrammer
- Påtalejuristenes andel av bemanningen konstant

PHS-utdannete i 2017	9700								
- forventet avgang PHS-utdannete 3,2%		-310	-322	-333	-344	-355	-357	-359	-361
+ forventet inntak fra PHS		677	677	677	677	423	423	423	423
<b>Årlig beholdning PHS-utdannete</b>	9 700	10 067	10 421	10 765	11 098	11 165	11 231	11 295	11 356
<b>Påtalejurister 5,2% av bemanning</b>	852	856	865	873	881	889	897	904	912
<b>Sum ikke-PHS utdannete til politiaere kjerneoppgaver</b>	<b>1824</b>	<b>1541</b>	<b>1350</b>	<b>1156</b>	<b>1164</b>	<b>1440</b>	<b>1665</b>	<b>1894</b>	<b>2073</b>
<b>Sum forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>3 800</b>	<b>3 600</b>	<b>3 450</b>	<b>3 300</b>	<b>3 200</b>
Totalt antall ansatte	16 375	16 464	16 637	16 794	16 942	17 094	17 242	17 394	17 542
Rate PHS-utdannete av befolkningen ‰	1,83	1,89	1,94	1,98	2,02	2,02	2,01	2,01	2,00
Rate av befolkningen ‰	3,09	3,09	3,09	3,09	3,09	3,09	3,09	3,09	3,09
Befolkningmengde mill.	5,300	5,328	5,384	5,435	5,483	5,532	5,580	5,629	5,677

Tabellen viser at dette alternativet medfører en temporær kraftig reduksjon i nødvendig ny kompetanse som følge av at økt inntak fra PHS dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer.

<sup>54</sup> Basert på erfaringstall.

## Alternativ 1: En viss kompetansebredning på sikt gjennom middels PHS-opptak

Alternativet har følgende forutsetninger:

- Bemanningsøkning 2018-2021 med netto tilvekst politiutdannete
- Bemanningsøkning deretter kun tilsvarende befolkningsvekst
- 20 prosent nedbemanning av støttefunksjoner og sivil rettspleie gjennom digitalisering
- PHS-opptak i 2018 på 720, deretter 450. 94 prosent fullfører.
- 100 prosent av uteksaminerte fra PHS ansettes
- Påtalejuristenes andel av bemanningen kons

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PHS-utdannete i 2017	9700								
- forventet avgang PHS-utdannete 3,2%		-310	-322	-333	-344	-355	-357	-359	-361
+ forventet inntak fra PHS		677	677	677	677	423	423	423	423
<b>Årlig beholdning PHS-utdannete</b>	9 700	10 067	10 421	10 765	11 098	11 165	11 231	11 295	11 356
<b>Påtalejurister 5,2 % av bemanning</b>	852	871	889	907	924	941	949	957	965
<b>Sum ikke-PHS utdannete til polisiære kjerneoppgaver</b>	<b>1824</b>	<b>1804</b>	<b>1786</b>	<b>1768</b>	<b>1951</b>	<b>2384</b>	<b>2617</b>	<b>2855</b>	<b>3042</b>
<b>Sum forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>3 800</b>	<b>3 600</b>	<b>3 450</b>	<b>3 300</b>	<b>3 200</b>
Totalt antall ansatte	16 375	16 742	17 096	17 440	17 773	18 090	18 247	18 407	18 564
Rate PHS-utdannete av befolkningen ‰	1,83	1,89	1,94	1,98	2,02	2,02	2,01	2,01	2,00
Rate av befolkningen ‰	3,09	3,14	3,18	3,21	3,24	3,27	3,27	3,27	3,27
Befolkningsmengde mill.	5,300	5,328	5,384	5,435	5,483	5,532	5,580	5,629	5,677

Tabellen viser at disse forutsetningene innebærer at den kompetansen man ønsker å øke, etter 3-4 år vil begynne å øke. I 2025 vil den ha økt med 67 prosent.

## Alternativ 2: Middels kompetansebredning på sikt gjennom lavt PHS-opptak

Alternativet har følgende forutsetninger:

- Bemanningsøkning 2018-2021 med netto tilvekst politiutdannete
- Bemanning deretter kun tilsvarende befolkningsvekst
- 20 prosent nedbemanning av støttefunksjoner og sivil rettspleie gjennom digitalisering
- PHS-opptak i 2018 på 720, deretter 380 studenter. 94 prosent fullfører.
- 100 prosent PHS-ansettelse
- Påtalejuristenes andel av bemanningen konstant

