



POLITIET

POLITIDIREKTORATET
**KAPASITETSVURDERING
AV ETTERFORSKNINGS-
OMRÅDET**



FORORD

Styring og utvikling av politiet må være kunnskapsbasert

Når verden og kriminaliteten endrer seg, må også politiet endre seg. Politiet har siden 2015 stått i tidenes største politireform. Gjennom reformen innfører vi nye arbeidsmetoder som skal gi økt kvalitet på politiets arbeid og styrket rettsikkerhet for befolkningen. Kvalitetsreformen er en tydelig bestilling fra Stortinget. Formålet¹ er "å utvikle et kunnskapsbasert og effektivt politi med evne til kontinuerlig forbedring og utvikling. Kvalitetsreformen omfatter forbedringer i styring og ledelsesprosesser samt forbedringer knyttet til kvalitet og prestasjoner." Etterforskningsløftet er en del av dette.

Reformen har vært nødvendig, og vi leverer allerede tjenester med høyere kvalitet. Men fortsatt gjenstår mye arbeid både lokalt og sentralt, og det vil ta tid å få til alt vi vil.

Vi jobber for at systemene og strukturene vi etablerer skal øke vår evne til kontinuerlig å tilpasse oss slik at behovet for fremtidige reformer blir mindre. Et eksempel på behovet for kontinuerlig tilpasning er endringene i anmeldt kriminalitet. Politiet mottar nå langt færre straffesaker pr år, men har en betydelig økning i antall anmeldte seksualforbrytelser og voldsforbrytelser. Dette utfordrer politiet både på kapasitet og kompetanse. Vår evne til å møte disse utfordringene forutsetter et godt kunnskapsgrunnlag. Styring og utvikling av politiet må være kunnskapsbasert.

Kapasitetsundersøkelsen på straffesaksområdet er et langt skritt i riktig retning. For første gang er vi stand til å gi faktabaserte svar på tilgjengelig kapasitet på etterforskningsfeltet og hvordan kapasiteten benyttes. Den gir også svar på hvilke konsekvenser endringer i kriminaliteten, og krav til kvalitet og saksbehandlingstid har for kapasitetsbehovet framover.

Vi vurderer å bruke tilsvarende metodikk for å skaffe innsikt om det operative feltet og politiets øvrige virksomhetsområder. Slik kunnskap er viktig når vi gir våre råd som underlag for politiske beslutninger, gjør direktoratets prioriteringer, og for distriktenes styring.

Politiet er til for befolkningen. Trygghet og gode resultater bygger tillit. Uten høy tillit klarer vi ikke å levere på samfunnsoppdraget vårt. God kunnskap om virksomheten og kriminalitetsutviklingen gjør oss i stand til å svare ut forventningene fra befolkningen og Stortinget på best mulig måte.



Håkon Skulstad
Konstituert politidirektør
Oslo, 6. februar 2019



Oppdragsansvarlig

Harald Bøhler, seksjonssjef Straffesak, Politidirektoratet

Arbeidsgruppe

Peder Haslum, Accenture
Jan Thomas Hagen, Accenture
Rune Otterstad, prosjektleder Etterforskningsløftet
Knut Inge Stavang, Etterforskningsløftet
Lars Reinholdt-Østbye, Etterforskningsløftet
Jorunn Matthiessen, Accenture
Dragana Trifunovic, Accenture

Kontaktperson

Mette Bull Tuhus, Politidirektoratet

¹NOU 2013:9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen.

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG	6
1.0 INNLEDNING	10
1.1 BAKGRUNN FOR ANALYSEN	10
1.2 HOVEDPROBLEMSTILLING	10
1.3 AVGRENSNINGER	10
2.0 METODE	12
2.1 FREMGANGSMÅTE	12
3.0 DATAGRUNNLAG	16
3.1 BEREGNINGER PÅ DISTRIKTSNIVÅ	16
3.2 TILGJENGELIGE ÅRSVERK FOR STRAFFESAKSBEHANDLING	16
3.3 ANTALL STRAFFESAKER	18
3.4 TIDSBRUK PÅ AKTIVITETER I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN	18
3.5 DATAVALIDERING	21
3.6 UTFORDRINGER I DATAGRUNNLAG	22
4.0 RESULTATER	24
4.1 TILGJENGELIGE ÅRSVERK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN	24
4.2 TIDSBRUK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN	28
5.0 HISTORISK ANALYSE	34
6.1 ENDRINGER I KRMINALITETEN	40
6.0 SENSITIVITETSANALYSER	40
6.2 ENDRINGER I OPPGAVELØSNING	42
7.0 ANBEFALINGER	44
7.1 ANALYSE OG EFFEKTIVISERING PÅ STRAFFESAKSOMRÅDET	44
7.2 ANDRE VIRKSOMHETSOMRÅDER	49
7.3 FORBEDRINGER AV POLITIETS DATAGRUNNLAG	49

SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer funnene fra kapasitetsvurderingen av etterforskningsområdet som ble gjennomført i regi av prosjektet Etterforskningsløftet høsten 2018. Kapasitetsvurderingen er tiltak 8 i Handlingsplanen for løft av etterforskningsfeltet, og omfatter den totale straffesaksbehandlingen i politidistriktene, med unntak av skjulte metoder.

Metode og datagrunnlag

Kapittel 1 beskriver utgangspunktet for analysen og hvilken problemstilling denne har forsøkt å besvare; hvilken etterforskningskapasitet har politiet i dag, og hva brukes kapasiteten til?

Det er også gjort avgrensninger for å sikre analysens gjennomførbarhet, deriblant at politiets særorganer og ressurser innen skjulte etterforskningsmetoder ikke er omfattet av kapasitetsvurderingen.

I kapittel 2 gjennomgås metoden som ligger til grunn for analysen. Det er benyttet et velprøvd metodeverk for kapasitetsplanlegging i gjennomføringen av analysen. Metodeverket definerer tre informasjonsområder som må besvares;

- Hvor mange ressurser er tilgjengelige for straffesaksbehandling i politiet, omregnet til heltidsårsverk,
- Hva er antallet straffesaker politiet har ferdigstilt i et gitt år,
- Hvor lang tid bruker man på å utføre de ulike aktivitetene og sakene i straffesaksbehandlingen.

Ved å innhente informasjon om disse tre områdene er det mulig å beregne dagens ressursutnyttelse, og etablere en datamodell som kan beregne hvordan endringer i antall saker, sammensetningen av kriminalitetstyper, og oppgaveløsning vil påvirke politiets ressursbehov. Datamodellen er strukturert for å gjøre beregninger av ressursbruk for 21 ulike sakskategorier, alle 12 politidistrikter, og fire ulike roller i straffesaksbehandlingen. De fire rollene er Etterforsker, Kriminaltekniker/dataetterforsker, Påtalejurist og Sivil straffesaksstøtte.

Kapittel 3 beskriver datagrunnlaget og datainnsamlingen som er gjennomført i arbeidet

med analysen. Kvantitative data fra politiets systemer for blant annet straffesaksbehandling, HR-administrasjon og turnusplanlegging er benyttet så langt som mulig. Dette innebærer at resultatene i rapporten bygger på reelle data om politiets straffesaksbehandling. Data fra straffesakssystemet er innhentet for 2017, som utgjør siste hele kalenderår på det tidspunkt analysen ble gjennomført. HR-data er innhentet 1. juni 2018 og reflekterer de tilgjengelige ressursene til straffesaksbehandling på dette tidspunkt. For å beregne tidsbruken på de ulike aktivitetene er det gjennomført workshoper med medarbeidere som jobber med straffesaksbehandling i åtte ulike politidistrikter. Det er gjort 168 beregninger av tidsbruk på aktiviteter i straffesaksbehandlingen for hver av de 21 sakskategoriene i analysen. Kombinert med data fra politiets system for straffesaksbehandling, BL, er det deretter beregnet den gjennomsnittlige tidsbruken per sakskategori. Dette er videre multiplisert med antallet saker i hver sakskategori for å gi det totale ressursbehovet for kategorien, fordelt på de 4 rollene i straffesaksbehandlingen.

Resultater

Kapittel 4 beskriver resultatene av beregningene av politiets tilgjengelige ressurser og tidsbruken i straffesaksbehandlingen. Disse viser at politiet har 5 288 tilgjengelige årsverk på etterforskningsområdet, hvorav 4 920 årsverk er tilgjengelige til straffesaksbehandling og 368 årsverk er dedikert til ledelse på etterforskningsområdet. Av 4 920 tilgjengelige årsverk har 3 480 rollen Etterforsker, 255 har rollen Kriminaltekniker/dataetterforsker, 716 har rollen Påtalejurist og 470 er av rollen Sivil straffesaksstøtte. En videre inndeling av rollen Etterforsker viser at blant medarbeidere i denne rollen er 36,7 % Spesialist som jobber med spesifikke type saker, 25,3 % er Allmenn, og 36,7 % er Patrulje eller i en Kombinert stilling hvor etterforskning kun er én av arbeidsoppgavene. Ressurser som er Patrulje eller Kombinert stilling jobber gjerne med initialfasen av sakene eller med saksansvar i mindre kompliserte og alvorlige saker. Spesialist og Allmenn utgjør til sammen 59,4 % av ressursene i rollen Etterforsker og har ansvar for å ferdigstille etterforskning og klargjøre sakene for en påtalebeslutning.

