



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet

Dokument 3:6 (2011–2012)



23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen

ISBN 978-82-8229-158-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo

Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet

Dokument 3:6 (2011–2012)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:6 (2011–2012)
Riksrevisjonens undersøkelse av Politiets arbeid med vinningskriminalitet.

Riksrevisjonen, 31. januar 2012

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	11
5	Justis- og politidepartementets svar	12
6	Riksrevisjonens uttalelse	14

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	19
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21
3	Revisjonskriterier	24
4	Bekjempelse og oppklaring av vinningsforbrytelser	27
5	Tjenesteyting og publikumsorientering	51
6	Styring og organisering av politiets innsats på vinningsområdet	54
7	Vurdering	58
	Vedlegg	60

Justis- og politidepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Politiets arbeid med vinningskriminalitet

1 Innledning

Regjeringens justispolitikk skal bidra til økt trygghet i samfunnet. Poli- og lensmannsetaten skal sikre trygghet gjennom å bekjempe kriminalitet. Vinningskriminalitet dominerer det totale kriminalitetsbildet, men er de minst oppklarte lovbruddene. I 2010 utgjorde vinningskriminalitet 59 prosent av all anmeldt kriminalitet. Stortingets justiskomite har forutsatt at politiet skal forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad politiets arbeid med vinningskriminalitet er i samsvar med Stortingets forutsetninger om å forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer. Følgende problemstillinger er undersøkt:

- 1 Hvordan har politiets arbeid med vinningsforbrytelser utviklet seg i perioden 2006–2010?
- 2 Hva er mulige forklaringer til eventuell manglende måloppnåelse i arbeidet med vinningsforbrytelser?
- 3 Hvordan er innbyggernes tilfredshet med politiets arbeid?
- 4 Hvordan ivaretar Justis- og politidepartementet sitt overordnede ansvar for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet?

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Justis- og politidepartementet i brev av 30. juni 2011. Departementet har i svarbrev av 30. september 2011 avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentgjennomgang, intervjuer, spørreundersøkelse og analyse av statistikk.

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen ble relevante evalueringer, utredninger, styringsdokumenter og årsrapporter på området gjennomgått. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse til samtlige politidistrikter og svarene på spørreundersøkelsen ble gjennomgått og analysert.

I tillegg ble det gjennomført intervjuer med fem politidistrikter og Politidirektoratet. Videre ble problemstillingene besvart gjennom spørrelister til Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten. Det er også benyttet statistikk fra Politidirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Datainnsamlingen ble utført i perioden juni 2010 til mai 2011.

Det er gjennomført kontrollhandlinger for å undersøke om politiets datamateriale over oppklaringsprosent innen vinningskriminalitet viser de faktiske forholdene. Det er ikke funnet indiksjoner på at politiet på det området undersøkelsen omhandler bevisst eller ubevisst koder vinningsaker slik at oppklaringsprosenten gir et annet bilde enn de faktiske forhold. Oppklaringsprosenten viser forholdet mellom alle påtaleavgjorte saker som regnes som oppklart og summen av alle påtaleavgjorte saker (både oppklarte og ikke oppklarte) i det aktuelle året.

Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten har ved flere anledninger pekt på at enkelte typer vinningsforbrytelser er svært vanskelige å oppklare, og derfor blir nedprioritert. Dette gjelder blant annet tyveri av sykkel og tyveri fra personer på offentlig sted. I undersøkelsen er dette tatt hensyn til blant annet ved at disse vinningsforbrytelsene er trukket ut av deler av statistikken.

I analysen av oppklaringsprosenten på politidistriktnivå, er politidistriktene gruppert etter antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt for perioden 2006–2010. Politidistrikter med forholdsvis likt antall anmeldte saker er sammenlignet med hverandre. Disse politidistriktene er også relativt like med hensyn til innbyggerantall. Gruppen ble inndelt i fire med Gruppe A som de politidistriktene med flest anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010 og Gruppe D med politidistriktene med færrest anmeldte vinningsforbrytelser i samme periode. Oslo politidistrikt er beskrevet for seg fordi det har en langt større andel anmeldte vinningsforbrytelser enn de andre politidistriktene.

Grupperingen av politidistriktene gjør det mulig å undersøke om det er forskjeller i oppklaringsprosenten mellom relativt like politidistrikter

samt identifisere kjennetegn ved politidistrikter med høy og lav oppklaringsprosent.

Undersøkelsen ble for øvrig avgrenset til vinningsforbrytelser der det var mulig. For den delen av undersøkelsen som omhandler publikums- og innbyggerundersøkelser ble det ikke skilt mellom forbrytelser og forseelser i datamaterialet. Undersøkelsen omfatter perioden fra 2006 til og med 2010.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Lav oppklaring av vinningsforbrytelser

Oppklaringsprosenten totalt for vinningsforbrytelser har vært forholdsvis lav i hele perioden fra 2006, og har sunket jevnt fram til 2010. Oppklaringsprosenten totalt, inklusiv sykkeltuverier og grove tyverier fra person på offentlig sted, var i 2010 16,6 prosent, en nedgang fra 17,2 prosent i 2006.

Oppklaringsprosenten for simple og grove tyverier (eksklusiv sykkeltuverier og tyveri fra person på offentlig sted) har vært stabilt lav fram til 2009 da oppklaringsprosenten var på 14,7 prosent for simple tyverier og 12,8 for grove tyverier. Det var en mindre økning i oppklaringsprosent for begge gruppene i 2010 til henholdsvis 16,0 og 14,4 prosent.

Av Justis- og politidepartementets svarbrev framgår det at en viktig faktor for å oppklare vinningsforbrytelser er politiets og påtalemyndighetens evne til å sile ut de anmeldte sakene som ikke bør etterforskes, slik at ressursene brukes på saker som kan oppklares. Dette dreier seg om å henlegge saker uten nevneverdige spor, og saker hvor det foreligger bevis som kan innhentes og etterforskes, men hvor politijuristen ut fra erfaring ser at saken uansett ikke vil holde til domfellelse. I tillegg kommer saker hvor omfattende etterforskning kan ha potensial til oppklaring, men hvor gjenstandens verdi tilsier at dette ikke er god eller riktig ressursutnyttelse. Variasjoner i kriminalitetsbildet mellom politidistriktene kan også gi opphav til ulike tyveritilfeller som bør henlegges uten etterforskning.

Departementet mener derfor at beregningen av den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten på ovennevnte bakgrunn har svakheter som måleparameter for om politidistriktene arbeider riktig med de vinningsforbrytelsene som blir anmeldt.

3.2 Lav oppklaring på boliginnbrudd

Oppklaringsprosenten for boliginnbrudd på landsbasis har i perioden vært forholdsvis lav og lavere enn for vinningsforbrytelser totalt. Oppklaringsprosenten for boliginnbrudd var 13,9 i 2010 mot 13,1 i 2006.

Det er ifølge Justis- og politidepartementet svært få boliginnbrudd hvor gjerningspersonen tas på fersk gjerning eller kan knyttes til åstedet på bakgrunn av vitneobsevasjoner. Et stort antall saker starter med at politiet kommer over personer i besittelse av tyvegods, og da blir saken kodet som heleri. Oppklarte helerisaker skjuler dermed deler av politiets innsats ved bekjempelsen av boliginnbrudd. Etter departementets vurdering er dette et viktig aspekt å være klar over for å kunne gi et helhetlig bilde av politiets innsats på dette kriminalitetsområdet. Ifølge Riksadvokaten gjør dagens DNA-teknologi det mulig å oppklare minst like mange boliginnbrudd som i perioden 2002–2004 da oppklaringsprosenten var mellom 17,7 og 16,0.

3.3 Årsaker til lav oppklaringsprosent

Undersøkelsen viser at det er flere årsaker til den lave oppklaringsprosenten på vinningsområdet i undersøkelsesperioden fra 2006 til 2010. Noen vinningssaker mangler spor og er derfor vanskelige å oppklare. Undersøkelsens analyse av forskjeller mellom politidistriktene viser at den lave oppklaringsprosenten også kan ha andre årsaker. Lav oppklaring kan være et resultat av at bekjempelsen av vinningskriminalitet i noen politidistrikter ikke er tilstrekkelig prioritert i ledelsen. Det pekes i undersøkelsen også på at lav måloppnåelse kan være et resultat av det ikke er dedikerte ressurser til vinningskriminalitet i politidistriktene, eller at det er lite samarbeid på tvers av politidistriktene. Politidistriktene viser i undersøkelsen til at det kan være behov for ytterligere analysekompetanse.

Undersøkelsen viser at det er en viss sammenheng mellom arbeidsbelastning målt som antall anmeldte forbrytelser per politiårsverk, og oppklaringsprosent. Den generelle tendensen er at de største politidistriktene målt i antall anmeldte vinningssaker med den største arbeidsbelastningen generelt har noe lavere oppklaringsprosent enn de små. Forskjellene er imidlertid ikke store, og det er også unntak fra hovedtendensen.

3.4 Antall anmeldte vinningsforbrytelser går ned

Antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt har blitt redusert med om lag 13 000 saker fra 2006

til 2010. Antall anmeldelser av simple tyverier sank i perioden med i overkant av 2500. Antall anmeldelser av grove tyverier og tyverier fra motorkjøretøy har også gått ned i denne perioden med henholdsvis i overkant av 7000 og 3600 anmeldte saker.

Selv om antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt er redusert fra 2006 til 2010, har 1/3 av politidistriktene hatt en økning i antall anmeldte vinningsforbrytelser. Hordaland politidistrikt har hatt den største økningen med 19,5 prosent. Romerike politidistrikt har også hatt en betydelig økning i antall anmeldte vinningsforbrytelser, spesielt i 2009 var økningen stor.

Ifølge Justis- og politidepartementet er aktiv bruk av varetektsfengsling, rask saksbehandling, inn-dragning av biler og utvisning av personer som begår denne typen kriminalitet viktige tiltak for å bekjempe den mobile vinningskriminaliteten.

Det er Justis- og politidepartementets og Politidirektoratets oppfatning at vinningskriminaliteten i mange politidistrikter har sunket som et resultat av politiets arbeid. Det vises her til prosjekter som Grenseløs og Majorstua-prosjektet med flere. Når kriminelle grupperinger er pågrepet og satt ut av spill, ser man i den påfølgende perioden en nedgang i den registrerte kriminaliteten.

Nedgangen kan imidlertid også skyldes andre faktorer i samfunnet. Antallet anmeldelser vil være påvirket av samfunnsutviklingen der folks tilbøyelighet til å anmelde er viktig. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2010 viser at den hyppigste årsaken til ikke å anmelde i forbindelse med en vinningsforbrytelse er liten tiltro til at politiet vil etterforske saken og at man derfor antar at den vil bli henlagt. Det er derfor grunn til en viss forsiktighet med å tolke nedgangen i antall anmeldte vinningsforbrytelser som resultatforbedring på dette området.

3.5 Viktige suksesskriterier i bekjempelsen av vinningskriminalitet

Omfanget av vinningsforbrytelser er stort. Det er derfor viktig for politiet å finne gode og effektive metoder for å bekjempe vinningsforbrytelser. Undersøkelsen viser at det er noen forhold som peker seg ut som særlig viktige i politiets arbeid med vinningsområdet.

- Forebyggende arbeid – Problemorientert politiarbeid – POP
- Forankring i ledelsen og målrettet arbeid med vinningskriminalitet

- Dedikerte grupper til arbeid med vinningskriminalitet
- Gode etterretningsopplysninger
- Analysekompetanse
- Kvalitet i åstedsundersøkelsene

Av undersøkelsen framgår det at politidistriktene anser forebygging som et av de viktigste kriteriene for å lykkes med bekjempelse av vinningsforbrytelser. Forebyggende politiarbeid er det arbeidet politiet utfører alene eller i samarbeid med andre for å forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet. Det forebyggende arbeidet er omfattende og involverer andre grupper i samfunnet enn politiet.

Undersøkelsen viser at mange politidistrikter har iverksatt tiltak som kan bidra til å forebygge vinningsforbrytelser. Dette gjelder særlig oppsøkende virksomhet for å hindre at barn og unge begår vinningskriminalitet. Et politidistrikt opplyser at det har et eget forebyggende avsnitt som oppsøker skoler og institusjoner for å informere barn og unge.

Problemorientert politiarbeid (POP) trekkes fram som et suksesskriterium for forebyggende arbeid. Metoden ble utarbeidet av politiet for å imøtekomme kritikken av at politiet tradisjonelt arbeidet hendelsesfokuset. Problemorientert politiarbeid innebærer å jobbe systematisk med forebyggende arbeid gjennom blant annet samspill med publikum og samarbeid med andre aktører. Skal arbeidet ha effekt er det viktig at politiets forebyggende virksomhet blir rettet mot områder med gjentatt kriminalitet, og ikke mot enkeltstående hendelser. I tillegg er det viktig å avdekke områder hvor det er fare for framtidig utvikling av kriminalitet. Tiltakene utformes og målrettes deretter på en slik måte at årsaken til handlingene blir påvirket. POP legger til grunn en systematisk bruk av ulike informasjonskilder for å kunne gripe inn i mønsteret til de kriminelle.

64 prosent av politidistriktene oppga at de hadde gjennomført informasjonskampanjer overfor publikum, mens 80 prosent svarte at de hadde hatt informasjonskampanjer overfor butikkeiere/næringsdrivende i løpet av 2009 eller 2010.

I undersøkelsen har Riksadvokaten pekt på at en vellykket innsats mot vinningskriminalitet og annen kriminalitet krever forankring i politidistriktets ledelse. Riksadvokaten framhever særlig betydningen av at politimesteren, som leder den lokale påtalemyndigheten, er engasjert

i straffesaksbehandlingen og ser betydningen av et velfungerende integrert påtaleledd. Erfaring viser ifølge Riksadvokaten at kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse. Forankring i ledelsen blir også trukket fram av flere politidistrikter i undersøkelsen som en viktig faktor for å lykkes.

En annen viktig faktor som trekkes fram i undersøkelsen for de mellomstore og store politidistriktene er egne grupper eller team i politidistriktet dedikert til arbeidet med vinningsforbrytelser. Dette skaper en annen mulighet for å videreutvikle etterforskernes kompetanse og knytte til seg et fagmiljø med dedikerte og erfarne medarbeidere. For de minste politidistriktene vil ikke dette være like aktuelt. Av undersøkelsen framgår det at disse politidistriktene er avhengige av at de ansatte kan brukes mer fleksibelt.

Det blir i undersøkelsen framhevet at et systematisk arbeid med ovennevnte områder kan bidra til en mer effektiv bekjempelse av vinningskriminalitet.

3.6 Publikums tillit

Av stortingsproposisjonene i undersøkelsesperioden (2006–2010) framgår det at politi- og lensmannsetaten skal være tjenesteytende og publikumsorientert. Dette er viktig for befolkningens tillit til politiet som igjen er en forutsetning for politiets oppgaveløsning. Det blir også sett på som viktig å sikre at politiet fortsatt har høy tillit i befolkningen. I tildelingsbrevene fra departementet legges det vekt på at det er et mål at innbyggerne i større grad skal kunne påvirke kvaliteten og utformingen på de statlige tjenestene.

Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser fra 2008, 2009 og 2010 viste at over halvparten av de spurte har et dårlig eller svært dårlig inntrykk av politiets etterforskningsinnsats av blant annet tyveri og innbrudd. Undersøkelsen viser at personer som har vært i kontakt med politiet etter å ha vært utsatt for en kriminell hendelse har lavere tillit til politiet enn befolkningen generelt. Politidirektoratet trekker fram dette som en utfordring i sin årsrapport for 2010.

Det ville være rimelig å forvente at brukere av en offentlig tjeneste er mer fornøyd med tjenesteyteren enn de som ikke har benyttet seg av tjenesten og som ikke har blitt kjent med tjeneste-

yterens arbeid. Dette er ikke tilfellet for alle politiets tjenester. Tilliten er relativt sett lavere blant dem som har benyttet av politiets tjenester enn dem som ikke har benyttet seg av politiets tjenester. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser viser også at politiets arbeid med vinningsforbrytelser som tyveri og innbrudd er et av de forholdene som oppnår svakest resultater når det gjelder politiets omdømme.

3.7 Klare styringssignaler, men lite styringsdata om effekter av tiltak

Det framgår av tildelingsbrevene for 2010 og 2011 at bekjempelse av vinningskriminalitet er viet spesiell oppmerksomhet. Det opplyses fra Justis- og politidepartementet at det er formulert et klart mål om at antall anmeldte vinningsforbrytelser skal reduseres. Temaet har også blitt tatt opp i dialogen mellom departementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten. Departementet etterspør informasjon om utviklingen under de regelmessige styringsmøtene. Riksadvokaten understreker i mål- og prioriteringsrundskrivene at det er nødvendig at politimesteren i styringsdialogen med Politidirektoratet og i samråd med statsadvokaten, så langt som mulig konkretiserer de sentrale målene og utarbeider lokale mål i tillegg.

Bekjempelsen av vinningskriminalitet er ikke en del av Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer. Betydningen av at politidistriktene tar denne kriminaliteten på alvor, er likevel blitt understreket fra Riksadvokatens side gjennom flere år. Riksadvokaten viser i tillegg til regjeringens mål om å øke oppklaringen av det store volumet av vinningskriminalitet. Det vises videre til økt bruk av DNA under etterforskningen som et viktig verktøy for å oppklare denne typen kriminalitet.

Politidirektoratet har i sin dialog med politidistriktene presisert hvor viktig det er at samarbeidet innenfor politidistriktene og med andre samfunnsaktører videreutvikles både i og utenfor justissektoren. Det er særlig blitt lagt vekt på at den koordinerte innsatsen mellom politidistriktene og særorganene må styrkes, og at problemorientert politiarbeid som arbeidsmetode skal benyttes. Etablering av politiråd, gjennomføring av innbyggerundersøkelser med blant annet trygghet som tema, videreutvikling av målekriterier om politiets trygghetsskapende og forebyggende arbeid og et mer synlig politi nevnes som viktige arbeidsområder.

Politidirektoratet etablerte i 2005 en permanent tilsynsfunksjon overfor politidistrikter og særorgan. Justis- og politidepartementet lanserte i 2009 en tipunkts tiltaksliste for bedre å bekjempe mobil vinningskriminalitet og for å styrke samordningen innad i politiet. Nasjonalt skal samarbeid og samordning av tiltak innad i politiet, mellom nasjonale organer og det offentlige og næringslivet sikre bedre måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at det fram til 2010 i liten grad er blitt rapportert om konkrete tiltak og status for disse i oppfølgingen av resultatene fra politiets nasjonale innbyggerundersøkelser. Det foreligger ingen samlet oversikt over tiltak som er gjennomført, og effektene av disse. Slik informasjon er også i liten grad blitt etterspurt i styringsdialogen.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Stortingets justiskomite har forutsatt at politi- og lensmannsetaten bør oppklare flere vinningsforbrytelser. Undersøkelsen viser at oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010 har ligget mellom 17,2 prosent i 2006 og 16,6 prosent i 2010.

Riksrevisjonen er av den oppfatning at denne oppklaringsprosenten er for lav, og ikke i tråd med det Stortingets justiskomite har forutsatt. Det er særlig bekymringsfullt at oppklaringsprosenten for grove tyverier fra bolig, som må ses som en alvorlig integritetskrenkelse, har ligget stabilt på 13 prosent i perioden fra 2006–2010. Riksrevisjonen kan ikke se at forholdene anført av Justis- og politidepartementet, som blant annet at oppklarte helerisaker også viser politiets innsats mot boliginnbrudd, i vesentlig grad endrer dette.

Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser vurderes også som lav i lys av at politiet de senere årene har fått nye verktøy, som for eksempel DNA-analyser til disposisjon. Justis- og politidepartementet peker i sitt svarbrev på at arbeidet med å bygge opp DNA-registrene vil ta noe tid. Politidirektoratets planlagte evaluering av DNA-reformen i slutten av 2012 vil være viktig for å måle effekten av reformen. Riksrevisjonen vil komme tilbake til dette i oppfølgingen av denne undersøkelsen.

Lav oppklaring av vinnings saker kan være et resultat av at bekjempelsen av vinningskriminalitet i noen politidistrikter ikke er tilstrekkelig

prioritert av ledelsen. Det pekes i undersøkelsen også på at lav måloppnåelse kan være et resultat av det ikke er dedikerte ressurser til vinningskriminalitet i politidistriktene, eller at det er lite samarbeid på tvers av politidistriktene. Riksrevisjonen er av den oppfatning at det er mulig å forbedre arbeidet med disse forholdene, og dermed øke oppklaringen av vinningskriminalitet.

Det vurderes som positivt at antall anmeldte vinningsforbrytelser er redusert fra 2006 til 2010. Nedgangen kan delvis forklares med at politiet har iverksatt tiltak mot vinningskriminelle. Departementet skriver i sitt svarbrev at rapportering om nedgang i vinningsforbrytelser fra politidistrikter med aktiv oppfølging av gjengangere og politidistrikter hvor det satses på mobile vinningskriminelle er tilnærmet entydig. Dette tilsier etter departementets vurdering at man med større sikkerhet enn det rapporten legger opp til, kan konkludere med at det er en sammenheng mellom politiets innsats og nedgangen i antall anmeldte saker. Riksrevisjonen er imidlertid av den oppfatning at også andre forhold som publikums tilbøyelighet til å anmelde lovbrudd kan påvirke denne utviklingen og at departementet derfor bør tolke nedgangen med en viss forsiktighet.

Riksrevisjonen er derimot enig med Justis- og politidepartementet i at bestemte måter å organisere arbeidet ved politidistriktene på ser ut til å påvirke arbeidet med å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet. Politidistrikter med gjennomgående høy oppklaringsprosent over tid har dedikerte grupper til arbeidet, samt klar prioritering og oppfølging av vinningskriminalitet fra ledelsens side.

Riksrevisjonen anser det som viktig at politidistriktene med høy oppklaringsprosent blir benyttet som gode eksempler i forhold til bekjempelse av vinningsforbrytelser og at det i enda større grad legges til rette for en systematisk kompetanse- og erfaringsoverføring mellom politidistriktene slik at god praksis blir synlig og utnyttet i enda større grad.

Riksrevisjonen forventer derfor at Justis- og politidepartementet legger til rette for en styrking av ovennevnte arbeidsformer og tiltak som ser ut til å gi resultater på området. Innføring av målkrav til oppklaringsprosent på vinningsforbrytelser fastsatt sentralt eller lokalt kan også vurderes i denne sammenheng.

5 Justis- og politidepartementets svar

Saken har vært forelagt Justis- og politidepartementet, og statsråden har i brev av 16. november 2011 svart:

"Innledning

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 3. november 2011, inneholdende dokument 3:6 (2011–2012). Departementet ga 30. september 2011 kommentarer og innspill til faktadelen og vurderingene i det foreløpige utkastet til hovedanalyserapport.

Jeg er som justisminister, i likhet med Stortinget, opptatt av innsatsen mot den kriminaliteten som rammer folk flest – vinningskriminaliteten. Sentralt for bekjempelsen av vinningskriminalitet er at den må være kunnskapsstyrt og målrettet. I mange av vinningslovbruddene er det lite tekniske spor eller andre opplysninger, noe som gir politiet et vanskelig utgangspunkt for oppklaring. God forebygging er derfor meget viktig. Det må utvikles et godt samarbeid med næringsliv og lokalsamfunn, ved siden av informasjon til publikum om hvordan de kan unngå å bli utsatt for vinningskriminalitet.

Riksrevisjonens undersøkelse og vurderinger vitner om grundighet og god innsikt i de utfordringene politiet står overfor i møtet med vinningskriminaliteten. Rapporten utgjør således et positivt og verdifullt bidrag til vår fortsatte innsats i bekjempelsen av vinningskriminalitet.

Utfordringer og utvikling av vinningskriminaliteten

I de senere år har deler av vinningskriminaliteten utviklet seg til å bli en del av internasjonal organisert kriminalitet, og tilreisende mobile vinningskriminelle har gitt politiet nye og store utfordringer. Av de ulike lovbruddene innenfor vinningsforbrytelsene står boliginnbruddene i en særstilling i form av sin kvalifiserte integritets-krenkelse. Som justisminister vil jeg understreke at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten på rundt 13 prosent for boliginnbrudd i perioden 2006–2010, ikke er tilfredsstillende. Politiet må i årene fremover arbeide for å bedre oppklaringsprosenten på dette området.

På den annen side vil jeg fremheve at antall anmeldelser for vinningskriminalitet har hatt en klar nedgang i perioden 2006–2010. Totalt har omfanget av vinningskriminalitet så langt gått ned med 4,2 % i inneværende år. Tall for de tre første kvartalene i 2011 viser at tendensen fra de

foregående årene fortsetter: Eksempelvis var antall anmeldte tyverier fra bolig og fritidsbolig på 7734 pr. 1. oktober 2011, en nedgang på 15,6 % fra 2010, hvor tilsvarende tall var 9169. Samme tendens gjør seg gjeldende på bilbruks-tyverier hvor antall anmeldelser pr. 1. oktober 2011 utgjorde 4302, en nedgang på 13 % fra 2010, hvor tilsvarende tall var 4949.

Jeg mener man kan se nedgangen både som et uttrykk for at budsjettsatsingen på politiet og målrettede tiltak har gitt resultater, og at det gjøres mye godt politiarbeid i politidistriktene. Regjeringen la høsten 2009 frem «10-punktslisten» som ledd i satsingen mot mobile vinningskriminelle. Jeg ønsker særlig å fremheve etablering av innsatstyrken og samordningsorganet i 2010, samarbeidsprosjekter mellom politidistrikter mot mobile vinningskriminelle, rask utvisning av domfelte utlendinger og økt oppmerksomhet på soningsoverføring til hjemlandet. Ved utgangen av september 2011 er det gjennomført 733 tvangsmessige returer for straffedømte utlendinger. Når det gjelder overføring til soning i hjemlandet overførte Norge 41 domfelte i 2010, mens det i 2011 (pr 20.10.11), er overført 30 domfelte.

I tillegg til nevnte tiltak kommer opprettelse av gjengangerprosjekter i flere politidistrikter. Stortingsmeldingen om organisert kriminalitet høsten 2010 signaliserte den videre satsing på området. Forsterking av samordningsorganet og utvikling av et samarbeidsforum mellom politiet og næringslivet er sentrale tiltak.

