

# Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver

Dokument 3:7 (2021–2022)



# Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:7 (2021–2022)  
Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens  
måloppnåelse på sentrale oppgaver

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet
- vedlegg 2: Statsrådets svar
- vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 17. mars 2022

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
Riksrevisor

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjoner</b> .....	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Utdyping av konklusjoner</b> .....	<b>8</b>
3.1	Politiet når nasjonale krav for både besvarelse av nødanrop og håndtering av oppdrag, men resultatene varierer blant politidistriktene .....	8
3.1.1	Politiet besvarer anropene til nødnummeret 112 innen kravet .....	8
3.1.2	Politiet når responstidskravene nasjonalt, men resultatene i politidistriktene varierer .....	9
3.1.3	Politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før, men det har vært en økning i oppdrag med noe lavere prioritet som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet .....	10
3.1.4	Politiet har begrensede løsninger for publikumskontakt .....	11
3.1.5	Tjenestepanleggingen fungerer ikke som forutsatt .....	12
3.2	Målene for straffesaksbehandlingen er delvis nådd.....	12
3.2.1	Oppklaringsprosenten går ned og politiet mangler en helhetlig prioritering på tvers av geografiske og funksjonelle driftsenheter .....	13
3.2.2	Saksbehandlingstiden i politiet går ned, men fristene som er satt for prioriterte sakstyper nås ikke .....	15
3.2.3	Det er svakheter ved etterforskningen av straffesaker .....	16
3.2.4	Politidistriktenes oppfølging av statsadvokatembetenes tilsyn varierer .....	18
3.3	Samarbeidet mellom politiet og kommuner har blitt bedre, men små kommuner er mindre fornøyde enn store kommuner .....	19
3.3.1	Kommunene er i hovedsak fornøyde med politiets arbeid.....	19
3.3.2	Politiet samarbeider i hovedsak bra med kommunene .....	20
3.4	Politimesterne følger opp politidistriktenes oppgaver, men har begrenset handlingsrom til å styre og tilpasse ressursene til politidistriktenes utfordringer .....	20
3.5	Gamle og ustabile IKT-systemer fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon .....	21
3.6	Justis- og beredskapsdepartementets styringsdialog med Politidirektoratet er under utvikling, men er fortsatt for aktivitetsstyrt .....	22
3.6.1	Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å bedre styringen av Politidirektoratet, men dialogen er fortsatt for aktivitetsstyrt .....	22
3.6.2	Politidirektoratets styring av distriktene har blitt mer risikobasert, men rapporteringen er fortsatt ressurskrevende.....	23
3.6.3	Svakheter i rapporteringen gir mangelfull styringsinformasjon .....	23
<b>4</b>	<b>Anbefalinger</b> .....	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Statsrådets svar</b> .....	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar</b> .....	<b>27</b>

**Vedlegg..... 28**

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

**Figuroversikt**

Figur 1 Andel oppdrag med responstidsmåling som oppfylte responstidskravet i 2020 ..... 9

Figur 2 Antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ble ressursatt på grunn av manglende kapasitet i perioden 2016 til 2020 ..... 11

Figur 3 Oppklaringsprosenten fordelt på kriminalitetstyper i 2020 ..... 13

Figur 4 Oppklaringsprosent per politidistrikt i 2020 ..... 14

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Svært alvorlig** brukes ved forhold der konsekvensene for samfunnet eller berørte borgere er svært alvorlige, for eksempel risiko for liv eller helse.
2. **Alvorlig** benyttes ved forhold som kan ha betydelige konsekvenser for samfunnet eller berørte borgere, eller der summen av feil og mangler er så stor at dette må anses som alvorlig i seg selv.
3. **Sterkt kritikkverdig** angir forhold som har mindre alvorlige konsekvenser, men gjelder saker med prinsipiell eller stor betydning.
4. **Kritikkverdig** brukes for å karakterisere mangelfull forvaltning der konsekvensene ikke nødvendigvis er alvorlige. Dette kan gjelde feil og mangler som har økonomiske konsekvenser, overtredelse av regelverk eller saker som er tatt opp tidligere og som fortsatt ikke er rettet opp.

# 1 Innledning

Et velfungerende politi er avgjørende for en rettsstat. Politiet skal beskytte borgerne og samtidig være et verktøy for statsmakten. Dette innebærer å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet samt etterforske lovbrudd.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse har også blitt undersøkt. Undersøkelsen omfatter perioden 2016–2020.

Bakgrunnen for undersøkelsen er at en rekke evalueringer og hendelser over tid har pekt på ulike utfordringer for politiet. Gjørnv-kommisjonens rapport om 22. juli<sup>1</sup> og politianalysen<sup>2</sup> viste blant annet at det var behov for grep som kunne øke beredskapen og gjøre politiet bedre i stand til å møte framtidens kriminalitetsutfordringer som følge av globalisering, teknologisk utvikling og endrede befolkningsmønstre.

Et av målene med politireformen, som ble igangsatt i 2016 og sluttført i 2020, var å utvikle robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer, og et kompetent og effektivt nærpoliti der befolkningen bor. På tross av høyere politidekning og økte budsjetter har politiet fortsatt utfordringer med å nå målene på sentrale områder innen både operativt arbeid og straffesaksbehandling.

Politireformen førte til at antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12, mens antall tjenestesteder (lensmannskontor og politistasjoner) ble redusert fra 354<sup>3</sup> til 225. Samtidig ble nye funksjoner og enheter etablert i politidistriktene.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om politiet* (politiloven) av 4. oktober 1995
- *lov om straff* (straffeloven) av 20. mai 2005
- *lov om rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) av 22. mai 1981
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) av 12. desember 2003
- Innst. 6 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017)
- Innst. 306 S (2014–2015) til Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*
- Riksadvokatens rundskriv

Rapporten ble forelagt Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 19. november 2021. Departementet har i brev 17. desember 2021 gitt

---

<sup>1</sup> NOU (2012:14) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (Gjørnv-kommisjonen).

<sup>2</sup> NOU (2013: 9) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen* (Politianalyseutvalget).

<sup>3</sup> NOU (2013: 9) *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen* (Politianalyseutvalget).

kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 19. januar 2020 og statsrådets svar 7. februar 2022 følger som vedlegg.

## 2 Konklusjoner

### Konklusjoner

- Politiet når nasjonale krav for både besvarelse av nødanrop og håndtering av alvorlige oppdrag, men resultatene varierer blant politidistriktene
  - Politiet besvarer anropene til nødnummeret 112 innen kravet
  - Politiet når responstidskravene nasjonalt, men resultatene varierer blant politidistriktene
  - Politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før, men det har vært en økning i oppdrag med noe lavere prioritet som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet
  - Politiet har begrensede løsninger for publikumskontakt
  - Tjenestepanleggingen<sup>4</sup> fungerer ikke som forutsatt
- Målene for straffesaksbehandlingen er delvis nådd
  - Oppklaringsprosenten går ned og politiet mangler en helhetlig prioritering av straffesaker på tvers av geografiske og funksjonelle driftsenheter
  - Saksbehandlingstiden i politiet går ned, men fristene som er satt for prioriterte sakstyper nås ikke
  - Det er svakheter ved politiets etterforskning av straffesaker
  - Politidistriktenes oppfølging av statsadvokatembetenes tilsyn varierer
- Samarbeidet mellom politiet og kommunene har blitt bedre, men små kommuner er mindre fornøyd enn store kommuner

---

<sup>4</sup> Med tjenestepanlegging menes arbeidsplanlegging og ressursdisponering av alle operative ressurser i politidistriktet.

- Politimesterne følger opp politidistriktenes oppgaver, men har begrenset handlingsrom til å styre og tilpasse ressursene til politidistriktenes utfordringer
- Gamle og ustabile ikt-systemer fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon
- Justis- og beredskapsdepartementets styringsdialog med Politidirektoratet er under utvikling, men den er fortsatt for aktivitetsstyrt

## 3 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at politireformen har ført til at politiet er i stand til å håndtere alvorlige oppdrag og etterforske alvorlig kriminalitet på en bedre måte enn før. Gjennom politireformen er det innført omfattende kompetansehevingstiltak. Dette, i kombinasjon med større enheter, har ført til sterkere fagmiljøer med bedre evne til å håndtere komplekse oppgaver.

Samtidig viser undersøkelsen at det er svakheter ved politiets håndtering av de mest alvorlige oppdragene og etterforskningen av prioriterte straffesaker. Dette kan få stor betydning for de involverte i disse sakene. For flere oppgaver varierer måloppnåelsen mellom politidistriktene.

### 3.1 Politiet når nasjonale krav for både besvarelse av nødanrop og håndtering av oppdrag, men resultatene varierer blant politidistriktene

Politiet skal være tilgjengelig og innbyggerne skal kunne stole på politiet. Politiet skal være der når det trengs – på telefonen, blant befolkningen på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsmottak.<sup>5</sup> Politiet skal være tilgjengelig og responderende, og gjennom dette yte bistand i nødssituasjoner.

#### 3.1.1 Politiet besvarer anropene til nødnummeret 112 innen kravet

112 er politiets nødnummer og det er et krav om at 95 prosent av alle innkommende anrop skal besvares innen 20 sekunder. Det er positivt at dette kravet ble nådd i 2020.



#### Operasjonssentral

Operasjonssentralene mottar, vurderer og prioriterer innkommende meldinger fortløpende. Operasjonssentralen skal holde oversikt over og lede den løpende, prioriterte operative virksomheten i politidistriktene.

<sup>5</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*.



### 3.1.2 Politiet når responstidskravene nasjonalt, men resultatene i politidistriktene varierer

Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første patrulje er framme på stedet. Det er kun stilt krav til responstid for oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1. I 2020 utgjorde dette 18 837 oppdrag, tilsvarende 3,8 prosent av alle oppdrag. Dette er hasteoppdrag, det vil si ekstraordinære hendelser og/eller hendelser der liv er direkte truet, eller der det av andre grunner er påkrevd med umiddelbar respons fra politiet. For at de nasjonale kravene skal være innfridd må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravene.

Justis- og beredskapsdepartementet har siden 2015 satt nasjonale responstidskrav for tre ulike tettstedskategorier basert på antall innbyggere. Det er positivt at de nasjonale responstidskravene for alle de tre tettstedskategoriene ble nådd i 2020.

Måloppnåelsen for de nasjonale responstidskravene avhenger i stor grad av resultatene til de største politidistriktene, som har størstedelen av oppdragene. Det er derfor positivt at Politidirektoratet har satt differensierte responstidskrav for politidistriktene. Differensierte responstidskrav er viktig for å få realistiske krav til responstid i de ulike politidistriktene. Figur 1 viser hvor stor andel av oppdragene som oppfylte responstidskravet i de ulike politidistriktene i 2020.

**Figur 1 Andelen oppdrag med responstidsmåling som oppfylte responstidskravet i 2020 (N = 18 837)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

I hvert politidistrikt er det responstidskrav for tre ulike tettstedskategorier, med unntak av Finnmark, som ikke har tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere og derfor kun har to krav. Kravene er forskjellige i de ulike



#### Andel oppdrag med ulik prioritet i 2020:

Prioritet alarm og prioritet 1: 3,8 prosent

Prioritet 2: 35 prosent

Prioritet 3: 33 prosent

Ingen prioritet: 28 prosent

politidistriktene. Til sammen har politidistriktene 35 responstidskrav. 17 av disse responstidskravene ble ikke nådd i 2020.

Fem politidistrikter nådde ikke kravet til responstid i tettstedskategorien «20 000 eller flere innbyggere», mens syv politidistrikter nådde ikke kravet til responstid i tettstedskategorien «2 000–19 999 innbyggere». I tettstedskategorien «færre enn 2 000 innbyggere» var det fem politidistrikter som ikke nådde kravene. Politidistriktene Vest og Troms nådde ikke noen av sine tre krav.

Kravet er at 80 prosent av hasteoppdragene skal være innenfor responstidskravet. Det vil si at et politidistrikt kan ha nådd kravet, og samtidig ha lang responstid for de øvrige 20 prosent av oppdragene. Undersøkelsen viser at responstiden for de resterende 20 prosentene av oppdragene i flere tilfeller var svært lang. I 2020 var det over 500 oppdrag som hadde en responstid som var dobbelt så lang som responstidskravet.

Det er positivt at politiet nådde de nasjonale responstidskravene. Riksrevisjonen merker seg samtidig at mange av politidistriktene ikke nådde Politidirektoratets fastsatte krav til responstid og at responstiden i en del tilfeller også var betydelig lengre enn kravet. Lang responstid kan få store konsekvenser for dem som er berørt av en alvorlig hendelse. Uavhengig av hvilke krav som er fastsatt, er det derfor viktig at politiet etterstreber kortest mulig responstid for slike oppdrag.

### 3.1.3 Politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før, men det har vært en økning i oppdrag med noe lavere prioritet som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet

Politiet skal ressurssette de mest alvorlige oppdragene, det vil si oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1. Disse oppdragene omfatter hendelser der liv er direkte truet eller andre hendelser der det er behov for politiets umiddelbare innsats. Det er positivt at operasjonssentralene ressursatte en større andel av de mest alvorlige oppdragene i 2020 enn i 2016.

Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. Oppdrag med prioritet 2 kan for eksempel omfatte vold, skadeverk eller vinningsforbrytelser. I perioden 2016–2020 økte antallet oppdrag med prioritet 2 som politiet ressurssetter, noe.

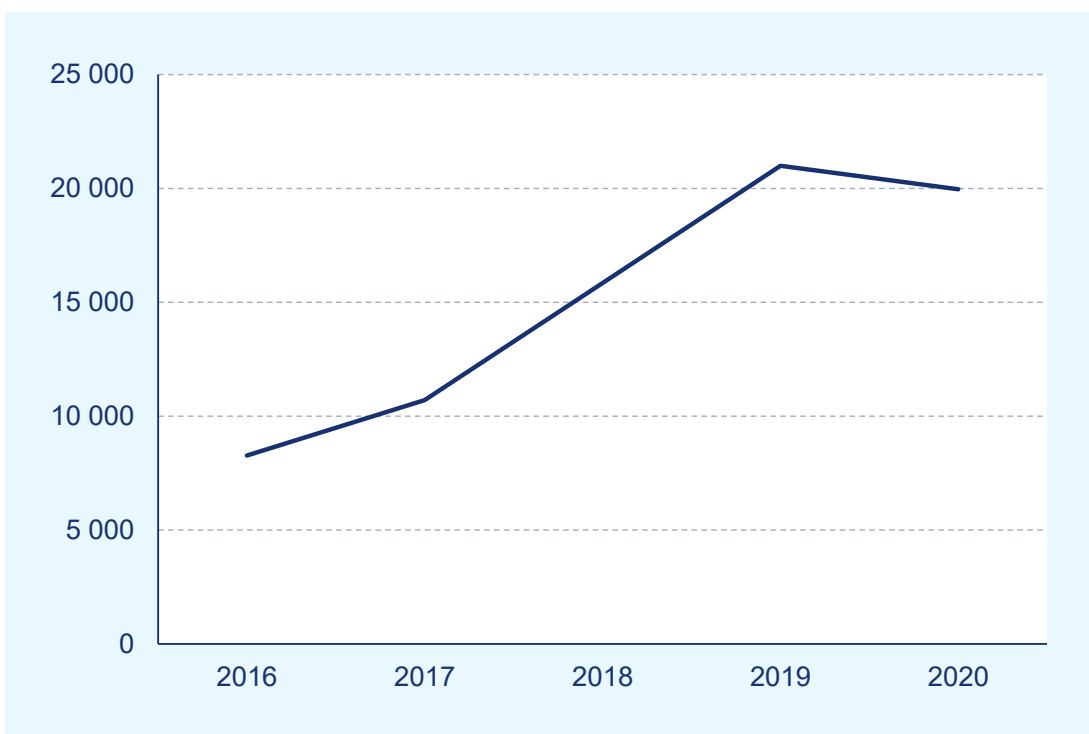
Figur 2 viser utviklingen i antall oppdrag i perioden 2016–2020 som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet.



#### Ressurssetting av oppdrag

Når operasjonssentralen har prioritert et oppdrag og tildelt ressurser (patroljebil/mannskaper) til oppdraget i politioperativt system.

**Figur 2 Antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ble ressursatt på grunn av manglende kapasitet i perioden 2016 til 2020 (N = 1 040 886)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Antallet oppdrag som politiet ikke ressursatte på grunn av manglende kapasitet økte betydelig, fra 8 277 oppdrag i 2016 til 19 967 i 2020. Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at det ikke settes inn ressurser, ettersom dette er oppdrag som i mange tilfeller har stor betydning for dem det gjelder. En konsekvens av manglende ressurssetting av disse oppdragene kan være at befolkningens tillit til politiet synker.

### 3.1.4 Politiet har begrensede løsninger for publikumskontakt

Publikum kan ringe 02800 for å komme i kontakt med politiet for hendelser som ikke er nødsituasjoner. Undersøkelsen viser at det varierer hvor stor andel av anropene på 02800 som politidistriktene besvarer og hvor lang tid det tar før anropene blir besvart. Dersom innringer ikke får svar på 02800, ringer de ofte 112. Dette kan redusere politiets kapasitet til å håndtere nødsituasjoner, som 112 er ment å skulle dekke.

I tillegg til at publikum kan kontakte politiet på 02800, har politiets tjenestesteder publikumsmottak hvor publikum kan henvende seg. Undersøkelsen viser at mange publikumsmottak ikke oppfyller kravet om fleksible åpningstider.

Befolkningen forventer at politiet er tilgjengelig for publikum, enten dette er på telefon, på nett eller gjennom publikumsmottak. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at dagens løsninger i mange tilfeller ikke fungerer godt nok. Det er positivt at politiet har tatt grep for å øke politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet på internett, men Riksrevisjonen mener potensialet for publikumskontakt gjennom andre løsninger enn 02800 burde vært bedre utnyttet. Gjennom bruk av andre tekniske løsninger ville politiets

tilgjengelighet overfor publikum blitt bedret, i tillegg til at arbeidsbelastningen knyttet til 02800 ville blitt redusert.

Riksrevisjonen merker seg at Politidirektoratet har utarbeidet en egen kanalstrategi som skal bidra til bedre informasjon og flere selvbetjeningsløsninger for publikum, med mål om økt effektivitet og frigjøring av kapasitet til mer alvorlige og krevende saker.

### 3.1.5 Tjenesteplanleggingen fungerer ikke som forutsatt

Operasjonssentralen og felles tjenestekontor skal ivareta behovet for løpende tjenesteplanlegging av operativt personell i politidistriktene. Undersøkelsen viser at alle politidistriktene har etablert et felles tjenestekontor, men at tjenestekontorene delvis mangler ledelsesforankring og tilstrekkelige fullmakter, at de har for liten kapasitet og er for lite tilgjengelig, og at de ikke har riktig kompetanse. Samtidig opplyser flere av politidistriktene at samarbeidet med felles tjenestekontor er begrenset og at de i stedet bruker egne tjenesteplanleggere. En robust arbeidsplanlegging og disponering av de operative ressursene er viktig for å sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste. Riksrevisjonen mener derfor det er kritikkverdig at tjenesteplanleggingen for operativt personell ikke fungerer som forutsatt.

Riksrevisjonen er kjent med at Politidirektoratet i 2021 skulle prioritere felles tjenestekontor.

## 3.2 Målene for straffesaksbehandlingen er delvis nådd

De overordnede målene for straffesakskjeden er å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og få til en mer effektiv straffesakskjede.<sup>6</sup> Målet er at straffesaksbehandlingen skal ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og en adekvat reaksjon.<sup>7</sup> Rask og korrekt saksbehandling er en viktig garanti for rettssikkerheten.<sup>8</sup>

I forbindelse med politireformen skulle kvaliteten på politiets straffesaksarbeid forbedres.<sup>9</sup> Andelen straffesaker som oppklares skulle økes, saksbehandlingstiden reduseres og antallet ikke påtaleavgjorte saker (restanser i politiet) skulle reduseres betydelig.

I perioden 2016–2020 har det vært endringer i politiets portefølje. Som følge av dette har det vært en nedgang i antallet påtaleavgjorte saker innenfor kriminalitetstypene narkotika (28 prosent), vinning (18 prosent) og trafikk (5 prosent). I samme periode har det vært en økning i saker som omhandler seksuallovbrudd og vold. Dette er saker som krever betydelig mer ressurser enn andre saker.



### Tjenesteplanlegging

Hvert politidistrikt har et tjenestekontor som skal planlegge arbeidet og disponeringen av alle politioperative ressurser.

<sup>6</sup> Prop. 1 S (2019–2020) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 15.

<sup>7</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2018–2020, s. 1 for samtlige år.

<sup>8</sup> Innst. 6 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018*.

<sup>9</sup> Prop. 61 LS (2014–2015), s. 27.

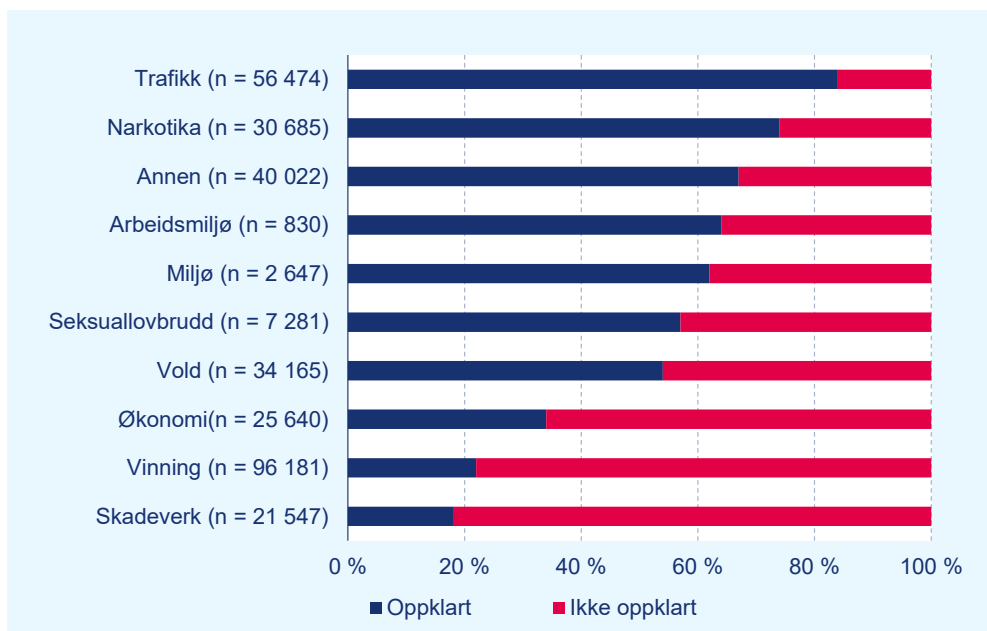
Undersøkelsen tyder på at kvaliteten på straffesaksbehandlingen er blitt bedre. Det gjennomføres flere etterforskningskritt i de alvorlige sakene, det er flere alvorlige sakstyper som etterforskes, flere av politiets etterforskningskritt dokumenteres og politiarbeid på stedet har bidratt til å sikre bevis tidligere. Etableringen av felles straffesaksinntak har bidratt til at patruljene får mer bistand i arbeidet sitt. Videre har etableringen ført til at en høyere andel av sakene behandles tidligere og mer likt. Samtidig viser undersøkelsen at det er utfordringer både når det gjelder oppklaring av saker og saksbehandlingstid.

### 3.2.1 Oppklaringsprosenten går ned og politiet mangler en helhetlig prioritering på tvers av geografiske og funksjonelle driftsenheter

En grunnleggende forutsetning for at straffesaksbehandlingen skal bidra til redusert kriminalitet er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart, slik at gjerningspersoner kan straffeforfølges og ilegges reaksjoner.<sup>10</sup> Samlet sett har oppklaringsprosenten gått ned fra 53 prosent i 2016 til 49 prosent i 2020. Oppklaringsprosenten går også ned for alvorlige sakstyper som seksuallovbrudd og vold, for førstnevnte fra 64 prosent i 2016 til 57 prosent i 2020.

Figur 3 viser oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene i 2020.<sup>11</sup>

**Figur 3 Oppklaringsprosenten fordelt på kriminalitetstyper i 2020 (N = 315 472)**



Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 16 og 17

Oppklaringsprosenten varierer mellom de ulike kriminalitetstypene, og påvirkes blant annet av bevisituasjonen og muligheten for oppklaring. I 2020 var det høyest oppklaringsprosent innenfor kriminalitetstypene trafikk

<sup>10</sup> Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*.

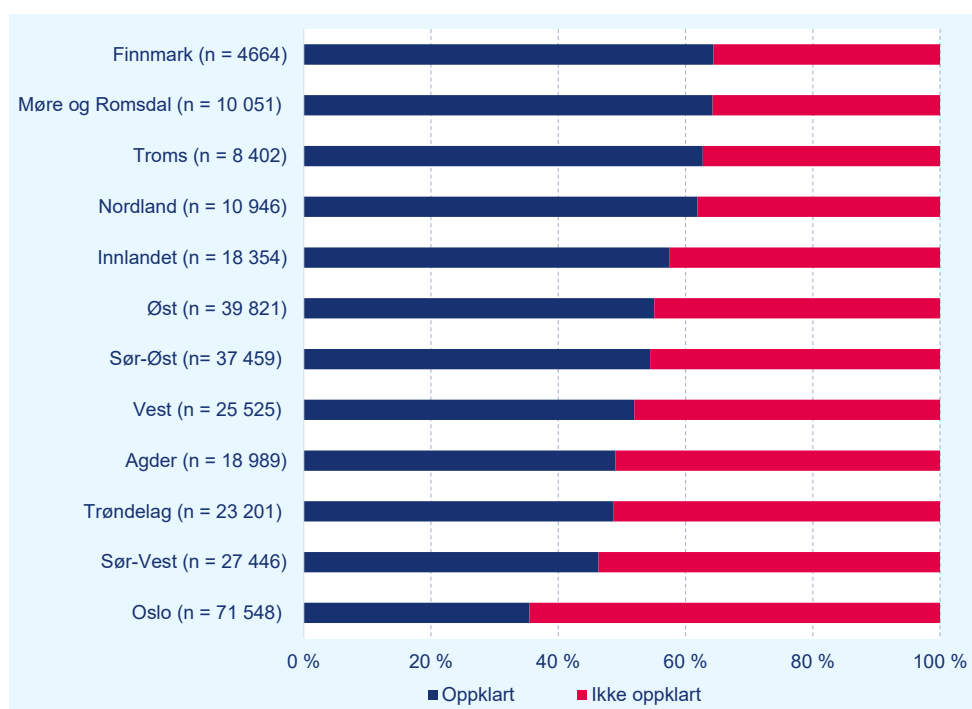
<sup>11</sup> Saker som blir påtaleavgjort i andre enheter som Økokrim og Kripos, inngår også i figuren.

og narkotika. Kriminalitetstypene med lavest oppklaringsprosent var skadeverk, vinning og økonomi.

Oppklaringsprosenten for vinningsaker har gått noe ned de siste årene og var i 2020 på 22 prosent. Disse sakene utgjorde 30 prosent av de påtaleavgjorte sakene. Riksrevisjonen er enig med Riksadvokaten i at svake resultater innen denne typen kriminalitet kan svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelsen i samfunnet. I tillegg vil etterforskning og oppklaring av vinningskriminalitet ha stor preventiv effekt.

Undersøkelsen viser videre at det er store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder oppklaringsprosent, se figur 4.

**Figur 4 Oppklaringsprosent per politidistrikt i 2020 (N = 296 397)**



Kilde: Analyse av data fra STRASAK

I Møre og Romsdal, Finnmark og Troms var oppklaringsprosenten 63–64 prosent i 2020. I Oslo politidistrikt, som behandlet 24 prosent av alle straffesakene i landet i 2020, var den 35 prosent. Oslo politidistrikt har en annen portefølje enn mange av de andre politidistriktene, med en høyere andel kriminalitetstyper med generelt lav oppklaringsprosent. Samtidig er ofte de alvorlige straffesakene i Oslo mer omfattende og ressurskrevende enn i de andre politidistriktene.

Gjennom politireformen ble det etablert geografiske og funksjonelle driftsenheter i politidistriktene. De geografiske driftsenhetene har ansvar for politioppavene innenfor et geografisk område, mens de funksjonelle driftsenhetene skal støtte polititjenesten i de geografiske driftsenhetene med rådgivning, kapasitetsforsterkning og spesialistkompetanse og spesielle



### Prioriterte sakstyper

Riksadvokaten gir i årlige prioriteringsrundskriv direktiver om hvilke typer saker som politiet skal prioritere. De siste årene har det blant annet vært drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner, alvorlige seksuallovbrudd, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet av alvorlige karakter.

verktøy. I tillegg skal de funksjonelle driftsenhetene håndtere oppgaver og sakstyper som det ikke er hensiktsmessig å løse ved de geografiske driftsenhetene.

Etableringen av funksjonelle driftsenheter i politidistriktene har gitt mer spesialiserte og mer robuste fagmiljøer. Samtidig har verken de geografiske eller de funksjonelle enhetene kapasitet til å etterforske alle prioriterte saker. Undersøkelsen viser at de funksjonelle driftsenhetene må henlegge saker som har høyere prioritet enn saker som blir behandlet i de geografiske driftsenhetene.

Riksrevisjonen mener det er alvorlig at oppklaringsprosenten samlet sett har gått ned. Dette gjelder særlig nedgangen i oppklaringsprosent for prioriterte sakstyper. Dette er saker Riksadvokaten har sagt skal gis høyest prioritet i politiets straffesaksbehandling. Videre konstaterer Riksrevisjonen at de geografiske driftsenhetene ikke alltid får den støtten de trenger i etterforskningen og at det mangler en helhetlig prioritering av straffesakene på tvers av de funksjonelle og geografiske enhetene i politidistriktene.

### 3.2.2 Saksbehandlingstiden i politiet går ned, men fristene som er satt for prioriterte sakstyper nås ikke

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesaker er redusert fra 77 dager i 2018 til 72 dager i 2020. Det er også en høyere andel saker som behandles innen 14 dager.

I mange av sakene med gjerningsperson under 18 år, voldtektssaker og voldssaker overholdes likevel ikke fristene som er satt enten i lov eller tildelingsbrev. I 2020 ble fristene nådd for 72 prosent av sakene med gjerningsperson under 18 år og i 45 prosent av voldssakene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for voldtektssakene var 198 dager, mens fristen var 130 dager.

Avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner skal gjennomføres som tilrettelagte avhør. Undersøkelsen viser at omtrent halvparten av avhørene ble avholdt innen fristen i både 2019 og 2020.

I 2020 var saksbehandlingstiden i nærmere 15 000 saker mer enn ett år, mens den var mellom et halvt år og ett år for 27 000 saker.

Statsadvokatenes inspeksjonsrapporter viser at lang saksbehandlingstid i mange saker skyldes perioder med inaktivitet i sakene (liggetid). De prioriterte sakene hadde god framdrift i startfasen, men deretter synes sakene å miste framdriften. Inaktiviteten skyldes i stor grad politiet selv. Riksadvokaten betegner dette som lite tilfredsstillende. Lang saksbehandlingstid kan være belastende for både offer, tiltalte og pårørende.

Undersøkelsen viser at det i mange tilfeller ikke dokumenteres hvorfor sakene tar lang tid. Dersom politiet ikke dokumenterer årsakene til lang saksbehandlingstid, kan det medføre strafferabatt. Det er uheldig både ut fra individualpreventive og allmennpreventive hensyn at saksbehandlingen tar så langt tid at det gir grunnlag for strafferabatt.

Målene for restanser i 2020 ble nådd, for første gang i perioden 2016–2020. Antallet straffesaker som er eldre enn tolv måneder ble redusert. Dette gir en mindre krevende portefølje samlet sett, og kan forhindre oppbygging av nye restanser. Samtidig som antallet gamle saker gikk ned, var det fortsatt en del prioriterte saker i de gjenværende restansene. De prioriterte sakstypene voldslovbrudd og seksuallovbrudd utgjorde henholdsvis 782 saker (14 prosent) og 382 saker (7 prosent) som var eldre enn 12 måneder ved utgangen av 2020.

Riksrevisjonen mener det er positivt at gjennomsnittlig saksbehandlingstid går ned og at målene for restanser ble nådd i 2020. Riksrevisjonen mener samtidig det er alvorlig at prioriterte sakstyper utgjorde en betydelig del av sakene som i 2020 hadde en saksbehandlingstid som var lenger enn 12 måneder og at fristene for prioriterte sakstyper i mange tilfeller ikke blir overholdt. Sakene det er satt frister for kan omhandle spesielt sårbare personer, og det kan få svært negative konsekvenser når fristene ikke blir overholdt.

### 3.2.3 Det er svakheter ved etterforskningen av straffesaker

I undersøkelsen kommer det fram enkelte svakheter i politiets behandling av straffesaker. Disse svakhetene kan gå ut over kvaliteten på etterforskningen av straffesaker, inkludert etterforskning av prioriterte sakstyper. Dette kan få store konsekvenser for de berørte.

#### Manglende bruk av etterforskningsplaner

Etterforskningsplaner er viktige hjelpemidler som skal sikre effektivitet og kvalitet i etterforskningen gjennom å lede og avgrense arbeidet med straffesaker. Slike planer er pålagt i alvorlige og prioriterte saker om voldtekt (etter straffeloven §§ 291 til 294), seksuallovbrudd mot barn og mishandling i nære relasjoner og ved mistanke om drap, med mindre sakene er så oversiktlige at en plan framstår som åpenbart unødvendig.

Undersøkelsen viser at det mangler etterforskningsplaner i saker med krav om dette, og at planene som foreligger, har svakheter. For eksempel viste statsadvokatenes gjennomgang av voldtektssaker i 2020 at det ikke var utarbeidet etterforskningsplaner i 32 prosent av de aktuelle sakene. Når man så hele landet under ett. Og i nærmere halvparten av planene som var utarbeidet (45 prosent), var ikke kravene som følger av retningslinjene oppfylt.

Manglende etterforskningsplaner og planer som ikke har tilstrekkelig kvalitet, kan ha betydning for både kvaliteten og ressursbruken på den etterforskningen som gjennomføres, ved at det enten kan bli etterforsket for lite eller for mye. Høy kvalitet og god ressursbruk er viktig for å nå målene som er satt både for oppklaring av saker og saksbehandlingstid. Dette er viktig for tilliten til politiet og borgernes rettsikkerhet.

#### For lite samarbeid mellom ulike aktører

Undersøkelsen viser at påtalejuristene i for liten grad er tilgjengelige i straffesaksarbeidet. Politidistriktene peker på kapasitetsutfordringer som skyldes at juristene ofte er opptatt med å bygge ned restanser og føre saker



for retten. Det har over flere år også vært stor utskiftning blant juristene i politiet. Manglende tilgjengelighet av påtalejurister i etterforskningen svekker det integrerte påtalearbeidet og dermed også kvaliteten i etterforskningen. Tett påtalefaglig ledelse er viktig for å sikre en god bevismessig vurdering og for å sikre at etterforskningen innrettes etter det som faktisk er straffbare forhold etter straffeloven. I tilfeller der påtalefaglig etterforskningsleder ikke er tett nok på, er det eksempler på at det brukes unødig mye ressurser på saker som kunne blitt avgjort tidligere.

De funksjonelle driftsenhetene har blant annet ansvar for å støtte de geografiske driftsenhetene med rådgivning, kapasitetsforsterkning, spesialistkompetanse og spesielle verktøy. Undersøkelsen viser at de funksjonelle driftsenhetene ivaretar dette ansvaret i varierende grad. Dette skyldes manglende kapasitet, lange avstander og mange lokasjoner i de geografiske enhetene. I og med at det er de geografiske driftsenhetene som behandler flesteparten av sakene i politidistriktene, er det kritikkverdig at de ikke får den støtten som var forutsatt ved etableringen av de nye funksjonene i politidistriktene. Riksrevisjonen merker seg i den forbindelse at 400 midlertidige stillinger som ble opprettet i forbindelse med koronapandemien, er gjort permanente og skal brukes til å styrke de geografiske driftsenhetene. Flere av politimesterne som er intervjuet i undersøkelsen, ga uttrykk for at de mente det var viktigere å styrke fellesfunksjonene for at de nettopp skal kunne bistå de geografiske driftsenhetene enda bedre.

### **Utfordringer med å få prioritert straffesaksarbeidet**

Undersøkelsen viser at mange politidistrikter har geografiske driftsenheter hvor etterforskerne jobber både operativt og med etterforskning i straffesaker. Dette er nødvendig for å sikre beredskapen og for å kunne ha døgnkontinuerlige vaktlister med operativt mannskap som er klare til å kjøre patrulje. Kombinert tjeneste kan føre til mindre utskiftning av personell, da mange foretrekker operativ tjeneste, spesielt de nyutdannede. Samtidig pekes det på at det er krevende å få nok tid til å jobbe konsentrert med de krevende straffesakene. Det er også eksempler på at saker har blitt liggende i lang tid fordi alle mannskaper er satt opp til operativt arbeid, for eksempel i forbindelse med ferie.

Politidirektoratet framhever at særlig de mindre politidistriktene utfordres når det gjelder ressurskrevende saker. Et stort ressursuttak til omfattende saker, for eksempel innen seksuallovbrudd, gjør at muligheten til å håndtere andre arbeidskrevende kriminalitetsområder reduseres.<sup>12</sup>

I 2017 brukte politiet en tredel av den totale etterforskningskapasiteten på de mest alvorlige sakene, som utgjorde 3 prosent av den totale saksmengden. Politidistriktene synes det er en utfordring å finne en god balanse mellom å være hendelsesstyrt og samtidig drive etterforskning i saker som det tar lang tid å etterforske. Dette stiller store krav til god etterforskningsledelse og gode lederprosesser på tvers av de ulike enhetene.

---

<sup>12</sup> Politidirektoratet, 2. tertialrapport 2020, punkt 1.3.

## **Det er iverksatt mange nye kompetansetiltak, men tilbudet er i for liten grad tilpasset erfarne etterforskere og påtalejurister**

Et av målene med politireformen var et politi med bedre kompetanse og kapasitet. Undersøkelsen viser at det er iverksatt en rekke kompetansetiltak innenfor straffesaksområdet.

Det er innført obligatorisk årlig opplæring på straffesaksområdet for å øke kvaliteten og effektiviteten. Dette bidrar til bedre samhandling mellom etterforsknings- og påtaleenhetene. Ansatte i spesialistmiljøene, erfarne etterforskere og erfarne påtalejurister har imidlertid hatt begrenset utbytte av opplæringen. I distriktene gjennomføres det også egne kurs og fagdager innenfor bestemte områder. Kompetanseoverføringen fra statsadvokatene til politidistriktene gjennom inspeksjoner og behandling av saker er også viktig.

Kapasiteten på ulike etter- og videreutdanningskurs ved Politihøgskolen er lavere enn behovet. Dette gjelder blant annet kurs rettet mot den prioriterte kriminaliteten og kurs for spesialister (for eksempel digitalt politiarbeid). Under pandemien ble etter- og videreutdanningstilbudet ved Politihøgskolen redusert ved at kurs ble avlyst. Lav kapasitet når det gjelder etter- og videreutdanning har særlig rammet de store distriktene, som ikke har fått sin forholdsmessige andel av kursplassene, men det har også rammet mindre distrikter med høy gjennomtrekk og et stort opplæringsbehov. Kompetanse er viktig for å sikre både god utnyttelse av ressursene og god kvalitet i det arbeidet politiet gjør. Riksrevisjonen mener det er positivt at Politihøgskolen fra høsten 2022 vil tilby en treårig grunnutdanning for politijurister.

Fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktene skal sørge for kunnskapsbasert erfaringslæring, etablering av god praksis og rapportering av kompetansebehov. Undersøkelsen viser at erfaringslæring og tilbakemeldingsmøter i tilknytning til politiarbeid på stedet fungerer i varierende grad. Politidistriktene har i ulik grad oppnevnt fag- og opplæringsansvarlige innenfor påtaleenhetene. Undersøkelsen viser også at det har vært krevende for fag- og opplæringsansvarlige å nå ut til alle tjenestestedene, særlig i distrikter med stor geografisk utstrekning.

### **Svakheter ved porteføljestyringen**

Undersøkelsen viser at den enkelte etterforsker og den enkelte påtalejurist kan ta ut oversikter i saksbehandlingssystemene over egne saker. Det tas også jevnlig ut oversikter over porteføljen på ledernivå. Undersøkelsen viser at det har vært for lite opplæring i porteføljestyring, og at oppmerksomheten omkring porteføljestyring har vært for lav. Riksrevisjonen er kjent med at Riksadvokaten vil tilby den enkelte påtalejurist kurs i porteføljestyring.

#### **3.2.4 Politidistriktenes oppfølging av statsadvokatembetenes tilsyn varierer**

Justiskomiteen har understreket hvor viktig tilsynsoppgaven som statsadvokatembetene har overfor politidistriktene, er. Målet med tilsynet er å kontrollere at det blir gjort prioriteringer i tråd med forutsetningene til

Stortinget og Riksadvokaten.<sup>13</sup> Flertallet i komiteen forventet også at departementet skulle etablere rutiner for å følge opp politidistrikter som hadde avvik, for eksempel ved at politimesteren og Riksadvokatens representant sammen kom fram til konkrete oppfølgingspunkter som skulle fjerne et avvik.<sup>14</sup>

Undersøkelsen viser at politimesterne deltar på tilbakemeldingsmøtene etter at statsadvokatembetene har gjennomført tilsyn. I tillegg utarbeides det en plan for hvordan avvik skal utbedres, og denne planen sendes til Politidirektoratet. Dette er positivt og kan bidra til at Riksadvokatens føringer etterleves i større grad.

Inspeksjonsrapportene fra statsadvokatene følges opp på øverste nivå i politidistriktene. Det har blant annet vært forbedringer i bruken av opptak av avhør og i gjennomføringen av straksavhør. Det er imidlertid også eksempler på avvik som ikke er fulgt opp. Dette omhandler særlig bruken av etterforskningsplaner i alvorlige saker som seksuallovbrudd og vold mot barn. Det er også funnet manglende oppfølging av avvik som gjelder den påtalemessige kapasiteten og manglende erfaring blant påtalejurister og politifaglige etterforskere.

### 3.3 Samarbeidet mellom politiet og kommuner har blitt bedre, men små kommuner er mindre fornøye enn store kommuner

Bedre samarbeid mellom politiet og kommunene var et viktig mål ved politireformen. Politiet er avhengig av en grunnleggende tillit og støtte i befolkningen for å kunne løse sine oppgaver.

#### 3.3.1 Kommunene er i hovedsak fornøye med politiets arbeid

Kommunene er i hovedsak fornøye med politiets arbeid, men graden av fornøydhet varierer etter kommunestørrelse (i innbyggertall). I vår spørreundersøkelse til kommunene var store kommuner mer fornøye med politiet enn små kommuner. I små kommuner oppga 16 prosent at de var litt eller svært misfornøye med politiets arbeid.

Når det gjelder politiets forebyggende arbeid, er kommunene stort sett fornøye med arbeidet som politiet gjør. Samtidig oppgir 27 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen at de er litt eller svært misfornøye med politiets tilgjengelighet i publikumsmottak.

Politidirektoratet gjennomfører årlige innbyggerundersøkelser for å kartlegge innbyggernes oppfatninger av politiet. Innbyggerundersøkelsen for 2020 viser at befolkningen i Norge har høy tillit til politiet og opplever trygghet.

---

<sup>13</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 35.

<sup>14</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 21.

Riksrevisjonen mener det er positivt at kommunene i hovedsak er fornøyd med politiets arbeid og at innbyggerne har tillit til politiet. Det er imidlertid behov for dialog med kommunene som er mindre fornøyde.

### 3.3.2 Politiet samarbeider i hovedsak bra med kommunene

For å ivareta et godt samarbeid mellom politiet og kommunene er det etablert stillinger både på strategisk og operativt nivå i politidistriktene som skal ivareta samarbeidet med kommunene.

Politiråd er politiets og kommunenes formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det er etablert politiråd i de fleste kommunene. Flertallet av kommunene mener politirådene fungerer bedre etter reformen enn før reformen. Politirådene spiller en viktig rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og da er det viktig at politirådene fungerer som tiltenkt.

Politikontakten er leder for tjenesteenhetenes daglige kontakt med kommunen og rådgiver innen kriminalitetsforebyggende virksomhet. Alle kommuner får tildelt en politikontakt. Undersøkelsen viser at politikontaktene stort sett fungerer bra og har bidratt til å bedre samarbeidet mellom politiet og kommunene.

Kommunene skal også tilbys gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler med politiet. Det er frivillig å inngå slike avtaler. Ved utgangen av 2020 hadde nesten 300 av landets 356 kommuner inngått en slik avtale.

Kommunedirektørene oppgir ulike årsaker til at avtaler ikke blir inngått. Det kan være misnøye med tjenestetilbudet, men det kan også være politisk motivert dersom kommunen har vært imot reformen. Justis- og beredskapsdepartementet peker på at avtalene, til tross for at de er frivillige, er svært viktige med tanke på blant annet gjensidig forventningsavklaring.

## 3.4 Politimesterne følger opp politidistriktenes oppgaver, men har begrenset handlingsrom til å styre og tilpasse ressursene til politidistriktenes utfordringer

Ifølge økonomibestemmelsene i staten har ledelsen i politi- og lensmannsetaten ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet. Som øverste leder i politidistriktene har politimesterne ansvar for å styre politivirksomheten i politidistriktets geografiske område.

Undersøkelsen viser at politimesterne viderefører målene og kravene i resultatavtalene og fordeler disse til enhetene i politidistriktene. Politimesterne sørger for at det tas ut statistikk og at resultatene følges opp i ledermøter. Tiltak drøftes dersom målene for responstider og straffesaksbehandling ikke nås. Dette er imidlertid i mange tilfeller ikke tilstrekkelig til å nå målene på disse områdene.

Vesentlige deler av politidistriktenes budsjetter er bundet opp i faste utgifter som lønn og husleie, og politidistriktenes frie driftsmidler (når husleie og lønn er trukket fra) er redusert hvert år siden 2016. Politidistriktene har håndtert reduksjonen i frie driftsmidler ved å redusere rammen til alle enhetene i politiet. Politiske føringer, som øremerking av stillinger til bestemte fagområder og vedtak om geografisk plassering av fagområder, antallet tjenestesteder og hvilken kompetanse som skal rekrutteres, begrenser politimesternes handlingsrom ytterligere.

Målet om en politidekning på to politifolk per tusen innbyggere skaper videre utfordringer for rekrutteringen av kritisk sivil kompetanse. Dersom politidekningen skal holde tritt med forventet befolkningsutvikling, må det årlig ansettes ca. 75 nye politiårsverk. Det medfører en årlig kostnad på om lag 85 millioner kroner,<sup>15</sup> noe som uten tilleggsbevilgninger vil begrense politimesternes økonomiske handlingsrom ytterligere.

Videre viser undersøkelsen at politidistriktene mottar nye mål og rapporteringskrav gjennom året. Det er krevende for politimesterne når det ikke følger med bevilgninger med nye mål og krav, eller dersom målene er så inngripende at de endrer premissene for styringen. Dette kan gå ut over forutsigbarheten i styringen. I tillegg er det ifølge politimesterne så mange mål og krav som stilles i utgangspunktet, at det i liten grad er kapasitet til å sette og følge opp lokale mål, slik Riksadvokaten mener det er nødvendig å gjøre på straffesaksområdet.<sup>16</sup>

Riksrevisjonen merker seg at Politidirektoratet selv mener det stilles veldig detaljerte krav til politidistriktene. Riksrevisjonen slutter seg til denne vurderingen.

Politidistriktene er ulike når det gjelder sammensetningen av befolkning og ansatte, saksmengde, utfordringer, kriminalitetsbilde, geografi med videre. Riksrevisjonen mener det er kritikkverdig at en detaljert oppgave- og ressursstyring, kombinert med at store deler av budsjettet er bundet opp i faste utgifter, i for stor grad begrenser politimesternes adgang til å tilpasse ressursene og styringen til de distriktsvise utfordringene.

### 3.5 Gamle og ustabile IKT-systemer fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon

Justiskomiteen har i Innst. 306 S (2014–2015) pekt på at riktig bruk av digitale verktøy er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag, og at tilstanden til politiets IKT-systemer er en avgjørende forutsetning for at dette skal kunne gjennomføres.

Undersøkelsen viser at politiet har en rekke ulike virksomhetskritiske systemer som er gamle. Hver for seg understøtter de i hovedsak de enkelte arbeidsprosessene, men siden systemene i liten grad er integrerte,

---

<sup>15</sup> Meld. St. 29 2019–2020 *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 70.

<sup>16</sup> Riksadvokaten, Rundskriv nr., 1/2021 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*, s. 12.

kommuniserer de bare delvis med de andre systemene. Det fører blant annet til at operasjonssentralene, patruljemannskapene, etterforskere og ledelsen i politidistriktene manuelt må føre de samme opplysningene i flere systemer. Dette er dobbeltarbeid som både gir risiko for feilføringer og er ineffektivt.

Politioperativt system fra 1992 brukes for å planlegge og utføre operative arbeidsoppgaver. Systemet må fungere i sanntid, men politidistriktene opplever problemer med nedetid i systemet. Når systemet er ute av drift, må patruljene benytte manuelle arbeidsprosesser, og operasjonssentralene som skal styre ressursene, kan miste oversikten. Dette kan få alvorlige konsekvenser.

Undersøkelsen viser videre at systemet for rapportering i etaten, politiets styringsverktøy, fungerer tilfredsstillende når det gjelder å følge opp resultatene, men at den tekniske løsningen oppleves som lite tilgjengelig. Politidirektoratet bruker dessuten ikke systemet konsekvent i den løpende formidlingen av nye styringssignaler og rapporteringskrav. I stedet kreves mye manuell rapportering som gjør at rapporteringen framstår fragmentert og uoversiktlig.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det kritikkverdig at politiet har utfordringer med gamle IKT-systemer som ikke samhandler, og at dette har vedvart over tid. Dette gjelder både på straffesaksområdet, styringsområdet og politioperativt område.

## 3.6 Justis- og beredskapsdepartementets styringsdialog med Politidirektoratet er under utvikling, men er fortsatt for aktivitetsstyrt

Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås. Videre skal alle virksomheter innenfor sitt ansvarsområde rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Dette gjelder både politidistriktene, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet.

### 3.6.1 Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å bedre styringen av Politidirektoratet, men dialogen er fortsatt for aktivitetsstyrt

De senere årene er det gjennomført flere evalueringer av politiet som peker på at mengden av aktivitetsmål har gått ut over mulighetene for en helhetlig strategisk styring og effektiv ressursbruk. Riksrevisjonen vurderer det som positivt at Justis- og beredskapsdepartementet har initiert slike evalueringer.

Riksrevisjonen konstaterer at en del av målene og kravene i tildelingsbrevene og styringsdialogen er knyttet til aktiviteter heller enn resultater og effekter av politiets innsats. Departementets behov for å gi supplerende styringssignaler underveis i året er forståelig, men det kan være uheldig dersom nye signaler fører til endringer av kurs og prioriteringer,

særlig dersom det ikke følger ressurser med endringene. Dette er utfordrende for Politidirektoratets styring av politidistriktene. Riksrevisjonen vurderer det derfor som positivt at departementet nå søker å følge opp utfordringer som evalueringer og gjennomganger har påpekt.

Undersøkelsen viser at omfanget av mål og krav i tildelingsbrevet fra departementet til Politidirektoratet er omtrent like stort i 2021 som i 2020. Riksrevisjonen vurderer det likevel som positivt at risikovurderinger i større grad legges til grunn i styringen, at omfanget på en del av rapporteringen er redusert, og at prioriteringene er tydeligere enn før.

### 3.6.2 Politidirektoratets styring av distriktene har blitt mer risikobasert, men rapporteringen er fortsatt ressurskrevende

Riksrevisjonen vurderer det som positivt at både Politidirektoratet og politimesterne er mer fornøyde med at styringsdialogen er blitt mer fokusert og tillitsbasert enn tidligere, og at samarbeidet med riksadvokaten på straffesaksområdet er blitt tettere.

Riksrevisjonen vurderer det også som positivt at politidistriktene har fått færre og mer overordnede mål og at risikovurderinger i større grad legges til grunn for styringen. Politidistriktene er forskjellige når det gjelder geografi, kriminalitetsbilde og måloppnåelse. Det er derfor positivt at resultatavtalene er bedre tilpasset det enkelte politidistrikts utfordringer. Undersøkelsen viser at de fleste politimesterne er fornøyde med tilpasningen til distriktet. Samtidig opplever de at de ikke har reell innflytelse på utformingen av resultatavtalen. Riksrevisjonen merker seg også at antall oppdrag som distriktene må rapportere på, doblet seg fra 2020 til 2021.

Politidirektoratet stiller omfattende krav til rapportering i resultatavtalene. I tillegg må politidistriktene rapportere på en rekke henvendelser og forespørsler fra ulike fagmiljøer i Politidirektoratet. Det er imidlertid få krav til rapporteringens form og innhold, og distriktene rapporterer både i politiets styringsverktøy og en rekke andre formater. Det gjør rapporteringen unødvendig omfattende og forskjellig fra distrikt til distrikt. Distriktene opplever rapporteringspraksisen som ineffektiv og ressurskrevende. Det er derfor positivt at Politidirektoratet har satt i gang en prosess for å forbedre styringsdialogen med og styringen av politi- og lensmannsetaten.

### 3.6.3 Svakheter i rapporteringen gir mangelfull styringsinformasjon

Undersøkelsen viser at det er enkelte svakheter knyttet til innholdet i rapporteringen av det operative arbeidet og straffesaksbehandlingen.

Politidirektoratet har undersøkt om kapasiteten<sup>17</sup> både på det operative området og på straffesaksområdet for å få mer informasjon om arbeidet på disse områdene, og hvor mye tid og ressurser de ulike oppgavene krever. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt.

---

<sup>17</sup> Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurderinger av etterforskningsområdet*, 6. februar 2019; Politidirektoratet (2021) *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*.

## Rapportering og styringsinformasjon for politiets operative arbeid

For å kunne vurdere politiets tilgjengelighet ved hasteoppdrag er det nødvendig å måle responstiden. Undersøkelsen viser at det i en del tilfeller mangler godkjent måling i oppdragene med responstidskrav.

Som omtalt ovenfor nådde politiet i 2020 de nasjonale responstidskravene. Samtidig var det 17 av 35 distriktstise responstidskrav satt av Politidirektoratet som ikke ble nådd. Politidirektoratet rapporterer resultatene knyttet til det nasjonale responstidskravet til Justis- og beredskapsdepartementet, men Politidirektoratet rapporterer i liten grad variasjonen i måloppnåelse mellom politidistriktene.

For at de nasjonale kravene skal være innfridd, må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravene. Undersøkelsen viser at responstiden i en del tilfeller er betydelig lengre for de 20 prosentene av oppdragene som ikke er innenfor kravene, jf. omtale i 3.1.2. Dette er informasjon som ikke rapporteres fra politidistriktene til Politidirektoratet eller fra direktoratet til Justis- og beredskapsdepartementet.

Oppdrag med prioritet 2 gjelder et stort antall oppdrag som kan oppleves som alvorlige for innbyggerne. Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. Undersøkelsen viser at det finnes informasjon om andelen saker som ressurssettes, men at verken politidistriktene eller Politidirektoratet rapporterer om ressurssetting av oppdrag med prioritet 2.

Riksrevisjonen mener mer bruk av eksisterende data kunne bidratt til bedre styring og oppfølging av det politioperative området.

## Rapportering og styringsinformasjon for politiets arbeid med straffesaker

Politidistriktene rapporterer i detalj til Politidirektoratet på antallet anmeldte og påtaleavgjorte saker, antallet restanser og saksbehandlingstiden for ulike sakstyper med frist. Selve straffesaksporteføljen beskrives også. Det er imidlertid en svakhet ved styringsinformasjonen at flere av distriktene *ikke* rapporterer på oppklaringsprosenten eller beskriver denne. Selv om oppklaringsprosenten påvirkes av kriminalitetsbildet i det enkelte politidistrikt, er oppklaringsprosenten innenfor ulike kriminalitetstyper en viktig indikator på kvaliteten på politiets straffesaksarbeid.

# 4 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet å:

- sørge for at Politidirektoratet vurderer tiltak for å sikre en responstid for de alvorligste oppdragene som er i tråd med direktoratets ambisjoner når det gjelder å ivareta innbyggernes trygghet og sikkerhet
- sørge for at Politidirektoratet følger opp årsakene til økningen i antall oppdrag med prioritet 2 som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet



- sørge for at Politidirektoratet og Riksadvokaten vurderer tiltak for å øke oppklaringsprosenten og sikre at fristene for saksbehandlingstiden for prioriterte sakstyper overholdes
- følge opp at Politidirektoratet og Riksadvokaten sikrer at det er en helhetlig prioritering av straffesaker mellom de geografiske og funksjonelle enhetene i politidistriktene
- påse at Politidirektoratet sikrer at enhetene som ble opprettet gjennom politireformen og samhandlingen mellom disse, fungerer som forutsatt
- ha dialog med Politidirektoratet om muligheten for å øke politimesternes handlingsrom for å tilpasse ressursene og styringen til de distriktsvise utfordringene
- følge opp Politidirektoratets arbeid med å utvikle løsninger for publikumskontakt for å forbedre politiets tilgjengelighet ovenfor publikum
- sørge for at Politidirektoratet i større grad utnytter eksisterende data om det operative arbeidet og straffesaksbehandlingen i sin rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet
- fortsette arbeidet med å utvikle en mer overordnet, effektiv og resultatorientert styring og ledelse av politiet

## 5 Statsrådets svar

Statsråden gir uttrykk for at Riksrevisjonens rapport er grundig og vil være et bidrag i arbeidet med å videreutvikle politiet. Ifølge statsråden vil departementet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i den videre styringsdialogen med Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

Statsråden framhever at undersøkelsen viser at politiet er i bedre stand til håndtere alvorlige oppdrag og etterforske alvorlig kriminalitet enn før. Samtidig avdekker revisjonen flere forbedringsområder som statsråden vil følge opp.

Statsråden peker på at Stortinget allerede er kjent med flere av de viktigste funnene i rapporten. Stortinget ble i budsjettproposisjonen for 2022 (Prop. 1 S (2021–2022)) orientert om lang saksbehandlingstid og synkende oppklaringsprosent for blant annet volds- og seksuallovbrudd. Stortinget ble også orientert om variasjoner i responstid mellom distriktene, og at dette følges opp av politidirektoratet.

Statsråden har følgende kommentarer til oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner:

- Når det gjelder straffesaksbehandlingen i politiet, viser statsråden til at Politidirektoratet og Riksadvokaten fra og med første tertial 2022 vil iverksette felles straffesaksrapportering til departementet. Resultatvurderingen og resultatoppfølgingen skal skje regelmessig i et fast samarbeid mellom Politidirektoratet og riksadvokaten, og skal gi grunnlag for bedre koordinert og innrett styring og oppfølging av straffesaksarbeidet.

I tillegg opplyser statsråden at det skal rettes oppmerksomhet mot en hensiktsmessig sammensetting av straffesaker. Dette inkluderer prioritering innenfor en kriminalitetstype og prioritering mellom sakstyper. Videre innebærer det at man i vurderingen av resultatoppnåelsen også ser på andre faktorer enn saksbehandlingstid og oppklaringsprosent. Politidirektoratet vil i samråd med riksadvokaten se nærmere på tiltak for å sikre en god og helhetlig prioritering av straffesakene mellom de geografiske og funksjonelle enhetene i politidistriktene.

Statsråden viser til at bevilgningen til påtalemyndigheten i politiet er betydelig styrket de senere årene. Dette, kombinert med kompetansetiltak overfor politijuristene, vil ifølge statsråden bidra til å styrke påtalejuristenes tilgjengelighet, og dermed mer aktiv påtalestyring under etterforskningen.

- Statsråden merker seg at Riksrevisjonen peker på at politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før, og opplyser at det pågår et kontinuerlig arbeid i Politidirektoratet, i politidistriktene og i samhandlingen mellom Politidirektoratet og distriktene med mål om at politiet skal innfri responstidskravene.

Når det gjelder anbefalingen om å ressurssette oppdrag med prioritet 2, understreker statsråden at oppdrag som gis prioritet 2 omfatter et bredt spekter av hendelser. Statsråden legger til grunn at politiet, i samarbeid med for eksempel nødetatene, gjør gode vurderinger av hvordan et oppdrag best løses og med hvilke ressurser.

Statsråden viser til at Riksrevisjonen har brukt data fra politioperativt system og at disse i begrenset grad er egnet for statistikkformål. I tillegg har politiets registreringspraksis endret seg i løpet av Riksrevisjonens undersøkelsesperiode. Ifølge statsråden er det derfor nødvendig med bedre analyser av hva som kan forklare økningen i antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ressurssettes, før eventuelle tiltak iverksettes.

- Statsråden opplyser at Politidirektoratet i 2022 skal kartlegge og utrede håndteringen av innbyggerhenvendelser til 02800 og andre telefonnummer, samt henvendelser i sosiale medier, chat og forsendelser gjennom e-post og brev. Utredningen skal resultere i forbedringstiltak for å styrke politiets tilgjengelighet og brukernes tilfredshet. Det vises til at politiet skal sette innbyggeren i sentrum når disse og andre tjenester utvikles, noe som blant annet innebærer å involvere innbyggerne i utviklingsarbeidet og lytte til dere behov.
- Når det gjelder Politidirektoratets styring, viser statsråden til at direktoratet de senere årene har arbeidet for å utvikle en mer overordnet, effektiv og resultatorientert styring og ledelse av politiet. I 2022 skal resultatavtalene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter videreutvikles. Det er en ambisjon å løfte avtalene til en mer overordnet, resultatorientert styring, ved blant annet å redusere antall oppdrag og heller måle resultater og effekter. Dette vil bidra til å gi politimestrene økt handlingsrom, ifølge statsråden.

- Ifølge statsråden er det viktig at departementets styring av Politidirektoratet er tilstrekkelig overordnet og langsiktig, slik at direktoratet gis handlingsrom til strategisk styring av etaten og til å sikre effektiv ressursbruk i politiet. Departementet vil som Riksrevisjonen anbefaler, fortsette arbeidet med å utvikle en mer overordnet, effektiv og resultatorientert styring og ledelse av politiet. I den forbindelse vil departementet vurdere behovet for å skaffe til veie mer styringsinformasjon om politiets operative arbeid og straffesaksbehandling.

## 6 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 15. februar 2022

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

---

Jens Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Riksrevisjonens brev til statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Hjalmar Sæbø Dønne 46625809

Vår dato

19.01.2022

Deres dato

Vår referanse

2019/01299-163

Deres referanse

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Att: statsråd Emilie Enger Mehl

## **Oversendelse av Dokument 3:x Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver**

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Justis- og beredskapsdepartementet ved vårt brev 19. november 2021, og på departementets svar 17. desember 2021.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 2. februar 2021.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2021–2022) *Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver*

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

# Statsrådets svar

---



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

*Justis- og beredskapsministeren*

Riksrevisjonen  
Postboks 6835 St Olavs plass  
0130 OSLO

Deres ref.  
2019/01299

Vår ref.  
19/5235 - KMØ

Dato  
07.02.2022

**Statsrådets tilbakemelding på Dokument 3 om politiets måloppnåelse på sentrale oppgaver**

**1. BAKGRUNN**

Jeg viser til Riksrevisjonens brev 19. januar i år hvor jeg blir bedt om å redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i revisjonen om politiets måloppnåelse på sentrale oppgaver.

**2. DEPARTEMENTETS KOMMENTARER**

**2.1 Innledning**

Jeg er glad for at undersøkelsen viser at politiet er i bedre stand til håndtere alvorlige oppdrag og etterforske alvorlig kriminalitet enn før. Samtidig avdekker revisjonen flere forbedringsområder som jeg vil følge opp.

Jeg vil innledningsvis påpeke at Stortinget allerede er kjent med flere av de viktigste funnene i rapporten. Stortinget ble senest i budsjettproposisjonen for 2022 (Prop. 1 S (2021–2022)) orientert om lang saksbehandlingstid og synkende oppklaringsprosent for blant annet vold- og seksuallovbrudd. I samme proposisjon ble det også informert om at det er variasjoner i responstid mellom distriktene, og at dette følges opp av Politidirektoratet.



## 2.2 Oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner

### *Straffesaksbehandlingen i politiet*

Høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid for prioriterte sakstyper er sentrale indikatorer på kvalitet i straffesaksbehandlingen.

Fra og med første tertial i år vil Politidirektoratet og riksadvokaten iverksette felles straffesaksrapportering til departementet. Denne ordningen innebærer også at resultatvurderingen og resultatoppfølgingen skjer regelmessig i et fast samarbeid mellom Politidirektoratet og riksadvokaten, og skal gi grunnlag for bedre koordinert og innrettet styring samt oppfølging av politiets straffesaksarbeid.

Sentralt i straffesaksarbeidet fremover vil være å rette oppmerksomheten mot en hensiktsmessig sammensetting av straffesaker. Dette innebærer både en prioritering innenfor en kriminalitetstype (for eksempel seksuallovbrudd), men også mellom sakstyper (for eksempel innbrudd i bolig kontra mindre skadeverk). I tillegg innebærer det at det skal sikres en helhetlig prioritering av saker mellom geografiske og funksjonelle driftsenheter, slik at de samlede ressursene utnyttes best mulig. Videre innebærer det at man også ser på andre faktorer enn saksbehandlingstid og oppklaringsprosent når man vurderer resultatoppnåelsen. Politidirektoratet vil i samråd med riksadvokaten se nærmere på tiltak for å sikre en god og helhetlig prioritering av straffesakene mellom de geografiske og funksjonelle enhetene i politidistriktene.

Bevilgningen til påtalemyndigheten i politiet er betydelig styrket de senere årene. Antall påtalejurister er økt med 43 årsverk siden juli 2020. I 2022 er det bevilget 36,3 mill. kroner til ytterligere styrking av påtalemyndigheten i politiet. I tillegg har Politidirektoratet omdisponert 83 mill. kroner til etterforskningsfeltet. Dette, kombinert med kompetansetiltak overfor politijuristene, vil bidra til å styrke påtalejuristenes tilgjengelighet, og dermed mer aktiv påtalestyring under etterforskningen.

### *Politiets operative kapasitet*

Politiet når nasjonale krav for både besvarelse av nødanrop og håndtering av alvorlige oppdrag, og Riksrevisjonen peker på at politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før. Det pågår et kontinuerlig arbeid i Politidirektoratet, i politidistriktene og i samhandlingen mellom Politidirektoratet og distriktene med mål om at politiet skal innfri responstidskravene.

Riksrevisjonen mener det er sterkt kritikkverdig at antall oppdrag med prioritet 2, dvs. oppdrag som skal ressurssettes ved kapasitet, blir ressursatt i betydelig mindre grad enn tidligere. Det er viktig å understreke at oppdrag som gis prioritet 2 omfatter et bredt spekter av hendelser fra mindre ordensforstyrrelser, tyverier, kontroll av biler og personer til mer alvorlige forhold.

Det brede spekteret av oppdrag med prioritet 2 forutsetter en konkret vurdering av hvordan oppdraget skal løses avhengig av situasjonen. Jeg legger til grunn at politiet, i samarbeid med for eksempel nødetatene, gjør gode vurderinger av hvordan et oppdrag best løses og med hvilke ressurser.

Riksrevisjonen har her tatt utgangspunkt i data fra Politioperativt system (PO), som først og fremst er en vaktjournal og loggføringsverktøy. PO er derfor i begrenset grad egnet for statistikkformål. I tillegg har politiets registreringspraksis endret seg i løpet av Riksrevisjonens undersøkelsesperiode. Det er derfor nødvendig med bedre analyser av hva som kan forklare økningen i antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ressursettes, før eventuelle tiltak iverksettes.

#### *Løsninger for publikumskontakt*

Anrop på nødnummer 112 besvares raskt. Politidirektoratet skal i 2022 kartlegge og utrede håndteringen av innbyggerhenvendelser til 02800 og andre telefonnummer, samt henvendelser i sosiale medier, chat og forsendelser gjennom e-post og brev. Utredningen skal resultere i forbedringstiltak for å styrke politiets tilgjengelighet og brukernes tilfredshet.

Politiet skal sette innbyggeren i sentrum når disse og andre tjenester utvikles, noe som blant annet innebærer å involvere innbyggerne i utviklingsarbeid og lytte til deres behov. Dette vil igjen vil bidra til økt tilgjengelighet, bedre service og mer effektive tjenester for innbyggerne.

#### *Politidirektoratets styring*

Direktoratet har de senere årene arbeidet for å utvikle en mer overordnet, effektiv og resultatorientert styring og ledelse av politiet. I 2022 skal resultatavtalene mellom Politidirektoratet og underliggende enheter videreutvikles. Det er en ambisjon om å løfte avtalene til en mer overordnet, resultatorientert styring, ved blant annet å redusere antall oppdrag og heller måle resultater og effekter. Dette vil bidra til å gi politimestrene økt handlingsrom.

#### *Departementets styring*

Det er viktig at departementets styring av Politidirektoratet er tilstrekkelig overordnet og langsiktig, slik at direktoratet gis handlingsrom til strategisk styring av etaten og til å sikre effektiv ressursbruk i politiet. God etatsstyring innebærer å trekke opp mål og rammer, og overlate de løpende administrative og faglige vurderingene til virksomhetsleder. Dersom det stilles detaljerte krav på ett område, vil dette kunne svekke virksomhetsleders mulighet til å ta ansvar for helheten. Departementet vil, som Riksrevisjonen anbefaler, fortsette arbeidet med å utvikle en mer overordnet, effektiv og resultatorientert styring og ledelse av politiet. I den forbindelse vil departementet vurdere behovet for å skaffe til veie mer styringsinformasjon om politiets operative arbeid og straffesaksbehandling.

*Avsluttende kommentar*

Riksrevisjonens rapport er grundig og vil være et bidrag i arbeidet med å videreutvikle politiet.

