



Innst. 256 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:6 (2011–2012)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

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

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

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

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

1.2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på dokumentgjennomgang, intervjuer, spørreundersøkelse og analyse av statistikk. Dokumentet gjør nærmere rede for datainnhenting.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 Lav oppklaring av vinningsforbrytelser

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

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

Av Justis- og politidepartementets svarbrev framgår det at en viktig faktor for å oppklare vinningsforbrytelser er politiets og påtalemyndighetens evne til å sile ut de anmeldte sakene som ikke bør etterforskes, slik at ressursene brukes på saker som kan oppklares. Dette dreier seg om å henlegge saker uten nevneverdige spor, og saker hvor det foreligger bevis som kan innhentes og etterforskes, men hvor politijuristen ut fra erfaring ser at saken uansett ikke vil

holde til domfellelse. I tillegg kommer saker hvor omfattende etterforskning kan ha potensial til oppklaring, men hvor gjenstandens verdi tilsier at dette ikke er god eller riktig ressursutnyttelse. Variasjoner i kriminalitetsbildet mellom politidistriktene kan også gi opphav til ulike tyveritilfeller som bør henlegges uten etterforskning.

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

1.3.2 Lav oppklaring på boliginnbrudd

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

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

1.3.3 Årsaker til lav oppklaringsprosent

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

Undersøkelsen viser at det er en viss sammenheng mellom arbeidsbelastning målt som antall anmeldte forbrytelser per politiårsverk, og oppklaringsprosent. Den generelle tendensen er at de største

politidistriktene målt i antall anmeldte vinningssaker med den største arbeidsbelastningen generelt har noe lavere oppklaringsprosent enn de små. Forskjellene er imidlertid ikke store, og det er også unntak fra hovedtendensen.

1.3.4 Antall anmeldte vinningsforbrytelser går ned

Antall anmeldte vinningsforbrytelser totalt har blitt redusert med om lag 13 000 saker fra 2006 til 2010. Antall anmeldelser av simple tyverier sank i perioden med i overkant av 2 500. Antall anmeldelser av grove tyverier og tyverier fra motorkjøretøy har også gått ned i denne perioden med henholdsvis i overkant av 7 000 og 3 600 anmeldte saker.

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

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

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

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

1.3.5 Viktige suksesskriterier i bekjempelsen av vinningskriminalitet

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

- Forebyggende arbeid – Problemorientert politiarbeid – POP
- Forankring i ledelsen og målrettet arbeid med vinningskriminalitet
- Dedikerte grupper til arbeid med vinningskriminalitet
- Gode etterretningsopplysninger
- Analysekompetanse
- Kvalitet i åstedsundersøkelsene.

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

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

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

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

I undersøkelsen har Riksadvokaten pekt på at en vellykket innsats mot vinningskriminalitet og annen kriminalitet krever forankring i politidistriktets ledelse. Riksadvokaten framhever særlig betydningen av at politimesteren, som leder den lokale påtalemyndigheten, er engasjert i straffesaksbehandlingen og ser betydningen av et velfungerende integrert påtaleledd. Erfaring viser ifølge Riksadvokaten at

kontinuerlig, generell oppfølging av straffesaksbehandlingen fra høyt nivå i politidistriktet (politimester/visepolitimester) og oppmerksomhet om påtalemessig ledelse av etterforskningen er særlig viktig for god måloppnåelse. Forankring i ledelsen blir også trukket fram av flere politidistrikter i undersøkelsen som en viktig faktor for å lykkes.

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

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

1.3.6 Publikums tillit

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

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

Det ville være rimelig å forvente at brukere av en offentlig tjeneste er mer fornøyd med tjenesteyteren enn de som ikke har benyttet seg av tjenesten og som ikke har blitt kjent med tjenesteyterens arbeid. Dette er ikke tilfellet for alle politiets tjenester. Tilliten er relativt sett lavere blant dem som har benyttet av politiets tjenester enn dem som ikke har benyttet seg av politiets tjenester. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser viser også at politiets arbeid med vinningsforbrytelser som tyveri og innbrudd er et av de forholdene som oppnår svakest resultater når det gjelder politiets omdømme.

1.3.7 Klare styringssignaler, men lite styringsdata om effekter av tiltak

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

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

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

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

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

1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

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

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

Riksrevisjonen kan ikke se at forholdene anført av Justis- og politidepartementet, som blant annet at oppklarte helerisaker også viser politiets innsats mot boliginnbrudd, i vesentlig grad endrer dette.

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

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

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

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

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

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

1.5 Justis- og politidepartementets svar

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

«Innledning

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

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

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

Utfordringer og utvikling av vinningskriminaliteten

I de senere år har deler av vinningskriminaliteten utviklet seg til å bli en del av internasjonal organisert kriminalitet, og tilreisende mobile vinningskriminelle har gitt politiet nye og store utfordringer. Av de ulike lovbruddene innenfor vinningsforbrytelsene står boliginnbruddene i en særstilling i form av sin kvalifiserte integritetskrenkelse. Som justisminister

vil jeg understreke at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten på rundt 13 prosent for boliginnbrudd i perioden 2006–2010, ikke er tilfredsstillende. Politiet må i årene fremover arbeide for å bedre oppklaringsprosenten på dette området.

På den annen side vil jeg fremheve at antall anmeldelser for vinningskriminalitet har hatt en klar nedgang i perioden 2006–2010. Totalt har omfanget av vinningskriminalitet så langt gått ned med 4,2 % i inneværende år. Tall for de tre første kvartalene i 2011 viser at tendensen fra de foregående årene fortsetter: Eksempelvis var antall anmeldte tyverier fra bolig og fritidsbolig på 7734 pr. 1. oktober 2011, en nedgang på 15,6 % fra 2010, hvor tilsvarende tall var 9169. Samme tendens gjør seg gjeldende på bilbrukstyverier hvor antall anmeldelser pr. 1. oktober 2011 utgjorde 4302, en nedgang på 13 % fra 2010, hvor tilsvarende tall var 4949.

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

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

Forebyggende arbeid er viktig også i kampen mot vinningskriminalitet. I 2009 ble Regjeringens strategi for forebygging: Fellesskap – trygghet – utjevning lagt frem. Samme år la regjeringen frem den kriminalitetsforebyggende handlingsplanen «Gode krefter». Tiltakene i handlingsplanen støtter opp under tre sentrale prinsipper i den forebyggende strategien: Kunnskapsforankring, tidlig innsats og styrket samarbeid og samordning gjennom lokale samarbeidsstrukturer. Politiet skal arbeide kunnskapsbasert og problemorientert (POP). Kunnskap om kriminaliteten er en forutsetning for å kunne oppnå god forebygging. Politiet sitter ikke på alle virkemidlene alene. Det er derfor viktig at politiet samarbeider med alle gode krefter som kan bidra til å forebygge kriminalitet. I handlingsplanen «Gode krefter» er samarbeidet lokalt gjennom politiråd og SLT (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) særlig vektlagt for å styrke det bredere kriminalitetsforebyggende arbeidet. Politirådenes mandat favner hele befolkningen, mens SLT primært har barn og unge som målgruppe. En evaluering av politiets arbeid i politirådene vil foreligge fra Politidirektoratet innen utgangen av året. Som justisminister står jeg bak departementets merknader i brev av 30. september 2011, og mener det både hadde vært relevant og ønskelig med en nærmere kartlegging av politiets forebyggende arbeid mot vinningskriminaliteten.

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

DNA-reformen og teknisk etterforskning

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

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

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

Kunnskapsbasert erfaringslære og styring av hvordan politidistriktene organiserer arbeidet mot vinningskriminaliteten

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

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

For øvrig vil jeg understreke at Kripas' utvikling av den nasjonale fagportalen KO:DE, som ble operativ i 2010, viser at politiet allerede er godt i gang med en kunnskapsbasert tilnærming. Basen illustrerer kunnskapsbasert politiarbeid i praksis. Kripas har fra 2010 dessuten utarbeidet årlige trusselvurderinger basert på etterretningsinformasjon. Endelig nevner

jeg at Justisdepartementet har bevilget 500 000 kr til Politihøgskolen for gjennomføring av forskning på politidistriktenes organisering av etterforskningsarbeidet. Målet med forskningen er at politiet gis økt kunnskap for å forbedre sin oppgaveløsning knyttet til alle typer etterforskning.

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

1.6 Riksrevisjonens uttalelse

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

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

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

Det er i denne sammenheng positivt at Justis- og politidepartementet mer aktivt vil følge opp vinningskriminaliteten i etatsstyringen av Politidirektoratet. Departementets oppfølging bør bidra til at ledelsen i alle politidistriktene prioriterer vinningskriminalitet. Innføring av målkrav til oppklaringsprosent på vinningsforbrytelser bør også vurderes i dette arbeidet.

Riksrevisjonen merker seg at departementet forventer at DNA-bevis i årene framover vil bidra til å få oppklart flere vinningsforbrytelser, og Riksrevisjonen vil komme tilbake til dette ved oppfølgingen av denne undersøkelsen. Riksrevisjonen ser ellers

positivt på at politiet arbeider videre med tiltakene omtalt i departementets svar som godt åstedsarbeid, samarbeid mellom politidistriktene, gjengangerprosjekter og spesialisering av etterforskning gjennom dedikerte ressurser.

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

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, Ulf Erik Knudsen, lederen Anders Anundsen, Terje Halleland, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Lange, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, og fra Venstre, Trine Skei Grande, har merket seg at målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad politiets arbeid med vinningskriminalitet er i samsvar med Stortingets forutsetninger om å forebygge bedre, reagere raskere og oppklare mer. Riksrevisjonen har belyst dette gjennom å se på utviklingen i politiets arbeid med vinningsforbrytelser i perioden 2006 til 2010. Mulige forklaringer til eventuell manglende måloppnåelse er vurdert. Riksrevisjonen har også sett på innbyggernes tilfredshet med politiets arbeid og Justis- og politidepartementets overordnede ansvar for å forebygge og bekjempe vinningskriminalitet.

Komiteen viser til at vinningskriminalitet i 2010 utgjorde 59 prosent av all anmeldt kriminalitet, og dette er samtidig de minst oppklarte lovbruddene, bare totalt 16,6 prosent i 2010. Komiteen vil peke på at dette er kriminalitet som i stor grad rammer vanlige folk. Etterforskning og oppklaring har derfor stor betydning for folks trygghetsfølelse, tillit til politiet og opplevelse av å bli tatt på alvor når en forbrytelse anmeldes.

Komiteen mener det er særlig urovekkende at så få boliginnbrudd oppklares. Oppklaringsprosenten her har ligget stabilt på vel 13 prosent i hele perioden 2006–2010. Dette er kriminalitet som innebærer vesentlig integritetskrenkelse og skaper utrygghet der tryggheten i utgangspunktet skulle være høyest.

Komiteen vil understreke at det er viktig at politiet har stor tillit i befolkningen. Politiets nasjonale innbyggerundersøkelser både fra 2008, 2009 og 2010 viste at over halvparten av befolkningen har et dårlig eller svært dårlig inntrykk av politiets etterforskningsinnsats av blant annet tyveri og innbrudd. Personer som har vært i kontakt med politiet etter å ha vært utsatt for en kriminell hendelse, har lavere tillit til politiet enn befolkningen generelt. Dette tyder på at mange blir møtt av politiet i slike situasjoner på måter som ikke er tillitsskapende. Komiteen mener dette er forhold det er viktig at departementet og Politidirektoratet griper fatt i, og det er viktig at det settes i verk tiltak som kan bygge opp tilliten til politiet.

Komiteen har merket seg at antall anmeldelser av vinningsforbrytelser for landet sett under ett har gått ned i undersøkelsesperioden, men har økt i enkelte politidistrikter. Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet mener det reduserte antallet er et resultat av politiets arbeid. Komiteen deler imidlertid Riksrevisjonens vurderinger om at nedgangen også kan skyldes hvorvidt en forbrytelse anmeldes eller ikke.

Komiteen har med bekymring merket seg funnene i politiets nasjonale innbyggerundersøkelse fra 2010 om at den hyppigste årsaken til ikke å anmelde en vinningsforbrytelse, er liten tiltro til at politiet vil etterforske saken og at man derfor antar den vil bli henlagt. Dette gir signaler om at slike forhold også kan ha stor betydning for nedgangen i antall anmeldelser.

