



POLITIET
OSLO POLITIDISTRIKT

OSLO 2022

Fremtidens kriminalitetsutfordringer i Oslo

Strategisk stab, Oslo politidistrikt 2013



Oslo 12. juni 2013

Prosjektgruppen har bestått av: Prosjektleder Roger Stubberud (red.), politioverbetjent Rune Rekdal, politioverbetjent Eirik Jensen, Seniorrådgiver Marius Kvithyld.

Styringsgruppen har bestått av: visepolitimester Sveinung Sponheim, visepolitimester Roger Andresen og politiinspektør Øyvind Nordgaren.

Prosjektet vil takke rådgiver Mattis Michaelsen, førstekonsulent Tyr Steffensen, seniorrådgiver Dag Arne Thoresen, politioverbetjent Christian Berg, øvrige kollegaer og samarbeidspartnere som har bidratt til rapporten.

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	4
Anbefalte tiltak	5
Metode.....	7
Utfordringer med å predikere fremtiden	7
Oslo – en by i endring	8
Befolkningsfremskrivning.....	9
Størst befolkningsvekst i indre by	10
Sosial risiko	10
Parallellsamfunn.....	12
Spesielle utfordringer	13
Sosial uro.....	14
Arbeidsmarkedet	15
Boligmangel	15
Samferdsel	16
Skole og barnehage	16
Helse- og omsorgstjenester	16
Klimautfordringer.....	17
Brudd på demokratiske rettigheter	17
Pandemi	18
Oslo politidistrikt.....	19
Kriminalitetsbildet i Oslo	19
Kriminalitetsbildet frem mot 2022	21
Hvorfor anmelde?.....	22
Endringer i Lovverket	22
Organiserte bedragerier med mange ofre	23
Den private sikkerhetsbransjen	24
Spesielle storbyutfordringer	25
Kriminelle gjengstrukturer	25
Oslo politidistrikts evne og vilje til omstilling.....	29
Omstilling i et 20-års perspektiv	29
Penger og politi	30
Anbefalte tiltak frem mot 2022	32
City-stasjon - i det funksjonelle sentrum.....	33
Lokalpoliti	37
Alvorlig kriminalitet.....	39
Vedlegg:	42

Innledning

Hva vet politiet egentlig om omverden og samfunnsutviklingen lokalt og internasjonalt? Vår erfaring er at politiet på distriktsnivå i høy grad har hatt tilnærmet monopol på å definere kriminalitetsbildet, uten krav om involvering og samhandling med resten av samfunnet. Et relevant spørsmål er derfor om de ressursdisponeringene og tiltak som iverksettes samsvarer med befolkningens behov og forventninger til politiet. Norge er et tillitssamfunn. Det er derfor særs viktig at politiet lever opp til denne tilliten, og at det ikke blir satt spørsmålsteget om profesjonsinteresser vektet høyere enn det å være samfunnets beskyttere og tjenere.

Oslo 2022 er Oslo politidistrikts første fremtidsanalyse. Mandatet ble gitt av fagsjefgruppen¹. Rapporten inneholder tre anbefalte tiltak. Dette etter bestilling fra styringsgruppen. Analysen kommer i en tid hvor innbyggertallet vokser mest i prosent i Europa – og bidrar til å endre byens sammensetning radikalt. Analyser viser at i 2022 vil fire av ti innbyggere i Oslo være innvandrere. I tillegg vil arbeidsinnvandringen være høy. Oslo vil på alle måter bli en stadig mer flerkulturell og internasjonal storby.

Storbyregionene vil overta for den tradisjonelle bevisstheten og bruken av land- og landegrenser. I vårt nærområde blir Oslo sammen med Göteborg, Stockholm og Stor-København (inkludert Malmö) ledende regioner. Felles for disse er høy innflytting, fortetting og stort press på eksisterende infrastruktur. Et åpent spørsmål er om regionene vil klare å håndtere en vedvarende høy befolkningsvekst i årene fremover. Hvis ikke, hvordan vil dette igjen kunne påvirke kriminalitetsbildet?

Dagens og morgendagens samfunn vil kreve dynamiske organisasjoner som raskt evner å omstille seg. Oslo politidistrikt må per i dag kunne defineres som en statisk organisasjon. Den har i grove trekk, samme organisering i dag som i 1994. I tiden fremover vil måloppnåelsen og resultatene avhenge av om distriktet evner å bryte opp organisasjonens faste mønstre og strukturer. Dette vil kreve reelle prosesser som også må inkludere arbeidsoppgaver, kompetansebehov og metodeutvikling. Det er mye som tyder på at politidistriktet kan oppnå betydelige høyere gevinst ved økt fleksibilitet, samhandling og ressursutnyttelse.

Vår visjon, *Oslo, verdens tryggeste hovedstad* bør fortsatt være ledende for politidistriktet. Det er mulig at denne visjonen vil kunne nåes. Oslo har på flere fagfelt svært gode resultater, som har blitt nådd gjennom mangeårig målrettet innsats. Dette gjelder ikke minst innenfor barne- og ungdomskriminalitet og kriminelle gjengstrukturer. En lærende organisasjon bør derfor gjøre mer av det som fungerer og minst mulig av det som ikke har effekt.²

¹ Vedtak i fagsjefgruppen 20.12.2011 sak nr. 188/11.

² For at etaten skal få mest og best mulig ut av sine ressurser er det helt sentralt å videreføre åpenheten og muligheten for sammenligning av resultater i PSV (politiets styringsverktøy). Dette vil politietaten få stor nytte av i tiden fremover, fordi det forenkler virksomhetsstyringen til beste for etaten og sørger for operasjonalisering av tiltakene til beste for publikum.

Anbefalte tiltak

Rapporten har tre anbefalinger som er vurdert som de viktigste grepene for å kunne nå etatens primære mål og oppgave jfr. Politiloven kapittel I. § 1. "Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig".

Anbefalingene gjelder på følgende områder:

1. City- det funksjonelle sentrum
2. Lokalpoliti
3. Alvorlig kriminalitet

City – det funksjonelle sentrum

En meget høy andel av den registrerte kriminaliteten i Oslo skjer innenfor et lite geografisk område i sentrum og tilhørende inn og utfartsårer, definert som det funksjonelle sentrum.³ Politiets utfordringer i dette området er i stor grad knyttet til utelivsproblematikk. Det er påvist en høy grad av samvariasjon mellom rus og kriminalitet. I samme område er det også store ordensmessige utfordringer knyttet til demonstrasjoner, sosial uro og vakt- og sikkerhetsoppgaver. Sentrum fungerer også som en arena og markeds plass for ulike former av illegal virksomhet.

Utfordringene i City – det funksjonelle sentrum utgjør den største utfordringen i Oslo politidistrikt. Å løse disse utfordringene vil kreve en omorganisering.

Følgende tiltak anbefales:

- Etablere en City-stasjon basert på analyse av det funksjonelle sentrum.

Lokalpoliti

Lokalpolitiet skal være tilstede der hvor byens innbyggere bor og oppholder seg. Hovedstadens demografiske og sosiale endringer vil utfordre målet om trygghet og tillit. Politidistriktet har meget gode erfaringer med bruk av dialog som metode for å forebygge kriminalitet.⁴ Dette arbeidet må videreføres og videreutvikles for å forebygge sosial uro, barne- og ungdomskriminalitet, rekruttering til kriminelle gjenger og radikaliserte miljøer.

³ Funksjonelt sentrum er definert som et byområde med dominerende innslag av skjenkesteder, møteplasser og handel. Funksjonelt sentrum er et dynamisk begrep. Oslo er en sammensatt by, hvor det funksjonelle sentrums grenser flytter seg med byutviklingen og endringene i kriminaliteten og utelivet.

⁴ Alt starter og avsluttes med et håndtrykk - Dialog med gjengstrukturer. Jensen & Stubberud, Oslo politidistrikt 21.november 2011.

Det anbefales en styrking av lokalpolitiet med økt fokus på tilstedeværelse (inkludert sosiale medier) og en naturlig utvidelse av oppfølgingen av ungdom opp til 23 år. Frem mot 2022 forventes det en fortsatt aldersforskyvning for når befolkningen er kriminelt aktiv.

Følgende tiltak anbefales:

- Alderen for forebyggende tiltak økes til 23 år.
- Etablering av politiposter på utsatte steder.
- Politistasjonene får distriktsovergripende ansvar for utvalgte kriminalitetsområder.

Alvorlig kriminalitet

Dagens kriminalitetsutfordringer samsvarer dårlig med distriktets skille mellom fagområdene organisert og økonomisk kriminalitet. I dag arbeider flere ulike enheter med samme nettverk og personer – uten å samhandle. Med økende kompleksitet og internasjonalisering av den alvorlige kriminaliteten blir det avgjørende å samarbeide på tvers av dagens statiske organisering. Dette vil gi muligheter til å etablere prosjekter og tverrfaglige team som arbeider med prioriterte fagområder sammen med andre etater.

Følgende tiltak anbefales:

- Løse opp dagens skille mellom organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet.
- Etablere tverrfaglige prosjekter og team for å arbeide mot prioriterte fagområder, nettverk og miljøer.
- Etablere etterretningssamarbeid lokalt og regionalt.

Metode

Rapporten baserer seg på både kvalitative og kvantitative data, samt på kilder både innenfor og utenfor politiet. De viktigste kildene er statistikk, saksdokumenter, etterretningsopplysninger, foreliggende forskning, samt intervjuer og samtaler med polititjenestemenn, forskere og representanter for ulike offentlige og private bedrifter, etater og organisasjoner.⁵ I tillegg har prosjektet intervjuet kriminelle respondenter med en fortid som ledende aktører innenfor ulike kriminelle miljøer i Oslo og utlandet. De er etter avtale anonymisert i rapporten.

Rapporten beskriver noen hypoteser og scenarier på bakgrunn av erfaring og kunnskap fra politiet i Norge og utlandet.

Prosjektet har gjennomført studiereiser til Stockholm, København og Haag (Europol). Dette for å få økt innsikt i hvordan kriminaliteten påvirkes av vekst og globalisering. Vi har også vært hentet erfaringer fra Göteborg og Malmö, regioner med spesielle utfordringer knyttet til kriminelle gjengstrukturer og sosial uro.

Utfordringer med å predikere fremtiden

Samfunnsutviklingen har høy innvirkning på kriminaliteten i et samfunn. Å gi en indikasjon på den fremtidige utviklingen av hovedstaden er nødvendig for å gi politidistriktets ledelse grunnlag for gode strategiske beslutninger. Det er en stor utfordring, selv med gode vitenskapelige metoder, å identifisere sjeldne og uventede hendelser som har avgjørende betydning for fremtiden og vår egen virksomhet. Fenomenet er omtalt som de ”sorte svanene”.⁶ Et eksempel er terrorangrepet 22.juli 2011, som har krevd endringer i norsk politi på en rekke områder – endringer som sannsynligvis ellers ikke ville ha forekommet. En annen dimensjon er at fokuset på enkelte prognoser og scenarier kan virke selvbekreftende.

Selv om fremtidsanalysene er usikre, vil de bidra til å få egen etat til å forberede seg på både det vi har kunnskap om og til dels det utenkelige. I dette arbeidet er fremtidsanalysen et viktig bidrag sammen med våre andre kriminalitets- og trendanalyser.

⁵ Av de offentlige aktørene nevnes spesielt Oslo kommune (byrådsavdelingen, barnevernet, SaLTo, analyseavdelingen), Ruter, NAV, Skattedirektoratet, Høyskolen i Oslo, UiO, PHS, Forsvaret, IMDI, Sirius, POD, Kriminalomsorgens utdanningscenter, Norges bank. Av private aktører har blant annet NHO Service, Virke, NOKAS kontant-service, Skan kontroll, OBOS, Olav Thon eiendomsselskap og Telenor bidratt.

⁶ Sort svane- teori ble lansert av Nassim Nicholas Taleb i boken ”The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable” i 2007.

Oslo – en by i endring

Oslo vil de neste 20 årene ha en vedvarende høy befolkningsvekst. Hovedårsaken er en betydelig andel netto innflytting, samt høyere levealder. I 2030 vil hovedstaden anslagsvis ha ca 835 000 innbyggere – i overkant av 200 000 flere innbyggere enn i dag.⁷ Dette er flere enn antallet innbyggere i Trondheim. Den voldsomme befolkningsveksten medfører allerede store og krevende utfordringer for byen - spesielt merkbart er det økende behovet for boliger, barnehager, skoler, samferdsel og eldreomsorg.

Regionen Oslo og Akershus vokser til sammen med mer en 20 000 innbyggere i året. Denne veksten indikerer at regionen med dagens økning vil nå et innbyggertall på over 2 millioner om ca 30 år. Det kan til og med skje enda tidligere grunnet svært høy arbeidsinnvandring og urbanisering. Hele 9 av 10 nordmenn oppgir at de ønsker å bosette seg i byer eller maks 30 minutters kjøretur unna et bysentrum.

Oslo vil utvilsomt merke voksesmerter i år fremover. Som nevnt bygges det for lite til å dekke både dagens og fremtidens behov. Det er et stort etterslep i å regulere boliger - et behov som er beregnet til 7000 boliger per år, mot et nivå som i 2011 så vidt var over 1300 boliger. I dag er trenden å bygge boliger på områder hvor det tidligere har vært industri. Det har vist seg at selv med en høy økning i boligprisene ønsker folk å bo sentrumsnært og på steder som "lever".

Byen er preget av et stort mangfold – noe som gir utslag på ulike demografiske, sosiale og økonomiske variabler. Det er forskjellige oppfatninger om Oslo er en delt by med en markant øst-vest akse. Historisk har de østlige og vestlige bydelene (med visse unntak) vært preget av en tradisjonell klasseinndeling hvor arbeiderklassen bodde på østkanten. I moderne tid har levestandarden og livskvalitet blitt mer utjevnet, men det er stadig nye grupper som faller utenfor. I stor grad er dette knyttet til de nye innvandergruppene som ikke har noen relasjoner eller tilhørighet til Norge fra tidligere. Disse gruppene bosetter seg ofte i de østlige bydelene. Eksempelvis har Grünerløkka og gamle Oslo, Søndre Nordstrand, Alna, Grorud og Stovner høyest andel barnefamilier med lavinntekt. De samme bydelene har også lavere utdanningsnivå, yrkesdeltakelse og personer på ulike trygdeordninger. Dette er en utvikling som likner den situasjonen som norske arbeiderklassefamilier levde under for mer enn 50 år siden i Oslo.