Departementet vil følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og konklusjoner i den videre styringsdialogen med Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

Med hilsen

  
Emilie Mehl

Vedlegg 3:

# Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

---

**Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.**

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>10</b>
1.1	Bakgrunn .....	10
1.2	Mål og problemstillinger .....	11
1.3	Avgrensning.....	12
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>13</b>
2.1	Statistiske analyser .....	13
2.2	Dokumentanalyser .....	15
2.3	Spørreundersøkelse.....	15
2.4	Intervjuer.....	16
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterier</b> .....	<b>17</b>
3.1	Politiets respons- og aksestid og tilgjengelighet.....	18
3.2	Straffesaksbehandlingen .....	19
3.3	Krav til styring .....	24
<b>4</b>	<b>Organisering og ressurser</b> .....	<b>26</b>
4.1	Politireformen .....	27
4.2	Utviklingen i bevilgninger og driftsutgifter .....	28
4.3	Utviklingen i antall årsverk.....	29
<b>5</b>	<b>Politiets tilgjengelighet for befolkningen</b> .....	<b>31</b>
5.1	Besvarelse av anrop til 112 og 02800.....	32
5.2	Om politiets oppdrag .....	37
5.3	Ressurssetting av oppdrag.....	40
5.4	Faktorer som påvirker politiets håndtering av oppdrag .....	51
5.5	Responstid.....	55
5.6	Politiets tilstedeværelse med patruljebiler i politidistriktene .....	59
5.7	IKT-systemer i det politioperative arbeidet.....	61
<b>6</b>	<b>Behandlingen av straffesaker i politi- og lensmannsetaten i perioden 2016–2020</b> .....	<b>63</b>
6.1	Behandlingen av straffesaker.....	63
6.2	Samarbeidet mellom ulike enheter i behandlingen av straffesaker .....	94
6.3	Riksadvokatens faglige ledelse i straffesaksbehandlingen .....	99
<b>7</b>	<b>Kommunenes og innbyggernes vurdering av politi- og lensmannsetatens arbeid</b> .....	<b>101</b>
7.1	Politiets samarbeid med kommunene .....	101
7.2	Politiets arbeid i kommunene .....	104
7.3	Innbyggernes vurdering av politi- og lensmannsetatens arbeid.....	108
<b>8</b>	<b>Styringen i politidistriktene</b> .....	<b>110</b>
8.1	Politimesternes styring og oppfølging av oppgavene .....	110
8.2	Styringen av ressursene i politidistriktene .....	111
8.3	Faktorer som påvirker styringen av politidistriktene .....	113

<b>9</b>	<b>Styringsdialogen om sentrale resultatmål.....</b>	<b>116</b>
9.1	Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.....	116
9.2	Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistriktene om sentrale resultatmål.....	122
9.3	Riksadvokatens samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet .....	128
<b>10</b>	<b>Vurderinger .....</b>	<b>130</b>
10.1	Politiet når nasjonale krav både for besvarelse av nødannrop og håndtering av alvorlige oppdrag, men måloppnåelsen varierer blant politidistriktene .....	130
10.2	Målene for straffesaksbehandlingen er delvis nådd.....	133
10.3	Samarbeidet mellom politiet og kommuner har blitt bedre, men små kommuner er mindre fornøyde enn store kommuner .....	137
10.4	Politimesterne følger opp politidistriktenes oppgaver, men har begrenset handlingsrom til å styre og tilpasse ressursene til politidistriktenes utfordringer .....	139
10.5	Gamle og ustabile støttesystemer fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon .....	140
10.6	Styringsdialogen er fortsatt for aktivitetsstyrt, men er under utvikling.....	141
<b>11</b>	<b>Referanseliste .....</b>	<b>143</b>
<b>12</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>146</b>
	Vedlegg 1 Utviklingen i antall oppdrag per måned for 2019 og 2020 (N = 1 340 591) .....	147
	Vedlegg 2 Bearbeiding av posisjonsdata .....	148
	Vedlegg 3 Oppklaringsprosent per kriminalitetstype i perioden 2016–2020 .....	150
	Vedlegg 4 Oppklaringsprosent per politidistrikt i perioden 2016–2020 .....	151

## Tabelloversikt

Tabell 1	Utvikling i antall oppdrag med ulik prioritet fra 2016–2020 (N = 3 403 963) .....	40
Tabell 2	Resultater for nasjonale responstidskrav i 2020.....	56
Tabell 3	Sannsynligheten for patruljebilens tilstedeværelse fordelt på tettstedsstørrelse målt i antall innbyggere (N = 983) .....	60
Tabell 4	Sannsynligheten for tilstedeværelse i tettsteder med og uten tjenestested .....	60
Tabell 5	Sannsynligheten for politiets tilstedeværelse i tettsteder uten tjenestested, etter avstand til nærmeste tjenestested .....	61
Tabell 6	Oppklaringsprosent nasjonalt i perioden 2016–2020 .....	67
Tabell 7	Oversikt over andelen anmeldte saker i de ulike politidistriktene i 2020 (prosent) .....	72
Tabell 8	Gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid (i dager) per kriminalitetstype i 2020 .....	76
Tabell 9	Gjennomsnittlig tidsbruk (i timer) per sak nasjonalt i 2018 .....	77
Tabell 10	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker .....	80
Tabell 11	Andelen voldssaker behandlet innen fristen (mål 90 dager) .....	81
Tabell 12	Andelen saker med gjerningsperson under 18 år behandlet innen fristen på seks uker .....	82
Tabell 13	Justis- og beredskapsdepartementets mål sammenlignet med Politidirektoratets mål i i 2020 og 2021 .....	124

## Figuroversikt

Figur 1 Kart over inndelingen i politidistrikter.....	11
Figur 2 Organisering av Politi- og lensmannsetaten og Den høyere påtalemyndighet.....	26
Figur 3 Organisering av politidistriktene .....	27
Figur 4 Oversikt over politidistriktenes driftsutgifter i perioden 2016–2020, i 2020-kroner .....	28
Figur 5 Utviklingen i antall årsverk for ulike stillingskategorier i politiet i perioden 2016–2020.....	29
Figur 6 Vurdering og ressurssetting av oppdrag .....	31
Figur 7 Besvarelse av anrop til 112 .....	33
Figur 8 Andelen besvarte anrop til 02800 per politidistrikt i 2020 .....	35
Figur 9 Antall oppdrag per politidistrikt i 2020 .....	38
Figur 10 Utviklingen i antall oppdrag med ulik prioritet som politiet ressurssette, i perioden 2016–2020 .....	41
Figur 11 Antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ble ressursatt på grunn av manglende kapasitet, i perioden 2016–2020 .....	43
Figur 12 Andelen oppdrag som politiet ressurssette i perioden 2016–2020, etter tettstedskategori, uavhengig av prioritet .....	45
Figur 13 Ressurssetting av oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1 i 2020, fordelt på ukedager og klokkeslett .....	46
Figur 14 Ressurssetting av oppdrag med prioritet 2 i 2020, fordelt på ukedager og klokkeslett .....	47
Figur 15 Antall oppdrag med prioritet 2 som politidistriktene ressurssette i 2020 .....	48
Figur 16 Utviklingen i antall oppdrag som politiet ressurssette, og det totale antallet oppdrag, i perioden 2016–2020 .....	50
Figur 17 Andelen oppdrag som oppfylte responstidskravet i 2020 .....	57
Figur 18 Responstiden for oppdrag som tar lengre tid enn responstidskravet i 2019 og 2020, antall oppdrag i ulike prosentiler .....	59
Figur 19 Saksgangen i straffesaker.....	63
Figur 20 Utviklingen i antallet anmeldte og påtaleavgjorte saker i perioden 2016–2020 .....	64
Figur 21 Antallet påtaleavgjorte saker per kriminalitetstype i 2020 .....	65
Figur 22 Antall påtaleavgjorte saker per politidistrikt i 2020 .....	66
Figur 23 Oppklaringsprosenten fordelt på kriminalitetstyper i 2020 .....	69
Figur 24 Oppklaringsprosenten per politidistrikt i 2020 .....	71
Figur 25 Utviklingen i saksbehandlingstid (for alle saker) i ulike tidsintervaller i perioden 2016–2020 .....	74
Figur 26 Saksbehandlingstiden (alle saker) i ulike tidsintervaller i politidistriktene i 2020 .....	75
Figur 27 Utviklingen i måloppnåelse av resultatkrav til restanser i politiet i perioden 2016–2020 .....	79
Figur 28 Årsaker til brudd på fristen for gjennomføring av tilrettelagte avhør, i perioden 2016–2020 .....	84
Figur 29 Hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen din med politiet samlet sett? .....	104
Figur 30 Har samarbeidet mellom politiet og kommunen/lokalsamfunnet endret seg etter reformen? .....	105
Figur 31 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med utrykning og ved ulykker.....	106
Figur 32 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med politiets tilgjengelighet og kunnskap om nærmiljøet.....	107
Figur 33 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med lokal patruljering og øvrige tilstedeværelse .....	108



## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Om operasjonssentralene .....	32
Faktaboks 2 Om politiarbeid på stedet .....	53
Faktaboks 3 Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse.....	53
Faktaboks 4 Om felles straffesaksinntak .....	87
Faktaboks 5 Et eksempel som viser noen utfordringer i samhandlingen mellom felles enhet for etterforskning og de geografiske driftsenhetene .....	97
Faktaboks 6 Om felles enhet for påtale .....	97
Faktaboks 7 Evalueringer som er gjennomført for å bedre styringen og få bedre oversikt over politiets virksomhet.....	118

## Ordliste og forkortelser

<b>Aksesstid</b>	Tiden det tar fra politiet mottar et telefonanrop, til anropet blir besvart.
<b>BasisLøsning</b>	Politiets elektroniske straffesakssystem.
<b>Beredskap</b>	Omfatter både den døgnkontinuerlige beredskapen politiet har etablert for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som skal iverksettes når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser.
<b>Beredskapsvakt</b>	Vakt der arbeidstaker ikke må oppholde seg på arbeidsplassen, men må være tilgjengelig for arbeidsgiver og klar til å utføre oppdrag.
<b>Det tosporede systemet</b>	Et system som innebærer at ansvaret for kriminalitetsbekjempelse er delt mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Riksadvokaten. Det grunnleggende prinsippet er at påtalemyndigheten skal være uavhengig i sine avgjørelser.
<b>DFØ</b>	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
<b>Difi</b>	Direktoratet for forvaltning og IKT.
<b>Digitalt politiarbeid</b>	Det arbeidet politiet gjør for å innhente, sikre og analysere digitale beslag, bevis og spor som er avgjørende for straffeforfølgningen av et lovbrudd.
<b>Etterforskningsplan</b>	En plan for å sikre målretting, styring og notoritet på oppgave- og ansvarsfordelingen i visse type saker.
<b>Felles straffesaksinntak</b>	Politidistriktets apparat for mottak av alle straffesaker. Straffesaksinntaket skal sikre befolkningen så lik behandling som mulig uavhengig av hvor de utsettes for kriminelle handlinger. Det skal også sørge for at alle mottatte og avgitte anmeldelser blir riktig prioritert og håndtert i den innledende fasen.
<b>Flåtestyring</b>	Operasjonssentralens administrering og styring av de operative ressursene ved hjelp av GPS og kartløsninger, for å optimalisere driften og ivareta beredskapskravene.
<b>Funksjonelle driftsenheter</b>	Enheter som skal støtte polititjenesten i geografiske driftsenheter med rådgivning, kapasitetsforsterkning og spesialistkompetanse / spesielle verktøy, og skal håndtere bestemte oppgaver, sakstyper eller fagområder som uttrykkelig legges til funksjonelle driftsenheter. De funksjonelle driftsenhetene skal bidra til utvikling av beslutningsgrunnlag, strategier og planer innenfor sine ansvarsområder på distriktsnivå, og håndtere oppgaver og sakstyper som det ellers ikke er hensiktsmessig å løse ved geografiske driftsenheter.

<b>Geografiske driftsenheter</b>	Enheter som har ansvar for politioppgavene innenfor et geografisk område, og som kan omfatte flere tjenesteenheter (lensmanns- og politistasjonsdistrikter) og tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner). De geografiske driftsenhetene har som hovedregel ansvar for polititjenesten innenfor sitt geografiske ansvarsområde.
<b>Hasteoppdrag</b>	Oppdrag som er gitt prioritet 1 eller Alarm i politioperativt system. Oppdragene gjelder ekstraordinære hendelser der liv er direkte truet, eller andre hendelser der det er behov for politiets umiddelbare innsats.
<b>HMS</b>	Helse, miljø og sikkerhet.
<b>Indicia</b>	Politiets etterretningsregister. Indicia brukes også for etterforskningsplaner.
<b>Innsatsleder/ -ledelse</b>	Polititjenesteperson som er leder for en innsatsstyrke, det vil si øverste leder på taktisk nivå.
<b>Innsatspersonell</b>	Personell som er trent og i stand til å løse utrykningsenhetens tildelte arbeidsoppgaver. Politiets innsatspersonell (IP) er delt inn i fem kompetansenivåer rangert etter operativ kompetanse. Politiets daglige førstelinjeberedskap består av IP 3- og IP 4-mannskaper, som utfører den daglige patrulje- og ordenstjenesten i tillegg til etterforskningsoppgaver.
<b>Ikke-påtaleavgjorte saker</b>	Restanser, det vil si saker som ikke er påtaleavgjort innen tre (IPA 3) og tolv (IPA 12) måneder.
<b>Kripas</b>	Kriminalpolitisenralen – nasjonal enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.
<b>Oppdrag i politioperativ system</b>	Ulike hendelser og registreringer i politioperativt system omtales som oppdrag. Oppdrag kan kreve ulike former for respons fra politiet, eksempelvis utrykning, administrative gjøremål, forvaltningsoppgaver straffeprosessuelle/sivilrettslige aktiviteter. Operasjonssentralen vurderer og prioriterer hvilke oppdrag som skal ha ressurser.
<b>Politiarbeid på stedet</b>	Et tiltak som ble innført i handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet for å sikre at politi og påtalemyndighet er organisert for, samhandler og har arbeidsprosesser som muliggjør at mer etterforskning kan utføres og ferdigstilles av politipatruljene som er først på stedet.
<b>Politifaglig etterforskningsleder</b>	Politifaglig etterforskningsleder har saksansvar og politifaglig ledelse av etterforskningsprosjekter, yter faglig veiledning og bidrar til erfaringslæring.
<b>Politikontakt</b>	Politets daglige kontaktledd med kommunene, og rådgiver innenfor kriminalitetsforebyggende arbeid.

<b>Politioperativt system</b>	Politiets vaktjournal fungerer som et oppdragshåndteringsverktøy som i sanntid skal gi oversikt over hendelser og tilgjengelige ressurser i et politidistrikt.
<b>Politiråd</b>	Politiets og kommunens formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Rådet skal samordne aktuelle beredskapsplaner og samfunnssikkerhetsarbeidet, og utvide sitt virkemiddelapparat med utgangspunkt i gode, eksisterende samhandlingsmodeller. Politiets representanter i politirådet skal ha mandat til å forplikte politiet.
<b>Prioriteringsmatrise</b>	Matrise for vurdering av hastegrad og fastsettelse av prioritet for oppdrag. Den brukes av operasjonssentralen når politiet skal prioritere mellom innkommende oppdrag.
<b>Påtaleansvarlig</b>	Påtaleansvarlig er den juristen som har påtaleansvar i en straffesak. Dette innebærer totalansvar for etterforskningen og et særlig ansvar for legalitetskontroll. Påtaleansvarlig skal utøve påtalemessig ledelse av etterforskningen, klargjøre hva som er relevante fakta og dermed hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare, gi faglig støtte og veiledning, samhandle med politifaglig etterforskningsleder om gjennomføring og fremdrift av etterforskningen, herunder utarbeide etterforskningsplan.
<b>Påtaleavgjøre sak</b>	Aktiviteter knyttet til å fatte en påtaleavgjørelse i en sak og eventuelt forberede saken for rettslig behandling
<b>Påtalemyndighet</b>	Offentlig myndighet som er organisert for å påtale straffbare handlinger. Landets øverste påtalemyndighet er Riksadvokaten, som har den daglige ledelse av påtalemyndigheten. Statsadvokatene sorterer under Riksadvokaten, og politiets påtalejurister under statsadvokatene i påtalespørsmål.
<b>Responstid</b>	Tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse, til første politienhet er framme på stedet.
<b>Restanser</b>	En straffesak registreres som en sak i restanse dersom den ikke er avgjort med en påtaleavgjørelse innen tre og tolv måneder, såkalte IPA 3- og IPA 12-restanser. Restanser er en viktig styringsindikator for politiet.
<b>Ressurssetting av oppdrag</b>	Når operasjonssentralen prioriterer og tildeler ressurser (patroljebil/mannskaper) til hendelser som er loggført i politioperativt system.
<b>Saksbehandlingstid</b>	Beregnes fra en anmeldelse registreres i STRASAK (se forklaring nedenfor) til det foreligger påtaleavgjørelse i saken.
<b>Sakstrekk</b>	Rutiner eller regler for hvilken enhet som har ansvar for å etterforske hvilke saker i et politidistrikt. Felles enhet for påtale i politidistriktene har ansvaret for sakstreksreglene.
<b>Samarbeidsavtale</b>	En skriftlig avtale mellom kommunen og lokalt politi som tydeliggjør målsettinger, rammer og roller, og bidrar til å ansvarliggjøre partene. Det er vesentlig at samarbeidsavtalen er kjent av deltakerne og i aktiv bruk i samarbeidet.

<b>Straffebud</b>	Et ord som er satt sammen av ordene <i>straff</i> og <i>bud</i> (forbud), og som viser til at straffebestemmelser inneholder både et forbud og angivelse av straff.
<b>STRASAK</b>	Politiets arbeidsregister på straffesaksområdet.
<b>Tjenestekontor</b>	Politidistriktets sentrale, utøvende funksjon for helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering av alle operative ressurser.
<b>Tilrettelagt avhør</b>	Benyttes ved avhør av vitner under 16 år og vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører behov for tilrettelagt avhør.
<b>Økonomisk handlingsrom</b>	Politidistriktenes frie/tilgjengelige driftsmidler etter at faste utgifter som lønn (inkludert pensjonsutgifter) og husleie er dekket.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Et velfungerende politi er avgjørende for en rettsstat. Politiet skal beskytte borgerne og samtidig være et verktøy for statsmakten. Dette innebærer å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet, samt å etterforske lovbrudd. Politiet utfører i dag en del av statens funksjoner som er av grunnleggende betydning både for den enkeltes trygghet, og for utviklingen av et lovlydig og velfungerende samfunn.<sup>1</sup> Justiskomiteen har understreket at trygghet er en del av den norske velferden og viktig for den enkeltes frihet og livskvalitet.<sup>2, 3</sup>

En rekke evalueringer har pekt på ulike utfordringer for politiet. Gjørv-kommisjonens rapport om 22. juli<sup>4</sup> og politianalysen<sup>5</sup> viste at det var behov for grep som kunne øke beredskapen og gjøre politiet bedre rustet til å møte framtidens kriminalitetsutfordringer som følge av globalisering, teknologisk utvikling og endrede befolkningsmønstre. Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)* framhever at fravær av langsiktig tenkning, klare mål og overordnet styring har ført til at politiet ikke har hatt den utviklingen man kan forvente av en etat med det samfunnsoppdraget politiet har.

Evalueringene anbefalte en politireform, som ble igangsatt i 2016 og slutført i 2020. Antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12, og antall tjenestesteder (lensmannskontor og politistasjoner) ble redusert fra 354<sup>6</sup> til 225. Samtidig ble nye funksjoner og enheter etablert i politidistriktene. Reformen skulle gi forbedringer i styring og ledelsesprosesser, i tillegg til at nye arbeidsmetoder, teknologi og arbeidsprosesser skulle øke kvaliteten på politiets arbeid og styrke rettssikkerheten for befolkningen.<sup>7</sup>

Gjennom politireformen skulle det utvikles robuste fagmiljøer som var rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer, og et kompetent og effektivt nærpolti der befolkningen bor. Til tross for høyere politidekning og økte budsjetter, er det fortsatt utfordringer når det gjelder å nå målene på sentrale områder, både innenfor operativt arbeid og straffesaksbehandling. Ifølge Politimeldingen har nedleggningen av lensmannskontorer ikke resultert i den nødvendige økningen i synlighet og tilstedeværelse lokalt gjennom flere politipatruljer, og innbyggernes tilfredshet med politiets synlighet og tilgjengelighet er blitt dårligere.<sup>8</sup> Det er utfordringer knyttet til resultatene i straffesaksbehandlingen, også på noen av de høyest prioriterte områdene. Blant annet er oppklaringsprosenten for volds- og seksuallovbrudd fremdeles for lav, og den har hatt en negativ utvikling. Den gjennomsnittlige behandlingstiden for alle saker er for lang.<sup>9, 10</sup>

Figur 1 gir en oversikt over politidistriktene etter reformen.

<sup>1</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*.

<sup>2</sup> Innst. 6 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*, s. 27, jf. Prop. 1 S (2016–2017).

<sup>3</sup> *Lov om politiet (politiloven) § 1*.

<sup>4</sup> NOU (2012:14) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (Gjørv-kommisjonen).

<sup>5</sup> NOU (2013:9) *Ett politi – rustet til å møte framtidens utfordringer: Politianalysen* (Politianalyseutvalget).

<sup>6</sup> NOU (2013:9) *Ett politi – rustet til å møte framtidens utfordringer: Politianalysen* (Politianalyseutvalget).

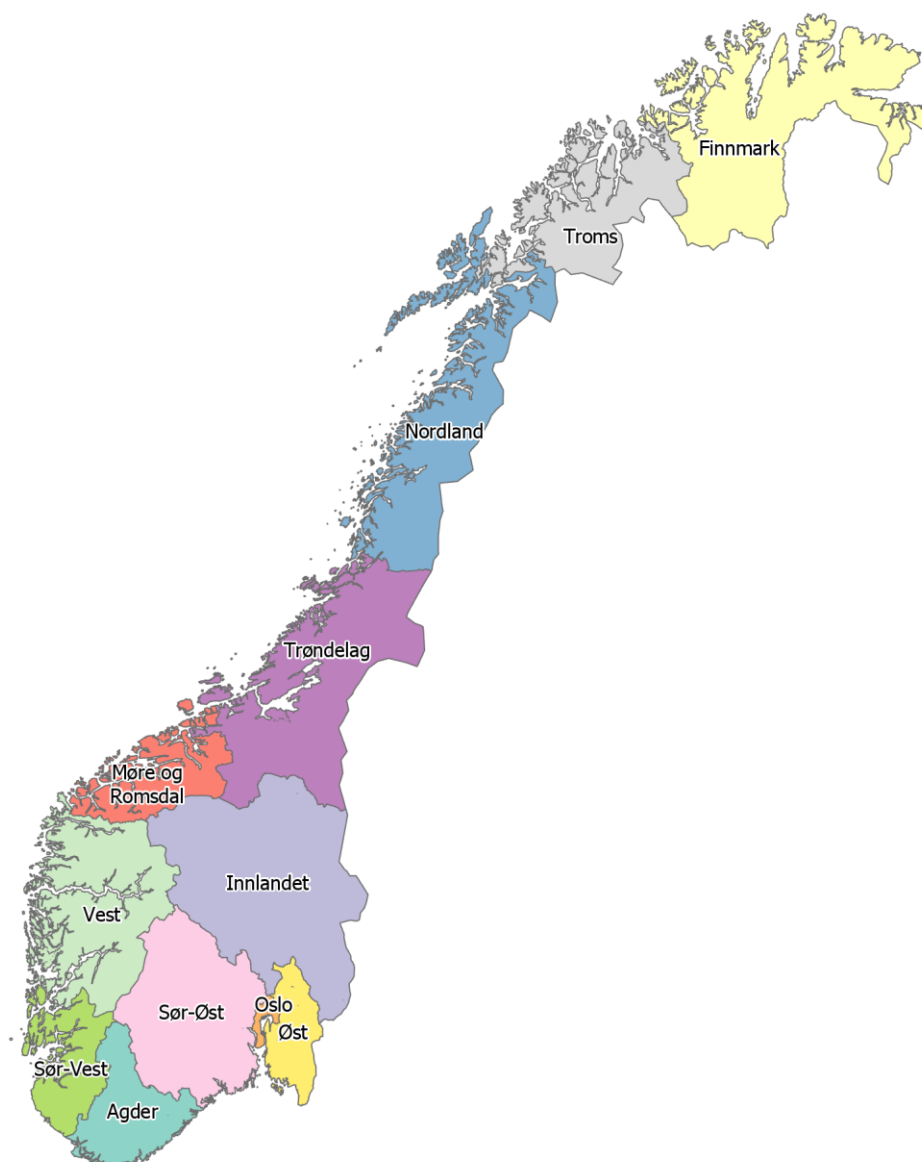
<sup>7</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 25.

<sup>8</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 40.

<sup>9</sup> Prop. 1 S (2020–2021) *Justis- og beredskapsdepartementet*; Prop 1 S (2019–2020) *Justis- og beredskapsdepartementet*.

<sup>10</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Evaluering av nærpoltireformen: Statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021:1

Figur 1 Kart over inndelingen i politidistrikter



Kilde: Politidirektoratet

## 1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse vil også bli undersøkt. Følgende problemstillinger inngår i undersøkelsen:

### 1. Når politi- og lensmannsetaten målene som er satt for respons- og aksestid<sup>11</sup>, og er politiet tilgjengelig for befolkningen?

Denne problemstillingen omfatter politiets måloppnåelse når det gjelder responstiden på utrykninger og aksestid ved henvendelse til nødnummeret (112). Vi har også undersøkt politiets arbeid i og samarbeid

<sup>11</sup> Aksestid er tiden det tar fra politiet mottar en samtale, til samtalen blir besvart. Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er framme på stedet.

med kommunene og om politiet er tilgjengelig for befolkningen. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse er også belyst.

## **2. Når politi- og lensmannsetaten målene som er satt for straffesaksbehandling?**

Denne problemstillingen omfatter utviklingen i saksbehandlingstid, oppklaringsprosent og restanser innenfor straffesaksbehandling. Vi har undersøkt ulike aspekter ved kvaliteten på straffesaksarbeidet, tiltak som er iverksatt for å øke kvaliteten, og hvordan de nye enhetene som er etablert i politireformen samarbeider i straffesaksbehandling. I tillegg har vi undersøkt om straffesakene behandles i tråd med Riksadvokatens prioriteringer. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse er også belyst.

## **3. Hvordan styrer politimesterne det enkelte politidistrikt for å sikre at politi- og lensmannsetaten når målene for operativt arbeid og straffesaksbehandling?**

Denne problemstillingen omfatter politimesterens oppfølging av politidistriktene, det vil si oppgaveløsningen og ressursstyringen i distriktene. Faktorer som påvirker styringen av politidistriktene belyses også.

## **4. Hvordan er styringsdialogen om sentrale resultatmål mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Den høyere påtalemyndighet, Politidirektoratet og politidistriktene?**

Denne problemstillingen omfatter styringsdialogen om sentrale resultatmål mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, og mellom Politidirektoratet og politidistriktene. Problemstillingen omfatter også dialogen med Den høyere påtalemyndigheten om politiets straffesaksbehandling. Problemstillingen dekker videre om politidistriktene rapporterer på de resultatkravene som er satt for operativt arbeid og straffesaksområdet, og hvilken tilbakemelding Politidirektoratet gir distriktene.

I 2020 påvirket korona-pandemien politiets arbeid på en rekke områder. Vi har tatt hensyn til dette i vurderingene av resultatene.

## **1.3 Avgrensning**

Undersøkelsen omfatter ikke politi- og lensmannsetatens arbeid med forebygging av kriminalitet. Forebygging vil likevel bli belyst ettersom synlig tilstedeværelse av politi, politiets samhandling med kommunene og oppklaring av kriminalitet i seg selv er forebyggende.

Andre temaer som ikke er inkludert i undersøkelsen er måloppnåelse som gjelder for politiets særorganer, Politiets sikkerhetstjeneste, Spesialenheten for politisaker, politi- og lensmannsetatens forvaltningsoppgaver og de sivile rettspleieoppgavene.



## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å besvare problemstillingene har vi gjennomført statistiske analyser, dokumentanalyser, en spørreskjemaundersøkelse og intervjuer. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden juni 2020 til juli 2021. Undersøkelsesperioden er 2016–2020.

### 2.1 Statistiske analyser

I forbindelse med bestillinger av ulike datauttrekk har vi hatt en rekke møter med relevante fagmiljøer i Politidirektoratet. I møtene har vi drøftet metodiske valg, slik at vi kunne gjøre mest mulig robuste analyser for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. I tillegg har vi presentert og drøftet resultatene av analysene med Politidirektoratet.

#### 2.1.1 Politiets håndtering av oppdrag

For å undersøke hvordan politi- og lensmannsetaten håndterer oppdrag, har vi analysert statistikk for alle oppdrag som operasjonssentralene har registrert i politioperativt system. Oppdrag i denne sammenheng er registrerte hendelser i politioperativt system. Ikke alle disse oppdragene krever ressurs.

Politioperativt system er politidistriktenes vaktjournal og gir IKT-støtte til planlegging og utføring av operative arbeidsoppgaver i sanntid. Ettersom politioperativt system brukes i sanntid av operasjonssentralene, kan kvaliteten på registreringene variere. I tillegg har det vært en utvikling i registreringspraksisen til operasjonssentralene i undersøkelsesperioden. Dette gjelder blant annet hvilket prioritet som settes på oppdrag og registrering av avslutningskoder.<sup>12</sup> Politidirektoratet benytter tilsvarende data fra politioperativt system for rapportering på responstid.

Vi har analysert omfanget av oppdrag som er registrert med ressurs (ressurssatt) og resultatene for responstid.<sup>13, 14</sup> Vi har også analysert årsaker til at oppdrag eventuelt ikke blir ressurssatt. Dette har vi gjort både nasjonalt og for det enkelte politidistrikt. For hvert oppdrag har vi informasjon om blant annet

- oppdrags-id
- tid og sted (koordinater) for hendelsen
- tid for når melding om hendelsen ble mottatt
- hvilken prioritet oppdraget ble gitt ved oppdragets start
- hvilken prioritet oppdraget hadde da patrulje var framme
- hva oppdraget handlet om
- tid for når første patrulje kom til stedet
- responstid (for oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1)
- om oppdraget oppfyller krav til godkjent responstidsmåling
- om oppdraget er planlagt, fast eller ordinært
- eventuell årsak til at oppdraget ikke ble ressurssatt

Datasettet inneholder informasjon om alle oppdrag i perioden 2016–2020. Dette utgjør totalt 3 404 378 oppdrag.

#### 2.1.2 Politiets svar på anrop til politiets telefonnumre 112 og 02800

Vi har undersøkt hvor lang tid politiet bruker på å besvare henvendelser til politiets nødnummer 112 og servicenummer 02800 ved hjelp av data fra Politidirektoratet. Dataene er fordelt på politidistrikt og summert

<sup>12</sup> Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, *Tilbalemeldinger på rapportutkast*, 17. desember 2021.

<sup>13</sup> For analyser av ressurssetting av oppdrag har vi brukt prioriteten som oppdraget ble gitt innledningsvis.

<sup>14</sup> At en hendelse blir ressurssatt betyr at operasjonssentralen har tildelt en ressurs. Hendelsen blir først et oppdrag når det er tildelt en ressurs.

for hver måned. For henvendelser til nødnummeret 112 har vi data for perioden 2017–2020. Når det gjelder data for henvendelser til 02800, har vi data for 2019 og 2020. Dataene inneholder blant annet

- dato
- totalt antall anrop
- antall og andel besvarte anrop
- antall anrop som er besvart innen 20 sekunder
- antall anrop som er besvart etter 20 sekunder
- gjennomsnittlig ventetid før anropet besvares
- hvem som besvarte anropene<sup>15</sup>

I datasettene mangler det opplysninger om henvendelser til 02800 for tre måneder i Nordland politidistrikt og for to måneder i Finnmark politidistrikt i 2020.

### 2.1.3 Straffesaksbehandlingen i politiet

Vi har undersøkt straffesaksbehandlingen ved hjelp av datauttrekk vi har mottatt fra politiets arbeidsregister på straffesaksområdet (STRASAK). STRASAK henter informasjon fra politiets saksbehandlingssystem BasisLøsning. BasisLøsning brukes til å dokumentere politiets behandling av anmeldelser og saksbevegelser fram til saken er endelig eller rettskraftig avgjort. Statistikken er brukt til å analysere saksbehandlingstiden og resultatet av saksbehandlingen innenfor de ulike kriminalitetstypene. Analysene er gjort både nasjonalt og distriktvis.

Vi har mottatt data for alle ferdig-behandlede saker i perioden 2016–2020. Vi har regnet en sak som ferdig behandlet når den er påtaleavgjort i politiet eller hos statsadvokatembetet. Saksbehandlingstid etter at saken er oversendt til domstolen, inngår ikke. Vi har mottatt statistikk for totalt 1 978 385 straffesaker.

For å analysere gjennomføringen av tilrettelagte avhør, har vi mottatt et datasett fra Politidirektoratet. Datasettet er en kombinasjon av uttrekk fra politiets registre og manuell registrering fra politidistriktene. Totalt inneholder datasettet informasjon om 28 058 tilrettelagte avhør i perioden 2016–2020.

### 2.1.4 Regnskapsanalyser og årsverksanalyser

Vi har analysert utviklingen i antall årsverk fra 2016 til 2020, nasjonalt og per distrikt. Analysene er basert på Politidirektoratets ressursanalyser<sup>16</sup>. Analysene skiller mellom politiårsverk, sivile årsverk og juristårsverk.

For å undersøke hva de økte bevilgingene til politi- og lensmannsetaten er blitt brukt til, har vi gjort analyser av regnskapstall. Tallene er hentet fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

### 2.1.5 Posisjonsdata for politipatroljene

For å belyse politiets tilstedeværelse har vi innhentet data som viser politipatroljenes posisjoner. Politidirektoratet har lagret posisjonsdata fra politipatroljenes GPS-enheter i perioden 11. juni 2021 til 19. juli 2021. Tidsperioden utgjør 38 døgn og dekker ca. 10 prosent av ett år. Totalt inneholder datasettet i underkant av 18 millioner observasjoner.<sup>17</sup> Dette er data som verken Politidirektoratet eller andre tidligere har hatt tilgang til.

Med tilstedeværelse menes at minst én patrulje har vært innenfor et geografisk definert tettsted i et gitt tidsintervall. Tettstedsdefinisjonen i analysen baserer seg på Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Når sentralbordet ikke er betjent, er det operasjonssentralen som besvarer henvendelser til 02800.

<sup>16</sup> Politidirektoratet (2021) *Ressursanalyse for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*

<sup>17</sup> Det registreres én posisjonsobservasjon per minutt, per patrulje som har en aktiv GPS-enhet aktivisert.

<sup>18</sup> Hvert tettsted er utvidet med en buffersoner på 200 meter i alle retninger for å ta hensyn til unøyaktigheter knyttet til registreringen av GPS-signaler.

Etter denne definisjonen omfatter analysen 983 tettsteder. Analysen er avgrenset til fastlands-Norge (inkludert havområdene)<sup>19</sup>.

Etter bearbeiding av dataene (se vedlegg 3) inneholder datasettet om lag 13,9 millioner observasjoner. Datasettet på 38 dager er splittet opp i timer for å undersøke om en patrulje er tilstede eller ikke i en tilfeldig time. Totalt utgjør datasettet 913 timer. Vi har undersøkt om en eller flere patruljer har vært posisjonert innenfor et tettsted for hver av de 913 timene, for hver av de 983 definerte tettstedene. Dersom patruljens posisjon er registrert innenfor et tettsted på en gitt time registreres det som tilstedeværelse. Hvis ikke registreres det ikke som tilstedeværelse. Totalt har vi 897 500 observasjoner om tilstedeværelse, fordelt på 983 tettsteder og 913 timer.

Sannsynlighet for tilstedeværelse av en politipatrulje i en tilfeldig time kan skrives på følgende måte:

$$P(\text{tilstedeværelse}_t) = \frac{\text{Antall gunstige utfall}_t}{\text{Antall mulige utfall}_t} = \frac{\text{Antall faktiske tilstedeværelser innenfor tettstedet}_t}{\text{Antall mulige tilstedeværelser innenfor tettstedet}_t}$$

Både antall gunstige og mulige utfall vil variere med tiden t. For eksempel vil antall mulige timer patruljen kan være til stede innenfor et tettsted være lavere i en helg sammenlignet med en hel uke.

Sannsynlighetene er beregnet for tid på døgnet, for henholdsvis helg og ukedag, for ukenummer, for avstand til tjenestested og for størrelse på tettstedet.

## 2.2 Dokumentanalyser

Vi har brukt Politidirektoratets STRASAK-rapporter for å analysere straffesaksbehandlingen. For å si noe om kvaliteten i straffesaksbehandlingen, har vi gjennomgått statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og Riksadvokatens kvalitetsundersøkelser.<sup>20</sup>

For å belyse hvor mye tid og ressurser politiet bruker på straffesaksbehandling og det operative området, har vi brukt Politidirektoratets kapasitetsundersøkelser av etterforskningsområdet<sup>21</sup> og det politioperative området<sup>22</sup>. Dette er nasjonale undersøkelser av tilgjengelige ressurser (årsverk), og hvordan ressursene fordeler tiden på ulike arbeidsoppgaver innenfor disse områdene i politidistriktene.

Vi har også gjennomført dokumentanalyser av relevante evalueringer og forskningsrapporter. Videre har vi gått gjennom DFØs og politiets innbyggerundersøkelser for å si noe om befolkningens tilfredshet med politiet.

Vi har videre gjennomført dokumentanalyser av politidistriktenes resultatavtaler, tertial- og årsrapporter for 2018–2020 samt Politidirektoratets tilbakemelding på disse for å si noe om kvaliteten på dialogen om sentrale styringsmål. På grunn av det pågående arbeidet med å revidere tildelingsbrev og resultatavtaler, har vi også valgt å inkludere tildelingsbrev og resultatavtaler for 2021. Videre har vi analysert Politidirektoratets og Riksadvokatens årsrapporter.

## 2.3 Spørreundersøkelse

For å undersøke i hvilken grad kommunene er fornøyde med hvordan politiet utfører oppgavene sine og hvordan samarbeidet med politiet fungerer, har vi sendt en spørreundersøkelse til alle landets kommuner. Tema i spørreundersøkelsen var blant annet samarbeidet mellom politiet og kommune på strategisk nivå

<sup>19</sup> Patruljer som er posisjonert i utlandet og på Svalbard inngår ikke i analysen.

<sup>20</sup> Riksadvokaten leder Den høyere påtalemyndighet, som også inkluderer ti statsadvokatembeter. Statsadvokatembetene gjennomfører distriktstilsyn med straffesaksbehandlingen i de politidistriktene som hører geografisk under det enkelte statsadvokatebene. I etterkant av tilsynene utarbeides det tilsynsrapporter. Riksadvokatens kvalitetsundersøkelser er landsomfattende tilsyn på bestemte sakstyper. Disse gjennomføres av statsadvokatembetene.

<sup>21</sup> Politidirektoratet (2019), *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*.

<sup>22</sup> Politidirektoratet (2021), *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*.

(politiråd), politiets oppfølging i det daglige (politikontakt), frivillige samarbeidsavtaler mellom politiet og kommunene, politiets tilgjengelighet og forebyggende arbeid. Spørreundersøkelsen ble besvart av kommunedirektørene. Vi gjennomførte en pilotundersøkelse med tre kommunedirektører for å forsikre oss om at kommunedirektørene hadde forutsetninger for å svare på spørsmålene.

Spørreundersøkelsen ble sendt til totalt 356 kommuner, og 224 av disse besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 63. Vi har gjennomført en frafallsanalyse, som ikke indikerte systematiske skjevheter. Frafallsanalysen ble gjennomført både for kommunestørrelse (i antall innbyggere) og antallet kommuner i politidistriktene.

## 2.4 Intervjuer

Vi har intervjuet fem politidistrikter:

- Finnmark politidistrikt
- Innlandet politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Sør-Øst politidistrikt
- Vest politidistrikt

Disse politidistriktene ble valgt for å få variasjon i geografisk størrelse og plassering, antall innbyggere og antall ansatte.

Vi har intervjuet politimesteren i de utvalgte politidistriktene. Vi har også intervjuet felles enhet for påtale, felles enhet for etterretning og etterforskning, felles straffesaksinntak, operasjonsentralen, patruljeseksjonen i de geografiske driftsenhetene og etterforskningsmiljøene i de geografiske driftsenhetene i et utvalg av politidistriktene (minst tre distrikter for hver av enhetene). Ledere på nivå 2 og 3 og medarbeidere har deltatt i disse intervjuene. Vi har brukt samme intervjuguide til tilsvarende enheter i politidistriktene. Resultatene for operativt arbeid og straffesaksbehandling enten distriktsvis eller nasjonalt, har inngått der dette har vært relevant.

I tillegg har vi intervjuet

- Justis- og beredskapsdepartementet
- Riksadvokaten
- Politidirektoratet

Tema i intervjuene har blant annet vært organisering, behandling av straffesaker, håndtering av oppdrag, besvarelse av henvendelser til 112 og 02800, patruljetjeneste, samarbeid med interne og eksterne aktører, kompetanse, bemanning og styring. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse er også belyst i intervjuene.

Alle intervjureferatene er verifisert av dem vi intervjuet.

### 3 Revisjonskriterier

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Dette følger av *Lov om politiet* (politiloven) § 1. Ifølge politiloven § 2 er politiets oppgaver blant annet å

- beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
- forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
- avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
- yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
- samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette

Et velfungerende politi er avgjørende for en rettsstat. Politiet skal beskytte borgerne og samtidig være et verktøy for statsmakten. Politiet utfører i dag en del av statens funksjoner som er av grunnleggende betydning både for den enkeltes trygghet, og for utviklingen av et lovlydig og velfungerende samfunn.<sup>23</sup> Justiskomiteen har understreket at trygghet er en del av den norske velferden og viktig for den enkeltes frihet og livskvalitet.<sup>24</sup>

10. juni 2015 vedtok Stortinget endringer i politiloven om inndeling i politidistrikter.<sup>25</sup> Lovendringen var en oppfølging av vedtaket om å gjennomføre en politireform.<sup>26</sup> Målet med politireformen er et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.<sup>27</sup>

Det er fastsatt seks effektmål for nærpolitireformen<sup>28</sup>

- et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling
- et mer tilgjengelig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet i hele landet
- et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap
- et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer
- et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap
- et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi

I mars 2020 utarbeidet Riksadvokaten *Pandemisituasjonen – Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen*. Her framgår det (punkt 1) at pandemien påvirker straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten. Domstolene har begrenset kapasitet, og en rekke hovedforhandlinger ble utsatt. Publikums begrensede muligheter til å møte opp hos politiet fører også til utfordringer for etterforskningen. Ifølge direktivet er det derfor nødvendig å treffe tiltak som har effekt både på kort og lang sikt. Det framgår at

<sup>23</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*.

<sup>24</sup> Innst. 6 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*, s. 27, jf. Prop. 1 S (2016–2017).

<sup>25</sup> Innst. 307 L (2014–2015).

<sup>26</sup> Innst. 306 S (2014–2015). Forslaget til politireformen fulgte av regjeringens (Høyre og Fremskrittspartiet) politiske plattform og avtalen mellom regjeringspartiene og Venstre, jf. Innst. 306 S (2014–2015), punkt 1. Venstre var ikke medlem i justiskomiteen i stortingsperioden 2013–2017. Komitemerknader fra Høyre og Fremskrittspartiet hadde ikke flertall i justiskomiteen, men hadde på grunn av avtalen som var inngått avtalen med Venstre flertall i Stortinget.

<sup>27</sup> Prop. 61 LS (2014–2015), *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* s. 5.

<sup>28</sup> Prop. 1 S (2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 100.

de løpende straffesakene må behandles effektivt og at det ikke unødige må bygges opp restanser. Politiet og påtalemyndigheten må så langt mulig opprettholde en forsvarlig innsats på Riksadvokatens prioriterte saksområder, og ikke minst sikre en forsvarlig beredskap for etterforskningsinnsats på disse områdene. Alvorlige og integritetskrekkende saker må gis forrang framfor mindre alvorlige saker. Unntakene som ble gjort fra normal praksis – som følger av direktivet – ble forlenget flere ganger og gjaldt fram til 1. juni 2021.<sup>29</sup>

### 3.1 Politiets respons- og aksesstid og tilgjengelighet

Politiet skal være tilgjengelig og innbyggerne skal kunne stole på politiet. Ordene *tilgjengelig*, *pålitelig* og *beredt* uttrykker kjernen i de forventningene som bør stilles til norsk politi. Politiet skal være tilgjengelig, det vil si at det må være der når det trengs – på telefonen, blant befolkningen på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsmottak. Videre skal innbyggerne kunne stole på politiet – det skal være *pålitelig*. Med *beredt* menes at politiet må ha en kultur og holdninger som gjør at det tas riktige valg når en situasjon oppstår. I tillegg må utviklingen og bruken av IKT, kunnskap, informasjonsflyt og samhandling mellom politiet og innbyggerne og andre aktører holde en god standard.<sup>30</sup> Justiskomiteen understreket at målet om et tilgjengelig, pålitelig og beredt politi skulle ligge til grunn for vurderingene av behovet for endringer.<sup>31</sup>

Det er nasjonale krav om at<sup>32</sup>

- politiets tjenestesteder skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenfor kontortid minst én dag i uken
- tjenestestedene skal ta imot anmeldelser, søknader og andre henvendelser, og gi veiledning til publikum om politiets tjenestetilbud
- minst 90 prosent av innbyggerne i hvert politidistrikt skal ha maksimalt 45 minutters kjøretid til nærmeste tjenestested
- 95 prosent av alle anrop til 112 skal være besvart innen 20 sekunder på landsbasis
- politiet skal drive et aktivt forebyggende arbeid i egen regi og i samarbeid med andre
- alle politidistriktene skal ha innsatspersonell som kan håndtere krevende hendelser
- publikum skal oppleve rask respons og god kvalitet på politiets beredskap som også omfatter god samhandling og god etterforskning i alle ledd
- politiet skal oppfylle følgende krav til responstid<sup>33</sup>:
  - i byer og tettsteder med over 20 000 innbyggere: 10 minutter i halvparten og 15 minutter i 80 prosent av alle tilfeller
  - i tettsteder med mellom 2 000 og 19 999 innbyggere: 15 minutter i halvparten og 30 minutter i 80 prosent av alle tilfeller
  - i tettsteder med mindre enn 2 000 innbyggere: 22 minutter i halvparten og 45 minutter i 80 prosent av alle tilfeller

I 2017 var kravene til politiets responstid at den som et minimum skulle være på samme nivå som resultatene for 2016.<sup>34</sup> Kravene til responstid i 2018 var at den skulle være bedre enn responstiden i 2017, og mer lik over hele landet.<sup>35</sup> I 2019 skulle responstiden være bedre enn kravet satt for 2018 og vesentlig

<sup>29</sup> 16. og 20. mars 2020, 3. april 2020, 29. mai 2020, 18. september 2020, 6. november 2020 og 14. januar 2021.

<sup>30</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*, s. 25.

<sup>31</sup> Innst. 306 S (2014–2015) til P=rop 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*, s. 18.

<sup>32</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*, s. 26–27.

<sup>33</sup> Tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse, til første politienhet er framme på stedet.

<sup>34</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev 2017 Politidirektoratet*, s. 17.

<sup>35</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev 2018 Politidirektoratet*, s. 6.

forbedret fram mot 2020, jf. Prop. 61 LS (2014–2015).<sup>36</sup> Kravet til responstid for 2020 er det samme som for 2019.<sup>37</sup>

5. april 2018 sluttet et enstemmig Storting seg til to av forslagene i Innst. 143 S (2017–2018), jf. Dokument 8:10 S (2017–2018) *Representantforslag om styrking av det lokale politiet*. I det ene forslaget ble regjeringen bedt om at det bør sikres at politiets tjenestesteder er tilstrekkelig bemannet til å kunne være aktivt til stede der folk er og sørge for en reell styrking av de lensmannskontorene som står igjen etter gjennomføringen av politireformen.<sup>38</sup>

I behandlingen av Prop. 61 LS (2014–2015), viste justiskomiteens flertall<sup>39</sup> til Politidirektoratets rapport om bemannings- og kompetansebehov i politiet *Politiet mot 2020*, som ble lagt fram i 2008.<sup>40</sup> Politidirektoratet anbefalte en økning i politiets bemanning fra daværende nivå på 1,8 politiårsverk per tusen innbyggere til to politiårsverk per tusen innbyggere i år 2020. Det var forutsatt at antallet politiårsverk var landsgjennomsnittet, ikke gjennomsnittet for hvert enkelt politidistrikt. Flertallet i komiteen viste til at målet om en slik økning i politiårsverk har fått bred politisk tilslutning.

Innføringen av en fast politikontakt for kommunene skal sikre at det forebyggende arbeidet gis prioritet og blir kontinuerlig fulgt opp. Dette gir også klare føringer for politimesternes ressursdisponering, ved at de må ta høyde for kravet om slike politikontakter og gi stillingene et innhold som gir styrket forebyggende effekt.<sup>41</sup>

## 3.2 Straffesaksbehandlingen

De overordnede målene for straffesaksjeden er å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebygging av kriminalitet og oppnå en mer effektiv straffesaksjede.<sup>42</sup> Rask og korrekt saksbehandling er en viktig garanti for rettssikkerheten.<sup>43</sup>

I Prop. 61 LS (2014–2015), ble det varslet at kvaliteten på politiets straffesaksarbeid skal forbedres. Andelen straffesaker som oppklares skal økes, saksbehandlingstiden skal reduseres og antallet saker som ikke er påtaleavgjorte, skal reduseres betydelig. Videre skal eventuell etterforskning iverksettes snarest mulig når et forhold blir anmeldt. Saker med kjent gjerningsperson skal ikke henlegges på grunn av manglende etterforskningskapasitet med mindre det foreligger en særlig grunn som tilsier det. Vilkårene for dette klargjøres av Riksadvokaten. Videre skal påtalejurister og etterforskere samhandle for å få en mest mulig effektiv straffesaksbehandling. Politiet skal i større grad innhente spisskompetanse utenfor etaten, for eksempel innen økonomi og teknologi, til bruk i etterforskning.

Riksadvokaten har overordnet faglig ledelse av påtalemyndigheten.<sup>44</sup> I henhold til *forskrift om ordningen av påtalemyndigheten* (påtaleinstruksen) gjelder følgende<sup>45</sup>:

«Påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring. Uten beslutning av overordnet kan enhver politimann foreta skritt som ikke uten skade kan avvantes.

Påtalemyndigheten gir nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker.»

<sup>36</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 7.

<sup>37</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 5.

<sup>38</sup> Vedtak 579 og vedtak 580.

<sup>39</sup> Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.

<sup>40</sup> Innst. 306 S ((2014–2015), s. 10.

<sup>41</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpoltireformen)*, s. 78.

<sup>42</sup> Prop. 1 S (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 15.

<sup>43</sup> Innst. 6 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018*.

<sup>44</sup> Straffeprosessloven § 56 annet ledd.

<sup>45</sup> § 7-5 annet og tredje ledd.

straffbare handlinger anmeldes til politiet eller til påtalemyndigheten. Etterforskning skal settes igang når det er rimelig grunn til å undersøke om det er begått eller er i ferd med å bli begått en straffbar handling. Etterforskningen iverksettes og utføres av politiet.<sup>46</sup>

### 3.2.1 Prioriteringer i straffesaksbehandlingen

Riksadvokaten utarbeider årlig et felles mål- og prioriteringsskriv til alle landets politidistrikter.

Riksadvokatens sentrale prioriteringer for iverksetting og gjennomføring av etterforskning er få og stabile, og det er rom for lokale prioriteringer i statsadvokatregionene og politidistriktene. Etterforskning av følgende sakstyper var prioritert av Riksadvokaten i 2019<sup>47</sup>:

- drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, ildspåsettelser, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner
- alvorlige seksuallovbrudd, herunder misbruk og overgrep mot barn, herunder via internett
- alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd og såkalt gjengkriminalitet
- økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet, alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljøet (arbeidsmiljøet og arbeidsmarkedet) eller det ytre miljøet (natur, forurensning, kunst og kulturminne)
- alvorlige trafikklovbrudd, herunder dødsulykker, ulykker med betydelig personskade og trafikkatferd som bærer preg av at gjerningspersonen aksepterte en risiko for en alvorlig ulykke
- straffbare handlinger motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet)

Riksadvokatens prioriteringer av sakstyper i 2018<sup>48</sup> og 2019 er relativt like. I 2020 er vold mot andre særlig sårbare fornærmede og alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet, herunder alvorlige narkotikalovbrudd, tatt inn som prioritert sakstype.<sup>49</sup>

### 3.2.2 Krav til kvalitet i straffesaksbehandlingen

De generelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. Riksadvokaten angir hvilke saker som skal gis forrang ved knapphet på ressurser.<sup>50</sup> Riksadvokaten setter overordnede krav til kvaliteten i straffesaksbehandlingen i rundskriv 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv.* (kvalitetsrundskrivet). Politidistriktene skal også utarbeide lokale straffesaksinstruksjoner i henhold til den nasjonale straffesaksinstruksjonen av 5. desember 2017.

#### Høy kvalitet

Etterforskning er ikke tilfeldig innsamling av fakta, men en formålsstyrt virksomhet.<sup>51</sup> Formålet med etterforskning er blant annet å skaffe til veie de opplysninger som er nødvendige for å avgjøre spørsmålet om tiltale, og som skal tjene som forberedelse for sakens videre behandling i retten. Videre skal etterforskningen gjennomføres så raskt som mulig.

Etterforskningens omfang i den enkelte sak må avpasses etter formålet med etterforskningen, og styres slik at opplysningene som innhentes, har relevans for forholdene som skal avklares.<sup>52</sup>

Adgangen til å henlegge et forhold på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet er begrenset, og må være i tråd med direktivene i Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 *Enkelte henleggelseskode*. I

<sup>46</sup> Straffeprosessloven § 223–225.

<sup>47</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 7.

<sup>48</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2018 - politiet og statsadvokatene*, s. 7.

<sup>49</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2020 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020 - politiet og statsadvokatene*, s. 9.

<sup>50</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2018–2020, s. 1 for samtlige år.

<sup>51</sup> Straffeprosessloven § 226.

<sup>52</sup> Straffeprosessloven § 226.



utgangspunktet er adgangen til å henlegge på grunn av manglende kapasitet begrenset til saker med ukjent gjerningsperson. Politiet skal ikke benytte muligheten til å henlegge saker slik at enkelte typer straffbare handlinger reelt sett blir avkriminalisert. Sakstyper som er prioritert av Riksadvokaten skal ikke henlegges på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, eller under henvisning til lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 62a annet ledd.

Ifølge Riksadvokaten har det vært en jevn nedgang i anmeldte vinningslovbrudd i de senere år, selv om denne typen kriminalitet fortsatt utgjør den største kategorien av alle lovbruddene. Svake resultater innen denne typen kriminalitet kan over tid svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelsen i samfunnet. Riksadvokaten understreker derfor betydningen av at vinningskriminalitet blir etterforsket og oppklart. I tillegg vil oppklaring av vinningskriminalitet ha stor preventiv effekt.<sup>53</sup>

Det går fram av Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2020 at statsadvokatene og politimesterne må ta stilling til hvordan den kriminaliteten som ikke omfattes av Riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles. Hoveddelen av den anmeldte kriminaliteten faller utenfor både disse prioriteringene og den alvorlige kriminaliteten som det ifølge budsjettproposisjonen er et særlig mål å redusere. Her er det rom for regional og lokal prioritering. Ved slik prioritering må det foretas en sammensatt vurdering med utgangspunkt i kriminalitetens samfunnsskadelige virkning, hvordan den påvirker den alminnelige trygghetsfølelsen i lokalsamfunnet og den faktiske situasjonen innenfor det enkelte politidistrikt. Dette vil normalt føre til at det legges stor vekt på å bekjempe den profesjonelle kriminaliteten / kriminelle nettverk og straffbare handlinger som rammer særlig utsatte grupper. Ved blant annet vinningskriminalitet bør i tillegg graden av integritetskrenkelse, størrelsen på det tapet handlingen påfører fornærmede, om handlingen rammer fornærmede særlig hardt og omfanget av gjerningspersonens utbytte stå sentralt.

## Høy oppklaring

Det går fram av Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2018, 2019 og 2020 at det er et mål at politiets etterforskning skal føre til oppklaring av sakene. Dette er særlig viktig for de prioriterte sakene som skal søkes oppklart så langt råd er.<sup>54</sup> Det skal være særlig høy oppklaring i saks kategorier som omfatter grov integritetskrenkende kriminalitet som utgjør et alvorlig samfunns- og folkehelseproblem.<sup>55</sup>

Ifølge Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2019, utgjør vinningskriminalitet den største kategorien av alle lovbruddene, og oppklaring her er fortsatt viktig, blant annet fordi politiets evne til å avdekke og føre slike saker for retten har stor preventiv effekt. Ifølge Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2020 representerer kriminelle handlinger som inkluderer bruk av IKT-verktøy eller tjenester, eller som er direkte rettet mot teknologi eller datasystemer, utfordringer som setter politiets evne til effektiv og troverdig kriminalitetsbekjempelse på prøve. Svikt her kan gå ut over tilliten og troverdigheten til politiets evne til effektiv kriminalitetsbekjempelse. Oppklaring på dette området er derfor særlig viktig.

Beviskravet er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti.<sup>56</sup> For å utferdige tiltale eller treffe en annen positiv påtaleavgjørelse må påtalemyndigheten være overbevist om siktedes straffeskyld og være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten.

## Kort saksbehandlingstid

De enkelte saksbehandlingstrinnene – fra anmeldelse til endelig avgjørelse – skal foretas innen rimelig tid.<sup>57</sup> Spørsmålet om tiltale skal avgjøres så snart saken er tilstrekkelig forberedt.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 3–4, og Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2018 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2018*, s. 3–4.

<sup>54</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2018–2020, henholdsvis s. 3 og 5.

<sup>55</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1 2019 og 2020, henholdsvis s. 3 og 5.

<sup>56</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 6 nr. 2.

<sup>57</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 6 og straffeprosessloven § 226 fjerde ledd.

<sup>58</sup> Straffeprosessloven § 249.

Viktige tiltak for å oppnå en rask saksbehandling er at etterforskningen allerede fra initialfasen målrettes og styres. Unødig liggetid og restanser skal unngås gjennom aktiv porteføljestyring, hensiktsmessig arbeidsfordeling og organisering. Det er videre nødvendig med rutiner som sikrer en løpende og forpliktende oppfølging av sakene fra anmeldelse til straffegjennomføring er iverksatt, jf. straffesaksinstruksen punkt 6.2.

Arbeidssiktelser og bevisnotater og etterforskningsplaner er viktige hjelpemidler for å lede og avgrense arbeidet. Etterforskningsplaner er pålagt i saker om voldtekt (etter lov om straff [straffeloven] §§ 291–294), seksuallovbrudd mot barn og mishandling i nære relasjoner og ved mistanke om drap, med mindre sakene er så oversiktlige at de framstår som åpenbart unødvendig.<sup>59</sup> Bruk av etterforskningsplaner anbefales også i andre alvorlige saker.<sup>60</sup>

Innsats mot organiserte kriminelle miljøer som begår alvorlig kriminalitet som tradisjonelt ikke anmeldes, kan i perioder rettferdiggjøre at oppklaringsprosenten synker og saksbehandlingstiden øker.<sup>61</sup>

Målet om kort saksbehandlingstid skal ikke føre til at man unnlater å gjennomføre nødvendige etterforskningsskritt for å spare tid, og saker skal ikke henlegges utelukkende for å overholde frister. Kvalitet har forrang.<sup>62</sup>

## Adekvat reaksjon

Tilstrekkelig saksframdrift er et forhold som er av stor betydning for at domstolene skal kunne fastsette en adekvat reaksjon. Unødig liggetid vil, om den er lang nok, være til hinder for at det kan fastsettes en straff i tråd med hva som ville ha vært en riktig straff ut fra sakens alvor og omfang.<sup>63</sup>

### 3.2.3 Krav til saksbehandlingstid

For enkelte sakstyper stilles det særskilte krav om saksbehandlingstid:

- Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker (etter straffeloven §§ 291–294) skal ikke overstige 130 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet.
- I saker som gjelder grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade (etter straffeloven §§ 272–274)<sup>64</sup>, skal saksbehandlingstiden i oppklarte saker ikke overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.
- I saker mot personer som var under 18 år på handlingstidspunktet, skal spørsmålet om tiltale avgjøres innen seks uker etter at vedkommende er å anse som mistenkt i saken, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre særlige grunner gjør det nødvendig å avgjøre spørsmålet senere, jf. straffeprosessloven § 249 annet ledd.<sup>65</sup>

Tilrettelagt avhør skal benyttes ved avhør av vitner under 16 år og vitner med psykisk utviklingshemming eller annen funksjonsnedsettelse som medfører samme behov for tilrettelagt avhør i saker om overtredelse av straffeloven kapittel 26 §§ 273, 275, 282 eller 284. Tilrettelagt avhør skal som hovedregel, avhengig av ulike kriterier, gjennomføres innen én til tre uker, jf. straffeprosessloven § 239 e.<sup>66</sup> Fristen regnes fra tidspunktet for anmeldelse eller når politiet av andre grunner har rimelig grunn til å undersøke om det

<sup>59</sup> Riksadvokatens (2013) *Politiet og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012–2014 – direktiver og anbefalinger*. Brev til statsadvokatene og politimesterne av 8. november 2013; Riksadvokatens (2015) *Direktiver om bruk av etterforskningsplaner – utvidelse*. Brev til statsadvokatene og politimesterne av 30. mars 2015

<sup>60</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*.

<sup>61</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2020 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020*, s. 5.

<sup>62</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*, s. 21.

<sup>63</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*, s. 16.

<sup>64</sup> Statistikkgruppene i STRASAK JUS 605.

<sup>65</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 4.

<sup>66</sup> Har politiet før fristen gikk ut foretatt tidkrevende etterforskningsskritt eller forberedelser som var nødvendige av hensyn til vitnet eller avhørets kvalitet, forlenges fristen etter første, andre og tredje ledd med en uke. Det samme gjelder dersom avhørsleder og barnehuset er enige om at det klart er til vitnets beste at avhøret utsettes, jf. straffeprosessloven § 239 e.

foreligger et straffbart forhold. Tilrettelagt avhør gjennomføres av en politietterforsker under ledelse av en påtalejurist med utvidet påtalekompetanse.<sup>67</sup>

Det skal tilstrebes kort saksbehandlingstid i de prioriterte sakene, i saker med varetektsfengsling, i saker om opphør av tvungent psykisk helsevern / tvungen omsorg og prøveløslatelse fra forvaring.<sup>68</sup>

Få restanser er ifølge Riksadvokaten en forutsetning for å nå målet om kort saksbehandlingstid, og i 2019 skulle restansene fremdeles vies særskilt oppmerksomhet.<sup>69</sup> Det gjaldt også for 2020, ikke minst sammensetningen av restanseporteføljen.<sup>70</sup> Departementet har gjennom årene satt ulike resultatkrav til antall ikke-påtaleavgjorte (IPA) saker eldre enn tre (IPA 3) og tolv måneder (IPA 12). I 2017 var kravet at:

- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tolv måneder ikke skulle overstige 5 000.
- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder ikke skulle overstige 30 000.<sup>71</sup>

Kravet i 2018 var at det skulle rapporteres på restansegrad for IPA 3 og IPA 12 målt som andel av antall anmeldelser siste tolv måneder.<sup>72</sup> I 2018 og 2019 var kravet at:

- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tolv måneder ikke skulle overstige 5 000.
- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder ikke skulle overstige 33 000.<sup>73</sup>

Kravet i 2020 var at resultatene knyttet til straffesaksrestanser skulle være bedre enn resultatene pr. 31. desember 2018.<sup>74</sup> Det tilsier at:

- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tolv måneder ikke skulle overstige 8 183.
- antall ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder ikke skulle overstige 40 735.<sup>75</sup>

### 3.2.4 Oppfølging av Riksadvokatens inspeksjoner

Gjennom egen straffesaksbehandling og fagledelse av politiet skal statsadvokatene medvirke til at de overordnede målene nås. Det forutsettes at statsadvokatene gir retningslinjer og følger opp straffesaksbehandlingen i politidistriktene, herunder foretar inspeksjoner og kvalitetskontroller av politiets etterforskning og påtaleavgjørelser samt bidrar til kompetanseheving gjennom instruksjon, veiledning og opplæring mv. Lederne ved statsadvokatembetene har ansvaret for at straffesaksbehandlingen ved embetene oppfyller kravene til kvalitet og for at de krav som er satt til fagledelsen, følges opp i tråd med Riksadvokatens rundskriv 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv.* (kvalitetsrundskrivet).

Justiskomiteen understreket også at statsadvokatembetene har en svært viktig tilsynsoppgave overfor politidistriktene. De skal kontrollere at politidistriktene gjør prioriteringer som er i tråd med intensjonene til Stortinget og Riksadvokaten. Komiteen la vekt på at denne typen aktivitet ikke måtte nedprioriteres.<sup>76</sup> Flertallet<sup>77</sup> i justiskomiteen understreket at Riksadvokatens prioriteringer på etterforskningsområdet må etterleves, og at tilsynsrapporter fra statsadvokater følges opp, jamfør Innst. 306 S (2014–2015) til Prop. 61 LS (2014–2015). Flertallet anser unnlatelser på disse feltene som svært alvorlige. Videre forventet flertallet at departementet etablerte rutiner for oppfølging av politidistrikter som hadde avvik, for eksempel ved at politimesteren og Riksadvokatens representant sammen kom fram til hva de konkrete oppfølgingspunktene skulle være for å fjerne avviket.<sup>78</sup>

<sup>67</sup> Straffeprosessloven §239 a.

<sup>68</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 5.

<sup>69</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 5.

<sup>70</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2020 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020*, s. 7.

<sup>71</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2017) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 10.

<sup>72</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 9.

<sup>73</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 14.

<sup>74</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2019) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 14.

<sup>75</sup> Politidirektoratet (2019) *STRASAK-rapporten 2018*, s. 44.

<sup>76</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 35.

<sup>77</sup> Representanter fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Disse partiene hadde også flertall i Stortinget.

<sup>78</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 21.

### 3.3 Krav til styring

Politiets organisering er fastsatt i politiloven §§ 15–16. I henhold til § 15 er politiet et rikspoliti som ledes av det departement Kongen bestemmer. Departementets myndighet kan etter loven legges til Politidirektoratet og departementet bestemmer hvilken myndighet og hvilke oppgaver som skal legges til Politidirektoratet. Politiloven § 16 fastsetter videre at riket inndeles i politidistrikter med en politimester som sjef for hvert distrikt, og at politidistriktene inndeles i lensmanns- og politistasjonsdistrikter.

#### 3.3.1 Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

Departementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Ansvarlig departement skal fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering for underliggende virksomheter.<sup>79</sup> Departementet har også et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og direktorat fungerer på en hensiktsmessig måte, og at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.<sup>80</sup>

Politidirektoratet ledes av politidirektøren.<sup>81</sup> Politidirektøren er virksomhetsleder for politi- og lensmannsetaten, med ansvar for resultatene i etaten innenfor de budsjettfullmakter som er gitt i tildelingsbrevet.<sup>82</sup> Politidirektøren har videre ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av kultur og ledelse i hele politi- og lensmannsetaten, med de begrensninger som følger av at den overordnede faglige ledelsen av straffesaksbehandlingen hører under Den høyere påtalemyndighet.

Ifølge *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 skal alle virksomheter fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. Videre skal de sikre at fastsatte mål og resultatkrav nås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Alle virksomheter skal innenfor eget ansvarsområde rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet, ifølge § 9.

#### 3.3.2 Politimesterens styring av politidistriktene

Politimesteren styrer politiets virksomhet innenfor sitt geografiske område.<sup>83</sup> Ledelsen har ansvar for å foreta prioriteringer innenfor sitt eget ansvarsområde.<sup>84</sup> I disponeringsskriv for 2019 (s. 4), understreker Politidirektoratet på bakgrunn av økonomireglementet § 4 punkt a og b, at alle enheter har ansvar for å nå fastsatte mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible midler. Virksomhetens økonomisystem skal sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyse om virksomheten drives effektivt når det gjelder kostnader, fastsatte mål og resultatkrav.<sup>85</sup>

I Innst. 306 S (2014–2015) påpekte flertallet<sup>86</sup> i justiskomiteen viktigheten av at de nye politidistriktene blir organisert slik at de får en faglig god og effektiv tjenesteutførelse. Formålet med reformen var blant annet å sikre at flere politiressurser ble brukt til politiets kjerneoppgaver. Det var viktig å sikre at den nye organiseringen ikke medfører mer byråkrati. Videre viste dette flertallet til at politiet skal organiseres i to nivåer. Driftsenhetene i politidistriktet kan omfatte flere tjenestesteder. Administrative oppgaver skal så langt som mulig ivretas på politidistriktetsnivå og av driftsenhetene, ikke ved det enkelte tjenestested. Tjenesteenhetene skal sørge for at det publikumsrettede arbeidet blir utført i samspill med mobile enheter.

<sup>79</sup> *Reglement for økonomistyring i staten* § 6 og 7; *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 1.2.

<sup>80</sup> *Reglement for økonomistyring i staten* § 223–225; *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 1.4.

<sup>81</sup> Lov om politiet (politiloven) § 15.

<sup>82</sup> Hovedinstruks til politidirektøren, punkt 3.1.

<sup>83</sup> Innst. 306 S (2014–2015) s. 39.

<sup>84</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kap. 2.

<sup>85</sup> *Bestemmelser om økonomistyring i staten*, kap. 2.

<sup>86</sup> Medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. Disse hadde også flertall i Stortinget.

Flertallet trakk fram at man med en slik organisering flytter byråkratiske oppgaver vekk fra det ytterste ledd og opp i driftsenhetene. Det vil gi en mer effektiv polititjeneste på tjenestestedene, og der folk ferdes.<sup>87</sup>

I rundskriv 3/2018 fra Riksadvokaten fastsettes det at politimesteren og sjefen for enkelte av særorganene har ansvaret for straffesaksbehandlingen i sitt distrikt og ved sin enhet. I dette ligger et ansvar for at de fastsatte målene nås. Som leder av den lokale påtalemyndigheten har politimesteren et overordnet ansvar for at straffesaksbehandlingen holder ønsket kvalitet. Politimesteren skal sette mål for straffesaksbehandlingen, stille krav og være en aktiv pådriver for å oppnå gode resultater. Det er et ledelsesansvar å etablere rutiner som støtter opp under oppgaveutførelsen, herunder rutiner for å kontrollere kvaliteten ved straffesaksarbeidet og å organisere virksomheten slik at den legger til rette for dette. Politimesteren kan beslutte at det skal iverksettes etterforskning, pålegge etterforskningskritt og at en etterforskning skal gjenopptas.<sup>88</sup>

Alle saker i politidistriktene som faller innenfor Riksadvokatens prioriteringer skal gis forrang ved knapphet på ressurser, uavhengig av hvilken organisatorisk enhet som i utgangspunktet er tildelt etterforsknings- og påtaleansvaret. Det er påkrevd å sikre straffesaksarbeidet tilstrekkelige ressurser, som kompetent personell, utstyr eller økonomiske midler mv., slik at det er mulig å utføre oppgaver på en adekvat måte.<sup>89</sup> Politimesteren skal sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging.<sup>90</sup> Politimesteren skal også gjennom sin virksomhetsstyring etablere gode rutiner som sikrer godt samvirke mellom de ansvarlige enheter og medarbeidere som har ansvar for straffesaksarbeidet.<sup>91</sup>

### 3.3.3 Ikt-systemer

Justiskomiteen uttalte i Innst. 306 S (2014–2015) at riktig bruk av digitale verktøy er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse samfunnsoppdraget sitt (s. 33). Arbeidsmetoder og arbeidsprosesser må sikre effektiv disponering av politiresursene og legge til rette for raskere etterforskning med høyere kvalitet. Tilstanden til politiets IKT-systemer er en avgjørende forutsetning for at dette skal kunne gjennomføres.

For å nå det overordnede målet om effektivitet, skal påtalemyndigheten ifølge Riksadvokaten fortsatt ha oppmerksomhet om digitale arbeidsprosesser, både ved straffesaksbehandlingen og ved føring av saker for domstolene.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Innst. 306 S (2014–2015) s. 44.

<sup>88</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*.

<sup>89</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*.

<sup>90</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 og nr. 3/2018.

<sup>91</sup> Nasjonal straffesaksinstruks av 5. desember 2017, s. 6.

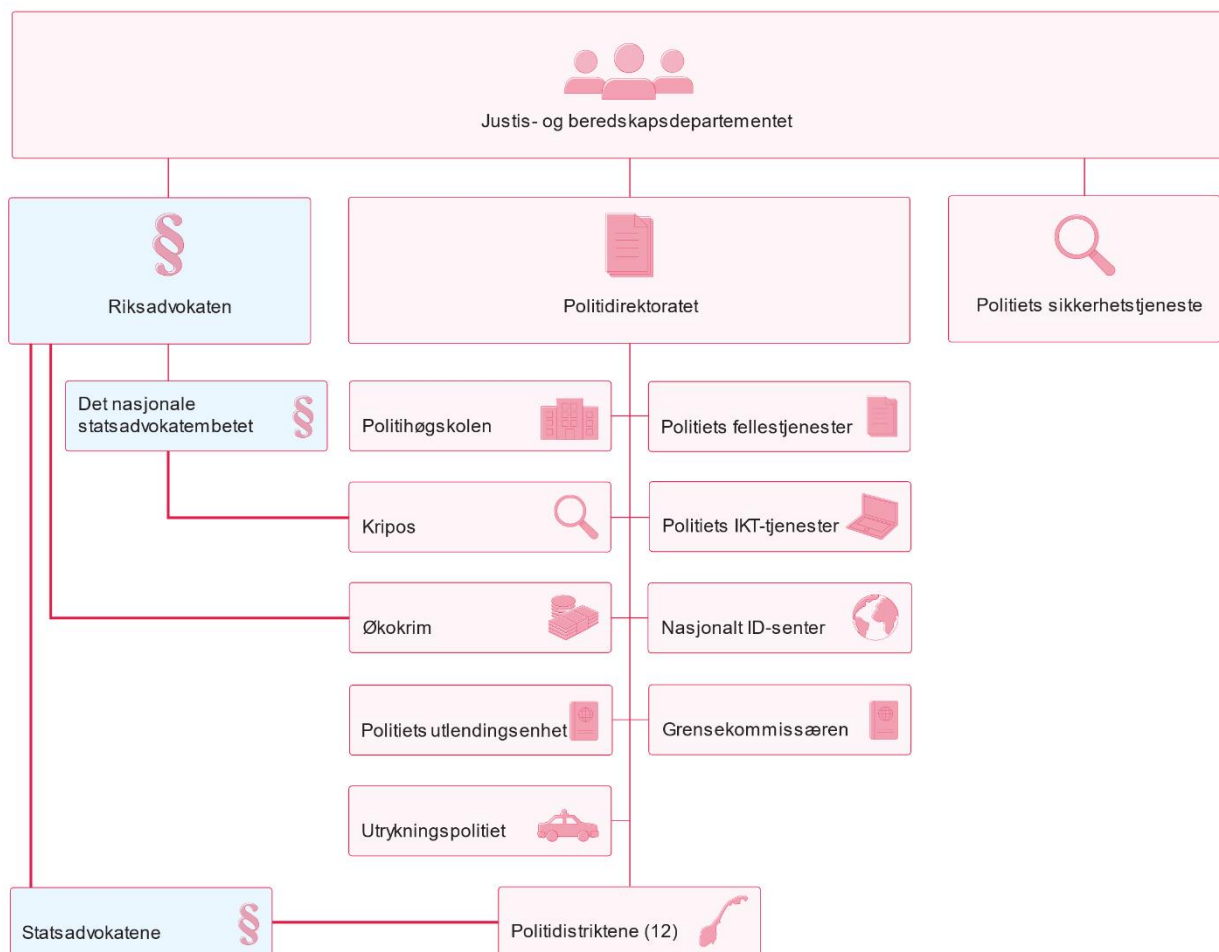
<sup>92</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, s. 2.

## 4 Organisering og ressurser

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten og utlendingsmyndighetene, og har i tillegg samordningsansvar for samfunnssikkerhet og trusler mot rikets sikkerhet. Målene for justissektoren er knyttet til straffesaks-, samfunnssikkerhets- og migrasjonsskjeden.<sup>93</sup>

Figur 2 viser organiseringen av Politi- og lensmannsetaten og styringslinjen fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg til de tolv politidistriktene, er det særorganer og andre enheter. Politi- og lensmannsetaten består av enhetene i rosa bokser. Denne undersøkelsen omfatter Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og de tolv politidistriktene. I tillegg inngår Riksadvokaten og statsadvokatene når det gjelder straffesaksbehandlingen.

**Figur 2 Organisering av Politi- og lensmannsetaten og Den høyere påtalemyndighet**



Kilde: Riksrevisjonen

Politiets virksomhet er enten underlagt justisministeren eller Riksadvokaten, dette omtales som det tosporede systemet.<sup>94</sup> Riksadvokaten har den overordnede faglige ledelsen av påtalemyndigheten i straffesaker. Styringslinjen fra Riksadvokaten i straffesaker vises i tykke røde linjer i figuren. Den høyere

<sup>93</sup> Prop. 1 S (2019–2020) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 14.

<sup>94</sup> NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*, s. 8.

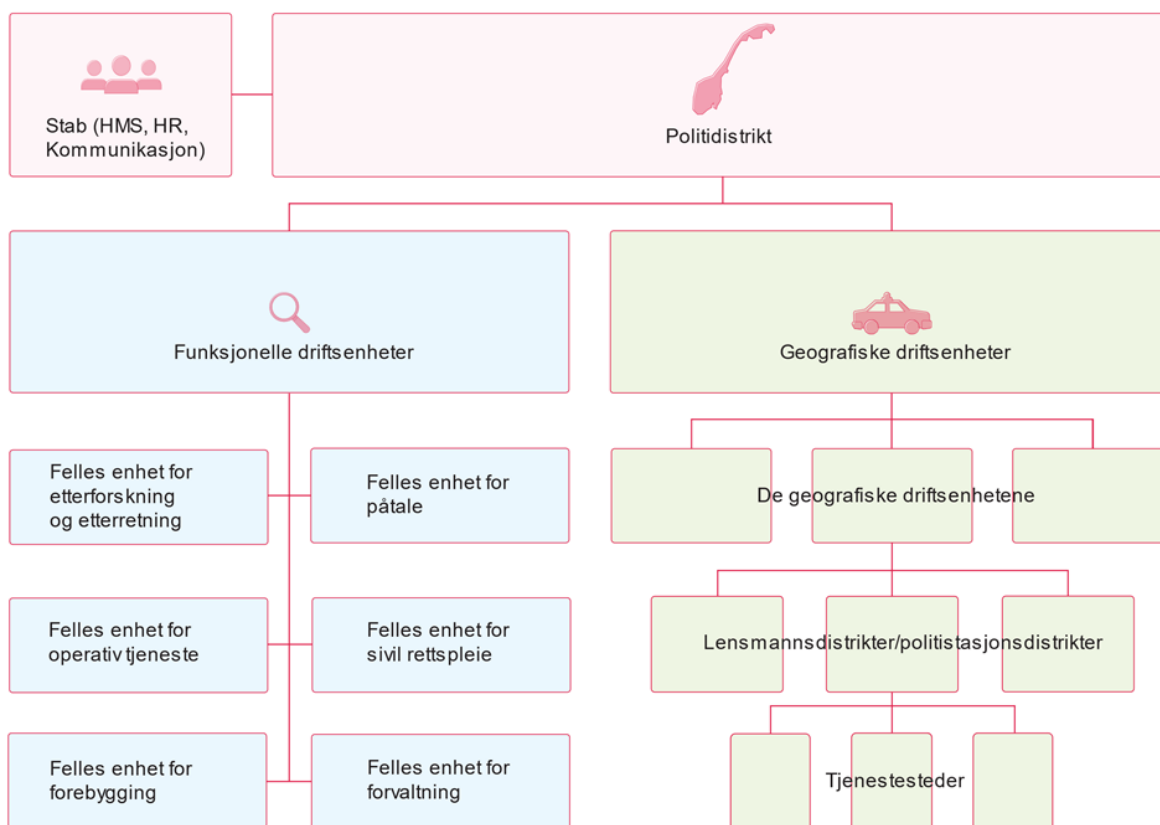
påtalemyndighet består av de ti statsadvokatembetene, Det nasjonale statsadvokatembetet, Økokrim<sup>95</sup> og Riksadvokatembetet.<sup>96</sup> Påtalemyndigheten er politisk uavhengig i enkeltsaker.