Det er en del ulikheter mellom distriktene i rollesammensetning. Andelen ressurser i hver rolle varierer fra distrikt til distrikt. Dette gjelder også andelen etterforskningsressurser utgjør av de totale tilgjengelige ressursene i distriktet. Det er ikke gjort vurderinger av hvilken betydning dette har for straffesaksbehandlingen, men det er naturlig å forvente at disse ulikhetene vil gi utslag i ulik evne til å håndtere distriktets straffesaksportefølje. Det er også gjort beregninger av den tiden som er tilgjengelig til straffesaksbehandling etter fratrukk av tid som brukes til andre aktiviteter enn konkret straffesaksbehandling. På nasjonalt nivå er 1 168 timer tilgjengelig til effektiv straffesaksbehandling etter fratrukk på tvers av de fire rollene. Den tilgjengelige tiden varierer samtidig med rolle, og Påtalejurist har mindre tilgjengelig tid enn de andre rollene. Møter og sentrale kurs utgjør de to aktivitetene det brukes mest tid på utenom straffesaksbehandling. Den tilgjengelige tiden varierer også mellom distriktene, som indikerer at det ikke er noen enhetlig standard i politiet for hvor mye tid ressursene på etterforskningsområdet bruker på kurs, møter og andre aktiviteter utenom straffesaksbehandlingen.

I beregningen av tiden det tar å ferdigstille arbeidet i en sak er det stor variasjon mellom sakskategoriene. En sak i kategorien Drap og drapsforsøk tar i gjennomsnitt 445 ganger så lang tid å ferdigstille som en sak i kategorien Annen vinning. Med hensyn til den totale ressursbruken bruker politiet mest ressurser på sakene i kategorien Annen vold med 909 årsverk. Fordelt etter alvorlighetsgrad bruker politiet 32,5 % av den totale kapasiteten på de fem mest alvorlige sakskategoriene, på tross av at disse kun utgjør 2,9 % av den totale saksporteføljen. Dette synliggjør at politiet reelt prioriterer de mest alvorlige sakene ved å bruke en betydelig del av de tilgjengelige ressursene på disse sakene. De fem alvorlige sakskategoriene er Drap og drapsforsøk, Grov doping-/narkotikaovertrødelse, Voldtekt, Seksuallovbrudd mot barn u/16 år og Mishandling i nære relasjoner. På tvers av alle kategorier tar det i gjennomsnitt 17,3 timer å ferdigstille en sak. Av dette bruker rollen Etterforsker 12,4 timer, mens Påtalejurist bruker 1,7 timer. Sivil straffesaksstøtte bruker 1,7 timer og Kriminaltekniker/dataetterforsker bruker 0,9 timer. Dette gjenspeiles videre når man ser på fordelingen mellom hovedprosessene i straffesaksbehandlingen, hvor

det å etterforske saken krever totalt 3559,5 årsverk. De øvrige prosessene i straffesaksbehandlingen er å iverksette sak, påtaleavgjøre sak, behandle sak i domstol, avslutte sak og straffesaksadministrasjon. Rollene Påtalejurist og Kriminaltekniker/dataetterforsker er også involvert i å etterforske saken, men den store hovedvekten av arbeidet i denne prosessen utføres av rollen Etterforsker.

Ressursanalyser

Kapitlene 5 og 6 beskriver resultatene av ressursanalysene som er gjennomført med utgangspunkt i den etablerte datamodellen. Det er gjort en sammenligning av straffesaksporteføljen i 2013 og 2017 for å belyse hvordan ressursbehovet på straffesaksområdet har endret seg i perioden. Sammenlikningen viser at ressursbehovet er uendret på tross av en nedgang på 70 000 straffesaker. Dette har sammenheng med at nedgangen i antall straffesaker har vært i de minst ressurskrevende sakene, deriblant Annen vinning, Trafikk og Doping-/narkotikaovertrødelse. Det har derimot vært en økning i antall saker i kategoriene Seksuallovbrudd mot barn u/16 år, Voldtekt, Andre seksuallovbrudd og Mishandling i nære relasjoner med flere. Dette er betydelig mer alvorlige og ressurskrevende saker.

I den historiske sammenlikningen er det videre lagt til grunn at man jobbet likt i 2013 som i 2017, da man ikke kunne gå tilbake i tid og kartlegge tidsbruken slik man jobbet i 2013. Det er både kjent og dokumentert i politiet at oppgaveløsningen har endret seg betydelig, slik at man i 2017 utførte flere oppgaver med større kvalitet enn i 2013. Dette betyr at det i realiteten er et økt ressursbehov for straffesaksbehandlingen i 2017 sammenliknet med i 2013. En sammenlikning av de tilgjengelige ressursene til straffesaksbehandling i 2013 og 2017 viser samtidig at det ikke er flere tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling i 2017 enn i 2013, på tross av at politiet er tilført betydelige ressurser i perioden, inkludert øremerkede midler til etterforskningsområdet. Spesifikt viser beregningen at det er kun 1,7 % flere tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling i 2017 sammenliknet med i 2013, men økningen i skyldes i hovedsak at andelen av sin tid rollen Patrulje bruker på etterforskning er økt fra 15 % til 24 % som følge av implementeringen av prosjektet og arbeidsmetoden Politiarbeid på stedet. Det er et paradoks at det har blitt færre

tilgjengelige rendyrkede etterforskere i perioden samtidig som antallet alvorlige og ressurskrevende saker har økt. Dette er saker som ikke kan ferdigstilles av patruljen alene. Ressurssituasjonen på etterforskningsområdet er dermed forverret i perioden, og særlig for de mest alvorlige og ressurskrevende sakkategoriene.

Sensitivitetsanalysene som er beskrevet i kapittel 6 viser beregninger av fremtidig ressursbehov som følge av mulige endringer i kriminaliteten eller politiets oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen. En framskrivning av antallet saker i utvalgte seksuallovbruddkategoriene tilsvarende økningen man har sett fra 2013 til 2017 vil medføre et økt ressursbehov på 588,6 årsverk. En økning i antall saker i kategorien Grov doping-/narkotika-overtrødelse til nivået fra 2002 vil medføre et økt ressursbehov på 262 årsverk. 2002 var året med det høyest registrerte antall saker i denne kategorien, og det er en pågående diskusjon om å igjen øke innsatsen på dette området. De framskrevne endringene, kombinert med en eventuell fortsatt økning i antallet saker i kategorien Mishandling i nære relasjoner, vil medføre et betydelig økt ressursbehov på straffesaksområdet i fremtiden.

En måte å håndtere en eventuell økning i ressursbehov på er å redusere tidsbruken på enkelte oppgaver. Det er i denne analysen identifisert hvilken tid som brukes på ulike aktiviteter i straffesaksbehandlingen. Dette kan være et utgangspunkt for beregninger av mulige ressursbesparelser som følge av endringer i oppgaveløsningen. For eksempel vil en reduksjon på 20 % i tidsbruken på aktiviteten beslagshåndtering kunne frigjøre 51,6 årsverk.

Anbefalinger

Kapittel 7 gir anbefalinger til tiltak som politiet kan iverksette med bakgrunn i situasjonsbildet som er identifisert ved gjennomføringen av analysen. På straffesaksområdet forslås det å benytte analysen til å utvide restansemålingene til å omfatte restansetimer som reflekterer det utestående arbeidet et politidistrikt har som følge av sakene i porteføljen. En slik måling vil gi insentiver til å ferdigstille de mest arbeidskrevende sakene først. Analysen har videre utarbeidet et informasjonsgrunnlag som muliggjør en strategisk tilnærming til ressursplanlegging og

ressurssetting på straffesaksområdet.

Den innsamlede dataen kan også benyttes til å utføre ytterligere analyser, blant annet av saksbehandlingstid. Den effektive tidsbruken på de ulike sakene i straffesaksbehandlingen er beregnet i denne analysen, men dette skiller seg betydelig fra tiden det tar fra en sak blir opprettet til den er ferdig behandlet. For å utvide kunnskapsgrunnlaget bør politiet gjennomføre en analyse av saksbehandlingstiden fra registrert til rettskraftig avsluttet sak, for å identifisere hvor det oppstår ligge- og ventetid i straffesaksbehandlingen, og hvilke oppgaver som utgjør eventuelle flaskehalsar.

Straffesaksbehandlingen er en kjerneoppgave for politiet, men samtidig kun ett av flere virksomhetsområder. For å kunne gjøre eventuelle ressursprioriteringer på tvers er det nødvendig å kartlegge ressursbruken også på politiets øvrige virksomhetsområder. Politiet anbefales å gjennomføre en komplett kartlegging av ressursbruken i hele virksomheten for å kunne drive aktiv strategisk ressursstyring på tvers av alle virksomhetsområder. En slik kartlegging vil også bidra til å identifisere forbedringsområder på andre virksomhetsområder, og dermed være et godt og viktig verktøy i den videre virksomhetsutviklingen i politiet.

Arbeidet med analysen har avdekket flere utfordringer knyttet til tilgjengelighet og format på politiets data. Data er spredt på mange ulike systemer, og kan ikke eksporteres i et enhetlig format. Dette har medført betydelig merarbeid i gjennomføringen av tiltaket for å strukturere, sortere og manuelt gjennomgå store mengder data. Politiet bør jobbe aktivt for å forbedre både innsamling av ny og tilgang til eksisterende data. Dette vil være et viktig redskap for fremtidig virksomhetsanalyse og strategiutvikling.

1.0 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR ANALYSEN

Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet ble presentert i mai 2016, etter bestilling fra Stortinget. Handlingsplanen er en felles handlingsplan mellom riksadvokatembetet og Politidirektoratet og består av 20 tiltak. Samlet sett har tiltakene som formål å heve kvaliteten på hele straffesaksområdet, hvilket vil øke innbyggernes rettssikkerhet. Tiltakene omfatter blant annet styring og forvaltning, kompetanse, læring og karriere, samhandling og arbeidsprosesser, og organisering av etterforskningen.