Et relevant spørsmål er hvor mye vekst Oslo kan tåle, uten at infrastrukturen bryter sammen. Det er indikasjoner på at eksempelvis bil og kollektivtrafikken ikke vil takle en stadig økning av biler og flere passasjerer. Eksempelvis viser analyser en økning på biltrafikken i Oslo sentrum på 105 % innen 2030.⁸ Reisetiden på innfartsårene vil også øke markant. Dagens kollektivtrafikk er allerede hardt presset på kapasitet og rutetider. Fra kollektivtilbyderne varsles det om at kapasiteten vil være sprengt i løpet av et par år. Et resultat blir da at mange passasjerer ikke får plass ombord.

7 www.oslo.kommune.no (Oslo statistikken, folkemengde, befolkningsfremskrivning)

8 Urbanet Analyse rapport 36/2012

Oslo er og blir et knutepunkt for hundretusener av mennesker som er på vei til og fra arbeid. Mange av disse er fra kommuner i Akershus og kjører i dag bil. Dette vil mange også måtte gjøre i fremtiden, da 60 % av boligene som bygges i Akershus ikke er i nærheten av kollektivtrafikk.

Siden 1965 har det blitt oppnevnt en rekke utvalg med mandat til å se på om regionen Oslo og Akershus er hensiktsmessig organisert – eller om det er behov for å se på bysentrum som en felles utfordring (Gabrielsen-, Kohren-, Christiansen, og Hovedstad- utvalget).⁹ Alle har pekt på et behov for en mer helhetlig planlegging og oppgaveløsning på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Få reformer har derimot blitt gjennomført.

Befolkningsfremskrivning

Befolkningsfremskrivningen for årene 2013 – 2030 viser at Oslos befolkning vil vokse raskere enn tidligere antatt. I hovedalternativet er befolkningen anslått til 834 176 personer per 1.januar 2030. En forventning om fortsatt høy netto innflytting i den første del av fremskrivningsperioden er årsaken til dette.¹⁰

Befolkningens størrelse og sammensetning avhenger av utviklingen i fruktbarhet, dødelighet, netto innflytning. Det er knyttet stor usikkerhet til alle disse forholdene, og hovedtyngden i arbeidet med en befolkningsfremskrivning er knyttet til å fastsette de mest aktuelle forutsetningene. Befolkningsfremskrivningene har tre alternativer; i hovedalternativet legges forutsetningene som man mener er mest sannsynlige til grunn, mens høy- og lavalternativene illustrerer usikkerhetens spennvidde (ibid).

I 2022 anslår hovedalternativet at byens befolkning vil passere 744 000 innbyggere. I lavalternativet i overkant av 704 000, og i høyalternativet ca.785 000 innbyggere. I følge hovedalternativet vil den sterkeste prosentvise veksten komme i aldersgruppen 67 år og eldre frem mot 2030. Den lavest prosentvise veksten vil komme i aldersgruppen 19 – 39 år.

I løpet av de siste 40 årene har Oslo endret seg fra å være en by med hovedsaklig innbyggere fra alle kanter av landet, til å bli en by med innbyggere fra alle kanter av verden. I 2012 utgjorde innvandrerbefolkningen¹¹ i underkant av 30 %, men det er forventet at den i 2022 vil utgjøre nærmere 40 % av byens befolkning.

De største innvandrergruppene har i dag landbakgrunn fra Pakistan, Sverige, Somalia, Polen og Sri Lanka. Innvandringen fra Somalia og Sri Lanka startet på slutten av 1980-tallet. Den polske og svenske innvandringen økte voldsomt fra midten av 2000-tallet.

9 Kronikk "En hovedstad for framtida" Stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet Jan Bøhler (www.oslo.arbeiderparti.no)

10 Oslo-speilet Nr 2. Juni 2012

11 Innvandrerbefolkningen består av (1) personer som selv innvandret i sin levetid, og (2) av norskfødte personer av to innvandrerforeldre.

Arbeidsinnvandringen forventes å øke i årene fremover. Det antas en dreining fra hovedsakelig å være menn i håndverkerfag til kvinner i service og helsefag.

Størst befolkningsvekst i indre by

Alle deler av Oslo by vil oppleve en markant befolkningsvekst. De siste årene har veksten i indre by vært særlig sterke. Høyest i indre Øst (Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene). Her vil det være fortsatt høy vekst, og markant boligbygging. Ved siden av indre Øst vil Bjerke, Grorud, Stovner og Alna trenge mange nye boliger i fremtiden.¹²

Sosial risiko

Sosial risiko handler om sosiale problemer som kan spores til økende ulikheter i samfunnet, arbeidsløshet, fattigdom, manglende utdanning, omsorgssvikt, lav boligstandard med mer.¹³

Definisjonen av fattigdom handler om hvilke ressurser som er nødvendig for å sikre at folk vil fungere sosialt.¹⁴ En person er derfor å anse som fattig dersom vedkommende mangler ressurser til å delta i samfunnets aktiviteter og til å opprettholde den levestandarden som er vanlig i dette samfunnet. Begrepet fattigdom innebærer flere faktorer, herunder lønn og levekår.

Statistisk sentralbyrå har målt barnefattigdom i Oslo basert på bakgrunn av medianinntekten¹⁵ i Oslo der beløpene er hentet fra deres inntektsstatistikk for husholdninger. I datamaterialet er det sett på omfanget av fattigdom blant barn i familier som er registrert med lavinntekt i ett år (2009). Det er brukt to analyseenheter, husholdninger med barn 0-17 år og familier med barn 0-7 år.

I 2009 bodde det 68 459 familier med barn i alderen 0-17 år. Ved bruk av EU sin målemetode hadde 7 526 av disse familiene så lave inntekter at de tilhører lavinntektsgruppen. Dette utgjør 11 % av barnefamiliene i Oslo.

Forskjellen i lavinntekt i bydelene er meget stor. Undersøkelsen viser at åtte bydeler har høyere andel barnefamilier med lavinntekt enn samlet for Oslo. De bydelene som skiller seg ut er Gamle

12 Oslo-speilet Nr.2 Juni 2012

13 I Oslo var det registrert i alt 17 948 sosialhjelpstilfeller i 2011. Dette er ca 200 færre enn i 2010. I alt 32 590 personer var berørt av sosialhjelp (hovedperson + ektefelle/samboer + barn), ca 300 flere enn i 2010. Dette utgjør 5,3 prosent av befolkningen. Bruk av sosialhjelp er i perioden 2004-2011 redusert, selv om det var en oppgang fra 2008-2009. Både gjennomsnittlig utbetaling per sosialhjelpstilfelle og gjennomsnittlig stønadperiode har steget noe fram til 2010. De fleste som mottar sosialhjelp er helt enslige, 63 prosent i 2011, dobbelt så mange menn som kvinner, mens 28 prosent hadde forsørgeransvar for barn. Denne fordelingen har vært relativt stabil over lang tid. Totalt 9,0 prosent av bosatte barn under 18 år i Oslo tilhørte familier som har mottatt sosialhjelp i 2011. Dette er noe høyere enn i 2011.

14 Peter Townsend, Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living, Harmondsworth: Penguin Books, 1979

15 Medianinntekten er det inntektsbeløpet som deler en gruppe i to like store halvdel, etter at inntekten er sortert stigende (eller synkende). Det er like mange personer med inntekt over som under medianinntekten.

Oslo og Grünerløkka. De har høyest lavinntektsandel blant barnefamiliene i Oslo. Bydelene Søndre Nordstrand, Stovner, Alna og Grorud har også høyere andeler enn gjennomsnittet.

Det som synliggjøres tydelig i målingene er knyttet til innvandrerbakgrunn. Erfaringen viser at det tar tid for personer med innvandrerbakgrunn å etablere seg i et nytt land. I Oslo har 86 % av barna i lavinntektsgruppen innvandrerbakgrunn.

Det er store forskjeller mellom bydelene i bruk av sosialhjelp. Bydel Gamle Oslo ligger høyest hvor 11,3 % av befolkningen var berørt av sosialhjelp i 2011. I denne bydelen tilhørte 23 % av bosatte barn under 18 år familier som mottok sosialhjelp i 2011. Ellers ligger bydelene Sagene, Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand relativt høyt i andel berørte av sosialhjelp, men andel berørte barn i disse bydelene er betydelig lavere enn i Gamle Oslo. Vestlige bydeler samt Bydel Nordstrand har langt lavere andel sosialhjelpsbrukere i sin befolkning enn gjennomsnittet. Lavest ligger Bydel Ullern med bare 1,8 %.

Det er lite som tyder på at dette mønsteret vil endre seg fremover mot 2022.

Oppsummering

- Befolkningsveksten og byens mangfold vil kreve et lokalpoliti som er synlig og tilgjengelig for alle byens innbyggere.
- Økende sosiale forskjeller vil kreve tettere samhandling med andre offentlige etater for å forebygge kriminelle karrierer og parallellsamfunn.
- Politiets utfordringer, spesielt i City – det funksjonelle sentrum, forventes å øke i takt med samfunnsveksten.

Parallellsamfunn

Ethvert storsamfunn består av ulike undersamfunn. Dette kalles *parallellsamfunn* - grupper som slutter seg sammen, vanligvis ut fra etnisk tilhørighet, språk og/eller religion. Begrepet dekker også deler av næringslivet (bedriftskulturer) og den økonomiske kriminaliteten som ikke grenser over i organisert kriminalitet. For de aller fleste faller det seg naturlig å søke til miljøer som man kan identifisere seg med – både for fellesskap og trygghet. Det finnes en rekke eksempler på norske kolonier i både Spania og USA som faller inn under definisjonen parallellsamfunn. De aller fleste parallellsamfunn bidrar til et positivt mangfold i sin omverden. Men det finnes også negative sider. Disse kan beskrives som:

- Parallellsamfunn som skaper egne institusjoner, normer, lover og regler.
- Parallellsamfunn hvor idealet om integrasjonen blir utfordret.

Debatten om parallellsamfunn er blitt en del av den politiske arenaen i spørsmål knyttet til innvandring. Vår definisjon og bruk av parallellsamfunn er videre og større enn det som kan relateres til innvandring alene. Det bør sees på om det allerede eksisterer eller er strukturer som er på vei til å utfordre samfunnet og politiet i tiden fremover

I våre naboland Danmark og Sverige er det iverksatt store reformer for å splitte opp parallellsamfunn. I Stockholm er det parallelle institusjoner, som for eksempel et velfungerende bank og rettssystem uten innsyn og kontroll fra svenske myndigheter. Det er vanskelig for offentlige etater å utføre sitt arbeid i disse samfunnene. Lojaliteten er betydelig større til ens egen gruppes vedtatte normer og regler enn til myndighetenes. Å bryte opp slike etablerte samfunn er meget ressurs- og tidskrevende.¹⁶

I Oslo er det strukturer som kan indikere en negativ utvikling i enkelte miljøer. I de senere år har det vært straffesaker som involverer mange personer med blant annet samme yrke og bakgrunn. Dette gjelder blant annet *taxi-saken* som omhandlet flere hundre taxisjåfører og eiere av pakistansk opprinnelse. I tillegg nevnes de vietnamesiske *cannabisplantasjene* som var knyttet til familiestrukturer. Det er også eksempler på grov kriminalitet i en rekke etniske miljøer, som *hjemmeran*, *kidnappinger* og *trusler* som sjelden blir anmeldt. Uenigheter og konflikter blir ofte meglet av den eller de som har en maktposisjon. En posisjon som kan være medfødt, politisk, økonomisk eller religiøst forankret.

Om mørketallene for kriminalitet er høyere i parallellsamfunn enn resten av samfunnet er usikkert. Det er allikevel grunn til å tro at terskelen for å anmelde kriminalitet er høyere i lukkede samfunn, enn der hvor det ikke er relasjonelle knytninger mellom offer og gjerningsperson.

¹⁶ Et godt eksempel er svenske myndigheters innsats i Södertälje i Stockholm. Her har folkegruppene assyrere og syrianere fra hele verden bosatt seg. Dette mye på grunn av at folkegruppene er statsløse og Södertälje er definert som deres verdenshovedstad. Dette har medført et parallellsamfunn som fungerer tilnærmet som en egen stat i staten. De har egne institusjoner, normer, lover og regler som har større betydning og innvirkning på folks liv enn de grunnverdiene som gjelder i Sverige. Den svenske rettsstaten har brukt enorme ressurser på å gjeninnføre svensk lov og rett i dette samfunnet jfr. Södertäljemålet (en av Sveriges største rettsprosesser).

Utfordringen for samfunnet blir å få etablert trygghet og tillit i blant alle grupper og miljøer for å avdekke om det eksisterer uskrevne normer og regler som bryter mot norsk lov.

Det er en overrepresentasjon av personer med annen etnisk opprinnelse som kommer inn i ulike former for stønader. Arbeid er den beste formen for integrasjon i et samfunn. Forskning viser at sosiale utfordringer ofte reproduseres til neste generasjon. Samfunnsøkonomisk er det derfor store gevinster ved å få flere inn i arbeid og ut av et liv som passiv mottaker av stønader. Det viser seg også at svindel blir mer utbredt blant de gruppene hvor det er mange stønadsmottakere.

Spesielle utfordringer

I tiden fremover må det forventes etablering av parallellsamfunn som søker sammen av andre grunner enn de som vi tradisjonelt knytter til etnisitet, språk og/eller religion. Det er viktig å ha fokus på at disse ikke utvikler seg i en retning som bryter eller underkjenner norsk lov. En slik utvikling vil bidra til lavere lojalitet og tillit til fellesskapet. Dette gir grobunn for korrupsjon og en undergraving av rettsstaten.

Det må vies oppmerksomhet til grupper som søker sammen med et felles mål om å forandre dagens demokratiske spilleregler. Voldelige politiserte og religiøse ekstreme miljøer utgjør en reell trussel mot samfunnet. Hendelser og uroligheter på ulike steder i verden kan raskt ende opp i en voldelig konflikt i Oslo.