## 4.1 Politireformen

Politireformen har medført store endringer for norsk politi.<sup>97</sup> Antall politidistrikter ble redusert fra 27 til 12, og antall tjenestesteder ble redusert fra 345 til 225. Politidirektoratet ga føringer for hvordan de nye politidistriktene skulle organiseres i *Prosjekt nye politidistrikter* for å sikre en enhetlig og mer standardisert løsning. Løsningen åpnet for lokale tilpasningsmuligheter for små politidistrikter.<sup>98</sup>

I løpet av 2018 etablerte alle politidistriktene ny struktur. I de nye politidistriktene ble det etablert seks prioriterte funksjoner og iverksatt ulike tiltak for å heve kvaliteten på politiets arbeid. Den nye organiseringen av politidistriktene vises i figur 3.

**Figur 3 Organisering av politidistriktene**



Kilde: Riksrevisjonen

I hovedsak er alle politidistriktene organisert på samme måte. I de små politidistriktene er felles enhet for etterretning, forebygging og etterforskning samlet i en enhet. I tillegg har Oslo politidistrikt en noe annen organisering. Hvert politidistrikt ledes av en politimester. Politidistriktene er inndelt i ulike funksjonelle og geografiske driftsenheter. Det er én leder per funksjonell driftsenhet og én leder per geografiske driftsenhet.

<sup>95</sup> Økokrim er både et statsadvokatembete med nasjonal myndighet og et av politiets særorganer. Riksadvokaten har fagansvaret for straffesaksbehandlingen ved Økokrim, men administrativt er enheten underlagt Politidirektoratet.

<sup>96</sup> Riksadvokaten, Om riksadvokatembetet. <<https://www.Riksadvokaten.no/riksadvokatembetet/>> [hentdato 26. oktober 2020].

<sup>97</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 25.

<sup>98</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 14.

Når det gjelder de funksjonelle driftsenhetene, har alle politidistriktene etablert de vedtatte funksjonene, men med ulik ressursmessig vektlegging og oppgaveinnhold. Et resultat av omorganiseringen er at flere funksjoner enn før er spesialisert og lagt til distriktets hovedsete.<sup>99</sup> Felles straffesaksinntak, som skal vurdere straffesakene først, er organisert under felles enhet for etterforskning og etterretning. Operasjonsentralen, som blant annet tar imot henvendelser til 112, og felles tjenestekontor er en del av felles enhet for operativ tjeneste.

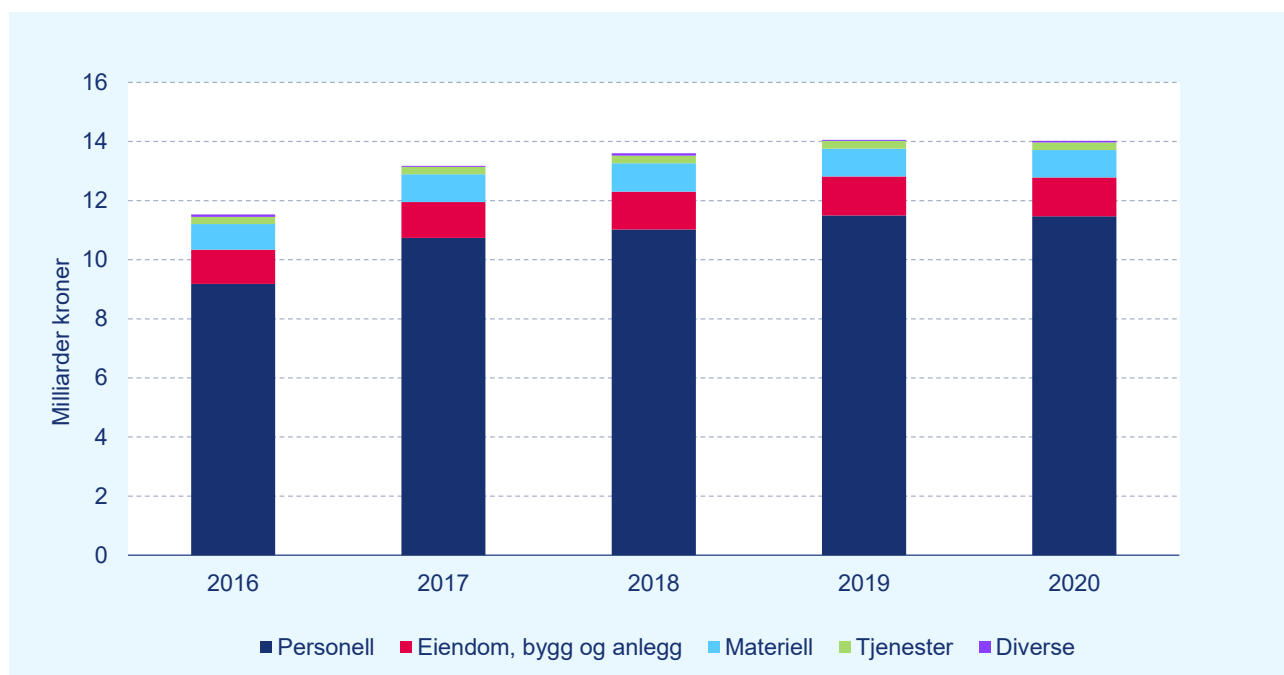
Antall geografiske driftsenheter varierer mellom politidistriktene, og de geografiske driftsenhetene har et ulikt antall tjenesteenheter (lensmanns- og politistasjonsdistrikter) og tjenestesteder (lensmannskontor og politistasjoner). De geografiske driftsenhetene har ansvar for gjennomføringen av polititjenesten i sitt geografiske ansvarsområde og utgjør politidistriktets tyngdepunkt med hensyn til tjenesteproduksjon og ressurser. Dette innebærer blant annet vakt- og patruljeberedskap, forebygging og bekjempelse av kriminalitet<sup>100</sup>, og etterforskning av straffesaker.

## 4.2 Utviklingen i bevilgninger og driftsutgifter

Bevilgningene (saldert budsjett) til politi og påtalemyndighet økte fra 16,8 milliarder kroner i 2016 til 22,6 milliarder kroner i 2021.<sup>101</sup>

I politiet skilles det mellom politidistrikter, særorgan og andre enheter, jf. figur 2. Politidistriktene har de høyeste driftsutgiftene av disse. Vi har analysert hva driftsutgiftene omfatter. Politidistriktenes driftsutgifter var på 14 milliarder kroner i 2020, noe som er en økning på 2,5 milliarder kroner fra 2016, se figur 4.<sup>102</sup>

**Figur 4 Oversikt over politidistriktenes driftsutgifter i perioden 2016–2020, i 2020-kroner**



Kilde: Riksrevisjonen

Utgifter knyttet til personell utgjør den klart største andelen av driftsutgiftene i politidistriktene.<sup>103</sup> I 2020 utgjorde utgifter til personell 82 prosent av de samlede driftsutgiftene. Tilsvarende andel i 2016 var 80

<sup>99</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpoltireformen. Statusrapport 2019*, s. 17.

<sup>100</sup> Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 20–21.

<sup>101</sup> Programkategori 06.40 Politi- og påtale, Prop. 1 S (2016–2017), s. 95 og Prop. 1 S (2021–2022) s. 107.

<sup>102</sup> Omregnet ved bruk av Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks. <<https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>> [Hentedato 20. august 2021]

<sup>103</sup> Gruppering av utgiftsposter er gjort på samme måte som i Politidirektoratet (2020) *Ressursanalyse for 2019 - Utgifter og bemanning i politiet*.



prosent. Utgifter til eiendom, bygg og anlegg utgjorde 9 prosent, mens utgifter til materiell utgjorde 7 prosent i 2020.

Fra 2016 til 2020 har driftsutgiftene knyttet til personell økt med 2,3 milliarder kroner. Det er en økning på 25 prosent. Utgiftene til eiendom, bygg og anlegg, og materiell har også økt i samme periode, men i mindre grad.

### Politidistriktenes økonomiske handlingsrom

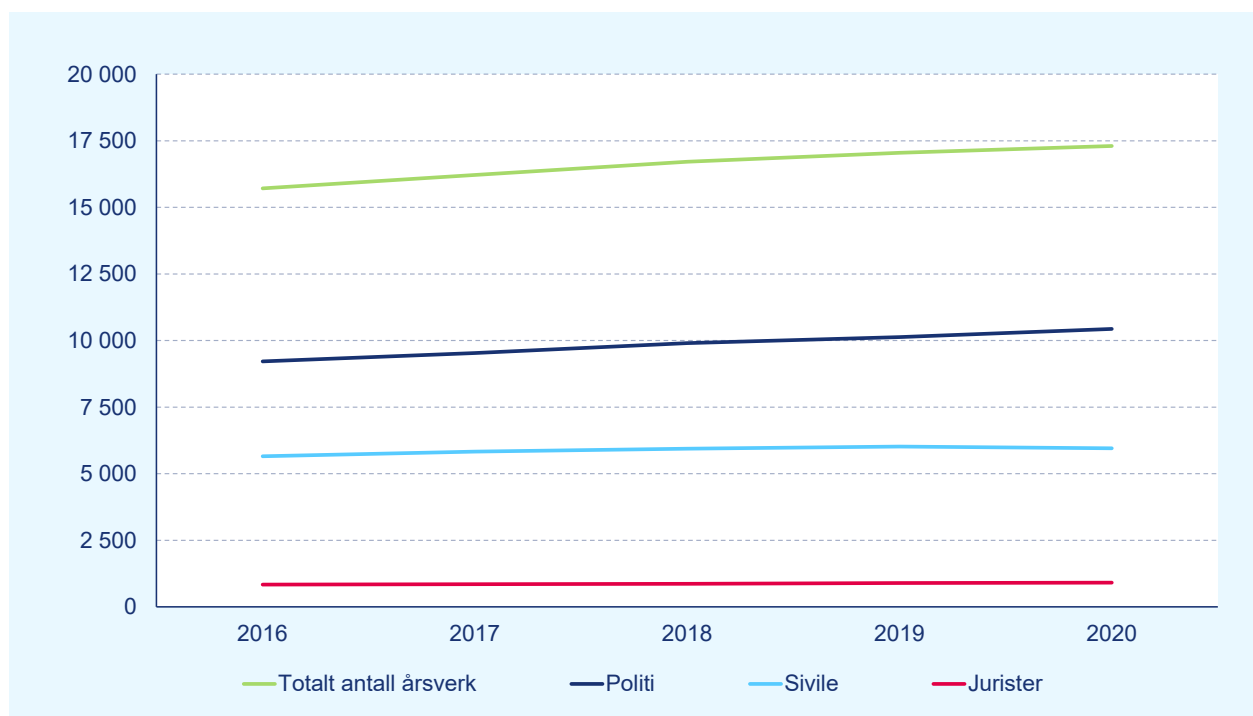
Det økonomiske handlingsrommet beskriver politidistriktenes frie driftsmidler på kort sikt. Med frie driftsmidler menes budsjettmidler som politidistriktene har tilgjengelig etter at de faste utgiftene (lønn og husleie) er dekket.

I 2020 var det gjennomsnittlige handlingsrommet i politidistriktene om lag 118 000 kroner per årsverk, noe som var en reduksjon på om lag 11 200 kroner fra 2019. Handlingsrommet er redusert hvert år siden 2017, da det var på 134 068 kroner per årsverk.<sup>104</sup>

## 4.3 Utviklingen i antall årsverk

Figur 5 viser utviklingen for årsverk i politi- og lensmannsetaten fordelt på ulike stillingskategorier i perioden 2016–2020.<sup>105</sup>

**Figur 5 Utviklingen i antall årsverk for ulike stillingskategorier i politiet i perioden 2016–2020<sup>106</sup>**



Kilde: Politidirektoratet

Figur 5 viser at det har vært 13 prosent økning i antallet årsverk i politiet, fra 15 714 årsverk i 2016 til 17 304 i 2020.<sup>107</sup> Økningen fordeler seg på 1 221 politiårsverk, 300 sivile årsverk og 69 årsverk for jurister.

<sup>104</sup> Politidirektoratet (2020) *Ressursanalyse for 2020 - Utgifter og bemanning i politiet*, s. 3 og 10.

<sup>105</sup> Å måle årsverk for hele politi- og lensmannsetaten innebærer at også særorganene og andre enheter inkluderes.

<sup>106</sup> Linjene for politi, jurister og sivile summerer seg til totalt antall årsverk i politiet.

<sup>107</sup> Se vedlegg 1 i Politidirektoratets ressursanalyse for 2020 for informasjon om hvordan årsverk er beregnet. Tabellen viser gjennomsnittstall for hvert år.

I perioden 2016–2020 har bemanningen i politidistriktene økt med 9 prosent, fra 12 771 til 14 463 årsverk. I Politidirektoratet har antall årsverk økt fra 286 i 2016 til 317 i 2020, en økning på 18 prosent. Særorganene i politiet, det vil si Kripos, Økokrim, Utrykningspolitiet og Politiets utlendingsenhet, har samlet hatt en økning på 6 prosent. Politiet ble tilført 400 midlertidige stillinger i forbindelse med korona-pandemien. Disse stillingene ble permanente i 2021.

Det er et mål at dekningsgraden for politiet skal være minst to politi per tusen innbyggere innen utgangen av 2020.<sup>108</sup> Med dekningsgrad menes forholdet mellom antall politiårsverk og antall innbyggere. Målet er regnet ut som et landsgjennomsnitt, inklusiv politiårsverk i særorgan, andre enheter og PST (den sentrale enhet). Målet om minst to politi per tusen innbyggere ble nådd ved utgangen av 2020. Da var politidekningen 2,09.<sup>109</sup>

#### 4.3.1 Fordelingen av politiårsverk i politidistriktene

Politidirektoratet utarbeider årlige analyser av utgifter og bemanning i politiet. Ifølge ressursanalysen for 2020 er politiårsverkene nasjonalt fordelt på ca. 59 prosent i de geografiske driftsenheter og ca. 40 prosent i de funksjonelle driftsenhetene. Andelen politiårsverk i de geografiske driftsenhetene har økt med ett prosentpoeng fra 2019 til 2020.<sup>110</sup> Ifølge undersøkelser som Politidirektoratet har gjort er det ikke blitt flere ledere i forhold til ansatte.<sup>111</sup>

Andelen politiårsverk i funksjonelle og geografiske driftsenheter varierer mellom politidistriktene. I Oslo politidistrikt utgjorde politiårsverkene 48 prosent i de geografiske enhetene, mens tilsvarende for Nordland politidistrikt var 71 prosent. Ulik andel politiårsverk forklares med omstrukturering av funksjoner og etablering av funksjonelle enheter. For eksempel har Oslo politidistrikt en lavere andel politiårsverk i de geografiske driftsenhetene som følge av at distriktet er tillagt ansvaret for nasjonale oppgaver, som er organisert i funksjonelle enheter.<sup>112</sup>



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

<sup>108</sup> Prop. 1 S (2019–2020) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 19.

<sup>109</sup> Politidirektoratet (2021) *Ressursanalyse for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*, s. 23.

<sup>110</sup> Politidirektoratet (2021) *Ressursanalyse for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*, s. 24.

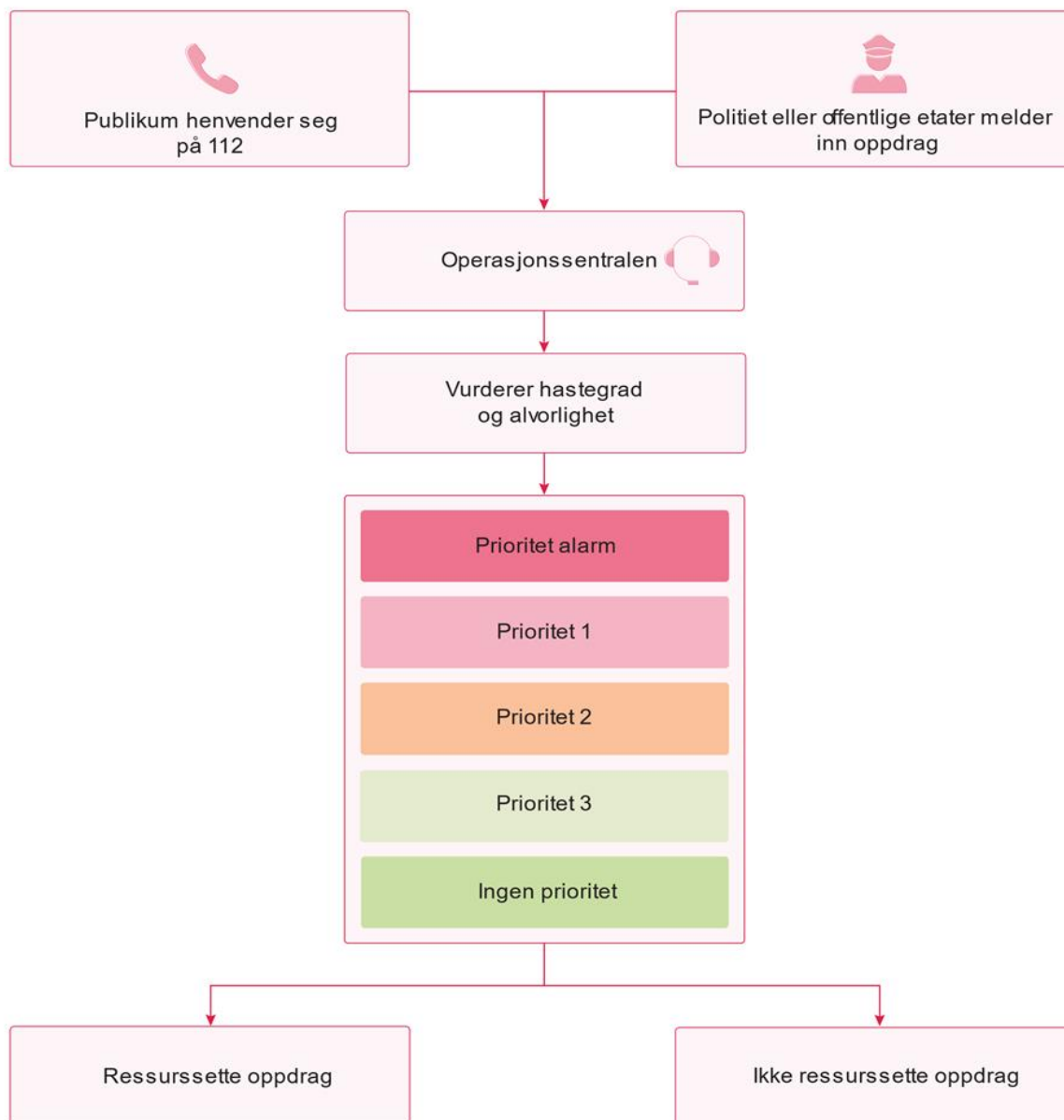
<sup>111</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *DFØ-rapport 2020:4 Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*, s. 18.

<sup>112</sup> Politidirektoratet (2021) *Ressursanalyse for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*, s. 24.

## 5 Politiets tilgjengelighet for befolkningen

I dette kapitlet presenterer vi funn knyttet til politiets tilgjengelighet for innbyggerne. Politiet skal være tilgjengelig for innbyggerne ved behov. Samtidig skal politiet være pålitelig og beredt i sin håndtering av oppdrag. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse presenteres underveis. Figur 6 viser hvordan operasjonssentralen vurderer og håndterer oppdrag i politioperativt system.

**Figur 6 Vurdering og ressurssetting av oppdrag**



Kilde: Riksrevisjonen

Som figuren viser, kan et oppdrag oppstå fra:

- politiet selv
- henvendelse fra publikum (enten via 02800 eller 112)
- henvendelse fra annen privat aktør (for eksempel et vekterselskap)

- henvendelse fra en annen offentlig myndighet

På bakgrunn av foreliggende informasjon om alvorlighet, formålet med politiets utrykning og tidsperspektivet for når hendelsen skjedde gir operasjonssentralen oppdraget en prioritet ut fra *Matrise for vurdering av hastegrad og fastsettelse av prioritet* (prioriteringsmatrise). Operasjonssentralen bestemmer deretter om det skal settes en ressurs på oppdraget eller ikke. Se faktaboks 1 for mer informasjon om operasjonssentralene.

## Faktaboks 1 Om operasjonssentralene

Operasjonssentralene er politidistriktenes ledelses- og koordineringssentral for planlagt og hendelsesstyrt operativ virksomhet - i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser og kriser. Operasjonssentralene er avgjørende for å sikre politiets tilgjengelighet overfor befolkningen. I politireformen ble 27 operasjonssentraler slått sammen til 12 sentraler, én i hvert politidistrikt.

Operasjonssentralen skal blant annet

- ivareta politiets nødmeldetjeneste (112) og andre henvendelser fra publikum (02800) og samvirkeaktørene, og skal sørge for at befolkningen får rask og riktig hjelp i en nødsituasjon, i tett samhandling med de andre nødmeldesentralene (110 og 113)
- lede innsatsenheter\* ved å prioritere, håndtere og avvikle oppdrag døgnet rundt. Operasjonssentralen skal også gi råd, etterretningsinformasjon og støtte til innsatspersonell ved behov
- legge til rette for støtte til straksetterforskning og politiarbeid på stedet gjennom organisering, innretning og samhandling. I saker som berører etterforskning skal operasjonssentralene iverksette tiltak på bakgrunn av vurderinger og beslutninger i politidistriktenes felles straffesaksinntak
- støtte patruljenes planlagte polititjeneste og i samarbeid med felles tjenestekontor til enhver tid ha oversikt over alt operativt personell i politidistriktet
- føre vaktjournal for hele politidistriktet

Kilde: Politidirektoratet (2016) Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter

\* Patruljebiler, hunder, hester, motorsykler, båter o.l.

Vi har analysert hvor stor andel av anropene til 112 som politiet besvarer og hvor lang aksestiden er. Aksestid er tiden det tar fra politiet mottar et anrop på 112, til anropet blir besvart. Vi har også analysert politiets håndtering av oppdrag, både når det gjelder ressurssetting og responstid. Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er framme på stedet. Det er kun oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1 som har krav til responstid.

## 5.1 Besvarelse av anrop til 112 og 02800

Befolkningen kan kontakte politiet på 112 eller 02800. 112 er politiets nødtelefon og skal brukes ved behov for øyeblikkelig hjelp. 02800 er nummeret til sentralbordet i det enkelte politidistrikt og skal brukes når det ikke er en nødsituasjon. Når sentralbordet ikke er bemannet er det operasjonssentralen som besvarer 02800.

### 5.1.1 Politiets nødtelefon – 112

Politiets nødtelefon besvares av operasjonssentralen i det enkelte politidistrikt.

Det har vært en økning i antall anrop til 112 i perioden fra 2017 til 2020. I 2017 mottok politiet 574 771 anrop til 112. I 2020 hadde dette tallet økt til 753 932 - en økning på 31 prosent.

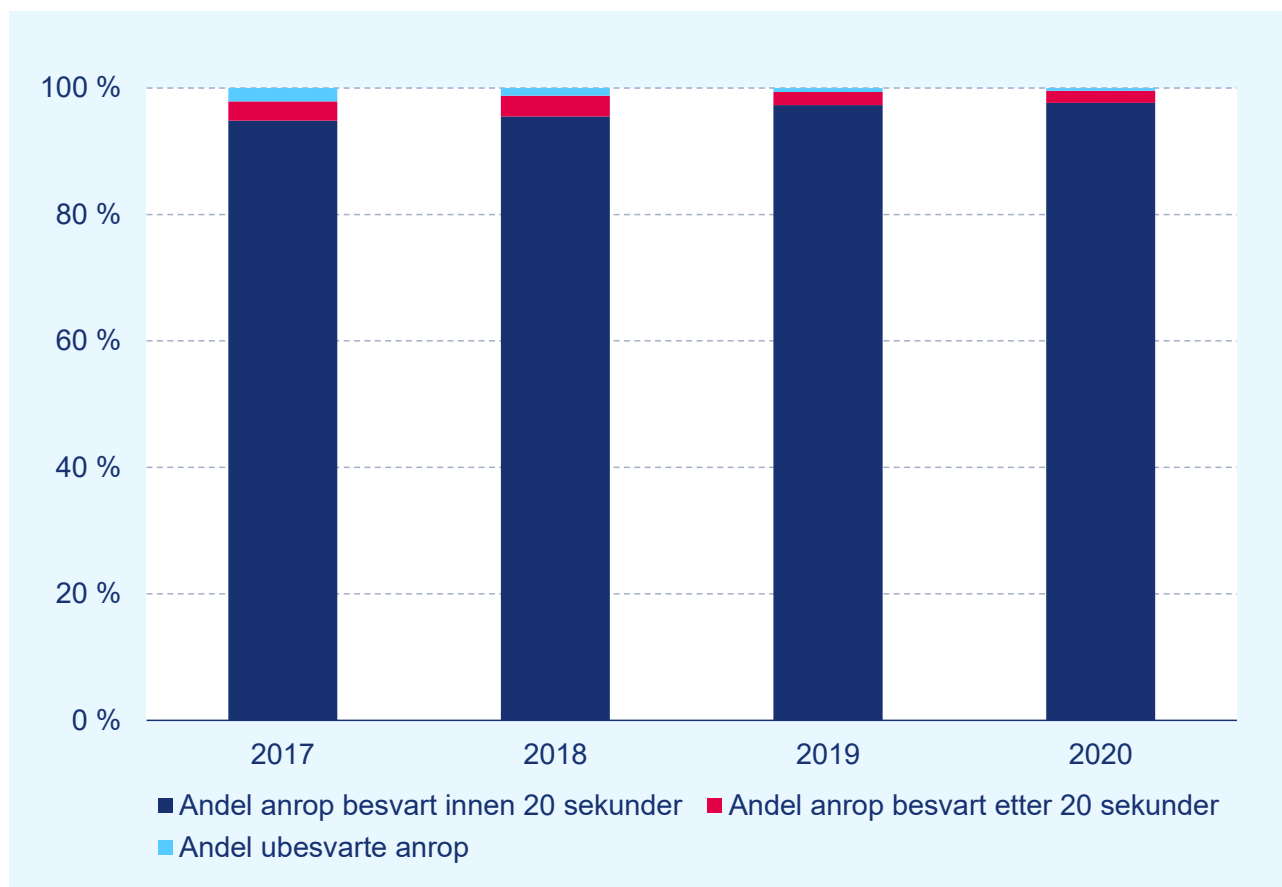
Det varierer hvor mange anrop til 112 som politidistriktene mottar. I 2020 hadde Oslo politidistrikt klart flest anrop med 154 501, 20 prosent av alle anropene i landet. Sør-Øst politidistrikt hadde noe færre anrop med 110 097, mens Øst hadde 105 543 anrop. Politidistriktene Finnmark og Nordland hadde færrest anrop med henholdsvis 10 150 og 28 482.

Politidistriktene Agder, Oslo, Sør-Vest, Vest og Øst hadde i perioden 2016–2020 en betydelig økning i antall anrop til 112. I samme periode har politidistriktene Finnmark, Innlandet og Troms hatt et tilnærmet stabilt antall.

### Besvarelse av anrop til 112

Det er et nasjonalt krav at 95 prosent av anropene til 112 skal besvares innen 20 sekunder.<sup>113, 114</sup> Figur 7 viser utviklingen i andelen anrop som besvares innen 20 sekunder, nasjonalt i perioden 2017 til 2020.<sup>115</sup>

**Figur 7 Besvarelse av anrop til 112 (N = 2 265 216)**



Kilde: Analyse av data fra Politidirektoratet

I 2020 besvarte politiet 97,7 prosent av alle anrop innen 20 sekunder. 1,9 prosent av anropene ble besvart etter 20 sekunder, og 0,4 prosent av anropene ble aldri besvart. Politiet har hatt en positiv utvikling når det gjelder besvarelse av anrop til 112 i perioden 2017–2020.

<sup>113</sup> Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport 2020*.

<sup>114</sup> Når Politidirektoratet beregner andelen anrop som er besvart innen 20 sekunder, regner de anrop som håndtert innen fristen dersom innringer la på innen 20 sekunder. Vi har imidlertid utelatt anrop hvor innringer la på innen 20 sekunder fra analysene.

<sup>115</sup> Anrop hvor innringer la på innen 20 sekunder er utelatt.

Samtidig som politiet nådde kravet om aksestid på 112 nasjonalt i 2020, nådde også alle politidistriktene kravet om andel besvart innen 20 sekunder dette året. Politidistriktene Finnmark og Møre og Romsdal besvarte alle anrop innen 20 sekunder.

### **Faktorer som påvirker politiets besvarelse av anrop til 112**

Ifølge Politidirektoratet er andelen ubesvarte anrop lavt, og andelen påvirkes ikke av at antallet anrop varierer i løpet av uken. Samtidig oppgir én av de intervjuede operasjonssentralene at antallet ansatte på jobb har stor innvirkning på hvor raskt anrop til 112 blir besvart. To av de intervjuede politidistriktene viser til utfordringer med høyt arbeidspress på operasjonssentralene, sykefravær og hyppig utskiftning av ansatte. Dette fører blant annet til at det brukes mye tid på opplæring av nyansatte.

Anrop til 112 handler om et bredt spekter av temaer, og ifølge én av de intervjuede operasjonssentralene er siling av anrop den største utfordringen for å nå kravet om å besvare av nødanrop innen 20 sekunder. I dette politidistriktet er det derfor bestemt at sentralbordet skal sile 112-anropene i kontortiden. Sentralbordet skal avvise henvendelser som åpenbart er feil, ved tvil slippes anropene gjennom til operasjonssentralen. Fordelen med siling er at politiet får bedre kapasitet til å besvare flest mulig anrop.<sup>116</sup> Ulempen med siling er at hendelser må forklares to ganger, først til sentralbordet og deretter til operasjonssentralen.



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

### **5.1.2 Politiets sentralbord – 02800**

Politidistriktets sentralbord besvarer anrop til 02800 når det er bemannet. Når sentralbordet ikke er bemannet er det operasjonssentralen som besvarer anrop til 02800. Det er ikke krav om å besvare en viss andel anrop til 02800 innen en gitt tid.

<sup>116</sup> Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, *Tilbalemeldinger på rapportutkast*, 17. desember 2021.

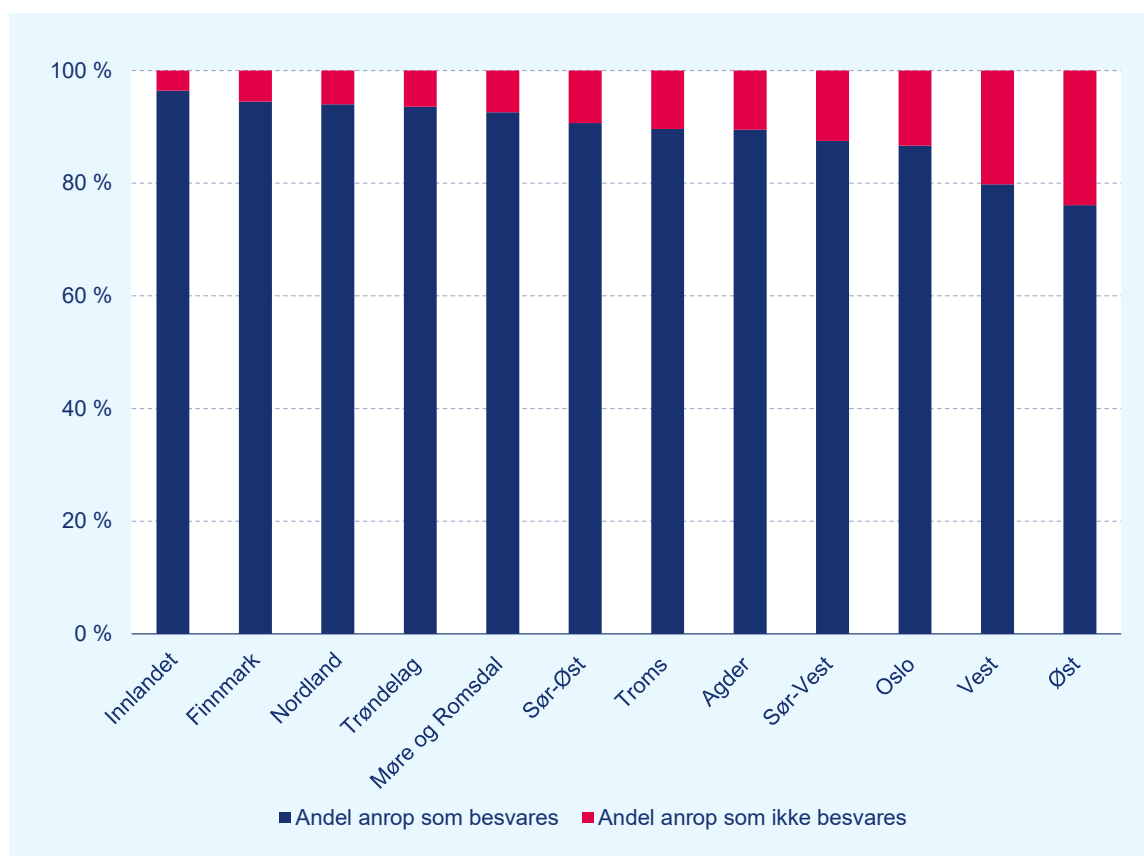
I 2020 mottok politiet 2 199 492 anrop til 02800, en liten nedgang fra 2019 da politiet mottok 2 244 788 anrop.<sup>117</sup>

Det er stor variasjon mellom politidistriktene når det gjelder antall anrop til 02800. Politidistriktene Sør-Øst (357 197) og Oslo (320 428) mottar klart flest anrop, mens politidistriktene Finnmark (53 006) og Troms (110 797) mottar færrest anrop. Fra 2019 til 2020 er det kun politidistriktene Sør-Vest og Øst som har hatt en økning i antall anrop. Øvrige politidistrikter har hatt en nedgang.

### Politiets besvarelse av anrop til 02800

I 2020 ble 12 prosent av alle anrop til 02800 ikke besvart.<sup>118</sup> Sammenlignet med 2019, var det en liten økning. Blant politidistriktene er det stor variasjon i besvarelsen av anrop til 02800, se figur 8.

**Figur 8 Andelen besvarte anrop til 02800 per politidistrikt i 2020 (N = 4 082 265)**



Kilde: Analyse av data fra Politidirektoratet

Innlandet politidistrikt besvarte størst andel anrop med 96 prosent, fulgt av politidistriktene Trøndelag, Nordland og Finnmark med 94 prosent. Politidistriktene Øst og Vest besvarte lavest andel av anrop med henholdsvis 76 og 80 prosent – en nedgang sammenlignet med 2019. Øst politidistrikt hadde en nedgang i andelen besvarte anrop fra 2019 til 2020 på fire prosentpoeng.

Det varierer mellom politidistriktene hvor lang tid det tar før politiet besvarer anrop til 02800. I 2020 brukte politidistriktene Øst og Oslo i gjennomsnitt 126 og 80 sekunder på å besvare slike anrop. Det er vesentlig lenger enn i andre politidistrikter. Den gjennomsnittlige svartiden i Øst politidistrikt økte med 54 sekunder fra

<sup>117</sup> Tall fra Finnmarks sentralbord mangler i perioden 16. september 2020–31. desember 2020 på grunn av teknisk feil. Det samme gjelder tall for Nordlands sentralbord i perioden 16. november 2020–31. desember 2020. Anrop hvor innringer la på innen 20 sekunder er utelatt.

<sup>118</sup> I våre analyser av andel besvarte anrop, er anrop hvor innringer la på innen 20 sekunder utelatt. Dette utgjorde 8,3 prosent av alle anrop i 2020.

2019 til 2020. Politidistriktene Finnmark og Nordland brukte kortest tid på å svare, med en gjennomsnittlig svartid på henholdsvis 21 og 24 sekunder i 2020.

Ifølge DFØs innbyggerundersøkelse for 2020 har innbyggernes tilfredshet med ventetiden når de ringer politiets telefon sunket fra 67 prosent i 2017 til 57 prosent i 2019. Nedgangen er størst for brukernes vurderinger av hvor lett eller vanskelig de mener det er å komme i kontakt med en ansatt som kan svare på spørsmål / deres sak. I 2017 vurderte brukerne dette til 68 av 100 mulige poeng, mens det i 2019 ble vurdert til 59. Tilfredsheten med å få legge fram saken uforstyrret gikk ned fra 71 til 68, og tilfredsheten med å få løst saken raskt var uendret. Brukerne skårer hjelp / bistand av politiet to poeng lavere i 2019 (69) enn i 2017 (71).<sup>119</sup>

### **Faktorer som påvirker politiets besvarelse av anrop til 02800**

Politidirektoratet har som nevnt ikke stilt nasjonale krav til besvarelse av henvendelser til 02800. Politidirektoratet oppgir i intervju at direktoratet har prioritert å stille krav til besvarelse av nødanrop til 112. 02800 er et servicenummer som publikum kan bruke ved behov.

#### *Tilgjengeligheten på 02800*

Politidirektoratet oppgir at anrop til 02800 blir nedprioritert ved stort arbeidspress for operasjonssentralen. Ett av politidistriktene oppgir at operasjonssentralen besvarer 40 prosent av anropene til 02800.

Figur 8 viser at andelen henvendelser til 02800 som blir besvart, varierer mellom politidistriktene. Ifølge ett av politidistriktene er det et gap mellom publikums forventning og politiets muligheter til å være tilgjengelige på 02800. Flere politidistrikter oppgir samtidig at det har vært kapasitetsutfordringer på sentralbordet som går ut over publikum. Dette fører til at publikum opplever lang telefonkø når de ringer 02800, eller at samtalen ikke blir besvart.

Når sentralbordet er stengt, skal anropene til 02800 besvares av operasjonssentralene. Samtidig skal operasjonssentralene prioritere nødanrop til 112 foran henvendelser til 02800. To av de intervjuede politidistriktene oppgir at dersom innringer ikke får svar på 02800, ringer de ofte 112. Da får innringer beskjed om at dette nummeret er forbeholdt nødssituasjoner. Kapasitetsutfordringer på sentralbordet gir merarbeid for operasjonssentralene, som ikke har kapasitet til å besvare anrop til 02800. En mulig konsekvens av dette er at publikum slutter å ringe politiet fordi de ikke får svar. Det er også utfordrende å forklare for publikum hvorfor de ikke får svar når de ringer politiet. Ett politidistrikt viser til et natthjem for bostedsløse som har sluttet å ringe til politiet når det oppstår hendelser fordi de har erfart at det ikke er hjelp å få fra politiet.

#### *Behov for andre løsninger for å komme i kontakt med politiet enn 02800*

Politiets servicetelefon – 02800 – spiller en viktig rolle som kontaktpunkt mellom innbyggerne og politiet i forhold som ikke er nødsituasjoner. Undersøkelsen viser at 02800 har et forbedringspotensial. Politiet bruker mye tid på anrop som kunne vært løst gjennom tydeligere informasjon til publikum i andre kanaler. Dette blir bekreftet av flere politidistrikter i intervju.

Politidistriktene som er intervjuet, peker på politiets nettpatruljer – som er en del av satsingen «politiets tilstedeværelse på internett» – som et positivt grep for å øke politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet på internett. Politidistriktene, som også får henvendelser på e-post, peker på at det er et potensial for bedre samhandling med innbyggerne – både på e-post, via nettpatruljene og på telefon – som kan avlaste sentralbordet ytterligere. Flere av politidistriktene gir i intervju uttrykk for at det er behov for nye tekniske løsninger for hvordan innbyggerne kan komme i kontakt med politiet, og for hvordan politiet kan nå ut til innbyggerne med informasjon.

<sup>119</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2020:02, *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener brukerne?* s. 22.



Flere politidistrikter har på eget initiativ utviklet alternative løsninger til 02800. Ett politidistrikt har opprettet et kundetorg for å øke tilgjengeligheten for innbyggerne, et annet viser til et service- og tilgjengelighetsprosjekt som blant annet har sett på sentralbordhåndteringen. I tillegg har flere politidistrikter gode erfaringer med innføring av tastevalg for innringer.

Politidirektoratet opplyser at dagens løsning ikke fungerer godt nok og at det er behov for flere løsninger for kommunikasjon mellom befolkningen og politiet. I den sammenheng er Politidirektoratet i ferd med å utarbeide en kanalstrategi som skal beskrive hvordan politiet skal møte innbyggernes behov i framtiden i et samspill mellom digitale kanaler og andre kanaler. Fram mot 2025 har politiet som ambisjon å levere bedre, mer tilgjengelige og mer effektive tjenester til innbyggerne.

## 5.2 Om politiets oppdrag

I de senere år har det vært en svak nedgang i politiets oppdragsmengde. I 2016 hadde politiet totalt 696 198 registrerte oppdrag i politioperativt system. Fra 2016 til 2017 var det en økning i antall registrerte oppdrag til 697 510. Deretter har det vært en jevn nedgang i oppdragsmengden. I 2020 var politiets registrerte oppdragsmengde på 661 786 oppdrag. Fra 2016 til 2020 har det vært en nedgang på om lag 5 prosent.<sup>120</sup>

I våre analyser har vi kun tatt med oppdrag som er meldt inn til operasjonssentralen, for eksempel gjennom politiets oppsøkende arbeid eller gjennom henvendelser fra publikum. Vi presenterer funn både for politiet samlet og for det enkelte politidistrikt.

### 5.2.1 Korona-pandemiens innvirkning på antall oppdrag

Samlet var det liten forskjell i oppdragsmengden mellom 2019 og 2020, med 9 399 færre oppdrag i 2020. Dette tilsvarer en reduksjon på 1,4 prosent. I månedene mars, april, november og desember var det færre oppdrag i 2020 enn i 2019, noe som samsvarer med strengere korona-tiltak i disse månedene. I sommermånedene var det flere eller like mange oppdrag i 2020 som i 2019, se vedlegg 1.

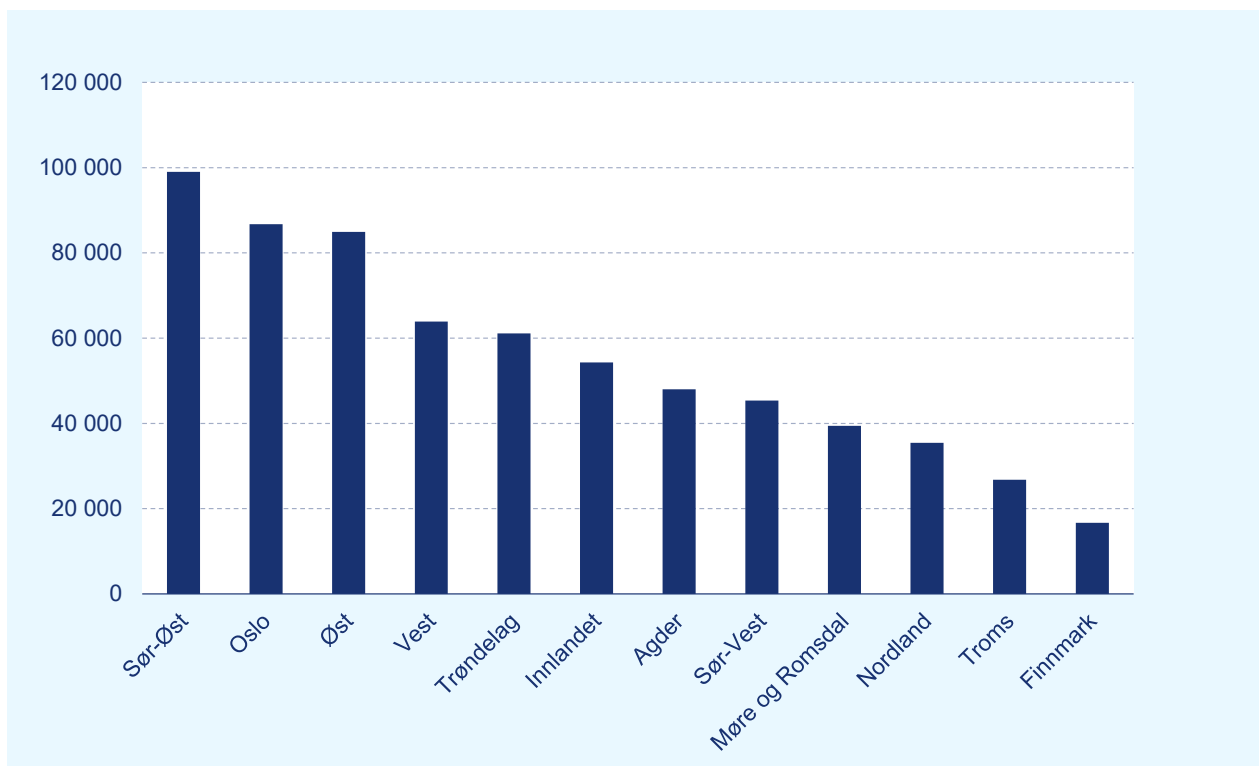
### 5.2.2 De enkelte politidistriktenes oppdragsmengde

Figur 9 viser antall oppdrag fordelt på politidistriktene i 2020.

---

<sup>120</sup> Oppdrag som handlet om øvelse, test eller parole, er tatt ut

**Figur 9 Antall oppdrag per politidistrikt i 2020 (N = 661 786)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Politidistriktenes årlige oppdragsmengde varierer. I 2020 hadde Finnmark politidistrikt 16 675 oppdrag, mens Sør-Øst politidistrikt hadde 99 000 oppdrag. Politidistriktene Sør-Øst, Øst og Oslo hadde i 2020 ca. 40 prosent av alle oppdragene i Norge.

Det er også forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder utvikling i antall oppdrag fra 2016 til 2020. I sju av tolv politidistrikter var det en nedgang i antall oppdrag. Av disse hadde Vest og Sør-Øst størst nedgang. I samme periode hadde politidistriktene Troms og Agder størst økning i antall oppdrag.

### 5.2.3 Hvilke typer oppdrag politiet har

Politiets oppdrag kan deles inn i ulike hendelseskategorier, det vil si kategorier for hva oppdragene handler om.<sup>121</sup> Et oppdrag kan omhandle flere ulike hendelseskategorier. Vi har brukt hovedkategorien for hendelsen. For eksempel kan en trafikkulykke med personskade der fører var ruspåvirket kodes med flere koder (trafikk, narkotika, beslag av førerkort med mer). I et slikt tilfelle vil kun den ene koden fremkomme fra datagrunnlaget.<sup>122</sup>

I 2020 hadde politiet 661 786 oppdrag i hele landet. 59 prosent av disse (390 167 oppdrag) var knyttet til trafikk, undersøkelsessaker<sup>123</sup> og ordensforstyrrelse. I tillegg handlet 62 165 oppdrag om bistand til for eksempel helsevesen eller barnevern, og 43 377 oppdrag om vinning og skadeverk.

Fra 2016 til 2020 var det en økning i antall oppdrag som handlet om bistand, ordensforstyrrelse og trafikk. I tillegg har det vært en økning i oppdrag som handlet om vold, tvang og trusler. Motsatt var det en nedgang i antall oppdrag som dreide seg om forvaltning, vinning og skadeverk, undersøkelsessaker og narkotika.

<sup>121</sup> Det er brukt samme inndeling av hendelseskategorier som i Politidirektoratets kapasitetsundersøkelse av politioperativt område (2021).

<sup>122</sup> Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, 17. desember 2021.

<sup>123</sup> Oppdrag kodes som undersøkelsessak når politiet ikke har nok opplysninger til å avgjøre om man står overfor et saksforhold som bør behandles som en straffesak.

## Korona-pandemiens innvirkning på type oppdrag

I hovedsak var det små forskjeller mellom 2019 og 2020 når det gjelder hva oppdragene handlet om. Den største endringen gjaldt reduksjon i bistandsoppdrag fra 2019 til 2020 på 7 148 oppdrag. Det var også en nedgang i antall narkotikaoppdrag på 6 115. Både ordensforstyrrelser og undersøkelsessaker økte i samme periode med mer enn 5 000 oppdrag.

Koronapandemien førte til at politiet fikk nye oppgaver, for eksempel håndheving av smittevernbestemmelser og økt grensekontroll. Totalt var det 4 425 oppdrag knyttet til korona i løpet av 2020. Flere politidistrikter peker i intervju på at pandemien påvirket politiets oppgaveløsning negativt. Det ble blant annet mindre tid til oppsøkende virksomhet, færre trafikk- og promillekontroller og politiet måtte bruke mye tid på desinfisering av kjøretøy og utstyr.

### 5.2.4 Oppdragenes alvorlighetsgrad

Alle oppdrag gis en prioritet ut i fra *Matrise for vurdering av hastegrad og fastsettelse av prioritet*, se figur 6. Bruk av matrisen skal baseres på den informasjonen som fremkommer i meldingsmottaket og operatørens politifaglige vurderinger av den aktuelle hendelsen.<sup>124</sup>

Matrisen skiller mellom fem ulike prioriteter for oppdrag:

- Dersom et oppdrag gis prioritet alarm eller prioritet 1, vil det være en hendelse der liv er direkte truet eller andre hendelser der det er behov for politiets umiddelbare innsats. Dette er oppdrag som skal ressurssettes og som det er responstidskrav til.
- Oppdrag med prioritet 2 kan handle om alt fra skade på person til ro og ordensforstyrrelser eller pågripelse i straffesaker. Slike oppdrag skal ressurssettes ved kapasitet.
- Oppdrag med prioritet 3 er oppdrag som kan vente og består hovedsakelig av planlagte oppdrag som vakthold og kortesje og framstilling, transport og vakthold i retten, oppdrag initiert av patrulje, samt rådgivning, bistand og service.
- Oppdrag med prioritet ingen skal som utgangspunkt ikke ha en operativ ressurs, og er kun ment som loggføring eller til observasjon.

Tabell 1 viser utviklingen i antall oppdrag med ulike prioriteter i perioden 2016–2020.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen, *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, 17. desember 2021.

<sup>125</sup> Vi har brukt en variabel for prioritet på oppdrag som tar høyde for om prioriteten endrer seg i løpet av oppdraget.

**Tabell 1 Utvikling i antall oppdrag med ulik prioritet fra 2016–2020 (N = 3 403 963)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Prioritet alarm</b>	569	406	404	447	333
<b>Prioritet 1</b>	17 008	19 128	26 883	27 875	25 075
<b>Prioritet 2</b>	186 174	194 633	214 782	231 960	229 273
<b>Prioritet 3</b>	328 083	312 132	263 993	232 835	219 895
<b>Ingen prioritet</b>	164 364	170 796	171 547	178 158	187 210

Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

I perioden 2016–2020 har antall oppdrag som vurderes som alvorlige, det vil si oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1, økt. Samtidig har det vært en økning i oppdrag som gis prioritet 2, og en nedgang i antall oppdrag som gis prioritet 3. Det har vært en mindre økning i antall oppdrag som gis ingen prioritet.

Oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1 utgjorde 3,8 prosent av alle oppdragene i 2020. Tilsvarende andel for prioritet 2, 3 og ingen prioritet var henholdsvis 35, 33 og 28 prosent.

Det er også variasjon mellom politidistriktene når det gjelder antall oppdrag med ulik prioritet. I 2020 var det totalt 25 408 oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1 i hele landet. Politidistriktene Oslo, Øst og Sør-Øst hadde til sammen halvparten av disse oppdragene. Politidistriktene Finnmark og Troms hadde færrest slike oppdrag.

## 5.3 Ressurssetting av oppdrag

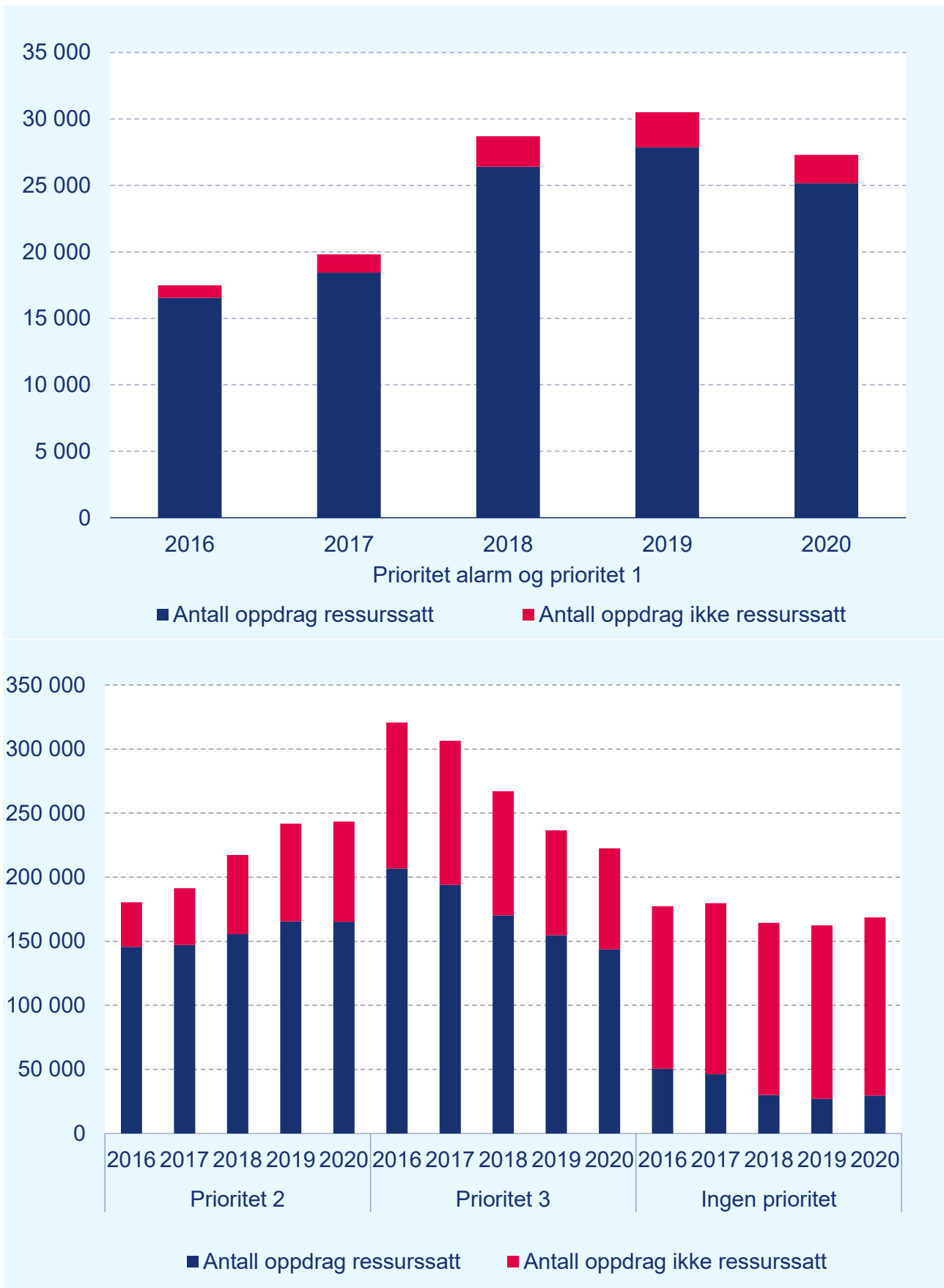
Politiet skal ressurssette oppdrag som gis prioritet alarm eller prioritet 1 umiddelbart. Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. At et oppdrag blir ressurssett, betyr at operasjonssentralen tildeler en ressurs for å håndtere oppdraget. Oppdrag som har fått tildelt en ressurs, er hendelser som politiet drar fysisk til. Politiet trenger ikke rykke ut for å håndtere alle hendelser. Noen kan løses over telefon, noen overtas av andre aktører (for eksempel helse eller barnevern) og noen skal kun registreres.

### 5.3.1 Ressurssetting av oppdrag med ulik prioritet

Figur 10 viser antall oppdrag med ulik prioritet som politiet ressurssette i perioden 2016–2020.<sup>126</sup>

<sup>126</sup> For analyser av ressurssetting har vi brukt den prioriteten som oppdraget ble gitt ved oppdragets start.

**Figur 10 Utviklingen i antall oppdrag med ulik prioritet som politiet ressurssette, i perioden 2016–2020 (N = 3 404 378)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Figur 10 viser at politiet ressurssetter en større andel av de alvorligste oppdragene enn tidligere, og at oppdragenes prioritet dermed har stor betydning for hvordan de håndteres. Politiet ressurssetter oftest oppdrag med prioritet alarm og 1, mens oppdrag uten prioritet sjelden ressurssettes.

Andelen ressursatte oppdrag med prioritet alarm har økt fra 79 prosent i 2016 til 88 prosent i 2020. I antall er dette en reduksjon fra 619 ressursatte oppdrag i 2016, til 322 i 2020. I samme periode har antall oppdrag som gis prioriteten alarm sunket med 46 prosent.

Justis- og beredskapsdepartementet oppgir at fram til 2020 ble enkelte øvelser feilkodet som oppdrag med prioritet alarm. Dette forklarer hvorfor andelen ressursatte oppdrag ikke er høyere enn 88 prosent.

Andelen ressursatte oppdrag med prioritet 1 er i samme periode redusert fra 94 prosent til 92 prosent. I antall har det vært en økning fra 15 931 ressursatte oppdrag i 2016 til 24 830 i 2020.

Andelen ressursatte oppdrag med prioritet 2 er redusert fra 81 prosent i 2016 til 68 prosent i 2020. I antall ressurssetter politiet likevel ca. 10 000 flere oppdrag med prioritet 2 i 2020 enn i 2016. Andelen ressursatte oppdrag uten prioritet har sunket fra 28 prosent i 2016 til 18 prosent i 2020.

Ifølge politidistriktene og Politidirektoratet er det en ønsket utvikling at de alvorligste oppdragene prioriteres, og departementet mener det ikke nødvendigvis er et problem at politiet i mindre grad enn før ressurssetter mindre alvorlige oppdrag. Ikke alle oppdrag skal ressurssettes ut fra en faglig vurdering.<sup>127</sup> I vurderingen av hvordan politiet håndterer alvorlige hendelser, peker Justis- og beredskapsdepartementet på at innbyggerundersøkelsene viser at publikum mener at politiet håndterer hendelser på en god måte, både nasjonalt og lokalt. Ifølge departementet må det også tas med i betraktningen at det har vært en positiv utvikling i politiets samvirke med andre nødetater.

## Avslutningskoder for oppdrag med ulik prioritet

Når et oppdrag avsluttes, gis det en avslutningskode. Koden viser om politiet har ressursatt oppdraget eller ikke, og hva som eventuelt ble registrert som årsaken til at oppdraget ikke ble ressursatt. Totalt er det 16 ulike avslutningskoder. Én av kodene er «ikke kapasitet». Koden brukes i følgende tilfeller

- når en hendelse er vurdert til å være en politisak, men det ikke er hensiktsmessige ressurser tilgjengelig til å kunne håndtere den innen rimelig tid
- når man beslutter å ikke sende en ressurs på grunn av lang kjørevei, lang iverksettelsestid eller andre operasjonelle hensyn
- når en ressurs har vært tildelt oppdraget, men blitt omdisponert, og hvor ingen andre ressurser senere har vært disponible

### Avslutningskoder for oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1

Antall oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1 som ble registrert med manglende kapasitet som årsak til at oppdraget ikke ble ressursatt, var 25 i 2020, det samme antallet som i 2016. Både i 2018 og 2019 var det mer enn 60 oppdrag som ble registrert med denne avslutningskoden.

Justis- og beredskapsdepartementet understreker at oppdrag med prioritet alarm og 1 i enkelte tilfeller har blitt feilkodet fram til 2020. Dette fører til at det er usikkerhet knyttet til bruk av avslutningskoder for disse oppdragene.<sup>128</sup>

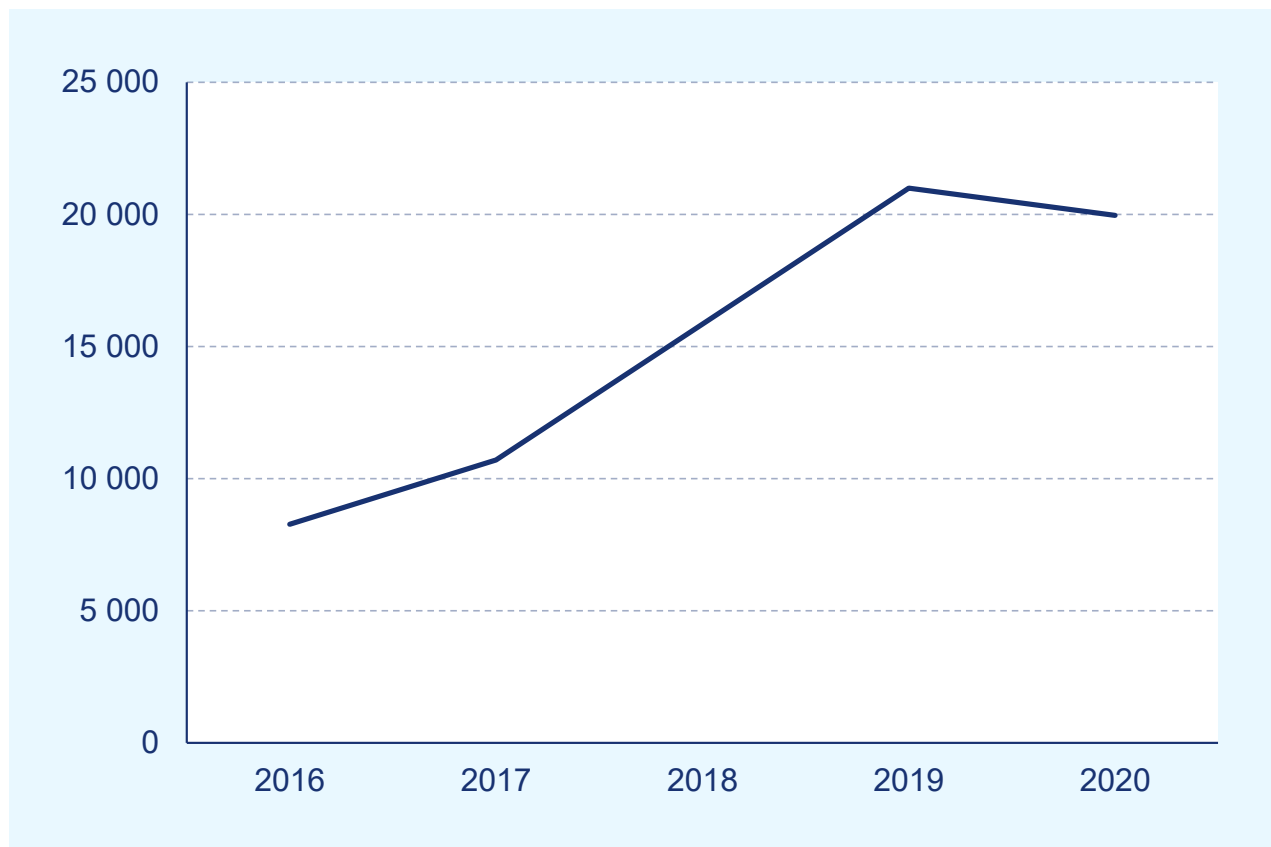
<sup>127</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

<sup>128</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

## Avslutningskoder for oppdrag med prioritet 2

Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. Figur 11 viser utviklingen i antall oppdrag som ikke ressurssettes på grunn av manglende kapasitet.

**Figur 11 Antall oppdrag med prioritet 2 som ikke ble ressursatt på grunn av manglende kapasitet, i perioden 2016–2020 (N = 1 040 886)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Antallet oppdrag med prioritet 2 som politiet ikke ressursatte på grunn av manglende kapasitet, økte betydelig fra 2016 til 2020. Antallet økte fra 8 277 oppdrag i 2016 til 19 967 i 2020 - en økning på 141 prosent.

Andelen oppdrag med prioritet 2 som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet varierer blant politidistriktene. I Politidistriktene Øst og Vest ble henholdsvis 12 og 14 prosent av oppdragene med prioritet 2 ikke ressursatt på grunn av manglende kapasitet i 2020. Tilsvarende andel i Finnmark og Innlandet var 4 og 5 prosent.

Justis- og beredskapsdepartementet oppgir at i operasjonssentralene har endret praksis for registrering av oppdrag i undersøkelsesperioden. Dette gjelder blant annet hvilket prioritet som settes på oppdrag og registrering av avslutningskoder.<sup>129</sup>

### Faktorer som påvirker politiets ressurssetting av oppdrag med ulik prioritet

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet skyldes prioriteringen av de alvorligste oppdragene, at operasjonssentralene er blitt mer profesjonelle i håndteringen av oppdrag. De er blitt flinkere til å vurdere

<sup>129</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

hvilke oppdrag som skal ressurssettes og hvordan det skal gjøres. Tidligere ble oppdrag ressursatt uten at det nødvendigvis ble vurdert om dette var en riktig prioritering av ressursene.

Flere politidistrikter opplyser at terskelen for å ressurssette oppdrag med prioritet 2 eller lavere har blitt høyere etter politireformen. Ved oppdrag med lavere prioritet kan det dessuten oppstå faglig uenighet om hvor sterkt styrt patruljene skal være fra operasjonssentralen, sett opp mot avsnittsleders mulighet for å styre egne ressurser i oppdrag som ikke har høyest prioritet. DFØ har i evalueringen av reformen pekt på at operasjonssentralene har blitt strengere med hensyn til hvilke oppdrag som blir prioritert og at operasjonssentralenes flåtestyring innebærer at patruljene blir mer strategisk plassert med tanke på hvilke hendelser som kan oppstå.<sup>130</sup>

Politidirektoratet er kjent med at det har vært en reduksjon i ressursatte oppdrag med prioritet 2 over tid. Det behøver ikke bety at politiets leveranse har blitt dårligere. Direktoratet opplyser i intervju at de skal se nærmere på årsakene til at en mindre andel oppdrag med prioritet 2 ressurssettes. I dette inngår en gjennomgang av den nasjonale prioriteringsmatrisen for oppdrag og operasjonssentralenes praksis med å fastsette prioritet. Målet er at registreringspraksisen blant operasjonssentralene skal bli mer ensartet.

### *Bruk av prioriteringsmatrise for oppdrag*

Etter innføring av prioriteringsmatrisen skal oppdrag vurderes ut fra alvorlighet og hastegrad. Flere politidistrikter uttaler at prioriteten som settes på et oppdrag ikke skal påvirkes av kapasitet og tilgjengelige ressurser. Imidlertid vil kapasitet og tilgjengelige ressurser påvirke om oppdraget blir ressursatt. Operasjonssentralen disponerer alle ressursene dersom et oppdrag har høy nok prioritet. Det gjelder også patruljer som arbeider med forebyggende arbeid, og som «eies» av en geografisk enhet.

Våre analyser viser at det er enighet mellom de geografiske enhetene og operasjonssentralene når det gjelder prioriteringen og ressurssettingen av oppdrag som truer liv og helse. Flere operasjonssentraler mener at prioriteringsmatrisen – til tross for at vurderingene er basert på regler og systematikk – gir rom for subjektiv tolkning av hvordan oppdrag skal prioriteres og klassifiseres, og at disse tolkningene kan være forskjellige mellom operatørene og distriktene. Ett distrikt framhever for eksempel at logistikk og klimatiske forhold virker inn på prioriteringen. Avstandene i dette distriktet gir begrensninger på forflytning og påvirker dermed om oppdrag blir ressursatt.

To av de intervjuede driftsenhetene ønsker å ressurssette lavere prioriterte oppdrag når de ikke har høyere prioriterte oppdrag. I et av disse politidistriktene er det tradisjon for sterk styring fra operasjonssentralen og fokus på beredskap. Det er åpen dialog om uenigheten, og de arbeider med å finne den riktige graden av styring av patruljebilene fra operasjonssentralen. I et annet distrikt ønsker patruljene sterkere styring fra operasjonssentralen om hva de bruker tiden på. I dette distriktet gir kunnskapsbasert politiarbeid føringer på hvilke steder som skal patruljeres, men ut over dette styrer patruljene tiden selv.

### 5.3.2 Ressurssetting av oppdrag i ulike tettstedskategorier

Politiet skiller mellom tre ulike tettstedskategorier<sup>131</sup>:

- færre enn 2 000 innbyggere
- mellom 2 000 og 19 999 innbyggere
- flere enn 20 000 innbyggere

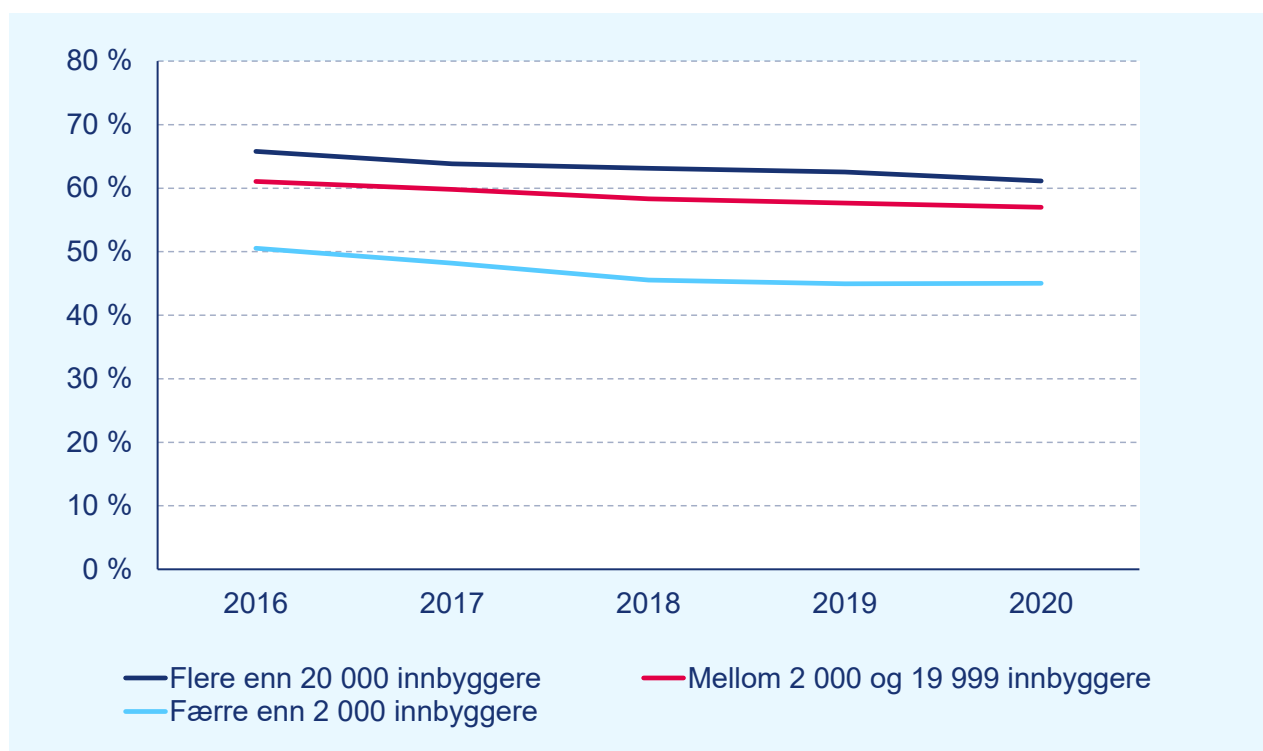
I alle oppdrag blir det definert hvilken tettstedskategori oppdraget tilhører. Figur 12 viser utviklingen i andelen oppdrag som politiet ressurssetter i ulike tettstedskategorier.

<sup>130</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringen av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4, s. 25.

<sup>131</sup> Tettstedskategoriene bygger på tettstedsdefinisjonene til Statistisk sentralbyrå



**Figur 12 Andelen oppdrag som politiet ressurssette i perioden 2016–2020, etter tettstedskategori, uavhengig av prioritet (N = 3 404 378)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

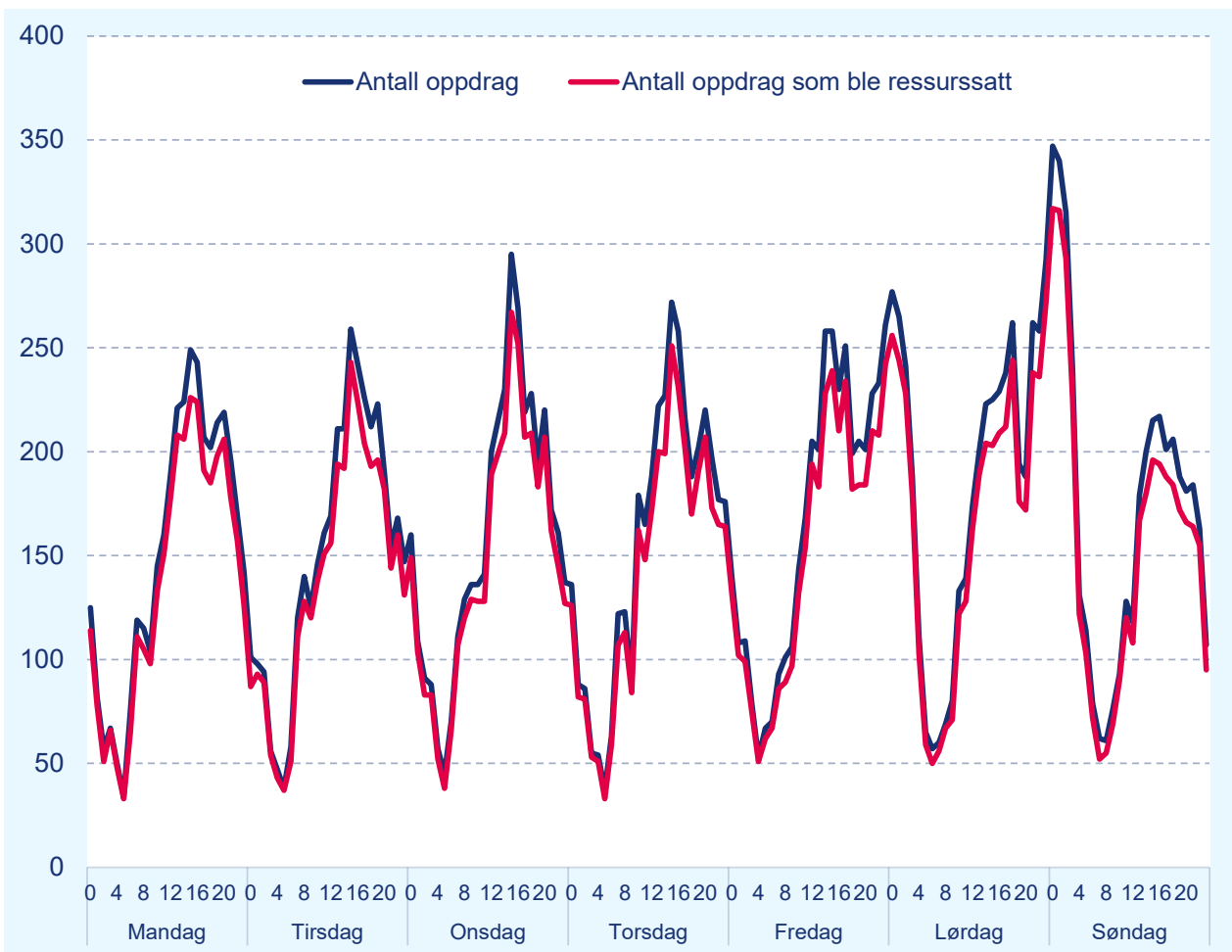
I perioden 2016 til 2020 har antallet oppdrag i ulike tettstedskategorier vært stabilt. Figuren viser at politiet rykker ut på en mindre andel av oppdragene i alle de tre tettstedskategoriene i 2020 enn i 2016. Forskjellen er størst i tettstedskategorien «færre enn 2 000 innbyggere». Når det gjaldt oppdrag i denne kategorien, ressurssette politiet 12 prosent færre oppdrag i 2020 enn i 2016.

