

Dokument nr. 3:10

(1999–2000)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse
i politi- og lensmannsetaten**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten.

Riksrevisjonen, 19. mai 2000.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Justisdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Justisdepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	4
Vedlegg: Rapport	5

Justisdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten

1 INNLEDNING

Politi- og lensmannsetatens ansvar, mål og oppgaver er regulert i lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995. I lovens § 1 framgår det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. For politiets straffesaksbehandling (herunder etterforskningen) gjelder straffesaksprosessloven og påtaleinstruksen.

Politi- og lensmannsetatens samlede budsjett for 1998 var ca. 5,0 mrd. kroner, hvorav driftsutgifter utgjorde 4,7 mrd. kroner. Politi- og lensmannsetatens andel av justissektorens samlede budsjett er over 50 prosent. I 1998 var det i alt 10 368 ansatte i etaten.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger. Undersøkelsen er avgrenset til å vurdere om politi- og lensmannsetaten når de målene som er satt for kriminalitetsbekjempelse, spesielt i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid. Det er også undersøkt om det foreligger et effektiviseringspotensiale i politidistriktene i forhold til å oppklare forbrytelser og forseelser, og om det er flaskehalser i saksbehandlingen av straffesakene.

Hovedmålene for politi- og lensmannsetaten er å redusere kriminaliteten, fremme trygghet og rettssikkerhet og ivareta politiets oppgaver og service overfor publikum. Kriminaliteten skal bekjempes gjennom forebyggende tiltak for å hindre lovbrudd og gjennom etterfølgende tiltak etter at den straffbare gjerningen er begått.

Det er i tildelingsbrevene fra Justisdepartementet til politidistriktene fastsatt som resultatmål at oppklaringsprosenten for forbrytelsessaker skal økes, og den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte saker skal reduseres.

Når det gjelder straffesaksbehandlingen, har riksadvokaten uttalt at den skal ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og gi en adekvat reaksjon.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Ved Riksrevisjonens brev av 27. januar

2000 ble den forelagt Justisdepartementet. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere lagt fram for Justisdepartementet og riksadvokaten. Ved utarbeidelsen av den endelige rapporten er kommentarene fra departementet og riksadvokaten tatt hensyn til. Justisdepartementet har i brev av 22. februar 2000 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende politi- og lensmannsetaten er gjennomført i perioden 1998–99. Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av sentrale og lokale målsettinger for kriminalitetsbekjempelse, en gjennomgang av systemet for mål- og resultatstyring og en statistisk analyse for å beregne teknisk effektivitet for landets politidistrikter. For å kunne vurdere saksflyten i etaten ble om lag 700 saker i syv utvalgte politidistrikter gjennomgått. I tillegg er det foretatt intervjuer med representanter for Justisdepartementet og åtte politidistrikter som ble valgt ut fra geografisk spredning og størrelsesmessig variasjon. Informasjon fra straffesaksregistreringssystemet, STRASAK, er benyttet for å kunne si noe om måloppnåelsen på landsbasis.

2.1 Måloppnåelse

Undersøkelsen viser at det er varierende og til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både sentrale og lokale resultatmål. Den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten synes dermed ikke i tilstrekkelig grad å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid generelt.

Både Justisdepartementet og riksadvokaten har uttalt at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er for høy. Den sentrale målsettingen om å redusere saksbehandlingstiden er ikke nådd. Saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser ligger fortsatt rundt 200 dager.

Riksadvokaten har i rundskriv gitt direktiver om

hvilke saker som skal prioriteres, og at disse sakene skal etterforskes særlig grundig og i et høyt tempo. Undersøkelsen viser at for prioriterte statistikkgrupper som for eksempel voldtekt og legemsbeskadigelse har saksbehandlingstiden økt på landsbasis.

I fire av de åtte distriktene som er nærmere undersøkt, har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser økt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelsessaker varierer fra 279 dager i Oslo politidistrikt til 124 dager i Halden politidistrikt. Forskjellene mellom distriktene kan i noen grad forklares med sammensetningen av kriminalitetsbildet, men forskjellene mellom distriktene synes også å indikere varierende effektivitet i arbeidet. I ett av de undersøkte politidistriktene er det gjennomført et prosjekt som viser at det er mulig å redusere saksbehandlingstiden vesentlig ved å etablere et tett samarbeid mellom påtalefunksjonen og etterforskerne fra sakens første fase. Undersøkelsen viser videre at manglende påtalekapasitet får konsekvenser for straffesaksbehandlingen og gir høyere saksbehandlingstid. Dette synes å være spesielt kritisk for små politidistrikter.

Undersøkelsen viser at i perioden 1996 til 1998 har det for enkelte politidistrikter vært en positiv utvikling i forhold til de sentrale resultatmålene for saksbehandlingstid. Dette gjelder blant annet Oslo politidistrikt, som har redusert saksbehandlingstiden med 20 prosent i perioden 1996 til 1998. Til tross for denne reduksjonen har distriktet fremdeles en saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser på 279 dager. Halden og Nordmøre politidistrikter har hatt den mest negative utviklingen når det gjelder saksbehandlingstid. Saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser har i perioden økt med 33 dager i Halden politidistrikt og 62 dager i Nordmøre politidistrikt. Begge distriktene hadde imidlertid kort gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 1996.

Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for forbrytelser har økt fra 32 prosent i 1996 til 36 prosent i 1998 på landsbasis. Undersøkelsen viser imidlertid at det er stor variasjon både i nivå og utvikling mellom distriktene og mellom kriminalitetstyper. Riksadvokaten har uttalt at det er vesentlig større forskjeller i oppklaringsprosent mellom distriktene enn det som kan begrunnes med at kriminalitetsbildet, befolkningssammensetningen og ressursituasjonen er forskjellig.

Riksadvokaten har framhevet at det skal arbeides målrettet for å heve oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet, og Stortinget har også gitt sin tilslutning til dette, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997–98). Undersøkelsen viser at oppklaringsprosenten for sakstyper som grovt tyveri villa/leilighet har økt. Oppklaringsprosenten for kriminalitetstyper som vold og vinning har imidlertid gått ned i perioden. Undersøkelsen viser dessuten at oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet er gjennomgående lav,

og for halvparten av de undersøkte distriktene har oppklaringsprosenten gått ned fra 1996 til 1998. Tre av de undersøkte distriktene har en oppklaringsprosent på under 17 for vinningskriminalitet.

Antall ikke-rettskraftige saker eldre enn 12 måneder har økt med over 12 prosent på landsbasis, og ofte tar det lang tid å påtaleavgjøre og gjøre sakene rettskraftige. Ved utgangen av 1998 var det 221 406 saker (forseelser og forbrytelser) som ikke var rettskraftige. Over halvparten av de utvalgte politidistriktene har hatt en økning i ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder, men tre av de åtte politidistriktene hadde en reduksjon i antall ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder med mellom 40 og 70 prosent.

I flere distrikter er måloppnåelsen til dels lav i forhold til lokale resultatmål både for saksbehandlingstid og forebyggende arbeid. Årsakene til manglende måloppnåelse er forklart med blant annet sykdom, store kompliserte saker, uforutsette hendelser og liten realisme i planleggingen. Flere av distriktene var imidlertid nær ved å nå flere av sine resultatmål. Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at det er mange forhold utenfor politiets ansvarsområde som påvirker kriminalitetsutviklingen, og som derigjennom får innvirkning på politiets måloppnåelse.

2.2 Saksbehandlingen

Undersøkelsen av konkrete kriminalitetssaker viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for de oppklarte sakene er på 140 dager. Halvparten av denne tiden går til påtalefasen. Dette indikerer at påtalejuristene kan være en flaskehals i straffesaksbehandlingen. Saksgjennomgangen indikerer dessuten at det er en del «liggetid» i saksbehandlingen. Undersøkelser foretatt på oppdrag fra Justisdepartementet bekrefter også dette. Flere saker blir liggende i perioder uten at det synes å skje noen spesiell etterforskning som for eksempel avhør eller analyser. Undersøkelsen viser at selv om distriktene i en stor andel av sakene er relativt raske til å gjennomføre første avhør, går det mer enn 30 dager etter anmeldelse før første avhør i 25 prosent av sakene. Med bakgrunn i riksadvokatens uttalelse om at etterforskningen bør starte umiddelbart, kan det her være et visst effektiviseringspotensiale.

Politidistriktene synes å være relativt raske til å sende inn analyseforespørsler for de utvalgte sakene til andre institusjoner som f.eks. KRIPOS og Statens rettsstoksikologiske institutt, og det tar i gjennomsnitt to måneder å få svar på disse analysene. Det må her tas hensyn til at sakene i denne undersøkelsen ikke regnes som prioriterte. Analyseforespørsler bidrar naturlig nok til å forlenge saksbehandlingstiden, men med bakgrunn i undersøkelsen synes ikke analysefasen å være en spesiell flaskehals.

En stor andel av de undersøkte sakene blir ikke

oppklart. Over halvparten av sakene vedrørende le-
gemsfornærmelser med skadefølge blir ikke opp-
klart, selv om dette ofte er saker med kjent gjer-
ningsmann og vitner til stede. Undersøkelsen viser
dessuten at over 70 prosent av sakene som gjelder
grovt tyveri i villa, ikke blir oppklart. Undersøkelsen
viser også at det gjennomføres forholdsvis få avhør i
forbindelse med grovt tyveri, og at det sjelden sen-
des forespørsel om analyser av særskilte funn til
KRIPOS eller lignende.

2.3 Effektivisering

Undersøkelsen viser at de åtte utvalgte politidistriktene selv mener det foreligger et potensiale for effektivisering av det operative politiarbeidet, selv om synet på hvordan dette potensialet kan realiseres, varierer mellom distriktene. I intervjuer har politidistriktene blant annet gitt uttrykk for at det er et potensiale for effektivisering i etterforsknings- og påtalerutinene både i forhold til saksbehandlingstid og oppklaring av saker. Intervjumaterialet tyder også på at etterforskningsmetodikken kan forbedres. Politidistriktene framhever blant annet at en bedre organisering, både av etaten som helhet og lokalt ved driftsenhetene, og å utvikle lokale instruksjer til støtte for saksbehandlingen, vil kunne gi effektiviseringsgevinster. Enkelte politidistrikter mente også at det ble brukt uforholdsmessig mye politiresurser på arrestforvaring og fangetransport.

Beregningene av teknisk effektivitet som er gjennomført av Riksrevisjonen, viser at det foreligger et potensiale for å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser på rundt 30 prosent, gitt de eksisterende ressursmessige rammene i politidistriktene. Det beregnede effektiviseringspotensialet viser ikke det reelle effektiviseringspotensialet, siden beregningene ikke tar hensyn til at det kan foreligge særlige forhold ved enkelte politidistrikter som kan forklare deler av den ineffektiviteten som er avdekket. Nødvendige data for å foreta slike korreksjoner har imidlertid ikke vært tilgjengelige. Det er likevel rimelig grunn til å anta at en del av forskjellene som analysen avdekker, skyldes at ikke alle distriktene utnytter ressursene tilstrekkelig effektivt i etterforskningsarbeidet. Beregningsmetoden tar ikke høyde for at også de mest effektive politidistriktene kunne ha utnyttet ressursene endra bedre i etterforskningsarbeidet, slik at det ikke er noen streng norm for effektivitets- og produktivitetsvurdering som her legges til grunn.

Beregningene av produktivitetsutviklingen i politidistriktene viser for øvrig relativt små og varierende endringer fra år til år i perioden 1996 til 1998. Det kan synes som om vesentlige produktivitetsforbedringer i politidistriktene bare kan skje gjennom forbedringer i etterforskningsmetodikk og organisering.

2.4 Departementets etatsstyring

Undersøkelsen viser at resultatinformasjonen fra de lokale resultatmålene i begrenset grad blir benyttet på sentralt hold i den helhetlige etatsstyringen. Distriktene oppfatter at Justisdepartementets tilbakemelding på årsrapportene ikke i tilstrekkelig grad går i dybden på distriktenes resultater og måloppnåelse.

Justisdepartementet har uttalt at politimesterens frihet når det gjelder ressursmessig prioritering, er liten. For å få til en vellykket mål- og resultatstyring i distriktene forutsetter dette en viss grad av frihet til å disponere egne ressurser. Departementet har uttalt at utfordringen for politidistriktene ligger i å iverksette tiltak for å få ned de faste kostnadene slik at de får større frihet i utførelsen av oppgavene. Dette gjelder blant annet ved å styre arbeidet gjennom tjenestelister slik at politiet er mest aktive på de stedene og til de tidene som er mest aktuelle.

Det er kun Oslo politidistrikt av de undersøkte politidistriktene som rutinemessig registrerer hvordan den enkelte tjenestemann bruker arbeidstiden. Ingen andre distrikter har etablert systemer som kan belyse om ressursene går til de prioriterte områdene. Det er viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om hva ressursene brukes til, for å kunne styre dem bedre mot de områdene som gir best effekt og utnyttelse av de samlede ressursene.

3 JUSTISDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Justisdepartementet har i brev av 22. februar 2000 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at politi- og lensmannsetaten har et ikke ubetydelig forbedringspotensiale når det gjelder straffesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig saksbehandlingstid og kvalitet. Analyser og sammenstillinger viser at ressursutnyttelsen i ytre etat kan forbedres og målstyres på en mer effektiv måte i fremtiden. Det opplyses videre at det er iverksatt et betydelig arbeid for å effektivisere straffesakskjeden.

Departementet peker ellers på at undersøkelsen i realiteten bare omhandler politi- og lensmannsetatens forvaltning av straffesaksporteføljen, som bare er en del av etatens gjøremål. Store deler av etatens samlede ressurser går med til publikumsservice, forvaltningssaker, internadministrasjon og lensmannsetatens arbeid med sivile gjøremål, herunder tvangsfullbyrdelse.

Avslutningsvis nevner departementet at målforutsetninger knyttet til straffesaksbehandling kan være vanskelige å fastsette. Justisdepartementet mener det særlig må fokuseres på den enkelte virksomhets kontinuerlige forbedringsarbeid.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Det synes å være bred enighet om at det er et betydelig effektiviseringspotensiale i politi- og lensmannsetaten. Dette støttes av de beregningene av teknisk effektivitet som er utført av Riksrevisjonen, der det er anslått at det kan være mulig å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser med rundt 30 prosent, gitt dagens ressursmessige rammer for politiet. Selv om beregningene ikke viser det reelle effektiviseringsnivået, synes forbedringsmulighetene betydelige. Samtidig viser beregningene at endringene i produktiviteten i perioden 1996–98 er ubetydelige, til tross for at det i de senere årene har vært en sterk budsjetttøkning i etaten. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer dette at vesentlige forbedringer i politi- og lensmannsetaten bare kan skje gjennom forbedrede saksbehandlingsrutiner, arbeidsmetodikk (blant annet i etterforskningsarbeidet), ledelse, organisering og kompetanse. Riksrevisjonen reiser samtidig spørsmål om de samlede ressursene i etaten i tilstrekkelig grad blir disponert til de høyest prioriterte kriminalitetsområdene.

Undersøkelsen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fortsatt er lang, rundt 200 dager for oppklarte forbrytelser. Av hensyn til framdriften i straffesaksjeden og de impliserte er det viktig at saker så raskt som mulig blir påtaleavgjort. Siden halvparten av saksbehandlingstiden går til påtalefasen, kan det være grunnlag for å vurdere fordelingen av jurister og etterforskere i det enkelte distrikt og mellom distriktene. Det kan også være grunn til å vurdere om det i alle distrikter er etablert et tilstrekkelig godt samarbeid mellom etterforsker og påtalefunksjon fra sakens første fase.

Riksrevisjonen vil videre peke på at det i en av fire saker gikk mer enn 30 dager før avhørsfasen startet. For å redusere saksbehandlingstiden og øke muligheten for oppklaring er det viktig at avhørsfasen starter umiddelbart. Over 70 prosent av de undersøkte sakene som gjaldt anmeldelser av grovt tyveri i villa, ble ikke oppklart. Etter Riksrevisjonens oppfatning er tallet høyt med tanke på at dette er kriminalitet som rammer «folk flest», og riksadvokaten har uttalt at det må arbeides målrettet for å øke oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet.

Riksrevisjonen vil for øvrig reise spørsmål om man i departementets dialog med distriktene i større grad bør vektlegge politidistriktenes arbeidsmetoder inklusive samarbeid i saksbehandlingen. Samtidig bør kvaliteten på de kriminalitetsanalysene som skal ligge til grunn for de lokale prioriteringene, vurderes

nærmere. Utvikling av lokale instruksjoner til støtte for saksbehandlingen, bedre kriminalitetsanalyser og bedre organisering av etaten både sentralt og lokalt bør kunne gi vesentlige effektiviseringsgevinster.

Riksrevisjonen er enig med departementet i at det er viktig å fokusere på den enkelte virksomhets kontinuerlige forbedringsarbeid. Det kan i den forbindelse synes å være nødvendig med mer konkret oppfølging av situasjonen ved det enkelte politidistrikt. Etter Riksrevisjonens mening kan det bli et misforhold mellom ressursbruken og nytteverdien av mål- og resultatstyringssystemet dersom resultatinformasjonen fra de lokale resultatmålene ikke i større grad utnyttes i departementets etatsstyring. Noe av denne resultatinformasjonen kunne kanskje også være relevant å rapportere til Stortinget.

5 JUSTISDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt departementet, og statsråden har i brev av 12. april 2000 svart:

«Justisdepartementet har ingen øvrige kommentarer til dokument til Stortinget om ovennevnte sak, jf. deres brev av 29. mars 2000.

Jeg har merket meg de viktige forhold som er omtalt i rapporten og vil arbeide videre med dette.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

På bakgrunn av departementets svar legger Riksrevisjonen til grunn at Justisdepartementet er enig i de forholdene som tas opp i saken.

Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av å gi høy prioritet til arbeidet med effektiviseringen av politi- og lensmannsetaten. Etaten synes å ha god kjennskap til på hvilke områder det foreligger svakheter og muligheter for forbedringer. Etter Riksrevisjonens vurdering bør det utarbeides en forpliktende oppfølgingsplan med tiltak for å utnytte dagens ressurser på en bedre måte og redusere saksbehandlingstiden i straffesaker. Dette gjelder både i forhold til straffesaksbehandlingen, kompetanse, organisering, ledelse og styring av etaten. Det er viktig at innsatsen til politi- og lensmannsetaten i større grad blir satt inn på de høyest prioriterte områdene, og at ressursene rettes inn mot etatens primæroppgave, kriminalitetsbekjempelse.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. mai 2000

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten

Innhold

	Side
Sammendrag	7
1 Innledning	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Formål og problemstillinger	8
1.3 Avgrensning	8
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
2 Revisjonskriterier	11
2.1 Rollefordelingen mellom Justisdepartementet og riksadvokaten	11
2.2 Mål- og resultatstyring	11
2.2.1 Styringsdialog	11
2.2.2 Resultatkrav	12
2.2.3 Rapportering	12
2.2.4 Ressursregistrering	12
2.3 Målsettinger for politi- og lensmannsetaten	13
2.3.1 Mål for kriminalitetsbekjempelse	13
2.3.2 Prioriteringer av kriminalitetstyper	14
2.4 Effektivisering	14
2.4.1 Kostnadseffektivisering	14
2.4.2 «Beste observerte praksis»	14
2.4.3 Støttefunksjoner	14
3 Fakta	16
3.1 Mål- og resultatstyring	16
3.1.1 Styringsdialogen	16
3.1.2 Resultatkrav	18
3.1.3 Ressursregistrering	18
3.2 Måloppnåelse – sentrale resultatmål	19
3.2.1 Måloppnåelse – sentrale resultatmål for hele landet	19
3.2.2 Måloppnåelse for sentrale resultatmål i de åtte utvalgte distriktene	22
3.3 Mål og resultat i åtte utvalgte politidistrikt – lokale resultatmål	24
3.4 Saksbehandlingsanalyse i syv utvalgte politidistrikter	25
3.4.1 Saksbehandlingstid	26
3.4.2 Variasjon mellom de utvalgte distriktene	26
3.4.3 Oppklarte og ikke oppklarte saker	26
3.4.4 Etterforsknings- og påtalefasen	28
3.4.5 Avhør	29
3.4.6 Analyser	30
3.5 Effektivisering	30
3.5.1 Distriktenes syn på effektiviseringspotensialet	30
3.5.2 Beregninger av effektivitet i politidistriktene ved bruk av DEA-metoden	31
3.5.3 Beregninger av produktivitet i politidistriktene	33
4 Vurderinger	34
4.1 Måloppnåelse	34
4.2 Saksbehandlingen	35
4.3 Effektivisering	35
4.4 Departementets etatsstyring	36
Vedlegg	38

Sammendrag

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og å undersøke i hvilken grad det foreligger et potensiale for effektivisering i etaten. Det fastslås i overordnede styringsdokumenter at hovedmålene for politi- og lensmannsetaten er å redusere kriminaliteten, fremme trygghet og rettssikkerhet og ivareta politiets oppgaver og service overfor publikum.

Undersøkelsen omfatter en gjennomgang av sentrale og lokale målsettinger for kriminalitetsbekjempelse, en gjennomgang av systemet for mål- og resultatstyring, en statistisk analyse for å beregne teknisk effektivitet i politidistriktene og en gjennomgang av om lag 700 saker i syv utvalgte politidistrikter.

Undersøkelsen viser at den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten ikke i tilstrekkelig grad synes å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid generelt. Det er varierende og til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både sentrale og lokale resultatomål. Den sentrale målsettingen om å redusere saksbehandlingstiden er ikke nådd på landsbasis. I 30 av 54 politidistrikter har saksbehandlingstiden økt fra 1997 til 1998. Undersøkelsen viser også at saksbehandlingstiden har økt for prioriterte statistikkgrupper som for eksempel voldtekt og legemsbeskadigelse. Målsettingen om å øke den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten er nådd på landsbasis, men undersøkelsen viser at det er variasjon i utviklingen mellom politidistriktene og mellom kriminalitetstypene. Riksadvokaten har framhevet at det skal arbeides målrettet for å heve oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet. Oppklaringsprosenten for kriminalitetstyper som vold og vinning har imidlertid gått ned i perioden. Undersøkelsen viser også at antall ikke-rettskraftige saker eldre enn 12 måneder (restan-

ser) har økt med over 12 prosent. Når det gjelder de lokale resultatomålene, er det varierende og til dels svak måloppnåelse for saksbehandlingstid og det forebyggende arbeid.

Riksrevisjonens gjennomgang av et utvalg straffesaker viser at påtalefasen kan oppfattes som en flaskehals i straffesaksbehandlingen. Påtalefasen utgjør halvparten av gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de oppklarte sakene. Saksgjennomgangen indikerer videre at det er en del «liggetid» i saksbehandlingen. Flere saker blir liggende i perioder uten at det synes å skje noen spesiell etterforskning som for eksempel avhør eller analyser.

