

Innst. S. nr. 32

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten

Dokument nr. 3:10 (1999-2000)

Til Stortinget

1. Innledning

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

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

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

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

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

2. Oppsummering av undersøkelsen

Undersøkelsen er gjennomført i perioden 1998-1999 og omfatter en gjennomgang av sentrale og lokale målsettinger for kriminalitetsbekjempelse, en gjennomgang av systemet for mål- og resultatstyring og en statistisk analyse for å beregne teknisk effektivitet for landets politidistrikter.

2.1 Måloppnåelse

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

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

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

lingstid. Dette synes å være spesielt kritisk for små politidistrikter.

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

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

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

2.2 Saksbehandlingen

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

En stor andel av de undersøkte sakene blir ikke oppklart. Over halvparten av sakene vedrørende legemsfornærmelser med skadefølge blir ikke oppklart, selv om dette ofte er saker med kjent gjerningsmann og vitner til stede. Undersøkelsen viser dessuten at over 70 pst. av sakene som gjelder grovt tyveri i villa, ikke blir oppklart. Undersøkelsen viser også at det gjennomføres forholdsvis få avhør i forbindelse med grovt tyveri,

og at det sjelden sendes forespørsel om analyser av særskilte funn til KRIPOS eller lignende.

2.3 Effektivisering

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

Beregningene av teknisk effektivitet som er gjennomført av Riksrevisjonen, viser at det foreligger et potensial for å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser på rundt 30 pst., gitt de eksisterende ressursmessige rammene i politidistriktene. Det beregnede effektiviseringspotensialet viser ikke det reelle effektiviseringspotensialet, siden beregningene ikke tar hensyn til at det kan foreligge særlige forhold ved enkelte politidistrikter som kan forklare deler av den ineffektiviteten som er avdekket.

2.4 Departementets etatsstyring

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

Justisdepartementet har uttalt at politimesterens frihet når det gjelder ressursmessig prioritering, er liten. For å få til en vellykket mål- og resultatstyring i distriktene forutsetter dette en viss grad av frihet til å disponere egne ressurser. Departementet har videre uttalt at utfordringen for politidistriktene ligger i å iverksette tiltak for å få ned de faste kostnadene slik at de får større frihet i utførelsen av oppgavene.

3. Justisdepartementets kommentarer

Departementet er enig med Riksrevisjonen i at politio- og lensmannsetaten har et ikke ubetydelig forbedringspotensial når det gjelder straffesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig saksbehandlingstid og kvalitet. Analyser og sammenstillinger viser at ressursutnyttelsen i ytre etat kan forbedres og målstyres på en mer effektiv måte i fremtiden. Det opplyses videre at det er iverksatt et betydelig arbeid for å effektivisere straffesakskjeden, men at målforutsetninger knyttet til straffesaksbehandling kan være vanskelige å fastsette. Jus-

tisdepartementet mener det særlig må fokuseres på den enkelte virksomhets kontinuerlige forbedringsarbeid.

4. Riksrevisjonens bemerkninger

Det synes å være bred enighet om at det er et betydelig effektiviseringspotensial i politi- og lensmannsetaten. Dette støttes av de beregningene av teknisk effektivitet som er utført av Riksrevisjonen, der det er anslått at det kan være mulig å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser med rundt 30 pst., gitt dagens ressursmessige rammer for politiet. Selv om beregningene ikke viser det reelle effektiviseringsnivået, synes forbedringsmulighetene betydelige. Samtidig viser beregningene at endringene i produktiviteten i perioden 1996-1998 er ubetydelige, til tross for at det i de senere årene har vært en sterk budsjettøkning i etaten. Etter Riksrevisjonens vurdering indikerer dette at vesentlige forbedringer i politi- og lensmannsetaten bare kan skje gjennom forbedrede saksbehandlingsrutiner, arbeidsmetodikk (blant annet i etterforskningsarbeidet), ledelse, organisering og kompetanse. Riksrevisjonen reiser samtidig spørsmål om de samlede ressursene i etaten i tilstrekkelig grad blir disponert til de høyest prioriterte kriminalitetsområdene.

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

Riksrevisjonen vil for øvrig reise spørsmål om man i departementets dialog med distriktene i større grad bør vektlegge politidistriktenes arbeidsmetoder inklusive samarbeid i saksbehandlingen. Samtidig bør kvaliteten av de kriminalitetsanalysene som skal ligge til grunn for de lokale prioriteringene, vurderes nærmere. Utvikling av lokale instruksjoner til støtte for saksbehandlingen, bedre kriminalitetsanalyser og bedre organisering av etaten både sentralt og lokalt bør kunne gi vesentlige effektiviseringsgevinster.

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

5. Justisdepartementets svar

Justisministeren uttalte i sitt svar at hun ikke har øvrige kommentarer til dokument, men har merket seg de viktige forhold som er omtalt i rapporten og vil arbeide videre med dette.

6. Riksrevisjonens uttalelse

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

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

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere politi- og lensmannsetatens måloppnåelse i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger, og å undersøke i hvilken grad det foreligger et potensial for effektivisering i etaten. Undersøkelsen er avgrenset til å vurdere om politi- og lensmannsetaten når de målene som er satt for kriminalitetsbekjempelse, spesielt i forhold til oppklaringsprosent og saksbehandlingstid.