I 2020 ble 13 prosent av oppdragene i tettstedskategorien «færre enn 2 000 innbyggere» ikke ressurssett på grunn av manglende kapasitet. Tilsvarende andel i kategoriene «flere enn 20 000 innbyggere» og «mellom 2 000 og 19 999 innbyggere» var henholdsvis 7 og 8 prosent.

### 5.3.3 Ressurssetting av oppdrag på ulike ukedager og klokkeslett

Andelen oppdrag som politiet rykker ut på, varierer både etter tid på døgnet og ukedag, se figur 13.

**Figur 13 Ressurssetting av oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1 i 2020, fordelt på ukedager og klokkeslett (N = 27 298)**



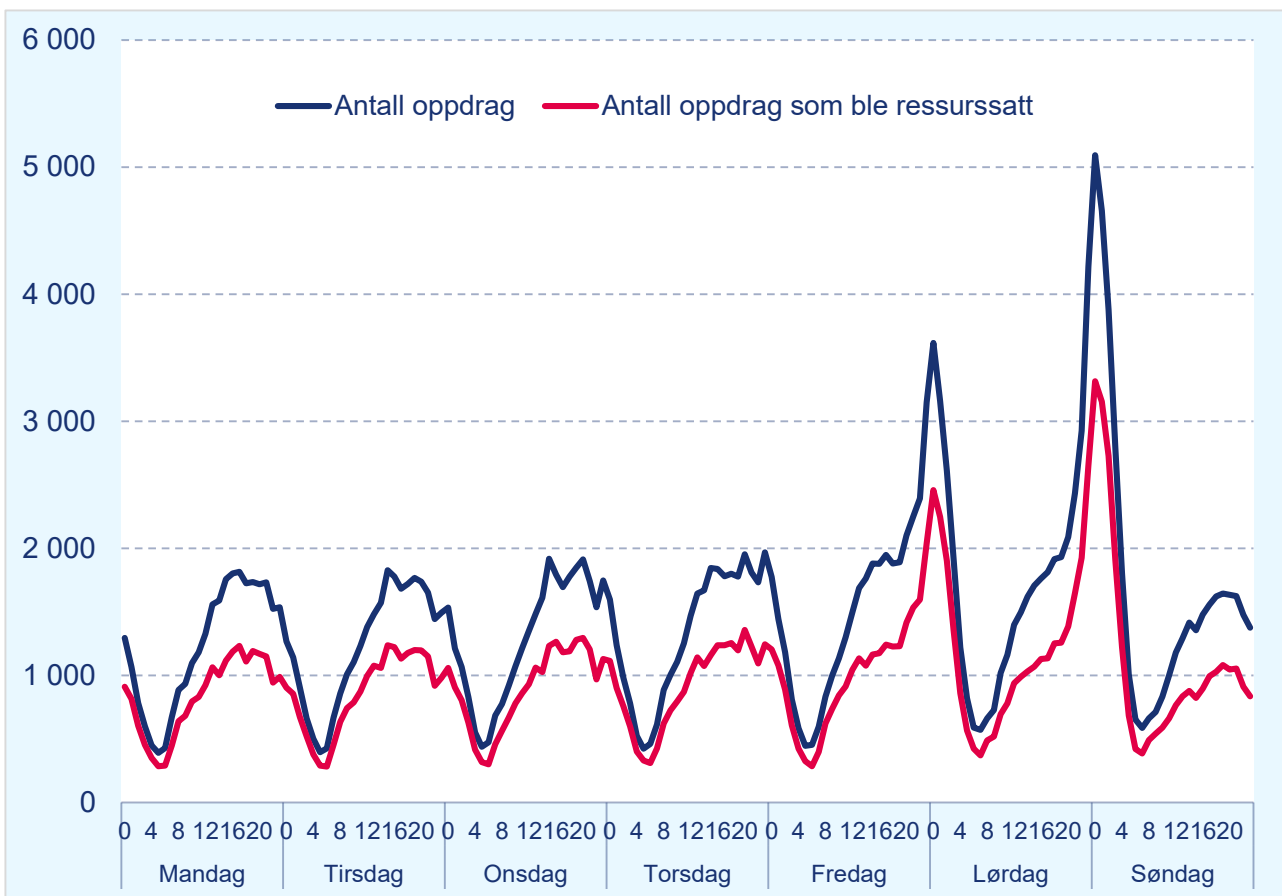
Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Figuren viser at antall oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1 som politiet ressurssetter i løpet av en uke, varierer. Når det gjelder oppdrag som politiet ikke ressurssetter, er antallet høyest torsdag og fredag klokken 14.00 og søndag klokken 00.00. Motsatt er antall oppdrag som politiet ikke ressurssetter, lavest mandag klokken 03.00 og tirsdag klokken 05.00.

Figuren viser også at antall oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1 varierer gjennom uken. På hverdager har politiet flest oppdrag på ettermiddag og kveld, mens det i helgene er flest oppdrag på natten. Det er minst oppdrag mandag og torsdag klokken 05.00.

Figur 14 viser hvor mange oppdrag med prioritet 2 som ble ressurssett i 2020, fordelt på ukedager og klokkesletter. Som nevnt ovenfor er det ikke noe krav om at politiet skal ressurssette oppdrag med prioritet 2. Slike oppdrag skal ressurssettes ved kapasitet.

**Figur 14 Ressurssetting av oppdrag med prioritet 2 i 2020, fordelt på ukedager og klokkeslett (N = 243 317)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Figuren viser at andelen ressursatte oppdrag med prioritet 2 gikk ned når politiet hadde flest oppdrag. Andelen var lavest på nattetid i helger. Fra klokken 23.00 lørdag til klokken 02.00 søndag rykket politiet ut på om lag 70 prosent av oppdragene. Politiet rykket oftest ut på nattetid i ukedagene. Klokken 03.00 tirsdag og klokken 04.00 mandag rykket politiet ut på om lag 79 prosent av oppdragene. Videre viser figuren at det er stor variasjon i antall oppdrag med prioritet 2 gjennom uken. Antall oppdrag er klart høyest natt til lørdag og natt til søndag. Aller høyest er antallet mellom klokken 00.00 og 01.00 natt til søndag. Antall oppdrag er lavest tidlig på morgenen, med liten forskjell mellom ukedager og helg.

Flere politidistrikter gir i intervju uttrykk for at det er utfordrende å håndtere et stort antall oppdrag på samme tid. I helgene er det klart flest oppdrag, og ifølge flere politidistrikter fører dette til at mange oppdrag ikke blir ressursatt. Ofte handler disse oppdragene om ordensforstyrrelser. En av operasjonssentralene opplyser at det ikke er mulig å bemanne tilstrekkelig for å ta unna oppdragene i de mest hektiske periodene. De geografiske driftsenhetene i flere politidistrikter oppgir at de må prioritere mellom oppdragene dersom det kommer mange oppdrag på samme tid. Det kan føre til at situasjonen som ligger til grunn for oppdraget er over når politiet har kapasitet eller at den patruljen som er lengst fra hendelsen er den som er ledig, og som settes på oppdraget. Dette kan påvirke responstiden negativt.

Ifølge flere politidistrikter gjør varierende oppdragsmengde det krevende å planlegge tjenestelistene på en god måte. Dette skyldes blant annet at arbeidstidsbestemmelsene legger begrensninger på hvordan tjenestelistene kan utformes. Geografiske driftsenheter i flere politidistrikter oppgir at kapasiteten påvirkes av ulik personelldekning på dag, kveld og helg.

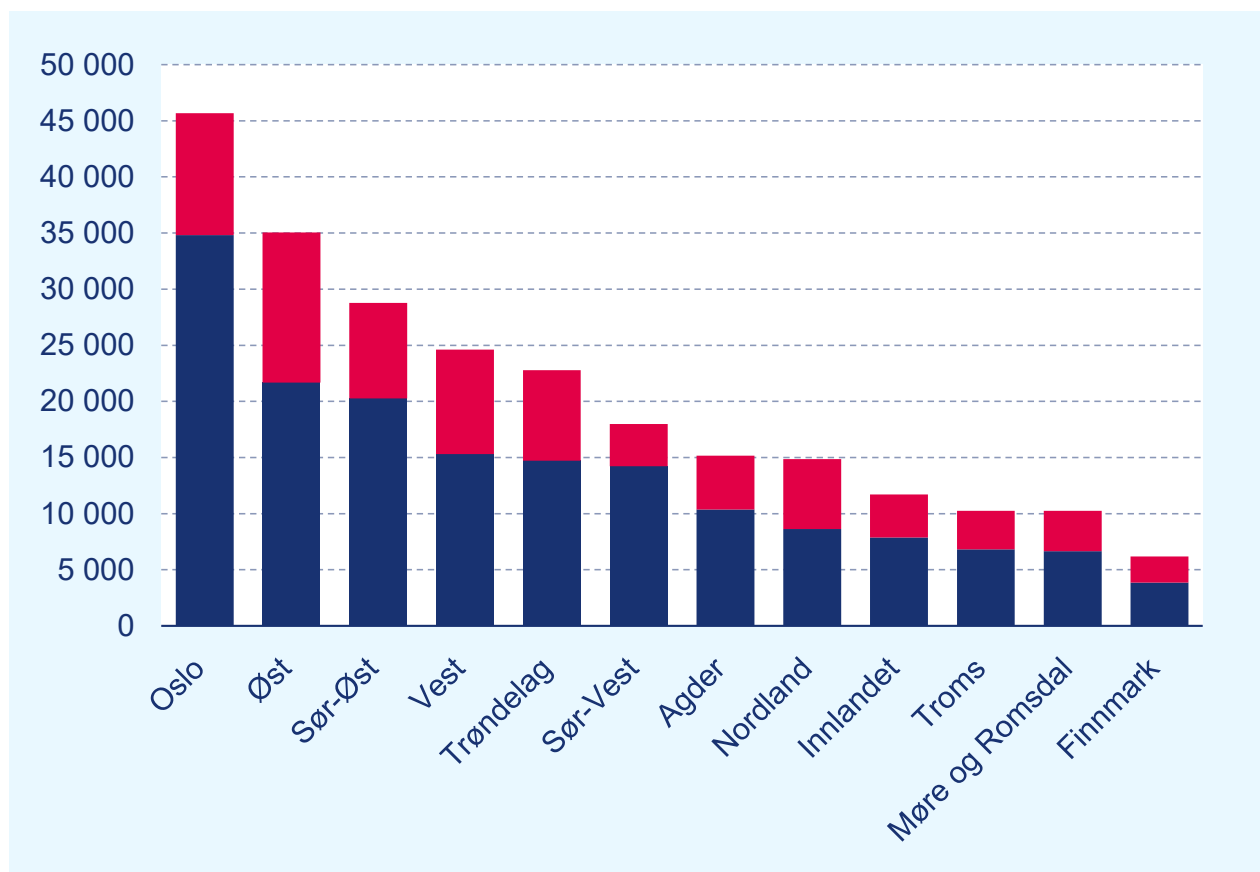
### 5.3.4 Ressurssetting av oppdrag i politidistriktene

Hvor stor andel av oppdragene som ressurssettes, varierer mellom politidistriktene. Det samme gjelder andelen oppdrag med ulik prioritet som blir ressurssett.

I et oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1 er liv eller helse direkte truet, og det er behov for politiets umiddelbare innsats. Dette er oppdrag som skal ressurssettes. Våre analyser viser at det varierer mellom politidistriktene hvor stor andel av oppdragene med prioritet alarm og prioritet 1 som de ressurssetter. Politidistriktene Oslo og Sør-Vest ressurssette henholdsvis 96 og 94 prosent av disse oppdragene, mens Nordland politidistrikt ressurssette 85 prosent av disse oppdragene.

Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. Det varierer hvor stor andel av oppdragene med prioritet 2 som politidistriktene ressurssetter, se figur 15.

**Figur 15 Antall oppdrag med prioritet 2 som politidistriktene ressurssette i 2020 (N = 243 317)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

I antall var det Øst politidistrikt som i 2020 hadde flest oppdrag som ikke ble ressurssett. Andelen oppdrag som ressurssettes varierer mellom 79 prosent i Sør-Vest politidistrikt til 58 prosent i Nordland politidistrikt. Det er tre politidistrikter som ressurssette mer enn 70 prosent av oppdragene med prioritet 2.

I perioden 2016–2020 har samtlige politidistrikter hatt en nedgang i andelen ressurssette oppdrag med prioritet 2. Politidistriktene Nordland og Øst har størst nedgang, henholdsvis 22 og 19 prosentpoeng, mens politidistriktene Finnmark og Innlandet har minst nedgang, henholdsvis 5 og 6 prosentpoeng.

Politidistriktenes ressurssetting av alle oppdrag, uavhengig av prioritet:

- I perioden 2016–2020 har ni av tolv politidistrikter hatt en nedgang i andelen oppdrag som ble ressurssett.
- Oslo politidistrikt ressursatte klart høyest andel av alle oppdrag i 2020 (71 prosent).
- Sør-Vest politidistrikt ressursatte 63 prosent av oppdragene. Resten av politidistriktene ressursatte færre enn 60 prosent av oppdragene.
- Politidistriktene Vest og Innlandet ressursatte henholdsvis 49 og 47 prosent av oppdragene, mens Trøndelag politidistrikt ressursatte 50 prosent.

### **Faktorer som påvirker politidistriktenes ressurssetting av oppdrag**

Både Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og de intervjuede politidistriktene peker på landets utstrekning og geografi som hovedutfordringen for politiets operative arbeid. Politidistriktene som er store i utstrekning, har patruljer som skal dekke lange avstander. Samtidig har politidistriktene begrenset med ressurser, og tettbebygde områder og steder med flest hendelser blir prioritert. Dette fører til at det er færre ressurser tilgjengelig i de delene av politidistriktene hvor det bor færre folk. I sum påvirker dette hvor mange oppdrag politidistriktene ressurssetter.

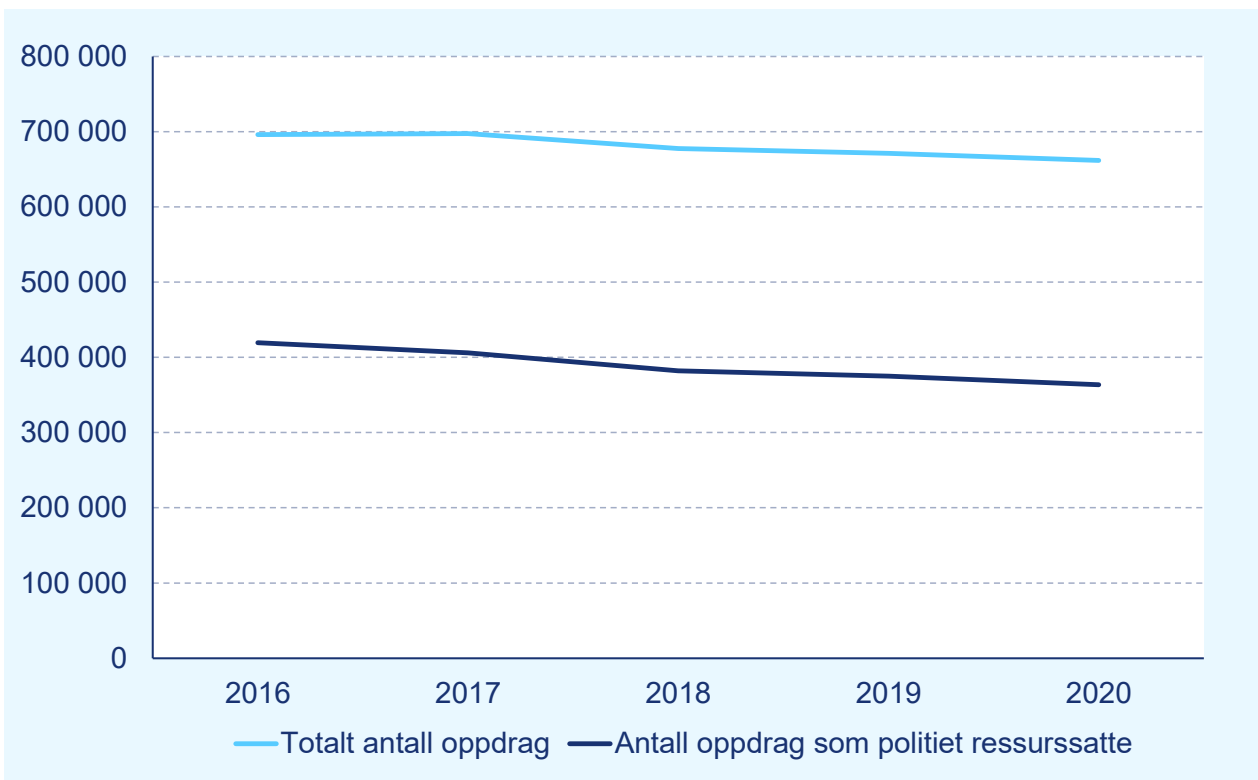
Politidirektoratet peker på at politiet må disponere ressursene sine mest mulig hensiktsmessig fordi det ikke er mulig å være til stede overalt til enhver tid.

Ifølge departementet arbeides det kontinuerlig med hvordan de geografiske forskjellene kan håndteres på best mulig måte gjennom grunnberedskapen, nasjonale beredskapsressurser og i samarbeid med Forsvaret og andre relevante aktører

#### **5.3.5 Ressurssetting av alle oppdrag**

Samtidig som politiet i større grad enn før prioriterer de alvorligste oppdragene, har det vært en nedgang i det totale antallet oppdrag som politiet ressurssetter. Figur 16 viser utviklingen i antall oppdrag som politiet ressursatte og det totale antallet oppdrag i perioden 2016–2020, uavhengig av oppdragenes prioritet. Figuren omfatter også oppdrag som er gitt «ingen prioritet».

**Figur 16** Utviklingen i antall oppdrag som politiet ressurssette, og det totale antallet oppdrag, i perioden 2016–2020 (N = 3 404 378)



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

I perioden 2016–2020 har antall oppdrag som politiet ressurssetter, sunket år for år. I gjennomsnitt har antall ressurssette oppdrag gått ned med ca. 14 000 oppdrag i året. Fra 2016 til 2020 er antall ressurssette oppdrag redusert med 13,3 prosent.

Samtidig som antallet ressurssette oppdrag er redusert, har andelen av oppdragene som politiet ressurssetter sunket år for år siden 2016. I 2016 ressurssette politiet 60,2 prosent av alle oppdrag. Tilsvarende i 2020 var 54,9 prosent. Det utgjør en nedgang på 5,3 prosentpoeng. Antall oppdrag som politiet ikke ressurssetter, har økt i perioden – fra 276 849 oppdrag i 2016 til 298 218 i 2020. Det tilsvarer en økning på 7,2 prosent.

I intervju er både Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet opptatt av at det ikke skal settes ressurser på alle oppdrag. Det kan være faglig riktig at oppdrag ikke blir ressurssett. De observerte endringene i andelen ressurssette oppdrag i perioden 2016–2020 kan ifølge Politidirektoratet ha ulike forklaringer, blant annet sammenslåing av operasjonssentralene og utarbeiding av et nytt nasjonalt opplæringsprogram for ansatte på operasjonssentralene. Målet med sammenslåingen og opplæringsprogrammet var å sikre en likere praksis for registrering og ressurssetting av oppdrag. En annen forklaring kan ifølge Justis- og beredskapsdepartementet være at operasjonssentralene vurderer det som mer hensiktsmessig å løse hendelser over telefon eller gjennom andre nødteater enn at politiet skal rykke ut.

## 5.4 Faktorer som påvirker politiets håndtering av oppdrag

### 5.4.1 Etablering av nye operasjonssentraler i politidistriktene

Operasjonssentralen leder politiets operative virksomhet på døgnbasis og er dermed navet i styringen av de operative ressursene, jf. punkt 5.2.<sup>132</sup> Operasjonssentralen skal styre flåten av patruljer på en måte som ivaretar føringer knyttet til beredskap, etterforskning, forebygging, økonomi mv.<sup>133</sup> Færre og større politidistrikter med robuste operasjonssentraler har ifølge politimeldingen vært et vesentlig grep for å styrke politiets beredskapsevne.<sup>134</sup>

Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet trekker i intervjuer fram at reduksjonen fra 27 til 12 operasjonssentraler har hatt positive konsekvenser for det operative arbeidet. Det har gjort at det er blitt større og mer robuste operasjonssentraler som kan håndtere mer komplekse hendelser. Det stilles høyere krav til kompetanse for de ansatte på operasjonssentralene enn før politireformen. Gjennom politireformen og sammenslåingen av operasjonssentralene har det skjedd en profesjonalisering i politiets prioritering og håndtering av hendelser.

Politidistriktene trekker også fram de positive konsekvensene av å opprette felles operasjonssentraler. Ifølge flere politidistrikter har dette ført til økt profesjonalisering i håndteringen av oppdrag og likere prioriteringer av oppdrag fra distrikt til distrikt. Operasjonssentralene er mer robuste fordi betydningen av enkeltansatte har blitt mindre. Samtidig har opprettelsen av større operasjonssentraler ført til større oppmerksomhet om kvalitetssikring av arbeidet og bedre opplæring av de ansatte.

Flere politidistrikter viser samtidig til at større politidistrikter og operasjonssentraler har hatt konsekvenser for lokalkunnskapen til både operasjonssentralene og politipatruljene. Jo større områdene er, desto mindre blir lokalkunnskapen. Dette fører til at både operasjonssentralene og patruljene i større grad må lene seg på tekniske hjelpemidler.

### Operasjonssentralens samarbeid med politipatruljene

De geografiske driftsenhetene vi har intervjuet, opplyser at samarbeidet med operasjonssentralene i hovedsak er godt. Operasjonssentralene oppleves som profesjonelle, og store operasjoner ledes på en helt annen måte enn tidligere. Det er regelmessige møter mellom operasjonssentralene og patruljemannskapene i de geografiske enhetene, i form av daglige paroler eller paroler før hvert vaktsett for å dele informasjon. Det er også ukentlige møter for å planlegge helg, hendelser eller arrangementer og evalueringsmøter med deltakelse fra felles straffesaksinntak, etterforskning, opplæringsansvarlige og operasjonssentralene, der man trekker fram enkeltoppdrag for å lære av dem. De geografiske enhetene opplever møtene som nyttige.

De geografiske enhetene skal jobbe med prioriterte områder og forebygging når de har ledig kapasitet. Oppdragsstyrte oppgaver fra operasjonssentralen legges i politiooperativt system. Forebyggende virksomhet og egenproduserte oppgaver skal også loggføres i politiooperativt system for at operasjonssentralen skal ressurssette oppdragene, men det er ikke alltid dette blir gjort.

Våre intervjuer viser at patruljene må prioritere hendelsesstyrte oppdrag med høyere prioritet på bekostning av forebyggende arbeid. Ifølge intervjuene har operasjonssentralene lite eierskap til metoden kunnskapsbasert politiarbeid og den forebyggende innsatsen i de geografiske enhetene. En operasjonssentral opplyser i intervju at de forsøker å skjerme patruljene, slik at de i ledige stunder kan arbeide uforstyrret med forebyggende arbeid, og at de prøver å begrense bruken av disse dersom det ikke er strengt nødvendig. En annen operasjonssentral viser til at prioriteringsmatrisen som ligger til grunn for

<sup>132</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 47.

<sup>133</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2020:4 *Evalueringen av nærpoltireformen Statusrapport 2019*, s. 20.

<sup>134</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 47.

operasjonssentralens prioriteringer og ressurssetting, ble utarbeidet før forebygging og politiarbeid på stedet ble strategiske satsingsområder.

Dette stemmer overens med det DFØ fant i sin evaluering. I tillegg fant DFØ at det var krevende for operasjonssentralene å tenke og jobbe forebyggende. I en travel hverdag kan det tidvis være vanskelig å prioritere forebyggende innsats.<sup>135</sup>

#### 5.4.2 Utformingen av tjenestelistene påvirker den operative kapasiteten

Politidistriktene oppgir i intervju at måten tjenestelistene til de geografiske driftsenhetene er satt opp på, påvirker politiets operative kapasitet. Dette handler i stor grad om antall tjenestemenn og hvilke ressurser som er tilgjengelige.

Ifølge ett av politidistriktene ville mer aktiv tjeneste og økt bemanning i de geografiske enhetene redusert responstiden. Operasjonssentralen i dette politidistriktet oppgir at reservetjeneste med sovende nattevakt er en av årsakene til at målene ikke nås. Ved utrykning tar det da ekstra tid å gjøre seg klar. Politidistriktet er i ferd med å delvis avvikle reservetjeneste, noe som kan bidra til kortere responstid. Utdringer med reservetjeneste blir også framhevet av en geografisk driftsenhet i et annet politidistrikt. Ifølge denne driftsenheten blir det ofte en forsinkelse på 10–20 minutter når ansatte i reservetjeneste beordres på oppdrag om natten. Dette gjør at responstiden umiddelbart blir lengre enn responstidskravet.

Videre oppgir et politidistrikt at det er utfordrende å bemanne vaktregionene med tilstrekkelig mannskap. Eventuelle ekstra ressurser som brukes på bemanning av patruljer, går ut over andre oppgaver som også skal løses. Politidistriktet forsøker å håndtere dette gjennom risikoanalyser og plassering av de operative ressursene på de stedene der det er flest oppdrag.

#### 5.4.3 Kapasitetsutfordringer på det operative området

Politipatruljene skal løse en rekke oppgaver knyttet til blant annet håndtering av oppdrag og etterforskning i initialfasen, noe som påvirker den operative kapasiteten. I intervju oppgir flere politidistrikter at det er kapasitetsutfordringer på det operative området.

Konsekvensene av kapasitetsutfordringene på det operative området er blant annet at prioriterte saker kan få manglende oppfølging i den avgjørende initialfasen, som følge av at patruljemannskapene må håndtere mange saker samtidig. Dette er spesielt utfordrende for unge og rutinerne mannskaper. Et av politidistriktene har innført tiltakskort med standardisering av arbeidsrutiner for samhandling i prioriterte saker for å bedre situasjonen. I to politidistrikter er det tider på døgnet og dager i uken hvor patruljemannskapet ikke har tid til alle gjøremål. Ett distrikt beskriver balansen mellom kapasitet til straffesaksbehandling og operativ kapasitet som krevende. Det er en stor utfordring å få vaktordninger og beredskap til å gå opp, og etterforskere må også jobbe operativt. Bare de som er fritatt vaktordning, slipper å jobbe turnus. Én av de intervjuede operasjonssentralene oppgir at det er en utfordring at det ikke er flere patruljeresurser nå enn tidligere, og at framstillinger for retten og andre oppdrag tar mye tid for patruljene. I helgene har operasjonssentralen behov for flere ressurser som kan ta unna flere av oppdragene.

Gjennom politireformen ble politiarbeid på stedet innført. Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT er politiarbeid på stedet implementert i alle politidistriktene.<sup>136</sup> I evalueringsrapporten for 2019 viser direktoratet til at metoden bidrar til heve kvaliteten på de initiale etterforskingskrittene og gjør politiet til en mer lærende organisasjon. Samtidig påpekes det at metoden er tid- og ressurskrevende og slik sett reduserer patruljenes operative kapasitet.<sup>137</sup> For mer informasjon om politiarbeid på stedet, se faktaboks 2.

<sup>135</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringen av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4, s. 25.

<sup>136</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringen av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4, s. 22.

<sup>137</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 34.



## Faktaboks 2 Om politiarbeid på stedet

Politiarbeid på stedet innebærer at patruljene utfører og ferdigstiller en større mengde oppgaver så tidlig som mulig, det vil si på stedet. Patruljene skal ta i bruk tilgjengelig teknologi og utnytte denne på en god måte.

Arbeidsformen som er innført nasjonalt, består av følgende oppgaver og organisatoriske tiltak:

- vurdering av innkomne straffesaker (saksinntak)
- lydavhør
- sporsikring
- bruk av mobile enheter
- systematiske tilbakemeldingsmøter

Politiarbeid på stedet skal øke effektiviteten og kvaliteten i straffesaksbehandlingen, forbedre tjenesten til publikum og øke kompetansen i politiet.

Kilde: Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*

I intervju oppgir et av politidistriktene at krav om politiarbeid på stedet og krav til responstid vanskelig lar seg kombinere. Ofte er det samme patrulje som både skal levere kort responstid, og som skal drive politiarbeid på stedet. Dersom det dukker opp nye oppdrag med responstidskrav, vil patruljen som driver politiarbeid på stedet måtte prioritere dette. En operasjonssentral opplyser at politipatruljenes tidsbruk på politiarbeid på stedet gjør at det stilles større krav til operasjonsledernes evne til å gjøre riktige prioriteringer.

## Utskiftning av ansatte

To av de intervjuede politidistriktene har høy utskiftning av innsatspersonell, både IP 4 og IP 3 (se faktaboks 3).

## Faktaboks 3 Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse.

- Innsatspersonell kategori 1 (IP 1): Beredskapstroppen.
- Innsatspersonell kategori 2 (IP 2): Livvaktjeneste.
- Innsatspersonell kategori 3 (IP 3): Politifolk spesielt trent for skarpe oppdrag som trener minst 103 timer i året. Inngår i politidistriktenes utrykningsenheter.
- Innsatspersonell kategori 4 (IP 4): Andre politifolk som utfører operativ tjeneste Gjennomfører årlig utdanning og godkjenningsprøve for tjenestevåpen. Trener minst 48 timer årlig.
- Innsatspersonell kategori 5 (IP 5): Ikke godkjent for å bruke våpen.

Kilde: Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*

Personell med IP 3-godkjenning inngår i politidistriktenes utrykningsenheter. Et av politidistriktene har vedtatt at de bare skal ha IP 3-godkjent personell i de største tjenesteenhetene, men distriktet har vansker med å rekruttere denne typen kompetanse.

Ett politidistrikt har vanskelig for å rekruttere og beholde innsatsledere. Årsaken oppgis å være at Politihøgskolen ikke har tilstrekkelig studiekapasitet til å dekke behovet. To geografiske enheter som mangler utdannede innsatsledere, løser dette ved at operasjonssentralen utpeker personer som er særlig egnet, eller som har lengst ansiennitet i patruljen.

#### 5.4.4 Kompetanse- og opplæringstiltak på det operative området

Det er iverksatt flere kompetanse- og opplæringstiltak på det operative området. Politidistriktene skal som hovedregel utvikle kompetanse og kapasitet til å håndheve sitt fulle ansvar, etter det til enhver tid gjeldende ambisjonsnivået, gitt gjennom styringsdialogen med Politidirektoratet.<sup>138</sup>

Politidistriktene har startet innføring av erfaringslæring, men det kommer fram i intervju at distriktene ikke har systematisert dette tilstrekkelig. Erfaringslæringen tar i stor grad utgangspunkt i avvik, og det er mindre oppmerksomhet om å lære av gode erfaringer. Det er ifølge distriktene også potensial for å i større grad dele erfaringer på tvers av team og enheter.

#### Obligatorisk opplæring for innsatspersonell (IP-trening)

Innsatspersonell i kategori IP 3 er spesielt trent for skarpe oppdrag og har krav om 103 obligatoriske treningstimer årlig. Innsatspersonell i kategori IP 4 utfører operativ tjeneste, gjennomfører godkjenningssprøve for tjenestevåpen og har krav om 48 timer årlig trening.



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

Omfanget av trening for ansatte med IP-kompetanse er nasjonalt besluttet av Politidirektoratet og Politihøgskolen gjennom fagplaner. Godkjenningen som innsatspersonell krever at obligatorisk IP-trening gjennomføres. Dersom treningen ikke gjennomføres, fratras tjenestepersonen sertifiseringen av IP-status.

Ifølge en av operasjonssentralene varierer kapasiteten til politipatruljene gjennom året som følge av IP-trening og annen planlagt aktivitet. Erfaringsmessig er det mindre aktivitet i periodene januar–mars og oktober–desember samt på helligdager og i sommerferien. Derfor legges ofte IP-trening og kurs til disse periodene. Det er særlig på helligdager og i sommerferien at antall politipatruljer nærmer seg minimum. På natt og i helger er det tidvis behov for å tredoble den normale kapasiteten for å ivareta oppgavene på en tilfredsstillende måte. Ofte er det utfordrende å øke kapasiteten så mye fordi det fører til stor belastning for de ansatte. Ifølge flere politidistrikter er det ikke realistisk at politiet kan operere med en bemanning som kan håndtere de mest hektiste tidspunktene.

<sup>138</sup> Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 18.

I intervjuer med politidistriktene kommer det fram at IP-treningen ble påvirket av pandemien. For noen ble IP-treningen utsatt. Samtidig ble det åpnet for mer egentrening, og instruktørene fikk bedre muligheter til å målrette opplæringen.

## 5.5 Responstid

Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse, til første politienhet er framme på stedet. Det er bare stilt krav til responstid for hasteoppdrag, det vil si hendelser der liv er direkte truet, eller der det av andre grunner er påkrevd med umiddelbar respons fra politiet. Dette er oppdrag som er gitt prioritet alarm eller prioritet 1 i politiooperativt system.

I Politidirektoratets rapportering kommer det ikke fram hvor mange oppdrag som mangler godkjent responstidsmåling eller hvor mange som ikke ble ressurssett.

Våre analyser av tall fra politiooperativt system for 2020 viser følgende:

- 25 408 oppdrag ble gitt prioritet alarm eller 1 i 2020, noe som tilsvarer 3,8 prosent av alle oppdrag dette året.<sup>139</sup>
- Politidirektoratet har fastsatt en rekke krav som et oppdrag må oppfylle for at det skal få godkjent responstidsmåling. Disse kravene gjelder blant annet prioriteten på oppdraget og selve målingen av responstiden. Blant de 25 408 oppdragene som er underlagt krav til responstid, mangler om lag 6 991 av oppdragene godkjent responstidsmåling, det vil si 27 prosent.<sup>140</sup>
- manglende godkjent responstidsmåling betyr ikke at politiet ikke ressurssette oppdraget. I 6 564 av 6 991 oppdrag hvor det manglet responstidsmåling, ble oppdraget ressurssett.

For å måle responstid trengs det tidsstempler. Når noen ringer 112 registreres starttiden automatisk. Sluttiden kan enten registreres automatisk gjennom GPS, manuelt av patruljen eller av operasjonssentralen.

I intervju opplyser flere politidistrikter at registreringen av når patruljen er framme på stedet, har svakheter og påvirkes av menneskelige faktorer. Én politimester oppgir at dersom responstiden ikke registreres automatisk, er patruljene i mange tilfeller for dårlige til å registrere tiden manuelt eller til å rette opp feil i ettertid. Flere politidistrikter oppgir at det er iverksatt tiltak for å redusere antall feilregistreringer. Ifølge Politidirektoratet skyldes som oftest manglende responstidsmåling tekniske forhold eller at patrulje eller operasjonssentralen ikke registrerer når patruljen var fremme på stedet.

### 5.5.1 Resultater for nasjonale responstidskrav

Justis- og beredskapsdepartementet har satt nasjonale krav til responstid i tre ulike tettsteds kategorier basert på befolkningstetthet (jf. punkt 5.3.2). For at de responstidskravene skal være innfridd, må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravet.

I 2020 innfridde politiet de nasjonale kravene i alle tre tettsteds kategorier, se tabell 2.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Det finnes flere ulike variabler i politiooperativt system som kan brukes for å angi prioritet på oppdrag. I dette tilfellet var vi brukt en variabel som tar hensyn til eventuell endring i prioritet underveis i oppdraget.

<sup>140</sup> I Politidirektoratets beregninger mangler det godkjent responstidsmåling i 15 prosent av oppdragene med responstidskrav i 2020, jmfør Justis- og beredskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, 17. desember 2021.

<sup>141</sup> For at responstidsmålingen skal bli godkjent trengs det registrering av når meldingen ble mottatt og når patruljen ble registrert som fremme på stedet. I tillegg må oppdraget ha adresse eller koordinater.

**Tabell 2 Resultater for nasjonale responstidskrav i 2020**

	<b>Flere enn 20 000 innbyggere</b>	<b>Mellom 2 000 og 19 999 innbyggere</b>	<b>Færre enn 2 000 innbyggere</b>
<b>Antall hasteoppdrag</b>	9 086	2 847	6 920
<b>Krav for 80 prosent av oppdragene i minutter</b>	11	19	30
<b>Resultat for 80 prosent av oppdragene i minutter</b>	11	19	30

Kilde: Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport 2020*, s. 15.

### 5.5.2 Resultater for distriktstise responstidskrav

Politidirektoratet har satt responstidskrav til hver tettstedskategori i politidistriktene. Kravet gjelder for 80 prosent av oppdragene. Alle politidistriktene har krav i tre tettsteds kategorier, unntatt Finnmark politidistrikt som ikke har tettsteder med flere enn 20 000 innbyggere.

Responstidskravene varierer mellom politidistriktene. I tettsteds kategorien «færre enn 2 000 innbyggere» er for eksempel kravet i 2020 16 minutter i Oslo politidistrikt og 43 minutter i Finnmark politidistrikt.

Ifølge politidistriktene som er intervjuet, er kravene til responstid og beredskap strategiske mål som følges opp. Politidistriktene som er intervjuet tar jevnlig ut statistikk og gjennomgår status for responstiden i ledermøter. Årsakene til at responstidskrav ikke nås, diskuteres i ledermøter, og tjenesteplanlegging er i denne sammenhengen et vesentlig element.

Figur 17 viser hvor stor andel av oppdragene i politidistriktene som oppfyller responstidskravet, det vil si 80 prosent.

Figur 17 Andelen oppdrag som oppfylte responstidskravet i 2020 (N = 18 837)



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Figuren viser at politidistriktene Vest og Troms ikke nådde responstidskravet i noen av tettstedskategoriene, mens politidistriktene Agder, Trøndelag og Øst nådde kravet i alle kategoriene.

I tettstedskategoriene «20 000 eller flere innbyggere» var det fem politidistrikter som ikke nådde kravet mens det i kategorien «2 000–19 999 innbyggere» var sju politidistrikter som ikke nådde kravet. I den siste tettstedskategoriene, «færre enn 2 000 innbyggere», var det fem politidistrikter som ikke nådde kravene. Det var flere politidistrikter som nådde de distriktisvise kravene til responstid i 2020 enn i 2019. I 2019 var det ingen av politidistriktene som nådde kravet i alle tettstedskategoriene.

### Faktorer som kan påvirke responstiden

I intervjuer med politidistriktene kommer det fram at lange avstander kombinert med flere samtidige oppdrag fører til at politiet må prioritere mellom oppdrag. Dette skaper tidsforsinkelse for oppdrag som ikke blir prioritert. Flere politidistrikter oppgir også i intervju at været kan påvirke responstiden. Eksempler på dette er stengte fjelloverganger, som gjør at det er vanskelig å nå responstidskravet. I enkelte deler av et politidistrikt er det ikke realistisk å nå responstidskravet på grunn av avstander og hensynet til beredskapen i resten av distriktet. Dersom oppdragene kommer rett etter vaktskiftet, tar det lengre tid å rykke ut. Samtidig opplyser flere politidistrikter at det ikke er økonomisk forsvarlig å øke antall patruljer så mye at responstidskravet nås i disse områdene.

Selv om politidistriktene jobber kunnskapsbasert og har mange patruljer, vil responstiden på enkelte oppdrag være lenger dersom politipatruljen er langt unna der oppdraget er. Dette er særlig en utfordring i mindre sentrale strøk hvor politiet har beredskapsvakt<sup>142</sup>. Dersom det skjer et alvorlig oppdrag her, er det vanskelig for patruljen å nå fram innen responstidskravet.

<sup>142</sup> Beredskapsvakt utenfor arbeidsstedet er vakter hvor arbeidstaker ikke må oppholde seg på arbeidsplassen, men må være tilgjengelig for arbeidsgiver og klar til å utføre oppdrag.

Ifølge Politidirektoratet er det stilt ulike responstidskrav til politidistriktene fordi de er ulike når det gjelder geografi og befolkningstetthet. Direktoratet opplyser at målet er at responstidskravet for 80 prosent av oppdragene skal nås i alle tettsteds kategorier, i alle politidistriktene.

Justis- og beredskapsdepartementet er kjent med at politidistriktene varierer med hensyn til om de når responstidskravene. Ifølge både departementet og direktoratet er politiet opptatt av å finne ut hvilke tiltak som kan bidra til å forbedre resultatene i de områdene hvor kravene til responstid ikke nås.

### *Politidistriktene oppgir at responstidskravene tidvis er urealistiske*

Da kravet om responstid ble innført i 2015, ble det tatt utgangspunkt i historiske tall for responstid. I intervju gir politidistriktene uttrykk for at tallgrunnlaget som lå til grunn, var for dårlig, noe som har ført til at responstidskravene er i overkant strenge. Flere politidistrikter uttaler at det ikke er realistisk å nå responstidskravene i enkelte perifere deler av politidistriktene uten å flytte ressurser fra andre deler av politidistriktet. Politidistriktene har dialog med Politidirektoratet om hva som er realistiske responstidskrav.

Per oktober 2021 har det vært en positiv utvikling når det gjelder responstiden. Politidirektoratet følger måloppnåelsen på responstid tett og har dette som tema i styringsdialogen. I tiden framover skal Politidirektoratet analysere hva som kan forklare variasjonen blant politidistriktene.

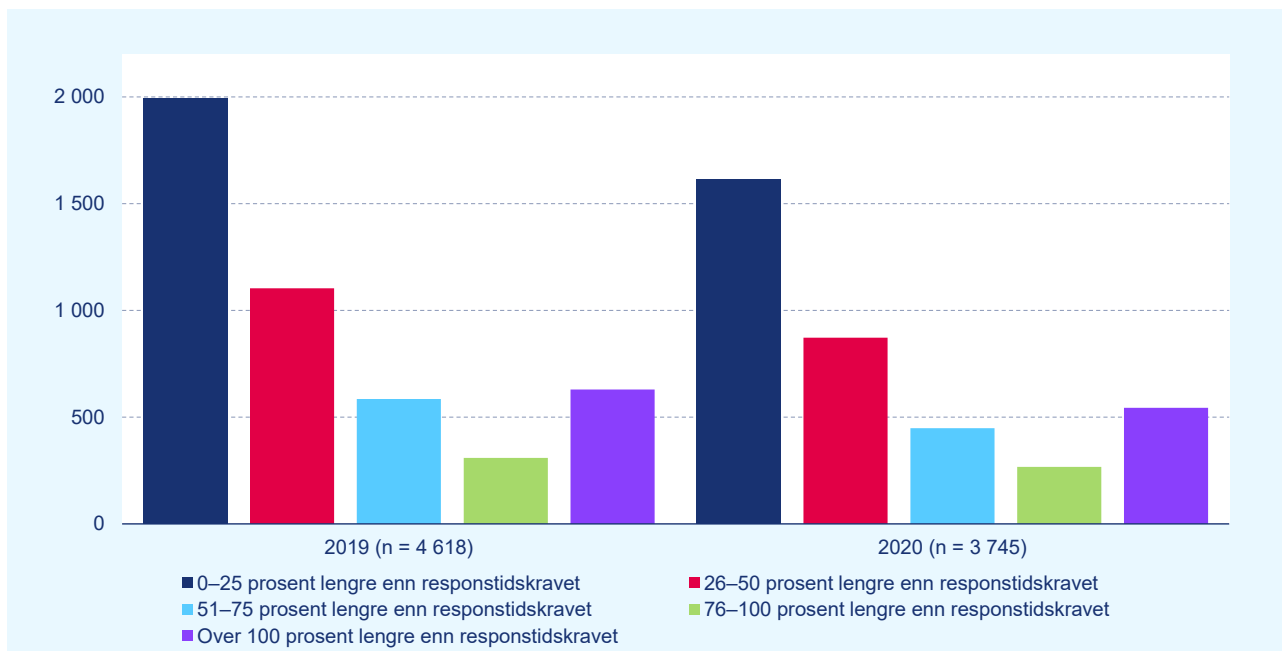
### *Responstidskravet gjelder for få oppdrag*

Oppdragene med responstidskrav (prioritet alarm og prioritet 1) utgjør en liten andel av politidistriktenes oppdrag. Flere politidistrikter oppgir at det oppleves som tilfeldig om de når kravene, og at det ofte står om et fåtall oppdrag. Fordi det er forholdsvis få oppdrag som har responstidskrav, vil utslagene kunne variere mer. Et av politidistriktene oppgir at det lave antallet oppdrag gjør at det er vanskelig å analysere seg fram til hvordan vaktlistene bør settes opp for å nå målene. Det er fokus på å ha aktiv tjeneste på riktig tidspunkt og på de riktige stedene.

### **5.5.3 Responstid for oppdrag som ikke oppfyller responstidskravet**

For at responstidskrav skal være innfridd, må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravet. Det vil si at et politidistrikt kan ha nådd kravet, selv om inntil 20 prosent av oppdragene har lengre responstid. Som vist ovenfor varierer andelen av politidistriktenes oppdrag som ikke oppfyller responstidskravet. Figur 18 viser hvor mye lengre responstiden var for oppdrag som ikke oppfylte kravet, i prosent av kravet i 2019 og 2020.

**Figur 18 Responstiden for oppdrag som tar lengre tid enn responstidskravet i 2019 og 2020, antall oppdrag i ulike prosentiler (N = 8 363)**



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

Figuren viser at politiet ofte brukte inntil 25 prosent lengre tid enn responstidskravet i oppdragene som ikke var innenfor fristen, og at det var mange oppdrag som hadde en responstid som var betydelig lengre enn responstidskravet. I 2020 hadde over 500 oppdrag dobbelt så lang responstid som responstidskravet. For eksempel hadde Sør-Øst politidistrikt 157 oppdrag i 2020 som hadde en responstid som var minimum 100 prosent lengre enn responstidskravet.

Politidirektoratet oppgir at det kan være flere årsaker til lang responstid for hasteoppdrag. Dette kan blant annet skyldes at vesentlig informasjon mangler, lang avstand mellom hendelse og nærmeste politipatrulje, samt eksterne årsaker som gjør det vanskelig å innfri kravet. Eksterne årsaker kan blant annet være at veien ikke er fremkommelig eller ekstreme værforhold. Direktoratet beskriver muligheten for å sette krav til de siste 20 prosentene av hasteoppdragene slik:

«Kravene må settes svært romslig for å ta høyde for de oppdragene som tar lengst tid. Det vil være en pedagogisk utfordring å kommunisere så romslige krav til befolkningen for hendelser der de har akutt behov for hjelp.»

Kilde: Politidirektoratet (2019) *1. tertialrapport 2019*, vedlegg 3, punkt 1.3

Politidirektoratet understreker at bakgrunnen for svaret blant annet var at forhold utenfor politiets kontroll påvirker responstiden til hasteoppdrag.<sup>143</sup>

## 5.6 Politiets tilstedeværelse med patruljebiler i politidistriktene

Et av målene med politireformen var at politiet skulle være mer tilgjengelig og tilstedeværende, med god lokal forankring og samhandling. Dette innebærer at politiet skal være lokalt til stede og synlig for publikum.<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

<sup>144</sup> Prop. 1 S (2016–2017) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 100.

Vi har gjort analyser av politiets fysiske tilstedeværelse i tettsteder. Analysene er basert på posisjonsdata fra politipatruljenes GPS-enhet, innhentet fra alle patruljebiler i hele landet i perioden 11. juni til 19. juli 2021.

### 5.6.1 Patruljebilenes tilstedeværelse i tettsteder

Tabell 3 viser sannsynligheten for politiets tilstedeværelse innenfor en enkelttime, fordelt på tre tettsteds kategorier, målt i antall innbyggere.

**Tabell 3 Sannsynligheten for patruljebilens tilstedeværelse fordelt på tettstedsstørrelse målt i antall innbyggere (N = 983)**

Tettsteder	Sannsynlighet for tilstedeværelse (prosent)	95 prosent konfidensintervall
Mindre enn 2 000 innbyggere (n = 738)	7,8	7,1–8,5
Mellom 2 000–20 000 innbyggere (n = 217)	34,7	31,1–38,2
Mer enn 20 000 innbyggere (n = 28)	95,3	92,5–98,1

Kilde: Analyse av posisjonsdata

Tabell 3 viser at sannsynligheten for at politiet er til stede øker med økt befolkningstetthet. I de 28 tettstedene som har over 20 000 innbyggere er det om lag 95 prosent sannsynlighet for tilstedeværelse av en patrulje en tilfeldig time. Tilsvarende er gjennomsnittlig sannsynlighet for tilstedeværelse i mellomstore tettsteder 34 prosent. I de tettstedene som har under 2 000 innbyggere er det 8 prosent sannsynlighet for tilstedeværelse av en patrulje en tilfeldig time.

Vi har også analysert sannsynligheten for politiets tilstedeværelse ulike tider på døgnet. Analysene viser at sannsynligheten for politiets tilstedeværelse på dag- og kveldstid er tilnærmet lik, mens den er noe lavere på natten.<sup>145</sup> Vi har også gjort separate analyser for hver av de fem ukene vi har samlet inn data for. Analysene viser at sannsynligheten for tilstedeværelse er lavere uken før fellesferien og første uken av fellesferien sammenlignet med de undersøkte ukene i juni.

Det varierer om politiet har tjenestested i tettstedene eller ikke. Tabell 4 viser sannsynligheten for tilstedeværelse i tettsteder med og uten tjenestested.

**Tabell 4 Sannsynligheten for tilstedeværelse i tettsteder med og uten tjenestested (N = 983)**

Tettsted	Sannsynlighet for tilstedeværelse (prosent)	95 prosent konfidensintervall
Med tjenestested (n = 190)	48,1	43,3–52,9
Uten tjenestested (n = 793)	8,6	7,9–9,3

Kilde: Analyse av posisjonsdata

Sannsynligheten for politipatruljens tilstedeværelse er høyere i tettsteder med tjenestested. Det er 48,1 prosent sannsynlighet for at en patrulje er tilstede en tilfeldig time i tettsteder med tjenestested. I tettsteder uten tjenestested er sannsynligheten 8,6 prosent.

<sup>145</sup> Vi definerer dag mellom klokken 08.00-17.59, kveld mellom klokken 18.00-23.59 og natt mellom klokken 00.00-07.59.



Tabell 5 viser sannsynligheten for politiets tilstedeværelse etter distanse til nærmeste tjenestested.

**Tabell 5 Sannsynligheten for politiets tilstedeværelse i tettsteder uten tjenestested, etter avstand til nærmeste tjenestested (N = 793)**

	Sannsynlighet for tilstedeværelse (prosent)	95 prosent konfidensintervall
Tettstedet har mindre enn 5 kilometer til nærmeste tjenestested (n = 170)	15	12,8–17,2
Tettstedet har mellom 5–10 kilometer til nærmeste tjenestested (n = 252)	8,5	7,3–9,7
Tettstedet har mellom 11–20 kilometer til nærmeste tjenestested (n = 299)	6,2	5,5–6,9
Tettstedet har over 20 kilometer til nærmeste tjenestested (n = 80)	4	2,9–5,6

Kilde: Analyse av posisjonsdata

Sannsynligheten for tilstedeværelse av en politipatrulje i ett tettsted faller når avstanden til tjenestestedet øker. Når avstanden fra tettstedet til politiet tjenestested er mer enn 20 kilometer, er det mindre enn 5 prosents sannsynlighet for tilstedeværelse av en politipatrulje. Det er mindre enn 10 prosent av tettstedene som har mer enn 20 kilometers avstand til nærmeste tjenestested.

### 5.6.2 Resultater fra regresjonsanalyse av sannsynligheten for tilstedeværelse

Vi har gjennomført en regresjonsanalyse<sup>146</sup> av sannsynligheten for tilstedeværelse i tettsteder. Formålet med analysen har vært å undersøke sammenhengen mellom distanse til nærmeste tjenestested og tilstedeværelse av politiets patruljer, også når vi tar hensyn til tettstedets befolkning og geografiske utstrekning.

Resultatene fra analysen viser at økt distanse til politiets tjenestested gir lavere sannsynlighet for tilstedeværelse innenfor en enkelt time, også når vi tar hensyn til innbyggertall og arealet på tettstedet. Innbyggertall og areal på tettstedet forklarer mye av variasjonen i sannsynlighet for tilstedeværelse.

Det er en ikke-lineær sammenheng mellom sannsynlighet for tilstedeværelse og distanse til tjenestested. Analysen viser at sannsynligheten for tilstedeværelse går ned fram til rundt 10 kilometer, og er deretter svakt økende til i underkant av 30 kilometer, før sannsynligheten går ned igjen når avstanden øker ytterligere.<sup>147</sup>

## 5.7 IKT-systemer i det politioperative arbeidet

Politiet er avhengig av en rekke IKT-systemer i sitt operative arbeid. Politioperativt system er et av disse. Politioperativt system er først og fremst et styringsverktøy som støtter politiet direkte under planlegging og gjennomføring av operative arbeidsoppgaver, og indirekte med uthenting av strukturert informasjon om personer, kjøretøy, hendelser, oppdrag og ressurser til bruk i etterretning og forebyggende arbeid.<sup>148</sup> Operasjonssentralen gir oppdrag til politipatruljene over radiosamband. Patruljene kan lese informasjonen

<sup>146</sup> Vi har testet flere regresjonsanalyser med ulike modellspesifikasjoner. Analysene har vist at det er et ikke-lineært forhold mellom sannsynlighet for tilstedeværelse og distanse. Vi har derfor brukt en logistisk sannsynlighetsmodell med 2. og 3. grads polynom. Modellen er også verifisert med kryssvalidering.

<sup>147</sup> Vi har få observasjoner med avstand til tjenestested på over 40 kilometer, så resultatene i den øvre yttergrensen må tolkes med forsiktighet.

<sup>148</sup> Politidirektoratet, *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*, s. 3.

om oppdraget i IKT-løsningen «MAP». MAP gir oversikt over hvor patruljene befinner seg og hva de jobber med. Operasjonssentralene bruker kartløsningen Tellus til å se hvor de ulike patruljene befinner seg.

Operasjonssentralene styrer patruljene gjennom politioperativt system, men systemets alder (fra 1992) gjør det sårbart til tross for oppdateringer. Politidistriktene rapporterer om mye nedetid. Ved nedetid mister operasjonssentralene oversikten over ressursene, noe som kan få store konsekvenser. Det tas ikke back-up av politioperativt system. Ved nedetid er det ifølge et distrikt

«... penn og papir som gjelder. Arbeidsprosessene blir tunge og det er vanskelig å holde oversikten når 50–80 patruljebiler skal styres. Til tider er det små marginer som gjør at det ikke blir helt krise.»

Både patruljer og operasjonssentraler mener det er tungvint at samme dokumentasjon må registreres manuelt i flere systemer fordi systemene ikke er integrert. For eksempel må operasjonssentralen ved store hendelser som leteaksjoner overføre informasjon om hendelsen manuelt fra politioperativt system til BasisLøsning og Indicia. Dersom det skal opprettes en straffesak etter en trafikkulykke, må patruljene manuelt føre samme informasjon i politioperativt system og BasisLøsning. Dette fører til dobbeltarbeid.

Etter at politiet skiftet nettleverandør har ett politidistrikt fått utfordringer med manglende internettdækning, og opplever dette som uholdbart. Manglende dekning kan føre til at apper og systemer ikke virker, at de får ikke sendt bilder og må føre kartreferanser manuelt. For politipatruljen er det uheldig i stressende situasjoner. I skarpe oppdrag kan utfordringene med manglende nett-tilgang få alvorlige konsekvenser. DFØ peker i sin evaluering også på at enkelte distrikter har tidvis dårlig eller mangelfull dekning eksempelvis i tunneler.<sup>149</sup>

### 5.7.1 Utfordringer med graderte systemer

Kravene til sikkerhet på de lukkede systemene til politiet gjør at det kreves mye på- og avlogging. Patruljene som er intervjuet ønsker seg mer sømløse løsninger. På nettbrettet slettes tilgangen mellom hver bruker, og påloggingen oppleves tungvint og tidkrevende. Patruljene er også frustrerte over at det ikke er utviklet sikre nok «tale til skrift» løsninger. Det gjør at de bruker unødig mye tid på å lage en skriftlig oppsummering av avhør i etterkant.<sup>150</sup>

Kapasiteten på graderte kommunikasjonsløsninger (hemmelig og begrenset) på PST-nettet trekkes fram som en utfordring i et politidistrikt. I dette politidistriktet har operasjonssentralen to klienter fordelt på 21 operatørplasser, noe som er for lite til at operasjonssentralen kan bruke dette som verktøy på daglig basis. I stedet blir det benyttet ugraderte løsninger. Manglende kapasitet på graderte løsninger har ikke hatt konsekvenser for kommunikasjonen mellom operasjonssentralen og patruljene, da nødnettet kan benyttes til dette.

### 5.7.2 Forbedringer når det gjelder digitale verktøy

Flere politidistrikter uttaler at det har skjedd vesentlige forbedringer når det gjelder digitale verktøy til bruk i politiets oppgaver, blant annet for politiarbeid på stedet. Personlige mobiltelefoner har gitt enklere tilgang til de samme systemene som tidligere bare var tilgjengelige på pc. Det er utviklet løsninger for å skrive digitale forenkledde forelegg, som erstatter manuell utfylling og håndtering av papirblanketter. Mobiltelefonen kan også benyttes til lyd- og videoopptak av avhør og til 3D-scanning av åsteder, og det har blitt enkelt å sende opptak umiddelbart. Det er også utviklet ulike apper, blant annet for å søke opp biler, personer og førerkort, og en annen som gir oversikt over hvilken informasjon som bør innhentes i avhør. Forbedringene er ressursbesparende for politidistriktet og positivt for publikum.

<sup>149</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT, *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2018*, s. 41.

<sup>150</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT, *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2018*, s. 41 og 42.

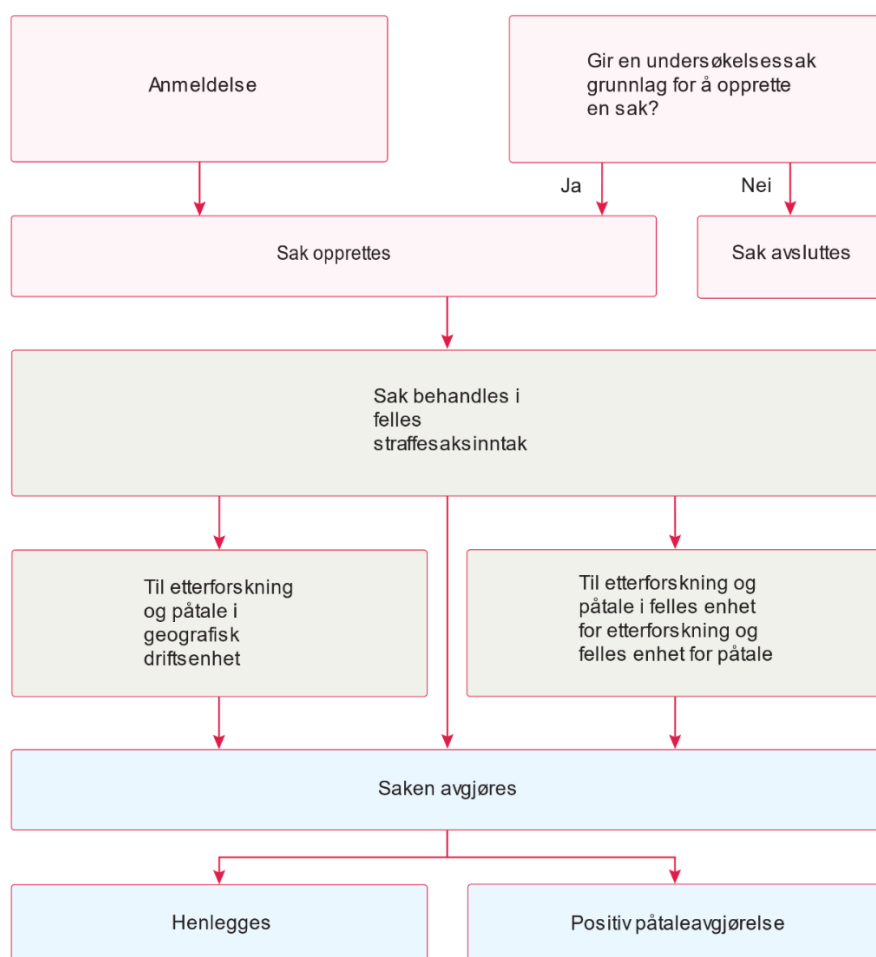
## 6 Behandlingen av straffesaker i politi- og lensmannsetaten i perioden 2016–2020

Dette kapitlet handler om straffesaksbehandlingen i politi- og lensmannsetaten. Det inkluderer analyser av hvordan saksbehandlingstiden, oppklaringsprosenten og restansene (ikke ferdigbehandlede saker) har utviklet seg i de senere årene. I tillegg har vi sett på ulike aspekter ved kvaliteten på straffesaksarbeidet, ulike tiltak som er iverksatt for å øke kvaliteten, og hvordan de nye enhetene som er etablert samarbeider i straffesaksbehandlingen. Eventuelle årsaker til manglende måloppnåelse presenteres underveis.

### 6.1 Behandlingen av straffesaker

En straffesak begynner med en anmeldelse fra fornærmede / andre eller med at politiet oppretter en sak selv. Politiet kan også opprette en såkalt undersøkelsessak, som innebærer at de vurderer om det skal opprettes en straffesak. Figur 19 viser saksgangen i en straffesak.

Figur 19 Saksgangen i straffesaker



Kilde: Riksrevisjonen

Felles straffesaksinntak er politidistriktets apparat for mottak av alle straffesaker, og alle politidistriktene etablerte dette i forbindelse med politireformen. Felles straffesaksinntak skal sørge for å prioritere og

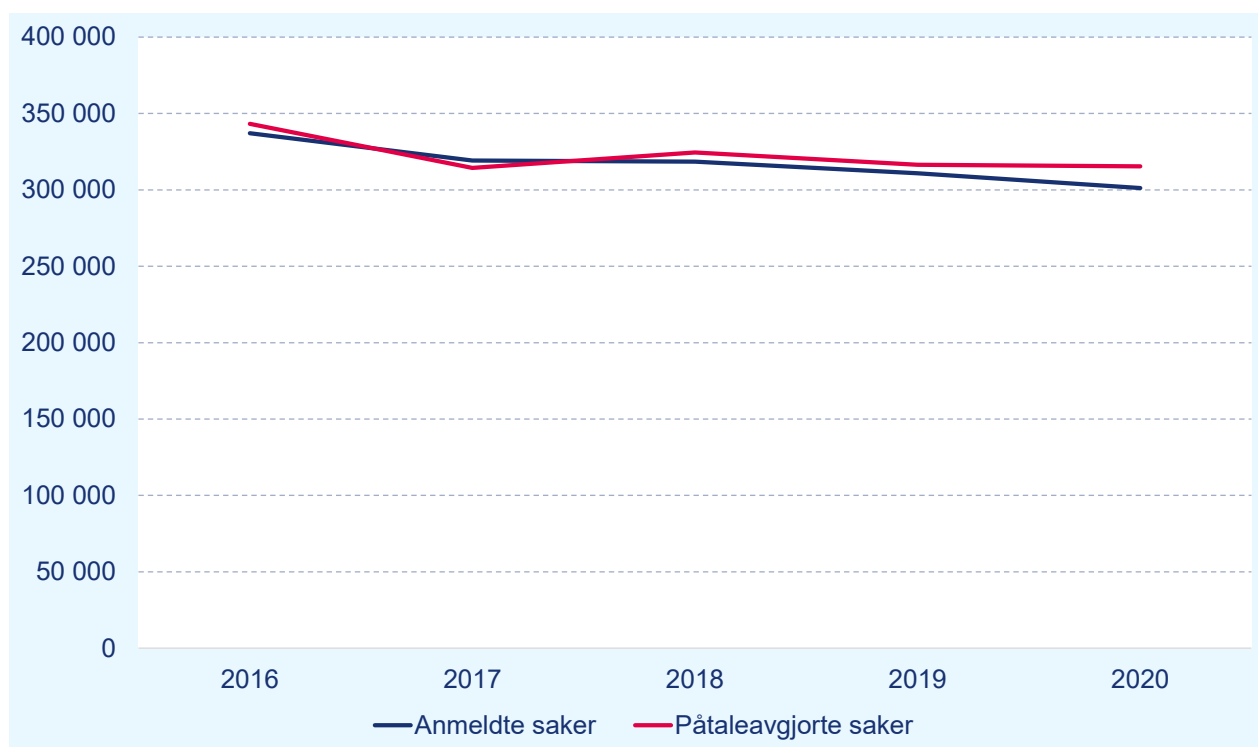
håndtere alle anmeldelser i den innledende fasen. Straffesaksinntaket er bemannet både med politietterforskere og påtalejurister som enten kan påtaleavgjøre enklere saker eller overføre saker for etterforskning til enten en geografisk driftsenhet eller til felles enhet for etterforskning. Det er både påtalefaglig og politifaglig styring av etterforskningen av sakene. Påtalemyndigheten tar stilling til om saken skal straffeforfølges eller om den skal henlegges. I en del alvorlige lovbrudd er det statsadvokaten eller Riksadvokaten som avgjør sakene, dette er regulert i straffeprosessloven kapittel 7.

### 6.1.1 Utviklingen i antallet anmeldte og påtaleavgjorte saker

At en sak er påtaleavgjort, betyr at en sak er avgjort med enten positiv påtaleavgjørelse (hvis det er tilstrekkelig bevis for skyld), eller at saken av ulike grunner henlegges.

Figur 20 viser hvor mange saker som ble anmeldt og påtaleavgjort i perioden 2016–2020.<sup>151</sup>

**Figur 20 Utviklingen i antallet anmeldte og påtaleavgjorte saker i perioden 2016–2020**



Kilde: Politidirektoratet, STRASAK-rapportene for årene 2016–2020

Det har vært en jevn reduksjon i antall anmeldte og antall påtaleavgjorte saker i perioden, med henholdsvis 11 prosent og 8 prosent fra 2016 til 2020. Antall påtaleavgjorte saker er høyere enn antall anmeldte saker i enkelte år fordi politiet i disse årene har redusert antall restanser. Restanser er saker som er kommet inn tidligere, men som ikke er ferdig behandlet. Når det gjelder reduksjonen i antallet anmeldte saker, er dette ifølge intervju med Riksadvokaten også en trend internasjonalt. Riksadvokaten har ikke gjort analyser av utviklingen.

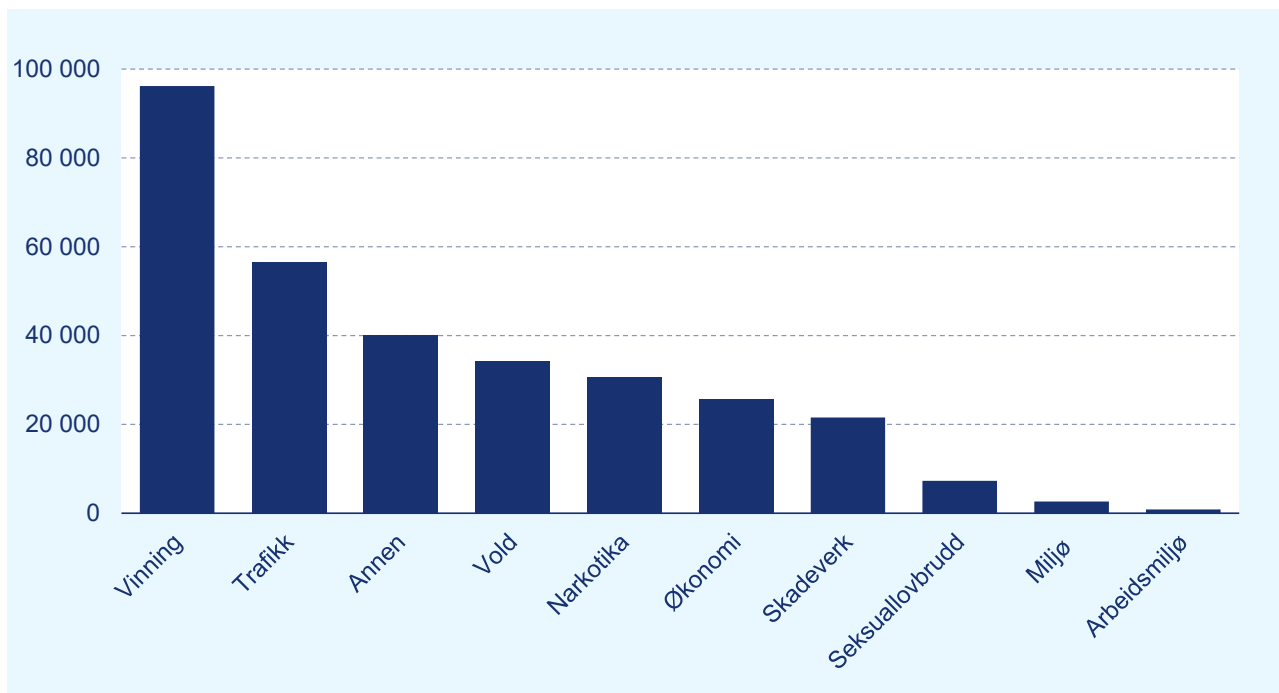
Rapportering om straffesaksbehandlingen er delt inn i ti kriminalitetstyper, disse følger av kodeverket i saksbehandlingssystemet STRASAK. I 2020 utgjorde vinningskriminaliteten 31 prosent av alle anmeldelsene, trafikk 18 prosent og «annen»<sup>152</sup> 13 prosent. Vold utgjorde 10 prosent.

<sup>151</sup> Antallet anmeldelser og antallet påtaleavgjorte saker omfatter alle straffesaker, også de som behandles av Økokrim og Kripes. Undersøkelsessaker er ikke inkludert. Dette fremkommer i en e-post fra Politidirektoratet til Riksrevisjonen 24. august 2021.

<sup>152</sup> I kriminalitetstypen «annen» inngår blant annet særlovgivning, hensynsløs adferd, unnlatelse av å etterkomme pålegg, ordensforstyrrelse, brudd på kontaktforbud og ulovlig bevæpning på offentlig sted.

Antall påtaleavgjorte saker varierer mellom de ulike kriminalitetstypene, se figur 21.

**Figur 21 Antallet påtaleavgjorte saker per kriminalitetstype i 2020 (N = 317 491)**



Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*

Over tid har det vært endringer i politiets portefølje. I perioden 2016–2020 har det vært en nedgang i antall påtaleavgjorte saker innenfor kriminalitetstypene narkotika (28 prosent), vinning (18 prosent) og trafikk (5 prosent). Nedgangen i narkotikasaker skyldes ifølge intervju med Riksadvokaten en nedprioritering av brukersaker. Det har vært en økning i de påtaleavgjorte grovere narkotikasakene, noe som er en ønsket utvikling. Antall påtaleavgjorte vinningssaker ble redusert med 6 prosent fra 2019 til 2020. Nedgangen er særlig stor når det gjelder tyverier fra person på offentlig sted. Dette antas å ha sammenheng med at færre mennesker har oppsøkt arenaer som uteliv og oppholdt seg i det offentlige rom som følge av iverksatte smitteverntiltak.<sup>153</sup> Dette framheves også i brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen 17. desember 2021.

I perioden 2016–2020 har det vært en økning i antall påtaleavgjorte saker som omhandler seksuallovbrudd (18 prosent) og vold (11 prosent). Politidirektoratets kapasitetsundersøkelse av straffesaksbehandlingen viser at sakskategoriene voldtekt, seksuallovbrudd mot barn under 16 år, andre seksuallovbrudd og vold i nære relasjoner krever betydelig mer ressurser enn andre saker. Riksadvokaten uttaler i intervju at selv små endringer i mengden av disse sakene kan ha stor betydning for politiets kapasitet og ressursbehov.

Ifølge Riksadvokaten har den betydelige økningen i den registrerte kriminaliteten som er knyttet til seksuallovbrudd, vold i nære relasjoner, alvorlig voldskriminalitet og internettbasert kriminalitet, mer enn oppveid nedgangen i den registrerte vinningskriminaliteten. I flere politidistrikter gir dette merkbare negative utslag i saksbehandlingstiden for prioriterte og særlig ressurskrevende saker.<sup>154</sup> Tabell 4 og tabell 5 gir en oversikt over hvor mange dager og hvor mange timer det i gjennomsnitt tar å behandle de ulike kriminalitetstypene.

I tillegg til at det er blitt flere saker som det er ressurskrevende å etterforske, har det også blitt flere krav til politiets straffesaksbehandling. Disse kravene handler om gjennomføring av tilrettelagte avhør, utarbeiding

<sup>153</sup> Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 21 og 24.