Samtlige av de undersøkte politidistriktene har uttalt at politi- og lensmannsetaten kan effektiviseres. Beregninger av teknisk effektivitet viser et effektiviseringspotensiale på rundt 30 prosent i forhold til å øke oppklaringsprosenten for forbrytelser og forseelser, gitt de ressursmessige rammene distriktene arbeider under. Beregningene av produktivitetsutviklingen i politidistriktene viser relativt små og varierende endringer fra år til år i perioden 1996 til 1998. I samme periode har det vært en budsjettmessig økning i politi- og lensmannsetaten. Det kan synes som om vesentlige produktivitetsforbedringer i politidistriktene bare kan skje gjennom forbedringer i etterforskningsmetodikk og organisering.

Politi- og lensmannsetatens mål- og resultatstyringssystem er etablert i tråd med retningslinjene som er nedfelt i økonomireglementet. Undersøkelsen viser imidlertid at resultatinformasjonen fra de lokale resultatomålene i begrenset grad blir benyttet på sentralt hold i den helhetlige etatstyringen.

Politi- og lensmannsetaten synes heller ikke å ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan etatens ressurser brukes, til å kunne styre ressursene bedre mot de områdene som gir best effekt og størst utnyttelse av de samlede ressursene.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Politi- og lensmannsetatens ansvar, mål og oppgaver er regulert i lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995. I lovens § 1 fremgår det at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. For politiets straffesaksbehandling (herunder etterforskningen) gjelder straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Det fastslås i overordnede styringsdokumenter at hovedmålene for politi- og lensmannsetaten er å redusere kriminaliteten, fremme trygghet og rettsikkerhet og ivareta politiets oppgave og service til publikum.¹ Kriminaliteten skal bekjempes gjennom forebyggende tiltak for å hindre lovbrudd og etterfølgende tiltak etter at den straffbare gjerningen er begått.

Politi- og lensmannsetatens samlede budsjett for 1998 var ca. 5,0 mrd. kroner, hvorav driftsutgifter utgjorde 4,7 mrd. kroner. Politi- og lensmannsetatens andel av justissektorens samlede budsjett er over 50 prosent. I 1998 var det i alt 10 368 ansatte i etaten.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med undersøkelsen er å vurdere politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i forhold til Stortingets forutsetninger og vedtak, og å undersøke om det foreligger et potensiale for effektivisering i etaten.

Følgende problemstillinger blir belyst:

- Oppnår politi- og lensmannsetaten de målene som er satt for kriminalitetsbekjempelse?
 - på landsbasis
 - i åtte utvalgte politidistrikter
- Følger politi- og lensmannsetaten opp intensjonene med systemet for mål- og resultatstyring, og er det utviklet tilstrekkelige støttesystemer?
- I hvilken grad foreligger det et effektiviseringspotensiale i politidistriktene i forhold til å oppklare flere forbrytelser og forseelser, og i hvilken grad har det skjedd produktivitetsendringer i perioden 1996 til 1998?
- Hvordan er politi- og lensmannsetatens straffesaksbehandling i forhold til saksbehandlingstid, herunder eventuelle flaskehalsar i saksbehandlingen?

1.3 AVGRENSNING

Riksrevisjonens undersøkelse er avgrenset til kriminalitetsbekjempelse, som er politi- og lensmannsetatens primær oppgave. Kriminalitetsbekjempelse omfatter de to første delmålene i etatens målstruktur, dvs. forebygge lovbrudd og oppklare lovbrudd, iredteføring og fullbyrdelse.

1.4 METODISK TILNÆRMING OG GJENNOMFØRING

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende politi- og lensmannsetaten er gjennomført i perioden 1998–99. Problemstillingene er belyst ved dokumentanalyse, intervjuer, tilgjengelig statistikk og en egen saks gjennomgang. I tillegg er det gjennomført en analyse ved hjelp av DEA-metoden, som er en metode for å måle effektivitet i forhold til beste observerte praksis.

Revisjonskriteriene er forelagt Justisdepartementet og riksadvokaten for kommentarer.

For å utlede sentrale og lokale målsettinger er det foretatt en gjennomgang av styringsdokumenter som stortingsdokumenter, tildelingsbrev, virksomhetsplaner og årsrapporter. Disse dokumentene ble også brukt som forberedelse til intervjuene. Det er foretatt intervju i følgende åtte distrikter:

- Halden politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Asker og Bærum politidistrikt
- Kongsberg politidistrikt
- Kristiansand politidistrikt
- Sunnmøre politidistrikt
- Nordmøre politidistrikt
- Vadsø politidistrikt

Utvalget av politidistrikter er basert på geografisk og størrelsesmessig spredning. Intervjuene ble gjennomført for å avdekke årsaker til eventuelle svakheter og avvik i forhold til måloppnåelsen, og for å innhente informasjon om hvordan mål- og resultatstyringen fungerer i praksis. Det ble utarbeidet skriftlige oppsummeringer som vedkommende politidistrikt fikk oversendt for eventuelle rettelser og/eller bekreftelse av opplysningene. Riksrevisjonen har tatt hensyn til disse rettelser. Det er også gjennomført to intervju med Justisdepartementet. Referat fra disse intervjuene er i etterhånd bekreftet av departementet.

For å si noe om måloppnåelsen på landsbasis er straffesaksregistreringssystemet (STRASAK) benyt-

¹ For eksempel St.prp. nr. 1 (1997–98), side 59

tet. STRASAK er en straffesaksjournal, hvorfra det genereres statistikk. STRASAK brukes på denne måten som et rapporterings- og styringsverktøy. Justisdepartementet er systemeier og Politiets datatjeneste er driftsansvarlig. Systemet inneholder ifølge departementet fortsatt svakheter, men STRASAK-rådet jobber stadig med forbedringer. Departementet understreker at tilpasningsvansker mellom saksbehandlingssystemet BL og STRASAK, og mellom felles tabellverk og STRASAK, har påvirket STRASAK-statistikker. STRASAK sier ikke noe om politiets totale aktivitet. I STRASAK føres kun straffesaker, og registeret inneholder ikke opplysninger om ordenstjeneste som er en del av politiets arbeid og en viktig del av kriminalbekjempelsen.

For å undersøke saksbehandlingstiden og saksflyten i politi- og lensmannsetaten har Riksrevisjonen foretatt gjennomgang av et utvalg saker i politidistriktene Halden, Asker og Bærum, Kongsberg, Kristiansand, Sunnmøre, Nordmøre og Vadsø. Utgangspunktet for utvelgelsen av saker har vært at sakene skal være sammenlignbare. Med utgangspunkt i straffesaksstatistikken er følgende statistikkgrupper valgt:

- Statistikkgruppe 1701 – legemsfornærmelse
- Statistikkgruppe 1716 – legemsfornærmelse med skadefølge
- Statistikkgruppe 2201 – grovt tyveri villa
- Statistikkgruppe 2216 – grovt tyveri verksted/be-drift

For hvert politidistrikt ble det foretatt et tilfeldig utvalg av 25 saker i hver statistikkgruppe, det vil si ca 100 saker² i det enkelte distrikt. Saksmappene og skjermbildeutskrift fra saken i STRASAK ble gjennomgått av Riksrevisjonen, og det ble foretatt registrering av dato for anmeldelse, koding av saken, sak sendt til etterforskning, avhør, saken sendt til analyse, analyse resultat returnert, saken sendt til påtaleansvarlig og påtaleavgjørelse. Antallet avhør og antallet analyser ble også registrert. Til sammen ble det registrert opplysninger i 657 saker. Med utgangspunkt i denne registreringen, er det foretatt beregninger, blant annet av tidsbruk i ulike faser og deler av saksbehandlingen. Det er også undersøkt om tidsbruken varierer mellom distriktene og statistikkgruppene.

Riksrevisjonen har anvendt DEA-metoden (Data Envelopment Analysis) for å beregne teknisk effektivitet i politidistriktene. Datamaterialet i analysen er samlet inn fra det variable lønnsregisteret i Statens lønns- og personalsystem (SLP) for årene 1996, 1997 og 1998, mens opplysninger om antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser i de enkelte politidistrikter er innhentet fra STRASAK for samme pe-

riode. DEA-metoden sammenlikner politidistriktene under forutsetning om at de produserer den samme type polititjenester, og at politifaglige, administrative og organisasjonsmessige beslutninger i det enkelte distrikt har innflytelse på denne tjenesteproduksjonen. Metoden identifiserer de politidistriktene som utgjør beste observerte praksis gitt forholdet mellom ressursinnsats og tjenesteproduksjon. Disse politidistriktene utgjør de teknisk effektive politidistriktene som de øvrige distriktene blir sammenliknet mot. En begrensning ved metoden er at også andre faktorer enn de som inngår i DEA-beregningene, kan forklare deler av den tekniske ineffektivitet som metoden avdekker.

Sammenlikningen av politidistriktene kan prinsipielt utføres i to retninger:

- 1 enten ved hvor mye politidistriktene kan øke produksjonen ved en proporsjonal økning av alle produktmengder, gitt mengden av ressurser til rådighet
- 2 eller ved å finne ut hvor mye ressursinnsatsen kan reduseres ved en proporsjonal reduksjon av alle ressurser, gitt de produktmengdene politidistriktene produserer

Riksadvokaten har uttalt at oppklaringsprosenten er en god indikasjon på om straffesaksbehandlingen holder høy kvalitet. Oppklaringsprosenten er også en av de målbare enkeltfaktorene i kriminalitetsbekjempelsen som politiet har mulighet til å påvirke gjennom en effektivisering av det politifaglige arbeidet.

Riksrevisjonen har derfor valgt å presisere sine beregninger av effektivitet i politidistriktene i følgende retning: i hvilken grad foreligger det et effektiviseringspotensiale i politidistriktene i forhold til å oppklare flere forbrytelser og forseelser, gitt nivået og sammensetningen av ressurser i form av lønn.

Riksrevisjonen har også foretatt beregninger av i hvilken grad det har skjedd produktivitetssendringer i politidistriktene i perioden 1996–1998. Produktivetsbegrepet kan brukes for å måle endring i effektivitet over tid. Slike produktivitetssendringer er målt med utgangspunkt i beregnede effektivitetstall for to perioder (Malmquist-indeks). Riksrevisjonen har beregnet produktivitetssendringene i politidistriktene for årene 1996–97, 1997–98 og 1996–98.

Oslo politidistrikt er utelatt fra analysene siden distriktet har omfattende nasjonale oppgaver utover det å oppklare lovbrudd, for eksempel ambassadevakt og forpliktelser ved statsbesøk. I tillegg bruker distriktet spesielt store ressurser i målrettet arbeid mot den organiserte kriminaliteten.

Trondheim politidistrikt er ikke med i beregningene for 1996 grunnet manglende lønnsdata.

Riksrevisjonen har hatt ansvaret for datainnsamling og tilrettelegging av materialet for analyse. Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning har medvirket til utformingen av analysemodellen

² Fordi sakene ikke alltid var ved politidistriktet når Riksrevisjonen foretok saksgjennomgangen, ble utvalget noe ulikt mellom distriktene.

som ligger til grunn for de effektivitets- og produktivitetsberegningene som presenteres. Frischsenteret har også bistått ved gjennomføringen av analysen.

Effektivitets- og produktivitetsberegningene er i

sin helhet gjennomført ved hjelp av programvarepakkene Frisch-DEA og Frisch-Malmquist som har vært utlånt til Riksrevisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

2 Revisjonskriterier

2.1 ROLLEFORDELINGEN MELLOM JUSTISDEPARTEMENTET OG RIKSADVOKATEN

Påtalemyndigheten består av den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatembetet) og politijuristene i politiet.³

Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen i påtalemyndigheten og politiet. I denne egenskap er riksadvokaten ikke underlagt Justisdepartementet og kan kun instrueres av Kongen i statsråd.⁴ I forhold til de øvrige sidene ved politiets straffesaksbehandling (ressurser, organisatoriske og administrative spørsmål) er politimestrene derimot underlagt Justisdepartementet.

Å fastsette mål for straffesaksbehandlingen og gi prioriteringsdirektiver er en sentral del av riksadvokatens fagledelse. Samtidig er det Stortinget som gjennom sin bevilgende myndighet – og departementet ved fordeling av bevilgningen – som trekker opp hovedlinjene for politiets virksomhet, også for straffesaksbehandlingen.

Det er en forutsetning at det knyttes ressurser til prioriteringer av straffesaker. Det er derfor nødvendig at departementet og riksadvokaten har et nært samarbeid ved utarbeidelse av prioriteringsdirektiv og fordeling av bevilgninger.

2.2 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Det prinsipielle krav om målformulering og rapportering om oppnådde resultater, ble fastlagt ved Stortingets behandling av St. prp. nr. 52 (1984–85), jf. Innst. S. nr. 135 (1984–85). Stortinget sluttet seg på nytt til prinsippet om mål- og resultatstyring ved behandling av St. meld. nr. 35 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93).

I bevilgningsreglementet §§ 2 og 13 er det nedfelt krav om at det skal formuleres *resultatkrav* og foretas *resultatrapportering*.⁵ Denne bestemmelsen er nærmere utdypet i Økonomireglementet for staten av 26. januar 1996 (R-0564 B) § 3.1, hvor det kreves at hvert departement innenfor egne ansvarsområder skal fastsette mål og resultatkrav. Målene og kravene skal nås innenfor rammen av vedtatte bevilgninger, uten uhjemlede overskridelser.⁶ Departementet

skal også rapportere om oppnådde resultater på en hensiktsmessig måte.

En intensjon med innføring av mål- og resultatstyring var å unngå å styre på detaljnivå. Den enkelte virksomhet skulle gis større selvstendighet i det løpende arbeidet. Resultatene for den enkelte virksomhet skulle komme mer i fokus, og det skulle legges mindre vekt på hvordan virksomhetene brukte sine ressurser og hvordan resultatene ble oppnådd. Virksomhetene skulle gis større frihet med henhold til ressursmessige prioriteringer, og hvordan oppgavene skulle løses.⁷

2.2.1 Styringsdialog

I henhold til funksjonelle krav til økonomireglementet skal det opprettes en styringsdialog mellom departementet og underliggende virksomheter.⁸ Hensikten med styringsdialogen er å sikre at departementet får formidlet styringssignaler til den underliggende virksomheten, og samtidig sikre at disse styringssignalene blir drøftet mellom departementet og virksomheten. Styringsdialogen skal sikre kommunikasjon om virksomhetens resultatoppnåelse som grunnlag for nye prioriteringer og satsinger for virksomheten.⁹

Styringsdialogen skal formaliseres i en møtekalender. Det bør avholdes minst to møter hvert år mellom departement og underliggende virksomhet. Det første møtet bør tilpasses i forhold til regjeringens første budsjettkonferanse i februar/mars og bør ha følgende tema:

- Gjennomgang av virksomhetenes rapportering for foregående år. Hva er oppnådd? Hvilke lærdommer skal trekkes av dette, også i et langtidsperspektiv (justering av ev. strategisk plan), ev. konsekvenser for departementets arbeid med neste års budsjett
- Gjennomgang av nye satsingsområder og eventuelle endringer i rapportering av resultatindikatorer for neste år¹⁰

Det andre møtet bør gjennomføres i august/sep-tember før fagproposisjonen er ferdig, og bør ha følgende tema:

³ Straffeprosessloven § 55

⁴ Straffeprosessloven § 56, 2. ledd

⁵ Bevilgningsreglementet §§ 2 og 13

⁶ Økonomireglementet, side 12

⁷ Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen, kgl. res. av 22. mai 1987.

⁸ Økonomireglementet, side 43

⁹ Statskonsult: Etatsstyring. Temahefte 1997.

¹⁰ Økonomireglementet, side 43

- Gjennomgang av virksomhetenes resultater/avviksrapportering for perioden januar – juni med utgangspunkt i eventuell halvårsrapportering. Hvordan ligger virksomheten an i forhold til tildelingsbrevet? Hvilke korrigerende tiltak må eventuelt iverksettes?
- Hovedlinjer i tildelingsbrevet for neste år¹¹

Det skal lages skriftlige referater fra møtene.¹²

De funksjonelle kravene sier at de årlige styringsdokumentene skal henge sammen på en helhetlig måte, slik at de kan utnyttes som underlag i styringsdialogen. Styringsdokumentene det vises til er

- fagproposisjonen
- tildelingsbrevet
- virksomhets/årsplan
- årsrapport

2.2.2 Resultatkrav

For å gjennomføre en formålstjenlig rapportering, skal departementet påse at hver underliggende virksomhet utarbeider metoder og resultatindikatorer/-kriterier som skal brukes som ledd i vurderingen av om virksomheten ved rapportperiodens utløp viser resultater i samsvar med det som er fastsatt.¹³ Hvordan de enkelte elementer skal vektlegges ved utformingen av tildelingsbrevets resultatkrav og i virksomhetenes resultatrapport, må fastlegges i drøftelser mellom departementet og virksomhet. Resultatindikatorer som utarbeides må være tilpasset de ulike virksomhetenes funksjon og egenart.¹⁴

Selv om departementet er overordnet myndighet, er det viktig at virksomhetene får anledning til å gi til kjenne sitt syn på utforming av målbeskrivelser og valg av resultatindikatorer/-kriterier. Dette bør komme til uttrykk i styringsdialogen. Det er videre viktig å klargjøre hvordan styring og oppfølging skal skje, og hvordan virksomheten skal dokumentere sine resultater og utvikle hensiktsmessige styrings- og rapporteringssystemer.¹⁵

I Justisdepartementets veiledningshefte om mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten framgår det at hovedmålet med innføring av mål- og resultatstyring som styringsform, er å bidra til en effektiv og lokal tilpasset ressursbruk hvor alle forhold seg til overordnede og lokale prioriteringer.¹⁶ Dette innebærer at det er viktig å utvikle resultatkrav

som er dekkende slik at de kan brukes til resultatinformasjon for bl a å kunne si noe om de overordnede målene.

Det framgår videre at rammevilkår som bemanning, infrastruktur og budsjett vil være avgjørende faktorer i forhold til ambisjonsnivået på resultatmålene.¹⁷ Dette innebærer at resultatkravene må endres hvis rammebetingelsene endres underveis som f eks at ressursene/bevilgningen er vesentlig endret i forhold til grunnlaget for utkast til virksomhetsplan.

2.2.3 Rapportering

Hver virksomhet skal for sine ansvarsområder utarbeide plan (årsplan/virksomhetsplan) for å oppnå de mål og gjennomføre de oppdrag som er fastsatt i tildelingsbrevet. Det skal med utgangspunkt i fastsatte mål og resultatkrav rapporteres om faktisk utvikling, der det særlig belyses hva aktiviteten har ført til. Resultatutviklingen i forhold til foregående år må belyses. Rapporteringen skal belyse de viktigste og mest ressurskrevende aktiviteter, og slik at det også kan gjøres en samlet vurdering av virksomhetens innsats.¹⁸ Rapport til Stortinget om resultater av aktiviteten skal gis i departementets budsjettproposisjon.¹⁹

Når det stilles krav til resultater og rapportering om oppnådde resultater, må en kunne forvente at denne informasjonen benyttes i oppfølging og videre styring. Resultatinformasjonen bør nyttiggjøres som grunnlag for prioriteringer, justeringer av mål og planer, samt endring og utvikling av virkemiddelbruk.²⁰

2.2.4 Ressursregistrering

I Innst. S. nr. 63 (1992–93), jf. St.meld. nr. 35 (1991–92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk uttaler arbeids- og administrasjonskomiteen at det er et generelt problem at forvaltningen har for lite kunnskap om resultatene av sitt arbeid og produktivitetsutviklingen. Bedre kunnskap om hvordan tiltak virker, og hvor produktiv oppgaveløsningen er, vil føre til en mer bevisst og målrettet bruk av virkemidlene.²¹

For at mål- og resultatstyring skal bidra til en effektiv og lokalt tilpasset ressursbruk, er det en forutsetning blant annet at virksomhetene og etaten samlet har innsikt i ressursbruken noe som også fokuseres av departementet.²²

¹¹ Økonomireglementet, side 44

¹² Finansdepartementet 1997: Disposisjon for hovedinstruks fra et departements egen økonomiforvaltning, herunder statsstyring, notat av 10. januar 1997.

¹³ Økonomireglementet, side 12

¹⁴ Økonomireglementet, sidene 26 og 43

¹⁵ Økonomireglementet, side 43

¹⁶ Veiledning i mål og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 6

¹⁷ Veiledning i mål og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 19

¹⁸ Økonomireglementet, side 15

¹⁹ Økonomireglementet, side 15

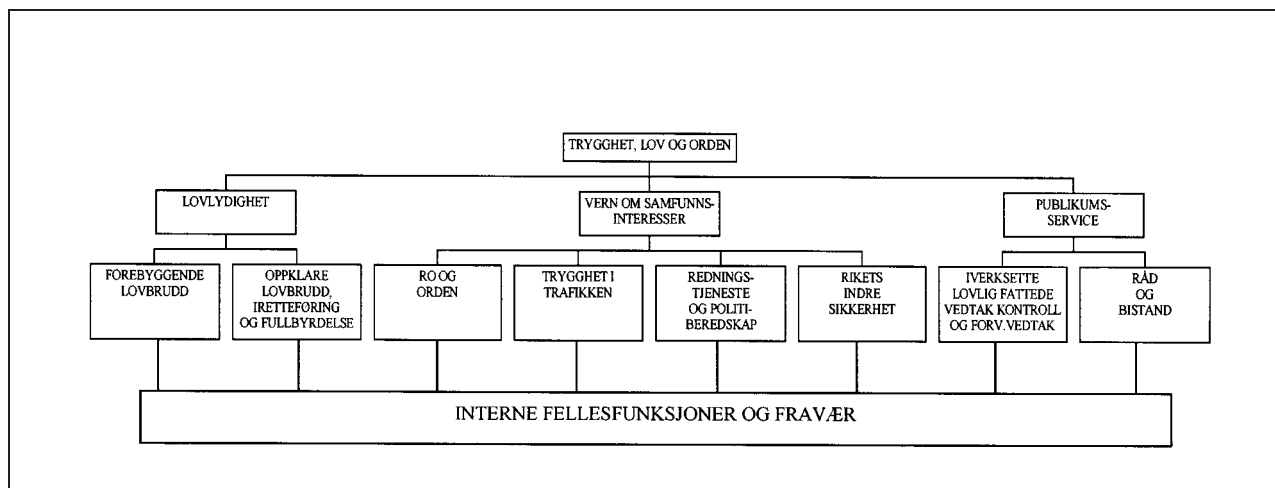
²⁰ Statskonsult 1997: Etatsstyring, side 50

²¹ Innst. S. nr. 63 (1992–93) Om statens forvaltning og personalpolitikk, side 15:

²² Veiledning i mål og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 35

2.3 MÅLSETTINGER FOR POLITI- OG LENSMANNSETATEN

Justisdepartementet har med utgangspunkt i overordnede styringsdokumenter utarbeidet følgende målstruktur for politi- og lensmannsetaten.



