

Politidirektoratet

Analyse av ressursbruken i politiet

AGENDA Utredning & Utvikling AS
Fjordveien 1 • 1363 Høvik
Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01
Ref: R 6242

AGENDA Utredning & Utvikling AS

Fjordveien 1 • 1363 Høvik • Tlf 67 57 57 00 • Fax 67 57 57 01

Oppdragsgiver:	Politidirektoratet
Rapportnr.:	R6242
Rapportens tittel:	Analyse av ressursbruken i politiet
Spesifikasjon:	Formålet med rapporten har vært å undersøke om rammeøkningen fra 2001 til 2007 i hovedsak har blitt brukt til to hovedområder: økt lønn for ansatte i etaten, og økte kostnader knyttet til bygningsadministrasjon"
Tidsfrist:	13. august 2008 iflg [] avtale
Ansvarlig:	Odd Helgesen
Kvalitetssikring:	Audun Korsvold
	Verifisert: [] (dato) (sign)

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene av analyse av utgiftsveksten innen politiet i perioden 2001–2007. Formålet med analysen har vært å innhente tilstrekkelig data for å kunne teste følgende nullhypotese: ”Økningen i ressursene som er tilført politi- og lensmannsetaten siden 2001 har i all hovedsak blitt brukt til to hovedområder: økt lønn for ansatte i etaten, og økte kostnader knyttet til bygningsadministrasjon”.

I etterkant av denne rapporten vil det bli utarbeidet forslag til et forprosjekt for å undersøke om en ville ha oppnådd bedre resultater dersom rammeøkningen var anvendt på en annen måte.

Arbeidet er gjennomført i løpet av ukene 20–26 i 2008. Oppdraget er utført av Per-Trygve Hoff, Finn Arthur Forstrøm og Odd Helgesen. Sistnevnte har vært ansvarlig for arbeidet.

Høvik, 13. august 2008

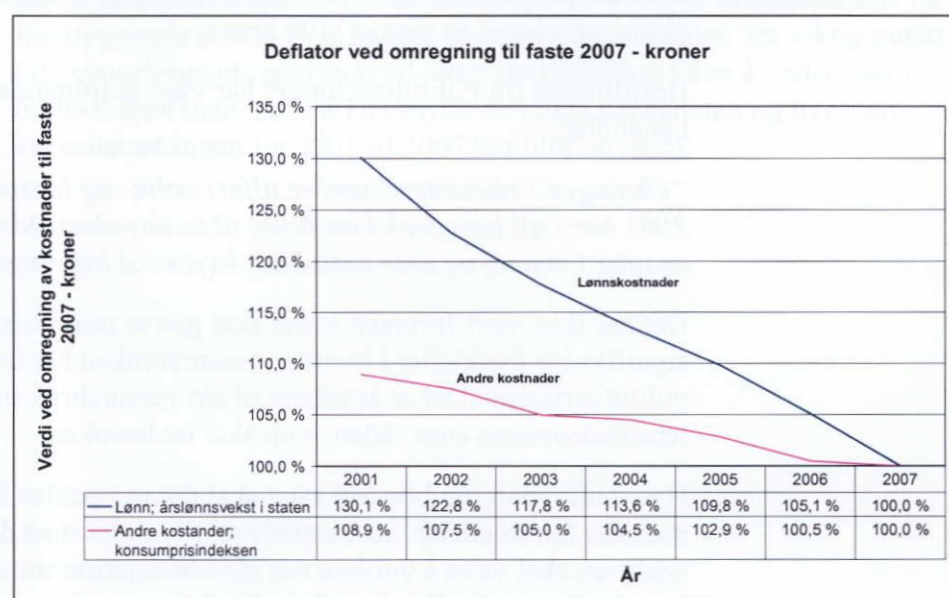
AGENDA Utredning & Utvikling AS

Innhold

1	INNLEDNING	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Nærmere om testing av nullhypotesen	9
1.3	Arbeidsopplegg	11
2	ANALYSE AV REGNSKAPENE FOR PERIODEN 2001 – 2007	13
2.1	Analyseområde	13
2.2	Utgiftsutvikling i faste 2007-kroner	14
2.3	Relativ sammensetning av utgiftene over tid	15
2.4	Utgiftsveksten fordelt mellom pris-/lønnsvekst og realøkning	16
2.5	Økning i politi- og lensmannsetatens kapasitet.	17
2.6	Endring i utgiftene – etter hovedårsaker	17
2.7	Realøkning i utgiftene utover økt kapasitet?	20
2.8	Oppsummering – regnskapsanalyse	20
3	POLITIDISTRIKTENES OG SÆRORGANENES VURDERINGER	22
3.1	Kommentarer til den nominelle utgiftsveksten	23
3.2	Kommentarer til utviklingen i antall stillinger	24
3.3	Områder som eventuelt er styrket gjennom bemanningsøkningen i perioden 2001 - 2007	24
3.4	Forhold av betydning for endret bemanning	25
3.5	Har lønnsveksten pr årsverk økt mer enn konsekvensen av de sentrale lønnsoppgjørene	27
3.6	Forhold av betydning for lønnsveksten pr årsverk	28
3.7	Årsaker til eventuelt økte husleieutgifter pr årsverk	31
3.8	Årsaker til økte utgifter til maskiner, inventar og utstyr	31
3.9	Årsak til økning i andre driftsutgifter	32
3.10	Områder med endret prioritering av ressursbruk	32
3.11	Om måling av effekten av styrket innsats innenfor politiets arbeidsområder	33

Lønnsutgiftene er omregnet til 2007-kroner ved hjelp av statistikk for årslønnsveksten i staten¹. De andre utgiftene – dvs. utgifter til lokaler, kjøp av maskiner, inventar og utstyr, samt andre driftsutgifter – er omregnet til 2007-kroner ved hjelp av konsumprisindeksen. Antakeligvis har kostnadsveksten for de her nevnte utgiftene vært noe høyere enn det konsumprisindeksen viser. Vi har imidlertid ikke sikre opplysninger om hvordan disse utgiftene har utviklet seg og har blitt stående ved å bruke konsumprisindeksen som uttrykk for prisstigningen for kjøp av varer og tjenester til politi- og lensmannsetaten.

Figuren nedenfor gir et nærmere bilde og opplysninger om deflatorene som er benyttet i forbindelse med omregning til faste 2007-kroner.



Figur 1.1 Deflatorer for omregning av lønnsutgifter og andre kostnader til 2007-kroner

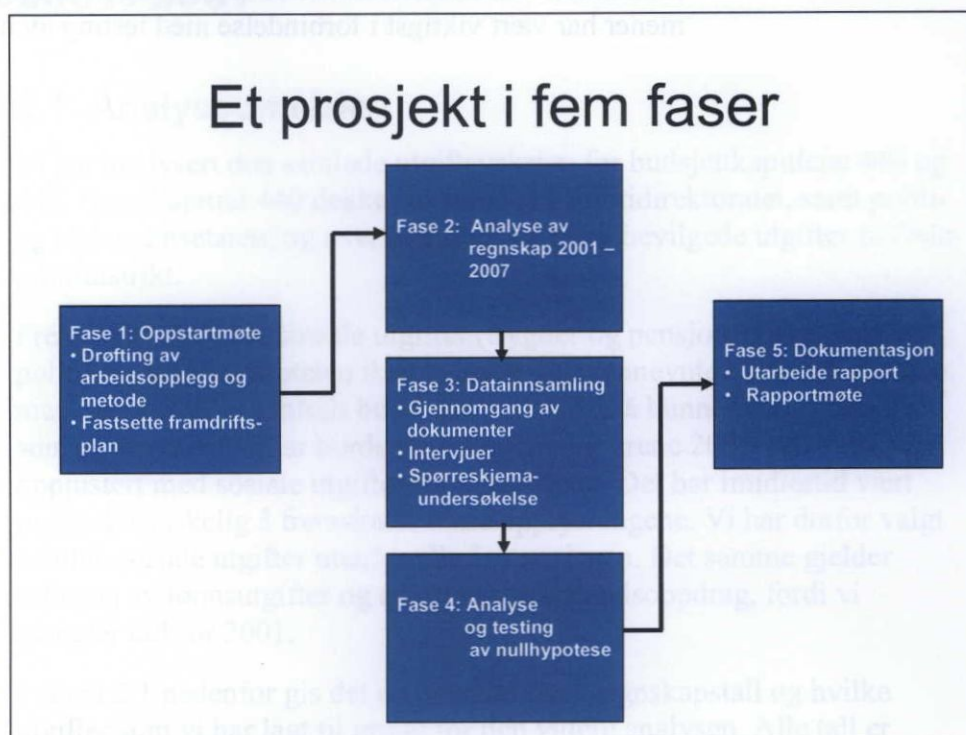
Økningen i antall stillinger i politiet² er benyttet som uttrykk for at politi- og lensmannsetaten har fått økt kapasitet i perioden, altså at dette har gitt etaten evne til å øke produksjonen. Det har ikke vært en del av oppdraget å undersøke om den økte kapasiteten faktisk har blitt benyttet til økt produksjon og hvilke resultater dette har ført til. Dette skal undersøkes i en senere analyse.

¹ Kilde: SSB og beregningsutvalget

² Kilde: Politidirektoratet. Tall basert på innrapportering fra politidistriktene og særorgane pr. 1. oktober hvert år.