Personer fra lukkede grupper og miljøer oppsøker også likesinnede i områder hvor det er pågående konflikter og kamphandlinger. Det dannes hurtig nettverk på tvers av landegrensene. I Norge er det et lite antall personer som agiterer for maktbruk for å endre samfunnet. Men disse personene har vist at med ”rett” sak kan de mobilisere mange frustrerte unge. Noe av dette ble eksempelvis synliggjort ved offentliggjøringen av Muhammed- karikaturene i Norge og en rekke andre vestlige land. Det er visse ekstreme personer og miljøer som er villig til å begå vold og drap for sin sak. Politiet må være oppmerksomme på en slik utvikling.

Økt polarisering mellom folkegrupper basert på religion, etnisitet eller politisk bakgrunn er en reell trussel allerede i dag. Som nevnt kan konflikter i Norge blusse opp på grunn av hendelser andre steder i verden.¹⁷ Det er også godt dokumentert hvordan politiske flyktninger fortsatt blir overvåket av det regimet de måtte flykte fra. Konflikter kan også oppstå lokalt. Denne problemstillingen ble synliggjort i Rogaland i 2012. På Dale asylmottak skjedde det et drap mellom personer av kurdisk og tsjetsjensk opprinnelse. Dette drapet har eskalert til å bli en voldelig konflikt mellom det kurdiske og tsjetsjenske miljøet i Norge og utlandet.

¹⁷ Eksempelvis demonstrasjonene mot Israel, 29. desember 2008; voldelig demonstrasjon i Oslo sentrum, bruk av tåregass med mer. 10. januar 2009; 130 personer innbrakt, åtte pågrepet etter bråk og vold.

En annen stor gruppe som det knyttes mye usikkerhet til i tiden fremover er den kommende generasjonen av hovedsakelig unge menn med krigserfaring fra internasjonale operasjoner (INTOPS). De siste årenes innsats, i spesielt Afghanistan, har vært en operasjon preget av mange kamphandlinger, faktisk i et antall som overstiger antallet nordmenn i stridshandlinger under annen verdenskrig. Hvordan den enkelte soldat bearbeider sine opplevelser varierer. De fleste klarer å leve et normalt liv, mens andre får store psykiske og fysiske plager. Samfunnskostnadene ved å sende ut unge menn i krig er allikevel høy.

Veteraner har erfaringsmessig utgjort to samfunnsmessige utfordringer. Det ene er at de skader seg selv og sine nærmeste – og i enkelte tilfeller tar selvmord og/eller livet av sine nærmeste. I USA viser tall at 22 veteraner tar sitt eget liv hver eneste dag - et selvmord hvert 65 minutt¹⁸. I tillegg har 25 prosent av veteranene en form for sinnslidelse. Tar en med psykososiale lidelser som vold i hjemmet er antallet 31 prosent.¹⁹

Den andre utfordringen er de som søker sammen i negative lukkede fellesskap. Historisk har grupper av veteraner skapt egne grupper eller søkt seg til etablerte kriminelle miljøer, jfr. etablering av Hells Angels etter annen verdenskrig. Med sin militære kompetanse og erfaring har slike grupper både evner og kapasitet til å utføre spektakulære aksjoner mot eksempelvis bank – og finansinstitusjoner. Et annet scenario er en kompetanseoverføring i militær strategi og taktikk fra tidligere militært personell til etablerte kriminelle miljøer og gjengstrukturer. Dette vil kunne gi politiet store taktiske og operative utfordringer.

Sosial uro

De mest kritiske områdene som kan utløse sosial uro og påvirke Oslo politidistriktet er arbeidsmarkedet, boligmangel, samferdsel, skole/barnehage, helse- og omsorgstjenester, klimautfordringer, brudd på demokratiske rettigheter og pandemi.

Den norske velferdsstaten er bygd opp for å sikre befolkningen trygghet og grunnleggende goder som eksempelvis utdanning, helsetjenester og trygdeytelser ved sykdom og pensjon. Sosial uro har tidligere vært knyttet til land hvor disse godene ikke har vært tilgjengelige for alle, eller skjevt fordelt mellom fattige og rike. I nyere tider har det derimot vært en voksende sosial uro i en rekke vestlige land grunnet økonomiske nedgangstider og nedskjæringer av goder.²⁰ Norge er kjent som annerledeslandet med økonomisk vekst i de fleste sektorer. Vil befolkningen i Oslo kunne skape sosial uro i form av demonstrasjoner og/eller andre lovmessige utfordrende markeringer av andre årsaker?

18 Tall fra US Departement of Veterans Affairs 2013

19 Karen Seal, forsker ved San Francisco Veterans Affairs Medical Center 2007

20 Demonstrasjoner og sosial uro som har påført både demonstranter og politi alvorlige og livstruende skader. I tillegg har de materielle skadene vært enorme.

Den store samfunnsendringen i vår region har medført store utfordringer for ulike grupper mennesker. Et spørsmål er om disse, isolert eller samlet vil utløse sosial uro grunnet sterk misnøye mot et offentlig system som både er urettferdig og ikke klarer å dekke grunnleggende behov og goder.

Arbeidsmarkedet

Oslo er et attraktivt arbeidsmarked og tiltrekker seg arbeidskraft fra andre steder i Norge og utlandet. Arbeidsinnvandringen merkes spesielt godt innenfor bransjer som bygg/anlegg og innenfor servicebransjen. Den høye arbeidsledigheten i andre land har bidratt til personell med lang yrkeserfaring og høy utdanning.

Flere arbeidsgivere har åpent gått ut i media og sagt at de ikke vil ansette nordmenn lenger. Begrunnelsen er at andre nasjonaliteter arbeider hardere til lavere lønn. Denne utviklingen har gjort at myndighetene, sammen med fagorganisasjonene, har innført forbud mot sosial dumping og krav til minstelønn for utenlandske arbeidstakere.

Utviklingen i arbeidsmarkedet kan utvikle seg negativt og skape en sosial uro. Det ene scenarioet er at norske arbeidstakere ikke kommer inn på arbeidsmarkedet på grunn av for høye forventninger og krav. Det andre scenarioet er at utenlandske arbeidstakere blir grovt utnyttet på grunn av en desperat livssituasjon, såkalt arbeidsmarkskriminalitet. I Tyskland har de på grunn av mangfoldet og størrelsen av den alvorlige kriminaliteten i arbeidsmarkedet, etablert egne enheter som kun arbeider på dette fagfeltet.

Boligmangel

En av de største utfordringene i Oslo fremover er mangel på bolig. Dette gjelder selv de med faste jobber og utdanning. I tillegg er situasjonen meget vanskelig for personer og familier med lav inntekt og/eller sosiale utfordringer, samt nyetablerte unge. Skillelinjene i befolkningen vil synliggjøres mellom de som er inne på boligmarkedet og de som er utenfor. Mye vil avhenge av om en har foreldre som kan bidra økonomisk eller ved arv. Boligentreprenører forteller om stor mangel på attraktive tomter, høye byggekostnader og andre krav som bidrar til økte priser på nybygg.²¹

I dag opplever mange unge å måtte leie bolig i årevis uten mulighet til å kunne kjøpe. Dette markedet er lite regulert og mange opplever å betale meget høye priser for liten plass med lav standard.

Dagens prisutvikling på boliger forsterker byens øst-vest skille. Mange ressurssterke søker til de vestlige bydelene, mens østlige bydeler opplever en opphopning av grupper med sosiale

²¹ Prosjektet har hatt møter med Obos ved informasjonssjef Åge Pettersen og Olav Thon gruppen om bolig - og næringsutviklingen i Oslo.

utfordringer. En slik videre utvikling vil kunne fungere som en ”trigger” på sosial uro og som en katalysator til etablering av parallellsamfunn.

Samferdsel

All samferdsel i Oslo-regionen som enten går på hjul eller skinner (person, transport eller kollektivtransport) vil de neste årene ha store kapasitetsutfordringer. Konsekvensene vil bli alvorlige for både de som er avhengig av transport for enten å komme seg på skole/arbeid eller de som leverer varer og tjenester. Reisetiden vil øke betraktelig og kollektivreisende vil møte overfylte busser og tog. Hvis dagens etterslep innenfor denne sektoren ikke hentes inn, vil det kunne medføre år uten en velfungerende infrastruktur.

Store deler av befolkningen i regionen vil bli berørt og det er grunn til å tro at det vil komme sterke reaksjoner på manglende planlegging og utbygging. Om noen velger å gå sammen og benytte andre virkemidler enn de legitime kan ikke utelukkes.

Skole og barnehage

Befolkningsveksten har skapt et stort behov for utbygging av skoler og barnehager. Oslo kommune må bygge to nye klasserom i uken frem til 2016 for å holde tritt med det store elevtallet fremover (11 000 skoleplasser).²² Det pågår et tilnærmet kappløp av offentlige etater for å klare å holde tritt med befolkningsveksten. I enkelte pressområder er det ingen ledige plasser på barnehager og skoler. Her opplever familier at barna ikke får begynne på sin lokalskole.

Helse- og omsorgstjenester

Helse- og omsorgstjenestene påvirker i høy grad politiets virksomhet. Spesielt gjelder dette utrykninger og bistand i forbindelse med psykisk syke personer. Rusomsorgen er også et fagfelt som har stor innvirkning på oppdragsmengde og ressursuttak.

I tiden fremover vil det bli et enda større press på helse – og omsorgstjenestene. Helseforetakene har allerede en rekke brudd på gitte ventelistegarantier og avtaler. Det er blitt betydelig mer krevende å levere de tjenestene det er behov for og forventninger om. En god indikator på dette er økningen av private aktører innen samme fagområde – hvor de som har god økonomi kan betale seg til raskere behandling.

Den største utfordringen er allikevel knyttet til eldreomsorg. Forventningene både fra de eldre selv og pårørende er at det offentlige tilbyr egnede boliger og sykehjemsplasser. Det offentlige vil ikke klare å bygge eller ha nok ansatte til å dekke behovet. I praksis vil dette innebære at de eldre

22 Pressemelding Byrådet Oslo 26.09.2012

må klare seg selv i eget hjem og at pårørende må ta større ansvar. En konsekvens av denne situasjonen er lik innenfor helsetjenestene – en rekke private aktører som tilbyr løsninger til eldre med god økonomi.

Klimautfordringer

Utfordringene knyttet til klima og miljø vil naturligvis bli preget av den store befolkningsveksten. Kostnadene vil merkes på økt forbruk og bli spesielt merkbart på byens luftkvalitet. Med boligfortetting og en dobling av biltrafikken i sentrum vil det påvirke klimaet negativt. Alle de politiske ungdomspartiene har klimapolitikk som en av sine hovedsaker i partiprogrammet. Om den yngre generasjonen opplever en avmaktfølelse kan klima skape stort engasjement. Utfordringen for politiet er de som velger å bruke vold og trusler som metode for å fremme sin sak.

Brudd på demokratiske rettigheter

Det eksisterer i dag en rekke grupper og nettverk som mener at deres demokratiske rettigheter blir brutt. Noen har mistet tillit til rettsstaten, mens andre føler seg misbrukt av staten. Spennet i denne gruppen er stor – fra politiske grupper, fagmiljøer, interessegrupper til konspirasjonsteoretikerne. Felles for dem alle er stort engasjement, men virkemidlene er forskjellige. Her er spennet alt fra politisk påvirkning til kriminalitet og terrorhandlinger.²³

Hva som skaper engasjement som grenser over til kriminelle handlinger er mangfoldig. For de yngre generasjonene er det spesielt forhold knyttet til teknologi som skaper mye debatt og engasjement.

For politiet blir det i fremtiden viktig at det opprettes enheter etter modell av UP (utrykningspolitiet) på den digitale veien. For uten aktiv deltakelse og forebyggende innsats i befolkningens digitale hverdag kan det utvikle seg negative elementer som blant annet kan utfordre individers og gruppers ytringsfrihet og rettsikkerhet.

Nettet fungerer også som en kommunikasjonskanal for kriminelle/terrorceller. De bruker nettet til et mangfold av oppgaver for å spre sitt budskap og rekruttere nye medlemmer.

For mange unge blir nettet det stedet hvor de begår sine første lovbrudd. I tidligere tider stjal ungdommer i lokalbutikken - i dag stjeler de filmer, spill og musikk over nettet. De fleste ungdommer ser ikke dette som kriminelt. Et fritt Internett har skapt en politisk bevegelse (piratpartiet) blant annet i Sverige. Enkelte land eller organisasjoner som har forsøkt å begrense

²³ Se også "Felles trygghet felles ansvar - handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme" (Justis- og politidepartementet 2011)

bruken av nettet blir ofte sanksjonert gjennom massive hackerangrep. Dette er kriminalitet som koster næringsliv og det offentlige store summer.

Legaliseringsbevegelsen for hasjij og marihuana søker oppmerksomhet gjennom sine markeringer hvor mange åpenlyst misbruker disse stoffene. Slike markeringer er ment for å utfordre gjeldende lovverk.

Et annet scenario ble synliggjort i forstedene til Paris i 2005 og 2009. Da utbrøt det massive opptøyer i boområder med store sosiale utfordringer. Den utløsende faktoren var relatert til politiinnsetser som førte til at lokal innvandrerungdom omkom etter å ha forsøkt å unngå politikontroll. Befolkningen i disse bydelene opplevde dette som enda et overgrep fra myndighetene. Resultatet ble enorme skader på bygninger, biler og en rekke personskader på polititjenestemenn og demonstranter. I Sverige har det vært flere alvorlige opptøyer de siste årene. En fortsatt marginalisering kan utvikle seg til misnøye og sosial uro også i Oslo.

Pandemi

Et scenario som stadig er mer aktuelt og som kan skape frykt og sosial uro er utbrudd av pandemier. Dette er epidemier som sprer sykdom raskt mellom mennesker over store deler av verden. Utviklingen av medisiner og vaksinasjoner har bidratt til betydelig mindre skadevirkninger på slike epidemier. Men det er sannsynlig at det kan utvikles virus som det ikke finnes noen kur mot. Det finnes to scenarioer, en skapt av naturen og en "skapt" av mennesker, tilfeldig eller for å skape kaos (terror). Fugleinfluenza er et slikt eksempel. Mennesker med en viss biologisk kompetanse kan utvikle dødelige virus. Dette kan skje tilfeldig eller for å brukes som et dødelig våpen mot land eller regioner. I begge tilfeller vil skadene bli enorme. Epidemier sprer seg ukontrollert og vil på grunn av dagens reiseaktivitet ramme mange land i løpet av kort tid.

Norske myndigheter har ved Helse- og omsorgsdepartementet vedtatt en Nasjonal beredskapsplan for pandemisk influensa (16.februar 2006). I den er det beskrevet en del scenarioer med tall på smittede, syke og overdødelighet. Deres planer er basert på en kraftig influensaepidemi - og hvordan den vil påvirke samfunnsaktører som helsevesen og kommune. Om Norge derimot rammes av et virus som det ikke er noen kur mot vil systemet kollapse og utløse sosial uro. Oslo og Akershus med sin høye befolkningstetthet vil bli hardt rammet.

Oslo politidistrikt

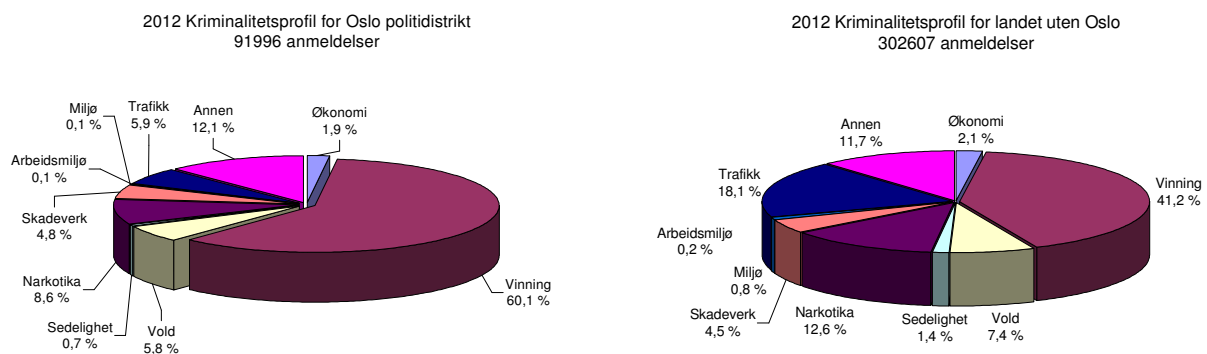
Oslo politidistrikt sin historie går helt tilbake til 1744.²⁴ Fra den tid har hovedstaden vært den største politiorganisasjonen i Norge. I dag har politidistriktet et budsjett på 2,1 milliard (2012) med over 2600 årsverk.

Oslo har en rekke hovedstadsoppgaver knyttet til ordensmessige utfordringer, vakt – og sikkerhetsoppgaver. I tillegg har politidistriktet nasjonalt bistandsansvar for spesialiserte tjenester som terrorbekjempelse, bombehund, helikopter og skjult spaning.

I tall er det flere hundre nødanrop per døgn til 112. Det loggføres over 10 oppdrag i timen. I 2012 ble det pågrepet 11 948 personer og utvist over 1300.

Kriminalitetsbildet i Oslo

Oslo politidistrikt hadde i 2012 ca 23,3 prosent av de registrerte anmeldelsene i Norge (91 996 anmeldelser)²⁵. Tallene i hovedstaden påvirker totaliteten for resten av landet, spesielt merkbart er dette innen vinningskriminaliteten. I tillegg har byen en høy andel av alvorlig kriminalitet som krever stor oppmerksomhet og betydelige ressurser.



Grovt tyveri fra person på offentlig sted er den statistikkgruppen med flest registrerte anmeldelser i Oslo politidistrikt. Mange av sakene anmeldes i etterkant noe som ytterligere vanskeliggjør etterforskningen. En relativt høy andel av disse tyveriene skjer innenfor et begrenset geografisk område på nattetid i helgene og kan relateres til kollektivtrafikk, uteliv og rus. Dette geografiske området er beskrevet som det funksjonelle sentrum i denne rapporten. Det er et høyt alkoholkonsum og bruk av rusmidler blant byens innbyggere og tilreisende. Dette er medvirkende til økt kriminalitet innenfor lovbruddskategorier som narkotika, vinning, vold og ordensforstyrrelser. Rapporten *Vold i Oslo 2009* viser en tydelig sammenheng mellom bruk av

²⁴ Les mer om Oslo politidistrikt sin historie på www.politi.no Oslo politidistrikt (om oss).

²⁵ Statistikk og analyser av kriminaliteten finnes på www.politi.no Oslo politidistrikt

rusmidler og vold i Oslo sentrum²⁶ natt i helg. Dette er også funn som støttes av analyser av voldtekter. Rapporten *Voldtekt i den globale byen* avdekker at en høy andel av både offer og gjerningsperson er ruspåvirket når overgrepet skjer.²⁷

I Oslo er minoritetsungdom overrepresentert innenfor enkelte kriminalitetstyper. Dette er særlig tilfelle blant ungdom som begår ran. De er også overrepresentert blant de unge gjengangerne. En del ungdommer blir registrert med mange straffbare forhold og utvikler det som kan omtales som kriminalitetskarrierer. En analyse av gjengangere viser at det er de samme ungdommene som blir registrert med mange straffbare forhold innenfor både ran, vold og narkotika. Problemet kan ikke sees uavhengig av strukturelle faktorer som mangel på integrasjon, samt sosial og økonomisk marginalisering.

Etter tusenårsskiftet har det samlet sett vært en betydelig nedgang i den registrerte kriminaliteten. Vi må mer enn 20 år tilbake for å finne mindre kriminalitet enn det vi har i dag. Nedgangen gjelder imidlertid ikke for alle typer lovbrudd, og lovbruddsbelastningen er ulik for ulike grupper og deler av landet. Både statistikkene over politianmeldelser og levekårsundersøkelsene tilsier at en mindre andel av befolkningen utsettes for kriminalitet nå enn tidligere – selv om disse kildene gir noe ulike beskrivelser av omfang, hvordan og når denne nedgangen skjedde.

Alvorlig kriminalitet

Oslo politidistrikt har store utfordringer med å forebygge og bekjempe alvorlig kriminalitet. I tillegg viser det seg at alvorlige straffesaker i andre politidistrikt og utenlandske politimyndigheter ofte har knytninger til aktører og nettverk i hovedstaden. Som andre storbyer påvirkes byen i sterk grad av nasjonale og internasjonale hendelser og trender. Det er lettere å skjule egen identitet og sin kriminelle virksomhet i en stor by, enn i mindre steder med større gjennomsiktighet.

Hovedstaden har flere bransjer hvor det er avdekket kriminalitet der store summer er unndratt skatter og avgifter. Straffesaker mot taxinæringen, restaurant- og byggebransjen har avslørt økonomisk kriminalitet for milliarder av kroner.

Mye av den grove og alvorlige kriminaliteten i Oslo politidistrikt begås av personer som samarbeider i flyktige nettverk, gjenger og faste organisasjoner. Blant annet kriminelle gjengstrukturer, narkotikanettverk, voldelige aktivister, taggere, casuals, torpedoer, ransnettverk med mer. Globaliseringen har medført at hovedstaden har stor tilstrømming av både utenlandske arbeidssøkere og kriminelle aktører og nettverk.

26 Grytdal, Veslemøy og Meland, Pål (2011). Vold i Oslo 2009 – en analyse av voldsanmeldelser 2. halvår 2009, Oslo politidistrikt.

27 Sætre, Marianne og Grytdal, Veslemøy (mai 2011). Voldtekt i den globale byen. Oslo politidistrikt, Strategisk stab mai 2011

Kriminalitetsbildet frem mot 2022

Den registrerte kriminaliteten i tiden frem mot 2022 avhenger av en rekke lokale, nasjonale og internasjonale faktorer. Rapporten vil spesielt trekke frem følgende påvirkningsfaktorer:

- Store demografiske, sosiale og økonomiske endringer.
- Anmeldesvillighet hos befolkningen, offentlige etater og næringsliv.
- Endringer i lovverket, jfr. legalisering eller kriminalisering.
- Organiserte bedragerier med mange ofre.
- Den private sikkerhetsbransjen.

Utviklingen i Oslo viser at dagens unge generasjon stadig begår mindre kriminalitet enn tidligere.²⁸ Aldersfordelingen blant de som er registrert av politiet er markant forskjellig fra i dag og for over 30 år siden. Før var de mest kriminelt aktive betydelige yngre enn i dag.²⁹ Dette er en utvikling som gjenspeiler samfunnsutviklingen med lengre utdanning og utbygging av oppfølgingstiltak og velferdsordninger. Samtidig må det erkjennes at politiets innsats, eksempelvis hyppige narkotikaaksjoner i ungdomsmiljøer kan påvirke statistikken.

Den registrerte kriminaliteten i Oslo påvirkes i stadig større grad av kriminelle aktører som kommer reisende til Norge. Det er ingen tegn på at denne typen kriminalitet vil avta i årene fremover med de store økonomiske forskjellene i verden. Økningen har de siste årene vært høy. På de siste ti år er antall registrerte utenlandske kriminelle *tredoblet*. I dag er hver tredje innsatt i norske fengsler utenlandsk statsborger. De representerer over 120 ulike nasjonaliteter, men økningen er størst fra EU-landene.

Med flere utenlandske kriminelle grupper vil bruken av vold og trusler kunne øke.³⁰ Dette gjelder både mot ofre, men også ved konflikter mellom de ulike gruppene om markedsandeler. I dag er det ingen sterke nettverk eller gjenger som kontrollerer territorier og salgarenaer for narkotika og andre illegale varer. Med det store potensialet for høy inntjening vil dagens "frie" handel ikke kunne forvente å vedvare i Oslo. Hvem som eventuelt vil kunne overta markedet er derimot mer usikkert. Erfaringer fra andre land og Oslos befolkningssammensetning tyder på at kriminelle aktører fra Øst-Europa, Asia og Afrika er sannsynlig. De har etablerte nettverk i Europa med god tilgang på illegale varer og tjenester samt en velfungerende logistikk. Eksempelvis er det i gatemarkedet i Oslo sentrum et flertall av selgere med afrikansk opprinnelse. Mye tyder på marokkanske narkotikaorganisasjoner styrt fra Nederland allerede har overtatt store deler av hasjismarkedet i vår region. En utvikling som i stadig større grad gjør seg gjeldende for andre typer illegale varer og tjenester.

28 Les mer om barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo i SaLTo rapportene. www.salto.oslo.kommune.no

29 Stene, Reid J. og Thorsen, Lotte Rustad (2007): «Ungdomskriminalitet og straff i endring», i Norman, Tor Morten (red.): Ungdoms levekår, Statistiske analyser 93, Statistisk sentralbyrå.

30 www.politi.no/kripos/Nyhet_12131.xhtml

Samfunnet har over år etablert og utviklet gode metoder innen forebygging samt effektive tiltak for familier og individer i krise. SaLTto samarbeidet mellom politidistriktet og Oslo kommune er et godt eksempel på et slikt tiltak. Dagens ungdom lever et mer lovlydig liv enn tidligere. De bruker mindre illegale rusmidler³¹ og søker seg sjeldnere til steder hvor de utsettes for kriminalitet. En teori er at med dagens muligheter for kommunikasjon på sosiale medier er det få steder hvor ungdommer fysisk møtes utenom skole og organiserte aktiviteter. De som faktisk faller utenfor i tidlig alder og ender opp som aktive kriminelle er få i antall, men særs aktive. Denne gruppen har vært relativt stabil de siste årene i Oslo.

Hvorfor anmelde?

Den registrerte kriminaliteten synliggjør hva som blir anmeldt eller avdekket av politiet og andre kontrolltater. Enkelte aktører kan i høy grad påvirke kriminalitetstallene. Et eksempel er kollektivselskapet Ruter som blir utsatt for mye skadeverk i form av tagging på sine eiendommer og materiell. De står i dag for over 90 % av anmeldelsene på skadeverk. En annen stor aktør er Skatteetaten. I dag har det blitt inngått avtaler om hvor mange saker de oversender til politiet. Dette gjøres ikke for at det ikke finnes flere saker, men for at kapasiteten til politiet ikke skal kollapse. Eksempelvis innenfor lovbruddskategorien "ikke innlevert selvangivelse", kunne Skatt Øst anmeldt atskillige flere personer og næringsdrivende enn i dag. Med økt kontrollvirksomhet hos stadig flere offentlige og private aktører, vil manglende kapasitet og til en viss grad kompetansehull bli en stadig større utfordring.

Forsikringsvilkårene er antakelig den faktoren som påvirker den registrerte kriminaliteten mest. I dag er det et krav til anmeldelse for å få utbetalt forsikring. For politiet er mange av vinningssakene som anmeldes vanskelig å oppklare grunnet manglende opplysninger knyttet til både gjerningsperson, gjerningssted og tidspunkt. Dette gjelder spesielt grovt tyveri på offentlig sted, lommetyverier, med en oppklaring på litt over 1 % (2012-tall). Ved en endring av forsikringsvilkårene, eksempelvis om at løsøre med en verdi på under 5000 kroner ikke var nødvendig å anmelde, ville den registrerte kriminaliteten vært betydelig lavere enn i dag.

Endringer i Lovverket

Dagens lovverk sliter med å holde tritt med samfunnsutviklingen. I tillegg har ny straffelov blitt utsatt gjentatte ganger på grunn av foreldet IT-system. Dette bidrar til at nye former for kriminalitet ikke finnes beskrevet (eksempelvis skimming, telecomkriminalitet, dopingmidler og syntetiske stoffer osv).

Det er alltid en diskusjon om lovene og strafferammene gjenspeiler den allmenne rettsoppfatning. For politiet som en utøvende etat vil lovgiver sette premissene for kriminalitetsutviklingen. Dette gjelder både ved en kriminalisering og legalisering. En kriminalisering kan i praksis ramme store

31 Sirius rapport 3/2011 Utviklingstrekk på rusmiddelfeltet

delar av befolkningen og derved bidra til markant økning i den registrerte kriminaliteten. Dette gjelder eksempelvis innenfor trafikk-, toll- og skatteloven. I motsatt ende vil en legalisering av eksempelvis narkotikaforbrytelser bidra til en tilsvarende nedgang.