Figur 1 Målstruktur

2.3.1 Mål for kriminalitetsbekjempelse

Stortinget har uttalt at kriminaliteten skal bekjempes gjennom to hovedstrategier²³:

- forebyggende tiltak for å hindre lovbrudd
- etterfølgende tiltak etter at den straffbare gjerningen er gjort

Stortinget har sluttet seg til at målet med det *forebyggende arbeidet* er å redusere kriminaliteten og hindre nyrekruttering til en kriminell karriere. Forebygging skal skape trygghet i samfunnet og bidra til styrking av befolkningens velferd. Målet med det *etterfølgende arbeidet* (straffesaksbehandlingen) er å bidra til å redusere kriminaliteten gjennom den allmennpreventive og individualpreventive virkning av oppdagelse, oppklaring og straff. Den nære sammenhengen det er mellom de to gruppene tiltak blir fremhevet av Justisdepartementet.²⁴ Verken forebyggende eller etterfølgende tiltak er alene tilstrekkelig for å kunne bekjempe kriminaliteten. De etterfølgende tiltak har i høy grad en forebyggende virkning.

Av St. meld. nr. 23 (1991–92), jf. Innst. S. nr. 192, går det fram at det er et mål å ha hurtigere avvikling av straffesaker i alle tre strafferettsinstitusjoner, slik at flaskehalser ikke oppstår. Justiskomiteen har i denne sammenhengen uttalt at strafferettssystemet må være i stand til å foreta en forsvarlig saksbehandling, samtidig som saken bør føres fram til

dom og fullbyrdelse så snart som mulig etter lovbruddet.²⁵

Mål for det forebyggende arbeid (delmål 1)

Justisdepartementet har i tildelingsbrevet til politi- og lensmannsetaten fastsatt som sentralt resultatmål at den faktiske kriminaliteten skal reduseres, herunder skal²⁶

- voldskriminalitet reduseres
- antall lovbrudd begått av unge lovbyrtere reduseres
- antall førstegangskriminelle reduseres
- narkotikakriminalitet reduseres

Mål for det etterfølgende arbeid (delmål 2)

Etterfølgende tiltak omfatter etterforskning, oppklaring, påtale og fullbyrdelse av straff.²⁷ Justisdepartementet har i tildelingsbrevene fastsatt følgende sentrale resultatmål:²⁸

- oppklaringsprosenten for forbrytelsessaker skal økes
- gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de oppklarte saker skal reduseres
- utbytte fra straffbare handlinger skal søkes inn-dratt i et større antall saker

Riksadvokaten har gitt prioriteringer for iverksetting og gjennomføring av etterforskning og mål

²³ Innst. S. nr. 192 (1991–92), jf. St.meld. nr. 23 (1991–92). Dette er gjentatt av Stortinget flere ganger senere i forbindelse med behandling av St.prp. nr. 1 for Justisdepartementet, bl.a. Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997–98), side 21

²⁴ Se f.eks. Tildelingsbrev for politi- og lensmannsetaten 1997, side 10

²⁵ Innst. S. nr. 192 (1991–92), side 5

²⁶ Tildelingsbrevene for 1996 til 1998. Resultatmålet om at antall førstegangskriminelle skal reduseres kom med først i 1997.

²⁷ Innst. S. nr. 192 (1991–92), side 10

²⁸ Tildelingsbrevene for 1996 til 1998. Resultatmålet om inn-dragning kom med først i 1997.

for straffesaksbehandlingen.²⁹ Riksadvokaten har satt som mål for straffesaksbehandlingen at den skal ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og gi en adekvat reaksjon.³⁰

2.3.2 Prioriteringer av kriminalitetstyper

Riksadvokaten har ansvaret for straffesaksbehandlingen i politi- og lensmannsetaten. En viktig del av riksadvokatens fagledelse er å fastsette resultatmål for straffesaksbehandlingen og å gi prioriteringsdirektiver. Riksadvokaten har siden 1970 gitt ut generelle direktiver om prioritering mellom ulike straffesaker. I 1999 ble prioriteringene for første gang utgitt i et samlet rundskriv. Ifølge riksadvokaten skal følgende saker prioriteres:

- 1 Drap og andre alvorlige voldsforbrytelser, alvorlige sedelighetsforbrytelser, ildspåsettelse og andre alvorlige forbrytelser som direkte krenker noens personlige integritet, eller utsetter liv og helse for fare
- 2 Alvorlig narkotikakriminalitet
- 3 Alvorlig trafikkløvbrydd
- 4 Økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljø) og det ytre miljø (natur og kulturminner)

Prioriteringene angir hvilke saker som skal gå foran, når det ikke er nok ressurser til å behandle alle. De prioriterte sakene skal etterforskes særlig grundig og i et høyt tempo. Ifølge riksadvokatens mål- og prioriteringsdirektiv skal de sentrale og landsdekkende prioriteringene være få og stabile.

Riksadvokaten har uttalt at det må arbeides målrettet for å heve oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet. Spesielt gjelder dette grove tyverier fra bolig, som er en forbrytelse som i særlig grad rammer «folk flest».³¹ I St.prp. nr. 1 (1997–98) er det opplyst at vinningskriminalitet utgjør ca. 2/3 av alle anmeldte forbrytelser som begås i Norge, og at det er den kriminalitetsformen som rammer flest og således skaper utrygghet blant folk. For å opprettholde tilliten til rettsstaten mener departementet at politiet skal ta bekjempelsen av denne type kriminalitet alvorlig. En viktig strategi for bekjempelse av vinningskriminalitet er å øke oppdagelsesrisikoen, sørge for rask oppklaring og irettesføring av saker og å konsentrere etterforskningen om gjengangerne.³² Stortinget har uttalt tilfredshet med at bekjempelse av vinningskriminalitet også blir gjort til gjenstand for større oppmerksomhet.³³

2.4 EFFEKTIVISERING

2.4.1 Kostnadseffektivisering

De samlede ressurser i etaten skal anvendes på en kostnadseffektiv måte, og ressursene styres slik at politiet blir enda bedre i stand til å forebygge og bekjempe kriminalitet.³⁴ Justiskomiteen har uttalt at de er opptatt av maksimal ressursutnyttelse også innenfor politietaten, slik at politifaglige ressurser blir frigjort.³⁵

Justisdepartementet har uttalt at for å følge opp prioriteringene er det nødvendig å ha oversikt over ressursbruken generelt, og spesielt innenfor de prioriterte områdene. Departementet har lagt vekt på å få oversikt over ressursbruken og fordelingen av ressursene i politidistriktene gjennom timeverksregistrering.³⁶

2.4.2 «Beste observerte praksis»

Normen for sammenlikningen av effektivitet mellom politidistriktene ved hjelp av DEA-metoden, er «beste observerte praksis». Det vil si hva de politidistriktene som er de beste (de teknisk effektive), har vist at det faktisk er mulig å produsere (målt ved antall oppklarte påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser), gitt nivået og sammensetningen av ressurser i form av lønn.

DEA-metoden gir ikke svar på om de politidistriktene som er teknisk effektive også kunne ha vært mer effektive. Det ville krevd et teoretisk mål på hva som er mulig å produsere for en gitt ressursinnsats.

Også ved beregningene av produktivitet danner «beste observerte praksis» den grunnleggende normen for å avgjøre om det har funnet sted produktivtetsendringer i politidistriktene i perioden 1996–98.

2.4.3 Støttefunksjoner

Det er investert betydelig beløp i ny teknologi og nye IT-systemer i politi- og lensmannsetaten for blant annet å bidra til å effektivisere etaten. I omtalen av de lokale IT-løsningene (ny infrastruktur samt nytt saksbehandlingssystem for avvikling av straffesaker – BL-systemet) i St.prp. nr. 1 (1996–97) hevder Justisdepartementet at det ligger et stort potensiale for å effektivisere straffesaksbehandlingen. I tillegg til bedre saksoversikt og styringsmulighet vil IT-innføringen gi betydelige arbeidsbesparelser, som kan anvendes til politioperativ innsats på prioriterte områder.³⁷

²⁹ Ifølge riksadvokaten har innholdet i det første rundskrivet vært førende for straffesaksbehandlingen også i tidligere år.

³⁰ Riksadvokatens rundskriv av 14. januar 1999, side 3

³¹ Riksadvokatens rundskriv av 14. januar 1999, side 5

³² St.prp. nr. 1 (1997–98), side 64, jf. også St.prp. nr. 1 (1996–97), side 66

³³ Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997–98), side 21

³⁴ St.prp. nr. 1 (1997–98), side 58

³⁵ I Budsjett-innst. S. nr. 4 for (1995–96), side 19

³⁶ Tildelingsbrev for politi- og lensmannsetaten 1996, side 15

³⁷ St.prp. nr. 1 (1996–97), side 70. Dette er gjentatt i St.prp. nr. 1 (1997–98) og i tildelingsbrevene for politi- og lensmannsetaten i perioden 1996–98.

Beregninger foretatt av Politiets datatjeneste, viser at det må frigjøres ca. 350 årsverk for at statens avkastningskrav tilfredsstilles – dvs. en realavkastning på 7 prosent. Justisdepartementets krav om en rasjonaliseringseffekt på 4 prosent i forhold til antall ansatte er basert på nevnte realavkastning. I tillegg kommer de styringsmessige og strategiske gevinster.³⁸ Strategiske gevinster i denne sammenheng er

økt oppklaringsprosent, bedret service overfor publikum, økt kvalitet i saksbehandlingen, redusert saksbehandlingstid og et mer synlig politi for publikum. Styringsgevinster som er nevnt er å få en samlet oversikt på politidistriktsnivå, bedret saksoppfølging på ulike nivåer, muligheter for detaljert oppfølging, bedre utnyttelse av disponible ressurser og mulighet for omlegging av arbeidsrutiner og omorganisering.

³⁸ Ressursprosjektet – Delrapport fra prosjektgruppe I: IT-løsninger i Politi- og lensmannsetaten, side 6

3 Fakta

Politi- og lensmannsetaten er direkte underlagt Justisdepartementet, og etaten er delt i 54 politidistrik-

ter og ca. 360 driftsenheter. Etaten har hatt følgende utvikling i bevilgninger og stillinger de siste årene:

Tabell 1 Bevilgninger under kap. 440 Politi- og lensmannsetaten 1993–99

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Mrd. kr	3,7	3,9	4,1	4,4	4,9	5,0	5,3

Kilde: St.prp. nr. 1 i perioden 1993 til 1999

I perioden 1993 til 1999 har bevilgningene til politi- og lensmannsetaten økt med 1,6 mrd. kroner. Tabell 2 viser at antall stillinger har økt med 1632 eller ca. 18 prosent i perioden 1993–98.

Tabell 2 Antall stillinger i politi- og lensmannsetaten 1993 til 1998

År	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ansatte	8 736	9 146	9 692	10 063	10 078 ³⁹	10 368 ⁴⁰

Kilde: St.prp. nr. 1 i perioden 1993 til 1998

3.1 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring ble innført som styringsform i politi- og lensmannsetaten fra 1. januar 1996. Hovedmålet med innføringen var blant annet å bidra til en effektiv og lokalt tilpasset ressursbruk, hvor alle forholder seg til overordnede og lokale prioriteringer.⁴¹ Resultatstyringen skulle blant annet medføre at regelstyring i form av detaljerte direktiver fra Justisdepartementet skulle avta og vike til fordel for en overordnet styring gjennom fastsetting av mål og krav om resultater. Den nye styringsformen innebærer at politidistriktene selv skal utforme mål og vurdere hvilke tiltak som er mest effektive for å nå målene, innenfor de til enhver tid gitte rammer.⁴²

En av intensjonene med å innføre mål- og resultatstyring var at underliggende virksomheter skulle få større frihet mht. ressursmessige prioriteringer og oppgaveløsning. Justisdepartementet har overfor Riksrevisjonen antydnet at politimesterens frihet når det gjelder ressursmessige prioriteringer, er liten.⁴³ Andelen av budsjettet som ikke er bundet opp i faste utgifter, er liten, og andelen faste utgifter har økt de

siste årene.⁴⁴ Departementet mener likevel at utfordringen for politidistriktene ligger i å iverksette tiltak for å få ned de faste kostnadene slik at de får større grad av frihet i utførelsen av oppgavene. Politimesteren har et ikke ubetydelig spillerom når det gjelder å styre virksomheten gjennom tjenestelistene.⁴⁵ Departementet uttaler at tjenestelistene bør utarbeides slik at det er mest politi «ute» når det etter kriminalitetsanalysen er størst fare for aktivitet blant politiets «kunder». Departementet uttaler videre at tjenestelistene bør planlegges, utarbeides og koordineres slik at de ikke påfører politidistriktene unødige kostnader.⁴⁶

3.1.1 Styringsdialogen

Det er både en sentral og en lokal styringsdialog i politi- og lensmannsetaten. Det er også en tett dialog mellom departementet og riksadvokaten om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen. Dialogen

³⁹ St.prp. nr. 1 (1997–98), side 71, pr. 1/10–96

⁴⁰ St.prp. nr. 1 (1998–99), side 74 pr. 1/3–98

⁴¹ Veiledning i mål og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 6

⁴² Veiledning i mål- og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 1

⁴³ Referat fra Riksrevisjonens møte med Justisdepartementet 20. august 1999.

⁴⁴ Ekspedisjonssjef Vidar Refvik, Politisjefmøte 1/98, side 82 i referatet.

⁴⁵ Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen av 9. november 1999, side 3

⁴⁶ Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen av 9. november 1999

mellom departementet og riksadvokaten har i de siste årene blitt gradvis mer omfattende og formalisert. Riksadvokaten gir innspill til tekstdelen av departementets plan- og rammeskriv, tekstdelen i St.prp. nr. 1 og tekstdelen i tildelingsbrevene. Som ledd i denne prosessen holdes det drøftingsmøter mellom departementet og riksadvokaten.

Riksadvokaten har uttalt at det av og til kan være vanskelig å trekke grensen mellom departementets og riksadvokatens ansvarsområde, og at i flere relasjoner vil det også være overlappende kompetanse.⁴⁷

Den lokale styringsdialogen er et samarbeid på politidistriktets ledernivå, hvor resultater, ressursbruk og økonomi er hovedpunkter. Deltakerne i den lokale styringsdialogen er i første rekke politimesteren, stabsledere og driftsenhetsledere.⁴⁸ Det er også en dialog mellom statsadvokatene og politidistriktene. Undersøkelsen omfatter den sentrale styringsdialogen mellom departementet og distriktene.

Den sentrale styringsdialogen i politi- og lensmannsetaten har, ifølge departementet, følgende elementer: de sentrale styringsdokumentene (St.prp. nr. 1, St.meld. nr. 23 (1991–92), politisjefmøtene, plan- og rammeskriv fra departementet, plan- og budsjettforslag fra politidistriktene (VP del I), plan- og drøftingsmøtet, tildelingsbrevet, rapportering og tilbakemelding fra departementet.⁴⁹

Politisjefmøtene arrangeres av Justisdepartementet og avholdes to ganger i året. Faste poster på programmet er innlegg fra justisministeren, riksadvokaten og ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen, redegjørelse fra seksjonene i Politiavdelingen og varierende faglige innlegg.

Det holdes ett drøftingsmøte mellom departementet og det enkelte distrikt. Møtet holdes om høsten, etter at distriktet har utarbeidet forslag til virksomhetsplan, varer én dag og avholdes vekselvis i Oslo og i det enkelte politidistrikt. Drøftingsmøtet innledes med en redegjørelse hvor det informeres om pågående prosjekter og satsninger i regi av departementet, om nye råd og utvalg etc. Deretter gjennomgås organisering, kriminalitetsutvikling og resultatoppnåelsen i politidistriktet, ressursutnyttelse og ressursbruk, personaladministrasjon og innsendt budsjettforslag. Agendaen er lik for drøftingsmøte i alle distriktene, selv om vektleggingen mellom punktene kan variere. Dette kan skyldes ulikheter i distriktene (ulikt kriminalitetsbilde, ulik evne til å utnytte ressurser, spesielle oppgaver etc.), og at departementets etatsstyringsteam vektlegger noe ulikt fra år til år. I tillegg kan teamdeltakernes ulike bakgrunn og kompetanse føre til ulik vektlegging av agendaen.

⁴⁷ Brev fra riksadvokaten til Riksrevisjonen av 4. november 1999, side 2

⁴⁸ Veiledning i mål- og resultatstyring Hefte 2: Lokal styringsdialog i politi- og lensmannsetaten, side 5–6.

⁴⁹ Veiledning i mål og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 9

Drøftingsmøtet blir ledet av et etatsstyringsteam fra departementet. Etatsstyringsteamene har møte med hele ledelsen i Politiavdelingen både før og etter drøftingsmøtene. Det er fire slike team i departementet, som hvert har ansvar for 12–15 politidistrikter. Fordelingsprosessen etter drøftingsmøtene er et samspill mellom ledelsen og etatsstyringsteamene. Hvert team blir ledet av en politiinspektør fra etatsstyringsseksjonen. I tillegg er det en deltaker fra økonomiseksjonen og en fra personalseksjonen i hvert team. Disse har ikke bakgrunn fra politiet og har saksbehandlerstillinger i departementet. På vegne av departementet skal teamene gjennomgå distriktets forslag til virksomhetsplan og budsjett, herunder forslag til resultatmål. Teamene har fullmakt til å innhente informasjon fra distriktene i forkant av møtene. Utover dette har ikke teamene spesielle fullmakter. Bevilgninger tildeles i tildelingsbrevet, ikke i drøftingsmøtet. Ordningen med egne etatsstyringsteam medfører at all informasjon om et distrikt blir samlet på ett sted i departementet. Internt i departementet er det en målsetting om at teamet skal holde ukentlige møter for å holde seg oppdatert om det som skjer innenfor «sine» distrikter. Departementet ønsker at kommunikasjonen mellom distriktet og departementet skal gå via teamene, og at viktige spørsmål skal tas opp i drøftingsmøtet.

Det er opplyst fra flere politidistrikter at det har vært en del gjennomtrekk av personer i teamene. For eksempel har ett politidistrikt hatt tre ulike teamledere på tre år. Distriktet uttaler at dette gjør det vanskelig å etablere et tett forhold mellom distrikt og team. To andre politidistrikter har samme erfaring: Gjennomtrekk i teamet resulterer i ikke tilstrekkelig kjennskap til distriktet.

Departementet understreker at team-modellen enda ikke er ferdig utviklet. Det er opplyst at det ikke er utarbeidet instruks for hvordan teamene skal organisere og gjennomføre arbeidet.

Utenom styringsdialogen foretar departementet årlig inspeksjoner av utvalgte politidistrikter. Departementet har ikke kapasitet til å gjennomføre mer enn ca. 10 inspeksjoner pr. år, selv om behovet kan være større.⁵⁰ Inspeksjonene foretas etter behov, enkelte distrikter blir inspisert annet hvert år, andre hvert 5.–6. år. Temaer for inspeksjonene er blant annet: organisering, ledelse, ressursfordeling, personalledelse, HMS, tjenestelister, samarbeidsordninger, planverk, instruks, straffesaksbehandling og økonomiforvaltning. I den delen av inspeksjonene som gjelder straffesaksbehandlingen, er det deltakelse fra statsadvokatene.

Intervjuene viser at flere av politidistriktene har andre forventninger til teamdeltakernes fullmakter og myndigheter. Flere av distriktene savner sterkere

⁵⁰ Brev fra Justisdepartementet til Riksrevisjonen av 9. november 1999, side 3.

ledelsesforankring av styringsdialogen. Ett politidistrikt mener f.eks. at det er et problem at departementets representanter i styringsdialogen ikke har tilstrekkelig avgjørelsesmyndighet. To politidistrikter savner dialog med personer på et høyere nivå i departementet. Et annet distrikt uttaler generelt at etatsstyringen ikke har funnet sin form, og at sammensetningen av teamene ikke har vært tilstrekkelig tung og faglig. Ett distrikt hevder også at styringsdialogen i etaten lider under et kompetanse- og kapasitetsproblem i departementet.

Justisdepartementet på sin side har uttalt at de er klar over denne situasjonen, men siden etaten består av 54 politidistrikter og flere særorganer, er det ikke praktisk gjennomførbart at ledelsen i departementet deltar i møtene.

3.1.2 Resultatkrav

Det er det enkelte politidistrikt som utformer førstutkast til resultatkrav, eller resultatmål, som det blir kalt i politi- og lensmannsetaten. Distriktene utarbeider resultatkravene med utgangspunkt i målsettinger fra departementet og prioriteringer fra riksadvokaten. Det skal også tas hensyn til konklusjonene fra kriminalitetsanalysen.⁵¹ I tillegg utformer departementet i samarbeid med riksadvokaten sentrale resultatkrav som nedfelles i tildelingsbrevet til politi- og lensmannsetaten.

Sammen med forslag til budsjett skal distriktene oversende departementet forslag til virksomhetsplan innen 15. september. I departementet blir dette behandlet av de respektive teamene. Departementet gir tilbakemelding hvis distriktenes resultatmål virker for ambisiøse, for svake, eller ikke gjenspeiler konklusjonene i distriktets egen kriminalitetsanalyse.

Gjennomgang av tildelingsbrev, virksomhetsplaner og årsrapporter viser at det er stor variasjon i resultatmålene både mellom distriktene og innen det enkelte distrikt fra år til år. Resultatmålene varierer i forhold til antall resultatmål, hvilke resultatindikatorer som benyttes og resultatkravet knyttet til det enkelte resultatmål.

Departementet oppfatter det ikke som et problem at resultatmålene varierer over tid i ett distrikt og mellom distriktene. At resultatmålene er mange og ulike, blir av departementet begrunnet med behovet for å ta hensyn til lokale variasjoner. Distriktene har ulike problemer og utfordringer, og dette bør avspeiles i resultatmålene. Departementet understreker også at distriktene ikke står helt fritt, men er forpliktet til å utarbeide resultatmål bl.a. på bakgrunn av en kriminalitetsanalyse. Det er imidlertid variasjon både i kvaliteten på kriminalitetsanalysen som sådan, og i hvordan distriktene anvender analysen i valg av resultatmål.⁵²

Enkelte distrikter uttaler at de har hatt problemer med å sette hensiktsmessige resultatmål for alle delmålene.

Rapportering av resultatkrav

Alle politidistrikt rapporterer oppnådde resultater i årsrapporter som blir oversendt Justisdepartementet. Vurdering av distriktenes måloppnåelse foretas av det enkelte team i departementet. Alle distriktene får skriftlig tilbakemelding fra departementet på årsrapportene. I departementet blir rapportene (først og fremst) brukt i teamenes forberedelse til drøftingsmøtet.⁵³ Det foretas ingen samlet vurdering av etatens måloppnåelse med utgangspunkt i det enkelte distrikts måloppnåelse. Hovedårsaken til dette er at departementet ikke kommer med sentrale krav til måloppnåelse som skal være ensartet for alle politidistriktene. For eksempel kan en oppklaringsprosent på 40 være dårlig for ett distrikt, men bra i et annet. I tillegg skyldes det manglende kapasitet i departementet til å utnytte denne informasjonen, og at kvaliteten på årsrapportene varierer.

Justisdepartementet utarbeider en samlet årsrapport for politi- og lensmannsetaten. Det enkelte distrikts årsrapport er en del av bakgrunns materialet for den samlede årsrapporten. I tillegg bruker departementet opplysninger fra STRASAK.

Departementets rapportering videre til Stortinget i forhold til kriminalitetsbekjempelse gjennom St.prp. nr. 1, bygger på opplysninger fra STRASAK og Statistisk sentralbyrå. Opplysningene som framkommer om distriktenes måloppnåelse i årsrapporten brukes bare i begrenset grad i denne sammenheng.

Statsadvokatens rapporter til riksadvokaten og riksadvokatens rapport til departementet blir brukt av departementet i styringsdialogen. Dette materialet er, ifølge riksadvokaten, en del av grunnlaget for departementets rapportering til Stortinget.⁵⁴

3.1.3 Ressursregistrering

Sentrale systemer

Justisdepartementet har sett behovet for å få en bedre oversikt over bruken av personellressurser i politi- og lensmannsetaten. Det er i dag ikke felles ressursregistreringssystem for hele etaten. Justisdepartementet har tidligere hatt to systemer for ressursregistrering. Det såkalte ES-systemet ble brukt i ett år, men fungerte ikke etter forutsetningen. ES-96 er et videreutviklet system og er under utprøving ved

⁵² Referat fra Riksrevisjonens møte med Justisdepartementet 20. august 1999

⁵³ Referat fra Riksrevisjonens møte med Justisdepartementet 20. august 1999

⁵⁴ Brev fra riksadvokaten til Riksrevisjonen av 4. november 1999.

⁵¹ Veiledning i mål- og resultatstyring Hefte 1: Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, side 28

Narvik politidistrikt. Utplasseringen av dette systemet er avhengig av utplasseringen av Lokal-IT.⁵⁵

Departementet har hittil ikke utviklet egne normer eller fordelingsnøkler for hensiktsmessig ressursbruk for hovedoppgavene til politidistriktene. Det er igangsatt et eget prosjekt i departementets regi som vurderer kvaliteten på straffesaksbehandlingen med utgangspunkt i et politidistrikt. Prosjektet har deltakere fra Uttrøndelag og Trondheim politidistrikt samt statsadvokaten i Trondheim, og gjennomføres i samarbeid med juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen.

Lokale systemer

Oslo politidistrikt har utviklet en egen applikasjon tilpasset datasystemet Concorde Xal som bryter ned de økonomiske oversiktene til minste ressursenhet tilpasset målstrukturen. Politidistriktet uttalte til Riksrevisjonen at dette er et godt styringsverktøy. Det føres timeverk på delmål og prosjektkoder, slik at dette systemet kan følge økonomien på delmål ned på den minste ressursenhet – timeverk. I data-materialet kan man følge en spesiell sak (f.eks. gatevoldsprosjektet) og identifisere hvor mye ressurser som har gått med. Rapportoversikter for bemanning, regnskap i forhold til budsjett og plantall og timeverk er i sin nåværende form blitt benyttet siden 1994. Det er imidlertid problemer knyttet til rapporteringen, bl.a. gjelder dette registrering av aktivitet på «riktig» kategori. Eksempelvis når en polititjenestemann utfører forebyggende arbeid og kommer borti en spesiell sak, er det risiko for å at ressursene registreres kun på denne spesielle saken, når utgangspunktet egentlig var forebyggende virksomhet. Politidistriktet har for 1999 utarbeidet nye retningslinjer og foretatt opplæring for å få registrert aktivitetene på «riktig» kategori.⁵⁶

Ingen av de øvrige undersøkte distrikter har egne ressursregistreringssystemer som viser fordelingen av ressurser i forhold til det enkelte delmål i målstrukturen. Ett politidistrikt opplyste at ressursregistrering ble prøvd for første gang i 1978, men med datidens edb-verktøy ble det for mye arbeid.

De øvrige distrikter har oversikter over fordelingen av stillingshjemler på de enkelte organisatoriske enheter, spesifisert på antall jurister, polititjenestemenn og kontorpersonale. I tillegg vises det til kasserapporter og virksomhetsregnskap. Flere distrikter driver i tillegg en begrenset ressursregistrering ved hjelp av systemene PC-vakt og i Admisys for lensmannsetaten.

Ett politidistriktet fordeler ressursene per delmål

ifm. planleggingen (Virksomhetsplanen del 1) på timeverksnivå, dvs. at planen inneholder en oversikt over disponible ressurser per delmål i anslåtte timeverk. Distriktet foretar imidlertid ikke ressursregistrering gjennom året. Det finnes derfor ikke oversikt over den reelle ressursbruken på timeverksnivå.

Flere distrikter ser nytten av et slikt system i forhold til fordeling av ressurser i distriktet og den interne overordnede styringen. To distrikter påpekte imidlertid at det vil gå for mye tid til registrering ved etablering av slike systemer, og at systemene blir for detaljerte.

3.2 MÅLOPPNÅELSE – SENTRALE RESULTATMÅL

I tildelingsbrevet fra departementet til politi- og lensmannsetaten er det fastsatt sentrale resultatmål som gjelder for alle politidistrikter. Nedenfor vil vi belyse graden av måloppnåelse i forhold til de sentrale resultatmålene for kriminalitetsbekjempelse samlet for hele landet og for de åtte utvalgte politidistrikter.

3.2.1 Måloppnåelse – sentrale resultatmål for hele landet

Å øke oppklaringsprosenten og redusere saksbehandlingstiden er sentrale resultatmål for politi- og lensmannsetaten. Dette går fram av tildelingsbrevene.

Alle dataene for denne delen av undersøkelsen er hentet fra STRASAK-statistikken. STRASAK omfatter både forseelser og forbrytelser. Forbrytelser regnes som de mest alvorlige lovbruddene. Hovedregelen er at forbrytelser kan straffes med fengsel i mer enn tre måneder. I spesiallovgivningen er likevel mange straffbare handlinger med høyere strafferamme definert som forseelser, blant annet av prosessuelle grunner. Forseelser regnes som mindre overtredelser og kan straffes med fengsel i opptil tre måneder.⁵⁷ Denne delen av undersøkelsen konsentrerer seg om *forbrytelser*.

Oppklaringsprosent

Tabell 3 Årlig oppklaringsprosent på landsbasis for årene 1996–98, forbrytelser:

	1996	1997	1998
Oppklaringsprosent	32,1	34,9	35,9

Kilde: STRASAK (Jus-310)

⁵⁵ Referat fra Riksrevisjonens møte med Justisdepartementet 28. august 1998

⁵⁶ Brev fra Oslo politidistrikt til Riksrevisjonen av 27. januar 1999

⁵⁷ Statistisk sentralbyrå: Kriminalitet og rettsvesen 2. utgave, side 8

Tabellen viser at det er en positiv tendens i utviklingen av oppklaringsprosenten av forbrytelser for landet totalt.

Riksrevisjonen har brutt statistikken ned på det enkelte politidistrikt, og den viser at for forbrytelser har oppklaringsprosenten økt i 31 av 54 politidistrikter i perioden fra 1996 til og med 1998. I de 23 politidistriktene som har hatt nedgang, varierer tilbakegangen fra –0,4 prosent til –14,2 prosent.

Saksbehandlingstid

Tabell 4 Utviklingen i gjennomsnittlige saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker i antall dager, på landsbasis

	1996	1997	1998
Saksbehandlingstid	197	202	199

Kilde: STRASAK (Jus-310)

Tabellen viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for forbrytelser har vært relativt stabil rundt 200 dager på landsbasis i perioden 1996–98.

For 1998 varierte gjennomsnittlig saksbehand-

lingstid for oppklarte forbrytelser fra 78 dager til 379 dager mellom politidistriktene. I 30 av 54 politidistrikter har saksbehandlingstiden økt fra 1997 til 1998. I syv av disse har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser økt med mer enn 50 dager fra 1997 til 1998.

Ikke-rettskraftige saker

Riksadvokaten har fastslått at det er en målsetting å få kortere saksbehandlingstid og raskere reaksjon i straffesaker. Ved utgangen av 1998 var det 221 406 ikke-rettskraftige saker, dvs. saker som ikke er avsluttet, både forseelser og forbrytelser (restanser).⁵⁸ Det er en økning på 5612 saker, eller 2,6 prosent, i forhold til utgangen av 1997. Saker eldre enn 12 måneder har økt med 12,1 prosent.⁵⁹

Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid i forhold til utvalgte kriminalitetstyper

Det å avdekke og oppklare volds- og narkotikakriminalitet er prioriterte oppgaver for politi- og lensmannsetaten. Også vinningskriminalitet er av overordnet myndighet ansett som viktig å vie større oppmerksomhet.

Tabell 5 Utvikling i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for vinnings-, volds- og narkotikaforbrytelser i perioden 1996–98 på landsbasis

Forbrytelser	1996		1997		1998	
	Oppkl.%	Saksbeh.tid ⁶⁰	Oppkl.%	Saksbeh.tid	Oppkl.%	Saksbeh.tid
Vinning	20,1	206	22,1	211	21,4	209
Vold	62,8	195	64,8	193	63,7	195
Narkotika	89,2	144	89,4	154	90,7	158

Kilde: STRASAK (Jus-319)

Tabell 5 viser at det er en svak nedgang i oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser og voldsforbrytelser fra 1997 til 1998, mens oppklaringsprosenten for narkotikaforbrytelser har hatt en liten økning. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for narkotikaforbrytelser har økt med 14 dager i perioden. Det er mindre endringer i saksbehandlingstiden for de andre kriminalitetstypene. Oppklaringsprosenten for

narkotikakriminaliteten ligger høyt fordi dette ofte er saker som avdekkes i forbindelse med pågripelse. Sakene har derfor kjent gjerningsmann når de registreres.

Innenfor de utvalgte kriminalitetstypene er det noen saker som er særlig høyt prioritert. Dette gjelder bl.a. alvorlig volds- og narkotikakriminalitet. Følgende sakstyper er undersøkt nærmere:

⁵⁸ Årsrapport for 1998 for politi- og lensmannsetaten

⁵⁹ Årsrapport for 1998 for politi- og lensmannsetaten, side 24

⁶⁰ Saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser, antall dager

Tabell 6 Utvikling i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for prioriterte sakstyper i perioden 1996–98 på landsbasis

Forbrytelser	1996		1998		Endring i % 1996-98 Saksbeh.tid
	Oppkl.%	Saksbeh.tid ⁶¹	Oppkl.%	Saksbeh.tid	
Narkotika § 162.2 ⁶²	90	167	90,3	196	+17 %
Voldtekt § 192.1 ⁶³	39,3	233	44,7	297	+27 %
Legemsbeskadigelse § 229 ⁶⁴	65,5	222	63,2	226	+2 %
Legemsbeskadigelse kniv ⁶⁵	65,6	223	67,2	224	-

Kilde: STRASAK (Jus-309)

Tabell 6 viser at oppklaringsprosenten har økt for flere av de prioriterte sakstypene (statistikkgruppene), men viser en nedgang for en av voldskategoriene (leg.besk. § 229). Saksbehandlingstiden varie-

re fra i underkant av 200 dager til i underkant av 300 dager, og er økende for flere av sakstypene. Saksbehandlingstiden for voldtekt har for eksempel økt med 27 prosent i perioden 1996 til 1998.

Tabell 7 Utvikling i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for utvalgte statistikkgrupper i perioden 1996–98 på landsbasis

Forbrytelser	1996		1998		Endring i % 1996-98 Saksbeh.tid
	Oppkl.%	Saksbeh.tid ⁶⁶	Oppkl.%	Saksbeh.tid	
Grovt tyveri villa ⁶⁷	26,5	175	26,6	189	+8 %
Grovt tyveri leilighet ⁶⁸	13,7	210	15,4	224	+6 %

Kilde: STRASAK (Jus-309)

Tabell 7 viser at oppklaringsprosenten har hatt en viss økning i perioden for denne type kriminalitet. Saksbehandlingstiden har økt for begge statistikkgrupper. Dette er sakstyper innenfor vinningskriminalitet som riksadvokaten har uttalt at det må arbeides målrettet med for å få hevet oppklaringsprosenten.

anmeldelser og laveste distrikt hadde 50 anmeldelser per 1000 innbyggere.⁶⁹

Det er nedfelt som et sentralt resultatmål i forhold til det forebyggende arbeidet at antall lovbrudd i volds- og narkotikasaker skal reduseres.

Anmeldelser

Tabell 8 Antall registrerte anmeldelser totalt – forbrytelser og forseelser

	1996	1998	Endring i prosent
Anmeldelser totalt	315 040	333 932	+6 %

Kilde: STRASAK (Jus068)

Tabell 8 viser at det har vært en jevn økning i antall anmeldelser i perioden. Fra 1996 til 1998 har antall anmeldelser økt med seks prosent. Politidistriktene hadde gjennomsnittlig 110 anmeldelser per 1000 innbyggere i 1998. Høyeste distrikt hadde 242

Tabell 9 Antall registrerte anmeldelser fordelt på vold og narkotikaforbrytelser på landsbasis

	1996	1998	Endring i prosent
Vold	20 072	20 800	+3,6 %
Narkotika	28 033	38 864	+38,6 %

Kilde: STRASAK (Jus68)

Tabell 9 viser at det har vært en liten økning i anmeldelser av voldsforbrytelser, mens det for anmeldelse av narkotikaforbrytelser har vært en økning på hele 38 prosent i perioden 1996–98. Det har vært en økning på over 38 prosent i antall anmeldelser av narkotikaforbrytelser. For narkotikaforbrytelser er det i stor grad politiet selv som anmelder lovbruddet.

⁶¹ Saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser, antall dager

⁶² Statistikkgruppe 0703

⁶³ Statistikkgruppe 1401

⁶⁴ Statistikkgruppe 1703

⁶⁵ Statistikkgruppe 1704

⁶⁶ Saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser, antall dager

⁶⁷ Statistikkgruppe 2201

⁶⁸ Statistikkgruppe 2202

⁶⁹ Årsrapport for 1998 for politi og lensmannsetaten, side 20.

Tabell 10 Antall påtaleavgjorte saker totalt på landsbasis – prioriterte sakstyper

	1996	1998	Endring i prosent 1996-98
Narkotika § 162.2	848	1298	+53 %
Voldtekt § 192.1	443	508	+15 %
Legemsbeska- digelse § 229	2504	2682	+7 %
Legemsbeska- digelse kniv	288	324	+13 %

Kilde: STRASAK (Jus-309)

Tabell 10 viser at antall påtaleavgjorte saker har økt for de prioriterte sakstypene. For narkotikasaker er det en økning på 53 prosent i perioden 1996–98. Antall påtaleavgjorte voldtektssaker har økt med 15 prosent.

Tabell 11 Antall påtaleavgjorte saker totalt på landsbasis – utvalgte sakstyper

	1996	1998	Endring i prosent 1996-98
Grovt tyveri villa	7494	6453	-14 %
Grovt tyveri leilighet	6240	4596	-26 %

Kilde: STRASAK (Jus-309)

Tabell 11 viser at antall påtaleavgjorte saker for de to vinningskategoriene, har gått ned med nærme-
re 20 prosent samlet i perioden 1996–98.

Det er også et sentralt mål at antall lovbrudd be-
gått av unge lovbrøyttere og antall førstegangskrimi-
nelle skal reduseres. Det foreligger imidlertid ikke
tilstrekkelig statistikk for å si noe om utviklingen i
den perioden undersøkelsen omfatter.

3.2.2 Måloppnåelse for sentrale resultatmål i de åtte utvalgte distriktene

Måloppnåelsen i åtte utvalgte politidistrikter er un-
dersøkt i forhold til sentrale resultatmål.

Oppklaringsprosent

Tabell 12 Oppklaringsprosent for årene 1996, 1997 og 1998 – forbrytelser

Distrikt	1996	1997	1998
Oslo	20,7	27,7	28
Halden	44,1	47,5	41,8
Asker og Bærum	20	25,7	29,8
Kongsberg	41,7	46,2	45,1
Kristiansand	35	35,7	46,1
Sunnmøre	41,9	47	43,6
Nordmøre	39,8	52,5	54,6
Vadsø	57,6	46,6	45,4

Kilde: STRASAK (Jus-316)

Tabell 12 viser at flere av de utvalgte distriktene har hatt en økning i oppklaringsprosenten i perioden 1996 til 1998. Dette gjelder spesielt Oslo politidistrikt og Asker og Bærum politidistrikt som i utgangspunktet hadde en lav oppklaringsprosent. Kristiansand politidistrikt og Nordmøre politidistrikt har også hatt en stor økning i oppklaringsprosenten. Halden politidistrikt og Vadsø politidistrikt har hatt en nedgang i oppklaringsprosenten. Tabellen viser videre at det er betydelige forskjeller mellom distrikte-
ne, men at disse er blitt mindre etter hvert.

Saksbehandlingstid

Tabell 13 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid oppklarte saker – forbrytelser

Distrikt	1996	1997	1998
Oslo	348	308	279
Halden	91	106	124
Asker og Bærum	196	151	146
Kongsberg	140	151	126
Kristiansand	115	156	181
Sunnmøre	167	178	215
Nordmøre	87	155	149
Vadsø	220	219	157

Kilde: STRASAK (Jus-316)

Tabell 13 viser at den gjennomsnittlig saksbe-
handlingstiden har gått ned i fire av de åtte distrikte-
ne. Disse distriktene har i utgangspunktet hatt en re-
lativ lang saksbehandlingstid. I flere distrikter har
det vært en betydelig økning i saksbehandlingstiden.
Nordmøre politidistrikt har hatt en spesiell utvikling.
I 1995 ble det gjennomført et prosjekt i distriktet
(«Nordmøre-prosjektet») som bl.a. fokuserte på
samvirke mellom etterforsknings-siden og påtaleside-
den. Det ble gjennom prosjektet dokumentert at ved
å innføre riktige arbeidsmetoder kunne man oppnå
gode resultater når det gjelder saksbehandlingstid.
Distriktet oppnådde i 1995 en gjennomsnittlig saks-
behandlingstid for oppklarte saker på 51 dager.⁷⁰
Den negative utviklingen i årene etter skyldes ifølge
distriktet utilstrekkelig påtalekapasitet.

Oppklaringsprosent og saksbehandlingstid i forhold til utvalgte kriminalitetstyper

Det å avdekke og oppklare volds- og narkotikakri-
minalitet er prioriterte oppgaver for politi- og lens-
mannsetaten, men det anses også som viktig å vie
vinningskriminaliteten større oppmerksomhet.

⁷⁰ Rapport fra Nordmøre-prosjektet: «Er effektivisering av straffesakskjeden mulig», side 22.

Tabell 14 De undersøkte distriktenes utvikling i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid for vinnings-, volds- og narkotikakriminalitet i perioden 1996–98

	1996		1997		1998	
	Oppkl.%	Saksbeh.tid ⁷¹	Oppkl.%	Saksbeh.tid	Oppkl.%	Saksbeh.tid
HALDEN						
Vinning	23,5	96	27,3	142	16,5	134
Vold	70,7	94	68,3	127	58,2	176
Narkotika	89,4	58	89,7	78	88,8	98
OSLO						
Vinning	12,2	385	18,3	326	16,4	328
Vold	50,7	336	56,6	271	58,7	240
Narkotika	88,3	239	89,4	241	90,5	204
ASKER/BÆRUM						
Vinning	12,9	168	15,5	159	16,4	153
Vold	60,4	170	57,4	142	57,9	175
Narkotika	80,3	192	86	86	88,1	105
KONGSBERG						
Vinning	27,2	133	26,9	121	24,5	136
Vold	83,4	196	82,4	126	76,2	116
Narkotika	95,6	99	96	99	96,8	78
KRISTIANSAND						
Vinning	25,0	110	23,2	162	27,9	170
Vold	65,6	139	63,8	154	68,5	150
Narkotika	89,2	111	90,4	144	93,7	174
SUNNMØRE						
Vinning	32,1	195	30,6	199	26,5	208
Vold	61,1	123	73,2	146	70,4	207
Narkotika	87,3	107	90,3	161	80,2	187
NORDMØRE						
Vinning	20,3	80	38,5	131	37,8	117
Vold	72,3	97	73,8	152	70,3	147
Narkotika	90,3	70	89,2	172	94,7	188
VADSØ						
Vinning	40,0	286	28	250	30,4	130
Vold	72,4	269	65,4	188	54,8	178
Narkotika	92,5	121	28	218	83,3	148

Kilde: STRASAK (Jus-316)

Tabell 14 viser at distriktene har ulik utvikling når det gjelder saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for de tre utvalgte kriminalitetstypene. Fire distrikter har en jevn positiv utvikling i oppklaringsprosent i perioden 1996 til 1998. Dette gjelder Oslo, Asker og Bærum, Kristiansand og Nordmøre politidistrikter. Oslo politidistrikt har hatt en positiv utvikling både i forhold til saksbehandlingstid og oppklaringsprosent, men distriktet hadde i utgangspunktet lav oppklaringsprosent og lang saksbehandlingstid. Halden og Sunnmøre politidistrikter har hatt en negativ utvikling på begge resultatindikatorerne i perioden 1996–98. Det er i alt fire distrikter som har fått lengre saksbehandlingstid i perioden for de tre kriminalitetstypene. I tillegg har et distrikt fått lengre saksbehandlingstid i volds- og narkotikasaker og to distrikter lengre saksbehandlingstid i vinningsaker. Oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser er lav, i tre av distriktene under 17 prosent.

⁷¹ Saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser

Ikke-påtaleavgjorte saker

Tabell 15 Sum ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder

	1996	1998	Endring i prosent 1996-98
Halden	28	86	+307 %
Oslo	8407	4805	-43 %
Asker og Bærum	419	584	+39 %
Kongsberg	168	73	-57 %
Kristiansand	351	117	-67 %
Sunnmøre	153	191	+25 %
Nordmøre	69	102	+48 %
Vadsø	120	106	-12 %

Kilde: STRASAK (Jus-87c)

Tabell 15 viser at halvparten av de utvalgte distriktene har hatt en nedgang i antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder. Oslo politidistrikt

har nesten halvert restansene i perioden 1996 til 1998. Også Kristiansand og Kongsberg har hatt en nedgang på over 50 prosent fra 1996 til 1998. Det er imidlertid en økning i slike saker i Halden, Asker og Bærum, Sunnmøre og Vadsø.

3.3 MÅL OG RESULTAT I ÅTTE UTVALGTE POLITIDISTRIKT – LOKALE RESULTATMÅL

I tildelingsbrevet til politi- og lensmannsetaten er det fastsatt lokale resultatmål som gjelder for det enkelte

politidistrikt. I denne delen av undersøkelsen vil vi belyse måloppnåelsen i forhold til de lokale resultatmålene for kriminalitetsbekjempelse for de åtte utvalgte politidistriktene.