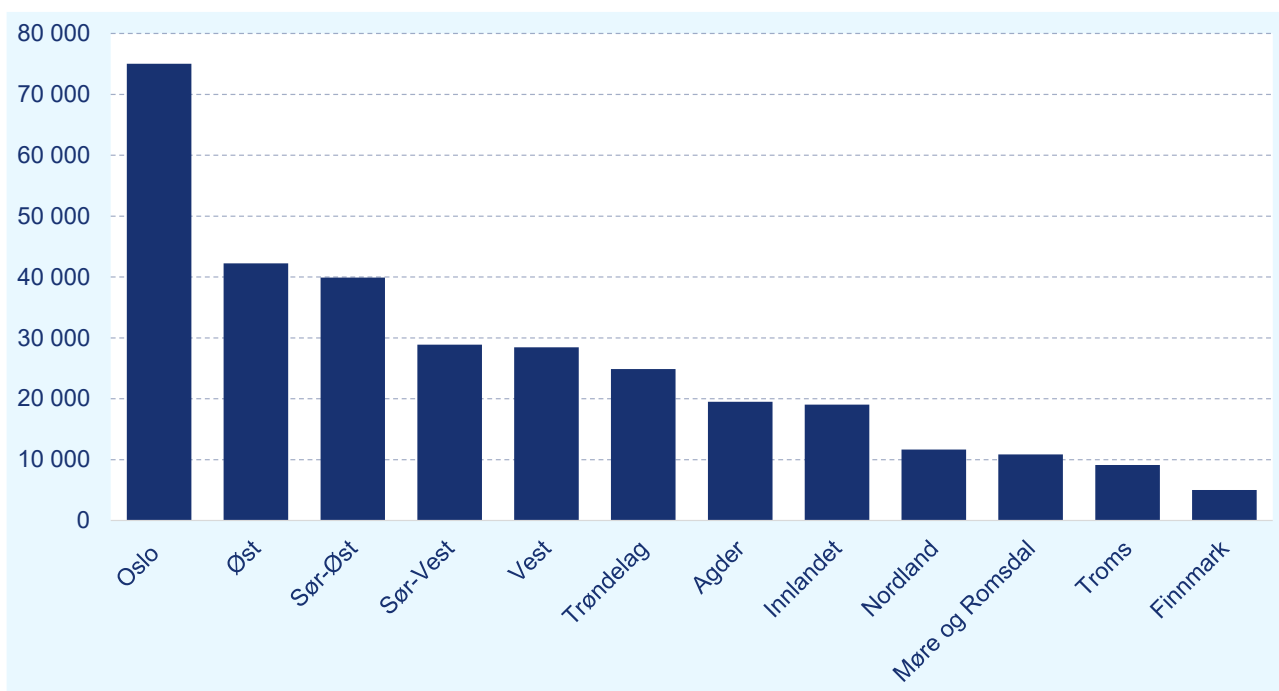
<sup>154</sup> Riksadvokaten (2020) *Arsrapport 2019*, s. 4.

og bruk av etterforskningsplaner og økte krav til dokumentasjon av ulike etterforskningskritt. Riksadvokaten har uttalt at om alle faktorer ellers er like, blir straffesakene etterforsket bedre og mer likt enn tidligere. Kravene til kvalitet i alle ledd er større, og kravene til dokumentasjon er strengere. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at en gjennomsnittlig straffesak i dag er opptil flere ganger mer omfangsrik i antall dokumenter enn tidligere.<sup>155</sup>

### Forskjeller mellom politidistriktene

Det er store forskjeller mellom politidistriktene både når det gjelder befolkningsgrunnlag og geografisk størrelse, og dermed også i antallet saker som distriktene håndterer. Figur 22 viser antall påtaleavgjorte saker per distrikt.

**Figur 22 Antall påtaleavgjorte saker per politidistrikt i 2020 (N = 314 608)**



Kilde: Analyse av data fra STRASAK

Figur 22 viser at Oslo politidistrikt behandler et vesentlig større antall saker enn de andre politidistriktene. Distriktet behandlet 24 prosent av alle sakene i landet i 2020. Resultatene for Oslo politidistrikt vil dermed få stor betydning for hvordan politiet gjør det nasjonalt når det gjelder straffesaker. Politidistriktene Øst og Sør-Øst behandler også et høyt antall straffesaker, mens Troms og Finnmark behandler færrest.

### 6.1.2 Utviklingen i andelen oppklarte saker

Et hovedmål med straffesaksbehandlingen er at den skal bidra til redusert kriminalitet. For å oppnå en slik effekt er det avgjørende at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at gjerningspersonene kan straffeforfølges.<sup>156</sup>

At en sak regnes som oppklart, vil si at saken har fått en positiv påtaleavgjørelse. Oppklarte saker er de som ender med

- tiltale
- siktelse med forslag om tilståelsesdom

<sup>155</sup> Riksadvokaten (2019) *Notat om utvikling ved etterforskningsfeltet*, 7. januar 2019.

<sup>156</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2019 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*, punkt II.

- forelegg
- overføring til konfliktråd
- påtaleunntatelse

Visse saker som er henlagt, regnes også som oppklart. Disse kan for eksempel være henlagt fordi saken er foreldet, eller fordi mistenkte er død eller under 15 år.

Ikke-opplarte saker er saker som er henlagt på grunn av

- manglende opplysninger om gjerningsperson
- foreldelse
- mangel på bevis
- manglende saksbehandlingskapasitet

Saker som er påtaleavgjort og registrert med bestemte koder er trukket ut før vi har beregnet andelen opplarte saker.<sup>157</sup> Dette gjelder 16 avgjørelseskoder og omfatter for eksempel saker hvor intet straffbart forhold er bevist, eller hvor anmeldelsen vurderes å være åpenbart grunnløs.<sup>158</sup>

## Oppklaringsprosent for politiet nasjonalt

Utviklingen i oppklaringsprosenten nasjonalt i perioden 2016–2020 vises i tabell 6.

**Tabell 6 Oppklaringsprosent nasjonalt i perioden 2016–2020**

2016	2017	2018	2019	2020
53 %	53 %	52 %	51 %	49 %

Kilde: Politidirektoratet, STRASAK-rapportene for årene 2016–2020

Oppklaringsprosenten har gått ned fra 53 prosent i 2016 til 49 prosent i 2020, se tabell 6. Riksadvokaten uttaler i intervju at han er bekymret for at oppklaringsprosenten er under 50 prosent, og at dette ikke er akseptabelt.

Justis- og beredskapsdepartementet opplyser i intervju at de gjerne skulle sett at det var bedre resultater for oppklaringsprosenten. Politidirektoratet framholder at det er ønskelig at politiet har høy oppklaringsprosent, men uttaler at man også må se på resultatene av straffesaksbehandlingen på andre måter. Selv om oppklaringsprosenten har gått ned, har ikke inspeksjoner utført av statsadvokatene vist at kvaliteten på saksbehandlingen er blitt dårligere.

Både Riksadvokaten og Politidirektoratet peker i intervjuer på at en for stor vektlegging av oppklaringsprosent kan få uheldige konsekvenser. Dersom politiet øker arbeidsinnsatsen på de mindre narkotika- og trafikksakene, vil trolig oppklaringsprosenten øke. Det er sånn sett mulig å øke oppklaringsprosenten. Riksadvokaten mener imidlertid det vil være uheldig å rette innsatsen mot kriminalitet som ikke er høyt prioritert.

Riksadvokaten skal se nærmere på årsakene til utviklingen i oppklaringsprosent i dialog med Politidirektoratet. I juni 2021 ga Justis- og beredskapsdepartementet Riksadvokaten i oppdrag å finne årsaker og komme med tiltak mot varierende oppklaringsprosent mellom politidistriktene.<sup>159</sup> Gjennom

<sup>157</sup> Vi har brukt den samme kategoriseringen som Politidirektoratet når det gjelder hvilke avgjørelseskoder som regnes som oppklart og ikke oppklart, og hvilke som trekkes ut før analysene gjøres.

<sup>158</sup> Andre koder er utenlandsk dom (kode 180), avvist hos Spesialenheten (kode 23) eller Økokrim (kode 24) og avgjort utenfor straffesak (kode 16).

<sup>159</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

statsadvokatenes inspeksjoner vil de også kunne se nærmere på oppklaringsprosenten, noe som er gjort tidligere.

### *Faktorer som påvirker den samlede oppklaringsprosenten*

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet kan en forklaring på nedgangen i oppklaringsprosenten være at kriminalitetsbildet har endret seg, og at det er flere kompliserte saker enn tidligere. Eksempler på dette er ID-saker, saker om grenseoverskridende kriminalitet og nettovergrepsaker.

Oppklaringsprosenten for den totale saksporteføljen vil ifølge Politidirektoratet påvirkes av porteføljens sammensetning fordi bevissituasjonen og muligheten for oppklaring varierer mellom de ulike kriminalitetstypene.<sup>160</sup> Under pandemien har det vært en nedgang i påtaleavgjorte saker knyttet til ordensrelaterte lovbrudd og narkotikalovbrudd, som normalt har høy oppklaringsprosent. I tillegg har det vært en økning i skadeverksaker, som normalt har en lav oppklaringsprosent. Begge deler bidrar til å redusere den samlede oppklaringsprosenten. Forskjeller i oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene og forskjeller i porteføljesammensetningen for de ulike politidistriktene beskrives nedenfor.

### **Forskjeller i oppklaringsprosent for de ulike kriminalitetstypene**

Ifølge Riksadvokaten avhenger muligheten til å oppklare en sak av tilgjengelige bevis og tilgjengelige ressurser i arbeidet med hver enkelt sak. Riksadvokaten har i mål- og prioriteringsrundskrivene bedt om at det tilstrebes høy oppklaringsprosent i de prioriterte sakene. De siste årene har de prioriterte sakstypene blant annet vært drap og alvorlige voldslovbrudd som setter liv og helse i fare, ildspåsettelse, vold mot barn og mishandling i nære relasjoner, alvorlige seksuallovbrudd, alvorlig internasjonal og organisert kriminalitet og økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter.

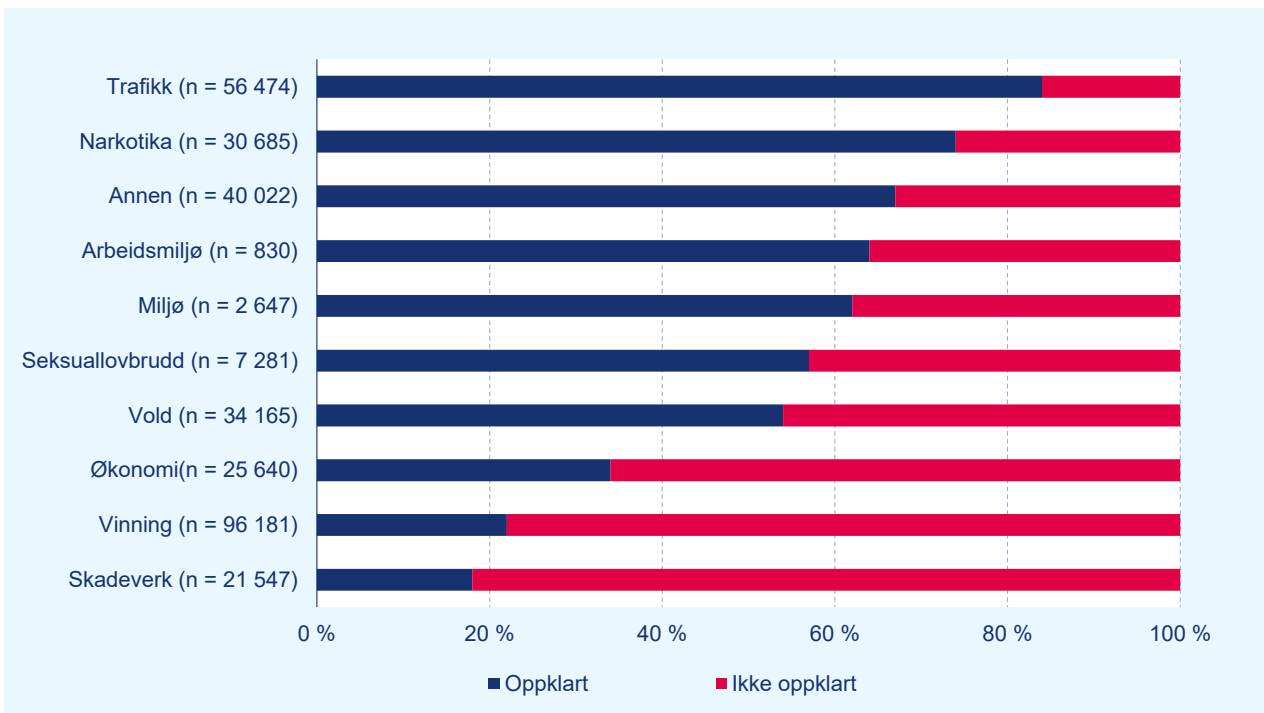
Figur 23 viser oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene i 2020.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Politidirektoratet (2019) *STRASAK-rapporten 2019*, s. 18.

<sup>161</sup> Saker som blir påtaleavgjort i andre enheter som Økokrim og Kripos, inngår også i figuren.



**Figur 23 Oppklaringsprosenten fordelt på kriminalitetstyper i 2020 (N = 315 472)**



Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 16 og 17

Det er stor forskjell på oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene. I 2020 var det høyest oppklaringsprosent innenfor kriminalitetstypene trafikk (84 prosent) og narkotika (74 prosent). Kriminalitetstypene med lavest oppklaringsprosent var skadeverk (18 prosent), vinning (22 prosent) og økonomi (34 prosent).

### *Faktorer som påvirker oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene*

I intervjuer med politidistriktene kommer det fram at faktorene som gjør at det er utfordrende å oppklare saker, er sammensatte. Politidistriktene oppretter mange saker selv, og følger sakene fra start til slutt. Dette er saker som er opplagte og som nærmest er oppklart når de opprettes, for eksempel trafikkaker, promillesaker og enkle narkotikasaker.

Saker som drap med ukjent gjerningsperson og saker hvor det kan være vanskelig å finne avgjørende bevis, er mye mer krevende å oppklare. Seksuallovbrudd og vold i nære relasjoner er eksempler på dette. Oppklaringsprosenten for voldtæktssaker var i 2020 på 30 prosent. Ifølge Riksadvokaten blir en betydelig andel av voldtæktssakene anmeldt sent. Dette legger begrensninger på oppklaringsmulighetene.<sup>162</sup>

Vinningslovbrudd utgjorde i 2020 31 prosent av de påtaleavgjorte sakene. Vinningssakene har lav oppklaringsprosent, og i intervjuene går det fram at disse sakene er vanskelige å oppklare. Vinningssakene anmeldes i etterkant, de har ofte ukjent gjerningsperson og det er vanskelig å finne bevis. Politiet styrer heller ikke omfanget av antallet vinningssaker, da disse som oftest anmeldes av befolkningen. Ett politidistrikt trekker fram at oppklaringsprosenten kunne ha vært betydelig høyere med bare litt større innsats. Det skyldes at mye av vinningskriminaliteten er digital, og at pengene kan følges. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at denne kommentaren ikke er dekkende. I mange saker må det legges ned en betydelig innsats for å kunne oppklare saken.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtæktssaker*, s. 11.

<sup>163</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

## Utviklingen i oppklaringsprosenten for de ulike kriminalitetstypene

Med unntak av kriminalitetstypene vinning, trafikk og miljø var det i 2020 en nedgang i oppklaringsprosenten for de øvrige kriminalitetstypene sammenlignet med 2019, se vedlegg 3. Den største nedgangen fant sted innenfor seksuallovbrudd, der oppklaringsprosenten sank med 7 prosentpoeng. Oppklaringsprosenten for voldtekssaker gikk for eksempel ned fra 37 prosent i 2019 til 30 prosent i 2020.<sup>164</sup>

Oppklaringsprosenten for voldssaker er redusert med 2 prosentpoeng fra 2019 til 2020. Både seksuallovbrudd og voldssaker er kriminalitetstyper som ifølge Riksadvokaten omfatter alvorlige og prioriterte saksategorier. Riksadvokaten vurderer det som særlig bekymringsfullt at oppklaringsprosenten synker for disse prioriterte sakstypene.<sup>165</sup>

Politidirektoratet framhever at den registrerte økningen av seksuallovbrudd over flere år utfordrer politiets etterforskningskapasitet.<sup>166</sup> En politimester uttaler at politiets evne til å avdekke seksuelle overgrep (spesielt overgrep mot barn) og vold i nære relasjoner har økt. Endringene i porteføljen har imidlertid skapt utfordringer for politiet, da de krever en helt annen kompetanse enn den tradisjonelle kriminaliteten. Justis- og beredskapsdepartementet mener at formuleringen er noe upresis. Ifølge departementet har politiet alltid hatt slike saker, men utviklingen knyttet til teknologi, gir noen utfordringer.<sup>167</sup>

## Forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder oppklaringsprosent

Oppklaringsprosenten varierer betydelig mellom politidistriktene, se figur 24.<sup>168</sup>

<sup>164</sup> Riksadvokaten (2021) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandlingen i politiet i 2020*, s. 8.

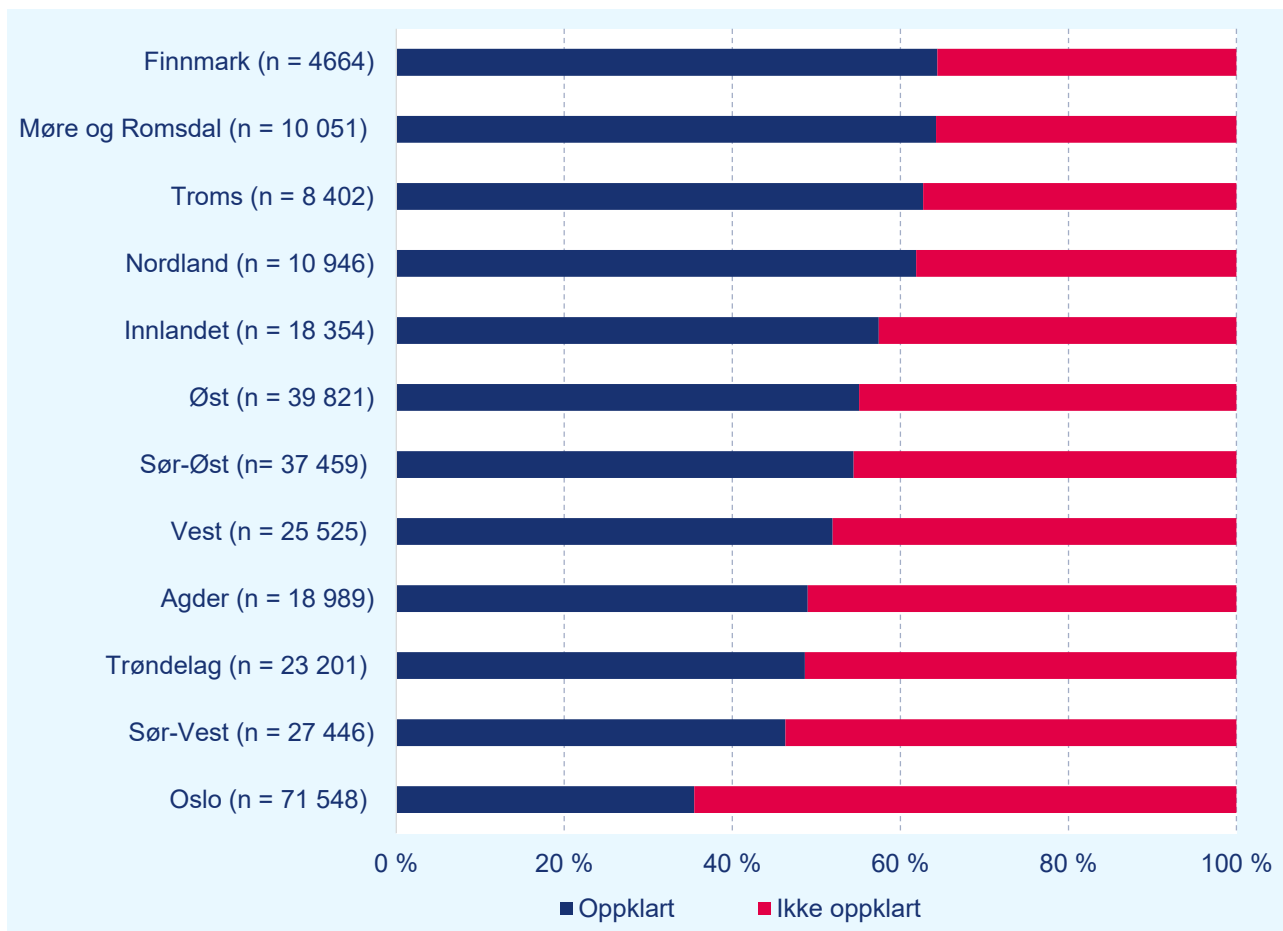
<sup>165</sup> Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet*, 14. mars 2021.

<sup>166</sup> Politidirektoratet (2019) *STRASAK-rapport 2019*, s. 26.

<sup>167</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

<sup>168</sup> 17 727 saker er trukket ut av utvalget før analysene ble gjort, jf. punkt 6.1.2, der vi beskriver hvordan vi har beregnet oppklaringsprosenten.

**Figur 24 Oppklaringsprosenten per politidistrikt i 2020 (N = 296 397)**



Kilde: Analyse av data fra STRASAK

Finmark, Møre og Romsdal og Troms hadde høyest oppklaringsprosent i 2020, se figur 24. Politidistriktene med lavest oppklaringsprosent var Oslo (35 prosent) og Sør-Vest (46 prosent). Oppklaringsprosenten i Oslo politidistrikt har gått ned over tid, etter å ha vært på 41 prosent i 2016, se vedlegg 4.

I intervju oppgir politimesteren i Oslo politidistrikt at de har mange spesialistmiljøer som trolig har en lavere terskel for å iverksette etterforskning enn de andre politidistriktene. Når det gjelder sakene som behandles i de funksjonelle driftsenhetene, er oppklaringsprosenten på 64 prosent. Politimesteren mener dette viser at Oslo politidistrikt oppklarer de alvorligste sakene.

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet uttaler i intervju at de forholder seg til de nasjonale tallene når det gjelder oppklaringsprosent. Noen av politidistriktene offentliggjør oppklaringsprosenten for sitt distrikt, mens andre ikke gjør det. Når distriktene leverer rapport for første tertial 2021, vil Riksadvokaten og Politidirektoratet se nærmere på oppklaringsprosenten for det enkelte distrikt.

#### *Straffesaksporteføljen i det enkelte politidistrikt*

Politidistriktene har svært ulik portefølje av saker, se tabell 7.

**Tabell 7 Oversikt over andelen anmeldte saker i de ulike politidistriktene i 2020 (prosent)**

	Vinning	Trafikk	Annen	Vold	Narkotika	Økonomi	Øvrige*	Total
<b>Agder</b>	33	18	15	11	9	5	10	<b>100</b>
<b>Finnmark</b>	15	25	14	13	11	6	15	<b>100</b>
<b>Innlandet</b>	21	28	12	9	10	12	9	<b>100</b>
<b>Møre og Romsdal</b>	18	24	14	12	12	7	13	<b>100</b>
<b>Nordland</b>	17	24	13	12	14	7	13	<b>100</b>
<b>Oslo</b>	40	10	13	10	7	9	10	<b>100</b>
<b>Sør-Vest</b>	33	16	13	10	10	7	11	<b>100</b>
<b>Sør-Øst</b>	30	21	12	9	10	8	9	<b>100</b>
<b>Troms</b>	23	23	14	12	11	6	10	<b>100</b>
<b>Trøndelag</b>	29	22	11	10	10	6	13	<b>100</b>
<b>Vest</b>	30	20	13	10	9	7	10	<b>100</b>
<b>Øst</b>	28	21	13	10	11	8	8	<b>100</b>
<b>Alle distrikter</b>	31	18	13	10	10	8	10	<b>100</b>

Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 14

\* Vi har slått sammen kriminalitetstypene skadeverk (totalt 7 prosent), seksuallovbrudd (totalt 2 prosent), miljø (totalt 1 prosent) og arbeidsmiljø (totalt 0 prosent) til øvrige saker.

Sammensetningen av saksporteføljen har ifølge intervju med Riksadvokaten stor betydning for oppklaringsprosenten i det enkelte politidistrikt. Oslo politidistrikt har for eksempel hatt en vedvarende lav oppklaringsprosent. I Oslo politidistrikt gjelder 40 prosent av de anmeldte sakene vinningskriminalitet. I 2020 hadde denne kriminalitetstypen en oppklaringsprosent på 22 prosent, jf. figur 23. Politidistriktet hadde også en lavere andel trafikksaker og narkotikasaker, som i 2020 hadde en oppklaringsprosent på henholdsvis 84 og 74 prosent. Andre politidistrikter har en lavere andel vinningssaker og en høyere andel trafikksaker, og dette kan påvirke den samlede oppklaringsprosenten positivt.

Både Riksadvokaten og politimesteren i Oslo politidistrikt trekker fram at saker innen samme kriminalitetstype kan være svært ulike i de ulike politidistriktene. For eksempel kan en sak med gjerningsperson under 18 år ofte være mye mer kompleks og sammensatt i Oslo enn i andre politidistrikter. Det skyldes at saken i større grad kan inngå i større sakskomplekser med flere saker eller tiltalte.

## Henleggelse av saker

Totalt ble 183 239 saker henlagt i 2020. 49 prosent av disse ble henlagt på grunn av manglende opplysninger om gjerningsperson, mens 23 prosent ble henlagt på grunn av bevisets stilling.<sup>169</sup> Ett av statsadvokatembetene uttaler i sin inspeksjonsrapport av straffesaksbehandlingen i et politidistrikt at saker som krever mye etterforskning med usikkert resultat, som regel blir henlagt raskt. Dette er en naturlig

<sup>169</sup> Dette følger av våre analyser av data fra STRASAK. Andelen henleggelse med de ulike kodene er beregnet uavhengig av om sakene er trukket ut før beregningen av oppklaringsprosent er gjort.

prioritering ifølge embetet, som imidlertid påpeker at det er et tankekors at bedrageri eller id-tyverianmeldelser som vil kreve mye etterforskning og/eller der utsiktene til oppklaring er usikre, i praksis automatisk ender med henleggelse.

Adgangen til å henlegge et forhold på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet er snever, og en henleggelse må være basert på direktivene i Riksadvokatens rundskriv.<sup>170</sup> Utgangspunktet er at adgangen til henleggelse på grunn av manglende kapasitet er begrenset til saker med ukjent gjerningsperson. Politiet skal ikke benytte muligheten til å henlegge saker slik at enkelte typer straffbare handlinger reelt sett blir avkriminalisert. Våre analyser viser at andelen saker som er henlagte på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet, har økt fra 5 prosent av de henlagte sakene i 2016 til 10 prosent av de henlagte sakene i 2020. Ifølge intervjuer med flere politimestre medførte gjennomføringen av politireformen en opphoping av saker som ikke ble behandlet. I 2019 og 2020 ga flere statsadvokatembeter politidistriktene midlertidige tillatelser til å henlegge en del gamle krevende saker og begrunne henleggelsene med manglende saksbehandlingstid i stedet for bevisets stilling.<sup>171</sup> Flere politidistrikter trekker i intervju fram at dette har vært et helt nødvendig grep for å få kontroll over porteføljen.

Da det ble innført tiltak knyttet til korona-pandemien, var det mange domstoler som avlyste rettsmøtene. 16. mars 2020 fikk politiet det første midlertidige direktivet for å dempe virkningene av domstolenes nedstengninger og reduserte saksavviklingskapasitet. I direktivet blir politidistriktene bedt om å avgjøre flere saker selv. Politimesterne uttaler at dette og de andre midlertidige direktivene som ble innført under pandemien, også har ført til et økt antall henleggelse. Riksadvokaten uttaler i intervju at intensjonen ikke var å åpne for dette. Riksadvokaten trekker også fram at de midlertidige direktivene for straffesaksbehandlingen under pandemien er midlertidige og gitt for å håndtere situasjonen.

Riksadvokaten er opptatt av at henleggelseskodene skal brukes riktig. I mange politidistrikter har det vært en motvilje mot å henlegge saker på grunn av manglende kapasitet, ifølge Riksadvokaten. En del saker blir i praksis henlagt på grunn av manglende kapasitet, men hvor henleggelsen begrunnes med bevisets stilling eller andre koder. Riksadvokaten uttaler i intervju at økt bruk av henleggelseskoden *manglende kapasitet* ikke nødvendigvis er et tegn på at kapasiteten er redusert.

### 6.1.3 Utviklingen i saksbehandlingstid og restanser

Saksbehandlingstiden for straffesaker beregnes fra en anmeldelse er registrert i politiets straffesakssystem (STRASAK), til den er påtaleavgjort. Hvis saken skal behandles i en domstol, inngår ikke tiden etter påtaleavgjørelse. Restanser i politiet er saker som ennå ikke er påtaleavgjort. Politiet måler restanser eldre enn tre måneder (IPA 3) og restanser eldre enn tolv måneder (IPA 12).

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle saker var i 2020 på 72 dager. Det er en nedgang fra 75 dager i 2019 og 77 dager i 2018.<sup>172</sup> Riksadvokaten legger til grunn at politiet jobber målrettet for å oppnå målet om en ytterligere reduksjon i saksbehandlingstiden.<sup>173</sup>

Figur 25 viser utviklingen i saksbehandlingstid i ulike tidsintervaller i perioden 2016–2020.<sup>174</sup>

<sup>170</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2016 *Enkelte henleggelseskoder*.

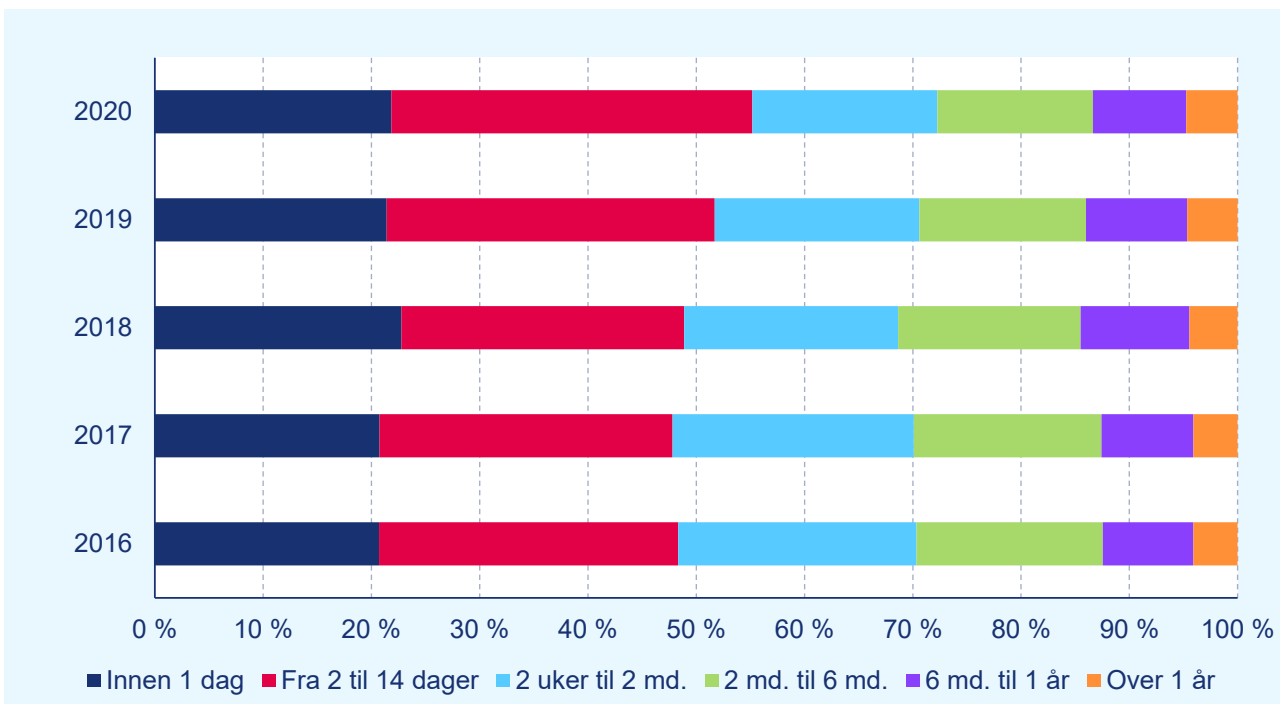
<sup>171</sup> Våre analyser viser at 9 prosent av de henlagte sakene hadde en saksbehandlingstid på over seks måneder i 2020.

<sup>172</sup> Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 17.

<sup>173</sup> Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021.

<sup>174</sup> Tallene inkluderer påtaleavgjorte saker i politidistriktene, ikke særorganene som Kripos og Økokrim.

**Figur 25 Utviklingen i saksbehandlingstid (for alle saker) i ulike tidsintervaller i perioden 2016–2020 (N = 1 616 344)**



Kilde: Analyse av data fra STRASAK

Figur 25 viser at andelen saker som er behandlet innen 14 dager, har økt fra 49 prosent i 2016 til 55 prosent i 2020. Andelen saker som tar mellom 2 uker og 2 måneder, er redusert fra 22 prosent til 17 prosent. Når det gjelder de sakene som tar lengst tid, er det små endringer. I 2020 tok det mer enn 1 år å behandle 5 prosent av sakene. Dette utgjør 15 000 saker.

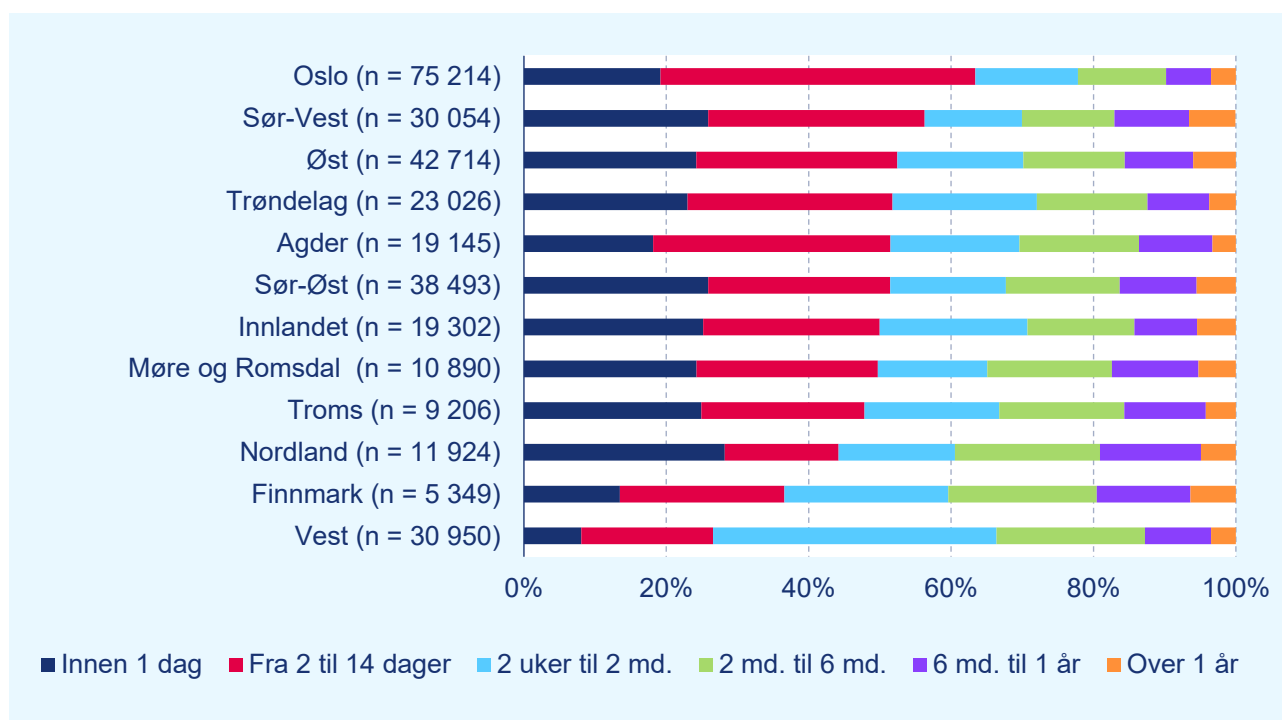
Ifølge politidistriktene vi har intervjuet, kan utviklingen forklares med etableringen av funksjonen felles straffesaksinntak i 2017, se faktaboks 4. Felles straffesaksinntak skal først vurdere anmeldelsene som kommer inn. I de distriktene som vi intervjuet, ferdigbehandlet felles straffesaksinntak om lag 40 prosent av alle sakene som ble anmeldt. Mange av disse sakene ender med henleggelse. Våre analyser viser at 65 prosent av de henlagte sakene ble ferdigbehandlet innen 14 dager i 2020.

Ifølge intervju med Riksadvokaten har politireformen og etableringen av felles straffesaksinntak bidratt til at flere saker behandles innen 14 dager. Dette beskrives som en gledelig utvikling. Etableringen av felles straffesaksinntak har ført til at saker som kan avgjøres raskt, blir det.

### **Forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder saksbehandlingstid**

Figur 26 viser andelen saker de ulike politidistriktene har behandlet innenfor ulike tidsintervaller i 2020. Resultatene kommer fram av analyser vi har gjort av data fra STRASAK.

**Figur 26 Saksbehandlingstiden (alle saker) i ulike tidsintervaller i politidistriktene i 2020 (N = 314 616)**



Kilde: Analyser av data fra STRASAK

Halvparten av politidistriktene behandlet omtrent en firedel av sakene innen 1 dag. Og alle distriktene hadde behandlet over 40 prosent av sakene innen 14 dager. I Oslo politidistrikt ble hele 70 prosent av sakene behandlet innen 14 dager.

I 12–17 prosent av sakene tok det mer enn 6 måneder å behandle sakene, med unntak av i Oslo politidistrikt. I politidistriktene Sør-Øst og Sør-Vest tok det over 1 år å behandle 7 prosent av sakene.

Vi har gjort analyser av gjennomsnittlig saksbehandlingstid per politidistrikt. Oslo politidistrikt hadde lavest gjennomsnittlig saksbehandlingstid med 40 dager i 2020. De andre politidistriktene hadde fra 71 til 86 dager i gjennomsnitt. Som vist i figur 24 henlegger Oslo en større andel av sakene enn de andre politidistriktene, og mange av disse har kort saksbehandlingstid.

Vi har også analysert median saksbehandlingstid for det enkelte politidistrikt.<sup>175</sup> Median saksbehandlingstid varierte fra 4 dager i Oslo politidistrikt til 27 dager i Finnmark politidistrikt.

### Gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid per kriminalitetstype

Vi har også gjort analyser av gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid for de ti kriminalitetstypene.

<sup>175</sup> Median er den verdien som ligger midt i det statistiske materialet av saker etter at det er sortert i stigende rekkefølge. Det betyr at halvparten av sakene er behandlet innen dette antallet dager.

**Tabell 8 Gjennomsnittlig og median saksbehandlingstid (i dager) per kriminalitetstype i 2020**

Kriminalitetstype	Gjennomsnitt	Median	N
Sedelighet	188	119	7 285
Arbeidsmiljø	180	75	847
Vold	125	67	34 092
Miljø	97	27	2 651
Narkotika	97	26	30 620
Økonomi	94	10	25 617
Annen	86	21	39 355
Trafikk	63	15	56 480
Skadeverk	33	4	21 554
Vinning	33	4	96 105
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>10</b>	<b>314 606</b>

Kilde: Analyse av data fra STRASAK

Tabell 8 viser at politiet i 2020 brukte lengst tid på å behandle saker om seksuallovbrudd og arbeidsmiljø, med henholdsvis 188 dager og 180 dager. Sakene som omhandlet skadeverk og vinning, tok i gjennomsnitt 33 dager.

De ulike sakene innenfor hver kriminalitetstype krever ulik innsats fra politiet. Dette påvirkes blant annet av hvor alvorlig og omfattende saken er, og bevissituasjonen. Tabellen viser at median saksbehandlingstid er vesentlig lavere enn gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle kriminalitetstypene. Dette betyr at det innenfor alle kriminalitetstypene er en del saker som tar lang tid, som gjør at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er høyere enn medianen. Dette kan skyldes at sakene er forskjellige, eller at visse saker blir liggende før de behandles, for eksempel fordi de ikke blir prioritert.

### Tidsbruk per sakstype

Politidirektoratet har gjennomført to kapasitetsundersøkelser av straffesaksbehandlingen for blant annet å undersøke hvor mye ressurser som brukes på de ulike kriminalitetstypene.<sup>176</sup> Analysene brukte tall fra STRASAK for 2017 og 2018. Tidsbruken er kartlagt for hver av de fire stillingskategoriene politifaglig etterforsker, sivil støtte, påtalejurist og kriminaltekniker eller lignende, se tabell 9. Inndelingen i saker er mer finmasket enn de ti kriminalitetstypene og utgjør i sum 21 sakskategorier.

<sup>176</sup> 6. februar 2019 leverte Politidirektoratet *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet* for første gang. Vurderingen var ett av tiltakene i *Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet* (tiltak 8).



**Tabell 9 Gjennomsnittlig tidsbruk (i timer) per sak nasjonalt i 2018**

Sakskategori	Totalt alle distrikter
Drap og drapsforsøk*	1 654
Grov doping- / narkotikaovertrødelse	589
Voldtekt	186
Seksuell omgang og voldtekt av barn u/16 år	172
Mishandling i nære relasjoner	148
Ran	101
Andre seksuallovbrudd	51
Alvorlig økonomisk kriminalitet **	43
Annen vold	36
Arbeidsmiljø og miljø	23
Undersøkelsessaker	22
Grovt tyveri	19
Hatkriminalitet	14
Annen - øvrige saker	13
Doping- / narkotikaovertrødelse	11
Trafikk	10
Annen økonomisk kriminalitet	9
Forfalskning / uriktige opplysninger / unndragelser	8
Orden	8
Skadeverk	6
Annen vinning	4

Kilde: Tallgrunnlag fra Politidirektoratet som ble utarbeidet i forbindelse med kapasitetsundersøkelser

\* Drap og drapsforsøk inngår i kriminalitetstypen «Vold», jf. tabell 8

\*\* I 2017 het denne kategorien «Bedrageri»

I 2018 brukte politiet betydelig mer ressurser per sak for sakskategoriene drap og drapsforsøk, grove doping- eller narkotikalovbrudd, voldtekt, seksuallovbrudd mot barn under 16 år, voldtekt og mishandling i nære relasjoner enn i de øvrige sakskategoriene, se tabell 9. Dette er sakskategorier som i kapasitetsundersøkelsen blir klassifisert som de mest alvorlige sakene. I gjennomsnitt ble det brukt 1 654 timer på drapssakene. Til sammenligning ble det i gjennomsnitt brukt 10 timer på saker som omhandlet trafikk, og 4 timer på saker som omhandlet annen vinning. Dette er sakstyper som omfatter mange saker, såkalte mengdesaker.

Kapasitetsundersøkelsen viste at politiet brukte 32 prosent av den totale etterforskningskapasiteten på de alvorligste<sup>177</sup> sakene, som totalt sett utgjorde 3 prosent av den totale saksmengden. Videre brukte politiet 33 prosent av etterforskningskapasiteten på de 22 prosent alvorlige<sup>178</sup> sakene og 35 prosent av kapasiteten på mengdesakene<sup>179</sup>, som utgjør 75 prosent av porteføljen.<sup>180</sup> Tallene gjelder for 2017.

Politidirektoratet framhever at ressurskrevende saker er særlig utfordrende for de mindre politidistriktene. Et stort ressursuttak til omfattende saker, for eksempel innenfor seksuallovbrudd, reduserer muligheten til å håndtere andre arbeidskrevende kriminalitetsområder.<sup>181</sup>

## Porteføljestyring

Den enkelte påtalejurist kan bruke saksbehandlingssystemet BasisLøsning for å få oversikt over sin egen saksportefølje. I NOU 2017:5 (påtaleanalysen) så utvalget på måloppnåelse knyttet til restanser. Bakgrunnen for gjennomgangen var en økning i restansene. Analysen viste at politidistriktene med svakest måloppnåelse ikke hadde systematisk kontroll og oppfølging av straffesaksrestanser på enhets- eller individnivå.<sup>182</sup> Samtlige politidistrikter brukte saksbehandlingssystemet til å utarbeide restanseoversikter til juristene. Men utvalget fant at dette ikke var tilstrekkelig hvis det ikke ble fulgt opp med konkrete tilpasninger for å avhjelpe utfordringene. To distrikter som hadde høy produksjon av påtaleavgjørelser per jurist, hadde en systematisk oppfølging av juristenes porteføljer fra påtaleleders side. De omfordelte saker mellom juristene, omfordelte ressurser ved behov og hadde en systematisk oppfølging av den samlede saksporteføljen.<sup>183</sup>

Politimesteren i ett av politidistriktene som er intervjuet, uttaler at distriktet har gode resultater for saksbehandlingstiden og forklarer dette med at det er sterk styring på området. Distriktet har utarbeidet en eskaleringsplan som iverksettes dersom restansene øker. Eskaleringsplanen er omforent og godt kjent. De øvrige politidistriktene som vi intervjuet, hadde ikke slike planer.

I intervju uttaler Riksadvokaten at det er behov for bevisstgjøring og opplæring i porteføljestyling. Status per juni 2021 er at påtalejurister får begrenset opplæring i BasisLøsning og porteføljestyling når de ansettes. Riksadvokaten vil som ledd i sin fagledelse for 2021 tilby opplæring i porteføljestyling, og denne vil primært være rettet mot den enkelte påtalejurist.

## Utviklingen i restanser i politiet

Restanser i politiet er saker som ikke er påtaleavgjort. I tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet settes det årlige resultatkrav til at antall restanser eldre enn tre måneder (IPA 3) og tolv måneder (IPA 12) ikke skal overstige et visst antall saker.<sup>184</sup> Figur 27 viser resultatkravene og restansene det enkelte år i perioden 2016–2020.<sup>185</sup>

<sup>177</sup> De mest alvorlige sakskategoriene er drap og drapsforsøk, grov doping, seksuallovbrudd mot barn under 16 år, voldtekt og mishandling i nære relasjoner.

<sup>178</sup> De alvorlige sakskategoriene omhandler annen økonomisk kriminalitet, ran, grovt tyveri, arbeidsmiljø og miljø, annen vold, andre seksuallovbrudd, bedrageri og hatkriminalitet.

<sup>179</sup> Mengdesakene er forfalskning/uriktige opplysninger/unndragelse, trafikk, doping-/nakotikaovertrerdelse, skadeverk, undersøkelsessaker, annen vinning, orden og andre saker.

<sup>180</sup> Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, s. 32.

<sup>181</sup> Politidirektoratet (2020) *2. tertialrapport 2020*, punkt 1.3.

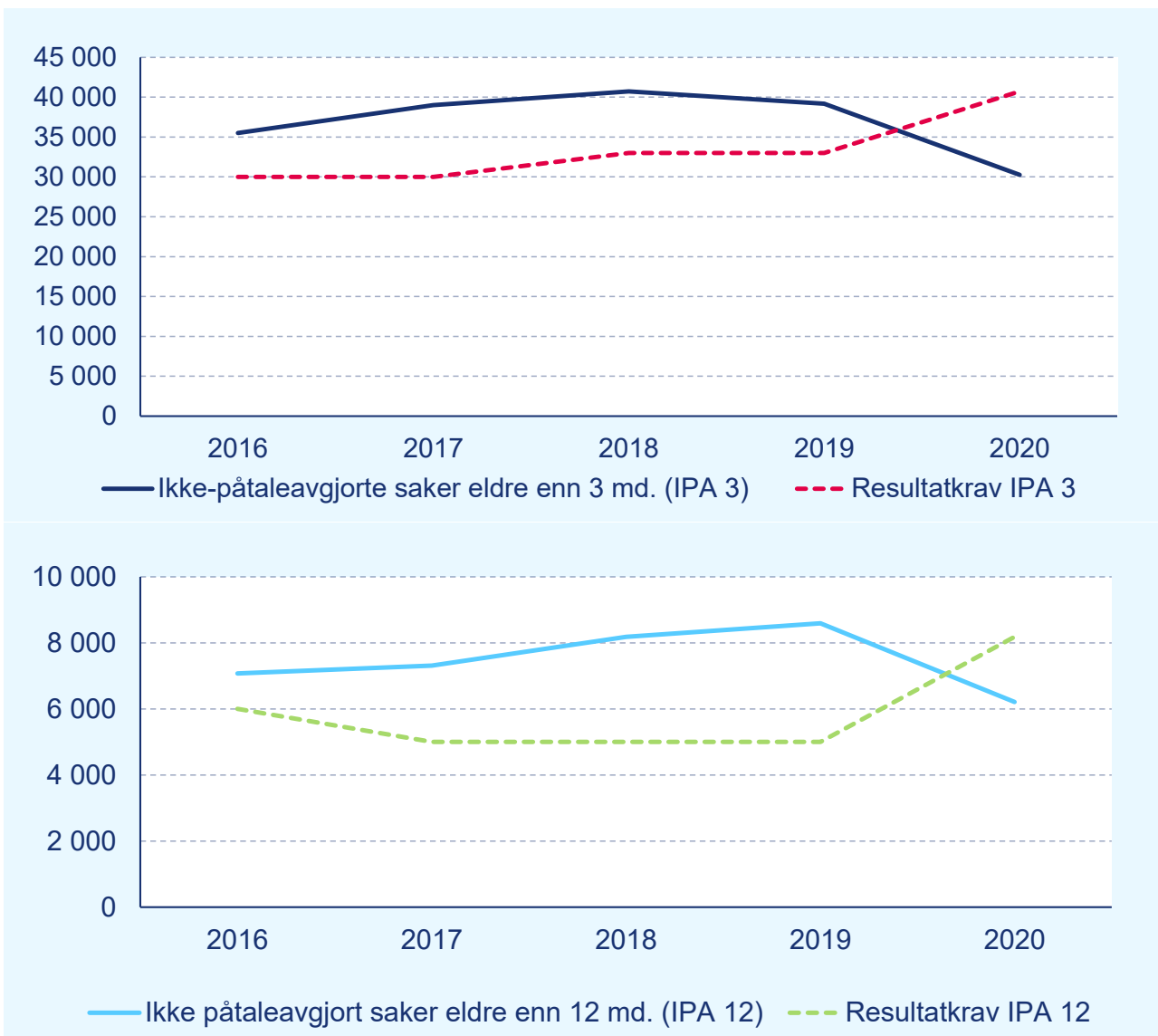
<sup>182</sup> NOU (2017: 5) *En påtalemyndighet for fremtiden*, s. 21.

<sup>183</sup> NOU (2017: 5) *En påtalemyndighet for fremtiden*, s. 20.

<sup>184</sup> IPA 3 omfatter alle ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder, også restanser eldre enn tolv måneder (IPA 12).

<sup>185</sup> Tallene inkluderer både politidistriktene og særorganene.

**Figur 27 Utviklingen i måloppnåelse av resultatkrav til restanser i politiet i perioden 2016–2020**



Kilde: Politidirektoratets STRASAK-rapporter for 2019 og 2020 og tildelingsbrev til Politidirektoratet for årene 2016–2020

Politiet nådde ikke resultatkravene for ikke-påtaleavgjorte saker eldre enn tre og tolv måneder i noen av årene i perioden 2016–2019. I 2020 ble målene for restanser nådd, og antallet saker eldre enn tre og tolv måneder var henholdsvis 30 268 og 6 211 saker. Målene som var satt for 2020, var de minst ambisiøse i perioden. Samtidig var antallet restanser det laveste i perioden.

I ukene etter at de omfattende smitteverntiltakene ble iverksatt i midten av mars 2020, var det en økning i antall påtaleavgjørelser sammenlignet med tilsvarende periode i 2019. Dette var mulig fordi antall anmeldelser av kriminalitet gikk ned og påtalemyndigheten i politiet fikk frigjort tid gjennom færre oppmøter i retten.<sup>186</sup> Dette skyldes at domstolene i stor grad avlyste rettsmøter.

I september 2020 rapporterte Politidirektoratet at det forventet en økt aktorbelastning ut over høsten grunnet avvikling av saker i domstolene. Politidistriktene fikk en egen bevilging for å øke kapasiteten til påtale.<sup>187</sup> Antall rettsaker økte i andre halvdel av 2020, ifølge intervju med Riksadvokaten, og politijuristene og

<sup>186</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 53.

<sup>187</sup> Politidirektoratet 2. *tertiarapportering 2020*, s. 6.

statsadvokatene klarte å avvikle omtrent alle saker som hadde blitt utsatt. Riksadvokaten forventer at politiet vil klare å holde restansene på et tilfredsstillende nivå i tiden framover.<sup>188</sup>

### Restanser for ulike kriminalitetstyper

27 prosent av de ikke-påtaleavgjorte sakene som var eldre enn tolv måneder i 2020, var økonomilovbrudd, som erfaringsmessig har lang saksbehandlingstid. Dette skyldes at de er kompliserte og krevende å etterforske. Voldslovbrudd og seksuallovbrudd utgjør henholdsvis 14 og 7 prosent av sakene som var eldre enn tolv måneder.<sup>189</sup> Riksadvokaten uttaler i sin tilbakemelding på politiets straffesaksbehandling for 2020 at det er særlig viktig å sikre ytterligere nedgang i restansetallene for voldslovbrudd og seksuallovbrudd, som er prioriterte saksområder.<sup>190</sup>

De ulike politidistriktene og enhetene varierer med hensyn til hvilke sakstyper de har i restanseporteføljen. Enkelte distrikter uttaler i intervju at det gjerne er de store og komplekse sakene, som vold i nære relasjoner og seksuallovbrudd, som ikke er påtaleavgjort innen tolv måneder (IPA 12). Dette er saker som man ikke uten videre kan fordele til andre etterforskere, da det vil ta for lang tid for en ny etterforsker å sette seg inn i saken. I sum er det derfor bedre at saken tar litt lengre tid. I eldre saker kan det også dukke opp nye momenter som gjør at etterforskere må se på saken på nytt, og ikke får avsluttet etterforskningen.

Andre politidistrikter trekker fram at det særlig er vinningssakene, som ikke er prioriterte, som blir liggende. Det framheves at de er nødt til å skyve på de ikke-prioriterte sakene som følge av kapasitet. Når disse sakene ikke er ferdig behandlet innen tolv måneder, må de likevel prioriteres. Det gjør at distriktene i praksis prioriterer sakene ut fra alvorlighetsgrad og alder.

### 6.1.4 Saksbehandlingstiden i saker med frist

Riksadvokaten gir gjennom sitt årlige mål- og disponeringsskriv føringer på politiets prioritering av straffesaker. Det er også satt frister for saksbehandlingstiden for enkelte av de prioriterte sakstypene, både gjennom lov og i tildelingsbrev. Dette gjelder voldtektssaker, voldssaker, saker med gjerningsperson under 18 år og tilrettelagte avhør.

### Saksbehandlingstiden i voldtektssaker

I saker som gjelder voldtekt (utenom voldtekt av barn under 14 år) er det fastsatt at gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra anmeldelse til politiets påtaleavgjørelse skal være maksimalt 130 dager.<sup>191</sup> Det er svært belastende for fornærmede å vente på en avgjørelse i slike saker. Politidirektoratet har derfor presisert at det er viktig at sakene behandles innen rimelig tid.<sup>192</sup> Tabell 10 viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker i perioden 2016–2020 for alle politidistriktene samlet.

**Tabell 10 Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Gjennomsnittlig saksbehandlingstid</b>	180	200	219	214	198
<b>Antall saker</b>	1 406	1 573	1 717	1 747	1 757

Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*

<sup>188</sup> Dette framkommer i intervju med Riksadvokaten.

<sup>189</sup> Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten for 2020*, s. 30.

<sup>190</sup> Brev fra Riksadvokaten til Justis- og beredskapsdepartementet *Straffesaksbehandling i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*, 14. mars 2021.

<sup>191</sup> Riksadvokaten (2019) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandling i politiet i 2019*, s. 5.

<sup>192</sup> Politidirektoratet (2019) *STRASAK-rapporten 2019*, s. 26.

Målet om en saksbehandlingstid på maksimalt 130 dager ble ikke nådd i noen av årene i perioden. I 2016 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 180 dager, mens den i 2020 var 198 dager. Antallet saker har økt i perioden. Det er imidlertid en bedring i saksbehandlingstiden i 2020, sammenlignet med 2018 og 2019. Riksadvokaten synes det er positivt at det er en nedgang i saksbehandlingstiden for denne saksgruppen, som er høyt prioritert.<sup>193</sup>

Analysene av saksbehandlingstiden for voldtektssakene viser at det i 2020 tok mer enn ett år å behandle 16 prosent av sakene.

I 2020 vurderte statsadvokatene om det var forhold ved etterforskningen eller andre forhold som kunne forsvare over 130 dagers saksbehandlingstid i voldtektssaker. Dette var tilfellet i 25 prosent av sakene.<sup>194</sup> Riksadvokaten konkluderte med at det fortsatt synes å være et betydelig forbedringspotensial med tanke på saksbehandlingstid og framdrift i voldtektssaker, og at årsakene til dårlige resultater først og fremst var interne forhold hos politiet og påtalemyndigheten.

Kravet om gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker har aldri vært nådd, og politiet er et stykke unna å nå det. Riksadvokaten har hatt dialog med Justis- og beredskapsdepartementet om hvorvidt dette målet er realistisk.

### Saksbehandlingstiden i voldssaker med frist<sup>195</sup>

I saker som gjelder grov kroppskrenkelse og kroppsskade, har Riksadvokaten fastsatt at saksbehandlingstiden for oppklarte saker ikke skal overstige 90 dager fra anmeldelse til påtaleavgjørelse, med mindre dette er nødvendig av hensyn til etterforskningen eller andre omstendigheter.<sup>196</sup> Tabell 11 viser andelen voldssaker som politiet har behandlet innenfor fristen, i perioden 2016–2020.

**Tabell 11 Andelen voldssaker behandlet innen fristen (mål 90 dager)**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Andel innen frist</b>	56 %	46 %	40 %	45 %	45 %
<b>Antall saker med frist</b>	3 371	3 227	3 357	3 625	3 438

Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*

I 2020 ble under halvparten av sakene behandlet innen fristen, og andelen var lavere enn den var i 2016. Antall saker har vært relativt stabilt i perioden.

Riksadvokaten presiserte i sin tilbakemelding for 2019 at måloppnåelsen var markant lavere enn målene som er satt.<sup>197</sup> Samtidig var det både i 2019 og 2020 en positiv utvikling for disse sakene, sammenlignet med 2018.

Politidirektoratet rapporterer i 2020 at fristoverholdelsen i voldssaker med særskilt frist har vært påvirket av smittevernrestriksjoner. Mange voldssaker med særskilt frist er krevende å etterforske. Ofte er det flere gjerningspersoner og bevisbildet kan være komplisert. I en del tilfeller er også sakstypen lavere prioritert ut fra alvorlighetsbetraktninger, noe som gjør at fristen oversettes.<sup>198</sup>

<sup>193</sup> Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandling i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021.

<sup>194</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*, s. 13.

<sup>195</sup> I henhold til instruks fra Riksadvokaten skal ikke saksbehandlingstiden overstige 90 dager fra anmeldelse til påtalevedtak i politiet, med mindre hensynet til etterforskningen eller andre omstendigheter gir grunn til det.

<sup>196</sup> Riksadvokaten (2019) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandling i politiet i 2019*, s. 5.

<sup>197</sup> Riksadvokaten (2020) *Straffesaksbehandling i politiet 2019 - Riksadvokatens bemerkninger*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 19. mars 2020, s. 9.

<sup>198</sup> Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport for 2020*, s. 26.

Politimesteren i ett politidistrikt uttaler at fristen for voldssakene ble satt på begynnelsen av 2000-tallet da det var mye utelivsvold. Dersom politidistriktet klarer å bli bedre i initialfasen i disse sakene, skal det være mulig å nå kravet. Samtidig er dette de minst alvorlige voldssakene. Det kan derfor i mange tilfeller være riktig å prioritere andre saker, for eksempel vold i nære relasjoner. Her har det vært en økning i antall saker de siste årene.

### Saksbehandlingstid i saker med gjerningsperson under 18 år (U18-saker)

Saker der gjerningspersonen er under 18 år (U18-saker), er ikke en egen kriminalitetstype og kan omfatte alle typer saker. I saker der gjerningspersonen er under 18 år på gjerningstidspunktet, skal påtaleavgjørelse treffes innen seks uker etterforskningen, med mindre særlige grunner gjør at det er nødvendig å bruke lengre tid.<sup>199</sup>

**Tabell 12 Andelen saker med gjerningsperson under 18 år behandlet innen fristen på seks uker**

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Andel innen frist</b>	74 %	72 %	65 %	70 %	72 %
<b>Antall forhold med frist</b>	12 903	15 221	16 364	17 529	16 919

Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*

I sakene der gjerningspersonen er under 18 år, ble 72 prosent behandlet innen fristen på seks uker i 2020, se tabell 12. Andelen saker som ble behandlet innen fristen, var høyere i 2020 enn i både 2018 og 2019. Riksadvokaten uttaler at fristen for unge lovbytere er lovpålagt og forutsettes overholdt. Selv om fristen heller ikke i 2020 ble overholdt, er det en positiv utvikling.<sup>200</sup>

Ifølge Riksadvokaten inngår ofte U18-sakene i større sakskomplekser med flere saker eller tiltalte. Det er derfor ikke mulig å ta ut U18-sakene og avgjøre disse særskilt. Det har for øvrig vært en økning i antall saker sammenlignet med 2016.

Både Politidirektoratet og flere politidistrikter trekker i intervju fram at dagens problem med ungdomskriminalitet synes større, mer uoversiktlig og mer alvorlig enn på lenge. I intervju med Oslo politidistrikt kommer det fram at det vil være umulig å behandle de mest komplekse U18-sakene innen 42 dager. I Oslo er flere av disse sakene komplekse og omhandler både drapsforsøk og bruk av kniv. Sakene har ofte flere gjerningspersoner, samtidig som hver enkelt gjerningsperson er anmeldt i andre sakskomplekser, og da igjen med andre personer. Dette gjør det vanskelig å prioritere sakene og forsinker etterforskningen. De «vanlige» U18-sakene, derimot, bør ifølge Oslo politidistrikt kunne behandles innen fristen på seks uker. Generelt er føringen at politiet heller skal etterforske, enn å henlegge disse sakene.

Personundersøkelse for mindreårige<sup>201</sup> er obligatorisk i U18-sakene der det tas ut tiltale. Dette følger av straffeprosessloven § 161 a. I Oslo tar det kriminalomsorgen i gjennomsnitt ni måneder å gjennomføre en personundersøkelse, noe som medfører at det er vanskelig for politiet å nå målet for saksbehandlingstid. Oslo politidistrikt har dialog med kriminalomsorgen for å få ned saksbehandlingstiden og har etablert rutiner for forenklet personundersøkelse i en del saker. Andre politidistrikter trekker også fram at det er utfordrende å vente på personundersøkelsene.<sup>202</sup> Selv om ungdomssaker prioriteres i politidistriktene, blir ofte sakene

<sup>199</sup> Dette følger av straffeprosessloven § 249, annet ledd.

<sup>200</sup> Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021.

<sup>201</sup> Når det antas å ha betydning for avgjørelsen om straff eller andre forholdsregler, skal det som regel foretas personundersøkelse av siktede. Formålet med personundersøkelsen er å skaffe opplysninger om den siktetes personlighet, livsforhold og framtidsmuligheter som skal brukes i avgjørelsen av saken. Dette følger av straffeprosessloven § 161.

<sup>202</sup> Dette kommer fram i statsadvokatembetenes inspeksjonsrapporter.

liggende i påvente av personundersøkelsen, og andre ikke-prioriterte straffesaker går forbi i køen. Statsadvokatene vurderer dette som uheldig. Formålet med reaksjonene mot barn og unge er særlig å få dem ut av den kriminelle løpebanen, og da er det viktig at det er kort tid mellom handling og reaksjon.<sup>203</sup>

### Saksbehandlingstiden for gjennomføring av tilrettelagte avhør

I oktober 2015 fikk straffeprosessloven nye bestemmelser om avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner (tilrettelagte avhør). Bestemmelsene erstattet reglene om dommeravhør.

Det gjennomføres tilrettelagte avhør i ulike sakstyper. Politidistriktene har organisert arbeidet med å gjennomføre tilrettelagte avhør ulikt. I enkelte distrikter foretas avhørene av de funksjonelle driftsenhetene, mens det i andre distrikter er de geografiske driftsenhetene som foretar disse. Flere distrikter har også egne avhørskoordinatorer som bistår med praktisk tilrettelegging av avhørene. Disse kan enten være plassert i funksjonelle eller geografiske driftsenheter.

Ifølge Riksadvokaten er ordningen med tilrettelagte avhør meget arbeidskrevende, men den bidrar til god kvalitet.<sup>204</sup>

Tilrettelagte avhør skal som hovedregel, avhengig av ulike kriterier, gjennomføres innen én til tre uker etter at saken er opprettet.<sup>205</sup> I 2020 ble 48 prosent av førstegangsavhørene gjennomført innen fastsatt frist.<sup>206</sup> Tilsvarende andel i 2019 var 53 prosent.<sup>207</sup>

Våre analyser av tall fra STRASAK viser at 38 prosent av førstegangsavhørene som ikke ble gjennomført innen fristen i 2020, ble gjennomført innen 10 dager etter fristen. 16 prosent av avhørene som ikke ble gjort innen fristen, ble gjennomført over 50 dager etter at fristen var gått ut. I 2020 var fristoverskridelsene gjennomgående større enn i årene før, for de avhørene som ikke ble gjennomført innen fristen.

### Faktorer som påvirker tiden det tar før tilrettelagt avhør blir gjennomført

Reduksjonen i andelen tilrettelagte avhør som ble gjennomført innen fristen i 2020, skyldes ifølge Riksadvokaten at enkelte politidistrikter i de første ukene med pandemiltak kun gjennomførte avhør i akutsaker. Videre førte smitteverntiltak til redusert kapasitet i barnehusene i en periode, før situasjonen gradvis normaliserte seg. Riksadvokaten uttalte at han hadde forståelse for at måloppnåelsen ble noe redusert på grunn av pandemien, men la til grunn at den skulle øke igjen i 2021.<sup>208</sup>

Vi har gjort analyser av data fra Politidirektoratet som viser årsakene til fristbruddene, se figur 28. Det er politidistriktene som rapporterer disse årsakene til Politidirektoratet.

<sup>203</sup> Oslo statsadvokatembeter (2019) *Inspeksjon/tilsyn av Oslo politidistrikt–enhet øst*. Brev til Politimesteren i Oslo politidistrikt, 21. mars 2019.

<sup>204</sup> Notat fra Riksadvokaten til statsråd Tor Mikkel Wara, 7. januar 2019.

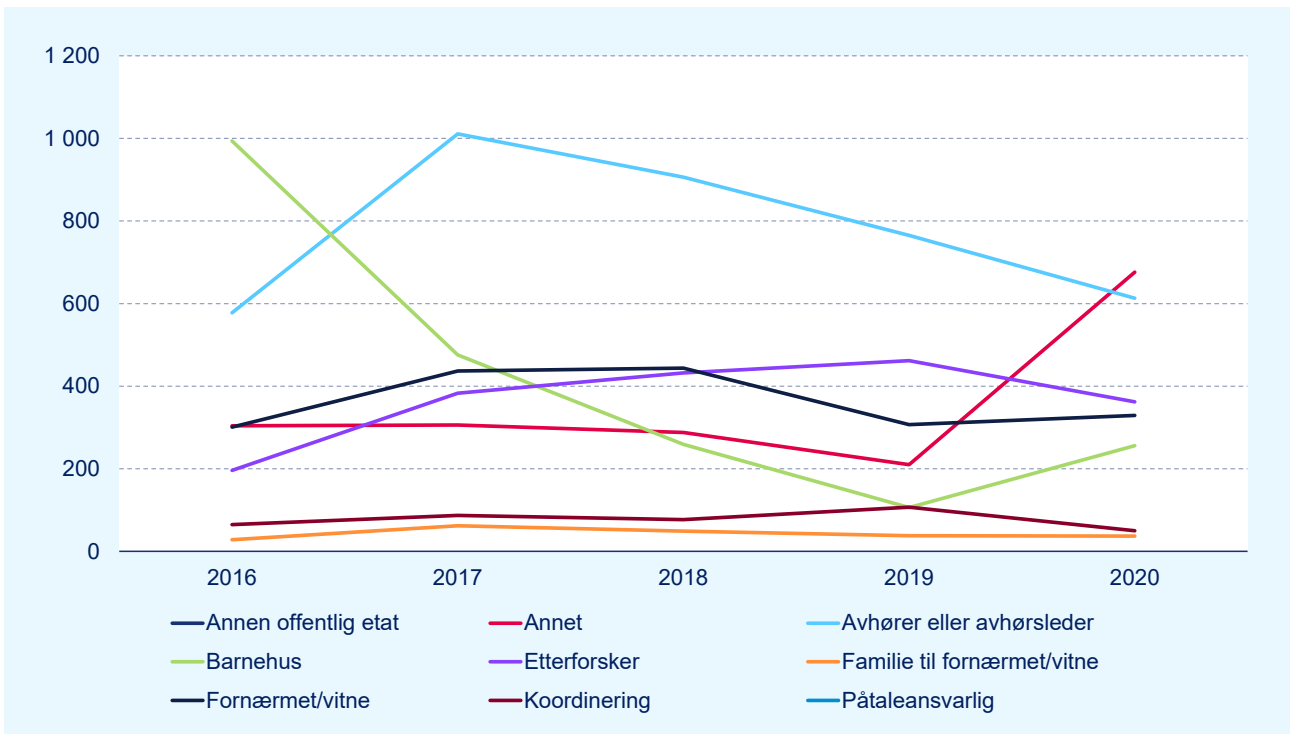
<sup>205</sup> Straffeprosessloven § 239 e.

<sup>206</sup> I 2020 ble det gjennomført 4717 førstegangsavhør og 286 supplerende avhør.

<sup>207</sup> Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*.

<sup>208</sup> Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021.

**Figur 28 Årsaker til brudd på fristen for gjennomføring av tilrettelagte avhør, i perioden 2016–2020**



Kilde: Analyser av data mottatt fra Politidirektoratet

Figur 28 viser at årsaker til fristbruddene for de tilrettelagte avhørene har endret seg i perioden 2016–2020. I 2016 skyldtes hoveddelen av fristbruddene kapasiteten i barnehusene, mens mangelen på avhører eller avhørsleder i politiet har vært den viktigste årsaken fra 2017. Vi ser også av figuren at antallet som skyldes «annet», økte markant i 2020, noe som trolig skyldes tiltakene i forbindelse med nedstengningen i mars 2020, da det var flere politidistrikter som bare gjennomførte akuttavhør.

Når det gjelder saker som omhandler overgrep mot barn, er det strenge frister for når det tilrettelagte avhøret skal være gjennomført, og i slike saker måles politiet på første frist. Ifølge Riksadvokaten kan det se ut til at politidistriktene har prioritert å gjennomføre avhør i nye saker framfor å gjøre ferdig saker som allerede er påbegynt. Dette har vært en uheldig og utilsiktet konsekvens av å innføre frist i denne typen saker. Riksadvokaten har videreformidlet dette til Justis- og beredskapsdepartementet.

Et politidistrikt beskriver konsekvenser av frister for tilrettelagt avhør slik:

Det er bra at det er satt en frist for gjennomføring av tilrettelagte avgjør. Dette sikrer barns rettssikkerhet. Konsekvensen er imidlertid at etterforskerne ikke skiller mellom veldig alvorlige og mindre alvorlige saker fordi de er pålagt å nå fristen uavhengig av alvorlighetsgrad, også i de prioriterte sakstypene.

Kilde: Intervju med et politidistrikt

I mange saker vil det være behov for ytterligere etterforskning før det tilrettelagte avhøret gjennomføres. Det kan derfor fort oppstå fristbrudd. Politidistriktene uttaler at det i en rekke saker med tilrettelagte avhør, ikke er mulig å få inn nødvendige opplysninger fra helsevesen, skole og/eller barnevern i tide til å få med disse opplysningene i avhørene. Tas avhøret for tidlig, vil det derfor ofte måtte gjennomføres et nytt tilrettelagt avhør. Dette er i så fall en alvorlig belastning for barnet.



Gjennomføring av tilrettelagte avhør krever mye arbeid både før, under og etter avhøret. Påtalejuristene vi intervjuet påpekte at det var svært liten tid til etterforskningsledelse og påtaleavgjørelse, noe som medførte at kvaliteten på etterforskningen og framdriften ble skadelidende. Juristene opplevde ofte å gå i retten med saker som hadde lengre perioder uten at det skjedde noe, og hvor straffen ble redusert som følge av dette. Dette bekreftes i intervjuer med politidistriktene i 2020.

## Bruk av tidsfrister

I intervju oppgir Riksadvokaten at frister som oppleves som umulige å nå, over tid kan miste sin legitimitet. Dette kan være uheldig. Generelt er sakene svært forskjellige, og i en del saker er det naturlig at tiden til det tilrettelagte avhøret tar lengre tid enn de fastsatte kravene. Riksadvokaten uttaler at man kan stille spørsmål om hva som er god bruk av frister. Konkrete frister i den enkelte sak vil kanskje fungere bedre enn overordnede frister for ulike sakstyper. Samtidig kan det gi en uheldig utvikling å fjerne fristene. Etterforskningsplanen kan være et verktøy som kan brukes til å sette frister for etterforskningen underveis i saken. Etterforskningsplanen kan deles opp, og man kan sette en frist for når avhør skal være gjennomført og for når saken skal nå ulike stadier. Da kan politiet sette mer realistiske frister når de er avhengige av å innhente informasjon fra instanser utenfor politiet. Dette gjelder for eksempel i voldtektssakene, hvor politiet ofte er avhengig av kapasiteten i voldtektsmottakene. Et annet eksempel er legeerklæringer og andre faktorer som ligger utenfor politiets kontroll, men som likevel inngår i saksbehandlingstiden som politiet måles på.

Hovedutfordringen med å få behandlet sakene ferdig, også for de prioriterte sakstypene, er ifølge politidistriktene som er intervjuet, at det fortløpende kommer inn nye saker som må prioriteres på grunn av tidsfrister. Politidistriktene vet ikke på forhånd når de ulike sakene kommer inn, og de må ofte endre planer for å ta de prioriterte sakene først. En politimester uttaler at det er viktig å ha god framdrift i initialfasen. Det er også viktig å drive etterforskning i sakene over tid samtidig som det kommer inn nye alvorlige saker. Dette stiller store krav til god etterforskningsledelse.

To av politidistriktene påpeker i intervju og i rapportering at behandlingen av de prioriterte sakene fører til at mengdekriminaliteten ikke blir håndtert godt nok. Dette beskrives som et stort problem og et kontinuerlig dilemma.

### 6.1.5 Kvaliteten på arbeidet med straffesakene og iverksatte tiltak

*Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet* ble presentert i mai 2016. Denne handlingsplanen har Riksadvokaten og Politidirektoratet til felles, og den består av 20 tiltak. Samlet har tiltakene som formål å heve kvaliteten på hele straffesaksområdet. Kvaliteten skal i tillegg bli jevnere.<sup>209</sup> Tiltak som inngår i handlingsplanen er blant annet etableringen av et felles straffesaksinntak i det enkelte politidistrikt, politiarbeid på stedet og systematiske evalueringer og tilbakemeldinger. Andre tiltak er innføringen av obligatorisk årlig opplæring og etablering av stillingene som fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktene.