Komiteen viser til at Stortingets justiskomite har forutsatt at politi- og lensmannsetaten bør oppklare flere vinningsforbrytelser. Det forhold at oppklaringsprosenten stort sett har vært stabil i hele undersøkelsesperioden, viser at denne forutsetningen ikke er oppfylt.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen bl.a. trekker fram at lav oppklaringsprosent kan skyldes at bekjempelse av vinningskriminalitet i noen politidistrikter ikke er tilstrekkelig prioritert i ledelsen, at det ikke er dedikerte politiresurser til vinningskriminalitet i politidistriktene og at det er manglende analysekapasitet.

Komiteen vil peke på at enkelte politidistrikter har en høyere oppklaringsprosent enn andre. Dette ser ikke ut til å ha sammenheng med forskjeller i ressurser eller geografiske karakteristika. Det ser derimot ut til at egenskaper ved distriktenes arbeid med

vinningskriminalitet påvirker oppklaringsprosenten. Distriktene har ofte arbeidet på bestemte måter, bl.a. ved å opprette egne dedikerte grupper eller enheter. Undersøkelsen viser ellers at viktige suksesskriterier er tydelig oppfølging fra ledelsen, gode etterretningsopplysninger, god analysekompetanse og god kvalitet i åstedsundersøkelsene. God etterforskningskompetanse er også viktig, samt at etterforskningen særlig retter seg mot kriminelle som står for en stor del av vinningsforbrytelsene.

Komiteen vil vise til at Politidirektoratet har et særlig ansvar for å sørge for at alle politidistriktene prioriterer satsing på etterforskning og oppklaring av vinningsforbrytelser.

Komiteen vil også trekke fram politiets forebyggende arbeid i samarbeid med nærmiljøene som viktig for å redusere omfanget av vinningskriminalitet og for å hindre ny tilgang til de kriminelle miljøene.

Komiteen vil vise til at justisministeren i sitt brev av 16. november 2011 til Riksrevisjonen peker på at vinningskriminaliteten de senere år har utviklet seg til å bli en del av internasjonal organisert kriminalitet, og at tilreisende mobile vinningskriminelle har gitt politiet nye og store utfordringer. Komiteen vil peke på at utvidelsen av Schengen-området, gjeldende fra 21. desember 2007, til også å omfatte Latvia, Litauen, Estland, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Malta, har vært medvirkende til en slik utvikling.

Komiteen viser til at DNA på sikt vil kunne bidra til høyere oppklaringsprosent, og har merket seg at alle som gjennomfører bachelorutdanningen på Politihøgskolen fra og med våren 2012, vil være sertifisert for bevissikring av DNA, både når det gjelder søk, sikring, oppbevaring, anmodning og forsen-

delse. Komiteen vil understreke at det er viktig at allerede utdannet politi også får nødvendig opplæring i dette.

Komiteen vil videre vise til at dårlig fungerende datautstyr og for mange krav til registrering og statistikk på for mange felter, frarøver politiet mye tid som de heller burde ha brukt til målrettet etterforskning. Komiteen vil understreke viktigheten av at politiet rår over velfungerende datautstyr og at kravene som stilles til registrering og statistikk samsvare med nytteverdien når politiets ressursbruk til dette hensyntas.

Komiteen mener det er viktig at politidistriktene tar lærdom av andres positive erfaringer i arbeidet med å bekjempe vinningskriminalitet. Departementet og Politidirektoratet må legge til rette for en systematisk kompetanse- og erfaringsoverføring mellom distriktene, slik at god praksis blir synliggjort og benyttet i større grad.

Komiteen vil understreke at den er enig med Riksrevisjonen i at politiet må bedre oppklaringsprosenten for alle typer vinningsforbrytelser. Dette arbeidet må prioriteres av ledelsen i alle politidistrikter.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 3:6 (2011–2012) – om Riksrevisjonens undersøkelse av politiets arbeid med vinningskriminalitet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. april 2012

Anders Anundsen

leder

Geir Jørgen Bekkevold

ordfører