

Notat 2005-055

Ressursbruk i politiet

Ressursbruk i politiet

Utarbeidet for
Politidirektoratet

Innhold:

FORORD	1
OPPSUMMERING.....	3
1 INNLEDNING	5
1.1 Hva er faste og variable kostnader?.....	5
1.2 Hva er de overordnede kostnadsdriverne?.....	8
1.2.1 Økt etterspørsel etter polititjenester?	8
1.2.2 Dyrere polititjenester?.....	8
1.2.3 Håndterbare forklaringsfaktorer	9
1.3 Andre elementer i en kostnadsvurdering	9
1.3.1 Produktivitetsutviklingen.....	10
1.3.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av politiets innsats	10
1.4 Oppsummering.....	11
2 KOSTNADER I POLITI OG LENSMANNSETATEN	11
2.1 Langsiktig økning i ressursinnsats og kostnader	11
2.2 Størst kostnadsøkning i distriktene	12
2.3 Kostnadsutvikling	15
2.3.1 Lønn – fastlønn desidert viktigst	18
2.3.2 Bygningers drift, lokalleie og vedlikehold	23
2.3.3 Maskiner, inventar og utstyr betyr mindre.....	26
2.3.4 Konsulenttenester vokser mest	27
2.3.5 Begrenset vekst i forbruksmateriell	28
2.3.6 Reiser og kurs avhenger av utviklingen på asylområdet	29
2.3.7 Kontortjenester og diverse driftsutgifter – mest data.....	29
2.4 Tre eksempeldistrikt – betydelig variasjon i andre kostnader enn lønn	30
3 EKSEMPLER PÅ KOSTNADSBEREGNING AV PRIORITERINGER ..	34
3.1.1 Regelendringer eller hendelser endrer ressursbruk.....	34
3.1.2 Endring i ressursbruk som følge av politiske prioriteringer	39
4 PRODUKTIVITETSØKNING OG ANDRE SAMFUNNSØKONOMISKE GEVINSTER	52
4.1 Produktivitetsutvikling.....	52
4.1.1 Total kriminalitetsbekjempelse krever uendelige ressurser.....	52
4.1.2 Økt produktivitet kan gi bedre resultater enn økte ressurser	53
4.1.3 Erfaring fra bruk av nye politimetoder	55
4.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av politiets innsats	57
5 VIDERE ANALYSEBEHOV	59
VEDLEGG 1: FORHOLD SOM BELYSER RESULTATER AV POLITIETS ARBEID	65
VEDLEGG 2: PRIORITERINGER I POLITIARBEIDET	75
VEDLEGG 3: BINDINGER I BUDSJETT OG RESSURSBRUK	95
VEDLEGG 4: FORDELING AV DAGENS RESSURSBRUK PÅ POLITIOPPGAVER	99

Forord

Rapporten presenterer en rekke interessante problemstillinger om ressurser og ressursbruk i politiet. Politidirektoratet er opptatt av at de rammene som tildeles politi- og lensmannsetaten til enhver tid blir brukt effektivt og målrettet i arbeidet med å redusere kriminaliteten og skape trygghet for befolkningen. Rapportens analyser og problemstillinger vil derfor være en nyttig referanse for direktoratet i arbeidet med å videreutvikle etaten.

Ingelin Killengreen

Politidirektør

Oppsummering

ECON har, på oppdrag for Politidirektoratet, kartlagt politietatens utgiftsstruktur, og analysert utvikling i utgiftene og drivere bak denne utviklingen. For å kunne gjøre disse analysene, har ECON vært avhengig av tilgang på omfattende datamateriale og samtaler med ressurspersoner i ulike deler av politietaten. ECON benytter anledningen til å takke alle som har bidratt i arbeidet.

Nedenfor følger noen hovedfunn fra dette arbeidet.

Politietaten er arbeidsintensiv

Politiets regnskapsførte utgifter til drift var noe over 6,8 milliarder kroner i 2004. Politidistriktenes andel av dette beløpet er godt over 80 prosent, mens særorganenes andel er om lag 13 prosent. Driften av Politidirektoratet utgjør 1,3 prosent av de samlede utgiftene. Den resterende andelen er forskjellige prosjektutgifter.

Stillingsutgifter er den helt dominerende utgiftsposten i etaten. For politidistriktene utgjør stillingsutgiftene hele 73 prosent av den totale ressursbruken. Utgifter til bygningers drift og lokalleie, samt vedlikehold av bygninger utgjør 12 prosent. De resterende 15 prosent fordeler seg på maskiner, inventar og utstyr, kontortjenester, reiser og kurs, konsulenttjenester, forbruksmateriell og diverse driftsutgifter.

Samlet for særorganene er stillingsutgiftenes andel av ressursbruken betydelig lavere enn i distriktene, om lag 34 prosent. Denne forskjellen skyldes særlig at Politiets data- og materielltjeneste har et ansvarsområde som innebærer betydelige kjøp av tjenester og materiell og at Politiets utlendingsenhet har betydelig større reiseutgifter enn øvrige deler av etaten.

Økte utgifter til arbeidskraft forklarer mye av ressursøkningen

De samlede utgiftene i etaten i 2004 var om lag 900 millioner kroner høyere enn i 2001, noe som tilsvarer en vekst på over 15 prosent. Særorganene har hatt en vekst på 17,4 prosent, mens veksten i distriktene har vært 13 prosent. Det har imidlertid vært organisatoriske endringer i perioden som forklarer deler av vekstforskjellen. Blant annet er midler overført fra Politiets data- og materielltjeneste til distriktene, og Politiets utlendingsenhet har overtatt oppgaver og midler fra distriktene.

Veksten i politietatens samlede utgifter kan i stor grad forklares ved de økte stillingsutgiftene. I politidistriktene er 80 prosent av den totale utgiftsveksten økning i stillingsutgiftene, mens 13 prosent av utgiftsveksten forklares av en økning i husleie og vedlikehold av bygninger. Også i særorganene er stillingsutgiftene den største bidragsyteren til veksten i ressursbruken.

Veksten i stillingsutgifter drives av to hovedfaktorer – lønnsvekst og økt antall årsverk. Beregninger viser at om lag 55 prosent av veksten i stillingsutgiftene fra

2001 til 2004 skyldes lønnsvekst, mens noe over 40 prosent skyldes at etaten utfører flere årsverk.

Utgiftene til kjøp av tjenester vokser, særlig som følge av vekst når det gjelder kjøp av tjenester fra leger, tolker og andre sakkyndige i forbindelse med straffesaker.

Andre driftsutgifter blir gjenstand for sterkt press

Utgiftene til husleie og vedlikehold av bygninger, målt per årsverk i etaten, har økt med over 13 prosent fra 2001 til 2004. Generelt påvirkes disse utgiftene særlig av hvordan etatens mange kontrakter landet rundt er tilpasset behovet og hvilke beslutninger som fattes ved større nyanskaffelser.

Utgiftene til maskiner, inventar og utstyr er redusert med 15 prosent per årsverk i perioden fra 2001 til 2004. Det kan skyldes at innkjøpene er mer tilpasset behovet, men også at distriktene ikke finner rom til å prioritere disse postene foran andre tiltak.

Politiarbeid – prioriteringer med knappe ressurser

Politiet må forholde seg til et betydelig omfang av signaler og pålegg om hva som bør prioriteres. På den ene side, er det nærmest ubegrenset hvor mye et samfunn kan sette inn på å begrense kriminalitet. En bevissthet rundt hvilket overordnet ambisjonsnivå man skal ha for kriminalitetsbekjempelse, blir derfor viktig. På den annen side, vil det alltid være rom for effektivisering av ressursbruken innenfor de rammene politiet har. Det er derfor viktig at politietaten viderefører innsatsen for å forbedre ressursstyringen og kapasitetsutnyttelsen.

I dette notatet har vi foretatt beregninger av ressursmessige konsekvenser av utvalgte prioriteringer, mens vi i vedlegg belyser det store omfanget av prioriteringssignaler. Dette understreker tydelig at arbeidet med problemorientert politiarbeid og andre metoder som gir mer kriminalitetsbekjempelse og økt trygghet med de ressurser som er til disposisjon, er en riktig vei å gå.

1 Innledning

Justis- og politidepartementet skriver i tildelingsbrevet til Politidirektoratet for 2005 følgende:

”Arbeidet med en uavhengig gjennomgang av utviklingen av politiets ressurs-tilgang og oppgaver skal fortsette i 2005. Det skal særlig legges vekt på å analysere kostnadsdrivere som kan forklare utviklingen i faste og variable kostnader over tid.”

Denne rapporten er et innspill til dette arbeidet. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Politidirektoratet.

For å besvare problemstillingen i tildelingsbrevet, kan det være fornuftig å foreta en begrepsavklaring innledningsvis. Hva menes med ”faste og variable kostnader” og hva er ”kostnadsdrivere”? Nedenfor skal vi drøfte disse spørsmålene, før vi ser nærmere på kostnadsutviklingen og hva som kan forklare den. Vi vil også i rapporten kort drøfte andre forhold som vi mener er viktige elementer i en samlet vurdering og forståelse av politietatsens ressursbruk.

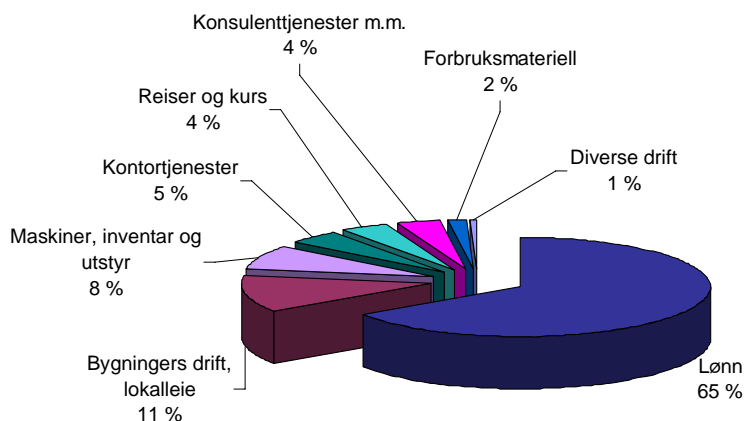
1.1 Hva er faste og variable kostnader?

Faste kostnader er i økonomisk teori kostnader som påløper uavhengig av produksjonen. Variable kostnader er derimot driftsavhengige, det vil si de øker og synker i takt med produksjonen. Skillet mellom faste og variable kostnader avhenger i stor grad av tidsdimensjonen. På lang sikt er alle kostnader variable. Eksempelvis vil oppføring av bygg og infrastruktur medføre størst kostnader ved oppføringstidspunktet, som nedskrives over vanligvis lang tid. Etter hvert melder det seg imidlertid behov for større vedlikehold, nyinvesteringer eller ev. nedleggelse. Faste kostnader blir dermed variable. Tilsvarende vil alle kostnader kunne framstå som faste på meget kort sikt. Et skille mellom faste og variable kostnader må derfor gjøres skjønnsmessig. Noen virksomheter velger å sette grensen ved ett år, det vil si at kostnader som kan endres innenfor et års horisont, typisk lønnskostnader, regnes som variable kostnader, mens kostnader som ikke kan endres i løpet av et år, typisk husleie, regnes som faste kostnader. Andre virksomheter setter andre grenser.

Hvis man skal skille mellom faste og variable kostnader i politiets virksomhet, må man altså først ta stilling til hvilken tidshorisont som skal være grensen mellom kostnadstypene. Deretter må man konkret vurdere om hver enkelt kostnadspost i politiets regnskap omfatter kostnader som kan endres oftere eller mer sjelden enn den fastsatte grensen.

Politiet produserer tjenester. Som ellers i tjenestesektoren er arbeidskraft den klart største innsatsfaktoren. Lønn utgjør derfor den største kostnaden. Figur 1.1 viser hvor stor andel av det totale budsjettet de enkelte kostnadspostene utgjør.

Figur 1.1 Fordelingen av politietatens samlede kostnader på arter i 2004



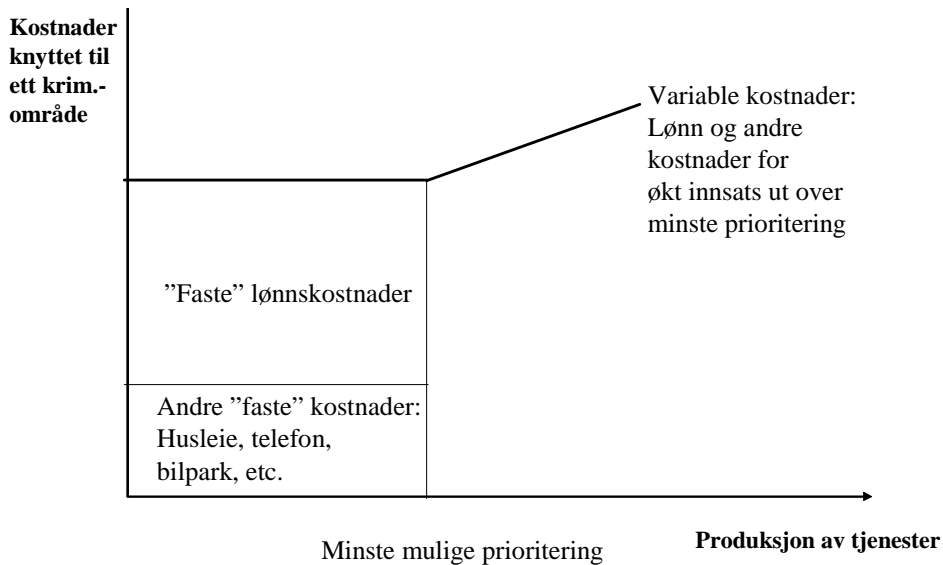
Kilde: POD

Figuren viser at lønnskostnadene utgjorde 65 prosent av kostnadene i 2004, bygningers drift, lokalleie og vedlikehold utgjorde 11 prosent, maskiner, inventar og utstyr utgjorde 8 prosent, mens de øvrige kostnadsartene hver for seg utgjorde 5 prosent eller mindre av det totale budsjettet. Kan disse kostnadene defineres som variable eller faste kostnader?

Hvis vi for eksempel setter grensen mellom faste og variable kostnader ved ett år, kan vi stille seg følgende spørsmål: Kan politiets lønnskostnader endres innenfor et år, kan politiets lokalleiekostnader endres i løpet av et år, og så videre. Ser vi på etaten samlet, altså all produksjon av polititjenester, vil svaret på denne type spørsmål trolig være at størstedelen av kostnadene ligger fast, men at det er visse justeringsmuligheter. For eksempel kan lønnskostnadene i prinsippet reduseres, dersom det ikke ansettes nye tjenestemenn ved naturlig avgang. Det kan også, gjennom styringsmessige tiltak, kuttes i overtidbruken. I løpet av et år vil også enkelte husleiekontrakter kunne reforhandles og gi muligheter til å endre denne kostnadsposten. Som følge av lov og avtaleverk, vil imidlertid størstedelen av kostnadene ligge fast. En tilnærming hvor vi forsøker å plassere politietatens samlede kostnader i kategoriene "faste" og "variable" kostnader, vil derfor etter vår oppfatning være lite hensiktsmessig.

Dersom vi vurderer kostnader for ulike polititjenester, for eksempel bekjempelse av hverdagskriminalitet, bekjempelse av organisert kriminalitet og så videre, vil et skille mellom faste og variable kostnader kunne være mer meningsfylt. Politiet har mulighet til å prioritere ressursbruken mellom ulike kriminalitetsområder. Dette innebærer at de kan øke arbeidsinnsatsen på ett område ved å redusere arbeidsinnsatsen på andre. I Figur 1.2 har vi illustrert mulig fordelingen av faste og variable kostnader på et kriminalitetsområde – for eksempel hverdagskriminalitet.

Figur 1.2 Kostnaden ved produksjon av én spesifikk polititjeneste, eksempel hverdagskriminalitet



Kilde: ECON

For å kunne tilby polititjenester, må et visst grunnlag være på plass. Det må være etablert et kontor, det er behov for kontorutstyr, transportmidler og lignende, og det må være et visst antall personer som jobber med tjenesten. Dette er kostnader som påløper uavhengig av hva slags politiarbeid som gjøres og kan regnes som faste kostnader for i det hele tatt å kunne levere et minimum av en tjeneste. Utover en minste innsats, kan innsatsen politiet gjør på et bestemt kriminalitetsområde tilpasses etter skjønn og derfor på mange måter anses som en variabel kostnad.

Innsats utover minste mulige prioritering kan sannsynligvis endres på relativt kort sikt og kan derfor betraktes som en variabel kostnad. Politiet kan prioritere bekjempelse av ett kriminalitetsområde i en periode gjennom å sette flere politifolk på saken, bruke større del av bilparken og så videre. I neste periode kan et annet kriminalitetsområde prioriteres og "ekstrainnsatsen" overføres dit.

Det er likevel viktig å huske på at det ikke er slik at politiet fritt bestemmer hvor stor arbeidsinnsats etaten skal yte på ulike kriminalitetsområder. På de fleste kriminalitetsområder har politiet forpliktelser som gjør at de må yte en minimumsinnsats. Jo større forpliktelser, jo mindre handlefrihet og jo større del av lønnskostnadene kan anses som faste kostnader.

Ovennevnte tilnærming kunne gjort det mulig å dele politiets ressursbruk i faste og variable kostnader. Det finnes imidlertid ikke nok informasjon til å gjennomføre en slik analyse. Analysen vil blant annet kreve oversikt over hvor mye tid politiet legger ned på ulike kriminalitetsområder, hvor stor del av husleie, forbruksmateriell og så videre som kan henføres til innsats på ulike kriminalitetsområder og hvor grensen for minste mulige prioritering går. I praksis vil det bety at de ansatte i etaten måtte registrere hvordan timeinnsatsen fordeler seg på ulike oppgaver, og etaten måtte ha et internregnskapssystem som fordeler felleskostnader som husleie, IT og annet til de samme oppgavene.

Ut fra tilgjengelig informasjon er det altså etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig eller mulig å dele politiets ressursinnsats i faste og variable kostnader.

1.2 Hva er de overordnede kostnadsdriverne?

Hva menes med ”kostnadsdriver”? En nærliggende tolkning er at en ”kostnadsdriver” er noe som fører til kostnadsøkninger, altså forklaringer på kostnadsøkninger. Vi kan derfor spørre oss - hva kan forklare kostnadsøkninger i politietaten?

1.2.1 Økt etterspørsel etter polititjenester?

I utgangspunktet kan dette spørsmålet oppfattes som ”bakvendt” i vår sammenheng, ettersom vi her behandler en etat som får bevilget sine midler over statsbudsjettet. Nivået på de samlede kostnadene (utgiftene) i politietaten er primært bestemt av bevilgende myndighet. Kostnadsnivået er et uttrykk for hvor mye polititjenester bevilgende myndighet ønsker skal produseres. Økte kostnader (bevilgninger) kan dermed sees på som et uttrykk for et ønske om mer polititjenester. Slik sett kan ønsket om mer polititjenester betraktes som en overordnet kostnadsdriver i politietaten.

Det er flere forhold som kan bidra til å forklare ønsket om (etterspørsel etter) mer polititjenester og dermed økte bevilgninger til politietaten:

- **Kriminalitetsutviklingen:** Kriminalitetsutviklingen har blitt stadig mer internasjonal. Dette innebærer at mange lovbrudd har blitt mer krevende å etterforske, for eksempel gjennom mer kompliserte kriminalitetsnettverk, økt reisevirksomhet i forbindelse med etterforskningen osv. I tillegg ser vi en vridning i retning av grovere former for kriminalitet generelt.
- **Verdensbildet:** Terrortrusselen og tilstrømming av asylsøkere er eksempler på forhold utenfor norske grenser som påvirker etterspørselen etter polititjenester innenlands.
- **Politiske prioriteringer og krav:** Etaten stilles overfor krav om å oppprioritere saksområder uten at noen områder prioriteres ned. Dessuten er det et generelt trekk at befolkningens krav til service i offentlig sektor er økt.

Det finnes ikke noe dokumentasjon som på en samlet og overordnet måte kan vise eventuelle sammenhenger mellom utviklingen i eksterne faktorer og økningen i bevilgninger til politietaten. Det kan imidlertid være gjort enkeltstående beregninger av kostnadene ved enkelte særlige prioriteringer.

1.2.2 Dyrere polititjenester?

Økte bevilgninger til politietaten kan også ha sitt utspring i at det koster mer å produsere en gitt polititjeneste gitt samme måloppnåelse. Flere forhold kan forklare dette:

- **Økte priser på innsatsfaktorene:** Innsatsfaktorene (arbeidskraft, materiell, lokaler m.m.) i politiproduktet blir dyrere. Den viktigste innsatsfaktoren er arbeidskraft, det vil si de ansattes tid. I takt med økende levestandard/økt lønn blir bruk av ansattes tid stadig dyrere. Det betyr at det koster mer å levere en gitt polititjeneste. Den teknologiske utviklingen gir også nye

muligheter når det gjelder analyser av materiale i forbindelse med etterforskning. Den nye teknologien kan avsløre gjerningspersoner på en langt mer treffsikker måte enn tidligere, men kan samtidig være kostnadskrevede bruke.

- **Administrative forhold endres:** Måten polititjenesten leveres på blir mer krevende. Det blir mer tidkrevende å levere en gitt polititjeneste. Det er for eksempel innført nye prosedyrekrav som medfører kostnadsøkninger i etaten. Dette gjelder særlig to-instansreformen. Etaten opplever også en tendens til at forsvarersiden er blitt mer krevende.

Det finnes heller ingen dokumentasjon som på en samlet og overordnet måte viser eventuelle sammenheng mellom endringer i produksjonskostnader og økte bevilgninger til politietaten.

1.2.3 Håndterbare forklaringsfaktorer

Som diskusjonen over viser, er det per i dag svært krevende å vise hva som har drevet den samlede kostnadsøkningen i politietaten. Kostnadsøkning er ikke nødvendigvis en konsekvens av en faktisk kostnadsutvikling, men i stor grad et resultat av flere parallelle prosesser. Gitt en total ramme, vil det at en kostnads-post vokser mer enn gjennomsnittet for etaten, føre til press på andre kostnadsposter eller mer effektivt politiarbeid (heller enn en samlet kostnadsøkning).

Vi kan imidlertid dokumentere økninger og endringer i sammensetningen av ressursbruken innenfor bevilgningsrammen for etaten og til en viss grad dekomponere endringene. Dette er mer forklaringsfaktorer på en utvikling enn beskrivelse av kostnadsdrivere.

I kapittel 2 viser vi utviklingen i kostnadene i politietaten de siste årene. Vi forsøker også å forklare eller vurdere endringene vi ser i de største kostnadspostene, primært med utgangspunkt i tre hovedfaktorer:

- **Ressursinnsatsen:** Hvordan kan kostnadsøkningene forklares med endringer i nivået på ressursinnsatsen (mer arbeidskraft og andre innsatsfaktorer)?
- **Prisen på ressursene:** Hvordan kan kostnadsøkningene forklares med endringer i prisene på innsatsfaktorene?
- **Sammensetningen av ressursbruken:** Hvordan kan kostnadsøkningene forklares med at man må endre sammensetningen av ressurser (annen fordeling av arbeidskraft og andre innsatsfaktorer)?

Vi går også inn på enkelte utvalgte eksempler på kostnadsberegninger av ulike prioriteringer i politietaten i kapittel 3.

1.3 Andre elementer i en kostnadsvurdering

Vurdering av kostnadsutviklingen er viktig for å forstå ressursbruken i politietaten. Imidlertid er det også andre forhold som er sentrale for å forstå det samlede ressursbildet. Et slik forhold er kunnskap om hvordan ressursene best kan utnyttes, eller hva vi kan kalle produktivitetsutviklingen i politiet. Et annet forhold

er kunnskap om verdien av ressursinnsatsen, eller hva vi kan kalle samfunnsøkonomiske gevinster av politiarbeid.

1.3.1 Produktivitetsutviklingen

Produktiviteten sier noe om produksjonskostnaden per enhet produsert tjeneste. Med andre ord - hvor mye polititjenester produseres for hver krone. Kostnaden per produsert enhet har sammenheng med hvordan politiet jobber, og kunnskap om dette er viktig for å forstå helheten i kostnadsutviklingen til politiet. Resultater internasjonalt¹ har vist at man ved hjelp av nye politimetoder, særlig såkalt POP (problemorientert politiarbeid) har oppnådd oppsiktsvekkende resultater. Denne tilnærmingen har fått bred tilslutning i politifaglige miljø i Norge. Det er imidlertid ikke gjennomført undersøkelser som viser hvor stor påvirkning kunnskap om POP har for det daglige arbeidet i ulike distrikt.

I kapittel 4 går vi kort inn på ressursbruken i politietaten i et slikt perspektiv. Vi mener at feltet bør være gjenstand for analyser med et læringsformål.

1.3.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av politiets innsats

I det arbeidet som til nå er gjort for å belyse politiets ressursbruk, er det liten grad sett på samfunnsøkonomiske effekter av etatens innsats. Hvis vi utelukkende analyserer kostnadene i politiet, kan økte bevilgninger lett fremstilles som samfunnsøkonomiske kostnader. Det er imidlertid kun én side av saken. En krone i økte bevilgninger kan generere flere kroner i samfunnsøkonomiske gevinster, dersom innsatsen anvendes på en god måte. For å komplettere diskusjonen knyttet til politiets ressursbruk, bør gevinstene av etatens arbeid i større grad fremheves.

Det er ikke mulig å gjøre en fullstendig vurdering av samfunnsøkonomiske gevinster av politiets arbeid uten betydelig ressursinnsats. Justis- og politidepartementet avsluttet nylig en utredning om kriminalitetens samfunnsmessige kostnader.² I denne utredningen ble det ikke utarbeidet noe tradisjonelt kostnadsregnskap, blant annet fordi det ble ansett som metodologisk betenkelig. Det legges særlig vekt på at ikke-målbare kostnader av kriminalitet, slik som redusert livskvalitet er vanskelig å gi fornuftige anslag på. Departementet drøfter i rapporten hvordan kostnadene kan og bør vurderes. Imidlertid er det mulig å nærme seg problemstillingen på en systematisk måte, og særlig gjennom bruk av eksempler. Dette ligger heller ikke innenfor rammen av dette prosjektet.

I kapittel 4 gir vi kort en grov oversikt over mulige samfunnsøkonomiske gevinster som kan oppnås gjennom kriminalitetsbekjempelse, og illustrerer dette med ett eksempel. Vi mener det kan og bør gjøres en mer gjennomgående analyse av samfunnsøkonomiske gevinster ved politiarbeid.

¹ Se for eksempel Dervå: *Redusert kriminalitet – et bedre samfunn*, foredrag holdt på Politihøgskolen 23. februar 2003.

² Justis- og politidepartementet (2005): *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*.

1.4 Oppsummering

I dette notatet foretar vi en systematisk gjennomgang av kostnadsutviklingen i politietaten, og drøfter mulige forklaringsvariable for utviklingen. I gjennomgangen vurderer vi forklaringsverdien til de enkelte kostnadskomponentene i forhold til veksten i politietatens kostnader. Vi tar ikke stilling til hvilke kostnader som kan betraktes som faste og variable, da dette primært er et spørsmål om hvilken tidshorisont man vil legge til grunn for de vurderingene man skal gjøre.

I tillegg reiser vi andre relevante problemstillinger, som vurdering av produktivtetsutvikling i politiarbeidet og samfunnsøkonomiske gevinster av politiets innsats. Dette er viktige elementer i en samlet vurdering av politietatens ressursbruk, og bør være gjenstand for ytterligere analyser.

I vedlegg 1-4 dokumenteres ulik bakgrunnsinformasjon som har vært nyttig for forståelsen av oppdraget.

2 Kostnader i politi og lensmannsetaten

I dette kapitlet dokumenterer vi utviklingen i sentrale kostnadsposter i politi- og lensmannsetaten. Framstillingen og drøftingene er basert på data fra Politidirektoratet samt på informasjon fra intervjuer med utvalgte distrikter og særorganer. Vi drøfter videre ulike forklaringer på den kostnadsutviklingen vi ser.

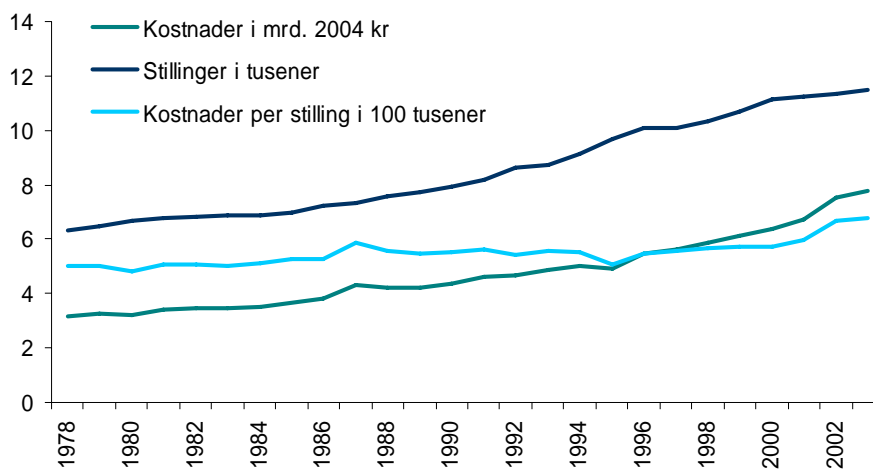
For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at vi benytter begrepet *kostnader* som betegnelse på de regnskapsførte utgiftene i politietaten.

2.1 Langsiktig økning i ressursinnsats og kostnader

Figur 2.1 gir et bilde av den langsiktige kostnadsutviklingen i politi- og lensmannsetaten. Fra 1978 til 2003 økte kostnadene til politi- og lensmannsetaten med 144 prosent. Figuren viser også utviklingen i antallet faste stillinger i etaten i samme periode. Antallet stillinger økte med 82 prosent. Økningen i realkostnader per stilling økte med 34 prosent i samme periode.

Figuren viser at det synes å ha vært en forbigående økning i den reelle bevilgningen fra 1987-89. Fra 1995 synes vekstraten å øke betydelig i forhold til perioden før 1995. Realkostnad per stilling lå under 600.000 kroner til og med 2001, mens den i 2002 og 2003 økte til rundt 670.000 kroner pr stilling.

Figur 2.1 *Utviklingen i kostnader, stillinger og kostnader per stilling i politi- og lensmannsetaten 1978-2003. I mrd 2004-kroner³*



Kilde: Statsregnskapet og POD

Kostnadene til politiet fordeles i hovedsak på tre hovedgrupper; Politidirektoratet (POD), særorganene (PST, KRIPOS, ØKOKRIM, Politiets data- og materiell-tjeneste, Politiets utlendingsenhet, Politihøgskolen og UP) og politidistriktene. Vi skal se nærmere på kostnadsutviklingen for disse hovedgruppene for perioden 2001 til 2004.

2.2 Størst kostnadsøkning i distriktene

Tabell 2.1 viser hvordan kostnadene til politi- og lensmannsetaten fordelte seg på Politidirektoratet, særorganene og distriktene i perioden fra 2001 til 2004. Oversikten viser regnskapsdata for statsregnskapets kapittel 440 (Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten) og kapittel 441 Oslo politidistrikt.⁴

³ Tallene for utviklingen av utgiftene i politi- og lensmannsetaten er hentet fra Statsregnskapet. Det foreligger foreløpig ikke statsregnskapstall for 2004. Tallene inkluderer arbeidsgiveravgift og utgifter ført av JD og PST. Dette gjør at de samlede utgiftene i denne figuren er noe høyere enn det vi benytter videre. Stillingstallene er hele stillinger i etaten, beregnet med utgangspunkt i faste stillinger, deltid og ulike engasjementer.

⁴ Programkategori 6.40 omfatter kapittel 442 Politihøgskolen, kapittel 443 Oppfølging av innsynsloven, kapittel 445 Den høyere påtalemyndighet, kapittel 446 Den militære påtalemyndighet og kapittel 448 Grensekommisjonen. Disse kapitlene omfattes ikke av analysen. Beløp som JD og PST fører på kapittel 440 og 441 er holdt utenfor, mens beløp som Politihøgskolen fører på kapittel 440 og 441 er tatt med.

Tabell 2.1 Fordeling av kostnader i Politi- og lensmannsetaten 2001-2004. Millioner kroner

	2001	2002	2003	2004	Andel av totalt 2004	Vekst 2001- 2004	Bidrag til samlet vekst 2001-2004
PODs drift	63	75	82	83	1,2 %	31,4 %	2,2 %
Felleskostnader på PODs regnskap	115	169	223	215	3,2 %	87,1 %	11,1 %
Særorganer	780	868	757	916	13,4 %	17,4 %	15,1 %
Politidistriktene	4 962	5 363	5 731	5 607	82,2 %	13,0 %	71,6 %
Totalt	5 920	6 475	6 792	6 821	100 %	15,2 %	100 %

Note: Tabellen viser regnskapsførte utgifter på kapittel 440 og 441, post 01, ekskl. utgifter ført av JD og PST. Tallene er eksklusive trygder og pensjoner (herunder arbeidsgiveravgift), da arbeidsgiveravgift ikke ble ført på etatens budsjett fra 2001 til 2003 men på etatens budsjett i 2004. For 2001 er et beløp på 244 millioner kroner som da var på post 45 lagt inn i tallet for særorganene (PDMT), ettersom denne bevilgningen ble ført her fra 2002 og fremover. Felleskostnader på PODs regnskap er forbruk som gjelder hele etaten, men som føres i PODs regnskap. Særorganer omfatter KRIPOS, ØKOKRIM, PDMT (tidligere PMT og PD), UP og PU (2004).