#### Politiarbeid på stedet

Politiarbeid på stedet innebærer at mer etterforskning utføres og ferdigstilles av politipatruljene som er først på stedet. Avhør er ifølge Riksadvokaten av sentral betydning ved all etterforskning. Alle avhør skal tas opp (flere med både lyd og bilde) og alle rapporter skal skrives etter samme mal.<sup>210</sup> Formålet med politiarbeid på stedet er å øke kvaliteten og effektiviteten i straffesaksbehandlingen og forbedre publikumsservicen.<sup>211</sup> Politiarbeid på stedet skal videre støttes av systematiske evalueringer og tilbakemeldinger. Dette skal gjøres i tilbakemeldingsmøter hvor politi og påtalemyndighet lærer av sine erfaringer og løpende kan gjøre forbedringer i etterforskningsarbeidet.

<sup>209</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*. Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

<sup>210</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2016, *Politiavhør*.

<sup>211</sup> Politidirektoratet, *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, tiltak 11 og 12, s. 27.



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

De geografiske enhetene som er intervjuet i vår undersøkelse, mener at politiarbeid på stedet er ressursbesparende og fungerer godt. Flere peker på at det har ført til bedre kvalitet i den initiale fasen av etterforskningen. Det er også en fordel å ta avhør og så kunne høre opptaket etterpå. Både etterprøvbareheten og kvalitetssikringen er blitt bedre med politiarbeid på stedet. Politiarbeid på stedet er blitt en selvfølge, særlig blant dem som kommer rett fra Politihøgskolen.

Ifølge Riksadvokaten har politiarbeid på stedet, med avhør og opptak på stedet, i noen grad bidratt til at den totale avhørprosessen tar lengre tid. Samtidig sparer det tid fordi vitner slipper å møte hos politiet i etterkant for å avgi forklaring.<sup>212</sup>

Et av politidistriktene som er intervjuet, uttaler imidlertid at det er flere som sliter med å forstå hvilke besparelser politiarbeid på stedet bidrar til. Hensikten var at det skulle frigjøre kapasitet til tyngre etterforskning og tilføre ressurser til patruljene, men slik har det ikke blitt. Det er et irritasjonsmoment for patruljene at arbeidet ofte blir avbrutt fordi de blir sendt videre til andre oppdrag. Det kan også ta for lang tid før avhørene blir skrevet ut. Dette skyldes at det ikke er tid til å skrive rapportene i etterkant av oppdragene. Det blir også pekt på at man i noen saker burde visst mer før avhøret ble gjennomført. Man burde derfor i større grad vurdere hvilke saker som egner seg for politiarbeid på stedet. I DFØs statusrapport for 2019 går det fram at det operative personellet gjennomgående var positive til nye metoder som politiarbeid på stedet, men at mange ansatte også ga uttrykk for at de ikke fikk nok tid til det de egentlig skulle gjøre. De opplevde at de nye metodene var tidkrevende og i noen sammenhenger unødig formalistiske, og at de stjal tid og kapasitet fra det de oppfattet som sitt primære samfunnsoppdrag – å tjene publikum.<sup>213</sup>

Når det gjelder gjennomføringen av tilbakemeldingsmøter, uttaler politidistriktene som er intervjuet, at disse arrangeres i varierende grad. Opplæringen kan derfor bli skadelidende på sikt. Det er et potensial for bedre deltakelse og tilbakemeldingskultur. I flere av statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og i intervjuene, kommer det fram at særlig påtalejuristene har utfordringer med å delta på tilbakemeldingsmøtene.

<sup>212</sup> Riksadvokaten (2019) *Notat om utvikling ved etterforskningsfeltet*, 7. januar 2019.

<sup>213</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), *Evalueringen av nærpoltireformen. Statusrapport 2019. DFØ-rapport 2020:4*, s. 21.

## Felles straffesaksinntak

Felles straffesaksinntak skal sikre befolkningen så lik behandling som mulig ved å sørge for en ensartet praksis for mottak, vurdering, prioritering og beslutning om videre behandling av straffesaker, se faktaboks 4.<sup>214</sup> Alle politidistriktene etablerte felles straffesaksinntak i 2017.

### Faktaboks 4 Om felles straffesaksinntak

Felles straffesaksinntak, politidistriktenes apparat for mottak av alle straffesaker, har som formål å:

- bistå operasjonssentralen
- vurdere alle anmeldelser innledningsvis
- prioritere saker og avgjøre om det skal iverksettes etterforskningskritt, eller om saken skal henlegges
- iverksette straksetterforskning og i størst mulig grad ferdigstille og påtaleavgjøre straffesaker
- overføre saks- og påtaleansvar til en annen etterforskningsinstans i saker som felles straffesaksinntak ikke kan eller skal ferdigstille

Kilde: Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*

#### Bemanning

Felles straffesaksinntak skal som hovedregel være bemannet med påtalejurist (jourhavende<sup>215</sup>) og politifaglig etterforskningsleder 16 timer per dag, 7 dager i uken.<sup>216</sup> I straffesaksinntakene vi har intervjuet, er det alltid tilgang på påtalejurist, enten i straffesaksinntaket eller via vaktlister med andre jurister i politidistriktet. Noe lignende gjelder de politifaglig etterforskningslederne, som enten er tilgjengelige i straffesaksinntakets bemanningstid eller via vaktordninger som er etablert med andre etterforskere i distriktet.

De politidistriktene vi har intervjuet uttaler at påtalekapasiteten er redusert etter at felles straffesaksinntak ble opprettet. Årsaken oppgis å være stramme budsjetter. I ett av politidistriktene er konsekvensen at straffesaksinntaket ikke klarer å oppfylle kravene fra Politidirektoratet om 16 timers bemanning alle dager.

#### Behandling av straffesaker

Politidirektoratet uttaler i intervju at inspeksjonsrapportene fra statsadvokatembetene har vist at felles straffesaksinntak behandler sakene godt nok, og at dette utvikler seg i riktig retning.

De tre straffesaksinntakene som vi har intervjuet mottar alle sakene i saksbehandlingssystemet BasisLøsning. I ett politidistrikt skal alle saker inntil straffesaksinntaket for å sikre lik behandling. De to andre straffesaksinntakene har en ordning der noen sakstyper sendes direkte til den enheten som skal behandle den. Dette er for eksempel saker som er så spesialiserte at det ikke har noen hensikt at straffesaksinntaket vurderer disse, eller saker som er en del av et større sakskompleks.

Jurist og politifaglig etterforskningsleder vurderer og fordeler innkommende saker sammen i to av straffesaksinntakene vi har intervjuet. Saker som kan avgjøres raskt, eller mindre saker hvor det kun gjenstår små gjøremål, avgjøres av straffesaksinntakene. Saker som kommer inn i helgen, vil kunne etterforskes av straffesaksinntaket før de avgjøres eller overføres til funksjonell eller geografisk driftsenhet innen 72 timer.

Straffesaksinntakene som er intervjuet, opplyser at de henlegger mange av sakene de behandler. I hovedsak er dette såkalte mengdesaker med ukjent gjerningsperson. Ett distrikt uttaler imidlertid at antall henlagte saker kunne ha gått ned til fra 70 til 50 prosent dersom felles straffesaksinntak hadde hatt mer etterforskningskapasitet. I intervjuer er det også kommet fram at de geografiske enhetene ønsker at straffesaksinntaket skal gjøre mer etterforskning i sakene enn det gjør.

<sup>214</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 90.

<sup>215</sup> A være jourhavende betyr at juristen skal være tilgjengelig for å ta ulike beslutninger.

<sup>216</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 90.

Statsadvokatene har i sine inspeksjoner undersøkt kvaliteten på selve behandlingen av sakene som avgjøres av felles straffesaksinntak. De har blant annet undersøkt om saker som er henlagt, er behandlet riktig. Statsadvokatene fant at påtaleavgjørelsene var konsekvente, at de var i samsvar med instruks, og at de holdt god kvalitet. Saker som felles straffesaksinntak ikke kan eller skal ferdigstille, overføres til ansvarlig enhet via saksbehandlingssystemet BasisLøsning.

### *Fordeling av saker til andre enheter*

Intervjuene med politidistriktene har vist at straffesaksinntakene i noen tilfeller holder igjen sakene. Grunnen til dette kan være at de vil avlaste geografiske driftsenheter som har kapasitetsutfordringer eller at de vil behandle sakene selv i roligere perioder. Ett straffesaksinntak beholdt sakene i opptil 14 dager.

I flere evalueringer av politireformen kommer det fram at rolle- og oppgavefordelingen mellom felles straffesaksinntak og de geografiske driftsenhetene ikke har funnet sin form alle steder. Ifølge DFØ blir det lett dobbeltarbeid når felles straffesaksinntak først vurderer saker og så sender dem til straffesaksansvarlig i de geografiske driftsenhetene, som vurderer sakene på nytt.<sup>217</sup> DFØ har også funnet at de som er mindre fornøyde trekker fram at straffesaksinntaket bruker unødige mye tid og ressurser på mindre alvorlige saker, at det blir et forsinkende mellomledd i og med at sakene likevel kommer tilbake til de geografiske enhetene, og at de pålegger de operative mannskapene unødvendige oppgaver.

I Riksadvokatens omtale av straffesaksinntakene trekkes det fram at det særlig i to distrikter gjenstår utfordringer. I det ene er utfordringene knyttet til bemanning, mens det i det andre er utfordringer i samhandlingen med andre enheter i distriktet. Dette innebærer at det er uklart når/om sakene skal videresendes til andre.<sup>218</sup>

### *Felles straffesaksinntaks bidrag til politiarbeid på stedet og de geografiske enhetene*

Godt samarbeid mellom operasjonssentralen, felles straffesaksinntak og politipatruljen er viktig for å gjøre politiarbeid på stedet.<sup>219</sup>

Ifølge de intervjuede politidistriktene skjer samarbeidet mellom straffesaksinntakene og politipatruljene hovedsakelig gjennom operasjonssentralen. Operasjonssentralene mener at straffesaksinntakene har bidratt til kvalitetsheving spesielt i initialfasen av etterforskningen. Det er også eksempler på at politifaglig etterforskningsledelse ved straffesaksinntaket avlaster operasjonssentralen.

Straffesaksinntakenes kapasitet til å bistå politipatruljene varierer. Dette kommer fram i intervjuene vi har gjennomført både med straffesaksinntakene og politipatruljene. Noen har tilstrekkelig kapasitet, mens andre har for liten kapasitet, enten det gjelder politifaglig etterforskningsleder eller påtalefaglig etterforskningsleder. Ifølge politidistriktene kan det gi mangelfull oppfølging av prioriterte saker, særlig når det rammer unge eller rutinerne patruljemannskaper. Det kan også føre til at viktig etterforskning ikke blir gjennomført.

De geografiske enhetene uttaler i intervju at de får god støtte fra straffesaksinntaket i innledende fase, og at de sparer tid ved at straffesaksinntaket tar unna enklere saker som krever mindre etterforskningsinnsats. Dette gir de geografiske driftsenhetene anledning til å jobbe mer konsentrert med de alvorligere sakene. De geografiske enhetene ser det også som positivt at straffesaksinntaket er bemannet store deler av døgnet med tilgjengelig etterforskningsledelse.

### **Bruk av etterforskningsplaner**

Etterforskningsplaner er en plan som blant annet skal gi politiet oversikt over etterforskningsskrittene som peker seg ut, rekkefølgen de skal utføres i, hvem som har ansvar for å utføre dem, og fristen for når de skal

<sup>217</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 37.

<sup>218</sup> Riksadvokaten (2020) *Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 - Riksadvokatens bemerkninger*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 19. mars 2020.

<sup>219</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 20 og 23.

være gjennomført.<sup>220</sup> Det skal utarbeides etterforskningsplaner i saker om voldtekt (etter straffeloven §§ 291 til 294), seksuallovbrudd mot barn og mishandling i nære relasjoner og ved mistanke om drap, med mindre sakene er så oversiktlige at en plan framstår som åpenbart unødvendig.<sup>221</sup> Bruk av etterforskningsplaner anbefales også av Riksadvokaten i andre alvorlige saker.<sup>222</sup> Erfaringsmessig bidrar dette styringsverktøyet til at etterforskningen blir mer målrettet, og til at relevante hypoteser etterprøves og vurderes. Videre bidrar det til at man får et mer helhetlig blikk mot bevisbildet i saken og til at frister overholdes.

Vi tok opp utarbeidelsen og bruken av etterforskningsplaner da vi intervjuet politidistriktene. Politidistriktene rapporterer om dette til Politidirektoratet. Politidistriktene erfarer at det ikke utarbeides planer i alle saker hvor det er et krav. Ett distrikt rapporterer at de ved en gjennomgang av saker, bare fant planer i halvparten av sakene som skulle hatt det. Dette ble betegnet som altfor dårlig. Videre rapporteres det at planene blir lite brukt, og/eller at de er opprettet lenge etter at sakene kom inn. Planene oppdateres ikke i takt med saken, og de mangler hypoteser eller frister. Planene blir dermed ikke brukt som et styringsverktøy under gjennomføringen av etterforskningen. Det finnes også mange eksempler på at etterforskningsplaner ferdigstilles etter at saken er ferdig etterforsket. Det skiller for øvrig mellom de alvorlige og store sakene, og de litt mindre sakene. I sistnevnte er de påtaleansvarlige sjelden med å utarbeide planen. Flere av disse etterforskningsplanene lages som notat i systemet BasisLøsning.

Flere av politidistriktene trekker fram at de påtaleansvarlige etterforskningslederne er lite tilgjengelige og lite delaktige i utarbeidelsen av etterforskningsplanene. I praksis er det derfor ofte de politifaglige som utarbeider planene. Manglende kapasitet hos påtalejuristene forklares blant annet med at de bruker mye tid på å føre saker i retten. Politidistriktene peker for øvrig på at det er påtalemessig styring av sakene, selv om påtalejuristenes arbeid ikke alltid er sporbart i etterforskningsplanene.

En annen årsak til at det ikke blir utarbeidet planer, er ifølge politidistriktene at juristene ikke har fått tilstrekkelig opplæring i Indicia, systemet hvor planene opprettes og administreres. De må delta på kurs for å få tilgang til Indicia, noe som krever ressurser. Det pekes også på at systemet er krevende å bruke.

Statsadvokatenes gjennomgang av voldssaker med saksbehandlingsfrist i 2018 og voldtektssaker i 2020, viste at det var store mangler knyttet til utarbeidelsen av etterforskningsplaner. I 2018 fant statsadvokatene at etterforskningsplaner var benyttet i et mindretall av voldssakene med frist, hvor det var krav om plan. Innholdet var tilfredsstillende i halvparten av disse planene. I 2020 var det samlet sett for hele landet ikke utarbeidet etterforskningsplan i 32 prosent av de aktuelle voldtektssakene. I nærmere halvparten av planene (45 prosent) som var utarbeidet, var ikke kravene som følger av retningslinjene, oppfylt. I 38 prosent av planene var det ikke utarbeidet adekvate hypoteser. Flere av statsadvokatembetene påpekte i sine rapporter at enkelte av hypotesene framstod som noe standardiserte og lite spisset eller tilpasset den enkelte sak. Det ble også avdekket mangler med hensyn til oppdatering av planene, noe som særlig gjaldt påtalefaglig etterforskningsleder.

I juni 2021 uttaler Riksadvokaten i intervju at embetet har fulgt opp politidistriktene på dette punktet helt siden bruken av etterforskningsplaner ble innført. Inntrykket er at andelen saker hvor det mangler planer, går ned. Det er dessuten fremdeles et forbedringspotensial i de planene som er utarbeidet, selv om de er bedre nå enn tidligere.

## **Svakheter ved kvaliteten på politiets straffesaksarbeid**

I intervju oppgir Riksadvokaten at det alltid er rom for forbedringer i straffesaksbehandlingen. Målet er å få alle sakene opp på det nivået som kreves etter både loven og Riksadvokatens føringer, og at fastsatte krav til saksbehandlingstid innfris med videre. Ifølge Riksadvokaten undersøkte statsadvokatembetene kvaliteten

<sup>220</sup> Riksadvokaten (2015) *Direktiv om bruk av etterforskningsplaner - utvidelse*. Brev til statsadvokatembetene, politimestrene og sjefen for kripas, 30. mars 2015.

<sup>221</sup> Riksadvokaten (2013) *Politiet og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012–2014 – direktiver og anbefalinger*. Brev til statsadvokatene og politimesterne av 8. november 2013; Riksadvokaten (2015) *Direktiver om bruk av etterforskningsplaner – utvidelse*. Brev til statsadvokatene og politimesterne, 30. mars 2015.

<sup>222</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2018 *Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*.

på påtaleavgjorte voldtektssaker i 2016 og 2020. Disse undersøkelsene, som kanskje er det mest valide grunnlaget for å si noe om utviklingen, viser at kvaliteten er blitt bedre. I oppsummeringen av kvalitetsundersøkelsen for 2020 heter det: «Det er gledelig å kunne konstatere at kvaliteten på etterforskningen av voldtektssakene har økt.» Det overordnede inntrykket er ifølge Riksadvokaten at det gjennomføres mye godt etterforskningsarbeid i voldtektssakene, og at det særlig er grunn til å framheve at kvaliteten på politiavhørene gjennomgående er svært høy. Sammenlignet med foregående undersøkelser synes det dessuten å være en heving av kvaliteten i arbeidet som gjøres i initialfasen, for eksempel ved kartlegging av aktuelle vitner. Etableringen av felles straffesaksinntak og politiarbeid på stedet har ført til dette.

Statsadvokatene gjennomfører også inspeksjoner. I en inspeksjon av voldtektssakene har statsadvokatene gått gjennom selve påtalevedtakene, og gjennomgangen viste at disse var gode. Ingen av sakene som var henlagt eller foreslått henlagt, var saker der det ifølge statsadvokaten burde ha blitt utferdiget tiltale. Riksadvokaten konkluderte med at dette var meget gode resultater.<sup>223</sup>

Også i kvalitetsundersøkelsen av saker som gjaldt alvorlige voldslovbrudd<sup>224</sup> (2018), ble det framhevet at statsadvokatene hadde gått gjennom svært mye godt etterforskningsarbeid.<sup>225</sup> Kvaliteten var imidlertid for ujevn. Ved mange av kvalitetsindikatorene var det et tilbakevendende trekk i et stort antall saker at aktuelle etterforskningsskritt ikke var gjennomført.

I etterforskningen av voldtektssakene ble det også avdekket svakheter. Disse handlet om at det gikk for lang tid før avhør av fornærmede, manglende lydopptak av avhør, utilstrekkelig styring av sakene og manglende dokumentasjon om årsaker til liggetid, det vil si perioder med inaktivitet i sakene. Årsakene til manglende framdrift skyldtes som oftest ikke at man ventet på svar fra andre aktører, selv om det her – på grunn av manglende dokumentasjon om årsakene – ikke kunne trekkes helt sikre slutninger. Det var ifølge Riksadvokaten nærliggende å stille spørsmål om den politifaglige og påtalefaglige styringen av sakene, var tilstrekkelig.

I gjennomgangen av saker som omhandlet gjerningspersoner under 18 år, fant statsadvokatene flere saker hvor etterforskningen hadde stoppet opp, uten at det så ut til å være noen plausibel forklaring til det. Det ble også funnet fristoverskridelser i flere forholdsvis enkle saker, som kjøring uten gyldig førerkort, narkotikabruk og lignende. Dette er saker som er ukompliserte å etterforske, og hvor det ikke er noen rimelig grunn til at saken blir liggende. I mange av sakene sammenfalt oppholdet i etterforskningen med opplysninger om at flere erfarne etterforskere og jurister hadde sluttet.

Såkalt liggetid kan ifølge Riksadvokaten få stor betydning for straffeutmålingen, og det bør derfor alltid være dokumenter i sakene som forklarer hvorfor saken har ligget ubehandlet i perioder. Dette kan gi møtende aktor argumenter, slik at retten har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Bare 23 prosent av sakene med liggetid var ledsaget av informasjon om årsakene til inaktiviteten. Ifølge Riksadvokaten er dette et lite tilfredsstillende resultat.<sup>226</sup> Det var lignende resultater i statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse av voldssaker med frist, som ble gjennomført i 2018.

Riksadvokaten mener også at det har vært en generell kvalitetsheving siden Påtaleanalyseutvalget konkluderte med at kvaliteten på straffesakene var for ujevn. Politireformen har også vært en kvalitetsreform, og Riksadvokaten har blitt tydeligere på hva som kjennetegner god kvalitet. Riksadvokaten har for eksempel funnet over 100 kvalitetsmarkører, straffesakene evalueres og målet er å dra lærdom av de største avvikene. Riksadvokaten har tro på denne tilnærmingen.

<sup>223</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*, s. 29.

<sup>224</sup> Dette inkluderer grov kroppskrenkelse, kroppsskade og grov kroppsskade. Det ble totalt gjennomgått 587 saker, og det ble brukt totalt 335 dagsverk.

<sup>225</sup> Riksadvokatens rapport 2018, *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse. Samlede resultater for hele landet*.

<sup>226</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatenes kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*.

## Kompetanse- og opplæringstiltak på straffesaksområdet

Et av de seks hovedmålene med politireformen er et politi med bedre kompetanse og kapasitet som deler kunnskap og lærer av erfaringer.

Politidirektoratet opplyser at det brukes et betydelig antall timer nasjonalt på opplæring, i tillegg til at det brukes ressurser lokalt. Direktoratet ønsker å få mer kontroll på ressursbruken og vil se på sammenhengen mellom de nasjonale og lokale opplæringstiltakene. De vil også vurdere om tiltakene kan gjennomføres mer effektivt, for eksempel digitalt.

### Obligatorisk årlig opplæring på etterforskningsfeltet

Innføringen av obligatorisk årlig opplæring er et av tiltakene i *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet* (2016). Tiltaket går ut på å utarbeide et obligatorisk årlig program for opplæring og øvelser og skal gi både politi, påtale og sivile som jobber med etterforskningsfeltet, tilpasset og nivå delt opplæring.<sup>227</sup>

Ifølge politidistriktene som er intervjuet i undersøkelsen, og rapporter fra statsadvokatembetenes inspeksjoner<sup>228</sup> er obligatorisk årlig opplæring et positivt bidrag til deltakernes systematiske opplæring. I tillegg bidrar den til bedre samhandling mellom politi og påtale. Samtidig trekker både påtaleanalysen<sup>229</sup> og politidistriktene i intervju fram at innholdet i opplæringen ikke er godt nok tilpasset erfarne etterforskere, påtalejurister og spesialistmiljøene. Påtalemøtene med statsadvokatene er senere tatt inn som del av den obligatoriske årlige opplæringen for påtalejuristene, mens spesialistmiljøene innenfor etterforskning<sup>230</sup> har bedre utbytte av egne kompetansetilbud.

Politidistriktene gir uttrykk for at den obligatoriske årlige opplæringen krever for mye kapasitet. Gjennomføringen av opplæringen fører til fravær, lengre liggetid for saker som skal etterforskes, og nedprioritering av andre kompetansetiltak, for eksempel tilbakemeldingsmøter for politiarbeid på stedet.<sup>231</sup> Dette gjelder både for dem som deltar og dem som skal gjennomføre opplæringen.

Utfordringene med opplæringen bekreftes både i evalueringer av politireformen<sup>232</sup> og politimeldingen. I politimeldingen går det også fram at spesielt tjenesteenheter med personell som jobber på integrerte lister, blir utfordret på kapasitet.<sup>233</sup> At personell jobber på integrerte lister, innebærer at de både kjører patrulje og etterforsker straffesaker. I politidistriktene er det flere<sup>234</sup> enn etterforskere og ansatte på integrerte lister som gjennomfører den obligatoriske årlige opplæringen for etterforskere. Det gir mulighet for mer fleksibel bruk av ansatte, men utfordrer etterforskningskapasiteten ytterligere. I politidistrikter der en vesentlig andel av personellet har integrert tjeneste, er ikke den delen av den obligatoriske årlige opplæringen som dekker etterforskningsfaget tilstrekkelig, men et bra supplement. I noen politidistrikter falt deler av den obligatoriske årlige opplæringen bort på grunn av pandemien. Ifølge statsadvokatene kommer påtalejuristene i skvis mellom fagutvikling og pågående arbeidsoppgaver i straffesaker, og da er det fagutviklingen som blir nedprioritert. I enkelte distrikter må påtalejuristene ta den obligatoriske årlige opplæringen på fritiden.<sup>235</sup>

Ifølge Politidirektoratet har den obligatoriske årlige opplæringen hittil vært rettet mot generalistene i politiet og blant påtalejuristene, men den er under utvikling. Politidistriktene gjennomfører kurs og fagdager for nyansatte påtalejurister og etterforskere i samarbeid med statsadvokaten og domstolene. Disse kan være rettet mot bestemte fagområder, for eksempel vold og seksuelle overgrep. Distriktene arrangerer også kurs i

<sup>227</sup> Politidirektoratet (2016) *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*, tiltak 7.

<sup>228</sup> Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter (2019) *Rapport etter inspeksjon/tilsyn av påtaleenhetene knyttet til GDE'ene i Vestfold, Telemark og Buskerud i Sør-Øst politidistrikt*, 20. desember 2019.

<sup>229</sup> NOU (2017: 5) *En påtalemyndighet for fremtiden*, s. 84.

<sup>230</sup> For eksempel digitalt politiarbeid, kriminalteknikk og økonomisk kriminalitet

<sup>231</sup> Vestfold, Telemark og Buskerud statsadvokatembeter (2019) *Rapport etter inspeksjon/tilsyn av påtaleenhetene knyttet til GDE'ene i Vestfold, Telemark og Buskerud i Sør-Øst politidistrikt*, 20. desember 2019.

<sup>232</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 40.

<sup>233</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 56.

<sup>234</sup> Dette omhandler blant annet påtalejurister og ulike spesialister.

<sup>235</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 37.

ulike verktøy, som Indicia og etterforskningsplanen, og noen har innført jobbrotasjon som kompetansehevingstiltak.

### *Riksadvokatens kompetansetiltak*

Statsadvokatene har ansvaret for den regionale delen av opplæringsprogrammet for nye politijurister, og Oslo statsadvokatembeter har ansvaret på landsbasis. Embetet holder også kurs for nye politijurister på Politihøgskolen to ganger årlig (aktoruken).<sup>236</sup> I 2019 og 2020 har om lag 85 prosent av statsadvokatene deltatt på minst én evaluering av politiets praksis på straffesaksområdet, slik Riksadvokaten har bedt om. Ifølge Riksadvokaten gir deltakelsen god læring som følges opp i politidistriktene og ved statsadvokatembetene.<sup>237</sup> Ifølge politijuristene begrenser flere distrikter deltakelsen på statsadvokatembetenes påtalemøter som en konsekvens av stort arbeidspress. De årlige påtalemøtene ble hardt rammet av pandemien. Den faglige delen ble i noen grad ivaretatt av videokonferanseløsninger, som også vil bli benyttet etter pandemien.<sup>238</sup>

Andre arenaer for kompetanseoverføring fra statsadvokatene til politiet er statsadvokatenes løpende tilbakemeldinger i innsendte saker, kompetanseoverføring som ledd i samarbeidet med fag- og opplæringsansvarlige for påtale og etterforskning, statsadvokatenes fagdager og bidrag på politiets fagdager, obligatoriske årlige opplæringer, statsadvokatenes bidrag ved Politihøgskolen og de årlige påtalemøtene der samtlige påtalejurister og politimesterne forutsettes å delta.<sup>239</sup>

### *Studier og kurs i regi av Politihøgskolen*

Ifølge politidistriktene er kapasiteten på Politihøgskolens etter- og videreutdanningskurs lavere enn behovet. Ulike politidistrikter oppgir at kurs på følgende områder har for lav kapasitet:

- etterforskningsledelse
- videreutdanning i etterforskning
- påtalekurs for nye jurister
- lederutdanning modul 1 og 2
- innsatsledelse
- opplæring i tilrettelagte avhør og andre områder som krever spesialkompetanse, for eksempel grov vold og økonomisk kriminalitet
- sekvensielle avhør
- IKT og digitalt politiarbeid
- utdanning i operative styringssystemer for instruktører

Den lave kapasiteten er særlig utfordrende for store politidistrikter med mange ansatte som ikke får sin forholdsmessige andel av studie-/kursplassene og for mindre politidistrikter med høy gjennomtrekk og konstante opplæringsbehov. Koronapandemien har ført til at undervisning har blitt avlyst eller utsatt ved Politihøgskolen, noe som har forverret situasjonen.

Ifølge Politidirektoratet er det høy etterspørsel etter kompetansetiltak. Fra høsten 2022 skal Politihøgskolen tilby det første året av en planlagt treårig grunnutdanning for politijurister. Påtaleanalyseutvalget foreslo at ansvaret for kompetanseutviklingen av påtalemyndigheten i politiet skal overføres fra Politidirektoratet til Riksadvokaten, og dette er til vurdering.<sup>240</sup> For øvrig skjer det mye opplæring i tilbakemeldingsmøter i forbindelse med politiarbeid på stedet, i den obligatoriske årlige opplæringen, i e-læringstilbud og i gjennomføringen av arbeidsoppgaver.<sup>241</sup>

<sup>236</sup> Riksadvokaten (2019) *Årsrapport 2018*, s. 21.

<sup>237</sup> Riksadvokaten (2021) *Årsrapport 2020*, s. 18.

<sup>238</sup> Riksadvokaten (2021) *Årsrapport 2020*, s. 19.

<sup>239</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 *Statsadvokatenes fagledelse av politiet*, s. 4.

<sup>240</sup> Meld. St. 29 (2019-2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*.

<sup>241</sup> Intervju Politidirektoratet, 6. mai 2021.



## Fag- og opplæringsansvarlige

Fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktene skal legge til rette for kunnskapsbasert erfaringslæring, delta i et nasjonalt fagnettverk, sørge for etablering av god praksis og rapportere kompetansebehov.<sup>242</sup>

Alle de fem politidistriktene som vi har intervjuet, har fag- og opplæringsansvarlige på etterforskningsområdet, og tre av dem har det også innenfor påtale. Ifølge politidistriktene har de fag- og opplæringsansvarlige gitt opplæringsarbeidet et løft – de har laget opplæringsplaner, sørget for mottak for nyansatte, distribuert faglige oppdateringer om relevant rettspraksis og fulgt opp utviklingstiltak. Det har imidlertid vært utfordrende for de fag- og opplæringsansvarlige å nå ut til alle tjenestenehetene med etterforskningsmiljøer, særlig i distrikter med stor geografisk utstrekning.

I forbindelse med at de ansatte ble innplassert i de nye distriktene bidro fag- og opplæringsansvarlige til å gjennomføre kompetansekartlegginger, men disse er i liten grad oppdatert etter dette. Bare ett av distriktene vi har intervjuet kartlegger kompetansen årlig. De andre fire har ikke funnet en god måte å gjøre det på. Politiets turnussystem<sup>243</sup> og e-læringsportalen «ransel» kan brukes til å dokumentere ansattes kompetanse, men denne kunnskapen samles og systematiseres ikke. Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi peker på behovet for et system for kompetansestyring.<sup>244</sup>

## Kapasiteten til påtalejurister og etterforskere

Flere av politimesterne og politidistriktene som er intervjuet, peker på at hyppig utskiftning av påtalejurister og etterforskere er en av de viktigste årsakene til at det er vanskelig å behandle straffesakene på en god måte. Spesielt etterforskere er for kort tid i jobben før de bytter stilling. I flere distrikter har det også vært et for lavt antall påtalejurister med utvidet påtalekompetanse. Dette var spesielt merkbart i forbindelse med politireformen. Etablering av nye funksjoner og flytting av personell førte til utfordringer for politidistriktene. Det ble konkurranse om ressursene både mellom seksjonene innenfor det enkelte distrikt og mellom politidistriktene. Mange erfarne etterforskere ble ledere eller plassert i spesialiserte funksjoner i de funksjonelle driftsenhetene, mens unge uerfarne etterforskere og politijurister ble satt til å behandle store mengder straffesaker.<sup>245</sup>

De intervjuede politidistriktene framhever at personell som blir ansatt til å gjøre etterforskning, ofte ønsker seg til patruljevirkosomhet. En gjennomgang av statsadvokatenes inspeksjonsrapporter bekrefter også dette. Særlig etterforskerne i de geografiske driftsenhetene søker seg over til operativt arbeid. Ofte er det vanskelig for de nyuteksaminerte å få jobb i patruljene, og de søker derfor på etterforskerstillinger mens de venter på at det skal bli ledige stillinger på ordensavdelingene. Dersom de nyutdannede starter å jobbe som etterforskere, mister de godkjenningen som innsatspersonell om de ikke får fornyet den.<sup>246</sup> En annen årsak som blir trukket fram, er lønn, som er høyere for dem som arbeider i patrulje fordi de jobber turnus. Dette får ifølge statsadvokatene uheldige konsekvenser for straffesaksbehandlingen, særlig for mengdesakene.

Liten erfaring kan ifølge dem vi har intervjuet føre til manglende forståelse for beviskrav og saker kan bli sendt i retur fordi de ikke er etterforsket godt nok. Liten erfaring hos etterforskerne kan også føre til at sakene etterforskes for mye. I inspeksjonsrapportene fra statsadvokatene, kommer det også fram at det er arbeidskrevende å lære opp nye etterforskere, selv om etterforskerne blir beskrevet som dyktige og arbeidsomme. Mange ferske etterforskere vil også ha behov for mer veiledning fra påtale. Dette medfører mindre tid for påtalejuristene til å treffe påtaleavgjørelser.

<sup>242</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 17 og 19.

<sup>243</sup> Politidirektoratet, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*, s. 30.

<sup>244</sup> Politidirektoratet, *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025*, s. 7.

<sup>245</sup> Meldt. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 58.

<sup>246</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1.

## Konsekvenser av å ha integrert tjeneste

I de geografiske driftsenhetene som vi har intervjuet jobber en vesentlig del i integrert tjeneste. Enhetene bruker integrert tjeneste for å sikre døgnkontinuerlig vakt og beredskap, særlig på de mindre tjenestestedene. Dette innebærer at de ansatte både utfører patruljetjeneste og driver etterforskning. Integrert tjeneste har uheldige konsekvenser for saksbehandlingstiden for straffesaker fordi det er vanskeligere å planlegge etterforskningen. Konsekvensene er liten kontinuitet i etterforskningen og liggetid i saker, noe som er spesielt uheldig i de alvorlige sakene. Ett politidistrikt trekker fram at det om sommeren og ved ferieavvikling bare er kapasitet til å etterforske de alvorligste sakene. Dette skyldes at mannskaper settes opp på vaktlister for patruljering, noe som er kjent og akseptert i organisasjonen. I andre politidistrikter blir sakene liggende urørt over sommeren.

Personell som går på integrerte tjenestelister må både gjennomføre den obligatoriske årlige opplæringen for etterforskere, IP-treningen for operativ tjeneste og andre tiltak som tilbakemeldingsmøter o.l. Inntil 2020 tilsvarte dette over 48 timer for begge opplæringene. For årene 2020 og 2021 er antall timer for den obligatoriske årlige opplæringen for etterforskere redusert til 24 timer for de som har integrert tjeneste.

## 6.2 Samarbeidet mellom ulike enheter i behandlingen av straffesaker

Figur 2 i kapittel 4 viser hvordan politidistriktene er organisert etter politireformen. Det er etablert funksjonelle enheter som skal bistå de geografiske driftsenhetene. Felles straffesaksinntak er en av dem, beskrevet i punkt 6.1.5.

Lederne for de funksjonelle driftsenhetene har fagansvar innenfor sine områder i politidistriktet, noe som innebærer å støtte polititjenesten i de geografiske driftsenhetene med rådgivning, kapasitetsforsterkning, spesialistkompetanse og spesielle verktøy.<sup>247</sup> Ansvar er tydeliggjort i nasjonal straffesaksinstruks.

Både de geografiske og de funksjonelle driftsenhetene gir uttrykk for at fagansvaret ikke alltid ivaretas på en god måte. Det skyldes både at kapasiteten i de funksjonelle driftsenhetene ikke er tilstrekkelig til å ivareta fagansvaret innenfor etterforskning og påtale fordi de geografiske driftsenhetene er spredt på mange lokasjoner, og at de funksjonelle driftsenhetene må balansere fagansvaret opp mot ansvaret for å etterforske og føre egne saker for retten.

### 6.2.1 Felles enhet for etterforskning

Ifølge *rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* har felles enhet for etterforskning et overordnet fag-, koordinerings- og utføreransvar for etterforskning i politidistriktet, og ansvar for etterforskningen av de alvorligste sakene. Enheten skal ha en hensiktsmessig spesialistkompetanse på fagområder med høy alvorlighetsgrad / kompleksitet og i saker som forekommer sjelden, slik at den kan støtte andre enheter og ivareta en høy kvalitet på etterforskningen.<sup>248</sup>

Fagmiljøer som tilhører felles enhet for etterforskning, kan være plassert ulike steder i politidistriktet, og noen utvalgte funksjoner innenfor spesialisert etterforskning, for eksempel vold i nære relasjoner, kan være organisert i geografiske driftsenheter.

<sup>247</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 19.

<sup>248</sup> Spesialisert etterforskning innenfor økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, kriminaltekniske tjenester, etterforskning av menneskehandel, etterforskning av seksuallovbrudd, organisert kriminalitet og særskilte metoder.



Foto: #117 / Colourbox.

### **Samarbeidet med de geografiske driftsenhetene**

Politidistriktene varierer med hensyn til hvilke sakstyper felles enhet for etterforskning har ansvar for å etterforske. Enheten bidrar med teknisk og taktisk etterforskning i flere alvorlige sakstyper, men det er i stor grad den geografiske driftsenheten som bruker ressurser på å etterforske sakene. Dette kan for eksempel være i drapssaker. I andre saker, som alvorlige økonomisaker og miljøkriminalitet, kan gjerne felles enhet for etterforskning gjøre en større andel av eller hele etterforskningen.

En gjennomgang av statsadvokatenes inspeksjonsrapporter og våre intervjuer viser at flere felles enheter for etterforskning ikke alltid har tilstrekkelig kapasitet til å etterforske sakene sine. Saker som er mer alvorlige enn sakene som prioriteres i de geografiske enhetene, kan dermed bli liggende eller henlagt. Dette fant også DFØ i sin evaluering av politireformen (2019). Faktaboks 5 inneholder mer informasjon om utfordringene med de funksjonelle driftsenhetene.

Flere peker i intervju på at sakene som blir nedprioritert hos felles enhet for etterforskning, heller burde vært overført til de geografiske enhetene, hvor de ville blitt prioritert. Samtidig ville det medført kompetanse- og kapasitetsutfordringer for de geografiske driftsenhetene. Felles enhet for etterforskning i ett distrikt uttaler at det er etterforskningen av den minst alvorlige av den alvorlige kriminaliteten som ofte faller mellom to stoler. Felles enhet for etterforskning må avveie om de skal overføre sakene til de geografiske driftsenhetene, eller om dette vil føre til at den geografiske driftsenheten da må nedprioritere andre alvorlige saker.

Flere geografiske driftsenheter beskriver at det er en daglig utfordring å prioritere mellom allerede prioriterte saker. Som eksempel nevnes at mishandling i nære relasjoner kan bli nedprioritert til fordel for seksuallovbrudd med pågående overgrep.

I evalueringen av nærpolitireformen peker også DFØ på at medarbeidere i de geografiske driftsenhetene opplever at de samlede oppgavene og kravene fra de funksjonelle driftsenhetene blir for mange og omfattende, og at de forstår hvordan arbeidssituasjonen er for de ansatte i de geografiske driftsenhetene. I

mange tilfeller er det de samme tjenestemennene som kjører patrulje, etterforsker og driver forebygging. Da er det krevende å leve opp til ideelle faglige krav på alle områder.<sup>249</sup>

I intervjuer gir de geografiske driftsenhetene uttrykk for at de i hovedsak er fornøyd med kompetansen og kvaliteten på tjenesten til spesialistmiljøene, men at behovet for slik bistand overstiger kapasiteten. Flere mener at bistanden prioriteres strengere nå enn før politireformen da enhetene til dels hadde slik kompetanse selv, og uttaler at det ikke alltid er klart hva som skal til for å utløse bistand fra spesialistfunksjonene. Flere geografiske driftsenheter opplever at de i større grad enn tidligere består av generalister fordi de har mistet spesialkompetansen til felles enhet for etterforskning. De geografiske driftsenhetene har likevel ansvar for alvorlige og prioriterte saker. En konsekvens av manglende bistand fra spesialistmiljøene er at de geografiske driftsenhetene får ansvar for å etterforske saker som de ikke har forutsetninger for å etterforske. Det kan føre til manglende eller mangelfull bevissikring på åsted og lang saksbehandlingstid.

Samtidig er det eksempler på at samarbeidet på tvers av enhetene oppleves bedre enn tidligere. Enhetene opplever at det er lettere å få bistand når det skjer større hendelser, særlig dersom funksjonell driftsenhet bistår geografisk driftsenhet med påtalefaglig etterforskningsleder eller politifaglig etterforskningsleder. I ett politidistrikt må felles enhet for etterforskning minne de geografiske enhetene om muligheten til å få bistand og veiledning, da organiseringen fortsatt oppleves som ny og felles enhet for etterforskning har lav etterspørsel om bistand.

Politidistriktene vi har intervjuet trekker fram at etterforskningsløftet er et positivt tiltak. Det har vært en bra utvikling innenfor kompetanse, læring og karriere sammenlignet med før reformen. Samtidig trekker flere politidistrikter fram at karriereløpet og lønnsutviklingen for etterforskere ikke har blitt så bra som ønsket, og at kompetansekravene til etterforskningsfaget ikke står i samsvar med lønnen. Det framheves også at det er for mange tiltak som skal innføres samtidig. Samtidig er det betydelig flere spesialiststillinger i politiet i dag og dermed også flere mulige karriereveier. Dette oppleves som positivt.

Politidirektoratet rapporterer i 2020 at det har vært en positiv utvikling på straffesaksområdet og at politiets måloppnåelse på straffesaksområdet er tilfredsstillende. Dette skyldes særlig en betydelig reduksjon i restanser, og at de prioriterte sakene jevnt over har fått høyere prioritet enn tidligere. Forbedringsmulighetene ligger blant annet i kapasitet- og kompetanseutfordringer for de sakstypene som har behov for spesialistkompetanse.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evalueringsrapport av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 31.

<sup>250</sup> Politidirektoratets årsrapport for 2020, s. 22.

## Faktaboks 5 Et eksempel som viser noen utfordringer i samhandlingen mellom felles enhet for etterforskning og de geografiske driftsenhetene

I felles enhet for etterretning og etterforskning i ett politidistrikt var det lagt opp til et svært begrenset saksansvar i saker om seksuallovbrudd. Det betyr at de geografiske driftsenhetene i dette distriktet i stor grad etterforsket slike saker. De geografiske driftsenhetene ga et entydig inntrykk av at de fikk liten eller ingen bistand, og hadde ikke forutsetninger for å identifisere saker med behov for særskilt bistand fra fellesenheten. I en inspeksjonsrapport konstaterte statsadvokatembetet at felles enhet for etterretning og etterforskning manglet en overordnet oversikt og kontroll over disse sakene som var innenfor fellesenhetens ansvarsområde. Situasjonen ga ifølge statsadvokatene grunn til bekymring.

Kilde: Intervju med et politidistrikt

### 6.2.2 Felles enhet for påtale

Funksjonen felles enhet for påtale har fagansvar for straffesaksbehandlingen i politidistriktet, se faktaboks 6.<sup>251</sup>

## Faktaboks 6 Om felles enhet for påtale

Felles enhet for påtale skal sikre at straffesaksbehandlingen har høy kvalitet gjennom en forsvarlig og effektiv forvaltning av distriktets samlede straffesaksportefølje. Enheten har ansvar for å:

- forstå påtalemessig behandling av enkeltsaker, som å utøve påtalemessig ledelse av etterforskningen og kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet, er objektiv, har nødvendig framdrift og utøves i tråd med gjeldende regelverk og direktiver
- sørge for løpende kvalitetskontroll av distriktets straffesaksbehandling, og sørge for faglig utvikling og kompetanseheving i samarbeid med fag- og opplæringsansvarlig ved alle etterforskningsenheter i politidistriktet
- delta i rettsmøter og utføre aktorater i tingrett og lagmannsrett etter oppnevning fra Den høyere påtalemyndighet
- sørge for etablering og drift av joutjeneste ved felles straffesaksinntak og samhandle med de ulike etterforskningsmiljøene og felles straffesaksinntak i den innledende fasen av etterforskningen
- forberede og lede tilrettelagte avhør

Kilde: Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*

Juristene er organisert i seksjoner som tar de sakene som etterforskes i felles enhet for etterforskning eller i avsnitt/seksjoner som tilhører politidistriktenes geografiske enheter. Juristene som jobber i de geografiske driftsenhetene, har gjennomgående flere og mindre krevende saker enn juristene som jobber i funksjonell enhet for etterforskning.

To av politidistriktene som vi har intervjuet, viser til at de har en viss fleksibilitet og at lokal straffesaksinstruks åpner for å flytte saker av kompetanse- eller kapasitetshensyn. Det kommer fram i intervju at denne muligheten bør brukes oftere.

<sup>251</sup> Den nasjonale straffesaksinstruksen ble revidert i mai 2020. I denne ble det lagt til et eget punkt om begrepet etterforskningsledelse. Her presiseres det at påtalemyndigheten leder, og er ansvarlig for, alle sider hva gjelder kvaliteten over politiets etterforskning. Ved eventuelle uenigheter mellom påtalefaglig etterforskningsleder og politifaglig etterforskningsleder/etterforsker, skal påtalefaglig treffe avgjørelse. Tidligere lå denne oppgaven til politimesteren.

## Samarbeidet med de geografiske driftsenhetene

Sammenlignet med tidligere har juristene i dag færre, men mer krevende saker i sin portefølje fordi felles straffesaksinntak i stor grad avgjør de mindre sakene.

Både geografiske driftsenheter og felles enheter for påtale uttaler i intervju at juristene er for lite tilgjengelige i straffesaksbehandlingen, og at dette er en direkte konsekvens av kapasitetsutfordringene. Det er enighet om at det er viktig at juristene er involvert fra starten av i etterforskningene og at de leder etterforskningene, men juristene må ofte nedprioritere dette arbeidet for å kunne ferdigbehandle saker, nedarbeide restanser og føre saker i retten. Dette bekreftes også i inspeksjonsrapportene fra statsadvokatene. I ett distrikt rapporteres det at påtaleansvarlige er for lite tilgjengelige, og at dette skyldes at restanser og produksjon i straffesaksbehandlingen vektlegges. Etter statsadvokatens vurdering svekker manglende tilgjengelighet i etterforskningen det integrerte påtalearbeidet og dermed også kvaliteten i etterforskningen.

Når påtalefaglig etterforskningsleder ikke er tett nok på, brukes det ifølge ett av politidistriktene vi har intervjuet, i mange tilfeller unødig mye ressurser på saker som aldri ender i retten. Dette omtales i statsadvokatens kvalitetsundersøkelse av prioriterte voldtektssaker. Der går det fram at voldtektssaker krever tett påtalefaglig oppfølging av anmeldelser og avhør av fornærmede for å avklare om et anmeldt overgrep kan klassifiseres som en voldtekt i straffelovens forstand. Her må det gjøres en grundig vurdering av den aktuelle bevis situasjonen og den potensielle bevis tilgangen. Dette kan være avgjørende for å sikre at ressurser benyttes på de alvorlige sakene, og ikke på saker der det tidlig i etterforskningen er klart at saken ikke har oppklaringspotensial eller mulighet for positiv påtaleavgjørelse. Da bør straffeforfølgningen i samsvar med Riksadvokatens direktiver vurderes avsluttet så tidlig som mulig for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker.<sup>252</sup>

I ett distrikt har domstolen uttrykt bekymring for at kvaliteten kan svikte i straffesakene fordi det er så stor oppmerksomhet på å få sakene unna. Samtidig er det blitt mer krevende å oppfylle beviskravene i domstolen, og dette krever både mer oppfølging av påtalejuristene i sakene og mer ressurser på etterforskningssiden.

Økokrim deltok i 2019 i en restanseaksjon i ett politidistrikt. Et av Økokrims hovedfunn var at distriktet manglet påtalestyring, og at etterforskerne hadde lite erfaring på saksfeltene økonomi og miljø. Dette kunne føre til at etterforskningen ble lite målrettet, at sakene ble etterforsket på siden av det egentlige straffbare forholdet eller at sakene ble for omfattende etterforsket. Det aktuelle distriktet omorganiserte behandlingen av disse sakene etter dette.

I Direktoratet for forvaltning og IKT sin evaluering av nærpolitireformen, fant de at særlig politijuristene hadde hatt store forventninger til etterforskningsløftet. De var imidlertid kritiske til at finansiering ikke fulgte med. De pekte særlig på at påtaleseksjonene ikke ble tilført midler til driften eller til erstatning for stillinger som ble omgjort, den obligatoriske årlige opplæringen eller til innføringen av en døgnkontinuerlig tilstedeværende jourtjeneste. Høy utskifting av medarbeidere, stor arbeidsbelastning, sykmeldinger og økende restanser var, etter deres mening, et resultat av dette.<sup>253</sup> Som vist i tabell 5, har antallet jurister i politi- og lensmannsetaten økt fra 840 årsverk i 2016 til 909 årsverk i 2020.

<sup>252</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*, s. 4.

<sup>253</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 36.

## 6.3 Riksadvokatens faglige ledelse i straffesaksbehandlingen

Riksadvokaten har den overordnede faglige ledelsen av politiets straffesaksbehandling.

Fagledelsen er Den høyere påtalemyndighets systematiske arbeid for å heve kvaliteten på straffesaksbehandlingen i politiet.<sup>254</sup> Fagledelsen skjer både gjennom behandlingen av enkeltsaker og andre tiltak som ikke direkte er knyttet til enkeltsaker. Riksadvokatens fagledelse består av arbeidet med å

- definere og fastsette normer for straffesaksbehandlingen
- kontrollere om normene er fulgt
- forbedre straffesaksbehandlingen og gjennomføre korrigerende tiltak der normene ikke følges<sup>255</sup>

Statsadvokatembetene følger løpende med på resultatene i politiets straffesaksbehandling og har kontinuerlig innsyn i resultatene gjennom tilgang til politiets styringsverktøy. Det er også faste møter mellom statsadvokatembetene og ledelsen i politidistriktene.<sup>256</sup>

### 6.3.1 Statsadvokatenes inspeksjoner

Et viktig element i statsadvokatenes faglige oppfølging og utvikling av politiets straffesaksbehandling er inspeksjoner av politidistriktenes straffesaksbehandling.<sup>257</sup> Statsadvokatene gjennomførte totalt 39 inspeksjoner i 2019, mange av dem omfattende.<sup>258</sup> Samtlige politidistrikter hadde inspeksjon, og de fleste fikk flere enheter inspisert.<sup>259</sup> I 2020 gjennomførte statsadvokatembetene til sammen 29 inspeksjoner i 10 av totalt 12 politidistrikter. De statsadvokatembetene som ikke gjennomførte inspeksjoner, begrunnet dette med smittevernhensyn.<sup>260</sup>

I tillegg til statsadvokatenes inspeksjoner, har det siden 2016 blitt gjennomført nasjonale kvalitetsundersøkelser. Ifølge Riksadvokaten egner disse seg for å se etter indikasjoner på systematiske feil eller mangler i politiets straffesaksbehandling, og for å følge utviklingen nasjonalt. Dette gjør det mulig å sette inn fagledelsestiltak der det er behov for det.<sup>261</sup> Den første nasjonale kvalitetsundersøkelsen (2016) av etterforskning og påtalebehandlingen omfattet saker om mishandling i nære relasjoner og voldtektssaker. Den andre nasjonale kvalitetsundersøkelsen (2018) omfattet prioriterte voldssaker. I 2020 omhandlet kvalitetsundersøkelsen de prioriterte voldtektssakene, og det ble brukt ca. 415 dagsverk på denne.<sup>262</sup>

### 6.3.2 Oppfølging av tidligere inspeksjoner

Etter tilbakemeldingene skal ledelsen i politidistriktet eller enheten hvor inspeksjonen ble gjennomført, i samarbeid med statsadvokatene, utarbeide en plan for å forbedre påviste avvik i straffesaksbehandlingen. Kopi av planen skal sendes til Politidirektoratet.<sup>263</sup>

Alle de tre enhetene for påtale som ble intervjuet, gir uttrykk for at det er god fagledelse fra det lokale statsadvokatembetet og at rapportene inneholder nyttig styringsinformasjon. Fagmiljøene og politimesterne tar statsadvokatens funn på største alvor.

Ansvar for å følge opp funnene fra inspeksjonsrapporter og kvalitetsundersøkelser ligger til linjen i politidistriktene. I flere av distriktene deltar politimesteren eller visepolitimesteren i møtene med

<sup>254</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 angir sentrale mål og rammer for fagledelsen av politiets straffesaksbehandling og erstatter rundskriv nr. 2/2012.

<sup>255</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 *Statsadvokatenes fagledelse av politiet*, s. 1.

<sup>256</sup> Riksadvokaten (2020) *Årsrapport 2019*, s. 15.

<sup>257</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 *Statsadvokatenes fagledelse av politiet*, punkt 5.

<sup>258</sup> I sum ble det brukt anslagsvis 900 dagsverk.

<sup>259</sup> Riksadvokaten (2020) *Årsrapport 2019*, s. 19.

<sup>260</sup> Riksadvokaten (2021) *Årsrapport 2020*, s. 22.

<sup>261</sup> Riksadvokaten (2021) *Årsrapport 2020*, s. 16.

<sup>262</sup> Riksadvokaten (2020) *Statsadvokatens kvalitetsundersøkelse 2020: Prioriterte voldtektssaker*, s. 5.

<sup>263</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2020 *Statsadvokatenes fagledelse av politiet*, s. 6.

statsadvokaten når rapportene presenteres, og oppfølging av særskilte tema tas opp på resultatoppfølgingsmøter.

Det er flere eksempler på at funn fra inspeksjonene er fulgt opp og utbedret av politidistriktene. Dette har blant annet omhandlet gjennomføringen av tilrettelagte avhør og etterforskning i de prioriterte voldtektssakene.

Det er imidlertid også flere eksempler på at funnene fra kvalitetsundersøkelsene og inspeksjonene ikke er fulgt opp. Dette har omhandlet alvorlige saker som seksuallovbrudd og vold mot barn. Politidistriktene har også i intervjuer pekt på at bemerkningene som har handlet om behov for økt bemanning innenfor påtale, ikke er fulgt opp. Politimesteren i ett distrikt uttaler at det ikke er mulig å tilfredsstille alle kvalitetskravene fra Riksadvokaten, mens andre distrikter mener det ikke mulig å følge inspeksjonsrapportenes anbefalinger innenfor tildelt budsjett.

Flere politidistrikter framhever at det er problematisk at statsadvokatene indirekte stiller krav om økte ressurser når de signaliserer at det er behov for å styrke enkelte fagfelt, uten å ha økonomisk ansvar. Disse politidistriktene mener at statsadvokatenes oppmerksomhet om ett og ett fagområde isolert sett gjør at de ikke har tilstrekkelig forståelse for helheten og nødvendigheten av å prioritere mellom ulike fagområder. Denne utfordringen er også trukket fram i områdegjennomgangen.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*, s. 179.



# 7 Kommunenes og innbyggernes vurdering av politi- og lensmannsetatens arbeid

Dette kapitlet belyser politiets samarbeid med kommunene og hvordan innbyggerne vurderer politiets arbeid. Funnene bygger på spørreundersøkelsen vi har sendt til kommunene ved kommunedirektørene, intervjuer vi har gjort i politidistriktene og innbyggerundersøkelser gjennomført av politiet og DFØ.

## 7.1 Politiets samarbeid med kommunene

Et av målene med politireformen var at den skulle øke tilstedeværelsen og bedre samarbeidet mellom politiet og kommunene. For å oppnå dette er samarbeidet med kommunene formalisert gjennom politiråd og politikontakter, og i gjensidige samarbeidsavtaler.

DFØs evaluering av politireformen viser at samarbeidet mellom politiet og kommunene har blitt tettere og mer strukturert som følge av politireformen. Samtidig varierer både formen og innholdet i samarbeidet.<sup>265</sup>

### 7.1.1 Samarbeidsavtaler

Kommunene skal tilbys en gjensidig forpliktende samarbeidsavtale med politiet. Det er frivillig for kommunene å inngå slike. Ved utgangen av 2020 har nesten 300 kommuner inngått samarbeidsavtale med politiet.<sup>266</sup>

Ifølge politidistriktene er det ulike årsaker til at enkelte kommuner ikke vil signere en samarbeidsavtale. Dette dreier seg blant annet om at kommunene ikke ønsker en avtale fordi de er misfornøyde med politiets åpningstider, politikontaktens stillingsandel, ressurstilgangen eller fordi de er uenige om innholdet. I tillegg er det noen kommuner som ikke ønsker en avtale som følge av politisk motstand mot reformen.

I spørreundersøkelsen skriver en kommunedirektør følgende om samarbeidet med politiet:

Vi er i utgangspunktet godt involvert i for eksempel utarbeidelse av politiets prioriterte tiltak (er med i prosessen tre ganger per år). Vi ser etter hvert konturene av at politiet ikke jobber aktivt og strukturert med tiltak som blir prioritert, og at alt som handler om forebygging i leddet forebyggende patrulje, blir bortprioritert. Avtalen ser fin ut, men gjennomføres ikke i praksis ut over at politikontakt er på plass, deltar på møtene og er enig i at politiet som helhet ikke jobber med de fokusområdene som plukkes ut. Det ligger mer i avtalen enn faste møtepunkter. For oss i kommunen handler alt om hva vi får til mellom møtene og hvordan aksjonspunkter følges opp av begge parter. Gjennom innføring av politireformen har kommunen en klar forventning om at politiet jobber med mer enn bare akutte oppdrag (hendelsesstyrt). Politikontakt kan ikke gjøre hele jobben alene.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Selv om det er frivillig å inngå en samarbeidsavtale, understreker Justis- og beredskapsdepartementet i intervju at gjensidig forpliktende avtaler mellom kommunene og politiet er av stor betydning. Samarbeidsavtalene er viktige for å oppnå en gjensidig forventningsavklaring mellom politi og kommune.

Inntrykket til DFØ er at det ofte blir

<sup>265</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2020*. DFØ-rapport 2021:1, s. 5

<sup>266</sup> Direktoratet for forvaltning og IKT (2019) *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018*. Difi-rapport 2019:1, s. 48 og 50.

mye generiske formuleringer og klipp og lim fra sentrale avtalemaler, og at dette bidrar til at avtalene ofte framstår som 'idealer'» heller enn realistiske og konkrete oversikter over mål og forventninger for samarbeidet

Kilde: DFØ (2021) *Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2020*, s. 31.

Ifølge DFØ er det ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom avtalene og hvordan samarbeidet fungerer. Samarbeidet kan ha utfordringer selv om avtaleverket er på plass.<sup>267</sup>

### 7.1.2 Politiråd

Politiråd er politiets og kommunens formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, for samordning av aktuelle beredskapsplaner og for arbeid med samfunnssikkerhet. Politiets representanter i politirådet skal ha mandat til å forplikte politiet. Politirådet skal minimum bestå av ordfører, kommunedirektør og stasjonssjef eller lensmann. I tillegg bør politikontakten for kommunen delta, se punkt 7.1.3.<sup>268</sup>

De fleste kommunene har etablert politiråd. Det varierer om politirådet gjelder for én eller flere kommuner i en region (regionale politiråd).

Svarene på spørreundersøkelsen til kommunene viser at det er ulike syn på om kommunalt eller regionalt politiråd fungerer best. Noen mener at lokale saker drøftes best lokalt, mens andre mener at lokale utfordringer ikke tar hensyn til kommunegrenser. Flere kommunedirektører har gode erfaringer med å kombinere lokale og regionale politiråd, for eksempel:

Kriminalitet kjenner ingen kommunegrenser. Utfordringer i vår kommune finnes også trolig i våre nabokommuner. Det kan da være ressursbesparende og mer effektivt å inngå et samarbeid med nærliggende kommuner i noen saker, men ikke alle. Det kan være utfordrende å finne en løsning som ivaretar alle saker og parter.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Det går fram av spørreundersøkelsen at 24 prosent av kommunene mener at politirådsordningen fungerer bedre nå enn før poltireformen. Mer enn 60 prosent mener den fungerer som før, mens 6 prosent av kommunene mener ordningen fungerer dårligere nå. 10 prosent av kommunene har enten ikke etablert politiråd eller mener at spørsmålet ikke er relevant. Det er små forskjeller i hvordan kommuner av ulik størrelse svarer.

Politimesterne uttaler i intervjuer at det er ulike erfaringer med politiråd. Én av politimesterne oppgir at det er etablert politiråd i alle kommunene med egne politirådsavtaler, som ble revidert i 2020. Samarbeidet i disse politirådene er ifølge politimesteren tett og godt på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. I et annet politidistrikt er det ifølge politimesteren like mange meninger om hvordan samarbeidet skal være, som det er kommuner. Ønsket om og engasjementet for et politirådssamarbeid varierer mellom kommunene. Videre oppgir politimesteren at politidistriktet ønsker å inngå politirådsavtale med kommunene. Når det gjelder kommuner som ikke har undertegnet avtale, har politidistriktet valgt å ha dialog med dem om aktuelle problemområder. Et av politidistriktene trekker fram at politiet og kommunene er omforent om hvem som skal delta, at partene prioriterer arbeidet i politirådet, og at de som møter i politirådet har fullmakter og mulighet til å påvirke, noe som anses som suksessfaktorer.

<sup>267</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2020*, DFØ-rapport 2021:1, s. 31.

<sup>268</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 119 og 120.

Flere politidistrikter har varierende erfaringer med politiråd. Noen ganger er det kommunene som gjør mindre enn ønsket i politirådssamarbeidet, enten fordi de ikke forstår kompleksiteten og viktigheten av å samarbeide med politiet, fordi krav fra politiet oppleves som en tidstyv i en ellers travel hverdag eller fordi enkelte kommuner anser politirådet som «politiets råd». I intervjuene med politidistriktene finner vi eksempler på at det er utfordrende å forankre politirådet på strategisk nivå i kommunene, men vi finner også eksempler på at kommuneledelsen deltar mer enn før.

Samtidig peker også flere politidistrikter i intervju på at politiet ikke alltid leverer gode nok tjenester til kommunene. Politiets etterretningsrapporter er for eksempel lite varierte som følge av at kriminalitetsbilde ikke endrer seg. I andre politidistrikter er kunnskapsgrunnlaget preget av synsing og for lite fakta, selv om det er mer faktabasert enn tidligere, og noen trekker fram at politidistriktet må bli flinkere til å dele sine egne etterretningsprodukter og vurderingene fra Politiets sikkerhetstjeneste med kommunene for å øke det lokale engasjementet i kommunene.

I evalueringen av politireformen peker DFØ på at politirådene i hovedsak fungerer godt. I mange tilfeller er ikke politirådene arbeid strategisk nok. Dette gjelder særlig mindre kommuner, hvor det er en utfordring at møtene ofte handler om konkrete oppgaver og utfordringer.<sup>269</sup>

Ifølge Politidirektoratet utvikler politirådene seg i ønsket retning, samtidig som direktoratet peker på at det er viktig at samarbeidet er på et strategisk nivå. Justis- og beredskapsdepartementet oppgir at det gjøres mye godt politiarbeid i kommunene av politikontaktene og i politirådene. Dette er viktige virkemidler i samarbeidet mellom politi og kommune.



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

### 7.1.3 Politikontakt

Alle kommuner får tildelt en politikontakt, som er det daglige kontaktleddet mellom lederen av tjenesteenheten og kommunene, og rådgiver innenfor kriminalitetsforebyggende virksomhet. Politikontakten skal følge opp at politiet har nødvendig kontakt med kommunene som tilhører tjenesteenheten, og har ansvar for å følge opp anbefalinger fra politirådet og fra *Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak* (SLT). SLT skal samordne kommunens tiltak mot rus og kriminalitet blant barn og unge på tvers av etater og faggrupper.<sup>270</sup>

<sup>269</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2020*, DFØ-rapport 2021:1, s. 48.

<sup>270</sup> Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 122.

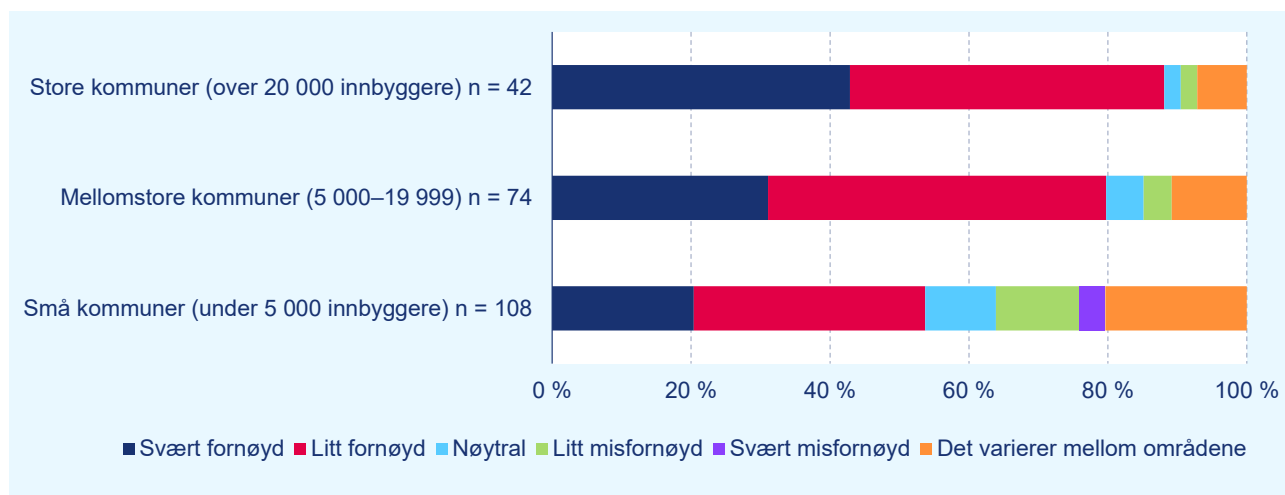
Politidistriktene har organisert funksjonen som politikontakt på ulike måter. I noen distrikter er funksjonen lagt til ledere. Ifølge en av politimesterne som er intervjuet, har det fungert bra å forankre politikontaktarbeidet på ledernivå i de geografiske driftsenhetene. Andre distrikter oppgir i intervju at dette ikke fungerer godt fordi det er krevende å kombinere funksjonen med en lederstilling eller turnusarbeid. To av de intervjuede politimesterne viser også til utfordringer med politikontakter som er lite motiverte for rollen. I årsrapportene til flere politidistrikter kommer det fram at noen politikontakter opplever å få for lite oppfølging, at de tidvis kommer i en skvis mellom forventninger fra samarbeidspartnere, koordinatorene i politidistriktet og sin egen leder.

Ifølge Politidirektoratet får politikontaktene flere steder gode tilbakemeldinger, også der lensmannskontorene er nedlagt. Det er imidlertid viktig at politiet skaffer seg et mer helhetlig bilde av utfordringene i den enkelte kommune, og at politikontakten er dedikert til oppgaven og har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utøve rollen på en god og hensiktsmessig måte. Dette støttes også av DFØ<sup>271</sup> og politimeldingen<sup>272</sup>.

## 7.2 Politiets arbeid i kommunene

I spørreundersøkelsen har vi spurt kommunedirektørene om hvor fornøyd eller misfornøyd kommunen er med politiets tjenestetilbud totalt sett. Figur 29 viser kommunenes overordnede vurdering av politiet.

**Figur 29 Hvor fornøyd eller misfornøyd er kommunen din med politiet samlet sett? (N=224)**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

De store kommunene er mest fornøyd med politiet samlet sett. Vel 88 prosent av disse er svært eller litt fornøyd, fulgt av de mellomstore kommunene der nesten 80 prosent er svært eller litt fornøyd. Blant de små kommunene er nesten 54 prosent svært eller litt fornøyd, mens 16 prosent er svært eller litt misfornøyd.

Samlet er 69 prosent av kommunene svært eller litt fornøyd med politiet, mens 9 prosent er svært eller litt misfornøyd.

### 7.2.1 Kommunenes vurdering av samarbeidet med politiet

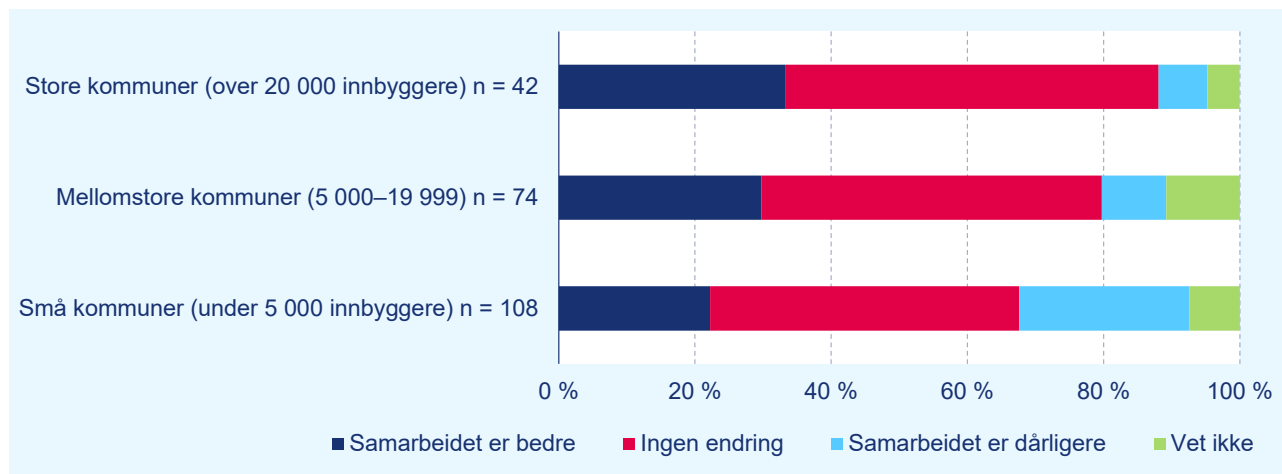
Vi har bedt kommunedirektørene vurdere samarbeidet mellom politiet og kommunen/lokalsamfunnet. Nesten 27 prosent mener at samarbeidet mellom politi og kommune på overordnet nivå har blitt bedre etter

<sup>271</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2021) *Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2020*, DFØ-rapport 2021:1, s. 6 og 30.

<sup>272</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 42.

reformen. 16,5 prosent mener det er blitt dårligere, mens nesten 49 prosent svarer at det er som før. Figur 30 viser hvordan dette fordeler seg etter kommunistørrelse.

**Figur 30 Har samarbeidet mellom politiet og kommunen/lokalsamfunnet endret seg etter reformen? (N= 224)**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

De store kommunene er mer fornøyde med samarbeidet med politiet etter politireformen enn de små. Blant store kommuner mener 33 prosent at samarbeidet har blitt bedre, mens 7 prosent mener at det har blitt dårligere. 22 prosent av de små kommunene mener at samarbeidet har blitt bedre, mens 25 prosent mener at samarbeidet har blitt dårligere.

Videre har vi spurt kommunene hvordan de mener politiets samarbeid med brannvesenet og kommunalt barnevern er. Vel 64 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyde med politiets samarbeid med brannvesenet i kommunen, mens i underkant av 9 prosent er litt eller svært misfornøyde. 18 prosent av kommunene er nøytrale, mens i underkant av 9 prosent ikke har noen formening.

Når det gjelder politiets samarbeid med det kommunale barnevernet, er nesten 68 prosent av kommunene litt eller svært fornøyde. Mindre enn 6 prosent av kommunene er litt eller svært misfornøyde med politiets samarbeid med barnevernet i kommunen. 21 prosent er nøytrale, mens 5 prosent ikke har noen formening.

### 7.2.2 Kommunenes vurdering av politiets kunnskap om forebygging

Spørreundersøkelsen viser at kommunene er godt fornøyde med politiets kunnskap både om kriminelle trender i kommunene og det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant unge.

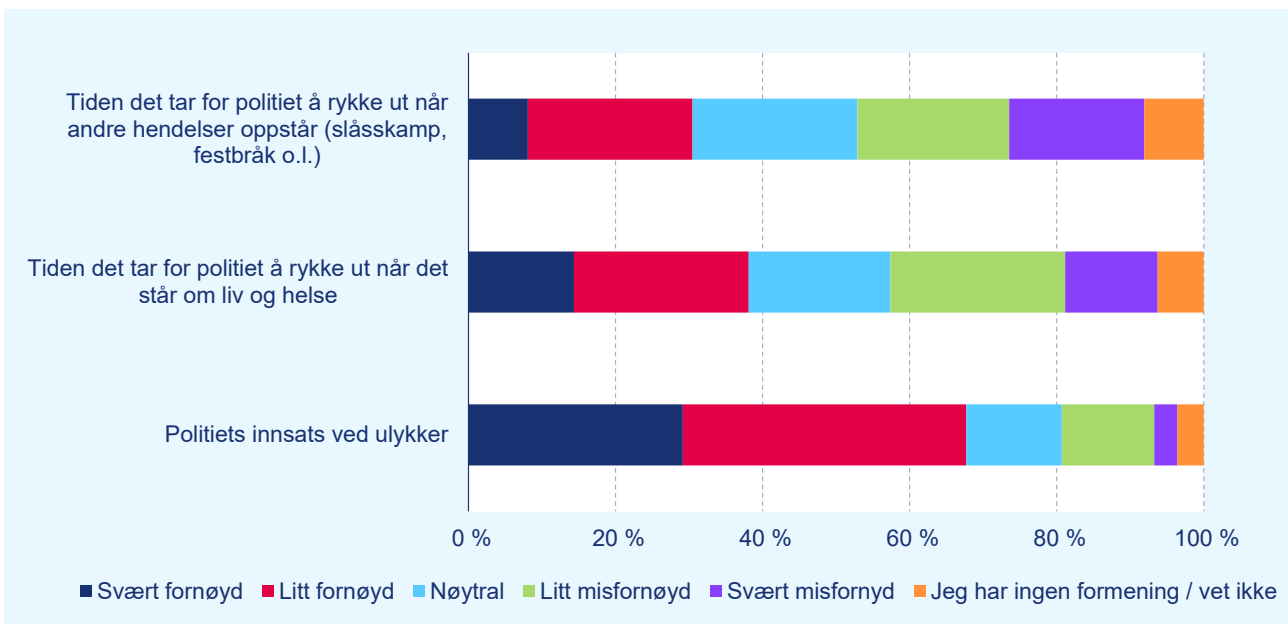
Over 78 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyde med politiets kunnskap om kriminelle trender i kommunen, mens mindre enn 5 prosent av kommunene er litt eller svært misfornøyde. De øvrige kommunene er nøytrale (15 prosent) eller har ingen formening (2 prosent).