Tiltak 8 i handlingsplanen beskriver gjennomføring av en kapasitetsvurdering av etterforskningsområdet. Hensikten med tiltaket er økt kunnskap om hva som kreves for å sikre høyt kompetente og robuste fagmiljøer innen etterforskning. Tiltaket har bakgrunn i opplevde og dokumenterte utfordringer knyttet til høyt arbeidspres og manglende etterforskningskapasitet til tross for en dokumentert nedgang i antall straffesaker over de siste fem årene.

Ulike aktører treffes av denne problemstillingen på ulike måter:

- Politiledere, både sentralt og lokalt, mangler informasjon om ressursbehovet som følge av hvilken type kriminalitet som anmeldes til politiet eller som politiet selv avdekker. Dette gjør det vanskelig å gjøre gode prioriteringer med begrensede ressurser og endringer i kriminalitetsbildet.
- Medarbeidere som jobber med etterforskning opplever i dag et stort trykk på å redusere straffesaksrestansene. Samtidig kommer det stadig inn nye saker, og med de økte kvalitetskravene til etterforskningen er opplevelsen at arbeidspreset forverres ytterligere.
- Det anmeldes flere saker som er å anse som alvorlig kriminalitet enn tidligere. Som følge av dette er forventningene til politiets innsats økende. Jo mer alvorlig kriminalitet, jo viktigere er det for den fornærmede innbygger at politiet håndterer saken på en god måte.

Analysen og beregningene som er beskrevet i denne rapporten er utført med tanke på å svare på tiltak 8 i handlingsplanen.



Figur 1 Fremstilling av dagens situasjon

1.2 HOVEDPROBLEMSTILLING

Det er i dag mangelfull kunnskap om tidsbruken på straffesaksbehandling innen de forskjellige straffesakskategoriene i straffesaksporteføljen. For å kunne gjøre gode ressursprioriteringer må politiet først kjenne til hvilke ressurser man har tilgjengelig, og hvordan kapasiteten utnyttes slik man jobber i dag. Dette innebærer i første omgang å dokumentere dagens ressursbruk på straffesaksområdet. Det eksisterer ingen fullstendig oversikt over tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling i politiet, og det har heller ikke vært gjort beregninger av tidsbruken knyttet til de ulike oppgavene som utføres i straffesaksbehandlingen.

Den overordnede problemstillingen som er har ligget til grunn for analysen har dermed vært: *Hvilken etterforskningskapasitet har politiet i dag, og hva brukes kapasiteten til?*

Tiltaket har gjennom analysen bidratt til økt kunnskap om dagens ressursbruk på straffesaksområdet, og danner et godt grunnlag for videre analyser som gir innsikt i fremtidig ressursbehov ved endringer i kriminalitetsbilde og/eller endring i prosess og kvalitetskrav.

Gjennom analysen dannes et bedre faktagrunnlag for å vurdere ressurssetting per kriminalitetskategori og ressursfordeling mellom distrikter og enheter på etterforskningsområdet. Analysen gir også et bedre grunnlag for å identifisere hensiktsmessige ressursbesparende tiltak på straffesaksområdet.

1.3 AVGRENSNINGER

Det har vært nødvendig å gjøre noen avgrensninger for å sikre tiltakets gjennomførbarhet og rett nivå på analysene. Den viktigste avgrensningen

er at beregningene som er gjort i denne analysen utelukkende omfatter etterforskningsområdet. Når etterforskningsområdet er omtalt i denne rapporten omfatter det hele straffesaksbehandlingen fra iverksettelse til avslutning av sak. Det er ikke kartlagt tidsbruk, oppgaver og tilgjengelige ressurser på andre virksomhetsområder i politiet utover etterforskningsområdet.

En annen sentral avgrensning har vært å ekskludere politiets særorganer i analysen. Analysen ser kun på distriktenes ressursbruk til etterforskning og straffesaksbehandling. Videre er Statsadvokatens tidsbruk til å påtaleavgjøre og prosedere saker ikke omfattet av denne analysen. Enheter som utfører spaning og bruk av skjulte metoder er heller ikke kartlagt i analysen. Dette skyldes hovedsakelig at det har vist seg svært krevende å få et tilstrekkelig datagrunnlag på dette området innenfor tiltakets tidsramme da politiets kapasitet på dette området er skjermingsverdig informasjon. Ansatte ved barnehusene er heller ikke omfattet av analysen, inkludert tiden disse bruker på å tilrettelegge og bistå med gjennomføring av tilrettede avhør, ettersom ansatte på barnehusene ikke har saks- eller resultatansvar i straffesaksporteføljen. Utlendingssaker er også holdt utenfor, da dette er et forvaltningsområde utenom straffesaksportet. Dette innebærer at medarbeidere som jobber med utlendingssaker i distriktene ikke er medberegnet i analysen.

Resultatene som presenteres i denne rapporten er ikke en beregning av hvilken tid og ressurser politiet bør bruke på de ulike sakskategoriene og aktivitetene. Beregningen er gjort med grunnlag i slik man håndterte straffesaksbehandlingen i 2017, og hvor mange saker og aktiviteter man med denne oppgaveløsning klarte å ferdigstille. Dette innebærer at beregningen av ressursbehov legger til grunn resultatene i 2017 med tanke på oppklaringsprosent, positive påtaleavgjørelser, restansesituasjon etc.

Resultatene belyser ikke hvilken ressursbruk som kreves dersom man ønsker å øke oppklaringsprosenten eller antallet positive påtaleavgjørelser. Resultatene reflekterer den faktiske tids- og ressursbruken i 2017, og benyttes til å beregne endringer i ressursbehovet som følge av endringer i antall saker, gitt samme oppgaveløsning som i 2017. Endringer i ressursbehov som følge av endringer

i oppgaveløsningen er beregnet gitt den samme resultatoppnåelsen som i 2017.

2.0 METODE

I gjennomføringen av tiltaket har det vært viktig å basere seg på tilgjengelige kvantitative data fra politiets datasystemer i størst mulig grad. Politiet registrer både straffesaker, oppgaver, arbeidstimer, fravær m.m. i ulike datasystemer. Å benytte slike data i analysen bidrar til å sikre valide resultater med større grad av sikkerhet.

Gjennomføringen er basert på en utprøvd metode og tilnærming for systematisering og analyse av innhentet data. Metodeverket Capacity Planning for Police (CPP), med tilhørende verktøy, er benyttet som rammeverk i analysen. Verktøyet benyttes i dag av politistyrker i England, Canada og Australia. Verktøyet er et strategisk ressursstyringsverktøy som muliggjør beregninger av per politidistrikt, samt å gjennomføre ulike sensitivitetsanalyser, med mål om økt innsikt knyttet til dagens ressursbruk og behov for fremtidig ressursallokering. Verktøyet beregner antall ressurser som kreves for å møte etterspørselen basert på gjeldende retningslinjer, prosesser og prioriteringer i den aktuelle politistyrken. Metoden og kapasitetsstyringsverktøyet er utviklet av konsultentselskapet Accenture.

Kapittel 3 beskriver datagrunnlaget som ligger til grunn for analysen i mer detalj. I de tilfellene hvor det ikke finnes aktuelle registrerte data/ datagrunnlag har prosjektet identifisert og innhentet data og informasjon gjennom workshops i samarbeid med fagpersoner sentralt i Politidirektoratet og i politidistriktene.

Avsnittene som følger beskriver den metodiske tilnærmingen til analysen i større detalj, samt hvilke definisjoner og kategoriseringer som er brukt i utførelsen av beregningene.

2.1 FREMGANGSMÅTE

For å gjøre ressursberegninger er det på generelt grunnlag tre informasjonsområder som må dekkes:

- Hvor mange årsverk er tilgjengelige for å utføre arbeidet?
- Hvor mange saker eksisterer som det er nødvendig å jobbe med?
- Hvor lang tid brukes på å utføre de ulike oppgavene i sakene det skal jobbes med?

I lys av politiets arbeid med etterforskning og straffesakshåndtering innebærer dette at det har vært nødvendig å samle inn data om og kartlegge tre områder, som vist i figur 2.



Figur 2 Fremgangsmåte for analysen

1. Første informasjonsbehov er å identifisere hvor mange årsverk som er tilgjengelige for å utføre etterforskning og straffesaksarbeid i politiet. Årsverk er definert som summen av alle tilgjengelige timer delt på tilgjengelige timer i en heltidsstilling i politiet. Dette er altså ikke antall ansatte/medarbeidere, men det totale antallet tilgjengelige arbeidstimer, summert til antallet tilgjengelige årsverk.
2. Andre informasjonsbehov er å identifisere antallet straffesaker som politiet har å jobbe med. Dette er den anmeldte kriminaliteten, og inkluderer både mottatte anmeldelser og anmeldelser som politiet har avgitt selv, og er gitt av straffesaksstatistikken som politiet fører årlig.
3. Det tredje informasjonsbehovet utgjør koblingen mellom tilgjengelige arbeidstimer og antallet straffesaker; Hvilke oppgaver utføres i straffesaksbehandlingen, og hvor lang tid bruker politiet på å utføre de ulike oppgavene i de ulike sakene.

I avsnittene som følger er det redegjort for fremgangsmåte og nødvendige kategoriseringer for å kunne svare ut de tre informasjonsbehovene.

2.1.2 TILGJENGELIGE ÅRSVERK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

Tiltaket har kartlagt og identifisert alle ressurser som er tilgjengelige for å utføre arbeidsoppgaver i straffesakshåndteringen i politiet. For å gjøre dette er hele politiets organisasjonsstruktur

gjennomgått ned på hver enkelt organisasjonsenhet i hvert politidistrikt. Organisasjonsenheter som driver etterforskning er identifisert, stillingskategorier gjennomgått og den tilgjengelige tiden for etterforskning beregnet for hver enkelt organisasjonsenhet. For stillinger i enheter som har kombinert tjeneste og utfører oppgaver på andre virksomhetsområder i tillegg til etterforskning er det beregnet hvilken andel av tiden som benyttes til etterforskning og straffesaksarbeid. Dette er særlig relevant med hensyn til politibetjenter i patruljetjeneste og kombinerte roller. Det er videre innhentet data om skiftarbeid, reservetjeneste, permisjoner, sykefravær og overtid m.m. som påvirker den tilgjengelige arbeidstiden.