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PHS-utdannete i 2017	9700								
- forventet avgang PHS-utdannete 3,2%		-310	-322	-333	-344	-355	-355	-355	-355
+ forventet inntak fra PHS		677	677	677	677	357	357	357	357
<b>Årlig beholdning PHS-utdannete</b>	9 700	10 067	10 421	10 765	11 098	11 099	11 101	11 103	11 105
<b>Påtalejurister 5,2 % av bemanning</b>	852	871	889	907	924	941	949	957	965
<b>Sum ikke-PHS utdannete til polisiære kjerneoppgaver</b>	<b>1824</b>	<b>1804</b>	<b>1786</b>	<b>1768</b>	<b>1951</b>	<b>2450</b>	<b>2747</b>	<b>3047</b>	<b>3294</b>
<b>Sum forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>3 800</b>	<b>3 600</b>	<b>3 450</b>	<b>3 300</b>	<b>3 200</b>
Totalt antall ansatte	16 375	16 742	17 096	17 440	17 773	18 090	18 247	18 407	18 564
Rate PHS-utdannete av befolkningen ‰	1,83	1,89	1,94	1,98	2,02	2,01	1,99	1,97	1,96
Rate av befolkningen ‰	3,09	3,14	3,18	3,21	3,24	3,27	3,27	3,27	3,27
Befolkningsmengde mill.	5,300	5,328	5,384	5,435	5,483	5,532	5,580	5,629	5,677

Tabellen viser at disse forutsetningene innebærer at den kompetansen man ønsker å øke, etter 3-4 år vil begynne å øke. I 2025 vil den ha økt med 81 prosent.

### Alternativ 3: Kraftig kompetansebredning på sikt gjennom bemanningsøkning

Alternativet har følgende forutsetninger:

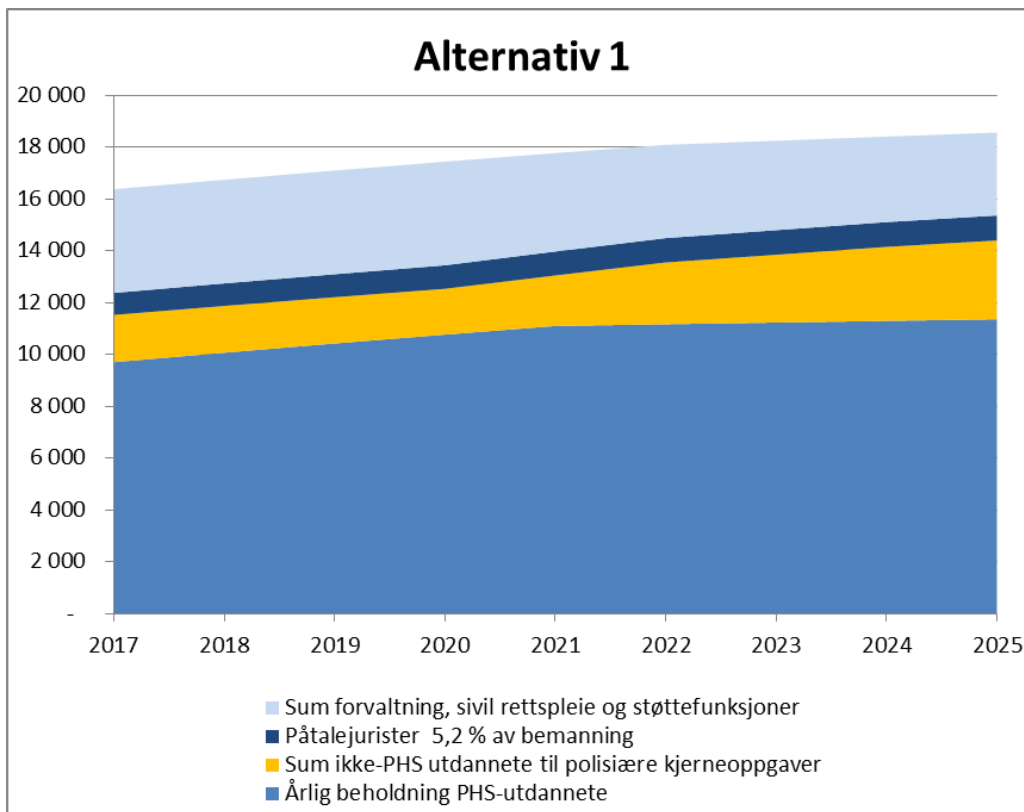
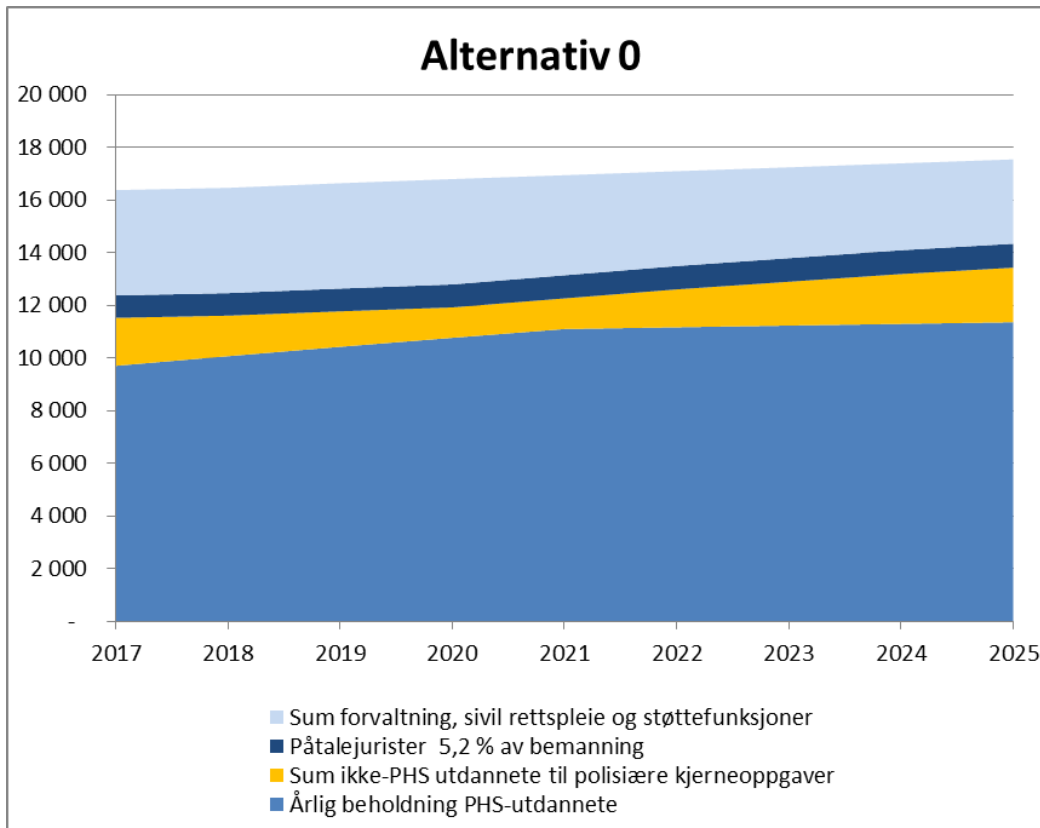
- Bemanningsøkning 2018-2021 med netto tilvekst politiutdannete
- Bemanning økende fra 3,27 promille til 3,5 promille av befolkningen deretter
- 20 prosent nedbemanning av støttefunksjoner og sivil rettspleie gjennom digitalisering
- PHS-opptak i 2018 på 720, deretter 450. 94 prosent fullfører.
- 100 prosent av uteksaminerte fra PHS ansettes
- Påtalejuristenes andel av bemanningen konstant