I underkant av 68 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyde med det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant unge. 13 prosent av kommunene svarer at de er litt eller svært misfornøyde. De øvrige kommunene er nøytrale (17 prosent) eller har ingen formening (3 prosent).

### 7.2.3 Kommunenes vurdering av politiets oppgaveløsning ved utrykning

Figur 31 viser hvordan kommunene vurderer politiets oppgaveløsning ved utrykning.

**Figur 31 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med følgende?  
(N=223)**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

38 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd med tiden det tar for politiet å rykke ut når det står om liv og helse. Nesten like mange (36 prosent) er litt eller svært misfornøyd. Videre analyser viser at de store kommunene er mest fornøyd, mens de små kommunene er mest misfornøyd.

39 prosent av kommunene er litt eller svært misfornøyd med tiden det tar for politiet å rykke ut når det oppstår slåsskamp, festbråk og lignende, mens 30 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd. Det er de store kommunene som er mest fornøyd, mens de små kommunene er mest misfornøyd.

68 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd med politiets innsats ved ulykker, mens knappe 16 prosent er litt eller svært misfornøyd.

#### 7.2.4 Kommunenes vurdering av politiets tilgjengelighet

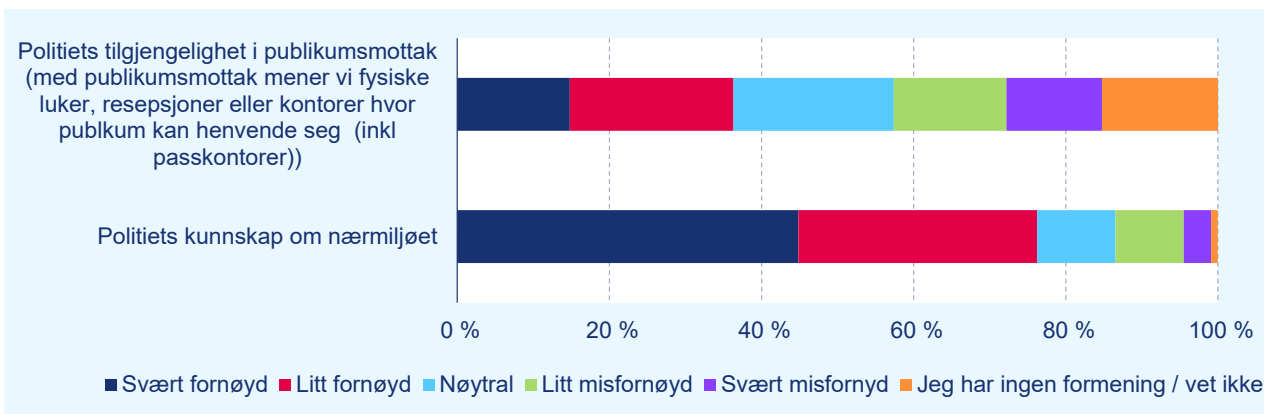
Spørreundersøkelsen viser at politiet i et flertall av kommunene som har svart (57 prosent), har like mange publikumsmottak etter politireformen som før. 39 prosent av kommunene har færre publikumsmottak enn før reformen, mens mindre enn 1 prosent av kommunene har fått flere publikumsmottak.

Politireformen stilte krav om at politiets tjenestested skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig å få utført tjenester hos politiet utenom kontortid minst én dag i uken. Vi har analysert åpningstidene til publikumsmottakene ved politiets tjenestesteder. Analysene viser at det er få publikumsmottak som har åpent etter klokken 15.00 minst én dag i uken, og svært få som har åpent etter klokken 16.00. Mange publikumsmottak stenger klokken 14.00 hver dag. I tillegg er det flere publikumsmottak som har stengt én eller flere dager i uken. Under korona-pandemien har publikumsmottakene periodevis vært helt stengt for å overholde kravene til smittevern. Ved behov kan publikum kontakte politidistriktet for å avtale tid og sted for oppmøte. Dette gjelder selv om et tjenestested holder stengt i en periode eller har korte ordinære åpningstider.<sup>273</sup>

Figur 32 viser hvordan kommunene vurderer politiets tilgjengelighet i publikumsmottak og kunnskapen om nærmiljøet.

<sup>273</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, *Tilbakemelding på rapportutkast*, 14. desember 2021,

**Figur 32 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med følgende?  
(N=223)**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Ca. 36 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd med politiets tilgjengelighet i publikumsmottakene, mens 27 prosent er litt eller svært misfornøyd. Her er det en ganske stor andel av kommunene (36 prosent) som er nøytrale eller ikke har noen formening. Videre viser figuren at 76 prosent av kommunene er litt eller svært fornøyd med politiets kunnskap om nærmiljøet, mens knappe 13 prosent av kommunene er litt eller svært misfornøyd.

DFØs brukerundersøkelse måler brukertilfredsheten på en skala fra 0 til 100, der 0–50 gir uttrykk for et «svært dårlig» til «nøytralt» inntrykk og 51–100 er «nøytralt» til «svært godt» inntrykk. Brukerundersøkelsen viser at brukernes tilfredshet med politiets åpningstider er redusert fra 63 til 54 fra 2017 til 2019. I samme periode er tilfredsheten med ventetiden i resepsjonen på politistasjonen/lensmannskontoret redusert fra 67 til 64, og brukernes tilfredshet med ventetiden hos politiet for å få pass, tillatelser og liknende er redusert fra 68 i 2017 til 60 i 2019.<sup>274</sup>

DFØ oppgir at mange kommuner mener politiets tilstedeværelse og lokalkunnskap er svekket. Dette gjelder særlig for små kommuner. Innbyggere og kommuner i spredtbebygde strøk opplever at det samlede tjenestetilbudet har blitt dårligere.<sup>275</sup>

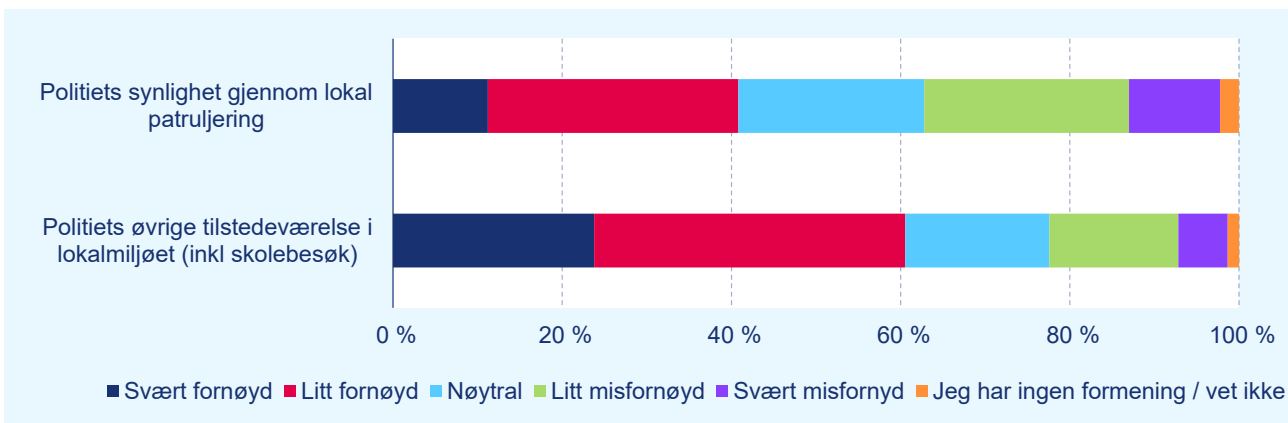
### 7.2.5 Kommunenes vurdering av politiets patruljering

Figur 33 viser hvordan kommunene vurderer politiets tilgjengelighet lokalt.

<sup>274</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, DFØ-rapport 2020:02, *Innbyggerundersøkelsen 2019. Hva mener brukerne?* s. 27.

<sup>275</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2020*, s. 48.

**Figur 33 Hvor fornøyd eller misfornøyd vil du si at kommunen din er med følgende?  
(N=223)**



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Som figuren viser, er om lag 41 prosent av kommunene litt eller svært fornøyd med politiets synlighet gjennom lokal patruljering, mens 35 prosent er litt eller svært misfornøyd. Videre analyser viser at det er de store kommunene som er mest fornøyd, og de små kommunene som er mest misfornøyd.

Når det gjelder politiets øvrige tilstedeværelse i lokalmiljøet, inkludert skolebesøk, er i underkant av 61 prosent litt eller svært fornøyd, mens 21 prosent er misfornøyd.

## 7.3 Innbyggernes vurdering av politi- og lensmannsetatens arbeid

Politidirektoratet gjennomfører årlige innbyggerundersøkelser for å kartlegge befolkningens tillit til politiet, opplevd trygghet og en rekke andre forhold. Målgruppen for undersøkelsen er befolkningen i Norge, 18 år eller eldre. Framstillingen nedenfor bygger hovedsakelig på politiets innbyggerundersøkelse.

### 7.3.1 Innbyggernes tillit til politiet

Innbyggerundersøkelsen i 2020 viser at 82 prosent av innbyggerne har ganske eller svært høy tillit til politiet i 2020, mot 79 prosent i 2019. I 2020 har 33 prosent svært høy tillit til politiet. Det er det høyeste som er registrert de seks siste årene.<sup>276</sup>

Andelen innbyggere som har ganske eller svært høy tillit til politiet er høyest i politidistriktene Oslo, Øst og Troms (henholdsvis 87, 84 og 83 prosent). Finnmark politidistrikt har lavest andel innbyggere med høy tillit til politiet (73 prosent).

Innbyggerne i de minste kommunene har lavest tillit til politiet, mens innbyggere i de største kommunene har høyest tillit til politiet. Forskjellene etter kommunestørrelse har blitt større fra 2015 til 2020.

### 7.3.2 Innbyggernes opplevde trygghet

I 2020 føler 94 prosent av Norges befolkning seg trygge der de bor og ferdes. 67 prosent svarer at de føler seg meget trygge og 27 prosent ganske trygge. 4 prosentpoeng flere føler seg meget trygge i 2020, sammenliknet med 2019.<sup>277</sup>

I 2015 var trygghetsfølelsen relativt lik uavhengig av kommunestørrelsen, mens det i 2020 er en tydeligere forskjell. I 2020 oppgir henholdsvis 5 og 7 prosentpoeng flere innbyggere i store og mellomstore kommuner

<sup>276</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 5.

<sup>277</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 13.



at de er meget trygge, sammenliknet med innbyggere i små kommuner. Ifølge Politidirektoratet er dette en utvikling som ikke er ønskelig.<sup>278</sup>

### 7.3.3 Innbyggernes tilfredshet med politiet

I politiets innbyggerundersøkelse ble respondentene spurt om hvor godt eller dårlig de mener politiet håndterer ulike hendelser. Innbyggerne mener politiet håndterer trafikkfarlige hendelser, ran og ordensforstyrrelser ganske eller meget godt, mens de er relativt delte i synet på hvor godt eller dårlig politiet håndterer tyveri og innbrudd, svindel og bedrageri på internett, lommetyveri eller annet tyveri på offentlig sted, samt mobbing eller trakassering på internett.<sup>279</sup>

Fire av ti mener at politiet håndterer voldtekt eller andre seksuelle overgrep ganske dårlig eller meget dårlig. Når det gjelder vinningssakene, mener én av fire at politiet håndterer tyveri eller innbrudd, ganske dårlig eller meget dårlig. Tilsvarende skår for lommetyveri eller annet tyveri på offentlig sted, er også én av fire.<sup>280</sup>

Blant innbyggerne som har vært i kontakt med politiet ved akutt behov for hjelp, var 23 prosent veldig eller ganske misfornøyd. 27 prosent av dem som hadde blitt stoppet eller kontaktet av politiet på offentlig sted utenom bilkjøring, var veldig eller ganske misfornøyd.<sup>281</sup> De øvrige som hadde vært i kontakt med politiet, som for eksempel ved henvendelser av praktisk karakter eller ved bruk av politiets tjenester på nett, eller fordi de hadde blitt stoppet eller kontaktet av politiet mens de kjørte bil, var mer fornøyd med kontakten med politiet.

De ulike politidistriktene skårer ulikt på de ulike oppgavene, men ser vi på gjennomsnittet for alle oppgavene, skårer de ulike politidistriktene forholdsvis likt når det gjelder innbyggernes tilfredshet.<sup>282</sup>

### 7.3.4 Innbyggernes oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet

I 2020 mener sju av ti at det er lett å komme i kontakt med politiet ved ulike behov, mens én av ti mener at det ikke er lett. Når det gjelder politiets fysiske tilstedeværelse, er tre av ti delvis uenig eller helt uenig i at politiet regelmessig er synlig i lokalområdet. Halvparten er helt eller delvis enig i påstanden. Spørsmålet ble endret i 2020, og kan derfor ikke sammenlignes med undersøkelsen i 2019. Ifølge DFØs evaluering av politireformen fra 2019<sup>283</sup> tyder utviklingen på at innbyggerne er blitt mindre tilfredse med politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet over tid.

<sup>278</sup> Politidirektoratet (2021) *Politiets årsrapport 2020*, s. 13.

<sup>279</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 17.

<sup>280</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 17.

<sup>281</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 25.

<sup>282</sup> Kantar (2021) *Politiets innbyggerundersøkelse 2020*, s. 20.

<sup>283</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), *Evalueringen av nærpoltireformen. Statusrapport 2019, DFØ-rapport 2020:4*, s. 54.

## 8 Styringen i politidistriktene

Dette kapittelet handler om hvordan politidistriktene styres og hvordan styringsdialogen om sentrale resultatmål er i politidistriktene. Dette inkluderer hvordan Politidirektoratet og politimesterne gir føringer til enhetene i politidistriktet, og hvordan rapporteringen og oppgaveporteføljen følges opp. Kapittelet handler også om styring av ressurser, bruken av støttesystemer og andre faktorer som påvirker styringen.

### 8.1 Politimesternes styring og oppfølging av oppgavene

Landet er inndelt i politidistrikter med én politimester som sjef for hvert distrikt.<sup>284</sup> Politimesteren styrer politiets virksomhet innenfor eget geografisk område.<sup>285</sup> På straffesaksområdet har politimesteren totalansvaret for at straffesaksbehandlingen i politidistriktet holder høy kvalitet og innfrir sentrale mål og prioriteringer, og vedkommende skal sørge at kvaliteten og måloppnåelsen i straffesaksarbeidet følges opp på en systematisk måte.<sup>286</sup>

#### 8.1.1 Politimesternes styringssignaler

I 2020 ble disponeringsskrivet til politidistriktene erstattet av resultatavtaler som formidler mål- og resultatkrav, økonomiske rammer og ressurser til det enkelte politidistrikt.<sup>287</sup> I intervju uttaler politimesterne at de fordeler økonomiske rammer, mål og resultatkrav i resultatavtalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten til lederne av de funksjonelle og geografiske driftsenhetene. Det gjør de enten ved å utarbeide lokale resultatavtaler eller ved å operasjonalisere delmål og resultatkrav i politiets styringsverktøy eller i politidistriktets strategisk plan. De distriktsvise resultatavtalene beskrives nærmere i punkt 9.2.1.

Selv om vi finner eksempler på distrikter som setter lokale mål, er det ifølge politimesterne begrenset kapasitet til å sette og følge opp lokale mål i tillegg til målene og prioriteringene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten.

#### 8.1.2 Politimesternes ledermøter

Politimesterne har ledermøter ukentlig eller annenhver uke. Visepolitimester, lederne for funksjonelle og geografiske enheter og lederne for lederstøttestabene deltar i møtene<sup>288</sup>. Lederne for funksjonelle og geografiske enheter mottar tilbakemelding på rapporteringen fra sine ansvarsområder i møtene. Det skrives referat fra møtene.

Vi har gjennomgått referater fra ledermøtet etter distriktenes tertialrapportering til Politidirektoratet i fem distrikter i 2019 og 2020. Gjennomgangen viser at distriktene rutinemessig behandler status for

- straffesaksporteføljen, enten på enhetsnivå eller distriktsnivå
- responstid/beredskap
- budsjett og økonomi, inkludert behovet for prioriteringer og justeringer av ambisjonsnivå
- ulike aspekter av helse-, miljø- og sikkerhet, som korona-pandemien, sykefravær, arbeidstidsbestemmelser, arbeidsplaner, synergi, overtid med mer

Politimesterne gir i intervju uttrykk for at ledermøtene har vært viktige under pandemien på grunn av hyppige endringer i direktiver og ulike smitteverntiltak i kommunene. Det har krevd tett dialog med patruljene og operasjonssentralene, som må ha oppdatert kunnskap om gjeldende regler og vite hva som er straffbart i de ulike kommunene.

<sup>284</sup> Politiloven § 16.

<sup>285</sup> Innst. 306 S (2014–2015) s. 39.

<sup>286</sup> Riksadvokaten og Politidirektoratet, *Nasjonal straffesaksinstruks*, s. 6.

<sup>287</sup> Resultatavtaler mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt gjeldende for 2020, s. 1.

<sup>288</sup> Stab for kommunikasjon, stab for HR og HMS og stab for virksomhetsstyring.

### 8.1.3 Styringsdialogen i politidistriktene

Styringsdialogen mellom politimesterne og driftsenhetslederne er styrt av målene og kravene som gis i resultatavtalen og i den flerårige virksomhetsplanen. Politimesterne gjennomfører to styringsdialogmøter i året med lederne av de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene og deres ledergrupper. Det første møtet finner sted på våren, og på dette møtet gjennomgås resultatavtalen for innværende år. Det andre møtet finner sted på høsten og handler om rapporteringen for andre tertial, styringssignaler og budsjettforberedelser for neste år.

Et flertall av politimesterne trekker fram viktigheten av å være oppmerksom på helheten og ha et strategisk blikk i styringsdialogen. Politimesterne trekker fram at de ulike enhetene i politidistriktet skal være opptatt av samarbeid og samhandling i stedet for å legge vekt på sin egen enhet og enhetens resultater. Ifølge en politimester har

politiet tradisjonelt hatt en inngrodd kultur med sterke fagmiljøer på de ulike sektorområdene som har kjempet om ressursene (...) Mye av oppfølgingen i den interne styringsdialogen går på tvers og handler om samhandling. Det handler i stor grad om kulturendringer, og det som er viktig for å akseptere de store endringene i reformen og for å få dem til å fungere.

Kilde: Intervju med en politimester

### 8.1.4 Oppfølging i andre fora

Politimesterne og/eller visepolitimesterne / stab for virksomhetsstyring følger også opp resultatene og driftsenhetslederne i andre fora, blant annet gjennom egne møter med den enkelte leder på nivå 2. Disse møtene finner sted opp til to ganger i uken, hver fjortende dag eller hvert tertial, og her kan man blant annet følge opp resultatene, ta opp aktuelle problemstillinger og justere kursen.

## 8.2 Styringen av ressursene i politidistriktene

Antall tjenestesteder i politidistriktene ligger fast. Tallet bygger på anbefalingene i politianalysen<sup>289</sup> og kravet fra Stortinget om at minst 90 prosent av befolkningen skal ha maksimalt 45 minutter å kjøre til nærmeste tjenestested. Politimesteren har ansvar for å disponere ressursene og innrette organiseringen slik at det enkelte politidistrikt løser samfunnsoppdraget, herunder behovet for nærhet, best mulig.<sup>290</sup>

### 8.2.1 Ressursfordelingen mellom de funksjonelle og geografiske driftsenhetene

I forbindelse med politireformen ble de funksjonelle enhetene styrket for å skape sterke og robuste fagmiljøer, men styrkingen har gått på bekostning av de geografiske driftsenhetene. Ifølge DFØ har det ikke vært nok ressurser til både å etablere sterkere fagmiljøer og mer lokalt tilstedeværende politi<sup>291</sup>, og i politimeldingen er det tatt til orde for at ressursene nå må omfordes fra de funksjonelle driftsenhetene til lokale tjenestesteder og enheter for å oppnå enda bedre polititjenester.<sup>292</sup>

I forbindelse med korona-pandemien ble det opprettet 400 midlertidige politistillinger, som blir permanente i 2021. Ifølge føringene fra Justis- og beredskapsdepartementet skal de i hovedsak brukes til å styrke de geografiske driftsenhetene.<sup>293</sup> Det går fram av brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Riksrevisjonen at Politidirektoratets rapportering viser at dette skjer.<sup>294</sup> Flere av politimesterne som er

<sup>289</sup> NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.

<sup>290</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 40–41.

<sup>291</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), *Evalueringen av nærpolitireformen Statusrapport 2019, DFØ-rapport 2020:4*, s. 14.

<sup>292</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen - et politi for fremtiden*, s. 18.

<sup>293</sup> Prop. 1 S (2020–2021) *Justis- og beredskapsdepartementet*, s. 13.

<sup>294</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, *Tilbakemelding på rapportutkast*, 14. desember 2021,

intervjuet, uttaler at det er viktigere at de funksjonelle driftsenhetene styrkes slik at de blir enda bedre rustet til å bistå de geografiske driftsenhetene.

Én av de fem politimesterne som er intervjuet har som målsetting å styrke de geografiske enhetene og patruljetjenesten. Denne politimesteren peker på at den gjensidige avhengigheten mellom de funksjonelle og de geografiske driftsenhetene også vil føre til et behov for å dimensjonere opp operasjonssentralen. Dette vil gå på bekostning av noe annet, og må veies opp mot både nasjonale og prioriterte oppgaver, og distriktsovergripende oppdrag.

Tre av fem intervjuede politimestre vurderer at fordelingen av ressurser er egnet til å ivareta kravene til responstid og beredskap, selv om det i noen grad har ført til at de ikke har de ressursene de trenger på en del fagområder. Én politimester mangler grunnlag for å vurdere ressursbalansen mellom de geografiske driftsenhetene og de funksjonelle enhetene, men arbeider med en ressursallokeringsmodell og en planlagt justering i 2021.

Da de nye politidistriktene ble etablert, var fordelingen av ressurser tilpasset politidistriktenes egenart, ifølge politimesterne som er intervjuet, og de vurderer løpende hva som er hensiktsmessig ressursfordeling mellom funksjonelle og geografiske enheter. Samtidig kommer det nye krav og føringer på bruken av bevilgningene, som gjør at politimesterne i varierende grad opplever at de har rom for å omfordele ressurser. Noen av dem opplever at de har handlingsrom, mens andre mener de har begrenset mulighet til å omfordele mellom de geografiske og funksjonelle enhetene. I intervju uttaler politimesterne at de ikke er så opptatt av hvilke enheter som gjør hva, men at de funksjonelle og de geografiske enhetene må ha et godt samarbeid for å få mest mulig ut av ressursene og best kvalitet i tjenesten.

I intervju med Politidirektoratet kommer det fram at det er et uttrykt politisk ønske om å styrke de geografiske enhetene og en overordnet målsetting at en overvekt av ressursene skal være der. Samtidig vil det være variasjoner mellom distriktene. Politidirektoratet jobber for at distriktene skal legge flere oppgaver til de geografiske funksjonene og mener at det er en positiv utvikling.

## 8.2.2 Politidistriktenes bruk av felles tjenestekontor

Felles tjenestekontor er en av seks prioriterte funksjoner i politireformen. Felles tjenestekontor skal legge til rette for mer helhetlig og kontinuerlig arbeidsplanlegging og ressursdisponering av de operative ressursene i politiet. En robust arbeidsplanlegging og ressursdisponering er viktig for å sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste.<sup>295</sup>

I forbindelse med politireformen etablerte alle politidistriktene felles tjenestekontor. I ressursanalysen for 2020<sup>296</sup> går det fram at den klart største utgiftsposten i politiet er utgifter til personell, og at det er store utgifter knyttet til overtidsgodtgjørelse. Et av målene med felles tjenestekontor var å redusere overtidsbruken. Antall overtidstimer per årsverk er redusert fra 63 til 45 i perioden fra 2016 til 2020. Reduksjonen var særlig stor fra 2019 til 2020 (53 timer). Ifølge ressursanalysen er det sannsynlig at tjenestekontoret har bidratt til å redusere overtidsbruken, men det kan også skyldes at politiet har fått flere årsverk, og at det var en betydelig nedgang i politiets aktiviteter som følge av korona-pandemien.

Fire av politidistriktene som er intervjuet mener at felles tjenestekontor ikke i tilstrekkelig grad evner å fordele arbeidsbelastningen, gjøre fornuftige uttak eller optimalisere tjenestelistene. Blant annet peker politidistriktene på at tjenestekontoret

- mangler ledelsesforankring og tilstrekkelige fullmakter
- har for liten kapasitet og er for lite tilgjengelig

<sup>295</sup> Politiets internrevisjon, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*.

<sup>296</sup> Politidirektoratet (2021), *Ressursanalysen for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*, s. 13.

- ikke har riktig kompetanse

Flere politidistrikter opplyser at de ikke bruker felles tjenestekontor, og at de i stedet bruker lokale tjenestepanleggere for å sikre personlig tilpasning av turnuslistene og riktig kompetanse på vakt. I tre av politidistriktene fungerer tjenestekontoret noe bedre når tjenesten planlegges på litt lengre sikt, for eksempel ved planlagt fravær og statsbesøk.

Våre funn stemmer i stor grad overens med det politiets internrevisjon fant i 2017,<sup>297</sup> og DFØs evalueringer av politireformen.<sup>298</sup> I DFØs rapport for 2019 får felles tjenestekontor bedre vurdering enn i 2018. Samtidig møter tjenestekontoret motstand fordi ansatte og ledelse opplever å miste frihet og fleksibilitet.

Politidirektoratet bekrefter i intervju at tjenestekontorene ikke fungerer som planlagt. Ifølge Politidirektoratet er ledelsesforankring, tilstrekkelige fullmakter og gode rutiner suksessfaktorer i de distriktene som har klart å få til dette. Felles tjenestekontor skal prioriteres for utvikling i 2021, også i nasjonal ledergruppe. Politiets internrevisjon skal levere en ny rapport (nr. 2) om tjenestekontorfunksjonen høsten 2021.

## 8.3 Faktorer som påvirker styringen av politidistriktene

### 8.3.1 Politidistriktene styres på detaljerte mål og krav, som endres gjennom året

Undersøkelsen viser at politiet styres på detaljerte mål og innsatsfaktorer. Eksempler som nevnes, er krav til organisering, fordeling av uteksaminerte studenter, minimumskrav til antall tjenestesteder og krav til kompetanse. I intervju peker i tillegg politimesterne på at målet om to politifolk per tusen innbyggere gir mindre rom for å rekruttere spesialister med for eksempel økonomi- eller IKT-kompetanse, som det er bruk for i etterforskningen av komplekse saker. Justis- og beredskapsdepartementet peker også på målet om to politifolk per tusen innbyggere og etableringen av dyrepoliti<sup>299</sup> i bestemte politidistrikter som eksempler på detaljerte mål og krav.

I tillegg uttaler politimesterne at det er krevende å oppnå forutsigbarhet og styre virksomheten når det kommer nye, og til dels inngripende styringssignaler gjennom året, som gjør at premissene endres. 10. juli 2020 skriver Politidirektoratet i brev til politidistriktene at politidirektøren har besluttet at «alle politidistrikt skal bemanne opp til måltall for politiårsverk, slik de er gitt i resultatavtalen for 2020, innen 1. desember 2020».<sup>300</sup> Videre skriver Politidirektoratet: «Det er ikke tvil om at situasjonen både er, og vil fortsette å være, svært krevende for enkelte distrikt og for etaten som helhet. Politidirektoratet vil fortsette dialogen med JD knyttet til konsekvensene av måloppnåelse. Distriktenes innspill på konsekvensene av bestillingen vil inkluderes i denne dialogen». Flere av politimesterne som er intervjuet uttaler at målet om to politifolk per tusen innbyggere førte til en utfordrende situasjon for politidistriktenes økonomiske situasjon, og to av politimesterne som er intervjuet tolket kravet om å bemanne opp som ufravikelig.

Både DFØ<sup>301</sup> og områdegjennomgangen<sup>302</sup> peker på at styringen av politiet er detaljorientert – både politisk fra Storting og regjering, og administrativt fra departementet. Ifølge DFØ vanskeliggjør politiets brede oppgaveportefølje effektiv ressursutnyttelse, i tillegg til at det bidrar til økt detaljfokus i styringen, noe som ikke er i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring.

Politidirektoratet uttaler at det er krevende at alle oppgaver framstilles som like viktige når både oppgavespenet og organisasjonen favner så bredt. Når man ikke har handlingsrom til å prioritere slik at

<sup>297</sup> Politidirektoratet, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*, s. 1.

<sup>298</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), *Evalueringen av nærpolitireformen*. Statusrapport 2019., DFØ-rapport 2020:4, s. 5 og 21.

<sup>299</sup> Politi som forebygger, avdekker og bekjemper dyrevelferdskriminalitet.

<sup>300</sup> Politidirektoratet (2020) *Måloppnåelse S25 - Politiårsverk*. Brev til politidistriktene, 10. juli 2020.

<sup>301</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringen av nærpolitireformen*. Statusrapport 2019, DFØ-rapport 2020:4, s. 50.

<sup>302</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. V og 42.

målene kan løses på best mulig måte, oppleves det hemmende at det ikke er en reell diskusjon om hva som kan prioriteres noe lavere. Det er oppgave- og ressursstyring i detalj som gjør handlingsrommet lite.<sup>303</sup>

### 8.3.2 Politimesternes økonomiske handlingsrom

Politiets bevilgninger har økt i perioden 2016–2020, blant annet for å øke politidekningen<sup>304, 305</sup>. Målet om minst to politi per tusen innbyggere ble nådd ved utgangen av 2020. Politiets bevilgninger økte også i 2021 da 400 midlertidige politistillinger som ble opprettet i forbindelse med korona-pandemien,<sup>306</sup> ble permanente for å styrke de geografiske driftsenhetene.<sup>307</sup> Likevel er det økonomiske handlingsrommet i politiet redusert i perioden 2016–2020 (se punkt 4.2), blant annet på grunn av gevinstkrav knyttet til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i perioden 2016–2020 og politireformen i 2020.<sup>308</sup>

Politimesterne gir i intervju uttrykk for at det er krevende å gjennomføre effektiviseringstiltak når størstedelen av utgiftene er bundet i personellutgifter. De har håndtert gevinstkravene blant annet ved å holde stillinger ledige, redusere antallet sivilt ansatte, begrense bruken av overtid, redusere omfanget av trening for innsatspersonell og reise mindre.

Målet om to politifolk per tusen innbyggere gjør det ekstra krevende for politimesterne å drifte innenfor den disponible rammen, fordi økningen i budsjettet ikke er stor nok til å opprettholde måltallet. Politimesterne må prioritere å ansette politiutdannede selv om det binder ressurser og gjør det vanskelig å ivareta behovet for andre typer kompetanse. Dette påpekes av flere.<sup>309, 310</sup> I områdegjennomgangen går det fram at målet om to politifolk per tusen innbyggere står i strid med hovedmålet som det skal støtte opp under, nemlig å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet, fordi det kan forhindre rekruttering av spesialister eller viktige investeringer i IKT og systemer.<sup>311</sup>

Ifølge Justis- og beredskapsdepartementet er det ikke er mye penger igjen til investeringer i utstyr eller ny teknologi, når om lag 80 prosent av budsjettet i distriktene er lønn, og det meste av dette er lønn til politiutdannede.<sup>312</sup> Samtidig bemerker departementet i intervju at grunnberedskapen er betydelig styrket etter Gjorv-kommisjonen ved at det er blitt flere politifolk i hele landet. Det har blitt bevilget midler til å opprettholde to politifolk per tusen innbyggere og politiet har blitt tilført frie driftsmidler for å øke handlingsrommet. Samtidig har politiet, i likhet med alle andre offentlige virksomheter, måttet håndtere regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform.

### 8.3.3 Politimesternes bruk av støttesystemer i styringen

Politiets styringsverktøy er et system for å følge opp oppnådde resultater knyttet til definerte måltall i politidistriktene.<sup>313</sup> Målmatriksen i politiets styringsverktøy genererer data fra andre fagsystemer som politiet benytter, som politiets straffesaksregister (STRASAK), saksbehandlingssystemet for straffesaker (BasisLøsning) og politioperativt styringssystem. Politiets analyse og ledelsesverktøy gjør det mulig for politidistriktene å hente rapporter, gjennomføre analyser og kople ulike variabler fra STRASAK, BasisLøsning og politioperativt system opp mot hverandre. Fra første tertial 2020 har politiets styringsverktøy vært standard rapporteringsverktøy i etaten.<sup>314</sup>

Alle politimesterne vi har intervjuet bruker politiets styringsverktøy både som styringsverktøy og for å presentere resultater i politimesterens ledergruppe. Politimesterne bruker også politiets styringsverktøy til å

<sup>303</sup> Intervju 6. mai 2021.

<sup>304</sup> 150 millioner kroner som følge av helårsvirkning for nye politistillinger i 2019, 100,4 millioner kroner for å ansette flere i politistillinger i 2020, og 83 millioner kroner til blant annet styrking av arbeidet med straffesaksbehandling.

<sup>305</sup> Prop. 1 S (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 13.

<sup>306</sup> Prop. 67 S (2019–2020) *Endringer i statsbudsjettet 2020* (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).

<sup>307</sup> Prop. 1 S (2020–2021), Justis- og beredskapsdepartementet, s. 99.

<sup>308</sup> Politidirektoratet (2021) *Ressursanalyse for 2020. Utgifter og bemanning i politiet*, s. 3.

<sup>309</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringsrapport 2019, DFØ-rapport 2020:4*, s. 19.

<sup>310</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 63.

<sup>311</sup> Boston Consulting group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 33.V.

<sup>312</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 18.

<sup>313</sup> NOU 2019:9 *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utvikling*, s.148.

<sup>314</sup> Boston Consulting group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 54–55.

rapportere til Politidirektoratet tertialvis og årlig på mål og styringsindikatorer knyttet til straffesaksbehandlingen, politioperativt arbeid, samt politiets tilgjengelighet og tilstedeværelse. Noen bruker også politiets styringsverktøy aktivt for å følge opp straffesaksporteføljen, eller for å dokumentere og sikre gjennomføring av tiltak. Politidistriktene har tilgang til andre distrikters rapportering, erfaringer og iverksatte tiltak i politiets styringsverktøy, og kan lære av andre. Ledere kan gå inn på den enkelte styringsindikator og for eksempel få oversikt over den enkelte etterforskers portefølje.

Politimesterne har blandede erfaringer med politiets styringsverktøy. Flertallet peker i intervju på at systemet er blitt mer helhetlig, og at det fungerer tilfredsstillende som styringsverktøy. Samtidig beskrives den tekniske løsningen som lite tilgjengelig og flere peker på at systemet er lite egnet til å skrive mye tekst. Det kan være en årsak til at flere politimestre mener Politidirektoratet har et potensiale for bedre bruk av politiets styringsverktøy. De trekker fram at Politidirektoratet krever manuell rapportering i brev og vedlegg for styringsindikatorer som ikke ligger i politiets styringsverktøy og for nye styringsindikatorer som kommer til underveis i året. Det gjør at rapporteringen blir spredt, uoversiktlig og tungvint med unødvendig mye tekst. Selve rapporten fra politiets styringsverktøy er ikke dekkende for politiets virksomhet og kan derfor ikke benyttes som årsrapport.

Det er også en utfordring at IKT-systemene som politimesterne bruker i styringen ikke kommuniserer med hverandre. Det gjelder for politiets styringsverktøy og lønssystemet SAP, men også turnussystemet TTA. Når systemene ikke snakker sammen må avstemmingen foregå manuelt, noe som er svært tidkrevende og utgjør en risiko for feilkilder. Dette er noe som også Politidirektoratets internrevisjon<sup>315</sup> og områdegjennomgangen<sup>316</sup> har pekt på.

#### 8.3.4 Felles nasjonale føringer treffer politidistriktene ulikt

Flere av politimesterne trekker i intervju fram at felles nasjonale føringer i liten grad er hensiktsmessig for styringen av politidistriktene fordi politidistriktene er ulike når det gjelder geografi, befolkningstetthet og kriminalitetsprofil med mer. Som eksempel nevner de at *Prosjekt nye politidistrikter*, som har en felles overordnet organisasjonsmodell, ikke passer for alle fordi politidistriktene og utfordringene er ulike. Det betyr at politimesterne vurderer behovet for å flytte ressurser eller øke bemanningen innenfor enkeltenheter ulikt. Andre fellesføringer som politimesterne trekker fram er økt lokal tilstedeværelse, økt synlighet og 400 varige politistillinger til å styrke de geografiske driftsenhetene.<sup>317</sup>

<sup>315</sup> Politidirektoratet, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*, s. 5.

<sup>316</sup> Boston Consulting Group (2019) *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*, s. 111–112 unntatt offentlighet jf. Offentleglova §§ 13 og 14.

<sup>317</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 101.

## 9 Styringsdialogen om sentrale resultatmål

Dette kapitlet handler om hvordan styringssignaler formidles fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet og fra Politidirektoratet til politidistriktene. Kapitlet tar også for seg hvordan departementet gir tilbakemelding på direktoratets rapportering i etatsstyringsmøter, og hvordan direktoratet gir tilbakemelding på politidistriktenes rapportering i styringsdialogmøtene. Riksadvokatens samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet på straffesaksområdet dekkes også, sammen med Riksadvokatens samarbeid med Politidirektoratet om styrende dokumenter, oppfølging av avvik og forbedringstiltak i straffesaksbehandlingen.

### 9.1 Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementet skal gjennom etatsstyringen sikre at Politidirektoratet ivaretar sitt samfunnsoppdrag, oppnår mål og prioriteringer, utnytter tildelte ressurser effektivt og opererer innenfor de lover, regler og rammer som er satt.

#### 9.1.1 Justis- og beredskapsdepartementets styringssignaler til Politidirektoratet

Justis- og beredskapsdepartementet skal ifølge økonomireglementet<sup>318</sup> fastsette krav til rapportering for underliggende virksomheter, og departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer hensiktsmessig, og at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.

#### Tildelingsbrev til Politidirektoratet

Departementet gir styringssignaler gjennom hovedinstruks til politidirektøren<sup>319</sup> og årlige tildelingsbrev som utformes på grunnlag av den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget. Tildelingsbrevet presenterer mål med tilhørende styringsparametere og oppdrag, i tillegg til de økonomiske rammene for Politidirektoratet. Tillegg og endringer i løpet av året formidles i supplerende tildelingsbrev. Målene i tildelingsbrevet har vært stabile siden 2018:

- befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas
- redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging
- effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet
- alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold
- tilgjengelige tjenester med god service

Denne undersøkelsen dekker helt eller delvis fire av målene; *befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas, redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging, effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet og tilgjengelige tjenester med god service.*

I tildelingsbrevene for 2019 og 2020 var det 16 styringsparametere knyttet til de fem målene. I tildelingsbrevet for 2021 er det 15 styringsparametere. Antall oppdrag i tildelingsbrevene var 15 i 2019, 13 i 2020 og 17 i 2011.

I 2021 er det flest styringsparametere og flest oppdrag knyttet til målene *effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet, og befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas.*

<sup>318</sup> Reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten §7, fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 5. november 2015.

<sup>319</sup> Hovedinstruks til politidirektøren, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2018.



Justis- og beredskapsdepartementet gir også Politidirektoratet 6 rapporteringskrav som ikke er knyttet til målene i tildelingsbrevet for 2021. Dette er en vesentlig reduksjon sammenlignet med 2019 og 2020, da det var henholdsvis 18 og 12 rapporteringskrav. I tillegg krever departementet rapportering på

- mål for nærpolitireformen
- fellesføringer fra Justis- og beredskapsdepartementet og fra regjeringen
- mål som eies av politiet i en rekke strategier og handlingsplaner<sup>320</sup>

I 2020 skal politiets oppgaver og tiltak knyttet til handlingsplanene avveies mot øvrige mål- og resultatkrav og løses innenfor den tilgjengelige ressursrammen. I 2021 er politiets rolle i handlingsplanene ivaretatt gjennom målene, og eksplisitt omtalt dersom det er særlig prioritert.

Politidirektoratet gir tilbakemelding på utkastet til tildelingsbrev. Ifølge direktoratet er det ikke alltid sammenheng mellom hva departementet legger vekt på i styringen av politiet og målene som er fastsatt for politiet. Som eksempel nevner Politidirektoratet at departementet etterlyser effektvurderinger i tildelingsbrevet, samtidig som departementet i styringsdialogen er opptatt av forhold som har høy politisk oppmerksomhet, for eksempel hvordan politiet ligger an i forhold til målet om to politifolk per tusen innbyggere, og antallet lokasjoner som politiet har. Forhold knyttet til politets måloppnåelse er også tema i styringsdialogen. Det er dialog mellom departementet og direktoratet om muligheten for å justere målene.<sup>321</sup>

På spørsmål om hvorvidt mål, oppdrag og styringsindikatorer gir et godt bilde på politiets leveranser, svarer departementet at kunnskapsgrunnlaget om måloppnåelse i politiet kommer fra en rekke kilder. Eksempler på dette er innbyggerundersøkelser, ressursanalyser, kapasitetsundersøkelser, operative analyser, rapporter fra særorganene og inspeksjonsrapporter fra statsadvokatene, i tillegg til Politidirektoratets faste rapportering til departementet. Departementet viser også til at evalueringer gir mye og god informasjon. De gjennomførte evalueringene beskrives nærmere i punkt 9.1.1.

## Supplerende tildelingsbrev

I 2019 ga Justis- og beredskapsdepartementet 8 supplerende tildelingsbrev og 12 oppdragsbrev til Politidirektoratet. I 2020 økte antall supplerende tildelingsbrev til 21, hovedsakelig som følge av koronapandemien. Per utgangen av september har departementet sendt 13 supplerende tildelingsbrev i 2021.

Politidirektoratet har forståelse for at det er nødvendig å sende supplerende styringssignaler underveis i året. Samtidig er det krevende at en del av styringssignalene som gis gjør det nødvendig å endre prioriteringer i etaten. Det er mer krevende dersom det ikke følger ressurser med endringene.

Justis- og beredskapsdepartementet uttrykker i intervju forståelse for at nye og til dels inngripende styringssignaler ikke er optimalt for en stabil styring. Det er imidlertid naturlig at en samfunnsmessig viktig virksomhet som politiet, er gjenstand for løpende styring, også politisk. Dersom nye føringer og krav kommer uten budsjettmidler er det dialog mellom departementet og Politidirektoratet om mulighetene for å prioritere. Politiet er en stor virksomhet som har rom for å omdisponere midler internt, selv om det kan føre til at planer må kanselleres eller utsettes. Ifølge departementet har lederne i virksomhetene forståelse for at de blir styrt på innsatsfaktorer i tillegg til den overordnede mål- og resultatstyringen. Departementet er opptatt av å holde antall supplerende tildelingsbrev nede, og vurderer at antallet ikke er for høyt.<sup>322</sup>

## Arbeid med å forbedre tildelingsbrevet

Det stilles et betydelig antall mål og krav til politi- og lensmannsetaten, blant annet som følge av politiske målsettinger. Det har ført til at aktivitetsmål har blitt tillagt altfor høy vekt og gått på beskostning av en

<sup>320</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 3.

<sup>321</sup> Intervju med Politidirektoratet 6. mai 2021.

<sup>322</sup> Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 2. juni 2021.

helhetlig strategisk styring og mulighetene for å tenke helhetlig rundt effektiv ressursbruk. Dette kommer fram i flere rapporter.<sup>323, 324</sup> I områdegjennomgangen foreslås blant annet følgende:

- Hvert hovedmål bør underbygges med tydelige effektmål utledet av kritiske suksessfaktorer.
- Målkonflikter og målforskyvninger bør så langt det lar seg gjøre unngås.
- Justis- og beredskapsdepartementet må informere Politidirektoratet om konsekvenser av eventuelle målkonflikter.
- Tildelingsbrevet bør omstruktureres, og departementet bør ta for seg hvert enkelt hovedmål og andre viktige elementer for å utarbeide forslag til endringer.<sup>325</sup>

I intervju bekrefter Justis- og beredskapsdepartementet at en stor del av den tilgjengelige styringsinformasjonen som benyttes i tildelingsbrevet, er knyttet til aktiviteter og ikke til resultater og effekter av politiets innsats. Innenfor gjeldende rammer lar det seg neppe gjøre å levere på det store antallet mål, føringer og resultatkrav som styringen av politiet er preget av.

Departementet er i gang med å følge opp områdegjennomgangens forslag til forbedringer. I forbindelse med tildelingsbrevet for 2021 ble det etablert en arbeidsgruppe bestående av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, som en del av det langsiktige arbeidet med å utvikle styringen av politiet. I den forbindelse arbeider departementet også med en nasjonal plan som skal ruste politiet, Politiets sikkerhetstjeneste og påtalemyndigheten til å møte framtidige utfordringer, styrke den strategiske styringen og sikre en overordnet sammenheng mellom ambisjoner og rammebetingelsene i et flerårig perspektiv. Dette arbeidet er høyt prioritert i departementet. I tillegg ser departementet på hovedinstruksen til Politidirektoratet og har lagt ansvaret for all styring av politi- og lensmannsetaten til politiavdelingen.<sup>326</sup>

I tillegg har Politidirektoratet og Riksadvokaten i tildelingsbrevet for 2021 fått et felles oppdrag som blant annet går ut på å utarbeide struktur for felles resultatrapportering. Oppdraget synliggjør det felles resultatansvaret på straffesaksområdet.<sup>327</sup>

Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har vært oppdragsgivere for flere rapporter som har hatt som formål å bidra til bedre styring av politi- og lensmannsetaten. Disse er omtalt i faktaboks 7.

### Faktaboks 7 Evalueringer som er gjennomført for å bedre styringen og få bedre oversikt over politiets virksomhet

Direktoratet for forvaltning og IKT:

*Evaluering av nærpolitireformen  
Statusrapport 2016 (2017)  
Difi rapport 2017:2*

*Evaluering av nærpolitireformen.  
Underveisrapportering om kultur,  
holdninger og ledelse (2017)  
Difi-rapport 2017:9*

Direktoratet for forvaltning og IKT og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har levert fem rapporter som evaluerer politireformen, hvorav flere har omhandlet styring og ledelse. Det var Stortinget som bestemte at politireformen skulle evalueres en tid etter gjennomføring.

<sup>323</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 28–29.

<sup>324</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020), *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2019, DFØ-rapport 2020:4*, s. 49–50.

<sup>325</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. VI, 152.

<sup>326</sup> Intervju med Justis- og beredskapsdepartementet 2. juni 2021.

<sup>327</sup> Justis- og beredskapsdepartementet *Tildelingsbrev Den høyere påtalemyndighet oppdrag 1 og Tildelingsbrev Politidirektoratet oppdrag 10*. Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 12.

<p><i>Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2017 (2018), Difi-rapport 2018:2</i></p> <p><i>Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2018 (2019) Difi-rapport 2019:1</i></p> <p>Direktoratet for forvaltning og økonomistyring:</p> <p><i>Evalueringen av nærpoltireformen. Statusrapport 2019 (2020) DFØ-rapport 2020:4.</i></p> <p><i>Evaluering av nærpoltireformen Statusrapport 2020 (2021) DFØ-rapport 2021:1.</i></p>	
<p>Boston Consulting Group (2020) <i>Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten.</i></p>	<p>På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet har Boston Consulting Group utført en områdegjennomgang. Mandatet var å beskrive, vurdere og gi konkrete anbefalinger om styring og styringsinformasjon, politiets oppgaveportefølje og hvordan denne påvirker styringen.</p>
<p>Boston Consulting Group (2019) <i>Evaluering av IKT- og fellestjenester i politiet (2019)</i></p>	<p>Evalueringen undersøker blant annet om politiets IKT- og fellestjenester har riktig styringsmodell, og riktige strukturer og roller for å levere gode tjenester til politiet, og om etableringen av Politiets fellestjenester og Politiets IKT-tjenester har gitt kvalitative og/eller økonomiske gevinster.</p>
<p>Politidirektoratet, <i>Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet (2019)</i></p>	<p>Politidirektoratet har gjennomført en undersøkelse på straffesaksområdet som kartla hvor mange ressurser som er tilgjengelige for straffesaksbehandling i politiet, hvor mange straffesaker politiet har ferdigstilt i et gitt år og hvor lang tid politiet bruker på å utføre de ulike aktivitetene og sakene i straffesaksbehandlingen.</p>
<p>Politidirektoratet, <i>Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område (2021)</i></p>	<p>Politidirektoratet har gjennomført en kapasitetsundersøkelse på politioperativt område for å øke kunnskapen om den tilgjengelige kapasiteten, og hvordan denne kapasiteten utnyttes slik politiet jobber i dag.</p>
<p>Politidirektoratet, <i>Ressursanalyse. Utgifter og bemanning i politiet. Årlige analyser for årene 2016 til 2020.</i></p>	<p>Politidirektoratet utarbeider årlige analyser som tar for seg utgifter og bemanning i politiet. Ressursanalysen støtter en kunnskapsbasert styring av ressursene i politiet, og gir kunnskap om hvordan bevilgningene til etaten er anvendt over tid.</p>

BDO og Menon Economics (2017)  
*Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten (2017)*

Analysen vurderer om politi- og lensmannsetaten bruker tildelte midler til på en kostnadseffektiv måte og i tråd med politiske føringer. Den omfatter blant annet styringssystemet, ressursfordelingen, effektiviteten i tjenesteproduksjonen, tiltak for å bedre det økonomiske handlingsrommet og styringen i etaten.

Kilde: Riksrevisjonen

### 9.1.2 Politidirektoratets rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet

Politidirektoratet skal ifølge tildelingsbrevene rapportere på målene i årsrapporten og på styringsindikatorer og oppdrag tertialvis eller i årsrapporten. Rapporteringen skal legge vekt på vesentlige avvik fra fastsatte mål og krav, og redegjøre for årsaker til avvik, prognose ved årsslutt, og eventuelle korrigerende tiltak.

Riksadvokaten skal ha kopi av tertial- og årsrapportene. Rapporteringen blir gjennomgått i etatsstyringsmøtene med departementet.<sup>328</sup>

#### Tertial- og årsrapportering

Vi har gjennomgått tertialrapportene og årsrapportene for 2019 og 2020. Gjennomgangen viser at Politidirektoratet gjennomgående rapporterer på de fem hovedmålene. Politidirektoratet rapporterer også på status for

- økonomi opp mot budsjett, herunder krav til effektivisering
- politidekning
- reformen og prioriterte funksjoner
- styring og kontroll i virksomheten, forbedringsarbeid og HMS
- pandemien og hvordan den virker inn på måloppnåelsen på ulike områder, endret tilgjengelighet og behovet for å digitalisere straffesaksfeltet
- oppfølging av revisjoner

#### Arbeid med å forbedre rapporteringen

Rapporteringen fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet ble lagt om fra første tertial 2019. I dag består hovedrapporten av risikovurderinger av hovedmålene og det arbeides for at man i større grad skal belyse effekter enn å rapportere om gjennomførte aktiviteter uten å vurdere effektene av disse.<sup>329</sup>

Både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet opplever at rapporteringen er forenklet og mer poengtert med vektlegging av risiko. Politidirektoratet uttaler at kravene til rapportering fra politidistriktene også vil bli justert som følge av dette.

### 9.1.3 Justis- og beredskapsdepartementets tilbakemelding på rapportering

Etter at Politidirektoratet har levert tertial- og årsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet gjennomføres det etatsstyringsmøter. Ved behov avholdes det ekstraordinære møter. I 2019 var det ti etatsstyringsmøter, og i 2020 var det fire. Det føres referater fra møtene.

Ifølge departementet er antall møter behovsstyrt. I forbindelse med større prosjekter med høy risiko gjennomføres det egne styringsmøter. Det kan være behov for hyppige møter i starten, for så å redusere antallet etterhvert. Når prosjekter går over i driftsfase eller risikoen er tatt ned, blir departementets oppfølging

<sup>328</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 19–20.

<sup>329</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 55.

av prosjektene en del av den ordinære styringsdialogen. Ved behov ber departementet om ytterligere rapportering.

Vi har gjennomgått referatene fra etatsstyringsmøtene i 2019 og 2020. I møtene følger departementet opp politiets måloppnåelse. Departementets tilbakemeldinger er hovedsakelig knyttet til manglende måloppnåelse og vektlegger avvik, årsaker til avvik og tiltak for å bedre situasjonen. Ifølge referatene forventer departementet videre oppfølging dersom rapporteringen fra Politidirektoratet ikke svarer til departementets forventninger.

I 2019 og 2020 har Politidirektoratet vurdert målet om *effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet* til kritisk i første og andre tertial. I årsrapporten for 2020 er målet *effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet* vurdert som tilfredsstillende. Målet om at *befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas* er vurdert til moderat i 2019. Vurderingen i 2020 endres fra moderat i første tertial til god i årsrapporten.

I 2019 og 2020 har det vært oppfølgingsmøter om responstidskrav og straffesaksavviklingen i 2019 og 2020. Det går fram av referatene at Justis- og beredskapsdepartementet pålegger Politidirektoratet å utarbeide notat om responstidskravet og konsekvensene av å ikke nå det, og en plan for å håndtere situasjonen på straffesaksområdet. I 2019 var det for øvrig en rekke ekstraordinære styringsdialogmøter om pass og nasjonale ID-kort, og om objektsikring.

Referatene viser også at Politidirektoratet i mars 2020 ber om at oppdrag i tildelingsbrevet justeres som følge av korona-pandemien, men at Justis- og beredskapsdepartementet opprettholder kravene i tildelingsbrevet og ber direktoratet rapportere på avvik. I tillegg har følgende stått på agendaen i etatsstyringsmøtene:

- utviklingsportefølje med vekt på avvik fra framdriftsplan
- oppfølging av revisjoner og plan for å lukke avvik
- den økonomiske situasjonen i etaten
- styring og kontroll i etaten

Justis- og beredskapsdepartementet har i tillegg til de tertialvise etatsstyringsmøtene lagt opp til faste møter om strategiske temaer i samarbeid med Politidirektoratet, Riksadvokaten og PST.

Både Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet uttaler i intervju at styringsdialogen er blitt mer tillitsbasert og fungerer bedre. Tidligere kunne dagsaktuelle mediasaker ta mye møtetid, men det er det slutt på.

Politidirektoratet opplever imidlertid fortsatt at departementet detaljstyrer selv om det er et mål at styringen skal være bli mer strategisk. Det er utfordrende for Politidirektoratet å få klarhet i hvordan departementet prioriterer mellom de ulike virksomhetsområdene, for den samlede oppgaveporteføljen gjør at alt synes like viktig. Den største utfordringen er høy politisk oppmerksomhet om innsatsfaktorer framfor effekter, ifølge Politidirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det må følge opp henvendelser fra representanter på Stortinget og i regjeringen om mål, krav og detaljerte aktiviteter i politiet. Dette påvirker departementets styring – det kan ikke bare styre langsiktig og strategisk, men må også følge opp detaljerte krav og føringer til aktiviteter. Derfor er det ifølge departementet ikke alltid sammenheng mellom målene til politiet og hva departementet faktisk styres på, slik Politidirektoratet peker på. Justis- og beredskapsdepartementet har fått tilbakemelding fra Politidirektoratet om konflikter mellom de ulike målene, men departementet må fortsatt styre på det som er politisk fastsatt.

## 9.2 Styringsdialogen mellom Politidirektoratet og politidistriktene om sentrale resultatmål

Politidirektoratet har ansvaret for at politi- og lensmannsetaten gjennomfører aktiviteter i tråd med mål og prioriteringer fra departementet. Det gjør Politidirektoratet gjennom å fastsette mål og resultatkrav, foreta prioriteringer med ett- og flerårig perspektiv og følge opp innenfor eget ansvarsområde.<sup>330</sup>

Styringsavdelingen i Politidirektoratet har det overordnede ansvaret, og skal koordinere innspill fra andre avdelinger i Politidirektoratet.<sup>331</sup> Politidirektøren er virksomhetsleder i politi- og lensmannsetaten.<sup>332</sup>

### 9.2.1 Politidirektoratets styringssignaler til politidistriktene

Politidirektoratet styrer politidistrikter og særorganer gjennom årlige resultatavtaler basert på tildelingsbrevet fra departementet, instruks, flerårig virksomhetsplan for politiet og etatens virksomhetsstrategi.<sup>333</sup>

#### Politiets virksomhetsplan og strategi

Politiet har både en virksomhetsstrategi *Politiet mot 2025* som beskriver ønsket utvikling for politiet, og en flerårig virksomhetsplan som beskriver politiets satsingsområder de kommende årene.

Virksomhetsstrategien har tolv mål fordelt på fire strategiske målsettinger<sup>334</sup>, mens den flerårige virksomhetsplanen for 2021–2023 har sju strategiske mål for utviklingen av politiet.<sup>335</sup> Målene fra virksomhetsstrategien og den flerårige virksomhetsplanen for henholdsvis 2020 og 2021 går fram i tabell 9.

Ifølge områdegjennomgangen har Justis- og beredskapsdepartementet uttrykt ønske om mer helhetlige og langsiktige planer som grunnlag for den strategiske styringen. Den flerårige virksomhetsplanen er et plandokument, men planen er ikke forankret i Justis- og beredskapsdepartementet. Områdegjennomgangen pekte også på at et delt ansvar for virksomhet- og økonomistyringen mellom styringsavdelingen, strategistaben og virksomhetsutviklingsavdelingen i direktoratet gjorde økonomi- og virksomhetsstyringen uoversiktlig.<sup>336</sup>

Politidirektoratet gir i intervju uttrykk for at den flerårige virksomhetsplanen ikke er en hovedutfordring, men at planarbeidet bør legge større vekt på hvordan virksomhetsspesifikke mål skal realiseres. Fra mai 2021 er Politidirektoratet omorganisert, og strategiansvaret er løftet til politidirektøren, mens ansvaret for den flerårige strategien er flyttet til styringsavdelingen.

#### Resultatavtalene til politidistriktene

I 2020 ble det årlige disponeringskrivet erstattet av resultatavtaler som formidler mål- og resultatkrav, økonomiske rammer og ressurser til det enkelte politidistrikt.<sup>337</sup> Politidistriktene har ansvar for å nå mål og resultatkrav innenfor den tildelte rammen.<sup>338</sup>

#### Proessen med å utarbeide resultatavtalen

Utarbeidelse av resultatavtalen er en viktig del av styringsdialogen. Politidistriktene kan uttale seg om utkast til resultatavtale før den endelige resultatavtalen oversendes. Flere av politimesterne som er intervjuet gir imidlertid uttrykk for at Politidirektoratet tar for lite hensyn til innspillene fra politidistriktene, og at avtale-

<sup>330</sup> Økonomibestemmelsene, kap. 2.2.

<sup>331</sup> <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/andre/politidirektoratet/om-pod/avdelinger-pod/#undefined> [hentedato: 3. mars 2021]

<sup>332</sup> Hovedinstruks til politidirektøren, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2018, s. 3.

<sup>333</sup> Meld. St. 29 (2019–2020) *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 30.

<sup>334</sup> Politidirektoratet, *Politiet mot 2025 - politiets virksomhetsstrategi*.

<sup>335</sup> Politiet, *Flerårig virksomhetsplan 2021–2023, Vedlegg B - Utviklingstiltak*, s. 2.

<sup>336</sup> Boston Consulting group, *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lensmannsetaten*, s. 45–47.

<sup>337</sup> Resultatavtaler mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt gjeldende for 2020, s. 1.

<sup>338</sup> *Reglement for økonomistyring i staten* § 4 a og b, s. 16.

begrepet signaliserer mer dialog enn det faktisk er. I et av politidistriktene var det for eksempel gjort en del endringer i den endelige resultatavtalen, sammenlignet med den som de fikk på høring.

Politimesterne gjøres kjent med hovedlinjene i resultatavtalen på høsten og rammene de kan budsjettere ut fra på sommeren. Resultatavtalen og premisene for det enkelte budsjettåret er ikke endelig før i februar etter at statsbudsjettet er vedtatt. Å starte budsjettprosessen sent har vært distriktenes valg fremfor å ha en prosess med flere oppdateringer. I brev fra Justis- og beredskapsdepartementet går det fram at Politidirektoratet i 2021 har startet et arbeid med å få underliggende enheter til å starte budsjettprosessen tidligere.<sup>339</sup>

Ifølge Politidirektoratet ferdigstilles resultatavtalene etter at de har mottatt tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet. En av hovedutfordringene med å lage gode og tilpassede resultatavtaler er den store mengden føringer, krav og tiltak fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet. Tildelingsbrevet er omfangsrikt, og i tillegg kommer det nye føringer og krav i løpet av budsjettåret. Det er mye som skal tas hensyn til, og omfanget og bredden påvirker utformingen av resultatavtalene for det enkelte distrikt.

### *Utviklingen av resultatavtalene i 2020 og 2021*

Vi har sammenlignet målene i departementets tildelingsbrev til Politidirektoratet med målstrukturen i Politidirektoratets resultatavtaler med politidistriktene for 2020 og for 2021. Politidirektoratet har endret målformuleringene og redusert antall mål i resultatavtalene fra tolv til sju fra 2020 til 2021. Målene for 2020 korresponderer med målene i virksomhetsstrategien, mens målene for 2021 er koplet til målene i den flerårige virksomhetsplanen. Dette er framstilt i tabell 13.

---

<sup>339</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, *Tilbakemelding på rapportutkast*, 14. desember 2021,

**Tabell 13 Justis- og beredskapsdepartementets mål sammenlignet med Politidirektoratets mål i i 2020 og 2021**

Justis- og beredskapsdepartementets mål	Politidirektoratets mål 2020 (mål fra virksomhetsstrategien)	Politidirektoratets mål 2021 (mål fra flerårig virksomhetsplan)
Befolkningens trygghet og sikkerhet ivaretas	Bruke etterretning og kunnskap i beslutninger på tvers	Forebygge kunnskapsbasert og i samarbeid med andre
Redusere kriminalitet gjennom effektiv forebygging	Forebygge koordinert og i samarbeid med andre	Utvikle ID-tjenestene og helhetlig grenseforvaltning
Effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet	Utvikle sikker ID og effektiv kontroll	Behandle straffesaker med høy kvalitet, effektivitet og rettsikkerhet
Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold	Øke tilgjengelighet og drive politiarbeid på stedet	Utvikle beredskapen utfra gjeldende trusselbilde
Tilgjengelige tjenester med god service	Etterforske effektivt med høy kvalitet	Styrke organisatorisk læring, etisk bevisst ledelse og risikobasert styring
	Forbedre respons og beredskap	Effektivisere for å styrke kjerneoppgavene
	Styrke tilstedeværelse på nett	Styrke sikkerheten i kritiske funksjoner
	Styrke håndtering av datakrim og elektroniske spor	
	Utvikle organisasjon, ledelse og styring	
	Styrke strategisk kompetanse, læring og utvikling	
	Utvikle fellesløsninger og effektive prosesser	
	Styrke evnen til digitalisering	

Kilde: Riksrevisjonen

Vår gjennomgang av resultatavtalene for 2020 og 2021 viser at Politidirektoratet viderefører styringsindikatorene i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg gir Politidirektoratet politidistriktene flere styringsindikatorer og oppdrag.

I 2020 ga Politidirektoratet 33 styringsindikatorer til alle politidistriktene. I 2021 holdes antall styringsindikatorer noenlunde stabilt på 34, og det er vesentlig flere styringsindikatorer med individuelle resultatkrav for politidistriktene enn det var i 2020. For eksempel er det satt distriktstilpassede krav til antall



ikke-påtaleavgjorte saker over tre (IPA 3) og tolv måneder (IPA 12) og til andelen ungdomssaker som skal være behandlet innen fristen, og oppklaringsprosenten i politidistriktene.

I 2021 er rapporteringskravene knyttet til styringsindikatorene i større grad styrt av risiko enn i 2020, da Politidirektoratet definerte at alle distriktene skulle risikovurdere de samme indikatorene – uavhengig av måloppnåelse eller ikke. I 2021 skal politidistriktene kun rapportere dersom de ikke når resultatkravene for flere av styringsindikatorene. For eksempel skal politidistriktene kun kommentere på avvik for IPA 3 og/eller IPA 12 dersom antallet er høyere enn kravet.

Politidistriktene fikk langt flere oppdrag fra Politidirektoratet i 2021 enn i 2020. I 2020 varierte antallet fra 26 til 30, mens det varierte fra 51 til 60 i 2021. De fleste oppdragene gis til alle politidistriktene.

Politidirektoratet gir alle politidistriktene nasjonale prioriteringer. I tillegg gir det enkeltdistrikter særskilte prioriteringer som er knyttet til disse distriktenes utfordringer, prioriterte tiltak eller resultatområder. I 2021 får for eksempel Oslo politidistrikt i oppdrag å drive kriminalitetsforebyggende innsats i særlig utsatte områder, mens Finnmark politidistrikt skal opprettholde Norges internasjonale ansvar i trelandssamarbeidet med Finland og Russland.

Politimesterne som er intervjuet, er fornøyde med at resultatavtalene er mer konsise, differensierte og tettere knyttet til målene enn de tidligere disponeringsskrivene. Selv om resultatavtalene for 2020 i hovedsak er like, mener de fleste politimesterne at resultatavtalene er tilstrekkelig tilpasset distriktet. Én politimester er uenig i dette og viser til at det gis føringer for en enhet som ikke finnes i det aktuelle politidistriktet, og at enkelte føringer i tildelingsbrevet som skulle vært videreført i resultatavtalen mangler. Ifølge denne politimesteren kan mengden strategiske mål, oppdrag og styringsindikatorer dreie oppmerksomheten vekk fra kjerneoppgavene og føre til uønsket målforskyvning og målkonflikter.

I intervju uttaler Politidirektoratet at det er færre mål i 2021, og at antall rapporteringskrav er redusert, selv om det fortsatt er detaljerte krav. Styringen av politidistriktene er blitt tydeligere og mer differensiert, og det er større oppmerksomhet på de viktigste kravene og føringene. Politidirektoratet ønsker å spisse avtalene ytterligere i 2022, men direktoratet sier det er krevende fordi det ikke alltid er innlysende hva som er utfordringer i det enkelte politidistrikt.

### *Rettelser og tillegg til resultatavtalene og andre henvendelser*

Politidirektoratet gir supplerende rettelser og tillegg til resultatavtalene gjennom året. I 2020 sendte Politidirektoratet 147 rettelser og tillegg, som kan handle om mindre endringer i en budsjettamme eller iverksetting av nye oppdrag.<sup>340</sup> 60 av de supplerende rettelsene ble sendt til ett eller flere politidistrikter.<sup>341</sup>

Politimesterne aksepterer at det kommer tillegg og rettelser underveis, og mener det er blitt vesentlig mindre av det. Tekniske endringer som ikke endrer premissene for styringen av distriktet, vurderes om uproblematiske, mens detaljerte politiske føringer med konsekvenser for budsjettet gjør styringen utfordrende. Ett politidistrikt fikk for eksempel i styringsdialogen beskjed om å treffe bedre på prognosen mot regnskapet, men peker på at det er krevende når tilleggsbevilgningene først gis mot slutten av året. I brev erkjenner Justis- og beredskapsdepartementet at det er uheldig at tildelinger kommer på slutten av året, men peker samtidig på at distriktene endrer prognosene sine vesentlig de siste månedene av året.<sup>342</sup>

Ifølge politimesterne er det mer problematisk at det kommer mange henvendelser fra fagmiljøene i Politidirektoratet som ikke følger styringslinjene. Årsakene til disse henvendelsene er at Politidirektoratet, i mangel av et verktøy som sammenstiller og presenterer styringsdata på en god måte, må innhente kvalitativ informasjon for å kunne svare på henvendelser fra Justis- og beredskapsdepartementet.

<sup>340</sup> Intervju med Politidirektoratet 6. mai 2021.

<sup>341</sup> Politiets IKT-tjenester (PIT) mottok 87 tillegg til prosjekter i porteføljen.

<sup>342</sup> Justis- og beredskapsdepartementets brev til Riksrevisjonen, *Tilbakemelding på rapportutkast*, 14. desember 2021,

## 9.2.2 Politidistriktenes rapportering til Politidirektoratet

Undersøkelsen viser at Politidirektoratet i liten grad gir politidistriktene føringer for den manuelle rapporteringen. Når Politidirektoratet ikke definerer krav til innhold og form, bestemmer politidistriktene selv omfanget av og innholdet i rapporteringen. Det gir en samlet rapportering fra politidistriktene som er lite sammenlignbar. Undersøkelsen viser at det er mye fritekst og en god del gjentakelser, noe som også gjør rapporteringen unødig lang. Politidistriktene rapporterer de samme resultatene flere ganger i ulike rapporter og delrapporter, i tillegg til at resultatene også er rapportert i politiets styringsverktøy. Det vises også til rapportering i egne faner eller til vedlegg i politiets styringsverktøy og noen ganger i vedlegg til tekstlige hovedrapporter. Det er uklart hvorfor noe rapporteres i hovedrapport og noe i vedlegg til hovedrapport. Våre funn stemmer overens med funn fra områdegjennomgangen, som blant annet peker på at standardisering av rapporteringskrav ville gjort det lettere å sammenfatte rapporteringen.<sup>343</sup>

I intervju uttaler Politidirektoratet at selv om direktoratet ønsker en strategisk og overordnet rapportering med vekt på risiko, skjer ikke det alltid. Bredden på politiets oppgaveportefølje og det som kommer til oppfølging fra stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner mv. gjør blant annet at agendaen på etatsstyringsmøtene er lang. Det er utfordrende å ha en risikobasert oppfølging i en så stor virksomhet.<sup>344</sup>

## 9.2.3 Politidirektoratets oppfølging av politidistriktene

### Politidirektoratets styringsdialogmøter med politidistriktene

Etter at politidistriktene har rapportert til Politidirektoratet hvert tertial, avholdes det oppfølgingsmøter mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt.<sup>345</sup>

Både politimesterne og Politidirektoratet gir i intervju uttrykk for at styringsdialogen har utviklet seg til det bedre. Dialogen som tidligere var kontrollbasert, beskrives nå som mer tillitsbasert, målrettet og med vekt på avvik. Oppfølgingen er mer løpende, med hyppigere møter av kortere varighet enn tidligere, og agendaen er mer spisset mot temaer det er felles enighet om å behandle. Men det er også flere som mener at skiftende politiske føringer og stort omfang av øremerkede midler gjør dialogen utfordrende. En politimester uttaler følgende:

Politiet styres på kriterier som det ikke finnes datagrunnlag for, det kommer rapporteringskrav fra Politidirektoratets fagavdelinger som ikke går via styringsavdelingen, og det kreves enkeltrapportering i egne Word-dokumenter som ikke ligger i politiets styringsverktøy, og som går utenom styringsdialogen. På oppdragene er det mye aktivitetsstyring, men oppdragene dekker ikke hele strategien. Hvis tanken er at fokus skal være på strategiene, så må oppdragene knyttes nærmere til dem. Distriktet skal rapportere på om lag 200 krav. Mange av disse understøtter ikke de strategiske målene for virksomheten. 17 oppdrag er ikke knyttet til noen av de strategiske målene. Hele 88 av 172 rapporteringskrav er knyttet til mål 1 og 2.

Kilde: Intervju med en politimester

Politimesterne viser forståelse for at Politidirektoratet også opplever dilemmaer som følge av enkelte styringssignaler fra Justis- og beredskapsdepartementet på innsatsfaktorer, som i stor grad skyldes politiske føringer.

<sup>343</sup> Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*, s. 51.

<sup>344</sup> Intervju med Politidirektoratet, 6. mai 2021.

<sup>345</sup> Politidirektoratet (2020) *Årsrapport 2019*, s. 20.

## Politidirektoratets tilbakemelding på politidistriktenes rapportering

Vår analyse viser at politidistriktene i all hovedsak rapporterer på det de skal rapportere på, men det er også eksempler på at det mangler rapportering fra politidistriktene. Noen ganger påpeker Politidirektoratet i tilbakemeldingen at det mangler, andre ganger gir Politidirektoratet politidistriktene ny rapporteringsfrist neste tertial.

Politidirektoratets tilbakemelding på politidistriktenes rapportering varierer fra å være rene omskrivninger av distriktets rapportering til å gi utdypende kommentarer, vise til eksempler i andre politidistrikter, etterspørre mer informasjon eller sette rapporteringen inn i en historisk kontekst som viser utviklingen over tid. Områdegjennomgangen peker også på at tilbakemeldingen fra Politidirektoratet på politidistriktenes rapportering ikke følger et fast format, er basert på mye fritekst, og at resultater og måloppnåelse i visse tilfeller blir gjentatt skriftlig tilbake til enhetene uten at dette synes å tilføre noen verdi i den faglige oppfølgingen.

Ifølge politimesterne som er intervjuet, varierer tilbakemeldingen fra Politidirektoratet fordi kapasiteten varierer i Politidirektoratet, og fordi fagavdelingene gjør det på hver sin måte. Tre av politimesterne synes tilbakemeldingen er blitt bedre og mer konkrete enn tidligere, mens de andre mener tilbakemeldingen er for omfattende, lite harmonisert og fragmentert i mange vedlegg, noe som gjør den uoversiktlig. Det trekkes også fram at tilbakemeldingen fra Politidirektoratet treffer bedre for lederne på nivå 2 enn på nivå 1.

## Nasjonal ledergruppe

Da de nye politidistriktene og de nye toppledergruppene i politiet ble etablert, ble det etablert en nasjonal ledergruppe. Gruppen møtes månedlig og består av politidirektøren, assisterende politidirektør, politimesterne, særorgansjefer og avdelingsledere i Politidirektoratet med flere.<sup>346</sup>

I møtene i den nasjonale ledergruppen gis det informasjon fra Politidirektoratet, men gruppen tar også opp faglige problemstillinger, erfaringslæring og samarbeid mellom distriktene og særorganene. Under pandemien har møtene vært digitale. Det har vært krevende, men Politidirektoratet har forsøkt å skape engasjement og dialog ved å dele ledergruppen inn i mindre grupper.

Undersøkelsen viser at det ikke er helt avklart hvilken rolle den nasjonale ledergruppen skal ha. I intervju viser politimesterne til at den nasjonale ledergruppen er politidirektørens ledergruppe og en videreføring av det tidligere politisjefmøtet. Politimesterne opplever møtene som viktige, men gir uttrykk for at det er lite dialog og mye informasjon fra Politidirektoratet. Politimesterne opplever i liten grad å ha reell innflytelse på sakene som tas opp. Politidirektoratet uttaler i intervju at politimesterne ønsker å involvere sine egne ledergrupper i sakene som diskuteres i den nasjonale ledergruppen, men at den nasjonale ledergruppen først og fremst er en forankringsarena, ikke et beslutningsorgan. Politidirektoratet uttaler at det i større grad kan tydeliggjøre forventningene til politimesterne og vise i hvilke saker de ønsker involvering og innspill.