Roller

Ulike roller er involvert i å utføre arbeidet knyttet til etterforskning og straffesakshåndtering i politiet. En etterforsker kan for eksempel ikke gjøre påtalejuristens juridiske vurderinger. Dette betyr at det heller ikke er likegyldig hvilke ressurser som er tilgjengelige for å jobbe med straffesakene. Det har derfor vært nødvendig å definere de ulike rollene i straffesakshåndteringen, og identifisere den tilgjengelige tiden for disse hver for seg. Dette er også viktig i kartleggingen av tidsbruken innenfor de ulike oppgavene, for å reflektere behovet for ulike ressurser når alle oppgavene i straffesakshåndteringen skal utføres samlet sett.

I gjennomføringen av analysen er det delt inn i fire roller på etterforskningsområdet; Etterforsker, Påtalejurist, Sivil straffesaksstøtte og Kriminaltekniker/ dataetterforsker. Rollene er definert med tanke på å skille mellom ulikt ansvar og arbeidsoppgaver i straffesaksbehandlingen.



Figur 3 Fire roller i straffesaksbehandlingen

Inndelingen i rollene som er definert i tabell 1 er nødvendig for å kunne belyse om politiet har den

rette sammensetningen av kompetanse for å kunne håndtere oppgavene i straffesaksbehandlingen og fordele ressursene på en hensiktsmessig måte. Det henvises til de fire rollene gjennomgående i denne rapporten.

Roller etterforsker er den mest sammensatte, og det er i presentasjonen av resultatene i kapittel 4 i denne rapporten gjort en ytterligere inndeling av denne rollen i fem underkategorier. Disse er beskrevet nærmere i det aktuelle kapittelet.

ROLLE	DEFINISJON
Etterforsker	Ansatt i etterforskningsenhet eller i enhet med sammensatt tjeneste som utfører oppgaver i straffesakshåndteringen. * Inkluderer sivilt ansatte som støtter etterforskerne i straffesakshåndteringen.
Påtalejurist	Ansatt i enhet for påtale tilknyttet straffesaksbehandlingen i distriktet. * I Oslo politidistrikt er påtalejuristene ansatt ved etterforskningsenhetene. Disse er medregnet og definert som påtalejurister.
Sivil straffesaksstøtte	Sivilt ansatt som støtter påtalejuristenes arbeid med straffesakshåndteringen i distriktet.
Kriminaltekniker / dataetterforsker	Ansatt i enheter med ansvar for kriminalteknikk og/eller e-spor.

Tabell 1 Definisjoner av rollene i straffesaksbehandlingen

2.1.3 ANMELDT KRIMINALITET OG STRAFFESAKSSTATISTIKK

Tiltaket har innhentet statistikk over alle registrerte straffesaker i 2017. Perioden er valgt da dette utgjør det siste hele kalenderåret som var tilgjengelig på det tidspunkt analysen ble gjennomført. Straffesaksstatistikken inneholder informasjon om sakene politiet jobbet med i 2017, inkludert koding som sier hvilken type kriminalitet saken omhandlet. Dette utgjør "etterspørselen" etter etterforskningsinnsats fra politiet. Samtidig utgjør nødvendigvis ulike sakstyper ulik arbeidsmengde ut i fra sakens forhold. Det er rimelig å anta at politiet jobber mer med en sak jo mer alvorlig saken er. Dette

er sentralt for å kunne avdekke hvordan endringer i kriminaliteten påvirker politiets ressursbehov. For å kunne analysere politiets ressursbruk har det derfor vært nødvendig å definere et sett med saks kategorier som ligger til grunn for analysen.

Sakskategorier

Sakene i straffesaksstatistikken er delt inn i 21 sakskategorier som grunnlag for analysene i denne rapporten. De 21 sakskategoriene er utledet fra ti kategorier som benyttes i politiets årlige offentlige straffesaksrapportering, som vist i tabell 2.

VINNING	TRAFIKK
NARKOTIKA	ANNEN
VOLD	ØKONOMI
SKADEVERK	SEKSUALLOVBRUDD
MILJØ	ARBEIDSMILJØ

Tabell 2 Sakskategorier i den offentlige straffesaksrapporteringen

Under disse kategoriene er det stor variasjon i sakenes alvorlighetsgrad og politiets arbeid med sakene. For å kunne gjøre beregninger av tidsbruk og ressursbehov for sammenliknbare saker har det vært nødvendig å gjøre en ytterligere inndeling i mer detaljerte sakskategorier. Inndelingen i de 21 sakskategoriene er gjort med tanke på å danne sakskategorier som gjør det mulig å beregne den gjennomsnittlige tidsbruken og sammenlikne denne mellom sakskategorier av ulik prioritet og alvorlighetsgrad. De aktuelle sakskategorier er definert i arbeidsgrupper med politi- og påtalefaglige ressurser fra Etterforskningsløftet, Politidirektoratet og politidistriktene. Dette har gitt en inndeling i kategoriene som vist i tabell 3.

I vurderingen av inndeling i sakskategorier er det tatt hensyn til blant annet:

- Samsvar med kategoriseringen som benyttes i den offentlige straffesaksrapporteringen
- Prioriterte sakstyper som angitt av Riksadvokaten
- Prioriterte sakstyper hvor det ønskes økt kunnskap om tidsbruk og ressursbehov

- Særlig ressurskrevende saker, for eksempel saker med tilrettelagte avhør

Undersøkelsessaker har kommet inn som en egen kategori, som ikke samsvarer mot noen kategori i straffesaksrapporteringen. Undersøkelsessaker er ikke en del av den publiserte statistikken, da denne kun angir den anmeldte kriminaliteten. Undersøkelsessakene utgjør likevel en betydelig arbeidsmengde på straffesaksområdet, og er derfor inkludert som en egen sakskategori for beregningene i denne rapporten.

Det henvises til de ulike sakskategoriene gjennomgående i denne rapporten da disse utgjør en sentral del av sammenlikningsgrunnlaget i ressursberegningene som er utført.

SAKSKATEGORI I STRAFFESAKS-RAPPORTERINGEN	SAKSKATEGORIER I RESSURSKARTLEGGINGEN
Vinning	Ran Grovt tyveri Annen vinningskriminalitet
Trafikk	Trafikk
Narkotika	Doping-/narkotikaovertrødelse Grov doping-/narkotikaovertrødelse
Annen	Forfalskning / Uriktige opplysninger / Unndragelser Orden Hatkriminalitet Øvrige saker i kategorien Annen
Vold	Drap og drapsforsøk ³ Mishandling i nære relasjoner Annen vold
Økonomi	Bedrageri Annen økonomisk kriminalitet
Skadeverk	Skadeverk
Seksuallovbrudd	Voldtekt Seksuallovbrudd mot barn under 16 år Andre seksuallovbrudd
Miljø	Arbeidsmiljø og miljø
Arbeidsmiljø	Undersøkelsessaker

³Omfatter også trafikkuulykker med dødsfall.

Tabell 3 Inndeling i sakskategorier i ressurskartleggingen

2.1.4 TIDSBRUK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

For å muliggjøre beregninger av tidsbruken i straffesaksbehandlingen er det nødvendig å bryte ned arbeidet på de ulike aktivitetene som utføres som del av denne. Når man beregner den gjennomsnittlige tidsbruken for hver enkelt aktivitet, og ganger dette med det gjennomsnittlige antallet ganger aktiviteten er utført og hvor mange ressurser som i gjennomsnitt utfører aktiviteten, får vi den gjennomsnittlige tidsbruken på hver aktivitet. Alle aktiviteter kan videre summeres for hver sakskategori, slik at vi får den gjennomsnittlige tidsbruken på å håndtere én sak i hver sakskategori. Figur 4 viser hvordan utregningen skjer. Data på hvor mange ganger en aktivitet er utført er hentet fra politiets straffesakssystem, mens tidsbruken per aktivitet og hvor mange som utfører den er beregnet i workshoper med politiressurser fra politidistriktene.



Figur 4 Tidsbruk på aktiviteter i straffesaksbehandlingen

Aktiviteter

Figur 5 viser hovedprosessene i straffesaksbehandlingen. Disse ble kartlagt i Merverdi-programmet, og ligger til grunn for kategoriseringen i aktiviteter som ligger til grunn for denne rapporten. I tillegg er straffesaksadministrasjon lagt til som en tverrgående prosess. Hver av prosessene består av flere ulike aktiviteter som utgjør arbeidsoppgavene i straffesaksbehandlingen. Eksempler på slike aktiviteter er registrering av sak, avhør av vitne, forberedelse av hovedforhandling osv. Tiltaket har kartlagt og kategorisert 114 unike aktiviteter i straffesaksbehandlingen. Noen aktiviteter utføres av flere av de fire rollene. Det er dermed kartlagt totalt 168 aktiviteter for hver sakskategori. En fullstendig liste over aktivitetene, og hvordan disse fordeler seg på de seks prosessene som vist i figur 6, finnes i vedlegget til denne rapporten.



Figur 5 Hovedprosesser i straffesaksbehandlingen

I presentasjonene av resultatene fra analysen i kapittel 4 henvises det til de ulike prosessene for å synliggjøre hvordan politiets tids- og ressursbruk fordeler seg på disse. Tabell 4 angir definisjoner av hva som ligger i de ulike prosessene på et overordnet nivå.