Kilde: POD

Distriktene står naturlig nok for den dominerende andelen av ressursforbruket, ettersom det er her det største volumet av politioppgaver utføres.

Vi ser at den totale kostnadsveksten for etaten i perioden var på 15 prosent, med en kraftig vekst fra 2001 til 2002. Fra 2002 til 2004 var veksten mer beskjeden. I løpet av fireårsperioden har det vært flere organisasjonsmessige forandringer. Det påvirker forholdet mellom veksten i ressursene i distriktene og i særorganene. For eksempel ble Politiets utlendingsenhet (PU) opprettet som et nytt særorgan i 2004. Midlene til dette arbeidet er dermed overført fra distriktene til særorganene. Dette forklarer mye av økningen i ressursene til særorganene fra 2003 til 2004, og tilsvarende reduksjonen hos distriktene. Fra 2002 til 2003 var forholdet motsatt. Da ble om lag 60 millioner kroner flyttet fra Politiets materieltjeneste (særorgan) til distriktene, for å styrke distriktenes mulighet til å tilpasse innkjøp etter egne behov.

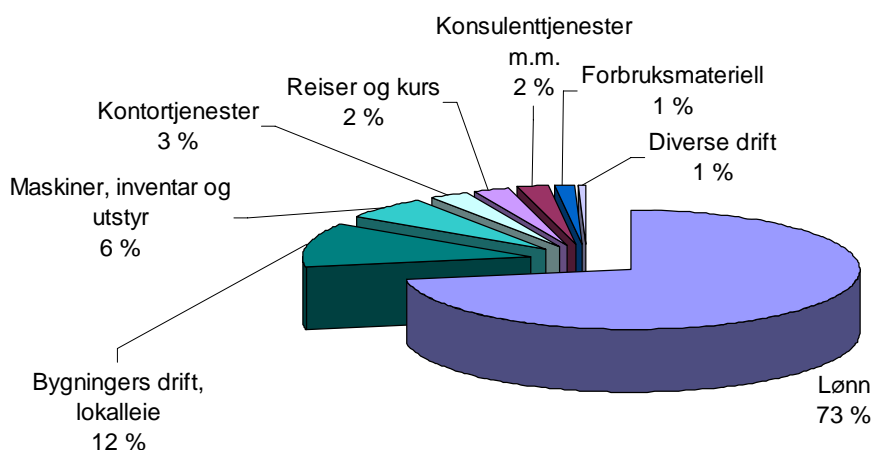
Politidirektoratets ressursbruk (PODs drift) har hatt en betydelig vekst i perioden sett under ett. For POD var imidlertid 2001 et oppbyggingsår uten full aktivitet. Fra 2002 har kostnadene til PODs drift vokst mindre enn for etaten forøvrig.

I det følgende skal vi se nærmere på kostnadsfordelingen i distriktene og særorganene.

Kostnadsfordeling i distriktene – mest lønn

Fordelingen av de samlede kostnadene i distriktene for 2004 er vist i Figur 2.2. Forskjellige lønnskostnader utgjør den desidert største kostnadsposten, og sammen med kostnader til bygningers drift og lokalleie utgjør disse hele 85 prosent av kostnadene i distriktene. De andre kostnadspostene utgjør hver for seg mellom 6 og 1 prosent av de samlede kostnadene i politidistriktene.

Figur 2.2 Kostnadsfordeling i distriktene 2004

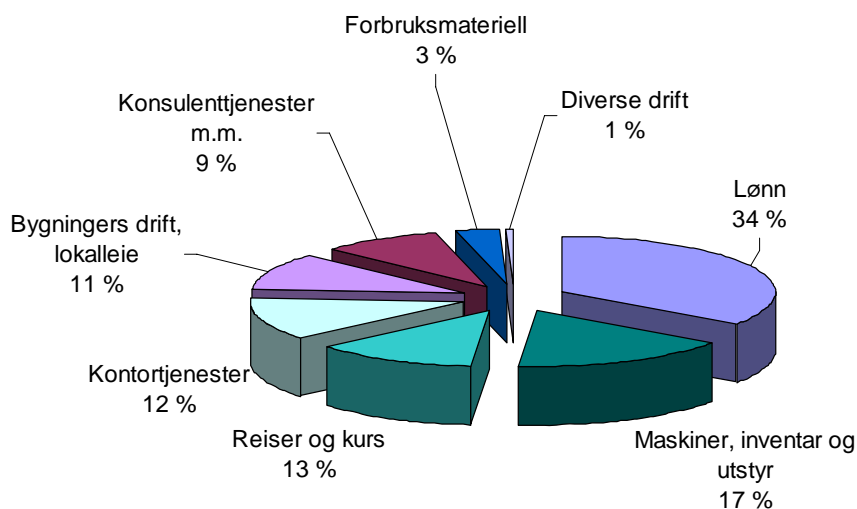


Kilde: POD

Kostnadsfordeling i særorganene – lavere lønnsandel enn i distriktene

Fordelingen av de samlede kostnadene i særorganene for 2004 er vist i Figur 2.3. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at Politidirektoratet her regnes med som en del av særorganene. Figuren viser at ulike lønnskostnader også utgjør en stor kostnadspost i særorganene, men sammenlignet med politidistriktene utgjør lønnskostnader en langt mindre andel. På samme måte utgjør kostnader til maskiner, inventar og utstyr en langt større andel av særorganenes kostnader enn av distriktenes kostnader. Politiarbeidet i distriktene er med andre ord betydelig mer arbeidsintensiv enn politiarbeidet i særorganene. Dette skyldes blant annet at PDMT har en helt annen kostnadsprofil enn de øvrige delene av etaten.

Figur 2.3 Kostnadsfordeling i særorganene 2004



Kilde: POD

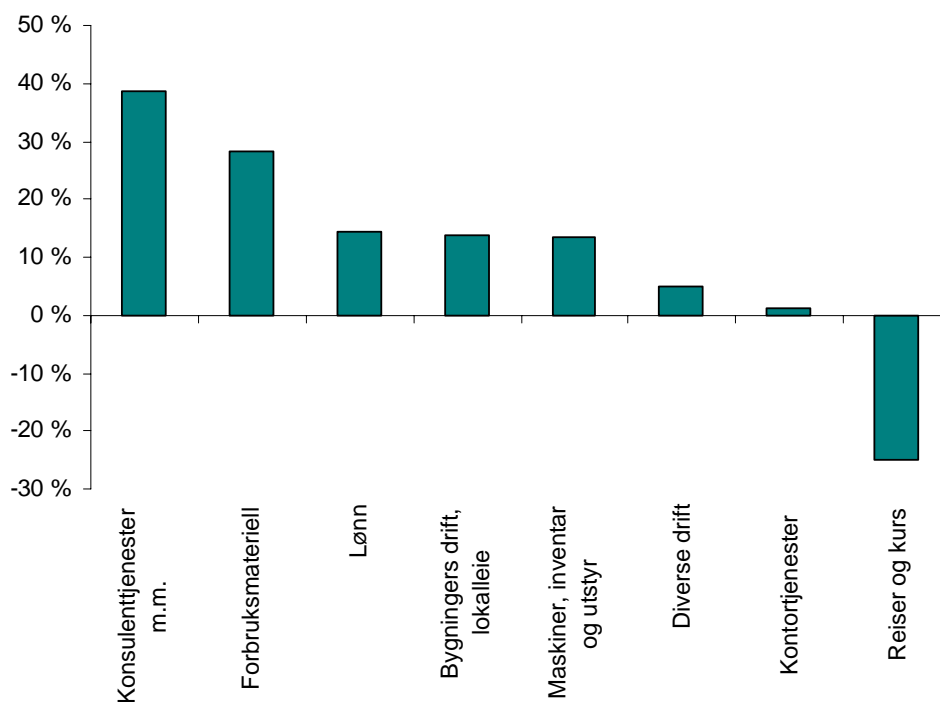
2.3 Kostnadsutvikling

Hvordan har så kostnadsutviklingen på de ulike postene vært i perioden fra 2001 til 2004?

Distriktene – lønnsvekst betyr mest, kostnadene til konsulenter/sakkyndige øker mest

I Figur 2.4 har vi vist den prosentvise veksten i de forskjellige kostnadspostene i distriktene i den aktuelle perioden. I Figur 2.5 har vi vist hvordan denne veksten i hver post har bidratt til den samlede kostnadsveksten i politidistriktene.

Figur 2.4 *Kostnadsvekst i distriktene fra 2001 til 2004.
Prosentvis vekst i ulike kostnadsposter*

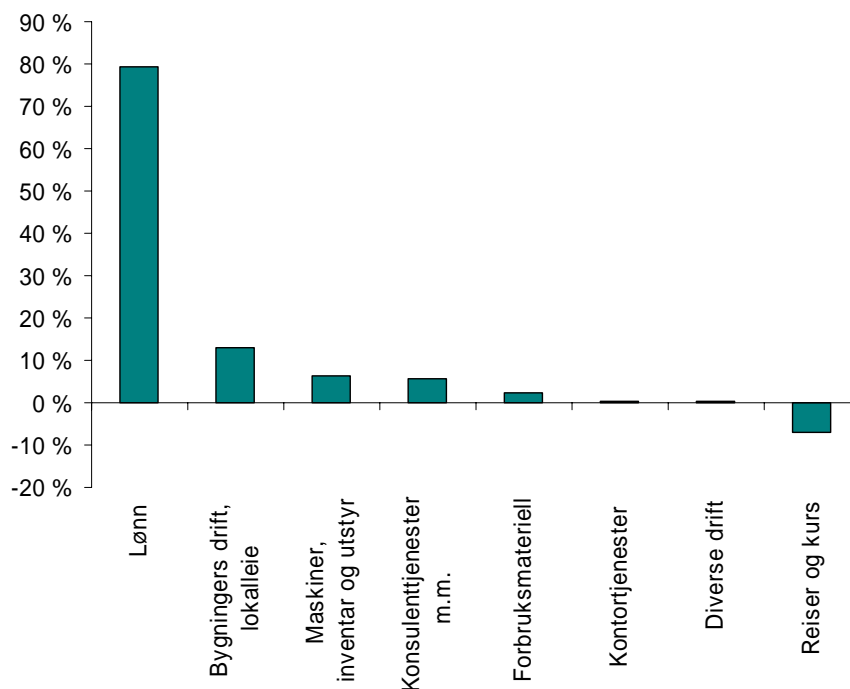


Kilde: POD

Som Tabell 2.1 viste, var den samlede kostnadsveksten i distriktene fra 2001 til 2004, 13 prosent. Figur 2.4 viser at veksten i konsulent tjenester og forbruksmaterieell, er høyere enn den samlede kostnadsveksten. Veksten i lønn, bygningers drift og lokalleie samt maskiner, inventar og utstyr er noe i overkant av den generelle veksten. Andre poster, som diverse drift, kontortjenester samt reiser og kurs har vokst mindre enn de samlede kostnadene. Reiser og kurs er den eneste posten som er redusert i perioden.

Ettersom de ulike kostnadspostene har svært ulikt omfang, vil imidlertid veksten i de enkelte postene gi ulike bidrag til den samlede kostnadsveksten i distriktene og i neste omgang i etaten. Dette forholdet har vi vist i Figur 2.5.

Figur 2.5 *Kostnadspostenes bidrag til samlet kostnadsvekst i distriktene fra 2001 til 2004. Prosent*



Kilde: POD

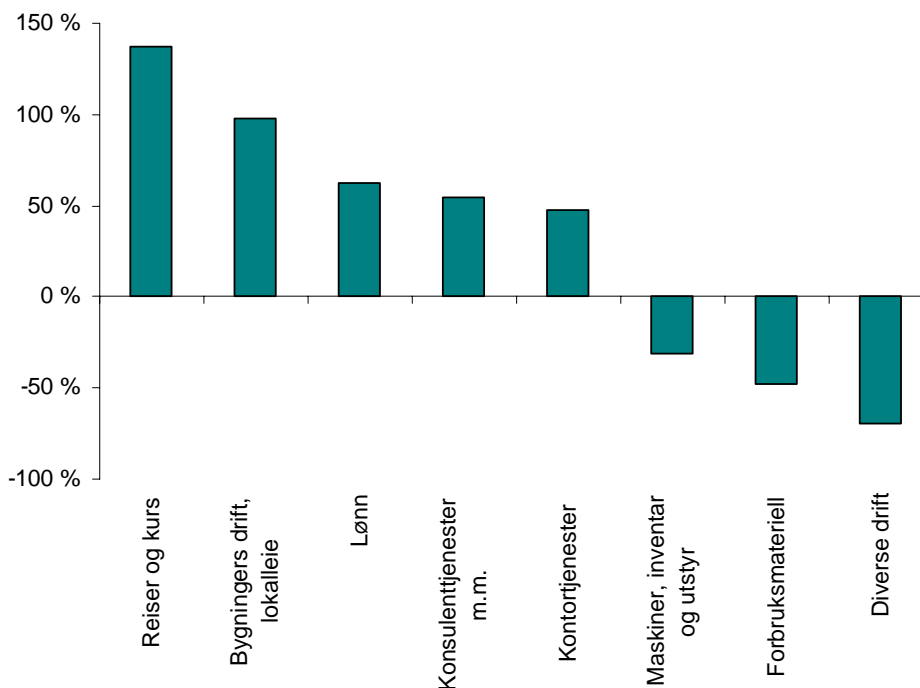
Som vi ser av Figur 2.4 har veksten i lønn i distriktene vært om lag 14 prosent fra 2001 til 2004. Denne veksten forklarer imidlertid hele 80 prosent av den samlede kostnadsøkningen i distriktene i perioden, jf. Figur 2.5. På samme måte viser eksempelvis kostnadene til konsulent tjenester m.m.⁵ en betydelig egenvekst i perioden, men denne veksten forklarer likevel ikke mer enn om lag 6 prosent av den samlede kostnadsveksten i distriktene fra 2001 til 2004. Videre viser figurene at bygningers drift og lokalleie, som var den andre største kostnadskomponenten i distriktene, har vokst med om lag 14 prosent, noe som forklarer i overkant av 13 prosent av den samlede kostnadsveksten i distriktene i perioden.

Særorganene – utstyrs kostnader betyr stadig mindre

I Figur 2.6 har vi vist den prosentvise veksten i de forskjellige kostnadspostene i særorganene i den aktuelle perioden. I Figur 2.7 har vi vist hvordan denne veksten i hver kostnadspost har bidratt til den samlede kostnadsveksten i særorganene.

⁵ I hovedsak skyldes veksten økte leveranser av polititjenester på tvers av distriktene.

Figur 2.6 *Kostnadsvekst i særorganene fra 2001 til 2004.
Prosentvis vekst i ulike kostnadsposter*

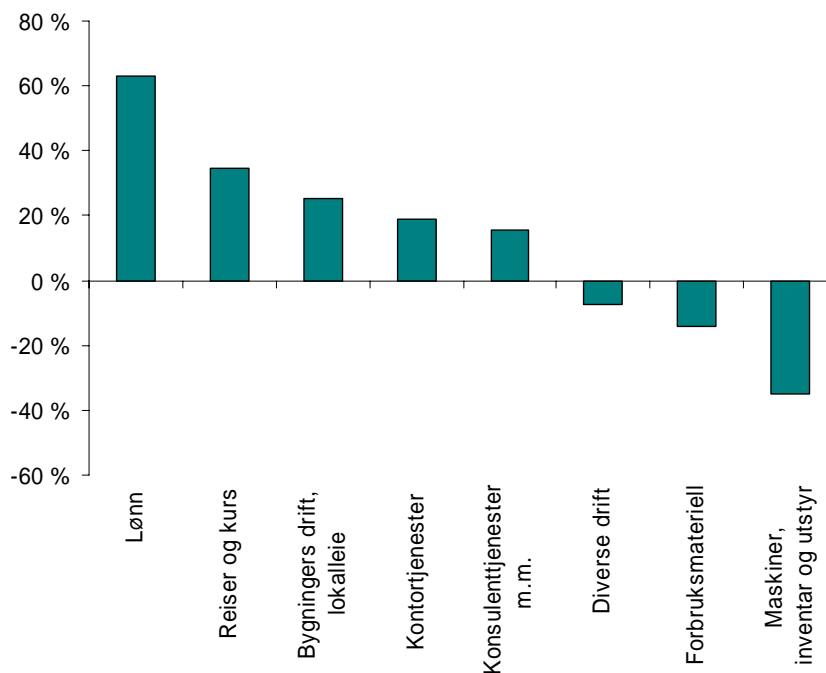


Kilde: POD

Som Tabell 2.1 viste, var den samlede kostnadsveksten i særorganene fra 2001 til 2004, om lag 17 prosent. Variasjonen i veksten i de ulike kostnadspostene er mer markant for særorganene enn den er for distriktene. Alle kostnadspostene som har hatt vekst, har hatt vekst langt over samlet vekst for særorganene sett under ett. Dette innebærer tilsvarende at de kostnadspostene som har hatt reduksjon, har hatt kraftig reduksjon. Figur 2.6 viser at veksten i reiser og kurs, bygningers drift og lokalleie, lønn, konsulent tjenester og kontortjenester er høy og høyere enn den samlede kostnadsveksten. Veksten i maskiner, inventar og utstyr, forbruksmateriell og diverse drift er negativ. Disse kostnadspostene er betydelig redusert i perioden.

Som vi senere skal komme tilbake til, er flere av disse forholdene knyttet til omlegging av budsjetter og omorganiseringer. Veksten i reiser og kurs kan for en stor del tilskrives opprettelsen av PU, det har også påvirket særorganenes husleie og lønnskostnader. Reduksjonen for maskiner, inventar og utstyr samt forbruksmateriell, skyldes blant annet overføring av midler fra PDMT til distriktene i perioden.

Figur 2.7 *Kostnadspostenes bidrag til samlet kostnadsvekst i særorganene fra 2001 til 2004. Prosent*



Kilde: POD

Som vi ser av Figur 2.6 har veksten i lønn i særorganene vokst over 50 prosent fra 2001 til 2004. Denne veksten forklarer 63 prosent av den samlede kostnadsøkningen i særorganene sett under ett i perioden, jf. Figur 2.7. Kostnadene til reiser og kurs viser en langt høyere egenvekst i perioden, men denne veksten forklarer likevel en mindre del av den samlede kostnadsveksten (34 prosent) enn lønn. Sammen med bygningers drift og lokalleie (25 prosent) forklarer de tre postene til sammen en stor del av særorganenes samlede kostnadsvekst.⁶

De store prosentendringene i de ulike kostnadspostene innebærer at kostnadsprofilen i særorganene har endret seg over perioden. I 2001 var maskiner, inventar og utstyr den største kostnadsposten (31 prosent) etterfulgt av lønn (27 prosent) og kontortjenester (11 prosent). Så selv om særorganene samlet er betydelig mindre lønnsintensive enn distriktene i dag, har den profilen vært tydeligere tidligere.

Vi skal nå se nærmere på utviklingen i de enkelte hovedpostene.

2.3.1 Lønn – fastlønn desidert viktigst

Distriktene – økt fastlønn, redusert overtid

Av samlede lønnskostnader utgjør kostnader til stillinger den desidert største andelen (95 prosent), og veksten i stillingskostnader forklarer hele 93 prosent av veksten i distriktenes samlede lønnskostnader. Egenveksten i stillingskostnadene

⁶ De forklarer mer enn 100 prosent ettersom noen kostnadsposter bidrar negativt.

var 14 prosent i perioden. Andre lønnskostnader omfatter kostnader til ekstrahjelp, bistillinger, lærlinger og lignende.

I Tabell 2.2 har vi vist sammensetningen av stillingskostnadene i perioden. Som vi ser er fast lønn, utbetalte tillegg og øvrige godtgjørelser økt i perioden, mens overtid er redusert. Fastlønnen utgjør en større andel av de samlede stillingskostnadene i 2004 enn de gjorde i 2001.

Tabell 2.2 *Sammensetning av stillingskostnader i distriktene 2001-2004.
Millioner kroner*

	2001	2002	2003	2004	Vekst
Fast lønn	2 813	2 984	3 241	3 287	17 %
Timebetalt overtid	265	331	296	233	-12 %
Tillegg	222	228	240	244	10 %
Øvrig godtgjørelse	66	72	77	77	17 %

Kilde: POD

Særorganene – alle typer lønnsutgifter øker

Av samlede lønnskostnader i særorganene utgjør også kostnader til stillinger den største andelen (93 prosent). Stillingskostnadene har steget med 65 prosent fra 2001 til 2004, og dette forklarer i overkant av 60 prosent av kostnadsveksten i særorganene i denne perioden.

I Tabell 2.3 har vi vist sammensetningen av stillingskostnadene i perioden. Som vi ser har både fast lønn, overtid, utbetalte tillegg og øvrige godtgjørelser økt i perioden. Fastlønnen utgjør en noe større andel av de samlede stillingskostnadene i 2004 enn de gjorde i 2001.

Tabell 2.3 *Sammensetning av stillingskostnader i særorganene 2001-2004.
Millioner kroner*

	2001	2002	2003	2004	Vekst
Fast lønn	198	245	277	340	72 %
Timebetalt overtid	24	25	24	30	25 %
Tillegg	17	18	19	24	45 %
Øvrig godtgjørelse	2	3	3	4	65 %

Kilde: POD

Forklaring på utvikling – økt lønn, flere stillinger, men mindre overtid

Veksten i stillingskostnader i distriktene har vært om lag 14 prosent og veksten i stillingskostnadene i særorganene har vært 65 prosent i den aktuelle perioden.

Arbeidskraften er den mest omfattende innsatsfaktoren i politietaten. Veksten i stillingskostnader kan dels forklares ved økt lønnsnivå og dels ved at det jobber flere i politietaten.

Lønnsnivået i politietaten påvirkes av de sentrale forhandlingene mellom staten som arbeidsgiver og hovedsammenslutningene. I de årlige lønnsoppgjørene kan

det gis generelle, prosentvise tillegg og/eller generelle kronetillegg. Særskilte grupper/stillingskoder kan bli løftet, for eksempel ved at de gis et lønnstrinnsløft, eller ved at en stillingskode gjøres om til en annen stillingskode. I tillegg forhandles det om en pott som settes av til lokale forhandlinger. Endringene gjøres gjeldende fra litt ulike tidspunkt hvert år. Etter at resultatet foreligger, gjøres det beregninger av hva den beløpsmessige effekten av oppgjøret er for hver virksomhet. Virksomhetene blir så kompensert for de ekstrakostnadene lønnsoppgjøret innebærer i det året lønnsoppgjøret finner sted. I Tabell 2.4 har vi vist lønnskompensasjonen som er gitt til distriktene og særorganene i den aktuelle perioden.

Tabell 2.4 Sentrale lønnsoppgjør 2001-2004.
Millioner kroner (eksklusive arbeidsgiveravgift)

	2001	2002	2003	2004
Distrikter	31	98	0	96
Særorganer	3	8	0	11

Note: Opprinnelige er data for de sentrale lønnsoppgjørene oppgitt inklusive arbeidsgiveravgift. For å gjøre dataene sammenlignbare med våre øvrige data, har vi korrigert for dette ved å benytte en gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift på 14,1 prosent både for distriktene og for særorganene. Arbeidsgiveravgiften i statsforvaltningen er 14,1 prosent med unntak av for arbeidstakere bosatt i Nord-Troms og Finnmark. Vi antar likevel at dette er så få personer at dette ikke påvirker gjennomsnittet i nevneverdig grad. Vi benytter den samme satsen for alle årene. Særorganer omfatter Kripos, Økokrim, UP, PDMT, POD og PU (2004). I 2003 var det et såkalt 0-oppgjør, dvs at det ikke ble gitt sentrale tillegg.

Kilde: POD

De enkelte enhetene kan yte tilskudd til den lønnsporten det skal forhandles om lokalt. I tillegg kan øverste leder i enhetene ta lederne på nivået rett under seg ut av de lokale forhandlingene, og gi særskilte tillegg direkte til dem. Dermed blir det færre som skal dele på den lokale forhandlingspotten. Begge disse tiltakene må dekkes over den enkelte enhets budsjett.

I tillegg til de sentrale forhandlingene og forhandlingene om den lokale fordelingen av potten som fremforhandles sentralt, kan det gjøres lokale forhandlinger på to andre grunnlag. Det ene er dersom stillingsinnholdet til enkeltmedarbeidere endrer seg vesentlig, for eksempel slik at de får arbeidsoppgaver som stiller større krav til kompetanse, eller at ansvaret øker. Det andre er dersom det er spesielt behov for å beholde kompetanse, det kan da gis særskilte tillegg for å bidra til at kompetansen beholdes. Dette blir det heller ikke kompensert for, verken fra sentralt hold eller internt i politietaten. Særorganet eller distriktet som fører slike forhandlinger, må dekke de kostnadene forhandlingene medfører innenfor eget budsjett.

Sentrale tillegg og forhandlinger om lokale tillegg en viktig del av lønns- og personalpolitikken i staten. Det medvirker til at lønnskostnadene øker, men det er ikke særskilt for politietaten. Lokal lønnspolitikk er et annet sentralt virkemiddel; et virkemiddel som politietaten benytter i langt større utstrekning etter gjennomføringen av politireformen. Tilpasning til lokale forhold, også lønnsmessig, er en nødvendig forutsetning for å kunne utvikle politidistrikter og andre enheter i etaten i ønsket retning. De lokale tilleggene driver også lønnskostnadene oppover, men de vurderes også som nødvendige for å sikre resultatoppnåelsen.

Flere kilder har imidlertid gitt uttrykk for at det ligger en dynamikk i disse prosessene som kan ha en kostnadsdrivende effekt. Dersom ett politidistrikt i år 1 prioriterer en bestemt gruppe medarbeidere, eller gir såkalte 2.3.4-tillegg på ett bestemt grunnlag, vil det bli kjent for andre i etaten. I år to kan det utløse lignende tillegg i andre distrikter. Slik kan lokale avgjørelser lett få en smitteeffekt, som kan dra det totale lønnsnivået oppover. Denne dynamikken ligger innbakt i strukturen i etaten, og er viktig å håndtere.

Samlet har kostnader til stillinger i politietaten økt med om lag 630 millioner kroner. Dersom vi regner periodeeffekten av de sentrale forhandlingene, utgjør dette i underkant av 340 millioner kroner for etaten samlet. Dersom vi sammenholder tallene med veksten i stillingskostnader i henholdsvis politidistriktene og i særorganene, ser vi at de sentrale lønnsoppgjørene forklarer henholdsvis 68 prosent og 10 prosent. Samlet forklarer lønnsoppgjørene i overkant av halvparten av veksten i stillingskostnader i politietaten sett under ett.

Dersom vi sammenholder tallene med den samlede kostnadsveksten i henholdsvis politidistriktene og i særorganene, ser vi at de sentrale lønnsoppgjørene forklarer henholdsvis 50 prosent og 6 prosent av kostnadsveksten i de to hovedgruppene. Samlet forklarer lønnsoppgjørene om lag 37 prosent av den totale kostnadsveksten i etaten.

I Tabell 2.5 har vi vist veksten i stillingskostnader for etaten samlet sett per årsverk.

Tabell 2.5 *Utvikling i stillingskostnader i forhold til årsverk 2001-2004*

	2001	2002	2003	2004
Stillingskostnader (1000 kr)	3 608 000	3 904 000	4 177 000	4 238 000
Årsverk	10 931	11 259	11 449	11 838
Stillingskostnader per årsverk	330 000	347 000	365 000	358 000
Prosentvis vekst i forhold til året før		5 %	5 %	-2 %

Kilde: POD

Ifølge NOU 2005:7 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2005, var årslønnsveksten for ansatte i offentlig forvaltning på 6,4 prosent fra 2001 til 2002, 5,1 prosent fra 2002 til 2003 og 3,6 prosent fra 2003 til 2004.⁷ Disse tallene inkluderer ikke økt bruk av overtid. Når lønnsveksten i politietaten sammenlignes med disse tallene, er det lite som tyder på at lønnsveksten i politiet har vært spesielt mye høyere enn i offentlig sektor for øvrig. Dette er imidlertid en gjennomsnittsbetraktning, og veksten kan fordele seg ulikt på ulike grupper av ansatte. Fra 2003 til 2004 viser Tabell 2.5 en nedgang i stillingskostnader pr årsverk. 2003 var et år uten sentrale tillegg. Fra 2003 til 2004 var det en netto tilvekst på noe under 400 årsverk, i tillegg kommer de som er ansatt for å erstatte medarbeidere som har sluttet i etaten. Reduserte kostnader pr årsverk kan dermed fremkomme som følge av at de nyansatte ansettes på lave lønnstrinn, og slik sett trekker gjennomsnittet ned.

⁷ Kilde: NOU 2005:7 Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2005, Tabell 3.2.

Vi har nå illustrert at en del av veksten i stillingskostnadene (om lag 340 av 630 millioner kroner) kan forklares av økt lønnsnivå. Dermed må om lag 290 millioner kroner forklares av andre faktorer. En slik hovedforklaringsfaktor er økt antall ansatte i politietaten⁸. I Tabell 2.6 har vi vist utviklingen i antallet årsverk fra 2001 til 2004.

Tabell 2.6 *Antall årsverk i politi- og lensmannsetaten 2001-2004*

	2001	2002	2003	2004	Vekst
Årsverk totalt	10 931	11 259	11 449	11 838	8,3 %

Kilde: St prp nr 1 (Justisdepartementet) for hvert år.

Som vi ser av tabellen har antallet årsverk i hele etaten vokst med i overkant av 8 prosent i perioden. Det finnes ikke tilgjengelige data i Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) som gir en oversikt over antallet årsverk fordelt på henholdsvis distriktene og særorganene for 2001 og 2002. I 2003 ble imidlertid om lag 93 prosent av årsverkene utført i distriktene og 7 prosent i særorganene. Fordelingen av årsverk for 2004 er p.t. ikke klar fra SST. Når disse dataene foreligger, kan det gjøres beregninger som viser utviklingen i årsverkkostnader fordelt på særorganer og distrikter.

Tabellen viser at det samlet utføres om lag 900 flere årsverk i etaten i 2004 sammenlignet med 2001. Dersom vi antar at stillingskostnadene ved ett årsverk er kr 300.000⁹ eksklusive arbeidsgiveravgift, utgjør 900 årsverk om lag 270 millioner kroner. Dette betyr at i overkant av 40 prosent av veksten i stillingskostnader i etaten kan forklares med økte årsverk, noe som tilsvarer om lag 30 prosent av kostnadsveksten i etaten samlet sett.

Vi så over at de sentrale lønnsforhandlingene forklarer nesten 70 prosent av veksten i stillingskostnadene i distriktene, men bare 10 prosent av veksten i stillingskostnadene i særorganene. Den høye egenveksten i stillingskostnader i særorganene kan i større grad enn for distriktene dermed forklares med økning av antall ansatte. En viktig forklaring på dette er opprettelse av PU fra og med 2004. Oppgavene knyttet til asylforvaltningen ble flyttet fra distriktene til særorganene. I den forbindelsen ble det overført om lag 100 ansatte fra Oslo politidistrikt. I løpet av 2004 ble det ansatt 125 flere personer, slik at den totale arbeidsstyrken i PU var 225 personer ved årsskiftet 2004/2005.¹⁰

Antallet medarbeidere er ikke nødvendigvis sammenfallende med årsverk, men for enkelthets skyld kan vi her anta det. Dersom vi holder antallet årsverk i særorganene for øvrig konstant mellom 2003 og 2004, så innebærer etableringen av PU isolert en vekst i antallet årsverk i særorganene på om lag 27 prosent. En god del av den sterke egenveksten i stillingskostnadene i særorganene skyldes dermed veksten i antallet årsverk som følge av opprettelsen av PU.

⁸ En annen forklaringsfaktor er lønnsvekst som følge av 2.3.4-forhandlinger. Vi har ikke grunnlag for å gjøre nøyaktige beregninger av dette, men beløpet vil uansett være beskjedent i forhold til veksten i antall årsverk.

⁹ Gjennomsnittlig stillingskostnader pr årsverk i etaten 2001-2004 er kr 350 000. Det er imidlertid grunn til å tro at årsverksøkningen primært har skjedd med nyutdannet arbeidskraft, som har lavere gjennomsnittlig kostnad.

¹⁰ Kilde: PUs årsrapport 2004.