Forebyggende arbeid er viktig også i kampen mot vinningskriminalitet. I 2009 ble Regjeringens strategi for forebygging: Fellesskap – trygghet – utjevning lagt frem. Samme år la regjeringen frem den kriminalitetsforebyggende handlingsplanen «Gode krefter». Tiltakene i handlingsplanen støtter opp under tre sentrale prinsipper i den forebyggende strategien: Kunnskapsforankring, tidlig innsats og styrket samarbeid og samordning gjennom lokale samarbeidsstrukturer. Politiet skal arbeide kunnskapsbasert og problemorientert (POP). Kunnskap om kriminaliteten er en forutsetning for å kunne oppnå god forebygging. Politiet sitter ikke på alle virkemidlene alene. Det er derfor viktig at politiet samarbeider med alle gode krefter som kan bidra til å forebygge kriminalitet. I handlingsplanen «Gode krefter» er samarbeidet lokalt gjennom politiråd og SLT (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) særlig vektlagt for å styrke det bredere kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Politirådernes mandat favner hele befolkningen, mens SLT primært har barn og unge som målgruppe. En evaluering av politiets arbeid i politirådene vil foreligge fra Politidirektoratet innen utgangen av året. Som justisminister står jeg bak departementets merknader i brev av 30. september 2011, og mener det både hadde vært relevant og ønskelig med en nærmere kartlegging av politiets forebyggende arbeid mot vinningskriminaliteten.

Internasjonalt er Norge nå aktiv pådriver for at det nordiske politisamarbeidet skal utvikle felles strategier mot østeuropeiske vinningskriminelle, ved siden av at vi fra 1. januar 2013 overtar ledervet i Baltic Sea Task Force – hvor blant annet vinningskriminalitet fra de baltiske landene vil stå sentralt.

DNA-reformen og teknisk etterforskning

Godt åstedsarbeid, og velutviklede systemer for sikring og bruk av DNA-bevis er særlig viktig for å øke oppklaringsprosenten ved vinningsforbrytelser. Ved innføring av DNA-reformen i 2007 la regjeringen til rette for økt registrering. Oppbygningen av registrene vil ta noe tid, men tendensen i antallet registrerte profiler er god: I 2007 var antallet DNA-profiler 10 843, i 2010 var tallet over det dobbelte; 24 000 DNA-profiler. Tendensen fortsetter i 2011 hvor man pr november hadde 29 000 DNA-profiler. Denne markante økningen må forventes å kunne gi gevinst for oppklaringsprosenten, og jeg ser frem til Politidirektoratets evaluering av reformen i slutten av 2012.

For mobile vinningskriminelle som legger igjen DNA-spor på åstedene vil også muligheten til å søke i utenlandske registre være sentralt. Vårt samarbeid med EU landene i form av vår tilslutning til Prümavtalen i 2009 vil gi oss slike søkemuligheter når de formelle og tekniske forberedelsene er gjennomført slik at avtalen kan iverksettes.

Endelig vil jeg fremheve at alle som gjennomfører bachelor-utdanningen på Politihøgskolen fra og med våren 2012 vil være sertifisert for bevis-sikring av DNA, både i forhold til søk, sikring, oppbevaring, anmodning og forsendelse. Dette vil bidra til bevissikring i det viktige førstelinje-arbeidet ute på åstedene. Den historiske økningen av opptaket til 720 studenter i året på Politihøgskolen, vil legge grunnlag for fremtidig styrking av politiets innsats også mot vinningskriminalitet.

Kunnskapsbasert erfaringslære og styring av hvordan politidistriktene organiserer arbeidet mot vinningskriminaliteten

Det er viktig å jobbe riktig med vinningskriminaliteten. Politiets strategi med rask varetektsfengsling av gjengangere og mobile vinningskriminelle forhindrer mye kriminalitet, og er eksempel på godt politiarbeid.

NOU 2009:12 har tittelen: *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Utredningen understreker blant annet viktigheten av at politiet tilstreber og utvikler en kunnskapsbasert erfaringslære. Oppfølging av NOU'en ligger nå i Politidirektoratet, og dette arbeidet blir viktig for politiets virksomhet i årene fremover, herunder arbeidet med vinningskriminaliteten. Riksrevisjonens gjennomgang i hovedrapportens punkt 4.4 Forhold som kan ha betydning for effektiv bekjempelse av vinningskriminalitet, ser jeg i lys av en slik kunnskapsbasert tilnærming. Jeg vil som justisminister ta med meg disse analysefunnene videre i arbeidet for å bedre måloppnåelsen i vinningskriminaliteten.

For øvrig vil jeg understreke at Kripas' utvikling av den nasjonale fagportalen KO:DE, som ble operativ i 2010, viser at politiet allerede er godt i gang med en kunnskapsbasert tilnærming. Basen illustrerer kunnskapsbasert politiarbeid i praksis. Kripas har fra 2010 dessuten utarbeidet årlige trusselvurderinger basert på etterretningsinformasjon. Endelig nevner jeg at Justisdepartementet har bevilget 500 000 kr til Politihøgskolen for gjennomføring av forskning på politidistriktenes organisering av etterforskningsarbeidet. Målet med forskningen er at politiet gis økt kunnskap for å forbedre sin oppgaveløsning knyttet til alle typer etterforskning.

Riksrevisjonen påpeker at arbeidsmåter som gir best oppklaringsprosent synes ujevnt fordelt mellom politidistriktene, og at størrelsen på distriktene ikke synes å ha nevneverdig betydning for hvordan arbeidet kan og bør legges opp. Jeg er i likhet med riksadvokaten av den oppfatning at en vellykket innsats mot vinningskriminalitet og annen kriminalitet krever forankring i politidistriktets ledelse, og at det er av særlig viktighet at politimesteren er engasjert i straffesaksbehandlingen og ser betydningen av et integrert påtaleledd i politidistriktet. I lys av dette og det jeg har sagt ovenfor blir det fremover viktig at godt og målrettet arbeid implementeres i alle politidistriktene, et ansvar Justisdepartementet mer aktivt vil følge opp i etatsstyringen av Politidirektoratet."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Stortingets justiskomite har forutsatt at politi- og lensmannsetaten bør oppklare flere vinningsforbrytelser. Undersøkelsen viser at oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010 har ligget mellom 17,2 prosent i 2006 og 16,6 prosent i 2010.

Riksrevisjonen er av den oppfatning at denne oppklaringsprosenten er for lav, og ikke i tråd med det Stortingets justiskomite har forutsatt. Det er særlig bekymringsfullt at oppklaringsprosenten for grove tyverier fra bolig, som må sees som en alvorlig integritetskrenkelse, har ligget stabilt på 13 prosent i perioden 2006–2010.

Vinningskriminalitet er den største gruppen lovbrudd med om lag 60 prosent av all anmeldt kriminalitet. Mer effektiv forebygging og bekjempelse av vinningskriminalitet vil derfor bidra vesentlig til å opprettholde publikums tillit til politiet. Riksrevisjonen merker seg at Justis- og politidepartementet vil at politiet skal bedre oppklaringsprosenten for boliginnbrudd, som er en alvorlig form for vinningskriminalitet. Riksrevisjonen vil samtidig understreke at det er viktig at politiet bedrer oppklaringsprosenten for alle typer vinningsforbrytelser.

Det er i denne sammenheng positivt at Justis- og politidepartementet mer aktivt vil følge opp vinningskriminaliteten i etatsstyringen av Politidirektoratet. Departementets oppfølging bør bidra til at ledelsen i alle politidistriktene prioriterer

vinningskriminalitet. Innføring av målkrav til oppklaringsprosent på vinningsforbrytelser bør også vurderes i dette arbeidet.

Riksrevisjonen merker seg at departementet forventer at DNA-bevis i årene framover vil bidra til å få oppklart flere vinningsforbrytelser, og Riksrevisjonen vil komme tilbake til dette ved oppfølgingen av denne undersøkelsen. Riksrevisjonen ser ellers positivt på at politiet arbeider videre med tiltakene omtalt i departementets svar som godt åstedsarbeid, samarbeid mellom politidistriktene, gjengangerprosjekter og spesialisering av etterforskning gjennom dedikerte ressurser.

Politiets forebyggende arbeid i samarbeid med nærmiljøet er også viktig for å kunne redusere omfanget av vinningskriminalitet og forhindre at nye kriminelle miljøer får grobunn. Resultater av det forebyggende arbeidet er vanskelig å måle. Det er derfor svært viktig at politiet dokumenterer forebyggende tiltak og får anerkjennelse når det utøves godt forebyggende arbeid.

Riksrevisjonen peker i sin undersøkelse på at det oppnås ulike resultater i politidistriktene på vinningsområdet. Det kan derfor være hensiktsmessig at politidistriktene i større grad utveksler erfaringer med de politidistriktene som har arbeidet målrettet med vinningskriminalitet over lengre tid, og som har funnet arbeidsformer som har vist seg å være vellykkede og ressurseffektive.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. desember 2011

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Annelise Høegh

Per Jordal

Asmund Kristoffersen

Björg Selås

Rapport: Politiets arbeid med vinningskriminalitet

Vedlegg til Dokument 3:6 (2011–2012)

Innhold

1	Innledning	19	5.2	Politiets håndtering av vinnings saker	51
1.1	Bakgrunn for undersøkelsen	19	5.3	Oppfølging av politiets nasjonale innbyggerundersøkelser	53
1.2	Mål og problemstillinger	19			
1.3	Avgrensing	19	6	Styring og organisering av politiets innsats på vinningsområdet	54
1.4	Ansvar og oppgaver på vinningsområdet	20	6.1	Styringsdialogen på vinningsområdet	54
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	21	6.2	Tilsyn og kontroll	56
2.1	Problemstilling 1: Hvordan har politiets arbeid med vinningsforbrytelser utviklet seg i perioden 2006–2010?	21	6.3	Organisering i politiet	56
2.2	Problemstilling 2: Hva er mulige forklaringer til eventuell manglende måloppnåelse i arbeidet med vinningsforbrytelser?	22	7	Vurdering	58
2.3	Problemstilling 3: Hvordan er innbyggernes tilfredshet med politiets arbeid?	23	Vedlegg: Referanseliste		60
2.4	Problemstilling 4: Hvordan ivaretar Justis- og politidepartementet sitt overordnede ansvar for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet?	23			
3	Revisjonskriterier	24	Tabelloversikt		
3.1	Overordnede mål for politiet	24	Tabell 1	Inndeling av politidistriktene etter antall anmeldte vinningsforbrytelser	22
3.2	Oppklaring av vinningsforbrytelser	24	Tabell 2	Utgifter under programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet fordelt på kapittel 440, 441, 442 og 445	27
3.3	Politiets brukerroetting	25	Tabell 3	Årsverk i politidistriktene i perioden 2006–2009	29
3.4	Styring og oppfølging av politiets bekjempelse av vinningskriminalitet	25	Tabell 4	Begrunnelser for hvorfor personer som har blitt utsatt for en kriminell handling, ikke har anmeldt saken	31
4	Bekjempelse og oppklaring av vinningsforbrytelser	27	Tabell 5	Oppklaringsprosent for hovedgrupper av forbrytelser i perioden 2006–2010	34
4.1	Ressurser	27	Tabell 6	Oppklaringsprosent for grovt tyveri, med og uten grove tyverier fra personer på offentlig sted, i perioden 2006–2010	35
4.2	Anmeldte vinningsforbrytelser	30	Tabell 7	Oppklaringsprosent for simple tyveri, med og uten sykkeltveri, i perioden 2006–2010	36
4.3	Oppklaring av anmeldte vinningsforbrytelser	33	Tabell 8	Oppklaringsprosent og antall anmeldte forbrytelser per politiårsverk, fordelt på politidistrikt	38
4.4	Forhold som kan ha betydning for effektiv bekjempelse og oppklaring av vinningsforbrytelser	42	Tabell 9	Oppklaringsprosent og gjennomsnittlig politidekning og gjennomsnittlig politiårsverk, sortert fra høy til lav oppklaringsprosent i gruppene	39
4.5	Tre eksempler på arbeid med vinningskriminalitet i politidistriktene	48	Tabell 10	Bevilgninger fordelt på politidistrikter i perioden 2006–2010	40
5	Tjenesteyting og publikumsorientering	51			
5.1	Publikums-, innbygger- og brukerundersøkelser	51			

Tabell 11	Gjennomsnittlig oppklaringsprosent og areal per politiårsverk, fordelt på grupper	41
Tabell 12	Innbyggernes inntrykk av politiets etterforskning av kriminalitet som innbrudd, tyveri og hærverk	51
Tabell 13	De viktigste årsakene til misnøye etter kontakt med politiet	52

Figuroversikt

Figur 1	Bevilgningene til politidistriktene	27
Figur 2	Utvikling i antall anmeldte vinningsforbrytelser og antall anmeldte forbrytelser totalt	30
Figur 3	Utvikling i antall anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010	31
Figur 4	Utvikling av anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010	32
Figur 5	Utvikling i oppklaringsprosenten totalt og for vinningsforbrytelser i perioden 2000–2010	34
Figur 6	Oppklaring totalt og for utvalgte grupper av vinningsforbrytelser, inklusiv sykkeltyverier og grove tyverier fra personer på offentlig sted	35
Figur 7	Oppklaringsprosenten på landsbasis totalt for vinningsforbrytelser og for boliginnbrudd	35
Figur 8	Oppklaringsprosent for perioden 2006–2010 for vinningsforbrytelser	36
Figur 9	Oppklaringsprosent for hovedgrupper av vinningsforbrytelser til sammen for årene 2006–2010, gruppert etter inndelingsmodell for politidistriktene	37
Figur 10	Politidistrikter med flest/færrest anmeldte forbrytelser per politiårsverk sammenholdt med oppklaringsprosent	38
Figur 11	Utførelse av åstedsundersøkelser	45
Figur 12	Politidistriktenes kompetanse	48
Figur 13	Grad av hensiktsmessig organisering	57

Faktaboksoversikt

Tekstboks 1		33
Tekstboks 2	Risikoanalyse	43
Tekstboks 3	Problemorientert politiarbeid – POP	43
Tekstboks 4	Forebyggende tiltak i politidistriktene	44
Tekstboks 5	Mobile vinningskriminelle	46
Tekstboks 6	Innsats mot mobile vinningskriminelle	47

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for undersøkelsen

Antall registrerte vinningsforbrytelser har gått betraktelig ned de siste ti årene. I 1999 ble det anmeldt 47,5 vinningsforbrytelser per 1000 innbyggere, mens det i 2009 ble anmeldt 35,5 per 1000 innbyggere. Vinningsforbrytelser utgjør likevel fortsatt den klart største andelen anmeldte forbrytelser. I 2010 utgjorde vinningsforbrytelsene 59 prosent av alle anmeldte forbrytelser. På tross av nedgangen i saksmengden er vinningsforbrytelser den formen for kriminalitet som politiet har mest vanskeligheter med å oppklare. Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser totalt var i 2010 på 16,6 prosent.

Oppklaring av kriminalitet er viktig for tilliten til politiet. Det er et mål uttalt i Politidirektoratets rapportering at den kriminaliteten som rammer flest folk, blir etterforsket og oppklart, siden det er denne typen lovbrudd som får flest til å oppleve utrygghet. Politiets tillit i befolkningen er avhengig av at de som rammes av en kriminell handling, uansett alvorlighetsgrad, opplever at politiet tar saken alvorlig og gjør det de kan for å oppklare forbrytelsen.

De siste årene har en stadig større andel av vinningskriminaliteten blitt utført av mobile vinningskriminelle. Dette er profesjonelle kriminelle som opererer raskt og effektivt, noe som stiller betydelige krav til politidistriktenes kompetanse, arbeidsmetoder og samarbeid med andre politidistrikter.

1.2 Mål og problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad politiets arbeid med vinningskriminalitet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger om å forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer.

1.2.1 Problemstillinger i hovedanalysen

- 1 Hvordan har politiets arbeid med vinningsforbrytelser utviklet seg i perioden 2006–2010?

- 1.1 Hvordan har den registrerte vinningskriminaliteten (anmeldte saker) utviklet seg i perioden?
- 1.2 Hvordan har oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser utviklet seg i perioden?
- 2 Hva er mulige forklaringer til eventuell manglende måloppnåelse i arbeidet med vinningsforbrytelser?
 - 2.1 Hva er mulige forklaringer på utviklingen i antall registrerte vinningsforbrytelser (anmeldte saker)?
 - 2.2 Hva er mulige forklaringer på utviklingen i oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser?
 - 2.3 Hva er mulige forklaringer på at noen politidistrikter lykkes bedre enn andre i arbeidet med vinningsforbrytelser?
- 3 Hvordan er innbyggernes tilfredshet med politiets arbeid?
 - 3.1 I hvilken grad er publikum tilfreds med politiets innsats generelt og vinningsaker spesielt?
 - 3.2 I hvilken grad er brukerne tilfreds med politiets innsats generelt og vinningsaker spesielt?
 - 3.3 I hvilken grad følges politiets nasjonale innbyggerundersøkelser opp?
- 4 Hvordan ivaretar Justis- og politidepartementet sitt overordnede ansvar for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet?
 - 4.1 I hvilken grad har myndighetene sikret seg tilstrekkelig styringsinformasjon?
 - 4.2 På hvilken måte styres politiets innsats på vinningskriminalitetsområdet?

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen er i hovedsak avgrenset til vinningsforbrytelser. For den delen av undersøkelsen som omhandler publikums- og innbyggerundersøkelser, skilles det ikke mellom forbrytelser og forseelser i datamaterialet.

Vinningskriminalitet er en fellesbetegnelse for straffebestemmelser som krever at gjerningsmannen har handlet i den hensikt å skaffe seg selv

eller andre en uberettiget vinning. Tyveri, underslag, utpressing, ran, bedrageri, assurancesvik, utroskap og nasking er eksempler på vinningskriminalitet.

I norsk strafferett skilles det mellom forbrytelser og forseelser. En forseelse er et mindre alvorlig straffbart lovbrudd og betegner alle lovbrudd som ikke er forbrytelser. Forskjellen mellom forbrytelse og forseelse har betydning strafferettslig og prosessuelt. Forseelser kan i større utstrekning enn forbrytelser avgjøres ved forelegg uten dom.

Vinningsforbrytelsene er inndelt i tre hovedgrupper: simple tyverier, grove tyverier og tyverier av motorkjøretøy. I gruppen grove tyverier fokuseres det særlig på innbrudd i villa og leilighet, heretter kalt boliginnbrudd. I tillegg til disse tre kommer gruppen utpressing og ran. Utpressing og ran forekommer i langt mindre grad enn de andre hovedgruppene av vinningsforbrytelser, men er blant de mest alvorlige forbrytelsene. I undersøkelsen er det ikke lagt særlig vekt på denne gruppen fordi den utgjør en relativt liten del av det totale antallet vinningsforbrytelser. Antall anmeldte saker i denne gruppen har økt fra 1462 i 2006 til 1762 i 2010. Det totale antallet vinningsforbrytelser består også av en restgruppe "annet", som i liten grad er omtalt i denne undersøkelsen.¹ I undersøkelsen fokuseres det på de tre hovedgruppene av vinningsforbrytelser fordi det er disse som forekommer hyppigst, og fordi disse omfatter om lag 60 prosent av all kriminalitet.

Det totale forebyggende arbeidet i politiet er svært omfattende. I undersøkelsen er det derfor lagt vekt på å belyse det forebyggende arbeidet innenfor rammen av vinningskriminalitet.

1.4 Ansvar og oppgaver på vinningsområdet

Justis- og politidepartementet har det øverste ansvaret for politiets virksomhet i Norge og legger rammene for arbeidet med sine planer, mål og bevilgninger. Departementet har blant annet ansvar for etatsstyringen av Politidirektoratet og Riksadvokaten. Gjennom departementets styringsdokumenter og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsettinger og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten.

Politidirektoratet er Justis- og politidepartementets fagorgan med ansvar for faglig ledelse og styring

av politidistriktene og særorganene utenfor påtalemyndighetenes arbeidsområde. Politiet er delt inn i 27 politidistrikter, som igjen er delt inn i lensmanns-, politistasjons- og namsfogdsdistrikter. I utgangspunktet er det politidistriktenes ansvar å etterforske alle former for kriminalitet.

Politiet følger to strategier for å redusere kriminaliteten: forebygging og straffeforfølging. Ansvaret for straffesaksbehandlingen er delt mellom Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten (det tosporede system). Dette innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet. Når det gjelder fagledelse av politiets straffeforfølgingsfunksjon, er politiet underlagt Riksadvokaten og statsadvokatene. Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet har overordnet administrativt og faglig ansvar for resten av politiets virksomhet. Overordnet koordinering skjer gjennom regelmessig kontakt mellom departementet, Riksadvokaten og direktoratet.

Riksadvokaten fastsetter generelle retningslinjer for prioriteringer og gjennomføringen av straffesaker, blant annet ved årlige mål- og prioriteringsrundskriv. De viktigste oppgavene for påtalemyndigheten er å etterforske, fremme påtale og aktorere straffesaker. Justis- og politidepartementets etatsstyring av Riksadvokaten er begrenset til administrative forhold.

I det enkelte politidistrikt er det statsadvokaten i regionen som er fagmyndighet for påtalemakten. Statsadvokatene har ansvar for å se til at de instruksene som gis av Riksadvokaten til påtalemyndigheten i politiet, blir etterlevd. Stedlige inspeksjoner er et viktig tiltak i tilsynet med straffesaksbehandlingen.

1 "Annet"-gruppen inneholder saker knyttet til bedrageri og heleri som faller inn under vinningsforbrytelser.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare problemstillingene i undersøkelsen er det foretatt en spørreundersøkelse til alle landets politidistrikter. I tillegg er det gjennomført intervju med ledelsen i et utvalg politidistrikter, Politidirektoratet er intervjuet, og det er sendt spørreliste til Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten. Evalueringer, utredninger, årsrapporter og andre relevante dokumenter er gjennomgått. Videre er det innhentet statistikk for området fra Politidirektoratets rapporter og Statistisk sentralbyrå.

I undersøkelsen er det gjennom spørreskjema til politidistriktene og i intervju med ledelsen i et utvalg politidistrikter stilt spørsmål om kvalitetskontroll av sakene og koding av vinnings saker. Det er i tillegg i slutfasen av undersøkelsen gjennomført et intervju med et tilfeldig valgt politidistrikt for å sikre at kodingen av dataene som er brukt i undersøkelsen gjøres på en mest mulig ensartet måte. Det er ikke funnet indikasjoner på at politiet på det området undersøkelsen omhandler bevisst eller ubevisst koder vinnings-

saker slik at oppklaringsprosenten gir et annet bilde enn de faktiske forhold.

Under følger en presentasjon av den metodiske tilnærmingen til de ulike problemstillingene i undersøkelsen.

2.1 Problemstilling 1: Hvordan har politiets arbeid med vinningsforbrytelser utviklet seg i perioden 2006–2010?

For å belyse problemstillingen ble data fra Politidirektoratets egne statistikker og database² benyttet. Fra Statistisk sentralbyrå ble data om årsverk og budsjettutvikling fra Politidirektoratets rapporteringssystem STRASAK og annen relevant statistikk benyttet.

Basert på disse datakildene ble utviklingen i anmeldte saker og oppklaringsprosenten i perioden 2006–2010 i hvert politidistrikt og totalt analysert. Justis- og politidepartementet påpeker at politiet av



Kilde: Colourbox

- 2 Politidirektoratets statistikk, JUS-rapport 063 fra samtlige politidistrikter for perioden 2006–2010.
Politidirektoratets statistikk, JUS-rapport 066 for samtlige politidistrikter for perioden 2006–2010.

Tabell 1 Inndeling av politidistriktene etter antall anmeldte vinningsforbrytelser

Politidistrikt	Anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010	Politidistrikt	Anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010
Oslo	223 537	Gruppe C	
Gruppe A		Haugaland og Sunnhordland	14 858
Hordaland	59 835	Vestoppland	11 985
Agder	49 771	Nord-Trøndelag	11 490
Rogaland	49 647	Nordre Buskerud	11 287
Sør-Trøndelag	40 858	Troms	10 603
Østfold	39 333	Sunnmøre	9 216
Romerike	37 823	Nordmøre og Romsdal	8 644
Gruppe B		Gruppe D	
Vestfold	35 360	Midtre Hålogaland	7 102
Telemark	30 734	Salten	7 014
Søndre Buskerud	29 061	Gudbrandsdal	6 338
Hedmark	24 780	Sogn og Fjordane	5 860
Follo	22 643	Helgeland	5 629
Asker og Bærum	21 830	Vestfinnmark	4 188
		Østfinnmark	2 058

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066

ressurs- og kapasitetsmessige grunner erfaringsmessig vil ha begrenset mulighet til å sette i gang etterforskning i det store antall mindre alvorlige vinnings saker. Det anses å være mest riktig å rette innsatsen mot de alvorligste sakene der politiets etterforskning kan gi resultater. I undersøkelsen er dette tatt hensyn til blant annet ved at sykkeltyverier og tyveri fra person på offentlig sted er trukket ut av statistikken over utviklingen i oppklaringsprosent. Sykkeltyverier er trukket ut fra kategorien simple tyverier, og tyveri fra person på offentlig sted er trukket ut fra kategorien grove tyverier og derfor ikke en del av undersøkelsen.

I analysen er politidistriktene gruppert etter antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt for perioden 2006–2010. Politidistrikter med forholdsvis likt antall anmeldte saker er sammenlignet for å sikre mest mulig relevante sammenligninger. Disse politidistriktene er også relativt like med hensyn til innbyggerantall, jf. tabell 1. Metoden er en form for benchmarking og handler om å forbedre virksomheten ved å sammenligne seg med og lære av de som lykkes særlig godt.

Oslo politidistrikt skiller seg ut fra de andre politidistriktene og er behandlet særskilt fordi distriktet har et høyt antall anmeldte vinningsforbrytelser. Oslo politidistrikt er derfor presentert utenfor gruppeinndelingen og er også omtalt i et eget avsnitt.

I sammenheng med anmeldte vinningsforbrytelser er det lagt vekt på å kartlegge politiets systematiske forebyggingsarbeid på vinningskriminalitetsområdet. Resultater av det forebyggende arbeidet lar seg ikke kvantifisere, og det faktiske arbeidet for å forebygge er derfor beskrevet.

2.2 Problemstilling 2:

Hva er mulige forklaringer til eventuell manglende måloppnåelse i arbeidet med vinningsforbrytelser?

Det er også gjennomført dybdeintervjuer med ledelsen i følgende politidistrikter: Salten, Gudbrandsdal, Follo, Oslo, Midtre Hålogaland og Hordaland. Intervjuene ble utført for å få bedre kjennskap til politiets innsats på vinningsområdet og som forarbeid til spørreundersøkelsen. Informasjonen som ble gitt i intervjuene, er også brukt for å gi eksempler på politidistriktenes arbeid med vinningsforbrytelser.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut elektronisk til de 27 politidistriktene. I undersøkelsen ble dataverktøyet SurveyXact benyttet. Svarene ble innhentet i perioden februar og mars 2011. Alle politidistriktene svarte på undersøkelsen. I spørreskjemaet inngikk spørsmål om organisering innen vinningsområdet, hvilke faktorer som er viktigst for å lykkes ved oppklaring av vinnings saker,

arbeidsmetoder, kompetanse, oppfølging av dem som anmelder forhold innen vinningsområdet, og brukerrettede tiltak og til sist noen eksempler på koding av saker.

For å besvare problemstillingen er også politidistriktenes årsrapporter og andre relevante dokumenter gjennomgått.

2.3 Problemstilling 3: Hvordan er innbyggernes tilfredshet med politiets arbeid?

Problemstillingen er i hovedsak belyst ved hjelp av dokumentgjennomgang og intervju. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser fra perioden 2008–2010 og publikumsundersøkelser gjennomført i regi av Politidirektoratet i forbindelse med politireformen har vært sentrale kilder for å belyse denne problemstillingen. Rapportene fra undersøkelsene gir informasjon om innbyggernes inntrykk av politiets arbeid. Rapportene gir også kunnskap om hvilket inntrykk personer som har vært i kontakt med politiet (brukerne), har av politiets arbeid sett i forhold til personer som ikke har vært i kontakt med politiet. Innbyggerundersøkelsene inneholder blant annet en driveranalyse for å identifisere de vurderingene som statistisk sett betyr mest for innbyggernes tillit til politiet. Resultatet av driveranalysen er brukt i denne undersøkelsen.

For å belyse i hvilken grad politiets nasjonale innbyggerundersøkelser har blitt fulgt opp, har spørreskjema til politidistriktene, intervjuer med fem ulike politidistrikter samt Politidirektoratet vært sentrale kilder.

2.4 Problemstilling 4: Hvordan ivaretar Justis- og politidepartementet sitt overordnede ansvar for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet?

For å belyse hvordan Justis- og politidepartementet ivaretar sitt overordnede ansvar er det gjennomført en dokumentanalyse av tildelingsbrev og disponeringsskriv og evalueringer av politireformen.

I undersøkelsen er det også gjennomgått og vurdert årsrapporter, delrapporter og informasjon fra de elektroniske rapporteringssystemene STRASAK og politiets styringsverktøy (PSV)

for å kartlegge hva slags informasjon som etterspørres, og hva det rapporteres på.

For å undersøke problemstillingene og særlig hovedproblemstilling 4 er det sendt spørrelister til Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten. Politidirektoratet har blitt intervjuet. Dette belyser hvordan styringsinformasjon brukes i dialogen mellom politidistriktene og Politidirektoratet og mellom Politidirektoratet og Justis- og politidepartementet.

Spørreundersøkelsen til politidistriktene har gitt informasjon om hvordan politiet har organisert innsatsen mot vinningsområdet, og om politidistriktene ser denne organiseringen som hensiktsmessig for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra relevante stortingsproposisjoner og -meldinger og Stortingets behandling av disse. Lover, bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten, rundskriv, tildelingsbrev, mål- og prioriteringsrundskriv og internasjonale konvensjoner som Stortinget har sluttet seg til, er også kilder til revisjonskriteriene.

Regjeringens justispolitikk skal bidra til økt trygghet i samfunnet. Trygghet forutsetter et nært og sterkt politi som er tilgjengelig for publikum når det er behov for bistand og service. Politi- og lensmannsetaten skal sikre trygghet, lov og orden. Politiets ansvar, mål og oppgaver er forankret i lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd.

3.1 Overordnede mål for politiet

Justis- og politidepartementet har det overordnede ansvaret for politiets virksomhet og legger rammene med sine planer, mål og bevilgninger. Det er i politiloven § 1 et overordnet mål for politiet å skape et trygt samfunn for alle gjennom å forebygge og bekjempe kriminalitet. Dette målet er operasjonalisert i de årlige budsjettproposisjonene der blant annet målet om en effektiv forebygging og bekjempelse av kriminalitet er trukket fram. For å oppnå dette er det et mål å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre, jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet. Stortinget har sluttet seg til disse målene gjennom behandlingen av de siste års budsjettinnstillinger.

3.2 Oppklaring av vinningsforbrytelser

Stortinget ved justiskomiteen har i de siste års budsjettproposisjoner vært opptatt av at politi- og lensmannsetaten bør oppklare flere vinningsforbrytelser. Det blir i budsjettinnstillingene vist til at det er viktig å oppklare flere vinningskriminalitetssaker fordi oppklaringsprosenten er

for lav, og at det er viktig å oppklare flere av denne typen saker ettersom dette er kriminalitet som berører folk flest. Styrket kamp mot slike lovbrudd vil kunne virke preventivt og vise at samfunnet bryr seg i større grad enn nå (Budsjettinnst. s. nr. 4 (2007–2008)).

Justis- og politidepartementet bruker i sin styring av politi- og lensmannsetaten oppklaringsprosent som en indikator for hvor effektivt politiet håndterer kriminalitet. Det er et mål at oppklaringsprosenten skal være høy. En høy oppklaringsprosent er ikke bare viktig som en styringsindikator, men er også viktig for tilliten til politiet. Det er derfor satt som mål at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for alle kriminalitetstyper skal være minst 38 prosent. Det framgår av de ulike budsjettproposisjonene at de lokale målene må tilpasses det enkelte politidistrikt.

Målene i St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Justis- og politidepartementet samsvarer i stor grad med budsjettproposisjonen for 2010. I proposisjonene er det et mål særlig å øke oppklaringen av det store volumet av vinningskriminalitet.

Riksadvokaten er også opptatt av oppklaringsprosenten som en indikator for politi- og lensmannsetatens effektivitet. I Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv de siste årene framgår det at Riksadvokaten ikke er tilfreds med resultatene knyttet til oppklaring av vinningsforbrytelser. I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2010 til politiet står det følgende:

"Antall grove tyverier fra bolig er for tiden stigende en rekke steder. Slike tyverier kan ikke bedømmes bare ut fra økonomiske tap. Mange opplever det som en alvorlig integritetskrenkelse, som skaper utrygghet og engstelse, når noen bryter seg inn i og romsterer i hjemmet deres. Svake resultater ved oppklaring av vinningsforbrytelser – som er den forbrytelse folk flest rammes av – vil over tid svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelse i samfunnet. Politiet må heller ikke tape av syne hvor viktig det er at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd blir etterforsket og oppklart [...]."



Kilde: Colourbox

Politidistriktene blir også oppfordret til å bruke erfaringer og rutiner fra distrikter som har gode resultater å vise til. Da vil kriminalitetsbekjempelsen kunne bli forbedret. En planmessig og særskilt innsats mot aktive gjengangere er ifølge Riksadvokaten også påkrevd.

3.3 Politiets brukerretting

Av stortingsproposisjonene i undersøkelsesperioden (2006–2010) framgår det at politi- og lensmannsetaten skal være tjenesteytende og publikumsorientert. Dette er viktig for befolkningens tillit til politiet som igjen er en forutsetning for politiets oppgaveløsning. Det blir også sett på som viktig å sikre at politiet fortsatt har høy tillit i befolkningen. I tildelingsbrevene legges det vekt på at det er et mål at innbyggerne i større grad skal kunne påvirke kvaliteten og utformingen på de statlige tjenestene (2008, s. 20).

Det framgår av Stortingets behandling (Innst. s. nr. 156 (2006–2007)) av Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester, der politi- og lensmannsetaten var et av revisjonsobjektene, at graden av styringssignaler fra overordnet departement har betydning for hvilken

innsats virksomhetene gjør for å sikre brukerretting av tjenestene. Departementenes fokus på brukerretting i styringsdialogen er ifølge kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjørende for virksomhetenes satsing. Kontroll- og konstitusjonskomiteen delte Riksrevisjonens syn på betydningen av at statlige virksomheter utnytter potensialet i brukerundersøkelsene bedre til å videreutvikle tjenestene til beste for brukerne.

Det er også et mål at justissektoren skal være åpen, effektiv og kvalitetsbevisst. Målet skal sikres gjennom god tilgjengelighet og service, tydelige ansvarlinjer, god ressursutnyttelse og samarbeid på tvers av ulike virksomheter (Disponeringsskriv for 2010).

3.4 Styring og oppfølging av politiets bekjempelse av vinningskriminalitet

Krav til departementenes styring

Departementet har ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Samtidig har departementet ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt, og at virksomheten rapporterer relevant

og pålitelig resultatinformasjon. I tillegg har departementet ansvar for at det gjennomføres kontroll med virksomheten, at virksomheten har forsvarlig intern kontroll, og at det gjennomføres evalueringer. Departementets styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. § 4 i *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Det betyr at departementet må ta hensyn til politiets egenart i styringen. Dette medfører at departementet i sin styring må forholde seg til at politidistriktene er forskjellige, og at Stortinget har vedtatt at politidistriktene skal ha en stor grad av handlefrihet innenfor sitt distrikt (desentralisert styringsstruktur).

Departementets styring av underliggende virksomheter er omtalt i kapittel 1 i bestemmelsene i økonomireglementet. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde. Dette betyr at rapporteringen ikke nødvendigvis trenger å beskrive effekter av virksomhetens arbeid hvert år. Dette gjelder områder der en slik rapportering vil være vanskelig eller svært kostbar å få til på årlig basis. I slike tilfeller kan det forventes at virksomheten skaffer seg informasjon om effekter av sitt arbeid med jevne mellomrom, for eksempel gjennom evalueringer.

Krav til Politidirektoratets styring

I § 4 i økonomireglementet defineres de grunnleggende styringsprinsippene som alle virksomheter skal styre etter. Her står det at

"virksomhetene skal

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag"

Det framgår av § 14 i økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd internkontroll for å sikre blant annet at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres når det er nødvendig.

I tillegg er det stilt krav om at internkontrollen skal sikre at ressursbruken er effektiv, og at informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig.

Økonomireglementet § 16 slår fast at alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal belyse hvor hensiktsmessige for eksempel eierskap, organisering og virkemidler (blant annet tilskuddsordninger) er. Frekvens og omfang av evalueringene skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

4 Bekjempelse og oppklaring av vinningsforbrytelser

Politiets arbeid med vinningsforbrytelser innebærer å forebygge og straffeforfølge, blant annet etterforske og påtalebehandle vinningsforbrytelsene. Gjennom å forebygge vinningskriminalitet effektivt kan både vinningskriminaliteten i samfunnet og den registrerte vinningskriminaliteten reduseres.

4.1 Ressurser

Politidirektoratet la i 2008 fram rapporten "Politiet mot 2020". Her ble politiets framtidige bemannings- og kompetansebehov utredet, basert på samfunns- og kriminalitetsutviklingen. I rapporten synliggjøres behovet for å øke bemanningen fra dagens 1,8 til 2,0 årsverk per 1000 innbyggere, og at dette størrelsesforholdet må følge befolkningsveksten. Dette betyr at politiet trenger 2700 nye politiårsverk og 1000 nye sivile stillinger fram mot 2020. Det er også behov for økt satsing på moderne ikt-systemer, det pekes på betydningen av å tilpasse organisasjonsstrukturen i politiet, og at det rettes mer oppmerksomhet mot kunnskapsbasert politiarbeid.

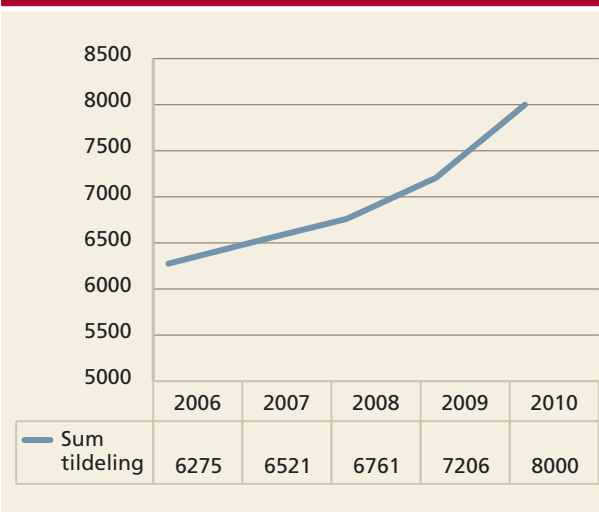
Budsjettutviklingen i perioden 2006–2010

Tabell 2 viser utviklingen av budsjettrammen til politi og påtalemyndigheten fra 2006 til og med 2010.

Tabell 2 viser at politi og påtalemyndighetenes budsjett har økt med 33 prosent fra 2006 til 2010. Økningen i budsjetttildelingen for 2010 var særlig høy, og det forklarer den store økningen i perioden. Dersom økningen fra 2006 til og med 2009

legges til grunn, blir den totale budsjettøkningen på 17,8 prosent.

Figur 1 Bevilgningene til politidistriktene (tall i mill. kroner)



Kilde: Disponeringskriv til politidistriktene i perioden fra 2006 til og med 2010

Figur 1 viser at økningen i bevilgningene til politidistriktene på landsbasis har økt jevnt med totalt 27,5 prosent fra 2006 til 2010. Dette er en økning på om lag 1,7 mrd. kroner.

Justis- og politidepartementet opplyser i svar på spørreliste at det i de senere årene har vært en stor økning i budsjettene til politi- og lensmannsetaten. Det framgår av politiets driftanalyse av perioden 2002–2008 at en stor del av de økte utgiftene er knyttet til økt kapasitet i form av flere stillinger. I tillegg nevnes utgifter knyttet til

Tabell 2 Utgifter under programkategori 06.40 Politi og påtalemyndighet fordelt på kapittel 440, 441, 442 og 445 (tall i mill. kroner)

Kap.	Betegnelse	Saldert budsjett 2006	Saldert budsjett 2007	Saldert budsjett 2008	Saldert budsjett 2009	Saldert budsjett 2010	Prosentvis endring 2006–2010
440	POD – politi- og lensmannsetaten	7043	7229	7613	8217	9272	31,6
441	Oslo politidistrikt	1344	1406	1480	1615	1808	34,5
442	Politihøgskolen	241	268	288	331	398	65,1
445	Den høyere påtalemyndighet	102	106	113	123	127	24,5
Sum		8730	9009	9494	10 286	11 605	32,9

Kilde: St.prp. nr. 1 for årene 2006–2009, Prop. 1 S (2009–2010) og Prop. 1 S (2010–2011) for Justis- og politidepartementet



Kilde: Colourbox

ikt-området, blant annet prisvekst på varer og tjenester.

Ifølge departementets svar på spørrelisten har det i 2010 og 2011 vært nødvendig å øke avsetningene til ikt i politiet. Fordi investeringene i nye systemer dekkes sentralt, har det vært nødvendig at politidistriktene også bidrar med finansiering.

Straffesaksutgifter

Det framgår av Politidirektoratets driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten for perioden 2002–2008 at straffesaksutgifter er knyttet til utgifter til tolketjenester, kommunikasjonskontroll, sakkyndige og ulike analyser. Utgifter i straffesaker inngår i andre utgifter til innkjøp, og det er ikke mulig i dagens regnskapssystem å ta ut rapporter der bare straffesaksutgifter framgår. I regnskapet skilles det heller ikke mellom sivile saker og straffesaker. Det framgår videre av driftsanalysen gjennomført av Politidirektoratet i 2010 at denne typen utgifter har økt de senere årene, og at dette legger begrensninger på politiets muligheter til å etterforske nok saker på en tilfredsstillende måte.

Selv om antallet straffesaker er redusert, øker straffesaksutgiftene. Det er spesielt utgifter til tolker som har økt betydelig i perioden. I tillegg vises det til at gjennomsnittskostnadene for straffesakene sammenlignet med tidligere har økt, blant annet fordi sakene er mer komplekse og langvarige. Politiets driftsanalyse viser videre at en større del av straffesakene krever tolk og bruk

av kommunikasjonskontroll samtidig som kravene til bevis i straffesaker har økt. I tidligere undersøkelser³ gjennomført av Riksrevisjonen har de fleste politidistriktene opplyst at straffesaksutgiftene har økt betydelig, og at dette kan begrense etterforskningen.

Etter departementets vurdering er det gitt kompensasjon for økte lønnsutgifter både til de årlige lønnsoppgjørene og ved inngåelse av ny avtale om arbeidstidsbestemmelser i politiet.

Bemanningsutviklingen i perioden 2006–2010

De økte utgiftene til politidistriktene kan i stor grad knyttes til økt kapasitet i form av flere stillinger og dermed økt produksjonsevne. Tabell 3 viser utviklingen i det totale antallet årsverk i politidistriktene.

Tabell 3 viser at et stort flertall av politidistriktene har hatt en økning i antall årsverk fra 2006 til og med 2010. Økningen i årsverk hos politidistriktene gjelder i all hovedsak sivile årsverk og ikke i politifaglige årsverk.

Forvaltningsoppgaver

Politiet har flere forvaltningsoppgaver, blant annet oppgaver på utlendingsfeltet og den sivile rettspleien på grunnplanet. Blant de mest sentrale er bevillinger knyttet til utstedelse av pass, våpenkort, tillatelse til drift av vaktelskap, godkjenning

³ Dokument 3:10 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot organisert kriminalitet.

Tabell 3 Årsverk i politidistriktene i perioden 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Prosentvis endring 2006–2010
Troms	256	260	274	289	287	12,1
Sør-Trøndelag	505	511	525	565	568	12,5
Østfold	471	461	499	523	543	15,3
Nordre Buskerud	154	156	175	170	166	7,8
Nord-Trøndelag	264	271	271	289	274	3,8
Vestfinnmark	110	114	121	120	127	15,5
Rogaland	583	587	591	634	653	12,0
Søndre Buskerud	361	395	378	391	396	9,7
Helgeland	165	172	166	177	185	12,1
Hedmark	346	348	358	371	369	6,6
Sunnmøre	203	206	210	214	213	4,9
Hordaland	826	869	847	869	885	7,1
Romerike	521	543	498	546	593	13,8
Follo	286	287	277	299	300	4,9
Asker og Bærum	324	350	329	338	314	-3,1
Midtre Hålogaland	242	233	238	251	255	5,4
Haugaland og Sunnhordland	228	222	232	234	241	5,7
Telemark	384	392	393	393	373	-2,9
Agder	560	562	590	573	578	3,2
Salten	171	164	168	174	172	0,6
Nordmøre og Romsdal	225	218	233	227	226	0,4
Gudbrandsdal	135	137	133	136	143	5,9
Vestoppland	194	196	196	192	209	7,7
Vestfold	454	451	445	449	440	-3,1
Sogn og Fjordane	183	183	179	175	186	1,6
Østfinnmark	156	147	147	146	146	-6,4
Oslo	2 312	2 196	2 287	2 456	2 394	3,5

Kilde: Statres

av ordensvakter, utstedelse av politiattester og kjøresedler og behandling av førerkortsaker. I tillegg avgir politiet uttalelser i bevilningssaker til andre myndigheter.

Utlendingsforvaltningen er en del av politiets forvaltningsoppgaver. Antall utlendinger som søker om arbeidstillatelse, beskyttelse og familie-gjenforening, har økt fra ca. 25 000 i 1995 til ca. 90 000 i 2006. Antall utlendingssaker i politiet økte fra ca. 127 000 i 2003 til ca. 206 000 i 2007.

Forvaltningsoppgaver kan ikke nedprioriteres eller henlegges. Manglende kompensering av økt oppgavemengde knyttet til forvaltningsoppgavene sammen med nye føringer og kvalitetskrav innenfor eksisterende oppgaver og ansvarsområder har ført til mindre synlig politi på tross av de økte ressursene som ble tilført politiet i perioden. Dette gir også en betydelig risiko for at en større

del av politiets straffesaker må henlegges eller nedprioriteres, jf. Politidirektoratets driftsanalyse. Dette gjelder også for saker om vinningskriminalitet.

Justis- og politidepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 20. mai 2011 at det for forvaltningssaker har vært en økning i bemanningen. Det ble blant annet opprettet 460 sivile stillinger i 2009. Opprettelsen av de sivile stillingene har, ifølge departementet, medført at ca. 280 polititjenestemenn har blitt overført til operativ virksomhet. Oppgaver innen den sivile rettspleien på grunnplanet har også blitt styrket som følge av disse sivile stillingene. Etter departementets oppfatning er politidistriktenes driftsbudsjetter fullt ut forsvarlige. Dette bekreftes langt på vei av Politidirektoratet, som er av den oppfatning at politiet har fått en ikke ubetydelig ressurstilvekst de senere årene. Politidirektoratet opplyser at en



Kilde: Colourbox

stor andel av dette er benyttet til å opprette sivile stillinger for å frigjøre politiresurser. Det har i mindre grad vært mulig å øke antall politistillinger. Det ble her vist til at antall politiårsverk i 2011 er omtrent på samme nivå som i 2002.

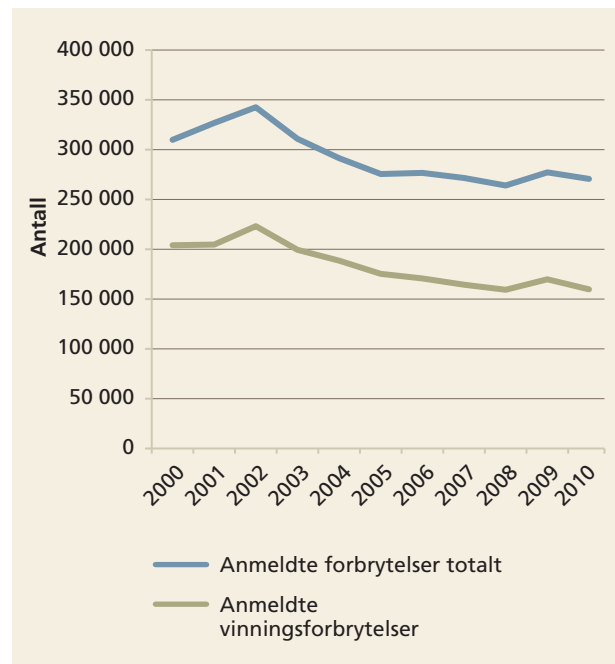
Politidirektoratet understreker i intervju at politimestrene i politidistriktene har et selvstendig ansvar for å drive sin virksomhet effektivt. Det betyr, ifølge Politidirektoratet, at politimestrene må få mest mulig ut av hver krone og foreta interne prioriteringer for å nå de overordnede målene som er fastlagt i disponeringsskrivene. Politidistriktene må hele tiden vurdere muligheter for å kutte utgifter der det er mulig, for eksempel ved å kutte utgifter til administrasjon, slik at den operative delen styrkes. Politidirektoratet påpekte at en desentralisert politistruktur i seg selv er kostnadsdrivende i motsetning til en mer sentralisert struktur.

4.2 Anmeldte vinningsforbrytelser

Vinningsforbrytelser er i stor grad saker som anmeldes av privatpersoner eller næringsdrivende, og er derfor saker som kommer til politiet fra en fornærmet part. Statistikken over anmeldte lovbrudd omfatter alle lovbrudd som ble anmeldt til

politiet i løpet av statistikkåret. Hvert registrert lovbrudd utgjør vanligvis én enhet i materialet. Dersom anmeldelsen omfatter flere lovovertridelser, skal – som hovedregel – alle forhold som kan komme til å utgjøre et eget punkt i siktelsen, registreres (Thorsen, Lid og Stene 2009, s. 44). Figur 2 viser utviklingen i anmeldte vinningsforbrytelser over en ti års periode der antall anmeldte saker har vært jevnt synkende.

Figur 2 Utvikling i antall anmeldte vinningsforbrytelser og antall anmeldte forbrytelser totalt



Kilde: Politidirektoratet, STRASAK (2000–2010)

4.2.1 Vinningsforbrytelser som ikke blir anmeldt – mørketall

Statistikken som brukes for å belyse kriminalitetsbildet i Norge, omfatter bare registrert kriminalitet, dvs. de lovbruddene som politiet får kjennskap til eller oppdager. De lovbruddene som ikke blir registrert, utgjør mørketallet.

Politidirektoratet peker i sin analyse *Tendenser i kriminaliteten 2007–2009* på at det til tross for en vesentlig reduksjon i vinningskriminaliteten fra slutten av 1990-tallet og fram til 2010, er grunn til å anta at mørketallene er relativt store. Noe av nedgangen i den anmeldte vinningskriminaliteten kan skyldes liten tiltro til at politiet vil etterforske saken. Dette kom fram i politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009 som den viktigste grunnen til at saker ikke ble anmeldt (jf. tabell 4).

I *Politiets strategi 2010–2015* legger Politidirektoratet vekt på at politiets møte med befolkningen som fornærmet og bruker av deres tjenester er av

Tabell 4 Begrunnelser for hvorfor personer som har blitt utsatt for en kriminell handling, ikke har anmeldt saken

Biltyveri eller tyveri fra bil	Politiet etterforsker ikke likevel / saken blir henlagt. (37 prosent)
	Den tapte gjenstanden har for lav verdi. (26 prosent)
Innbrudd eller tyveri fra bolig	Politiet etterforsker ikke saken likevel / saken blir henlagt. (32 prosent)
	Den tapte gjenstanden har for lav verdi. (13 prosent)
Lommetyveri, veskenapping eller annet tyveri på offentlig sted	Politiet etterforsker ikke saken likevel / saken blir henlagt. (39 prosent)
	Det er ikke nødvendig eller blir for mye styr. (9 prosent)
Ran eller utpressing	Det er ikke hensiktsmessig. (25 prosent)
	Saken regnes som en bagatell. (13 prosent)

Kilde: Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009

betydning for viljen til å anmelde. Trygghet og tillit er viktige faktorer for politiets oppgaveløsning fordi politiet er avhengig av å motta anmeldelser, tips og varsling, og at vitner står fram, slik at mørketallene kan reduseres.

Ifølge Statistisk sentralbyrå er det flere forhold som kan ha betydning for om en sak blir anmeldt eller ikke, deriblant forsikringsselskapenes krav til politianmeldelse før de utbetaler erstatning (Thoresen, Lid og Stene 2009, s. 20). I intervju påpeker et politidistrikt at antallet anmeldelser vil være påvirket av samfunnsutviklingen og folks tilbøyelighet til å anmelde. I et moderne forbrukersamfunn vil en bruk-og-kast-holdning ha betydning for antallet anmeldelser av vinningsforbrytelser. Mange lar være å anmelde hvis verdien på gjenstanden er mindre enn egenandelen på forsikringen. I tillegg er folks tilbøyelighet til å anmelde vinningskriminalitet også påvirket av deres tillit til politiets evne og vilje til å håndtere

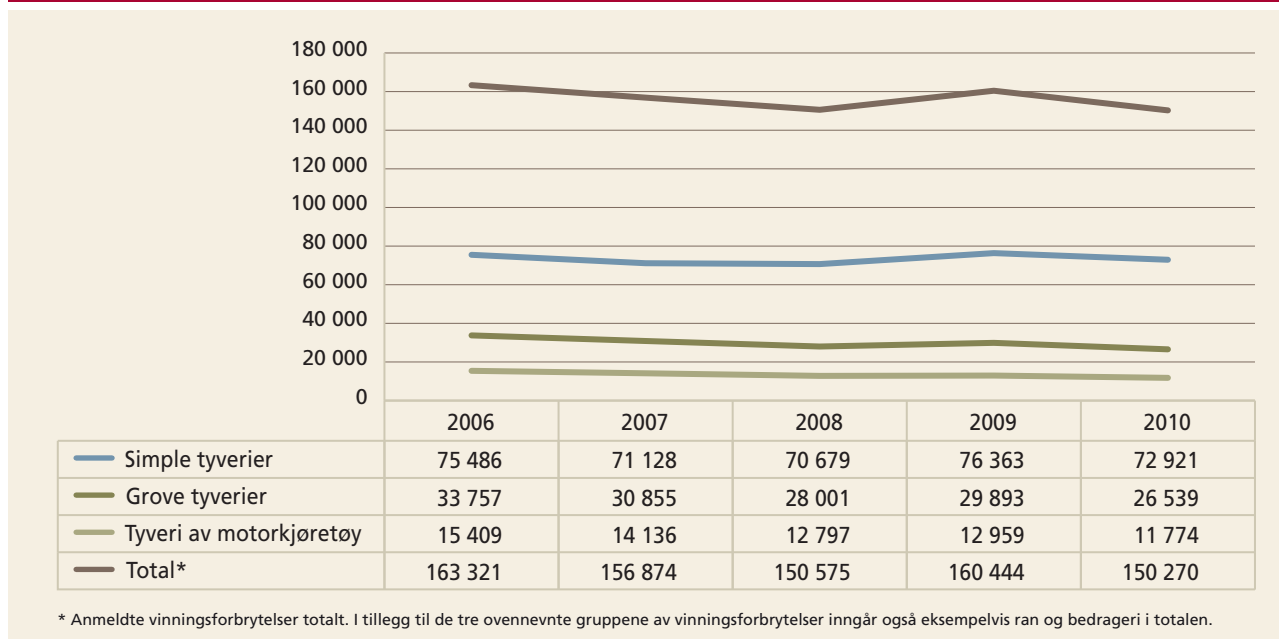
denne typen saker. Politidistriktet påpekte videre at det er svært viktig at gapet mellom mørketallene og den registrerte vinningskriminaliteten ikke blir for stort. Blir gapet for stort, kan det bety at publikum har mistet tilliten til politiet.

4.2.2 Anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010

Figur 3 viser utviklingen i anmeldte vinningsforbrytelser totalt og fordelt på de største hovedgruppene av vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010.

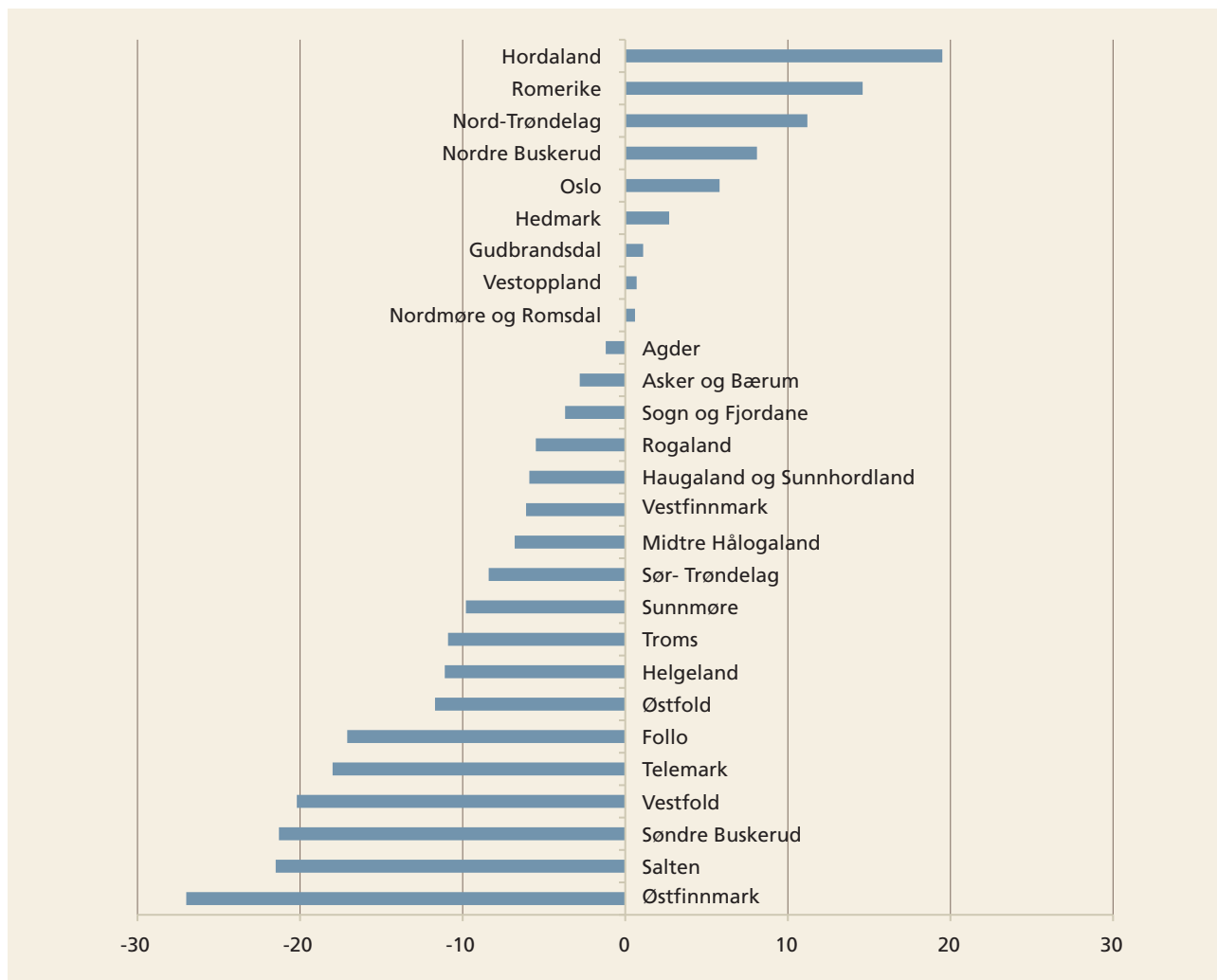
Figuren viser at antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt har gått ned fra 2006 til 2010, med om lag 13 000 saker. Antall anmeldelser av simple tyverier ble i perioden redusert med i overkant av 2500. Grove tyverier og tyverier fra motorkjøretøy har også gått ned i antall anmeldte vinningsforbrytelser i denne perioden med henholdsvis i overkant av 7000 og 3600 anmeldte saker.

Figur 3 Utvikling i antall anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066

Figur 4 Utvikling av anmeldte vinningsforbrytelser i perioden 2006–2010



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066

4.2.3 Utvikling av antall anmeldte vinningsforbrytelser fordelt på politidistrikt i perioden 2006–2010

Det er et mål for politidistriktene å få ned antall anmeldte vinningsforbrytelser. Det følgende gir en oversikt over utviklingen i perioden 2006–2010.

Figur 4 viser at to tredeler av politidistriktene (18 av 27) har hatt en nedgang i antall anmeldte vinningsforbrytelser fra 2006 til 2010. Østfinnmark politidistrikt har relativt sett hatt den største nedgangen med 27 prosent, mens Hordaland politidistrikt har hatt den største økningen med 19,5 prosent. Totalt anmeldte saker for Østfinnmark politidistrikt var 1708 saker, mens tilsvarende antall for Hordaland politidistrikt var 47 507 saker. Romerike politidistrikt har også hatt en betydelig økning i antall anmeldte vinningsforbrytelser, spesielt i 2009 var økningen stor.

Det framgår av tall fra Politidirektoratet at det var en betydelig økning i antall anmeldte vinnings-

forbrytelser i 21 av politidistriktene i 2009 (JUS 066). I 2010 hadde samtlige politidistrikter, unntatt ett, en nedgang i forhold til 2009.

Av Justis- og politidepartementets brev til Riksrevisjonen av 20. mai 2011 framgår det at departementet ser på politiets innsats som helt vesentlig for å påvirke utviklingen av vinningskriminaliteten i Norge. Aktiv bruk av varetektfengsling, rask saksbehandling, inndragning av biler og utvisning av personer som begår denne typen kriminalitet, er viktige tiltak for å bekjempe den mobile vinningskriminaliteten.

Det er Justis- og politidepartementets og Politidirektoratets oppfatning at vinningskriminaliteten i mange politidistrikter har sunket som et resultat av prosjekter som Grenseløs og Majorstua-prosjektet med flere. Når kriminelle grupperinger er pågrepet og satt ut av spill, ser man i den påfølgende perioden en nedgang i den registrerte kriminaliteten.

Tilsvarende gjelder, ifølge departementet, også for prosjekter rettet mot gjengangere som står for en ikke ubetydelig del av vinningskriminaliteten. Dette er tiltak som har mest effekt i større byer og tettsteder.

Departementet viser også til at nedgangen i vinningssaker vil være utslag av politiets langsiktige strategier mot ulike målgrupper (barn/unge, gjengangere, informasjonsarbeid, arbeid på rusfeltet, samarbeid med handelsnæringen, politiråd og øvrig forebyggende arbeid). I Senter for statlig økonomistyrings (SSØ) rapport 9/2009 blir problemorientert politiarbeid trukket fram som et godt eksempel på mål- og resultatstyring i forebyggende tiltak. Problemorientert politiarbeid er et satsningsområde for å forebygge kriminalitet (Politidirektoratet 2009/10).

4.3 Oppklaring av anmeldte vinningsforbrytelser

Faktaboks 1

Oppklaringsprosenten beregnes ut fra alle påtaleavgjorte saker i det enkelte år, og ikke ut fra alle anmeldte saker. Når politiet mottar en anmeldelse, blir saken enten etterforsket eller henlagt, dvs. påtaleavgjort. Når en anmeldt sak blir etterforsket, kan det resultere i en tiltale og eventuelt domfellelse, eller at den blir henlagt og kodet som uoppklart underveis i etterforskningen eller etter at etterforskningen er ferdig. Det er påtalemyndigheten som treffer en påtaleavgjørelse om saken skal henlegges eller ikke. En påtaleavgjørelse kan enten kodes som uoppklart eller oppklart. En sak kan derfor være anmeldt flere år før saken blir oppklart.

I svar på spørrelisten fra Riksadvokaten framkommer det følgende om hvordan embetet vurderer oppklaringsprosenten på vinning:

"Kategorien vinningsforbrytelser dekker et vidt spekter av straffbare handlinger. Den reelle muligheten for oppklaring vil variere betydelig innen disse. Mens det for enkelte kategorier vinningsforbrytelser åpenbart er riktig å anvende ressurser på oppklaring, vil det like åpenbart være en feilprioritering om et politidistrikt skulle satse vesentlig for økt oppklaring av andre, så som sykkeltyverier eller tyveri fra person på offentlig sted hvor det ikke finnes spor. Det vil også være endringer fra år til år i sammensetningen av vinningskriminaliteten, hvilket i noen grad vil påvirke oppklaringsprosenten. Disse momentene taler

for en viss forsiktighet i å gi uttrykk for vurderinger av oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser generelt."

Justis- og politidepartementet deler i stor grad Riksadvokatens oppfatning. Departementet mener at bruken av oppklaringsprosent totalt sett kan være en nyttig indikator, men at den vil ha en noe begrenset betydning når det gjelder å måle politiets faktiske innsats i deler av vinningskriminaliteten. I dette arbeidet vil den forebyggende aktiviteten være sentral.

Av Justis- og politidepartementets svarbrev til Riksrevisjonen av 30. september 2011 framgår det at en viktig faktor for å oppklare vinningsforbrytelser er politiets og påtalemyndighetens evne til å sile ut de anmeldte sakene som ikke bør etterforskes, slik at ressursene brukes på saker som kan oppklares. Dette dreier seg om å henlegge saker uten nevneverdige spor, og saker hvor det foreligger bevis som kan innhentes og etterforskes, men hvor politijuristen ut fra erfaring ser at saken uansett ikke vil holde til domfellelse. I tillegg kommer saker hvor omfattende etterforskning kan ha potensial til oppklaring, men hvor gjenstandens verdi tilsier at dette ikke er god eller riktig ressursutnyttelse. Variasjoner i kriminalitetsbildet mellom politidistriktene kan også gi opphav til ulike tyveritilfeller som bør henlegges uten etterforskning.



Kilde: Colourbox

Tabell 5 Oppklaringsprosent for hovedgrupper av forbrytelser i perioden 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Økonomi	72,8	71,1	69,8	67,4	66,2
Vinning	17,2	16,7	16,2	15,6	16,6
Vold	61,2	59,8	58,4	58,2	58,3
Seksuallovbrudd	59,5	58,3	56,9	59,5	60,1
Narkotika	89,9	89,5	89,2	88,6	88,5
Oppklaringsprosent totalt	36,6	36,5	36,0	34,3	37,4

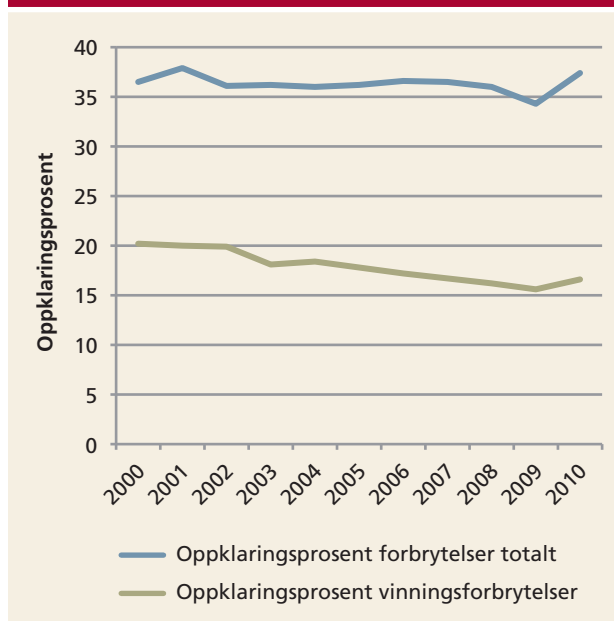
Kilde: Politidirektoratet, STRASAK 2010

Departementets vurdering er at beregningen av den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten på ovennevnte bakgrunn har svakheter som måleparameter for om politidistriktene arbeider riktig med de vinningsforbrytelsene som blir anmeldt.

Som nevnt tidligere er sykkeltyverier trukket ut fra gruppen simple tyverier, og tyveri fra person på offentlig sted er trukket ut fra gruppen grove tyverier. Disse tyveritypene er dermed ikke en del av denne undersøkelsen.

Figur 5 viser utviklingen for oppklaringsprosenten over tid både for forbrytelser totalt og for vinningsforbrytelser i perioden 2000–2010. I 2000 var den totale oppklaringen 36,5 prosent, mens den i 2010 var 37,4 prosent. Hovedtendensen har i perioden vært en synkende oppklaringsprosent for vinningsforbrytelser.

Figur 5 Utvikling i oppklaringsprosenten totalt og for vinningsforbrytelser i perioden 2000–2010



Kilde: Politidirektoratet, STRASAK 2000–2010

4.3.1 Mer om oppklaringsprosenten i perioden 2006–2010

Den totale oppklaringsprosenten har i perioden 2006–2010 ligget under målet om en gjennomsnittlig oppklaringsprosent for alle kriminalitetstyper på 38 prosent. Tabell 5 viser at vinningsforbrytelser har en klart lavere oppklaring enn de andre typene forbrytelser.

Figur 6 viser oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser totalt og for de utvalgte hovedgruppene av vinningsforbrytelser.

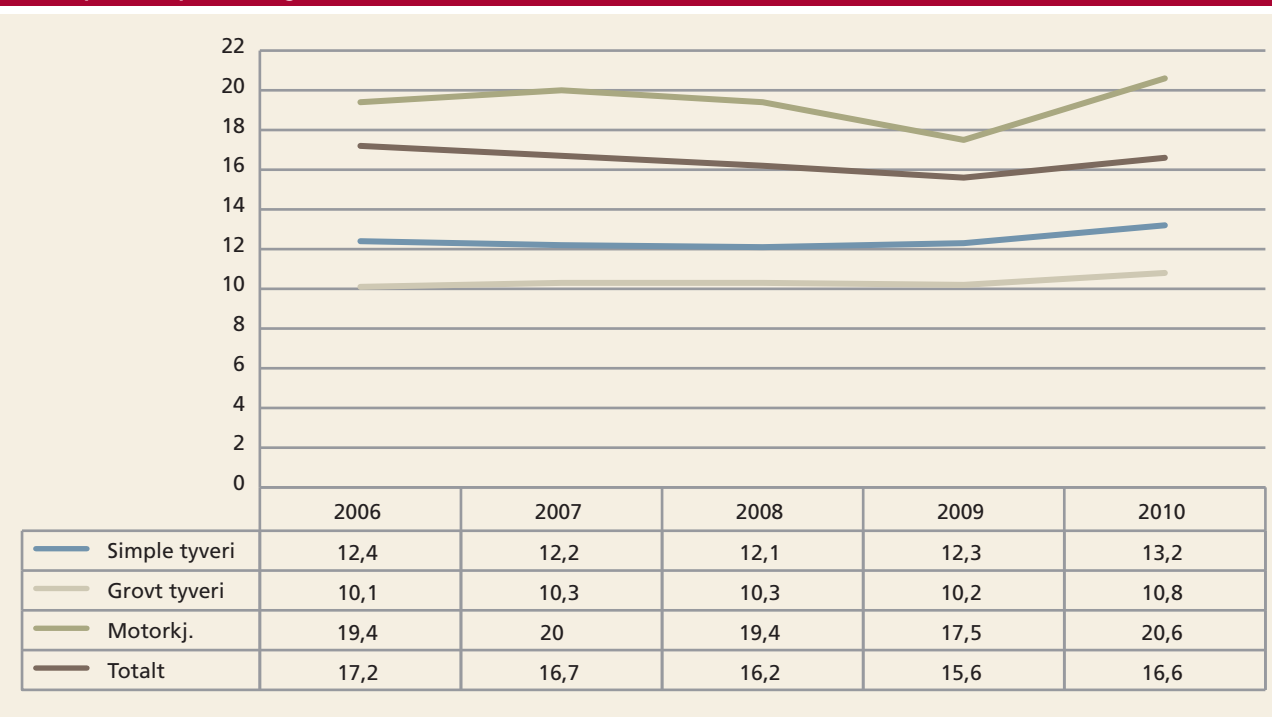
Figur 6 viser at oppklaringsprosenten totalt for vinningsforbrytelser har vært forholdsvis lav i hele perioden. Oppklaringsprosenten for simple og grove tyverier har vært stabilt lav fram til 2009, med en mindre økning for begge gruppene i 2010. Selv om den totale oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser steg noe fra 2009 til 2010, viser tall fra STRASAK at 13 av 27 politidistrikter ikke hadde noen økning i oppklaringsprosenten i 2010 sammenlignet med året før.

Grove tyverier

Oppklaringsprosenten for grove tyverier framstilt i figur 6 inkluderer grove tyverier fra personer på offentlig sted. Denne typen forbrytelser kan ifølge Politidirektoratets publikasjon fra 2010 *Tendenser i kriminalitet* være svært vanskelig å oppklare fordi det sjelden etterlates spor, og fordi fornærmede ofte verken kan angi tidspunkt eller sted for hendelsen. Eksempler på denne typen saker er lommetyveri der fornærmede ikke oppdager tyveriet når hendelsen inntreffer. Dersom denne typen saker tas ut av tallmaterialet, øker oppklaringsprosenten for grove tyverier på landsbasis med mellom 2 og 4 prosentpoeng, jf. tabell 6.

Figur 7 viser oppklaringsprosenten for boliginnbrudd på landsbasis. Figuren viser at oppklaringsprosenten for boliginnbrudd i perioden er forholdsvis lav og lavere enn for vinningsforbrytelser totalt.

Figur 6 Oppløring totalt og for utvalgte grupper av vinningsforbrytelser, inklusiv sykkeltyverier og grove tyverier fra personer på offentlig sted



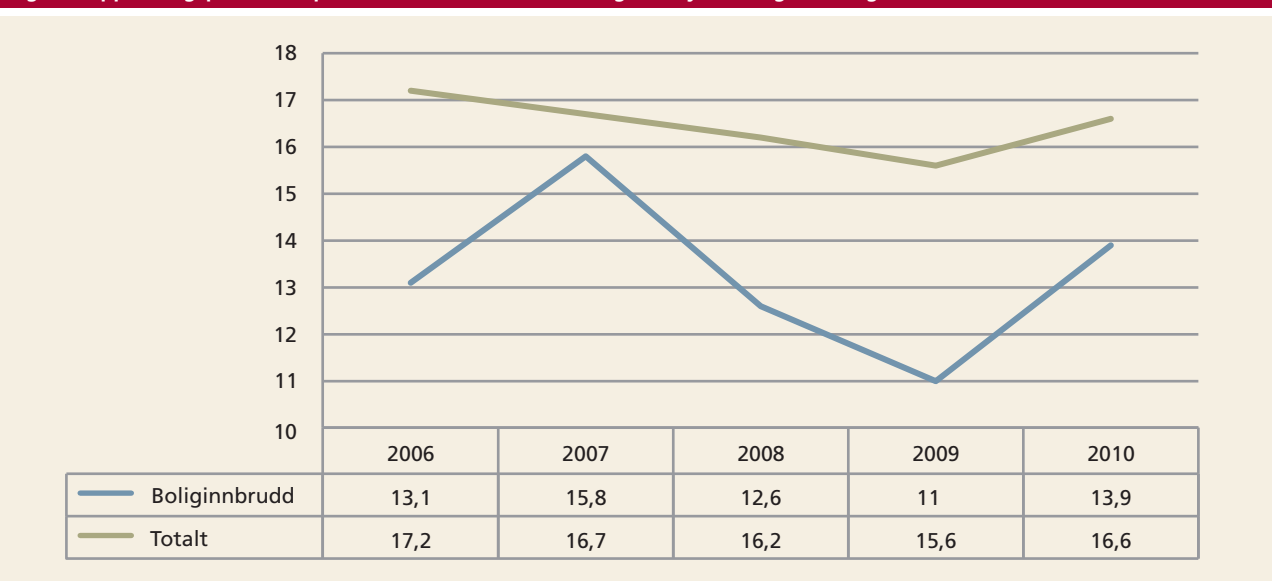
Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 306

Tabell 6 Oppløringprosent for grovt tyveri, med og uten grove tyverier fra personer på offentlig sted, i perioden 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Inklusiv grove tyverier fra personer på offentlig sted	10,1	10,3	10,3	10,2	10,8
Ekklusiv grove tyverier fra personer på offentlig sted	13,1	13,0	13,1	12,8	14,4

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 306

Figur 7 Oppløringprosenten på landsbasis totalt for vinningsforbrytelser og for boliginnbrudd



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 306

Oppklaringsprosenten for boliginnbrudd sank fra 2007 til 2009. Fra 2009 til 2010 økte oppklaringsprosenten med 2,9 prosentpoeng. Denne økningen er relativt sett større enn økningen i den totale oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelsene.

Det framkommer av Riksadvokatens svar på spørrelisten at denne typen vinningsforbrytelser, med de muligheter som foreligger for bruk av DNA-teknologi, bør være mulig å oppklare minst like mange boliginnbrudd som i perioden 2002–2004 da oppklaringsprosenten var mellom 17,7 og 16,0.

Ifølge departementet er flere politidistrikter opp-tatt av sin evne til å oppnå domfellelser mot personer som utøver boliginnbrudd, også når disse dømmes for annen kriminalitet enn boliginnbrudd, og da kanskje særlig domfellelser på heleri. Det er ifølge departementet svært få boliginnbrudd hvor gjerningspersonen tas på fersk gjerning eller kan knyttes til åstedet på bakgrunn av vitneobservasjoner. Et stort antall saker starter med at politiet kommer over personer i besittelse av tyvegods, og da vil saken bli kodet som heleri. Resultatet blir at en del saker vil ende med tiltale og domfellelse for heleri. Oppklarte

helerisaker skjuler med andre ord deler av politiets innsats ved bekjempelsen av boliginnbrudd.

Simple tyverier

Enkelte kategorier innenfor simple tyverier kan også være vanskelige å oppklare pga. mangel på spor. Dette gjelder blant annet tyveri av sykkel. Sykkeltuverier utgjør om lag 18,5 prosent og er den største kategorien innen simple tyverier. Oppklaringsprosenten for sykkeltuverier er svært lav og var i hele perioden på 2,2 prosent på landsbasis. Oppklaringsprosenten for simple tyverier framstilt i figur 6 inkluderer sykkeltuverier. Dersom denne typen saker tas ut, øker oppklaringsprosenten for simple tyverier på landsbasis med om lag 2 til 3 prosentpoeng i perioden (Jus 306).

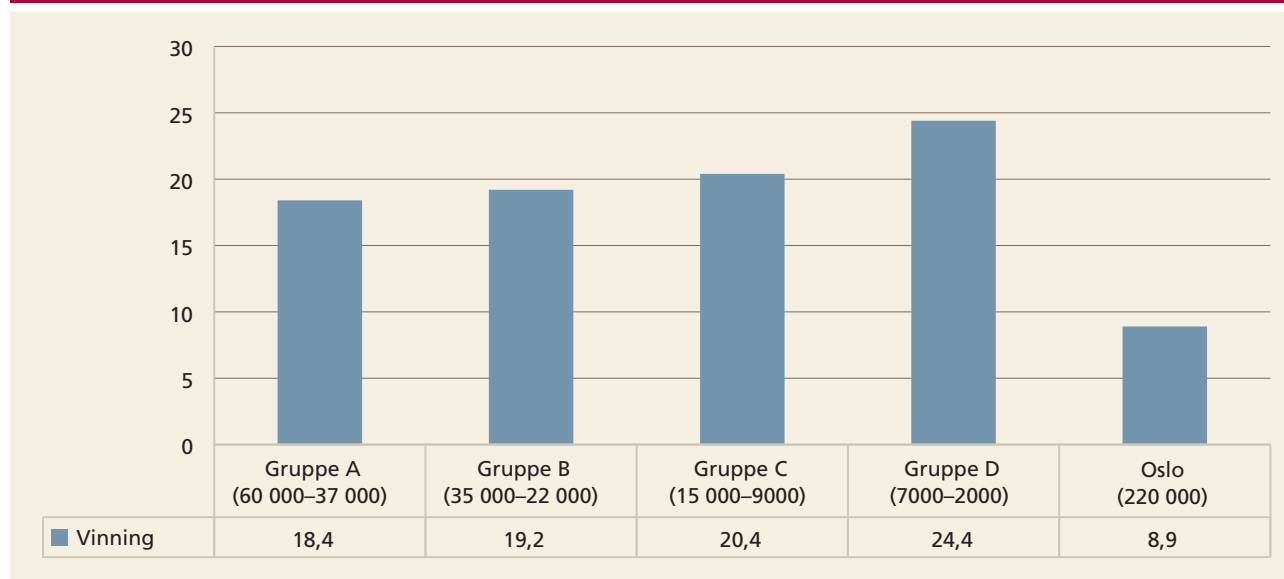
Simple tyverier fra butikk er den kategorien av simple tyverier som har høyest oppklaringsprosent. I 2009 var oppklaringsprosenten 67 for disse sakene. Dette skyldes at tyveri fra butikk ofte innebærer at gjerningsmannen blir identifisert og/eller blir tatt av innehaver på stedet.

Tabell 7 Oppklaringsprosent for simple tyveri, med og uten sykkeltuveri, i perioden 2006–2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Inklusiv sykkeltuveri	12,4	12,2	12,1	12,3	13,2
Eksklusiv sykkeltuveri	14,7	14,5	14,3	14,7	16,0

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 306

Figur 8 Oppklaringsprosent for perioden 2006–2010 for vinningsforbrytelser (i parentes: antall anmeldte vinningsforbrytelser)



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 316

4.3.2 Politidistriktenes oppklaringsprosent i perioden 2006–2010

4.3.2.1 Oppklaringsprosent for vinningsforbrytelser

Som nevnt i kapittel 2 er politidistriktene delt inn i grupper når oppklaringsprosenten skal vurderes. Dette er gjort fordi politidistriktene er forskjellige med hensyn til antall anmeldte vinningsforbrytelser. Ved å dele politidistriktene inn i grupper blir sammenligningen mellom politidistriktene mer hensiktsmessig. Dette gjøres for å vurdere om det er vesentlige forskjeller mellom gruppene.

Figur 8 viser oppklaringsprosenten samlet for alle årene fordelt på gruppene.

Figur 8 viser at oppklaringsprosenten varierer i gruppene fra 18,4 prosent til 24,4 prosent. Oslo politidistrikt skiller seg ut med en lavere oppklaringsprosent enn de andre gruppene fordi Oslo har betydelig flere anmeldte vinningsforbrytelser enn de andre. Gruppe D er politidistriktene med høyest oppklaringsprosent, og den har noe høyere oppklaringsprosent enn de andre gruppene. Forskjellene mellom gruppene er imidlertid ikke særlig stor på tross av at de minste gruppene har færre anmeldte vinningsforbrytelser enn de store politidistriktene i de største gruppene.

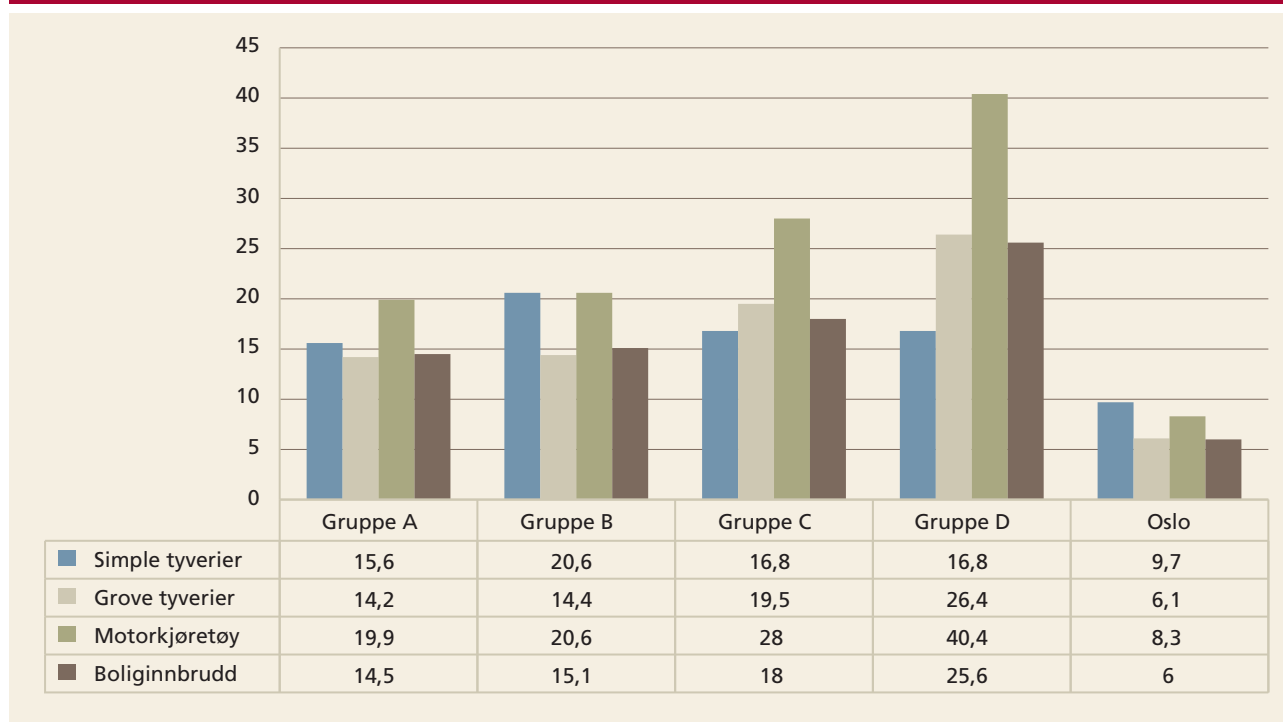
Forskjellene mellom gruppene er noe større når vinningsforbrytelsene splittes opp i hovedgrupper. Figur 9 viser den samlede oppklaringsprosenten for hovedgruppene av vinningsforbrytelsene. I denne sammenligningen er også Oslo politidistrikt inkludert.

Figur 9 viser at forskjellene mellom gruppene ikke er særlig stor tatt i betraktning forskjellene med hensyn til antall anmeldte vinningsforbrytelser. Gruppe D skiller seg mest ut sammen med Oslo politidistrikt, men oppklaringsprosenten for gruppene C og D er forholdsvis lav tatt i betraktning at disse politidistriktene har langt færre anmeldte vinningsforbrytelser enn politidistriktene i de to andre gruppene. For å vurdere om det er en sammenheng mellom arbeidsbelastning og oppklaringsprosent, er det undersøkt om arbeidsbelastningen i politidistriktene har betydning for oppklaringsprosenten.

Oppklaringsprosent og arbeidsbelastning

For å vurdere arbeidsbelastningen er alle anmeldte forbrytelser hvert år fra 2006 til og med 2009 fordelt på antall politiårsverk. Det er en betydelig del av politiarbeidet som utføres av politidistriktene før en sak eventuelt blir anmeldt. Ved å se bare på anmeldte forbrytelser per politiårsverk blir ikke politiets forebyggende innsats inkludert. Det er likevel slik at en viktig del av

Figur 9 Oppklaringsprosent for hovedgrupper av vinningsforbrytelser til sammen for årene 2006–2010, gruppert etter inndelingsmodell for politidistriktene



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 306

politidistriktene arbeid er knyttet til etterforskning av anmeldte forbrytelser.

Tabell 8 viser sammen med oppklaringsprosent arbeidsbelastningen målt som antall anmeldte forbrytelser per politiårsverk, med et gjennomsnitt for årene 2006–2009.

Tabell 8 Oppklaringsprosent og antall anmeldte forbrytelser per politiårsverk, fordelt på politidistrikt

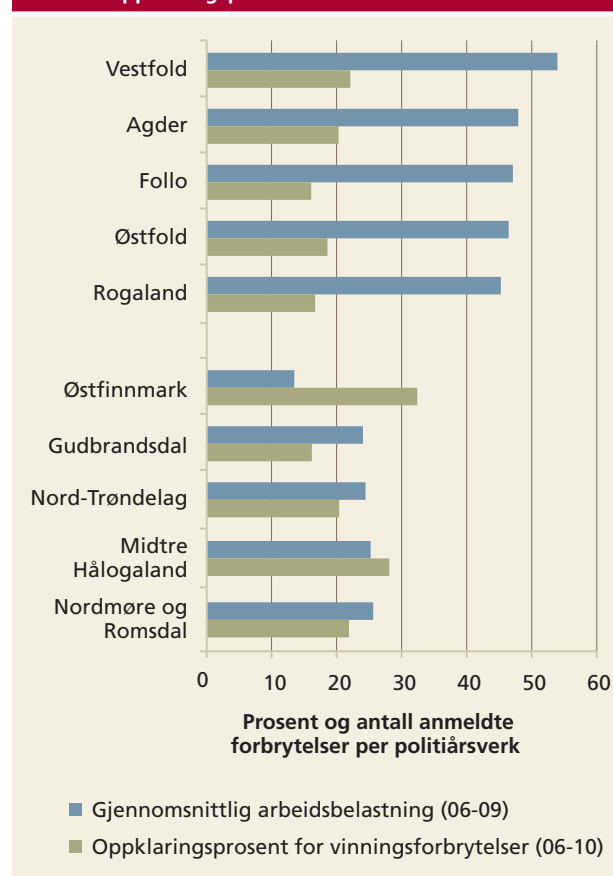
Politidistrikt	Oppklaringsprosent totalt i perioden 2006–2010	Antall anmeldelser per politiårsverk (gjennomsnitt)
Gruppe A		
Agder	20,3	47,9
Østfold	18,6	46,5
Rogaland	16,7	45,3
Romerike	16,6	42,3
Sør-Trøndelag	16,0	41,1
Hordaland	20,7	39,7
Gruppe B		
Vestfold	22,1	54,0
Follo	16,1	47,1
Søndre Buskerud	16,8	44,5
Telemark	20,8	43,4
Asker og Bærum	20,7	40,1
Hedmark	17,4	39,2
Gruppe C		
Haugaland og Sunnhordland	20,2	43,6
Nordre Buskerud	16,9	40,2
Vestoppland	19,9	36,8
Sunnmøre	22,8	30,1
Troms	21,5	29,3
Nordmøre og Romsdal	21,9	25,6
Nord-Trøndelag	20,4	24,5
Gruppe D		
Salten	28,4	34,8
Vestfinnmark	20,9	29,2
Helgeland	20,1	28,7
Sogn og Fjordane	26,7	25,7
Midtre Hålogaland	28,1	25,2
Gudbrandsdal	16,2	24,1
Østfinnmark	32,4	13,5
Oslo	8,9	42,4

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066 og Statres

Tabell 8 viser en generell tendens til at politidistrikter med mange anmeldte forbrytelser, gruppe A og B, har en høyere belastning enn de

andre politidistrikter. Politidistrikter med høy belastning har som regel lav oppklaringsprosent, mens politidistrikter med lav belastning som regel har høy oppklaringsprosent. Det er likevel politidistrikter som både har en høy oppklaringsprosent og en høy arbeidsbelastning. Dette gjelder spesielt Agder politidistrikt (gruppe A) og Vestfold politidistrikt (gruppe B) og Salten politidistrikt (gruppe D). Det er også politidistrikter med lav oppklaringsprosent og lav belastning i sine grupper, som Gudbrandsdal politidistrikt (gruppe D) og Hedmark politidistrikt (gruppe B). Dette illustreres også i figur 10 der de fem politidistriktene med høyest belastning er sortert til venstre, og de fem politidistriktene med lavest belastning er sortert til høyre.

Figur 10 Politidistrikter med flest/færrest anmeldte forbrytelser per politiårsverk sammenholdt med oppklaringsprosent



Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066 og Statres

Figur 10 viser at de fem politidistriktene med størst belastning, til venstre i figuren, har en noe lavere oppklaringsprosent enn de fem politidistriktene med lavest belastning. Forskjellene i oppklaringsprosent er imidlertid ikke store dersom man holder Østfinnmark politidistrikt utenfor.

4.3.3 Sammenligning mellom politidistriktene
Forholdsvis like politidistrikter er sammenlignet for å finne mulige forklaringer på hvorfor noen politidistrikter har en høyere oppklaringsprosent enn andre. Dette er viktig for at politidistriktene skal kunne lære av hverandre.

Tabell 9 viser politidistriktene inndelt i grupper og sortert etter høyest mot lavere oppklaringsprosent for vinningsforbrytelser. Oppklaringsprosenten er sammenholdt med gjennomsnittlig politidekning, dvs. antall politiårsverk per 1000 innbyggere og gjennomsnittlig antall politiårsverk i perioden.

Tabell 9 viser ingen klar sammenheng mellom høy eller lav oppklaringsprosent og politidekning. Det samme gjelder sammenhengen mellom høy, eventuelt lav oppklaringsprosent og antall politiårsverk.

4.3.3.1 Nærmere om Oslo politidistrikt

I 2009 ble 22 prosent av anmeldelsene i Norge registrert i Oslo politidistrikt. Distriktets egne kriminalitetsanalyser viser at Oslos andel av den totale kriminaliteten i Norge er økende. Det er en langt høyere andel vinningskriminalitet i Oslo sammenlignet med resten av landet. Av forbrytelser utgjorde vinningskriminalitet 68,7 prosent av

Tabell 9 Oppklaringsprosent og gjennomsnittlig politidekning og gjennomsnittlig politiårsverk, sortert fra høy til lav oppklaringsprosent i gruppene

Politidistrikt	Oppklaringsprosent for vinningsforbrytelser (2006–2010)	Gjennomsnittlig politidekning, antall politiårsverk per 1000 innbyggere (2006–2009)	Gjennomsnittlig antall politiårsverk (2006–2009)
Gruppe A			
Hordaland	20,7	1,35	559,3
Agder	20,3	1,43	387,5
Østfold	18,6	1,43	317,8
Rogaland	16,7	1,23	382,8
Romerike	16,6	1,30	310,5
Sør-Trøndelag	16,0	1,28	361,3
Gruppe B			
Vestfold	22,1	1,33	285,3
Telemark	20,8	1,58	260,8
Asker og Bærum	20,7	1,30	206,8
Hedmark	17,4	1,20	223,3
Søndre Buskerud	16,8	1,28	245,3
Follo	16,1	1,10	183,0
Gruppe C			
Sunnmøre	22,8	1,08	141,8
Nordmøre og Romsdal	21,9	1,25	138,8
Troms	21,5	1,43	169,3
Nord-Trøndelag	20,4	1,43	185,5
Haugaland og Sunnhordland	20,2	1,05	146,8
Vestoppland	19,9	1,20	128,5
Nordre Buskerud	16,9	1,30	105,3
Gruppe D			
Østfinnmark	32,4	3,28	98,5
Salten	28,4	1,30	100,8
Midtre Hålogaland	28,1	1,35	157,3
Sogn og Fjordane	26,7	1,15	120,8
Vestfinnmark	20,9	1,73	74,8
Helgeland	20,1	1,48	109,5
Gudbrandsdal	16,2	1,33	93,5
Oslo	8,9	2,75	1555,8

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066

anmeldelsene i Oslo i 2009, mens den for landet for øvrig (uten Oslo) utgjorde 58,9 prosent.

Oppklaringsprosenten for Oslo politidistrikt i perioden har økt jevnt, med unntak for 2008. Oppklaringsprosenten for simple tyverier var i 2010 like høy som i Follo politidistrikt.

Oppklaringsprosenten for grove tyverier i Oslo politidistrikt har økt jevnt fra og med 2006 til 2010, med en liten tilbakegang i 2009. I Oslo politidistrikt er grovt tyveri fra person på offentlig sted den største enkeltstående statistikkgruppen innenfor denne typen vinningsforbrytelser, men i denne undersøkelsen er som nevnt denne statistikkgruppen ikke tatt med i beregningen av oppklaringsprosenten for grovt tyveri. Dersom

denne statistikkgruppen tas med, ville oppklaringsprosenten i Oslo politidistrikt blitt om lag 2 prosent lavere.

Oslo politidistrikt har en relativt stabil oppklaringsprosent for boliginnbrudd fram til og med 2008. I 2009 sank oppklaringsprosenten betydelig før den økte med omtrent 5 prosentpoeng i 2010 til 8,8 prosent. Oppklaringsprosenten i 2010 er høyere enn et av politidistriktene i gruppe D i 2010.

For Oslo politidistrikt har arbeidsbelastningen økt jevnt i perioden sammen med oppklaringsprosenten. Belastningen har økt fra 38,3 anmeldte forbrytelser per politiårsverk i 2006 til 45,3 anmeldte forbrytelser per politiårsverk i 2009.

Tabell 10 Bevilgninger fordelt på politidistrikter i perioden 2006–2010 (i mill. kroner)

	2006	2007	2008	2009	2010	Økning i prosent i perioden 2006–2010
Oslo	1 342	1 406	1 475	1 614	1 775	32,3
Follo	169	177	182	193	210	23,8
Gudbrandsdal	78	80	82	89	96	23,4
Nordre Buskerud	94	98	101	109	117	24,0
Sogn og Fjordane	111	111	119	128	138	24,1
Agder	334	347	356	379	412	23,3
Hedmark	204	211	217	235	262	28,5
Troms	158	159	165	177	198	25,3
Vestoppland	113	117	121	131	141	24,3
Helgeland	101	100	105	112	120	18,9
Rogaland	333	349	362	399	447	34,2
Salten	96	96	99	105,3	115	19,5
Asker og Bærum	195	204	210	223	241	23,8
Nord-Trøndelag	156	160	165	175	187	19,8
Sør-Trøndelag	307	321	334	369	408	33,0
Telemark	224	233	240	253	272	21,6
Søndre Buskerud	222	232	240	258	279	25,6
Østfinnmark	90	94	97	104	109	20,1
Hordaland	479	501	515	574	631	31,8
Midtre Hålogaland	159	156	161	171	181	14,0
Romerike	310	324	337	362	398	28,5
Sunnmøre	119	124	128	138	148	23,8
Haugaland og Sunnhordland	141	146	151	161	174	23,6
Nordmøre og Romsdal	138	142	146	155	164	18,6
Vestfold	251	264	272	290	311	23,5
Østfold	282	297	308	330	379	34,6
Vestfinnmark	67	70	73	79	87	29,5
SUM	6275	6521	6761	7206	8000	27,5

Kilde: Disponeringskriv til politidistriktene i perioden fra 2006 til og med 2010



Kilde: Colourbox

4.3.4 Mer om ressurser og geografi

I undersøkelsen er det gjennomført analyser av blant annet politidistriktenes økonomiske rammebetingelser, blant annet budsjettildelingen i perioden.

Tabell 10 viser at budsjettildelingen til politidistriktene ikke gir noen klare holdepunkter for om denne faktoren forklarer forskjeller i oppklaringsprosent mellom relativt sammenlignbare politidistrikter. Undersøkelsen gir ingen indiksjoner på at politidistrikter med relativt høy oppklaringsprosent, som Agder, Vestfold og Salten, har bedre økonomiske og administrative rammebetingelser enn andre politidistrikter det er naturlig å sammenligne disse med.

Det er også undersøkt om andre forhold som geografiske betingelser som størrelsen på politidistriktet kan forklare forskjellene i oppklaringsprosent mellom politidistriktene.

Tabell 11 Gjennomsnittlig oppklaringsprosent og areal per politiårverk, fordelt på grupper

Politidistrikt	Oppklaringsprosent totalt i perioden 2006–2010	Areal per politiårverk (2009)
Gruppe A		
Hordaland	20,7	40,3
Agder	20,3	38,9
Østfold	18,6	10,4
Rogaland	16,7	19,3
Romerike	16,6	12,6
Sør-Trøndelag	16,0	47,7
Gruppe B		
Vestfold	22,1	6,8
Telemark	20,8	59,6
Asker og Bærum	20,7	1,4
Hedmark	17,4	122,3
Søndre Buskerud	16,8	13,8
Follo	16,1	9,2
Gruppe C		
Sunnmøre	22,8	36,9
Nordmøre og Romsdal	21,9	68,8
Troms	21,5	123,5
Nord-Trøndelag	20,4	124,7
Haugaland og Sunnhordland	20,2	32,6
Vestoppland	19,9	78,7
Nordre Buskerud	16,9	113,7
Gruppe D		
Østfinnmark	32,4	260,1
Salten	28,4	120,1
Midtre Hålogaland	28,1	75,0
Sogn og Fjordane	26,7	157,7
Vestfinnmark	20,9	330,0
Helgeland	20,1	145,2
Gudbrandsdal	16,2	168,5

Kilde: Politidirektoratets statistikk, JUS 066 og SSB: *Politi- og påtale – Statres*

Tabell 11 viser oppklaringsprosent sortert fra høy til lav innen hver gruppe og areal per politiårverk. Tabellen viser ikke noen klare sammenhenger mellom størrelse på politidistriktenes areal og oppklaringsprosent. Politidistrikter med store arealer skal i stor grad være kompensert for dette i budsjettildelingene.

4.4 Forhold som kan ha betydning for effektiv bekjempelse og oppklaring av vinningsforbrytelser

Data fra undersøkelsen presentert i det foregående viser at det ikke er klare sammenhenger mellom oppklaringsprosent og ressursituasjonen i politidistriktene eller geografiske forhold som størrelsen på politidistriktene. I det følgende gjennomgås andre forhold enn de økonomiske og geografiske rammebetingelsene som kan påvirke oppklaringen av vinningskriminalitet.

4.4.1 Ledelse

Riksadvokaten har i svar på spørrelisten pekt på at en vellykket innsats mot vinningskriminalitet og annen kriminalitet krever forankring i politidistriktets ledelse. Riksadvokaten framhever særlig betydningen av at politimesteren, som leder av den lokale påtalemyndigheten, er engasjert i straffesaksbehandlingen og betydningen av et velfungerende integrert påtaleledd. Erfaring viser ifølge Riksadvokaten at kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse. I tillegg er velkvalifiserte etterforskere med tilstrekkelig erfaring og dedikasjon til oppgaven av stor betydning.

I sluttevalueringen av politireformen pekes det på at ledelsens evne til å utnytte de mulighetene som lå i politireformen, har vært en helt vesentlig faktor for reformens overordnede effektkjede. Ledernes evne til å ta initiativ, håndtere motstand internt og eksternt, identifisere muligheter, strukturere arbeidet, involvere og engasjere medarbeiderne og stille krav til resultater ville ifølge evalueringen være avgjørende for hva man oppnår. Politimesteren og politimesterens ledergruppe er særlig viktige i denne sammenhengen. Men også tilrettelegging fra Politidirektoratet og samspillet mellom politimestrene og direktoratet ble trukket fram i evalueringen for de resultatene som er oppnådd. Betydningen av ledelse for reformens resultater ble bekreftet av mange ledere.

I svar på spørreundersøkelsen til politidistriktene nevnes det også at det er en viktig suksessfaktor at politimesteren prioriterer arbeidet med vinningsforbrytelser. Et politidistrikt peker på at det er viktig med forankring i toppledelsen. Det trekkes også fram at det er viktig at ledelsen legger vekt på publikums interesser, og at publikum settes i sentrum. I tillegg trekkes det fram at arbeidet må være ledet og organisert på en hensiktsmessig måte.

4.4.2 Prioriteringer

Riksrevisjonen har i intervju med noen utvalgte politidistrikter spurt om hvilke faktorer som er viktige i arbeidet med bekjempelsen av vinningsforbrytelser, og hvilke faktorer som har størst påvirkning på oppklaring av vinningsforbrytelser. Flere av politidistriktene svarte at en stor del av vinningskriminaliteten ikke prioriteres. I tillegg er en stor del av vinningskriminaliteten svært vanskelig å oppklare og gjelder tyverier av gjenstander med liten verdi. Disse sakene blir ikke etterforsket fordi andre saker må prioriteres. For denne typen vinningskriminalitet arbeides det heller med forebygging, dvs. at politidistriktet prioriterer det forebyggende arbeidet for å få ned antallet vinningsforbrytelser. Dette gjøres primært ved at politidistriktene arbeider målrettet mot problemeiere, som butikkeiere og andre næringsdrivende, for at disse skal ta forholdsregler for å unngå tyveri. I tillegg arbeider politidistriktene mot publikum ved å informere om hva man kan gjøre for å unngå tyveri og innbrudd. Det ble i den forbindelse vist til hvor viktig det er at publikum registrerer eiendeler og lager egne godslister. Dette er helt avgjørende for at politiet skal kunne oppklare en sak og for at eiendeler skal komme til rette.

Gudbrandsdal politidistrikt påpekte at det er viktig å sile ut de sakene det ikke er behov for å etterforske, og prioritere saker der det er mulighet for å oppklare, der verdiene er store, og der selve handlingen som er begått, er særlig krenkende. Eksempler på saker som ikke prioriteres, er anmeldelser av tyveri av skiutstyr og mobiltelefoner. Dette er anmeldelser som blant annet gjøres for å få dekket tapet via forsikringer.

4.4.3 Forebygging

Forebygging handler ifølge regjeringens strategi for forebygging fra 2009 om å legge til rette for et trygt samfunn med gode levekår for alle og blant annet å senke forekomsten av kriminalitet. Forebyggende politiarbeid er det arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet. Av definisjonene kommer det fram at det forebyggende arbeidet er omfattende og også involverer andre grupper i samfunnet enn politiet. I svar på spørreundersøkelsen til politidistriktene trekkes politidistriktene fram forebygging som et av de viktigste kriteriene for å lykkes med bekjempelse av vinningsforbrytelser.