## Politidirektoratets tiltak for å bedre styringen

Politidirektoratet vurderer områdegjennomgangen som gjenkjennelig, spesielt den delen som omhandler styring. Politidirektoratet arbeider med anbefalingene fra områdegjennomgangen. Noen av de anbefalte tiltakene er i ferd med å bli iverksatt, mens følgende tiltak er gjennomført:

- Politidirektoratet er omorganisert, og styringsfeltet er styrket.
- Styringsseksjonen i Politidirektoratet vurderer justeringer i målstrukturen og styringsdialogen i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.
- Rapporteringen i styringskjeden fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet er forenklet med færre mål og vekt på risiko. Politidirektoratet vil på sikt også redusere kravene til rapporteringen fra politidistriktene.

<sup>346</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2020) *Evalueringen av nærpolitireformen. Statusrapport 2019*. DFØ-rapport 2020:4, s. 48.

- Det arbeides med piloter for bedre datautnyttelse og visualisering i rapporteringen.
- Det er innført en ny økonomimodell.
- Politidirektoratet er i ferd med å utarbeide et enhetlig risikoregister på etatsnivå.

I intervju uttaler Politidirektoratet at direktoratet er på vei til å få til en mer overordnet og strategisk styring, men at det fremdeles er en del veldig detaljerte krav. Én årsak til det er at Politidirektoratet trenger informasjon fra politidistriktene for å kunne svare på henvendelser fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg skal Politidirektoratet sørge for at politiet er en lærende organisasjon, og dermed har det behov for en mer kvalitativ rapportering for å sikre at de mindre gode politidistriktene kan lære av de gode.<sup>347</sup>

## 9.3 Riksadvokatens samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet

### 9.3.1 Riksadvokatens samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet

Riksadvokaten uttaler i intervju at det er utstrakt samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet om prioriteringer på straffesaksområdet, rapportering, politiske signaler om prioriteringer og lignende.

Videre er det fast møtестruktur med etatsstyringsmøter hvert tertial. Det har også vært flere møter for å koordinere fagledelsen, slik at den støtter politiet på en måte som bidrar til at politiet gjør bedre arbeid. Politidirektoratet og Riksadvokaten har fått enkelte fellesoppdrag.

Riksadvokaten deltar ikke i styringsdialogmøtene mellom Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet, men får kopi av Politidirektoratets tertial- og årsrapporter til departementet.<sup>348</sup> Riksadvokaten har tilgang til politidistriktenes rapportering i politiets styringsverktøy og straffesaksrapportering fra distriktene.

Den høyere påtalemyndighet skal rapportere til Justis- og beredskapsdepartementet hvert tertial om straffesaksbehandlingen ved Den høyere påtalemyndighet. I etterkant av den tertialvise rapporteringen skal det avholdes styringsdialogmøter.<sup>349</sup>

Riksadvokatembetet sender også inn en egen rapportering med merknader og analyser av politiets straffesaksbehandling. Dette skjer i henhold til tildelingsbrevet til Riksadvokatembetet og er en følge av at riksadvokaten er overordnet ansvarlig for hele påtalemyndigheten. Fra 2022 skal Riksadvokaten og Politidirektoratet sammen utarbeide rapportering på politiets straffesaksbehandling.<sup>350</sup>

### 9.3.2 Riksadvokatens samarbeid med Politidirektoratet

Riksadvokaten og Politidirektoratet samarbeider både om styrende dokumenter og om forbedringstiltak når det gjelder straffesaksbehandlingen.

Det er faste månedlige møter mellom Politidirektoratet (politifagavdelingen) og Riksadvokatembetet, der enkelte forhold avklares eller forberedes for senere dialog mellom politidirektøren og riksadvokaten.<sup>351</sup>

Høsten 2021 deltok lederen for det aktuelle regionale statsadvokatembetet i styringsdialogmøtet mellom politimesterne og Politidirektoratet. Der tok de blant annet opp rapporteringen for andre tertial og utfordringer kommende år.

<sup>347</sup> Intervju med Politidirektoratet 6. mai 2021.

<sup>348</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 20.

<sup>349</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev 2020 Den høyere påtalemyndighet*.

<sup>350</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*, Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021.

<sup>351</sup> Brev fra Riksadvokaten, *Etableringen av forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet - Riksadvokatembetets rolle som fagmyndighet*, datert 5. februar 2019.

Riksadvokaten gir årlige rundskriv om mål og prioriteringer. I forkant av utsendelsen utveksles utkast med Politidirektoratet for eventuelle merknader. Det er likevel tydelig at det er Riksadvokatens skriv. Ordningen oppleves som ryddig og god. Tilsvarende mottar Den høyere påtalemyndighet utkast til resultatavtaler til politidistriktene for eventuelle merknader.<sup>352</sup>

Riksadvokaten samarbeider også med Politidirektoratet om forbedringstiltak og oppfølging av avvik. I intervju opplyser riksadvokaten at etaten i flere år har vært god til å diagnostisere, men ikke like flink til å følge opp og lukke avvik. Dette er, og har vært, et prioritert område i samarbeidet med Politidirektoratet. Dette er noe som også Gjærv-kommisjonen påpekte.

I tildelingsbrevene for 2021 har Politidirektoratet og Riksadvokaten fått i felles oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å lage en struktur for felles resultatrapportering. De skal blant annet utarbeide en plan om felles resultatoppfølging med prioriterte tiltak og finne fram til en struktur for endring/tilpasning av mål, styringsindikatorer og resultatkrav for politiets straffesaksbehandling.<sup>353</sup>

### 9.3.3 Det tosporede systemet

Politiets virksomhet er enten underlagt justisministeren eller Riksadvokaten. Dette omtales som det tosporede systemet. Riksadvokaten er øverste faglige ansvarlige for straffesaksbehandlingen og påtalemyndigheten.

Flere av politimesterne vi intervjuet, peker på at det er mye tettere kontakt mellom Riksadvokaten, Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet enn tidligere. Spesielt er det tett dialog mellom direktoratet og Riksadvokaten om straffesaksbehandlingen.

To av fem politimestre trekker fram at det har vært utfordrende å tilfredsstille Riksadvokatens krav til kvalitet og holde statsadvokaten oppdatert om den store oppgaveporteføljen og samfunnsoppdraget som politiet har, i tillegg til de ressursmessige begrensningene som også rammer straffesaksporteføljen. Én politimester uttaler at det likevel er funnet en god måte å fordele ansvaret på ved at den reelle makten til å prioritere ressurser ligger hos politimesteren. Problemene oppstår dersom statsadvokaten indirekte stiller krav om økte ressurser når de signaliserer at det er behov for å styrke enkelte fagfelt i politidistriktene, uten å ha økonomisk ansvar for disse. Riksadvokaten uttaler følgende i intervju:

Det finnes gråsoner i det tosporede systemet. For eksempel ønsker Riksadvokaten gjerne at statsadvokatene i inspeksjonene og kvalitetsundersøkelsene også undersøker hvordan organiseringen i politidistriktene fungerer, og hvordan ressursituasjonen er, men dette er ikke informasjon som statsadvokatene eller riksadvokaten agerer på. I stedet er det informasjon og beslutningsgrunnlag som Politidirektoratet kan bruke i sin styring av politidistriktene.

Kilde: Intervju med riksadvokaten

I intervju med Politidirektoratet går det fram at samarbeidet med Riksadvokaten oppleves som god. Det fungerer godt at Riksadvokaten har fagansvaret og styrer prioriteringene, mens Politidirektoratet styrer ressursene.

<sup>352</sup> Intervju med Politidirektoratet 6. mai 2021.

<sup>353</sup> Justis- og beredskapsdepartementet *Tildelingsbrev Den høyere påtalemyndighet oppdrag 1 og Tildelingsbrev Politidirektoratet oppdrag 10*. Justis- og beredskapsdepartementet (2021) *Tildelingsbrev til Politidirektoratet*, s. 12.

# 10 Vurderinger

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.<sup>354</sup> Politiet skal blant annet beskytte personer, eiendom og fellesgoder, opprettholde offentlig orden og sikkerhet, samt yte borgerne hjelp og tjenester når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig. Politiet skal videre avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold.<sup>355</sup>

Politireformen ble igangsatt i 2016 og sluttført i 2020. Reformen har ført til store endringer for politiet. Politidistrikter ble slått sammen, og det ble opprettet nye enheter i distriktene. Dette førte til store omrokninger av personell, og mange fikk nye stillinger.

Opprettelsen av nye funksjoner og større enheter i politidistriktene har ført til at politiet er i stand til å håndtere alvorlige oppdrag og etterforske alvorlig kriminalitet på en bedre måte. Til tross for dette, når politiet i varierende grad målene for håndtering av alvorlige oppdrag og straffesaksbehandling. I tillegg har samhandlingen mellom funksjoner og driftsenheter i politidistriktene fortsatt et forbedringspotensial. Det er blant annet en manglende helhetlig prioritering av straffesakene mellom de funksjonelle enhetene og de geografiske enhetene. Politireformen medførte omfattende kompetansehevingstiltak. Dette, i kombinasjon med større enheter, har ført til sterkere fagmiljøer med bedre evne til å håndtere komplekse oppgaver enn tidligere. Undersøkelsen viser samtidig at kompetansetiltakene i varierende grad er tilpasset behovene til erfarne etterforskere og påtalejurister.

2020 ble et spesielt år for politiet på grunn av korona-pandemien og innføringen av strenge smitteverntiltak. Antall oppdrag for politiet fulgte imidlertid utviklingen fra tidligere, med en liten nedgang sammenlignet med året før. Pandemien førte til at politiet måtte bruke mer ressurser på grensekontroll og overholdelse av smitteverntiltak. Som følge av færre anmeldelser og avlysninger av rettsmøter i domstolene fikk politiet behandlet mange straffesaker og bygget ned restansene. Riksrevisjonen merker seg at Riksadvokaten mener at politiet i store trekk har innrettet straffesaksbehandlingen på en god måte ut fra de spesielle ramme faktorene som har vært gjeldende gjennom året.

## 10.1 Politiet når nasjonale krav både for besvarelse av nødanrop og håndtering av alvorlige oppdrag, men måloppnåelsen varierer blant politidistriktene

Politiet skal være tilgjengelig, yte bistand i nødsituasjoner og innbyggerne skal kunne stole på politiet. Politiet skal være der når det trengs – på telefonen, på steder og til tider der hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse tilsier det, på nettet for tjenester og kontakt som kan besørges på den måten, og ved faste publikumsmottak.<sup>356</sup>

### 10.1.1 Politiet besvarer anropene på nødnummeret 112 innen kravet

112 er politiets nødnummer og det er krav om at 95 prosent av alle anrop skal besvares innen 20 sekunder. Det er positivt at politiet nådde dette kravet i 2020.

<sup>354</sup> Politiloven § 1.

<sup>355</sup> Politiloven § 2.

<sup>356</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*.

### 10.1.2 Politiet når responstidskravene nasjonalt, men resultatene varierer blant politidistriktene

Responstid er tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse, til første patrulje er framme på stedet. Det er kun stilt krav til responstid for oppdrag med prioritet alarm og prioritet 1. Dette er hasteoppdrag, det vil si ekstraordinære hendelser og/eller hendelser der liv er direkte truet, eller der det av andre grunner er påkrevd med umiddelbar respons fra politiet.

Justis- og beredskapsdepartementet har satt nasjonale responstidskrav for tre ulike tettsteds kategorier. Vi vurderer det som positivt at kravene ble nådd nasjonalt i alle tre tettsteds kategorier i 2020.

I tillegg har Politidirektoratet satt differensierte responstidskrav for politidistriktene. I hvert politidistrikt er det responstidskrav for tre ulike tettsteds kategorier, med unntak av Finnmark, som har to krav. Til sammen har politidistriktene dermed 35 responstidskrav. Responstidskravet ble i 2020 ikke nådd i 17 av disse. Politidistriktene Vest og Troms nådde ikke noen av sine tre krav. Som omtalt ovenfor er dette krav som gjelder for politiets hasteoppdrag. Vi vurderer det derfor som bekymringsfullt at kun ca. halvparten av kravene for politidistriktene ble nådd i 2020, og at to politidistrikter ikke nådde noen av responstidskravene.

For at responstidskravene skal være innfridd, må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravene. Det vil si at et politidistrikt kan ha nådd kravet og samtidig ha lang responstid for inntil 20 prosent av oppdragene. Undersøkelsen viser at responstiden for disse 20 prosentene av oppdragene, i mange tilfeller var betydelig lengre. I 2020 var det over 500 oppdrag som hadde en responstid som var dobbelt så lang som responstidskravet. Dette er hasteoppdrag hvor lang responstid kan få konsekvenser for liv og helse. Etter vår vurdering viser dette at politiet ikke alltid yter den bistand som publikum kan forvente i nødssituasjoner.

### 10.1.3 Politiet prioriterer de alvorligste oppdragene i større grad enn før, men det har vært en økning i oppdrag med noe lavere prioritet som ikke blir ressursatt på grunn av manglende kapasitet

Operasjonssentralene er større og har høyere kompetanse enn før politireformen. Mer robuste operasjonssentraler kan håndtere større og mer komplekse hendelser. Prioriteringen og håndteringen av oppdrag er også blitt mer profesjonell, og prioriteringen av oppdrag har blitt mer lik mellom politidistriktene. Dette vurderer vi som positivt, da velfungerende operasjonssentraler er avgjørende for politiets operative evne.

Politiet skal ressurssette de mest alvorlige oppdragene, det vil si oppdrag med prioritet alarm eller prioritet 1. Operasjonssentralene ressursatte i 2020 en større andel av de mest alvorlige oppdragene enn i 2016. Vi vurderer dette som positivt.

Hendelser med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. I perioden 2016–2020 har antall oppdrag med prioritet 2 som politiet ressurssetter, økt noe. Antall oppdrag som ikke ressurssettes på grunn av manglende kapasitet har imidlertid økt betydelig mer, fra 8277 i 2016 til 19 967 i 2020. Selv om dette ikke er de mest alvorlige oppdragene, er det oppdrag som kan omhandle vold, skadeverk eller vinningsforbrytelser. Vi vurderer det som uheldig at antall oppdrag med prioritet 2 som politiet ikke har kapasitet til å ressurssette har økt kraftig. Dette kan svekke befolkningens tillit til politiet og gå ut over innbyggernes trygghet.



Foto: BF Sandnes / ScanStockPhoto.

#### 10.1.4 Politiet har begrensede løsninger for publikumskontakt

Politiet skal være tilgjengelig for befolkningen også ved henvendelser som ikke er nødssituasjoner.

Publikum kan ringe 02800 for å komme i kontakt med politiet ved hendelser som ikke er nødssituasjoner. Anrop til 02800 besvares av politidistriktenes sentralbord og av operasjonssentral når sentralbordene ikke er betjent. Det er ikke satt krav til besvarelse av 02800. Undersøkelsen viser at det varierer hvor stor andel av anropene til 02800 som politidistriktene besvarer. I 2020 besvarte flere politidistrikter mindre enn 80 prosent av anropene. I tillegg varierte gjennomsnittlig svartid for distriktene betydelig. Dersom innringer ikke får svar på 02800, ringer de ofte 112, der de normalt får beskjed om at nummeret er forbeholdt nødssituasjoner. Innringer får ikke svar på henvendelsen, og slike henvendelser reduserer politiets kapasitet til å håndtere nødssituasjoner, som 112 er ment å dekke.

I tillegg til at publikum kan kontakte politiet på 02800, har politiets tjenestesteder publikumsmottak hvor publikum kan henvende seg. Det er krav om at publikumsmottakene skal ha fleksible åpningstider som gjør det mulig for innbyggerne å få utført tjenester hos politiet utenom kontortid minst én dag i uken. Undersøkelsen viser at mange publikumsmottak ikke oppfyller dette kravet, og 27 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at de er litt eller svært misfornøyde med politiets tilgjengelighet i publikumsmottakene.

Befolkningen forventer at politiet er tilgjengelig på lik linje med andre offentlige virksomheter, enten dette er på telefon, på nett eller gjennom publikumsmottak. Etter vår vurdering fungerer dagens løsninger i mange tilfeller ikke godt nok. Det er positivt at politiet har tatt grep for å øke politiets tilstedeværelse på internett, men vi vurderer det som negativt at potensialet for publikumskontakt gjennom andre løsninger enn 02800 ikke er bedre utnyttet. Gjennom bruk av andre tekniske løsninger ville politiets tilgjengelighet overfor publikum blitt bedre i tillegg til at arbeidsbelastningen knyttet til 02800 ville blitt redusert.



Vi er kjent med at Politidirektoratet skal utarbeide en egen kanalstrategi som skal bidra til bedre informasjon og flere selvbetjeningsløsninger, med mål om økt effektivitet og frigjøring av kapasitet til mer alvorlige og krevende saker.

### 10.1.5 Tjenesteplanleggingen fungerer ikke som forutsatt

Operasjonssentralen og felles tjenstekontor skal ivareta behovet for løpende tjenesteplanlegging for operativt personell i politidistriktene. En robust arbeidsplanlegging og disponering av de operative ressursene er viktig for å sikre fleksibilitet, tilgjengelighet, tilfredsstillende beredskap og en effektiv polititjeneste. Undersøkelsen viser at alle politidistriktene har etablert et felles tjenstekontor, men at tjenstekontorene delvis mangler ledelsesforankring og tilstrekkelige fullmakter, at de har for liten kapasitet og er for lite tilgjengelig, og at de ikke har riktig kompetanse. Samtidig opplyser politidistriktene at samarbeidet med felles tjenstekontor er begrenset, og at de i stedet bruker egne tjenesteplanleggere. Dette vurderes som uheldig.

Vi er kjent med at felles tjenstekontor skal prioriteres i 2021 av Politidirektoratet og den nasjonale ledergruppen.

## 10.2 Målene for straffesaksbehandlingen er delvis nådd

De overordnede målene for straffesakskjeden er å redusere alvorlig kriminalitet, styrke forebyggingen av kriminalitet og få til en mer effektiv straffesakskjede.<sup>357</sup> Målene er at straffesaksbehandlingen skal ha høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og en adekvat reaksjon.<sup>358</sup> Rask og korrekt saksbehandling er en viktig garanti for rettssikkerheten.<sup>359</sup>

I perioden 2016–2020 har det vært en nedgang i antall påtaleavgjorte saker innenfor kriminalitetstypene narkotika (28 prosent), vinning (18 prosent) og trafikk (5 prosent). I samme periode har det vært en økning i saker som omhandler seksuallovbrudd og vold. Dette er saker som krever betydelig mer ressurser enn andre saker.

I forbindelse med politireformen skulle kvaliteten på politiets straffesaksarbeid forbedres.<sup>360</sup> Andelen straffesaker som oppklares, skulle økes, saksbehandlingstiden reduseres, og antall ikke-påtaleavgjorte saker skulle reduseres betydelig.

Undersøkelsen tyder på at kvaliteten på straffesaksbehandlingen er blitt bedre. Det gjennomføres flere etterforskningskritt i de alvorlige sakene, flere alvorlige sakstyper etterforskes, flere av politiets etterforskningskritt dokumenteres og politiarbeid på stedet har bidratt til å sikre bevis tidligere. Etableringen av felles straffesaksinntak har bidratt til at patruljene får mer bistand i arbeidet sitt. Etableringen har også ført til at en høyere andel av sakene behandles tidligere og mer likt. Disse endringene vurderes som positive. Samtidig viser undersøkelsen at det er utfordringer både når det gjelder oppklaring av saker og saksbehandlingstid.

### 10.2.1 Oppklaringsprosenten går ned, og politiet mangler en helhetlig prioritering på tvers av geografiske og funksjonelle driftsenheter

Et hovedmål med straffesaksbehandlingen er ifølge riksadvokaten at den skal bidra til redusert kriminalitet. Grunnleggende forutsetninger for å oppnå slik effekt er at straffbare forhold blir avdekket og oppklart slik at

<sup>357</sup> Prop. 1 S (2019–2020) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 15.

<sup>358</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2018–2020, s. 1 for samtlige år.

<sup>359</sup> Innst. 6 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018*.

<sup>360</sup> Prop. 61 LS (2014–2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*, s. 27.

gjerningspersonene kan straffeforfølges.<sup>361</sup> Undersøkelsen viser at oppklaringsprosenten samlet sett har gått ned fra 53 prosent i 2016 til 49 prosent i 2020.

Vi vurderer det som bekymringsfullt at oppklaringsprosenten går ned, og særlig at den synker for alvorlige sakstyper som seksuallovbrudd og vold. Dette er sakstyper som ifølge Riksadvokaten er prioriterte. Oppklaringsprosenten for seksuallovbrudd er redusert fra 64 prosent i 2016 til 57 prosent i 2020, mens den for voldssakene er redusert noe, fra 56 prosent i 2016 til 54 prosent i 2020.

Undersøkelsen viser videre at det er store forskjeller mellom politidistriktene når det gjelder oppklaringsprosent. I Møre og Romsdal, Finnmark og Troms var den 63–64 prosent i 2020. Tilsvarende for Oslo politidistrikt var 35 prosent. Oslo politidistrikt har en annen portefølje enn mange av de andre politidistriktene, med en høyere andel kriminalitetstyper med generelt lav oppklaringsprosent og en lavere andel saker med høy oppklaringsprosent. Straffesakene er ofte mer alvorlige og omfattende i Oslo enn i andre politidistrikter. Oslo politidistrikt behandlet 24 prosent av alle sakene i landet i 2020. Selv om Oslo har mange saker innenfor kriminalitetstyper med lav oppklaringsprosent, er det uheldig at Norges største politidistrikt bare oppklarer 35 prosent av sakene.

Oppklaringsprosenten for vinnings saker er gått noe ned de siste årene og var i 2020 på 22 prosent. Disse sakene utgjorde 30 prosent av de påtaleavgjorte sakene. Vi er enige med Riksadvokaten i at svake resultater innenfor denne typen kriminalitet kan svekke befolkningens tillit til politiet og den alminnelige trygghetsfølelsen i samfunnet. I tillegg vil etterforskning og oppklaring av vinningskriminalitet ha stor preventiv effekt.

Det er positivt at etableringen av de funksjonelle driftsenhetene har gitt politidistriktene mer spesialiserte og mer robuste fagmiljøer. Kapasiteten til de funksjonelle driftsenhetene når det gjelder etterforskning og påtale, er imidlertid ikke tilstrekkelig til å gi de geografiske driftsenhetene den støtten de har behov for. Dette er uheldig og kan svekke kvaliteten i etterforskningen.

Verken de geografiske eller de funksjonelle driftsenhetene har kapasitet til å etterforske alle prioriterte saker. Samtidig viser undersøkelsen at de funksjonelle driftsenhetene må henlegge saker som har høyere prioritet enn saker som blir behandlet i de geografiske driftsenhetene. Dette viser en manglende helhetlig prioritering på tvers av nivåene i politidistriktene som er svært uheldig.

### 10.2.2 Saksbehandlingstiden i politiet går ned, men fristene som er satt for noen prioriterte sakstyper, nås ikke

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesaker er redusert fra 77 dager i 2018 til 72 dager i 2020. Det er også en høyere andel saker som behandles innen 14 dager. Dette vurderer vi som positivt.

I 2020 var saksbehandlingstiden for nærmere 15 000 saker mer enn ett år, mens den var mellom et halvt år og ett år for 27 000 saker. Statsadvokatens inspeksjoner i 2020, som omhandlet voldtektssaker, viser at lang saksbehandlingstid i mange saker skyldes perioder med inaktivitet i sakene (liggetid). De prioriterte sakene hadde god framdrift i startfasen, men deretter synes sakene å miste framdriften. Inaktiviteten skyldes i stor grad politiet selv. Riksadvokaten betegner dette som lite tilfredsstillende. Lang saksbehandlingstid kan være belastende for både offer, mistenkte og pårørende.

I mange av sakene med gjerningsperson under 18 år, voldtektssaker og voldssaker overholdes ikke fristene som er satt til saksbehandlingstid. I 2020 ble fristene nådd i 72 prosent av sakene med gjerningsperson under 18 år og i 45 prosent av voldssakene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for voldtektssakene var 198 dager, mens fristen var 130 dager. Avhør av barn og andre særlig sårbare fornærmede og vitner skal gjennomføres som tilrettelagte avhør. Undersøkelsen viser at andelen som ble gjennomført innen fristene, ble redusert fra 53 prosent i 2019 til 48 prosent i 2020. Mange av disse sakene mister framdriften etter at det

<sup>361</sup> Riksadvokaten, Rundskriv nr. 1/2019, punkt II.

første avhøret er gjennomført. Dette skyldes at det kommer nye saker med frister som må prioriteres. Sakene det er satt frister for, kan omhandle spesielt sårbare personer, og det kan få svært negative konsekvenser når fristene ikke blir overholdt.

Vi er enige med Riksadvokaten i at det er viktig at målet om kort saksbehandlingstid ikke fører til at politiet unnlater å gjennomføre nødvendige etterforskningskritt for å spare tid, eller til at saker henlegges utelukkende for å overholde frister. Kvalitet har forrang framfor saksbehandlingstid.

Undersøkelsen viser at det i mange tilfeller ikke dokumenteres skriftlig hvorfor sakene tar lang tid. Dersom politiet ikke dokumenterer årsakene til lang saksbehandlingstid der dette skyldes andre aktører enn politiet, kan det gi gjerningspersonen strafferabatt. At straffbare handlinger får strafferabatt i slike tilfeller, er uheldig både av individualpreventive og allmennpreventive hensyn.

Det er positivt at målene for restanser ble nådd i 2020, for første gang i perioden 2016–2020. En reduksjon i antall straffesaker som er eldre enn tolv måneder, gir en mindre krevende portefølje samlet sett og kan forhindre oppbygging av nye restanser. Samtidig som antall gamle saker gikk ned, var det fortsatt en del prioriterte saker i de gjenværende restansene. De prioriterte sakstypene voldslovbrudd og seksuallovbrudd som var eldre enn tolv måneder ved utgangen av 2020, utgjorde henholdsvis 782 saker (14 prosent) og 382 saker (7 prosent). Vi vurderer dette som uheldig.

### 10.2.3 Det er svakheter ved etterforskningen av straffesaker

I undersøkelsen kommer det fram enkelte svakheter i politiets behandling av straffesaker.

#### Manglende bruk av etterforskningsplaner

Etterforskningsplaner er viktige hjelpemidler for å sikre effektivitet og kvalitet i etterforskningen gjennom å lede og avgrense arbeidet med straffesaker. Slike planer er pålagt i alvorlige og prioriterte saker om voldtekt (etter straffeloven §§ 291 til 294), seksuallovbrudd mot barn og mishandling i nære relasjoner og ved mistanke om drap, med mindre sakene er så oversiktlige at en plan framstår som åpenbart unødvendig. Undersøkelsen viser at det i mange saker mangler etterforskningsplaner der dette er et krav. Statsadvokatenes gjennomgang av voldtektssaker i 2020 viste at det samlet sett for hele landet ikke var utarbeidet etterforskningsplaner i 32 prosent av de aktuelle sakene. I nærmere halvparten av planene (45 prosent) som var utarbeidet, var ikke kravene som følger av retningslinjene, oppfylt. Manglende etterforskningsplaner og planer som ikke har god nok kvalitet, kan ha betydning for både kvaliteten og ressursbruken på den etterforskningen som gjennomføres, ved at det enten kan bli etterforsket for lite eller for mye. Høy kvalitet og god ressursbruk er viktig for å nå målene som er satt både for oppklaring av saker og saksbehandlingstid. Dette er viktig for tilliten til politiet og borgernes rettsikkerhet. Det er derfor uheldig at det ikke i større grad foreligger gode og fullstendige etterforskningsplaner i alvorlige og prioriterte saker hvor disse forutsettes brukt.

#### Svakheter ved porteføljestylingen

Undersøkelsen viser at den enkelte etterforsker og den enkelte påtalejurist kan ta ut oversikter over egne saker i saksbehandlingssystemene. Det tas også jevnlig ut oversikter over porteføljen på ledernivå. Det var bare ett av de intervjuede politidistriktene som hadde planer for hvilke tiltak de skulle iverksette dersom antall ubehandlede saker ble for høyt. Statsadvokatenes inspeksjonsrapporter viser at politidistrikter som har høy produksjon av antall saker, har en aktiv porteføljestyling for å omfordele saker. Det er positivt at Riksadvokaten har planer om å tilby kurs i porteføljestyling for den enkelte påtalejurist, da opplæringen og oppmerksomheten på dette har vært for lav.

#### For lite samarbeid mellom ulike aktører

Undersøkelsen viser at juristene i for liten grad er tilgjengelige i straffesaksarbeidet. Politidistriktene peker på kapasitetsutfordringer, det vil si at juristene ofte er opptatt med å bygge ned restanser og føre saker for

retten. Det har over flere år også vært stor utskiftning blant juristene i politiet. Manglende tilgjengelighet av påtalejurist i etterforskningen svekker det integrerte påtalearbeidet og dermed også kvaliteten i etterforskningen. Tett påtalefaglig ledelse er viktig for å sikre en god bevismessig vurdering og for å sikre at etterforskningen innrettes etter det som faktisk er straffbare forhold etter straffeloven. I tilfeller der påtalefaglig etterforskningsleder ikke er tett nok på, er det eksempler på at det brukes unødig mye ressurser på saker som aldri ender i retten, og som burde vært stoppet langt tidligere for å frigjøre ressurser til andre prioriterte saker. Med tanke på det generelle trykket det er på etterforskningsressursene i politiet, er dette uheldig.

De funksjonelle driftsenhetene har blant annet ansvar for å støtte de geografiske driftsenhetene med rådgivning, kapasitetsforsterkning, spesialistkompetanse og spesielle verktøy. De funksjonelle driftsenhetene ivaretar dette ansvaret i varierende grad. Dette skyldes manglende kapasitet, avstander og mange lokasjoner i de geografiske driftsenhetene. I og med at det er de geografiske driftsenhetene som behandler flesteparten av sakene i politidistriktene, vurderer vi det som uheldig at de ikke får den støtten som var forutsatt ved etableringen av de nye funksjonene i politidistriktene. Vi merker oss i den forbindelse at 400 midlertidige stillinger som ble opprettet i forbindelse med koronapandemien, er gjort permanente og skal brukes til å styrke de geografiske driftsenhetene. Flere av politimesterne som er intervjuet i undersøkelsen, ga uttrykk for at de mente det var viktigere å styrke de funksjonelle driftsenhetene for at de nettopp skal kunne bistå de geografiske driftsenhetene enda bedre.

### **Utfordringer med å få prioritert straffesaksarbeidet**

Undersøkelsen viser at mange politidistrikter har geografiske driftsenheter hvor etterforskerne jobber både operativt og med etterforskning i straffesaker. Dette er nødvendig for å sikre beredskap og døgnskuttet bemanning til patruljering. Slik integrert tjeneste kan føre til mindre utskiftning av personell, da mange foretrekker operativ tjeneste, spesielt de nyutdannede. Samtidig pekes det på at det er krevende å få nok tid til å jobbe konsentrert med de krevende straffesakene. Det er også funnet eksempler på at saker har blitt liggende i lang tid fordi alle mannskapene er satt opp til operativt arbeid, for eksempel i forbindelse med ferie.

Politidirektoratet framhever at særlig de mindre politidistriktene utfordres når det oppstår ressurskrevende saker. Et stort ressursuttak til omfattende saker, for eksempel innenfor seksuallovbrudd, reduserer muligheten til å håndtere andre arbeidskrevende kriminalitetsområder.<sup>362</sup>

Undersøkelsen viser at politiet i 2017 brukte en tredel av den totale etterforskningskapasiteten på de mest alvorlige sakene, som utgjorde 3 prosent av den totale saksmengden. Videre brukte politiet en tredel av etterforskningskapasiteten på de alvorlige sakene, som utgjorde 22 prosent, og den siste tredelen av kapasiteten på mengdesakene, som utgjorde 76 prosent av porteføljen.<sup>363</sup> Politidistriktene synes det er en utfordring å finne en god balanse mellom å være hendelsesstyrt og samtidig drive etterforskning i saker som det tar lang tid å etterforske. Dette stiller store krav til god etterforskningsledelse og gode lederprosesser på tvers av de ulike enhetene.

### **Det er iverksatt mange nye kompetansetiltak, men tilbudet er i for liten grad tilpasset erfarne etterforskere og påtalejurister**

Et av målene med politireformen var et politi med bedre kompetanse og kapasitet. Undersøkelsen viser at det er iverksatt en rekke kompetansetiltak innenfor straffesaksområdet.

Det er positivt at det er innført obligatorisk årlig opplæring på straffesaksområdet for å øke kvaliteten og effektiviteten. Det pekes også på at dette bidrar til bedre samhandling mellom etterforskning og påtale. Ansatte i spesialistmiljøene, erfarne etterforskere og erfarne påtalejurister har imidlertid hatt begrenset

<sup>362</sup> Politidirektoratet (2020) *Politidirektoratets 2. tertialrapport 2020*, punkt 1.3.

<sup>363</sup> Se punkt 6.1.2 for en beskrivelse av hvilke saks kategorier de mest alvorlige, de alvorlige og mengdesakene utgjør. Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*, s. 32.

utbytte av opplæringen. Det er derfor positivt at det i distriktene også gjennomføres egne kurs og fagdager på bestemte områder. Kompetanseoverføringen fra statsadvokatene til politidistriktene gjennom inspeksjoner og behandling av saker er også viktig.

Kapasiteten på ulike studier og kurs i etter- og videreutdanning ved Politihøgskolen er lavere enn behovet. Dette gjelder blant annet studier og kurs rettet mot den prioriterte kriminaliteten og kurs for spesialister (for eksempel digitalt politiarbeid). Under pandemien ble etter- og videreutdanningstilbudet ved Politihøgskolen ytterligere redusert ved at studier og kurs ble avlyst. Lav kapasitet når det gjelder etter- og videreutdanning har særlig rammet de store distriktene, som ikke har fått sin forholdsmessige andel av studie- og kursplassene, men det har også rammet mindre distrikter med høy gjennomtrekk og et stort opplæringsbehov. Kompetanse er viktig for å sikre både god utnyttning av ressursene og god kvalitet i det arbeidet politiet gjør. Det er derfor bekymringsfullt at Politihøgskolen ikke har bedre kapasitet til å støtte etaten. Det er imidlertid positivt at Politihøgskolen fra høsten 2022 vil tilby det første året av en planlagt treårig grunnutdanning for politijurister.

Fag- og opplæringsansvarlige i politidistriktene skal legge til rette for kunnskapsbasert erfaringslæring, sørge for etablering av god praksis og rapportere kompetansebehov. Undersøkelsen viser at erfaringslæring og tilbakemeldingsmøter i tilknytning til politiarbeid på stedet i varierende grad fungerer. Politidistriktene har i ulik grad oppnevnt fag- og opplæringsansvarlige innenfor påtale. Det vurderes som uheldig sett i lys av den høye utskiftningen spesielt blant påtalejuristene i flere av politidistriktene og de mange nyansatte juristene uten utvidet påtalekompetanse. Vi erfarer også at det har vært krevende for fag- og opplæringsansvarlige å nå ut til alle tjenestestedene, særlig i distrikter med stor geografisk utstrekning.

#### 10.2.4 Det er varierende oppfølging av statsadvokatembetenes tilsyn

Justiskomiteen har understreket hvor viktig tilsynsoppgaven som statsadvokatembetene har overfor politidistriktene, er. Målet er å kontrollere at det blir gjort prioriteringer i tråd med forutsetningene til Stortinget og Riksadvokaten.<sup>364</sup> Videre forventet flertallet i komiteen at departementet skulle etablere rutiner for å følge opp politidistrikter som hadde avvik, for eksempel ved at politimesteren og Riksadvokatens representant sammen kom fram til konkrete oppfølgingspunkter som skulle fjerne et avvik.<sup>365</sup>

Undersøkelsen viser at politimesterne deltar på tilbakemeldingsmøtene etter at statsadvokatembetene har gjennomført tilsyn. I tillegg utarbeides det en plan for hvordan avvik skal utbedres, og denne planen sendes til Politidirektoratet. Dette er positivt og kan bidra til riksadvokatens føringer etterleves i større grad.

Inspeksjonsrapportene fra statsadvokatene følges opp på øverste nivå i politidistriktene. Det har blant annet vært forbedringer i bruken av opptak av avhør og i gjennomføringen av straksavhør. Det er imidlertid også eksempler på avvik som ikke er fulgt opp. Dette omhandler særlig bruken av etterforskningsplaner i alvorlige saker som seksuallovbrudd og vold mot barn. At slike forhold ikke har blitt fulgt opp, gir grunn til bekymring. Det er også funnet manglende oppfølging av avvik som omhandler påtalemessig kapasitet eller manglende erfaring blant påtalejurister og politifaglige etterforskere.

### 10.3 Samarbeidet mellom politiet og kommuner har blitt bedre, men små kommuner er mindre fornøyde enn store kommuner

Bedre samarbeid mellom politiet og kommunene var et viktig mål for politireformen. Politiet er også avhengig av en grunnleggende tillit og støtte i befolkningen for å kunne løse sine oppgaver.

<sup>364</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 35.

<sup>365</sup> Innst. 306 S (2014–2015), s. 21.

### 10.3.1 Kommunene er i hovedsak fornøyde med politiets arbeid

Kommunene er i hovedsak fornøyde med politiets arbeid, men graden av tilfredshet varierer etter kommunestørrelse (i innbyggertall). Store kommuner er mer fornøyde med politiet enn små kommuner. I små kommuner oppga 16 prosent at de var litt eller svært misfornøyde med politiets arbeid.

I tillegg varierer det om kommunene mener samarbeidet med politiet har blitt bedre etter reformen. Små kommuner er overrepresentert blant kommunene som mener samarbeidet har blitt dårligere. Når det gjelder politiets forebyggende arbeid, er kommunene stort sett fornøyde med arbeidet politiet gjør. Samtidig viser undersøkelsen også at mange kommuner er misfornøyde med politiets tilgjengelighet i publikumsmottakene.

Etter vår vurdering er det positivt at kommunene i hovedsak er fornøyde med politiets arbeid. Samtidig merker vi oss at små kommuner på flere områder er mindre fornøyde med politiets arbeid enn store kommuner.

### Innbyggerne har tillit til politiet og opplever trygghet

Politiet er avhengig av at innbyggerne har grunnleggende tillit til politiet. Politiets innbyggerundersøkelse viser at befolkningen i Norge har høy tillit til politiet og opplever trygghet. Vi vurderer dette som positivt ettersom politiet er avhengig av å ha tillit i befolkningen.

Innbyggerundersøkelsen viser imidlertid også at det varierer hvor fornøyde innbyggerne er med måten politiet håndterer hendelser på. De som har vært i kontakt med politiet ved behov for akutt hjelp, er mindre fornøyde enn dem som ikke har vært i kontakt med politiet.

### 10.3.2 Politiet samarbeider i hovedsak bra med kommunene

For å ivareta et godt samarbeid mellom politiet og kommunene er det etablert stillinger både på strategisk og operativt nivå i politidistriktene som skal ivareta samarbeidet med kommunene. Det er også etablert gjensidige forpliktende avtaler om lokalt samarbeid.

### Det mangler samarbeidsavtaler mellom kommunen og politiet i en del kommuner

Kommunene skal tilbys gjensidig forpliktende samarbeidsavtaler med politiet. Det er frivillig å inngå slike avtaler. Ved utgangen av 2020 hadde nesten 300 av landets 356 kommuner inngått en slik avtale. Det er ulike årsaker til at avtaler ikke blir inngått. Det kan være misnøye med tjenestetilbudet, men det kan også være politisk motivert dersom kommunen har vært negativ til reformen. Justis- og beredskapsdepartementet peker på at avtalene, til tross for at de er frivillige, er svært viktige for blant annet gjensidig forventningsavklaring. Det er derfor uheldig at det manglet samarbeidsavtaler mellom politiet og 56 kommuner ved utgangen av 2020.

### Politirådene fungerer stort sett som tiltenkt

Politiråd er politiets og kommunenes formaliserte samarbeidsforum for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det er positivt at de fleste kommunene har etablert politiråd. Samtidig er det ulik oppfatning om lokale eller regionale politiråd fungerer best blant kommunene. Det er verdt å merke seg at flere kommunedirektører har gode erfaringer med å kombinere lokale og regionale politiråd. Det er positivt at det er flere kommuner som mener ordningen fungerer bedre enn dårligere etter reformen. Majoriteten mener det fungerer som før. Det synes ikke å være store forskjeller basert på kommunestørrelse. Vi merker oss også at suksessfaktorer som politiet trekker fram, er at politiet og kommunen er omforent om hvem som skal delta, at partene prioriterer dette arbeidet, og at de som møter i politirådet, har fullmakter og mulighet til å påvirke. Politirådene spiller en viktig rolle i det kriminalitetsforebyggende arbeidet, og da er det viktig at politirådene fungerer som tiltenkt.

## Politikontaktene har bidratt til å bedre samarbeidet mellom politiet og kommunene

Politikontakten er tjenesteenhetsleders daglige kontakt med kommunen og rådgiver for den kriminalitetsforebyggende virksomheten. Alle kommuner får tildelt en politikontakt. Vi vurderer det som positivt at politikontaktene stort sett fungerer bra og har bidratt til å bedre samarbeidet mellom politiet og kommunene. Undersøkelsen viser at politikontaktene brukes ulikt i politidistriktene, og at det kan være lokale årsaker til at det også bør være slik. Vi merker oss også at ordningen ofte synes å fungere best når den er forankret på ledernivå i de geografiske driftsenhetene, og når politikontakten har tilstrekkelig kapasitet til oppgaven.

## 10.4 Politimesterne følger opp politidistriktenes oppgaver, men har begrenset handlingsrom til å styre og tilpasse ressursene til politidistriktenes utfordringer

For å sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, skal politi- og lensmannsetaten innenfor sitt ansvarsområde planlegge med ettårig og flerårig perspektiv.<sup>366</sup> Ledelsen i politi- og lensmannsetaten har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og med mål og prioriteringer som departementet har fastsatt.<sup>367</sup>

Som øverste leder i politidistriktene har politimesterne et totalansvar. Undersøkelsen viser at politimesterne sørger for å videreføre målene og kravene i resultatavtalene og fordele disse til enhetene i politidistriktet. Politimesteren har delegert ansvaret for å rapportere fra straffesaksområdet og politioperativt område til lederne for henholdsvis felles enhet for påtale og felles enhet for operativ tjeneste. Politimesterne tar videre ut statistikk, følger opp resultatene i ledermøter og drøfter tiltak dersom målene ikke nås. Dette gjelder blant annet for aksestid, responstid og for straffesaksbehandlingen. Undersøkelsen viser imidlertid at dette ikke er tilstrekkelig til å nå målene på disse områdene.

Undersøkelsen viser videre at bevilgningene til politi- og lensmannsetaten har økt i perioden 2013–2020. Samtidig er politidistriktenes frie driftsmidler (når husleie og lønn er trukket fra) redusert siden 2016. Politidistriktene har håndtert reduksjonen i frie driftsmidler ved å redusere rammen til alle enhetene i politiet. Vesentlige deler av politidistriktenes budsjetter er bundet opp i faste utgifter som lønn og husleie. I tillegg kommer politiske føringer som øremerking av stillinger til bestemte fagområder, geografisk plassering av fagområder, antall tjenestesteder og krav til politidekning som i stor grad påvirker hvilken kompetanse som kan rekrutteres.

Målet om en politidekning på to politifolk per tusen innbyggere skaper utfordringer for rekrutteringen av kritisk sivil kompetanse og er ifølge politimesterne ikke økonomisk bærekraftig. Dersom politidekningen skal holde tritt med forventet befolkningsutvikling, må det ansettes ca. 75 nye politiårsværk årlig. Det medfører en årlig kostnad på om lag 85 millioner kroner,<sup>368</sup> noe som kan begrense politimesternes økonomiske handlingsrom ytterligere.

400 midlertidige stillinger som ble opprettet i forbindelse med koronapandemien, blir permanente i 2021<sup>369</sup> og skal i hovedsak benyttes til å styrke de geografiske driftsenhetene. Ifølge de intervjuede politimesterne er det større behov for spesialistkompetanse for å styrke de funksjonelle enhetene, slik at de skal kunne bistå de geografiske driftsenhetene enda bedre.

<sup>366</sup>

Økonomireglementet § 9 bokstav a

<sup>367</sup> Økonomibestemmelsene kap. 2.2.

<sup>368</sup> Meld. St. 29 2019–2020 *Politimeldingen – et politi for fremtiden*, s. 70.

<sup>369</sup> Prop. 1 S (2020–2021) Justis- og beredskapsdepartementet, s. 99.

Videre viser undersøkelsen at politidistriktene mottar nye mål og rapporteringskrav gjennom året. Noen ganger stilles det nye krav og mål uten bevilgninger, eller målene kan være så inngripende at de endrer premissene for styringen. Dette er krevende for politimesterne fordi det går ut over forutsigbarheten i styringen. I tillegg er det ifølge politimesterne så mange mål og krav som stilles i utgangspunktet, at det i liten grad er kapasitet til å sette og følge opp lokale mål, slik riksadvokaten mener det er nødvendig å gjøre på straffesaksområdet.<sup>370</sup>

Politidirektoratet vurderer i intervju at det stilles veldig detaljerte krav til politidistriktene. Vi støtter denne vurderingen. Samtidig vurderer vi det som positivt at resultatavtalene mellom Politidirektoratet og politidistriktene er blitt bedre tilpasset det enkelte politidistrikts utfordringer, selv om det fortsatt gjenstår en del tilpasning.

Politidistriktene er ulike når det gjelder sammensetningen av befolkning og ansatte, saksmengde, utfordringer, kriminalitetsbilde, geografi med videre. Det er etter vår vurdering uheldig at en detaljert oppgave- og ressursstyring – kombinert med at store deler av budsjettet er bundet opp i faste utgifter – i for stor grad begrenser politimesternes adgang til å tilpasse ressursene og styringen til de distriktvis utfordringene.

## 10.5 Gamle og ustabile støttesystemer fører til ineffektiv ressursbruk og mangelfull styringsinformasjon

Justiskomiteen har i Innst. 306 S (2014–2015) pekt på at riktig bruk av digitale verktøy er avgjørende for politiets evne og mulighet til å løse sitt samfunnsoppdrag, og videre på at tilstanden til politiets IKT-systemer er en avgjørende forutsetning for at dette skal kunne gjennomføres.

Undersøkelsen viser at politiet har mange gamle og svært ulike virksomhetskritiske systemer som hver for seg støtter arbeidsprosessene, men som i liten grad samhandler med andre systemer. Det krever at operasjonssentralene, patruljemannskapene og etterforskere manuelt må føre de samme opplysningene i flere systemer. Det samme gjelder for ledelsen i politidistriktet fordi politiets styringsverktøy ikke samhandler med turnussystemet og lønssystemet. Det betyr dobbeltarbeid som gir risiko for feilføringer, og som etter vår vurdering er ineffektivt.

Politioperativt system brukes i meldinger om hasteoppdrag og skal fungere i sanntid. Systemet er imidlertid fra 1992 og har mye nedetid. Når systemet er ute av drift, må patruljene benytte manuelle arbeidsprosesser, og operasjonssentralene som skal styre ressursene, kan miste oversikten. Dette kan få alvorlige konsekvenser.

Undersøkelsen viser videre at politiets styringsverktøy fungerer tilfredsstillende til å følge opp resultatene. Systemet blir imidlertid ikke brukt konsekvent for nye styringssignaler og krav til rapportering. Det fører til en uoversiktlig og spredt rapportering

Undersøkelsen viser at koronapandemien til en viss grad har framskyndet digitaliseringen, spesielt på straffesaksområdet. Vi er kjent med at Politidirektoratet, for å håndtere det digitale etterslepet i etaten, har definert dette som et satsingsområde i årene framover. Samtidig vurderer vi at det er uheldig at kjente utfordringer med gamle IKT-systemer som ikke er integrert, får vedvare, både på straffesaksområdet, politioperativt område og innenfor styring.

<sup>370</sup> Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2021 *Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021*, s. 12.



## 10.6 Styringsdialogen er fortsatt for aktivitetsstyrt, men er under utvikling

Alle virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet og sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås. Alle virksomheter skal innenfor sitt ansvarsområde rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet. Dette gjelder både politidistriktene, Politidirektoratet, Riksadvokaten og Justis- og beredskapsdepartementet.

### 10.6.1 Justis- og beredskapsdepartementet har iverksatt tiltak for å bedre styringen av Politidirektoratet, men dialogen er fortsatt for aktivitetsstyrt

De senere årene er det gjennomført flere evalueringer av politiet som peker på at mange aktivitetsmål har gått ut over mulighetene for en helhetlig strategisk styring og effektiv ressursbruk. Vi vurderer det som positivt at Justis- og beredskapsdepartementet har initiert slike evalueringer.

Samtidig vurderer vi det som uheldig at en del av målene og kravene i tildelingsbrevene og styringsdialogen er knyttet til aktiviteter heller enn resultater og effekter av politiets innsats, noe departementet også peker på. Departementets behov for å gi supplerende styringssignaler underveis er forståelig, men det er uheldig dersom nye signaler fører til endringer av kurs og prioriteringer, særlig dersom det ikke følger ressurser med endringene. Dette er utfordrende for Politidirektoratets styring. Vi vurderer det derfor som positivt at departementet nå søker å følge opp påpekte utfordringer.

Undersøkelsen viser at antallet mål og krav i departementets tildelingsbrev til Politidirektoratet er uendret fra 2020 til 2021. Vi vurderer det som positivt at risikovurderinger i større grad legges til grunn i styringen, at omfanget på en del av rapporteringen er redusert, og at prioriteringene er tydeligere enn før. Vi vurderer det også som positivt at Politidirektoratets og Riksadvokatens delte ansvar for resultatene på straffesaksområdet er presisert. Samtidig merker vi oss at departementet mener at det innenfor gjeldende ressursramme neppe lar seg gjøre å levere på alle krav og føringer som stilles til politiet.

### 10.6.2 Politidirektoratets styring av distriktene har blitt mer risikobasert, men rapporteringen er fortsatt ressurskrevende

Det er positivt at både Politidirektoratet og politimesterne er mer fornøyde med at styringsdialogen er blitt mer fokusert og tillitsbasert enn tidligere, og at samarbeidet med Riksadvokaten på straffesaksområdet er blitt tettere.

Vi vurderer det også som positivt at politidistriktene har fått færre og mer overordnede mål, og at risikovurderinger i større grad legges til grunn for styringen. Politidistriktene er forskjellige når det gjelder geografi, kriminalitetsbilde og måloppnåelse. Det er derfor positivt at resultatavtalene som ligger til grunn for direktoratets styring av distriktene, i større grad er tilpasset det enkelte politidistrikts utfordringer. Blant annet gir Politidirektoratet det enkelte distrikt særskilte prioriteringer, og resultatkravene til flere av styringsindikatorne er tilpasset det enkelte politidistrikt. De fleste politimesterne er fornøyde med tilpasningen til distriktet, men vi merker oss samtidig at de ikke opplever å ha reell innflytelse på utformingen av resultatavtalen. Vi merker oss også at antall oppdrag som distriktene må rapportere på, doblet seg fra 2020 til 2021.

Direktoratet stiller omfattende krav til rapportering i resultatavtalene, men det stiller få krav til form og innhold. Politidistriktene må også rapportere på en rekke henvendelser og forespørsler fra ulike fagmiljøer i Politidirektoratet. Rapporteringen utføres i politiets styringsverktøy, men også i flere andre formater. Det gjør rapporteringen unødvendig omfattende og forskjellig fra distrikt til distrikt. Direktoratet bør merke seg at distriktene opplever rapporteringspraksisen som ineffektiv og ressurskrevende. Det er derfor positivt at

Politidirektoratet jobber med å forbedre styringsdialogen og styringen av politi- og lensmannsetaten. Blant annet er Politidirektoratet omorganisert, ansvaret for styringen av politidistriktene er lagt til én seksjon, og det er igangsatt en pilot for bedre å utnytte tilgjengelige styringsdata.

### 10.6.3 Svakheter i rapporteringen gir mangelfull styringsinformasjon

Som omtalt ovenfor er rapporteringen ressurskrevende for politidistriktene. Dessuten viser undersøkelsen at det er enkelte svakheter knyttet til innholdet i rapporteringen av operativt arbeid og straffesaksbehandling.

Politidirektoratet har gjennomført kapasitetsvurderinger både av det operative arbeidet og av straffesaksområdet for å få mer informasjon om arbeidet og hvor mye tid og ressurser de ulike oppgavene tar. Det har også utført andre relevante evalueringer. Vi vurderer det som positivt at disse er gjennomført.

#### Rapportering og styringsinformasjon for politiets operative arbeid

Det er nødvendig å måle responstiden for å vurdere politiets tilgjengelighet ved hasteoppdrag. Undersøkelsen viser at det i en del tilfeller mangler godkjent måling iav oppdragene med responstidskrav. Mangelfull måling av responstiden gir ufullstendig rapportering om politiets tilgjengelighet i nødsituasjoner. Vi vurderer dette som uheldig.

Politidirektoratet har stilt distriktstvis krav til responstiden for alvorlige oppdrag med fare for liv og helse. For at responstidskravene skal være innfridd, må 80 prosent av hasteoppdragene være innenfor responstidskravene. Undersøkelsen viser at responstiden for de øvrige oppdragene i mange tilfeller er betydelig lengre. Etter vår vurdering er det uheldig at politidistriktene ikke rapporterer responstid også på disse oppdragene til Politidirektoratet.

Det er satt krav til responstid både nasjonalt og distriktstvis. I 2020 rapporterte Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet at de nasjonale responstidskravene ble nådd. Måloppnåelsen for de nasjonale responstidskravene avhenger i stor grad av resultatene til de største politidistriktene som har majoriteten av oppdragene. Det er derfor positivt at Politidirektoratet har satt differensierte responstidskrav for politidistriktene. Samtidig ble 17 av 35 distriktstvis krav til responstid ikke ble nådd i 2020. To av politidistriktene nådde ikke noen av responstidskravene. Vi merker oss at Politidirektoratet i liten grad rapporterer variasjonen i måloppnåelse mellom politidistriktene.

Oppdrag med prioritet 2 skal ressurssettes ved kapasitet. Undersøkelsen viser at verken politidistriktene eller politidirektoratet rapporterer på om oppdrag med prioritet 2 ressurssettes. Vi vurderer det som uheldig ettersom oppdrag med prioritet 2 gjelder et stort antall oppdrag som kan oppleves som alvorlige for innbyggerne.

#### Rapportering og styringsinformasjon for politiets arbeid med straffesaker

Politidistriktene rapporterer i detalj på antall anmeldte og påtaleavgjorte saker, antall restanser og saksbehandlingstiden for ulike sakstyper med frist. Selve straffesaksporteføljen beskrives også. Imidlertid er det flere av distriktene som *ikke* rapporterer på oppklaringsprosenten eller beskriver denne. Det vurderes som uheldig at oppklaringsprosenten for det enkelte politidistrikt ikke inngår i rapporteringen til Politidirektoratet. Dette er en av flere viktige indikatorer på kvaliteten på politiets straffesaksarbeid, selv om det er forskjeller i kriminalitetsbildet i de ulike politidistriktene.

# 11 Referanseliste

## Lover, forskrifter og reglement

- den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)
- forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen)
- hovedinstruks til politidirektøren, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 16. januar 2018
- lov om politiet (politiloven)
- lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)
- lov om straff (straffeloven)
- nasjonal straffesaksinstruks
- reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten

## Stortingsdokumenter

### Storingsproposisjoner og stortingsmeldinger

- Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen)
- Prop. 1 S (2016–2017) For budsjettåret 2017 under Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S (2019–2020) For budsjettåret 2020 under Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 67 S (2019–2020) Endringer i statsbudsjettet 2020 (økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet).
- Meld. St. 29 (2019–2020) Politimeldingen – et politi for fremtiden
- Prop. 1 S (2020–2021) For budsjettåret 2021 under Justis- og beredskapsdepartementet

### Innstillinger

- Innst. 306 S (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen)*
- Innst. 307 L (2014–2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen)*
- Innst. 6 S (2016–2017) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*
- Innst. 143 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om styrking av det lokale politiet (Dokument 8:10 S (2017–2018))*
- Innst. 6 S (2017–2018) *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*

### Representantforslag

- Dokument 8:10 S (2017–2018) *Representantforslag om styrking av det lokale politiet*

## Styringsdokumenter

- Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev til Politidirektoratet for årene 2016–2021
- Justis- og beredskapsdepartementet, Tildelingsbrev til Den høyere påtalemyndighet for årene 2016–2021
- Politidirektoratet, Disponeringsbrev/resultatavtaler til politidistriktene for årene 2016–2021
- Politidirektoratet, Årsrapporter for årene 2016–2020
- Riksadvokaten, Årsrapporter for årene 2018–2020
- Politidirektoratets rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet for årene 2016–2020
- Politidistriktenes rapportering til Politidirektoratet for årene 2016–2020
- Politidirektoratet, *Flerårig virksomhetsplan 2021–2023*

- Politidirektoratet, *Politiet mot 2025 – politiets virksomhetsstrategi*
- Politidirektoratet, *Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025*

## Direktiver og veiledere

- Riksadvokaten (2013) *Politiet og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker – oppfølging av regjeringens handlingsplan mot voldtekt 2012–2014 – direktiver og anbefalinger*. Brev til statsadvokatene og politimesterne, 8. november 2013
- Politidirektoratet (2014), *Matrise for vurdering av hastegrad og fastsettelse av prioritet i PO (prioriteringsmatrisen)*, Versjon 1.1
- Riksadvokaten (2015) *Direktiver om bruk av etterforskningsplaner – utvidelse*, 30. mars 2015
- Politidirektoratet (2016) *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*
- Riksadvokaten (2016) Rundskriv nr. 2/2016, *Politiavhør*
- Riksadvokaten (2016) Rundskriv nr. 3/2016 *Enkelte henleggelseskode*
- Politidirektoratet (2016) *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*
- Riksadvokatens rapporter etter inspeksjoner, tilsyn og kvalitetsundersøkelser i årene 2016–2020
- Riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen for årene 2018–2021
- Riksadvokaten (2018) *Rundskriv 3/2018 Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (kvalitetsrundskrivet)*
- Riksadvokaten (2019) *Etableringen av forvaltnings- og utviklingsapparat for etterforskningsfeltet – Riksadvokatembetets rolle som fagmyndighet*. Brev til samtlige statsadvokatembeter, samtlige politimestre, Økokrim Politihøgskolen, Kripus og deltakere i samtlige arbeidsgrupper, 5. februar 2019
- Riksadvokaten (2019) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandlingen i politiet i 2019*
- Riksadvokaten (2020) *Rundskriv nr. 3/2020 Statsadvokatenes fagledelse av politiet*
- Politidirektoratet (2020) *Måloppnåelse S25 – Politiårsverk*. Brev til politidistriktene, 10. juli 2020
- Riksadvokaten (2020) *Straffesaksbehandlingen i politiet 2019 – Riksadvokatens bemerkninger*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet av 19. mars 2020
- Riksadvokaten (2020 og 2021) *Pandemisituasjonen – Riksadvokatens midlertidige direktiver for straffesaksbehandlingen*. 16. og 20. mars 2020, 3. april 2020, 29. mai 2020, 18. september 2020, 6. november 2020 og 14. januar 2021
- Riksadvokaten (2021) *Riksadvokatens kommentarer til straffesaksbehandlingen i politiet i 2020*
- Riksadvokaten (2021) *Straffesaksbehandlingen i politiet i 2020 - Riksadvokatens merknader*. Brev til Justis- og beredskapsdepartementet, 14. mars 2021

## Rapporter, planer og utredninger

### Offentlige utredninger

- NOU 2012:14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen (Gjørsv-kommisjonen)*
- NOU 2013:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen (Politianalyseutvalget)*
- NOU 2017:5 *En påtalemyndighet for fremtiden – Påtaleanalysen*
- NOU 2019:9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utvikling*

### Politidirektoratets rapporter og utredninger

- Politidirektoratets ressursanalyser for årene 2019–2020
- Politidirektoratets innbyggerundersøkelser for årene 2016–2020
- Politidirektoratets straffesaksrapporter for årene 2016–2020
- Politidirektoratet, Revisjon nr. 2017/5 *Arbeidsplanlegging og ressursdisponering gjennom etablering av FTK*
- Politidirektoratet (2019) *Kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet*
- Politidirektoratet (2021) *Kapasitetsundersøkelse av politioperativt område*

### *Eksterne rapporter og utredninger*

- Direktoratet for forvaltning og IKTs evalueringer av politireformen 2017–2019
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings evalueringer av politireformen 2020–2021
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyrings innbyggerundersøkelser for årene 2017 og 2019
- BDO og Menon Economics (2017) *Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten*
- Boston Consulting Group (2019) *Evaluering av politiets IKT- og fellestjenester*. U.off. jf. Offentleglova §§ 13 og 14
- Boston Consulting Group (2020) *Områdegjennomgang av politi- og lensmannsetaten*

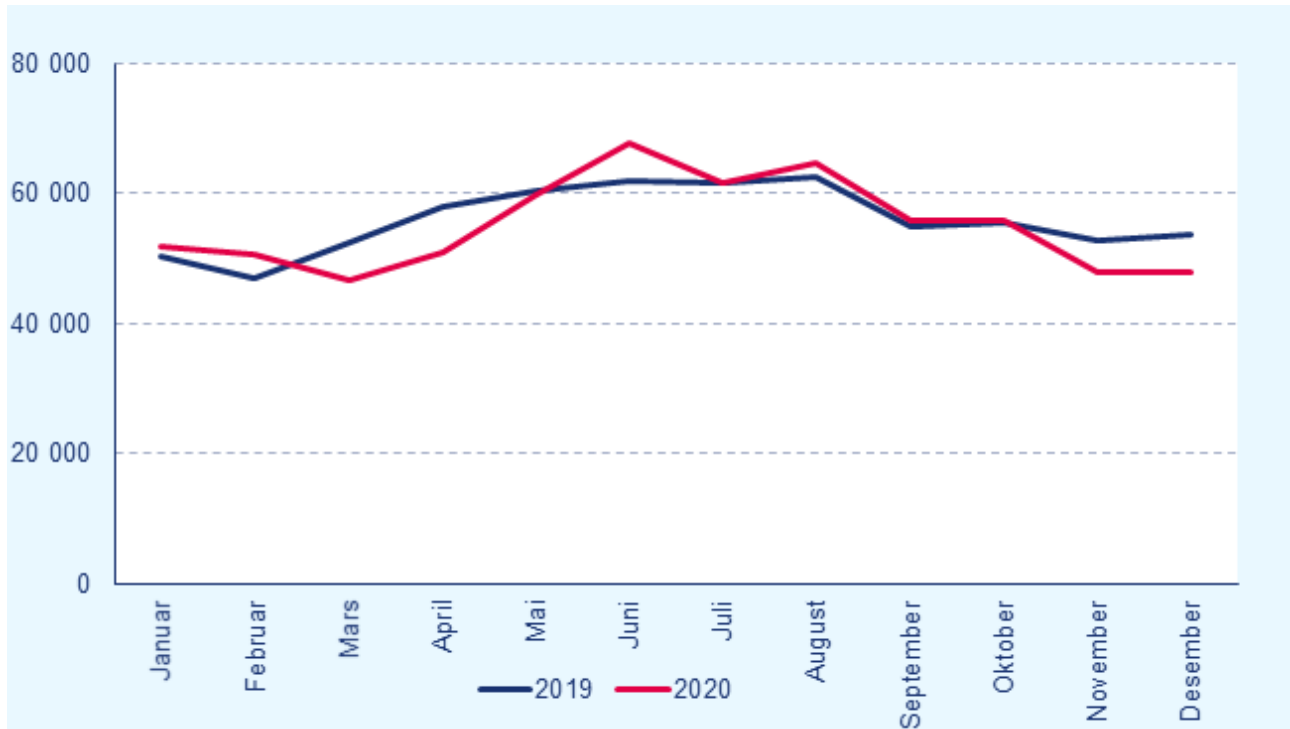
### *Brev, notater og nettsider*

- Riksadvokaten (2019) *Notat om utviklingen ved etterforskningsfeltet*. Notat til statsråd Tor Mikkjel Wara, 7. januar 2019.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2021), *Tilbakemeldinger på rapportutkast*. Brev til Riksrevisjonen, 17. desember 2021
- Politidirektoratet, Om Politidirektoratet  
<<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/andre/politidirektoratet/om-pod/avdelinger-pod/#undefined>>  
[hentedato: 3. mars 2021]
- Riksadvokaten, Om riksadvokatembetet. <<https://www.Riksadvokaten.no/riksadvokatembetet/>>  
[hentedato 26. oktober 2020]
- SSB, Omregnet ved bruk av Statistisk sentralbyrås konsumprisindeks  
<<https://www.ssb.no/kalkulatorer/priskalkulator>> [hentedato: 14. juni 2021]

## 12 Vedlegg

---

## Vedlegg 1 Utviklingen i antall oppdrag per måned for 2019 og 2020 (N = 1 340 591)



Kilde: Analyse av data fra politioperativt system

## Vedlegg 2 Bearbeiding av posisjonsdata

Dataene inneholder alle bevegelsene per minutt som er registrert for politipatruljene i den aktuelle tidsperioden. Det er flere feil og mangler i disse dataene som revisjonen har tatt hensyn til. Blant annet er det ikke alle patruljer som registrerer posisjonsdata, og det kan være registrert posisjonsdata på patruljebiler som ikke er i tjeneste. GPS-enheten er ikke identifisert i 58 kjøretøy. Det er også identifisert flere tilfeller hvor GPS-enhetene har registrert feil posisjon, for eksempel kjøretøy som på to nærliggende tidspunkter er registrert på helt ulike steder.. Alle registrerte feilposisjoner er tatt ut av analysen.

Etter at dataene er tilrettlagt og observasjoner som anses som ikke relevante for analysen er tatt ut, står vi igjen med om lag 14,75 millioner observasjoner. Disse observasjonene er fordelt på 983 tettsteder som følger SSBs tettstedsdefinisjon<sup>371</sup>. Hvert tettsted er utvidet med en buffer på 200 meter for å ta høyde for unøyaktigheter i registreringen av GPS-signalene. Patruljene som beveger seg utenfor de geografiske områdene som inngår i SSBs tettstedsdefinisjon, er tatt ut av analysen. Disse utgjør om lag 850 000 observasjoner utenfor tettstedene. Vi står da igjen med et datasett på om lag 13,9 millioner observasjoner.

Basert på tilretteleggingen av dataene vurderer vi at feilregistreringer ikke utgjør et så stort omfang at depåvirker hovedkonklusjonene i analysene.

### Regresjonsanalyse av posisjonsdata

Vi har gjennomført en regresjonsanalyse av sannsynligheten for politiets tilstedeværelse. Formålet med analysen er å vurdere betydningen av avstand til tjenestested, kontrollert for tettstedets befolkning og geografiske utstrekning. Den avhengige responsvariabelen er binær. Responsvariabelen tar verdien 1 dersom politiets tilstedeværelse er registrert innenfor ett av de 983 tettstedene i en gitt time i løpet av perioden 11. juni til 19. juli 2021. Responsvariabelen tar verdien 0 dersom politiets tilstedeværelse ikke er registrert innenfor ett av de 983 tettstedene. De uavhengige forklaringsvariablene er

- distanse til politiets tjenestested
- tettstedets befolkningsstørrelse
- arealet til tettstedet

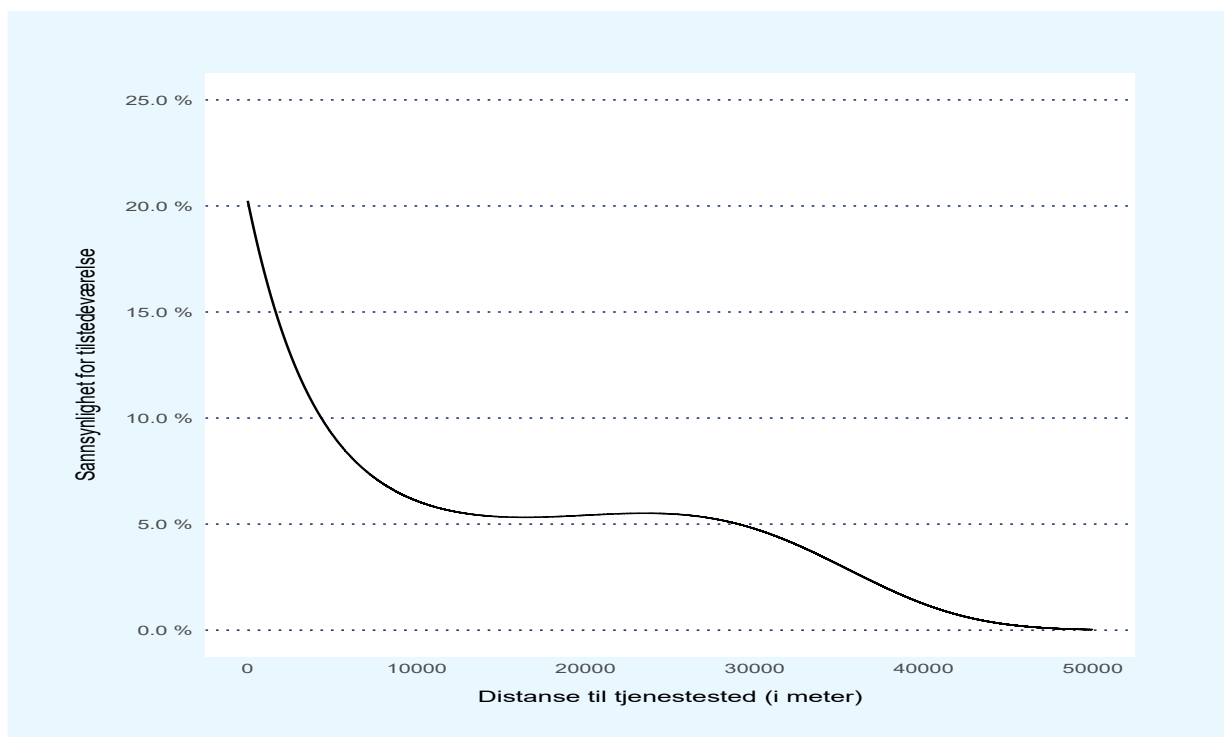
Analysen viser at det er et ikke-lineært forhold mellom sannsynligheten for tilstedeværelse og distanse til tjenestestedet. Vi har landet på at sannsynligheten for tilstedeværelse – som funksjon av distanse til tjenestested – best estimeres ved å legge inn et andregrads- og tredjegradsledd av distanse. I vår endelige regresjonsmodell er distanse til tjenestested, distanse til tjenestested kvadrert og et tredjegrads polynom av distanse til tjenestested inkludert som forklaringsvariabler. Itillegg er areal og befolkningsstørrelse på tettstedet også inkludert som forklaringsvariabler. Vi har både gjennomført en logistisk regresjon og en lineær regresjon med de samme forklaringsvariablene. Alle koeffisientene, inkludert annen- og tredjegradsvariablene, er signifikante på 0,1 prosentnivået i begge modellene. Resultatene fra den lineære regresjonen tilsier at modellen fanger opp en stor del av variasjonen i politiets sannsynlighet for tilstedeværelse<sup>372</sup>.

Figuren under viser resultater fra regresjonsanalysen det vil si hvordan sannsynligheten for en patruljebils tilstedeværelse i et tettsted (N = 983) påvirkes av distanse til nærmeste tjenestested.

<sup>371</sup> En hussamling skal registreres som tettsted dersom det bor minst 200 personer der. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter, men for noen arealkrevende bygningstyper – som boligblokker, industribygg, kontor/forretningsbygg, skoler, sykehus osv. – kan avstanden økes til 200 meter. Tilgrensende bebygde og opparbeidede områder, som parker, idrettsanlegg og industriområder, skal være del av tettstedet. Husklynger med minst 5 næringsbygninger eller 5 boligbygninger tas med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen (ssb.no).

<sup>372</sup> Modellen har en justert R<sup>2</sup> på 0,62 som betyr at modellen forklarer 62 prosent av variasjonen i responsvariabelen.





Kilde: Analyse av posisjonsdata

Resultatene fra en logistisk regresjon kan ikke tolkes direkte fra koeffisientene i modellen. Tolkningen blir ytterligere komplisert ved at modellen inkluderer kvadrerte ledd og polynomer. Det er konstruert et datasett som viser estimert sannsynlighet for tilstedeværelse for gitte distanser til tjenestested. Befolkning og areal på tettstedet er holdt konstant (samme verdi for alle observasjoner). For befolkning og areal er medianen benyttet for å gi estimer for et typisk tettsted. Resultatene fra den logistiske regresjonen er benyttet for å estimere sannsynligheten for tilstedeværelse. Figur 35 viser at sannsynligheten for tilstedeværelse går ned frem til rundt 10 kilometer fra tjenestestedet, og deretter er svakt økende frem til i underkant av 30 kilometer fra tjenestestedet. Deretter går sannsynligheten for tilstedeværelse ned igjen når avstanden øker ytterligere. Dataene inneholder få observasjoner av patruljer med mer enn 40 kilometer fra tjenestestedet. Modellen må derfor tolkes med forsiktighet når avstanden overstiger 40 kilometer.

### Vedlegg 3 Oppklaringsprosent per kriminalitetstype i perioden 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Annen</b>	75	74	73	71	67
<b>Arbeidsmiljø</b>	62	72	63	70	64
<b>Miljø</b>	57	58	60	57	62
<b>Narkotika</b>	83	81	79	78	74
<b>Seksuallovbrudd</b>	64	61	64	63	57
<b>Skadeverk</b>	22	22	22	21	18
<b>Trafikk</b>	85	85	84	84	84
<b>Vinning</b>	25	24	23	22	22
<b>Vold</b>	56	55	57	56	54
<b>Økonomi</b>	32	24	32	35	34
<b>Sum</b>	53	53	52	51	49

Kilde: Politidirektoratet (2021) *STRASAK-rapporten 2020*, s. 17.

## Vedlegg 4 Oppklaringsprosent per politidistrikt i perioden 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Agder</b>	56	54	54	51	49
<b>Finnmark</b>	68	61	60	64	64
<b>Innlandet</b>	58	57	56	58	57
<b>Møre og Romsdal</b>	62	61	62	64	64
<b>Nordland</b>	63	64	62	62	62
<b>Oslo</b>	41	39	39	38	35
<b>Sør-Vest</b>	51	53	52	47	46
<b>Sør-Øst</b>	57	55	53	54	54
<b>Troms</b>	67	64	67	65	63
<b>Trøndelag</b>	51	51	50	51	49
<b>Vest</b>	51	53	53	50	52
<b>Øst</b>	58	57	58	56	55

Kilde: Analyse av data fra STRASAK