1.3 Arbeidsopplegg

Oppdraget er gjennomført i fem faser slik som vist i figur 1.2 nedenfor.



Figur 1.2 Et prosjekt i fem faser. Skisse

Analysene er gjennomført ved hjelp av kvantitativ og kvalitativ undersøkelsesmetodikk. Etter oppstartmøte med oppdragsgiver ble det parallelt gjennomført en foreløpig analyse av regnskapene for perioden 2001-07, samt intervjuer med politimestere og administrasjonssjefer i en del utvalgte politidistrikter og særorganer, med ekspedisjonssjef for Justisdepartementets politiavdeling og nøkkelpersoner i Politidirektoratet.

Den foreløpige regnskapsanalysen og de innledende intervjuene danner grunnlaget for utforming av en spørreskjemaundersøkelse rettet til alle politidistriktene og særorganene. Forslag til spørreskjema ble drøftet i møte med oppdragsgiver. Hovedformålet med spørreskjemaundersøkelsen var å innhente kvalitative vurderinger om hva som har vært årsakene til eventuell utgiftsvekst i eget politidistrikt eller særorgan.

Vi har følgelig hatt et bredt tilfang til kvantitative og kvalitative data om utgiftsveksten i politi- og lensmannsetaten. Vi har brukt relevante opplysninger fra distriktene som forklaringsvariabler for markante utviklingstrekk, men gir ikke en analyse av utgiftsveksten for hvert politidistrikt eller særorgan.

Når det gjelder lønnsutgiftene har *netto* lønnsutgifter vært utgangspunkt for de etterfølgende analysene. For de andre utgiftene er det tallene som er oppgitt i tabellen – uten fradrag for refusjon bistandsoppdrag – som er benyttet som analysegrunnlag.

Etter disse korreksjonene er det følgende regnskapstall som er lagt til grunn for våre analyser, jfr. tabellen under.

Tabell 2.2 Utgifter lagt til grunn for de etterfølgende analysene

	Løpende kroner						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lønnskostander ekskl sos utg	3849,9	4180,0	4449,5	4537,5	4755,3	5045,4	5345,0
Utgifter til lokaler	711,0	759,7	855,3	879,6	880,2	938,1	883,0
Maskiner, inventar og utstyr inkl ved	543,5	650,6	595,5	566,1	674,3	673,9	700,5
Andre driftsutgifter	970,2	1042,6	1056,1	1041,5	1166,2	1126,1	1156,3
Driftsutgifter totalt	6074,6	6632,9	6956,5	7024,6	7476,1	7783,4	8084,8

Valgene som er foretatt kan i noen grad influere på analysene, fordi data for 2004–2007 viser at nivået på refusjon av sykelønn og refusjon i forbindelse med bistandsoppdrag varierer noe over tid, som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 2.3 Omfang av refunderte sykepenger og refusjon bistandsoppdrag i perioden 2004–2007.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sos utg - ref lønn	0,7	-463,5	-490,4	97,2	162,6	265,7	230,6
Refusjon Bistandsoppdrag	0,0	-100,8	-96,8	-113,5	-113,2	-109,3	-117,0
Sum som er utelatt i analysen	0,7	-564,3	-587,2	-16,3	49,4	156,4	113,6

Variasjonene er imidlertid ikke store nok til å kunne påvirke hovedtrekkene som tegnes i de etterfølgende analysene.

2.2 Utgiftsutvikling i faste 2007-kroner

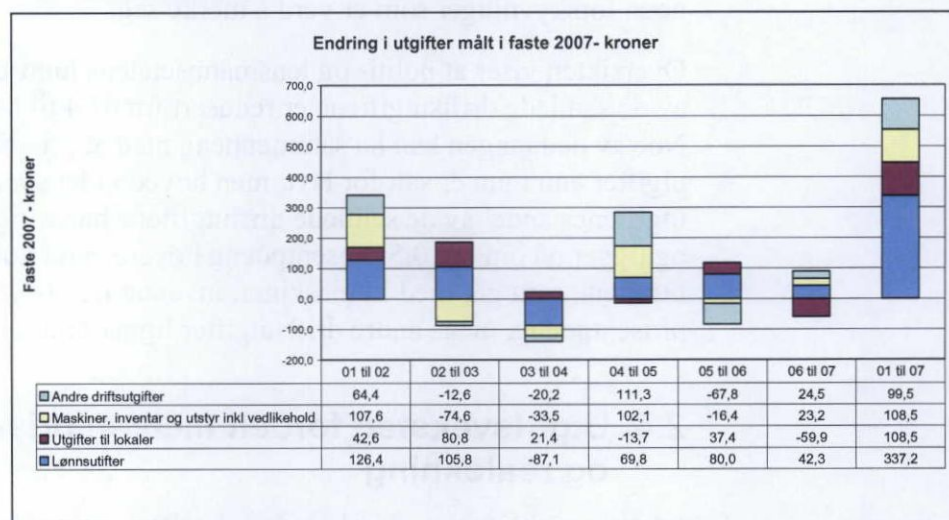
Når vi omregner politi- og lensmannsetatens løpende utgifter til faste 2007-kroner ved hjelp av de deflatorene som er presentert i kap 1.2, kan vi gi følgende oversikt over utgiftsutviklingen i perioden 2001–2007:

Tabell 2.4 Politi- og lensmannsetatens utgifter 2001–2007 i faste 2007-kroner

	Faste 2007 - kroner						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Lønnskostander ekskl sos utg	5007,8	5134,2	5240,0	5152,9	5222,7	5302,7	5345,0
Utgifter til lokaler	774,4	817,0	897,8	919,2	905,4	942,9	883,0
Maskiner, inventar og utstyr inkl ved	592,0	699,7	625,1	591,6	693,7	677,3	700,5
Andre driftsutgifter	1056,8	1121,2	1108,5	1088,3	1199,6	1131,8	1156,3
Driftsutgifter totalt	7431,1	7772,1	7871,4	7752,0	8021,5	8054,6	8084,8

Tabellen viser at det ikke bare er lønnsutgiftene som har steget i perioden. Vi legger merke til at utgiftene innenfor hver av de andre

utgiftsområdene har steget med om lag 100 mill kroner. Utgiftsøkningen fra år til år er illustrert i figuren under.

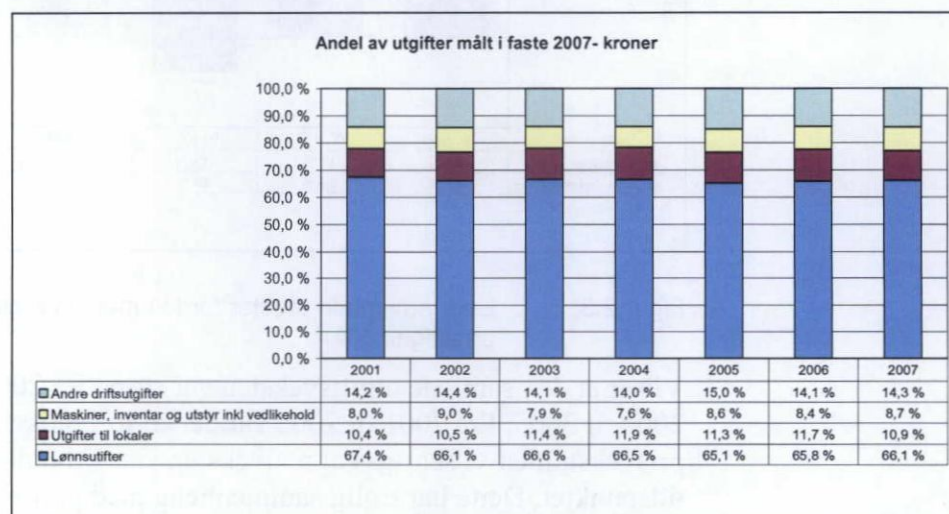


Figur 2.1 Endringer i utgifter målt i faste 2007-kroner

Samtlige poster – målt i faste kroner – har økt fra 2001 til 2007. Utgiftsveksten for de ulike utgiftene har variert noe fra år til år. Vi legger merke til at alle utgiftene med unntak av lokalutgiftene hadde en nedgang fra 2003 til 2004.

2.3 Relativ sammensetning av utgiftene over tid

Utviklingen av den relative sammensetningen av utgiftene i perioden, målt i faste 2007-kroner, er gjengitt i figur 2.2 nedenfor.



Figur 2.2 Relativ fordeling av utgifter over tid i faste kroner

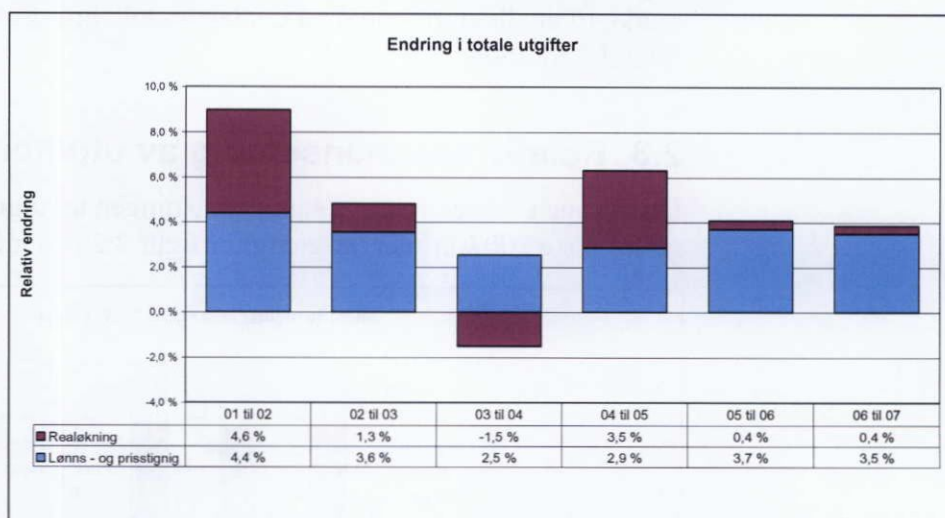
Hovedinntrykket er at den relative fordelingen av politi- og lensmannsetatens utgifter har vært forholdsvis stabil i perioden, men det har vært noen forskyvninger som er verd å merke seg.

Oversikten viser at politi- og lensmannsetatens lønnsutgifter som andel av de samlede driftsutgiftene er redusert fra 67,4 til 66,1 % i perioden. Noe av nedgangen kan ha sammenheng med at prisstigningen for andre utgifter enn lønn er satt for lavt, men hovedbildet synes klart. Lokalutgiftenes andel av de samlede driftutgiftene har variert noe i perioden, og ligger nå om lag 0,5 prosentpoeng høyere enn i 2001. Andel av utgiftene som går med til maskiner, inventar og utstyr har økt med 0,7 prosentpoeng, mens andre driftsutgifter ligger omtrent på samme nivå.

2.4 Utgiftsveksten fordelt mellom pris-/lønnsvest og realøkning

I dette avsnittet ser vi på økningen i utgifter utover den alminnelige pris- og lønnsvest i perioden.

I figuren nedenfor viser vi hvordan endringene i de totale nominelle utgiftene er fordelt mellom lønns- og prisstigning og realøkning.



Figur 2.3 Endring i totale utgifter fordelt mellom realøkning og lønns- og prisstigning

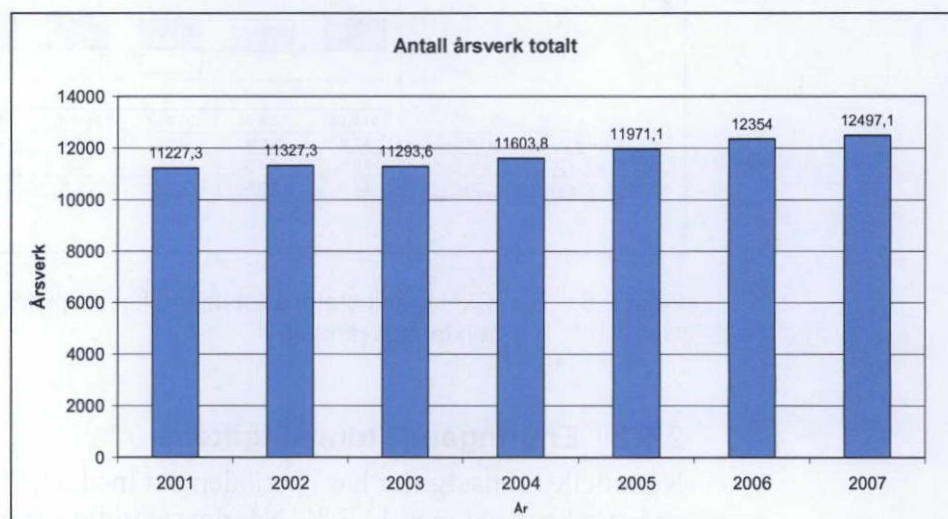
Vi ser at den samlede utgiftsveksten var størst fra 2001 til 2002, og fra 2004 til 2005. Fra 2001 til 2002 var det en forholdsvis sterk lønns- og prisvekst, men vi ser også at realveksten var forholdsvis stor på dette tidspunktet. Dette har trolig sammenheng med politireformen som ble satt i verk fra 1.1.2002. År 2002 var et overgangså med reallokering av utgiftsposter til rette, kostnadsbærende enheter. I våre tall har vi forsøkt å

ta hensyn til dette, men det kan fremdeles ligge noen feilkilder i de første årene.

Alt i alt ser vi at det er lønns- og prisveksten som forklarer hovedtyngden av endringene i de totale utgiftene.

2.5 Økning i politi- og lensmannsetatens kapasitet.

I løpet av den perioden som har vært gjenstand for vår analyse, har antall årsverk i politi- og lensmannsetaten økt med om lag 1 220, som illustrert i figur 2.4 nedenfor.



Figur 2.4 Utvikling i antall årsverk i politi- og lensmannsetaten

Økningen var størst i fra 2003 og frem til 2006. Som nevnt innledningsvis har vi benyttet økningen i antall årsverk som uttrykk for økt kapasitet i politi- og lensmannsetaten. Økt kapasitet kan ha gått til både nye oppgaver og til å øke innsatsen innenfor eksisterende oppgaver. Opplysningen gir oss grunnlag for å splitte den tidligere omtalte realveksten i økt kapasitet og realøkning utover økt kapasitet.

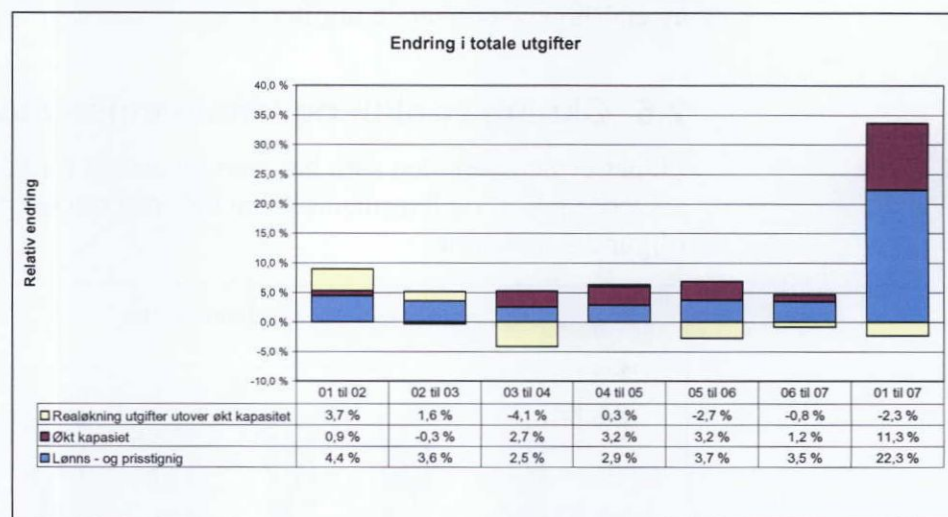
2.6 Endring i utgiftene – etter hovedårsaker

2.6.1 Endringene i totale utgifter

Som nevnt tidligere kan hovedtyngden av utgiftsveksten innenfor politi- og lensmannsetaten tilskrives lønns- og prisstigningen med 22,3 %. Realøkningen i utgifter har vært på 9 %.

Utgiftsøkningen skyldes dels økningen av bemanning (kapasitet), som har vært 11,3 % i perioden. Kapasiteten i etaten har altså økt mer enn realutgiftene. Vi ser altså en faktisk nedgang i realutgiftene i forhold til kapasiteten.

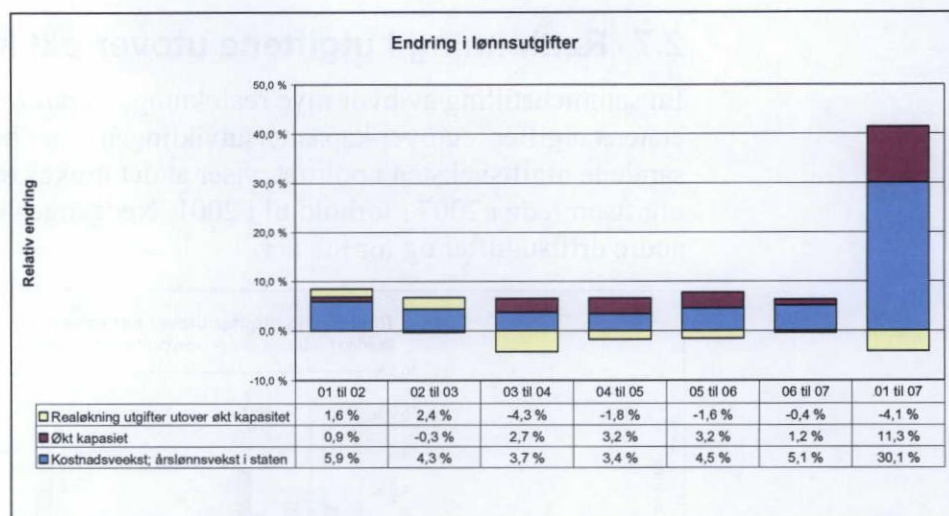
Vi har ikke studert hvordan denne nedgangen har blitt realisert, men kommentarer fra distrikter og særorgan i forbindelse med spørreundersøkelsen (jfr. avsnitt 3) gir noen indikasjoner.



Figur 2.5 Økningen i etatsens totale utgifter – splittet opp etter forklaringsvariable

2.6.2 Endringene i lønnsutgiftene

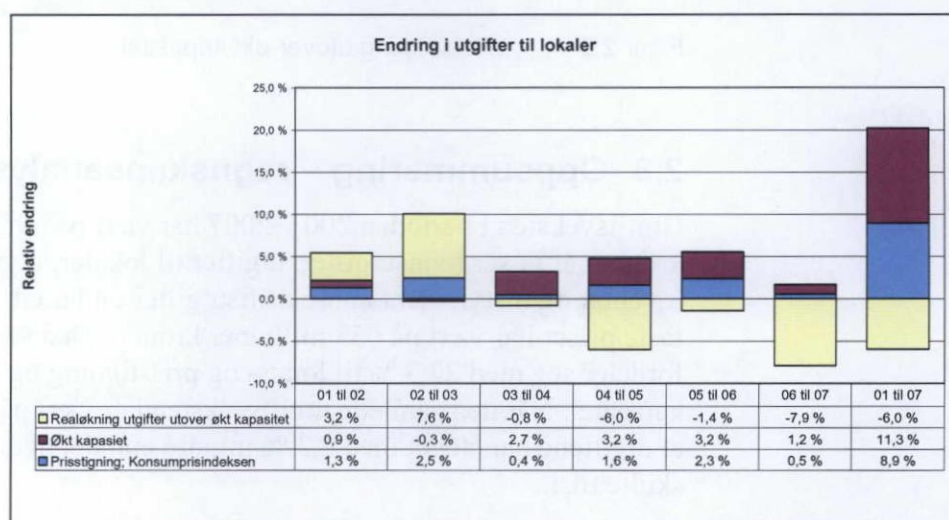
Nominelle lønnsutgifter har i perioden økt med 37,3 %. I denne perioden er årsverkene økt med 11,3 %. Når det samtidig har vært en generell årslønnsvekst i staten på 30,1 %, betyr dette at økningen i lønnskostnader har vært mindre enn økningen i årsverk skulle tilsi. Med andre ord er lønnskostnadene pr årsverk redusert med ca. 4 % fra 2001 til 2007 i forhold til den generelle lønnsøkningen i staten.



Figur 2.6 Endringer i lønnsutgiftene fordelt etter hovedårsak til utgiftsveksten

2.6.3 Endringene i utgiftene til lokaler

På samme måte som for lønnsutgiftene har vi splittet økningen i lokalutgiftene etter årsaker. Se neste figur.

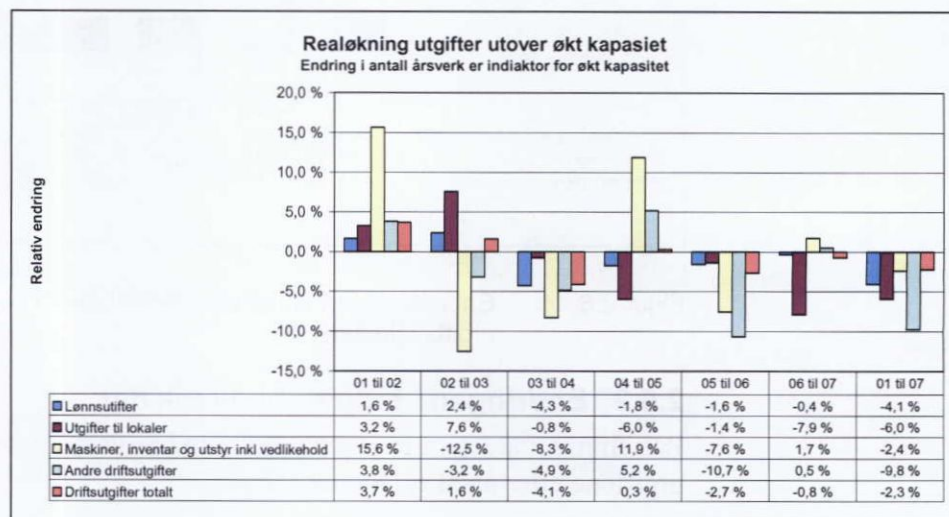


Figur 2.7 Endringer i utgifter til lokaler splittet opp etter hovedårsak

Mønsteret er det samme som for lønnsutgiftene. Lokalutgiftene har økt pga. prisstigning (8,9 %) og økt kapasitet i politiet (11,3 %). Utgiftene til lokaler har steget mindre enn bemanningsøkningen. Utgiftene til lokaler pr. årsverk har dermed sunket med 6 % i perioden.

2.7 Realøkning i utgiftene utover økt kapasitet?

En sammenstilling av hvor mye realøkningen i politi- og lensmanns-etatens utgifter – utover kapasitetsutviklingen – har betydd for den samlede utgiftsveksten i politiet, viser at det brukes relativt mindre pr utgiftsområde i 2007 i forhold til i 2001. Nedgangen har vært størst for andre driftsutgifter og for lokaler.



Figur 2.8 Realøkning utover økt kapasitet

2.8 Oppsummering – regnskapsanalyse

Utgiftsveksten i perioden 2001–2007 har vært på om lag 2 010 millioner kroner når vi ser lønnsutgifter, utgifter til lokaler, utgifter til maskiner, inventar og utstyr, samt andre driftsutgifter under ett³. Endringene målt i faste priser har vært på 653 millioner kroner. Den samlede utgiftsveksten fordeler seg med 22,3 % til lønns- og prisstigning og 11,3 % til økt kapasitet. Når den samlede utgiftsveksten har vært på 31,3 % betyr dette at utgiftene har steget med 2,3 % mindre enn det den økte kapasiteten skulle tilsi.

Lønns- og prisstigningen har vært i størrelsesorden 2,5–4,4 % pr. år i perioden. Veksten var størst fra 2001 til 2002. Realveksten har variert mellom -1,5 og 4,6 de enkelte år. Økningen var størst fra 2001 til 2002.

Vi har i denne analysen sett nærmere på hvordan utgiftsveksten fra 2001 til 2007 er satt sammen for fire hovedgrupper av utgifter:

- Lønnsutgifter
- Utgifter til lokaler

³ Fratrullet sosiale utgifter og uten korreksjon for refusjon sykelønn og refusjon for betalte oppdrag

- Utgifter til maskiner, inventar og utstyr
- Andre driftsutgifter

Veksten innenfor hvert utgiftsområde er splittet opp etter hvor stor andel som kan henføres til:

- Lønns- og prisvekst
- Økt kapasitet
- Realvekst utover økt kapasitet

Når det gjelder *lønnsutgiftene* viser analysen at kostnadsveksten på til sammen 39,6 % er satt sammen på følgende måte:

- | | |
|------------------------------|---------------|
| • Årslønnsveksten i staten | 30,1 prosent |
| • Økt kapasitet | 11,3 prosent |
| • Realvekst i lønnsutgiftene | - 4,1 prosent |

Lønnsutgiftene i politi- og lensmannsetaten har altså ikke vært gjenstand for realvekst utover den økningen som har sammenheng med at etaten har fått økt kapasitet. Realveksten i lønnsutgiftene har vært mindre enn det man skulle forvente sett med bakgrunn i den økte bemanningen.

Utgiftene til lokaler har steget med 14,2 % i perioden fra 2001 til 2005. Utgiftsveksten er satt sammen på følgende måte:

- | | |
|-----------------|---------------|
| • Prisvekst | 8,9 prosent |
| • Økt kapasitet | 11,3 prosent |
| • Realvekst | - 6,0 prosent |

Analysen har dermed vist at lokalutgiftene har vokst mindre enn det som følger av den alminnelige prisveksten og den økte kapasiteten i politi- og lensmannsetaten.

Som det fremgår av de forutgående analysene har også utgiftene til maskiner, inventar og utstyr, og andre driftutgifter vokst mindre enn det prisstigning og økt produksjonskapasitet skulle tilsi.

Når vi ser nærmere på hvordan den relative sammensetningen av politi- og lensmannsetatens utgifter har utviklet seg fra 2001 til 2007 har vi sett at lønnsutgiftenes andel av etatens samlede driftutgifter har sunket noe i perioden. Driftsutgiftenes andel til lokaler har holdt seg på omtrent samme nivå i perioden, og ligger nå om lag 0,5 prosentpoeng høyere enn i 2005. I enkelte år har imidlertid andelen som brukes til lokaler vært høyere enn det som er nivået i 2007. Andelen av utgiftene til maskiner, inventar og utstyr har økt med 0,7 prosentpoeng i perioden, mens andre driftsutgifter har holdt seg på omtrent samme andel av budsjettmidlene i perioden.

3

Politidistriktenes og særorganenes vurderinger

I dette kapitlet oppsummerer vi kommentarer og vurderinger hentet inn gjennom spørreundersøkelsen blant alle politidistriktene og særorganene. Undersøkelsen ble sendt til politidistriktenes og særorganenes administrasjonssjefer. Administrasjonssjefene har selv tatt stilling til hvordan politimester og andre ledere skal involveres i arbeidet med å besvare spørreskjemaundersøkelsen. Vi har mottatt svar fra 29 av 32 politidistrikter/særorganer.

Formålet med spørreundersøkelsen var å innhente politidistriktenes og særorganenes vurderinger av årsakene til utgiftsveksten innenfor politi- og lensmannsetaten, samt å identifisere spesielle utviklingstrekk i de enkelte enhetene som kan ha betydning for den samlede veksten i etatens driftsutgifter.

Undersøkelsen har vært konsentrert om følgende temaer:

- Kommentarer til den nominelle utgiftsveksten innenfor eget politidistrikt eller særorgan. Spesielle hendelser skulle kommenteres.
 - Kommentarer til en vedlagt tabell for stillingsutviklingen innenfor eget distrikt eller særorgan.
 - Angivelse av hvilke områder som eventuelt har blitt styrket bemanningsmessig i perioden 2001–2007.
 - Vurdering av hvilke forhold som har virket inn på endringen av bemanningen i politidistriktet eller særorganet.
 - Vurdering av om lønnsutgiftene pr. årsverk innenfor eget politidistrikt har økt mer enn resultatet av de sentrale lønnsoppgjørene.
 - Vurdering av hvordan bestemte forhold har hatt betydning for utgiftsveksten pr. årsverk.
 - Viktige årsaker til eventuelt økte husleieutgifter pr. årsverk.
 - Viktigste årsaker til utgiftsvekst til maskiner, inventar og utstyr.
 - Viktige årsaker til utgiftsvekst i andre driftsutgifter.
 - Områder som har fått endret prioritering pga. endrede ressursrammer til politiet.
 - Synspunkter på hvordan effekten av endret innsats innenfor politiet hovedområder kan måles.
 - Grad av enighet i nullhypotesen om at økningen i ressursene tilført politi- og lensmannsetaten er brukt til økt lønn for ansatte i etaten og økte kostnader til bygningsadministrasjon.
-

3.1 Kommentarer til den nominelle utgiftsveksten

Den sentralt registrerte kostnadsutviklingen ble forelagt distriktene og særorganene til kommentar. Hensikten var dels å gi en referanseramme for etterfølgende spørsmål i undersøkelsen, dels å gi enhetene anledning til å korrigere eventuelle feil i materialet og opplyse om større hendelser av betydning for kostnadsutviklingen.

Materialet som ble presentert gir et riktig bilde av den nominelle kostnadsutviklingen 2001–2007 for de fleste distrikter og særorganer. Lokal kategorisering av regnskapstall kan avvike noe, men dette påvirker neppe de store og samlede trendene i regnskapstallene.

Det blir påpekt at det i perioden er gjennomført en del tiltak eller organisasjonsmessige endringer som har betydning for hvordan ressursbruken har utviklet seg eller har blitt sammensatt. Utrykningspolitiet (UP) ble flyttet fra Oslo til Stavern sommeren 2004 og fikk med seg kun to ansatte fra Oslo. Enheten er fremdeles i en oppbyggingsfase. Politiets utlendingssenhet (PU) ble etablert som eget organ i 2004, men var først fulltallig bemannet i 2005. KRIPOS ble etablert i dagens form i 2005. Sentrale og lokale regnskapstall for Salten i årene 2001 og 2002 viser betydelige avvik, uten at vi har analysert årsakene nærmere.

Nye oppgaver og funksjoner er blitt opprettet i perioden, og oppgaver er blitt flyttet mellom direktorat, distrikter og særorganer.

Eksempler på det første er etterforskning av datakriminalitet, krigsforbrytere og barnepornografi og etableringen av DNA-registeret i KRIPOS. Eksempler på det siste er Hovedredningssentralen som ble lagt til Salten i 2006 og Politihelikoptertjenesten, som i 2004/2005 ble lagt til Oslo politidistrikt. Ansvar for asyl- og utlendingssakene og livvakt-tjenesten ble overført fra Oslo politidistrikt til Politiets utlendingsenhet (PU) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i henholdsvis 2004 og 2005/2006. I 2006 overtok UP ansvaret og budsjettet for politireserven.

I tillegg har politidistriktene og etaten som helhet overtatt oppgaver og stillinger innen sivil rettspleie (forliksråd m.v.) fra 2006.

Enkelte distrikter påpeker at regnskapstallene viser ikke-reelle svingninger mellom de enkelte år grunnet uregelmessig periodisering ved årsskiftene. Eksempler er husleiebetalinger i Øst-Finnmark og Nordre Buskerud og forskottering av byggekostnader i Telemark.

3.2 Kommentarer til utviklingen i antall stillinger

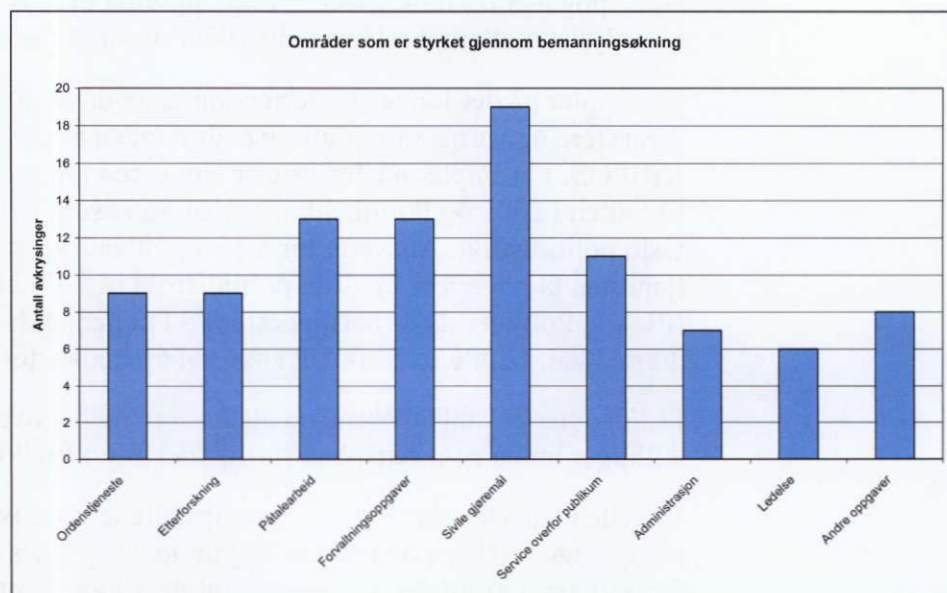
Statens tjenestemannsregister (SST) viser en økning i antall stillinger i perioden. Kommentarene fra distriktene og særorganene tyder på at tallene gir en rimelig god indikasjon på utviklingen i årsverk fra 2003 og frem til 2007. Tallene for 2001 og 2002 synes imidlertid å inneholde flere feilkilder.

Dette betyr at analyse av utgifter pr. årsverk for det enkelte politidistrikt ikke kan baseres på opplysningene fra SST.

3.3 Områder som eventuelt er styrket gjennom bemanningsøkningen i perioden 2001 - 2007

Av kapittel 2.5 går det fram at bemanningen i politi- og lensmannsetaten har økt med 1 220 årsverk fra 2001–2007. Figuren nedenfor gir en oversikt over hvilke områder som politidistriktene og særorganene selv mener er styrket gjennom økt bemanning.

Høyden på søylene viser hvor mange distrikter/særorganer som har styrket det enkelte området, uavhengig av om styrkingen eksempelvis er på ett eller ti årsverk.



Figur 3.1 Områder som er bemanningsmessig er styrket i perioden 2001 – 2007

De områdene som flest distrikter og særorgan har styrket, er:

- Sivile gjøremål
- Forvaltningsoppgaver

- Påtalearbeid
- Service overfor publikum

3.4 Forhold av betydning for endret bemanning

I undersøkelsen ble politidistriktene bedt om å ta stilling til hvordan ulike forhold har virket inn på politidistriktenes bemanning. Bemanningsvirkningen av følgende forhold skulle vurderes:

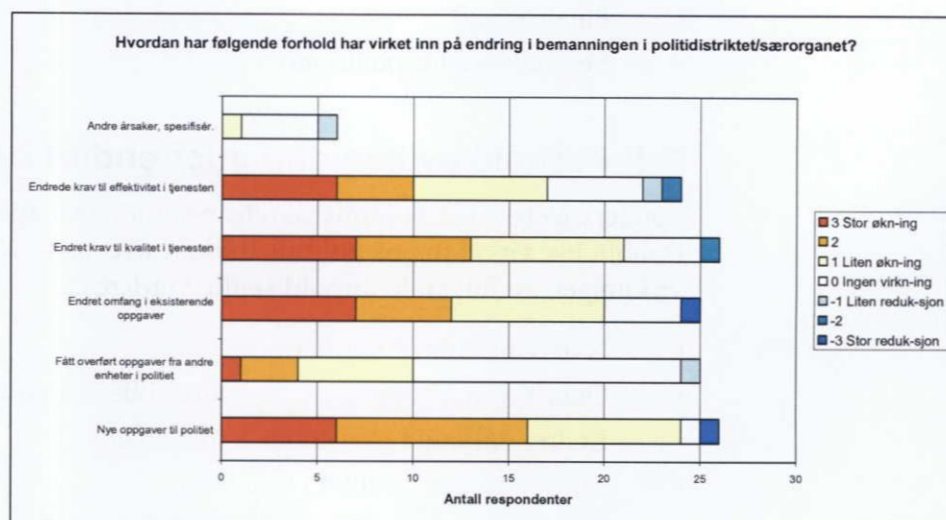
- Nye oppgaver til politiet
- Overføring av oppgaver fra andre enheter i politiet
- Endret omfang i eksisterende oppgaver
- Endret krav til kvalitet i tjenesten
- Endrede krav til effektivitet i tjenesten
- Eventuelle andre årsaker

Det ble antatt at nevnte forhold både kunne føre til økt og redusert bemanning. Svaralternativene var:

Tabell 3.1 Svaralternativer – forhold av betydning for bemanningen i politiet

Svaralternativer	
3	Stor økning
2	(Middels økning)
1	Liten økning
0	Ingen virkning
-1	Liten reduksjon
-2	(Middels reduksjon)
-3	Stor reduksjon

Resultatet av undersøkelsen er gjengitt i figuren nedenfor.



Figur 3.2 Vurdering av hvordan en del forhold har virket inn på politidistriktets/særorganets bemanning

Oppfatningen blant nesten samtlige av de spurte er at de nevnte forholdene ikke har ført til reduksjon i bemanningen.

Det synes også som om overføring av oppgaver innen etaten har ført til større behov for flere stillinger enn muligheter for reduksjoner blant enhetene som mistet oppgavene.

Dersom vi ser *stor økning* og *middels økning* under ett, er det nye oppgaver og endret krav til kvalitet i tjenesten som har vært de sterkeste drivkreftene for økt bemanning i politi- og lensmannsetaten. Deretter følger endret omfang i eksisterende oppgaver og endrede krav til effektivitet i tjenesten.

Eksempler på nye oppgaver er sivil rettspleie og meroppgaver når det gjelder DNA-registrering. I tillegg nevnes nye IT-relaterte muligheter og –oppgaver.

Flere distrikter nevner at det har vært behov for å øke antall påtale- og forvaltningsstillinger for å styrke saksavvikling og få ned restanser grunnet økning i oppgaveomfang og strengere krav til kvalitet og dokumentasjon i saksbehandlingen. Det pekes spesielt på økning i antall utlendingssaker (inkludert Schengen-kontroll), søknader og politiattester; og flere, større og alvorligere straffesaker.

Oslo politidistrikt peker på økte oppgaver mht. nasjonale beredskapsordninger, den kongelige politieskorte, økte krav til utlendingsforvaltningen og vesentlig økte krav til beredskapstroppen.

Nye krav og føringer har generelt ført til økt satsing på bl.a. økoteam og økonomisk kriminalitet, elektroniske beslag, familievoldssaker og ikke minst utdanning og kurs. Nye former for kriminalitet, ny teknologi, nye etterforskningsmetoder, nye regelverk/instrukser, internasjonalt

samarbeid og møtet med nye kulturer krever kontinuerlig opplæring av politistyrken – på bekostning av løpende, operativ tjeneste.

Samtidig peker de fleste på at de nye arbeidstidsbestemmelsene (ATB) fra 2007 begrenser arbeidsstokkens fleksibilitet. Konsekvenser er at den operative bemanningen særlig i distrikter med mange politi- og lensmannskontorer reduseres, samtidig som omfanget av økonomiske kompensasjoner øker.

Andre årsaker som oppgis for bemanningsøkningen er omorganisering, innføring av regionsordning, sentralisering og økte forventinger fra publikum og samfunn mht. administrativ publikumsservice og synlig politi.

De fleste distrikter og særorganer gir uttrykk for at økningen i antall årsverk og stillinger ikke har holdt tritt med reell oppgaveøkning og at arbeidspresset føles hardere i dag enn for 7 år siden.

Unntaket er distrikter som Vestoppland, Salten og Troms, som iht. bemanningsmodellen til Fürst og Høverstad tidligere var underbemannet og som derfor har blitt tilført ekstra ressurser de senere årene.

3.5 Har lønnsveksten pr årsverk økt mer enn konsekvensen av de sentrale lønnsoppgjørene

Sentrale lønnsoppgjør er den sentrale forklaringsvariabelen for lønnsvekst pr. årsverk i alle distrikter og særorganer.

Vurderingen av hvilke faktorer som har vært mest kostnadsdrivende synes ulik. Distrikter som mener at de sentrale lønnsoppgjørene så og si er eneste forklaringsvariabel for kostnadsveksten, omfatter:

- Asker og Bærum politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Telemark politidistrikt
- Rogaland politidistrikt
- Sør-Trøndelag politidistrikt
- Nord-Trøndelag politidistrikt

Distrikter som også peker på lokale lønnsforhandlinger og andre kostnadsdrivere omfatter:

- Hedmark politidistrikt
- Søndre Buskerud politidistrikt
- Nordre Buskerud politidistrikt

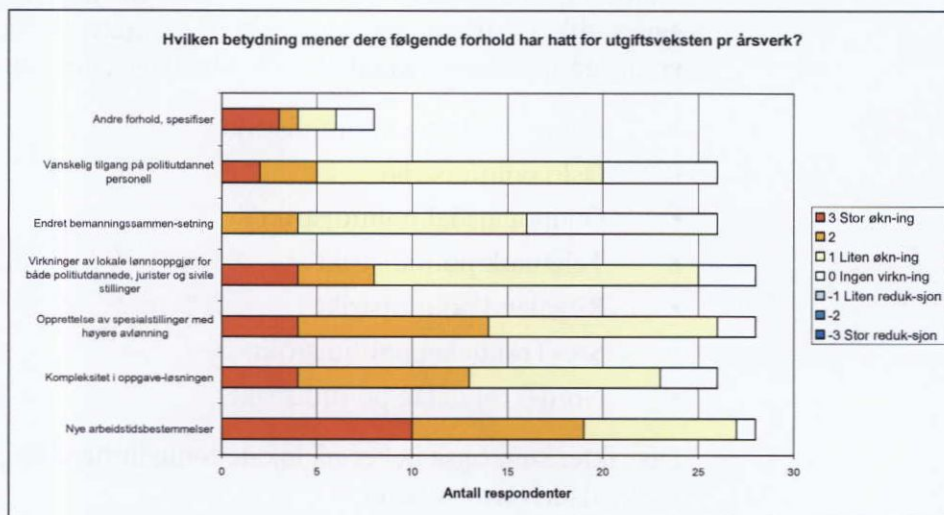
- Agder politidistrikt
- Helgeland politidistrikt
- UP
- Follo politidistrikt peker på at lønnsveksten delvis skyldes lokale forhandlinger, men at også disse er en konsekvens av sentralt inngåtte avtaler.

3.6 Forhold av betydning for lønnsveksten pr årsverk

Politidistriktene ble bedt om å ta stilling til hvilke forhold som kan ha hatt betydning for utgiftsveksten pr. årsverk. Man ble bedt om å ta stilling til betydningen av følgende forhold:

- Nye arbeidstidsbestemmelser
- Kompleksitet i oppgaveløsning
- Opprettelse av spesialstillinger med høyere avlønning
- Virkninger av lokale lønnsoppgjør for både politiutdannede, jurister og sivile stillinger
- Endret bemanningssammensetning
- Vanskelig tilgang på politiutdannet personell
- Andre forhold

Svaralternativene var de samme som beskrevet i tabell 3.1 ovenfor. Resultatet av undersøkelsen ga følgende resultat.



Figur 3.3 Ulike forholds betydning for utgiftsveksten pr årsverk

Oppfatningen blant administrasjonssjefer og politimestere er altså at *nye arbeidstidsbestemmelser* er den enkeltstående faktoren som har hatt størst

betydning for utgiftsveksten pr årsverk i politi- og lensmannsetaten. Dette utdypes i flere av kommentarene fra de spurte. Her er noen sitater:

- *Ny ATB har redusert muligheten for fleksibilitet når det gjelder mulighetene for bruk av den enkelte polititjenestemann.*
- *I tillegg har ny ATB gitt dyrere tjenestelister.*
- *Nye ATB og virkningen av 11-timersregelen utgjør en merkostnad tilsvarende ca. 3 stillinger. I tillegg kommer overtidsvakter for å dekke opp akutt mannskapsmangel når regelen skal følges.*
- *Den store virkningen lokalt er knyttet til nye arbeidstidsbestemmelser, hvor fleksibel bruk av mannskap nå er avskåret. Oppsummert får politidistriktet mindre effekt ut fra den enkelte tilsatte til en høyere kostnad.*
- *I et lite distrikt som vårt med relativt mange parallelle turnusordninger med mye reservetjeneste og ingen ekstra bemanningskapasitet, har innføring av nye arbeidstidsbestemmelser ført til en betydelig kostnadsøkning, primært i form av økte tillegg, men også som følge av en økning i utbetalinger av særkompensasjoner og annen overtidbetaling.*
- *Arbeidstidsbestemmelsene medfører et forholdsvis stort forbruk av overtid i forhold til før. De nye bestemmelsene er selvsagt bra i et HMS perspektiv, men gir liten fleksibilitet i forhold til ressursutnyttelsen.*
- *Vi ser at nye arbeidstidsbestemmelser for både jurister og politistillinger har gitt markant økt kostnadsnivå. For eksempel "tok" ny arbeidsavtale for jurister 10 % av tilgjengelig timeantall for juristene samlet sett.*
- *Ja, med betydelig omfang, fordi distriktet kun får kompensert for grunnlønn og ikke ift kostnadsøkningen med turnustillegg og overtidskostnad.*
- *De nye arbeidstidsbestemmelsene medførte utvilsomt betydelig økte kostnader. Dette er fortsatt ikke kompensert i politidistriktets driftsbudsjett.*

Deretter følger opprettelse av spesialiststillinger med høyere avlønning og kompleksitet i oppgaveløsningen. Noen sitater fra de spurte:

- *Godtgjørelse til praksisveiledere*
- *Spesialstillinger: politirevisor og etterforskere til Økoteamet*
- *Spesialister innen samband (NØDNETT)*
- *Revisor, analytiker, medierådgiver osv.*
- *Nye hundeavtaler*
- *Utviklingen av mer komplekse stillinger*

- *Ja fordi (vi) er et kompetanseorgan som er etablert sentralt så må vi i stor grad konkurrere om attraktiv arbeidskraft i Oslo-regionen. Dette gjelder særlig dyktige etterforskere innen datakriminalitet, generell etterforskning og enkelte sivile eksperter.*
- *For øvrig ser vi spesialistgrupperinger internt i etaten presser på for særlig avlønning og særavtaler, og hvor resultater i ett distrikt forplanter seg til krav og forventninger om minst like gode avtaler andre steder. Altså at en spesiell avtale på en type kompetanse i for eksempel Oslo får overslag til krav om samme avtaletype andre steder i landet.*

De andre forholdene vurderes også å ha hatt betydning for utgiftsveksten, men i mindre grad enn de forholdene som er nevnt ovenfor. Eksempler som ble nevnt:

- *Rekrutteringsproblemer*
 - *Distriktet har brukt lønnspolitiske virkemidler for å rekruttere og beholde arbeidskraft/personell*
 - *Vi har til en viss grad økt lønnsutgiftene ved nyansettelser ved å tilby høyere lønn spesielt til grupper hvor det erfaringsmessig er svært få søkere (politiledere, politifagstillinger mv.), men det økonomiske omfanget er vanskelig å anslå og helt ubetydelig når vi snakker i mill. kr*
 - *Lønnskostnadene er også påvirket av markedsmessige forhold, da våre medarbeidere rekrutteres hovedsakelig fra privat virksomhet*
 - *Lokale tillegg for å beholde og rekruttere medarbeidere*
 - *Utgifter pr årsverk øker ved at vi har lokale lønnsforhandlinger*
 - *Det har nok vært noe bruk av 2.3.4 og 2.3.8 for å sikre at politidistriktet beholder viktig personell*
 - *"Vi hadde en viss lønnsglidning i 2003/2004 knyttet til at flere ansatte ble normert politibetjent 3 i tilknytting til ansvarstaking av vakt- og patruljesystemet"*
 - *Innføringen av politibetjent 1, 2 og 3 har medført at flere har kommet opp i høyere lønnet stiling enn tidligere*
 - *Omorganiseringer har gitt lønnsøkninger for ulike grupper av ansatte*
 - *Ny ferielov*
 - *Nye beredskapsavtaler innenfor flere områder (særlig for nasjonale oppgaver etter pålegg fra POD)*
-

3.7 Årsaker til eventuelt økte husleieutgifter pr årsverk

Respondentene ble invitert til å ta stilling til hva som var de viktigste årsakene til eventuelt økte husleieutgifter pr. stilling. På det tidspunktet som spørreskjemaundersøkelsen ble sendt ut, hadde vi ikke mulighet til å lage oversikter som viste utgifter pr. årsverk og måtte av den grunn operere med begrepet husleieutgifter pr. stilling. Dette hadde klare begrensninger for politidistriktene med hensyn til å kunne kommentere endringene i husleieutgifter pr. årsverk. Politidistriktene har likevel kommet med nyttige merknader og vurderinger som kan gi grunnlag til å forstå utviklingen i husleieutgifter pr. årsverk.

En del politidistrikter peker på at husleie pr. årsverk er redusert i perioden, vesentlig pga. at man klarer å huse flere ansatte innenfor samme areal eller bare har hatt en begrenset utvidelse av arealet.

Andre politidistrikter viser til at man i enkelte år har hatt kraftige engangssøkninger til bygningsdrift, særlig i forbindelse med etablering av de nye operasjonssentralene. Det oppgis at det i stor grad dreier seg om engangskostnader, men også en reell økning i de årlige husleiene. Andre årsaker til "hopp" i husleieutgiftene fra år til år har sammenheng med "rot" i faktureringsrutinene hos utleier. Man har i enkelte år betalt husleie for fem kvartaler i stedet for fire som er det normale. Dette påvirker imidlertid ikke bildet av hvordan husleieutviklingen har vært i perioden.

En svært viktig årsak til nominell vekst i husleiekostnadene synes etter svarene å bedømme, å ha sammenheng med at flere politidistrikter i løpet av perioden har flyttet inn i nytt politihus som har medført økt husleie.

Fornyelse av leiekontraktene synes også å ha spilt en viktig rolle for den nominelle utgiftsveksten for leie av bygninger. Flere politidistrikter oppgir at de i løpet av perioden 2001–2007 har fornyet leiekontrakter for lokalene. De nye kontraktene har kommet til erstatning for kontrakter som har vart i 15 til 20 år og som har vært forholdsvis rimelige. Nye kontrakter er inngått til ny markedspris som ligger betydelig over de gamle leieprisene.

3.8 Årsaker til økte utgifter til maskiner, inventar og utstyr

I svarene fra politidistriktene blir det nevnt flere årsaker til utgifter til maskiner, inventar og utstyr har økt i perioden. Det pekes på følgende forhold:

- Økte investeringer/innkjøp av våpen og verneutstyr
- Økt kjøp av IKT-utstyr

- Pålegg om at flere merutgifter skal dekkes innenfor rammen, bl.a. utgifter i forbindelse med innføring av nytt nødnett, utskifting av tjenestevåpen og innføring av lyd- og bildeopptak ved avhør.
- Utgifter som tidligere ble dekket over PDMTs budsjett må nå dekkes over politidistriktenes budsjetter. Dette skaper imidlertid ikke noen endringer i utgiftene for hele politiet, bare en omfordeling mellom enhetene innenfor samme budsjettkapittel. Omleggingen kan imidlertid legge til rette for at man blir mer kostnadsbevisst ved kjøp av utstyr.
- Det kan være store svingninger i disse postene fordi utskifting av leasingbiler skjer hvert tredje år.
- Økingen i utgifter til maskiner, inventar og utstyr har vært mindre enn prisveksten (KPI) for nykjøp av dette utstyret.

3.9 Årsak til økning i andre driftsutgifter

Utgiftsveksten styres for det første i stor grad av prisutviklingen til vanlig forbruksmateriell. Enkelte varer og tjenester har en sterkere prisvekst enn den vanlige prisstigningen. Dette gjelder bl.a. drivstoff og elektrisitet. Utover dette synes det å ha blitt en merkbar utgiftsøkning knyttet til økt bruk av mobiltelefoner og økt bruk av tolketjenester.

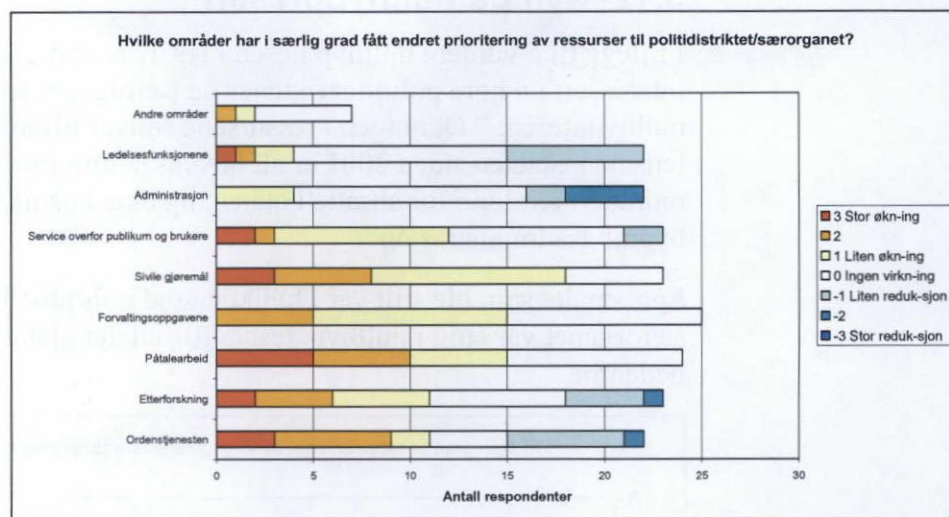
Flere politidistrikter oppgir at det en økende tendens til at man nå må betale eller betale mer for tjenester fra andre statsetater slik som SSØ, RMI og laboratoriene. De viktigste tjenestene fra laboratoriene er DNA-analyser og utvidet blodprøve.

3.10 Områder med endret prioritering av ressursbruk

Politidistriktene og særorganene ble bedt om å vurdere i hvilken grad ressursbruken innenfor følgende områder er økt eller redusert i perioden:

- Ordenstjenesten
- Etterforskning
- Påtalearbeid
- Forvaltningsoppgavene
- Sivile gjøremål
- Service overfor publikum og brukere
- Administrasjon
- Ledelsesfunksjonene
- Andre områder

Svaralternativene var slik som tidligere vist i tabell 3.1. Resultatet av undersøkelsen går fram av figur nedenfor.



Figur 3.4 Endret prioritering av politidistriktenes og særorganenes ressurser

I følge respondentene er det særlig påtalearbeidet og de sivile gjøremålene som er blitt prioritert høyere. Deretter følger ordenstjeneste og etterforskning.

Svarene og rangeringen gir kun uttrykk for at dette er områder som flest politidistrikter og særorgan prioriterer. Vi vet ikke om disse områdene har blitt tilordnet flest nye årsverk. Området kan også ha blitt styrket gjennom tilføring av mer spesialisert utstyr, mer kjøp av tjenester, mer opplæring og kursing.

3.11 Om måling av effekten av styrket innsats innenfor politiets arbeidsområder

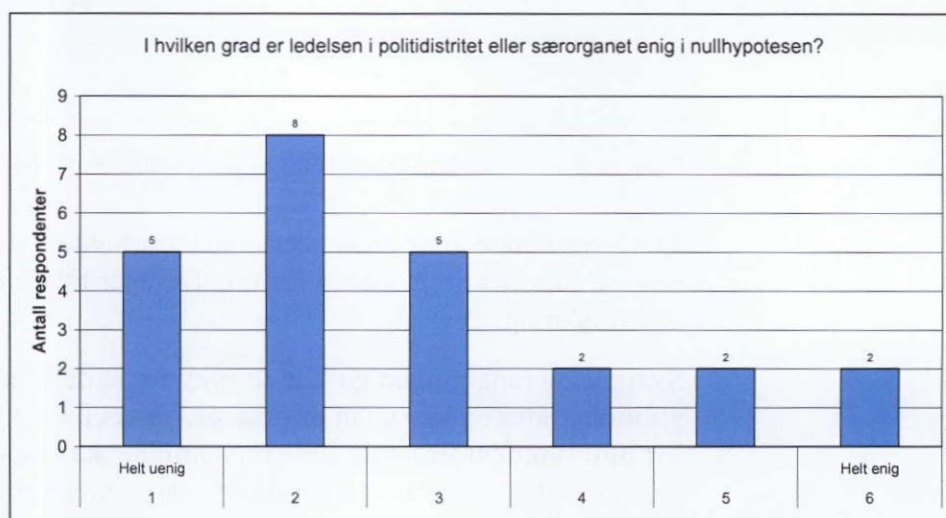
Hovedinntrykket som blir formidlet gjennom spørreundersøkelsen er at politiet har god kontroll med og stor oppmerksomhet om etterforskning og straffesaksbehandlingen. Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid blir fulgt opp gjennom fastsetting av mål og rapportering om oppnådde resultater.

De største utfordringene synes å ligge i finne fram til gode måter å måle effektene av beredskapsarbeid, forebyggende arbeid og tilstedeværelse på. Dette kan i følge noen av våre informanter ha ført til at forskyvning av innsats fra ordenstjeneste til etterforskning. "Politioppgaver som skal hindre at folk flest ikke blir plaget er ikke styrket", blir det bl.a. sagt. Det er flere som mener at det er forsket lite på effekten av det forebyggende politiarbeidet. Publikumsundersøkelser gir imidlertid et bilde av tilfredsheten med politiets trygghetsskapende innsats.

3.12 Syn på nullhypotesen

I tillegg til å vurdere nullhypotesen i lys av avsnittene over, har vi vært interessert i å høre politidistriktene og særorganenes vurdering av nullhypotesen: "Økningen i ressursene som er tilført politi- og lensmannsetaten siden 2001 er all hovedsak blitt brukt til to hovedområder: økt lønn for ansatte i etaten, og økte kostnader knyttet til bygningsadministrasjon".

Spørsmålet som ble stilt var i hvilken grad politidistrikter eller særorganet var enig i nullhypotesen. Resultatet gjengis i figuren nedenfor.



Figur 3.5 Grad av enighet i nullhypotesen: "Økte ressurser har gått til økt lønn for ansatte i etaten og økte kostnader til bygningsadministrasjon"

Vi ser altså at det er noe sprik i oppfatningene om nullhypotesen. Hovedbildet er likevel at de fleste er helt eller delvis uenig i nullhypotesen. Av de 24 som har besvart dette spørsmålet er det til sammen 18 som har krysset av for alternativene 1–3, jfr. figuren ovenfor. Spørreundersøkelsen blant politidistriktene og særorganene støtter langt på vei de funn som er gjort gjennom regnskapsanalysene. Oppfatningen blant de spurte er imidlertid ikke fullt så klar som regnskapsanalysene viser. Følgende momenter trekkes fram til som begrunnelse for at man er uenig i nullhypotesen:

- Etter at rammebudsjett ble innført, både som begrep og realitet, har budsjettøkningen for politidistriktene i det alt vesentligste omfattet dekning av lønns- og prisstigning.
- Det er liten grad tilført midler frie midler utover dekning av lønns- og prisvekst.

- Økningen av politibudsjettet synes å være brukt til sentrale prosjekter, eksempelvis innføring av nytt lønssystem SAP-HR, SIAN, SIS, Samplog og utskifting av våpen.
- Pris- og lønnsveksten er ikke fullt ut kompensert.
- Personalkostnadene stiger mer enn den kompensasjonen som gis i form av økte bevilgninger det enkelte år. Kompensasjonen dekker kun lønn etter A-tabell og tar ikke høyde for økning innen tillegg og overtid.
- Vi har realøkonomisk redusert våre husleiekostnader
- Kostnader til bygningsadministrasjon er faktisk redusert i perioden
- Merutgifter til lønn er et resultat av sentralt inngåtte avtaler
- Lønnsutviklingen ut over det som har vært avsatt sentralt, har vært minimal
- Det er liten grad tilført midler utover dekning av lønns- og prisvekst
- Sentrale pålegg har blitt dekket innenfor ordinær ramme

Når det gjelder momenter som støtter nullhypotesen nevnes følgende:

- Flere politidistrikter har fått økte utgifter til husleie som følge av prisveksten i leiemarkedet og overgang til nyere lokaler
- ATB er ressurskrevende for etaten
- Det er grunn til å tro at økningen i ressursene i all hovedsak er blitt brukt til økt lønn og delvis også bygningsadministrasjon

3.13 Oppsummering av spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen blant politidistriktene og særorganene støtter langt på vei de funn som AGENDA har gjort gjennom analyse av regnskapene for perioden 2001 til 2007. Oppfatningen blant de spurte er imidlertid ikke fullt så klar som regnskapsanalysene viser. Dette har etter vår vurdering sammenheng med at det ut fra et kvalitativt ståsted ikke er enkelt å angi hvor stor andel av utgiftsveksten som skyldes henholdsvis generell lønns- og prisvekst, økt kapasitet og eventuell realvekst.

Når det gjelder den samlede veksten i lønnsutgiftene, er mange av den oppfatning at arbeidstidsbestemmelsene, nye oppgaver og økt kompleksitet i oppgaveløsningen har ført til økte lønnsutgifter for politiet. Det synes å være riktig at nye oppgaver innenfor sivile gjøremål og påtalearbeid og større kompleksitet i oppgaveløsningen, har ført til styrket bemanning og dermed økte lønnsutgifter for etaten.

Det er ulike oppfatninger om nye arbeidstidsbestemmelser har medført økte lønnsutgifter av betydning. Effekten av arbeidstidsbestemmelsene synes heller å ha ført til produksjonstap enn økte lønnsutgifter. Dette har

– etter manges mening - sammenheng med gjeldende styringsprinsipp i politi- og lensmannsetaten; der nye krav ofte må gjennomføres innenfor gjeldende budsjettramme. Løsingen blir at det holdes igjen på lønnsutgifter innen ett område for å dekke opp merutgiftene på andre områder. Dette stemmer godt med resultatene vi presenterte i kapittel 2.

Regnskapsanalysen viste at husleieutgiftene har steget mindre enn det kapasitetsøkningen (bemanningsøkningen) i politiet skulle tilsi. Spørreundersøkelsen tyder på at utviklingen i husleiekostnadene er noe forskjellig fra politidistrikt til politidistrikt. En viktig årsak til husleiekostnadene ikke har steget i enkelte politidistrikter oppgis å ha sammenheng med at distriktet klarer å huse flere ansatte uten å ha utvidet kontorarealene i nevneverdig grad. Politidistrikter som i løpet av perioden har flyttet inn i nye lokaler oppgir imidlertid at dette har ført til et sprang i husleieutgiftene. Fornyelse av gamle leiekontrakter har også ført til nominell vekst i lokalutgiftene.

Regnskapsanalysen viste bl.a. at andelen av politiets utgifter til maskiner, inventar og utstyr er om lag 0,5 prosentpoeng høyere i 2007 enn i 2001. I spørreundersøkelsen blir det gitt flere eksempler på hvorfor denne andelen har økt i løpet av perioden. Det henvises til økte investeringer/-innkjøp av våpen, verneutstyr, fornyelse av leasingavtaler for biler, økt kjøp av IKT-utstyr og innføring av lyd- og bildeopptak ved avhør. Politidistriktene ble ikke bedt om å vurdere om utgiftsandelen til maskiner, inventar og utstyr vil holde seg på samme nivå i tiden som kommer.