Organiserte bedragerier med mange ofre

Teknologien har uten tvil endret vår hverdag. Det som før krevde personlig oppmøte og identitetskontroll, kan i dag gjøres gjennom å logge seg på "min profil" på enhver dings med nettleser - hvor som helst i verden. Parallelt har det utviklet seg en ny kriminalitetsindustri som er i ferd med å bli verdens mest lukrative.

Mangfoldet av kriminalitet som utnytter dagens teknologi er kolossal. Ofrene kan være alt fra nasjoner til enkeltpersoner, voksne som barn. De mest kyniske målretter seg mot barn gjennom å lage applikasjoner kamouflert som spill, der eksempelvis foreldrenes kredittkort benyttes som betalingsmiddel. Andre ringer direkte til utvalgte befolkningsgrupper og utgir seg for å være bankkontakter eller for å hjelpe til med "feil" på nettverket eller datamaskinen. Det er en stor utfordring i dagens samfunn å kunne klare å beskytte sitt personnummer og personlige opplysninger fra uvedkommende. Spesielt når disse uvedkommende er noen som offeret aldri har sett eller vil få fysisk kontakt med. I dag er det liten risiko for å bli etterforsket og dømt for slik virksomhet.

De mer teknisk sofistikerte kriminelle nettverkene målretter sin virksomhet mot bransjer, eksempelvis telecomselskaper hvor de tapper selskapene gjennom å viderekoble seg til dyre teletjenester som de selv eier. Ofte er disse selskapene registrert i land hvor rettsstaten er svak og faren for å bli etterforsket er lav. Den trådløse verden gir seg også utslag i nye ofre, det er eksempler på at SIM-kort i strømmålere, lyktestolper, trafikklys, alarmsystemer osv. blir tappet for store beløp. De moderne ranene skjer i dag ved elektroniske angrep.

Det er liten tvil om sårbarheten i samfunnet er stor knyttet til organiserte bedragerier hvor det brukes avanserte elektroniske (teknologiske) angrep. Det er i dag en del av hverdagen til både offentlige og private aktører å kunne stå i mot slike angrep. De aller fleste blir avdekket. Men i enkelte tilfeller lykkes enkelte aktører, eksempelvis å bryte seg inn i databaser med kredittkortopplysninger, banker og offentlige etater med konfidensielle personopplysninger. Slike saker har ofte mange ofre og kan bli utvikle seg til enorme sakskomplekser på tvers av landegrensene. Det lokale politiet er i liten grad forberedt og kapable til å bekjempe denne type kriminalitet effektivt nok.

Den private sikkerhetsbransjen

Å beskytte og sikre verdier er en bransje med en årlig vekst på over 3 %. Den største kunden for sikkerhetsbransjen er paradoksalt nok det offentlige med en andel på over 30 % av omsetningen. I Oslo er det først de senere årene blitt et formalisert samarbeid mellom politiet og private aktører. Sikkerhetsbransjen har i dag både kompetanse og ressurser på en del områder som ligger foran politiet. Eksempelvis får politiet tilgang på gode nasjonale kriminalitetsanalyser på kriminalitet som rammer ulike næringer (butikker, transport osv).

Den private sikkerhetsbransjen har en betydelig innvirkning på kriminalitetsutviklingen. De skaper trygghet gjennom synlighet og tilstedeværelse. Samtidig har bransjen i dag gode analyser, etterretning og kompetanse om kriminell modus og aktive nettverk. I Oslo har sikkerhetselskapene flere operative enheter enn det politiet selv disponerer.³²

Sikkerhetsbransjen har flest privatkunder i områder hvor det bor ressurssterke innbyggere. Det kan fort utvikle seg til lukkede og bevoktede områder, såkalte ”gated communities” i Oslo. Mange er i dag villige til å bruke store summer på å sikre seg selv og eiendom mot et stadig ”farligere” samfunn.

Spørsmålet er om en fortsatt vekst i den private sikkerhetsbransjen kan skape et markant skille i samfunnet mellom fattig og rik i forhold til å bli offer for kriminalitet?

³² NHO Service opplyser at det til enhver tid er ca 50 mobile enheter i Oslo til sammen fra de ulike vaktelskapene (Runar Karlsen fagsjef for sikkerhetsbransjen 2012).

Spesielle storbyutfordringer

Kriminelle gjengstrukturer

Gjengstrukturer utgjør en økende trussel i kriminalitetsbildet.³³ Det er indikasjoner på at gjengkriminalitet vil *øke betraktelig i årene fremover*. Dette begrunnes med at en rekke gjengmedlemmer over år har bygd opp lukrative kriminelle virksomheter med internasjonale forgreninger. De har ingen reelle utfordrere i det kriminelle miljøet. De kan mobilisere mange medlemmer på kort tid, samt at de har evne, kapasitet og vilje til bruk av grov vold. Bruken og tilgjengeligheten på skytevåpen i gjengene er høy. Med høy inntjening og ingen reelle utfordrere er motivasjonen og viljen til å trekke seg ut fra et "vellykket" liv lav. En annen viktig faktor som bidrar til den negative utviklingen er nyrekrutteringen. Livet som gjengmedlem oppfattes av en del ungdom som attraktivt. Særlig gjelder dette ungdom som av ulike årsaker har falt utenfor skole, utdanning og arbeidsliv. Kjente faktorer som danner grobunn for gjengstrukturer er relatert til integrering, samt økte sosiale og økonomiske ulikheter.³⁴

Flere internasjonale gjengforskere ser en rekke likhetstegn mellom det som har skjedd i USA med hva som er i ferd med å skje i Europa.³⁵ Gjengene finnes nå i alle mulige varianter; innvandrere, innfødte, multietniske, ulike i størrelse, urbane og rurale, jenter og gutter. Felles er at de alle virker som en katalysator for kriminell aktivitet i sitt land, region og område.

Oslo politidistrikt sin definisjon av gjeng ble benyttet av Politidirektoratet i den første nasjonale handlingsplanen mot kriminelle gjenger fra 2006.³⁶ I tillegg ble det sett hen til det arbeidet The Eurogang (EG) Program of Research konkluderte med i sitt forskerforum. De har følgende definisjon:

"A gang is any durable, street-oriented youth group whose involvement in illegal activity is part of its group identity" (Weerman, et al., 2009³⁷)

Denne definisjonen brukes i en rekke land, både blant forskere og politimyndigheter. Det har gitt verdifull kunnskap og kompetanseutveksling på tvers av fagmiljøer, regioner og land.

33 Oslo politidistrikt, Prosjekt Bullit 2006 og Trendrapporter 2010, 2011 og 2012. Videre er de kriminelle gjengene godt beskrevet i Regjeringens Stortingsmelding 17.des 2010 "Kampen mot organisert kriminalitet – en felles innsats" og i Kripos sine analyser og trendrapporter (KODE).

34 Se blant annet analyse og statistikk fra Oslo kommune, Utviklings – og kompetanseetaten, SSB, SaLTo –rapporten 2012.

35 Esbensen, Finn Åge "Gang and Gang Members" i Leinfelt & Rostami (Eds.) i 2012

36 "En gruppe (ofte aldersavgrenset) som holder sammen over tid, utøver straffbare handlinger og/eller ordensforstyrrende atferd i det offentlige rom. Gjengen har et eller annet symbolsk uttrykk for gruppetilhørighet som for eksempel navn, symboler, klesstil, språk, osv". Kilde: Politidirektoratets handlingsplan Bekjempelse av kriminelle gjenger 2006.

37 Weerman, F.M, Maxson C, Esbensen, F.A, Aldridge, J, Medina, J & Van Gemert F (2009). Retrieved from the Eurogang website: www.umsl.edu/ccj/eurogang/Eurogang_20Manual.pdf

Forskning fra Sverige³⁸ viser at et gjengmedlem koster samfunnet 23-40 millioner kroner i løpet av sin kriminelle karriere. En kriminell gjeng, avhengig av antall medlemmer og kriminell aktivitet koster tilsvarende mellom 500 millioner til en milliard.

Gjenghistorien – hva har den lært oss?

Gjenghistorien til de minoritetsetniske gjengene i Oslo er også en del av historien til enkelte av de norske ungdommene med pakistansk bakgrunn. Det er vel beskrevet hvordan noen av disse ungdommene opplevde en oppvekst hvor de ble dratt mellom det ”norske” og det ”pakistanske”. Dette er en tilstand som forskere har kalt hyperatferd, en overgangsfase fra en tradisjonell kultur over til en moderne. Denne atferden har for enkelte gitt seg utslag i maktbruk og symbolspråk.³⁹

Å vokse opp i et segregert Oslo, tidlig på 1980-tallet var krevende for en del av innvandrerdommene. Skolehverdagen var for enkelte preget av fysisk vold, trusler og mobbing. ”Amir” forteller om hvorfor gjengen ble så viktig i livet hans; ”*Jeg gikk fra å være ingen, til å være en alle fryktet og respekterte. Klart det gjorde godt for en som ble mobbet og ofte måtte slåss fordi han var pakkis og lukket hvitløk*”. Gjengen ble et positivt vendepunkt i livet. Ingen våget å røre en person som i løpet av kort tid kunne samle 10-20 gjengmedlemmer. Gjengen gav makt og respekt. I løpet av få år var de pakistanske gjengene blant de ledende kriminelle i hovedstaden. Amir beskriver utviklingen slik, ”*Den kriminelle underverden var helt lik min oppvekst i skolegården - den sterke bestemte. Om jeg eller gjengen ble utfordret måtte vi vise styrke*”. Opplevelsen av både avmakt og makt er enorme motkrefter i arbeidet med å kunne begrense rekruttering og nyetableringer av gjenger.

De kriminelle internasjonale 1% mc-klubbene er også en del av gjengstrukturene i Oslo. Deres historie er derimot annerledes enn de minoritetsetniske gjengene. Både etablering og rekruttering skjer etter et strikt system og internasjonalt regelverk. Medlemskap er strengt regulert og brudd på regler kan medføre eksklusjon.

MC-klubbene har ikke hatt noen stor vekst i Oslo siden etableringen på midten av 1990-tallet. I bybildet holder de en lav profil. Det er i dag vanskelig å gi 1% mc-klubbene en plassering på den kriminelle rangstigen i Oslos kriminelle hierarki. De har over år valgt å holde seg unna konflikter ved å ha en åpen dør til alle miljøer. Men om dette vedvare hvis klubbene blir utsatt for press eller utsatt for handlinger som gjør at klubben eller medlemmer taper ”ære og respekt”, er usikkert.

38 Nationalekonom Ingvar Nilsson, Aftenbladet 1.august 2012

39 Lien, Inger Lise – foredrag Oslo politidistrikt 2002.

Storbyregioner i Skandinavia – erfaringer og utvikling fremover

Gjengkriminaliteten i Skandinavia er et storbyfenomen, selv om mindre lokalsamfunn også har utfordrende gjenger. Spesielt har København hatt store utfordringer de siste fem årene med en meget voldelig konflikt mellom rivaliserende minoritetsetniske gjenger og Hells Angels. Tilstanden har vært så ille at deler av København sentrum har vært stengt av politiet i enkelte perioder. En situasjon som har skapt frykt og påvirket trygghetsfølelsen til byens innbyggere.

I Sverige har gjengkriminaliteten vokst i de tre største byene, Stockholm, Göteborg og Malmö. Dette har i all hovedsak skjedd i tilknytning til boområder med en høy andel innvandrere og store sosiale utfordringer. I enkelte av drabantbyene er det utviklet parallellsamfunn med egne lover og regler. I disse omgivelsene fungerer gjengene som en alternativ karriere og maktfaktor. For det svenske rettssamfunnet er dette noe som beskrives som en reell og økende trussel mot rettsstaten.

Oslo iverksatte en spisset innsats fra 2006 til 2012 mot byens etablerte minoritetsetniske gjenger. I denne perioden ble konfliktnivået redusert og antallet alvorlige voldshandlinger sank betraktelig. Erfaringen var at selv etter seks års massiv innsats så ble ikke gjengene oppløst. Tvert imot tilpasset de seg politiets innsats og tilstedeværelse. Modus endret seg og enkelte gjengmedlemmer flyttet sin kriminelle virksomhet til andre politidistrikter - hvor de fortsatte sin kriminelle virksomhet i fredligere omgivelser. De yngste gjengmedlemmene har vokst opp med et aktivt og synlig politi. For dem ble politiets ekstrainsats gradvis en del av hverdagen.

Utviklingen fremover

Å forebygge og bekjempe gjengkriminalitet har vist seg vanskelig uten en langsiktig overordnet plan som inkluderer et formalisert tverrfaglig samarbeid. Gjengkriminalitet løses ikke med straff og repressive tiltak. Erfaringen fra gjengkriminelle i Oslo har vist at fengselsopphold har knyttet gjengmedlemmer tettere sammen, samt at nye relasjoner har blitt etablert. Pågående konflikter har levd videre fra "gata" inn i fengslene og vice versa. Soning og straff slik den er lagt opp i dag, er lite egnet for å motivere og få gjengkriminelle til å leve et lovlydig liv. En annen fare ved en markant og økt politiinnsats i lokalsamfunn er at "alle" kan oppleve å bli behandlet og stigmatisert som et gjengmedlem. Dette bidrar til å øke aggresjonen og gir grobunn for å dra ungdom i randsonen *mot* og ikke *vekk* fra gjengene. For Oslo har lærdommen vært å trene på situasjoner og å gi politiet god person – og miljøkunnskap.

En potensiell og reell trussel fremover er at konflikter mellom ulike gjenger eskalerer og motivet utvikler seg til å bli ideologisert. I Danmark skjedde dette ved at Hells Angels meldte at de slåss mot minoritetsgjengene for å forsvare landet mot innvandring. Dette igjen medførte at Hells Angels opplevde økt rekruttering av unge menn (en del uten relasjoner til HA) som tilbøy sine tjenester. Deres motivasjon for å knytte seg til et kriminelt gjengmiljø er annerledes enn de tradisjonelle og kjente faktorene som bidrar til rekruttering av gjengmedlemmer.

Gjengene i Oslo vil fremover vil bli mer territorielle enn de er i dag. Det har i hovedstaden vært fravær av gjenger med kontroll over geografiske områder, jfr. gater, parker og torg hvor det er illegal omsetning av narkotika. Disse markedene vil være attraktive for både de etablerte gjengene i Oslo og utenlandske miljøer grunnet høy inntjening. En voldelig konflikt om disse markedene er sannsynlig.

Tall fra dansk politi viser at mens de i 2010 fulgte opp 112 gjenger (inkludert mc) med 1665 medlemmer var antallet *økt* til 133 gjenger med 1863 medlemmer i 2011.⁴⁰ I Sverige har antallet vokst voldsomt og i 2009 meldte svensk sikkerhetspolitiet at antallet da var kommet opp i over 4000 *aktive* gjengmedlemmer.⁴¹

Læringen etter de siste årenes innsats både i Oslo og i byene i våre naboland synliggjør en rekke felles utfordringer. Disse kan kort oppsummeres slik:

- Politiet har ikke mer kapasitet tilgjengelig enn hva som allerede er *tatt ut* de siste årene.
- De ekstraordinære tiltakene mister med tiden sin effekt.
- Gjengene *tåler* et langvarig høyt konfliktnivå og evner å tilpasse seg.
- En voldelig konflikt med og mellom gjengene i det offentlige rom skaper en høy grad av utrygghet i befolkningen.
- Å forebygge og bekjempe kriminelle gjenger er en felles samfunnsoppgave.

Samlet sett bør disse erfaringene være en tankevekker på hvordan politiinnsatsen klarer å balansere bruken av ressurser og virkemidler. En for sterk tro på repressive tiltak vil i verste fall virke kontraproduktivt og bidra til å forsterke nåværende og fremtidige utfordringer.

40 Rigspolitiet, Rockere og Bander 2011. www.rigspolitiet.dk

41 Säkerhetspolisen, 2009

Oslo politidistrikts evne og vilje til omstilling

At samfunnet endrer seg fordrer en organisasjon som evner det samme. I næringslivet er historiene flere om store selskaper som har gått over ende grunnet manglende evne og vilje til omstilling. Fortellingen om eksempelvis Kodaks vekst og fall er meget illustrerende. De var verdens største fotofilmprodusent, men hadde samtidig patentet på det første digitalkamera allerede i 1975. Et patent de ikke utnyttet, fordi ledelsen mente de uansett kunne kontrollere markedet. De kjørte videre med stor tro på fotofilmen og fremtidige overskudd. De hadde glemt at samfunnsutviklingen ikke kan reverseres. Kodak tilhører i dag historiebøkene.

Kapitalmarkedene er nådeløse mot selskaper som ikke forholder seg til sine kunders behov og ønsker. Politiet har selv fått erfare dette. Etter 22.juli kommisjonens utvalgsrapport har befolkningens tillit til politiet minsket. Spesielt hard ble kritikken etter at granskningen synliggjorde et stort sprik i hva politiet selv mente var gjort riktig (Sønderland- utvalget) og hva den uavhengige kommisjonen vurderte. Dette kan sies å ha vært et vendepunkt i en mer offentlig debatt om hvilket politi samfunnet ønsker.

Politiet har i stor grad hatt frihet til selv å definere trusselbildet og derved også egne prioriteringer. Dette har gitt stort rom for autonomi helt ut i første linje. I praksis har handlingsrommet økt jo mer lukkede og spissede politienhetene har vært. Befolkningens behov og ønsker har sjelden vært noe tema - eller i det hele tatt vurdert som en faktor som har betydning i prioriteringene. Årsakene til at Oslo politidistrikt ikke har involvert befolkningen er flere, men kultur og tradisjonell ledelse må ta en del av ansvaret.

Omstilling i et 20-års perspektiv

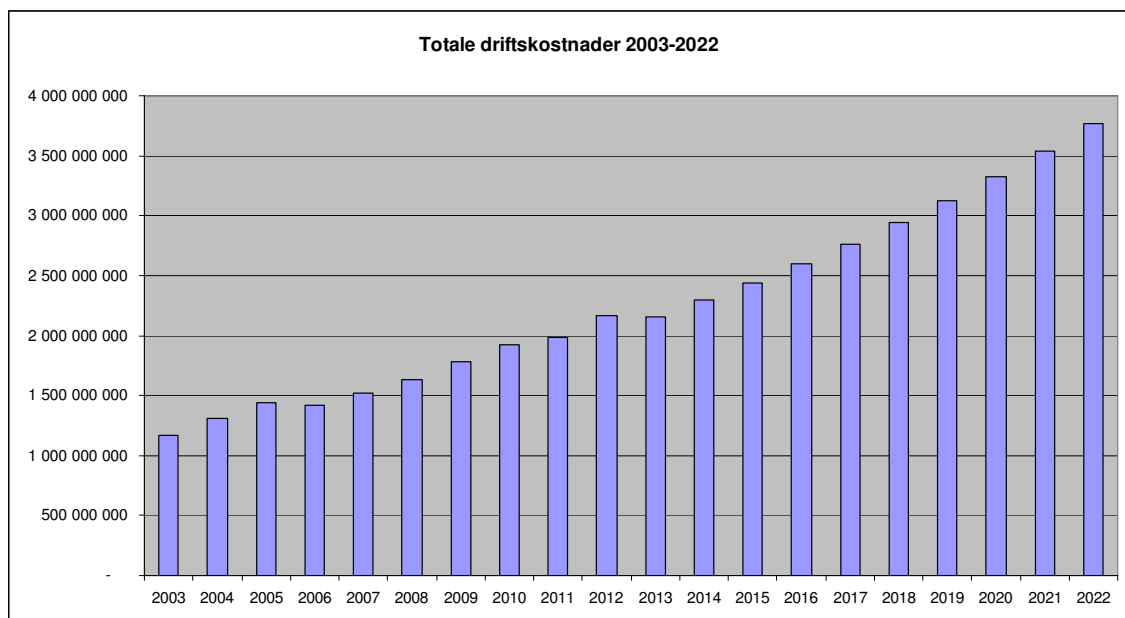
Oslo politidistrikt (politikammer frem til navneendring i 1998) innførte i 1994 den kjente "Oslo-modellen" etter godkjenning i Justisdepartementet av 28.10.93. Hovedtrekkene i modellen var lokalt politi og en desentralisering med flere driftsenheter. Dette ble gjort ved blant annet å gjøre om fem politistasjoner til selvstendige driftsenheter. Modellen fra 1994 er fortsatt gjeldende for dagens organisasjon (se vedlegg).

De endringene som har skjedd etter 1994 har stort sett vært administrative endringer ved enten å slå sammen eller splitte seksjoner og avdelinger. Selve strukturen og organisasjonen har vært relativ uendret. I korte trekk skjedde det en endring i 2000 ved at politiavdelingene ble balansert med et tilnærmet likt antall seksjoner pr. avdeling. Målet var et økt samspill mellom fagområdene og funksjoner. I 2001 ble det innført et felles kodeverk for økonomi og organisatorisk plassering av personell. Den siste OU- prosessen startet i Oslo 1.10.2004. Omorganiseringsprosessen ble avsluttet i 2006 - med det resultatet at nesten alt ble som det var. Årsakene til at så lite skjedde, til tross for alle de gode intensjonene, ble forklart med en for stor avstand mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene under drøftelsene om rammevilkårene knyttet til omstillingen.

Læringen etter OU- prosessen i 2004 er at endringer i en statisk organisasjon er vanskelig å få gjennomført. Dette til tross for at resultatet fortsatt innebærer en organisering som ikke er hensiktsmessig i forhold til kriminalitetsbildet og publikums behov for tjenester.

Penger og politi

Oslo politidistrikt har de siste 10 årene hatt en jevn stigning i sitt budsjett og totale driftsutgifter. En analyse viser at fra 2003 til og med 2013 (tall for 2003 til 2012 er faktiske driftsutgifter, tall for 2013 er budsjetterte driftsutgifter) vil det være en økning i de totale driftsutgiftene på til sammen 85 %. Utslagene er store enkelte år. Fra 2003 til 2004 økte de totale driftsutgiftene med 12 %, mens de fra 2005 til 2006 sank med 1,5 %. I gjennomsnitt har det vært en økning på 6,4 % per år.

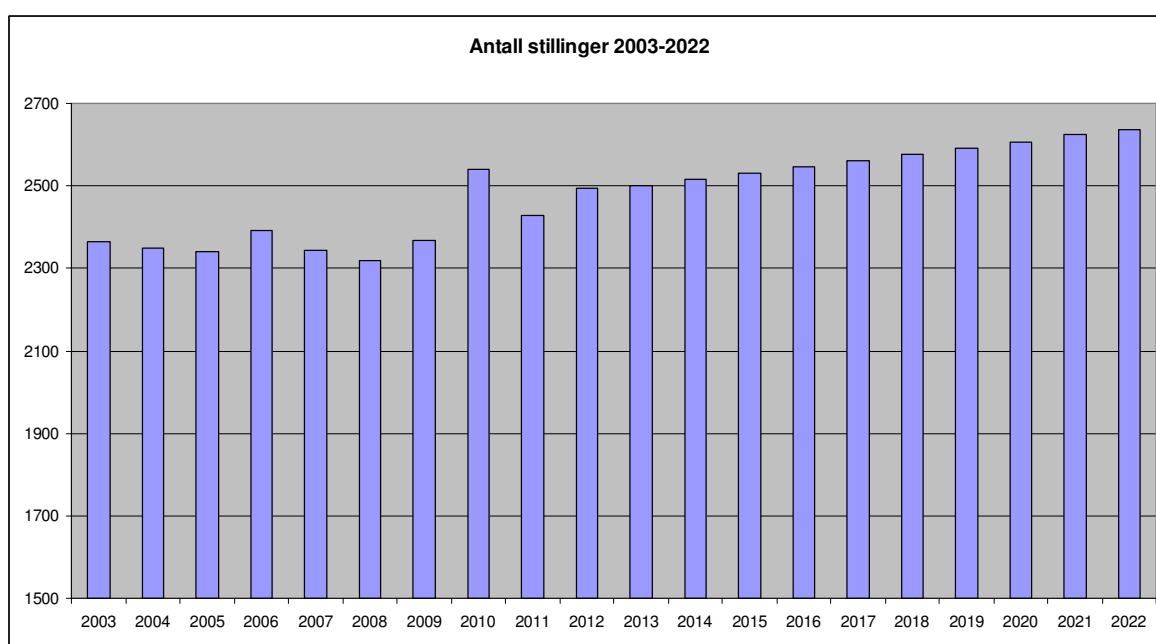


Graf 1: Totale driftsutgifter for Oslo politidistrikt 2003-2022

I grafen ovenfor (graf 1) er det gjort en beregning på grunnlag av tidligere totale driftsutgifter og fremskrevet budsjettet til 2022. Fra 2013 til 2022 er det lagt inn en økning på 6,4 % per år. Tallene viser at Oslo politidistrikt vil ha nesten 3,8 milliarder i totale driftsutgifter om utviklingen fortsetter slik den har gjort de siste 10 årene. De totale driftsutgiftene vil da fra 2013 til 2022 ha økt med til sammen 75 %.

I graf 2 er det en oversikt over antall stillinger i Oslo politidistrikt fra 2003 til 2022. Beregningene er gjort på grunnlag av historiske tall. Tallene for 2003 til 2012 er antall stillinger per 1. mars (tall hentet Prop.1 S). Tall for 2013 er et anslag ut i fra budsjettet for politidistriktet.

En analyse viser at fra 2003 til 2013 har det vært en total økning på ca. 6 % (135 stykk). Utslagene for antall stillinger har variert fra år til år. I 2005 hadde Oslo politidistrikt 2341, mens distriktet hadde 2540 antall stillinger i 2010. I gjennomsnitt har det vært en økning på 0,60 % per år. I beregningene er det derfor lagt inn en årlig økning med 0,6 % fra 2013 til 2022. Oslo politidistrikt vil da i 2022 ha 2638 stillinger. Dette er en samlet økning på 5,5 % (138 stykk) fra dagens nivå.



Graf 2: Antall stillinger i Oslo politidistrikt 2003-2022

Anbefalte tiltak frem mot 2022

Oslo 2022 anbefaler følgende tre tiltak i prioritert rekkefølge:

1. City-stasjon
2. Lokalpoliti
3. Alvorlig kriminalitet

Anbefalingene er gjort etter en samlet vurdering av hvilke tiltak som vil gi størst effekt på politidistriktets evne til å nå etatens hovedmål i Politiloven kapittel I. § 1.⁴²

Prioriteringene er gjort etter en vurdering om hva som er mest kritisk å få løst. Uten en løsning på sentrumsproblematikken vil heller ikke lokalpolitiet ha forutsetning for å lykkes. Oslo sentrum har i dag mange vakt- og sikringsoppdrag, samt utfordringer med det pulserende utelivet. Men problemene i City er ofte forutsigbare. Det gir muligheter for planlegging og effektiv ressursstyring. Både for å forebygge ro og orden, samt å bekjempe aktive kriminelle i bybildet. En egen City-stasjon med totalansvar for det funksjonelle sentrum vil skape en forutsigbar hverdag for ressursuttaket i politidistriktet. Det vil gi rom for et lokalpoliti som er synlig og tilgjengelig.

Anbefalingene for å endre den nåværende innsatsen mot den alvorlige kriminaliteten i Oslo er basert på et kriminalitetsbilde som ikke samsvarer med vår egen organisering. Å skille fagområdene organisert og økonomisk kriminalitet er illustrerende. Dette gjør at mange enheter jobber med samme nettverk og personer – uten å samhandle. Med økende kompleksitet og internasjonalisering av den alvorlige kriminaliteten er fleksibilitet og samarbeid avgjørende. Dette vil gi muligheter til å etablere prosjekter og tverrfaglige team.

⁴² "Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig".

City-stasjon - i det funksjonelle sentrum

- Etablere en egen City-stasjon med ansvar for det funksjonelle sentrum.
- City- stasjonen tilføres tilstrekkelige ressurser til å løse sentrumsproblematikken.
- Ambassadevaktene besettes av en sivil vaktenhet under ledelse av politiet.

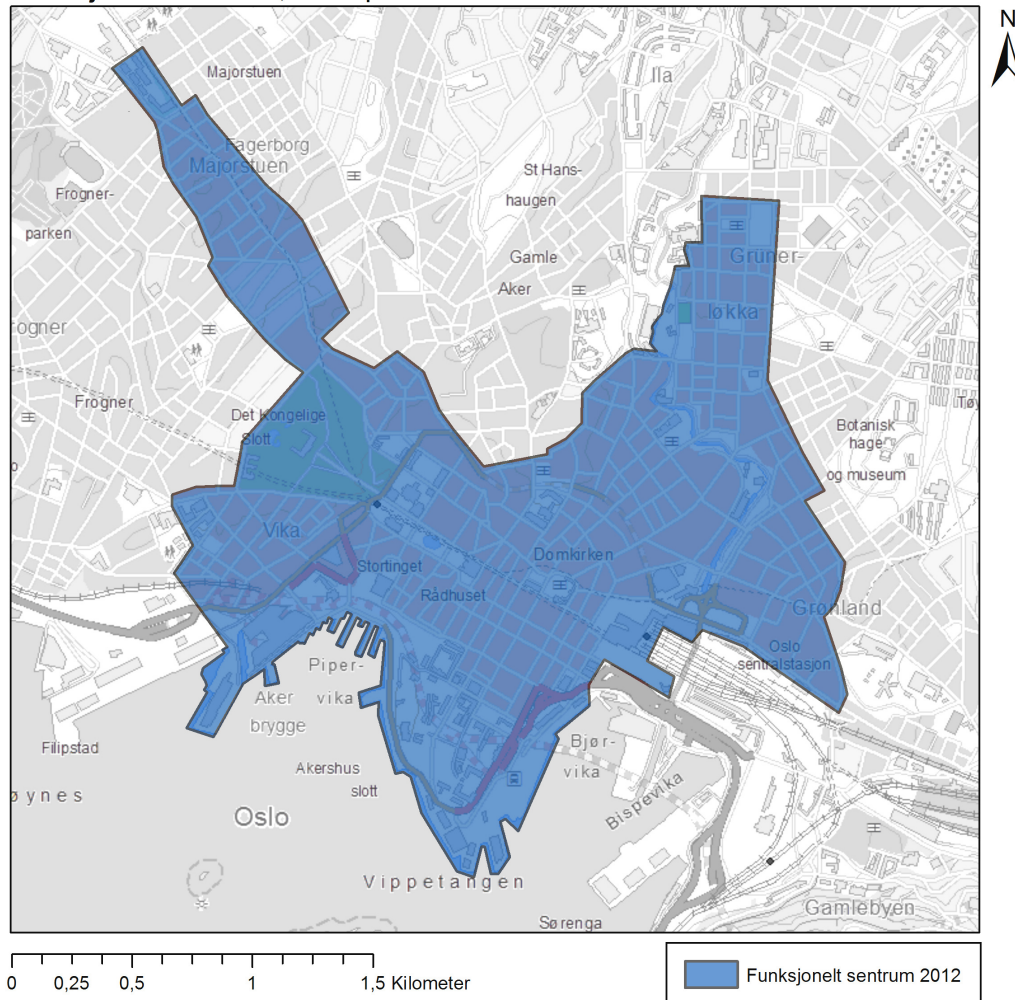
Det funksjonelle sentrum refererer til et geografisk avgrenset byområde med dominerende innslag av skjenkesteder, møteplasser og handel. Definisjonen tar utgangspunkt i den dagligdagse forståelsen av et bysentrum, city-område eller "central business district" (CBD). Selv om det funksjonelle sentrum kan omfatte leiligheter er det sentrale aspektet omfanget og konsentrasjonen av utelivstilbud som restauranter, utesteder, teater, kino, torg og kaféer, gallerier, kulturinstitusjoner, butikker og varehus, detaljhandel og forretningsdrift, offentlig service og andre serviceinstitusjoner. I tillegg kommer knutepunkter for kollektivtransporten i bykjernen. Områdene i det funksjonelle sentrum er enten offentlige eller oppfattes og benyttes som det av publikum. Dette forutsetter i stor grad allmenn rett til ferdsel. I det funksjonelle sentrum gjør spesielle kriminalitetstyper seg gjeldende - eksempelvis lommetyverier, ran, vold, ordensforstyrrelser, narkotika og overfallsvoldtekter.

Det funksjonelle sentrum er et dynamisk begrep. Oslo er en kompleks by hvor det funksjonelle sentrums grenser flytter seg i takt med byutvikling og endringene i kriminalitet og uteliv, som til en viss grad vil samvariere. Det funksjonelle sentrums utvikling over tid vil i stor grad involvere allerede etablerte strøgsgater, samt være avhengig av andelen næringsregulering der det bygges nytt.

Funksjonelt sentrum i 2012

Funksjonelt sentrum i Oslo som definert av kriminalitet og sentrumsproblematikk slik den ble registrert i 2012 vises i kartet⁴³ under:

Funksjonelt sentrum, Oslo politidistrikt 2012



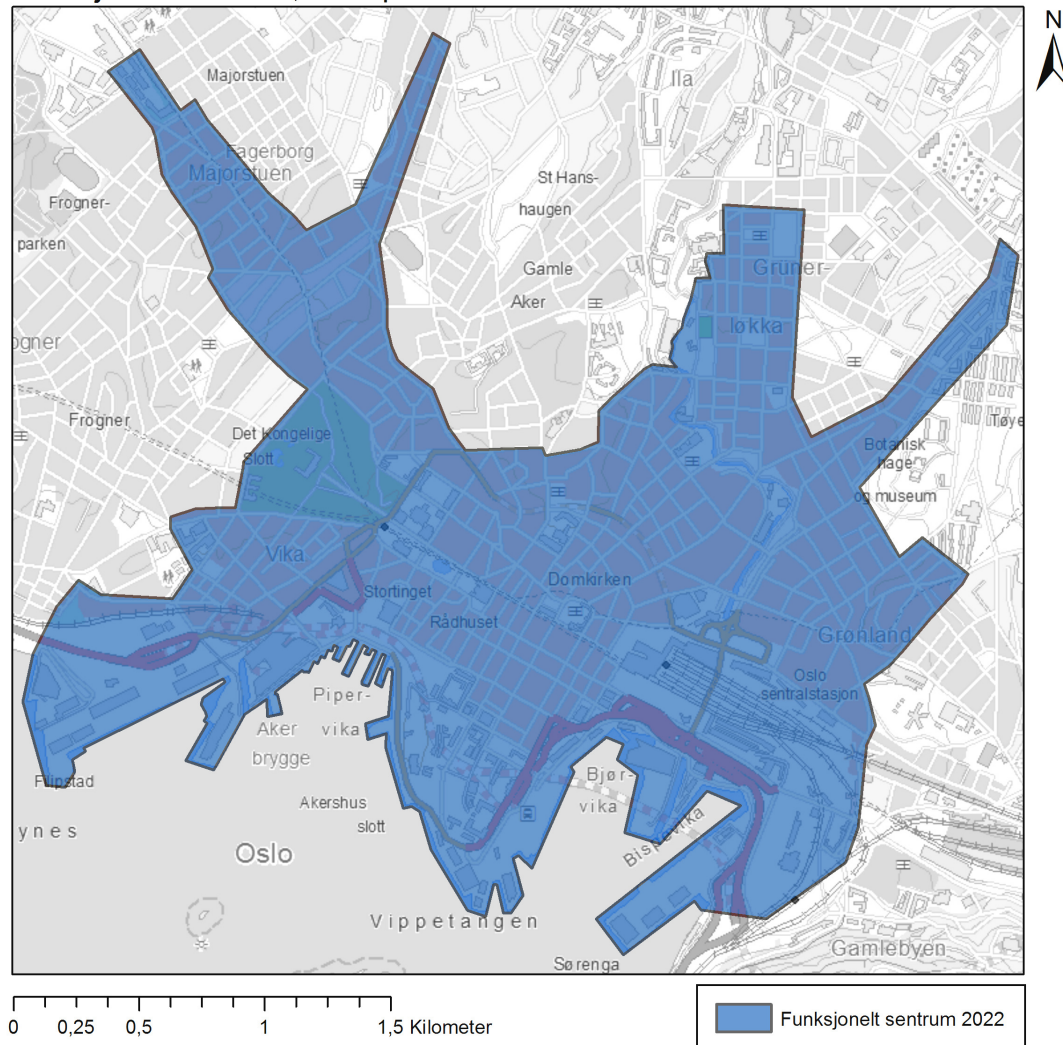
Andel registrerte anmeldelser i Oslo politidistrikt som fant sted innenfor dette sentrumsområdet i 2012 var lommetyverier 80,9 %, ordensforstyrrelser 69,4 %, personran 50,4 % og fysisk vold 45,9 %. Alle disse formene for sentrums kriminalitet er uforholdsmessig sterkt konsentrert på natten i helgene.

⁴³ Kartene er basert på kriminalstatistikk for 2012 for sakskategoriene fysisk vold, grovt tyveri fra person på offentlig sted, ordensforstyrrelser og personran, Plan- og bygningsetatens kart over konsentrasjonen av tilbud av butikker, kaféer, restauranter, teater, kino, utstillinger og andre kulturtilbud i indre Oslo - "intentisteten i bylivet"; samt fordelingen av strøgsgater og forventet byutvikling (fra bl.a. kommunedelplan for torg og møteplasser).

Funksjonelt sentrum 2022

Et utkast over mulig funksjonelt sentrum i Oslo i 2022 vises i kartet under: Utkastet tar hensyn til prognosert byutvikling, samt mulig utbygging langs allerede etablerte strøgsgater.

Funksjonelt sentrum, Oslo politidistrikt 2022



Funksjonelt sentrum 2050

Det virker sannsynlig at Oslo by i et så langt perspektiv vil ha utviklet flere mindre bysentra rundt større kjøpesentra, kollektivknutepunkter og utelivstilbud. Det er ikke grunnlag for å slutte at disse aktivitetsknutepunktene vil flyte sammen til ett større funksjonelt sentrumsområde.

Oslo er allerede en sammensatt by, og dette vil i mye større grad definere byen og Oslopolitiets utfordringer i fremtiden.

City-stasjon

For å kunne løse utfordringene i det funksjonelle sentrum anbefales det å opprette en egen City-stasjon i egnede lokaler. Den Amerikanske ambassaden i Drammenssveien er nevnt som et av flere aktuelle alternativ. Det er avgjørende at politistasjonen er lokalisert innenfor det funksjonelle sentrum.

City-stasjonen vil måtte ha en stor operativ styrke på tider og steder hvor behovet er høyest – som er om natten i helgene. Dette vil kreve nytenkning i forhold til ansettelser (heltid/deltid) og turnusarbeid generelt. For tjenestemenn kan større fleksibilitet knyttet til stillingsprosent eller ren helgetjeneste kunne være attraktivt.

Det anbefales videre at City-stasjonen etableres med overføring av mannskap og ressursene til Sentrum politistasjon, rytterkorpset, seksjon for Trafikk- og sjøtjeneste samt ViC. I tillegg opprettes det en sivil vaktenehet som har ansvar for ambassadevakt hold. Alle enhetene blir organisert under stasjonsledelsen.

Ambassadevakt holdet tar i dag mye ressurser fra lokalpolitiet. Ressurser som kan benyttes mer effektivt ute blant byens befolkning. Permanent vakt hold er samtidig en type tjeneste som er lite motiverende for politiutdannede. Det anbefales derfor å etablere en egen sivil vaktenehet. Dette er en modell som har blitt bruk i Nederland i flere år med meget gode resultater. Det har vist seg at de sivilt ansatte ikke bare gjør arbeidet rimeligere enn polititjenestemenn, men de leverer bedre kvalitet. De er motiverte og kan raskt "lese" om det er noe som ikke stemmer med normalsituasjonen. I løpet av seks års drift har de sivile vaktene kun hatt behov for politibistand et fåtall ganger. Ambassadene har også gitt positive tilbakemeldinger på denne ordningen. De vektlegger økt kunnskaps- og servicenivå på tjenesten.

Lokalpoliti

- Økning av alder for forebyggende tiltak til 23 år.
- Flere politiposter på utsatte steder.
- Politistasjonene får distriktsovergrepene ansvar for utvalgte kriminalitetsområder.

Lokalpolitiet i Oslo skal de neste årene arbeide tett på og sammen med byens befolkning.⁴⁴ Uten et politi med lokal tilstedeværelse, person- og miljøkunnskap vil det ikke bli skapt rom for dialog og knyttet nødvendige relasjoner. Erfaringen har vist at tiltak må bygges rundt personer i deres eget lokalmiljø. Uten tilstedeværelse og samhandling vil det lett kunne etableres parallellsamfunn hvor politiet ikke blir invitert eller ønsket velkommen.

For å motvirke en slik utvikling må lokalpolitiet strebe etter fleksibilitet, men samtidig få økt styring og forutsigbarhet knyttet til planlegging og bruk av egne mannskap. Et slikt tiltak er som nevnt å gjøre City-stasjonen i stand til å håndtere sentrumsproblemene med sine egne ressurser.

Å heve alderen fra dagens 18 år til 23 år er allerede et tiltak som vedtatt i SaLT'o, men som ikke er gjennomført. Det er en nødvendig heving sett i forhold til aldersforskyvingen i kriminalitetsbildet. At byens ungdom er mindre kriminelle lover godt for fremtiden. Derimot viser det seg at høyere alder ikke skjermer mot kriminell aktivitet. Å øke alderen for forebygging er derfor samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Satsningen på det forebyggende må styrkes. Den høye kvaliteten på dette arbeidet må kontinuerlig utvikles. Betydningen av å forebygge en destruktiv livsstil er den beste investeringen samfunnet kan gjøre. I tillegg har Oslo erfaring med – i likhet med blant andre Storbritannia og Nederland, at nærhet og relasjoner med befolkningen virker preventivt på rekruttering til radikale og voldelige miljøer samt gjengstrukturer.

Det forebyggende arbeidet må i tiden fremover også skje i større grad gjennom bruk av sosiale medier. Dagens generasjoners sosiale liv krever nye kommunikasjonsformer for politiets forebyggende enheter

Oslo politidistrikt må frem til 2022 øke sitt fokus på tilstedeværelse og bygging av relasjoner lokalt. Dette gjelder primært i områder hvor det er store sosiale utfordringer– og hvor faren for spesielt ungdomskriminalitet, rus og gjengdannelser er høy. Parallellsamfunn og sosial uro spesielt. Allerede i dag er det skoler i bydeler med svært høy andel innvandrere. Det er en stor utfordring for det offentlige i forhold til språk, kultur, integrering, forelderkontakt, samhandling osv.