Vi belyser i hovedsak om resultatmålet er nådd eller ikke nådd. Det omtales ikke spesielt i de tilfeller resultatet trekker i «riktig» retning eller hvor delmålet er delvis nådd. Tabellen under gir en oversikt over antall resultatmål som er nådd, ikke-nådd og ikke-rapportert for årene 1997 og 1998. Mer detaljert informasjon om de enkelte resultatmål er behandlet i vedlegg 1.

Tabell 16 Forebyggende arbeid – antall oppnådde resultatmål

Distrikt	1997		1998	
	Antall resultatmål	Herav antall nådd	Antall resultatmål	Herav antall nådd
Halden	5	1	6	2
Oslo	12	5	14	4
Asker og Bærum	3	2	3	3
Kongsberg	2	0	3	0
Kristiansand	6	4	6	4
Sunnmøre	3	2	3	0
Nordmøre	3	1	3	2
Vadsø	1	1	2	0

Tabell 17 Oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse – antall oppnådde resultatmål

Distrikt	1997		1998	
	Antall resultatmål	Herav antall nådd	Antall resultatmål	Herav antall nådd
Halden	3	1	3	1
Oslo	7	1	8	1
Asker og Bærum	4	2	5	2
Kongsberg ⁷²	7	2	6	2
Kristiansand	5	3	5	3
Sunnmøre	3	2	6	2
Nordmøre	5	2	6	1
Vadsø	4	0	6	4

Tabell 15 og 16 viser at det er avvik mellom mål og resultat i alle de åtte politidistriktene. Gjennomgangen viser også at måloppnåelsen varierer mellom distriktene. Vedlegget til rapporten viser at flere av distriktene som ikke nådde sine fastsatte mål, var nær ved å nå målene. Undersøkelsen viser at Asker og Bærum politidistrikt og Kristiansand politidistrikt nådde vel 60 prosent av resultatmålene i 1997 og 1998, og var de to distriktene med høyest grad av måloppnåelse. De to svakeste distriktene, Vadsø og Kongsberg, nådde ca. 20–25 prosent av de fastsatte målene.

⁷² I 1997 var det mangelfull rapportering fra Kongsberg politidistrikt

For de fleste distriktene var den prosentvise andelen av oppnådde mål tilnærmet lik i forhold til de to delmålene, forebyggende arbeid og oppklaring av lovbrudd. Noen få av de utvalgte politidistriktene nådde færre mål i 1998 enn i 1997, mens andre distrikter hadde en positiv resultatutvikling.

Flere av de utvalgte distriktene hadde nådd resultatmålene satt for oppklaringsprosent, men hadde svakere resultater i forhold til saksbehandlingstid. Distriktene understreket at det ofte er positiv samvariasjon mellom resultatmål i forhold til saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Høy oppklaringsprosent (og nådde resultatmål på dette området) kan gi lengre saksbehandlingstid. Justisdepartementet og

riksadvokaten på sin side uttaler at sammenhengen ofte er motsatt. Rask saksbehandling gjør det lettere å oppklare saken, fordi bevisene er ferske.⁷³

Undersøkelsen viser at avvik mellom mål og resultat i noen tilfeller skyldes interne forhold. I intervju med Riksrevisjonen uttrykte representanter for flere distrikter at svak måloppnåelse blant annet skyldtes bemanningsproblemer. Ledige stillinger (pga. sykdom, permisjoner, etc.), enten på etterforskningssiden eller på påtalesiden, hadde resultert i at oppgaver ble nedprioritert og dermed gitt svakere resultater enn forventet. Eksempelvis ble det i ett distrikt opplyst at forebyggende aktiviteter ikke var gjennomført på grunn av personalsituasjonen. Særlig små politidistrikter er sårbare overfor vakanser og gjennomtrekk i viktige stillinger. Det ble videre i noen distrikter opplyst at organisasjonsendringer, lederskifte og arbeidsmiljøet hadde hatt innflytelse på resultatene.

Også eksterne faktorer kan påvirke det enkelte distrikts måloppnåelse. Flere distrikter hadde opplevd å få store og tunge saker som ikke var påregnet. I slike tilfeller måtte man sette inn ressurser planlagt benyttet til andre formål, noe som igjen hadde hatt konsekvenser for resultatene på disse områdene. Det ble videre opplyst at «nye faktorer» i distriktet kan endre kriminalitetsbildet og derigjennom påvirke politiets resultater. Eksempelvis kan et nytt kjøpesenter eller nytt utested resultere i økning i saksmengden av henholdsvis butikktveri og vold, som igjen kan ha konsekvenser både for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid i distriktet.

I flere av distriktene ble dessuten urealistisk fastsetting av resultatmål trukket fram som en årsak til svak måloppnåelse. Det ble understreket at man lokalt kunne bli for ambisiøse på eget distrikts vegne, samtidig ble det påpekt at det var viktig at resultatkrav ble satt på et nivå der distriktet måtte «strekke seg». Det ble opplyst fra Justisdepartementets side at departementet i liten grad har merknader til distriktenes forslag til resultatmål. Likevel blir distriktene i noen tilfeller oppfordret til å redusere antallet resultatmål og/eller senke nivået på resultatkravet.⁷⁴

Hvilke resultatmål som fastsettes for det enkelte distrikt varierer, både over tid i samme distrikt og mellom distriktene. Undersøkelsen viser for det første at antallet resultatmål varierer. Politidistriktene har mellom ett og seks resultatmål under hvert av delmålene, med unntak av Oslo politidistrikt som har et klart høyere antall resultatmål enn de andre. Antallet resultatmål varierer også over tid i samme distrikt. Flere av distriktene hadde et høyere antall resultatmål i 1998 enn i 1997.

For det andre viser undersøkelsen at det er variasjon i forhold til hvilke resultatindikatorer som benyttes, jf. vedlegg 1. Alle de åtte utvalgte politidistriktene hadde resultatmål i forhold til saksbehandlingstid og oppklaringsstid, men antallet varierte. I tillegg var det variasjon i om resultatmålene var rettet mot gjennomsnittstall for alle sakstyper, eller noen utvalgte kriminalitetstyper, og i sistnevnte tilfelle hvilke typer. Kristiansand politidistrikt var det eneste distriktet som hadde de samme resultatindikatorerne i 1997 og 1998. De andre distriktene benyttet i varierende grad de samme resultatindikatorerne. Det mest typiske var at distriktet videreførte noen av resultatmålene, og at noen flere ble lagt til. Ifølge distriktene er valg av resultatmål foretatt med basis i lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det er tatt hensyn til sentrale prioriteringer (nedfelt i rundskriv fra riksadvokaten og tildelingsbrev fra departementet). Eksempelvis uttalte representantene for Sunnmøre politidistrikt at i 1998 ble det tatt inn resultatmål på to nye områder, miljøkriminalitet og vinning, og at dette skyldtes at disse områdene var prioritert av sentrale myndigheter.

Undersøkelsen viser for det tredje at nivået på resultatmålet varierer. Selv om samme resultatindikatorer benyttes, for eksempel oppklaringsprosent, varierer det hvilket nivå på oppklaringsprosent som skal nås. Kravet skal i prinsippet settes med utgangspunkt i lokale forhold og tidligere oppnådde resultater. Undersøkelsen viser at distriktene til en viss grad justerer resultatkravet i tråd med nådde resultater foregående år, selv om dette ikke skjer ofte.

Distriktene har fastsatt både effektmål, spesielt i forhold til delmål 1 forebyggende arbeid, og produksjons- og produktivitetsmål under delmål 2 oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse.

Undersøkelsen viser at det er relativt vanlig at det enkelte distrikt ikke rapporterer på enkelte av målene fastsatt i tildelingsbrev og virksomhetsplan. De distriktene dette gjaldt, uttalte at dette i stor grad skyldtes manglende statistikk på det aktuelle området og/eller at de mener indikatoren er dårlig målestørrelse eller mistolkning av statistikken. I enkelte tilfeller inneholder virksomhetsplanene andre resultatmål enn tildelingsbrevet, mens det i årsrapporten rapporteres på resultatmål i forhold til tildelingsbrevet.

3.4 SAKSBEHANDLINGSANALYSE I SYV UTVALGTE POLITIDISTRIKTER

Riksrevisjonen har gjennomført en undersøkelse av saksbehandlingstiden og saksflyten i straffesaksbehandling i syv av de utvalgte politidistriktene. Oslo politidistrikt er ikke med i denne delen av undersøkelsen. Formålet var å undersøke saksbehandlingstiden og saksflyten i de utvalgte distriktene, og å identifisere eventuelle flaskehals i behandlingen av saker. Saksbehandlingstiden ble beregnet fra an-

⁷³ Brev fra riksadvokaten til Riksrevisjonen av 4. november 1999, side 6, og brev fra justisdepartementet til Riksrevisjonen av 9. november 1999, side 6

⁷⁴ Referat fra Riksrevisjonens møte med Justisdepartementet 20. august 1999

meldelse av saken og fram til påtaleavgjørelse for et utvalg på til sammen 657 saker innenfor fire sakstyper. Utgangspunktet var et tilfeldig utvalg av 25 saker innenfor hver sakstype i hvert av de syv distrikter.

3.4.1 Saksbehandlingstid

Riksadvokaten har uttalt at kort saksbehandlingstid er en god indikasjon på om straffesaksbehandlingen holder høy kvalitet. Kort saksbehandlingstid er derfor et mål.

Tabell 18 Saksbehandlingstid oppklarte og ikke oppklarte saker. Dager

	N	Gjennomsnitt	Median	Min.	Maks.
Saksbehandlingstid	657	124	86	1	749

Av tabell 18 framgår det at de 657 sakene i utvalget i gjennomsnitt hadde en saksbehandlingstid på 124 dager. Saksbehandlingstiden varierer mellom en dag og 749 dager. Det at gjennomsnittsverdien er høyere enn medianverdien skyldes at noen saker har

svært lang saksbehandlingstid, noe som hever gjennomsnittet. Flertallet av sakene har en saksbehandlingstid som er lavere enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Tabell 19 Saksbehandlingstid for de fire utvalgte sakstypene. Dager

Sakstyper ⁷⁵	N	Gjennomsnitt	Median	Min.	Maks.
Legemsfornærmelse	169	121	91	1	409
Legemsfornærmelse m/skadefølge .	139	139	96	8	749
Grovt tyveri villa	177	177	85	8	740
Grovt tyveri bedrift	172	172	71	3	689
Totalt	657	124	86	1	749

Som det framgår av tabell 19 har sakene i statistikkgruppene for grovt tyveri i gjennomsnitt høyere saksbehandlingstid enn voldssakene. Av de to statistikkgruppene for vold har saker kategorisert som legemsfornærmelse med skadefølge høyere saksbehandlingstid enn ordinær legemsfornærmelse.

3.4.2 Variasjon mellom de utvalgte distriktene

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er ulik i de syv utvalgte distriktene.

Tabell 20 Saksbehandlingstid i syv utvalgte distrikt. Dager

Politidistrikt	N	Gjennomsnitt	Median	Min.	Maks.
Asker og Bærum	96	133	98	3	749
Nordmøre	89	112	71	5	439
Halden	92	100	63	4	536
Kristiansand	98	117	83	5	351
Vadsø	84	125	93	1	555
Sunnmøre	106	162	106	3	689
Kongsberg	92	116	74	7	740
Totalt	657	124	86	1	749

Tabell 20 viser at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden i de syv distriktene varierer fra 100 dager i Halden politidistrikt til 162 dager i Sunnmøre politidistrikt. Fire av syv politidistrikter har en saksbehandlingstid som er lavere enn gjennomsnittet for de 657 sakene.

3.4.3 Oppklarte og ikke oppklarte saker

Riksadvokaten har understreket at ved konflikt mellom målet om høy oppklaring og kort saksbehandlingstid, skal oppklaring ha forrang. Det er understreket at målene for saksbehandlingstid skal gjelde oppklarte saker, fordi fokus på totaltallet kan «pre-

⁷⁵ Statistikkgruppene 1701, 1716, 2201 og 2216

miere» henleggelse uten etterforskning og raske henleggelse etter bevisets stilling.

Av utvalgets 657 saker ble 262⁷⁶ saker oppklart, tilsvarende 36 prosent.

Tabell 21 Saksbehandlingstid for oppklarte saker og ikke oppklarte saker. Dager.

	N	Gjennomsnitt	Median	Min.	Maks.
Oppklarte saker	262	140	91	1	749
Ikke oppklarte saker	395	114	80	3	594
Totalt	657	124	86	1	749

Oppklarte saker har i gjennomsnitt en saksbehandlingstid på 140 dager, mens saker som ikke oppklares i snitt har en saksbehandlingstid på 114 dager. Saksbehandlingstiden til de oppklarte sakene varierer mellom en og 749 dager.

Den fjerdedelen av saksutvalget med lengst saksbehandlingstid ble undersøkt nærmere. Gjennom-

snittlig saksbehandlingstid for disse sakene er 459 dager. Det viste seg at flertallet av sakene med høy saksbehandlingstid, det vil si 87 av 164 saker, ikke ble oppklart. Det er sakstypen «legemsfornærmelse med skadefølge» som har flest saker i denne gruppen.

Tabell 22 Oppklaringsprosent og gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i dager) for de fire utvalgte sakstypene

	N	Oppkl.%	% ikke oppklart	Saksbehandlingstid – oppklarte saker	Saksbehandlingstid – ikke oppklarte saker
Legemsfornærmelse	169	52	48	120	123
Legemsfornærmelse m/skadefølge .	139	48	52	147	149
Grovt tyveri villa	177	29	71	152	105
Grovt tyveri bedrift	172	31	69	153	97
Totalt	657	40	60	140	114

Tabell 22 viser at sakstypene knyttet til grovt tyveri har lavere andel oppklarte saker enn de to voldsgruppene. Tabellen viser videre at saksbehandlingstiden for de oppklarte sakene er noe lavere for legemsfornærmelse enn for de tre andre utvalgte statistikkgruppene.

Saksbehandlingstiden for ikke oppklarte saker for vinningskategoriene er om lag 50 dager kortere enn for de oppklarte sakene. Det er relativt lik gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte og ikke oppklarte saker for legemsfornærmelse med og uten skadefølge.

Tabell 23 Antall og gjennomsnittlig saksbehandlingstid (i dager) i syv utvalgte distrikter

Politidistrikt	N	Antall oppklarte saker	Oppklarte saker i %	Saksbehandlingstid – oppklarte saker	Saksbehandlingstid – ikke oppklarte saker
Asker og Bærum	96	28	29	182	113
Nordmøre	89	29	33	163	87
Halden	92	54	59	112	82
Kristiansand	98	44	45	116	117
Vadsø	84	27	32	116	130
Sunnmøre	106	44	42	189	143
Kongsberg	92	36	39	117	114
Totalt	657	262	40	140	114

⁷⁶ Av disse var det 26 henlagte voldssaker som i STRASAK regnes som oppklart. (11 saker som var henlagt pga. at påtalebe-

gjøring var trukket tilbake, 12 saker hvor gyldig påtalebegjøring manglet, to saker hvor anmeldte forhold ikke er straffbart, en sak hvor mistenkte var under 15 år)

Av tabell 23 framgår det at distriktene i ulik grad oppklarte sakene. Halden politidistrikt oppklarte over halvparten av sakene, mens nesten tre fjerdedeler av Asker og Bærums saker ikke ble oppklart. Saksbehandlingstiden for de oppklarte sakene varierer i betydelig grad mellom distriktene. Det er en variasjon på 77 dager mellom distriktene som har kortest og lengst gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker.

Intervjuundersøkelsen i de syv distriktene viser at distriktene hadde ulike retningslinjer og rutiner i forhold til hvilke saker som henlegges, og på hvilket tidspunkt saker henlegges. De fleste distriktene hadde visse typer saker som nesten alltid ble henlagt. Det mest typiske eksemplet er saker uten kjent gjerningsmann. Ett distrikt hadde utarbeidet kriterier for hvilke saker som skulle henlegges, nedfelt i lokale instruksjoner om straffesaksbehandlingen og prioriteringer. Andre steder var slike kriterier ikke nedskrevet, men det fantes likevel uformelle rutiner som var meddelt medarbeiderne. Det var også noen av distriktene som opplyste at de ikke hadde klare kriterier for hvilke saker som skulle henlegges, men at slike vurderinger ble foretatt med basis i faglig skjønn.

Flertallet av distriktene uttalte at det fantes mer eller mindre formaliserte rutiner for hvor fort en sak skulle henlegges. Noen av distriktene hadde rutiner på at saker skulle «ligge» i en viss periode før de ble henlagt, selv om den aktuelle saken var en typisk henleggelsessak. Lengden på denne perioden varierer

fra tre uker til tre måneder. Denne typen ventetid ble begrunnet med at man av hensyn til anmelder ikke ønsket å henlegge saken samtidig som anmeldelsen ble mottatt. Andre distrikter tilstrebet å henlegge sakene så raskt som mulig. Ved anmeldelsen ble det da gitt beskjed om at saken sannsynligvis kom til å bli henlagt, men at saken ville bli tatt opp igjen hvis det på et senere tidspunkt kom fram nye opplysninger.

Omfanget av det lokale instruksverket varierte mellom distriktene. For eksempel hadde ett distrikt utviklet en detaljert straffesaksinstruks og et sett av lokale instruksjoner som dekket spesielle forhold. De fleste distrikter har ikke utarbeidet denne type lokale instruksjoner.

3.4.4 Etterforsknings- og påtalefasen

Saksbehandlingen ble delt i to faser, etterforskningsfasen og påtalefasen, og tidsbruken ble beregnet for de to fasene. Med etterforskningsfasen menes tiden fra anmeldelse av en sak og fram til saken er ferdig etterforsket og oversendes påtaleansvarlig. Påtalefasen er i denne sammenheng tiden fra påtaleansvarlig får saken oversendt fra etterforskningsavdelingen etter at den er ferdig etterforsket⁷⁷, og fram til påtaleavgjørelse. Påtaleansvarlig vil også påvirke den tiden etterforsker anvender i etterforskningsfasen da den påtaleansvarlige har ansvaret for sakene fra de er anmeldt.

Tabell 24 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt i etterforskningsfasen og i påtalefasen. Dager. Fordelt på oppklarte og ikke oppklarte saker

	N	Totalt	Etterforskning	Påtale
Oppklart	262	140	72	68
Ikke oppklart	395	114	90	24
Totalt	657	124	85	39

Som det framgår av tabell 24, tar det i gjennomsnitt 85 dager å etterforske en sak i utvalget og 39 dager å påtaleavgjøre saken. For oppklarte saker tar det nesten like lang tid å påtaleavgjøre saken som å etterforske saken, rundt 70 dager. For de ikke oppklarte sakene går nærmere 80 prosent av saksbehandlingstiden til etterforskning.

Av de 395 sakene i utvalget som ikke ble oppklart, var det i 174 saker innledet etterforskning en-

ten ved at det ble foretatt avhør og/eller sendt analyseforespørsel.⁷⁸ I 221 saker eller ca. 56 prosent av de ikke oppklarte sakene ble det ikke foretatt avhør eller innsendt analyseforespørsel. En stor andel av disse sakene er trolig såkalte obs-saker, dvs. saker som ikke blir etterforsket, men som ligger en viss periode til observasjon, og som blir henlagt etter en tid dersom det ikke framkommer nye opplysninger i saken.

⁷⁷ I tilfeller hvor saken ble sendt tilbake fra påtaleansvarlig til etterforsker regnes etterforskningsfasen fram til det tidspunkt etterforskningen endelig er ferdig. Påtalefasen i denne sammenheng starter da.

⁷⁸ I seks av de 174 sakene er det både foretatt analyser og gjennomført avhør.

Tabell 25 Ikke oppklarte saker hvor det er innledet etterforskning – saksbehandlingstid

Antall avhør	Antall analyser	Antall saker	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Minimum	Maksimum
1–3		125	148	9	594
4–6		26	164	18	394
7–		4	230	123	333
	1	22	125	29	327
	2–5	3	90	67	124

Tabell 25 viser at i ikke oppklarte saker hvor det er innledet etterforskning enten ved avhør eller analyser, er det i hoveddelen av sakene foretatt ett til tre avhør. I saker hvor det er foretatt analyseforespørsel, er det vanligvis foretatt en analyse. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for ikke oppklarte saker hvor det er innledet etterforskning, er ikke vesentlig forskjellig fra de oppklarte sakene (jf. tabell 24). Saksbehandlingstiden øker vesentlig for de sakene hvor det er foretatt mange avhør.

3.4.5 Avhør

Undersøkelsen viser at det ble gjennomført ett eller flere avhør i forbindelse med 322 av 657 saker. I vel halvparten av sakene i utvalget ble det altså ikke gjennomført avhør. Antallet avhør i hver sak varierte

mellom en og 16, men i $\frac{2}{3}$ av sakene med avhør ble det gjennomført mellom en og tre avhør. Det er i alt foretatt 861 avhør i de 322 sakene, dvs. to-tre avhør per sak.

Riksadvokaten har uttalt at det er viktig at etterforskningen i en sak starter umiddelbart. Det er lettere å oppklare en sak når bevisene er ferske. Dermed gir konsentrert etterforskning den mest effektive ressursutnyttelsen. For det tredje er kort saksbehandlingstid viktig for irettføringen.⁷⁹

Undersøkelsen viser at antallet dager fra anmeldelse til første avhør varierer. I $\frac{3}{4}$ av sakene ble første avhør foretatt innen 30 dager, og i flere av disse sakene starter avhørsfasen samme dag som anmeldelse forelå. Likevel finnes det saker i utvalget der det tok betydelig lengre tid før avhør ble satt i gang.

Tabell 26 Antall dager fra anmeldelse til siste avhør

	Totalt	Oppklart N = 262	Ikke oppklart N = 395
25 % av sakene	16 dager	8 dager	22 dager
50 % av sakene	40 dager	38 dager	41 dager
75 % av sakene	87 dager	73 dager	116 dager

Tabell 26 viser at i $\frac{1}{4}$ av sakene er siste avhør gjennomført etter 16 dager. Hvis man tar utgangspunkt i 75 prosent av sakene, tar det inntil 87 dager fra anmeldelse i en sak og til siste avhør er gjennomført. For oppklarte saker tar det for $\frac{3}{4}$ av sakene inn-

til 73 dager fra anmeldelse i en sak og til siste avhør er gjennomført. For de 395 ikke oppklarte sakene tar det for $\frac{3}{4}$ av sakene 116 dager fra anmeldelse til siste avhør.

Tabell 27 Antall avhør totalt fordelt på utvalgte statistikkgrupper

Sakstype	Legemsfornærmelse (169 saker)	Legemsfornærmelse m/skadefølge (139 saker)	Grovt tyveri villa (177 saker)	Grovt tyveri bedrift (172 saker)
Oppklart	153	202	60	70
Ikke oppklart	138	149	53	36
Antall avhør totalt	291	351	113	106

Tabell 27 viser at det er foretatt flest avhør for sakstypen legemsfornærmelse med skadefølge, selv om sakstypen er representert med færrest saker i utvalget. Dette er ofte saker med kjent gjerningsmann og vitner til stede. Færrest avhør er gjort i saker ved-

rørende grovt tyveri bedrift. Dette er ofte saker med ukjent gjerningsmann. Det er foretatt flest avhør i de oppklarte sakene.