PROSESS	DEFINISJON
Iverksette sak	Aktiviteter knyttet til å ta imot eller innhente grunnleggende informasjon om en sak, og registrere denne i straffesakssystemet.
Etterforske sak	Aktiviteter knyttet til å innhente informasjon om sakens forhold, lede etterforskningen, gjennomføre avhør, sikre og håndtere spor og beslag, utarbeide dokumentasjon og forberede saken for en påtaleavgjørelse.
Påtaleavgjøre sak	Aktiviteter knyttet til å fatte en påtaleavgjørelse og eventuelt forberede saken for rettslig behandling.
Behandle sak i domstol	Aktiviteter knyttet til domstolens behandling av en sak, deriblant deltakelse i hovedforhandling.
Avslutte sak	Aktiviteter knyttet til å avslutte behandlingen av en sak, deriblant ved å registrere sakens utfall og utføre ulike oppfølgingsoppgaver.
Straffesaksadministrasjon	Aktiviteter knyttet til å administrere en sak, deriblant ved å skrive ulike brev og samle og håndtere sakens dokumenter underveis.

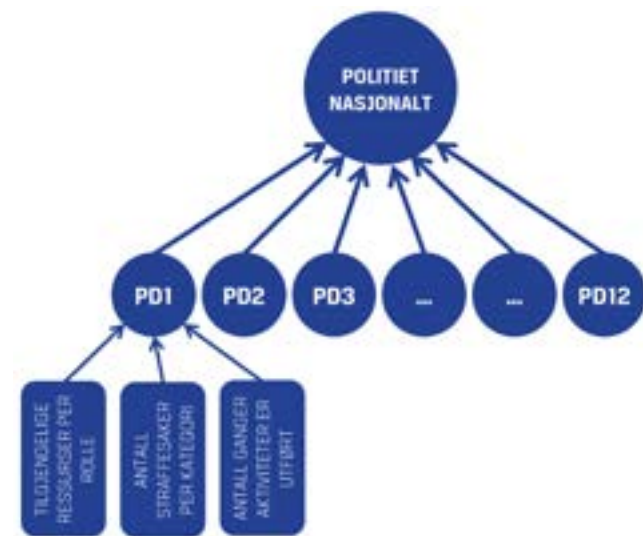
Tabell 4 Definisjon av prosessene i straffesaksbehandlingen

3.0 DATAGRUNNLAG

Tiltaket har innhentet og systematisert store mengder data for å utføre beregningene som ligger til grunn for denne rapporten. Dette kapittelet gjennomgår beregningene som er utført og datakildene som er benyttet for å belyse de tre informasjonsområdene som er beskrevet i kapittel 2.

3.1 BEREGNINGER PÅ DISTRIKTSNIVÅ

Et sentralt premiss for hele analysen er at all data er innhentet og systematisert på distriktsnivå, som vist i figur 6. Beregningene som er gjort baserer seg på disse dataene. De distriktsvise beregningene er deretter aggregert til nasjonalt nivå. I kapittel 4, 5 og 6 i denne rapporten presenteres de nasjonale resultatene fra analysene som er gjort med den innsamlede dataen. Datagrunnlaget muliggjør beregninger for det enkelte politidistrikt for alle områder som er beskrevet i denne rapporten. Enkelte resultater på distriktsnivå er fremstilt i vedlegget til denne rapporten. På grunn av datagrunnlagets størrelse er likevel ikke alle analyser utført og presentert i detalj for hvert enkelt distrikt. Dette vil kreve ytterligere arbeid, som kan utføres med grunnlag i datamaterialet ved behov.



Figur 6 Modell for beregning av nasjonale resultater

3.2 TILGJENGELIGE ÅRSVERK FOR STRAFFESAKSBEHANDLING

For å beregne antall tilgjengelige årsverk til straffesaksbehandling er det innhentet en oversikt over alle ansatte i politiet per 1. juni 2018 fra politiets HR-system, SAP. Uttrekket

var anonymisert og inneholdt ingen persondata. Tidspunktet for uttrekket er valgt for å få et reelt bilde på antall medarbeidere etter at personalløpet og ansettelsesprosesser som følge av politireformen var fullført.

Uttrekket fra SAP inneholder blant annet informasjon om organisatorisk innplassering, stillingskode og stillingsbrøk. Deretter er alle organisatoriske enheter som utfører etterforskning og straffesaksarbeid identifisert i uttrekket. Medarbeidere tilknyttet enheter som utelukkende jobber med etterforskning og straffesakshåndtering er talt og kategorisert på de fire rollene.

For politibetjenter i patruljetjenester eller kombinert tjeneste ved politistasjoner og lensmannskontor er det estimert hvor mye av deres tilgjengelige tid som benyttes til etterforskning og straffesaksbehandling. Påtaleledere i alle politidistriktene har vært ansvarlige for å innhente informasjon om den tilgjengelige tiden til etterforskning i de ulike organisasjonsenhetene. Den gjennomsnittlige tilgjengelige tiden på nasjonalt nivå for de to rollene er som vist i tabell 5.

MEDARBEIDER	TILGJENGELIG TID TIL ETTERFORSKNING
Politibetjent i patruljetjeneste	24 % tid til etterforskning
Politibetjent i kombinert tjeneste	37 % tid til etterforskning

Tabell 5 Utregning av tilgjengelig tid til etterforskning for patrulje / politibetjent i kombinert tjeneste

Medarbeidere med lederansvar har fått fratrukket i sin tilgjengelige tid til etterforskning. Jo større lederansvar, jo mindre tid har den aktuelle lederen tilgjengelig til etterforskning og straffesaksbehandling. Vakante stillinger er ikke medregnet. Det er også tatt hensyn til medarbeidere i deltidsstillinger. Antallet tilgjengelige ressurser er deretter talt opp per politidistrikt, og summert per rolle.

Den totale tilgjengelige tiden til etterforskning og straffesaksbehandling er deretter summert og delt på 1950 timer, som utgjør timeantallet i et politiaårsverk før det er trukket fra tid til ferie, fravær m.m. Dette gir totalt antall tilgjengelige årsverk på

straffesaksområdet i sin helhet.

3.2.1 HR-FRATREKK

Tid til fratrukk som følge av ferie, helligdager og lunsj er beregnet nasjonalt, da dette er likt for alle politidistriktene. Prosjektet har lagt til grunn 25 feriedager og 9 bevegelige helligdager, samt en halvtimes lunsj per arbeidsdag. Dette utgjør totalt 113 timer i fratrukk per årsverk.

Tiltaket har videre innhentet oversikt over sykefravær, permisjoner og overtid fra hvert politidistrikt for hver av rollene. Informasjon om overtidsarbeid er hentet fra SAP. Overtidstimer som ikke er tatt ut som avspasering er lagt til det totale antallet tilgjengelige timer for de ulike rollene. Disse fratrukkene varierer mellom de ulike politidistriktene, og det er de nasjonale gjennomsnittene som er presentert i kapittel 4 i denne rapporten.

Skiftarbeid påvirker antallet tilgjengelige arbeidstimer ved at arbeidsukens lengde reduseres for å kompensere for natt-, kvelds- og helgearbeid. Tiltaket har derfor kartlagt ulike skiftoppsett i politiet, hentet og analysert data fra TTA for å kunne beregne aktuelle fratrukk per rolle.

Uttrekket fra TTA favner alle vakter som er gjennomført i hvert politidistrikt i tidsrommet fra 4. september 2017 til 30. juni 2018. Tiltaket har, basert på hvert unike ansattnummer, analysert data til alle etterforskningsressurser som har ført timer i en periode på tre uker i april 2018 som en representativ periode for et år, og beregnet gjennomsnittlig antall timer skiftarbeid og reservetjeneste hver rolle har i hvert politidistrikt.

En ansatt som går beredskapsvakt hjemme vil eksempelvis kompenseres med 15 minutter per time som arbeidstid, noe som utgjør 4 arbeidstimer hvis vedkommende har gått reservetjeneste fra 16.00 til 08.00. Dette er ikke-produktiv arbeidstid, hvor den ansatte ikke utfører oppgaver i straffesaksbehandlingen.

3.2.2 FRATREKK FOR TID BRUKT PÅ ANDRE OPPGAVER

Medarbeidere som jobber med etterforskning og straffesaksbehandling utfører også andre oppgaver

utover aktivitetene som er beskrevet i avsnitt 2.1.4. Slik tidsbruk reduserer den tilgjengelige kapasiteten til å utføre aktiviteter i straffesaksbehandlingen, og må trekkes fra den tilgjengelige tiden. Tiltaket har identifisert de mest sentrale oppgavene utenom straffesaksbehandlingen, som vist i tabell 6, og kartlagt hvilke tid som brukes på slike oppgaver. Oppgavene er definert i arbeidsmøter med fagressurser i Politidirektoratet og validert i workshoper i politidistriktene. Også her er informasjonen innhentet fra hvert enkelt distrikt, og for hver rolle.

OPPGAVE	DEFINISJON
Sentral opplæring	Tid brukt på deltakelse på kurs, konferanser og/eller videreutdanning i regi av blant annet Politihøgskolen og Kripas.
Lokal opplæring	Tid brukt på deltakelse på kurs, fagdager osv. i regi av det enkelte politidistrikt. Omfatter blant annet IP-trening, Årlig obligatorisk opplæring på etterforskningsområdet (OÅO) m.m.
Kollegial bistand	Tid brukt på å veilede og lære opp kolleger i oppgaver utenom straffesaksbehandling. Eksempler er veiledning i bruk av IT-systemer, drøfting av nye føringer fra Riksadvokaten m.m.
Administrative oppgaver	Tid brukt på for eksempel timeføring, reiseregninger og annen administrasjon.
Vedlikehold av egen portefølje	Tid brukt på å oppdatere seg på egen straffesaksportefølje. Omfatter for eksempel å skaffe seg oversikt over utestående oppgaver og lage en plan for hvordan man skal ta tak i disse.
Parole	Tid brukt på deltakelse på parolemøter
Møter utenfor straffesak	Tid brukt på andre lokale møter, for eksempel fagmøter, allmøter og/eller kontormøter.
Medarbeider-samtale	Tid brukt på årlig medarbeidersamtale.
Jour-/krimtelefon	Tid brukt på å besvare telefoner som følge av vaktordninger i distriktene for etterforsker og påtalejurist.

Tabell 6 Definisjon av andre oppgaver utenom straffesaksbehandling

Tidsbruken på de identifiserte oppgavene er kartlagt i workshoper med de 12 politidistriktene, og validert med fag- og opplæringsansvarlige i distriktene. Ytterligere sammenlikninger er gjort med data fra Politihøgskolen og Politidirektoratet.

Det har vært metodisk utfordrende å innhente data på dette området som følge av at fagressursene som har deltatt i workshopene har hatt begrenset oversikt over den totale tidsbruk for de ulike aktivitetene. Dette skyldes blant annet forskjellig praksis innad i hvert distrikt, samt mangel på både lokal og sentral loggføring av slike oppgaver. Det er derfor gjort et omfattende arbeid med å kvalitetssikre datagrunnlaget på dette området. Informasjon om tidsbruk på disse oppgavene er innhentet for hvert enkelt distrikt, og varierer deretter. Oppgavene som er kartlagt er beskrevet i tabellen under.

3.3 ANTALL STRAFFESAKER

Statistikken over antall straffesaker er hentet fra politiets analyse- og ledelsesverktøy, PAL STRASAK, som henter statistikken fra BL. Datamaterialet som er innhentet dekker perioden 1. januar til 31. desember 2017. Dette utgjorde det siste hele kalenderåret med tilgjengelig statistikk på det tidspunktet analysen ble gjennomført.

I BL er det benyttet mer enn 1000 statistikkgrupper for å indikere hva slags forhold en sak omhandler. Det har verken vært mulig eller hensiktsmessig å kartlegge tidsbruken for hver av disse statistikkgruppene. Som følge av tids- og ressursbegrensninger i gjennomføringen av tiltaket ble det forsøkt å holde antallet sakskategorier så lavt som mulig, samtidig som man fanget forskjeller i kompleksitet mellom ulike sakskategorier. Antallet kategorier bestemte også hvor mange workshoper tiltaket måtte gjennomføre for å gjøre tidsberegninger av hver enkelt sakskategori.

De 1000 statistikkgruppene som er benyttet i BL ble derfor systematisert inn under de 21 sakskategoriene som er benyttet i denne analysen, som vist i avsnitt 2.1.3. Inndelingen samsvarer så langt som mulig med systematiseringen som er gjort av den 1000 sakskodene i den offentlige straffesaksrapporteringen⁴. Antall saker i hver kategori er vist i tabell 7.

Også på dette området er dataen innhentet på distriktsnivå, slik at det er mulig å beregne ressursbehovet for det enkelte politidistrikt basert på distriktets faktiske portefølje i 2017.

3.4 TIDSBRUK PÅ AKTIVITETER I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

3.4.1 DATA PÅ GJENNOMFØRTE AKTIVITETER

Analysen har tatt utgangspunkt i listen over straffesaksaktiviteter og tilnærmingen som er beskrevet i kapittel 2.1.3. For det store flertallet av de definerte aktivitetene i straffesakshåndteringen har det vært mulig å innhente informasjon om antall ganger aktiviteten er gjennomført fra BL. Denne informasjonen er basert på antall gyldiggjorte rutinetrikk i BL, som indikerer at en aktivitet er gjennomført og dokumentert. Informasjonen om gyldiggjorte dokumenter er også kategorisert i henhold til de 21 sakskategoriene og per politidistrikt, slik at det er mulig å se ulikheten i oppgaveløsningen mellom sakskategorier og politidistrikter.

SAKSKATEGORI PUBLISERT STATISTIKK	SAKSKATEGORI KAPASITETSVURDERING	PROSENTVIS FORDELING	ANTALL SAKER 2017
Vold	Mishandling i nære relasjoner	1,2 %	3 829
Vold	Drap og drapsforsøk	0,003 %	92
Vold	Annen vold	8,6 %	28 488
Seksuallovbrudd	Andre seksuallovbrudd	0,9 %	3 006
Seksuallovbrudd	Seksuallovbrudd mot barn u/ 16 år	0,8 %	2 534
Seksuallovbrudd	Voldtekt	0,6 %	2 010
Narkotika	Doping-/Narkotikaovertrerdelse	10,9 %	36 348
Narkotika	Grov doping-/narkotikaovertrerdelse	0,3 %	1 027
N/A	Undersøkelsessaker	4,0 %	13 180
Økonomi	Bedrageri	6,0 %	19 901
Økonomi	Annen økonomisk kriminalitet	2,0 %	6 724
Arbeidsmiljø og miljø	Arbeidsmiljø og miljø	0,9 %	3 019
Vinning	Annen vinningskriminalitet	27,8 %	92 355
Vinning	Grovt tyveri	2,9 %	9 708
Vinning	Ran	0,2 %	806
Trafikk	Trafikk	16,4 %	54 679
Skadeverk	Skadeverk	5,2 %	17 335
Annen	Orden	6,6 %	21 919
Annen	Øvrige saker i kategorien Annen	3,1 %	10 193
Annen	Forfalskning / Uriktige opplysninger / Unndragelser	1,6 %	5 318
Annen	Hatkriminalitet	0,1 %	243
Totalt antall saker i 2017		100 %	332 714

Tabell 7 Antall straffesaker i hver sakskategori

KATEGORISERING	ANTALL RUTINETRIKK I BL
Liten sak	Færre enn 20 rutinetrikk
Mellomstor sak	Fra 20 til 69 rutinetrikk
Stor sak	70 rutinetrikk eller flere

Tabell 8 Kategorisering av saksstørrelse

⁴ Det er enkelte mindre avvik mellom sakskategoriene i den offentlige straffesaksrapporteringen og denne analysen. Viktigst er kategorien Drap og drapsforsøk som også omfatter drapsforsøk og dødsulykker i trafikken jf. straffeloven § 281, mens kategorien Drap i straffesaksrapporteringen kun omfatter drap etter straffeloven § 275

I tilfellene hvor det ikke finnes informasjon i BL om hvor mange ganger en aktivitet er gjennomført er dette estimert i workshoper med politidistriktene, som beskrevet i avsnitt 3.4.2. Dette gjelder eksempelvis for aktivitetene etterforsknings- og påtaleledelse, hvor det er forsøkt tatt høyde for sakens kompleksitet og størrelse i beregningene. Sakene er delt inn i liten, mellomstor eller stor basert på antall gyldiggjorte rutinetripp i BL, og tidsbruken er deretter beregnet for saker av hver størrelse i hver sakskategori. Intervallene for kategorisering i liten, mellomstor og stor sak er angitt i tabell 8.

Det mest omfattende arbeidet på dette området har vært å kategorisere 1,1 millioner eksterne dokumenter som er lastet opp i BL. Eksterne dokumenter er skannede dokumenter som er lagt inn i BL, herunder rapporter, avhør, bilder og annen korrespondanse. Disse dokumentene representerer også en rekke gjennomførte aktiviteter som må telles, men hvor det ikke er brukt standardiserte rutinetripp i BL. De eksterne dokumentene er gjennomgått manuelt og kategorisert for å samsvare med de 114 unike aktivitetene som det siden er gjort tidsberegninger for.

3.4.2 BEREGNING AV TIDSBRUK PÅ AKTIVITETER

Beregning av tidsbruken på de ulike aktivitetene er utført for hver sakskategori, ved hjelp av medarbeidere som jobber på straffesaksområdet i politiet. Dette har vært et omfattende arbeid som har utgjort en stor del av analysen.

Det er gjennomført totalt 23 workshops for tidskartlegging av straffesaksaktiviteter. 19 workshoper er gjennomført i åtte politidistrikt, i tillegg til fire workshoper i Politidirektoratet. Tabell 9 viser hvilke saks kategorier som er kartlagt i de ulike politidistriktene og i Politidirektoratet.

Tre til fire etterforskere, to til tre påtalejurister og én til to sivile som jobber med den aktuelle straffesaks kategorien har deltatt i hver av workshopene når disse er gjennomført. De ulike rollene har gitt estimater på tidsbruken på aktiviteter tilknyttet sin rolle. Disse er deretter diskutert og kvalitetssikret av de ulike rollene i felleskap. Dette er også gjort for å unngå dobbelttelling, da ulike roller tidvis utfører samme aktivitet i forbindelse med en sak.

GJENNOMFØRTE WORKSHOPER	SAKSKATEGORIER
Oslo pd	Annen vold, Bedrageri, Annen økonomisk kriminalitet
Troms pd	Skadeverk, Annen vinningskriminalitet
Agder pd	Ran, Orden
Sør-Øst pd	Drap og drapsforsøk, Mishandling i nære relasjoner
Sør-Vest pd	Voldtekt, Seksuallovbrudd mot barn u/ 16 år, Andre seksuallovbrudd
Møre og Romsdal pd	Undersøkelsessaker, Arbeidsmiljø og miljø, Forfalskninger og unndragelser
Øst pd	Doping- /narkotikaovertrødelse, Grov doping-/narkotikaovertrødelse
Innlandet pd	Grovt tyveri
Politidirektoratet	Kriminalteknikk, Digitalt politiarbeid/ e-spor

Tabell 9 Workshoper i politidistriktene

Tidsbruken på etterforskningsaktivitetene er kartlagt med innspill fra medarbeidere som jobber i patrulje, som e, i kombinert tjeneste og som politifaglige etterforskningsledere. Dette bidrar til gode tidsestimater for aktivitetene som er relatert til etterforskerrollen, på tvers av medarbeidere med ulikt ansvar for etterforskningen. For påtalejuristrollen er det innhentet estimater fra påtalejurister med saksportefølge fra både GDE og FEE, og også jurister tilknyttet Felles straffesaksinntak.

For enkelte aktiviteter, deriblant deltakelse i hovedforhandling, er det innhentet informasjon om rettsdager fra Domstolsadministrasjonen og Riksadvokatembetet for å kvalitetssikre estimatene som er gitt i workshopene.

Det er gjennomført egne workshoper for rollen kriminaltekniker/dataetterforsker. Bakgrunnen for dette er at denne rollen utfører særegne aktiviteter, og at arbeidet ikke fordeler seg likt utover de 21 saks kategoriene. Prosjektet inviterte derfor kriminalteknikere og dataetterforskere til to egne workshoper, hvor tidsbruken på de kriminaltekniske aktivitetene og på den elektroniske sporsikringen ble estimert for alle saks kategoriene i samme workshop.

3.5 DATAVALIDERING

Det er gjennomført et omfattende arbeid med å validere all innsamlet data som er beskrevet i avsnittene over. Validering har vært særlig nødvendig for å kvalitetssikre data og informasjon på områder hvor kvantitative data fra politiets IKT-systemer har vært utilgjengelige i gjennomføringen av analysen. Dette gjelder primært to områder; informasjon om fratrukk for tid brukt på andre oppgaver enn straffesaksbehandling, og tidsestimatene som er gitt for de ulike straffesaksaktivitetene. Dette utgjør de to informasjonsbehovene som er svart ut gjennom beregninger i workshopene som er gjennomført.

3.5.1 AKTIVITETER UTENOM STRAFFESAKSBEHANDLING

I valideringen av aktiviteter utenom straffesaksbehandling er alle estimater for tidsbruk gjennomgått på tvers av politidistriktene. Denne gjennomgangen er gjennomført i tett samarbeid med fagressurser i Etterforskningsløftet og Politidirektoratet. Hensikten med valideringen har vært å redusere usikkerhetsmomentene knyttet til tidsestimatene og fjerne uforklarlige variasjoner mellom distriktene.

Eksempelvis er det gitt svært ulike estimater av tid brukt på kollegial bistand i de ulike politidistriktene. Selv om det er naturlig med forskjeller i tidsbruken på denne aktiviteten, er variasjonene for store til at det er rimelig å anta at dette representerer det virkelige bildet. Slike ulikheter og variasjoner er systematisk gjennomgått for hver aktivitet som er beskrevet i avsnitt 3.2.2. Tiltaket har hatt kontakt med fag- og opplæringsansvarlige for etterforskning og påtale i distriktene for å gjøre eventuelle justeringer av estimatene slik at den reelle situasjonen i distriktet reflekteres. For aktivitetene sentrale og lokale kurs er estimatene kontrollert mot annen data, for eksempel distriktenes tidligere rapportering til Politidirektoratet, og informasjon om deltakelse i kurs og etterutdanning fra Politihøgskolen og Kripos. For aktiviteter hvor det ikke har vært mulig å kontrollere estimatene mot annen data, er estimatene kalibrert mot sammenliknbare distrikter. Videre er det gjort justeringer opp mot det nasjonale gjennomsnittet for tidsbruk på ulike aktivitetene. På denne måten er det fortsatt variasjon i estimatene mellom distriktene, samtidig som det er rimelig å anta at estimatene for det enkelte distrikt i større grad reflekterer virkeligheten.

3.5.2 AKTIVITETER I STRAFFESAKSHÅNTERINGEN

Tidsberegningene som er gjort for alle de 168 ulike aktivitetene i straffesakshåndteringen løper ut fra workshopene i de åtte politidistriktene. Disse er gitt av fagressurser og medarbeidere som sitter tett på oppgaveløsningen, og som har best forutsetninger for å gi gode tidsestimater. Det er likevel to potensielle feilkilder i estimeringen. Når fagressursene har gjort sine tidsberegninger er det naturlig å i større grad tenke på de arbeidskrevende sakene hvor det har tatt lengre tid å utføre oppgavene. Dette innebærer at man samlet sett estimerer høyere tidsbruk på å løse alle oppgavene på straffesaksområdet enn den faktiske tilgjengelige arbeidstiden.

En annen utfordring er at det jobbes forskjellig i de ulike distriktene, slik at det er estimert ulik tidsbruk på samme aktivitet i ulike saks kategorier som ikke rimelig kan forklares på bakgrunn av saks kategoriens kompleksitet eller alvorlighetsgrad. Særlig har sivile ansatte en svært uensartet oppgaveportefølge. Dette må korrigeres for, slik at man får et så korrekt bilde som mulig av hvor mye tid som brukes på oppgavene i hver enkelt saks kategori.

Før validering og kalibrering var det totale ressursbehovet ca. 20 % høyere enn den faktisk tilgjengelige tiden til straffesaksbehandling. Dette samsvarer godt med erfaringene fra andre kartlegginger av politistyrker i andre land. Fagressurser i Etterforskningsløftet og Politidirektoratet har deretter bistått i valideringen og kalibreringen av tidsestimatene for å etablere analysemodellen.

Tidsberegningene for hver enkelt aktivitet er først vurdert og sammenliknet på tvers av saks kategoriene. Der det har vært store ulikheter i tidsberegningene for en aktivitet, har man gjennomgått disse for å kontrollere at beregningene står i forhold til hverandre. Dette har vært spesielt aktuelt for relativt sett sammenliknbare kategorier med tanke på kompleksitet, for eksempel skadeverk og annen vinning. Det er rimelig å anta at det tar ca. den samme tiden å gjennomføre en aktivitet tilknyttet disse to kategoriene, for eksempel avhør. Store ulikheter i estimatene er dermed jevnet ut. Videre er det rimelig å anta at en aktivitet som regel vil ta lenger tid å gjennomføre jo mer alvorlig sakens forhold er. Et avhør av en fornærmet i en voldtektssak er mer tidkrevende enn et tilsvarende avhør i en skadeverksak. Dette er gjennomgått på

tvers av alle aktiviteter, saks kategorier og roller for å sikre at estimatene samsvarer med virkeligheten så langt som mulig.

Antallet aktiviteter er ganget med tidsestimatene og summert for hver kategori, og for alle kategorier totalt. Samlet sett gir dette en ressursberegning som forutsetter flere tilgjengelige ressurser enn det som faktisk var tilfellet i 2018. Som følge av den beskrevne overestimeringen er derfor alle tidsestimater kalibrert ned slik at ressursbehov og tilgjengelige ressurser samsvarer, gitt saksmengden i 2017. Denne kalibreringen er gjort for hver rolle i analysen, og gjør at vi får et reelt bilde på ressursbruken i politiet, slik man løser oppgavene per dags dato. Deretter kan man med datagrunnlaget og modellen som er etablert gjøre analyser av hvordan endringer i saksvolum, oppgaveløsning og rollesammensetning påvirker politiets ressursbehov både på nasjonalt nivå, og i det enkelte distrikt.

3.6 UTFORDRINGER I DATAGRUNNLAG

I gjennomføringen av analysen er det identifisert noen sentrale utfordringer i datagrunnlaget som er hentet fra politiets systemer. To områder har pekt seg ut spesielt, hvor datagrunnlaget har vært begrenset, og medført utfordringer og betydelig merarbeid i gjennomføringen av analysen.

3.6.1 REGISTRERING AV TIDSBRUK

Politiet registrerer i dag i svært liten grad hva medarbeidere bruker sin arbeidstid på. Dette har medført at man i gjennomføringen av tiltaket har startet med blanke ark, og har måttet gjennomføre tidskartlegginger for alle aktiviteter og alle medarbeidere på straffesaksområdet. Det er rimelig at politiet ikke registrerer tidsbruken ned på aktivitetsnivå i straffesaksarbeidet som en del av den ordinære virksomheten. Dette ville vært svært ressurskrevende. Derimot er det mer overraskende at tid som brukes på aktiviteter som tar medarbeideren ut av sine normale arbeidsoppgaver heller ikke registreres fortløpende. Kursdeltakelse, møtedeltakelse, videreutdanning m.m. registreres uansett i påmeldinger, kalendere etc., og burde samles inn og lagres. Dette hadde vært svært tidsbesparende, og økt kvaliteten på estimatene, i arbeidet med denne kapasitetsvurderingen. En slik registrering ville også kunne danne grunnlag

for politiets kompetanseplanlegging, vurderinger av hensiktsmessig tidsbruk og ressursuttak på aktiviteter som ikke umiddelbart bidrar til å ferdigbehandle straffesakene.

3.6.2 BRUK AV RUTINETRINN I BL

Informasjonen om oppgaveløsningen i straffesaksbehandlingen er hentet fra politiets saksbehandlingssystem, BL. Under kartleggingen av aktivitetene i straffesaksbehandlingen kom det frem at flere aktiviteter ikke registreres i BL. Etterforsknings- og påtaleledelse er eksempler på dette. Slike aktiviteter utgjør en vesentlig arbeidsmengde i straffesaksbehandlingen, og fraværet av registrering av slike aktiviteter i BL har gjort det mer arbeidskrevende å gjennomføre den totale tidsberegningen. Det er videre avdekket ulik bruk av rutinetrinn i ulike distrikter, og mellom ulike personer. I mange tilfeller har medarbeidere valgt å ikke bruke de standardiserte rutinetrinnene for oppgaver i BL, men kun lastet opp dokumentasjon på at oppgaven er utført som et eksternt dokument. Av totalt 4,3 millioner registrerte dokumenter i BL er hele 1,1 millioner eksterne dokumenter. Ca. halvparten av disse 1,1 millioner eksterne dokumentene utgjør aktiviteter som kunne vært registrert ved bruk av et standardisert rutinetrinn, for eksempel for avhør av vitne, rapport om beslag osv. Dette gjør det vanskelig å enkelt fange opp alle aktivitetene som er gjennomført.