Vi har i tidligere i dette avsnittet vist hvordan stillingskostnadene fordeler seg på lønn, tillegg, overtid og godtgjørelser i henholdsvis distriktene og særorganene. Tabell 2.2 for distriktene viser at kostnadene til fast lønn har økt, tilleggene har økt, mens overtiden er redusert. De viktigste tilleggene i etaten (natttillegg, helgetillegg) beregnes som prosent av fast lønn. Ved en økning av lønnsnivået vil altså tilleggene øke. Overtiden regnes også i prosent av fast lønn. Gitt at overtiden holdes stabil, vil også denne posten øke når lønningene øker. En reduksjon i overtidskostnadene innebærer altså at antall overtidstimer er redusert. I det ligger det at kostnadene per time totalt sett har gått ned. Politietaten har altså kunnet levere flere timeverk.

En polititjenestemann som har fri, får selvfølgelig overtidsgodtgjørelse dersom vedkommende kalles inn. I tillegg får tjenestemannen betalt to timer særkompensasjon og én time for reisetid. En overtidstime er altså vesentlig dyrere enn en time som leveres innenfor den normale vaktplanen. Distriktene rapporterer at de arbeider aktivt for å redusere overtiden, ved å sette opp vaktplaner som er mer i takt med etterspørselen.

Overtiden kan også reduseres som følge av mer kortsiktige prioriteringer. Et av tiltakene som kommer høyt opp på listen dersom et distrikt eller en enhet har en presset økonomisk situasjon, er nedskalering av overtiden. Det vil igjen kunne slå ut på resultatsiden, gjennom at listen for å sette inn ekstramannskap legges høyere.

Inntrykket er at det først og fremst er den planlagte reduksjonen av overtid som har resultert i den effekten som regnskapstallene viser.

2.3.2 Bygningers drift, lokalleie og vedlikehold

Distriktene – husleie er viktigst

Etter veksten i lønnskostnadene er det veksten i kostnader til bygningers drift og lokalleie inkludert vedlikehold, som bidrar mest (13 prosent) til kostnadsveksten i politidistriktene, jf. Figur 2.5.

Veksten i bygningers drift og lokalleie er om lag 80 millioner kroner i perioden fra 2001 til 2004, noe som tilsvarer en vekst på 14 prosent. Husleie utgjør $\frac{3}{4}$ av de totale kostnadene til bygningers drift og lokalleie. Beløpsmessig er det husleie som har vokst mest med 33 millioner kroner (7 prosent), og således er dominerende når det gjelder kostnadsvekst innenfor dette området. Energi, renholdstjenester og fellestjenester er andre poster med et visst volum og vekst innenfor dette området.

Særorganene – husleie øker mest

Veksten i kostnader til bygningers drift og lokalleie inkludert vedlikehold bidrar med 25 prosent av kostnadsveksten i særorganene, jf. Figur 2.7.

Veksten i bygningers drift og lokalleie er på om lag 64 millioner kroner i perioden fra 2001 til 2004, noe som tilsvarer en vekst på 25 prosent. Husleie utgjør i overkant av $\frac{3}{4}$ av de totale kostnadene til bygningers drift, lokalleie, som i distriktene. Beløpsmessig er det husleie som har vokst mest med 36 millioner kroner (nesten

70 prosent), og således er dominerende når det gjelder kostnadsvekst innenfor dette området. Veksten er i kroner større enn den tilsvarende veksten i distriktene. I perioden viser også vedlikeholdskostnadene nesten en dobling.

Kostnader til energi, kommunale avgifter og andre fellestjenester vokser også betydelig i perioden.

Forklaring – mer desentraliserte beslutninger

For politidistriktene og for særorganene utgjør kostnader til bygningers drift, lokalleie samt vedlikehold av bygninger henholdsvis om lag 11 til 12 prosent av de samlede kostnadene i 2004. For distriktene forklarer imidlertid veksten i denne posten en mindre del av den samlede kostnadsveksten. For særorganene forklarer veksten ¼ av den samlede kostnadsveksten.

I Tabell 2.7 har vi vist hvordan disse kostnadene for distriktene og særorganene samlet har utviklet seg i forhold til samlet antall årsverk i etaten.

Tabell 2.7 Utvikling i kostnader til bygningers drift, lokalleie og vedlikehold (BDLV) i forhold til årsverk 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
BDLV-kostnader totalt (1000 kr)	666 177	710 850	804 518	813 340
Årsverk totalt	10 931	11 259	11 449	11 838
BDLV-kostnader per årsverk	61 000	63 000	70 000	69 000
Prosentvis vekst i BDLV-kostnader per årsverk		4 %	11 %	-2 %

Kilde: POD

Det er vanskelig å relatere nivået eller utviklingen til tilsvarende utvikling for andre etater, ettersom politietaten har spesielle behov.

På samme måte som for lønn skyldes sannsynligvis noe av kostnadsveksten en økning i areal som benyttes i politietaten. Vi har ikke hatt tilgang på tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hvorvidt deler av de økte kostnadene skyldes at etaten har økt sine arealer i den aktuelle tidsperioden. Vi har kun hatt tilgang på arealfordeling i 2002. Basert på denne har vi utarbeidet noen nøkkeltall for dette året, jf. Tabell 2.8.

Tabell 2.8 *Kostnader og areal politibyg 2002*

	Distrikt	Særorganer	Totalt
Bruttoareal (m ²)	459 000	36 000	495 000
- <i>Andeler</i>	93 %	7 %	
Lokalleie (mill kr)	480 342	59 956	540 298
- <i>Andeler</i>	89 %	11 %	
BDLV (mill kr)	634 281	76 569	710 850
- <i>Andeler</i>	89 %	11 %	
Lokalleie per bruttoareal (kr/m ²)	1 046	1 665	1 092
BDLV per bruttoareal (kr/m ²)	1 382	2 127	1 436

Kilde: POD

Over 90 prosent av politiets arealer (målt etter bruttoareal) disponeres av politidistriktene. Dersom vi ser på etatens kostnader til lokalleie og andre arealrelaterte kostnader, står distriktene for 89 prosent av kostnadene og særorganene for 11 prosent. En sammenligning mot arealfordelingen dette året viser dermed at kostnadene per kvadratmeter var høyere i særorganene enn i distriktene, henholdsvis kr 1 665 per m² og kr 1 046 per m². En årsak til dette kan være at særorganene generelt sett er lokalisert i sentrale strøk, og dermed mer generelt står overfor høyere arealleie.

Et interdepartementalt utvalg leverte i mars 2005 rapporten ”Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning” til Moderniseringsdepartementet. I rapporten gjennomgås arealforholdene i en del av statlige sektorene, herunder justis- og politisektoren. I rapporten oppgis det at politi og påtalemyndighet disponerer til sammen 550.000 m², og at gjennomsnittlig leie er kr 1.400 per m², altså noe høyere enn det våre beregninger viser for politidistriktene og særorganene samlet.

Rapporten gir ingen oversikt over tilsvarende leiepriser for andre statlige virksomheter. Utvalget gir uttrykk for at det er vanskelig å angi et gjennomsnittlig leienivå for statens lokalkostnader, blant annet fordi bygningsmassen og behovene vil variere fra enkle lagerbygg og garasjer til teknisk kompliserte bygninger. Det vises til at innenfor statens husleiesystem i dag (2005), det vil si de eiendommene som Statsbygg forvalter, er gjennomsnittlig husleie (eksklusive indre vedlikehold) i overkant av kr 1.000 per m². Dersom man sammenligner med markedet, mener utvalget at det ikke er urimelig å legge til grunn en husleie på kr 1.000 per m² i gjennomsnitt for statens lokaler. Dersom vi legger til grunn at politisektoren disponerer lokaler som er teknisk sett mer krevende enn gjennomsnittet for statlige etater og virksomheter, virker ikke arealkostnadene i politietaten urimelig høye.

I hovedsak er det to forhold som er vesentlige i forhold til å kontrollere kostnadsutviklingen på dette området. Det ene er knyttet til de eksisterende kontraktene, særlig det å ha en overvåkning av at kontraktene slik at de er tilpasset de behov etaten har. Dette kan avdekke om det er grunnlag for å vurdere kostnadsreducerende tiltak ved enkelte distrikter eller enheter. Ansvar for dette ligger i dag hos distriktene og særorganene. Det andre er knyttet til planleggingen og gjennomføringen av større byggeprosjekter.

Politietaten må naturligvis være representert over hele landet. Hensynet til effektiv arealdrift må i mange tilfeller underordnes ønsket om lokal tilstedeværelse. Fra et distrikt er det gjort en beregning av at man ved å slå sammen to lensmannskontorer, kan oppnå en reduksjon på 30 prosent på lokalleie (fra 2x250.000 kroner til 1x350.000 kroner). I tillegg er det beregnet reduksjoner på øvrig kontordrift og bilhold på 50 prosent, til sammen en besparelse på opp mot 350 000 kroner. Deler av publikum vil, ved en slik sammenslåing, oppleve at det er noe lenger vei til lensmannskontoret. Det er ellers vurdert at en slik sammenslåing ikke vil gå nevneverdig ut over kvaliteten på de polititjenestene som leveres i området. De frigjorte ressursene kan også benyttes til økt tilstedeværelse på annen måte. Slik sett kan de premissene som er lagt for lokalisering ses som et kostnadsdrivende element, men her er det som sagt snakk om hensyn som må veies mot hverandre.

2.3.3 Maskiner, inventar og utstyr betyr mindre

Distriktene – sterk vekst i bilutgifter

Vekst i kostnader til maskiner inventar og utstyr inkludert drift og vedlikehold forklarer i overkant av 6 prosent av kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004, og egenveksten i denne posten har vært om lag på nivå (14 prosent) med den generelle kostnadsveksten i politidistriktene. Vi ser særlig en vekst i kostnader til maskiner, teknisk utstyr, datautstyr og programvare. Det synes også å være en betydelig vekst i salg av utstyr, noe som reduserer kostnadsposten.

Vedlikehold og drift av maskiner utgjør om lag en like stor del av kostnadsposten som investeringene. Det er særlig vekst i kostnader til drift av transportmidler i perioden.

Særorganene – uforklart kostnadsreduksjon

Kostnader til maskiner inventar og utstyr inkludert drift og vedlikehold viser en betydelig reduksjon i perioden. Vi vet lite om hvilke enkeltposter som har endret seg mest, fordi vi for 2001 ikke har den eksakte fordeling av kostnadene på enkeltposter.¹¹

Forklaring – desentraliserte innkjøp gir nye prioriteringer

Maskiner, inventar og utstyr er en viktig innsatsfaktor i politiarbeidet. I særorganene er disse kostnadene den nest største kostnadskomponenten (17 prosent), mens den i distriktene er den tredje største (6 prosent).

I Tabell 2.9 har vi vist utviklingen i kostnader til maskiner, inventar og utstyr i hele politietaten i forhold til utviklingen i samlet antall årsverk. Vi ser at kostnadene til maskiner, inventar og utstyr per årsverk har gått betydelig ned i perioden.

¹¹ Skyldes at midler til større investeringer ble ført på post 45, og at vi for vårt formål bare har hatt tilgang på fordelingen av denne på hovedposter.

Tabell 2.9 *Utvikling i kostnader til maskiner, inventar og utstyr i forhold til årsverk 2001-2004*

	2001	2002	2003	2004
Kostnader til maskiner, inventar og utstyr totalt (1.000 kr)	595 431	640 430	585 502	546 671
Årsverk totalt	10 931	11 259	11 449	11 838
Kostnader per årsverk	54 470	56 880	51 140	46 180
Prosentvis vekst i kostnader per årsverk fra året før		4 %	-10 %	-10 %

Kilde: POD

Vi vet at kostnadene til maskiner, inventar og utstyr har vokst med 14 prosent i distriktene mens tilsvarende kostnader er redusert med over 30 prosent i særorganene. Denne interne omfordelingen, skyldes at midlene til kjøp av blant annet PC-er og kjøretøy i 2002-2003 ble overført til distriktene. Før dette, var det henholdsvis Politiets datatjeneste (PD) og Politiets materieltjeneste (PMT) som anskaffet PC-er og kjøretøy over sine budsjetter. Samlet viser likevel dataene en nedgang i maskiner, inventar og utstyr per årsverk på 15 prosent.

For distriktene ser vi i tillegg til veksten en betydelig omfordeling av midlene av ressursene innenfor posten i perioden. Det er veldig høy vekst i maskiner (biler mm), teknisk utstyr, datautstyr og programvare (som følge av overføringen fra PD/PMTs budsjetter). Vi ser en tilsvarende betydelig reduksjon i særlig postene kontorutstyr, utstyr til transportmidler og inventar.¹²

Den samlede nedgangen på denne posten, kan blant annet skyldes at distriktene ikke prioriterer å holde samme utskiftingstakt av materiellet som det som lå inne i PD/PMT sine rutiner. Tidligere var midlene låst til disse formålene, nå går de inn i distriktenes driftsbudsjetter og vurderes der opp mot andre formål. Kontakt med distriktene viser da også at det gjøres forskjellige prioriteringer og at det brukes forskjellige styringsmekanismer på dette området.

Vi har ikke hatt mulighet til å fordele denne utviklingen i forhold til en volumkomponent, slik vi har gjort for lønnskostnadene.

2.3.4 **Posten konsulenttenester vokser mest**

Distriktene – økt behov for bistand fra sakkyndige

Veksten i konsulenttenester forklarer i underkant av 6 prosent av den samlede kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004.

Kostnadene til konsulenttenester har likevel hatt en betydelig prosentvis egenvekst i forhold til veksten i totale kostnader, jf. Figur 2.4. Veksten i konsulenttenester er i overkant av 36 millioner kroner i den aktuelle perioden, noe som tilsvarer nesten 40 prosent.

¹² For særorganene vet vi ikke hvor endringene er størst ettersom vi mangler detaljfordelingen av post 45 i 2001.

Hoveddelen av konsulenttjenestene knytter seg til konsulenter som benyttes til utvikling av etaten, samt legetjenester og sakkyndige i forbindelse med straffesaker. Posten inneholder også et betydelig beløp som dekker kjøp av polititjenester fra andre distrikter, som kommer til fratrukk i stillingskostnadene i det distriktet som har levert tjenestene. Kjøp av polititjenester fra andre distrikter kan for eksempel utløses av store hendelser som NOKAS-ranet i Stavanger. Det lokale politidistriktet er ikke satt opp for å løse slike betydelige oppgaver selv, og vil i en periode ha behov for bistand fra andre distrikter.

Særorganene – kjøper mer polititjenester fra andre

Veksten i konsulenttjenester forklarer om lag 15 prosent av den samlede kostnadsveksten i særorganene fra 2001 til 2004. Kostnadene til konsulenttjenester har likevel hatt en betydelig prosentvis egenvekst i forhold til veksten i totale kostnader, jf. Figur 2.6. Veksten i konsulenttjenester er nesten 40 millioner kroner i perioden fra 2001 til 2004, noe som tilsvarer over 50 prosent.

Forklaring – økte straffesaksutgifter

Nesten 70 prosent av veksten i konsulentkostnader i distriktene kan forklares med en økning i kostnader til kjøp av legetjenester, tolketjenester og tjenester fra andre sakkyndige. Ytterligere 26 prosent av veksten forklares av økt kjøp av politibistand, altså internfakturert bistand fra andre politidistrikter. Vekst i konsulentkostnader til IT-utvikling og annen utvikling av etaten forklarer dermed en mindre del av veksten på posten konsulenttjenester.

Veksten på denne posten i særorganene forklares i hovedsak av økt kjøp av polititjenester fra andre deler av politietaten, noe som kommer til fratrukk i stillingskostnadene hos de som har levert tjenestene. Det er også en betydelig økning i kostnader til andre sakkyndige. Disse to postene forklarer om lag $\frac{3}{4}$ av kostnadsveksten på denne hovedposten.

Totalt sett kan det derfor synes som om det er et press i retning av økte straffesaksutgifter, noe som slår inn på prioriteringene andre steder i politivirksomheten.

2.3.5 Begrenset vekst i forbruksmateriell

Distriktene – større kjøpsansvar

Veksten i forbruksmateriell forklarer i underkant av 2,5 prosent av den samlede kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004. Forbruksmateriell består av ulike former for kontor- og EDB-rekvisita, teknisk forbruksmateriell samt godtgjørelser til uniformer og sko.

Egenveksten i posten var likevel stor, i underkant av 30 prosent. Det er vekst i bruk av teknisk forbruksmateriell, godtgjørelse til uniformer og sko samt annet forbruksmateriell som utgjør hoveddelen av veksten.

Særorganene – mindre kjøpsansvar

Kostnader til forbruksmateriell i særorganene viser en betydelig reduksjon i perioden fra 2001 til 2004.

Forklaring – overføring fra særorgan til distrikt

En stor del av veksten i distriktene kan forklares med at midlene til PMT fra 2003 ble overført til distriktene. Dette forklarer samtidig store deler av reduksjonen på denne posten i særorganene.

2.3.6 Reiser og kurs avhenger av utviklingen på asylområdet

Distriktene – færre uttransporter

Kostnader til reiser og kurs viser en betydelig reduksjon i perioden (25 prosent), og dette bidrar til en negativ vekst på 7 prosent i den samlede kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004.

Særorganene – flere uttransporter

Nest etter lønnskostnadene bidrar kostnader til reiser og kurs mest til den samlede kostnadsøkningen i særorganene. Det er særlig i 2002 og 2004 at disse kostnadene øker kraftig.

Forklaring – overføring fra distrikt til særorganene

Hoveddelen av reduksjonen i kostnadene i distriktene forklares ved reduserte reisekostnader som knytter seg til uttransportering av asylsøkere med mer. Nedgangen skyldes at denne oppgaven i 2004 ble overført fra distriktene og til Politiets utlendingsenhet (PU).

Hoveddelen av kostnadsøkningen i særorganene i 2002 forklares ved økt antall uttransporteringer. Hoveddelen av økningen i 2004 forklares ved opprettelsen av PU og overtagelse av reiseoppgaver som knytter seg til uttransportering av asylsøkere med mer, jf. reduksjonen i disse kostnadene i distriktene.

Posten totalt sett er altså sterkt påvirket av utviklingen på asylområdet. Ytterligere analyser vil antagelig kunne vise om den generelle reduksjonen i priser på flytransport gir utslag på denne posten.

Posten inneholder også en underpost som dekker utgifter til yrkesskedeforsikring. Det utgjør totalt en økning på om lag 30 mill kr i perioden. Dette ble tidligere ført utenfor etatens regnskap.

2.3.7 Kontortjenester og diverse driftsutgifter – mest data

Distriktene – marginal kostnadsandel

Veksten i kontortjenester forklarer en svært marginal del (0,3 prosent) av kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004, og egenveksten i denne

kostnadsposten er også bare 1 prosent i perioden. Kontortjenester er alt fra diverse serviceavtaler til kostnader til telefon, trykking og porto.

Veksten i kostnader til diverse drift forklarer på linje med kontortjenester en svært marginal del (0,2 prosent) av den samlede kostnadsveksten i politidistriktene fra 2001 til 2004. Egenveksten i kostnadsposten er om lag 5 prosent. Diverse drift omfatter poster som for eksempel hundegodtgjørelse, abonnementer og kjøp av enkelte tjenester.

Særorganene – sterk vekst i datatjenester

Veksten i kontortjenester forklarer nesten 20 prosent av kostnadsveksten i særorganene fra 2001 til 2004, og egenveksten i denne kostnadsposten er også nesten 50 prosent i perioden. Det er særlig kostnader til datatjenester og leie av data som bidrar til kostnadsveksten på denne posten.

For særorganene er kostnader til diverse drift kraftig redusert i perioden (70 prosent).

Forklaring – flere større prosjekter

Utviklingen på dataområdet er den vesentligste faktoren knyttet til kostnadsvekst på disse områdene. PDMT drifter og leverer de systemene etaten benytter. Noe av det som er nødvendig for å levere systemene kjøpes fra underleverandører, f.eks. gjelder det leasing av stormaskin. Dette slår ut i økning i kostnadene til leie av data. Andre aktiviteter slår ut på posten datatjenester.

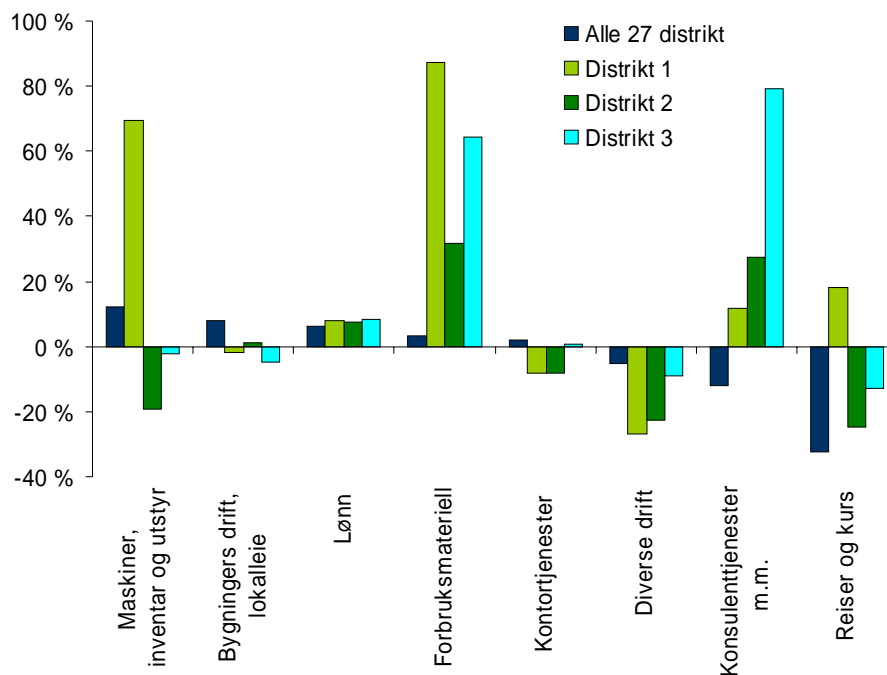
Innenfor dataområdet har det i perioden vært gjennomført flere prosjekter. Det har også medført en økning i teknisk utstyr på tjenestestedene. Eksempler på slike prosjekter er politireformen, Schengen, bytte av e-post-system, nytt pass-system og Inter-/intranett. I tillegg har telefoni-/sentralbordsystemene blitt vesentlig modernisert og forbedret, og blant annet muliggjort innføring av nytt etatsnummer, 02800.

2.4 Tre eksempeldistrikt – betydelig variasjon i andre kostnader enn lønn

I dette avsnitt sammenligner vi kostnadsutviklingen i politidistriktene sett under ett (alle 27 distrikter) med utviklingen i tre utvalgte politidistrikt. Av de tre distriktene, ligger ett nær en stor by, ett er et typisk landdistrikt, mens det siste er et distrikt med en stor by og landområder rundt. Vi gjør oppmerksom på at framstillingen her bygger på data fra perioden 2002 til 2004, da distriktsstrukturen endret seg fra 2001 til 2002.¹³ I Figur 2.8 har vi vist kostnadsveksten i ulike poster for de tre enkeltdistriktene og for alle 27 politidistriktene samlet.

¹³ Framstilling av kostnader på de utvalgte eksempeldistriktene for 2001 krever derfor betydelig ressursinnsats.

Figur 2.8 *Kostnadsvekst i alle distriktene samlet og tre enkeltdistrikt fra 2002 til 2004. Prosentvis vekst i ulike kostnadsposter*

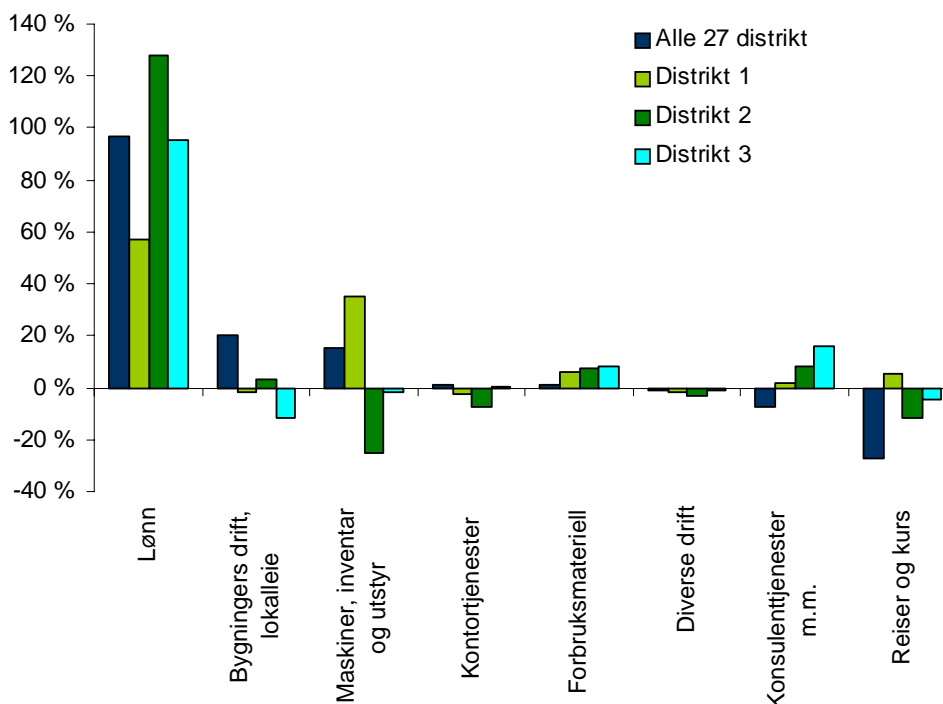


Kilde: POD og distriktene

De blå stolpene viser den prosentvise veksten i kostnadspostene for alle 27 distriktene samlet sortert etter fallende vekst. De andre stolpene viser de tre utvalgte distriktene. Som figuren viser, er det betydelig variasjoner mellom distriktene i forhold til endringene i enkelte kostnadsposter. For de største kostnadskomponentene, lønn og bygningers drift og lokalleie, er imidlertid variasjonene i veksten minst.

I Figur 2.9 har vi vist de enkelte kostnadspostenes bidrag til den samlede veksten i de tre enkeltdistriktene sammenlignet med alle 27 politidistriktene sett under ett. Figuren er organisert etter fallende bidrag til vekst i distriktene samlet (blå stolpe).

Figur 2.9 *Kostnadspostenes bidrag til samlet kostnadsvekst i alle distriktene samlet og tre enkeltdistrikt fra 2002 til 2004. Prosent*



Kilde: POD og distriktene

Når det gjelder kostnadspostenes bidrag til den samlede veksten for henholdsvis alle 27 distriktene samlet og de tre enkeltdistriktene, er variasjonen i forklaringsgrad størst for lønn og maskiner, inventar og utstyr, selv om variasjonene i utvikling var minst for disse postene. Igjen skyldes dette at disse postene er store.

I Tabell 2.10 har vi vist kostnader per årsverk for alle 27 politidistriktene samlet samt de tre eksempel distriktene for 2003.

Tabell 2.10 *Kostnader per årsverk 2003.*

	Alle 27 distrikt	Distrikt 1	Distrikt 2	Distrikt 3
Kostnad per årsverk (kr)	531 000	505 000	496 000	486 000
Avvik fra gjennomsnitt		5 %	7 %	8 %

Kilde: POD og distriktene

Tabellen viser at kostnader per årsverk i alle de tre eksempel distriktene ligger noe under gjennomsnittet for alle 27 distriktene, men at avvikene er relativt små. Variasjonen mellom distriktene er liten, til tross for at distriktene er forskjellige med hensyn til omfang og by/land-struktur. Lite variasjon kan igjen forklares ved at hovedkostnaden i politidistriktene er lønnskostnader, og at andre kostnader i mindre grad slår ut.

Figur 2.8 viser at enkeltdistrikter kan ha vekst i kostnader der alle distriktene samlet har reduksjon, og motsatt. Politietaten har gjennomført en betydelig styringsmessig reform. De 27 distriktene som ble etablert etter reformen har vesentlig større fullmakter i forhold til ressursbruk enn det som var tilfellet tidligere. Det innebærer ansvar og muligheter til å gjennomføre lokale, ressurs-

messige prioriteringer, men det krever også kompetanse, styringsverktøy og en kultur der det å få maksimalt ut av distriktets ressurser settes i høysetet.

Et inntrykk etter kontakt med noen distrikter, er at distriktene velger litt ulike veier til målet. Distriktene varierer med hensyn til hvem som har ansvar for hvilke ressurser innenfor distriktet (fordeling ut på driftsenheter/sentralt i distriktsledelsen), hvordan de prioriterer lønnsopprykk for ulike stillingsgrupper, hvilke styringsparametre de er opptatt av (f eks husleiekostnader per kvm, overtid per enhet, overtid per ansatt, varianter av balansert målstyring) og på hvilket grunnlag ressursbruken vurderes og prioriteres. Den ledelsesmessige oppfølgingen innenfor hvert distrikt fremstår som svært vesentlig i forhold til hvilken ressursbruk vi ser i de enkelte distriktene.

Distriktene vil – også over en relativt kort tidsperiode som tre til fire år – stå overfor variasjoner i utfordringer og behov for ulike former for investeringer i utstyr. Dette kan også bidra til å forklare de relativt store variasjonene i enkeltposter.

Politiarbeidet er i ytterste konsekvens veldig delegert. Hver dag tar polititjenestemenn rundt omkring i hele landet små og store enkeltbeslutninger som påvirker hvordan politietaten samlet benytter sine ressurser. Skal en lensmannsbetjent på reservetjeneste rykke ut til akkurat dét oppdraget? Er det behov for firehjulstrekk på den nye bilen distriktet skal kjøpe? Skal et miljø overvåkes videre, eller er det riktig å gripe inn nå? På grunn av beslutningsstrukturen, er det viktig at ledelsen i hver enhet er tydelig på hvilke vurderinger som bør ligge bak beslutningene.

Distriktene kan vise til mange eksempler på hvordan dette håndteres. Ett distrikt rapporterer at de har endret sine rutiner ved større hendelser. De har blitt raskere med å opprette et eget prosjektregnskap for hendelsen, og nøye med å sikre at all overtid og annen bruk av ressurser ut over fast lønn henføres til prosjektet. Slik sikres det at lederen av for eksempelvis etterforskningen i enda større grad kan vurdere kostnader og nytte av å sette inn ressurser.

Et annet distrikt har inndelt distriktet i regioner og i stor utstrekning fordelt distriktets budsjett ut på disse regionene. Regionslederen må beslutte når det skal anskaffes biler, datamaskiner og annet utstyr, styre overtidsbruk osv. Dette forutsetter oppfølging på resultatoppnåelse og overholdelse av budsjett fra ledelsen i distriktet. Minst like viktig er det å arbeide med kulturen i distriktet og lederteamet, slik at det ikke oppstår suboptimalisering og gnisninger mellom regionene.

Et tredje distrikt har valgt en annen løsning, der midler til biler og annet utstyr holdes sentralt, slik at driftsenhetene kan konsentrere seg om kriminalitetsbekjempelse og å skape trygghet. Distriktet har etablert en plan for utskifting av biler, datamaskiner og annet utstyr, slik at driftsenhetene har forutsigbarhet i forhold til hvilke ressurser de kan forvente.

Politietaten har gode muligheter til, kanskje i enda større utstrekning enn hva som gjøres i dag, å hente nyttige erfaringer fra distriktene i det videre effektiviseringsarbeidet.

3 Eksempler på kostnadsberegning av prioriteringer

Som vi sa innledningsvis i denne rapporten gjøres det i liten grad konkrete kostnadsberegninger av prioriteringer og tiltak som pålegges politietaten gjennom årlige budsjettforhandlinger. I dette kapitlet skal vi illustrere noen enkle beregninger av kostnader knyttet til noen av de siste årenes klart uttrykte prioriteringer og satsninger.

3.1.1 Regelendringer eller hendelser endrer ressursbruk

Av og til skjer det endringer i omgivelsene som har betydning for politiets ressursinnsats eller oppgaver. Endringene kan være resultat av konkrete regelendringer eller hendelser, eksempelvis innføringen av prikkbelastning, implementeringen av Schengen-avtalen eller ulike terrorangrep. Slike endringer gir behov for å endre aktivitet og innsats, og i de nevnte konkrete eksemplene har endringene gitt seg utslag i økt behov for administrasjon, økt behov for grensekontroll, flere internasjonale oppgaver, høyere og mer omfattende terrorberedskap og ambassadevakthold.

I avsnittene nedenfor skal vi foreta en konkret gjennomgang av hvilke krav til ressursbruk som innføringen av henholdsvis prikkbelastning og økt satsing på automatisk trafikkontroll samt økt behov for grensekontroll har medført for politietaten.

Ordning med prikkbelastning og automatisk trafikkontroll

Beskrivelse av tiltakene

Økt trafiksikkerhet har lenge vært et prioritert område for politiet. Ordningen med prikkbelastning av førerkort ble innført fra 1. januar 2004. Formålet med ordningen er økt sikkerhet for trafikantene og færre drepte og skadde i trafikken. I følge Ot.prp. nr 71 (2001-2002) som lå til grunn for innføringen av systemet, vil prikkbelastningsordningen innebære økt forutsigbarhet for trafikantene og være enklere å praktisere for politiet enn den tidligere ordningen med inndragning av førerkort.

Ordningen innebærer at det gis prikker i førerkortet for fire typer av alvorlig overtredelse av vegtrafikklovgivningen. Disse overtredelsene er ikke så alvorlige at de kvalifiserer til tap av førerrett ved første gangs overtredelse.

I forbindelse med endringen ble inndragningsmyndigheten for førerkort overført fra politiet til domstolene. Denne endringen betyr at tap av førerrett som følge av åtte oppnådde prikker eller mer i en treårsperiode skal skje i forbindelse med domstolsbehandlingen av det straffbare forholdet, eller gjennom vedtakelse av forelegg hvor tap av førerrett uttrykkelig framgår som konsekvens av vedtakelsen. Forhold som medfører den åttende prikken kan ikke avgjøres med et forenklet forelegg – i så fall må det skrives en ordinær anmeldelse. Prikkstatus i AUTOSYS skal alltid sjekkes før det utferdiges et forenklet forelegg for overtredelser som medfører prikkbelastning.

Politidirektoratet samarbeider med Vegdirektoratet om utbygging av digital automatisk trafikk kontroll (ATK). Dette skal være et supplement til politiets hastighetskontroller. I budsjettproposisjonen for 2003 het det at politiet skal øke innsatsen på dette området, og effektivisere utnyttelsen av bestående fotobokser slik at flere fartsovertredelser blir registrert og fulgt opp av politiet. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2003 ble denne satsingen fulgt opp ved at 9 millioner kroner av bevilgningen under kapittel 440 ble øremerket ATK. Denne øremerkingen ble videreført med helårsvirkning (18 millioner kroner) i 2004-budsjettet.

Hva er sagt om økonomiske konsekvenser av tiltakene?

I Ot.prp. nr 71 (2001-2002) heter det at ordningen med prikkbelastning vil kreve ressurser knyttet til daglig bruk av registeret, for politidistriktene vil ordningen kreve ressurser knyttet til vedtak om inndragning av førerkort med grunnlag i registreringene, og for Politidirektoratet vil ordningen kreve ressurser ved behandling av klager på vedtak om inndragning.

I proposisjonen er det lagt til grunn at innføringen av ordningen med prikkbelastning av førerkort vil føre til 1.200 flere inndragninger av førerkort enn tidligere. Før innføringen av ordningen ble det inndratt om lag 11.000 førerkort pr år etter overtredelser av vegtrafikklovgivningen.

Det antas videre at prikkbelastningsforskriften vil føre til en økning på 15.000 saker. På dette grunnlaget anslo Justis- og politidepartementet at det var behov for 24 nye stillinger til å administrere ordningen. Kostnadene ved disse stillingene var beregnet til 9,6 millioner kroner.

I proposisjonen er det også anbefalt å ta i bruk et mobilt system som innbærer at politiet får direkte tilgang til AUTOSYS fra politibilene. Kostnaden ved dette er anslått til 100 000 kroner per bil, og det ble anbefalt at systemet i første omgang skulle installeres i 50 tjenestebiler på landsbasis. Investeringskostnadene ble dermed beregnet til om lag 5 millioner kroner.

I komitéinnstillingen om saken understreket flertallet at det er et klart mål å begrense de administrative kostnadene ved ordningen mest mulig, uten at dette går på rettssikkerheten i det foreslåtte systemet. Flertallet forutsatte at de berørte departementene ville gå gjennom mulighetene for å ta i bruk teknologi og praktiske løsninger som reduserer de administrative kostnadene i forhold til det som framkommer i proposisjonen. Dette ble fulgt opp gjennom debatten i Odelstinget, uten at det ble knyttet noe bestemt vedtak til en slik reduksjon.

I budsjettproposisjonen for 2004 er det ikke eksplisitt lagt inn midler til å dekke de økte kostnadene knyttet til prikkbelastning av førerkort.

Hva består de ekstra kostnadene ved tiltaket i?

Det reageres ikke ved flere overtredelser enn tidligere. Føreren får registrert en eller to prikker i tillegg til tidligere reaksjon.

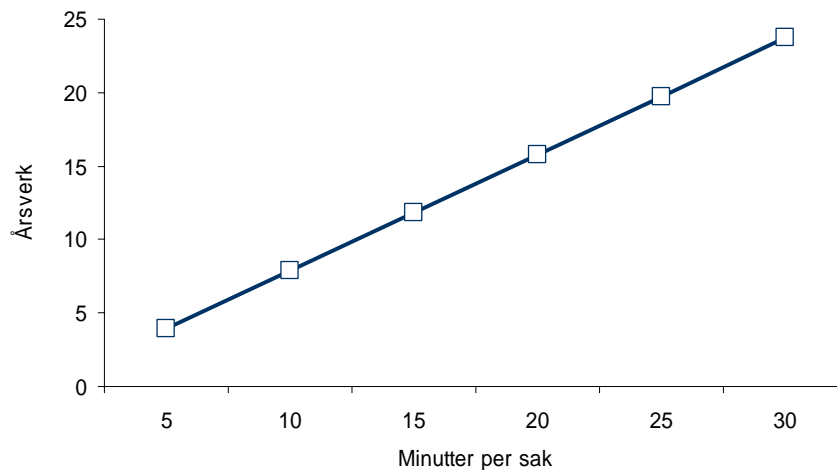
Det er rimelig å anta at det vil bli inndratt noen flere førerkort pr. år enn tidligere som følge av ordningen. I proposisjonen ble det anslått en økning på 1.200

inndragninger per år, det vil si en økning på om lag 11 prosent. Erfaringene så langt tyder på at antallet saker vil ligge betydelig lavere enn dette.

Til grunn for kostnadsanslagene i proposisjonen lå det også en antagelse om at flere ville nekte å godta forenklet forelegg når konsekvensen blir prikkbelastning i tillegg til tidligere reaksjon. Dette ble særlig framhevet som en konsekvens av den økte satsingen på ATK kombinert med innføringen av prikkbelastningssystemet. Erfaringene så langt tyder imidlertid ikke på noen markert økning i antallet som vil nekte å godta forenklet forelegg.

Registreringen av prikkene må gjøres manuelt i AUTOSYS. Dette er det tatt høyde for i kostnadsanslagene i proposisjonen. Erfaringene med prikkbelastningssystemet så langt tyder på at antall saker på årsbasis vil ligge på i overkant av 80 000. I Figur 3.1 har vi beregnet ressursbruken målt i årsverk avhengig av hvor lang tid det i gjennomsnitt tar å legge inn en sak i AUTOSYS.

Figur 3.1 Beregnet ressursbruk til prikkregistrering. Årsverk



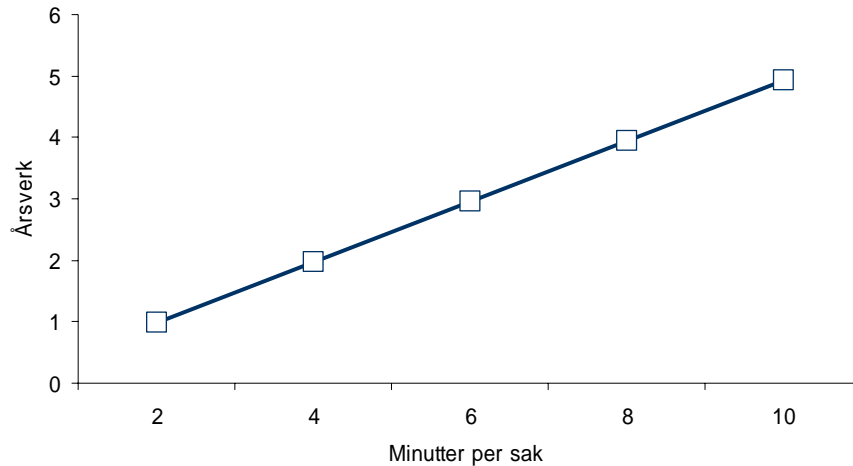
Kilde: ECON

Figuren viser at dersom det tar 5 minutter å legge inn en sak i AUTOSYS vil dette gi en samlet ressursbruk på nesten 5 årsverk. Tar det 30 minutter i gjennomsnitt vil ressursbruken totalt være nærmere 25 årsverk.

Som en konsekvens av at det ikke er innført mobilt utstyr i anslagsvis 50 biler slik det ble forutsatt i proposisjonen, må tjenestemennene som utfører trafikkkontrollene kalle opp operasjonssentralen for å sjekke prikkstatus før en person som ilegges prikker kan få kjøre videre. Dersom det er stort trykk på operasjonssentralen, kan dette være tidkrevende. Dette kan igjen gi seg utslag i lengre kontroller og/eller færre kontrollerte pr. kontroll. Dette framheves som den mest kostnadskrevende siden ved tiltaket. Per 31. juli 2004 var det, utenom ATK, ilagt om lag 32 550 forelegg som resulterte i prikkbelastning. På årsbasis tilsvarer dette 55 800 saker. I Figur 3.2 har vi beregnet anslag for hvor mye økt ressursbruk ekstraarbeidet med å sjekke prikkbelastningen medfører avhengig av hvor lang tid hver enkelt sak tar i gjennomsnitt.¹⁴

¹⁴ Vi har lagt grunn 50 000 slike saker i året.

Figur 3.2 *Beregnet ressursbruk til manuell kontroll av prikkbelastning.
Årsverk*



Kilde: ECON

Figuren viser at dersom det tar en politibetjent 2 minutter å foreta en oppkalling av operasjonssentralen for å sjekke prikkstatus, krever dette ca 1 årsverk per år, gitt om lag 55 000 saker. Tar oppkallingen i gjennomsnitt 10 minutter vil denne handlingen kreve 5 årsverk.

Oppsummert kan innføringen av prikkbelastning av førerkort sies å medføre følgende kostnadsøkninger for etaten:

Aktivitet	Kostnad
Økt antall inndragninger	Små kostnader
Økt klagesaksbehandling ifm ATK-saker	Små kostnader
Manuell registrering i AUTOSYS	5- 25 årsverk á kr 500.000
Økte kostnader ved trafikkontroller	1 – 5 årsverk á kr 500.000
Sum	Fra 3 til 15 millioner kroner

Grensekontroll

I mars 2001 trådte Schengen-avtalen i kraft. Dette innebar at det ikke lenger skulle foregå personkontroll mellom grensene til landene som er med i samarbeidet. Avskaffelsen av personkontrollen kan i visse situasjoner gi økte muligheter for kriminell virksomhet. Politiet har av denne grunn i verksatt tiltak for å bekjempe kriminell aktivitet over grensene. I rundskriv 01/021 fra politidirektoratet går det frem at de grensenære områdene skal vies spesiell oppmerksomhet og at kontrollen skal intensiveres for å hindre ulovlig innvandring og annen grenseoverskridende kriminalitet (blant annet narkotika). Mye av denne formen for kriminalitet er organisert, og etterforskningen av sakene likner på det som er redegjort for i avsnittet om narkotika. Økte kostnader til spaning, tolk og lignende samt de prosessuelle endringene som krever økte ressurser vil også gjelde på dette området. Nedenfor skal vi derfor gjøre rede for hva den økte satsingen på grensekontroll har gitt av andre eventuelle merkostnader. Konkret er følgende satsinger foretatt:

- Iverksettelse av aksjoner
- Etablering av spesialutrustede kjøretøyer
- Satsing på beslag hos tollvesenet.

Nedenfor skal vi kort presentere satsingene og gi noen enkle anslag på kostnadene.

Iverksettelse av aksjoner

Vi ba Politidirektoratet om en beskrivelse av hvilke konkrete aksjoner i forhold til grensekontroll som var blitt foretatt etter at Schengen-avtalen trådt i kraft.

Aksjon Grensenær I:

I perioden 15.- 21. november 2001 ble det avholdt en landsomfattende aksjon med fokus på politiets kontroll, både i grensenære områder og annen indre utlendingskontroll. Aksjonen ble hovedsakelig gjennomført med det personell som politidistriktet til enhver tid har i sin tjeneste. Det ble imidlertid avsatt en pott på kr. 350.000 som POD fordelte til politidistriktene etter søknad.

Til sammen 20.838 personer ble kontrollert i aksjonen. I alt 121 av disse søkte om asyl (av disse hadde 59 personer ikke reisedokumenter). Dette innebærer behov for raske forvaltningsmessige avgjørelser. Dette innebærer ekstra kostnader for politiet, og sparer andre instanser for store utgifter.

I aksjonen ble det avdekt to forhold av menneskesmugling, 9 saker vedrørende smugling av narkotika og 7 saker vedrørende smugling av sigaretter og kjøtt. I tillegg ble det avdekt annen type kriminalitet. I alt 44 personer var involvert i straffesaker. Disse sakene generer selvfølgelig utgifter og bruk av årsverk i politidistriktet i forbindelse med etterforskning og i rettetføring av sakene. Slik vil det være i all type ekstra innsats politi gjennomfører. Man får også tilgang på informasjon og/eller avdekker skjult kriminalitet som ofte krever lengre oppfølging.

Aksjonen innebar også ekstra innsats og kostnader for Kriminalpolitisen, UP og Politidirektoratet både hva gjelder årsverk og ekstrakostnader.

Aksjon Grensenær II (Advent):

I perioden 25.november – 15. desember 2002 ble Aksjon Advent gjennomført. Aksjonen ble gjennomført med det personell politidistriktet disponerer. Hvert politidistrikt utarbeidet lokale planer for ekstrainsatsen. Det var avsatt midler i Politidirektoratet på kr.991.000 til dekning av ekstraordinære utgifter som ble fordelt etter søknad fra politidistriktene.

Av innrapporterte resultater har aksjonen generert i alt 51 straffesaker, 221 ut-/ eller bortvisningssaker, og det meldte seg i alt 191 asylsøkere.

Beskrivelsen fra Politidirektoratet viser at det er lagt ned ikke ubetydelige ressurser til aksjoner knyttet til grensekontroll. Det som kan diskuteres er om disse aksjonene har gitt politiet økte kostnader sammenlignet med ressursinnsatsen i forbindelse med personkontroll før Schengen.

Etablering av spesialutrustede kjøretøyer

Politietaten har nylig investert i to spesialutrustede kjøretøyer som skal anvendes som mobile kontrollenheter i grensenære områder. Hver bil uten utstyr kostet ca. kr 750.000. Mobile dataløsninger har kostet minst kr. 1,4 mill. I tillegg kommer kostnadene til kjøp av selve bilen.

Investeringskostnadene til etableringen av disse mobile enhetene omfatter minst kr. 4 mill.

Tollvesenet gjør flere funn

Tollvesenet har fått tildelt ekstra ressurser for å føre bedre tilsyn med ulovlig innførselen til Norge. Dette har ført til at Tollvesenet gjør flere beslag på grensen. Noen av beslagene som gjøres krever mindre politiressurser, mens andre beslag krever store ressurser. I avsnittet om narkotika gjør vi rede for kostnaden ved å etterforske alvorlige narkotikasaker. Det er ikke mange ekstra sakene som skal til før merkostnaden til politiet blir betydelig.

Oppsummering – økt grensekontroll

Mye tyder på at politiets ressursbruk knyttet til grenseoverskridende kriminalitet har økt, særlig på grunn av flere beslag av Tollvesenet. I tillegg har politiet foretatt kostbare investeringer i såkalte mobile kontrollenheter. Med utgangspunkt i tilgjengelig informasjon er det vanskelig å tallfeste disse aktivitetene.

3.1.2 Endring i ressursbruk som følge av politiske prioriteringer

Det foretas jevnlig justispolitiske satsninger. Satsningene skjer gjennom statsbudsjettet, ulike styringsbrev fra Justis- og politidepartementet til politietaten og i form av handlingsplaner på konkretet områder. Slike satsninger kan være overordnede der det i stor grad er opp til politietaten selv å bestemme hvordan prioriteringen skal føles opp eller relativt konkret der etaten må implementere spesifikke tiltak i sitt arbeid. Nedenfor skal vi gjennomgå endringen av politiets ressursbruk som følge av satsninger på to kriminalitetsområder; bekjempelse av vold i nære relasjoner og narkotika. Den første satsningen var relativt konkret med mange fastsatte virkemidler, mens den andre var overordnet med begrenset veiledning i forhold til hvordan gjennomføringen skulle skje.

Vold i nære relasjoner

Ny handlingsplan

Regjeringen ga i 1999 ut handlingsplanen "Vold mot kvinner" for å begrense vold mot kvinner utøvd i hjemmet av ektefelle eller samboer. I 2004 ble programmet fulgt opp med en ny plan der fokus var rettet mot vold i alle nære relasjoner. Målet med handlingsplanene er å bedre livssituasjonen for trusselutsatte kvinner og andre som blir utsatt for familievold. Det fremgår av planen at politiet skal videreutvikle sitt forebyggende voldsarbeid. I tillegg skal politiet prioritere voldssakene for å sikre en høy oppklaringsprosent. Med utgangspunkt i handlings-

planene har det blitt utarbeidet flere konkrete tiltak rettet mot politimyndighetene. Påleggene har i korthet bestått av følgende tiltak:

- Oppretting av familievoldskordinator i alle politidistrikt
- Opplæring av alle politibetjenter i førstehåndstjenesten
- Oppretting av kontaktperson på alle lensmannskontor
- Styrking av det tverretatlige samarbeidet
- Bruk av nye forebyggende tiltak. Dette innebærer blant annet at man i ekstremtilfeller anonymiserer og flytter personer for å hindre forfølgning av tidligere samboer eller ektefelle
- Økt bruk av voldsalarmer
- Oppretting av flere rådgivningskontor for voldsofre.

I tillegg er det kommet instruksjoner fra Riksadvokaten om i større grad å følge opp saker der anmeldte saker knyttet til familievold trekkes.

Tiltakene innebærer en oppgradering av politiets innsats på dette kriminalområdet. Satsingen har ikke blitt fulgt opp av økte bevilgninger til politiet og er således ment å skulle dekkes innenfor de ordinære rammene. Nedenfor skal vi redegjøre for at tiltakene i kjølvannet av Regjeringens handlingsplaner kan innebære ikke ubetydelig økt ressursbruk.

Etterforskning av flere familievoldssaker

I perioden 1998 – 2001 ble det i snitt anmeldt 22.508 voldslovbrudd per år. Det finnes i dag ingen nøyaktig statistikk over i hvor mange av disse voldssakene offeret og gjerningsmann var familiært tilknyttet.¹⁵ Oslo Politikammer har noen år ført statistikk over gjerningsstedet i voldssaker. Denne oversikten viste at rundt 30 prosent¹⁶ av de anmeldte voldssakene skjedde på bopel. Disse tallene inkluderer alle anmeldte voldshandlinger begått på bopel og alle sakene vil derfor ikke være familievold. Av voldsepisodene som hadde foregått på bopel, var den fornærmede en mann i 16 prosent av sakene. Hvis vi for enkelhets skyld antar at sakene der en kvinne ble utsatt for vold i hjemmet stort sett var familievoldsrelatert, og at tallene fra Oslo er noenlunde representative for hele landet, vil rundt 25 prosent av anmeldte voldssaker være såkalt familievold. Årlig vil det altså være snakk om ca. 5000 saker.

Anmeldelser av familievold kommer særlig fra mishandlede og truede kvinner. I slike saker er det ikke uvanlig at fornærmede etter en tid trekker anmeldelsen. Når dette skjer, vil påtalemyndigheten stå overfor valget om å henlegge saken eller å fremme den ut fra allmenne hensyn. I Riksadvokatens rundskriv i 2002 i forbindelse med prioritering og gjennomføring av etterforskning ble det gitt uttrykk for at *”allmenne hensyn vil kreve påtale ved vold og trusler av noe alvor”*. Denne uttalelsen kan tolkes dit hen at Politiet pålegges å etterforske flere

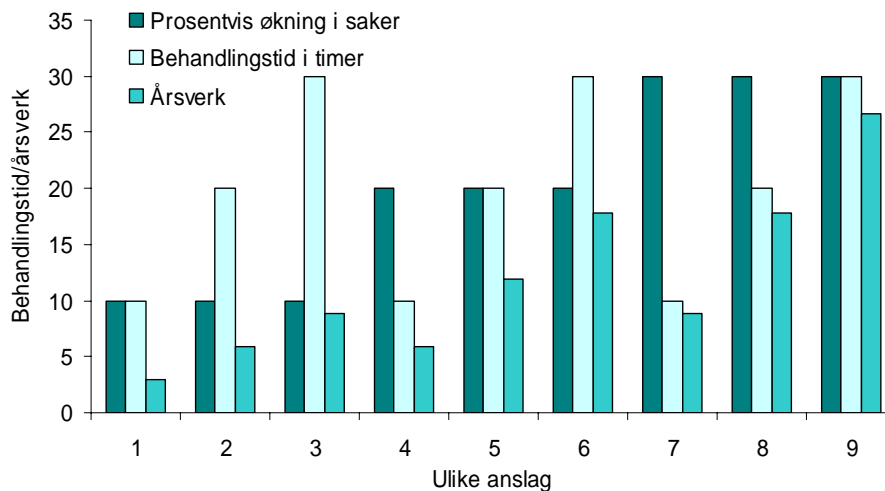
¹⁵ Ordningen med familievoldskordinatorer innebærer registrering av saker der et er nær tilknytning mellom gjerningsmann og offer. Ifølge evaluering av koordinatorordningen foretatt av Politidirektoratet i juli 2004 er rapporteringen fremdeles mangelfull.

¹⁶ Tall for 2. halvår 2000.

familievoldssaker der anmeldelse enten ikke foreligger eller er trukket. Slike saker vil normalt være mer ressurskrevende, særlig hvis fornærmede benytter seg av retten til ikke å vitne. Vi har ikke kjennskap til hvor mange av de ca 5.000 anmeldte familievoldssakene som trekkes, men Riksadvokaten har i rundskriv av 1982 gitt uttrykk for at det er vanlig.

Sannsynligvis vil denne prioriteringen medføre etterforskning av flere familievoldssaker og følgelig økt ressursbruk. I tillegg kan det tenkes at politiets satsing på området fører til at flere kvinner går til anmeldelse. Hvor mye økningen i saker medfører i økt ressursbruk, er svært vanskelig å tallfeste. Vi vet ikke hvor mange nye saker prioriteringen på dette området vil medføre. Vi vet heller ikke hvor mye tid politiet i gjennomsnitt bruker på hver sak av denne typen. For å gjøre noen enkle anslag, har vi i Figur 3.3 beregnet hvor mange flere årsverk¹⁷ som går med på å behandle familievoldssaker dersom politiet må behandle henholdsvis 10, 20 og 30 prosent flere saker enn tidligere. Fra Østfold politidistrikt får vi opplyst at antall saker om vold i nære relasjoner økte med 52 prosent fra annet halvår 2002 til annet halvår 2003. I samme figur har vi beregnet det økte ressursbehovet avhengig av om det i gjennomsnitt tar henholdsvis 10, 20 eller 30 timer å behandle en enkeltsak. Ut fra tilbakemeldinger fra våre kontaktpersoner i Politidirektoratet er dette rimelige tidsanslag.

Figur 3.3 *Illustrasjon av sammenheng mellom økning av saker, behandlingstid og ressursbruk*



Kilde: ECON

Figuren viser at med en 10 prosent økning i familievoldssaker, vil det kreve ca 3 årsverk å behandle disse sakene dersom hver sak tar 10 timer å behandle i gjennomsnitt for politiet. Tilvarende vil det kreve ca 27 årsverk å håndtere en økning i saksmengden på 30 prosent dersom det tar 30 timer i gjennomsnitt å behandle en sak.

¹⁷ Med årsverk legger vi her til grunn 45 arbeidsuker á 37,5 timer, til sammen 1687,5 timer.

Familiekoordinator i alle politidistrikt

I tildelingsbrevet for 2002 til Politi- og lensmannsetaten er målsettingen om å intensivere innsatsen mot voldskriminalitet i nære relasjoner klart uttrykt. I brevet pålegges alle politidistriktene å etablere en ordening med familievoldskoordinator. Koordinatoren skal ha kompetanse i etterforskning av voldssaker, kunnskap om beskyttelsestiltak og være distriktets koordinator for behandling av slike saker. Det står videre at personen som har dette ansvaret bør ha god innsikt i andre instansers mulighet til å bistå ofre og bidra til at ofrene tilbys adekvat oppfølging.

I rundskriv 02/018 fra Politidirektoratet er oppgavene til familievoldskoordinatoren nærmere beskrevet. Koordinatoren skal:

- Tillegges koordinerende ansvarsoppgaver for politidistriktets samlede innsats for å redusere familievold.
- Være en ressursperson for driftsenheten og aktuelle avdelinger ved å bidra til helhetlig, ensartet og god kvalitativ behandling.
- Være oppdatert på distriktets satsing på området og fremme forslag om rutiner og metodeutvikling.
- Bistå i kompetanseoppbyggende arbeid ved driftsenhetene og aktuelle avdelinger samt utgjøre en støtte for kontaktpersoner og etterforskere.
- Ha god kunnskap om andre etaters, institusjoners og organisasjoners mulighet til å bidra med adekvat oppfølging og være en ressursperson i kontakten mellom politi og voldsofre.
- Være initiererende i arbeidet med etableringen av gode samarbeidsrutiner med andre etater, institusjoner og organisasjoner med tilknytning til voldsproblematikk.

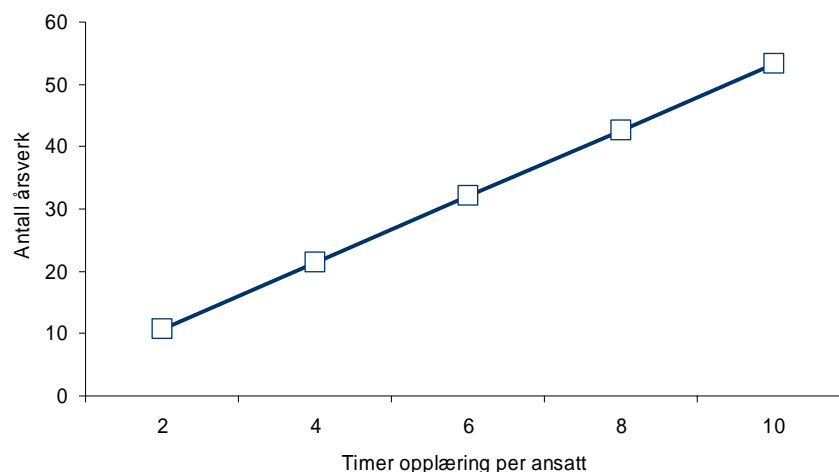
Arbeidsoppgavene er definert relativt vidt og det vil i stor grad være en skjønnsmessig vurdering hvordan oppgavene skal følges opp. Direktoratet gir ikke politidistriktene føringer på hvor stor ressursbruk som skal benyttes til oppgavene. Det finnes ingen fullstendig oversikt over hvordan hvert enkelt politidistrikt har valgt å tilpasse seg og hvor stor ressursbruk som er kanalisert til denne oppgaven. Noen har satt av en fulltidsstilling til oppfølging av koordinatoroppgavene, mens andre har satt mindre tid, fra 10-20 prosent stilling og oppover. Vi har ikke hatt mulighet til å kartlegge dette fullstendig. Med 27 distrikter tyder mye på at det minst vil påløpe ressurser tilsvarende 10 til 20 årsverk.

Opplæring av alle med politifaglig bakgrunn

Det er bestemt at alle ansatte med politifaglig bakgrunn i Politi- og lensmannsetaten skal gjennomgå opplæring i temaet "familierelatert vold". Etter det vi kjenner til finnes det ca 9.000 med slik bakgrunn i etaten. Opplæringen skjer gjennom fagseminarer i politidistriktene eller lokalt hos det enkelte lensmannskontor. Det er ikke gitt noen nøyaktige instruksjoner om hvor mye opplæringstid som skal benyttes til dette formålet, men det altså et krav om at alle skal gjennomgå opplæring.

I Figur 3.4 har vi illustrert hvor mange årsverk som vil gå med til opplæring avhengig av lengden på kursprogrammet.

Figur 3.4 *Beregnet ressursbruk til økt opplæring. Årsverk*



Kilde: ECON

Figuren viser at dersom det legges opp 2 timers opplæring per tjenestemann vil dette kreve ressurser lik ca 10 årsverk. Legger vi til grunn at kostnaden per årsverk er kr 500 000, vil ressursbruken knyttet til opplæring koste kr. 5 millioner uten at det tas hensyn til kostnader knyttet til foredragsholdere, forberedelser, utarbeidelse av kursmateriell og liknende. Et én dags seminar (8 timer) vil koste det firedobbelte, altså kr. 20 millioner. Disse kostnadene vil i stor grad være engangsutgifter.

Etter det vi kjenner til, er i dag satt av rundt 40 timer årlig for ulike kompetanseutviklingstiltak rettet mot politifolk. Det er derfor ikke gitt at opplæring i familievoldsrelaterte problemstillinger gir etaten merkostnader. Men det er opplagt at kompetanseutvikling innen dette fagfeltet fortrenger opplæring innen andre felt.

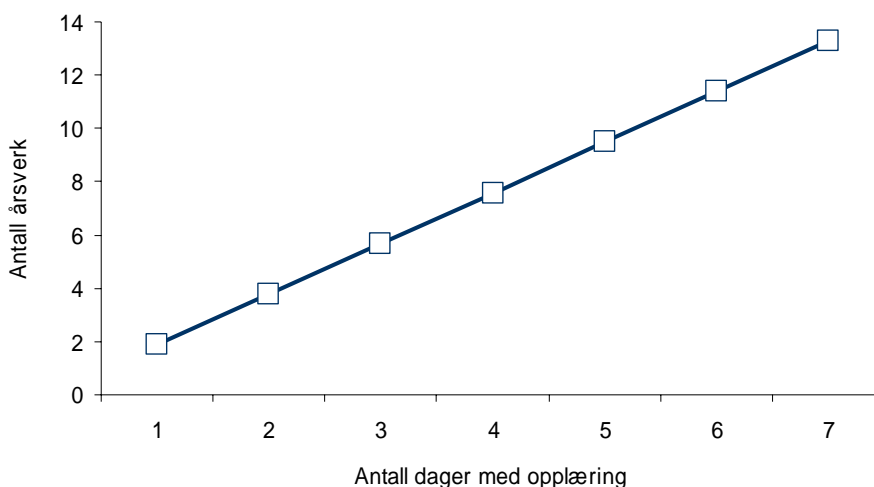
Opprettelse av kontaktperson i alle lensmannsdistrikt

Som følge av handlingsplanen "Vold mot kvinner", er det etablert en ordning med kontaktpersoner på alle lensmannskontor og politistasjoner. Ifølge kontaktinformasjon fra politi- og lensmannskontor¹⁸ finnes det ca. 400 lensmanns- og politistasjoner i Norge. Alle disse skal ha egen kontaktperson for familievoldsaker. For at denne ordningen skal fungere, må kontaktpersonen få opplæring ut over det som er vanlig for alle politibetjenter.

I Figur 3.5 har vi beregnet ressursbruk knyttet til ekstraopplæring av kontaktpersonene avhengig av hvor mye tidsbruk som går med til opplæringen.

¹⁸ www.politi.no

Figur 3.5 *Beregnet ressursbruk til opplæring av kontaktpersoner. Årsverk*



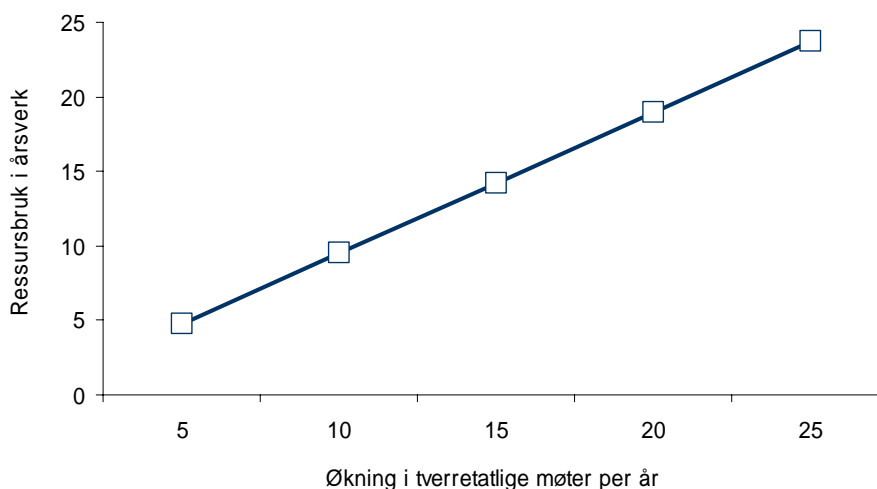
Kilde: ECON

Hvis alle kontaktpersonene må gjennomgå én-dagskurs, vil dette kreve ressurser tilsvarende ca 2 årsverk. Én-ukens opplæring vil kreve ca 13 årsverk. Disse kostnadene vil også stort sett være engangskostnader.