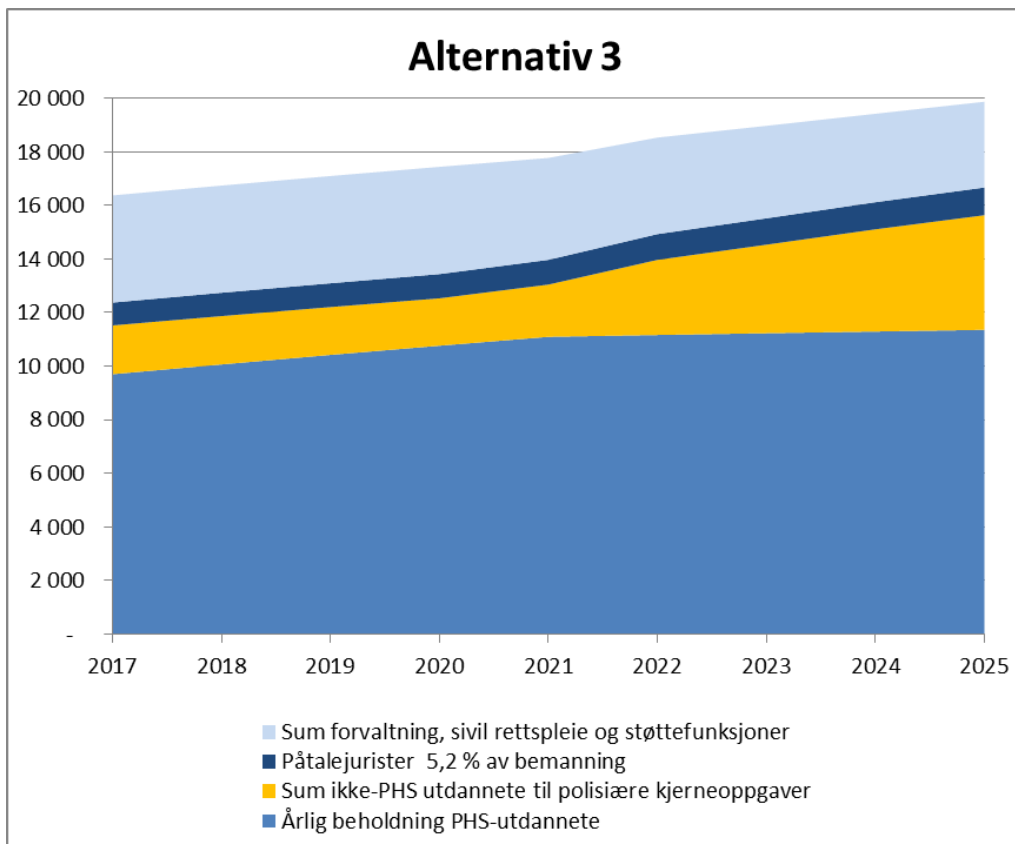
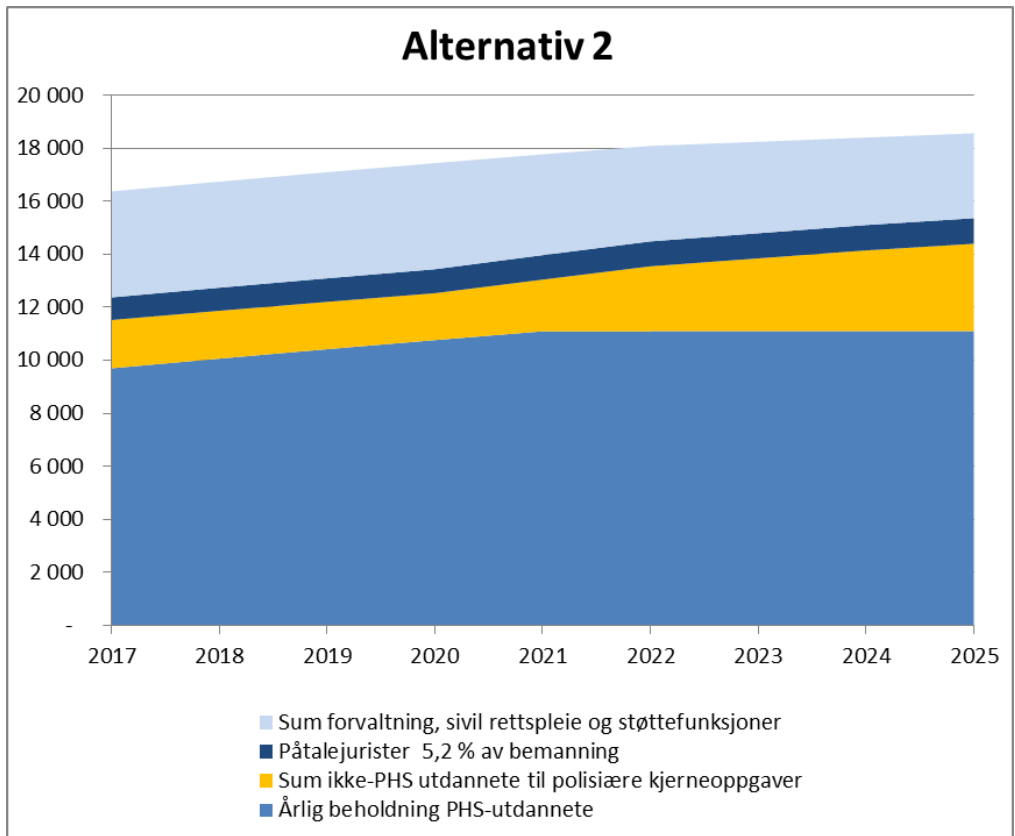
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PHS-utdannete i 2017	9700								
- forventet avgang PHS-utdannete 3,2%		-310	-322	-333	-344	-355	-357	-359	-361
+ forventet inntak fra PHS		677	677	677	677	423	423	423	423
<b>Årlig beholdning PHS-utdannete</b>	9 700	10 067	10 421	10 765	11 098	11 165	11 231	11 295	11 356
<b>Påtalejurister 5,2 % av bemanning</b>	852	871	889	907	924	964	987	1010	1033
<b>Sum ikke-PHS utdannete til polisiære kjerneoppgaver</b>	<b>1824</b>	<b>1804</b>	<b>1786</b>	<b>1768</b>	<b>1951</b>	<b>2803</b>	<b>3304</b>	<b>3816</b>	<b>4280</b>
<b>Sum forvaltning, sivil rettspleie og støttefunksjoner</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>4 000</b>	<b>3 800</b>	<b>3 600</b>	<b>3 450</b>	<b>3 300</b>	<b>3 200</b>
Totalt antall ansatte	16 375	16 742	17 096	17 440	17 773	18 532	18 972	19 420	19 870
Rate PHS-utdannete av befolkningen ‰	1,83	1,89	1,94	1,98	2,02	2,02	2,01	2,01	2,00
Rate av befolkningen ‰	3,09	3,14	3,18	3,21	3,24	3,35	3,40	3,45	3,50
Befolkningsmengde mill.	5,300	5,328	5,384	5,435	5,483	5,532	5,580	5,629	5,677

Tabellen viser at disse forutsetningene innebærer at den kompetansen man ønsker å øke, etter 3-4 år vil begynne å øke. I 2025 vil den ha økt med 135 prosent.

Figurene nedenfor viser de samme alternativene grafisk.







## 12. Vedlegg

### A. Litteratur

Cramer, Victoria (2014) Kompetansesenter for sikkerhets-, fengsels og rettspsykiatri Helseregion Sør-Øst. Kompetansesenterets prosjektrapport 2014-1. *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler*. Oslo universitetssykehus HF

Daltveit, Egil m.fl. (2010) *Trender i militære operasjoner*. FFI-rapport 2010-00692. Forsvarets forskningsinstitutt

Difi (2017) Evaluering av nærpolitireformen. *Underveisevaluering om kultur, holdninger og ledelse*

Europol Internet Organized Crime Threat Assessment 2017. Lastet 11.12.2017

<https://www.europol.europa.eu/iocta/2017/>

European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (2017) *Crime in the age of technology*

Forsvarets etterretningstjeneste (2017) Fokus 2017 *Etterretningstjenesta si vurdering av aktuelle trygging utfordringer*

Helsedirektoratet (2015). Rapport IS-2314 *Internasjonalt perspektiv på psykisk helse og helsetjenester til mennesker med psykiske lidelser*

Justis- og beredskapsdepartementet (2015) *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*

Meld.St 10. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn*

Ministry of Defence UK (2014): *Global Strategic Trends – Out to 2045*

National Intelligence Council (2012): *Global Trends 2030 Alternative Worlds*

NAV (2017) *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2017*

NCA (2016) Strategic Cyber Industry Group Cyber Crime Assessment 2016: *Need for a stronger law enforcement and business partnership to fight cyber crime*

Nesser, Peter NUPI (2017) *Terror- i- Europa-: IS-effekten* Hvor hender det? Nr. 17 2017

NorSIS (2017) *Trusler og trender 2017-18. Trusler i vår digitale hverdag – mot individer og virksomheter.*

NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*

NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*

NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*

NOU 2015:13 *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*

NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov – lovforslag § 8-5*

NOU 2017:2. *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring, s. 185*

NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden*

Næringslivets sikkerhetsråd (2016) *Mørketallsundersøkelsen 2016 - Informasjonssikkerhet, personvern og datakriminalitet*

NRK (2017) Nettartikkel. Lav tillit til politiet blant innvandrerungdom. Lastet 11.12.2017  
<https://www.nrk.no/norge/lav-tillit-til-politiet-blant-innvandrerungdom-1.13710856>

NSM (2017) *Helhetlig IKT-risikobilde 2017*

Opinion (2011) Nordmenns holdninger til trygdemisbruk 2011. Opinion, 2011, Madsen, M. B., Jacobsen, S. og Jensen, S (2011) Socialt bedrageri. En litteraturstudie. SFI rapport 11:33, København

Opinion (2016) *Undersøkelse om svart arbeid 2016. Gjennomført for Skatteetaten og Samarbeid mot svart økonomi*

Meld. St. 29 (2016-2017) *Perspektivmeldingen 2017*

Politidirektoratet (2016) *Politiets Innbyggerundersøkelse 2016*

Politidirektoratet (2015) *Politiets omverdensanalyse 2015*

Politidirektoratet (2017) *Politiet mot 2025 Politiets virksomhetsstrategi*

Politidirektoratet (2017) *Politiets ressursanalyse 2016*

Proba samfunnsanalyse (2013) *Trygdesvindler i Norge. En kartlegging av fem stønadsordninger*

Riksadvokatens rundskriv 1/2017. *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – Politiet og statsadvokatene*

Rønneberg, Kari Gresvik (2008) *Politisamtaler med publikum. Språkbruk som hemmer eller fremmer god kommunikasjon*. Dr. philos.-avhandling. Politiets høyskolen

Skatteetaten (2016) *Skatteetatens undersøkelse om etterlevelse, rapportering og oppdagelsesrisiko*

SSB (2017) Nettartikkel: Barn i lavinntektshusholdninger. Ett av ti barn tilhører en husholdning med vedvarende lavinntekt. Lastet 11.12.2017. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ett-av-ti-barn-tilhorer-en-husholdning-med-vedvarende-lavinntekt>

SSB (2016) Samfunnsspeilet 1/2016. *Inntektsulikhet i Norge i lys av Piketty-debatten*

SSB (2016) Økonomiske analyser 3/2016. *Befolkningsframskrivninger 2016-2100: Dødelighet og levealder*

St.meld. nr. 42 *Politiets rolle og oppgaver*, s. 77

The Economist (2013) Falling crime. Where have all the burglars gone? Lastet 11.12.2017  
<https://www.economist.com/news/briefing/21582041-rich-world-seeing-less-and-less-crime-even-face-high-unemployment-and-economic>

Økokrim (2015) Risikovurdering *økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet* 2015-2016

## B. Status i Norden

### B1. Politiutdanninger i Norden

Arbeidsgruppen ble bedt om å se på politiutdanningen i øvrige nordiske land. Politihøgskolen har hjulpet oss med informasjon om dette. Politiutdanningen i de nordiske land har gjennomgått til dels betydelige forandringer i løpet av de siste årene, og landene har valgt svært ulike modeller for politiutdanning. I tillegg til de nordiske land har arbeidsgruppen fått noe informasjon fra Storbritannia, hvor etablering av "College of Policing" har gitt mange spennende resultater.

### B2. Sverige

Sverige har politiutdanning ved tre forskjellige lokasjoner, Södertörns högskola i Stockholm, Linné Universitetet i Växjö og Umeå universitet. Utdanningen foregår over 2,5 år (5 semestre), hvor to av semestrene inkluderer betalt utplassering.

Hvert år blir ca. 700 studenter rekruttert til politiutdanningen i Sverige, hvorav 90 prosent fullfører studiet innen forventet tid.

Formelle ansettelseskrav:

- Svensk statsborger
- Fylt 18 år
- Førerkort
- Fysiske, psykologiske, og medisinske krav
- Svømmekyndig
- Godkjent bakgrunnsjekk

### B3. Danmark

Politibetjent: Politiutdanningen i Danmark har i dag en varighet på to år, og inneholder tre semestre med både praktisk og teoretisk trening ved Politiskolen i Brøndby. I perioden 2011-2015 ble det tatt opp 386 politistudenter årlig, men den nåværende moderniseringen av det danske politi forventer å kunne frigjøre ressurser til ansettelsen av mer enn 900 politiansatte til i perioden 2016-2019.

For at studentene skal kunne gå videre inn i praksissemesteret, forutsetter det at alle fag fra semester 1 er bestått. Semester 3 forutsetter at alle krav og mål for personlige, sosiale, og faglige kompetanser er oppfylt. Studentene har krav på full lønn i sitt praksissemester.

Formelle ansettelseskrav:

- 21 år
- Dansk statsborger
- God helse
- Førerkort
- Videregående utdanning
- Fysisk Prøve

- Skriftlig dansk prøve
- Samarbeidsoppgave
- Individuell samtale

Politikadett: Danmark tilbyr også en politikadettutdannelse som også foregår på politihøgskolen i Brøndby. Denne utdannelsen tar ca. 6 måneder å gjennomføre. Etter å ha fullført utdanningen som politikadett, vil en typisk jobbhverdag inneholde oppgaver som: Grensekontroll, bevoktning, og utsendelse. Her gjelder de samme kravene for ansettelse, med unntak av at det er 18-årsgrense for å søke på politikadettutdannelsen.

## **B4. Island**

Politiutdanningen i Island strekker seg over to år, og akkrediteres med 120 studiepoeng av universitetet Akureyri. Det er også mulig å ta en bachelorutdanning som politi i Island, denne gir totalt 180 studiepoeng.

I tillegg til dette tilbyr universitetet et skreddersydd kurs for de som vil utdanne seg som lærere eller veiledere innenfor politifaget.

Planen til Island er å ha 40 fulltids studenter hvert år, totalt 80 studenter på universitetet. I juni 2018, forventes det at 48 studenter vil uteksamineres fra universitetet, og dermed bli politibetjenter.

Krav til utdanningen:

- 20 år eller eldre
- Rent rulleblad
- Fysisk og psykisk sterke
- Videregående utdanning, eller lignende Islandske utdanning

## **B5. Finland**

I Finland er grunnutdanningen en akkreditert Bachelor ved Polisyrkeshögskolan i Tampere. Her må alle politistudenter ta en treårig utdanning for å bli politi. Et av disse årene inkluderer betalt praksisplass hos en politienhet. Etter endt bachelorgrad kan studentene velge å fortsette på en mastergrad, MBA, eller ta del i forskjellige ledelseskurs.

Universitetet har rundt 200 ansatte, hvorav halvparten er lærere, og 40 prosent består av politibetjenter. I 2016 ble 115 bachelorstudenter og 17 masterstudenter uteksaminert fra universitetet.

Krav til utdanningen:

- Fysisk, psykiske og sosiale krav.
- Finsk statsborgerskap
- Førerkort
- God helse
- Videregående utdanning, eller lignende Finsk utdanning.
- Bestått bakgrunnsjekk

I tillegg til opplæring for politistudentene, tilbyr universitetet for politiutdanning også opplæring til politiets administrative personell, diverse interessegrupper, sikkerhetsvakter, bedrifter og organisasjoner.

## **B6. Eksempel fra Storbritannia - College of Policing**

Høgskolen for politiarbeid (College of Policing) ble etablert som egen virksomhet 1. Oktober 2012, som det profesjonelle organet for politiarbeid, underlagt innenriksministeren. Høgskolens rolle er å sikre profesjonelle standarder for politiarbeid og å støtte polititjenestemenn og øvrig ansatte i å opprettholde denne standarden gjennom karrieren.

Høgskolen har som mål å søke og etablere beste praksis for oppgaveløsning, understøttet av et veldokumentert erfaringsgrunnlag og sikre at polititjenestemenn benytter det. I tillegg skal høgskolen understøtte samfunnsinteressen, blant annet gjennom å sikre at polititjenestemenn og øvrige ansatte forstår og etterlever strenge etiske standarder, som beskrevet i etisk verdigrunnlag.

Høgskolen for politiarbeid har fire hovedansvarsområder

1. **Kunnskap:** Utvikle forskning og infrastruktur for “bevisførsel på hva som virker”. Over tid skal dette sørge for at praksis og standarder for politiarbeid er basert på kunnskap, ikke på tilfeldigheter og ulik praktisering
2. **Opplæring:** Støtte profesjonell utvikling av individer innenfor politiyrket. Det gjøres for å sikre akkreditering og anerkjennelse av ekspertise innenfor politifaget, og forsikre publikum at politiet innehar de faglige ferdigheter og kvaliteter som kreves.
3. **Standarder:** støtte utviklingen av politistyrken, gjennom utnyttelse av kunnskapsbasert tilnærming til “det som virker». For eksempel gjennom formelle godkjenninger som «Authorised Professional Practice» (APP) og fagfellevurderinger.
4. **Utvikle høgskolen:** Utvikle politihøgskolen med tilhørende infrastruktur slik at den oppnår bedre effektivitet og ressursutnyttelse, og etablere den som et selvstendig fagorgan og attraktiv arbeidsgiver

Siden 2012, har høgskolen blant annet levert:

- **Evaluering av ledelse i politiet:** Gjennomført en omfattende evaluering av lederskap på alle nivåer i politiet. Evalueringen førte til etablering et vesentlig reformprogram, med fokus på kulturutvikling, karriereflexibilitet, ulik inngang til politiet, alternative karriereveier, gjennomgang av gradsstruktur med mere
- **Etablering av godkjenningsorgan** (Authorised Professional Practice, APP) APP har som oppgave å samle og utarbeide konsistente, kunnskapsbaserte retningslinjer for politiarbeid og er tilgjengelig online. APP dekker en rekke polisiære områder som for eksempel: retningslinjer for bruk av våpen i politiet, behandling i varetekt, etterforskning av barnemishandling, behandling av etterretningsinformasjon etc. Omfanget øker kontinuerlig, og kunnskap kvalitetsikres, konsolideres og gjøres tilgjengelig i et online-format.
- **Etiske retningslinjer:** Utviklet lovbestemte retningslinjer for etikk i politiet
- **Alternativ inngang til politiet:** Høgskolen gjennomfører rekrutteringsprosesser for alternative innganger til politiet fra andre sektorer, for å sikre utvikling av lederskap, tilgang til nye kompetanser og mangfold til politiet.
- **Profesjonalisering** - Leder arbeidet med profesjonalisering av politiet, inkludert et kvalifiseringsrammeverk for politiutdanning (PEQF), for å akkreditere politiutdanningen som akademisk grad. PEQF har tre ulike innganger til politiet: politiutdanning, konverteringskurs for folk med alternativ utdanningsbakgrunn og hospiteringsordninger for masterstudenter. I tillegg jobbes det med en autorisasjonsordning, som skal sikre at kun personell som kan demonstrere sin kompetanse vil ha tillatelse til å lede spesielle risikoområder.

## C. Rammer for analysen

### C1. Oppdraget

Politidirektoratet mottok oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet i brev av 23.6.2017, presisert i brev av 2.11.2017. Det bes om at direktoratet utreder det langsiktige kapasitets- og kompetansebehovet for etaten i de kommende tiårene uavhengig av antall studenter som årlig starter opp utdanningen ved Politihøgskolen. Utredningen skal blant annet danne grunnlag for å kunne vurdere Politihøgskolens fremtidige struktur, mulige samarbeidsforhold med andre institusjoner, bygnings- og øvingsmessige behov.

I brevet skrives det videre: Utviklingen i kriminalitets- og trusselbildet tilsier at det fremover er behov for å styrke ulike typer kompetanse i politiet. Utredningen må konkretisere hva dette omfatter, herunder behovet for personell med annen utdanningsbakgrunn enn PHS, og etter- og videreutdanning av politiutdannede. Alternativ må begrunnes og rangeres.

Det bes også om at utredningen må gjennomgå og vurdere andre nordiske lands håndtering av langsiktige kapasitets- og kompetansebehov for politiet, samt hvordan deres politiutdanning er organisert og lokalisert.

### C2. Avgrensninger

- Arbeidsgruppen har ikke gjort noen vurderinger av et eventuelt gap i forhold til dagens oppgaveløsning.
- Oversikten over nordiske land inneholder kun en oversikt over struktur for politiutdanningen, ikke en komplett oversikt over hvordan landene tenker kompetanse og kapasitetsutvikling.
- Gitt oppdragets bredde avgrenses vurderingen av innsatsfaktorer til personell og kompetanse. Andre innsatsfaktorer av relevans for politiets kompetanse og kapasitetsbehov er materiell og organisering. Eksempelvis bestemmes kapasitet også av samvirket mellom menneskelige og teknologiske ressurser. Andre innsatsfaktorer pekes på innenfor enkeltområder der disse er av særlig relevans.
- Rapportens vurderinger avgrenses til å gjelde nasjonalt nivå. Kompetanse- og kapasitetsbehovet i politiet vil kunne variere mellom politidistrikter, særorgan og andre enheter. Dette adresseres ikke i denne rapporten.
- Rapporten vurderer ikke bare områder hvor det er behov for kapasitets- og kompetanseoppbygging, men også områder der eksisterende kapasitet og kompetanse bør reduseres eller endres.
- Rapporten vurderer samarbeid med eksterne aktører som en del av politiets kompetanse og kapasitetsreserve.

### C3. Metodisk tilnærming

Arbeidsgruppen og kjernegruppen gjennomførte datainnsamlingen i perioden september til november 2017. Datainnsamlingen var basert på dokumentgjennomgang, intervjuer og samtaler med nøkkelpersoner i etaten. Arbeidsgruppen har intervjuet ressurspersoner med bred erfaring i og utenfor Politi- og lensmannsetaten for å sikre et bredt kildetilfang. Intervjusamtaler ble gjennomført i løpet av oktober og november 2017. Det ble utarbeidet en intervjuguide til samtale og intervjuene for å sikre at arbeidsgruppen fikk sammenliknbar informasjon fra de ulike intervjuobjektene.



## C4. Deltakere i arbeidet

Arbeidet ble gjennomført av en arbeidsgruppe og en kjernegruppe nevnt i forordet. En referansegruppe ga innspill til innhold og form.

	Rolle/Organisasjon/enhet
<b>Håkon Skulstad</b>	Politidirektoratet
<b>Karin Aslaksen</b>	Politidirektoratet
<b>Hans Sverre Sjøvold</b>	Politimester i Oslo
<b>Wilfred Østgulen</b>	POD IKT
<b>Nina Skarpenes</b>	Rektor PHS
<b>Atle Roll-Matthiesen</b>	Ass. Direktør, politifagavd., POD
<b>Jørn Wroldsén</b>	Viserektor NTNU
<b>Hege Fjellberg</b>	NTL
<b>Lars Reiersen</b>	PF
<b>Are Frykholm</b>	Akademikerne
<b>Vegar Enget</b>	Parat
<b>Kjetil Reistad</b>	Vernetjenesten
<b>Astrid Nilsen</b>	Visepolitimester Troms
<b>Vigleik Antun</b>	Ass. Kripossjef
<b>Johan Brekke</b>	Politimester i Innlandet

## C5. Intervjuoversikt

- Politiets Sikkerhetstjeneste - PST
- Riksadvokaten
- Utvalgte ressurser fra hele landet i fellesintervju/arbeidsmøte
- Polititjenestemenn fra Pd Innlandet
- Hovedtillitsvalgte
- Hovedverneombud
- Forsvarets spesialstyrker
- Forsvarets høyskole
- Forsvarets operative hovedkvarter
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Politianalysedeltakere
- Politihøgskolen
- Studietur til Finnmark
- Universitetet i Oslo
- Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
- NTNU
- Kripos
- Politiets Utlendingsenhet -PU
- Utrykningspolitiet - UP
- Namsfogden i Oslo
- NIFU - Nordisk Institutt for innovasjon, forskning og utdanning
- Politidirektoratet – IKT
- Politidirektoratet – Forvaltning
- Forvaltning Pd Vest

- Kommunenes Sentralforbund - KS
- Tankesmien Agenda
- Justisråden Brussel
- Statistisk Sentralbyrå - SSB
- Domstoladministrasjonen
- Nasjonal Sikkerhetsmyndighet - NSM

## D. Tallgrunlaget i rapporten

Bemanningstall fra Politidirektoratet per 3. kvartal 2017. Antall polisiære sivile årsverk er utregnet basert på oversikt over fordeling årsverk på funksjonskoder for sivile.

Politidirektoratet har i den senere tid arbeidet med å kategorisere alle ansatte i funksjoner knyttet mot politiets virksomhetsmodell. Kategoriseringen skjer i SAP av den enkelte tjenesteenhet. Det opereres med 41 funksjoner innenfor de 7 hovedkategoriene i virksomhetsmodellen. Det er tatt utgangspunkt i sivile årsverk rapportert pr. 30.09.2017 – 5853 årsverk – eks. medarbeidere i foreldrepermisjoner. Dette gir følgende fordeling:

<b>Virksomhetsmodell</b>	<b>Årsverk</b>
Forebygging	12
Forvaltning	1025
Opparbeide kunnskap	59
Politioperativt	569
Sivil rettspleie	652
Straffesaksbehandling	754
Støttefunksjoner	1680
Ledere	442
Ikke kodet	660
<b>Totalt antall årsverk</b>	<b>5853</b>

En stor andel av "ikke kodet" er knyttet til følgende:

- Forskning og undervisning samt støttefunksjoner vedr. drift av høyskolens avdelinger mv. Politi-høgskolen (246)
- Politioperativt (arrest/transport), straffesaksbehandling samt støttefunksjoner i Oslo politidistrikt (286)
- Øvrige enheter og funksjoner (128)

I beregningene er medarbeiderens årsverk fordelt med like andeler på funksjonene. Tallene vil derfor være beheftet med en del usikkerhet.