Tekstboks 2 Risikoanalyse

Eksempel på kartlegging av satsingsområder for politidistriktets bekjempelse av kriminalitet.

Et politidistrikt foretar hvert år en risikoanalyse. Risikoanalysen baseres på vurderinger av sannsynlighet og konsekvens for at visse hendelser skal oppstå. Politidistriktet opplyser at vektingsarbeidet i risikoanalysen bygger bl.a. på Riksadvokatens prioriteringer for straffesaksbehandlingen. De prioriterte satsingsområdene som framkommer av analysen samsvarer med politidistriktets årlige strategiske analyse og Politidirektoratets rapport "Tendensar i kriminaliteten". I risikoanalysen inngår også anbefalte tiltak.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet som gjøres i politiet, er forankret i *Regjeringens strategi for forebygging* (2009) og Justis- og politidepartementets handlingsplan *Gode krefter, kriminalitetsforebyggende handlingsplan 35 tiltak for økt trygghet*. Tiltak som gjennomføres, skal ha som mål å styrke forebyggende arbeid på tvers av sektorer og nivåer og styrket forebygging i ulike sektorer gjennom å redusere bakenforliggende årsaker til sosial utstøting, marginalisering og kriminalitet (*Departementene 2009*).

Handlingsplanen er en operasjonalisering av regjeringens strategi og legger i hovedsak vekt på hvordan samarbeid og samordning skal sikre at kriminalitetsforebyggende arbeid ivaretas på best mulig måte. Det er lagt fram konkrete tiltak på bakgrunn av tre hovedstrategier: kunnskapsforankring, tidlig intervensjon, og styrket samarbeid og samordning. Ansvaret for tiltakene er knyttet opp mot en rekke ulike departementer og aktører⁴ og skal gjennomføres innenfor handlingsplanenes tidsramme som er perioden 2009–2012.

Satsing på forebygging er ikke noe nytt. Når det gjelder kriminalitetsforebygging, trekkes politiråd og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) fram som tiltak som har vært aktive i flere år. Dette er modeller for å samordne tiltak og tjenester i kommunen som er utarbeidet av Justis- og politidepartementet og Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD). Begge ordningene er frivillige for kommunen. Styrking og videreutvikling av SLT og politiråd er et viktig element i handlingsplanen.

4) Justis- og politidepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Miljøverndepartementet og andre berørte departementer. Andre spesielt nevnte aktører er Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD), Husbanken og NOVA.



Kilde: Colourbox

Tekstboks 3 Problemorientert politiarbeid – POP

Problemorientert politiarbeid (POP) trekkes av noen politidistrikter fram som et suksesskriterium for forebyggende arbeid. Metoden ble utarbeidet av politiet for å imøtekomme kritikken av at politiet tradisjonelt arbeidet hendelsesfokusert. POP legger til grunn en systematisk bruk av ulike informasjonskilder for å kunne gripe inn i mønsteret. Ifølge Politidirektoratets strategiske plan skulle POP også løse politiets uutnyttede bruk av ressurser ved å ha en målstyrt og planlagt innsats av politiets ressurser i stedet for en hendelsesbasert styring. I tillegg vektlegges tjenestemennenes egen kunnskap og kreativitet i arbeidet med å utvikle tiltak som kan ha en forebyggende effekt.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse og Politidirektoratets publikasjon 2009/10

Tilnærmet alle politidistriktene svarte i spørreundersøkelsen at de har hatt oppsøkende virksomhet for å hindre at barn og unge begår vinningskriminalitet. Det samme gjelder på spørsmål om politiet har hatt tiltak mot barn og unge som har begått lovbrudd. Ett politidistrikt opplyser at de har et eget forebyggende avsnitt som oppsøker skoler og institusjoner for å informere barn og unge.

64 prosent av distriktene oppga at de hadde gjennomført informasjonskampanjer overfor publikum, mens 80 prosent svarte at de hadde hatt informasjonskampanjer overfor butikkeiere/næringsdrivende i løpet av 2009 eller 2010. Politidirektoratet peker på at ved bevisstgjøring av befolkningen kan deler av vinningskriminaliteten unngås (Politidirektoratet 2010/05).

Politidistriktene ble også gitt anledning til å nevne andre forebyggende tiltak på vinningsområdet. Halvparten av politidistriktene hadde iverksatt andre tiltak, jf. tekstboks 3.

Tekstboks 4 Forebyggende tiltak i politidistriktene

Blant aktuelle forebyggende tiltak er:

- Samarbeid med forsikringselskaper om sykkeltyverier og bilbrukstyverier. Ett politidistrikt nevner tett samhandling med forsikringselskapene i konkrete saker om mobile vinningskriminelle.
- Prosjekt med ungdomskontrakter for ungdom over 15 år som er i ferd med å utvikle seg som aktive kriminelle, politiet deltar med øremerket personell til dette prosjektet.
- Aktiv bruk av lokale media for å informere og advare om trender innen vinning.
- Samarbeid i politirådene og SLT-koordinatorer.
- Samarbeid med konfliktrådene.
- Oppsøking av butikktypen som har vært utsatt for ran i andre politidistrikter for å varsle om mulig interesse for disse butikktypene blant vinningskriminelle.
- Dialogmøter med trossamfunn.
- Egne forebyggende kampanjer.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Politidirektoratet opplyser i intervju at politiets arbeid med forebygging kan redusere kriminaliteten. Direktoratets fremste strategi for å bekjempe vinningskriminalitet er derfor å forebygge, slik at det store antallet vinningsforbrytelser kan bli redusert. Antall anmeldte vinningsforbrytelser er en indikator som sier noe om hvorvidt politiet lykkes med denne strategien.

En nedgang i anmeldte vinningsforbrytelser kan også være et resultat av andre forhold som ikke henger sammen med det forebyggende arbeidet. Politiet kan derfor ikke, som på andre områder, måle arbeidsinnsatsen direkte i måleparametre og statistikk. Det vil likevel være mulig for politiet gjennom den planlagte og systematiske satsingen innen dette feltet å beskrive omfanget av innsatsen.

4.4.4 Gjengangere

Politidistriktene mener også at et viktig sukseskriterium for å bekjempe vinningsforbrytelser er å ha oversikt over de mest aktive kriminelle og følge opp gjengangere. 13 av politidistriktene nevner oppfølging av gjengangere som ett av kriteriene for å lykkes med å bekjempe vinningskriminalitet. Gjengangere er personer som har vært aktive kriminelle over lengre tid, og blant

disse forventes ikke forebyggende tiltak å ha like stor effekt som denne typen tiltak har på yngre lovbrøyttere. Follo og Hordaland politidistrikter opplyser i intervju at de legger mest vekt på å få gjengangerne raskt framstilt til varetektsfengsling og raskt dømt slik at disse ikke bygger seg opp for mange saker.

Strategien mot gjengangere er ifølge svarbrev fra departementet å sette disse ut av funksjon, også kalt inkapasitering. Ved å holde personene i varetekt til de overføres for soning av dom, hindres de å begå kriminalitet som trolig ville blitt begått om de var på frifot. Tilsvarende effekt oppnås ved bruk av varetekt, overføring til soning av dom og utvisning av mobile vinningskriminelle. Departementet peker på at disse personene erfaringsmessig kommer til Norge med det formål å begå kriminalitet. Jo tidligere disse tas ved ankomst til Norge, jo mer kriminalitet blir forhindret. Departementet peker videre på at dette samtidig er en god forebyggende strategi som politiet har satset mye på de siste årene.

4.4.5 Etterretning og analyse

13 av politidistriktene nevner i spørreundersøkelsen god etterretning og analyse som en av fem faktorer som er viktige for å lykkes med å bekjempe vinningsforbrytelser. Noen politidistrikter framholder at det er vesentlig både med analysekapasitet og gode etterretningsopplysninger. Etterretning og analyse er også faktorer som vektlegges av politidistriktene på spørsmålet om hva som har størst påvirkning på oppklaring av vinningsforbrytelser. Dette er i tråd med Politidirektoratets arbeid på området. Direktoratet har utarbeidet en nasjonal strategi for etterretning og analyse, der det presiseres at bruk av analyser vil gi politiet god oversikt over kriminalitetsbildet – konkrete steder, tidspunkter, årsaker, gjerningspersoner og ofre. Dette gir et godt utgangspunkt for best mulig effektivitet, både for bruk av ressurser og resultatoppnåelse. Den nasjonale strategien for etterretning og analyse legger føringer for hvordan virksomheten skal gjennomføres. Den skal styrke politiets totale kompetanse og evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet – enten dette gjelder mengdekriminalitet eller organisert kriminalitet.

4.4.6 Sikring av spor og åstedsundersøkelser

På spørsmål til politidistriktene om hvilke faktorer som har størst innvirkning på oppklaring av vinningsforbrytelser, er sikring av spor og åstedsundersøkelser de viktigste faktorene. 10 av 27

distrikter har rangert dette som de faktorene med størst innvirkning på oppklaring.

Siden 2008 har bruken av DNA som verktøy i oppklaring av vinningskriminalitet økt. Dette kommer fram i Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv og Stortingsproposisjon nr. 1. I Politidirektoratets årsrapport fra 2008 framkommer det at som følge av DNA-reformen som trådte i kraft 1. september 2008, skal DNA også benyttes for å bekjempe mengdekriminalitet. Politidirektoratets DNA-prosjekt løp til utgangen av 2010. Det vil bli evaluert, og etter evalueringen vil man trekke en endelig konklusjon om effekten når det gjelder vinningskriminalitet. Politihøgskolens forskningsavdeling har fått i oppdrag å evaluere DNA-reformen opp mot effektmålet. Det skal legges fram en forskningsrapport om dette i slutten av 2012. Politidirektoratet har sørget for utdanning og oppgradering av nødvendig utstyr til politidistriktene i forbindelse med reformen. Analysekostnadene skal dekkes av Politidirektoratet.

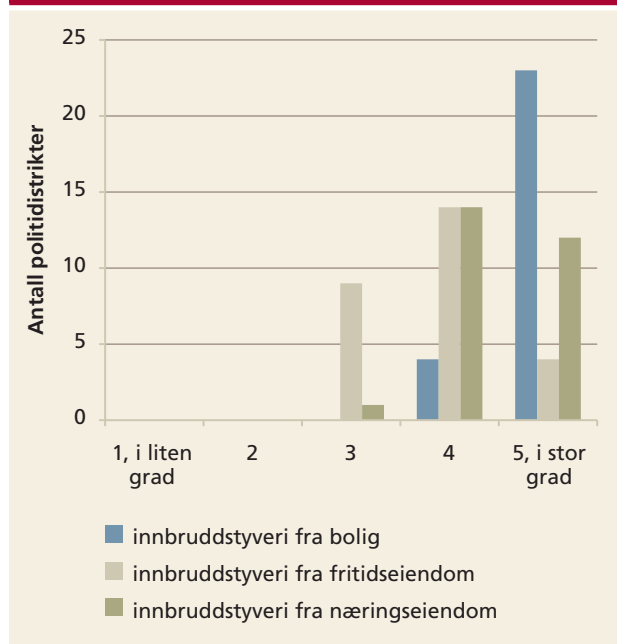
Dersom DNA skal bidra til å oppklare kriminalitet må ifølge Justis- og politidepartementet tre hovedforutsetninger være til stede:

- Politiet må rykke ut til åstedet og gjennomføre sporsikring
- Prøvene som tas på åstedet må være av tilstrekkelig kvalitet
- Gjerningspersonen må være registrert i DNA-registeret, eventuelt har politiet en mistenkt person hvor DNA-prøve kan innhentes

I spørreundersøkelsen til politidistriktene kom det fram at alle distriktene i ganske stor eller stor grad har tilstrekkelig kompetanse om innhenting av DNA-spor. De fleste distriktene innhenter spor med sikte på DNA-analyse i forbindelse med innbruddstyveri. Noen færre politidistrikter henter inn spor med sikte på DNA-analyse i forbindelse med innbrudd i fritidsbolig og næringseiendom enn i forbindelse med innbrudd i bolig.

16 politidistrikter opplyser at DNA-spor i middels grad er avgjørende for oppklaring av innbruddstyveri, mens to politidistrikter opplyser at dette i liten grad er avgjørende. Ni politidistrikter opplyser at dette er avgjørende i ganske stor eller stor grad.

Figur 11 Utførelse av åstedsundersøkelser



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 11 viser at åstedsundersøkelser utføres i ganske stor eller i stor grad av alle politidistrikter i forbindelse med innbrudd i bolig og i noe mindre grad ved innbrudd i fritidsbolig og næringseiendom. 25 politidistrikter opplyser at de har ganske stor eller stor grad av kompetanse til å utføre åstedsundersøkelser. To politidistrikter oppgir å ha middels grad av kompetanse.

Et treff på DNA behøver ifølge departementet ikke bety at saken er oppklart. For politiet vil utgangspunktet være at et treff initierer videre etterforskning mot oppklaring. Det er likevel ikke tvil om at DNA-treff utgjør et bevis med en særlig kvalitet og styrke som vil ha avgjørende betydning for domsfellelse.

Departementet peker i svarbrevet til Riksrevisjonen videre på at det er viktig å få bygget opp registrene. Dette er et kontinuerlig arbeid som må ha et langtidsperspektiv. Full effektiviseringsgevinst og bedre kriminalitetsbekjempelse kan derfor neppe forventes før det har gått noe tid.

4.4.7 Samarbeid med andre politidistrikter – mobile vinningskriminelle

Ifølge Riksadvokaten vil mange politidistrikter kunne forbedre sin egen kriminalitetsbekjempelse ved å orientere seg om erfaringer og rutiner i de politidistriktene som har gode resultater, og implementere dem i eget distrikt. Samordning på tvers av politidistrikter står sentralt i kampen mot mobile vinningskriminelle. De siste årene har,

ifølge Riksadvokaten, politiets evne til å bekjempe utenlandske mobile vinningskriminelle bedret seg betraktelig, jf. de ulike samarbeidsprosjektene som nå er etablert. Antall varetektsinnsatte har økt med over 70 prosent siden 2006. Undersøkelser som Riksadvokaten har gjennomført, viser at dette for en stor del kan tilskrives aktiv innsats mot utlendinger, typisk selgere av narkotika og mobile vinningskriminelle.

Justis- og politidepartementet lanserte i 2009 en tipunkts tiltaksliste for bedre å bekjempe mobil vinningskriminalitet og for å styrke samordningen innad i politiet. Nasjonalt skal samarbeid og samordning av tiltak innad i politiet, mellom nasjonale organer og det offentlige og næringslivet sikre bedre måloppnåelse. Tiltakslisten legger også vekt på internasjonalt samarbeid særlig i tilknytning til det internasjonale politisamarbeidet, politisk og myndighetsmessig dialog med aktuelle lands myndigheter som er omhandlet, i tillegg til størst mulig grad av soningsoverføring til hjemland. Regjeringen tok i 2009 initiativ til en egen innsatsstyrke ved Kripos som samarbeider nært med politidistriktene og Utrykningspolitiet (UP) i kampen mot mobile vinningskriminelle. Denne styrken skal raskt kunne sette inn kreftene mot mobile vinningskriminelle, uavhengig av hvor i landet de opererer. Operasjon Grenseløs, Majorstua-prosjektet og Mobile vinningskriminelle i Nord er tre eksempler på samarbeidsprosjekter i politiet som er rettet særlig inn mot å bekjempe mobile vinningskriminelle. Disse beskrives nedenfor. Operasjon Grenseløs har som nevnt gitt gode resultater, spesielt for Vestfold politidistrikt, men også Majorstua-prosjektet kan vise til gode resultater.

Majorstua-prosjektet

Etterrettings- og vinningsavsnittet ved Majorstua politistasjon ble opprettet i mai 2009 for å redusere grove tyverier i Oslo. Det er lokalisert på Majorstua politistasjon, men har hele Oslo som sitt område. Per november 2010 besto gruppen av 30 politistillinger, 20 tjenestemenn med hovedfunksjon etterretning, åtte tjenestemenn med hovedfunksjon etterforskning og to analysestillinger. Hovedoppgaven har vært å forebygge og straffeforfølge mobile vinningskriminelle som begår grove tyverier i Oslo. Avsnittet har også koordineringsansvar for all informasjon om utenlandske vinningskriminelle. Alle tips og hendelser blir ført i det elektroniske saksbehandlerverketøyet Indicia. Målsettingen til avsnittet har vært å redusere grove tyverier fra bolig og øke oppklaringsprosenten for disse forbrytelsene. Det har også

vært et mål å redusere andre straffbare forhold begått av utenlandske vinningskriminelle og å øke oppklaringsprosenten for disse forholdene. Etter at avsnittet på Majorstua ble opprettet, og fram til november 2010, har avsnittet pågrepet 185 personer, etterforsket 450 saker der 84 personer har blitt straffedømt, og 55 personer har blitt utvist.

Tekstboks 5 Mobile vinningskriminelle

Egenskapene som nevnes som typiske ved de mobile vinningskriminelle, er:

- Mann, 20–35 år, arbeidsledig, ikke narkoman, erfaren lovbrøyer
- Ofte domfelt i hjemlandet, gjerne for svært alvorlige forhold
- Gjerne utdannet innen relevante fag, som dreier eller låsesmed o.l.
- Har kriminalitet som eneste inntektskilde, forsørger familien i hjemlandet
- Bruker mobilitet som bevisst strategi, legger sjelden igjen spor
- Bevisst valg av objekter for innbrudd, godt planlagt, bruker spesialverktøy
- Gjør gjerne bestillingstyverier av båtmotorer o.l.
- Arbeider ofte sammen med andre profesjonelle vinningskriminelle
- Gjemmer systematisk tyvegods i utendørs depot for senere henting
- Opererer i celler på 2–4 personer, løs tilknytning mellom de ulike cellene

Kilde: Ørslien, Operasjon grenseløs(2010)

Bekjempelsen av mobil vinningskriminalitet "Mobile vinningskriminelle i Nord" er et samarbeidsprosjekt mellom politidistriktene i Nord-Norge for å kartlegge og bekjempe den mobile vinningskriminaliteten i de nordligste landsdelene. Det framgår av statusrapporten fra prosjektgruppen at politidistriktenes delaktighet i samarbeidsprosjektet har vært noe variabelt med hensyn til engasjement og bidrag. Dette kan, ifølge prosjektgruppen, skyldes at mobil vinningskriminalitet er et mindre problem i noen politidistrikter enn i andre. Det framgår også av statusrapporten at en av utfordringene for de distriktsansvarlige i prosjektgruppen er å skape interesse for feltet og etablere gode rutiner.

Salten politidistrikt er tilfreds med samarbeidsprosjektet og er av den oppfatning at politidistriktet allerede har oppnådd gode resultater. Politidistriktet gir også uttrykk for en viss



Kilde: Colourbox

bekymring over at samarbeidsprosjektet ikke er tilstrekkelig kjent blant tjenestemenn i landsdelen. Det understrekes at mobilvinningskriminalitet må bli tatt på alvor, og at politidistriktene må følge prosjektdirektivet for at samarbeidsprosjektet skal bli en suksess.

Tekstboks 6 Innsats mot mobile vinningskriminelle

Mobile vinningskriminelle i Salten politidistrikt vil som regel bli pågrepet og framstilt for varetektsfengsling. I første fase brukes det en del ressurser på å avdekke identitet, reiserute, beslaglagt gods og straffbare forhold begått i eget og andre politidistrikter. Straffesakene samordnes og iretteføres i Salten politidistrikt i løpet av varetektsperioden. Når dommen er rettskraftig, overføres vedkommende til soning, og dersom reststraffen er stor nok, vurderes soningsoverføring til hjemlandet. I løpet av soningsperioden vil politiet i samarbeid med Utlendingsdirektoratet (UDI) sørge for at det blir fattet et utvisningsvedtak som følges opp med at den innsatte transporteres tilbake til hjemlandet.

Kilde: Intervju med Salten politidistrikt

4.4.8 Dedikert personell / ressurser

I spørreundersøkelsen til politidistriktene har flere politidistrikter svart at et viktig kriterium for å lykkes med å bekjempe vinningsforbrytelser er at politidistriktet har motivert og dedikert personell. Det nevnes også at det er viktig at disse personene er skjermet fra andre oppdrag. Det er store og mellomstore politidistrikter som svarer at dette er viktig.

Gudbrandsdal politidistrikt er et av de minste politidistriktene og har ingen ansatte som er øremerket til bare å arbeide med denne typen saker. For dette politidistriktet er det viktig å beholde en stor grad av fleksibilitet, slik at alvorlige hendelser kan håndteres tilfredsstillende. Et eksempel på dette er en sak der det ble gjort grovt tyveri fra en rekke boliger på Lillehammer og stjålet kontanter og edelt metall, og der gjerningsmannen ikke var lokal. Store deler av ressursene på Lillehammer politistasjon ble i en periode benyttet i denne saken.

Selv om politidistriktet ikke har øremerket egne ansatte til å jobbe mot vinningsforbrytelser, har Lillehammer politistasjon en egen narkotika-/vinningsgruppe (NAVI). NAVI-gruppen i distriktet benyttes hovedsakelig til narkotikaforbrytelser, men oversikt over narkomiljøet er også nyttig for å bekjempe vinningsforbrytelser. Ved å beslaglegge narkotika beslagla man også mye gods som kunne knyttes til vinningskriminalitet.

4.4.9 Kunnskap og kompetanse

Sluttevalueringen av politireformen fra desember 2006 viser at det generelt er en oppfatning at større politidistrikter gir bedre mulighet for å rendyrke kompetanse. De distriktsovergripende enhetene har bidratt til kompetanseøkning og bedre utnyttelse av kompetansen i politidistriktene. Kvaliteten hevdes i rapporten å ha blitt bedre, og man har fått en mer ensartet praksis i distriktene.

På de mindre tjenestestedene pekes det på at det er et problem å rekruttere og utvikle kompetanse.

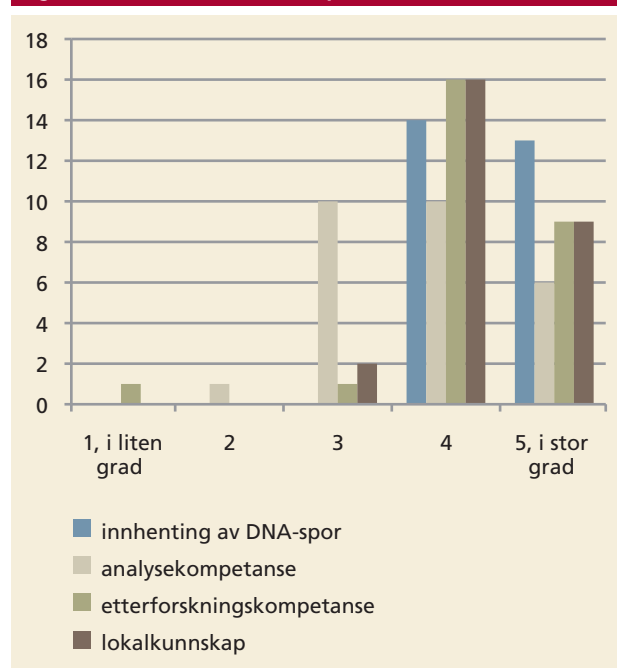
Man får ikke tak i folk, og sakstilfanget kan bli for lite. De statsadvokatene som er intervjuet, gir uttrykk for at kvaliteten er jevnt god, men at økt kompetanse henger mer sammen med bedre utdanning enn med reformen i seg selv. Noen peker også på positive konsekvenser av etablering av team og samling i kompetansemiljøer.

Grad av involvering i målstyringen

I sluttevalueringen av resultatreformene nevnes det at det er ulikt i hvor stor grad lensmennene engasjeres i målprosessen. Rapporten konkluderer med at det har vært en positiv utvikling av styringssystemene i perioden. Politimestrene og andre ledere er fornøyd med utviklingen og oppfatter systemene som nyttige for styringen av distriktet. Praksis og involvering av ledere på ulike nivåer når det gjelder mål- og resultatstyringen, varierer.

I spørreundersøkelsen til politidistriktene ble de spurt om i hvilken grad de vurderer at politidistriktet har tilstrekkelig kompetanse på viktige områder som vil berøre oppklaringen av vinningsforbrytelser.

Figur 12 Politidistriktenes kompetanse



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 12 viser at politidistriktene i stor grad vurderer egen kompetanse på vesentlige områder som god. Samtidig viser figuren at enkelte politidistrikter vurderer sin analysekompetanse til i mindre grad å være tilstrekkelig enn de andre kompetanseområdene.

Dette bekreftes eksempelvis fra intervjuet med Gudbrandsdal politidistrikt. Distriktet mener at det har god kompetanse på bekjempelse av vinningskriminalitet, men at det kunne være ønskelig med større analysekompetanse. Et lite politidistrikt som Gudbrandsdal har ikke anledning til å ansette egne analysefolk slik de store distriktene kan.

Justis- og politidepartementet viser i sitt svarbrev av 30. september 2011 til den nasjonale fagportalen KO:DE. Denne er nyttig for sikre kompetanseutvikling til landets politidistrikter. På siden legges det blant annet ut kvalitetssikret erfaringslære, statistikk, oppdatert veileder for etterforskning av mobil vinningskriminalitet og trendanalyser. Politidistriktene viser stor interesse for KO:DE.

4.5 Tre eksempler på arbeid med vinningskriminalitet i politidistriktene

Arbeidsmåtene som har gitt gode resultater på vinningsområdet i noen utvalgte politidistrikter, er beskrevet nedenfor. De politidistriktene som er trukket fram, viser god praksis, og gir eksempler på arbeid som utføres på vinningsområdet.

4.5.1 Hvordan arbeidet med vinningskriminalitet er organisert i Hordaland politidistrikt

Vinningskriminalitet i Hordaland politidistrikt etterforskes ved de driftsenhetene der lovbruddet er begått i henhold til totalansvarsprinsippet. Dvs. at de ulike driftsenhetene har selvstendig budsjett- og resultatansvar. I praksis betyr dette at en driftsenhet har ansvaret for polititjenesten innenfor et definert geografisk område, blant annet etterforskningen av vinningskriminalitet. I tillegg til totalansvarsmodellen er innsatsen mot vinningskriminalitet basert på særskilte innsatsgrupper som gjengangeravsnitt ved Bergen sentrum politistasjon og en egen gruppe som overvåker og etterforsker mobile vinningskriminelle.

Hordaland politidistrikt anser Gjengangeravsnittet som svært viktig for å bekjempe vinningskriminaliteten. En av årsakene til at Gjengangeravsnittet ved Bergen sentrum politistasjon har vært en suksess, er, ifølge politidistriktet, at etterforskerne og juristene som arbeider med disse oppgavene, skjermes fra annet politiarbeid. Gjengangeravsnittet består av seks etterforskere, to jurister og en kontorassistent.

Gjengangerlisten består av tre deler, en A-liste, B-liste og C-liste. Listene oppdateres daglig. A-listen omfatter de mest aktive gjengangerne og består av 60 personer. Gjengangeravsnittet har oversikt over om disse personene er i varetekt, soner eller går fri. B-listen består av 120–150+ personer. Disse er mindre aktive enn A-liste-gjengangerne. C-listen er en liste som gir oversikt over hvem som er i varetekt, og hvem som soner.

En av strategiene i dette arbeidet er, ifølge politidistriktet, å sørge for at gjengangerne ikke opparbeider seg for mange saker. Dette unngås ved å varetektsfengsle denne gruppen straks straffbare forhold er bevist. En av de store utfordringene de siste årene, har ifølge politidistriktet, vært mangel på varetektsplasser i norske fengsler. Mer alvorlige lovbrudd prioriteres, og som en konsekvens av dette må gjengangere slippes løs. Ifølge politidistriktet blir effekten av gjengangerprosjektet mindre når muligheten til å varetektsfengsle for å hindre dem fra å begå nye lovbrudd blir redusert.

Selv om en av strategiene er å få gjengangerne bort fra gaten, er det, ifølge politidistriktet, lagt opp til en viss grad av forebygging ved at politidistriktet har inngått et samarbeid med Kriminalomsorgen om å få gjengangerne på rett kjøp. Det er snakk om Narkotikaprogram med domstolskontroll initiert av Justis- og politidepartementet, der man sammen med politiet forsøker å løse gjengangerne gjennom fire faser. Den fjerde fasen innebærer at gjengangeren har fått lønnet arbeid og fast bopel. Det har imidlertid ikke lyktes å få noen fra A-listen gjennom alle faser, det stopper som regel i tredje fase.

Hordaland politidistrikt har ved flere anledninger holdt foredrag for andre politidistrikter om sine erfaringer på dette området og var også tidlig ute med å rette innsatsen mot mobile vinningskriminelle. En egen gruppe som er dedikert for dette, ble opprettet i 2010.

4.5.2 Hvordan arbeidet med vinningskriminalitet er organisert i Vestfold politidistrikt

Vestfold politidistrikt har oppnådd gode resultater når det gjelder oppklaring av vinningsforbrytelser. Dette ses i sammenheng med satsingen mot de mobile vinningskriminelle gjennom Operasjon Grenseløs, og at distriktet har fulgt opp narkomane og gjengangerne som også står bak en betydelig del av distriktets vinningsforbrytelser.

Operasjon Grenseløs ble startet av Vestfold politidistrikt i 2007 og ble bemannet med fire

etterforskere og én politijurist. Fra oktober 2009 er prosjektet et samarbeid mellom følgende politidistrikter: Vestfold, Telemark, Søndre Buskerud og Asker og Bærum. Samarbeidet styres fra Seksjon Grenseløs ved Tønsberg politikammer, men de utvalgte politifolkene fra de fire distriktene arbeider ved sine lokale kontorer og er skjermet for alt annet arbeid. Fra prosjektet startet, til april 2010, har Operasjon Grenseløs fått over 400 straffesaker for retten, og 80 personer er dømt til lengre straffer (Ørslie 2010). Sakene det arbeides med, har som oftest sin opprinnelse i politidistriktet, men med distriktsovergrepene karakter.

Operasjon Grenseløs har, ifølge distriktet, vært en suksess fordi etterforskerne i prosjektet har vært fristilt fra andre oppgaver. Det å ha en gruppe dedikerte etterforskere som arbeider på fulltid mot mobile vinningskriminelle, har vært avgjørende for prosjektets gode resultater. I tillegg bidrar prosjektet med rådgiving overfor andre politidistrikter.

Det som kjennetegner Hordaland og Vestfold politidistrikter, er at de over tid har arbeidet målrettet, og at de har hatt en klar strategi for hvordan vinningskriminalitet best mulig skal bekjempes. Dette gjenspeiles i årsrapportene for disse politidistriktene.

4.5.3 Hvordan arbeidet med vinningskriminalitet er organisert i Salten politidistrikt

Salten politidistrikt har skilt ut vinning fra narkotika som et eget fagfelt. Dette har, ifølge politidistriktet, gitt bedre resultater. I tillegg er påtaleenheten i distriktet en integrert del av etterforskningen. Politidistriktet mener dette er viktig for å kunne bruke ressursene på best mulig måte.

Oppklaringsprosenten for vinningskriminaliteten er høy i Salten sammenlignet med de andre distriktene. Dette skyldes, ifølge politidistriktet, at distriktet jobber personorientert, og ikke saksorientert. I Salten står gjengangerne for 80 prosent av vinningskriminaliteten. Ved å følge disse gjennom egne dynamiske gjengangerlister blir oppklaringsprosenten høyere enn hvis man hadde arbeidet saksbasert. For vinningskriminelle personer under 18 år er tilnærmingen, ifølge politidistriktet, mer forebyggende. Politidistriktet vektlegger også betydningen av kvalitet i hele saksgangen for å oppklare vinningsforbrytelser. Spesielt er det viktig at kvaliteten på mottaket og utarbeidelsen av anmeldelsen er god.

Hvilke saker som ikke etterforskes, besluttes på hvert morgenmøte. Dette er en vurdering som gjøres på grunnlag av alle innkomne straffesaker. Avgjørelsen om å henlegge en sak tas på bakgrunn av mulighetene for oppklaring og pådømmelse i domstolene, vektet mot ressurs hensyn. Ifølge politidistriktet er det viktig å være klar over at disse sakene er henlagt, men ikke glemt. En sak som er henlagt, kan åpnes og etterforskes hvis politiet får ny informasjon i saken. Statistikken i BL/STRASAK gir, som en følge av at politiet arbeider dynamisk i dette saksbehandlingssystemet, bare et øyeblikksbilde av en situasjon som senere viser seg å ikke være helt riktig.

Det å arbeide målrettet er også trukket fram som en viktig suksessfaktor for å bekjempe vinningsforbrytelser. I tiltaksplanen for 2010 har distriktet satt seg klare mål for oppklaringen av vinningsforbrytelsene. Målet er at oppklaringsprosenten skal være på minimum 30 prosent. I tiltaksplanen er vinning et av de prioriterte områdene sammen med bekjempelse av vold og narkotikakriminalitet. I planen skilles det mellom indre og ytre tiltak.

Blant de ytre tiltakene nevnes:

- Aktiv tjeneste mot problemeiere som butikk-innehavere, restauranter, hotellnæring, hytteforeninger, båtforeninger m.m.
- Flere åstedsundersøkelser og økt kvalitet på åstedsarbeidet, økt bruk av DNA/foto/fingeravtrykk.
- Kvalitetssikre anmeldelsene, blant annet sikre god kvalitet på godstlistene (det som er stjålet).
- Tett oppfølging av gjengangerne.

Oppklaring på andre områder

Undersøkelsen viser at en relativt høy oppklaringsprosent på vinningskriminalitet som ved Salten politidistrikt, Vestfold politidistrikt og Hordaland politidistrikt, ikke nødvendigvis går ut over etterforskningen av annen kriminalitet som volds-kriminalitet. Ved en gjennomgang av oppklaringsprosenten for voldssaker viser disse distriktene gode resultater sammenlignet med andre politidistrikter.

En gjennomgang av årsrapportene i perioden 2006–2010 ved disse politidistriktene viser at de har prioritert vinningskriminalitet og fokusert på gjengangere og mobile vinningskriminelle. Salten politidistrikt har for eksempel i 2009 etablert et formelt samarbeid mellom politidistriktene i Nord-Norge.

Oppsummering av forhold som kan påvirke oppklaringen

Av undersøkelsen framgår det at det ikke er en sterk sammenheng mellom ressurstilgang og god forebygging og bekjempelse av vinningsforbrytelser.

Det kan synes som om gjennomgående gode resultater for noen politidistrikter skyldes en bevisst ledelse som har klare mål og strategier for arbeidet på vinningsområdet som er videreformidlet i politidistriktet. Resultatene av innsatsen følges i stor grad opp.

Politidistriktene peker på at det er nyttig med stor grad av straksetterforskning. Etterforsknings- og analysekompetanse har blitt trukket fram som en viktig faktor for å lykkes med arbeidet. Det pekes videre på at en stor andel av vinningsforbrytelsene begås av gjengangere og mobile vinningskriminelle. Det er også pekt på at de kriminelle på mange områder har blitt mer profesjonelle, og det er viktig for politiet å fange opp nye kriminalitetsmønstre gjennom analysearbeidet. Et nyttig verktøy i dette arbeidet er ikt-baserte analyseverktøy og gode beskrivelser og registreringsrutiner av stjålet gods. Det har vist seg at politidistriktene de siste årene har hatt stor nytte av å samarbeide på tvers av politidistriktene for å bekjempe de mobile vinningskriminelle. Samarbeid på tvers av distriktene øker også muligheten for å lære og dele erfaringer.

5 Tjenesteyting og publikumsorientering

Det framgår av stortingsproposisjonene i undersøkelsesperioden (2006–2010) at politi- og lensmannsetaten skal være (mer) tjenesteytende og publikumsorientert. Dette målet følger også tilbake til politireformen og er viktig for befolkningens tillit til politiet som igjen er en forutsetning for politiets oppgaveløsning. Det er ifølge Politidirektoratets tildelingsbrev for 2008 også et mål at innbyggerne i større grad skal kunne påvirke kvaliteten og utformingen på de statlige tjenestene, og at det i den forbindelse skal gjennomføres systematiske brukerundersøkelser.

Det er stilt krav fra Justis- og politidepartementet om at innbyggerundersøkelsen gjennomføres jevnlig og viser stabile resultater.⁵

5.1 Publikums-, innbygger- og brukerundersøkelser

De siste årene har det blitt gjennomført flere undersøkelser som blant annet tar for seg publikums og brukernes tiltro til og tilfredshet med politiet. Undersøkelsene har tatt for seg både innbyggerne/publikum, dvs. befolkningen som helhet, og brukere, dvs. personer som har vært i kontakt med politiet ved for eksempel anmeldelse av en sak, personer som har vært utsatt for en kriminell handling, eller personer som har tatt kontakt ved behov for akutt hjelp.

I forbindelse med evalueringen av politireformen gjennomførte Politidirektoratet to publikumsundersøkelser, i 2004 og 2006. Disse tar for seg hverdagskriminalitet som innbrudd, sykkeltyveri, skadeverk, uro/bråk osv. og er ikke direkte sammenlignbare med undersøkelsene fra 2008, 2009 og 2010. Undersøkelsene tok for seg publikums holdninger til og erfaringer med politi- og lensmannsetaten. I 2006 ble undersøkelsen utvidet med spørsmål som omhandlet brukernes behov.

Politidirektoratet har i tillegg gjennomført nasjonale innbyggerundersøkelser om innbyggernes tiltro til politiet i 2008, 2009 og 2010. Disse tar for seg kriminalitet som tyveri, innbrudd og hærverk. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomførte i 2009/2010 også en inn-

byggerundersøkelse der befolkningens tilfredshet med flere statlige virksomheter, deriblant politiet, var tema. I tillegg gjennomførte Riksrevisjonen i 2006 en undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester der brukerne vurderte politiets innsats på vinningskriminalitetsområdet.⁶

Det samlede inntrykket fra undersøkelsene er at publikums tillit til politiet og trygghetsfølelse generelt er på et stabilt høyt nivå, men at publikums inntrykk av politiets arbeid varierer etter om en person har vært i kontakt med politiet eller ikke, og etter type kriminalitet. Det er ikke noe skille mellom forbrytelser og forseelser i publikums- og innbyggerundersøkelsene.

5.2 Politiets håndtering av vinningsaker

Selv om innbyggerne generelt har tillit til og er tilfreds med politiets arbeid på en rekke områder, er det noen områder, blant annet vinningsområdet, der inntrykket av politiets innsats har vært dårlig over lang tid.

I publikumsundersøkelsene fra 2004 og 2006 var inntrykket av politiets håndtering av hverdagskriminalitet (inkludert innbrudd og sykkeltyveri) et av områdene med svake tall.

Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser fra 2008, 2009 og 2010 viste at over halvparten av de spurte har et dårlig eller svært dårlig inntrykk av politiets etterforskningsinnsats av blant annet tyveri og innbrudd. Svarene fra de tre årene fordeler seg på følgende måte:

Tabell 12 Innbyggernes inntrykk av politiets etterforskning av kriminalitet som innbrudd, tyveri og hærverk (i prosent)

År	Svært/ ganske dårlig	Ganske/ svært godt	Vet ikke
2008	53	41	5
2009	53	43	5
2010	49	45	6

Kilde: Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser i 2008, 2009 og 2010

5 Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet for årene 2009 og 2010.

6 Dokument nr. 3:3 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse om brukerreting av offentlige tjenester.

De som hadde vært i kontakt med politiet i forbindelse med hverdagskriminalitet, som innbrudd og sykkeltuverier, hadde i 2004 og 2006 et dårligere inntrykk av politiets håndtering av hverdagskriminalitet enn dem som ikke hadde vært i kontakt med politiet om slike saker. Den samme tendensen går igjen i politiets nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2009. Inntrykket av politiets innsats er spesielt dårlig blant dem som har vært i kontakt med politiet om kriminalitet som tyveri, innbrudd (og hærverk). I denne gruppen var andelen med et godt inntrykk av politiets etterforskningsinnsats av blant annet tyveri og innbrudd 26 prosent, mot 46 prosent blant dem som ikke har vært utsatt for noe.

I politiets nasjonale innbyggerundersøkelser (2008, 2009 og 2010) er det som nevnt tidligere gjennomført driveranalyser for å kartlegge hva som er av betydning for innbyggernes tillit til politiet. Etterforskningen av tyveri, innbrudd og hærverk var et av de forholdene som korrelerte (samvarierte) positivt og signifikant med graden av tillit til politiet.

5.2.1 Årsaker til at brukere er mindre fornøyd enn ikke-brukere

Fire brukergrupper ble i publikumsundersøkelsen i 2006 fulgt opp med spørsmål om årsaker til at de var tilfreds eller misfornøyd i kontakten med politiet. Spørsmål ble stilt til personer som hadde levert anmeldelse, vært i en vitnesituasjon, meldt fra om mistenkelig forhold eller tatt kontakt ved akutt behov for hjelp.

Det pekes i evalueringen av politireformen fra 2006 på at selv om de fleste er tilfreds med den måten de har blitt møtt av politiet på, er det et klart forbedringspotensial hos politiet når det gjelder å møte brukerne med respekt og forståelse.

Noen av undersøkelsene som er gjennomført i regi av Politidirektoratet (2006 og 2010), tar for seg hva som gjør at brukere har lav tillit til eller er misfornøyd etter å ha vært i kontakt med politiet. Det ses ikke spesielt på brukere som har vært i kontakt med politiet om vinnings saker i disse delene av undersøkelsene.

I politiets innbyggerundersøkelse fra 2010 fikk de som svarte at de har lav tillit til politiet, og som senere i undersøkelsen svarte at de har vært utsatt for en kriminell handling, et oppfølgingsspørsmål om hvorfor de har lav tillit til politiet. Undersøkelsen viste at de viktigste grunnene til den lave tilliten kan knyttes til kritikk av politiets prioriteringer, kritikk av at saker blir henlagt, og generell kritikk av politiets tilgjengelighet.

I spørreundersøkelsen fra Riksrevisjonen til samtlige politidistrikter ble det spurt om hvilke faktorer som er viktige for at distriktet skal være tjenesteytende og publikumsorientert. Et av hovedpunktene var god informasjon til publikum og oppfølging av fornærmede. Informasjon om saken, saksbehandlingstid, svartid og begrunnelse for vedtak er viktig for brukeren i møtet med politiet.⁷

I intervju med fem politidistrikter kom det fram at informasjon til publikum er sentralt i arbeidet med brukerretting (tjenesteytende og publikumsorientert). Dette gjelder blant annet informasjon om prioriteringer som politiet må gjøre.

Informasjon knyttes også til å gi råd til publikum om hvordan de kan redusere risikoen for å bli utsatt for vinningsforbrytelser. I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir 17 politidistrikter at de i løpet av 2009 og 2010 har gjennomført informasjonskampanjer på vinningsområdet

Tabell 13 De viktigste årsakene til misnøye etter kontakt med politiet

Årsak til kontakt med politiet	Årsaker til misnøye med kontakten med politiet
Anmeldelser	Jeg ble ikke tatt på alvor / manglende respekt.
	Det var ikke nok forståelse for min situasjon.
Vitne / avgi forklaring	Jeg ble ikke tatt på alvor / manglende respekt.
	Politiet fulgte meg ikke opp i ettertid.
Meldt fra om mistenkelig forhold	Jeg ble ikke tatt på alvor / manglende respekt.
	Saken ble ikke fulgt opp.
Kontakt ved akutt behov for hjelp	Politiet tok ikke saken alvorlig nok.
	Det tok lang tid før hjelpen kom.

Kilde: Publikumsundersøkelse 2006, s. 60

7 Dokument nr. 3:3 (2006–2007) Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester.

overfor publikum. 20 politidistrikter har hatt informasjonskampanjer på vinningsområdet rettet mot blant annet butikkeiere.

Fra Politidirektoratets side legges det vekt på at politidistriktene skal ha et godt og systematisk informasjonsarbeid slik at det kan informeres aktivt, helhetlig og korrekt ut mot publikum. God og korrekt kommunikasjon ut mot samfunnet er viktig for at politiet skal kunne ivareta befolkningens tillit.⁸

Politiets kommunikasjonsstrategi ligger til grunn for å forbedre politiets kommunikasjon med samfunnet. Et mål i denne strategien er å bygge opp kompetanse innen kommunikasjon for å lykkes med dialogen med publikum og mediene. Politidirektoratet har tett dialog med politimestere og informasjonsrådgivere i det daglige kommunikasjonsarbeid.

5.3 Oppfølging av politiets nasjonale innbyggerundersøkelser

I etterkant av de systematiske innbyggerundersøkelsene har Politidirektoratet i sine disponeringsskriv signalisert at det skal settes i gang et samarbeid mellom direktoratet og politidistriktene for å utvikle et konsept for lokalt tilpassede undersøkelser, og at direktoratet skal utarbeide et opplegg for oppfølging nasjonalt. Videre er det lagt vekt på at innbyggerundersøkelsen skal benyttes for å iverksette lokale tiltak som er rettet mot publikum. Politidirektoratet viste til at det ville utarbeide en tiltaksplan på området, og at resultatene fra publikumsundersøkelsen må følges opp i politidistriktene/særorganene.⁹

I spørreundersøkelsen ble det blant annet spurt om politidistriktet har iverksatt tiltak eller oppfølging av politiets nasjonale innbyggerundersøkelser, spesielt når publikum ikke har et godt inntrykk av politiets arbeid med etterforskning av blant annet tyveri og innbrudd.

Av 26 besvarelser oppgir 14 politidistrikter at de har satt i gang tiltak eller oppfølging, fire distrikter har ikke satt i gang noe, fire distrikter svarer at det ikke var behov for tiltak eller oppfølging knyttet til dette funnet, mens fire distrikter har planlagt tiltak/oppfølging som ikke er iverksatt.

Det ble også spurt om tiltak og oppfølging av funn fra undersøkelsene som viser at de som har vært i kontakt med politiet etter å ha vært utsatt for tyveri eller innbrudd, er mindre tilfreds med politiet enn befolkningen generelt.

Det er i liten grad blitt rapportert om konkrete tiltak og status for disse i oppfølgingen av resultatene fra politiets nasjonale innbyggerundersøkelser. Det foreligger ingen samlet oversikt over tiltak som er gjennomført, og effektene av disse. Slik informasjon er også i liten grad blitt etterspurt i styringsdialogen.

I sin årsrapport fra 2010 opplyser Politidirektoratet at flere politidistrikter har arbeidet målrettet med tiltak for å bedre sine resultater fra innbyggerundersøkelsene. Tiltakene ser ut til å ha påvirket resultatene, siden disse distriktene har hatt en markant framgang på flere områder. Direktoratet framholder at det er store distriktstvis variasjoner når det gjelder innbyggernes inntrykk av politiets arbeid på enkelte områder. Noen av ulikhetene kan forklares med for eksempel geografi, mens andre ulikheter ikke har noen umiddelbare forklaringer. Politidirektoratet peker på at politidistriktene har mye å lære av hverandre og vil ha stor nytte av hverandres arbeid med forbedringstiltak. Direktoratet vil derfor stimulere til fortsatt lærling og erfaringsutveksling mellom politidistriktene når det gjelder forbedringstiltak.

8 Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene for årene 2006–2010.

9 Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene for årene 2007–2010.

6 Styring og organisering av politiets innsats på vinningsområdet

6.1 Styringsdialogen på vinningsområdet

I perioden fra 2006 til 2010 har Justis- og politidepartementet gjennom tildelingsbrevene til Politidirektoratet signalisert at et av hovedmålene for justissektoren er å redusere kriminalitet. Et av delmålene under dette hovedmålet er å styrke det kriminalitetsforebyggende og trygghetskapende arbeidet. Videre er det gitt styringssignaler om hvilke kriminalitetstyper som bør prioriteres. Bekjempelsen av vinningskriminalitet generelt blir i ulik grad omtalt eksplisitt i tildelingsbrevene fra departementet.

Som tidligere nevnt ble det i tildelingsbrevet for 2006 fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet poengtert at arbeidet mot gjengangerkriminalitet skulle styrkes gjennom aktiv og målrettet innsats. Det ble understreket at innsatsen mot gjengangere skulle styrkes for å avbryte en kriminell løpebane og redusere den kriminaliteten som rammer folk flest, blant annet ved å tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom politidistriktene for å finne fram til effektive tiltak.

Styringssignalene fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet er i årene etter 2006 også innrettet mot å bekjempe mobile vinningskriminalitet. Dette er tydeligst i tildelingsbrevene fra og med 2008 da denne gruppen ble en større utfordring for politiet.

Departementet har i 2010 bedt Politidirektoratet legge særlig vekt på det overordnede målet om å sikre at etaten har tilstrekkelig bemanning og kompetanse for de oppgavene som skal utføres. Viktige bemanningstiltak er å øke studentopptaket ved Politihøgskolen, øke antallet sivilt ansatte i politiet, og seniorpolitiske tiltak. Budsjettet for 2009 ga mulighet til å opprette om lag 250 årsverk. I tillegg ble det i regjeringens tiltakspakke i 2009 opprettet 460 sivile årsverk, noe som åpnet for at om lag 280 polititjenestemenn kunne frigjøres til operativt arbeid.

Det framgår av tildelingsbrevene for 2010 og 2011 at bekjempelse av vinningskriminalitet er viet spesiell oppmerksomhet. Det opplyses i brev fra Justis- og politidepartementet at det er formulert et klart mål om at antall anmeldte

vinningsforbrytelser skal reduseres. Temaet har dermed blitt tatt opp i dialogen mellom departementet, Politidirektoratet og Riksadvokaten. Departementet etterspør informasjon om utviklingen under de regelmessige styringsmøtene. Riksadvokaten understreker i mål- og prioriteringsrundskrivene at det er nødvendig at politimesteren i styringsdialogen med Politidirektoratet og i samråd med statsadvokaten, så langt som mulig, konkretiserer de sentrale målene og utarbeider lokale mål i tillegg.

Bekjempelsen av vinningskriminalitet er ikke en del av Riksadvokatens sentrale og landsdekkende prioriteringer. Betydningen av at politidistriktene tar denne kriminaliteten på alvor, blir likevel understreket år etter år. Riksadvokaten viser i tillegg til regjeringens mål om å øke oppklaringen av det store volumet av vinningskriminalitet. Det vises videre til økt bruk av DNA under etterforskningen som et viktig verktøy for å oppklare denne typen kriminalitet. For vinningskriminalitet har Riksadvokaten lagt til grunn at graden av integritetskrenkelse, størrelsen på det tapet handlingen påfører fornærmede, og omfanget av gjerningspersonens utbytte vil være viktig når politidistriktene prioriterer saker.

Riksadvokaten har tidligere blant annet i mål- og prioriteringsrundskrivet for 2006 uttrykt misnøye med oppklaringsprosenten knyttet til vinningsforbrytelser. Det blir framhevet at dette er den forbrytelseskategorien flest rammes av, og som har betydning for den tilliten folk flest har til politiet, og for den alminnelige trygghetsfølelsen i lokalsamfunnet. I mål- og prioriteringsrundskrivet for 2010 vises det til at antall grove tyverier fra bolig er stigende en rekke steder. En planmessig og særskilt innsats mot aktive gjengangere er påkrevet og forventes iverksatt, framhever Riksadvokaten.

Det framgår av statsadvokatens årsrapporter at statsadvokatembetene i noen tilfeller ikke er tilfreds med oppklaringsprosenten for vinningsaker. I årsrapportene for Oslo statsadvokatembeter for 2008 og 2009 blir det påpekt at oppklaringsprosenten for vinningsaker er for lav og har vært for lav i mange år. Riksadvokaten svarer på spørrelisten fra Riksrevisjonen at det må utvises

en viss forsiktighet i å gi uttrykk for vurderinger av oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser generelt. Embetet har likevel gjentatte ganger påpekt at det er bekymringsfullt at oppklaringen av vinningsforbrytelser har vært i jevn tilbakegang, jf. eksempelvis Riksadvokatens bemerkninger til politiets straffesaksbehandling i 2009:

"I 2009 falt oppklaringsprosenten i vinningssakene til 15,6, hvilket er en fortsettelse av en negativ utvikling over flere år. Fra og med 2004 har oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser som den gang utgjorde 18,4 %, årlig sunket med 0,5 prosentpoeng. At ikke dette tidligere har gitt seg nevneverdige utslag i oppklaringsprosenten for forbrytelser totalt, har sammenheng med at redusert oppklaring av vinningskriminalitet de siste årene fram til 2009 har funnet sted samtidig med at vinningsforbrytelsenes andel av de påtaleavgjorte forbrytelsene har vært jevnt synkende."

Riksadvokaten har tidligere gjort beregninger som viser at endringer i andelen sykkeltverier og grove tyverier fra person på offentlig sted totalt (17,8 prosent av vinningsforbrytelsene i 2009) forklarer noe av reduksjonen i oppklaringsprosenten de senere årene.

Politidistriktene skal ha oppmerksomhet mot gjengangere gjennom en kunnskapsstyrt tilnærming og i samarbeid med lokalsamfunnet, økt innsats mot mobile kriminelle og økt innsats mot organiserte kriminelle nettverk. Innsats mot kriminelle gjenger skal prioriteres og forankres i gode kriminalitetsanalyser, effektiv metodebruk og adekvate straffesanksjoner. Dette gjelder arbeidet med langsiktig strategi for å bekjempe kriminelle gjenger på landsbasis.¹⁰

Departementet opplyser i sitt svarbrev av 30. september 2011 at rapportering av nedgang i vinningsforbrytelsene fra politidistrikter med aktiv oppfølging av gjengangere og politidistrikter hvor det satses på mobile vinningskriminelle er tilnærmet entydig. Dette tilsier etter departementets vurdering at man med relativt stor sikkerhet kan konkludere med at det er en sammenheng mellom politiets innsats og nedgangen i antall anmeldte saker.

Politidirektoratet har i sin dialog med politidistriktene presisert hvor viktig det er at samarbeidet innenfor politidistriktene og med andre

samfunnsaktører videreutvikles både i og utenfor justissektoren. Det er særlig blitt lagt vekt på at den koordinerte innsatsen mellom politidistriktene og særorganene må styrkes, og at problemorientert politiarbeid som arbeidsmetode skal benyttes. Etablering av politiråd, gjennomføring av innbyggerundersøkelser med blant annet trygghet som tema, videreutvikling av målekriterier om politiets trygghetsskapende og forebyggende arbeid og et mer synlig politi nevnes som viktige arbeidsområder.

Oppgaveløsningen skal ifølge Politidirektoratet planlegges, tilrettelegges og gjennomføres på en slik måte at tilliten til politiet opprettholdes. En økning i politiutdannet personell er en viktig forutsetning for et mer tilgjengelig og lokalt forankret politi, en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og økt trygghet for befolkningen.

Styringsinformasjon

Justis- og politidepartementet opplyser i svar på spørrelisten at det etterspørres styringsinformasjon fra Politidirektoratet i et omfang og av en karakter som gjør det mulig å gjennomføre en god mål- og resultatstyring av underliggende organer. Den ideelle utformingen av dette styringskonseptet har imidlertid vært under løpende vurdering. Antall mål og resultatkrav det skal rapporteres på, har derfor variert noe i årenes løp. Departementets behov for styringsrelatert informasjon fra Politidirektoratet har variert tilsvarende. Dette har kommet til uttrykk ved at malen for årsrapporten derfra til departementet har endret seg noe.

I tillegg er STRASAK-rapportene som Politidirektoratet utarbeider hvert halvår, en viktig informasjonskilde.

Departementet opplyser at det avholdes tre formelle styringsdialogmøter i løpet av året.

- Mars/april – Rapporteringsmøte om årsrapport, måloppnåelse, regnskap osv.
- September – Prioriteringsmøte der man drøfter prioriteringene for kommende år, gjennomgang av halvårsrapporten osv.
- November/desember – Statusmøte med gjennomgang av prioriterte områder, større prosjekter, tilbakemelding på foreløpig tildelelsesbrev osv.

Det er også faste møter mellom politisk ledelse, Politiavdelingen og lederne for de underliggende etatene. For Politidirektoratet er det seks møter per år, og for Riksadvokaten er det fire møter per år.

¹⁰ Disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene for perioden 2006–2010.

Ut over etatsstyringen er det også kontakt mellom underliggende etater og departementet på det rent faglige planet. Denne kontakten ivaretas både gjennom formelle og planlagte møter, og gjennom mer uformell og ikke-planlagt kontakt.

6.2 Tilsyn og kontroll

Politidirektoratet etablerte i 2005 en permanent tilsynsfunksjon overfor politidistrikter og særorgan. Det påpekes i tilsynsrapporten for 2009¹¹ at det i noe omfang gjenstår å utvikle en kunnskapsstyrt arbeidsform i politidistriktene basert på systematisk informasjonsinnhenting og analyser. Tilsynet har anbefalt å benytte politirådene som et forum for å hente inn viktig ekstern informasjon til bruk i de strategiske analysene.

Tilsynet mener at politidistriktene gjennomgående har gode systemer for å følge opp resultatmål og økonomi. Resultatoppnåelsen er likevel varierende. Noen politidistrikter har forbedringspotensial innen utvikling, tilrettelegging og involvering av politidistriktenes ansatte for å oppnå tilfredsstillende operative planverk og instruksjoner. I tillegg peker tilsynet på at arbeidsområdene forvaltning og sivile gjøremål må gis mer oppmerksomhet i politimesternes ledergrupper. Politidirektoratet utarbeidet i 2008 et eget strategidokument til bruk i arbeidet med å innføre risikostyring. I samarbeid med SSØ har direktoratet satt i gang risikovurdering knyttet til strategisk plan fra andre halvår 2008.

Statsadvokatenes inspeksjoner av politidistriktene¹²

Statsadvokatene har med sine inspeksjoner av det enkelte politidistrikt vurdert at kvaliteten i behandlingen av enkeltsaker er varierende fra dårlig til meget god. Politiet skiller ifølge statsadvokatenes rapportering ikke godt nok mellom sentralt prioriterte alvorlige straffesaker og mindre alvorlige uprioriterte straffesaker. Statsadvokatene peker blant annet på at den varierende kvaliteten kan ha sammenheng med at sakene etterforskes lokalt.

Statsadvokatene peker også på at et stort flertall av vinningsforbrytelsene begås av et relativt lite antall kriminelle. Ved å varetaksfengsle og eventuelt fengsle dem som er mest aktive, vil man kunne redusere antallet vinningssaker.

Statsadvokatene har i forbindelse med sine inspeksjoner oppfordret politidistriktene til å gå gjennom sine rutiner for gjengangerkriminalitet for å se om det er rom for å fengsle flere av gjengangerne. I tillegg oppfordres det til dyktiggjøring når det gjelder prosedyrer over straffespørsmålet i blant annet saker med gjengangerkriminelle og mobile vinningskriminelle.

Statsadvokatene peker på den økte satsingen for å nå målkravene på prioriterte områder synes å ha gitt seg utslag ved en del politidistrikter i at enkelte andre områder har blitt gitt en noe forenklet behandling eller har blitt helt nedprioritert. For å holde budsjettet har politidistriktene i stor utstrekning ikke ansatt folk i ledige stillinger. Situasjonen har til dels gått ut over straffesaksbehandlingen. Situasjonen har bedret seg noe ved at distriktene er tildelt en del sivile stillinger for å frigjøre politifaglærte til politiarbeid. Statsadvokatembetene vil følge opp overfor politimestrene for å få informasjon om i hvor stor grad man klarer å frigjøre tjenestemenn til mer direkte politiarbeid, og hvordan de blir disponert.

6.3 Organisering i politiet

I forbindelse med politireformen i 2000 gjennomgikk politiet en omfattende omorganisering. Antallet politidistrikter ble redusert fra 54 til 27. Politireformen er på oppdrag fra Politidirektoratet blitt evaluert i to runder. I forbindelse med offentliggjøringen av sluttevalueringen av politireformen uttalte politidirektøren at reformen hadde gitt en mer målrettet og effektiv etat. En av de videre hovedutfordringene som ble skissert, var framgang i arbeidet med hverdagskriminalitet.

Politimestrene og andre ledere mener, ifølge sluttevalueringen, at reformen har hatt middels eller liten betydning for bekjempelse av hverdagskriminalitet og stor betydning for bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Tendensen i utviklingen fra evalueringen av reformen fra 2004 viser at tallene for vurdering av effektiviteten i forhold til hverdagskriminaliteten er på samme nivå som før reformen. Det er ifølge sluttevalueringen vanskelig å si hvor mye effekten av kriminalitetsbekjempelse som skyldes ressursituasjonen, og hvor mye som skyldes reformen.

Politidistriktenes arbeid med vinningsforbrytelser
Politidistriktene ved politimestrene har i spørreundersøkelsen gjort rede for om det er etablert noen form for gruppe eller prosjekt som arbeider

11 Jf. også tilsynsrapportene fra 2007 og 2008.

12 Statsadvokatenes rapportering til Riksadvokaten for perioden 2006–2009.

målrettet med vinningsforbrytelser. Alle politidistriktene hadde etablert enten én eller flere grupper eller prosjekter. 21 politidistrikter hadde etablert prosjekter eller grupper for arbeidet med mobile vinningskriminelle. 16 politidistrikter hadde etablert prosjekter eller grupper for arbeid med gjengangere på vinningsområdet, mens 12 politidistrikter hadde etablert grupper eller prosjekter mot vinning generelt.

13 politidistrikter oppga at de hadde avsatt øremerket personell til arbeidet med vinningskriminalitet generelt, 13 distrikter hadde øremerket personell til arbeid med gjengangere, og 16 istrikter hadde satt av personell til arbeidet med mobile vinningskriminelle. Fire distrikter hadde ikke avsatt øremerket personell til å arbeide med vinningsforbrytelser.

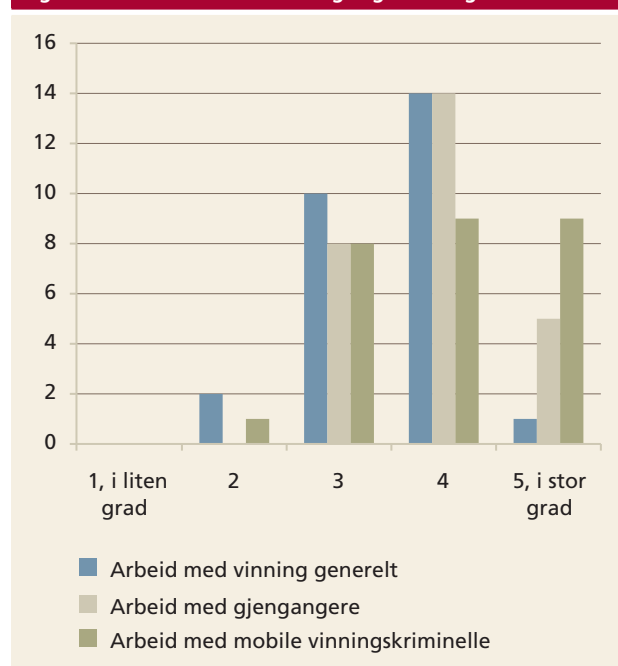
Hensiktsmessig organisering

I spørreundersøkelsen til politidistriktene ble det spurt om i hvilken grad politidistriktene er hensiktsmessig organisert for å oppklare flere vinningsforbrytelser.

med vinning generelt. Av dette kan det utledes at det arbeidet som har vært gjort de siste årene for å bekjempe mobile vinningskriminelle, oppleves som organisatorisk hensiktsmessig. Organiseringen for å arbeide effektivt med vinningssaker generelt har ikke blitt viet samme oppmerksomhet, og dette bekreftes også i svarene fra politidistriktene.

I sluttevalueringen av politireformen ble de ansatte spurt om det ble brukt for lite, passelig eller for mye ressurser gitt dagens ressursituasjon på henholdsvis kriminalitetsforebyggende arbeid, hverdagskriminalitet og alvorlig kriminalitet. Nær 60 prosent mente at det ble brukt for lite ressurser på forebyggende arbeid. 60 prosent mente samtidig at det ble brukt for lite ressurser på bekjempelse av hverdagskriminalitet. Til sammenligning mente nær 50 prosent av de ansatte at det ble brukt for lite ressurser på alvorlig kriminalitet.

Figur 13 Grad av hensiktsmessig organisering



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Figur 13 viser at politidistriktene generelt er godt fornøyd med organiseringen for å oppklare flere vinningsforbrytelser. Politidistriktene mener at organiseringen i størst grad er hensiktsmessig når det gjelder hvordan arbeidet med mobile vinningskriminelle er organisert. De mener at det er noe mindre hensiktsmessig organisering for arbeidet

7 Vurdering

Vinningskriminalitet dominerer det totale kriminalitetsbildet, men har de minst oppklarte lovbruddene. I 2010 utgjorde vinningskriminalitet om lag 60 prosent av all anmeldt kriminalitet. Selv om en stor del av vinningsforbrytelsene er av mindre alvorlig karakter er det viktig at disse sakene får en god behandling ettersom denne typen kriminalitet rammer folk flest og dermed er viktig for publikums tillit til politiet, jf. Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv for 2010. Det er derfor viktig at anmeldelsene av vinningskriminalitet blir ivaretatt på en betryggende måte for anmelder og at flest mulig av de alvorlige vinningsforbrytelsene etterforskes og oppklares.

Det er positivt at justis- og politimyndighetene har iverksatt en rekke tiltak mot vinningskriminalitet som også har gitt resultater, spesielt i bekjempelsen av mobile vinningskriminelle. Mållrettet arbeid i politidistriktene i bekjempelsen av vinningskriminalitet og klare strategier for hvordan vinningskriminalitet best mulig skal bekjempes, ser ut til å bidra aktivt til å bedre politiets arbeid med vinningskriminalitet. Det er imidlertid fremdeles vesentlige utfordringer på området, noe som blir omtalt nærmere i det følgende.

Lav oppklaring av vinningsforbrytelser

Oppklaringsprosenten både for vinningsforbrytelser generelt og for de utvalgte statistikkgrupper økte på landsbasis i 2010, men er gjennomgående lav med en prosentvis oppklaring på under 20 prosent av de anmeldte sakene i hele perioden fra 2000–2010. Det er særlig bekymringsfullt at oppklaringsprosenten ved boliginnbrudd, som må sees på som en vesentlig integritetskrenkelse, har ligget stabilt på i overkant av 13 prosent i perioden fra 2006–2010.

Det er grunn til å stille spørsmål om den lave oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet generelt og boliginnbrudd spesielt er i tråd med forutsetningen fra Stortingets justiskomite om at politi- og lensmannsetaten må oppklare flere vinningsforbrytelser, jf. Budsjett-innst. S. nr 4 (2007–2008).

Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser er også lav sett i lys av at politiet de senere årene har

fått nye verktøy som for eksempel mulighet for DNA-analyser til disposisjon. Både Justis- og politidepartementet og Riksadvokaten har påpekt at den lave oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelsene skyldes at en stor del av vinningsforbrytelsene er svært vanskelige å oppklare fordi det ikke finnes spor. I undersøkelsen er derfor en stor del av denne typen saker ikke medregnet uten at det gir betydelig utslag i oppklaringsprosenten.

Nedgang i antall anmeldelser

Undersøkelsen viser at antallet anmeldte vinningsforbrytelser er redusert i perioden 2006–2010, med unntak av 2009, da tallet steg betydelig. Økningen i 2009 har i stor grad sammenheng med økningen i antall mobile vinningskriminelle fra 2008/2009.

Nedgangen de andre årene i perioden 2006–2010 kan trolig delvis forklares med at politiet har iverksatt en rekke tiltak mot denne gruppen kriminelle. Et viktig tiltak er etableringen av nnsatsstyrker som skal bidra til en bedre koordinering mellom politidistriktene og raskere oppklaring av sakene. I tillegg har flere politidistrikter gått sammen om å etablere egne dedikerte grupper som arbeider målrettet med mobil vinningskriminalitet. Dette er i tråd med forventningene fra Stortingets justiskomite om forsterket innsats mot vinningskriminalitet, jf. Budsjett-innst.S. nr. 4 (2007–2008).

Nedgangen kan imidlertid også skyldes andre faktorer i samfunnet. Antallet anmeldelser vil være påvirket av samfunnsutviklingen der folks tilbøyelighet til å anmelde er viktig. Mange lar være å anmelde hvis verdien på gjenstanden er mindre enn egenandelen på forsikringen. I tillegg er folks tilbøyelighet til å anmelde vinningskriminalitet påvirket av deres tillit til politiets evne og vilje til å håndtere denne typen saker. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2010 viser at den hyppigste årsaken til ikke å anmelde i forbindelse med en vinningsforbrytelse er liten tiltro til at politiet vil etterforske saken og at man derfor antar at den vil bli henlagt. Det er derfor grunn til en viss forsiktighet med å tolke nedgangen i antall anmeldte vinningsforbrytelser som resultatforbedring på dette området.

Viktige suksesskriterier i bekjempelsen av vinningskriminalitet

Når enkelte politidistrikter gjennomgående har en høyere oppklaringsprosent enn andre sammenlignbare politidistrikter ser det ikke ut til at dette kan forklares gjennom forskjeller i ressurser eller geografiske karakteristika ved politidistriktene.

Egenskaper ved distriktenes arbeid med vinningskriminalitet ser derimot ut til å påvirke oppklaringsprosenten. Undersøkelsen viser at politidistrikter med en gjennomgående høy oppklaringsprosent over tid ofte har arbeidet på bestemte måter i bekjempelsen av vinningskriminalitet. Disse har blant annet organisert arbeidet med bekjempelse av vinningsforbrytelser ved å opprette egne dedikerte grupper eller enheter for å bekjempe mobil vinningskriminalitet. Dette ser ut til å ha vært en vellykket strategi som andre politidistrikter kan lære av. I de mindre politidistriktene kan det imidlertid være uhensiktsmessig å binde opp ressurser ved å opprette egne dedikerte grupper som skal bekjempe vinningskriminalitet. Det er imidlertid grunn til å tro at disse politidistriktene ved å samarbeide på tvers med andre mindre politidistrikter i bekjempelsen av denne typen kriminalitet, i større grad vil kunne få gevinster i form av høyere oppklaringsprosent.

Generelt viser undersøkelsen at viktige suksesskriterier i bekjempelsen av vinningskriminalitet innebærer en systematisk tilnærming til problemet. I spørreundersøkelsen peker politidistriktene selv på viktige faktorer som tydelig oppfølging fra ledelsen, gode etterretningsopplysninger, god analysekompetanse og god kvalitet i åstedundersøkelsene som særskilt viktige faktorer. I tillegg er det også viktig med god etterforskningskompetanse og at etterforskningen er innrettet mot et mindretall kriminelle som står for en stor del av vinningsforbrytelsene, og ikke etter sak.

Publikums tillit til politiets arbeid på vinningsområdet bør styrkes

Publikums tillit til politiet og trygghetsfølelse generelt er i Norge på et stabilt høyt nivå, men inntrykket av politiets arbeid og graden av tillit varierer etter om en person har vært i kontakt med politiet, utsatt for en kriminell hendelse eller ikke, og etter type kriminalitet.

Personer som har vært i kontakt med politiet som brukere eller som har vært utsatt for en kriminell hendelse har lavere tillit til politiet enn

befolkningen generelt. Politidirektoratet trekker fram dette som en utfordring i sin årsrapport for 2010.

Den relativt sett lavere tilliten blant brukere av politiets tjenester, er trolig knyttet til at politiets arbeid med vinningsforbrytelser som tyveri og innbrudd er et av de forholdene som oppnår svakest resultater når det gjelder omdømme i politiets nasjonale innbyggerundersøkelser. Høy tillit til politiet er viktig jf. Prop. 1 S (2009–2010) for Justis- og politidepartementet, og den noe lavere tilliten folk har til politiets arbeid med vinningskriminalitet er uheldig, og den må styrkes.

Det vurderes for øvrig som positivt at politidistriktene har igangsatt tiltak og oppfølging av innbyggerundersøkelsenes resultater og at man kan se bedringer i resultatene i noen politidistrikter. Tiltak som er igangsatt er eksempelvis informasjonskampanjer mot publikum og butikkeiere.

Styringssignalene på vinningsområdet

Til tross for klare styringssignaler fra Justis- og politidepartementet om å øke oppklaringsprosenten blant annet på vinningsområdet, er denne fortsatt lav.

Justis og politidepartementet har med sitt styringsystem lagt et godt grunnlag for å kunne følge opp politiets arbeid med bekjempelsen av vinningskriminalitet. Departementet har gjennom Politidirektoratet en god dialog med politidistriktene og det er utarbeidet plan- og strategidokumenter fra Politidirektoratet som er nyttige for politiet arbeid. Det er likevel et potensial for Justis- og politidepartementet til å øke måloppnåelsen på vinningsområdet ved å følge mer aktivt opp de arbeidsformene og tiltakene som ser ut til å ha effekt for bekjempelsen av vinningskriminalitet. Oppfølgingen kan skje ved at Justis- og politidepartementet i det årlige tildelingsbrevet til Politidirektoratet stiller tydeligere krav til gjennomføring av relevante tiltak og til rapportering på gjennomføring og resultater av iverksatte tiltak. Innføring av målkrav til oppklaringsprosent på vinningsforbrytelser kan også vurderes. Hvis Justis- og politidepartementet mer aktivt følger opp en bredere implementering av de vellykkede løsningene for alle politidistriktene kan man ved lave kostnader og relativt enkle endringer forvente å oppnå relativt stor effekt på området.

Vedlegg: Referanseliste

Lover

- *Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 (politiloven).*

Regelverk og retningslinjer

- *Reglement for økonomistyring i staten fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 14. november 2006 (økonomireglementet).*
- *Bevilgningsreglementet vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.*

Innbygger-/publikumsundersøkelser

- *Publikums vurdering av polititjenesten (2005), Norconsult, Sandvika.*
- *Publikumsundersøkelse 2006 (2006), Agenda utvikling og utredning AS, Sandvika.*
- *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2008 (2009), TNS Gallup, Oslo.*
- *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2009 (2009), TNS Gallup, Oslo.*
- *Politiets nasjonale innbyggerundersøkelse 2010 (2010), TNS Gallup, Oslo.*
- *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunen og i Norge (2010), Direktoratet for forvaltning og IKT, Oslo.*

Strategier, planer, evalueringer

- *Sluttevaluering av Politireformen 2000 (2006): Agenda utvikling og utredning AS, Sandvika.*
- *Justis- og politidepartementet (2009): Gode krefter, kriminalitetsforebyggende handlingsplan 35 tiltak for økt trygghet.*
- *Departementene (2009): Regjeringens strategi for forebygging, fellesskap – trygghet – utjevning.*
- *Politidirektoratet (2007/01): Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge 2007–2009.*
- *POD-publikasjon 2007/01.*
- *Politidirektoratet (2007/05): Nasjonal strategi for etterretning og analyse. POD-publikasjon 2007/05.*
- *Politidirektoratet (2009/10): Politiets Strategi 2010–2015. POD-publikasjon 2009/10.*
- *Politidirektoratet (2010/05): Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge 2010–2012. POD-publikasjon 2010/05.*
- *Politidirektoratet (2010/03): Driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten – perioden 2002–2008. POD-publikasjon 2010/03.*

Rapporter

- *Politidirektoratet (2008): Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet* https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_561.pdf [Hentedato 31. mai 2011].
- *Senter for statlig økonomistyring (Rapport 9/2009): Eksempler på god mål- og resultatstyring i utvalgte forebyggende tiltak.* http://www.sfso.no/upload/forvaltning_og_analyse/Publikasjoner%20og%20rapporter/SS%C3%98_Rapport_092009.pdf [Hentedato 1. juni 2011].

Riksrevisjonsrapporter

- *Dokument nr. 3:3 (2006–2007) Riksrevisjonen undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester.*

Styringsdokumenter

- *Justis- og politidepartementet (2006–2010): Tildelingsbrev til Politidirektoratet.*
- *Politidirektoratet (2006–2010): Disponeringsskriv til politidistriktene.*
- *Riksadvokaten (2006–2010): Mål- og prioriteringsrundskriv til politidistriktene.*
- *Politidirektoratet (2006–2010): Årsrapport fra Justis- og politidepartementet.*
- *Årsrapporter fra politidistriktene til Politidirektoratet (2006–2010).*

Stortingsdokumenter

- St.prp. nr. 1 (2005–2006) *Justis- og politidepartementet.*
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) *Justis- og politidepartementet.*
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) *Justis- og politidepartementet.*
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) *Justis- og politidepartementet.*
- Prop. 1 S (2009–2010) *Justis- og politidepartementet.*
- Meld. St. 7 (2010–2011): *Kampen mot organisert kriminalitet.*

Innstillinger

- Budsjett-innst. s. nr. 4 (2007–2008) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008.*
- Innst. s. nr. 156 (2006–2007) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse om brukerretting av offentlige tjenester.*

Statistikk

- Politidirektoratet: *Kommenterte STRASAK-tall.* Alle rapporter i perioden 2000–2010.
- JUS-rapport 063: *Registrerte anmeldelser.* For samtlige politidistrikter for årene 2006–2010.
- JUS-rapport 066: *Registrerte anmeldelser.* For samtlige politidistrikter for årene 2006–2010.
- JUS-rapport 306: *Antall saker – oppklaringsprosent – snitt saksbehandlingstid.* For samtlige politidistrikter for årene 2006–2010
- JUS-rapport 316: *Antall saker – oppklaringsprosent – snitt saksbehandlingstid.* For samtlige politidistrikter for årene 2006–2010.
- Statistisk sentralbyrå (SSB): *Politi- og påtale – Statres.* http://www.ssb.no/politi_statres/ [Hentedato 7. april 2011].

Annet

- Geir Anders Rybakken Ørslie (2010): *Operasjon Grenseløs: Effektivt politisamarbeid.*
- <http://www.krad.no/component/content/article/1-nyhetsarkiv/281-operasjon-grenselos-en-historie-om-effektivt-samarbeid> [Hentedato 27. mai 2011].
- Statistisk sentralbyrå (SSB): *Om NOS – kriminalstatistikk* http://www.ssb.no/vis/emner/03/05/a_krim_tab/om.html [Hentedato 23. februar 2011].
- Storberget, Knut og Karl Eirik Schjøtt-Pedersen (2011): *Grenseløs suksess i Søndre Buskerud.* http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/taler_og_artikler/ministeren/justisminister_knut_storberget/2011/grenselos-suksess-i-sondre-buskerud.html?id=644571 [Hentedato 27. mai 2011].
- Thoresen, Lotte Rustad, Stian Lid og Reid J. Stene (2009): *Kriminalitet og rettsvesen 2009.* Oslo – Kongsvinger, Statistisk sentralbyrå. http://www.ssb.no/emner/03/05/sa_krim/sa110/sa110.pdf [Hentedato 7. februar 2011].




285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344

Trykk: 07 Gruppen AS 2011



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 529