⁴⁴ Dette ble godt beskrevet i politirolleutvalget i 1981 - med de overordnede målene i de ti grunnprinsippene. I korte trekk innebærer de at politiet skal avspeile samfunnets idealer, ha et sivilt preg og være et enhetspoliti. Det skal være desentralisert og virke i samspill med publikum. Videre skal politiet være integrert i lokalsamfunnet og spille befolkningens sammensetning gjennom bred rekruttering.

I utsatte områder anbefales det bruk av politiposter. Det er et godt signal til befolkningen i slike områder om at politiet velger å komme til dem og ikke motsatt.

Lokalpolitiet vil i tiden fremover få totalansvar for ulike kriminalitetsområder på distriktsnivå. Dette er en prosess som allerede har startet på enkelte stasjoner - med sær gode resultater. Eksempler er Majorstua politistasjon med etterretning – og vinningsavsnittet, Sentrum politistasjon med lommetyveri, skimming (id-tyveri), nettanmeldelser, Grønland politistasjon med personran, Manglerud politistasjon med koordineringsansvar for forebygging barn og unge og Stovner politistasjon med vold i nære relasjoner. Å gi ansvaret for visse kriminalitetstyper og fenomener på stasjonene bidrar til en enhetlig og helhetlig forebyggende og bekjempende innsats. Dette gjelder også i forhold til valg av strategi, taktiske og operative tiltak. I tillegg blir samarbeidet og samhandlingen med andre involverte problemeiere forenklet med et felles kontaktpunkt.

Alvorlig kriminalitet

- Bryte opp dagens skille mellom organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet.
- Etablere tverrfaglige prosjektgrupper og team.
- Etablere lokalt og regionalt etterretningssamarbeid.

På fagfeltet alvorlig kriminalitet er graden av fleksibilitet, ressursutnyttelse og samhandling lav i forhold til organisasjonens potensial. I dag har driftsenhetene stor grad av autonomi- noe som gjør at innsatsen mot alvorlig kriminalitet fremstår som fragmentert og lite effektiv. At politidistriktet fortsatt følger saks- og trekkinstruksen som rettesnor for hva som er organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet er illustrerende. I praksis synliggjøres dette ved saksutvelgelsen. Ulike driftsenheter har saker mot personer i samme miljø uten å samhandle. Det ensidige fokuset på de straffbare handlingene får da til dels absurde konsekvenser på ressursbruken. Et dagsaktuelt eksempel er hvor medlemmer i en storfamilie etterforskes av syv ulike driftsenheter i politidistriktet. Årsaken er at familiens kriminelle virksomhet er delt inn etter type lovbrudd og fordelt rundt på driftsenhetene. Familien som generator og organisasjonsform er ikke underlagt en felles innsats, jfr. bruk av § 60a. Autonomien forsterkes ytterligere når konsekvensene ved å jobbe på denne måten uteblir.

Som beskrevet i analysen vil samfunnsutviklingen kreve en kontinuerlig omstilling for at politidistriktet skal lykkes med å forebygge og bekjempe den alvorlige kriminaliteten. Dagens kriminelle er innovative. Kriminaliteten formes av trekk ved lovbrøyterne, ofrene, av politiets innsats og prioritering, lovverket, det illegale markedet og internasjonale- og nasjonale samfunnsendringer.

I møtet med en stadig mer fleksibel, mobil, tilpasningsvillig, internasjonal og teknologisk avansert motstander må politidistriktet gjøre det samme, men bedre. Dette vil kreve at vi våger å bryte opp stivnede mønstre og strukturer.

Oslo politidistrikt er avhengig av andre for å lykkes. Vi må i tiden fremover inngå et tettere strategisk og operativt samarbeid med andre offentlige etater. Så lenge strategien, selve virkemiddelet for å nå de underliggende målene, ikke deles vil det *alltid mangle ressurser* til å utøve en effektiv kriminalitetsbekjempelse.

En rekke etater arbeider med samme kriminalitetstyper, enten direkte eller indirekte. Det er viktig at de strategiske målene til Politiet, Tollvesenet, Skatteetaten, NAV og Oslo kommune koordineres. Et tydelig samfunnsoppdrag som deles av flest mulig etater, vil gi økt kunnskapsstyring og ressursutnyttelse.⁴⁵ Dette vil gi en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og

⁴⁵ En rekke offentlige etater har de siste 10-årene bygd opp til dels store kontrollavdelinger, eksempelvis NAV og Skatteetaten. De avdekker stadig flere, større og komplekse saker gjennom økt bruk av analyseverktøy og elektroniske spor. Det offentlige blir utsatt for en et mangfold av straffbare forhold, som totalt utgjør enorme summer. Når sakene blir anmeldt til politiet kan de oppleve at det ikke er kapasitet eller ressurser til å etterforske og straffefølge. Samfunnsøkonomisk er dette lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

store samfunnsøkonomiske gevinster. I dag er det overordnede strategiske samarbeidet på tvers av de offentlige etater preget av til dels samme autonomi som mellom driftsenhetene i politidistriktet.

SalTo samarbeidet mellom Oslo politidistrikt og Oslo kommune er et godt eksempel som synliggjør hvilken kraft som ligger i å samhandle.

Fra statisk til dynamisk organisering

En endring av dagens statiske organisering til fleksible tverrfaglige prosjektgrupper og team krever en stor omstilling av nåværende struktur. Dagens organisasjonsmodell er verken tilpasset kriminalitetsbildet eller gir ønsket gevinst i forhold til ressurstildelingen. Videre må dagens skille mellom organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet viskes ut. En videreføring av dagens modell vil kun være formålstjenlig for de kriminelle.

Mange av teoriene som forklarer økonomisk kriminalitet er helt identiske med de på organisert kriminalitet.⁴⁶ Lovbryterne er ofte relativt ressurssterke, handlingene er i mange tilfeller godt planlagt og de har vinnings hensikt. Forskjellene som fremheves er at økonomisk kriminalitet begås innen ellers legal virksomhet og av personer med høy sosial status. Mens de organiserte kriminelle ofte er voldelige, at handlingene skjer i grupper eller nettverk og at korrupsjon og smøring er en viktig del av deres virke. I den virkelige verden glir ofte disse forskjellene over i hverandre.

Det anbefales at seksjonene Organisert kriminalitet og Finans - og miljø brytes opp. I tillegg bør operativt avsnitt på Utlendings- og forvaltningsseksjon flyttes fra dagens organisatoriske plassering. Deres kompetanse vil utgjøre en viktig ressurs i prosjekt og tverrfaglige team.

Dagens støtteenheter opprettholdes.⁴⁷ Dagens etablerte bistandskonsept må evalueres. Det må stilles kritiske spørsmål til om politidistriktets egne saker blir nedprioritert på grunn av en forskyvning av ressursene til andre politidistrikt og særorgan. Erfaringer fra en rekke akutthendelser og pågående straffesaker synliggjør behovet for tilgjengelige støttefunksjoner. Det er allerede problematisk for politidistriktet å forvalte det økende bistandsbehovet i dag. Det er også stikk i strid med målet om en kunnskapsstyrt organisasjon at kapasiteten til enkelte støttefunksjoner påvirker fremdrift og kontinuitet i de prioriterte sakene.

Etterretningssamarbeid

Sett i lys av utviklingen av Oslo som en storbyregion vil behovet for kunnskap om miljøer, fenomener og trender øke. Det anbefales å etablere et fast etterretningselement med personell fra

46 Rapport, PHS forskningskonferanse 2004:2 Økonomisk og organisert kriminalitet: myter og realiteter

47 Dette gjelder spesielt informant, skjult spaning, teknisk bistand og undercover.

Oslo, Follo, Romerike, Søndre Buskerud og Østfold politidistrikt. Det må også åpnes for deltakelse fra andre offentlige etater (jfr. målet om fremtidige felles strategiske mål).

Dette vil gi større bredde og tyngde på analyseproduktene, samt anbefalinger på et regionalt strategisk og taktisk nivå. I dag produserer hvert enkelt politidistrikt lokale kriminalitetsanalyser - inkludert en analyse av den alvorlige kriminaliteten. Ofte er disse rapportene sprikende med store variasjoner i trusselbildet. Det er riktignok noen forskjeller, men rapportene bærer mer preg av at alle sitter med noen få brikker hver. Målet må være å få alle brikkene samlet, for da vil hele bildet bli synlig. Det vil bidra til at politidistriktene i fellesskap vil målrette og utnytte politiresursene effektivt mot de største regionale truslene.

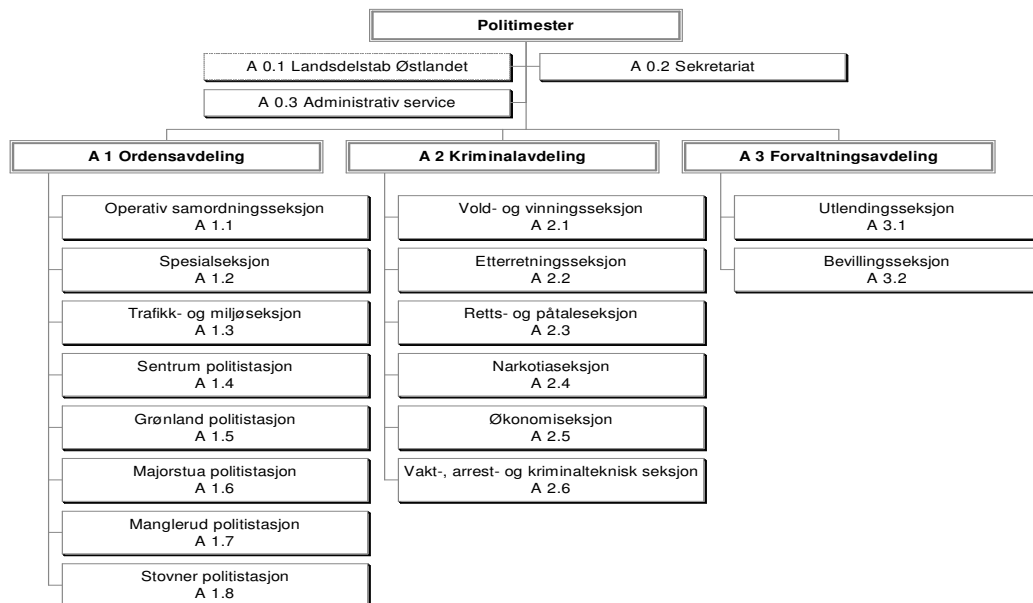
Et regionssamarbeid krever en felles forståelse av hva som er alvorlig kriminalitet og på hvilket nivå som skal prioriteres. Uten enighet om målet blir innsatsen lite effektiv. Politiet i Stockholm har gått gjennom flere liknende faser. De bruker i dag en modell de har kalt Tore 2.⁴⁸ Modellen består av tre trinn. Øverst er empirebyggere (sterk forankring i det legale samfunnet), mellomsjiktet er eksperter (på lovverk og økonomi) og nederste trinn består av unge menn som utøver vold og utpressing. En annen variant tar utgangspunkt i å beskrive parallellsamfunnet med en modell. Slike samfunn har to nivåer. Et synlig med vold, våpenbruk og drap. Videre et skjult nivå med illegale spill, utpressing og bruk av legale firmaer i den kriminelle virksomheten.

Slike modeller vil bidra til en felles forståelse av hvilket nivå innsatsen skal rettes mot, uavhengig av hvor de bor i regionen. I Stockholm har innsatsen med det øverste nivået på kriminalitetspyramiden gitt gode regionale og til dels nasjonale resultater. Uten dette leddet rakner ofte hele den kriminelle kjeden.

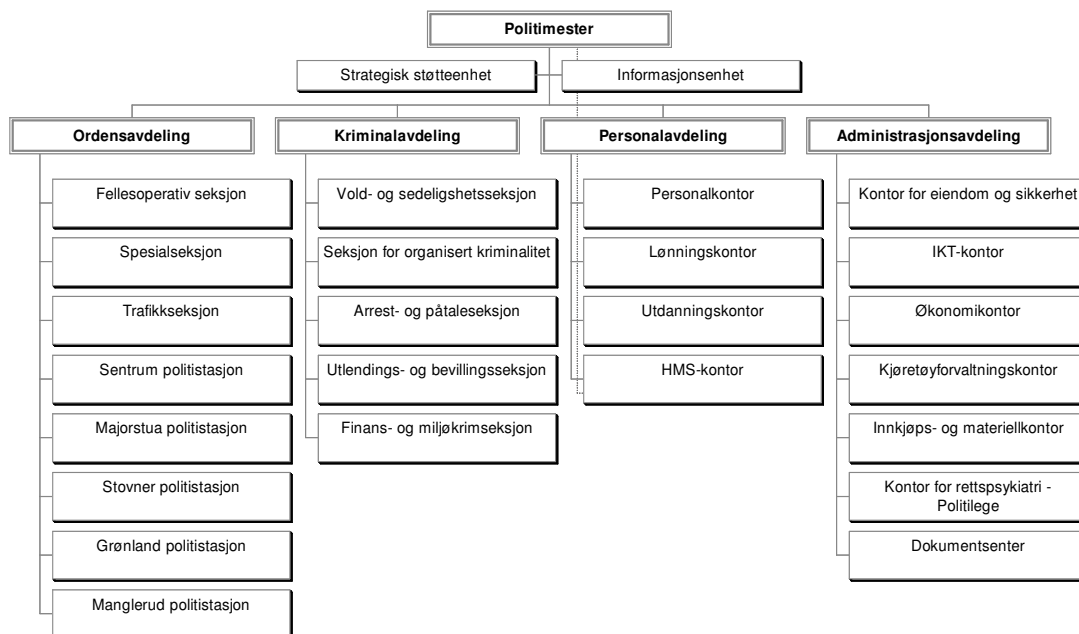
⁴⁸ Modellen ble presentert for prosjektgruppen i Stockholm 2012, av kriminalkommissarie Gunnar Appelgren, Aktionsgrupp Stockholm Länskrim.

Vedlegg:

Organisasjonskart 1: Oslo politikammer 1994 ("Oslo-modellen")



Organisasjonskart 2: Oslo politidistrikt 2006 (etter OU-prosessen 2004-2006)



Organisasjonskart 3: Oslo politidistrikt i 2013