⁷⁹ Riksadvokatens rundskriv Del II nr. 1/1999, side 5

Tabell 28 Antall avhør fordelt på distrikt og i forhold til om saken er oppklart eller ikke

Politidistrikt	Antall saker	Antall avhør totalt	Oppklart	Ikke Oppklart
Asker og Bærum	96	96	47	49
Nordmøre	89	92	61	31
Halden	92	99	60	39
Kristiansand	98	109	41	68
Vadsø	84	113	51	62
Sunnmøre	106	212	125	87
Kongsberg	92	140	100	40
I alt	657	861	486	376

Tabell 28 viser at antall avhør fordeler seg jevnt mellom distriktene, med unntak av Sunnmøre politidistrikt som foretar flere avhør enn de andre distriktene. I gjennomsnitt foretas det 1,3 avhør per sak, og det er små forskjeller mellom distriktene med unntak av Sunnmøre. For de ikke oppklarte sakene er det vesentlig større forskjeller distriktene imellom.

Gjennomsnittlig tidsbruk i etterforskningsfasen er 85 dager (se tabell 24). Tidsbruken i avhørsfasen viser at for det store flertallet av sakene strekker gjennomføringen av avhør seg gjennom hele eller store deler av etterforskningsfasen.

3.4.6 Analyser

Analyser i denne sammenheng er forespørsler fra politidistriktene til andre institusjoner (eksempler: KRIPOS, Rettstoksikologiske institutt, Rettsmedisinsk institutt osv.) om analysing av spesielle forhold/funn i en sak som for eksempel fingeravtrykk.

Undersøkelsen viser at det ble foretatt analyse i 45 av sakene i utvalget (657 saker). Antallet analyser i hver sak varierte mellom 1 og 5. Totalt antall analyser i de 45 sakene er 57. Med andre ord ble det i de fleste sakene kun gjennomført en analyse. Undersøkelsen viser videre at forespørsel om analyse i stor grad blir sendt umiddelbart eller kort tid etter anmeldelse. For 75 prosent av sakene ble analyseforespørselen sendt innen fire dager.

Tabell 29 Antall dager fra analyseforespørsel til mottatt resultat

	Gjennomsnitt	Median	Min.	Maks.
Oppklart	68	30	5	217
Ikke oppklarte	41	40	6	163
Total	54	37	5	217

Av tabell 29 framgår det at det i gjennomsnitt tok 68 dager fra analyseforespørselen ble sendt til resultatet ble mottatt av politidistriktet for de oppklarte sakene. Medianverdien (37 dager) er lavere enn gjennomsnittsverdien (54 dager) og innebærer at i flertallet av sakene tar det kortere tid å innhente analyseresultatet enn 54 dager. Det er derfor enkelte saker i utvalget som drar opp gjennomsnittet. Tabellen viser at maksimumsverdien er 217 dager og minimumsverdien er fem dager for oppklarte saker.

3.5 EFFEKTIVISERING

3.5.1 Distriktenes syn på effektiviseringspotensialet

Samtlige utvalgte distrikter som er intervjuet, mener politi- og lensmannsetaten har et effektiviseringspotensiale. Fem distrikter understreket i den sammenheng viktigheten av et nært samarbeid mellom etterforsker og påtalesiden.⁸⁰ De mente det er viktig å få etablert et godt tillitsforhold mellom etterforsker og

påtalejurist, og at juristene blir koblet tidlig inn i sakene. På den måten vil påtalejuristen kunne følge hele etterforskningen og blant annet forhindre såkalt overetterforskning. Ett distrikt ga uttrykk for at sakene i dag i for stor grad sendes fram og tilbake mellom ulike enheter, noe som tar tid. Disse forholdene vil være lettere å forhindre etter innføring av nytt saksbehandlingssystem (BL-systemet). Flere distrikter understreket viktigheten av at ressursene på påtalesiden og etterforskningssiden er fornuftig fordelt. Dessuten mente politidistriktene det var mye å hente i forhold til forbedret etterforskningsmetodikk. Ett distrikt mente i den sammenheng at det bør legges mer vekt på en mer målstyrt etterforskning, dvs. å klargjøre på et tidlig tidspunkt formålet med etterforskningen og f.eks. hvor mange vitner som er nødvendige.

Fem av de syv distriktene pekte på viktigheten av i større grad å frigjøre polititjenestemenn til poli-

⁸⁰ Jf. Nordmøre-prosjektet

tirelatert arbeid. Flere arrestforvarere vil også bidra til effektivisering, og det ble oppfattet som sløsing med politiets kompetanse å sette politiutdannet personell til slike oppgaver. Et annet forhold flere distrikter har berørt, er transport av fanger. Det brukes i dag mye ressurser på å transportere fanger over store strekninger. Spesielt distrikter som ikke har egne eller som har små fengsler. Det ble opplyst at det ikke er uvanlig at disse distriktene må transportere fanger til helt andre kanter av landet. Disse transportene binder opp to polititjenestemenn, ofte på overtid. Ett distrikt foreslo derfor at fangetransporten kan overtas av andre, eventuelt at det etableres bedre koordinering av transportvirksomheten mellom politidistriktene.

Seks av de syv distriktene nevnte innføring av nye IT-systemer som et viktig effektiviseringstiltak. Flere mente dette blant annet ville medføre en mer effektiv saksbehandling, spesielt i forbindelse med prosjekt Lokal-IT og BL-systemet.

Flere distrikter mente at det vil være vel så effektivt å slå sammen og legge ned lensmannskontorer som å slå sammen politidistrikter. De mente at arbeidsbelastningen varierer mellom de ulike driftsenhetene, og at det har vært vanskelig å foreta en omstrukturering på driftsenhetsnivå. Lensmannsetaten har i liten grad vært berørt av tidligere omorganiseringer.

Enkelte distrikter la vekt på at det må prioriteres å få gode ledere i etaten. Flere distrikter var inne på at det var vanskelig å få aksept for behovet for endring og omstilling, og at politi- og lensmannsetaten er en konservativ etat med konservative arbeidsmåter.

Noen distrikter var også opptatt av at det må utarbeides effektive og relevante tjenstelister og en bedre organisering av personalet. I tillegg å få etablert et felles tjenestetidsreglement for hele politi- og lensmannsetaten. Dette spørsmålet har vært under utredning i flere år i departementet.

3.5.2 Beregninger av effektivitet i politidistriktene ved bruk av DEA-metoden

Bakgrunnen for valg av innretningen av effektivitetsberegningene er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.

Følgende variabler er valgt som operasjonelt mål på ressursinnsats i politidistriktene for årene 1996, 1997 og 1998:

- alle lønnsutbetalinger i hvert distrikt inkludert alle faste og variable tillegg, eksklusive overtid
- alle lønnsutbetalinger til overtid i hvert distrikt

Lønnsutgiftene for politi- og lensmannsetaten utgjør om lag 90 prosent av det totale budsjettet.

Følgende variabler er valgt som operasjonelt mål på produksjon i politidistriktene:

- antall påtaleavgjorte forbrytelser i hvert politidistrikt
- antall oppklarte påtaleavgjorte forbrytelser i hvert politidistrikt
- antall påtaleavgjorte forseelser i hvert politidistrikt
- antall oppklarte påtaleavgjorte forseelser i hvert politidistrikt

Lønn til overtid og øvrige lønnsutbetalinger er regnet som innsatsfaktorer i beregningene, mens antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser totalt, og antall påtaleavgjorte oppklarte forbrytelser og forseelser, er regnet som produkter i det politifaglige arbeidet.

Analysemodellen er spesifisert i produksjonsøkende retning, dvs. hvor mye produksjonen (målt ved antall oppklarte påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser) kunne øke hvis alle politidistriktene var like effektive som de beste, gitt nivået og sammensetningen av ressurser i form av lønn.

Totalt antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser er holdt konstant under beregningene. Ved å holde totalt antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser konstant vil effektivitetsmålene reflektere hvor mye en kunne øke produksjonen av oppklarte saker, uten å endre totalt antall påtaleavgjorte saker. Slik modellen er spesifisert vil den proporsjonale økningen av oppklarte saker derfor samtidig representere den samme proporsjonale økningen av oppklaringsprosenten.

Ved en proporsjonal økning av både totalt antall påtaleavgjorte saker og antall påtaleavgjorte oppklarte saker, ville derimot oppklaringsprosenten ha vært konstant.

I tabell 30 nedenfor viser vi den gjennomsnittlige prosentvise endringen av variablene som er benyttet i beregningene av effektivitet og produktivitet.

Tabell 30 Prosentvis endring i gjennomsnittsverdi for DEA-variabler i perioden 1996–98

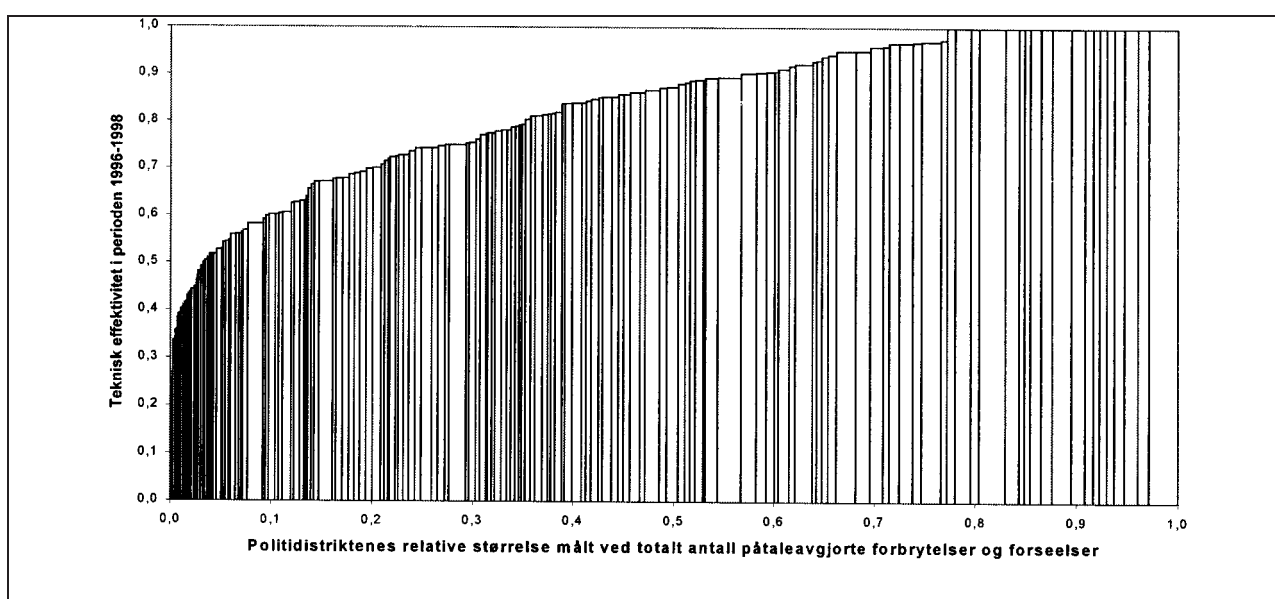
Variable	1996	1997	% 1996–97	1998	% 1997–98
Påtaleavgj. forbr.	4 126	4 390	6,3	4 917	12,0
Påtaleavgj. oppkl. forbr.	1 418	1 543	8,8	1 784	15,6
Påtaleavgj. fors.	1 717	1 818	5,8	1 953	7,4
Påtaleavgj. oppkl. fors.	1 255	1 335	6,3	1 434	7,4
Lønn, overtid	3 252 662	3 104 109	-5,0	3 286 749	5,6
Lønn, ekskl. overtid ...	41 047 915	45 679 486	11,2	48 596 209	5,8

Fra 1996 til 1997 viser tabellen en økning i gjennomsnittsverdi for både totalt antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser, og antall påtaleavgjorte oppklarte forbrytelser og forseelser. For forseelser er tendensen den samme fra 1997 til 1998, men i denne perioden er økningen i totalt antall påtaleavgjorte forbrytelser og påtaleavgjorte oppklarte forbrytelser noe større, henholdsvis 12,0 og 15,6 prosent, mot 6,3 og 8,8 året før. Mens den gjennomsnittlige andelen lønnsutbetalinger til overtid gikk ned med 5,0 prosent fra 1996 til 1997, gikk øvrige lønnsutbetalinger opp med 11,2 prosent. Fra 1997 til 1998 fant det sted en økning i gjennomsnittsverdien på mellom fem og seks prosent for begge typer lønnsutbetalinger.

Beregningsresultater for perioden 1996–98

Ved hjelp av variablene presentert i tabell 30 har vi benyttet DEA-metoden til å beregne teknisk effektivitet i det enkelte politidistrikt i perioden 1996–98. Hvert politidistrikt er hvert år behandlet som en uavhengig observasjon i analysen.⁸¹

Nedenfor presenteres en samlet grafisk illustrasjon (Heckser-Salter-diagram) av effektivitetsfordeling (teknisk effektivitet) i politidistriktene for perioden 1996–98.



Figur 2 Brutto effektivitetsfordeling i perioden 1996–98

Hver stolpe på figur 2 representerer et politidistrikt hvor bredden på stolpene viser den relative størrelsen på hvert politidistrikt målt ved gjennomsnittlig antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser i perioden 1996–98. Variasjonsbredden i det samlede brutto effektivitetsmålet for perioden er relativt stor. Om lag 12 prosent av politidistriktene er 100 prosent effektive, mens litt under halvparten av distriktene er relativt effektive i forhold til «beste observerte praksis» på 90 prosent eller mer. Det gjennomsnittlige tekniske effektiviseringspotensialet i produksjonsøkende retning er beregnet til 35 prosent for antall oppklarte forbrytelser og 29 prosent for antall oppklarte forseelser, eller i gjennomsnitt ca. 32 prosent flere oppklarte forbrytelser og forseelser totalt.

Figuren viser at flere av de minste politidistriktene (målt ved antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser) framstår som de klart mest ineffektive distriktene. Dette er politidistrikter som foruten få saker og lavt innbyggertall også er arealmessig store, bestående av grisgrendte strøk med lange reiseav-

stander, og hvor deler av politiarbeidet kan være særlig ressurskrevende.

Det kan være betydelige forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder ressursbruk innen straffesaksbehandlingen i politiet. Særlig bruker de mindre politidistriktene forholdsvis mye mer ressurser på andre oppgaver (bl.a. ordenstjeneste) enn straffesaksbehandlingen.

Beregningene viser derfor nødvendigvis ikke det reelle effektiviseringspotensialet. Det er grunn til å framheve at andre faktorer som ikke er med i modellen, også kan forklare deler av den tekniske ineffektivitet vi finner, for eksempel spesielle geografiske forhold ved enkelte av politidistriktene. Riksrevisjonen har ikke hatt gode nok data tilgjengelig til å fo-

⁸¹ Statistiske tester av variablene i modellen viser at fallende skalaavkastning i politidistriktenes produksjon, er den statistisk sett mest korrekte skalabeskrivelsen. Det betyr at modellen forutsetter stordriftsulemper for distriktene i forhold til å øke antallet oppklarte påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser.

reta beregninger av hvor stor del av den tekniske ineffektiviteten som skyldes slike eksterne faktorer.

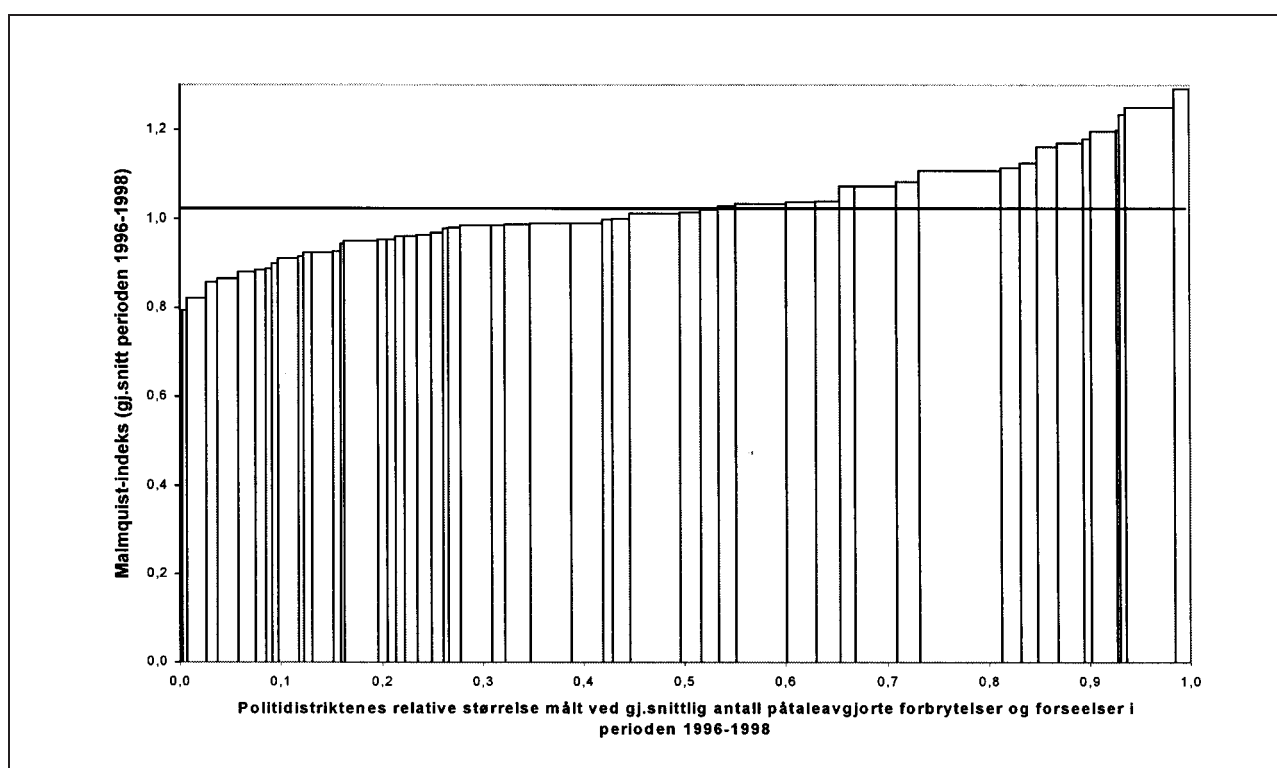
3.5.3 Beregninger av produktivitet i politidistriktene

Resultater for perioden 1996 til 1998

Den gjennomsnittlige budsjettmessige ressurstilgangen i politidistriktene har økt i perioden 1996 til 1998 (jf. tabell 1). Det samme har også de lønnsmessige ressursene og antall påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser, samt antall oppklarte påtaleavgjorte forbrytelser og forseelser (jf. tabell 30).

Med utgangspunkt i de samme variablene som inngår i DEA-beregningene har Riksrevisjonen ved hjelp av Malmquist-indeksen utført beregninger av produktivitetsutviklingen i politidistriktene i perioden 1996–98. Nærmere bestemt har vi beregnet produktivitetsutviklingen i periodene 1996–97, 1997–98 og 1996–98. Alle tre beregningene viser at det har skjedd relativt små endringer i politidistriktenes produktivitet samlet sett i denne perioden, men at produktiviteten i noen grad varierer fra år til år ved de enkelte politidistriktene.

På figur 3 presenteres resultatet av den beregnede Malmquist-indeksen for perioden 1996–98.



Figur 3 Gjennomsnittlig produktivitetsutvikling for perioden 1996–98

En Malmquist-indeks mindre enn 1 representerer en produktivitetsnedgang, mens en indeksverdi over 1 representerer en produktivitetsøkning. Figuren viser at ved noe under halvparten av politidistriktene har det funnet sted en produktivitetsøkning i perio-

den, men dette motsvares av en om lag tilsvarende produktivitetsnedgang ved de øvrige politidistriktene. Det har således ikke funnet sted noen vesentlig produktivitetsendring i perioden 1996–98 samlet sett.

4 Vurderinger

4.1 MÅLOPPNÅELSE

I perioden fra 1993 til 1998 har antall stillinger og bevilgningene til politi- og lensmannsetaten økt betydelig. Budsjettet er for eksempel økt med nærmere 40 prosent i denne perioden. Når det gjelder straffesaksbehandlingen i etaten, har riksadvokaten uttalt at den skal ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og gi en adekvat reaksjon. Undersøkelsen viser at det er varierende og til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både sentrale og lokale resultatmål. Den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten synes ikke i tilstrekkelig grad å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse for oppklaringsprosent og saksbehandlingstid generelt.

Det er i tildelingsbrevene fra Justisdepartementet til politidistriktene fastsatt som resultatmål at oppklaringsprosenten for forbrytelsessaker skal økes og den gjennomsnittlig saksbehandlingstiden for oppklarte saker skal reduseres.

Undersøkelsen viser imidlertid at den sentrale målsettingen om å redusere saksbehandlingstiden ikke er nådd. Saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser ligger fortsatt rundt 200 dager. Riksadvokaten har i rundskriv gitt direktiver om hvilke saker som skal prioriteres, og disse sakene skal etterforskes særlig grundig og i et høyt tempo. For prioriterte statistikkgrupper som for eksempel voldtekt og legemsbeskadigelse har saksbehandlingstiden økt på landsbasis.

I fire av de åtte distriktene som er nærmere undersøkt, har den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser økt. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelsessaker varierer fra 279 dager i Oslo politidistrikt til 124 dager i Halden politidistrikt. Forskjellene mellom distriktene kan i noen grad forklares med sammensetningen av kriminalitetsbildet, men forskjellene mellom distriktene synes også å indikere varierende effektivitet i arbeidet. Både Justisdepartementet og riksadvokaten har uttalt at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden er for høy. Riksrevisjonen vil understreke viktigheten av at det blir arbeidet videre med å redusere saksbehandlingstiden, og vil i den sammenhengen peke på ett forhold som synes å ha en dokumentert effekt. I et av de undersøkte politidistriktene er det gjennomført et prosjekt som viser at det er mulig å redusere saksbehandlingstiden vesentlig ved å etablere et tett samarbeid mellom påtalefunksjonen og etterforsker fra sakens

første fase. Dette ble også understreket av flere av de andre distriktene. Undersøkelsen viser videre at manglende påtalekapasitet får konsekvenser for straffesaksbehandlingen og gir høyere saksbehandlingstid. Dette synes å kunne være spesielt kritisk for små politidistrikter.

Fra 1996 til 1998 har det for enkelte politidistrikter vært en mer positiv utvikling i forhold til de sentrale resultatmålene for saksbehandlingstid. Dette gjelder blant annet Oslo politidistrikt, men saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser er fremdeles på 279 dager. Den mest negative utviklingen har vært i Halden og Nordmøre hvor saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser har økt med henholdsvis 33 dager og 62 dager i perioden. Begge distriktene hadde imidlertid kort gjennomsnittlig saksbehandlingstid i 1996.

Det er positivt at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for forbrytelser har gått opp på landsbasis, fra 32 prosent i 1996 til 36 prosent i 1998. Undersøkelsen viser at det også her er stor variasjon både i nivå og utvikling mellom distriktene og mellom kriminalitetstyper. Det er betydelige forskjeller i oppklaringsprosenten for forbrytelser i de åtte utvalgte politidistriktene. Riksadvokaten har uttalt at det er vesentlig større forskjeller i oppklaringsprosent mellom distriktene enn det som kan begrunnes med at kriminalitetsbildet, befolkningssammensetningen og ressursituasjonen er forskjellig. Det synes likevel å være en positiv utvikling ved at flertallet av de åtte distriktene har hatt en markant økning i oppklaringsprosenten.

Riksadvokaten har også framhevet at det skal arbeides målrettet for å heve oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet. Stortinget har også gitt sin tilslutning til dette, jf. Budsjett-innst. S. nr. 4 (1997–98). Det er derfor positivt at oppklaringsprosenten for sakstyper som grovt tyveri villa/leilighet har økt. Oppklaringsprosenten for kriminalitetstyper som vold og vinning har imidlertid gått ned i perioden. Undersøkelsen viser ellers at oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet er gjennomgående lav, og for halvparten av distriktene har oppklaringsprosenten gått ned fra 1996 til 1998. Tre av de undersøkte distriktene har en oppklaringsprosent på under 17 for vinningskriminalitet.

Undersøkelsen viser at antall ikke-rettskraftige saker eldre enn 12 måneder har økt med over 12 prosent på landsbasis. Det vurderes som uheldig at mange saker tar lang tid å påtaleavgjøre. Det er viktig at saker så raskt som mulig blir påtaleavgjort både av

hensyn til de impliserte i sakene og av hensyn til framdriften i straffesakskjeden. En rask pådømmelse vil gjøre det lettere å oppnå en adekvat reaksjon, og rask reaksjon er en forutsetning for at straffen skal ha den tilsktede preventive effekt. Det er likevel positivt at tre av de åtte politidistriktene som er undersøkt nærmere, har redusert antall ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder med mellom 40 og 70 prosent.

Når det gjelder de lokale resultatmålene, viser undersøkelsen at det er varierende og til dels svak måloppnåelse. Det er til dels store avvik i forhold til lokale resultatmål både for saksbehandlingstid og det forebyggende arbeidet i flere distrikter. Årsakene til manglende måloppnåelse er forklart med blant annet sykdom, store kompliserte saker, uforutsette hendelser og liten realisme i planleggingen. Flere av distriktene var imidlertid nær ved å nå flere av sine resultatmål. Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at det er mange forhold utenom politiets ansvarsområde som påvirker kriminalitetsutviklingen og derigjennom får innvirkning på politiets måloppnåelse.

4.2 SAKSBEHANDLINGEN

Undersøkelsen av konkrete kriminalitetssaker viser at den gjennomsnittlig saksbehandlingstiden for de oppklarte sakene er på 140 dager. Halvparten av denne tiden går til påtalefasen. Under forutsetning av at påtalejuristen er koblet på saken fra første dag, og at det er etablert et nært samarbeid mellom etterforskere og påtalejurister, synes påtalefasen å være lang. Dette indikerer at påtalejuristene kan være en flaskehals i straffesaksbehandlingen. Det kan bl.a. være grunnlag for å vurdere fordelingen av jurister og etterforskere i det enkelte distrikt og mellom distriktene. Saksgjennomgangen indikerer dessuten at det er en del «liggetid» i saksbehandlingen.⁸² Flere saker blir liggende i perioder uten at det synes å skje noen spesiell etterforskning som for eksempel avhør eller analyser. Undersøkelsen viser at selv om distriktene i en stor andel av sakene er relativt raske med å gjennomføre første avhør, går det mer enn 30 dager etter anmeldelse før første avhør i 25 prosent av sakene. Med bakgrunn i riksadvokatens uttalelse om at etterforskningen bør starte umiddelbart, kan det her være et visst effektiviseringspotensiale i politi- og lensmannsetaten.

Politidistriktene synes å være relativt raske når det gjelder å sende inn analyseforespørsler, og det tar i gjennomsnitt to måneder å få svar på disse analysene. Det må også her tas hensyn til at sakene i denne undersøkelsen ikke regnes som prioriterte.

Analyseforespørsler bidrar naturlig nok til å forlenge saksbehandlingstiden, men med bakgrunn i undersøkelsen synes ikke analysefasen å være en spesiell flaskehals.

En stor andel av de undersøkte sakene blir ikke oppklart. Over halvparten av sakene vedrørende legemsfornærmelser med skadefølge blir ikke oppklart, selv om dette ofte er saker med kjent gjerningsmann og vitner til stede. Undersøkelsen viser også at over 70 prosent av anmeldelsene for grovt tyveri i villa ikke blir oppklart. Tallet synes høyt med tanke på at dette er kriminalitet som rammer «folk flest», og at riksadvokaten har uttalt at det må arbeides målrettet for å øke oppklaringsprosenten for vinningskriminalitet. I denne sammenheng er det grunn til å merke seg at det gjennomføres relativt få avhør i forbindelse med grovt tyveri, og det sendes bare sjelden forespørsel til KRIPOS eller lignende om analyser av særskilte funn.

4.3 EFFEKTIVISERING

Undersøkelsen viser at de åtte utvalgte politidistriktene selv mener det foreligger et potensiale for effektivisering av det operative politiarbeidet, selv om synet på hvordan dette potensialet kan realiseres nok varierer noe mellom distriktene. I intervjuer har politidistriktene blant annet gitt uttrykk for at det er et potensiale for effektivisering i etterforsknings- og påtalerutinene både i forhold til saksbehandlingstid og oppklaring av saker.⁸³ Intervjumaterialet tyder også på at etterforskningsmetodikken kan forbedres. Politidistriktene mener videre at utviklingen av lokale instruksjoner til støtte for saksbehandlingen, i tillegg til at en bedre organisering, både av etaten som helhet og lokalt ved driftsenhetene, vil kunne gi effektivitetsgevinster i form av frigjorte ressurser til det politifaglige arbeidet. Det kan også synes som om enkelte politidistrikter bruker uforholdsmessig mye ressurser på arrestforvaring og fangetransport, og det kan stilles spørsmål ved om politiutdannet personell bør ivareta slike funksjoner i samme omfang som i dag.

Ifølge Justisdepartementets kommentarer til foreliggende undersøkelse har tidkrevende opplæring ved innføringen av nye datasystemer i perioder ført til lavere produktivitet i enkelte politidistrikter. Disse omkostningene ved implementeringen av Lokal IT bekreftes ved intervjuer i enkelte av politidistriktene. På kort sikt kan dermed innføringen av Lokal IT noen steder ha virket negativt inn på effektiviteten i det politifaglige arbeidet. Implementeringskostnader av denne typen er vanlige ved innføringen av ny teknologi. Det er derfor viktig at departementet

⁸² En undersøkelse gjennomført i politihøgskolens regi viser at det er «liggetid» i svært mange saker. PHS Forskning 1999:3 Kvaliteten på politiets etterforskning.

⁸³ En egen undersøkelse på oppdrag fra Justisdepartementet konkluderer blant annet med at potensialet for raskere etterforskning og påtaleavgjørelse er betydelig, og at dette i stor grad er mulig innenfor dagens ressurser. PHS forskning 1999:3, side 80

følger opp at de planlagte gevinstene tas ut i det enkelte politidistrikt, og at de frigjorte ressursene brukes til operativt politiarbeid.

De beregningene av teknisk effektivitet som er gjennomført ved hjelp av DEA-metoden viser at det foreligger et potensiale for å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser på rundt 30 prosent, gitt de ressursmessige rammer politidistriktene arbeider under. Det beregnede effektiviseringspotensialet viser ikke det reelle effektiviseringspotensialet, siden beregningene ikke tar hensyn til at det kan foreligge særlige forhold ved enkelte politidistrikter som kan forklare betydelige deler av den ineffektivitet som er avdekket. Nødvendige data for å foreta slike korreksjoner har imidlertid ikke vært tilgjengelige. Det er likevel rimelig grunn til å anta at en del av forskjellene som analysen avdekker, nok skyldes at ikke alle distriktene utnytter ressursene like effektivt i etterforskningsarbeidet. Samtidig må det understrekes at effektivitetsmåling i forhold til «beste praksis», dvs. i forhold til hva enkelte distrikter faktisk oppnår, ikke kan karakteriseres som en streng norm for effektivitets- og produktivitetsvurdering. Det er således fullt mulig at også de mest effektive politidistriktene kunne ha utnyttet ressursene enda bedre i etterforskningsarbeidet.

Beregningene av produktivitetsutviklingen i politidistriktene viser relativt små og varierende endringer fra år til år i perioden 1996 til 1998. Slike endringer kan skyldes flere forhold, blant annet saker som krever omfattende etterforskning. Når det totalt sett likevel er små variasjoner i produktiviteten fra år til annet, viser dette at slike tilfeldige årlige utslag ikke har avgjørende betydning for produktivitetsutviklingen. Det kan synes som om vesentlige produktivetsforbedringer i politidistriktene bare kan skje gjennom forbedringer i etterforskningsmetodikk og organisering. Effektivitetsberegningene viser likevel at det foreligger et tydelig potensiale for engangsforbedringer ved de ineffektive politidistriktene.

4.4 DEPARTEMENTETS ETATSSTYRING

Det er det enkelte politidistrikt som fastsetter de lokale resultatmålene. I henhold til økonomireglementet skal resultatindikatorer som utarbeides være tilpasset de ulike virksomhetenes funksjon og egenart. Viktigheten av at virksomhetene får anledning til å gi til kjenne sitt syn på utformingen av målbeskrivelser og valg av resultatindikatorer/-kriterier blir også understreket. Det er således positivt at det i politi- og lensmannsetaten er det enkelte politidistrikt som foretar den konkrete utformingen av resultatkravene. Ulempen er at det blir vanskelig å foreta sammenligninger mellom distriktene.

Undersøkelsen viser imidlertid at resultatinformasjonen fra de lokale resultatmålene i begrenset grad blir benyttet på sentralt hold i den helhetlige etatsstyringen. I departementets årsrapport for politi-

og lensmannsetaten er de sentralt fastlagte resultatmålene beskrevet, ikke måloppnåelsen i distriktene i forhold til lokale resultatmål. Etter Riksrevisjonens mening kan det bli et misforhold mellom ressursanvendelsen og nytteverdien av mål- og resultatstyringssystemet dersom resultatinformasjonen fra de lokale resultatmålene ikke i større grad utnyttes i departementets etatsstyring. Noe av denne resultatinformasjonen kunne også være relevant for departementets rapportering til Stortinget.

Justisdepartementet har uttalt at politimesterens frihet når det gjelder ressursmessig prioritering, er liten. For å få til en vellykket mål- og resultatstyring i distriktene forutsetter dette en viss grad av frihet til å disponere egne ressurser. Departementet har uttalt at utfordringen for politidistriktene ligger i å iverksette tiltak for å få ned de faste kostnadene slik at de får større frihet i utførelsen av oppgavene. Dette gjelder blant annet ved å styre arbeidet gjennom tjenestelister slik at politiet er mest aktive på de steder og tider som er mest aktuelle. Med bakgrunn i det effektiviseringspotensialet og den variasjonen i effektivitet som undersøkelsen viser mellom distriktene, er det viktig at departementet fokuserer på dette i dialogen med distriktene. Departementet og distriktene har selv uttalt at kriminalitetsanalyser som skal ligge til grunn for lokale prioriteringer, er av varierende kvalitet. Mangelfulle kriminalitetsanalyser kan etter vår vurdering innebære en risiko for at ressursene ikke anvendes på de viktigste områdene.

Det er bare Oslo politidistrikt av de undersøkte politidistriktene som rutinemessig foretar ressursregistrering av den enkelte tjenestemanns anvendelse av arbeidstiden. For øvrig er det ikke etablert systemer som i tilstrekkelig grad kan belyse om ressursene går til de prioriterte områdene. Manglende felles ressursregistreringssystem gir begrensede muligheter for å analysere etatens produktivitet og effektivitet. Det er viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om hva ressursene anvendes til, for å kunne styre ressursene bedre mot de områdene som gir best effekt og størst utnyttelse av de samlede ressursene.

I henhold til økonomireglementet skal det avholdes to etatsstyringsmøter, hvorav det ene bør avholdes i februar/mars og forbeholdes en gjennomgang av virksomhetenes årsrapporter. Gitt dagens organisering av politiets sentralledelse synes det vanskelig å gjennomføre to etatsstyringsmøter med tilstrekkelig ledelsesforankring fra departementet i en styringsdialog med 54 politidistrikter. Tilbakemelding på årsrapportene blir gitt skriftlig i form av et brev fra departementet, og undersøkelsen viser at tilbakemeldingene kommer i mai/juni. Det synes imidlertid ut fra intervju materialet som om tilbakemeldingene fra departementet ikke i tilstrekkelig grad går i dybden på distriktenes resultater og måloppnåelse.

Det vurderes som positivt at riksadvokaten fra 1999 i større grad fokuserer på oppfølging av politi- og lensmannsetatens straffesaksbehandling gjennom

å gi ut årlig rundskriv om prioriteringer av straffesaker og årsrapportering i forhold til kriminalitetsutvikling og straffesaksbehandling. Det kan imidlertid være behov for en nærmere presisering av prioriteringene i rundskrivet, og riksadvokaten har opplyst til Riksrevisjonen at det for år 2000 vil bli presisert nærmere hva som for eksempel skal regnes som «alvorlig kriminalitet».

Riksadvokatens rolle i forhold til å foreta prioriteringer og fastsette mål i straffesaksbehandlingen er beskrevet i riksadvokatens rundskriv av 14. januar 1999. I brev til Riksrevisjonen har riksadvokaten ut-

talt at det av og til kan være vanskelig å trekke grensen mellom riksadvokatens og departementets ansvarsområde, og at det i flere relasjoner vil foreligge overlappende kompetanse. Det er derfor viktig at det er et nært samarbeid mellom departementet og riksadvokaten i forhold til riksadvokatens rolle ved utarbeidelse av prioriteringsdirektiv og departementets rolle ved fordeling av bevilgningene. Det er dessuten spørsmål om riksadvokatens rolle i mål- og resultatstyringssammenheng kommer klart nok fram i departementets veiledning om mål- og resultatstyring.

Vedlegg

Vedlegget viser en oppstilling over resultatmål og oppnådde resultater for de åtte utvalgte politidistriktene i årene 1997 og 1998.

Tabell B1 Halden politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall unge førstegangskriminelle (under 18 år) skal holdes på 1996-nivå (= 18 pers.)	Ikke nådd (resultat = 22 personer)
	Antall registrerte forbrytelser skal reduseres med 10 % i forhold til 1995	Ikke nådd (= 3 % reduksjon)
	Antall voldsforbrytelser skal ikke overstige et antall av 50 saker	Ikke nådd (= 74 saker)
	Antall grove tyverier skal ikke overstige 295 saker	Ikke nådd (= 341 saker)
	Antall narkotikasaker skal økes	Nådd (= 49,6 % økning)
1998	Antall unge førstegangskriminelle under 18 år skal ikke overstige 20	Ikke nådd (= 24 personer)
	Antall registrerte forbrytelser skal ikke overstige 1776 saker	Ikke nådd (= 1963 saker)
	Antall voldsforbrytelser skal ikke overstige et antall på 60 saker	Ikke nådd
	Antall grove tyverier skal ikke overstige 300 saker	Nådd (= 296 saker)
	Antall narkotikasaker skal økes med 400 saker	Nådd (= 547 saker)
	Antall lovbrudd begått av unge lovbrøyttere reduseres i forhold til 1996	Ikke rapportert

Tabellen viser at Halden politidistrikt i 1997 nådde ett av resultatmålene fastsatt i tildelingsbrev og virksomhetsplan. Det påfølgende året har antallet resultatmål økt, samtidig som noen av målene videreført fra 1997 er nedjustert. Distriktet rapporterer at to av seks mål ble nådd i 1998.

Tabell B2 Halden politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, iretteføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Oppklaringsprosenten for registrerte forbrytelser skal ikke være lavere enn 50	Ikke nådd (= 47,5 %)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtalemessig avgjørelse i forbrytelsessaker skal ikke overskride 85 dager	Nådd (= 82 dager)
	Anmeldelser av forseelser fra tollvesenet og biltilstynet skal avgjøres innen 1 måned	Ikke rapportert*
1998	Oppklaringsprosenten for registrerte forbrytelser skal ikke være lavere enn 50 %	Ikke nådd.
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til påtalemessig avgjørelse i forbrytelsessaker skal ikke overstige 90 dager	Nådd (= 90 dager)
	Utbytte fra straffbare handlinger skal søkes inndratt i et større antall saker	Ikke rapportert

* Erstattet med resultatmål om utbytte av straffbare handlinger søkes inndratt.

Tabell B2 viser at Halden politidistrikt nådde resultatmålet for saksbehandlingstid i 1997. Resultatmålet på dette området ble også nådd i 1998, men både resultatkravet og resultatet som sådan var lavere i 1997. Ingen av de andre resultatmålene ble nådd i disse to årene.

Tabell B3 Oslo politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Den faktiske kriminalitet skal reduseres	Ikke nådd (resultat = økt med 5835 anm. eller 5,5 %)
	Antall grove tyverier fra bolig skal reduseres	Nådd (= redusert med 21,5 % for grovt tyveri villa og redusert med 31,5 % for grovt tyveri leilighet)
	Voldskriminaliteten skal reduseres	Ikke nådd (= økt med 7 %)
	Gatevolden i Oslo skal reduseres med minst 25 % ift. 1995 og ikke overskride dette nivået	Ikke rapportert – manglende statistikk
	Antall lovbrudd begått av unge lovbytere skal reduseres	Ikke rapportert – manglende statistikk
	Antall førstegangskriminelle, tilbakefallsforbrytere og gjengangere skal reduseres	Delvis nådd. Antall førstegangskriminelle er redusert fra 882 i 1996 til 831 i 1997. Antall tilbakefallsforbrytere er økt fra 172 i 1996 til 206 i 1997. Gjengangere har økt fra 73 i 1996 til 89 i 1997
	Narkotikakriminalitet skal reduseres	Ikke nådd (= Antall anmeldelser etter straffeloven § 162 1. ledd har økt med 12,9 %, og har for § 162 2. ledd økt med 9,8 %. Antall anmeldelser for § 162 3. ledd har gått ned med 25,5 %. Antall anmeldelser har økt totalt sett)
	Kriminalitetsofre skal følges opp av politiet: a) utrede opprettelse av et offerkontor b) oppf. av eldre og uføre som er ofre for krim. c) ved innbrudd i bolig skal åstedsundersøkelse være foretatt innen 24 timer på hverdager / 48 timer på helligdager og i helger	Delvis nådd a) Arbeidet med å etablere et eget offerkontor er ikke slutført. Videreføres i 1998 b) Mellom 80 % og 90 % av meldingene blir fulgt opp straks eller i løpet av samme dag (innen 12 timer) c) 80 % av åstedsundersøkelser ved boliginnbrudd skjer innen 24 timer
	Antall seksuelle overgrep mot barn (under 14 år) skal reduseres	Nådd
	Organisert kriminalitet skal kartlegges og bekjempes	I forhold til org. krim har distriktet rettet oppmerksomheten mot nark. MC-krim. og nasjonalistmiljøer
	Redusere kriminalitet knyttet opp mot restaurantdrift, spilleautomater, brukthandlere og annen virksomhet som krever tillatelse av politiet	Det er utarbeidet et eget datasystem hvor alle spilleautomater i Oslo skal registreres. Det er også igangsatt kontroll og registrering av igangværende skraphandlervirksomhet
	Videreutvikle politistasjonene til et nærpolti som er mer tilgjengelig, synlig, serviceinnstilt, informerende, samordnende, kreativt, problemorientert og effektivt	En egen prosjektgruppe ved Stovner politistasjon har arbeidet med en vurdering og eventuell videreutvikling av Oslo-modellen/nærpolti modellen

	Resultatmål	Resultat
1998	<i>Sentralt resultatmål</i> Den faktiske kriminaliteten skal reduseres	Ikke nådd (= 2,8 % økning i antall anmeldelser. Antall forbrytelser er tilnærmet det samme i 1997 og 1998 – økning på 0,2 %)
	<i>Politimesterens resultatmål</i> Antall grove tyverier fra bolig skal reduseres med 5 % i forhold til 1997	Nådd (= Antall grove tyverier fra villa -11,6 % og leilighet -13,1 %)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Voldskriminaliteten skal reduseres	Ikke nådd (= økt med 1,1 %)
	<i>Politimesterens resultatmål</i> Vold mot eldre over 60 år skal kartlegges og reduseres med 5 % i forhold til 1997	Ikke nådd (= liten økning fra 71 til 72 tilfeller)
	Voldskriminaliteten i Oslo sentrum skal reduseres a) Gatevolden i Oslo skal reduseres med 5 % ift. 1997 b) Volden på utesteder i Oslo sentrum skal reduseres med 5 % ift. 1997	a) Ikke nådd (= -3,3 %) b) Nådd (= -18 %)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Antall lovbrudd begått av unge lovbyggere skal reduseres med 5 %	Ikke nådd (= økt fra 4003 til 4256 saker)
	<i>Politimesterens resultatmål</i> Antall ran begått av ungdom under 18 år skal reduseres med 10 % ift. 1997	Ikke nådd (= økt fra 307 saker i 1997 til 452 saker i 1998)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Antall førstegangskriminelle, tilbakefallsforbrytere og gjengangere skal reduseres med 5 %	Ikke nådd totalt sett (Antall førstegangskriminelle under 15 år gått ned fra 385 i 1997 og 341 i 1998, og de under 18 år økt fra 446 i 1997 til 451 i 1998. Økning i antall gjengangere i alderen 15–18 år økt fra 27 i 1997 til 44 i 1998, og de mellom 18 og 20 år økt fra 62 i 1997 til 91 i 1998)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Narkotikakriminalitet med særlig vekt på bruk og omsetning av ecstasy skal kartlegges og reduseres	Ikke nådd (Antall enkeltbeslag av narkotika har økt fra 7666 i 1997 til 8360 i 1998. Det er en liten økning i antall siktede for narkotikakriminalitet fra 5560 i 1997 til 5692 i 1998)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Krim.ofre skal følges opp av politiet	Distriktet har opprettet et offerkontor i Norges Røde Kors' lokaler
	<i>Politimesterens resultatmål</i> a) iverksette politimesterens beslutning om å opprette et offerkontor b) alle eldre over 60 år og uføre som blir utsatt for kriminelle handlinger skal straks følges opp c) ved alle innbrudd i bolig skal åstedundersøkelse være foretatt innen 24 timer på hverdager og 48 timer på helligdager og i helger	a) Nådd b) Nådd c) Ikke nådd (Ved ca. 80 % av boliginnbruddene foretas det åstedundersøkelser innen 24 timer)

Resultatmål	Resultat
<i>Sentrale resultatmål</i> Antall seksuelle overgrep mot barn (under 14 år) skal reduseres	Ikke nådd (= økning på 4 % og 68,7 % for utuktig omgang med mindreårige under 14 år og 10 år)
<i>Sentrale resultatmål</i> Organisert kriminalitet skal kartlegges og bekjempes	Nådd – ingen resultatindikator
<i>Politimesterens resultatmål</i> Redusere kriminalitet knyttet opp mot restaurantdrift. På samme måte redusere kriminalitet i tilknytning til spilleautomater og brukthandlere og annen virksomhet som krever tillatelse av politiet	Nådd – ingen resultatindikator

Tabellen viser at Oslo politidistrikt i 1997 nådde fire av resultatmålene, tre ble delvis nådd, to ble ikke nådd og to er ikke rapportert pga. manglende statistikk/rapportering. I 1998 ble fire resultatmål nådd, 10 resultatmål ble ikke nådd. Imidlertid ble flere resultatmål delvis nådd.