Styrking av det tverretatlige samarbeidet

I saker hvor det skjer vold i en familie vil ofte ulike instanser involveres direkte og indirekte. For eksempel vil barnevernet ha et ansvar dersom barn er involvert. Ofte vil også krisesentre ha en rolle. I familierelaterte voldssaker er det derfor ofte behov for samarbeid mellom politiet og andre offentlige instanser. For å bedre samarbeidet på tvers av offentlige etater, er det lagt opp til å ha hyppigere møter mellom politimyndighetene og andre involverte instanser. Det er opp til den enkelte politistasjonen eller lensmannskontor å avgjøre hvor ofte slike møter skal skje, men det er gitt klare pålegg om at ressursbruken til disse møtene skal økes.

Figur 3.6 *Beregnet ressursbruk til økt møtevirksomhet. Årsak*



Kilde: ECON

I Figur 3.6 har vi forsøkt å anslå hvor mye ressursbruk en økning i møtefrekvensen medfører. Vi har lagt til grunn at et møte varer 2 timer og at det krever tilsvarende forberedelsestid, altså til sammen 4 timers tidsbruk per møte. Vi har her forutsatt at det kun deltar én person fra politiet. Hvis det i gjennomsnitt deltar to, vil ressursbruken dobles. Oversikten viser sammenhengen mellom antall økte møter i gjennomsnitt per politistasjon/lensmannskontor til tverretattlig samarbeid i familievoldssaker og total økning i ressursbruk målt i årsverk. Hvis hver politistasjon/ lensmannskontor i gjennomsnitt øker møtefrekvensen med 10 møter i året, vil den samlede økningen i ressursbruk være 10 årsverk.

Bruk av nye forebyggende tiltak

I familierelaterte voldssaker hvor man står overfor særlig aggressive gjerningsmenn, kan anonymisering og flytting av potensielle ofre være et mulig virkemiddel. I slike saker vil politiet ha et ansvar som i mange tilfeller kan være ressurskrevende. Vi har vært i kontakt med enkelte familievoldskoordinatorer for å høre hvor mye ressurser politiet nedlegger i slike saker. Det har imidlertid ikke vært mulig å tidsanslå ressursbruken i slike saker, både fordi erfaringen fra slike saker er begrenset og fordi enkeltsakene er såpass forskjellige. Våre kontaktpersoner i politiet har heller ikke ønsket å opplyse hvor mange personer som flyttes på grunn av alvorlige voldstrusler.

Denne type anonymisering av voldsutsatte personer har mange likhetstrekk med satsingen på vitnebeskyttelse i alvorlige kriminalsaker. Det finnes per i dag ingen konkrete tall på hvor stor ressursinnsats politiet legger ned i slike saker heller, men seksjon for organisert kriminalitet i Politidirektoratet har indikert følgende:

- Det er satt av ca 3 årsverk i Politidirektoratet knyttet til arbeid med vitnebeskyttelse. Man regner med at hver ansatt kan drifte en sak i året.
- Erfaring viser at vitnebeskyttelse i en sak ute i et politidistrikt sannsynligvis tar minst ett årsverk.
- Når gjelder kostnader til tiltak for å beskytte ett vitne kan det i noen tilfeller dreie seg om mindre beløp dersom det er tilstrekkelig å foreta kjøp av ny mobil, klipp av håret og lignende. Dersom vitnet må endre identitet, flytte fra landet og så videre, vil kostnadene komme opp i millionbeløp.
- Oslo politidistrikt fikk for eksempel tildelt kr 160.000 i ekstramidler fra Politidirektoratet for å følge opp et vitne i en periode før personen skulle vitne i retten. Denne personen endret ikke identitet.

Det kan altså legges til grunn at det påløper betydelige ressurser til beskyttelse av voldsutsatte personer, særlig dersom det er behov for å gi ny identitet.

Voldsalarm

Politiet har siden 1997 administrert en ordning med voldsalarm. Alarmene tildeles personer som er utsatt for alvorlige trusler fra bestemte, nærgående personer. Ordningen sørger for at disse personene kan oppnå kontakt med politiet dersom det oppstår faretruende situasjoner. Opprinnelig var alarmene stasjonære og kun virksomme innen boligen til den voldstruede. De seneste årene har man satset på å

etablere et system med mobile alarmer. Disse alarmene gjør det mulig å oppnå kontakt med politiet nær sagt overalt. Systemet med mobile alarmer er nytt og det har påløpt relativt store investeringskostnader. For 2004 er det satt av kr 19 mill. til drift og investeringer i systemet. Satsingen på mobile alarmer innebærer også en økning i antall brukere sammenlignet med de stasjonære alarmene.

Vi kan ikke uten videre legge til grunn at all ressursbruken knyttet til satsingen på mobile voldsalarmer er en merkostnad. Politiet har som nevnt hatt utgifter til de stasjonære voldsalarmene siden 1997. I øyeblikket har politiet utgifter til begge typer alarm, men når det stasjonære systemet er faset ut, er det ikke sikkert at utgiftene til de mobile alarmene vil være høyere enn det utgiftene til stasjonære alarmer har vært.

Opprettelse av flere rådgivningskontor for kriminalitetsofre

I 1996 igangsatte Justisdepartementet i samarbeid med Sosial- og helsedepartementet et prosjekt hvor rådgivningskontor for kriminalitetsofre ble opprettet. Kontorene gir ofre for kriminalitet veiledning om hvordan de kan håndtere sin sak, hvor de kan få profesjonell hjelp og informasjon om hva som skjer i retten ved eventuell rettssak og så videre. Som en del av Regjeringens handlingsplan fra 1999, ble det bestemt at 4 nye kontorer skulle etableres. Kontorene finansieres delvis av overføringen fra det tilhørende politidistriktet. Det varierer noe hvor mye som gis fra distrikt til distrikt. Søndre Buskerud ga for eksempel kr 185.000 i 2003, mens Sør-Trøndelag ga kr 400.000. Vi har ikke tall for alle kontorer, men snittet ligger trolig et sted mellom kr 200.000 og 300.000 per år per kontor.

Økningen på 4 kontor som ble initiert i 1999 økte altså politiets ressursbruk med ca. 2 million kroner.

Oppsummering – økt ressursbruk til familievoldssaker

Myndighetenes satsing på oppfølging og forebygging av vold i nære relasjoner har medført nye oppgaver og økt ressursbruk for politiet. Nedenfor skal vi forsøke å oppsummere anslagene på hvor stor den økte ressursinnsatsen er på dette området de siste årene.

Oversikten viser at de anslåtte økningene i ressursbruken på dette området til sammen beløper seg til et sted mellom kr 35 millioner og kr 85 millioner, avhengig av anslagene som legges til grunn. Noen av kostnadene er engangsutgifter, andre er utgifter som vil påløpe årlig. Kostnadene knyttet til opplæring av politifolk generelt og kontaktpersoner spesielt vil i første rekke være engangsutgifter, selv om det kan påregnes noe oppfølging. Deler av satsingen på mobile voldsalarmer er også engangsinvesteringer.

Hvis vi fordeler engangsutgiftene på de tre årene vi studerer (2001, 2002 og 2003) har den årlige ressursinnsatsen på dette området økt med mellom ca. 30 millioner og kr. 65 millioner per år gitt våre forutsetninger.

Disse anslagene inkluderer kun merkostnadene som følge av satsingen på vold i nære relasjoner. Besparelser disse tiltakene eventuelt medfører er ikke inkludert i anslagene. For eksempel kan det tenkes at etableringen av familievoldskoordinatorer reduserer den samlede ressursbruken et distrikt bruker på familie-

voldssaker, fordi sakene blir fordelt og behandlet mer effektivt som følge av spesialkompetansen koordinatorene nå besitter.

Narkotikahandlingsplan

Regjeringens handlingsplan

Regjeringen ga i 2002 ut en handlingsplan mot rusmiddelproblemer. Planen omfattet tiltak både for å begrense bruken av og tilgangen på rusmidler. Flere tiltak rettet seg mot styrking av politiets innsats. Blant annet ble følgende tiltak foreslått for å redusere tilgangen av narkotika:

- Styrke tolletatens og politiets samarbeid med sikte på mer effektiv innsats mot smugling av narkotika gjennom internasjonalt samarbeid, utdannings-tilbud, bruk av ny teknologi m.v.
- Sikre at Norge har effektive virkemidler mot hvitvasking av penger fra narkotikaomsetning og aktivt deltar i internasjonalt samarbeid for å stoppe hvitvaskning
- Styrke politiets innsats for å begrense innførsel, omsetning og salg av ulovlige narkotiske stoff, politiets etterretning og etterforskning mot bakmenn skal særlig styrkes
- Aktivt følge opp ulike miljøer som kan knyttes til narkotikakriminalitet.

I tillegg ble det foreslått at politiet også bidrar i det forebyggende arbeidet. Mer konkret ble det foreslått at:

- Politiet skal avholde informasjonsmøte for alle foresatte til ungdomsskole-elevne om narkotikamisbruk, fortrinnsvis 8. klasse
- Politiet skal, i samarbeid med skolene informere ungdom i 8. klasse om konsekvenser av bruk av narkotika.

Politidirektoratets handlingsplan

I tillegg til Regjeringens handlingsplan mot rusmisbruk generelt ga Politidirektoratet i 2002 ut en handlingsplan for bekjempelse av narkotika spesielt. Handlingsplanen la til grunn at det ikke er realistisk å kunne løse narkotika-problemene i overskuelig framtid. Det ble derfor gitt uttrykk for at konkrete målsettinger må være kvantifiserbare og realistiske. Tre hovedmål ble definert:

- Fleksibel organisering, bedre samhandling og økt kompetanse
- Redusere etterspørselen etter illegale narkotiske stoffer
- Begrense tilgjengeligheten til illegale narkotiske stoffer.

For å oppnå disse målene definerte direktoratet noen hovedmetoder som vil være sentrale virkemidler for å bekjempe narkotikakriminaliteten. Disse metodene er:

- Holdningsskapende arbeid og informasjonsvirksomhet
- Kriminaletterretning og analysearbeid rettet mot misbrukermiljøer, former for bruk, omsetningsnettverk og metoder

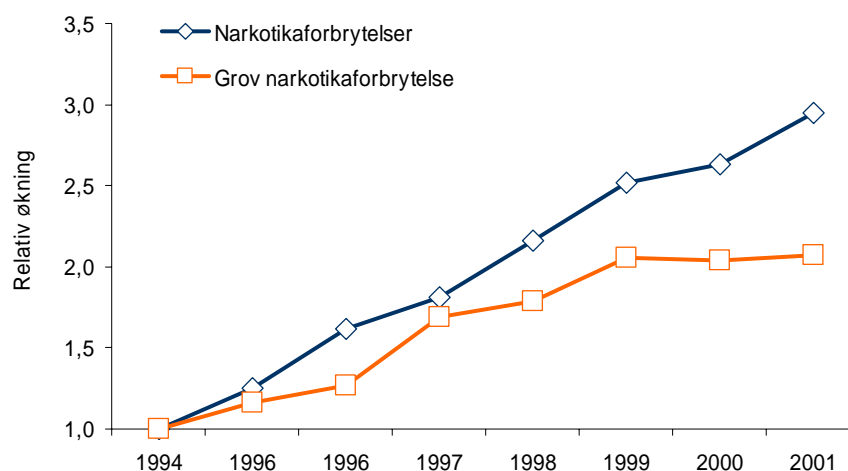
- Urovirksomhet for å forhindre oppbygging av miljøer og etablering av steder for bruk og omsetning
- Rask og adekvat reaksjon, særlig rettet mot bakmenn, nye misbrukere og ungdomsmiljøer
- Finansiell etterforskning
- Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid.

Bekjempelse av narkotika har lenge vært en høyt prioritert oppgave for politiet. Handlingsplanene fra Regjeringen og Politidirektoratet innebærer allikevel en opptrapping av arbeidet. I tillegg til at kampen mot narkotika er gitt økt prioritering, har det skjedd endringer blant annet i bruk av politimetoder, det prosessuelle regelverket, brukernes og bakmennenes atferd med mer som gjør at politiet har økt ressursinnsatsen på dette området. Nedenfor skal vi gjøre nærmere rede for de viktigste endringene og forsøke å gi anslag på hva den økte satsingen og andre endringer medfører i ressursbruk.

Om utviklingen av narkotikasaker

Narkotikaproblemer blir ansett som et stort samfunnsproblem. I Figur 3.7 har vi vist utviklingen i antall etterforskede narkotikaforbrytelser.

Figur 3.7 *Etterforskede lovbrudd. Relativ økning i saker fra 1994*

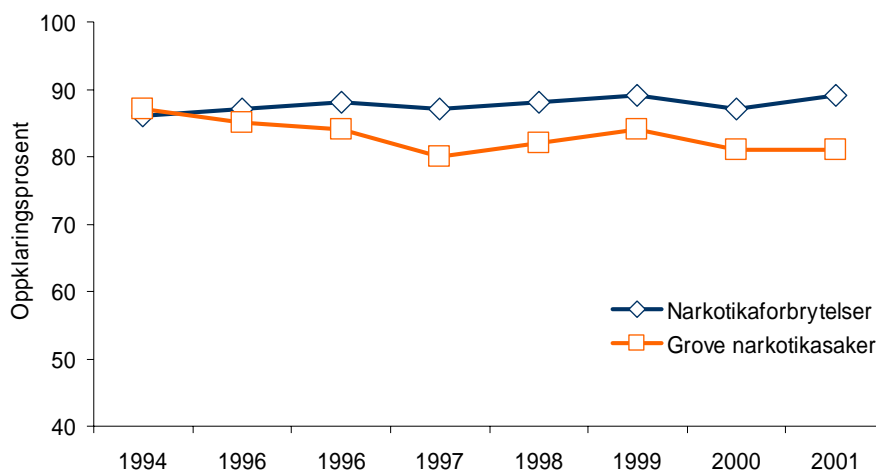


Kilde: SSB

Figuren viser at det har vært en kraftig økning i saker som har vært etterforsket siden 1994. For "ordinære" narkotikaforbrytelser er tallet tredoblet, men det har vært en dobling i etterforskningen av grove narkotikaforbrytelser. Trenden med veksten i saker som etterforskes vokser i hele perioden, også de siste årene som er hovedfokus i denne utredningen.

En økning i antall etterforskede saker trenger ikke tilsi en økt ressursinnsats dersom færre saker oppklares. Figur 3.8 viser hvordan oppklaringsprosenten for "ordinære" og grove narkotikaforbrytelser har utviklet seg.

Figur 3.8 Oppklaringsprosent for narkotikasaker



Kilde: STRASAK

Vi ser at oppklaringsprosenten er relativt stabil for både ”ordinære” og grove narkotikaforbrytelser i den samme perioden hvor veksten i saker har vært stor. Isolert sett tilsier dette en økt ressursinnsats på området i perioden vi ser på.

Fra små til store beslag

I Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer gikk det klart frem at politiet skal satse mer på etterretning rettet mot såkalte bakmenn, altså personer som er sentrale i forhold til innførsel og salg av store partier ulovlig narkotika. De såkalte bakmennene er som regel profesjonelle aktører med omfattende organisasjoner i ryggen. Generelt kan man si at jo mer profesjonelle de kriminelle er, jo mer ressurser krever det å hindre dem. Graden av profesjonalitet varierer imidlertid. Hvis vi antar at det er en sammenheng mellom hvor store beslag som gjøres og graden av profesjonalitet, vil en økning på størrelsen av beslagene politiet etterforsker tilsa en økning i ressursbruken på området. Data viser en økning i gjennomsnittlig beslag de siste årene, noe som kan tyde på at politiet har brukt økte ressurser på narkotikaetterforskning i perioden 2001 til 2004.

Økte etterforskningskostnader

En vridning i prioriteringen fra å konsentrere seg om brukere og mindre distributører til bakmenn krever altså økte ressurser, fordi det krever bruk av avanserte politimetoder å ta bakmennene. De økte kostnadene består i første rekke av økte utgifter til spaning og kommunikasjonskontroll (typisk telefonavlytning). Begge disse etterforskningsmetodene er arbeidsintensive. I forbindelse med avlytning har politiet ofte behov for tolkehjelp, siden samtalene ofte foregår på fremmede språk. Politiets utgifter til tolketjenester har derfor økt betydelig de seneste årene. Etter det vi kjenner til, finnes det ingen nøyaktig oversikt over hvor mye politiet bruker på tolketjenester til dette formålet. Det er imidlertid snakk om millionbeløp årlig.

Vi har bedt seksjon for organisert kriminalitet i Politidirektoratet gi noen eksempler på hva etterforskning av noen konkrete narkotikasaker koster. Det

første eksemplet, ”Operasjon Hammer”, er en sak som ble oppklart relativt enkelt, mens det andre eksempelet, ”Operasjon Julius”, var en relativt ressurskrevende sak. Vi kan derfor anta at en gjennomsnittlig narkotikasak på dette nivået krever ressurser et sted mellom de omtalte sakene.

Operasjon Hammer: Prosjektet¹⁹ var et samarbeid mellom Sunnmøre, Sogn og Fjordane og Hordaland politidistrikt. Budsjettoversikt viser at de har brukt kr 437.435 på saken før tiltale ble utferdiget. I denne saken var det ikke tolkeutgifter som i andre saker ofte utgjør betydelige kostnader. Politiet hadde i tillegg store utgifter til fangetransport som ikke er inkludert i budsjettkostnaden.

Operasjon Julius: Prosjektet var et samarbeid mellom Agder, Stavanger og Rogaland politidistrikt. Oppstart i prosjektet var mars 2000 og sluttrapport ble innsendt juni 2003. Rådet for organisert kriminalitet tildelte prosjektet til sammen ca kr.1,5 millioner. Det er i tillegg kjent at Agder forbrukte ca kr. 1,3 millioner av egne midler. Tilsvarende tall for Stavanger og Rogaland politidistrikt er ikke kjent, men hvis vi antar at Stavanger og Rogaland politidistrikt la ned like mye ressurser som Agder, er de totale etterforskningskostnadene mer enn kr 5 millioner, altså tilsvarende mer enn 10 årsverk.

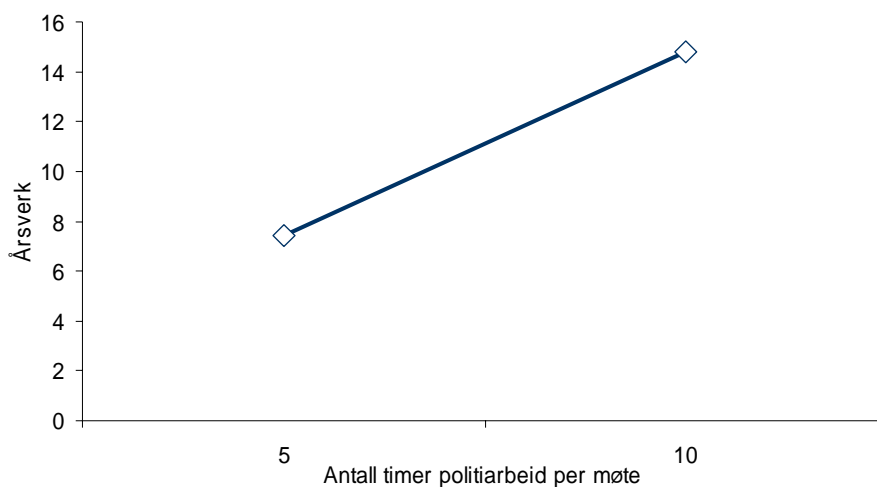
Basert på eksemplene fra Politidirektoratet kan vi slå fast at det er svært ressurskrevende å etterforske alvorlige narkotikasaker. For enkelhetsskyld kan vi anta at gjennomsnittssaken koster et sted mellom kr 500.000 og 5 millioner, eller fra 1 til 10 årsverk. Ut fra den statistikken vi har tilgang til er det vanskelig å anslå verdien av politiets økte innsats på etterforskning av grove narkotikasaker. I perioden vi har fokus på her, 2001 til i dag, har sakstallet (narkotikaforbrytelser) vært relativt stabilt. I tillegg vil ikke nødvendigvis antall etterforskede lovbrudd være noe presist mål på politiets innsats. Ofte blir mange personer tiltalt i én og samme sak. Vi antar at dersom det tiltales 10 personer i en sak, vil kostnaden per tiltalt være lavere enn dersom det kun tiltales 1 person i noenlunde samme type sak. Vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om politiet har etterforsket flere alvorlige narkotikasaker de siste tre årene enn det de gjorde tidligere. Men for hver ekstra sak som etterforskes vil ressursbehovet være mellom 1 og 10 årsverk.

Tiltak for å redusere etterspørselen

Regjeringens handlingsplan mot rusmisbruk omfattet som nevnt pålegg overfor politiet om innsats på forebyggende arbeid. Konkret ble det altså foreslått at politiet skal avholde informasjonsmøter for alle ungdomsskoleelevene samt deres foresatte om narkotikamisbruk. Dette er krav som utvilsomt er ressurskrevende. Nedenfor har vi forsøkt å gi noen anslag på hva slike møter krever av ressurser målt i årsverk. Ifølge Vaage Informasjonssystem AS var det i skoleåret 2002/2003 ca 2500 klasser på hvert ungdomsskoletrinn. I beregningene har vi forutsatt at politiet avholder like mange informasjonsmøter om narkotika som det finnes klasser på hvert ungdomsskoletrinn, inkludert informasjonsgivning overfor både elever og foresatte.

¹⁹ Sunnmøre politidistrikt fikk tildelt midler til et prosjekt i samarbeid med Sogn og Fjordane og Hordaland politidistrikt. De fikk tildelt kr 150.000 den 18. desember 2003. Det ble gjennomført tilslag raskt etter at de hadde koblet seg opp på KK. Sunnmøre hadde satt ned en prosjektgruppe på 1 leder, en jurist, 6 etterforskere/ analytikere samt ett spaningslag på 8 mann. Disse var da øremerket prosjektet. Sogn og Fjordane politidistrikt hadde tilegnet en jurist og 4 tjenestemenn til prosjektet. Hordaland bistå på KK samt noe spaning. Fire personer er siktet for overtredelse av straffelovens §162 , 2.ledd. Det vil si toinstans behandling.

Figur 3.9 *Årsverk til informasjonsmøter*



Kilde: ECON

Figur 3.9 viser sammenhengen mellom tidsbruken politiet i gjennomsnitt legger ned per møte og total ressursbruk målt i årsverk. Hvis politiet bruker 5 timer, inklusive forberedelser, reisetid og møtetid, per informasjonsmøte, vil dette kreve politiresurser tilsvarende 7 årsverk. Hvis politiet bruker 10 timer per møte vil ressursinnsatsen målt i årsverk være det dobbelte.

Det kan imidlertid stilles spørsmål ved hvor mye av denne ressursinnsatsen som er merarbeid som følge av Regjeringens handlingsplan. At politiet bruker ressurser på forebyggende arbeid rettet mot ungdomsskolen er ikke noe ny satsing. Denne type arbeid har vært vanlig lenge.

Prosessuelle endringer

De seneste årene har det blitt foretatt en del endringer i straffeprosessreglene som har medført endrede plikter for politiet. To-instansreformen ble innført i 1995. Reformen innebar blant annet at alle saker, uavhengig av alvorlighetsgrad, skulle behandles i tingsretten i første instans (i motsetning til tidligere hvor de mest alvorlige sakene ble behandlet i lagmannsretten i første instans). For politiet fører dette til økt ressursbruk knyttet til å avholde vitneforklaringer, til transport og vakt hold av andre vitner og lignende.

Hva dette innebærer av økte ressurser for politiet er vanskelig å gi noen gode anslag på. Denne endringen skjedde dessuten før 2001, slik at vi ikke uten videre kan legge til grunn at to-instansreformen har gitt merarbeid for politiet etter 2001.

I tillegg er reglene for varetekt endret slik at det skal tas stilling til om det er behov for varetektsfengsling oftere enn det som var vanlig tidligere. I forbindelse med fremstilling for varetekt bruker politiet ikke ubetydelige ressurser. Ressursene brukes i form av transport av de siktede, vakt hold og lignende.

Vi har ikke tall for hvor stor økning i fremstillinger til varetekt de nye reglene har medført. Vi har heller ikke tall på hvor mange flere saker som krever politiressursen (i form av vakt hold, transport og lignende) som følge av to-instansreformen.

Hvis vi antar at det deltar i gjennomsnitt to politibetjenter i forbindelse med fremstilling for varetekt og at hver fremstilling tar ca. 2 timer, vil en økning i antall fremstillinger på drøye 400, kreve ett årsverk.

Oppsummering – økt ressursinnsats på narkotikasaker

Mye tyder på politiet har økt ressursbruken til etterforskning av alvorlige narkotikaforbrytelser som følge av Regjeringens og politidirektoratets handlingsplaner på området. Anslag på hvor stor økningen i ressursinnsats har vært, er imidlertid svært vanskelig å tallfeste. Tiltakene er lite konkrete og det er vanskelig å identifisere eventuelle merkostnader for perioden vi studerer.

Endringer i ressursbruken	Økning målt i årsverk
Flere ”vanskelige” saker	1 til 10 årsverk per ”stor” sak
Informasjon hos skoleklasser	7 – 15 årsverk
Prosessuelle endringer	1 – 5 årsverk
Sum	Avhengig av økning i ”store” saker

4 Produktivitetsøkning og andre samfunnsøkonomiske gevinster

Som vi sa i innledningskapitlet er det viktig å se ressursbruken i politietaten i lys av produktivitetsutviklingen og i lys av hvilke samfunnsøkonomiske gevinster politiarbeidet gir.

4.1 Produktivitetsutvikling

Hvordan politiet arbeider er sentralt for å forstå utviklingen i politietatens ressursbruk. Jo mer effektivt politiet jobber, jo mer får man igjen for ressursene som overføres til etaten. Ineffektivt arbeid vil i seg selv være kostnadsdrivende, i den forstand at kostnaden per produsert polititjeneste blir høyere eller at det koster mer å oppnå resultater. Alternativt blir mål- eller resultatoppnåelsen lavere.

Sammenhengen mellom kriminalitetsbekjempelse og ressursbruk, kan belyse hvilke utfordringer politiet står overfor i forbindelse med nødvendige prioriteringer og hvordan alternativ ressursinnsats kan gi bedre måloppnåelse. Vi skal vise at man i enkelte tilfeller får lite igjen for pengene dersom ressursene kanaliseres feil.

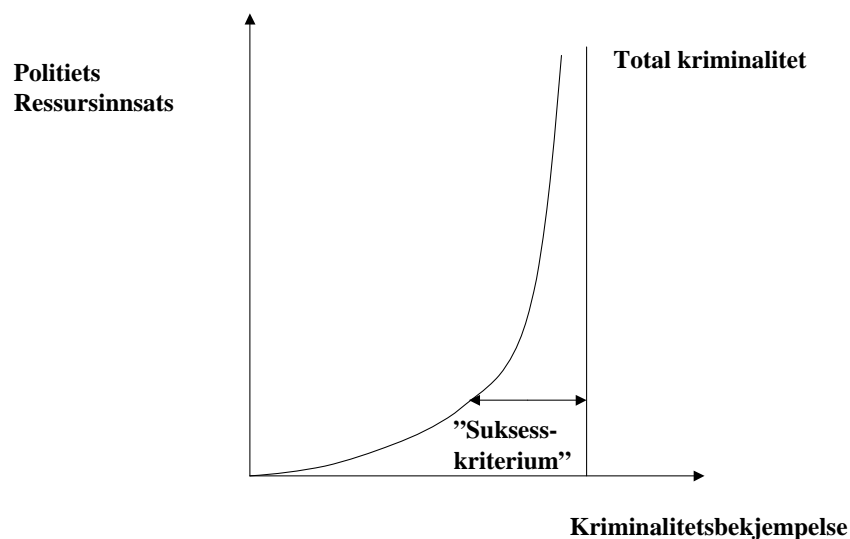
4.1.1 Total kriminalitetsbekjempelse krever uendelige ressurser

Politiet har et overordnet ansvar for kriminalitetsbekjempelse i landet. Politiet bruker forskjellige metoder og ulik ressursinnsats avhengig av kriminalitetsområde. Et felles trekk vil være at det ofte er mer ressurskrevende å bekjempe kriminalitet jo nærmere et mål om ”nullkriminalitet” man er. Fartsovertredelser

kan være et eksempel. Det vil være lite ressurskrevende for politiet å identifisere de første fartssynderne. Én kontroll på E6 i løpet av året vil sannsynligvis være tilstrekkelig til å skremme flere fra fartsovertredelser på denne strekningen. Setter man seg derimot mål om å bekjempe all fartsovertredelse, vil dette kreve hyppige kontroller over hele landet på alle strekninger over lang tid. En slik satsing vil naturligvis være enormt ressurskrevende. Tilsvarende sammenheng kan eksistere på mange områder. Det vil for eksempel være relativt enkelt å bekjempe "den første" familievoldsutøveren. Det vil typisk være en sak der det foreligger anmeldelse, tilståelse og gode vitneobservasjoner. Bekjempelse av "det siste tilfellet" av vold i nære relasjoner vil derimot kunne være enormt ressurskrevende. Dette vil kreve kontinuerlig kontroll av alle norske husstander.

I prinsippet kan man altså tenke seg at den potensielle ressursinnsatsen fra politiet kan være tilnærmet uendelig uten at all kriminalitet på området forsvinner. Denne sammenhengen er illustrert i Figur 4.1 nedenfor. Vi legger til grunn at det viktigste "suksesskriteriet" for politiet er avstanden mellom bekjempet kriminalitet og total kriminalitet. Blir avstanden for stor, vil oppfatningen raskt være at politiet gjør en dårlig jobb.

Figur 4.1 Uendelige ressurser nødvendig for total kriminalitetsbekjempelse



Kilde: ECON

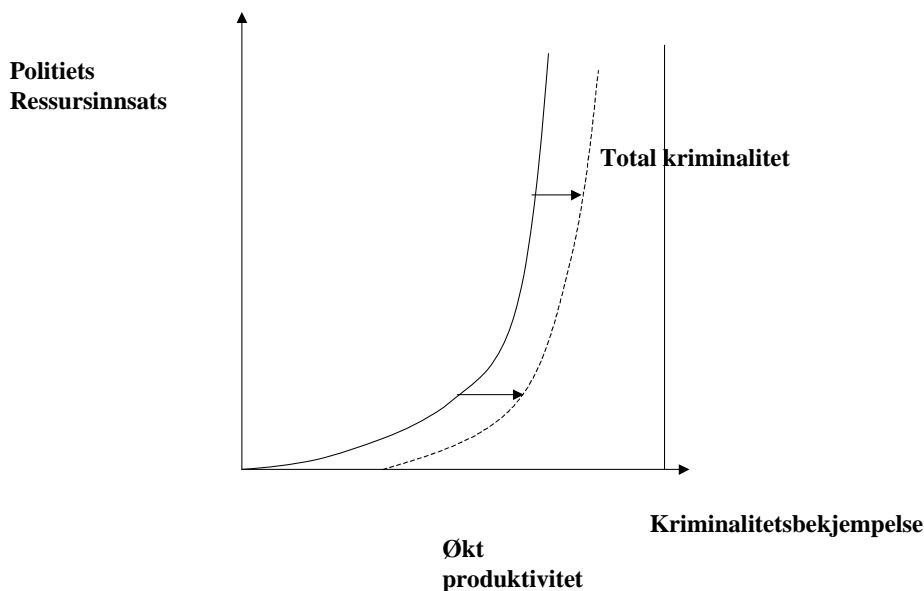
Sammenhengen i figuren over forutsetter at politiets arbeidsmetoder (produktivitet) ligger fast, uavhengig av ressursinnsatsen. I tillegg er det forutsatt at den totale kriminalitet på et område er gitt.

4.1.2 Økt produktivitet kan gi bedre resultater enn økte ressurser

I virkeligheten er politiets produktivitet og den totale kriminaliteten variable og endres over tid. Politiet utvikler nye metoder og den kriminelle atferden skifter karakter og omfang over tid. Det går likevel an å stille spørsmål ved politiets handlingsrom for utvikling av nye metoder som kan gi mer effektiv etterforskning på ulike områder. Som vi skal drøfte nedenfor, tyder mye på at politiet har bundet

opp veldig mye av sine ressurser til bestemte oppgaver. Dette kan gjøre det vanskelig både å investere tilstrekkelig i forskning og utvikling på politimetoder og å gjennomføre eventuelle nye tilnæringer. I Figur 4.2 illustrerer vi virkningen av å forbedre produktiviteten på et kriminalområde.