Komiteen vil understreke viktigheten av å gi høy prioritet til arbeidet med effektiviseringen av politi- og lensmannsetaten. Etaten synes å ha god kjennskap til på hvilke områder det foreligger svakheter og muligheter for forbedringer.

Komiteen vil understreke i likhet med Riksrevisjonens vurdering at det bør utarbeides en forpliktende oppfølgingsplan med tiltak for å utnytte dagens ressurser på en bedre måte og redusere saksbehandlingstiden i straffesaker. Dette gjelder både i forhold til straffesaksbehandlingen, kompetanse, organisering, ledelse og styring av etaten. Det er viktig at innsatsen til politi- og lensmannsetaten i større grad blir satt inn på de høyest prioriterte områdene, og at ressursene rettes inn mot etatens primæroppgave, kriminalitetsbekjempelse.

Komiteen viser til at det foreligger et effektiviseringspotensial i politi- og lensmannsetaten som må utnyttes bedre, noe som Riksrevisjonens beregninger av teknisk effektivitet viser. I beregningene er anslått at det kan være mulig å øke antall oppklarte forbrytelser og forseelser med rundt 30 prosent, gitt dagens ressursmessige rammer for politiet.

Komiteen vil understreke at selv om beregningene ikke viser det reelle effektiviseringsnivået, synes forbedringsmulighetene betydelige.

Komiteen viser til at undersøkelsen er varierende og at det er til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både sentrale og lokale resultatmål.

Komiteen vil videre påpeke at den økte ressursinnsatsen til politi- og lensmannsetaten synes dermed ikke i tilstrekkelig grad å ha bidratt til bedre resultatoppnåelse for oppklaringsprosent og saksbehandlings tid generelt.

Komiteen mener at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for straffesaker er lang, rundt 200 dager for oppklarte forbrytelser. I 30 av 54 politidistrikter har saksbehandlingstiden økt fra 1997 til 1998, noe komiteen synes er urovekkende.

Komiteen ser med bekymring på at de sakene Riksrevisjonen har undersøkt har blitt liggende i perioder uten at det synes å skje noen spesiell etterforskning. Videre at i en av fire saker gikk det mer enn 30 dager før avhørsfasen startet.

Komiteen er enig med Riksrevisjonens påpeking av at undersøkelsen viser at manglende påtalekapasitet får konsekvenser for straffesaksbehandlingen og gir en høyere saksbehandlingstid. I de sakene Riksrevisjonen har undersøkt, går halvparten av saksbehandlingstiden til påtalefasen.

Restansene (antall ikke-rettskraftige saker eldre enn 12 måneder) har økt med over 12 prosent på landsbasis, og det tar ofte lang tid å påtaleavgjøre sakene og gjøre dem rettskraftige.

Komiteen er bekymret over at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten for forbrytelser på landsbasis bare har økt fra 32 prosent i 1996 til 36 prosent i 1998, selv om undersøkelsen imidlertid viser at det er stor variasjon både i nivå og utvikling mellom distriktene og mellom kriminalitetstyper.

Komiteen er også sterkt bekymret for at oppklaringsprosenten for vold og vinning har gått ned i perioden, som viser at over 70 prosent av sakene Riksrevisjonen har undersøkt, som gjaldt anmeldelser av grovt tyveri i villa, ble ikke oppklart.

Komiteen konstaterer og er enig i Justisdepartementets svar til Riksrevisjonen, at politi- og lens-

mannsetaten har et ikke ubetydelig forbedringspotensial når det gjelder straffesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig saksbehandlingstid og kvalitet.

Komiteen er tilfreds med at det er iverksatt et betydelig arbeid for å effektivisere straffesakskjeden.

Komiteen mener at Riksrevisjonens undersøkelse også viser at det er viktig å unngå at politi- og lensmannsetaten stadig blir pålagt nye oppgaver. Den klare understrekningen av at ressursene i større grad må rettes inn mot etatens primæroppgave, kriminalitetsbekjempelsen, må ha som konsekvens at politiet ikke samtidig får nye oppgaver av perifer betydning for løsningen av primæroppgavene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener at Riksrevisjonens undersøkelse også viser at det er viktig å unngå at politi- og lensmannsetaten stadig blir pålagt nye oppgaver. Den klare understrekningen av at ressursene i større grad må rettes inn mot etatens primæroppgave, kriminalitetsbekjempelsen, må ha som konsekvens at politiet ikke samtidig får nye oppgaver av perifer betydning for løsningen av primæroppgavene. Dessverre har stortingsflertallet bidratt til å pålegge politiet slik oppgaver ved gjentatte anledninger.

Disse medlemmer viser til TV-programmet Rikets Tilstand 8. november 2000 hvor Riksadvokaten gikk kraftig ut mot den nylig vedtatt endringen av promillegrensen for føring av motorvogn i alkoholpåvirket tilstand til 0,2 promille, og kvadratmeterbegrensningen i åpningstidsloven. Han advarte på det sterkeste mot slike regler som vil undergrave folks respekt for lovverket. Disse medlemmer finner ikke grunn til å lage en lang detaljert liste, men vil peke på andre eksempler som røykeloven, opprettelse av båtregister og nye alkoholgrenser for føring av båt i alkoholpåvirket tilstand. I tillegg blir betydelige politiresurser bundet i oppgaver som andre kunne foreta, f.eks transport av innsatte og uttransportering av avviste asylsøkere.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument nr. 3:10 (1999-2000) - Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2000

Gunnar Skaug
leder

Vidar Kleppe
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær