



Johannes Knutsson

# MÅLING AV EFFEKTIVITET I ETTERFORSKNING

Delrapport i «Etterforskningsprosjektet»



PHS Forskning 2013: 3

Delrapport i «Etterforskningsprosjektet»

# Måling av effektivitet i etterforskning

---

JOHANNES KNUTSSON

© Politihøgskolen, Oslo 2013

PHS Forskning 2013: 3  
ISBN 978-82-7808-103-7 (trykt utgave)  
ISBN 978-82-7808-104-4 (elektronisk utgave)

Det må ikke kopieres fra denne boka i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen  
Forskningsavdelingen  
Slemdalsvn. 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
[www.phs.no](http://www.phs.no)

Omslag: Tor Berglie Grafisk Design  
Oversettelse: Gunnhild Hagberg-Karlsen  
Sats og layout: Eileen Schreiner Berglie  
Trykk: [www.kursiv.no](http://www.kursiv.no)

# Forord

Å etterforske lovbrudd er en av politiets viktigste oppgaver. Etterforskningen bør utføres med god kvalitet og på en så effektiv måte som mulig. For å måle etterforskningsarbeidet i politiet brukes ofte oppklaringsprosent. Høy verdi tolkes som tegn på effektivt politiarbeid, mens lav oppklaringsprosent uttrykker dårlig effektivitet og kvalitet. Et annet benyttet mål på etterforskningsvirksomheten er saksbehandlingstid.

I sin undersøkelse viser professor Johannes Knutsson at oppklaringsprosenten er et komplisert mål som er lett å feiltolke. For å kunne trekke bestemte slutninger om etterforskningen må en ha god kunnskap om hva dette målet egentlig kan si. Ofte trengs mer detaljert underliggende informasjon om etterforskningen. Selve prosenttallet sier lite.

Tilsvarende gjelder for vurdering av saksbehandlingstid. Den gir liten veiledning før den analyseres oppdelt på ulike typer saker. Mange saker behandles for eksempel utelukkende ut fra administrative rutiner uten reell etterforskningsinnsats.

I sin diskusjon advarer Knutsson mot å styre politivirksomhet med utgangspunkt i enkle kvantitative mål. Det finnes mange eksempler på at det er mindre hensiktsmessig. Politiet må målstyre sin virksomhet, men det krever gode analyser basert på underliggende informasjon for å vurdere om ønskede resultater ble nådd. For å vurdere politiets etterforskningsarbeid er det nødvendig med styringsinformasjon som både bygger på kvalitative og kvantitative opplysninger. Skal etterforskningsarbeidet bedres og utvikles trenger politiet oppfølgingsrutiner som også bygger på kvalitative parametre. Det er imidlertid en krevende oppgave å utforme slike målekriterier som virkelig kan bidra til å utvikle politiet. Her har etaten en stor utfordring.

Oslo i desember 2013

Håkon Skulstad  
Sjef for Politihøgskolen/Rektor

# Innhold

<b>Summary – Measuring effectiveness of criminal investigation</b>	<b>6</b>
<b>Måling av effektivitet i etterforskning</b>	<b>7</b>
<b>Introduksjon</b>	<b>8</b>
<b>Om lovbruddsoppløring</b>	<b>9</b>
Begrepet 'oppløringsprosent'	9
Ordringen «Taken Into Consideration»	10
Definisjonen av lovbrudd som opplørt	10
Variasjoner i oppløringsprosenten mellom lovbrudd	14
Oppdagelsesrisiko	17
Hvilke typer lovbrudd blir opplørt?	21
Koblingen mellom politiressurs og lovbruddsoppløring	24
Effektivitet og produktivitet	24
<b>Saksstrømmen i etterforskningen</b>	<b>26</b>
Studiens utgangspunkt	26
Metode	28
Data	28
Sammenligning mellom politidistrikt A og B	29
Forskjeller i hovedverdier	29
Oppløring	30
Beslutninger	37
Positive påtalebeslutninger – forbrytelser totalt	38
Antall dager mellom registrering og beslutning	41
Sammenligning distrikt A og B – konklusjon	44
Sammenligning mellom distrikt C og D	44
Oppløring	45
Positive påtalebeslutninger distrikt C og D	48
Antall dager mellom registrering og avgjørelse	51
Sammenligning mellom distrikt C og D – konklusjon	53

<b>Faren ved fiksering på sammenfattende kvantitative mål</b>	55
Negative konsekvenser av styring med kvantitative mål?	55
Konsekvenser av fokusering på kvantitative mål for personal og lederskap	59
<b>Hvordan følge opp og styre virksomheten – noen synspunkter</b>	61
Å følge opp virksomheten	61
Eksempel på en rutine som fungerer, men som ikke er implementert	62
Eksempel på en implementert rutine som ikke fungerer	64
Mislykket innføring av rutine	64
Hvorfor ble det mislykket?	65
Å styre virksomheten	65
<b>Vedlegg 1. STRASAK</b>	68
<b>Vedlegg 2. Utvalg av saker for analysene</b>	69
<b>Litteraturreferanser</b>	74

## Summary – Measuring effectiveness of criminal investigation

One of polices' main tasks is to investigate crimes. To make judgements about the effectiveness of the police some comprehensive measurements are often used, like clearance rate and time from filing a complaint to point of time when the investigation is completed. In this study the main question is to what degree these type of indicators really can inform how the activities are carried out and if they reflect substantial differences between forces in a manner that enable making judgements about their effectiveness. The possibilities to clear up crimes differ between different types of offenses. Since the distribution of crime varies between forces, their prospects of clearing up crimes differ. In the study comparisons have been conducted between four Norwegian police forces. Detailed analyses show that it is impossible to by means of a comprehensive value establish whether a police force with a high value is more effective than one with a low. The same is valid also for time an investigation takes to be completed. Forces with similar comprehensive values may in practice have very large differences for different types of crimes and for different types of decisions the investigations are concluded with. In the report different disadvantages from managing the police by simple quantitative measurements are discussed. Experience shows that such type of management may be hazardous since it may give rise to different dysfunctions. One example is a pressure to manipulate statistical information. However, it is important to follow up police activities utilizing both quantitative and qualitative information. It is an intricate task to create good follow up systems. Those who design them must, besides being knowledgeable in evaluation and follow up methods, have good insights into policing.

## Måling av effektivitet i etterforskning

En av politiets hovedoppgaver er å etterforske lovbrudd. For å bedømme etterforskningsvirksomheten benyttes ofte noen enkle sammenfattende mål. I politiets rutiner for virksomhetsoppfølging og styringsverktøy (PSV) er f.eks. både oppklaringsprosent og saksbehandlingstid med som noen av målene politiet måles opp mot. I denne studien undersøkes det i hvilken grad slike sammenfattende verdier kan si noe om hvordan virksomheten arter seg og om de kan gjenspeile substansielle forskjeller mellom distrikter, slik at man kan si hvorvidt de bedriver en effektiv virksomhet eller ikke. Ulike lovbrudd har ulike muligheter for oppklaring. Fordelingen av de ulike lovbruddene er forskjellig i landets 27 politidistrikt, og forutsetningene for oppklaring er følgelig forskjellig mellom de enkelte politidistrikt. I undersøkelsen sammenlignes fire politidistrikt. Analysene viser at det ikke er mulig å enkelt konkludere at et politidistrikt med generelt høy oppklaringsverdi er mer effektiv enn en med lavere oppklaringsverdi. Det samme resultat gjelder også måling av saksbehandlingstid. Politidistrikt med lik oppklaringsverdi eller saksbehandlingstid kan i realiteten ha store forskjeller mellom de ulike typer av forbrytelser og de avgjørelser som besluttes i, og som følge av, etterforskningsarbeidet i det aktuelle saksfeltet. I rapporten nevnes ulemper med å styre politivirksomheten med enkle kvantitative mål. Erfaringer viser at styring etter enkle kvantitative mål kan være risikabel. I ledelsen av det enkelte politidistrikt kan styring gjennom enkle måleparametere føre til en dysfunksjonell ledelsesform hvor fokus på enkel måloppnåelse vil kunne øke trykket til å jukse med de innsamlede statistiske opplysningene. Rapporten fremhever viktigheten av at politiet følger opp virksomheten gjennom bruk av både kvantitative og kvalitative måleparametere. Å utforme slike oppfølgingsrutiner er en krevende oppgave, og innbefatter at de som utvikler evalueringssystemene må besitte gode innsikter i politivirksomheten og dessuten ha gode kunnskaper i evaluering- og oppfølging som metode.



# Introduksjon

En av politiets hovedoppgaver er å etterforske lovbrudd. For å bedømme etterforskningsvirksomheten benyttes ofte noen enkle sammenfattende mål. I politiets rutiner for virksomhetsoppfølging og styringsverktøy (PSV), som nå innføres i hele politi-Norge, er f.eks. både oppklaringsprosent og saksbehandlingstid med som noen av målene politiet måles opp mot.

Spesielt oppklaringsprosenten har lenge vært et etablert mål. Riksadvokaten konstaterte at den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten av lovbrudd har sunket fra 38 prosent – som er målet satt av Stortinget – til 36,6 prosent i 2012 (Riksadvokaten, 2013).

Det finnes imidlertid også de som er skeptiske til denne type målinger. I 22. juli-kommisjonens rapport ble det konstatert at: «Det framstår derfor for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst.» (NOU 2012:14, s. 314)

I denne studien undersøkes det i hvilken grad slike sammenfattende verdier kan si noe om hvordan virksomheten arter seg og om de kan gjenspeile substansielle forskjeller mellom distrikter slik at man kan si hvorvidt de driver en effektiv virksomhet eller ikke. Hypotesen er at denne type verdier kun formidler begrenset informasjon som dessuten kan være misvisende.

For å kunne besvare forskningsspørsmålet benyttes data om anmeldte lovbrudd hentet fra STRASAK. I dette systemet registreres bl.a. anmeldelser av lovbrudd og henleggelse av disse (se vedlegg 1).

Rapporten er lagt opp som følger: Etter en analyse av viktige begreper og drøfting av prosessen bak oppklaring av lovbrudd, følger et empirisk kapittel der ulike hovedverdier undersøkes gjennom å bryte dem ned til mindre bestanddeler. Strategien har vært å gjøre parvise sammenligninger mellom fire politidistrikt. Rapporten avsluttes med en drøfting av konsekvenser av styring ved hjelp av enkle kvantitative mål samt en diskusjon om mulige alternativer.

# Om lovbruddsoppklaring

For å bedre forstå tankene bak gjennomføringen av analysene og for å i det hele tatt få en forståelse av hvordan oppklaring av lovbrudd foregår, redegjøres det først for det sentrale begrepet 'oppklaringsprosent'. Deretter følger ulike drøftelser av 'opdagelsesrisiko' og oppklaring av ulike kategorier lovbrudd.

## Begrepet 'oppklaringsprosent'

Med utgangspunkt i en verdi på oppklaringsprosenten gjøres det vanligvis en kvalitetsvurdering der en høy verdi indikerer at politiet er effektivt og en lav at politiet er ineffektivt. Ofte kobles verdien til politiets ressurser. Spesielt politiet pleier å hevde at hvis de bare hadde fått mer ressurser, så skulle de ha kunnet høyne verdiene. Politiets kritikere mener på sin side at en lav verdi tyder på mangler ved politiet som har mer å gjøre med hvordan ressursene utnyttes.

Oppklaringsprosenten er i seg selv en vanskelig og ofte feiltolket indikator på politivirksomhet. Det er derfor viktig å analysere begrepet nærmere og hvordan oppklaringsprosenten er relatert til de faktiske mulighetene for lovbruddsoppklaring og opdagelsesrisiko.

Det kriminalstatistiske begrepet *oppklaringsprosent* kan defineres som følger:

$$\text{Oppklaringsprosent} = \frac{\text{anmeldte lovbrudd besluttet oppklart}}{\text{anmeldte lovbrudd}} \times 100$$

Oppklaringsprosenten er altså forholdet mellom antall anmeldte lovbrudd som inneholder en beslutning som innebærer at det betraktes som oppklart og antallet anmeldte lovbrudd, uttrykt i prosent. Det er en etterforskningsinnsats som resulterer i visse typer beslutninger som fører til at et lovbrudd blir klassifisert som oppklart. Eksempler på slike oppklarende beslutninger er *tiltale*<sup>1</sup> og *forelegg*.

---

<sup>1</sup> Selv om den tiltalte skulle bli frikjent etter rettergang vil lovbruddet allikevel i kriminalstatistisk forstand bli klassifisert som oppklart.

Selv om definisjonen tilsynelatende er enkel kan verdier av denne type være vanskelige å håndtere og tolke. For å illustrere dette faktum gis først noen eksempler på hvor vanskelig det kan være å foreta kurante sammenligninger mellom land. Avgjørende forskjeller kan finnes i registreringsrutiner, spesielle ordninger for lovbruddsoppklaring og hvilke former for beslutninger som innebærer at lovbruddet klassifiseres som oppklart. Det er derfor som regel komplisert å sammenligne ulike land og deres politistyrker med utgangspunkt i verdien på oppklaringsprosenten og f.eks. hevde at de som har høyere verdier er mer effektive. Det kan være tilfellet, men det kreves ulike former for tilleggsinformasjon før det kan trekkes noen konklusjon.

### **Ordningen «Taken Into Consideration»**

I Storbritannia har man en særegen ordning for lovbruddsoppklaring som kalles «Taken Into Consideration» (TIC). Det innebærer at lovbrøyttere kan erkjenne tidligere begåtte lovbrudd uten at de straffes for dem, noe som motiverer lovbrøyttere til å redegjøre for disse lovbruddene. For politiets del er gevinsten at de får flere oppklarte lovbrudd og dermed en høyere oppklaringsprosent. I ett av politidistriktene (Avon and Somerset) bestod eksempelvis 40 prosent av de oppklarte innbruddene i 2010 av såkalte TICs. Denne ordningen gir en således en særegen mulighet til å øke serieoppklaringen – altså at flere lovbrudd knyttes til en gjerningsperson – gjennom at politiet f.eks. oppsøker lovbrøyttere som sitter i fengsel og avstemmer erkjennelser mot en liste anmeldte lovbrudd.

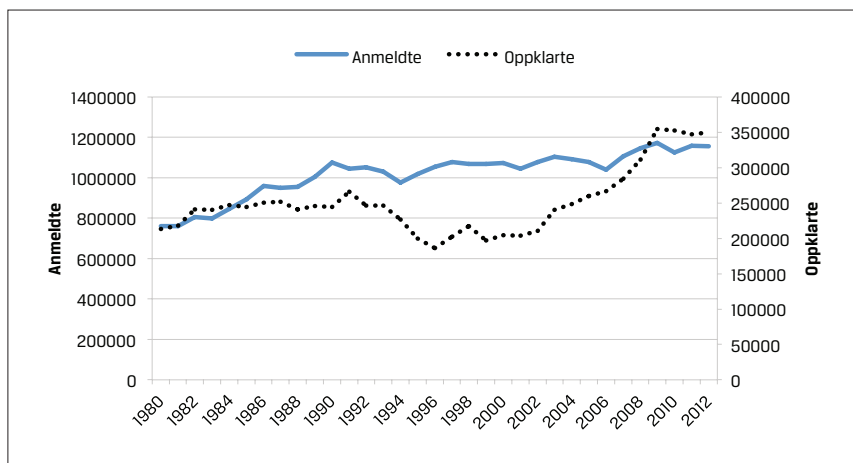
Ordningen innebærer at britisk politi har tilgang til en særegen fremgangsmåte for etterforskning som gjør arbeidet med å oppklare serielovbrudd begått av aktive lovbrøyttere veldig mye lettere. Politistyrker som ikke har denne muligheten har ikke samme forutsetninger for å oppklare slike lovbrudd og dermed få høye verdier på oppklaringsprosenten.

### **Definisjonen av lovbrudd som oppklarte**

For å belyse at det kreves tilleggsinformasjon for å kunne tolke oppklaringsprosenten og endringer i dens verdier riktig, vises utviklingen av oppklar-

ingen for Brottsbalksbrotten (dvs. forbrytelser<sup>2</sup>; Brottsbalken tilsvarer Straffeloven) i Sverige siden 1980. Som i Norge er det tyveri som dominerer mht. antall.

Figur 1 viser antall anmeldte og oppklarte lovbrudd i Sverige for perioden 1980–2010. For å gjøre tolkningen lettere benyttes ulike skalaer for henholdsvis de anmeldte (venstre y-akse) og de oppklarte (høyre y-akse) lovbruddene.

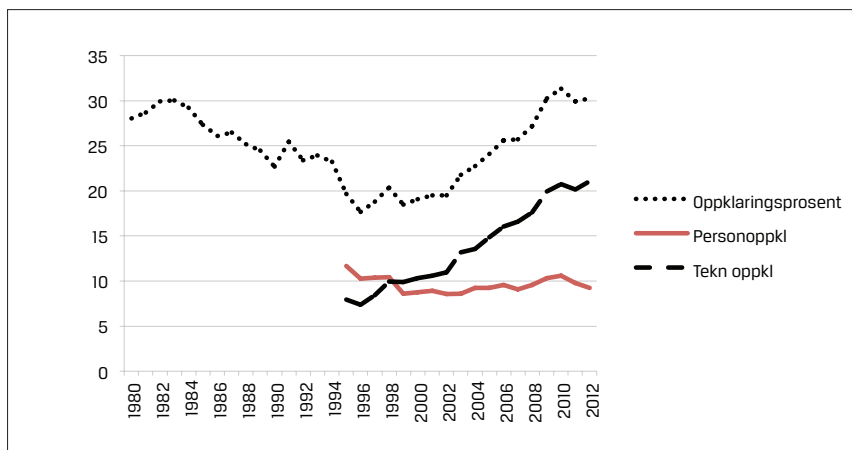


Figur 1. Anmeldte og oppklarte lovbrudd, Sverige 1980-2010

Fra 1980 og frem til begynnelsen av 1990-årene øker de anmeldte lovbruddene. Etter en mindre nedgang begynner de å stige igjen. Antallet oppklarte lovbrudd øker innledningsvis ikke så mye som de anmeldte. I første halvdel av 1990-årene synker de betydelig for deretter å øke kraftig fra slutten av 1990-årene.

2 'Lovbrudd' er i alminnelighet benyttet om en handling som representerer brudd på en straffesanksjonert lovbestemmelse (Store Norske Leksikon, online). Straffeloven § 2 deler lovbruddene inn i 'forbrytelser' og 'forseelser'; inndelingskriteriet er forskjellig avhengig av om lovbruddene er plassert i straffeloven eller i spesiallovgivningen (regjeringen.no). I straffeloven følger skillet av hvor bestemmelsene er plassert – bestemmelsene i straffelovens annen del, §§ 83-317, er forbrytelser, mens tredje del, fra og med § 324, er forseelser (regjeringen.no). Utenfor straffeloven er skillet knyttet til strafferammen: Har lovbruddet en strafferamme på fengsel i mer enn 3 måneder, skal det etter straffeloven § 2 første ledd regnes som en forbrytelse «hvor intet modsat er bestemt» (regjeringen.no). For et betydelig antall spesiallover – som gjelder praktisk viktige lovbrudd – er det truffet slik bestemmelse. Vegtrafikkloven § 31 er et av de viktigste eksempler, der overtredelser med en strafferamme på 1 års fengsel er regnet som forseelser (regjeringen.no). Forbrytelser er mer alvorlige kriminalitet, og forskjellen mellom forbrytelser og forseelse har betydning strafferettslig og prosessuelt (Store Norske Leksikon, online). I den nye straffeloven fra 2005, som foreløpig ikke er trådt i kraft, er dette skillet opphevet (Store Norske Leksikon, online). Videre i denne artikkelen vil 'lovbrudd' bli benyttet, unntatt i det empiriske avsnittet som kun omhandler forbrytelser.

Resultatet innebærer en påtagelig synkende oppklaringsprosent frem til siste halvdel av 1990-årene og en kraftig nedgang i midten av 1990-årene. Verdien synker fra en topp på 30 prosent til det laveste på 18 prosent i 1996. Fra slutten av 1990-årene og frem til 2010 er det imidlertid en kraftig oppgang, med en verdi på oppklaringsprosenten som t.o.m. er høyere enn i 1980 – henholdsvis 28 og 30 prosent (se figur 2).



Figur 2. Oppklaringsprosent for lovbrudd 1980-2010 samt andel av henholdsvis personoppklarte og teknisk oppklarte lovbrudd 1995-2010, Sverige

Hva har skjedd? Utviklingen kan deles opp i tre ulike perioder med tre distinkt adskilte forklaringer på endringene (se Ahlberg, 2002). Se oversikten under.

Periode	I 1980-1993	II 1994-1996	III 1997-2010
Karakteristikk	Reduksjon i oppklaringen.	Kraftig nedgang i oppklaringen.	Sterk økning i rapportert oppklaring.
Forklaring	Økning av anmeldte lovbrudd. Konstante politiressurser for etterforskning.	Reduksjon av politiressursene til etterforskning av lovbrudd.	Endring av måten å administrere kategorisering av lovbrudd på.

## **Periode I**

I den første perioden frem til 1993 stiger den anmeldte kriminaliteten mens antallet oppklarte lovbrudd er nokså konstant. Politiet har en uendret kapasitet til å oppklare lovbrudd og flere av de anmeldte lovbruddene forblir uetterforskede og dermed uoppklarte.

## **Periode II**

I midten av 1990-årene minsket antallet oppklarte lovbrudd (inkludert lovbrudd ihht. spesiallovgivningen) i løpet av bare noen få år, med 110 000 fra et nivå på 370 000 lovbrudd (Ahlberg, 2002). Bak nedgangen ligger det en reduksjon av de avsatte politiresursene til etterforskning av lovbrudd. Eldrepolititjenestepersoner – ofte erfarne og dyktige i lovbruddsetterforskning – kunne pensjonere seg tidlig samtidig som mange sivilt ansatte ble sagt opp. Denne gruppen har en viktig rolle i etterforskningen av visse typer vanlige lovbrudd. Bakteppe for reduksjonen i personalressurser var et kraftig besparingskrav til politiorganisasjonen. Reduksjonen av kapasiteten til å etterforske lovbrudd henger også sammen med en stor reform av politivesenet – den såkalte «nærpolitireformen». Mange polititjenestepersoner ble avsatt til å tjenestegjøre som nærpoliti med fokus på å forebygge kriminalitet. Det var en forestilling i politiledelsen om at det kriminalitetsforebyggende nærpolitiarbeidet skulle være så effektivt at det ville resultere i en kraftig reduksjon av lovbrudd. Det skulle ganske enkelt bli færre lovbrudd å etterforske og da ville en redusert etterforskningskapasitet ikke ha særlig betydning (Holgersson og Knutsson, 2012, s. 108-109). Nedgangen i oppklaringen viser at politiledelsen tok feil i sine antagelser.

## **Periode III**

Den kraftige oppgangen i den rapporterte lovbruddsoppklaringen fra slutten av 1990-årene har sammenheng med de administrative rutinene politiet benytter seg av i håndteringen av anmeldte lovbrudd. Man kan følge utviklingen fra midten av 1990-årene da to typer oppklaringer – personoppklaringer og «tekniske oppklaringer» – begynte å bli benyttet som begrep.

Summen av disse oppklaringene utgjør oppklaringsprosentverdien. Det er imidlertid bare personoppklaringer som fører til noen strafferettslige konsekvenser i form av f.eks. tiltale eller forelegg. De tekniske har bare administrativ betydning.

Av figur 2 fremgår det tydelig at bak den sterkt økende oppklaringsprosenten ligger en økt bruk av tekniske oppklaringer – oppklaringer som i prinsippet er substansløse og bare har en administrativ relevans. Det er således kun verdien for personoppklaringen som gir viktig informasjon. Verdien for den ligger på omkring ti prosent og er ganske stabil. Den markante oppgangen i oppklaringsprosenten forklares dermed av en svært sterk oppgang i teknisk oppklaring, som dessuten har kommet til å dominere over personoppklaringen. En endring som innebærer at lovbrudd som før ble klassifisert som uoppklarte nå klassifiseres som oppklarte uten at noe mer påtagelig egentlig har inntruffet (Knutsson, 2012).

Spesielt utviklingen i periode III viser hvor viktig det er å ha kjennskap til definisjoner og rutiner i statistikkføringen. Tar man bare utgangspunkt i oppklaringsprosenten ville en bedømmelse bli helt misvisende – den substansielle utviklingen formidles kun i verdien for personoppklaring.

Sammenligner man utviklingen av oppklaringsprosenten fra midten av 1990-årene og fremover mellom Norge og Sverige, synes det som om det svenske politiet har lykkes mye bedre med oppgaven å oppklare lovbrudd og tiltale lovbrutere. Det er ikke tilfellet. Sammenligningen ville vært helt misvisende ettersom den norske oppklaringsprosenten tilsvarer den svenske personoppklaringen. Eksempelet understreker vanskelighetene i det å foreta sammenligninger og at det kreves inngående kunnskap om forutsetningene for de ulike statistikkssystemene for å kunne foreta korrekte tolkninger.

### **Variasjoner i oppklaringsprosenten mellom lovbrudd**

Oppklaringsprosenten varierer kraftig for ulike typer lovbrudd, noe som har sammenheng med de faktiske mulighetene for oppklaring av de ulike lovbruddene. Sett fra et kriminologisk perspektiv kan lovbruddene i oppklar-

ingshenseende deles inn i tre kategorier (se Knutsson, 1983a; 1983b; Ahlberg, 2002), nemlig:

1. Lovbrudd mot person, hvor det er kontakt mellom offer og gjerningsperson.
2. Lovbrudd mot person, hvor det ikke er kontakt mellom offer og gjerningsperson.
3. Lovbrudd avdekket av politiet under spaning og/eller kontroll.

Lovbrudd mot person med kontakt med offer kjennetegnes ved at det utspiller seg mellom mennesker og at det ofte forutsetter direkte kontakt mellom gjerningsperson og offer. Voldskriminalitet er et tydelig eksempel på slike lovbrudd. Mange av disse lovbruddene utspiller seg mellom individer som har eller som har hatt en relasjon til hverandre, hvilket innebærer at offeret allerede ved anmeldelse kan gi opplysninger om gjerningspersonen. Det innebærer at utsiktene til lovbruddsoppløring er relativt god for denne type lovbrudd.

Ved lovbrudd mot person uten kontakt er det normalt sett ingen interaksjon mellom offer og gjerningsperson. Det er i seg selv noe gjerningspersonen vil unngå. Tyveri er eksempel på slike lovbrudd. I mange av tyverianmeldelsene er det bare informasjon om hva som er blitt stjålet samt opplysning om tidspunkt, som ofte er angitt i intervallform – når gjenstanden ble forlatt og når det ble oppdaget at den var borte. Det innebærer at den viktigste enkeltopplysningen for å kunne oppklare lovbruddet – navn på mistenkte gjerningsperson – i stor grad mangler. Men av og til, ofte helt tilfeldig, oppdager noen gjerningsmannen på mer eller mindre ferskt gjerning og tilkaller politiet, som deretter – på bakgrunn av opplysninger fra den som varslet politiet – kan knytte gjerningspersonen til åstedet.

Ved hjelp av etterlatte spor i form av fingeravtrykk og DNA kan selv denne type lovbrudd dog også oppklares. Muligheten for lovbruddsoppløring er imidlertid generelt sett liten for denne kategorien lovbrudd.

For visse gjerningspersoner og visse former for tyveri er det et påtagelig innslag av seriekriminalitet. Gjennom å etterforske mistenktes tidligere lovbrudd grundig er mulighetene for serieoppløring til stede og dermed for å øke verdien på oppklaringsprosenten. For slik oppløring kreves det imidlertid et «inngangslovbrudd» som gjør at disse gjerningspersonene kan «etterforskes til bunns».



Spanings- og kontrollovbrudd kjennetegnes i stor grad av at de er «offerløse» – det er ingen som er rammet som har en naturlig interesse av å anmelde. Politiet får kjennskap til denne type lovbrudd gjennom et eller annet initiert tiltak og innsats fra politiet eller annen myndighet. Trafikklovbrudd og narkotikalovbrudd er tydelige eksempler. Lovbrudd og gjerningsperson oppdages i ett og samme moment, hvilket innebærer at opplysning om navn så og si uten unntak foreligger når anmeldelse opprettes. Derimot kan opplysninger om antall registrerte lovbrudd være interessant ettersom det kan gi informasjon om myndighetsinnsatsen og dens intensitet.

I forbindelse med endring av den svenske narkotikapolitikken fra liberal til restriktiv i slutten av 1970-årene, og med det at all befatning med narkotika skulle straffeforfølges, ble antallet anmeldte narkotikalovbrudd tredoblet på noen få år. Det var et resultat av at politiet midlertidig økte sine ressurser i arbeidet mot narkotika og gjennomførte samordnede aksjoner mot steder der det foregikk omsetning av narkotika. Satsningen innebar at risikoen for å bli oppdaget for narkotikalovbrudd brått økte, og det ble betydelig mer risikabelt å selge narkotika åpent. Langerne tilpasset seg og salg kom deretter til å foregå mer i det skjulte, hvilket innebar at narkotika ble vanskeligere tilgjengelig (Knutsson, 2008; Holgersson og Knutsson, 2010). I dette tilfellet indikerte økningen av antallet anmeldte lovbrudd at oppdagelsesrisikoen hadde blitt større. Oppklaringsprosenten ble dog ikke berørt, men var konstant høy.

Resonnementet oppsummeres i tabellen under:

Kategori	Kjennetegn	Verdi på oppklaringsprosent	Eksempel
Lovbrudd mot offer med kontakt.	Utspiller seg mellom individer.	Relativt høy. Offeret kan ofte navngi mistenkte når anmeldelsen inngis.	Legemsfornærmelse. Oppklaringsprosent 2010 – 61 prosent
Lovbrudd mot offer uten kontakt.	Samspill mellom offer og gjerningsperson ikke en del av lovbruddet.	Lav. Opplysninger om mistenkte mangler i stor grad når lovbrudd anmeldes.	Grovt tyveri fra leilighet, bolighus og hytte. Oppklaringsprosent 2010 – 13 prosent.
Spanings- og kontrollovbrudd.	Offer mangler. Lovbrudd og gjerningsperson oppdages i ett og samme moment.	Høy. Opplysninger om mistenkte forefinnes med få unntak når anmeldelse skrives.	Narkotikalovbrudd – besittelse. Oppklaringsprosent 2010 – 88 prosent.

## Oppdagelsesrisiko

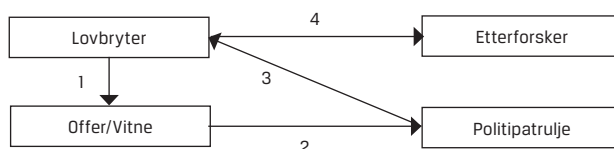
Sett fra lovbryters perspektiv gir oppklaringsprosenten ikke noe mer viktig informasjon. For lovbryteren er *oppdagelsesrisikoen* det sentrale. Det er en verdi som angir sannsynligheten for at en gjerningsperson knyttes til et begått lovbrudd.

Forskjellen mellom oppklaringsprosent og oppdagelsesrisiko består i, forenklet sett, at oppdagelsesrisikoen har utgangspunkt i et faktisk begått lovbrudd, mens oppklaringsprosenten har bare anmeldte lovbrudd som utgangspunkt (Ahlberg og Knutsson, 1988; 1990). Oppklaringsprosenten for narkotikalovbrudd og promillekjøring er f.eks. høy, men sier ingenting om risikoen for å bli oppdaget, som generelt sett er lav for disse lovbruddstypene. Politiet får overhodet ikke kjennskap til de fleste narkotikalovbruddene og promillekjøringene.<sup>3</sup>

Oppdagelsesrisikoen blir som regel angitt som sannsynligheten ( $p$ ) for at en lovbryter skal bli oppdaget.  $P$  har en verdi som varierer fra mellom .00 og 1.00, der .00 innebærer ingen risiko i det hele tatt og 1 at hendelsen inntreffer. Hvis  $p = .01$  vil det si at lovbryteren blir oppdaget 1 av 100 ganger.

Det er fruktbart å tale om en *total oppdagelsesrisiko* som utgjøres av summen av den *primære* og den *sekundære* risikoen (Ahlberg og Knutsson, 1988; 1990). Den primære risikoen innebærer å bli oppdaget i forbindelse med at lovbruddet begås og den sekundære å før eller siden bli knyttet til det.

Skjematisert i figur 3 er prosessen som viser hvordan den primære oppdagelsesrisikoen kan komme til uttrykk i lovbrudd med offer, enten det er med eller uten kontakt.



Figur 3. Modell over prosessen bak et lovbrudds primære oppdagelsesrisiko.

<sup>3</sup> For lovbrudd med lave mørketall, dvs. der de fleste lovbruddene anmeldes, kan imidlertid oppklaringsprosenten betraktes som en tilnærmet verdi for oppdagelsesrisikoen.

Proessen innledes med (1) at en person begår et lovbrudd. Det kan f.eks. dreie seg om et innbrudd i en bolig eller voldsutøvelse utenfor et utested. Hvis en nabo ser en tyv som holder på bryte opp en dør eller et vitne ser en person som blir utsatt for vold og de ringer politiet, (2) sendes en patrulje som ut fra den gitte informasjonen kan (3) pågripe en mistenkt person. En anmeldelse opprettes med informasjonen om lovbruddet og mistenkte, hvilket (4) utgjør råmaterialet for etterforskningen som påbegynnes. Etter fullført etterforskning følger en beslutning om f.eks. tiltale, som er en av de beslutningene som har en oppklarende betydning. Lovbryteren har altså blitt tatt og kan dessuten regne med en mer eller mindre følbar straff.

At trinn 1 til 3 i prosessen oppstår er en konkret illustrasjon av hvordan den primære oppdagelsesrisikoen kan komme til uttrykk. Sannsynligheten for at denne prosessen vil inntreffe varierer for ulike typer lovbrudd, hvilket innebærer at risikoen for primæroppdagelse varierer for ulike lovbrudd.

Som regel er den liten for tyveri som er et lovbrudd mot person uten kontakt. Ahlberg og Knutsson (1988; 1990) anslø at den primære risikoen for boliginnbrudd lå i intervallet  $p=.02-.04$ , hvilket innebærer at en innbruddstyv blir tatt på fersk gjerning ved to til fire innbrudd av 100. For tyveri av/fra motordrevet kjøretøy var anslaget opptil omtrent  $p=.02$ . For voldshendelser mellom ukjente – et lovbrudd mot offer med kontakt som vanligvis utspiller seg innenfor utelivets rammer sene fredags- og lørdagskvelder – er risikoen større og anslås å ligge i intervallet  $p=.05-.09$ .

For å forstå hvordan den primære oppdagelsesrisikoen oppstår og dens størrelsesorden kan rutineaktivitetsteorien være til hjelp (Cohen og Felson, 1979; Felson, 1993). For eksempel er hvordan vi tilbringer tid i boligene våre, hvor stor andel av beboerne i ett område som er hjemme på dagtid, hvilken kapasitet politiet har til å svare på anrop osv. faktorer som spiller inn på risikoen for boliginnbrudd. Ved voldshendelser mellom ukjente er det f.eks. hvordan kødannelse utenfor utesteder, pøsekiosker og drosjeholderplasser er organisert og hvordan vakter og politiet samarbeider som danner grunnlag for risikoen.

Ved lovbruddstyper der serier er vanlig og der det kan være spor som knytter gjerningspersonen til gjerningen, f.eks. i form av fingeravtrykk eller

DNA, kan den sekundære oppdagelsesrisikoen være av betydning. For boliginnbrudd var den anslagsvis  $p=.05$ . Det innebærer at den totale oppdagelsesrisikoen lå i intervallet  $p=.07-.09$ . Men for lovbruddstyper som normalt sett ikke har karakter av å være serie blir forskjellen mellom den primære og den sekundære risikoen ikke like stor. For voldshendelse mellom ukjente var forskjellen mellom den primære og den totale risikoen (dvs. sekundærrisikoen) noen prosent. Det betyr at hvis lovbrøtteren ved vold mellom ukjente ikke blir pågrepet i tilknytning til lovbruddet, så er det lite sannsynlig at lovbrøtteren blir pågrepet på et senere tidspunkt for det.

For spanings- og kontrolllovbrudd er det som tidligere nevnt en enkel og klar sammenheng mellom politiressurs og oppdagelsesrisiko (se figur 4).



Figur 4. Modell over prosessen bak oppdagelsesrisikoen for spanings- og kontrolllovbrudd.

Et tydelig eksempel er når politiet gjør en såkalt «Crackdown-aksjon» mot et sted hvor det foregår salg av narkotika. Det innebærer at politiet midlertidig øker sine ressurser og griper inn mot langere og kjøpere, som dermed løper en økt risiko for å bli pågrepet (Sherman, 1990). Hvor stor risikoøkningen avhenger av innsatsens intensitet, som i sin tur bestemmes av politiressursens styrke, hvilken metode som brukes og aksjonens varighet. Effekten av innsatsen kan leses av hvordan narkotikahandelen påvirkes – om den opphører på det aktuelle stedet eller om den foregår mer i det skjulte (se Holgersson og Knutsson, 2011 sid. 31-43).

I politiets arbeid opp mot ruspåvirket kjøring kan utgangspunktet være å påvirke enten den subjektive eller den objektive oppdagelsesrisikoen for bilførerne. Den subjektive er den opplevde risikoen – som danner utgangspunkt for hvordan vi handler – mens den objektive risikoen er den faktiske risikoen. Som regel overvurderer vi den objektive risikoen, hvilket ut fra et kriminalitetsforebyggende perspektiv er en god ting.

Skal politiet rette innsatser mot å øke den subjektive oppdagelsesrisikoen, kan det velge å foreta promillekontroller f.eks. på kveldstid, gjerne i

helger og på steder som gjør at mange bilister blir vare på at det foretas kontroller. For å øke den objektive risikoen kan politiet i stedet velge å kontrollere bilførere som tidlig drar til vinmonopolet. Politiet kan da fange opp berusede alkoholikere på vei til å anskaffe mer alkohol. Å sette opp mål som å utføre et stort antall promillekontroller uten å tenke så mye over hvordan de utføres, bare det blir tilstrekkelig mange så politiet kan oppnå de oppsatte kvantitative målene, er imidlertid et dårlig måte å forsøke å påvirke oppdagelsesrisikoen på – være seg den subjektive eller den objektive (Woxblom m.fl., 2008).

### **Oppdagelsesrisiko og aktivitetsnivå**

Selv om oppdagelsesrisikoen er liten kan risikoen for at en aktiv lovbrøyer blir pågrepet være stor. Dette kan formuleres som følger: jo flere lovbrudd en person begår, desto større er sannsynligheten for å bli knyttet til i det minste noen av lovbruddene. Prosessen kan sammenlignes med å kjøpe lodd i et lotteri: sannsynligheten for å få vinnerloddet er liten, men jo flere lodd man kjøper, desto større blir sannsynligheten for at noen av dem er et vinnerlodd. I den tidligere nevnte undersøkelsen av Ahlberg og Knutsson (1988; 1990) ble det beregnet at blant innbruddstyver som hadde begått 25 innbrudd, hadde 86 prosent blitt pågrepet for minst ett av dem. Den aktive lovbrøyeren vil således ha et større eller mindre antall lovbrudd på sin samvittighet når han blir pågrepet. I følge den nevnte undersøkelsen hadde den aktive innbruddstyven mellom 24 og 55 innbrudd på samvittigheten da han/hun ble pågrepet – noe som kan gi mulighet for serieoppklaring hvor lovbrøyeren knyttes til tidligere begåtte lovbrudd.

Dette innebærer at en lav oppklaringsprosent ikke behøver å bety at de aktive lovbrøyerne ikke blir pågrepet. Politidistrikt med henholdsvis høy og lav oppklaringsprosent kan få fatt på like mange av sine lovbrøyerne. Forskjellen kan bestå i at distriktet med høy oppklaringsprosent knytter sine lovbrøyerne til flere av lovbruddene de har begått.

## Hvilke typer lovbrudd blir oppklart?

I en pionerstudie om hvordan innbrudd og ran oppklares (Eck, 1983) ble det konstatert at lovbruddene kunne klassifiseres i tre grupper:

- I. Lovbrudd som det er så godt som umulig å oppklare.
- II. Lovbrudd som er mulige å oppklare, men som fordrer et mer eller mindre omfattende etterforskningsarbeid.
- III. Lovbrudd som bare krever mer eller mindre rutinemessige tiltak for å bli oppklart.

Til gruppe I hører lovbrudd der vitnesopplysninger om gjerningspersonen helt mangler og det ikke finnes noen forensiske spor i form av f.eks. fingeravtrykk eller DNA. En stor del av tyveriene tilhører denne gruppen.

Et eksempel på en antallsmessig stor kategori som er kjent for å være vanskelig å oppklare, er sykkeltyveri. Av 14 705 anmeldte tyverier av sykler i Norge år 2010 ble bare 365 oppklart, dvs. 2,5 prosent. 14 189 ble henlagt med begrunnelsen «manglende opplysninger om gjerningsperson». Her kan imidlertid dagens teknologi gi politiet visse muligheter ved at de kan følge med på salget av sykler på internett. Det kan dessuten være tilfeller med systematisk tyveri av sykler som gir politiet mulighet til komme på sporet av noen som begått et stort antall lovbrudd. En viss, men sannsynligvis ikke stor, andel av sykkeltyverier er altså å finne igjen i kategori II.

Boliginbrudd hvor det finnes fingeravtrykk eller DNA tilhører kategori II. En oppklaring forutsetter at det gjøres en teknisk åstedsgranskning og at den aktuelle lovbyteren er registrert i fingeravtrykks- eller DNA-registeret. Ved svært alvorlige lovbrudd som mord, grovt ran og overfallsvoldtekter lar man ingen muligheter til å oppklare lovbruddet være uprøvde, hvilket innebærer at de kan være enormt ressurskrevende. Men er det overhodet ingen ledetråder, innebærer det at disse lovbruddene tilhører kategori I. Antallsmessig er disse alvorlige lovbruddene ikke av noen større størrelsesorden. Store politidistrikt har både kapasitet og kompetanse til å håndtere dem. Problemer kan dog oppstå i mindre distrikter ettersom det sjeldent er slike hendelser i disse – ressursene er mindre og man har liten erfaring med slik etterforskning.

Til gruppe III hører lovbrudd der opplysninger om navn på mistenkte lovbytere allerede foreligger når anmeldelsen opprettes. Eksempler som er

nevnt tidligere er narkotikalovbrudd eller trafikklovbrudd. Mange av lovbruddene med offer som oppklares skjer via en primæroppdagelse, hvilket innebærer at de tilhører gruppe III. I slike tilfeller er det typiske at patruljerende politi lever inn et råmateriale bestående av anmeldelse med opplysninger om lovbruddet, offer og eventuelle vitner. Politiet kan til og med ha sikret spor på åstedet. Det kan også dreie seg om informasjon som har fremkommet i gjennomførte intervjuer og som er viktige for etterforskningen. Det utslagsgivende er imidlertid opplysningene om en mistenkt person. Enten er den mistenkte bare navngitt eller, ved mer alvorlig lovbrudd, er denne tilgjengelig som en pågrepet person. Med dette som utgangsmateriale skaper etterforskningen et beslutningsgrunnlag for skyldspørsmålet. Selv om en mistenkt er angitt må politiet kunne bestyrke at denne virkelig har begått lovbruddet eller at det overhodet dreier seg et lovbrudd. Mange volds- og seksualforbrytelser tilhører denne kategorien.

### Lettopklarte og vanskelig oppklarte lovbrudd

I en studie om utviklingen av lovbruddsoppklaringen ble de anmeldte lovbruddene kun delt opp i to kategorier: lovbrudd som er lette å oppklare og lovbrudd som er vanskelig å oppklare (Ahlberg og Knutsson, 1994). Lovbrudd hvor opplysninger om mistenkt person ble angitt allerede ved opprettelse av anmeldelse ble klassifisert som lettopklarte, og lovbrudd som manglet opplysninger om mistenkt ble klassifisert som vanskelig å oppklare. Sett i forhold til Ecks klassifisering, så tilsvarer de lettopklarte lovbruddene kategori III og de som er vanskelige å oppklare kategori I og II (se oversikten under):

Ahlberg og Knutsson	Eck
Lettopklarte - mistenkt angitt ved opprettelse av anmeldelse	III - rutinemessig oppklaring
Vanskelig å oppklare - opplysninger om mistenkt mangler	II - oppklaring mulig I - oppklaring lite/ikke sannsynlig

Med utgangspunkt i inndeling av lovbrudd mot offer med eller uten kontakt og i spanings- og kontrolllovbrudd, kan, som vist tidligere, andelen som utgjøres av lettopplarte lovbrudd i hver kategori antas å variere som følger:

Lovbrudd mot offer med kontakt	Relativ stor andel av lovbruddene er lettopplarte. Offeret kan i stor grad gi opplysninger om gjerningspersonen. Til lovbrudd der gjerningspersonen er ukjent for offeret tilkommer tilfeller gjennom primæroppdagelser.
Lovbrudd mot offer uten kontakt	En liten andel av lovbruddene er lettopplarte. Lettopplarte lovbrudd genereres i hovedsak gjennom primæroppdagelser.
Spanings- og kontrolllovbrudd	Så og si alle lovbruddene er lettopplarte.

Sannsynligheten for primæroppdagelse innen hver lovbruddskategori kan antas å være relativt stabil over tid hvilket henger sammen med at mønstrene for viktige aktiviteter for ulike kategorier mennesker er ganske faste (se Cohen og Felson, 1979; Felson, 1993. Se også Ahlberg og Knutsson, 1992, s. 26-33).

Det innebærer at tilsiget av lettopplarte lovbrudd innen hver kategori samvarierer med antallet lovbrudd; når lovbruddene blir flere, får politiet også flere lettopplarte lovbrudd å ta hånd om og motsatt. Blir lovbruddene flere og politiet har en konstant kapasitet til å etterforske lovbrudd, vil en større del av politiressursen brukes på de lettopplarte lovbruddene og følgelig blir det mindre ressurser igjen å bruke på lovbruddene som er vanskelige å oppklare. Det medfører f.eks. at mulighetsrommet for serieoppklaring blir mindre; med en synkende oppklaringsprosent som konsekvens. Fortsetter utviklingen med et økende gap mellom anmeldte lovbrudd og politiets etterforskningskapasitet, vil politiet ikke en gang ha ressurser til håndtere alle de lettopplarte lovbruddene, men må prioritere mellom dem. Da vil det oppstå en situasjon hvor det er lovbruddstilfeller med store forutsetninger for oppklaring, men hvor det ikke skjer noe. Dette vil i sin tur skape stor risiko for svekket tillit til rettssystemet. Offer og vitner vet hvem den skyldige er, men han/hun kan regne med å slippe helt unna – en svært ubehagelig situasjon sett ut fra et rettssikkerhetsperspektiv (Ahlberg og Knutsson, 1992; 1994).



## **Koblingen mellom politiressurs og lovbruddsoppløring**

Det er en selvfølge at det er en kobling mellom politiressurs og lovbruddsoppløring, selv om den ikke er så direkte som mange forestiller seg. Det er nemlig også i stor grad spørsmål om hvordan arbeidet er organisert og hvor godt det gjennomføres. En stor del av de opplarte lovbruddene med personoffer genereres via primæroppdagelser der patruljerende politi har pågrepet en mistenkt. Den informasjonen som er nødvendige for å få et godt beslutningsgrunnlag for skyldspørsmålet, ligger i selve situasjonen pågripelsen finner sted i for flertallet av tilfellene som ender med lovbruddsoppløring. Det dreier seg om å besørge at kvaliteten på opplysningene som gis til etterforskeren er så god som mulig, f.eks. hvor fyldig anmeldelsen av lovbruddet er og i hvilken grad inngående intervjuer gjennomføres med offer og/eller vitner. Et annet eksempel er sikring av spor. Hvis opplysningene er utførlige og av god kvalitet, forenkler det arbeidet for den som skal slutføre lovbruddsetterforskningen. Det er også viktig at tempoet holdes oppe slik at motivasjonen til å bidra til etterforskningen er stor hos offer og vitner, minnebildene er tydelige og personene er tilgjengelige (Hatlem, 1999. Se også Ahlberg og Knutsson, 1996).

## **Effektivitet og produktivitet**

Dersom et politidistrikt oppklarer en stor andel av sine anmeldte lovbrudd, anses det for å være effektivt. Det realiserer dermed et av de sentrale formålene med virksomheten, nemlig at de som har begått lovbrudd skal sone for sine lovovertrødelser – i det minste er det en bakenforliggende antagelse. Man må imidlertid skille mellom effektivitet og produktivitet. Skogan (1976) bruker begrepet *'effectiveness'* som tilsvarer 'effektivitet' og *'efficiency'* som står for 'produktivitet'. Et politidistrikt som oppklarer mange lovbrudd i forhold til sine ressurser er mer produktiv enn et som med like store ressurser oppklarer færre lovbrudd.

Det innebærer at et distrikt kan ha lav effektivitet og allikevel høy produktivitet, hvilket kan virke paradoksalt. Forklaringen er at arbeidsmengden, som bestemmes av tilsiget av anmeldte lovbrudd, kan være altfor stor i

forhold til de ressursene politiet har til rådighet til å etterforske lovbrudd. Til tross for høy produktivitet blir oppklaringen lav ettersom distriktet bare makter å oppklare en liten andel av de anmeldte lovbruddene.

Forholdet mellom effektivitet og produktivitet uttrykt i dikotomier er illustrert i firefeltstabellen under:

	<b>Lav produktivitet</b>	<b>Høy produktivitet</b>
<b>Høy oppklaring</b>	Liten arbeidsmengde	God ressursutnyttelse
<b>Lav oppklaring</b>	Dårlig ressursutnyttelse	Stor arbeidsmengde

Det kan til og med være distrikter som til tross for lav produktivitet har høy effektivitet. De oppklarer en stor andel av de få anmeldte lovbruddene, men det er forholdsvis få av dem – noe som indikerer at slike distrikter har en liten arbeidsmengde mht. lovbruddsanmeldelser. Distrikter med lav produktivitet og lav oppklaring kan på samme måte bedømmes å utnytte sine ressurser dårlig – arbeidet er ikke hensiktsmessig organisert. Man bør etterstrebe å organisere etterforskningsvirksomheten på en slik måte at distriktet både har høy produktivitet og høy effektivitet. For å få til det må det være en balanse mellom tilsiget av anmeldte lovbrudd og tilgjengelige og avsatte ressurser til å etterforske lovbrudd, og virksomheten må bedrives på en hensiktsmessig måte.

# Saksstrømmen i etterforskningen

## Studiens utgangspunkt

I denne studien av etterforskningen i fire norske politidistrikter studeres strømmen av anmeldte lovbrudd til politiet som skal behandles. Det innebærer at anmeldelser kommer inn i et system for etterforskning og at de etter et kortere eller lengre tidsrom går ut av det med en beslutning som innebærer enten at de er oppklart eller uoppklart.

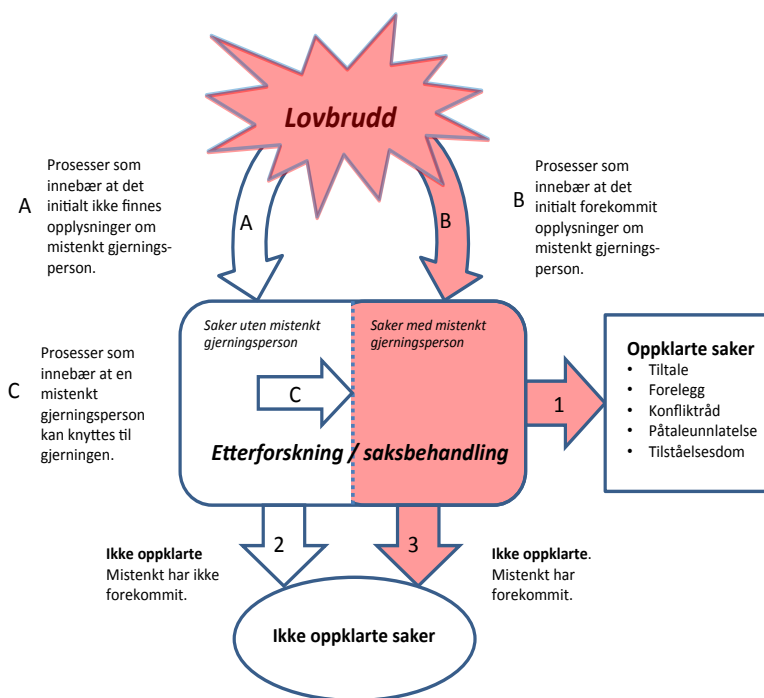
Når et politidistrikt er opp til vurdering av kvaliteten på sin etterforskning brukes ofte de to målevariablene: oppklaringsprosent og gjennomsnittlig behandlingstid (uttrykt i antall dager fra registrering til beslutning). Studiens hovedspørsmål er om disse opplysningene i seg selv virkelig formidler noe informasjon som sier noe substansielt om distriktet; om de bedriver en hensiktsmessig virksomhet eller ikke. Sagt mer konsist: Kan virksomheten sies å være bedre i distrikter som rapporterer høye verdier på oppklaringsprosent og lave verdier på behandlingstid?

I figur 5 illustreres studiens utgangspunkter skjematisk. Politiet får kjennskap til begåtte lovbrudd enten gjennom prosesser som innebærer at det i utgangspunktet ikke foreligger noen opplysninger om navn på mistenkt gjerningsperson – strøm A – eller at det foreligger slike opplysninger – strøm B. I prinsippet består strøm A av lovbrudd som er vanskelig å oppklare og B av lettopplarte. Men politiet kan gjennom ulike etterforskningstiltak få frem opplysninger om en mistenkt gjerningsperson – strøm C.

Som tidligere nevnt kan visse typer alvorlige lovbrudd føre til stor anstrengelse fra politiets side for å få frem gjerningspersonen. Men en svært stor andel av en den politianmeldte kriminaliteten – fremfor alt anmeldte tyverier – bevirker ingen etterforskningsinnsats i det hele tatt. Disse lovbruddanmeldelsene sirkulerer i systemet en viss stund og forlater det siden besluttet ikke oppklart.<sup>4</sup> Disse lovbruddene tilhører primært Ecks kategori I.

---

<sup>4</sup> Det er mulig å åpne disse tilfellene hvis ny informasjon skulle komme frem.



Figur 5. Saksstrømmen i etterforskning.

Dette innebærer at utkvitteringen av anmeldte lovbrudd i prinsippet foregår i tre hovedkategorier:

1. Oppklarte lovbrudd.
2. Ikke oppklarte lovbrudd der mistenkt ikke har forekommet.
3. Ikke oppklarte lovbrudd der mistenkt har forekommet.

I det siste tilfellet dreier det seg om tilfeller der den mistenkte er blitt funnet uskyldig eller at det ikke går å bestyrke at mistenkte har begått lovbrudd.

Som nevnt innledningsvis er oppklaringsprosenten et av de sentrale målene ved bedømmelse av etterforskningsvirksomhet og saksbehandlingstid et annet. Et ytterligere mål kunne ha vært hvor stor andel av de oppklarte lovbruddene som resulterer i at noen blir brakt inn for retten.

## Metode

For å undersøke hvordan de valgte målene fanger opp virksomheten har gjennomganger av fire politidistrikt blitt gjennomført i form av parvise sammenligninger. De to parene med distrikter har blitt valgt ut ettersom de representerer ulike typer distrikter både geografisk og demografisk. Distrikt A og B er forholdsvis store og sør i Norge, mens C og D er mindre og i nord.

Undersøkelsens strategi har vært å studere om de sammenfattede verdiene kan si noe om hvordan virksomheten har artet seg og i hvilken grad de kan reflektere substansielle forskjeller mellom distriktene.

I analysene har signifikanstester blitt gjennomført for å kunne konstatere hvorvidt de rapporterte forskjellene ikke er tilfeldige. Testene relatert til forskjeller i oppklaring og fordeling av positive påtalebeslutninger er gjennomført med Chi-2 tester. I oppklaringstestene har utgangspunktet vært oppklart eller ikke oppklart. Hvis det finnes signifikante forskjeller angis det i tabellene med asterisker (\*) der en asterisk betyr at skilnaden er på femprocentsnivå, to på enprocentsnivået og tre på en promillenivået. For femprocentsnivå betyr det f.eks. at i 95 tilfeller av 100 er forskjellen genuin og ingen tilfeldighet. Lite forenklet uttrykk – jo flere asterisker desto større sannsynlighet att forskjellen ikke er tilfeldig.

Testene relatert til forskjeller i de aritmetiske gjennomsnittsverdiene for antall dager mellom registrering og avgjørelse, er gjennomført med T-test.

## Data

Det ble gjort et uttak av samtlige registrerte forbrytelser fra STRASAK for kalenderåret 2011 (forseelser ingår således ikke i undersøkelsens materiale). Analysene ble begrenset til avgjorte saker. Ettersom uttaket ble gjort i andre halvdel av april 2012, innebærer det at tiden som sakene har hatt til å bli avgjort varierer fra snaut 480 til drøyt 110 dager, avhengig av når de ble registrert.<sup>5</sup> Ettersom visse kategorier som var små rent antallsmesig ble ekskludert, og ettersom, som nevnt over, en rekke saker kan ha blitt oppklarte

---

<sup>5</sup> De sakene som fremdeles ikke var avgjort ble ekskludert. Det kan innebære at det i noen av sammenligningene blir gitt et skjevt bilde av et av distriktene – som hadde særlig mange saker som ikke fremdeles var avgjort – hvis oppklaringsprosent muligens er noe bedre en det som fremkommer i undersøkelsen.

etter uttaket ble gjort, kommer verdiene på oppklaringsprosent og saksbehandlingstid som er rapportert her til å være noe forskjellig fra verdiene innhentet på senere tidspunkter. Forskjellene vil imidlertid være små og ikke ha betydning for analysene i denne rapporten.

## Sammenligning mellom politidistrikt A og B

Et viktig spørsmål er selvfølgelig hvor like de to distriktene er og fremfor alt om det finnes forskjeller i politiressursene distriktene har til rådighet. Noen grunnleggende data om distriktene vises i tabell 1.

Tabell 1. Grunnleggende opplysninger om distrikt A og B.

	A	B
Innbyggere	210 000	227 000
Ansatte	470	590
Forbrytelser	8 808	9 717
Forbrytelser per 1000 innb.	42	43
Forbrytelser per ansatt	19	16

Antall forbrytelser per innbygger er så godt som identisk mens ressursene i forhold til arbeidsmengden i form av antall forbrytelser er noe høyere i distrikt A. Forskjellen er imidlertid ikke så stor at den kan ha noen praktisk betydning når det gjelder etterforskning.

## Forskjeller i hovedverdier

Spørsmålet som behandles i dette avsnittet er om det er en forskjell mellom distrikt A og B i etterforskningsarbeidet og dets resultater. Utgangspunktet er tre hovedmål, nemlig:

- **Oppklaringsprosent for forbrytelser**

Distrikt A har en verdi på 38 prosent og distrikt B 30. Forskjellen på 8 prosentenheter er sterkt signifikant ( $p < ,001$ ). Er distrikt A mer effektivt?

- **Andelen beslutning om tiltale**

Andelen oppklarte forbrytelser som resulterer i beslutning om tiltale er 28 prosent i distrikt A og 21 prosent i distrikt B – en forskjell som er signifikant. Innebærer det at sannsynligheten for at en oppdaget lovbrøyer vil bli brakt inn for retten er mindre i distrikt B?

- **Antall dager mellom registrering og beslutning**

Gjennomsnittlig behandlingstid for distrikt A er 47 dager og for distrikt B 50 dager, dvs. at A har tre dager kortere behandlingstid. Betyr det at distriktene mht. behandlingstid i det hele er likverdige?

## Oppklaring

I kapitlet om oppklaring ble det konstatert at visse typer lovbrudd er lette å oppklare og andre er vanskelige. Det innebærer at ulikheter i lovbruddsstrukturen kan gi opphav til forskjeller i det sammenfattende målet på oppklaring (se Ahlberg og Knutsson, 1987; Olaussen, 2002). Et distrikt som har stort innslag av tyverier, særlig sykler, er «handikappet» sammenlignet med et distrikt med få sykkeltuverier og som f.eks. arbeider offensivt mot narkotika.

Av tabell 2 fremgår det at det er en påtagelig forskjell mht. fordelingen på ulike lovbruddskategorier. Det er et signifikant større innslag av vinningsforbrytelser i distrikt B – en kategori som består av forbrytelser som generelt sett er vanskelige å oppklare. Distrikt A har et større innslag av narkotikaforbrytelser, som alltid har en høy oppklaringsprosent. Altså må det tas hensyn til denne forskjellen i lovbruddsstruktur.

Tabell 2. Fordeling (%) av forbrytelser etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	A	B
Vinning	56	64
Narkotika	22	19
Vold	13	9
Skadeverk	6	6
Økonomi	2	1
Sedelighet	1	1
Sum	100	100
Antall	8808	9717

Sign. nivå

\*\*\*

Gjennom en vektingsfremgangsmåte kan lovbruddsfordelingen korrigeres slik at den blir kunstig likartet. Distrikt B får på denne måten samme forde-

ling mellom de enkelte lovbruddskategoriene som distrikt A, men beholder sin oppklaringsandel innen hver kategori.

Med den oppklaringen som distrikt B har og med samme fordeling mellom de ulike lovbruddskategoriene som distrikt A, skulle distrikt B hatt en verdi på oppklaringsprosenten om 34 prosent. Den opprinnelige forskjellen på åtte prosentenheter reduseres til fire prosentenheter når man gjør en mer rettferdig sammenligning der det tas hensyn til fordelingen mellom lovbruddskategorier med ulik vanskelighetsgrad mht. oppklaring. Det innebærer at det i oppklaringshenseende faktisk er en forskjell mellom distriktene.

Hvordan ser da oppklaringsprosenten ut når ulike lovbruddskategorier undersøkes hver for seg? Analysen er begrenset til de tre dominerende hovedkategoriene *vinning*, *vold* og *narkotika*. Foruten at de i oppklaringshenseende representerer forannevnte tre typer av lovbrudd, nemlig *lovbrudd mot person med kontakt mellom offer og gjerningsperson*, *lovbrudd mot person uten kontakt mellom offer og gjerningsperson* og *spaning og/eller kontrolllovbrudd*, står de for drøyt 90 prosent av de politianmeldte forbrytelsene i begge distriktene.

#### *Oppklaring - vinning*

Tabell 3 viser oppklaringsprosenten for vinningsforbrytelser, i tillegg til andelen ikke oppklarte forbrytelser henholdsvis avgjort mot person og fordi det mangler opplysninger om gjerningsperson.

Tabell 3. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte vinningsforbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart		
A	13	6	80	100	4 891
B	10	7	82	100	6 204

Sign. nivå \*\*\*

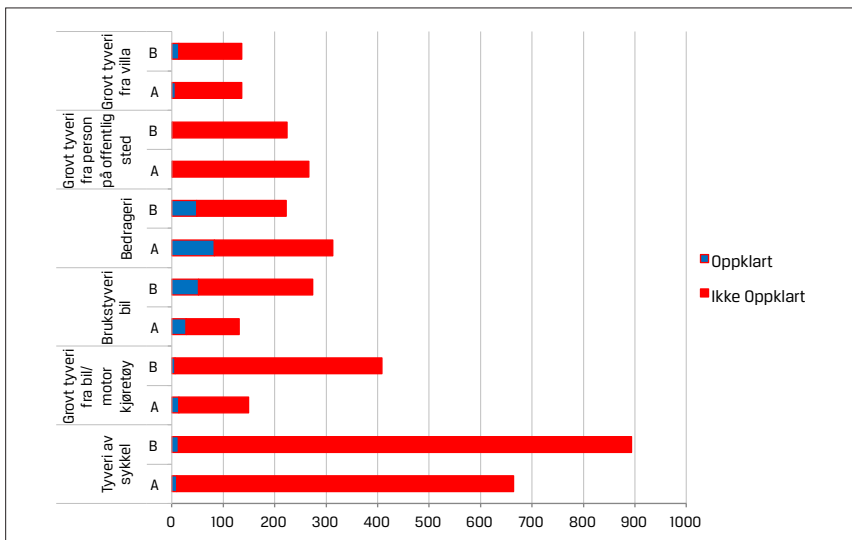
Oppklaringsandelen er lav for denne kategorien i begge distriktene – A har en verdi på 13 prosent og B på ti prosent. Den store forskjellen i oppklaring



totalt sett har nå blitt redusert til tre prosenheter, men er fremdeles statistisk signifikant. Andelen ikke oppklarte vinningsforbrytelser avgjort mot person er noe høyere i distrikt B, noe andelen henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson også er. Som forventet finner man igjen den største andelen i den siste gruppen med omkring 80 prosent av sakene i begge distriktene.

Er det forskjell mellom distriktene for alle typer vinningsforbrytelser eller bare i forhold til noen av dem?

Figur 6 viser anmeldte vinningsforbrytelser i absolutte tall fordelt på ulike typer kategorier. Disse står for en drøy tredjedel av vinningsforbrytelseerne i begge distriktene. Både oppklarte og ikke oppklarte forbrytelser vises i figuren.



Figur 6. De mest forekommende vinningsforbrytelseerne fordelt på oppklarte og ikke oppklarte saker. Absolutte tall. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Den vanligste forbrytelsestypen er sykkeltyveri. Begge distriktene har en lav oppklaringsprosent. Det fremgår av figuren at det er entydlig forskjell for to kategorier – «bedrageri» der distrikt A har flere og «brukstyveri av bil» der distrikt B har flere saker.

Dersom utgangspunktet er oppklaringsprosenten, er det bare for en kategori det er en signifikant forskjell – nemlig for «grovt tyveri fra bil/motorkjøretøy» (tabell 4). Distrikt A har oppklart 9,4 prosent av de anmeldte forbrytelsene mot 1,5 prosent i distrikt B. For «grovt tyveri fra villa» er det distrikt B som har en høy verdi, men den er ikke signifikant høyere.

Tabell 4. Andel (%) oppklarte vinningsforbrytelser etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Kategori	Andel oppklarte		Sign. nivå
	A	B	
Tyveri av sykkel	1,5	1,5	-
Grovt tyveri fra bil/motorkjøretøy	9,4	1,5	***
Brukstyveri bil	21,4	19,0	-
Bedrageri	26,5	22,1	-
Grovt tyveri fra person på offentlig sted	0,4	0,4	-
Grovt tyveri fra villa	5,1	10,3	-

Med utgangspunkt i de største kategoriene kan konklusjonen neppe være at distrikt A er så mye mer effektivt i å oppklare vinningssaker. Bakgrunnen for hvorfor det er en høyere oppklaring av nettopp grovt tyveri fra bil/motorkjøretøy er ikke kjent. En mulighet er at politiet har lyktes i å oppklare saker med flere kriminelle forhold. Men hvis distrikt A hadde vært mer effektiv i å oppklare vinningsforbrytelser generelt sett, burde det ha gitt utslag i flere av de enkelte kategoriene.

Innviklede saker der politiet kommer over en aktiv lovbrøyer eller en gruppe kriminelle som har begått serier av forbrytelser, kan innebære at politiet får en svært høy oppklaring for den aktuelle forbrytelsestypen. Dette kan av og til være av en størrelsesorden som gjør at det slår igjennom på den totale verdien for oppklaringsprosenten. Det aktuelle politidistriktet kan således få en forhøyet verdi det eller de årene dette inntreffer. Men i år uten lignende saker blir verdien lavere. Et distrikt som utmerker seg med høy verdi på oppklaringsprosenten bør således kontrolleres over et antall år for å se om den høye verdien var en tilfeldighet eller om den er stabil.

## Oppklaring – vold

Oppklaringsandelen er som forventet relativt høy for voldssaker; for distrikt A drøyt halvparten av de anmeldte forbrytelsene, men for distrikt B er det en signifikant lavere verdi (tabell 5). Kategorien «Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson» har like og lave verdier i distriktene som sammenlignes.

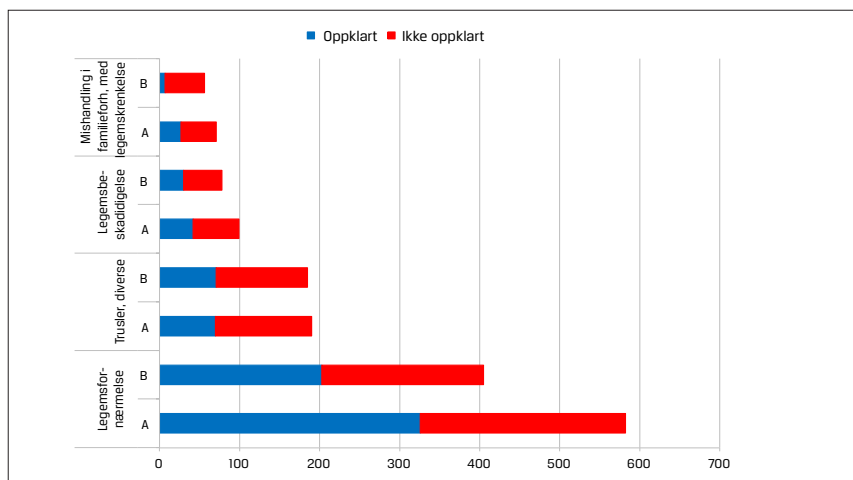
Tabell 5. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte voldssaker totalt. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart		
A	51	41	7	99	1108
B	45	48	7	100	831

Sign. nivå \*\*

I disse sakene er det en mistenkt gjerningsperson i majoriteten av tilfellene, men for noe mindre enn halvparten av sakene ble resultatet beslutning ikke oppklart. Hvordan ser bildet ut når enkelte kategorier sammenlignes?

Distrikt A har betydelig flere legemsfornærmelser, men for øvrig er forskjellen liten (figur 7).



Figur 7. Mest forekommende voldssaker fordelt på oppklarte og ikke oppklarte saker. Absolutte tall. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Det er bare en signifikant forskjell mellom distriktene i oppklaringsprosenten for de ulike voldskriminalitetskategoriene. Distrikt A har en høyere andel oppklarte tilfeller av mishandling i familief forhold med legemskrenkelse (tabell 6). Forskjellen kan muligens forklares med et målrettet arbeid opp mot denne type saker i distrikt A.

Tabell 6. Andel (%) oppklarte voldssaker etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Kategori	Andel oppklarte		Sign. nivå
	A	B	
Legemsfornærmelse	56,0	50,1	-
Trusler, diverse	36,8	38,4	-
Legemsbeskadigelse	42,4	38,5	-
Mishandling i familief forhold med legemskrenkelse	38,0	12,5	***

Med unntak av trusler har distrikt A noe høyere verdier for de andre kategoriene. Sammenlagt gir det en signifikant forskjell med en høyere andel oppklarte voldssaker. Men er distrikt A dermed påtagelig mer effektivt i å oppklare voldssaker?

Resultatet i tabell 5 gir grunn til å stille spørsmål om distrikt B har en noe høyere terskel når det gjelder positive påtalebeslutninger. Andelen «avgjort mot person» med ikke oppklart beslutning er sju prosentenheter høyere i distrikt B enn i A. Eller kan forskjellen forklares med at det er en annen struktur på voldssakene i distrikt B?

#### *Oppklaring - narkotika*

Oppklaringsprosenten er høy for narkotikaforbrytelser i begge distriktene, men den er signifikant høyere i distrikt A (tabell 7).

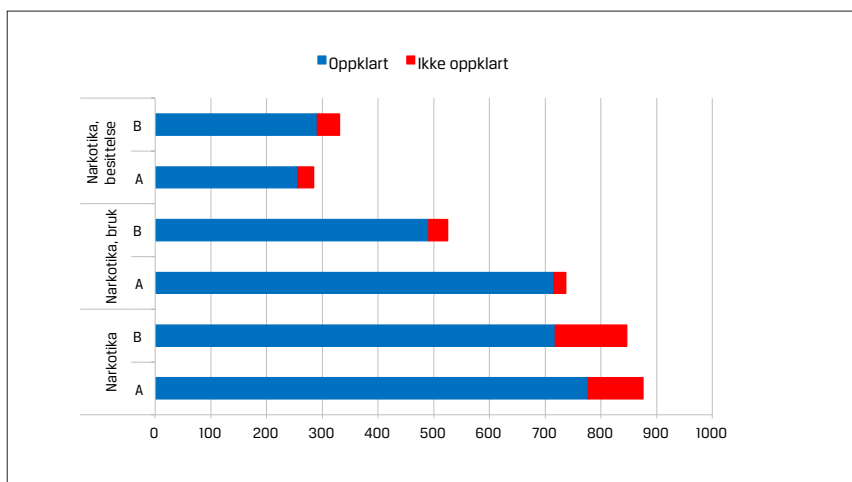
Tabell 7. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte narkotikaforbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart		
A	91	7	2	100	1975
B	87	10	3	100	1801

Sign.  
nivå           \*\*\*

Både for ikke oppklarte forbrytelser avgjort mot person og de hvor det ikke er noen mistenkte, har distrikt B større andeler.

Det er et større antall saker med bruk av narkotika i distrikt A, men for øvrig er forskjellene ganske små<sup>6</sup> (figur 8).



Figur 8. Mest forekommende narkotikaforbrytelser fordelt på oppklarte og ikke oppklarte saker. Absolutte tall. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Det er påtagelig at andelen oppklarte narkotikasaker er høyere i distrikt A for alle kategorier og det er signifikante forskjeller for to av dem (tabell 8).

6 I distrikt B forekom det ti narkotikasaker (Straffeloven § 162, 3. ledd) og i A en sak. Denne type utredning er vanligvis svært ressurskrevende.

Tabell 8. Andel (%) oppklarte narkotikaforbrytelser etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

Kategori	Andel oppklarte		Sign. nivå
	A	B	
Narkotika (Straffeloven § 162, 1. ledd)	88,8	84,9	*
Narkotika, bruk (Legemiddeloven § 31, 2. ledd)	97,0	93,5	**
Narkotika, besittelse (Legemiddeloven § 31, 2. ledd)	90,1	87,9	-

Er det forskjeller i forbrytelsene som kan forklare dette funnet? Eller kan distrikt B ha en annen og høyere terskel for positive påtalebeslutninger?

## Beslutninger

Som regel avsluttes etterforskningen når beslutningen som aktivitetene har gitt opphav til fattes. Det dreier seg om enten positive eller negative påtalebeslutninger, der de negative utgjøres av de ikke oppklarte forbrytelsene. En stor del av beslutningene fattes rent rutinemessig uten større viderverdigheter. Det gjelder for majoriteten av lovbruddene der det ikke har forekommet noen mistenkte – i praksis en stor del av vinningsforbrytelsene. Men bak de negative beslutningene der det har forekommet mistenkte, kan det ligge et omfattende etterforskningsarbeid som har endt med at den mistenkte ble vurdert å være uskyldig eller at bevisene ikke er tilstrekkelige for å overbevise retten om at det er den mistenkte som har begått lovbruddet, eller at det ikke går å påvise at den aktuelle gjerningen faktisk er et lovbrudd.

Det kan til og med ha blitt gjort store anstrengelser for å få frem en mistenkt gjerningsperson når dette ikke foreligger fra begynnelsen av. Dette gjelder fremfor alt ved svært grove forbrytelser som mord, grove ran og voldtekter. Politiet er dessuten beredt til å gjenoppta etterforskningen for denne type forbrytelser hvis ny informasjon skulle dukke opp.

Forbrytelser med positiv påtalebeslutning kan medføre ressurskrevende innsatser. En beslutning om tiltale innebærer at skyldspørsmålet og straffen – i de tilfellene der den tiltalte blir funnet skyldig, hvilket skjer i en overveiende stor del av tilfellene – avgjøres av domstolen. Det kan i kompliserte

saker innebære at påtalejuristen (eller statsadvokaten) må sette av mye tid til forberedelser og til å prosedere i retten.

En prosessøkonomisk mindre krevende beslutning er tilståelsesdom. I slike tilfeller har den mistenkte erkjent seg skyldig i lovbruddet det er spørsmål om, noe som for øvrig skal sannsynliggjøres av etterforskningen. Påtalejuristen trenger da ikke være til stede i retten. Det betyr også at domstolen blir mindre belastet og i hovedsak kan konsentrere seg om straffespørsmålet ettersom skyldspørsmålet allerede er avklart.

Ved en del av påtaleunntatelsene kan det følge med visse innsatser, slik som bekymringssamtaler med mindreårige. Disse blir gjennomført av politiet. Ved beslutning om konfliktråd har som regel etterforskeren forberedt en slik beslutning gjennom innhenting av nødvendige samtykker. Beslutning om forelegg følger enkle fastlagte rutiner og er de minst krevende ressursmessig.<sup>7</sup>

### Positive påtalebeslutninger – forbrytelser totalt

Av tabell 9 fremgår det at det er en statistisk signifikant forskjell i beslutningsfordelingene mellom distriktene, hvilket i hovedsak kan forklares med forskjellene mht. tilståelsesdommer og tiltale. I distrikt A er beslutning om tiltale vanligere enn tilståelsesdom, mens det omvendte er tilfellet i distrikt B.

Tabell 9. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, forbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	A	B
Forelegg	44	43
Tilståelsesdom	24	29
Tiltale	28	21
Påtaleunntatelse	2	2
Konfliktråd	2	4
Sum	100	100
Antall	2 835	2 563

Sign.

\*\*\*

7 Under forutsetning av at de vedtas. Hvis ikke krever de en del tid.

Men legger man sammen beslutningene om tilståelsesdom og tiltale, forsvinner så og si forskjellen mellom distriktene – drøyt 50 prosent av forbrytelsene med positive tiltalebeslutninger ender i begge distriktene i domstol (distrikt A 52 prosent og distrikt B 50 prosent). Ellers er forskjellene små. Mønsteret er i stor grad preget av vinningsforbrytelsene som er en andelsmessig stor kategori.

#### *Positive påtalebeslutninger - vinning*

Det er noe forskjell mellom distriktene når det gjelder fordelingen av de positive påtalebeslutningene, men forskjellen er ikke statistisk signifikant (tabell 10).

Tabell 10. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, vinningsforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	A	B
Forelegg	24	25
Tilståelsesdom	34	38
Tiltale	37	31
Påtaleunntatelse	2	2
Konfliktråd	2	5
Sum	100	100
Antall	473	499

Sign.

-

Legger man sammen tilståelsesdommer og tiltaler blir summene neste like store – 71 prosent i distrikt A og 60 prosent i distrikt B.

#### *Positive påtalebeslutninger - vold*

Det er stor forskjell mellom distriktene når det gjelder voldssaker. Beslutninger om konfliktråd forekom i 11 prosent av tilfellene i distrikt A, til forskjell fra distrikt B som har en verdi på 24 prosent.



Tabell 11. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, voldssaker. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	A	B
Forelegg	22	22
Tilståelsesdom	3	6
Tiltale	61	45
Påtaleunntatelse	3	2
Konfliktråd	11	24
Sum	100	100
Antall	389	245

Sign.

\*\*\*

Beslutning om tilståelsesdom var relativt sjeldent i begge distriktene selv om de var vanligere i distrikt B. Den store forskjellen ligger i beslutning om tiltale, som står for 61 prosent i distrikt A mot 45 prosent i distrikt B. Det er således en betydelig mindre andel voldssaker i distrikt B som ender i domstol – de håndteres i stedet i konfliktråd.

#### *Positive påtalebeslutninger – narkotika*

For narkotikaforbrytelser er det en signifikant forskjell mellom distriktene mht. fordelingen av de positive påtalebeslutningene. Forelegg forekommer noe oftere i distrikt A og tilståelsesdommer er vanligere i distrikt B.

Tabell 12. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, narkotikaforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	A	B
Forelegg	59	54
Tilståelsesdom	23	29
Tiltale	16	15
Påtaleunntatelse	2	2
Sum	100	100
Antall	1626	1450

Sign.

\*\*\*

Forskjellen distriktene imellom ligger i at beslutning om forelegg forekommer oftere i distrikt A og beslutning om tilståelsesdommer oftere i distrikt B. Bakkenfor dette kan det ligge forskjeller i hvilken type forbrytelser det dreier seg om, men det kan også være at påtalemyndighetene i de respektive distriktene har en noe ulik praksis.

#### *Konklusjon positive påtalebeslutninger*

Analysen viser tydelig at sannsynligheten for at saken prøves i domstol egentlig ikke er nevneverdig forskjellig distriktene imellom. Men distrikt B har gjennomgående en høyere andel tilståelsesdommer. Distrikt B sender dessuten en større andel av sine saker til konfliktråd, hvilket er spesielt påtagelig mht. voldssakene.

### **Antall dager mellom registrering og beslutning**

I gjennomsnitt bruker distrikt B tre dager mer fra registrering til [avgjørelse om] beslutning. Denne forskjellen er signifikant (tabell 13).

Tabell 13. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	Gjennomsnitt antall dager	Antall saker
A	47	9184
B	50	10164
Differanse	3	

Sign. nivå

\*\*\*

Hvordan ser så bildet ut når de enkelte hovedkategoriene studeres?

#### *Saksbehandlingstid - vinning*

I tabell 14 vises gjennomsnittlig saksbehandlingstid totalt samt for oppklarte saker og for ikke oppklarte saker fordelt på henholdsvis de som ble avgjort mot person og de som ble henlagt fordi mistenkt gjerningsperson manglet. For sakene totalt sett har distrikt B en lavere verdi – i gjennomsnitt to dager kortere tid. Denne forskjellen er signifikant.

Tabell 14. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte vinningsforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
A	42	53	76	38
B	40	69	120	29
Differanse	-2	17	44	-9

Sign. nivå \*                      \*\*\*                      \*\*\*                      \*\*\*

Men for saker avgjort mot person har distrikt A kortere gjennomsnittstid. Det dreier seg om 17 dager for oppklarte saker og hele 44 dager for ikke oppklarte saker. Distrikt B har derimot kortere gjennomsnittstid for saker henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson. Alle forskjellene er signifikante.

Det betyr altså at for saker som de facto blir etterforsket har distrikt A en klart kortere behandlingstid. Men for saker som i hovedsak håndteres gjennom en administrativ rutine har distrikt B en lavere verdi. Etersom majoriteten av sakene tilhører denne kategorien (se tabell 3), påvirker de den totale verdien og gir slik distrikt B et lavere gjennomsnitt for antall dager.

Det er altså substansielle forskjeller mellom distrikt A og B som skjules av totalverdiene. En mistenkt person må i gjennomsnitt vente på beskjed om han/hun kan regne med en strafferettslig reaksjon to uker mer i distrikt B. I begge distriktene må de vente lengre på en frifinnende beslutning enn en ikke frifinnende. De som får en frifinnende beslutning i distrikt B må i gjennomsnitt vente en drøy måned lengre enn de i distrikt A.

#### *Saksbehandlingstid - vold*

For voldssaker har distrikt A gjennomgående signifikant kortere saksbehandlingstider i gjennomsnitt (tabell 15). Totalt sett dreier det seg om omtrent tre uker, hvilket er en stor forskjell. I begge distriktene tar det lengre tid for de sakene som avgjøres mot person og som ender med beslutningen ikke oppklart.

Tabell 15. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte voldssaker. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
A	65	55	81	42
B	89	75	108	57
Differanse	24	19	27	15

Sign. nivå      \*\*\*                      \*\*\*                      \*\*\*                      \*

### Saksbehandlingstid – narkotika

Behandlingstiden narkotikasaker påvirkes av tiden det tar å få beskjed om at mistenkt preparat faktisk er narkotika. Distrikt A har i gjennomsnitt en signifikant kortere behandlingstid. Den antallsmessig dominerende kategorien «oppklart» gir stort utslag på den totale verdien. Riktignok hadde distrikt B flere 3. ledds-saker (10) med lang saksbehandlingstid (125 dager i gjennomsnitt) sammenlignet med distrikt A som hadde en sak, men siden de relativt sett er få blir utslaget på totalverdien lite.

Tabell 16. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte narkotikaforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt A og B.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
A	45	43	69	22
B	62	59	97	29
Differanse	17	15	27	7

Sign. nivå      \*\*\*                      \*\*\*                      \*\*                      -

For det fåtall av saker som avgjøres mot person med beslutning ikke oppklart, er den gjennomsnittlige tiden lengre i distrikt B, slik det også er med voldssaker.

## Sammenligning distrikt A og B – konklusjon

Undersøkelsen viser at det er et komplekst mønster bak tallene for de tre overgripende verdiene – *oppklaringsprosenten for forbrytelser, andelen beslutning om tiltale og antall dager mellom registrering og beslutning* – som har vært gjenstand for granskning. Det innebærer at det fører galt avsted å bedømme hvordan etterforskningsvirksomheten i de to distriktene arter seg med utgangspunkt i disse tallene. Det som ser ut som store forskjeller trenger ikke å være det, mens det som ser ut som små forskjeller kan skjule substansielle ulikheter. For å kunne bedømme hvordan forskjellene manifesterer seg og i hvilken grad det ene distriktet bedriver en mer hensiktsmessig virksomhet enn det andre, kreves det at man går inn i detaljene.

## Sammenligning mellom distrikt C og D

Samme strategi er valgt for sammenligningen mellom distrikt C og D som for distrikt A og B.

Et viktig spørsmål er naturligvis hvor like de to distriktene er og fremfor alt om det finnes ulikheter i politiressursene som distriktene har til rådighet. Noen grunnleggende data om distriktene vises i tabell 17.

Tabell 17. Grunnleggende informasjon om distrikt C og D.

	C	D
Innbyggere	117000	135000
Ansatte	280	300
Antall registrerte forbrytelser	2473	3101
Antall forbrytelser per 1000 innb.	21	23
Antall forbrytelser per ansatt	9	10

Som det fremgår av tabellen er forskjellene små, både mht. antall anmeldte forbrytelser per innbygger og per ansatt.

Verdiene for hovedmålene samt forskjellen distriktene imellom fremgår av tabellen under.

	C	D	Differanse
Oppklaringsprosent forbrytelser	39	33	6
Andel beslutning om tiltale	22	20	2
Gjennomsnittlig antall dager mellom registrering og avgjørelse	49	46	3

Det er bare for den totale oppklaringsprosenten det er påtagelig forskjell.

## Oppklaring

Det er en forskjell mht. kategoriernes omfang: distrikt D har en betydelig større andel vinningsforbrytelser som er vanskelig å oppklare, mens distrikt C har et større innsalg av voldssaker som generelt sett er lettere å oppklare (tabell 18).

Tabell 18. Fordeling (%) av forbrytelser etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D
Vinning	49	57
Vold	19	11
Narkotika	17	18
Skadeverk	10	10
Sedelighet	3	2
Økonomi	2	2
Sum	100	100
Antall	2473	3101

Sign. nivå

\*\*\*

Dette innebærer at distrikt D har en ulempe i forhold til distrikt C ettersom Ds fordeling mht. lovbruddskategorier er mindre gunstig i forhold til oppklaring.

Gjennom å vekte fordeling mellom de ulike kategoriene, kan distriktene likestilles i dette henseende. Hvis distriktene hadde hatt samme lovbruddsfordeling, ville verdien på oppklaringsprosenten i distrikt D vært 36 prosent. Forskjellen mellom distriktene har nå blitt redusert til tre prosentenheter ettersom distrikt C hadde en verdi på 39 prosent.

Det er altså en forskjell mellom distriktene ikke bare mht. fordeling mellom lovbruddskategoriene, men også mht. oppklaring. Hvordan ser så oppklaringen ut for de tre hovedkategoriene vinning, vold og narkotika?

#### Oppklaring – vinning

Distrikt C rapporterer en statistisk signifikant høyere verdi for vinningsforbrytelser – 21 prosent mot 14 prosent for distrikt D – en forskjell på syv prosentenheter.

Tabell 19. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte vinningsforbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart			
C	21	9	71	100	1215
D	14	7	78	100	1767

Sign. nivå      \*\*\*

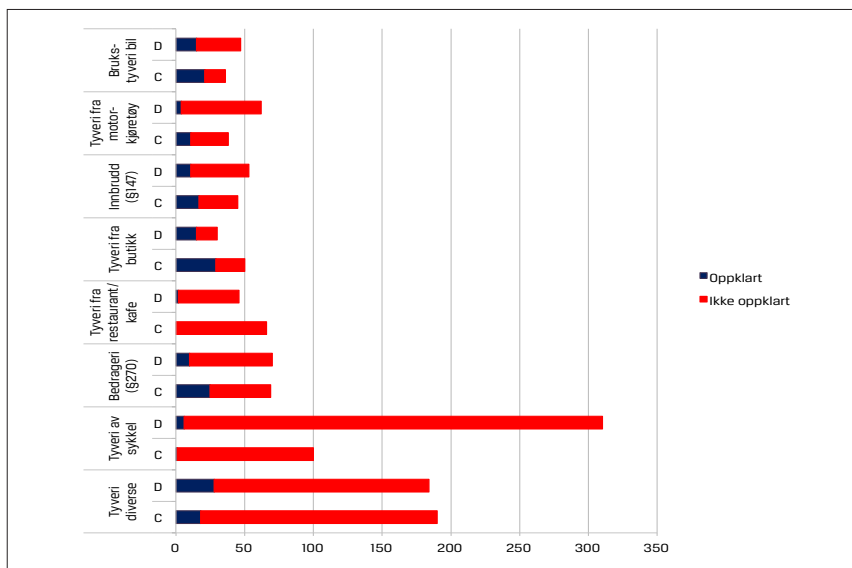
Rapporteringen av de enkelte forbrytelsestypene viser at det er en stor forskjell i antallet anmeldte forbrytelser for en type, nemlig tyveri av sykkel – distrikt C ha ca. 100 anmeldte sykkeltyverier og distrikt D drøyt 300 (se figur 9). De utgjør andelsmessig åtte prosent av vinningsforbrytelsene i distrikt C mot 17 i distrikt D.

Sykkeltyverier er som tidligere påpekt en type forbrytelser som er kjent for å være vanskelig å oppklare. Riktignok har distrikt D en dobbel så høy oppklaringsprosent for disse forbrytelsene (to prosent, men dette er bare seks oppklaringer), men fordi antallet er så stort, trekker det ned oppklaringsprosenten totalt for distrikt D (jf. figur 9 og tabell 20).

Det er således en vesentlig forskjell i fordelingen mellom ulike typer vinningsforbrytelser. Dersom distriktene med en vektingsmetode likestilles mht. dette, hvilke effekter får det på oppklaringsprosentverdiene?

Oppklaringsandelen for vinningsforbrytelser er 21 prosent for distrikt C og 14 for distrikt D, dvs. syv prosentenheter lavere verdi for distrikt D. Gjennom å bruke en vektingsmetode (den samme som tidligere), blir verdien for

distrikt D 17 prosent. Det innebærer nesten en halvering av forskjellen i oppklaringsprosent – fra syv til fire prosentenheter.



Figur 9. Mest forekommende vinningsforbrytelser fordelt på opplarte og ikke opplarte saker. Absolutte tall. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

Tabell 20. Andel (%) opplarte vinningsforbrytelser etter kategori. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D	Sign. nivå
Tyveri diverse	9,5	15,2	-
Tyveri av sykkel	1,0	2,0	Ikke test
Bedrageri (§ 270)	36,2	14,3	**
Tyveri fra restaurant/kafe	0,0	4,3	Ikke test
Tyveri fra butikk	58,0	50,0	-
Innbrudd (§ 147)	37,8	20,8	-
Tyveri fra motorkjøretøy	28,9	6,9	**
Brukstyveri bil	58,3	31,9	*

Fordi det er forventet små verdiforskjeller i oppklaringer, har tester ikke blitt foretatt for to av kategoriene.

Som det fremgår av tabell 20 er det signifikante forskjeller for tre kategorier, der distrikt C har høyere oppklaringsandeler. Detaljene i bakgrunnen for disse forskjellene er ukjent.



### Oppklaring - vold

Riktignok rapporterer distrikt C en noe høyere verdi på oppklaring for voldsaker enn distrikt D (53 mot 51 prosent), men forskjellen er ikke statistisk signifikant (tabell 21).

Tabell 21. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte voldsaker totalt. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart		
C	53	45	2	100	457
D	50	44	5	100	349

Sign. nivå -

### Oppklaring - narkotika

Begge distriktene rapporterer en andel oppklarte narkotikaforbrytelser som ligger noe under 90 prosent. Forskjellen er liten og ikke statistisk signifikant (tabell 22).

Tabell 22. Andel (%) oppklarte og ikke oppklarte narkotikaforbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

Distrikt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson	Sum	Antall
	Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart		
C	87	11	3	100	412
D	88	9	3	100	554

Sign. nivå -

### Positive påtalebeslutninger distrikt C og D

Av tabell 23 fremgår det at det er en statistisk signifikant forskjell i beslutningsfordelingene mellom distriktene. I distrikt C er beslutning om tilståelsesdom og konfliktråd noe mer vanlig. Den største forskjellen er imidlertid i forhold til påtaleunntatelse der distrikt D har en verdi som er fem prosentenheter større.

Tabell 23. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, forbrytelser totalt. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D
Forelegg	44	45
Tiltale	22	20
Tilståelsesdom	24	21
Påtaleunntatelse	2	7
Konfliktråd	9	6
Sum	100	100
Antall	741	856

Sign. nivå

\*\*\*

Tiltale sammen med beslutning om tilståelsesdom utgjør i distrikt D 46 prosent av beslutningene og i distrikt C 41 prosent. Det innebærer at det er noe større sannsynlighet for at konsekvensene av en forbrytelse avgjøres i domstol i distrikt C.

#### *Positive påtalebeslutninger - vinning*

Det er en påtagelig forskjell mellom distriktene når det gjelder fordelingen av positive påtalebeslutninger for vinningsforbrytelser. Andelen beslutning om tilståelsesdom er større i distrikt D, mens tiltalebeslutning har en noe lavere verdi (tabell 24).

Tabell 24. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, vinningsforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D
Forelegg	23	25
Tiltale	33	42
Tilståelsesdom	31	27
Påtaleunntatelse	2	2
Konfliktråd	12	4
Sum	100	100
Antall	189	214

Sign. nivå<sup>9</sup>

\*

8 Fordi det forventet små forskjeller for påtaleunntatelse har kategorien blitt ekskludert fra signifikanstesten.

Legger man sammen beslutning om tilståelsesdom og tiltale, utjevnes forskjellene noe for beslutninger som innebærer at konsekvenser avgjøres i domstol – de utgjør 64 prosent i distrikt C og 69 prosent i distrikt D. Den store forskjellen finner man igjen i beslutning om konfliktråd. De utgjør 12 prosent av de positive påtalebeslutningene i distrikt C og fire prosent i distrikt D.

#### *Positive påtalebeslutninger - vold*

Det er ganske store forskjeller mellom distriktene når det gjelder voldssaker. De er imidlertid ikke signifikante (tabell 25). Beslutning om konfliktråd forekom i 16 prosent av tilfellene i distrikt C, til forskjell fra distrikt D som har en verdi på 28 prosent. Det innebærer at mønsteret her er det omvendte av det for vinningsforbrytelser.

Tabell 25. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, voldssaker. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D
Forelegg	33	26
Tiltale	8	6
Tilståelsesdom	39	35
Påtaleunntatelse	4	5
Konfliktråd	16	28
Sum	100	100
Antall	159	125

Sign. nivå

-

Andelen beslutninger om forelegg var derimot større i distrikt C. Det er mulig at saker som resulterer i beslutning om forelegg eller tiltale i distrikt C i stedet havner i konfliktråd i distrikt D. Men det kan også dreie seg om forskjeller i innhold mellom sakene.

#### *Positive påtalebeslutninger - narkotika*

For narkotikaforbrytelser er det en signifikant forskjell mellom distriktene i fordelingen av de positive påtalebeslutningene. Distrikt C hadde en større

andel av tiltale mens påtaleunntatelse oftere forekom i distrikt D og utgjorde der 11 prosent av beslutningene.

Tabell 26. Fordeling (%) av positive påtalebeslutninger, narkotikaforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	C	D
Forelegg	61	62
Tiltale	25	15
Tilståelsesdom	13	12
Påtaleunntatelse	1	11
Sum	100	100
Antall	317	445

Sign.

\*\*\*

Beslutninger om forelegg var imidlertid andelsmessig likeverdige.

### Antall dager mellom registrering og avgjørelse

Forskjellen mellom distriktene på tre dager i gjennomsnittlig saksbehandlingstid er ikke statistisk signifikant (se tabell 27).

Tabell 27. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	Gjennomsnitt antall dager	Antall saker
C	49	2472
D	46	3085
Differanse	3	

Sign. nivå

-

Den lille forskjellen utelukker imidlertid ikke at det kan være substansielle forskjeller i saksbehandlingstid mellom distriktene.

### Saksbehandlingstid - vinning

For vinningsforbrytelser fremgår det en signifikant forskjell på den måten at det i distrikt C går seks dager mindre fra registrering til beslutning enn i distrikt D (tabell).

Tabell 28. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte vinningsforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
C	32	58	78	19
D	38	82	88	26
Differanse	-6	-24	-10	-7

Sign. nivå                    \*\*\*                    \*\*\*                    -                    \*\*\*

Bak denne verdien skjuler det seg imidlertid påtagelig forskjeller. Distrikt C har betydelig kortere saksbehandlingstid for saker som blir avgjort mot person – 24 dager kortere tid for oppklarende beslutninger og ti dager for ikke oppklarende beslutninger. Forskjellen mellom oppklarende og ikke oppklarende beslutninger er betydelig mindre i distrikt D enn i C. Gjennom sitt antall gir de ikke oppklarende beslutningene med motivet «henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson» et stort utslag på totalverdien. Forskjellen mellom distriktene er på syv dager, der distrikt C bruker en kortere tid.

#### Saksbehandlingstid – vold

Det er kun en signifikant forskjell i mønsteret for saksbehandlingstid når det gjelder voldssaker – nemlig mht. ikke oppklarte beslutninger pga. manglende opplysninger om gjerningsperson. Da dette er en antalsmessig liten kategori påvirker den i liten grad totalverdien (tabell 29).

Tabell 29. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte voldssaker. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
C	79	69	91	34
D	75	60	93	68
Differanse	3	9	-2	-34

Sign. nivå                    -                    -                    -                    \*

Differansen mellom distriktene er imidlertid ganske stor – det dreier seg om en drøy måned.

#### *Saksbehandlingstid – narkotika*

Når det gjelder saksbehandlingstid er det ingen signifikante forskjeller for narkotikaforbrytelser.

Tabell 30. Gjennomsnittlig antall dager fra registrering til avgjørelse, oppklarte og ikke oppklarte narkotikaforbrytelser. Saker registrert 2011, distrikt C og D.

	Totalt	Avgjort mot person		Henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson
		Oppklart	Ikke oppklart	Ikke oppklart
C	48	45	80	38
D	44	42	75	26
Differanse	4	3	5	12

Sign. nivå            -                            -                            -                            -

### **Sammenligning mellom distrikt C og D – konklusjon**

Analysen viser at det er komplekse mønstre bak de overgripende verdiene både med tanke på oppklaring og saksbehandlingstid. Forskjellen i disse verdiene mellom distriktene kan i stor grad forklares med at distrikt D har mindre fordelaktig kriminalitet mht. oppklaring. En enkelt kategori – sykkeltyveri – gir pga. sitt relativt store antall ett anselig utslag på distrikt Ds verdi. Men selv om det tas hensyn til dette er oppklaringen noe høyere i distrikt C – men bare for enkelte typer vinningsforbrytelser. For øvrig er det ingen signifikante forskjeller, verken når det gjelder voldssaker eller narkotikaforbrytelser.

Også analysen av saksbehandlingstid viser at den overgripende verdien kan føre galt avsted. Den ganske lille forskjellen skjulte et sammensatt mønster for en av hovedkategoriene, nemlig vinningsforbrytelser. Det forelå betydelige forskjeller for de substansielle beslutningene – et av distriktene hadde betydelig lengre behandlingstider for beslutninger avgjort mot person.

Også denne sammenligningen viser tydelig hvor feil det kan bli hvis man kun sammenligner distrikter med utgangspunkt i sammenfattende verdier. For å kunne gjøre en noenlunde rettferdig vurdering kreves det en mer inngående analyse. Men selv en slik en har sin begrensning – den kan påvise betydelige forskjeller, men for å kunne forstå hvordan disse er oppstått må det i mange tilfeller andre undersøkelser til.

## Faren ved fiksering på sammenfattende kvantitative mål

Et sentralt resultat er at en totalverdi på oppklaringsprosenten knapt kan anvendes til å bedømme hvor effektivt et politidistrikt bedriver sin etterforskningsvirksomhet. Verdien kan være påvirket av en rekke ulike faktorer som distriktet ikke råder over. Å da klandre – eller berømme – et distrikt med utgangspunkt i en enkelt verdi kan føre helt galt avsted. For å kunne gjøre rimelige bedømmelser må en inngående analyse foretas.

Det er dessuten slik at ikke finnes noen klare kriterier som det går å vurdere hvorvidt oppklaringsprosenten er tilstrekkelig høy eller ikke ut ifra i forhold til de interessene som lovbruddsoppklaringen skal ivareta (Knutsson, 1983b s. 25-32). Å sette en verdi uten å relatere den til en terskelverdi fundert i et fastsatt kriterium vil bære preg av vilkårlighet. Et eksempel på en slik terskelverdi har blitt nevnt tidligere. Dersom oppklaringen blir så lav at ikke engang de lovbrudd mot person der det allerede ved anmeldelse er klart hvem gjerningspersonen er blir etterforsket, kan det danne utgangspunkt for en verdi som ikke må underskrides. For å fastsette størrelsesordenen på en slik kritisk terskelverdi kreves det imidlertid kompletterende informasjon til verdien på oppklaringsprosenten (Ahlberg og Knutsson, 1992).

Også analysen av saksbehandlingstid viser at det bak en sammenfattet verdi kan skjule seg komplekse mønstre og store forskjeller mellom distrikter som ser ut til være likeverdige. Her kan undersøkelser av prosessen og hvordan den arter seg ved oppklaring være veiledende i forhold til hva som kan være rimelige krav til størrelsesordenen på saksbehandlingstid for ulike typer lovbrudd.

### **Negative konsekvenser av styring med kvantitative mål?**

Det er generelt sett en fare ved å styre eller bedømme en virksomhet ut fra en sammenfattet tallverdi. Det er gode eksempler innen politiet på klare



uheldige konsekvenser av styring med kvantitative mål. I det følgende gis noen eksempler på dette.

I Sverige har politiets arbeid mot narkotika blitt styrt og bedømt etter fastsatte kvoter for antall registrerte narkotikalovbrudd i henhold til en angitt minimumsverdi i en virksomhetsplan som distriktet skal tilstrebe å oppnå. Lovbruddene kan også være brutt opp slik at f.eks. overdragelseslovbrudd (salg av narkotika) skal rapporteres spesielt. Om disse kvotene ikke blir oppfylt oppnår distriktet ikke måloppfyllelse. Det innebærer at ledelsen blir stilt i dårlig lys og kan t.o.m. få en reprimande. Øverste ledelse, som ofte ikke har direkte kontakt med virksomheten, har visse tall å forholde seg til og formidler ned i organisasjonen betydningen av at kvotene fylles. Hvordan det skal skje bestemmes av mellomledere og de enkelte polititjenestepersonene som bedriver selve virksomheten. De skal like fullt se til at det krevde resultatet leveres. Slik styring kan føre til rene dysfunksjoner.

For det første, hvis et distrikt er svært effektivt i sitt arbeid mot narkotika skaper det problemer for seg selv mht. måloppfyllelsen. Et hardt press mot miljøer der det forekommer langing av narkotika kan føre til at langingen opphører. Da kommer det ganske enkelt til å være få lovbrudd å straffeforfølge og bokføre. Eller så tilpasser langerne seg slik at deres virksomhet blir vanskeligere å oppdage – det blir da vanskeligere for politiet å straffeforfølge langernes lovbrudd og færre lovbrudd å registrere. Men en slik tilpasning til politiets arbeid kan også innebære at narkotikaen blir vanskeligere å distribuere og for misbrukerne å få tak i, hvilket er en etterstrebet effekt. I begge tilfellene forringes like fullt måloppfyllelsen – det blir vanskeligere å bokføre den fastsatte kvoten.

For det andre, hvis det ikke synes som den fastsatte kvoten kommer til å bli oppnådd, kan det oppstå et press mot å jukse med statistikken for å avstedkomme det fastsatte antall lovbrudd (Holgersson og Knutsson, 2011 s. 95-101). I et politidistrikt hvor politisjefen fryktet at kvoten ikke skulle bli fylt – en månedsrapport viste «røde tall» – ble presset så sterkt at man begynte å jukse med anmeldelser. Ledere kunne eksempelvis i etterkant gå inn i datasystemet og feilaktig legge til lovbruddklassifiseringer i anmeld-

elser bare for å få opp antall registreringer i den kritiske kategorien (Holgersson, 2011). Hvordan dette ser ut i andre politidistrikt i Sverige (eller i Norge for den delen), finnes det ingen rapportert kunnskap om. Men mekanismene bak handlingen er generelle.

Nok en ulempe med dette oppfølgingsprinsippet er at det ikke kan veilede den overordnede myndigheten i å bedømme hvilke politidistrikt som har vært fremgangsrike eller ikke i sitt arbeid mot narkotika. To distrikter som ligner hverandre størrelsesmessig som oppnår samme antall rapporterte narkotikalovbrudd og som derigjennom oppfyller den fastsatte kvoten, kan hypotetisk ha helt ulikt innhold i sitt arbeid mot narkotika. I det ene distriktet kan politiet primært har innrettet arbeidet bare for å oppfylle kvoten og i det andre kan politiet ha gjennomført et planlagt arbeid rettet mot å avstedkomme størst mulig effekt. Et oppfølgingssystem som kun bygger på å rapportere et fastsatt antall lovbrudd anskueliggjør således ingen forskjeller i distriktenes arbeid mot narkotika og de oppnådde resultatene.

Et annet eksempel – også det fra Sverige – berører promillekontroll av bilførere der politiet gjennomfører utåndingsprøver. For å nå måloppfyllelsen skal et stort antall tester gjennomføres. Testene gjennomføres da på steder og tider der det blir enkelt å oppnå antallet og ikke på steder og tider der det ut fra et trafikksikkerhetsperspektiv hadde vært best å gjennomføre kontrollene. Det kan t.o.m. innebære at politiet helst ikke vil ha tak i påvirkede førere ettersom det tar tid å håndtere et slikt tilfelle og politiet da vil gå glipp av en rekke tester som ellers kunne ha blitt gjennomført. Det er t.o.m. eksempler på at det har gått ut direkte ordre om å ikke stille seg der det er en risiko for å treffe på påvirkede bilførere ettersom det ville føre til færre utførte kontroller (Woxblom m.fl., 2009).

Et tydelig eksempel på hvor galt det kan gå med tallmessig styring kommer fra New York. Der har det siden begynnelsen av 1990-årene funnet sted en kraftig reduksjon av lovbrudd. Selv om det er tvilere som stiller spørsmål om det virkelig er politiets innsatser som ligger bak nedgangen (se f.eks. Blumstein og Walkman, 2000), er det flere forskere som hevder at politiets innsatser har vært av betydning (se f.eks. Kelling og Sousa, 2001).

En viktig bakenforliggende faktor for nedgangen anses å være det såkalte «CompStat»-systemet (se f.eks. Knutsson, 2000). Det bygger i siste instans på at distriktssjefene holdes ansvarlige for lovbruddsutviklingen i sine egne distrikter. Utviklingen av lovbruddene rapporteres i dataprogrammet CompStat som bygger på visse indekslovbrudd. (De utgjøres av et visst antall ulike grove lovbrudd (felonies) som inngår i lovbruddstatistikken som sammenstilles av FBI). Under CompStat-møtene blir lovbruddutviklingen for enkelte distrikter vist på store skjermer der økninger og reduksjoner direkte fremgår. Dessuten oppgis det hvor lovbruddene har funnet sted. Distriktssjefene grilles på bakgrunn av den aktuelle utviklingen og må svare for iverksatte tiltak. Det stilles sterke krav om å kunne vise til nedganger og i hvert fall ikke økninger. Distriktssjefene må vise at de har kontroll – hvis ikke risikerer de at ledelsen ydmyker dem foran sine kolleger.

Forskere som har mye erfaring med New York-politiet som Eterno og Silverman<sup>9</sup> hevder at CompStat har blitt forvandlet fra å ha vært et viktig verktøy for å redusere kriminaliteten til å bli kontraproduktivt (Eterno og Silverman, 2012). De henviser til en rekke ulike negative konsekvenser som de mener en altfor rigid og krenkende anvendelse av CompStat-systemet har gitt opphav til. De bygger sine konklusjoner på egne erfaringer, spørreundersøkelser og intervjuer de har gjennomført med f.eks. mellomledere, på kontroversielle tilfeller og på oppslag i media.

Oppsummert mener de at presset på å kunne vise til «gode» verdier på CompStat-møtene gjør at de utsatte sjefene kan begynne med ulike former for manipuleringer. Fortsatte tallmessige reduksjoner kan således oppnås gjennom å sørge for at lovbruddene omklassifiseres slik at de forvandles fra indekslovbrudd – som ville ha havnet i CompStat – til mindre alvorlige lovbrudd (misdemeanors) som ikke bokføres i denne statistikken. En annen metode for å få færre anmeldte lovbrudd er å gjøre det vanskelig for ofre å anmelde lovbrudd, f.eks. enten ved å kreve at de må gå på politistasjonen for å anmelde eller ved å kreve dokumentasjon som er vanskelig å

---

9 John Eterno har jobbet som kaptein i New York Police Department (NYPD) og Eli Silverman har studert og fulgt utviklingen i NYPD (se f.eks. Silverman, 1999). De tviler ikke på at kriminaliteten har blitt kraftig redusert i New York, men hevder at lovbruddsreduksjonen ikke er så kraftig som indekslovbruddene indikerer. De er heller ikke motstandere av CompStat, men mener at systemet brukt på riktig måte kan gi verdifulle bidrag til styring av virksomheten.

gi. I tillegg til dette tilkommer mer eller mindre subtile metoder. Gjennom disse triksene kommer lovbruddssituasjonen i New York til å se bedre ut enn den egentlig er.<sup>10</sup>

Politiet i New York skal også vise at det arbeider offensivt for å redusere kriminaliteten. Derfor rapporteres også antall «stop and frisk» (stopp-og-ransak) og antall utdelte bøter for forseelser. For å imøtekomme en forventet stor verdi, kan kvoter for antall «stop and frisk» som skal gjennomføres og for bøter som skal deles ut gis til personalet. Mellomsjefene kan siden følge opp hvordan personalet går frem. Dette fører til, ifølge Eterno og Silverman, en ukritisk virksomhet der helt uskyldige mennesker blir stoppet og kontrollert<sup>11</sup> og bøter gis for rene bagateller.

### **Konsekvenser av fokusering på kvantitative mål for personal og lederskap**

Foruten en forskrudd virksomhet og juksing med statistikk er det andre negative effekter som en kvantitativ målstyring med altfor sterk betoning av måloppfyllelse kan føre til. En svært alvorlig konsekvens er at medarbeidernes motivasjon til å engasjere seg i sitt arbeid kan reduseres. Uniformerte polititjenestepersoners tilbøyelighet til å handle på eget initiativ reduseres kraftig med antall år i tjeneste. En viktig medvirkende faktor til dette er den kvantitative styringen som oppleves som meningsløs av mange medarbeidere (Holgersson, 2005; Holgersson og Knutsson, 2012b).

Et hardt press på sjefer om å oppnå «gode» tallverdier kan påvirke etiske holdninger – ikke bare hos dem selv, men også hos personalet som kan bli beordret til mer eller mindre forkastelige handlinger som f.eks. å omklassifisere lovbrudd, vanskeliggjøre det å anmelde noe for ofre og gi fastsatte

---

<sup>10</sup> Det er naturlig at kriminaliteten fluktuerer, men det er så godt som umulig å innrømme eventuelle økninger i kriminaliteten ettersom NYPD har blitt fange av sin egen fremgangshistorie. Kriminaliteten kan heller ikke reduseres i det uendelige og det er tegn som tyder på at utviklingen har snudd. Visse indekslovbrudd har økt siden 2009. Som Eterno og Silverman har påpekt, er det imidlertid stor usikkerhet knyttet til den reelle lovbruddutviklingen og i hvilken grad den gjenspeiles i de rapporterte verdiene.

<sup>11</sup> Antallet «stop and frisk» har økt formidabelt. Siden 2002 har de blitt mer enn syv-doblet og gikk opp til 685 724 i 2011 der 88 prosent av de som ble stoppet var uskyldige. Det er kanskje unødvendig å påpeke at etniske minoritetsgrupper er kraftig overrepresentert (New York Civil Liberties Union, 2012).

kvoter, hvilket iblant t.o.m. kan skje ved hjelp av ulovlige metoder.<sup>12</sup> Andre negative konsekvenser kan være en redusert sjefsbase. Tenkelige kandidater vil ikke risikere å utsette seg for en fornedrende behandling eller å medvirke til uakseptable handlinger. Hard sentral styring kan også innskrenke mulighetene til handle på eget initiativ. De som åpent er kritiske til ordningen får dårlig anseelse hos øverste ledelse og med det reduserte eller ingen muligheter til avansement. I siste instans kan det føre til at sjefsstillingene fylles av ukritiske anpasslinger. Vil man innføre prestasjonsledelse i det norske politiet i samsvar med Politianalysen (NOU 2013:9), bør man gå svært varsomt frem og være meget oppmerksom på de dysfunksjoner som kan oppstå.

---

<sup>12</sup> Et tilfelle som har fått stor oppmerksomhet er politimannen Adrian Schoolcraft som tok opp oppfordringer fra sjefer om å omklassifisere lovbrudd m.m. Innspillingene ble gitt til en journalist. Oppmerksomheten førte til at Schoolcraft ble sykmeldt. Noen av sjefene hans besøkte ham hjemme, hvilket endte med at de med vold tok ham til en psykiatrisk avdeling for tvangsinnleggelse. Han ble imidlertid ansett for å være frisk og ble skrevet ut etter tre dager med en regning på 8000 dollar for behandlingen. Sjefene som hadde besøkt ham visste imidlertid ikke at også besøket deres hadde blitt tatt opp. NYPD er nå saksøkt for 50 millioner dollar. Se f.eks. <http://www.huffingtonpost.com/news/adrian-schoolcraft>.

# Hvordan følge opp og styre virksomheten – noen synspunkter

Det kan altså være stor risiko forbundet med å fokusere på tall og la de bli rådende. Men det er selvfølgelig viktig å følge opp en virksomhet der ulike statistiske opplysninger har en viktig funksjon. En *oppfølging* som er basert på en statistisk base utviklet for å analysere en virksomhet, skiller seg vesentlig fra en *styring* mot et mål formulert i kvantitative termer og der manglende måloppfyllelse kan føre til påtagelige negative konsekvenser. En oppfølging må like fullt skje med ettertanke og være utformet på en slik måte at den kan danne et grunnlag for den videre virksomheten. Den må ikke kun bli en rituell øvelse uten noen egentlig betydning.

## Å følge opp virksomheten

Elektronisk databehandling gir store muligheter til å utvikle ulike administrative rutiner. Over tid er det lett for at administrasjonen og administrative oppgaver vokser innen politiet og at de sluker mer og mer ressurser. Ivarsson Westerberg (2004) skiller mellom tre ulike administrative aktiviteter innen politiet, nemlig *konstituerende*, *effektiviserende* og *legitimerende*. Eksempel på konstituerende aktiviteter er å fastsette grunnleggende regler og rutiner som skal gi forutsetninger for arbeidet. Effektiviserende kan være å utarbeide oppfølgingsrutiner som fører til en forbedret evne til å styre virksomheten. Den legitimerende innebærer å kunne fremstille arbeidet og organisasjonen som effektiv og moderne for omverden. Ivarsson Westerberg viser at med tiden har legitimerende administrative oppgaver blitt mer og mer sentrale og at de krever mer og mer ressurser.

Dette er et viktig moment å ta hensyn til slik at ikke formålet med oppfølgingsvirksomheten blir selvbekreftelse. Oppfølging skal gi et viktig bidrag slik at virksomheten kan bedrives på en så hensiktsmessig måte som mulig. Utviklingen og utformingen av oppfølgingsrutiner bør skje i samar-

beid med erfarne praktikere og med personer som har kompetanse i oppfølging og evaluering. Det er viktig at disse har god innsikt i den aktivitet som rutinen skal gjelde for. Ellers kan resultatet bli rutiner som er teknisk velutformede, men som ikke lykkes å fange opp virksomheten rutinen skal gjelde for.

Foruten å ivareta overordnede organs behov er det viktig å utforme rutiner som ivaretar behovene til den som utfører og leder det faktiske arbeidet. Et viktig moment å ta hensyn til er også at rutinene ikke legger beslag på for mye ressurser i gjennomføringen. Oppfølgingsrutiner må altså utformes med stor omtanke. De må også nøye utprøves før de iverksettes. Heller ingen rutiner enn en meningsløs en uten noe egentlig substans og som i realiteten blir et mål i seg selv.

### **Eksempel på en rutine som fungerer, men som ikke er implementert**

I Uppsala politidistrikt i Sverige ble det utviklet et datasystem for analyse og planlegging av kriminalpolitiets virksomhet. Dette skjedde i midten av 1980-årene og må sees som et lite stykke pionerarbeid. Dessuten ble det foretatt en evaluering av innføringen av rutinen, hvilket også må betegnes som en innovasjon innen politivirksomheten.

Grunntanken var at hver enhet ut fra sin størrelse har en viss optimal kapasitet til å etterforske lovbrudd. Har den for få etterforskninger er det ledig kapasitet. Men den skal ikke ha flere etterforskninger enn det den kan håndtere. Øker tilsiget av saker blir det opphopning, hvilket indikerer at kapasitetstaket er nådd. Kun saker av en slik substans at det ble ansett som mulig å oppnå resultater ble etterforsket. Hvis ikke ble anmeldelsene henlagt direkte. Saker som i praksis ikke medførte tiltak ble således ikke belastet etterforskningsvirksomheten.<sup>13</sup> Dessuten ble det fastsatt hvor lang tid etterforskningene skulle ta, med ulike verdier for ulike typer etterforskninger. Oppfølgingssystemet var basert på at sakene ble kontinuerlig oppdatert slik at var enkelt å se hvor mange saker som var under etterforskning

---

<sup>13</sup> Det innebærer i prinsippet at anmeldte lovbrudd som hører inn under henholdsvis Ecks kategori I og Ahlberg og Knutssons 'lovbrudd som er vanskelig å oppklare' holdes utenfor.

samt på hvilket etterforskningsnivå de befant seg. Det ble enkelt å fastsette status på arbeidsmengden for hele avdelingen, på enhetsnivå og ned til den enkelte etterforsker. Det ga i sin tur mulighet for en aktiv styring av virksomheten. Rutinen ble evaluert med henblikk på eventuelle effekter på behandlingstid og oppklaring samt hvordan den ble oppfattet av personalet.

Resultatet viste seg å være at behandlingstider og oppklaring ikke ble endret. Dette var et forventet resultat ettersom systemet var bygd på en fokusering på de saker man i praksis også tidligere hadde viet seg til. Sjefene oppfattet verktøyet som positivt – det skapte muligheter til å følge og styre virksomheten som man før ikke hadde hatt. Av de etterforskerne som ble mest berørt av rutinens konsekvenser, var oppfatningen at endringen i det hele var til det bedre. Muligheter til å styre sin virksomhet, flere gjøremål med substans samt at sjefene deres mer aktivt fulgte arbeidet, ble oppfattet som forbedringer. Personalgruppen som la inn informasjon i systemet var ikke like fornøyde, men var blitt mer interessert i IKT (Ahlberg og Knutsson, 1987). Det bør i denne sammenheng påpekes at innføringen av dette data-systemet fant sted i datautviklingens barndom.

Evalueringen ble imidlertid ikke mottatt med noe videre entusiasme av det styrende overordnede organet (Rikspolisstyrelsen, tilsvarende Politidirektoratet). Distribusjonen av evalueringsrapporten lot vente på seg noen år, trolig fordi rapporten om rutinen ikke skulle få for mye oppmerksomhet, og den berørte myndigheten fikk ingen oppmuntring. Sannsynligvis var grunnen til reaksjonen at et prosjekt av denne type ble oppfattet som en trussel mot egen posisjon innen det overordnede organet, til tross for at denne rutinen ville gi mulighet til å kunne følge opp både produktivitet og effektivitet. Systemet kunne også gi veiledning om når den kritiske terskelverdien er nådd, nemlig om og når balansene ble u håndterbare.

Til dags dato kjemper Rikspolisstyrelsen med mangelfull kontroll over etterforskningsvirksomheten og synkende oppklaring, til tross for stor resurstilførsel og klart uttalte politiske krav. Dersom et system med lignende prinsipper innføres, ville man i det minste hatt kontroll over situasjonen og hadde kunnet stille en diagnose.



## **Eksempel på en implementert rutine som ikke fungerer**

Dessverre er det en rekke eksempler på rutiner som til tross for formålene ikke klarer å holde det de lover. Eksempelet nedenfor referer til en databasert rutine utformet for å følge opp og «evaluere» politiets planlagte virksomhet. Det gjelder spesielt ulike former for kriminalitetsforebyggende innsatser.

Rikspolisstyrelsen utviklet og innførte et databasert system (PUM-A – politiets underretningsmodell – Applikasjoner), som lokale politidistrikt skal legge inn informasjon som er spesifisert av systemet i. De rapportene som systemet produserer med utgangspunkt i den innlagte informasjonen blir så tilgjengelig for andre i en «kunnskapsbank». Distriktene kan her få tips om hvilke aktiviteter som har vært vellykkede – det er i det minste tanken bak systemet.

Min konklusjon – etter å ha gransket en rekke slike rapporter og diskutert rapportenes anvendbarhet med en gruppe erfarne mellomledere – er at systemet produserer ubrukelig informasjon. Det er tydelig at de som har utformet systemet helt mangler grunnleggende innsikt i evalueringsmetoder (Knutsson, 2010). I en undersøkelse av politiets kriminalitetsforebyggende virksomhet kom Riksrevisjonen frem til en lignende konklusjon om oppfølgingssystemets nytteverdi (RiR, 2010).

## **Mislykket innføring av rutine**

Det er også erfaringer fra hvordan utviklingsarbeidet av rutiner ikke bør gjøres. I sin iver etter å innføre datastyrt støtte for kriminaletterforskningsvirksomhet (PUST), ventet man ikke på erfaringene fra et pilotdistrikt der rutinen ble først utprøvd før innføring. De erfaringene som skulle brukes til å finslipe rutinen ble overhodet ikke tatt hensyn til, og innføringen ble i det hele tatt mislykket (Woxblom, 2013). Rikspolisstyrelsen har i etterkant måtte medgi at PUST ikke holder det som ble lovet og at det i verste fall må gjøres om fra grunnen av (Polistidningen, 2013).

## Hvorfor ble det mislykket?

En viktig forklaring på at en del innføringer av rutiner har blitt mislykket, er at politiet i mangt og meget er en lukket organisasjon – nesten som et laug. Mange av stillingene i politibyråkratiet har vært reservert polititjenestepersoner hvor av mange mangler reell kompetanse til å utføre de oppgavene de skal utføre. Viljen til å akseptere personell som ikke har politibakgrunn, selv for de stillingene som virkelig burde vært besatt av personer med en annen bakgrunn, har vært og er fremdeles ganske liten.

Resultatet er at det er få utenforstående som virkelig har dypgående innsikt i politivirksomheten, dets funksjoner og særlig dets dysfunksjoner. Det bør påpekes at det tar lang tid – flere år – å virkelig få inngående kunnskaper. Gjennom sine innsikter kan slike personer bli oppfattet som en trussel (se Knutsson, 2014).

Det er derfor positivt at man i Politianalysen (NOU 2013:9) vektlegger betydningen av å få mer bredde i politiet gjennom å rekruttere flere personer med annen bakgrunn og kompetanse enn den rent polisiære. Det er imidlertid svært viktig at de har, skaffer seg eller tilføres dyptgående kunnskaper om politivirksomheten. Ellers kan de, hvis de får for stor innflytelse, innføre rutiner som ganske enkelt ikke fungerer for politivirksomheten. Et eksempel er introduksjonen og tilpasningen av såkalte *balanced score cards* i Sverige. I versjonen som ble lansert innen politiet skulle en måling skje ved hjelp av en rekke kvantifiserte indikatorer der høye verdier var «bra» og lave «dårlige». I løpet av den lange perioden det tok å innføre systemet, endret imidlertid den som hadde vært systemets fanebærer mening og han ble etter hvert systemets fremste kritiker (se Ivarsson Westerberg, 2004 s. 164-169).

Disse personene kan også risikere å bli villedet av polititjenestepersoner med for lite innsikt både i rutinens tekniske løsning og i den spesifikke virksomheten som den skal brukes på. PUM-A kan sees som et eksempel på dette.

## Å styre virksomheten

Hvordan meningsløse oppfølgings- og styringskriterier kan føre til manipulering og andre negative konsekvenser har allerede blitt beskrevet. Men

det er selvfølgelig fullt mulig å utforme målstyringssystemer som er kunnskapsbaserte. I følge Politianalysen (NOU 2013:9) skal kunnskapsbasering være et grunnleggende prinsipp for hvordan den norske politivirksomheten skal bedrives.

For å erstatte de kvantitative målene som brukes for å styre politiets arbeid mot narkotika, skisserte Holgersson og Knutsson (2011, s. 98-101) et system som i siste instans var basert på at distriktene skaffer seg en oversikt over hvordan narkotikasituasjonen arter seg i distriktet. Egentlig er det fem grunnleggende spørsmål som skal besvares, nemlig:

1. Hvordan ser problemet ut?
2. Hvilke metoder er virkningsfulle mht. problembildet?
3. Hvilken kompetanse og kapasitet har politiet tilgjengelig?
4. Hvordan foregikk innsatsen?
5. Hva ble resultatet?

Systemet skulle bygge på såvel kvalitative som kvantitative innhentede opplysninger. Et bilde av hvordan situasjonen arter seg og politiets innsatser dannes derigjennom. Med utgangspunkt i et slikt system får både distriktene et faktabasert bilde av situasjonen og den overordnede myndigheten mulighet til å bedømme og sammenligne distriktenes arbeid.

Et annet eksempel dreier seg om politiets arbeid opp mot trafikksikkerheten. Holgersson (2013) tar utgangspunkt i forskningen på hvilke metoder og strategier som har vist seg å være effektive for å motvirke ulike former for trafikkfarlig fremferd – som å kjøre ruspåvirket, ikke respektere fartsgrenser, andre former for risikofylt fremferd og det å ikke benytte seg av beskyttelsesanordninger (f.eks. sikkerhetsbelte). Gjennom å ta i bruk en vurderingsmal som tar utgangspunkt i det forskningen har vist kan fungere, er det mulig å vurdere hvordan planer, gjennomføring og oppfølging av trafikksikkerhetsarbeidet bidrar til de ønskede effektene og det overordnede målet om å redusere antall skadde og omkomne i trafikken.

På samme prinsipielle måte som for arbeidet mot narkotika, kan politiet beskrive den aktuelle trafikksikkerhetssituasjonen og sine innsatser for å øke sikkerheten. Til det kreves det både kvalitative og kvantitative informa-

sjon, og selvfølgelig den analytiske evnen til å behandle informasjonen. Begge disse kunnskapsbaserte systemene krever tilgang til personer som kjenner forskningen godt og som kan tolke resultatene og hvordan de skal kunne omsettes i praktisk virksomhet. Den store utfordringen for politiet er å få tilgang til personer som foruten sin analytiske kompetanse også har tilstrekkelig inngående kunnskap om politivirksomheten. Personer med denn erfaringen samt evner til praktisk gjennomføring er det for øyeblikket ikke særlig mange av. Det kommer til å ta tid å bygge opp en slik kader.

## Vedlegg 1. STRASAK

«STRASAK er den elektroniske versjonen av den tidligere manuelle justisprotokollen. Alle landets politidistrikter ble tilknyttet STRASAK i 1992.

STRASAK har hjemmel i straffeprosessloven § 62 jf. påtaleinstruksen § 2-1. Siden systemet etter hvert har utviklet seg til å bli et «etterforskningsredskap», må det antas at registeret også har hjemmel i strafferegistreringsloven § 4.

STRASAK er et register for behandling av straffesaker, og fungerer som en straffesaksjournal i form av registrering og oppfølging av anmeldelser og undersøkelsessaker, som savnede personer og mistenkelige dødsfall. STRASAK gir en oversikt over straffesakene ved at registeret inneholder opplysninger om både saksbevegelser og hvor saken befinner seg frem til saken er endelig/rettskraftig. Registeret skal gi en oversikt over og kontroll av saksgangen og saksavviklingen for alle straffesaker. Registeret har blant annet en funksjon i forbindelse med samordning av straffesaker mot en person for felles pådømmelse. STRASAK er saksorientert, i motsetning til for eksempel SSP, som er personorientert.

STRASAK er også grunnlaget for en rekke interne rapporter og statistikker i politiet. Poliets uoffisielle statistikk for saksbehandlingstid og oppklaringsprosent for straffesaker er eksempler på dette. Videre er offisiell kriminalitetsstatistikk utarbeidet av Statistisk Sentralbyrå basert på opplysninger fra STRASAK.» (kilde: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-108-2008-2009-/3/4/1.html?id=572518>)

## Vedlegg 2. Utvalg av saker for analysene

I analysene er det gjort et utvalg på den måten at de omfatter tre kategorier (merket med fet skrift i tabellene): *saker avgjort mot person med henholdsvis oppklarende og ikke oppklarende beslutning, og saker henlagt grunnet manglende opplysninger om gjerningsperson*. Grunnen til dette er å forenkle analyser og fremstilling. De tre kategoriene står for en stor majoritet av alle saker. Se oversikten nedenfor.

Distrikt	Saker totalt	Utvalget	Andel (%)
A	10382	9155	88
B	11717	10106	86
C	3059	2626	86
D	3684	3232	88

Tabell I. Antall avgjorte forbrytelser registrert 2011. Distrikt A.

	Oppklaringstype				Total
	Ikke oppklart	Oppklart	Oppklart tidligere ved hjelp 40-kodene	Trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes	
2 Sendt utlandet som rette vedkommende	0	0	0	1	1
AVGJORT MOT PERSON	1115	3526	2	353	4996
AVGJORT UTENFOR STRAFFESAK	2	0	0	216	218
HENL IKKE RIM GR TIL Å UNDERSØKE OM DET FOREL STR.BART FORH	3	0	0	382	385
HENLAGT FORDI ALLMENNE HENSYN IKKE KREVER PÅTALE	0	0	0	2	2
HENLAGT FORDI FORHOLDET IKKE ER STRAFFBART	1	0	0	208	209
HENLAGT FORDI GYLDIG PÅTALEBEGJÆRING MANGLER	0	0	0	6	6
HENLAGT FORDI PÅTALEBEGJÆRINGEN ER TRUKKET TILBAKE	0	0	0	9	9
HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN	4514	0	0	0	4514
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGEL PÅ BEVIS	22	0	0	0	22
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	1	0	0	0	1
HENLAGT SOM ÅPENBAR GRUNNLØS	0	0	0	4	4
HENLAGT, INTET STRAFFBART FORHOLD BEVIST	0	0	0	15	15
	5658	3526	2	1196	10382

Tabell II. Antall avgjorte forbrytelser registrert 2011. Distrikt B.

	Oppklaringstype		Oppklart tidligere ved hjelp 40-kodene	Total	
	Ikke oppklart	Oppklart		Trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes	
2 Sendt utlandet som rette vedkommende	0	0	0	34	34
AVGJORT MOT PERSON	1305	3043	6	488	4842
AVGJORT UTENFOR STRAFFESAK	0	0	0	381	381
HENL IKKE RIM GR TIL Å UNDERSØKE OM DET FOREL STR.BART FORH	8	0	0	491	499
HENLAGT FORDI FORHOLDET IKKE ER STRAFFBART	0	0	0	129	129
HENLAGT FORDI GYLDIG PÅTALEBEGJÆRING MANGLER	0	0	0	4	4
HENLAGT FORDI PÅTALEBEGJÆRINGEN ER TRUKKET TILBAKE	1	0	0	15	16
HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN	5758	0	0	0	5758
HENLAGT PÅ GRUNN AV FORELDELSE	1	0	0	0	1
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGEL PÅ BEVIS	41	0	0	0	41
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	7	0	0	0	7
HENLAGT SOM ÅPENBAR GRUNNLØS	0	0	0	3	3
STILLET I BERO ETTER STRPL § 250	0	0	0	2	2
	7121	3043	6	1547	11717



Tabell III. Antall avgjorte forbrytelser registrert 2011. Distrikt C.

	Oppklaringstype		Oppklart tidligere ved hjelp 40-kodene	Total	
	Ikke oppklart	Oppklart		Trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes	
2 Sendt utlandet som rette vedkommende	0	0	0	2	2
AVGJORT MOT PERSON	501	1085	2	122	1710
AVGJORT UTENFOR STRAFFESAK	0	1	0	74	75
HENL IKKE RIM GR TIL Å UNDERSØKE OM DET FOREL STR.BART FORH	0	0	0	84	84
HENLAGT FORDI ALLMENNE HENSYN IKKE KREVER PÅTALE	0	0	0	1	1
HENLAGT FORDI FORHOLDET IKKE ER STRAFFBART	2	0	0	111	113
HENLAGT FORDI GYLDIG PÅTALEBEGJÆRING MANGLER	0	0	0	4	4
HENLAGT FORDI PÅTALEBEGJÆRINGEN ER TRUKKET TILBAKE	0	0	0	10	10
HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN	1040	0	0	0	1040
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGEL PÅ BEVIS	14	0	0	0	14
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	1	0	0	0	1
HENLAGT SOM ÅPENBAR GRUNNLØS	0	0	0	2	2
HENLAGT, INTET STRAFFBART FORHOLD BEVIST	0	0	0	3	3
	1558	1086	2	413	3059

Tabell IV. Antall avgjorte forbrytelser registrert 2011. Distrikt D.

	Oppklaringstype		Trekkes ut før oppklaringsprosenten beregnes	Total
	Ikke oppklart	Oppklart		
2 Sendt utlandet som rette vedkommende	0	0	12	12
AVGJORT MOT PERSON	435	1137	100	1672
AVGJORT UTENFOR STRAFFESAK	0	0	39	39
HENL IKKE RIM GR TIL Å UNDERSØKE OM DET FOREL STR.BART FORH	2	0	150	152
HENLAGT FORDI FORHOLDET IKKE ER STRAFFBART	0	0	127	127
HENLAGT FORDI GYLDIG PÅTALEBEGJÆRING MANGLER	0	0	1	1
HENLAGT FORDI PÅTALEBEGJÆRINGEN ER TRUKKET TILBAKE	0	0	3	3
HENLAGT GRUNNET MANGEL PÅ OPPLYSNINGER OM GJERNINGSMANNEN	1660	0	0	1660
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGEL PÅ BEVIS	14	0	0	14
HENLAGT PÅ GRUNN AV MANGLENDE SAKSBEHANDLINGSKAPASITET	1	0	0	1
HENLAGT SOM ÅPENBAR GRUNNLØS	0	0	2	2
HENLAGT, INTET STRAFFBART FORHOLD BEVIST	0	0	1	1
	2112	1137	435	3684

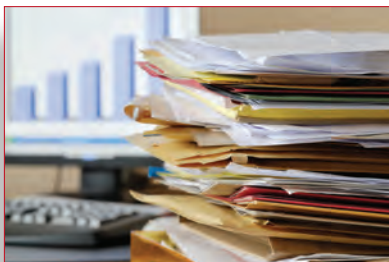
# Litteraturreferanser

- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1986). *Varför varierar upplklaringsprocenten?* Brottsförebyggande rådet. Brå forskning 1987:1. Stockholm: Liber förlag.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1987). *Uppsalaprojektet – en utvärdering av försök med datorstöd för analys och planering av kriminalpolisverksamhet*. RPS/Rapport 1987:8. Rikspolisstyrelsens reprocentral.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1988). *Upptäcktstrisken*. Brottsförebyggande rådet. Brå forskning 1988:1. Stockholm: Liber förlag.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1990). The Risk of Detection. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 6, No. 1, sid. 117-130.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1992). *Fler brott och konstanta polisresurser – vad händer med brottsupplkaringen?* RPS Forskning 1992:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsens reprocentral.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1994). More Crimes While Police Resources Remain Constant – What Will Happen with the Clearance Rate in the Future? *Studies on Crime and Crime Prevention*, vol. 3, sid. 132-145.
- Ahlberg, J. & Knutsson, J. (1996). *En utvärdering av Södermalmsmodellen – rutinen med långtgående förstahandsinsatser vid brottsutredningar*. PHS rapport 1996:2. Polishögskolan
- Ahlberg, J. (2002). *Varför har brottsupplkarningen minskat? En analys av orsakerna*. Rapport 2002:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Blumstein, A. & Wallman, J. (red.) (2000). *The Crime Drop in America*. New York: Cambridge University Press.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, vol. 44 (4), sid. 588-608.
- Eterno, J.A. & Silverman E.B. (2012). *The Crime Numbers Game. Managment by Manipulation*. Boca Raton: CRC Press.
- Felson, M. (2002). *Crime and Everyday Life*. California: Pine Forge Press.
- Hatlem, R. (1999). *Kvaliteten på politiets etterforskning*. PHS Forskning 1999:3. Oslo: Politihøgskolen.
- Holgersson, S. (2011). Appendix till rapporten: Polisens arbete mot narkotika. Linköping: Linköpings universitet <http://www.iei.liu.se/is/holgersson-stefan/publikationer/1.301514/Narkotika-PM.pdf>

- Holgersson, S. (2013). *Svensk polis trafiksäkerhetsarbete*. Linköping: TRV 2012/68211.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2011). *Polisens arbete mot narkotika*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Rapport 2011:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2012a). *Hva gjør egentlig politiet?* PHS-Forskning 2012:4. Oslo: Politihøgskolen.
- Holgersson, S. & Knutsson, J. (2012b). Differences in Performance among Swedish Uniformed Police Officers. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, sid. 210-217.
- Ivarsson Westerberg, A. (2004). *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Akademisk avhandling. Handelshögskolan i Stockholm. Stockholm: Elanders Gotab.
- Kelling, G. & Sousa, W. (2002). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. (Civiv Report No 229.) New York NY: The Manhattan Institute.
- Knutsson, J. (1980). Polisen och bostadsinbrott. *Nordisk tidskrift for Kriminalvidenskab*. Häfte 2, 1979-80. sid. 130-155
- Knutsson, J. (1983a). Polisen och brottsuppleringen. *Nordisk tidskrift for Kriminalvidenskab*. Häfte 5, 1983. sid. 300-312.
- Knutsson, J. (1983b). *Problemen med oppklaringsprocenten*. Brottsförebyggande rådet. Rapport 1983:4. Stockholm: Liber förlag.
- Knutsson, J. (2000). Hva med "New York-modellen"? Å. Thomassen & P.O. Strand (red.) *Ledelse i politiet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutsson, J. (2008). Förebyggande effekter av polisens insatser mot narkotikan. I: S. Andréasson (red.) *Narkotikan i Sverige: metoder för förebyggande arbete. En kunskapsöversikt*. Statens folkhälsoinstitut: Östersund, sid. 255-277.
- Knutsson, J. (2010). Promemoria, Rikspolisstyrelsen.
- Knutsson, J. (2012). Några kommentarer till brottsuppleringen. Promemoria. Politihøgskolen.
- Knutsson, J. (2014). Politics, Promises and Problems – the rise and fall of the Swedish police evaluation unit. I: E. Cockbain & J. Knutsson (red), *Applied Police Research: challenges and opportunities*. London: Routledge (under publicering).
- New York Civil Liberties Union (2012). <http://www.nyclu.org/content/stop-and-frisk-data>. Data hämtade 28 dec 2012.
- NOU 2012:14 (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Departementenes servicenter.

- NOU 2013:9 (2013). *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Departementenes servicenter.
- Olaussen, L.P. (2004). Oppklaringsprosenten en indikator på hva? *Lov og Rett*, sid. 441-463.
- Silverman, E. (1999). *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press.
- Skogan, W.G. (1976). Efficiency and Effectiveness in Big-City Police Departments. *Public Administration Review*, sid. 278-286.
- Woxblom, C. (2013). *Införandet av PUST – en uppföljning*. Rikspolisstyrelsens utvärderingsfunktion. Rapport 2013:3. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Woxblom, C.; Holgersson, S. & Dolmén, L. (2008). *Polisens sätt att genomföra och redovisa LAU-tester. En explorativ studie av polisens trafiksäkerhetsarbete*. Solna: Polihögskolan.

## MÅLING AV EFFEKTIVITET I ETTERFORSKNING



Å etterforske lovbrudd er en av politiets viktigste oppgaver. For å måle effektiviteten i etterforskningsarbeidet brukes ofte oppklaringsprosent. Høy oppklaringsprosent tolkes som tegn på effektivt politiarbeid, mens lav oppklaringsprosent uttrykker dårlig effektivitet og kvalitet. Et annet benyttet mål, er saksbehandlingstid. I undersøkelsen granskes

hvorvidt disse målene virkelig kan benyttes for å uttale seg om effektiviteten i etterforskningen. I rapporten diskuteres også ulike alternative måter å styre og følge opp politiets virksomhet på.

**Johannes Knutsson** er professor i politiforskning ved Politihøgskolen i Oslo.

### **Politihøgskolen**

Slemdalsveien 5  
Postboks 5027, Majorstuen  
0301 Oslo  
Tlf: 23 19 99 00  
[www.phs.no](http://www.phs.no)