Figur 4.2 Forbedret produktivitet på et område



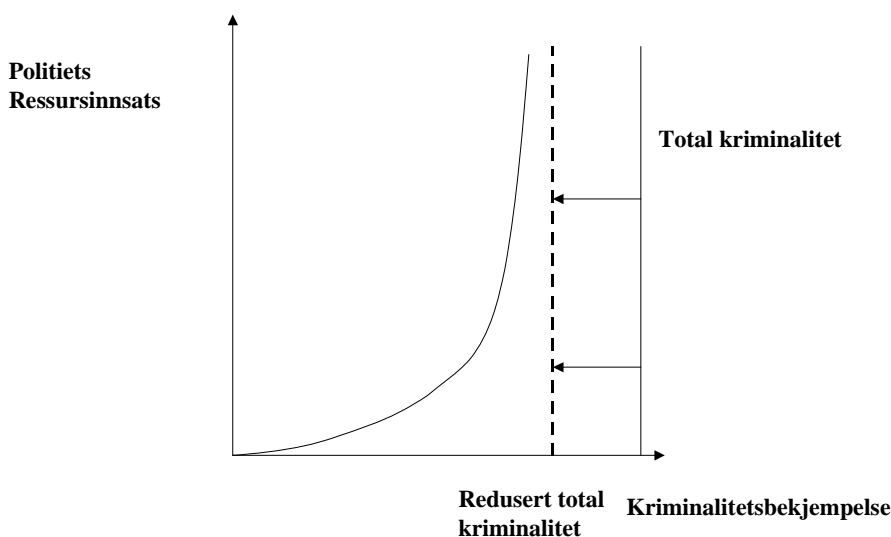
Kilde: ECON

I Figur 4.2 illustreres et mer effektivt politi ved et positivt skift i politiets produktivitetskurve. Med samme ressursinnsats kan man bekjempe mer kriminalitet. Nå vil det i mange tilfeller kreve ressurser å endre produktiviteten, men sammenhengen er ikke gitt.

Når det gjelder forebyggig og påvirkning av kriminell atferd er dette kompliserte sammenhenger som i stor grad også avhenger av andre enn politiet (foreldre, skolevesenet og så videre). Politiets påvirkningsmulighet er imidlertid ikke ubetydelig og etaten gjør en viktig innsats på området. Vi skal drøfte dette nærmere i avsnittet om problemorientert politiarbeid i avsnitt 4.1.3 nedenfor.

Figur 4.3 viser effekten av forbedret forebygging på et kriminalområde.

Figur 4.3 Effekt av forbedret forebygging



Kilde: ECON

Figur 4.3 illustrerer at dersom man klarer å redusere omfanget av kriminalitet, vil politiet oppnå bedre resultater med gitt ressursinnsats.

4.1.3 Erfaring fra bruk av nye politimetoder

Resultater både nasjonalt og internasjonalt har vist at man ved hjelp av nye politimetoder, særlig såkalt POP (problemorientert politiarbeid) har oppnådd oppsiktsvekkende resultater. Kort fortalt innebærer POP at man først tar sikte på å forstå årsaken til kriminalitetsproblemer.²⁰ Gjennom kunnskap om hvorfor problemer oppstår, kan man utforme målrettede tiltak for å løse årsaken.

Kort beskrivelse av problemorientert politiarbeid

Det er vanlig å bruke systematiske fremgangsmåter når man jobber etter POP-metoden. En kjent fremgangsmåte er den såkalte SARA-modellen (Scanning, Analysis, Response, Assessment). Dette er en trinnvis analyse med fire steg. Denne modellen oppsummerer de sentrale delene av POP-metoden og vi skal nedenfor gi en kort beskrivelse av de ulike trinnene.

Steg 1 – Kartlegging (scanning)

Første steg er å identifisere problemer for politiet og publikum. Videre må man vurdere om de ulike problemene er store nok til at det skal prioriteres.

Steg 2 – Analyse

Steg to omfatter en grundig analyse av problemene man ønsker å løse. En god analyse krever at det finnes relevant data som kan belyse problemet. Sentrale spørsmål vil være - hvor oppstår problemet, når skjer det og hvem er involvert?

²⁰ Fremstillingen av POP-metoden tar utgangspunkt i Center for problem-oriented policing: What is problem oriented policing? - <http://www.popcenter.org/>.

For at politiet skal ha tilgang til relevant data, må informasjon om hendelser samles på hensiktsmessig måte. For at data skal gi fornuftig informasjon må man i tillegg ha nødvendig analyseverktøy.

Målet for analysen er å forstå hvorfor problemene oppstår. Analysen bør derfor ta sikte på å teste ut ulike forklaringer.

Steg 3 - Tiltak (response)

Når man har opparbeidet kunnskap om hvorfor et konkret problemet skjer, er neste steg å utforme målrettede tiltak for å løse utfordringen. I og med at problemet som skal løses i mange tilfeller er komplisert, vil utforming av effektive tiltak være en stor utfordring. Det finnes imidlertid mye empiri på POP-arbeid, slik at sannsynligheten er relativt stor for at andre politidistrikt, enten innenlands eller utenlands, har erfaring med å løse liknende problem.²¹ Hvis andre distrikt har hatt vellykket erfaring med konkrete tiltak, bør i første omgang liknende planer vurderes.

For å lykkes med tiltakene, er det ifølge modellen viktig å ha gode handlingsplaner som følges opp aktivt.

Steg 4 – Evaluering (Assesement)

Etter man har gjennomført målrettede tiltak er det viktig å foreta en grundig evaluering av arbeidet som er gjort for å løse det identifiserte problemet. I en slik gjennomgang bør man blant annet forsøke å måle effekten av tiltakene som er gjennomført.

Problemorientert politiarbeid krever satsning, kunnskap og ressurser

Problemorientert politiarbeid er anerkjent som en effektiv metode for kriminalitetsbekjempelse og er styrende for politiarbeidet mange steder i landet. Det fremgår for eksempel i Oslo politidistrikts historie at man fra 2002 innførte arbeidsfilosofien rundt problemorientert politiarbeid (POP) ved samtlige stasjoner.²² Asker og Bærum politidistrikt implementerte ifølge pressemelding 3. juni 2005 en ny arbeidsmetode for bekjempelse av kriminaliteten i løpet av 2004. Problemorientert politiarbeid har blitt benyttet på begge politistasjonene i distriktet og handler om å sette tradisjonelt politiarbeid i system ved aktiv bruk av problemanalyse.²³

Det er neppe tilfeldig at akkurat Oslo og Asker og Bærum politidistrikt har vært langt fremme når det gjelder å innføre POP-arbeid. Oslo er det klart største distriktet i landet og mottar de største overføringene, mens Asker og Bærum er blant de fem største distriktene. Systematisk jobbing etter noenlunde lik tilnær-

²¹ På hjemmesidene til Center for Problem-Oriented Policing, <http://www.popcenter.org/>, er det for eksempel gjengitt en rekke tiltak rettet mot problem politiet rundt om kring i verden har forsøkt å løse.

²² Er beskrevet på <http://www.politi.no>

²³ Se <http://www.politi.no>

ming som SARA-modellen er ressurskrevende og stiller krav til kompetanse og utstyr som ikke er vanlig i det tradisjonelle politifaget.

For det første stiller denne arbeidsformen krav til systematisk rapportering av data knyttet til hendelser. Hvis dette skal gjennomføres på en god måte, må det være rutiner for rapportering og oppbevaring av informasjon. I og med at data skal kunne brukes til å lete etter bakenforliggende sammenhenger, må det finnes verktøy for å gjennomføre analyser. Bruk av denne type verktøy krever igjen som regel statistikkunnskap.

For det andre krever utformingen av tiltak kunnskap om erfaringer fra andre politidistrikt, både nasjonalt og internasjonalt. Å tilegne seg kunnskap om erfaringer fra andre steder kan være tidkrevende og fordrer at man prioriterer slikt arbeid. Tilsvarende vil det være tidkrevende, og i enkelte tilfeller kreve spesialkompetanse, å vurdere mulige virkninger av alternative tiltak som man tror kan løse et identifisert problem.

Sist, men ikke minst, krever problemorientert politiarbeid en holdningsendring i politietaten samlet, i og med at fokus er flyttet i forhold til tradisjonell politiarbeid hvor etterforskning av kriminalitet var det sentrale.

Selv om problemorientert politiarbeid er anerkjent i etaten og en del distrikt jobber aktivt etter denne filosofien, er det langt fra sikkert at alle distriktene i landet har implementert metoden. Etter det vi kjenner til er det ikke gjennomført undersøkelser som viser hvor stor påvirkning kunnskap om POP har for det daglige arbeidet i ulike distrikt. Vi mener en slik undersøkelse vil gi verdifull informasjon. Politietaten vil få økt kunnskap om hvilke metoder som dominerer politiarbeidet i ulike distrikter. Men denne type informasjon vil man kunne gjøre en vurdering av hvorvidt politiets produktivitet var mest mulig effektiv eller om ineffektivt arbeid er en kostnadsdriver for etaten.

4.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av politiets innsats

Kriminalitet er en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad.

- For det første er det ikke ubetydelig kostnader knyttet til kriminalitetsbekjempelse i form av utgiftene til politi og påtalemyndighet.²⁴
- For det andre påfører kriminalitet ofte skader, enten på personer eller gjenstander. Skadene som skjer kan generere kostnader i form av tapt verdiskaping og ødeleggelse av verdier. Eksempel er reparasjoner, tapt verdiskaping fra arbeidskraft og redusert livskvalitet for eventuelle skadelidende.
- For det tredje kan kriminaliteten føre til kostnader for lovbrøyer og vedkommendes omgivelser, blant annet i form av tapt arbeidsinnsats ved fengsel og redusert livskvalitet.

²⁴ Samfunns økonomiske kostnader av kriminalitet er blant annet diskutert i Jørgensen (2005): "Kostnader ved kriminalitet", Morgenbladet 20. mai 2005.

Redusert kriminalitet gir tilsvarende samfunnsøkonomiske gevinster. Dette er det viktig å være oppmerksom på når ressursbruken i politietaten analyseres. En krone i økte bevilgninger kan generere flere kroner i samfunnsøkonomiske gevinster, dersom innsatsen anvendes på en god måte.²⁵ For å komplettere diskusjonen knyttet til politiets ressursbruk, bør gevinstene av etatens arbeid i større grad fremheves.²⁶

Det vil være svært vanskelig å lage et fullstendig samfunnsregnskap med presise anslag på gevinster knyttet til bekjempelse av ulik kriminalitet. Justisdepartementet avsluttet nylig en utredning med fokus på kriminalitetens samfunnsmessige kostnader.²⁷ I rapporten gir departementet uttrykk for at "*noe tallregnskap for beregning av kostnader både er uhensiktsmessig og metodologisk betenkelig som fremgangsmåte*". Vi deler departementets vurdering av disse sammenhengenes kompleksitet. Vi vil likevel ved hjelp av et konkret eksempel vise at politiets ressursinnsats på enkelte områder ikke bare er kostnadsdrivende, men også inntektsskapende, fordi kostnaden ved kriminalitet kan reduseres.

Eksempel: Etterforskningen av NOKAS-ranet

I april 2004 ble Norsk Kontantservice AS i Stavanger (NOKAS) ranet for et stort pengebeløp. Ranet utløste en storstilt politietterforskning, og på det meste deltok 170 tjenestemenn og kvinner.²⁸

De første pågripelsene skjedde få dager etter hendelsen, i slutten av april 2004. Deretter pågrep politiet antatte gjerningspersoner jevnlig gjennom hele året. Per februar 2005 var 18 personer siktet i saken.

Etterforskningskostnadene har vært gjengitt i media og har for lengt oversteget tresifrede millionbeløp. Ressursene som er lagt ned på å etterforske denne saken kan imidlertid ha generert ikke ubetydelige gevinster utover en eventuell oppklaring av den aktuelle saken.

Etterforskningen av saken har gitt et sterkt press på ransmiljøer i Norge. Personer i tilknytning til slike miljøer har vært under oppsikt og mange har vært arrestert og siktet for medvirkning. STRASAK-tallene for 2004 viser en markant reduksjon i antallet ran av verditransport og postkontor i perioden fra 2003 til 2004. I 2003 ble 13 postkontor ranet, mens kun 4 ran skjedde i 2004. Tilsvarende tall for ran av verditransport viser en nedgang fra 10 til 3.

Det er mye som kan forklare nedgangen i denne type ran. Det er likevel nærliggende å tro at politiets trykk på norske ransmiljø siden april 2004 kan ha bidratt til å hindre ran av denne typen i denne perioden. Hvis vi antar at etterforskning av

²⁵ For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det ved samfunnsøkonomiske analyser av offentlige ressursbruk også skal tas hensyn til kostnader ved skatteinnkreving (økonomiske vridningseffekter). For at økt ressursbruk skal rettferdiggjøres kreves i prinsippet gevinster lik eller større enn (ressursinnsats + tap ved økt skattlegging).

²⁶ Vi ser her for enkelhets skyld bort fra langsiktige virkning av politiets innsats.

²⁷ Justis- og politidepartementet (2005): "Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader".

²⁸ Ifølge Nye Kripos årsmelding 2004.

NOKAS-ranet hindret til sammen 10 ran av postkontor og verditransport, har dette gitt gevinster for samfunnet.

Denne type forbrytelser er ressurskrevende å etterforske, selv i de tilfellene det er enkelt å avsløre gjerningsmennene. Politiets ressursinnsats knyttet til utrykning, etterforskning, fengsling, fangetransport, tiltalte og så videre vil normalt utgjøre flere millioner kroner selv i de ”enkleste ranstilfellene”. Reduksjon av 10 ran av postkontor og verditransport sparer derfor politiet for ressursbruk på flere titalls millioner kroner. Dette er ressurser som i stedet kan anvendes til annen kriminalitetsbekjempelse.

I tillegg til gevinster knyttet til redusert ressursbruk for politiet, vil en forhindring av 10 ran av postkontor og verditransport gi samfunnsøkonomiske gevinster som følge av at ansatte ved postkontoret eller i selskapet som er ansvarlig for verditransporten ikke påføres psykiske og fysiske skader. Å bli utsatt for ran kan for enkelte fortone seg som svært traumatisk og vil kunne utløse sykefravær i lengre perioder. Kostnaden ved sykefravær tilsvarer verdien av den tapte arbeidsinnsatsen. Dersom ett årsverk går tapt i sykefravær på grunn av et ran, vil dette gi samfunnsøkonomiske kostnader på flere hundre tusen kroner, avhengig av lønnen til de sykemeldte. Det er vanskelig å anslå hvor mange årsverk som kan gå tapt som følge av 10 ran av postkontor og verditransport, men selv et beskjedent anslag gir kostnader på flere millioner kroner.

Hvis gjerningsmennene blir tatt og ranerne må sone fengselsstraff, vil disse personenes alternative verdiskapning gi et ytterligere samfunnsøkonomisk tap. Denne kostnaden kan illustreres ved hjelp av et eksempel. Anta at to personer fengsles i to år for hvert ran av postkontor eller verditransport som begås, og at disse personene alternativt ville hatt 300.000 kroner i årlig lønn. Det samfunnsøkonomiske tapet av tapt arbeidsinnsats for gjerningsmennene vil i så fall utgjøre 1,2 millioner kroner per ran. 10 unngåtte ran vil gi en gevinst på 12 millioner kroner.

Summeres de potensielle samfunnsøkonomiske gevinstene av etterforskningen av NOKAS-ranet, kan regnskapet vise at arbeidet har påført samfunnet langt mindre direkte kostnader enn det man kan få inntrykk av når politiets ressursinnsats i denne saken gjengis i media. Det kan også tenkes at innsatsen samlet har gitt direkte gevinster.

5 Videre analysebehov

Vi har i dette notatet beskrevet flere elementer som påvirker kostnadene i politiet. Basert på analyser av regnskapsdata og dialog med noen distrikter og særorganer, har vi fremhevet faktorer som er vesentlige når det gjelder kostnadsveksten i etaten. Det er viktig for å forstå hvilke frihetsgrader politiet har i sin virksomhet.

Hvordan de tilgjengelige ressursene benyttes, har i mindre grad vært gjenstand for analyse i dette arbeidet. Suksess i kriminalitetsbekjempelsen vil være avhengig av at politiet klarer å utarbeide vellykkete strategier på de forskjellige kriminalitetsområdene og at etaten evner å gjennomføre disse. Samtidig er politivirksomhet preget av små og store hendelser som slår inn i virksomheten. Hvordan ressursene

prioriteres slik at en klarer å holde søkelyset mot det strategiske nivået og samtidig håndtere hendelsene, er et nøkkelspørsmål.

Den strukturen som er etablert gjennom politireformen, har skapt en god mulighet for å høste erfaringer fra ulike distrikter. Det gjelder både ledelse, økonomistyring og hvordan ressursene prioriteres i forhold til de oppgavene som skal løses. Mye erfaringsutveksling skjer i dag, men det ligger antagelig et potensial i ytterligere systematisering og styrking av disse prosessene.

Referanseliste:

- Asker og Bærum politidistrikt (2005): *Pressemelding 3. juni 2005.*
- Dervå (2003): "Redusert kriminalitet – et bedre samfunn," foredrag holdt på Politihøgskolen februar 2003.
- Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til utvalgte politidistrikt 2003.
- Fürst & Høverstad (2002): *Ressursfordeling mellom politidistriktene.*
- Justis- og politidepartementet (2005): *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader.*
- Jørgensen (2005): "Kostnader ved kriminalitet", *Morgenbladet*, 20. mai 2005.
- Intervjuer med ressurspersoner i Politidirektoratet samt utvalgte politidistrikter og særorganer.
- Moderniseringsdepartementet (2005): *Mer effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning, levert av interdepartemental arbeidsgruppe mars 2005.*
- NOU 2005:7 *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2005.*
- Nye KRIPOS (2004): *Narkotikastatistikk 2004.*
- Nye KRIPOS (2004): *Årsmelding 2004.*
- Ot.pr.nr 71 (2001-2002): *Om lov om endring i lov 18. Juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (prikkbelastning av førerkort).*
- Politidirektoratet (2002): *Handlingsplan for bekjempelse av narkotika (2002).*
- Politidirektoratet (2001-2004): *Regnskap for politietaten 2001-2004.*
- Politidirektoratet (2001): *Rundskriv 01/021.*
- Politidirektoratet (2002): *Rundskriv 02/018.*
- Politidirektoratet (2003): *Årsrapport til Justis- og politidepartementet 2003.*
- Politiets utlendingsenhet (2004): *Årsrapport 2004.*
- Regjeringens handlingsplan om vold mot kvinner (1999).
- Regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer (2002).
- Statistisk sentralbyrå: *Kriminalitetsstatistikk.*
- Statistisk sentralbyrå: *Levekårsundersøkelser.*
- St.meld.nr.3 om Statsregnskapet for årene 1978-2003

St.prp.nr 1 for Justis- og politidepartementet for årene 1980-2004

STRASAK 2000-2004.

Tildelingsbrevet fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet for 2002,
2003 og 2005.

www.politi.no

www.popcenter.org

Vedlegg

Vedlagt følger bakgrunnsinformasjon som er utarbeidet for Politidirektoratet i sammenheng med oppdraget som er dokumentert i dette notatet.

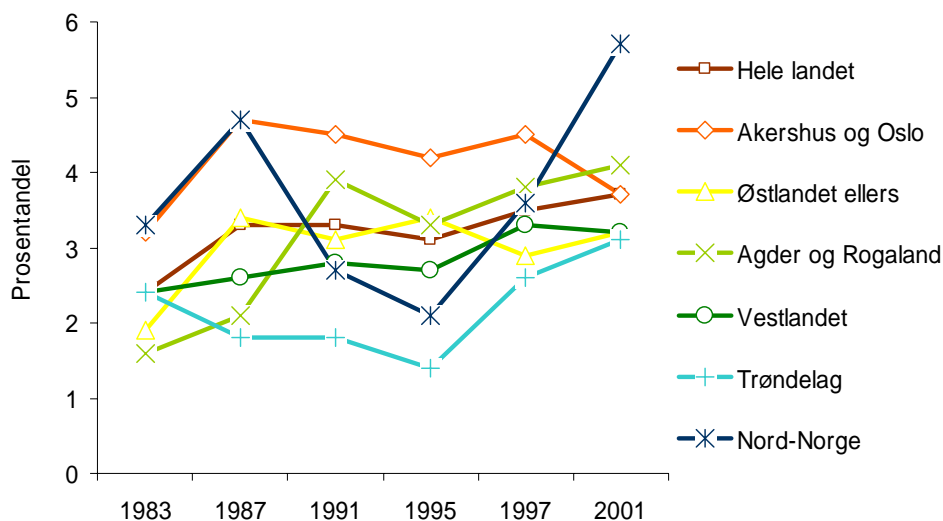
VEDLEGG 1: Forhold som belyser resultater av politiets arbeid

Her dokumenterer vi overordnede utviklingstrekk i politiets arbeid. Vi vil primært benytte to hovedkilder av data for å belyse dette; 1) tilgjengelig statistikk over antall anmeldelser, saksbehandlingstid og andre sentrale forhold²⁹ samt 2) resultater fra den nyeste gjennomførte brukerundersøkelsen om oppfatninger av politiets innsats/rolle. I den grad det er mulig vil vi forsøke å knytte utviklingstrekkene til vurderinger av behovet for polititjenester.

Opplevd kriminalitet

I forbindelse med levekårsundersøkelser som Statistisk Sentralbyrå gjennomfører med jevne mellomrom, samles det inn statistikk over hvor mange som har vært utsatt for forskjellig type kriminalitet. Statistikken omfatter tidsseriedata for kriminalområdene vold, tyveri og skadeverk i perioden 1983 til 2001 fordelt på forskjellige landsdeler. I figuren har vi vist utviklingen i andelen av befolkningen som har vært utsatt for trussel av vold fra 1983 til 2001 fordelt på landsdeler.

Figur VI.1 Andel av befolkningen som har vært utsatt for trussel om vold



Kilde: SSB

Figuren viser trendene når det gjelder voldstrusler i perioden 1983 til 2001. For hele landet steg andelen som har vært utsatt for vold siste år fra 2,4 til 3,7 prosent, altså en økning på ca 50 prosent. For enkelte landsdeler har økningen vært høyere. I Nord-Norge har andelen økt fra 3,3 prosent til 5,7 prosent.

²⁹ Basert på politiets straffesakssystem, STRASAK. Kilden er publikasjonen "Kommenterte STRASAK-tall 2004", Politidirektoratet januar 2005. Tallene for 2004 er foreløpige.

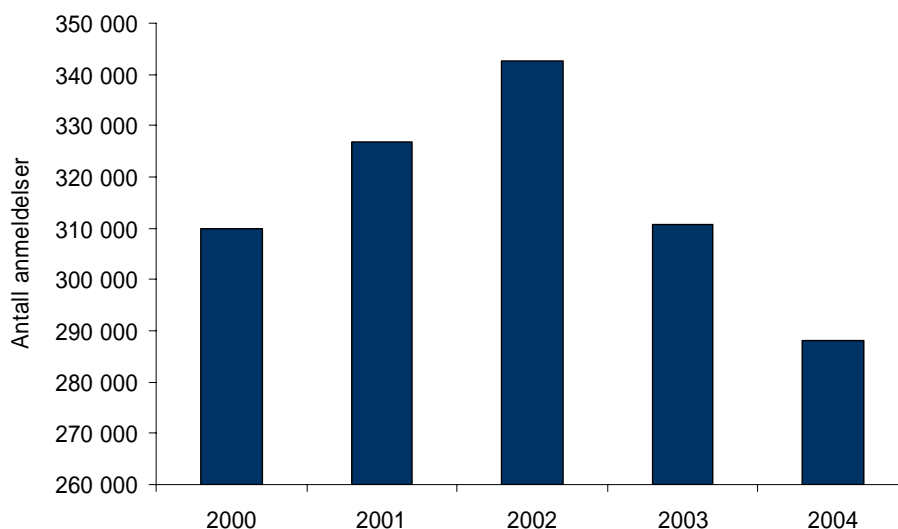
Denne og lignende oversikter over kriminalstatistikk i levekårsundersøkelsene kan anvendes til å si noe om utviklingen i behovet for polititjenester.

Anmeldelser

Antall anmeldelser kan bidra til å belyse behovet for polititjenester samlet sett samt gi en indikasjon på behovet for prioriteringer mellom ulike politioppgaver. Utviklingen i samlet antall anmeldte saker er vist i Figur VI.2.

Som bakgrunn for å forstå utviklingen knyttet til anmeldelser, er det viktig å ha med seg at det er variasjoner mellom de ulike kriminalitetsområdene. Innenfor områdene narkotika og trafikk er anmeldelsene helt dominert av at politiet selv anmelder straffbare forhold. Innenfor de øvrige områdene er anmeldelsene oftest generert av at noen har vært utsatt for vold, tyveri, osv. Politiets egne prioriteringer vil derfor sterkt påvirke anmeldelser innenfor trafikk og narkotika. For eksempel vil en vridning bort fra å satse på å gjøre småbeslag av narkotika over på å ta bakmenn, redusere antall anmeldelser.

Figur VI.2 *Antall anmeldelser 1999-2004*



Kilde: STRASAK, POD

Som vi ser av figuren steg antallet anmeldelser med om lag 5 prosent årlig fra begynnelsen av 2000-tallet og fram til 2002. Fra 2002 til 2003 var det imidlertid en reduksjon i antallet anmeldelse på nesten 10 prosent i forhold til året før, og fra 2003 til 2004 sank antallet anmeldte saker med ytterligere rundt 7 prosent. I 2004 var antallet anmeldelser lavere enn på begynnelsen av 2000-tallet.

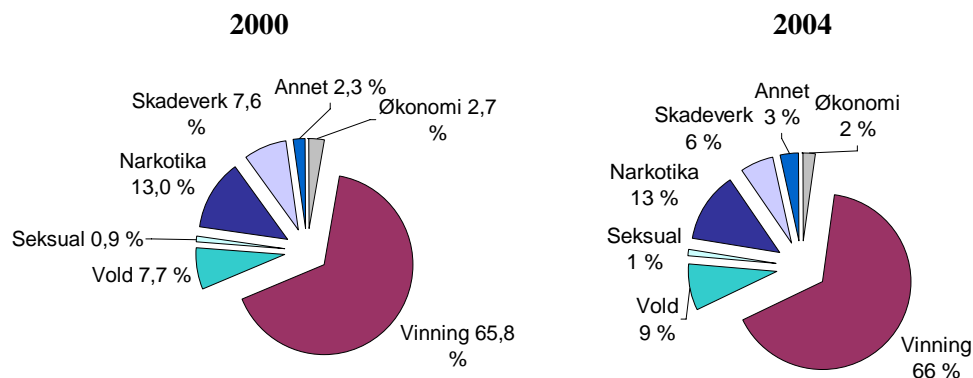
Fra 2002 til 2003 var det en reduksjon i antallet anmeldte saker for alle hovedkategoriene av kriminalitetstyper, med unntak av økonomisk kriminalitet, som steg med hele 83 prosent. Reduksjonen var sterkest innenfor narkotika-kriminalitet, i underkant av 25 prosent. Økningen i antallet anmeldte saker innenfor økonomisk kriminalitet forklares med en spesiell sak i Oslo som alene genererte rundt 8.000 anmeldelser. Dersom vi ser bort fra denne saken viser utviklingen også en nedgang i antallet anmeldelser innenfor denne kriminalitetstypen.

Fra 2003 til 2004 var det også en nedgang i de fleste typer kriminalitets-
anmeldelser, med unntak anmeldelser om vold og seksualforbrytelser, som begge
hadde en liten økning.

I utgangspunktet kan det være vanskelig å forklare endringer i antallet anmeldelse
i forhold til politiets ressursinnsats på generell basis. Økt forebygging og
tilstedeværelse kan for eksempel bidra til mindre kriminalitet og mindre
anmeldelser. Økt innsats fra politiets side kan imidlertid også føre til økt antall
anmeldelser, for eksempel innenfor narkotika og trafikk, hvor anmeldelser
primært genereres av politiet.

Figur V1.3 viser sammensetningen av anmeldelser i 2000 og i 2004. På et
overordnet nivå er det små variasjoner i fordelingen av anmeldelser mellom de
forskjellige kriminalitetstypene. Vi ser at vold og vinning har økt noe, mens
skadeverk og økonomisk kriminalitet har gått noe tilbake de siste fem årene.

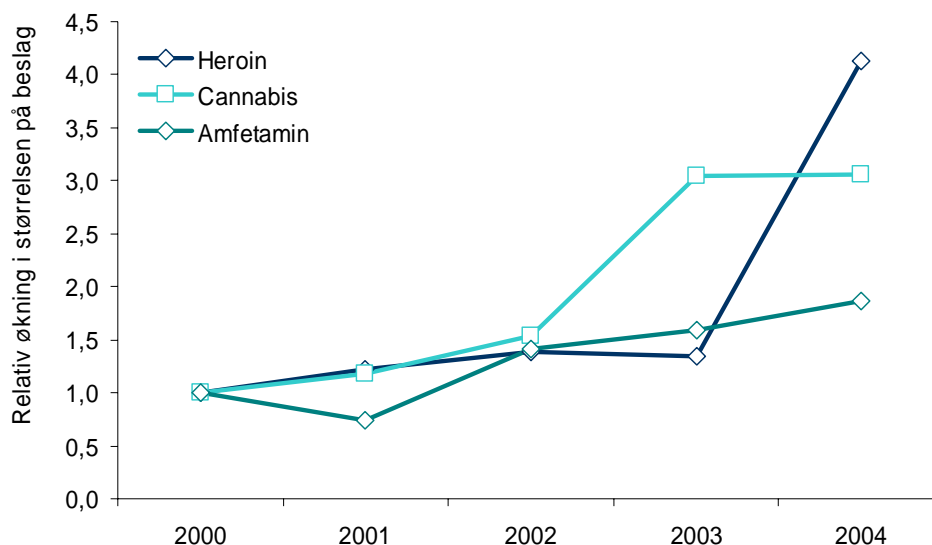
Figur VI.3 Sammensetning av anmeldelser 2000 og 2004



Kilde: STRASAK, POD

I tillegg til vridninger i andelen av anmeldelser mellom kriminalitetstypene, kan
det også skje vridninger innenfor gruppene som kan ha betydning for
prioriteringen. For eksempel er det skjedd endringer i beslagene i narkotikasaker
som kan illustrere dette. Statistikk fra Kripas om beslag av ulike narkotiske stoffer
viser en generell trend hvor det gjøres færre, men større beslag. Nedenfor skal vi
vise denne utviklingen for noen sentrale stoffer; heroin, cannabis og amfetamin.

Figur VI.4 Utviklingen i størrelsen på gjennomsnittsbeslag



Kilde: Nye Kripos Narkotikastatistikk 2004

Figuren viser utviklingen i størrelsen på gjennomsnittsbeslaget i perioden 2000 til 2004. I 2000 var gjennomsnittsbeslaget for heroin ca 22 gram, mens det i 2004 var ca 92 gram per beslag, altså en drøy firedobling. For amfetamin var gjennomsnittsbeslaget ca 30 gram i 2000 og rundt 55 gram i 2004, altså nær en dobling. Gjennomsnittlig cannabisbeslag hadde også en betydelig økning i denne perioden. I 2000 var beslagene i snitt 72 gram mens de i 2004 var drøye 220 gram, altså mer enn en tredobling.

Økningen i gjennomsnittlig beslag kan altså tyde på at politiet har brukt økte ressurser på narkotikaetterforskning i perioden 2001 til 2004, selv om antall anmeldelser er uendret.

Saksbehandlingstid

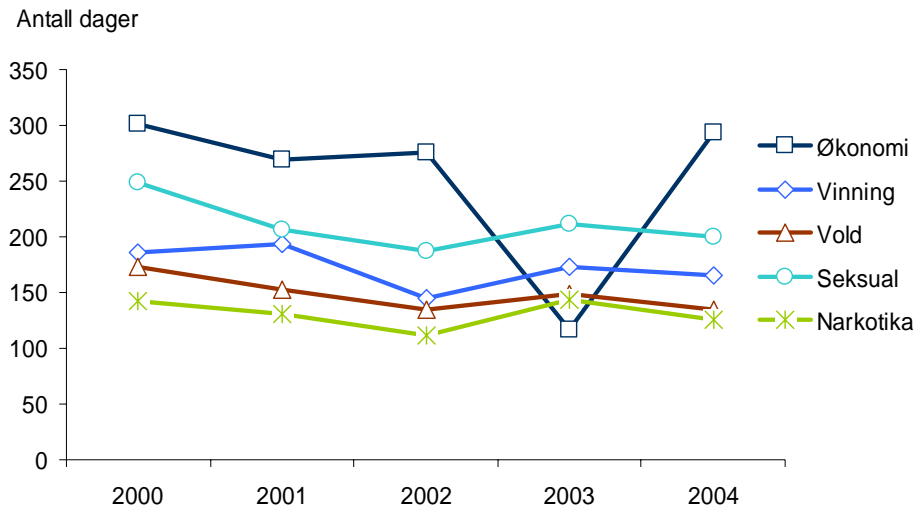
Saksbehandlingstiden sier noe om hvor lang tid politiet bruker på å behandle de sakene som blir anmeldt, enten ved at det tas ut påtale eller ved at saken henlegges.

I figuren nedenfor har vi illustrert utviklingen i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker³⁰ for de ulike typene av kriminalitet fra 2000 til 2004. Generelt har det en vært en nedgang i saksbehandlingstiden perioden sett under ett. Imidlertid ble nedgangen fra 2000 til 2002 avløst av en oppgang i saksbehandlingstid i 2003. Vi har med unntak av økonomisaker likevel sett en ny nedgang fra 2003 til 2004.³¹

³⁰ Sakene som har fått en positiv påtaleavgjørelse (forelegg, siktelsestilståelse, tiltale, påtaleunntakelse, konfliktråd eller sendt annet politidistrikt for overtakelse) eller er avgjort med en henleggelseskode som teller som oppklart.

³¹ 2003 er et spesielt år for økonomisakene på grunn av de tidligere omtalte bedragerisakene i Oslo politidistrikt.

Figur VI.5 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker



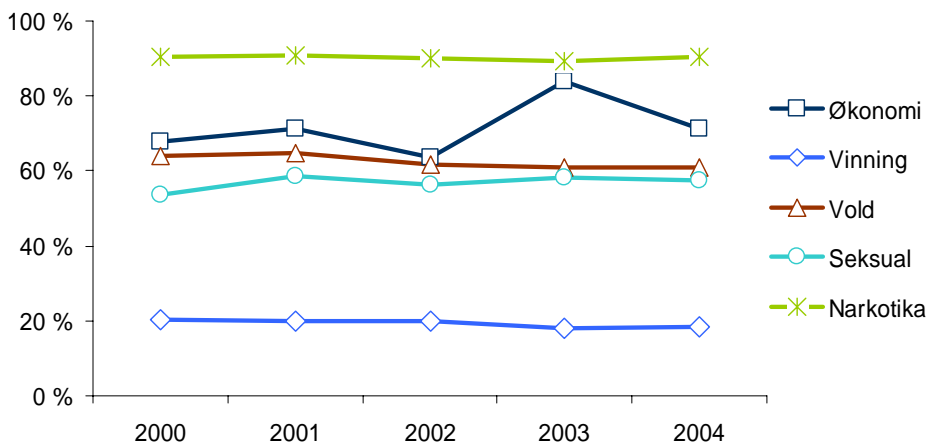
Kilde: STRASAK, POD

Ulike forhold påvirker saksbehandlingstiden. Mer effektive arbeidsmetoder eller mer ressurser i betydningen flere politifolk, vil for eksempel gi kortere saksbehandlingstider. På samme måte vil raskere henleggelse gi kortere saksbehandlingstid. Mer krevende saker kan gi lengre saksbehandlingstider. Hva som til syvende og sist bestemmer den endelige saksbehandlingstiden krever dermed grundigere analyse.

Oppklaringsprosent

Oppklaringsprosenten angir det prosentvise forholdet mellom antall saker som er avgjort med en kode som teller som oppklart, og summen av alle avgjorte saker (oppklarte eller ikke oppklarte). Tidspunktet for påtaleavgjørelse legges til grunn, og oppklaringsprosenten er dermed ikke knyttet til antallet anmeldte saker. I figuren under har vi illustrert utviklingen i oppklaringsprosent for ulike typer av anmeldte kriminalitetstyper.

Figur VI.6 Gjennomsnittlig oppklaringsprosent



Kilde: STRASAK, POD

Oppklaringsprosenten for de forskjellige kriminalitetstyper har i hovedsak vært relativt stabile eller gått svakt ned i 2004 i forhold til 2003 og de nærmest foregående årene. Den voldssomme oppgangen i oppklaringsprosent for økonomisaker i 2003 forklares alene med de tidligere omtalte bedragerisakene i Oslo dette året. Vi ser at oppklaringsprosenten er høyest for narkotikakriminalitet, og lavest for vinningskriminalitet. Dette kan forklares med at narkotikasakene anmeldes av politiet selv når man mener å ha en god nok sak, mens vi innenfor vinningskriminaliteten har et stort antall sykkeltverier, lommetyverier osv.

Restanser

Restanser sier noe om antallet saker som til en hver tid er anmeldt, men ikke påtaleavgjorte.

Tabell V1.1 *Utvikling i antallet anmeldelser og påtaleavgjorte saker*

	2000	2001	2002	2003	2004
Påtaleavgjorte forbrytelser	371 917	364 265	341 451	336 851	313 266
Anmeldte saker	309 845	326 786	342 566	310859	288 087

Kilde: STRASAK, POD

Antall påtaleavgjorte saker har gått ned i perioden. Nedgangen i påtaleavgjørelser de siste årene kan ses i sammenheng med nedgangen i antallet anmeldelser. Mens det i 2004 ble anmeldt 288 087 saker, ble det påtaleavgjort 313 266. Dette innebærer at volumet (saker under behandling) av forbrytelsessaker minsker, noe som igjen bidrar til å redusere restansenivået (saker som er eldre enn tre måneder karakteriseres gjerne som restanser).

Resultater fra brukerundersøkelser knyttet til politiets innsats

Første halvår 2004 gjennomførte Statskonsult en brukerundersøkelse for politiet. Nedenfor har vi gjengitt sammendraget fra dette materialet, og supplert med tabeller.

Et flertall er godt eller svært godt fornøyd med politiets håndtering av hverdagskriminalitet. Respondentene er enda mer fornøyd med politiets håndtering av mer alvorlig kriminalitet.

Tabell V1.2 *Brukerundersøkelse. Svarfordeling på spørsmål om politiets håndtering av kriminalitet*

	Spørsmål 1) Håndtering av hverdagskriminalitet	Spørsmål 2) Håndtering av alvorlig kriminalitet
ANTALL INTERVJU	1000	1000
Svært godt	6 %	14 %
Godt	54 %	63 %
Dårlig	25 %	13 %
Svært dårlig	8 %	1 %
Vet ikke	7 %	9 %
SUM PROSENT	100 %	100 %

Kilde: Statskonsult

Et klart flertall tror politiets håndtering av kriminalitet er omtrent som for 2 år siden. 19 prosent tror det er blitt verre, mens 18 prosent tror det er blitt bedre.

Tabell VI.3 Brukerundersøkelse. Svarfordeling på spørsmål om lokal håndtering av kriminalitet

Spørsmål 3) Har du inntrykk av at ditt lokale politidistrikts håndtering av kriminalitet har blitt bedre eller verre de siste 2 årene, eller er det omtrent som før?	TOTAL
ANTALL INTERVJU	1000
Bedre	18 %
Omtrent som før	57 %
Verre	19 %
Vet ikke	6 %
SUM PROSENT	100 %

Kilde: Statskonsult

Et klart flertall tror at det har blitt mer kriminalitet de siste 2 årene. 32 prosent tror det er omtrent som før.

Tabell VI.4 Brukerundersøkelse. Svarfordeling på spørsmål om kriminalitetsutvikling

Spørsmål 4) Har du inntrykk av at det har blitt mer eller mindre kriminalitet de siste 2 årene, eller er det omtrent som før?	TOTAL
ANTALL INTERVJU	1000
Mer	62 %
Omtrent som før	32 %
Mindre	4 %
Vet ikke / ikke svar	2 %
SUM PROSENT	100 %

Kilde: Statskonsult

De fleste tror økte ressurser er en viktig faktor for at politiet skal bli bedre til å håndtere kriminalitet. Andre faktorer som mange respondenter mener er viktige er bedre prioritering, økt kompetanse og økt effektivitet.

Tabell V1.5 Brukerundersøkelse. Spørsmål om faktorer for forbedring av kriminalitetsforbedring

Spørsmål 5) Hvilke av følgende faktorer tror du er viktige for at ditt lokale politidistrikt skal bli bedre til å håndtere kriminalitet?	TOTAL
ANTALL INTERVJU	1000
Økte ressurser	74 %
Bedre prioritering	41 %
Økt kompetanse	35 %
Økt effektivitet	31 %
Bedre utdanning	25 %
Ingen av disse	1 %
Vet ikke	2 %
SUM PROSENT	209 %

Kilde: Statskonsult

Respondentene mener det å drive forebyggende arbeid blant barn og unge i lokalmiljøet bør prioriteres mest. Deretter kommer det å være synlige/patroljere og være raskt tilstede ved ulykker/alvorlig kriminalitet. Nesten like mange vil prioritere etterforskning av alvorlig kriminalitet, mens det er relativt få som mener etterforskning av hverdagskriminalitet bør prioriteres.

Tabell V1.6 Brukerundersøkelse. Spørsmål om politiets prioritering av oppgaver

Spørsmål 6) Hvilke av følgende oppgaver mener du politiet bør prioritere?	TOTAL
ANTALL INTERVJU	1000
Drive forebyggende arbeid blant barn og unge i lokalmiljøet	63 %
Være synlige/patroljere	59 %
Være raskt på åstedet ved ulykker/alvorlig kriminalitet	49 %
Etterforske alvorlig kriminalitet	45 %
Være tilgjengelige når du har behov	32 %
Etterforske hverdagskriminalitet	22 %
Foreta trafikkontroller	12 %
Utstede pass/tillatelser/attester	2 %
Vet ikke / ikke svar	2 %
SUM PROSENT	286 %

Kilde: Statskonsult

36 prosent av respondentene har ikke vært i kontakt med politiet. Flest har vært i kontakt med politiet i forbindelse med trafikkontroller og utstedelse av pass. 14 prosent har vært i kontakt med politiet i forbindelse med foredrag/besøk i skoler, foreninger og arrangementer.

Tabell V1.7 Brukerundersøkelse. Spørsmål om kontakt med politiet

Spørsmål 7) Har du i løpet av de 2 siste årene hatt kontakt med det lokale politiet på noen av følgende måter?	TOTAL
ANTALL INTERVJU	1000
Trafikkontroller	23 %
Utstedelse av pass	22 %
Foredrag/besøk i skoler, foreninger, arrangementer	14 %
Levert anmeldelse	10 %
Meldt fra om mistenkelige forhold	9 %
Ting som er mistet/funnet	8 %
Innhenting av tillatelse	7 %
Vitne	4 %
Etterforskning av straffesak - som fornærmet	3 %
Innblandet i ulykke	3 %
På annen måte	11 %
Ingen av disse	36 %
SUM PROSENT	150 %

Kilde: Statskonsult

Et flertall av de som ikke har vært i kontakt med politiet tror det er blitt verre enn før (40 prosent mot 29 prosent som tror det har blitt bedre). Av de som har vært i kontakt med politiet avhenger synet på om det er blitt bedre eller verre av hvilken type kontakt det er snakk om. De som har hatt kontakt med politiet i forbindelse med foredrag/besøk mener det er blitt bedre, mens det er motsatt for de som har hatt kontakt med politiet i forbindelse med trafikkontroll.

Respondentene fra Nord-Norge er minst fornøyd med håndteringen av både hverdagskriminalitet og mer alvorlig kriminalitet.

Respondentene fra "landsbygda" er mest fornøyd med politiets håndtering av hverdagskriminalitet, men minst fornøyd med håndteringen av alvorlig kriminalitet.

Det er kun marginale forskjeller mellom aldersgrupper og synet på politiets håndtering av kriminalitet, både hverdagskriminalitet og mer alvorlig kriminalitet. Forskjellene er også svært små mellom kvinner og menn.

VEDLEGG 2: Prioriteringer i politiarbeidet

Stortinget legger løpende føringer for politiets arbeid primært gjennom behandlingen av de årlige statsbudsjettene. Justisdepartementet utarbeider på bakgrunn av budsjettarbeidet, tildelingsbrev til Politidirektoratet. Politidirektoratet utarbeider disponeringsskriv til politimestrene. Disponeringsskrivet har en felles del som gjelder for alle politidistriktene og er særskilt del som er spesielt innrettet for hvert politidistrikt. Distriktene rapporterer årets virksomhet til Politidirektoratet. Politidirektoratet utarbeider årsrapporter som rapporterer ulike sider ved politiets arbeid i henhold til de kravene som stilles i tildelingsbrevet. Sammenhengen mellom mål, prioriteringer og rapportering er vist i figur V2.1.

Figur V2.1 Sammenheng mellom mål, styringssignaler og rapportering



For å belyse forholdet mellom vedtatte og faktiske prioriteringer i politiarbeidet har vi:

- 1) For året 2003 vurdert hvordan mål, prioriteringer og styringssignaler som gis i stortingsproposisjonen generelt videreføres i tildelingsbrevet samt i disponeringsskrivet.
- 2) Vurdert hvordan ett eller flere utvalgte kriminalitetsområder fra St prp nr 1 i 2003 følges opp i tildelingsbrevet og disponeringsskrivene, samt rapporteres fra distriktene til POD og fra POD til departementet. Vi har valgt ut tre distrikter; Vest-Oppland, Hordaland og Asker og Bærum.

Overordnede føringer fra Stortinget og oppfølging i tildelingsbrev og disponeringsskriv

Stortingets mål og styringssignaler

Stortingets hovedmål, delmål, resultatmål og prioriteringer for politi og påtalemyndighetene for 2003 er gjengitt i tabell V2.5.

Fire hovedmål legges til grunn for politiets virksomhet:

- Redusert kriminalitet
- God og effektiv konfliktløsning og forebygging
- Sikre rettssikkerhet for individer og grupper
- En åpen og kvalitetsbevisst justisforvaltning.

Hovedmålene spesifiseres i delmål, resultatmål og prioriteringer.

Oppfølging i tildelingsbrevet til Politidirektoratet

Tildelingsbrevet fra Justis- og politidepartementet gjengir de samme fire hovedmålene som stortingsproposisjonen legger til grunn. Det vises imidlertid til at Politidirektoratet også har et selvstendig ansvar for å følge opp sentrale dokumenter fra Stortinget og regjering, sentrale handlingsplaner og andre dokumenter som gir føringer og oppdrag innenfor direktoratets ansvarsområde.

Tildelingsbrevet har et vedlegg 1 som spesifiserer prioriteringene og tiltakene politiet skal gjennomføre i 2003, knyttet opp mot de fire hovedmålene. Oversikten legges til grunn som mal for direktoratets tilbakerapportering på årets virksomhet til departementet.

Oppfølging i disponeringsskrivet til politidistriktene

Hovedmålene i disponeringsskrivets generelle del er i tråd med hovedmålene som er angitt i stortingsproposisjonen og tildelingsbrevet. For å oppnå målene skal politiet følge to hovedstrategier; generelle forebyggende tiltak og en effektiv straffesaksbehandling. Politidistriktene skal vektlegge tre områder i særlig grad:

- Styrket innsats mot organisert kriminalitet
- Styrket innsats mot hverdagskriminalitet
- Fortsatt satsing på forebyggende innsats mot barn og unge.

Det presiseres at politimestrene har ansvaret for at politiske og sentrale krav til politiets arbeid, som er gitt i blant annet stortingsproposisjonen, blir fulgt opp. Det refereres til tiltakslisten i tildelingsbrevets vedlegg 1, jf. over, og at Direktoratet vil komme tilbake til hvordan man mest hensiktsmessig kan følge opp tiltakene. Disponeringsskrivet er tydelig på hva som skal rapporteres og når.

De særskilte delene av disponeringsskrivet for de ulike distriktene konkretiserer operative mål for hvert enkelt distrikt. Målene varierer mellom distriktene avhengig av distriktenes utgangspunkt samt utfordringer i politiarbeidet.

Vurderinger

Oversikten over Stortingets mål og prioriteringer for politietaten viser at politiopgaven er omfattende og krevende i forhold til at det er mange utfordringer som skal løses. Stortingets føringer er tydelige på at innsats skal prioriteres og styrkes på en rekke områder, uten at det tilsvarende gis signaler om muligheter for å prioritere noe ned. Ressursbruken i politietaten må vurderes og avveies slik at prioriteringene samlet sett best kan møtes.

Tildelingsbrevet til POD følger opp de sentrale målene og føringene som legges av Stortinget med konkrete tiltak som skal gjennomføres. Det betyr også at alle prioriteringene i stor grad opprettholdes. PODs disponeringsskriv til politidistriktene tilpasses distriktene ved en særskilt vurdering av hvilke mål og tiltak som skal oppfylles i de enkelte distriktene. Imidlertid vil også disponeringsskrivene være omfattende i forhold til prioriteringer og styrkinger som skal gjøres. De faktiske prioriteringer som blir foretatt vil avhenge av aktiviteten i de enkelte politidistriktene.

Oppfølging av prioriteringer – eksempel voldskriminalitet

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvordan prioriteringer innenfor politiets arbeid med voldskriminalitet følges opp gjennom mål, tiltak og aktivitet. I Tabell V2.1 har vi gjengitt Stortingets mål og prioriteringer innenfor feltet voldskriminalitet for 2003.

Tabell V2.1 *Voldskriminalitet: Mål og prioriteringer 2003*

Hoved-mål	Delmål	Resultatmål/prioriteringer
Redusert kriminalitet	Styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet	<u>Voldskriminalitet</u> Arbeidet for å redusere voldskriminaliteten skal intensiveres. Det skal rettes særlig oppmerksomhet mot vold i nære relasjoner (familievold). Regjeringens handlingsplan «Vold mot kvinner» består av 20 tiltak som skal gjennomføres i perioden 2000-2003. Politiet skal bestrebe seg på å gjennomføre en rask og effektiv etterforskning, bruke tvangsmidler målrettet, foreta en rask planmessig avgjørelse og bidra til en hurtig irettføring. Kompetansen skal økes og det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet skal styrkes når det gjelder arbeidet mot vold, spesielt mot kvinner. Andre områder som bør omfattes er tiltak for å styrke behandlingstilbudet til menn med voldsproblematikk, tiltak rettet mot barn som er vitne til vold i familiene, fortsatt styrking av hjelpetilbudet til kvinner som har vært utsatt for vold og overgrep, samt tiltak rettet mot rettsapparatets håndtering av vold og overgrep mot kvinner. Det skal settes i verk tverretatlige tiltak for å hindre rekruttering til ekstreme grupperinger og rasistisk motiverte miljø. Det må reageres hurtig og med tilstrekkelig autoritet overfor alle lovbrudd som begås i miljøene. Det skal gjennomføres et nasjonalt våpenamnesti innen utgangen av 2003 for å skaffe oversikt over uregistrerte våpen.
Sikre retts-sikkerhet for individer og grupper	Styrke kriminalitetsofrenes stilling	Arbeidet med å styrke kriminalitetsofrenes stilling skal videreutvikles. Familievoldskoordinatorer skal tillegges distriktovergripende koordinerende ansvarsoppgaver innen feltet familievold. Prøveprosjektet med rådgivningskontorer for kriminalitetsofre videreføres. Et landsdekkende tilbud med mobile alarmer vil være etablert innen utgangen av 2003.

Kilde: St prp nr 1 (2002-2003) Politi- og justisdepartementet

I vedlegg 1 i tildelingsbrevet fra departementet til direktoratet presiserer departementet målsettingene for politietaten gjennom konkrete tiltak.

Tabell V2.2 *Voldskriminalitet: Resultatmål og prioriteringer for politietaten 2003*

Tiltak

Tidlig inngripen mot den vold som foregår i private hjem skal ha høy prioritet

Politiet skal sørge for at ofrene settes i kontakt med andre etater som kan yte hjelp eller bidra i det voldsforebyggende arbeidet.

Politiets skal ha fokus på tvangsekteskap og kjønnslemlestelse

Politiet skal være særlig oppmerksomme på barn som lever i hjem der en omsorgsperson utsettes for vold, selv om barnet selv ikke er utsatt. Melding til barnevernet skal alltid vurderes.

Mobile voldsalarmer skal være et landsdekkende tilbud i løpet av 2003.

Departementet vil presentere en handlingsplan om vold mot kvinner i 2003.

Direktoratet må påregne deltagelse i utarbeidelsen av planen.

Våpenvisitasjon og andre virkemidler som er gjennomført for å redusere våpenbruken skal følges opp for å forebygge og redusere voldskriminalitet på offentlig sted.

Sentralt våpenregister skal være operativt i 2003

Det skal gjennomføres våpenamnesti i løpet av 2003 for å få bedre kontroll med skytevåpen i private hjem.

Kilde: Tildelingsbrevet for 2003 fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet

Politidirektoratet setter som sagt mål og rammer for distriktenes virksomhet gjennom disponeringsskrivene. Direktoratet spesifiserer tydelige målsettinger innenfor feltet voldskriminalitet i de særskilte delene til politidistriktene. Distriktene rapporterer tilbake til POD på de konkrete målsettingene, jf. Tabell V2.3

Tabell V2.3 Voldskriminalitet: Eksempler på målsettinger i PODs særskilte del av disponeringsskrivene til politidistriktene samt distriktenes rapportering på målene

	Delmål (lokalt mål)	Rapportering pr 31.12. 2003
Asker og Bærum politidistrikt	<p>Det skal utarbeides en handlingsplan for bekjempelse av vold i nære relasjoner innen 1. april 2003.</p> <p>Saksbehandlingstiden for voldssaker skal ikke overstige 90 dager.</p>	<p>Gjennomført</p> <p>121 d</p>
Vest-Oppland politidistrikt	<p>Generelt Voldskriminalitet skal reduseres. Antall registrerte saker skal reduseres med 5 pst i forhold til 2002.</p> <p>Vold i nære relasjoner Familievold skal bekjempes ved at det opprettes familievolds-koordinator/-er. Kompetanse på området i hele politidistriktet skal heves. Videre er det særlig viktig at sakene prioriteres både med tanke på kvalitet, rask saksbehandlingstid, samt at sakene resulterer i adekvat reaksjon.</p> <p>Politidistriktet vil også videreutvikle arbeidet og rutinene for SO-saker. Opprettelse av egen SO-gruppe vil bidra til dette.</p> <p>Vold i det offentlig rom Ved bruk av POP skal voldskriminalitet knyttet til typiske klagesteder, så som serveringssteder, drosjekøyer og andre steder som synliggjøres gjennom etterretning og analyse, reduseres. Politidistriktet vil innføre krav om at ordensvakter skal ha kurs/ godkjenning fra politiet.</p>	<p>Økning på 13 pst i hovedsak som følge av økning på Gjøvik</p> <p>Distriktet har to familievolds-koordinatorer. Det er utarbeidet en fyldig handlingsplan, og koordinatorene har kommet godt i gang med kompetanseoverføring til de enkelte enheter, samt at det er innført rutiner slik at registrert saker gis særlig oppmerksomhet. Det er fortsatt et utviklingspotensial, særlig in initialfasen, i denne typen saker.</p> <p>Det er opprettet en SO-gruppe, bestående av nøkkelpersonell fra samtlige regioner, samt R&P.</p> <p>Politidistriktet har i medhold av serveringsloven innført krav om at visse serveringssteder skal ha ordensvakt godkjent av politiet. Retningslinjer for praktisering trådte i kraft fra og med 1. november 2003.</p>
Hordaland politidistrikt	<p>Antall legemsfornærmelser/ beskadigelser skal ikke overstige 1200 (ekskl familievoldssaker).</p> <p>Det skal etableres en familievolds-koordinator for hele politidistriktet.</p> <p>Antall familievoldssaker i politi-distriktet skal være minst 300.</p>	<p>Resultat 929</p> <p>Etablert</p> <p>Resultat 331</p>

Kilde: Disponeringsskrivet særskilt del 2003 til Asker- og Bærum politidistrikt, Vest-Oppland politidistrikt og Hordaland politidistrikt.

Politidirektoratet mottar tilsvarende rapportering på alle hovedmålene i politi-
arbeidet fra politidistriktene. I Tabell V2.4 viser vi hvordan direktoratet har
rapportert på distriktenes samlede oppfølging av målsettingen på feltet volds-
kriminalitet i 2003.

Tabell V2.4 Voldskriminalitet: Politidirektoratets rapportering til Justis- og politidepartementet 2003

Tiltak	Rapportering
Tidlig inngripen mot den vold som foregår i private hjem skal ha høy prioritet	POD gjennomførte i desember 2003 et seminar med alle familievoldskoordinatorene og representanter for påtalemyndigheter og politidistriktene. Innrapportert statistikk fra distriktene viser ren markant økning i antallet registrerte saker vedr vold i nære relasjoner
Politiet skal sørge for at ofrene settes i kontakt med andre etater som kan yte hjelp eller bidra i det voldsforebyggende arbeidet	Mange koordinatører har allerede etablert et meget godt tverretattlig samarbeid med andre aktuelle etater som kan bistå ofrene. I tillegg jobbes det med en internettside som setter voldsforebygging i fokus.
Politiets skal ha fokus på tvangs-ekteskap og kjønnslemlestelse	POD har samarbeidet med utlendingsmyndighetene på dette området. Politiet har samtykket til å drive informasjon om at tvangsekteskap er forbudt i Norge og medvirke til at nyankomne avgir en skriftlig erklæring om noen i familien er kjønnslemlestet.
Politiet skal være særlig oppmerksomme på barn som lever i hjem der en omsorgsperson utsettes for vold, selv om barnet selv ikke er utsatt. Melding til barnevernet skal alltid vurderes.	Familievoldskoordinatorene er en viktig del i arbeidet. POD er aktive i prosessen med utarbeidelse av ny voldshandlingsplan der fokus særlig skal rettes mot barn.
Mobile voldsalarmer skal være et landsdekkende tilbud i løpet av 2003.	Et landsdekkende tilbud med mobile voldsalarmer ble gjort tilgjengelig for alle politidistrikter fra og med 01.01.2004.
Justisdepartementet vil presentere en handlingsplan om vold mot kvinner i 2003. Direktoratet må påregne deltagelse i utarbeidelsen av planen.	POD er sentrale i prosessen med utarbeidelse av ny voldshandlingsplan og har deltatt på flere tverrdepartementale møter og gir skriftlige bidrag til planen.
Våpenvisitasjon og andre virkemidler som er gjennomført for å redusere våpenbruken skal følges opp for å forebygge og redusere voldskriminalitet på offentlig sted.	Tidligere rapportert.
Sentralt våpenregister skal være operativt i 2003	Det sentrale våpenregistret er operativt for hele landet pr 1. september 2003
Det skal gjennomføres våpenamnesti i løpet av 2003 for å få bedre kontroll med skytevåpen i private hjem.	Sentralt våpenamnesti ble gjennomført fra 1. september 2003 og frem til 31. august 2004.
I saker som gjelder legemfor nærmelse med skadefølge og legembeskadigelse skal saksbehandlingstiden ikke overstige 90 dager.	Det har skjedd en gradvis reduksjon av saksbehandlingstiden for de prioriterte voldssakene. Saksbehandlingstiden er imidlertid fortsatt for lang (hhv 117 dg og 159 dg)

Kilde: Politidirektoratets årsrapport for 2003 til Justisdepartementet

Dokumentasjonen viser at mål og prioriteringer fra Stortingets side blir fulgt opp gjennom sentrale styringsdokumenter og aktivitet både i POD og i politi-distriktene. En rekke av målsettingene og tiltakene er oppfylt i målperioden, noe som illustrerer at politiske prioriteringer følges opp av faktiske prioriteringer i det praktiske arbeidet i distriktene.

I Tabell V2.5 har vi uthevet Stortingets signaler om å styrke, bidra, prioritere, øke innsatsen og så videre på forskjellige områder. Tabellen viser disse signalene kun for ett år. Dette illustrerer at det er store utfordringer knyttet til å følge opp samtlige prioriteringssignaler, ettersom det samlede volumet av signaler innenfor hvert år og over år er betydelig, og det samtidig er vanskelig å finne eksempler på signaler om å prioritere noe ned. I Tabell V2.6 gir vi en overordnet oversikt over særlige satsingsområder i politi- og lensmannsetaten fra 1980 til 2000.

Tabell V2.5 Stortingets hovedmål, delmål og prioriteringer for 2003

Hovedmål	Delmål	Resultatmål/prioriteringer
Redusert kriminalitet	Sikre bedre og mer effektiv straffeforfølgning	<p>Straffesaksbehandlingen skal holde høy kvalitet.</p> <p>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for påtaleavgjorte saker i politi- og lensmannsetaten skal reduseres.</p> <p>I saker som gjelder legemsfornærmelse med skadefølge og legemsbeskadigelse, skal saksbehandlingstiden ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.</p> <p>I saker mot personer som var under 18 år på handlingstiden, skal saksbehandlingstiden ikke overstige 6 uker fra gjerningspersonen fikk status som siktet til positiv påtaleavgjørelse i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.</p> <p>Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal i 2003 minst ligge på samme nivå som i 2002.</p> <p>Konkrete resultatmålene for øvrige sakstyper fastsettes i styringsdialogen mellom POD og politidistriktene.</p>
Styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet		<p><u>Generelt</u></p> <p>I større grad rette fokus mot årsakene til at kriminalitet oppstår framfor å behandle symptomer (problemorientert politiarbeid).</p> <p>Samspille med publikum og andre offentlige myndigheter som har et medansvar (SLT-modellen).</p> <p><u>Barne- og ungdomskriminalitet</u></p> <p>Innsats overfor barn og unge skal prioriteres. Samarbeidet mellom politi og kommunale sektorer skal videreutvikles. Den generelle innsatsen for å forebygge og bekjempe barne- og ungdomskriminalitet skal styrkes og videreutvikles.</p> <p><u>Voldskriminalitet</u></p> <p>Arbeidet for å redusere voldskriminaliteten skal intensiveres. Det skal rettes særlig oppmerksomhet mot vold i nære relasjoner (familievold). Regjeringens handlingsplan «Vold mot kvinner» består av 20 tiltak som skal gjennomføres i perioden 2000-2003. Politiet skal bestrebe seg på å gjennomføre en rask og effektiv etterforskning, bruke tvangsmidler målrettet, foreta en rask planmessig avgjørelse og bidra til en hurtig irettføring. Kompetansen skal økes og det tverrfaglige og tverretatlige samarbeidet skal styrkes når det gjelder arbeidet mot vold, spesielt mot kvinner. Andre områder som bør omfattes er tiltak for å styrke behandlingstilbudet til menn med voldsproblematikk, tiltak rettet mot barn som er vitne til vold i familiene, fortsatt styrking av hjelpetilbudet til kvinner som har vært utsatt for vold og overgrep, samt tiltak rettet mot rettsapparatets håndtering av vold og overgrep mot kvinner.</p>

Det skal **settes i verk** tverretatlige tiltak for å hindre rekruttering til ekstreme grupperinger og rasistisk motiverte miljø. Det må **reageres hurtig** og med tilstrekkelig autoritet overfor alle lovbrudd som begås i miljøene.

Det **skal gjennomføres** et nasjonalt våpenamnesti innen utgangen av 2003 for å skaffe oversikt over uregistrerte våpen.

Narkotikakriminalitet

Det er viktig at politiet **bidrar** i arbeidet mot at Norge blir et attraktivt land for produksjon, innførsel og omsetning av narkotika. En restriktiv narkotikapolitikk skal **videreføres**. For politiet skal hovedoppgaven være å **satse både på** forebyggende tiltak overfor barn og unge for å motvirke rekruttering til rusmisbruk, spesielt narkotika, samt avdekking og etterforskning av personer som står bak narkotikaomsetning. Det forebyggende arbeidet skal **styrkes** i samsvar med Regjeringens satsing på tiltak for barn og unge. Politiet skal **bidra i vesentlig grad** til å hindre nyrekruttering ved forebyggende tiltak og gjennom aksjoner og kontroll på steder og i miljøer der slikt misbruk erfaringsmessig forekommer hyppig. **Spesielt** skal politiet, i samarbeid med andre statlige og kommunale myndigheter, i et planmessig opplegg **rette innsatsen** mot større, åpne ansamlinger av tyngre narkotikamisbrukere med sikte på at misbrukerne kan komme inn i behandling eller andre omsorgstiltak. Politiet skal også **rette en aktiv innsats** mot slike miljøer, fordi åpne ansamlinger også i særlig grad medfører nyrekruttering til misbruk og åpen omsetning.

Å hindre at barn og unge debuterer tidlig med rusmidler skal **stå sentralt** i den forebyggende innsatsen. Ikke minst er det nødvendig at politiet **prioriterer tiltak** mot bruk av de nyere rusmidlene.

Politiet skal i sin forebyggende virksomhet bl.a. **søke samarbeid** med kommunale kontrollorganer med sikte på felles kontroller ved skjenkesteder for å hindre salg til mindreårige. Kontrollen med brudd på skjenkereglene og med salg av øl i butikkene må **styrkes** og **sanksjoneres**. Det er nødvendig å **satse på** informasjon og holdningsarbeid i et tverretatlig samarbeid, spesielt innrettet mot skoleelever.

Seksualforbrytelser

Politidirektoratet har fått i oppdrag å følge opp St.meld. nr. 52 Etterforskning av overgrep mot barn. Som følge av dette har KRIPOS, i tillegg til interne omdisponeringer for å **styrke** arbeidet, etablert en hospiteringsordning. Arbeidet mot barneporno skal **særlig følges opp**.

Organisert og grenseoverskridende kriminalitet

Det viktige arbeidet i ROK og Catch skal **videreføres** i 2003.

Politiet må ha **sterkt fokus på** bruk av nye etterforskningsmetoder, som for eksempel kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking og anonym vitneførsel.