Tabell B4 Oslo politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Rapport
1997	Oppklaringsprosenten skal økes med 10,8 %-poeng ift. 1995 (øke oppklaringsprosenten totalt til 34,4 %) a) Oppklaringsprosenten i forbrytelsessaker skal økes med 3,2 % (øke oppklaringsprosenten for forbrytelsessaker til 23 %) b) Oppklaringsprosenten i forseelsessaker skal økes med 3,2 %-poeng (øke oppklaringsprosenten for forseelser til 76 %)	a) Nådd (= 27,7 %) b) Ikke nådd (= 64,7 %)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal reduseres a) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal reduseres for oppklarte saker til 200 dager b) Gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt skal reduseres til 90 dager	a) Ikke nådd (= 250 dager) b) Ikke nådd (= ca. 130 dager)
	Utbytte fra straffbare handlinger skal søkes inndratt i et større antall saker	Nådd (økning i antall fra 108 saker i 1996 til 124 saker i 1997. Beløp økt fra ca. 6 mill. kr i 1996 til 6,5 mill. kr i 1997)
	Antall ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 mnd. skal Reduseres til 8000	Ikke nådd (= 18000)
	Lovbrudd begått av førstegangs-kriminelle under 18 år skal prioriteres og undergis påtalemessig behandling innen 60 dager	Ikke nådd (For fire av fem politistasjoner i distriktet er saksbehandlingstiden over 100 dager)
	Lovbrudd begått av «gjengangere» skal undergis påtalemessig behandling innen 60 dager	Ikke nådd (En av fem politistasjoner har nådd målet. I tillegg er det mangelfull rapportering fra tre av fem politistasjoner)
	Saker i gatevoldsprosjektet skal underkastes påtalemessig behandling innen 30 dager	Ikke nådd (Ingen av politistasjonen har nådd målet, og to stasjoner ligger over 120 dager)
1998	<i>Sentralt resultatmål</i> Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal økes med 9,3 %-poeng ift. 1996, til 30 % i 1998	Ikke nådd (= 28 %)
	<i>Sentralt resultatmål</i> Gjennomsnittlig saksbehandlingstid reduseres til 90 dager	Ikke nådd (= 122 dager)
	Gj.snittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker skal reduseres til 200 dager	Ikke nådd (= 279 dager)
	Utbytte av straffbare handlinger skal søkes inndratt i et større antall saker	Ikke nådd (Det er inndratt beløp i noen færre saker enn i 1997 (124–122), men det er en kraftig vekst i det inndratte beløpet (fra 6,5 mill. kr til 15,6 mill. kr))
	<i>Politimesterens resultatmål</i> Antall ikke påtaleavgjorte saker eldre enn 12 måneder skal reduseres til 5000	Nådd (= 4805 saker)
	Lovbrudd begått av førstegangskrim. under 18 år skal prioriteres og undergis påtalemessig behandling innen 60 dager	Ikke rapportert. Det er ikke tilfredsstillende statistikker for måling av saksbehandlingstid ift. førstegangskriminelle og gjengangere

	Resultatmål	Rapport
	Lovbrudd begått av gjengangere skal undergis påtalemessig behandling innen 60 dager	Ikke rapportert
	Saker i gatevoldsprosjektet skal underkastes påtalemessig behandling innen 30 dager	Ikke nådd

Det framgår av tabellen at distriktet nådde ett av sju resultatmål i 1997. Resultatmålene i forhold til oppklaringsprosent, med unntak for forseelser, ble nådd. Politidistriktet nådde ikke resultatmålene ift. saksbehandlingstid. For 1998 ble ett av åtte resultatmål nådd. To resultatmål ble ikke rapportert pga. av manglende statistikk.

Tabell B5 Asker og Bærum politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall grove tyverier fra bolig skal ikke overstige 610	Nådd (= 476 anmeldelser)
	Narkotikakrim. skal bekjempes – Straffelovens § 162 og legemiddeloven § 43 = min. 565 anmeldelser	Nådd (= 1155 anmeldelser)
	Antall lovbrudd begått av personer under 18 år skal ikke overskride 335 – særlig vekt på voldssaker	Ikke rapportert (vanskelig å rapportere da distriktet tidligere har mistolket aktuell STRASAK-rapport)
1998	Antall grove tyverier skal ikke overskride 500	Nådd (= 394 saker)
	Narkotikakrim. skal bekjempes – strl. § 162 og legemiddeloven § 31, 2 = min. 600 anmeldelser – vekt på omsetningsledd	Nådd (= 1469 anmeldelser)
	Antall lovbrudd begått av personer under 18 år skal ikke overskride 210 – særlig vekt på voldssaker	Nådd (= 158 anmeldelser)

Asker og Bærum politidistrikt nådde i 1997 og 1998 resultatmålene for det forebyggende arbeidet. I 1997 var det ett resultatmål det ikke ble rapportert i forhold til.

Resultatmålene for oppklaring av lovbrudd ble ikke nådd i like stor grad.

Tabell B6 Asker og Bærum politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal være minimum 22 %	Nådd (= 25,7 %)
	Oppklaringsprosenten for grovt tyveri skal opprettholdes	Ikke nådd (= 19 %)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser skal ikke overstige 180 dager	Nådd (= 151 dager)*
	Saksbehandlingstiden for voldssaker skal ikke overstige 90 dager.	Ikke nådd (= 140 dager)
1998	Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal være min. 27 %	Nådd (= 29,8 %)
	Oppklaringsprosenten for boliginnbrudd skal være min. 22 %	Nådd (= 25,1 %)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser skal ikke overskride 140 dager	Ikke nådd (= 146)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte voldssaker skal ikke overstige 100 dager	Ikke nådd (= 142)
	Redusere antall forbrytelser med økonomisk vinning ved å øke antall inndragninger med 10 % ift. 1996 (= 103 saker)	Ikke nådd **

* Politimesterens resultatmål for saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelsessaker er i Virksomhetsplanen satt til 120 dager.

** Det tas forbehold ifm. inndragning pga. kvaliteten på rapporteringen

Av tabellen framgår det at Asker og Bærum politidistrikt i 1997 og 1998 nådde henholdsvis to av fire og to av fem resultatmål. Det er spesielt resultatmål i forhold til saksbehandlingstid som ikke nås, mens resultatmålene for oppklaringsprosent nås i større grad.

Tabell B7 Kongsberg politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall grove tyverier skal reduseres med 10 % i forhold til 1995	Ikke nådd (= 4 %)
	Antall voldsforbrytelser skal reduseres med 10 % i forhold til 1995	Ikke rapportert*
1998	Antall grove tyverier skal reduseres med 10 %	Ikke nådd (= økt fra 626 til 699)
	Voldskriminalitet (liv, legemed, helbred) skal ikke overstige 1996-nivå (= 73 saker)	Ikke nådd (= 97 saker)
	Utvikle tverrfaglig samarbeid hva angår fauna- og miljøkriminalitet	Ikke rapportert

* Resultatmålet er tatt ut av virk.planen for 1997 (bare med i tildelingsbrevet)

Av tabellen framgår det at Kongsberg politidistrikt verken i 1997 eller 1998 nådde de fastsatte resultatmålene for det forebyggende arbeidet. Når det gjelder «oppklaring av lovbrudd», er måloppnåelsen noe høyere. Kongsberg politidistrikt hadde følgende resultatmål og resultat på dette området:

Tabell B8 Kongsberg politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, iretteføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall narkotikasaker skal økes med 10 %	Nådd (= økt fra 302 til 674)
	Oppklaringsprosenten skal ikke være lavere enn 40 %	Resultatmål i tildelingsbrev, ikke i VP
	Oppklaringsprosenten for grove tyveri skal heves med 5 %	Ikke nådd (= 0,7 % økning)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt skal ikke overstige 120 dager Saksbehandlingstid på vold skal ikke overstige 100 dager	Resultatmål i tildelingsbrev, ikke i VP Resultatmål i tildelingsbrev, ikke i VP
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (fra anmeldelse til påtaleavgjørelse) skal reduseres med fem dager for grove tyverier	Nådd (= fra 143 til 97 dager)
	Utbytte fra straffbare handlinger skal søkes inndratt i et større antall saker enn tidligere	Resultatmål i tildelingsbrev, ikke i VP
1998	Antall narkotikasaker skal økes med 10 %	Nådd (= mål 333 – resultat 548)
	Oppklaringsprosenten for grove tyveri skal økes med 5 % (= 36,6 %)	Ikke nådd (= 21,6 %)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal reduseres med fem dager for grove tyverier Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for grove tyverier skal ikke overstige 100 dager	Ikke rapportert Ikke nådd (=107)
	Inndragning av utbytte fra kriminalitet må i større grad benyttes	Nådd (inndratt beløp har økt)
	KRIMSYS må organiseres bedre og utnyttes mer effektivt innen politidistriktet	Ikke rapportert

Av tabellen framgår det at resultatmålet vedrørende antall narkotikasaker ble nådd både i 1997 og 1998. I tillegg ble resultatmål om saksbehandlingstid for grove tyverier nådd i 1997. I 1998 ble resultatmålet om inndragning nådd. Videre viser tabellen at flere resultatmål nedfelt i tildelingsbrevet til Kongsberg politidistrikt, ikke ble tatt inn i virksomhetsplanen.

Tabell B9 Kristiansand politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall saker begått av lovbrøyttere under 18 år skal reduseres med 5 %	Ikke nådd (= 43,8 % økning)
	Antall saker vedr. narkotika skal øke med 5 %	Nådd (= 7,7 % økning)
	Grove tyverier fra privat bolig, villa, leilighet skal reduseres med 5 %	Nådd (= 25 % reduksjon)
	Tyveri fra bil skal reduseres med 5 %	Ikke nådd (= 3,9 % økning)
	Bilbrukstyveri skal reduseres med 5 %	Nådd (= 5,4 % reduksjon)
	Tyveri av sykkel reduseres med 5 %	Nådd (= 18,8 % reduksjon)
1998	Antall saker begått av lovbrøyttere under 18 år skal reduseres med 5 %	Ikke nådd (= 1,6 % økning)
	Antall saker vedr. narkotika skal stabiliseres på 1996-nivå	Ikke nådd (= 6,1 % økning)
	Grove tyverier fra privat bolig, villa og leilighet skal reduseres med 5 %	Nådd (= 13,1 % reduksjon)
	Tyveri fra bil skal reduseres med 5 %	Nådd (= 36,3 % reduksjon)
	Bilbrukstyveri skal reduseres med 5 %	Nådd (= 14,2 % reduksjon)
	Tyveri av sykkel skal reduseres med 5 %	Nådd (= 12,1 % reduksjon)

Av tabellen framgår det at Kristiansand politidistrikt både i 1997 og 1998 nådde fire av seks resultatmål. De samme resultatindikatorerne ble benyttet i begge årene. Distriktet nådde de forebyggende målene innen vinning, men klarte ikke å nå de fastsatte målene for den forebyggende virksomheten rettet mot unge lovbrøyttere og narkotikakriminalitet.

Også i forhold til delmål 2, oppklaring av lovbrudd, var resultatindikatorerne like i de to årene. Det er de samme resultatmålene som nås begge år. Tabell B10 viser at Kristiansand politidistrikt nådde tre av fem av resultatmål.

Tabell B10 Kristiansand politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, iretteføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Oppklaringsprosenten på K-saker skal stabilises på 1996-nivå (= 35 %)	Nådd (= 35,7 %)
	Oppklaringsprosenten for ran og drap skal som tidligere år ligge opp mot 100 % Oppklaringsprosenten på grov vold skal ligge på 60 %	Nådd Nådd (= 63,8 %)
	Gj.sn. saksbehandlingstid for K-saker skal ikke overstige 80 dager	Ikke nådd (= 99 dager)
	Gj.sn saksbehandlingstid for oppklarte K-saker skal ikke overstige 115 dager	Ikke nådd (= 156 dager)
1998	Oppklaringsprosenten på K-saker skal stabiliseres på 1996 nivå (= 35 %)	Nådd (= 46,1 %)
	Oppklaringsprosenten for ran og drap, skal som tidligere år ligge opp mot 100 %	Nådd
	Oppklaringsprosenten på vold skal ligge på 60 %	Nådd (= 68,5 %)
	Gj.sn. saksbehandlingstid for K-saker skal ikke overstige 90 dager	Ikke nådd (= 133 dager)
	Gj.sn. saksbehandlingstid for oppklarte K-saker skal ikke overstige 115 dager	Ikke nådd (= 181 dager)

Tabellen viser at distriktet nådde de fastsatte målene i forhold til oppklaringsprosent, men ikke for saksbehandlingstid. Selv om resultatkravene på dette området i 1998 ble nedjustert, klarte ikke distriktet å nå resultatmålene.

Tabell B11 Sunnmøre politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall registrerte voldsforbrytelser (straffeloven § 228, 229 og 231) skal reduseres med 5 % i forhold til 1995	Nådd (= 7,6 % reduksjon)
	Antall registrerte vinningsforbrytelser skal ikke øke i forhold til 1995	Nådd (= 8,4 %)
	Antall registrerte unge narkotikamisbrukere (under 18 år) skal ikke øke i forhold til 1996	Ikke rapportert
1998	Antall registrerte voldsforbrytelser (strl. kap. 22) skal ikke øke i forhold til 1996	Ikke nådd (= økning 138 saker)
	Antall registrerte vinningsforbrytelser skal ikke øke i forhold til 1996	Ikke nådd (= økning 235 saker)
	Antall registrerte unge narkotikamisbrukere (under 18 år) skal ikke øke i forhold til 1996	Ikke rapportert

Av tabellen framgår det at Sunnmøre politidistrikt nådde de fastsatte resultatmålene i 1997, men ikke i 1998. Det ble ikke rapporter om resultatmålet «antall registrerte narkotikamisbrukere under 18 år», nedfelt i tildelingsbrevet og virksomhetsplanen, i de aktuelle årsrapportene.

Tabell B12 Sunnmøre politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, iretteføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i forbrytelsessaker skal holdes på over 40 %	Nådd (= 47 %)
	Den gjennomsnittlige saksbehandlingstid for straffesaker skal ikke overstige 90 dager	Ikke nådd (= 142 dager for forbrytelser og 133 for forseelser)
	Antall registrerte narkotikasaker skal økes med 5 % i forhold til 1995	Nådd (= økning på 83 %)
1998	Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i forbrytelsessaker skal holdes på over 45 % (i tildelingsbrev og VP for 1998)	Nådd (hvis utgangspunkt i 40 %)*
	Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for straffesaker skal ikke overstige 130 dager	Ikke nådd (= 215 dager)
	Saksbehandlingstiden i voldssaker skal ikke overstige 100 dager	Ikke nådd (= 203 dager)
	Antall registrerte narkotikasaker skal økes med 5 % i forhold til 1996 (= 180 saker)	Nådd (= 322 saker)
	Antall registrerte anmeldelser angående miljøkriminalitet skal ikke økes med 10 % i forhold til 1996	Ikke rapportert
	Antall saker med påstand om inndragning i vinning skal øke med 10 % i forhold til 1996	Ikke rapportert

* Resultatmål nedjustert til 40 % i plandel i årsrapport for 1998

Tabellen viser at Sunnmøre politidistrikt nådde to av tre resultatmål i 1997, mens i 1998 ble to resultatmål nådd, to ble ikke nådd og to ble det ikke rapportert i forhold til.

Det er særlig resultatmålene for saksbehandlingstid som ikke nås. Resultatmålene i forhold til oppklaringsprosent nås, selv om resultatet som sådan er svakere i 1998 enn i 1997. Antallet resultatmål var høyere i 1998 enn i det første året. I 1998 er det blant annet tatt inn resultatmål på to nye områder: miljøkriminalitet og inndragning av vinning. På grunn av problemer med å skaffe adekvat statistikk, ble det ikke rapportert i forhold til disse resultatmålene.

Tabell B13 Nordmøre politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Antall førstegangskriminelle, tilbakefalls- og gjengangere skal ikke overstige 1996-nivå (45/12/6)	Ikke nådd (= 62/13/10)
	Antall saker for overtredelse av strl. § 162 (narkotikakrim.) skal økes med 30 %	Nådd (= 63 %)
	Antall saker i gruppen liv/legeme/helbred skal reduseres	Ikke nådd (= +14 %)
1998	Antall tilbakefallsforbrytelser skal ikke overstige 1997-nivå (12)	Ikke nådd (= 14)*
	Antall saker for overtredelse av strl. § 162 skal økes med 10 %	Nådd (+22 %)
	Antall legemskrenkelser skal reduseres	Nådd (-11 %)

* Politidistriktet mener tilbakefallsforbrytelser er en dårlig målestørrelse

Tabellen viser at Nordmøre politidistrikt i 1997 og 1998 nådde henholdsvis ett av tre og to av tre resultatmål. De samme resultatmålene brukes i begge årene, men målene for 1998 ble nedjustert i forhold til oppnådde resultater året før.

I forhold til delmål 2, oppklaring av lovbrudd, viser tabell B14 at Nordmøre politidistrikt nådde tre av fem resultatmål i 1997, og to av seks i 1998.

Tabell B14 Nordmøre politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse

	Resultatmål	Resultat
1997	Saker i gruppen liv/legeme/helbred skal være påtaleavgjort innen 40 dager	Ikke nådd (= 153 dager)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingsnivå ligger på 1995-nivå (45 dager)	Ikke nådd (= 121 dager)
	Domstiden for 1. instans skal ikke overstige 140 dager.	Ikke nådd (= 232 dager)
	Oppklaringsprosenten skal ligge på 1995-nivå (47 % forb., 74 % forseelser)	Nådd (= 53/75)
	Oppklaringsprosenten for simple og grove tyverier skal økes med 10 %	Nådd (= 17 %)
1998	Saker i gruppen liv/legeme/helbred skal være påtaleavgjort innen 60 dager	Ikke nådd (= 13 saker over 6 mnd.)
	Alle arbeidsmiljøsaker skal være påtaleavgjort innen 60 dager	Ikke nådd (= 3 saker over 6 mnd.)
	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skal ikke overstige 100 dager	Ikke nådd (= 126 dager)
	Domstiden for 1. instans skal ikke overstige 165 dager	Ikke nådd (= 307 dager)
	Oppklaringsprosenten skal minst ligge på 1995-nivå (47 % forb., 74 % forseelser)	Nådd (= 55/78)
	Oppklaringsprosenten for simple og grove tyverier skal minst ligge på 1997-nivå (simple 33 % – grove 30 %)	Delvis nådd (= 33/29)

Av tabellen framgår det at Nordmøre politidistrikt nådde resultatmålene i forhold til oppklaringsprosent, men at målene for saksbehandlingstid ikke ble nådd. I 1998 nedjusterte politidistriktet resultatmålene i tråd med resultatene for 1997.

Tabell B15: Vadsø politidistrikt – delmål 1 forebyggende arbeid

	Resultatmål	Resultat
1997	Miljøkriminalitet skal avdekkes og antall saker økes med 10 % i forhold til 1994-nivå	Nådd
1998	Politiets skoleperm skal gjennomføres i barne- og ungdomsskolen innenfor skolepermens rammer (måltall 20)	Ikke nådd (= 6)
	Miljøkriminalitet skal avdekkes og antall saker økes med 10 % ift. 1996-nivå (= 172 saker)*	Ikke nådd (= 3 saker)

* I årsrapporten er måltallet 21 saker – resultatet 3 og avviket 18

Tabellen viser at Vadsø politidistrikt i 1997 kun hadde ett resultatmål for det forebyggende arbeidet, miljøkriminalitet, og at dette ble nådd. Resultatmålet om miljøkriminalitet ble derimot ikke nådd året etter. I 1998 var det også fastsatt et resultatmål om gjennomføringen av politiets skoleperm, som heller ikke ble nådd.

Tabell B16 Vadsø politidistrikt – delmål 2 oppklare lovbrudd, irettføring og fullbyrdelse

	Resultatmål*	Resultat
1997*	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker skal ikke overskride 120 dager	Ikke nådd (= 219 dager)
	Ikke mer enn 20 % av straffesakene skal være eldre enn 6 måneder	Ikke nådd
	Ikke mer enn 10 % av straffesakene skal være eldre enn 12 måneder	Ikke nådd
	Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal være minst 50 % i 1997	Ikke nådd (= 46,6 %)
1998	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte saker skal ikke overskride 150 dager	Nådd (= 145 dager)
	Saksbehandlingstiden når det gjelder voldssaker skal ikke overskride 90 dager hos driftsenheten, og ikke mer enn 30 dager hos påtaleenheten	Ikke nådd (= 147 dager)
	Saksbehandlingstiden når det gjelder førstegangskriminelle under 18 år skal ikke overskride 60 dager hos driftsenheten, og ikke mer enn 30 dager hos påtaleenheten	Ikke rapportert
	Ikke mer enn 30 % av ikke påtaleavgjorte straffesaker skal være eldre enn 6 måneder	Nådd (= 29,1 %)
	Ikke mer enn 15 % av ikke påtaleavgjorte saker skal være eldre enn 12 måneder	Nådd** (= 25,8 %)
	Oppklaringsprosenten for forbrytelser skal ikke være lavere enn 45 % i 1998	Nådd (= 45,4 %)

* Fra tildelingsbrev. Virksomhetsplan har andre resultatkrav (samme resultatmål) enn tildelingsbrev og årsrapport.

** Resultatmålet er i årsrapporten endret fra 15 % til 30 %.

Det framgår av tabellen at Vadsø politidistrikt i 1997 ikke nådde noen av de fastsatte resultatmålene. Året etter ble resultatmålet for oppklaringsprosent nedjustert og resultatmålet ble nådd. Også resultatmålene for saksbehandlingstid ble nedjustert, noe som resulterte i at distriktet nådde noen av dem.