Politiet må fortsatt ha et **særlig fokus** rettet mot MC-

relatert kriminalitet.

Norsk politi skal **delta aktivt** i Schengen-samarbeidet og i Europols virksomhet, samt det bilaterale samarbeidet på ulike fagfelt.

Økonomisk kriminalitet

Bekjempelsen av økonomisk kriminalitet må **videreføres** og **styrkes**. Politi- og påtalemyndighet må **i større grad** enn i dag tilrettelegge sitt arbeid med sikte på inndragning. Lokalt samarbeid med kontrolletatene må **videreutvikles**. En **rekke tiltak** mot økonomisk kriminalitet vil for øvrig bli presentert i Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Planen vil bli utarbeidet og iverksatt 2002-2003.

Miljøkriminalitet

Justisdepartementet anser det som viktig at overtredelser av plan- og bygningsloven **følges effektivt opp**. Det er viktig at politidistriktene inngår et samarbeid med kommunene, slik at de markerte brudd på plan- og bygningsloven og friluftsløven **blir fulgt opp**. Videre må kriminalitet som berører truede og fredede dyre- og plantearter **gis adekvat prioritet**. Politi- og påtalemyndighet har videre et **ansvar for å bidra** til bevaring av kulturminner gjennom rask oppfølging av straffesaker som gjelder kulturminnekriminalitet.

Forurensning og lovstridig håndtering av farlige kjemikalier og produkter reiser mange vanskelige problemstillinger av både faktisk og rettslig art. Politidirektoratet, ØKOKRIM og politidistriktene må derfor arbeide videre med å **utvikle** sin kompetanse og tilstrebe et tverrfaglig samarbeid.

IKT-kriminalitet

Dataetterforskning blir **stadig viktigere** for å oppklare alle typer kriminalitet. Politiets datakrimsenters **etableres** i 2002. I 2003 skal senteret **videreføre** dagens virksomhet ved ØKOKRIMs datakrimteam, samt **bygge opp** en database for dataangrepsverktøy, **etablere** et laboratorium for kommunikasjonsanalyse og **gjennomføre tiltak** for å styrke politiets evne til å dekode og avdekke kryptert/skjult informasjon.

Tabell V2.6 Særlige satsingsområder i politi- og lensmannsetaten 1980-2000

Budsjettår	Særlige innsatsområder
1980	Oppsøkende virksomhet i utsatte miljøer Utdanne flere polititjenestemenn Videreutvikling av politiets metoder grunnet nye former for kriminalitet
1981	Videreutvikling av politiets metoder grunnet nye former for kriminalitet Oppsøkende virksomhet i utsatte miljøer Utdanne flere polititjenestemenn EDB-systemer
1982	Kamp mot narkotika Mer oppsøkende virksomhet i utsatte miljøer Utdanne flere politimenn EDB-systemer Økonomisk- og EDB kriminalitet
1983	Politiets virksomhet mer kriminalforebyggende, bl.a. ved oppsøkende virksomhet i utsatte miljøer Personell Moderne utstyr Utdanne flere tjenestemenn EDB-systemer
1984	Narkotikakriminalitet Bedring av etter- og lederutdanning EDB
1985	Mer vekt på politiservice og forebyggende virksomhet Sterkere engasjement i lokalmiljøet Et bedret økonomistyringsopplegg Bekjempelse av narkotikamisbruk (opplæring av tjenestemenn og narkotikahunder) Økonomisk kriminalitet
1986	Styrke politiets alminnelige forebyggende tjeneste Redusere bruken av tjenestemenn til å utføre kontormessige gjøremål Asylsøkere
1987	Mål om å legge forholdene til rette for at politiets alminnelige tjenesteutøvelse blir kriminalitetsforebyggende Desentralisert politi med forankring i samfunnet Høyne kvaliteten på etatsutdannelsen EDB Arbeidsmiljø

1988	<p>Narkotikaomsetning Punktasjoner mot hverdagskriminalitet Desentralisert politi Økonomisk kriminalitet Trafikkinnsetning EDB Asylsøkere Beredskap</p>
1989	<p>Forebygging vektlegges, men det fremheves at all kriminalitetsbekjempelse virker forebyggende. Politiets forebyggende arbeid omfatter derfor både forfølgning og oppklaring av begått kriminalitet og i tillegg arbeid som mer direkte forhindrer kriminelle handlinger, som patruljering og bistand til publikum i nærmiljøet.</p> <p>Det pekes på følgende særlige innsatsområder innenfor politiets ansvarsområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trafikkinnsetning • Narkotikaomsetning • Økonomisk kriminalitet – miljøkriminalitet • Trygghet i nærmiljøet • EDB • Asylsøkere (saksbehandling, uttransportering) • Beredskap
1990	<p>Det overordnede fokuset på forebygging er videreført.</p> <p>Særlige innsatsområder innenfor politiets ansvarsområder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trafikkinnsetning • Narkotikaomsetning • Økonomisk kriminalitet – miljøkriminalitet • Trygghet i nærmiljøet • EDB • Asylsøkere (saksbehandling, uttransportering)
1991	<p>Innsatsområdene fra 1990 videreføres i 1991-budsjettet.</p> <p>Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet fører til en styrking av ØKOKRIM.</p>
1992	<p>Økonomisk kriminalitet Forebyggende virksomhet (tiltak med vekt på synlighet og tilgjengelighet i nærmiljøet) Hverdagskriminalitet Miljøkriminalitet Narkotika Trafikkinnsetning Kriminaletterretning og metodeutvikling innenfor etterforskning</p>

1993	<p>Hovedoppgave: Oppfølging av St.meld. nr. 23 (1991-92):</p> <ul style="list-style-type: none">• Forebyggende tiltak• Politiets engasjement i skolen• Tverretatlig samarbeid• Holdningskampanjer• Aksjon nabohjelp (videreføring)• Natteravnsprosjektet (videreføring)• Tiltak mot seksuelt misbruk av barn• Miljøvern• Tiltak mot økonomisk kriminalitet• Narkotika• Hjelp og støtte til ofre for kriminalitet (oppfølging av NOU 1992:16)• Oppsøkende virksomhet. Mål å gjøre politiet mer synlig og tilgjengelig i nærmiljøet ved å utvikle patruljeformer som bedre ivaretar publikums krav til sikkerhet og service.• Trafikkinnsats• Internasjonalt samarbeid• Asylsaker (saksbehandling, uttransportering)
1994	<p>Regjeringen legger vekt på en helhetlig strategi for kriminalitetsbekjempelse. Hovedfokus i 1994:</p> <ul style="list-style-type: none">• Forebyggende tiltak gjennom mer synlig politi<ul style="list-style-type: none">– Særlig tiltak rettet mot barn og unge (videreføres).– Oppsøkende virksomhet (videreføres).– Tverretatlig samarbeid (videreføres).– Natteravn (videreføres).• Bekjempelse av voldskriminalitet<ul style="list-style-type: none">– Tiltak mot gatevold– Tiltak mot seksuelt misbruk av barn (videreføres).– Hjelp og støtte til ofre for kriminalitet (videreføres).• Bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder narkotika og økonomisk kriminalitet.<ul style="list-style-type: none">– Tiltak mot økonomisk kriminalitet– Narkotika <p>I tillegg nevnes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Miljøvern• Trafikkinnsats• Utlendingssaker• Arbeidsmiljøkriminalitet• Internasjonalt samarbeid• OL

1995	<p>Regjeringen legger fortsatt vekt på en helhetlig strategi for kriminalitetsbekjempelse. Hovedfokus i 1995:</p> <ul style="list-style-type: none">• Forebyggende arbeid høyt prioritert.• Bekjempelse av voldskriminalitet<ul style="list-style-type: none">– Tiltak mot gatevold (videreføres)– Tiltak mot seksuelt misbruk av barn (videreføres).– Hjelp og støtte til ofre for kriminalitet (videreføres).• Effektivisering av straffesaksbehandlingen (reduert saksbehandlingstid)• Bekjempelse av organisert kriminalitet med internasjonale foreninger, herunder økonomisk kriminalitet og narkotika <p>I tillegg nevnes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Miljøvern• Trafikk• Arbeidsmiljøkriminalitet• Handlingsplan mot vold i billedmedia• Utlendingssaker
1996	<p>Følgende områder har fortsatt høy prioritet:</p> <ul style="list-style-type: none">• Forebyggende arbeid• Voldskriminalitet• Internasjonal organisert kriminalitet, bl.a. narkotikakriminalitet• Økonomisk kriminalitet• Raskere straffesaksbehandling <p>I tillegg nevnes:</p> <ul style="list-style-type: none">• Kriminaletterretning og metodeutvikling• Internasjonalt politisamarbeid• Miljøvern• Trafikk• Datakriminalitet• Arbeidsmiljøkriminalitet• Utlendingssaker• Sivile gjøremål

1997	<p>Hovedmål:</p> <ul style="list-style-type: none">• Redusert kriminalitet, herunder:<ul style="list-style-type: none">– Forebygge kriminalitet– Bedret kvalitet på straffesaksbehandlingen– Kriminaletterretning og metodeutvikling– Utvikling av nærpoliti– Internasjonal, organisert kriminalitet, herunder internasjonalt politisamarbeid– Volds- og sedelighetskriminalitet, herunder voldskriminalitet, tiltak mot vold i billedmediene, tiltak mot seksuelle overgrep, hjelp og støtte til ofre for kriminalitet– Narkotika– Kriminelle motorsykkelmiljøer– Vinningskriminalitet– Bekjempelse av økonomisk kriminalitet– Datakriminalitet– Miljøkriminalitet– Arbeidsmiljøkriminalitet– Trafikk• Trygghet og rettssikkerhet. Tiltak for å redusere bruken av politiarrest i Oslo, Bergen og Hordaland politidistrikter.• Ivareta politiets oppgaveløsning og service til publikum<ul style="list-style-type: none">– Effektiviseringsgevinster ved sammenslåing av politi- og lensmannsetatene (ny organisasjonsstruktur i politidistriktene og grensereguleringer på driftsenhetsnivå)– IT– Økt servicenivå gjennom redusert saksbehandlingstid i forvaltningssaker– Utlendingssaker– Etablering av politihøgskole i Nord-Norge– Gjeldsordningsloven – prøveprosjekt med regionale kompetansesentra– Helikoptertjeneste i politiet
1998	<p>Hovedmål og delmål</p> <ul style="list-style-type: none">• Redusere kriminalitet<ul style="list-style-type: none">– Forebygge kriminalitet ved f.eks.:<ul style="list-style-type: none">√ Et uniformert og synlig politi i nærmiljøet√ Forebyggende arbeid ovenfor barn og unge– Bedre kvalitet på straffesaksbehandlingen– Kriminaletterretning og metodeutvikling– Utvikling av nærpoliti

	<ul style="list-style-type: none">- Internasjonal organisert kriminalitet<ul style="list-style-type: none">√ Nasjonal innsats√ Internasjonalt politisamarbeid√ Nordisk samarbeid√ Østersjø og hjelp til Balkum√ Schengen-samarbeidet√ Interpol-samarbeidet- Vold og sedelighetskriminalitet<ul style="list-style-type: none">√ Voldskriminalitet√ Tiltak mot seksuelle overgrep√ Hjelp til ofre for kriminalitet√ DNA-register- Narkotika- Kriminelle i motorsykkel miljøer- Vinningskriminalitet- Kriminalitet begått av unge lovbrøtere- Bekjempelse av økonomisk kriminalitet- Datakriminalitet- Miljøkriminalitet- Trafikk• Fremme trygghet og rettssikkerhet<ul style="list-style-type: none">- Vurdere bruken av varetekt• Politiets oppgaveløsning og service til publikum<ul style="list-style-type: none">- Ny organisasjons- og ledelsesstruktur i politidistriktet- Grenseregulering av driftsenhets nivå- Grenseregulering av politidistriktsnivå- Informasjonsteknologi- Behandling av gjelsordningssaker- Utlendingssaker- Helikoptertjeneste i politiet- Polititjeneste ved Oslo Lufthavn Gardermoen
--	---

1999	<p>Hovedmål og delmål</p> <ul style="list-style-type: none">• Redusere kriminaliteten<ul style="list-style-type: none">– Forebyggende strategier<ul style="list-style-type: none">√ Tiltak for utsatte barn og unge– Økt oppklaring<ul style="list-style-type: none">√ Prioritere etterforskning mot personer med stor kriminell aktivitet– Prioritere etterforskning mot:<ul style="list-style-type: none">√ vold√ narkotika√ seksuell utnyttning av barn√ økonomisk kriminalitet√ miljøkriminalitet√ farlig trafikkadferd– Økt trygghet for utsatte personer og miljøer– Styrke det nasjonale og internasjonale arbeid mot seksuell utnyttning av barn– Fortsatt satsning på det internasjonale samarbeid– Samarbeid med finansinstitusjoner om inndragning av hvitvaskede penger• Fremme trygghet og rettssikkerhet• Ivareta kriminalofferets rettigheter<ul style="list-style-type: none">– Ivareta den mistenktes rettigheter– Sikre tempo og kvalitet i straffesaker• Åpenhet og demokrati<ul style="list-style-type: none">– Proposisjon angående begrenset innsyn i overvåkningspolitiets arkiver– Oppfølging av rapporter fra Danielsensutvalget
2000	<p>Hovedmål og delmål:</p> <ul style="list-style-type: none">• Redusere kriminaliteten<ul style="list-style-type: none">– Redusere saksbehandlingstiden og samtidig holde høy oppklaringsprosent og kvalitet i straffesaksbehandlingen.– Bidra til reduksjon av den internasjonale kriminaliteten– Redusere voldskriminaliteten– Redusere sedelighetskriminaliteten– Redusere narkotikakriminaliteten– Øke trafikksikkerheten– Redusere den økonomiske kriminaliteten– Redusere IT-relatert kriminalitet– Redusere miljøkriminaliteten– Redusere annen vinningskriminalitet– Forebygge kriminalitet

	<ul style="list-style-type: none">• Fremme trygghet og rettssikkerhet<ul style="list-style-type: none">– Hjelp til kriminalitetsofre– Ivareta den mistenktes rettigheter– Norsk politis deltagelse i fredsbevarende operasjoner• Åpenhet og demokrati<ul style="list-style-type: none">– Bidra til at det gis innsyn i dokumenter og opplysninger hvor det foreligger berettiget krav om det, jf. midlertidig lov av 4. mars 1999 om begrenset innsyn i overvåkningspolitiets arkiver og registre.• Ivareta oppgaveløsning og service til publikum<ul style="list-style-type: none">– Fortsette arbeidet med grensereguleringer på driftsenhetsnivå– Forbedre organiseringen i politi- og lensmannsetaten– Innføring og utvikling av etatens informasjonsteknologi– Rask og kvalitetsmessig god behandling av utlendingssaker
--	--

VEDLEGG 3: Bindinger i budsjett og ressursbruk

Bindinger kan gi begrensninger i fleksibilitet som gjør det vanskelig å utnytte ressursene effektivt. I de senere årene er det gjennomført flere endringer som oppfattes å øke fleksibiliteten i ressursbruken. Blant de viktigste er at skillet mellom 01-posten til lønnsutgifter og 11-posten til driftsutgifter er opphevet og at systemet med stillingshjemler er fjernet. Likevel vil det fortsatt være viktige forhold som skaper bindinger, i den forstand at ledelsen i politiet vil ha begrensede muligheter til å gjøre nye prioriteringer på kort eller mellomlang sikt. I dette avsnittet vil vi primært drøfte forhold som kan belyse bindinger i ressursbruken.

Bindinger som følge av kontrakter

Politiet vil på flere områder være bundet av kontrakter som strekker seg flere år frem i tid. Husleieavtaler er antagelig det viktigste området. Husleieutgiftene har økt, og de samlede utgiftene til bygningers drift, lokalleie og vedlikehold har hatt en økning pr årsverk, fra 61 000 kroner til 69 000 kroner. I dette kan det ligge en standardheving. En annen mulig effekt, er at strukturendringer har medført behov for nye lokaler, og at det på grunn av kontraktens lengde ikke har vært mulig å komme ut av lokaler det ikke lenger er bruk for. Den siste effekten skulle slik sett kunne medføre en reduksjon i kostnader pr årsverk på sikt. Vekst i og opprettelse av nye særorganer er også en kilde til husleievekst. PU, Nye KRIPOS og Økokrim har alle bidratt til vekst på denne posten.

Service- og vedlikeholdsavtaler er et annet område der kontrakter binder ressursbruken over tid. Dette er imidlertid volummessig vesentlig mindre enn husleieavtalene.

Poenget med denne type bindinger, er at det gjennom kontraktens lengde ligger en viss treghet forbundet med å gjøre endringer. Det er ikke mulig på kort sikt å gjøre dramatiske reduksjoner i antall kvadratmeter eller omfanget av service- og vedlikeholdsavtaler. Denne tregheten kan innebære kostnadsøkninger og at det vil ta noe tid å kunne gjøre endringer for å oppnå mulige reduksjoner. Når for eksempel husleiekostnadene øker fra år til år, og de øker mer enn den totale budsjettveksten, betyr det at en mindre andel av veksten kan nyttes til aktiviteter som er direkte synlige.

Bindinger som følge av prioriteringer og politioppgavens karakter

I tillegg til bindinger i budsjettet, vil også enkelte av politioppgavene skape bindinger – det vil si at det gjøres prioriteringer som påvirker fleksibiliteten på øvrige områder. En oppgave som krever bemanning 24 timer i døgnet, 365 dager i året, gir et ressursbehov på mellom 7 og 8 årsverk. Det betyr at enhver beslutning om for eksempel vakthold ved ambassader, skaper et behov for mellom 7 og 8 årsverk per vakt. I tillegg vil oppgavene være av en slik karakter at de krever et visst volum. Skal det først være vakthold, vil det ikke være tilstrekkelig med én

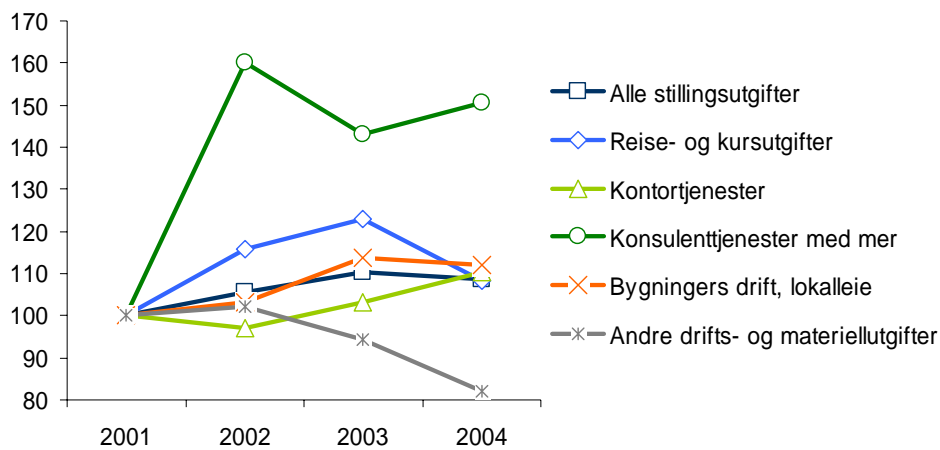
vakt per bevoktet ambassade. Uten at det er nødvendig å gå inn på antall vakter ved ambassader, ser vi at en endring i trusselbildet som gjør vakthold nødvendig, skaper et behov for en betydelig ressursinnsats, og at ressurser bindes til denne type oppgaver over lang tid.

Vi har tidligere i vært inne på at volumet av prioriteringssignaler til politietaten er betydelig. Ved at det ikke gis tydelige signaler om å prioritere noe ned når nye områder kommer inn, skapes det styringsmessige bindinger som etaten må håndtere.

Bindinger som følge av utvikling i oppgave- og utgiftsstruktur

I kapittel 2 har vi gjennomgått regnskapsførte driftsutgifter i politietaten, fordelt på de viktigste postene. I Figur V3.1 viser vi hvordan noen av utgiftsområdene har utviklet seg relativt i forhold til hverandre fra 2001.

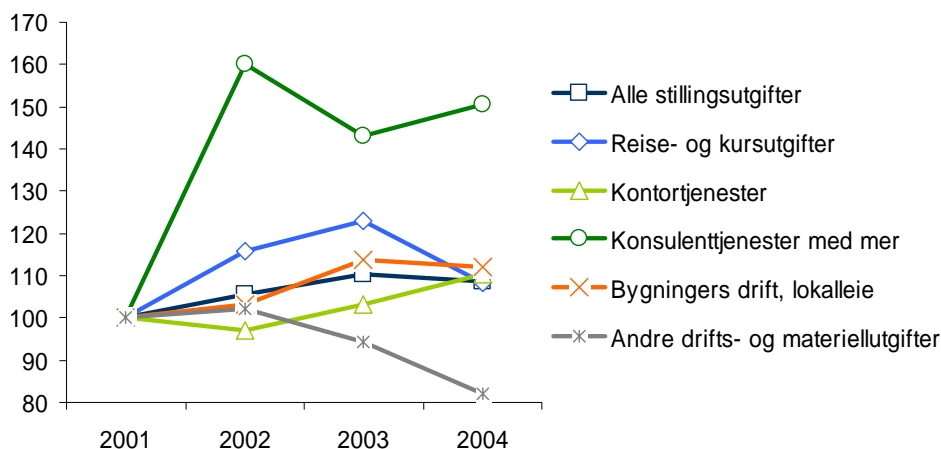
Figur V3.1 Vekst i regnskapsførte utgifter 2001-2004.
Kap 440 og 441, post 01. Indeks 2001 = 100



Kilde: POD

Figur V3.2 viser hvordan de samme utgiftene fordeler seg per årsverk i perioden.

Figur V3.2 Vekst i regnskapsførte utgifter per årsverk 2001- 2004.
Kap 440 og 441, post 01. Indeks 2001 = 100



Kilde: POD

Figur V3.1 og Figur V3.2 illustrerer noen av de budsjettmessige utfordringene politiet står overfor. En situasjon der Andre drifts- og materiellutgifter har en reduksjon over tid kan skape et press i etaten. Antall årsverk har økt og alle andre kostnadsposter enn Andre drifts- og materiellutgifter har økt pr årsverk. Andre drifts- og materiellutgifter pr årsverk går ned. Sammenholdt med innføringen av nye arbeidsmetoder som er mer kostnadskreven, kan vi se noe av forklaringen på at etaten opplever en presset økonomi på tross av en tilsynelatende god samlet budsjettvekst for perioden fra 2001 til 2004. Vi skal se nærmere på dette nedenfor.

Utviklingen i politiets regnskaper viser en vekst i lønnsutgifter og bygningers drift, lokalleie, i perioden fra 2001 til 2004, jf. kapittel 2. Utgifter til reiser og kurs og konsulent- og kontortjenester har også økt. Posten Andre driftsutgifter og materiellutgifter har ikke hatt vekst, snarere en reduksjon i denne perioden. I perioden har antallet medarbeidere økt, men driftsutgifter per medarbeider er redusert.

Politiarbeid er arbeidskraftintensiv virksomhet, derfor vil utgifter til lønninger alltid være den dominerende posten. Polititjenestemenn er også i varierende grad avhengige av utstyr for å kunne løse sine oppgaver, utstyr som innebærer driftsutgifter. Alminnelig fotpatrolje vil medføre et beskjedent forbruk av driftsutgifter, men personlig utstyr, kommunikasjon samt utgifter til for eksempel trening/kompetanseutvikling vil påløpe også for personell som i et tenkt tilfelle skulle ha dette som sin eneste virksomhet. Etterforskning av tung, organisert kriminalitet, med kommunikasjonsskontroll og andre ressurskrevende aktiviteter, vil medføre betydelig større driftsutgifter.

Politiet har hvert år utført flere årsverk. Politihøgskolen utdanner mange kandidater hvert år, og det blir prioritert høyt å finne rom til å ansette disse. I tillegg er det et uttalt mål gjennom politireformen og med andre virkemidler å få flere over i operativ tjeneste.

Det har vært en utvikling i retning av mer kostnadskreven arbeidsmetoder i politiet, som for eksempel kommunikasjonsskontroll, helikopter og økt bruk av DNA-analyser og mer bruk av kjemiske analyser av narkotiske stoffer. I

diskusjonen om politiets muligheter for å løse oppgavene fremover, har i den seneste tiden blant annet romavlytting, to-håndsvåpen i alle biler og pansrede kjøretøy i alle distrikter kommet opp. Dette er eksempler på mulige tiltak som vil påvirke ressursene til drift ytterligere.

Et annet vesentlig element er sammenhengen mellom politiets resultater og ressursbehov. Vi har tidligere vært inne på at suksess for politiet i form av å avdekke mer kriminalitet, vil skape et økt ressursbehov. Hvis ikke ressursene vokser i samme takt, må politiet kunne hente effektiviseringsgevinster eller gjøre nedprioriteringer av andre områder, for eksempel hverdagskriminalitet.

Dette innebærer flere effekter som skaper et økonomisk press og reduserer frihetsgraden for politietaten.

- Økningen i husleie og andre poster gir en reduksjon i driftsressursene som kan nyttes til operativt politiarbeid
- Flere polititjenestemenn skaper økt behov for driftsressurser
- Større andel av polititjenestemennene i operativ tjeneste skaper ytterligere behov for driftsressurser
- Økt bruk av mer kostnadskrevenne metoder, krever isolert sett økte driftsressurser
- Mer effektive metoder bidrar til å avdekke mer kriminalitet, noe som også øker ressursbehovet.

Diskusjonen rundt fangetransporter kan også ses i lys av disse utviklingstrekkene. Det er enkelte steder i landet iverksatt forsøk med å la private virksomheter overta deler av fangetransportene. Disse tjenestene må dekkes over en av postene knyttet til driften av politiet. Dersom dette tiltaket medfører reduserte stillingsutgifter i samme størrelsesorden, vil jo finansieringen være i orden. Dersom man ønsker å benytte hele eller store deler av den "tjenestemannstiden" som i dag går med til fangetransport, til andre politioperative oppgaver, vil dette kunne bidra til å øke presset på politiets budsjett. Tjenestemennene vil da utføre andre oppgaver som krever driftsressurser.

I politiets nåværende situasjon, vil satsing på "mer av det samme" – det vil si både økning av synlig politi (økte lønnsutgifter) og økt satsing på bakmenn og organisert kriminalitet (økte driftsutgifter) og fortsatt vekst i utgifter til bygningers drift, lokalleie forsterke presset i tiden som kommer. Både styringssignalene og brukernes forventninger peker i retning av økt satsing mot hverdagskriminaliteten og økt satsing mot den organiserte kriminaliteten. Økt ressurstillgang, reduksjon av kostnader og effektiv satsing på å redusere etterspørsel etter politiets tjenester, gjennom analysebasert, forebyggende arbeid som reduserer antall hendelser merkbart kan gi politiet en utvikling som skaper handlingsrom.

Disse sammenhengene mellom aktiviteter og ressursbehov krever oppmerksomhet fra alle ledelsesnivåer i politiet – fra det øverste politiske lederskap til den mer operative ledelse.

VEDLEGG 4: Fordeling av dagens ressursbruk på politiopp-gaver

Analysefirmaet Fürst & Høverstad laget i 2002 en modell for ressursfordeling mellom politidistriktene. Som en del av modellen ble de ulike oppgaveområdene til politiet vektet på bakgrunn av innrapportering av ressursbruk i distriktene.

I modellen deles politiopp-gavene i fire hovedgrupper:

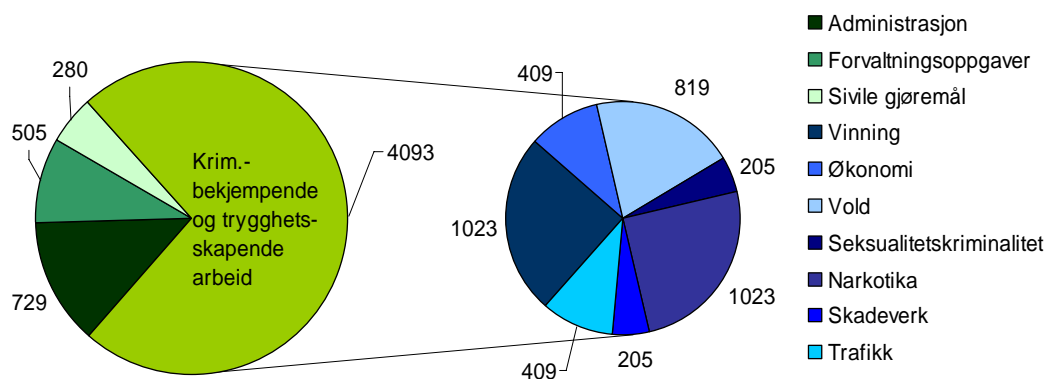
1. kriminalitetsbekjempende og trygghetskapende
2. forvaltningsopp-gaver
3. sivile gjøremål
4. administrasjon.

Nasjonal fordeling

Dersom vi legger Fürst & Høverstadmodellen til grunn, viser vektingen at politidistriktene i 2002 brukte om lag 73 prosent av ressursene sine på kriminalitetsbekjempende og trygghetskapende arbeid, 9 prosent på forvaltningsopp-gaver, 5 prosent på sivile gjøremål og 13 prosent på administrasjon. Sivile gjøremål består i hovedsak av namsmannsopp-gaver. Utlendingsforvaltning utgjør om lag halvparten av forvaltningsopp-gavene.

Fürst & Høverstad deler oppgaveområdet kriminalitetsbekjempende og trygghetskapende arbeid i syv ulike underkategorier. De 73 prosentene fordeler seg på følgende måte: Vinning (25 pst), økonomi (10 pst), vold (20 pst), seksualkriminalitet (5 pst), narkotika (25 pst), skadeverk (5 pst) og trafikk (10 pst). Prosentatsene angir en oppfattet fordeling på det tidspunktet analysen ble foretatt. Den innbyrdes fordelingen i vektlegging av opp-gaver vil naturligvis endre seg over tid. Hvis vi legger til grunn Fürst & Høverstads fordelingsnøkkel for ressursinnsats som politidistriktene ble tildelt i 2004, ble midlene fordelt på følgende måte:

Figur V4.1 Fordeling av ressurser på politiopp-gaver etter opp-gave.
Millioner kroner



Kilde: "Ressursfordeling mellom politidistriktene", Fürst og Høverstad ANS 2002

Diagrammet til venstre viser en fordeling i 2004 på 4093 millioner kroner i politidistriktene til kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende arbeid. 729 millioner kroner anslås brukt til administrasjon, 505 millioner kroner til forvaltningsoppgaver og 280 millioner kroner til sivile gjøremål, gitt Fürst & Høverstad-nøkkelen. Diagrammet til høyre viser hvordan det samlede kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende arbeidet fordeler seg på ulike kriminalområder.

Fordeling i tre distrikter

For å undersøke hvordan denne fordelingsnøkkelen stemmer overens med enkelte politidistrikts faktiske ressursfordeling, har vi kontaktet tre distrikter for å få anslag på hvordan ressursene benyttes i det respektive distriktet. Et distrikt er nær en storby (nær by), et distrikt har stor geografisk utbredelse og ingen storby (land), mens et distrikt har en storby og en betydelig geografisk utbredelse (by og land).

Tabell V4.1 Fordeling av ressursbruk i tre distrikter, 2003. Prosent

	Fürst og Høverstad	Nær storby	Land	By og land
Kriminalitetsbekjempelse og trygghetsskapende arbeid	73	79	62	81
Sivile gjøremål	5	6	10	5
Forvaltningsoppgaver	9	7	12	4
Administrasjon	13	8	16	10

Kilde: Distriktene og "Ressursfordeling mellom politidistriktene", Fürst og Høverstad ANS 2002

Politiet har i sine regnskaper et godt utgangspunkt for å fordele lønnsmidlene til de fire hovedoppgavene. Spesielt gjelder dette for de større enhetene, der steds-koden kan benyttes for å identifisere lønnsmidlenes fordeling på de nevnte oppgavene. For mindre enheter, som for eksempel lensmannskontorer, vil det normale være at steds-koden ikke gir noe klart skille. Øvrige kostnader, som f eks husleie og maskiner, blir hos de fleste distrikter ikke postert etter denne fordelingen i internregnskapet. "Land"-distriktet i vårt eksempel gjør en slik postering rutinemessig, og kan derfor benytte det som grunnlag for fordelingen. De to øvrige har måttet gjøre mer skjønnsmessige fordelinger, basert på lønns-kostnadenes fordeling på de fire områdene. Det er derfor knyttet usikkerhet til de oppgitte fordelingene.

Til tross for usikkerheten i dataene, indikerer forskjellene mellom de tre distriktene ulike prioriteringer. Det kan være naturlig at et typisk land-distrikt, med relativt sett mange administrative enheter og relativt sett lite samlet volum, vil måtte bruke en noe større andel av ressursene på administrasjon. Men det kan også være mer ledelsesmessige prioriteringer og variasjoner i arbeidsprosesser som ligger bak ulikhetene i ressursdisponeringen.