For rollen kriminaltekniker/dataetterforsker er bruken av BL også begrenset som følge av at få av deres aktiviteter registreres i BL. Resultatene av kriminaltekniske undersøkelser registreres, men ikke aktivitetene som er utført for å utarbeide denne.

En mer enhetlig bruk av BL med de tilgjengelige rutinetrinnene hadde muliggjort en betydelig enklere analyse av antall gjennomførte aktiviteter. Det bør derfor lages tydeligere føringer for bruk av BL, og jobbes for å sikre enhetlig bruk og registrering av informasjon i systemet. Aktiviteter som ikke resulterer i saksdokumentasjon bør også registreres der dette er mulig, slik at politiet får bedre oversikt over gjennomførte aktiviteter og arbeidsmengde i den enkelte sak. Dersom slik registrering skjer i et annet system, for eksempel Indicia, bør det vurderes hvordan data fra dette systemet kan relateres til data om utførte aktiviteter fra BL.

4.0 RESULTATER

Dette kapitlet presenterer de overordnede resultatene fra analysen som er gjennomført. Kapitlet er delt inn i to deler. Først presenteres utregningene av den tilgjengelige tiden for å utføre straffesaksbehandling i politiet, og hvordan dette fordeler seg på roller og distrikter. Deretter presenteres resultatene på hvilken arbeidstid som kreves for å ferdigstille straffesaksbehandlingen i de ulike sakskategoriene, og hvilket ressursbehov dette utløser for hver sakskategori og for straffesaksporteføljen i sin helhet.

Resultatene som er presentert i dette kapitlet er beregninger på nasjonalt nivå. Resultatene som er gjengitt i kapitlet er utledet fra de distriktvise beregningene. Datagrunnlaget til denne analysen gjør at alle figurer og tabeller også kan utformes for hvert enkelt politidistrikt. På grunn av datagrunnlagets omfang er dette ikke presentert i denne rapporten.

4.1 TILGJENGELIGE ÅRSVERK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

I presentasjonen av resultatene i dette avsnittet er alle tall angitt i årsverk. Dette innebærer at det ikke refereres til antall medarbeidere eller ansatte når resultatene presenteres, men til antall tilgjengelige arbeidstimer omregnet til hele årsverk som er tilgjengelige for politiets arbeid med straffesakene.

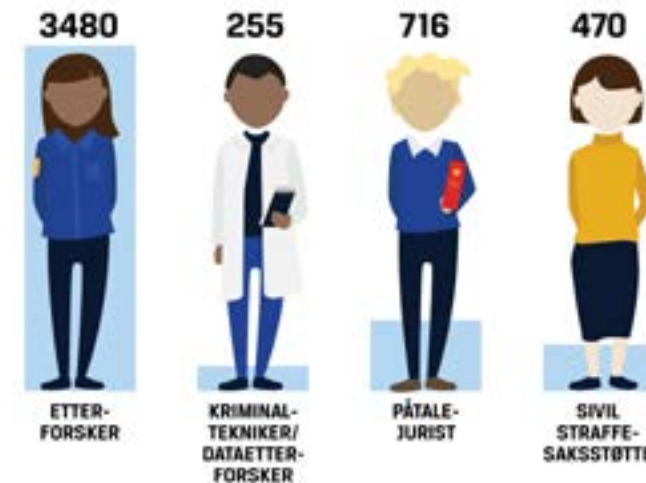
4.1.1 ANTALL TILGJENGELIG ÅRSVERK

Antall tilgjengelige årsverk per rolle

Tiltaket har kartlagt og analysert antall tilgjengelige årsverk for hver av de fire rollene på straffesaksområdet. Det er identifisert totalt 5 288 årsverk, hvorav 4 920 årsverk er tilgjengelige til straffesaksbehandling, og 368 årsverk er dedikert til ledelse på etterforskningsområdet. De 4 920 tilgjengelige årsverkene til straffesakshåndtering fordeler seg på de fire rollene som vist i figur 7.

Figur 7 viser også lederspennet for hver rolle. Dette er beregnet ved å dele antallet årsverk i hver rolle på antallet lederårsverk i hver rolle. Dette gir et noe misvisende bilde for rollen Sivil straffesaksstøtte, da denne rollen ofte har en Påtalejurist som sin leder. Reelt sett er lederspennet for Sivil straffesaksstøtte mer sammenliknbart med resultatene for de øvrige

rollene. For rollene Etterforsker, Kriminaltekniker/dataetterforsker og Påtalejurist er utregningen av lederspennet en god refleksjon av det virkelige bildet.



Figur 7 Tilgjengelige årsverk til straffesaksbehandling

Antall tilgjengelige årsverk per etterforskerrolle

For rollen Etterforsker er det mulig å gjøre en ytterligere inndeling for å belyse hvor etterforskningskapasiteten i politiet finnes. Dette er vist i figur 8, fordelt på etterforskerrollene Spesialist, Allmenn, Kombinert stilling, Patrulje og Sivil støtte til etterforsker.



Figur 8 Tilgjengelige årsverk for rollen Etterforsker

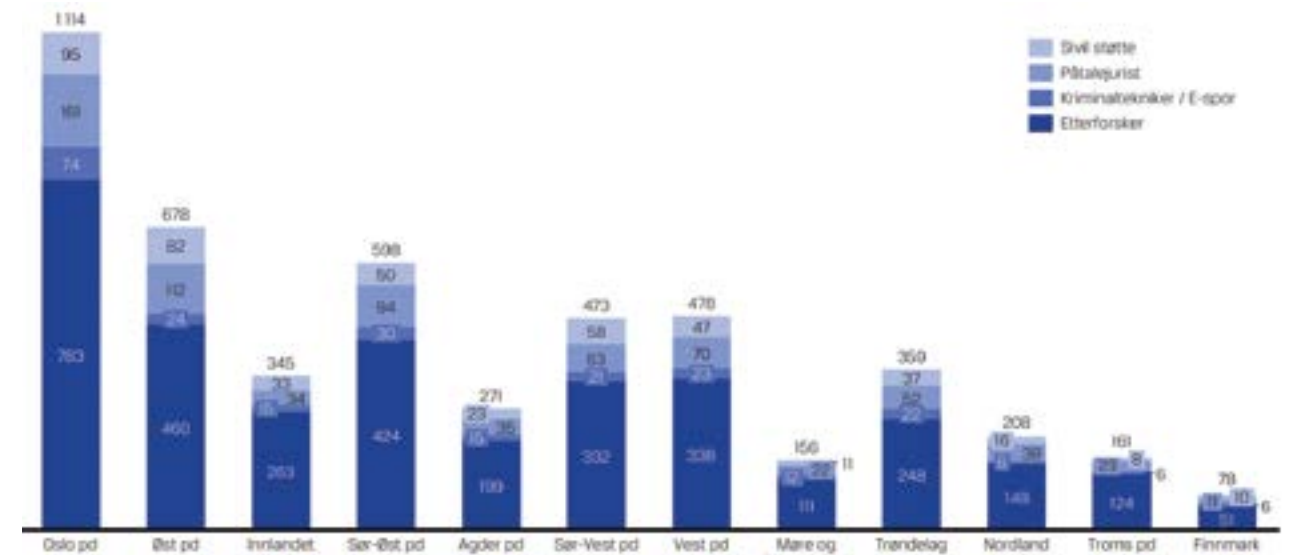
Som vist i figur 8 er flest årsverk i rollen Etterforsker ansatt som Spesialist. Dette utgjør 34,1 % av ressursene i rollen Etterforsker. Spesialist er gjerne tilknyttet de spesialiserte etterforskningsenhetene, gjerne ved felleseenheter for etterforskning i distriktene. Allmenn er som regel tilknyttet etterforskningsenheter i de geografiske driftsenhetene, og utgjør 25,3 % av ressursene i rollen Etterforsker. Kombinert stilling

og Patrulje er etterforskningsressurser tilknyttet enheter med sammensatte oppgaver også utenfor straffesaksområdet. Sivil støtte til etterforsker finner vi ulike steder i organisasjonen, uten at det er noe mønster i typen enhet disse er tilknyttet.

36,7 % av de ressursene i rollen Etterforsker består av Patrulje og medarbeidere i Kombinert stilling. Dette er ressurser som ikke er fulltidsdedikerte til etterforskning og som løser oppgaver på ulike virksomhetsområder i politiet. Disse har gjerne ikke et saksansvar, og løser primært etterforskningsoppgaver i initialfasen. Patrulje kan ferdigstille etterforskningen i saker dersom det ikke kreves mange og kompliserte etterforskningskritt. Kombinert stilling har i noen tilfeller saksansvar, men sjelden for alvorlige og ressurskrevende saker. I denne analysen er de tilgjengelige årsverkene tilknyttet rollen Etterforsker regnet som det samme, men det er et aktuelt spørsmål om fordelingen mellom de ulike underrollene er hensiktsmessig med tanke på det ulike ansvaret og den ulike kompetansen som er relatert til de ulike underrollene.

Antall tilgjengelige årsverk per politidistrikt

Figur 9 viser antall tilgjengelige årsverk til etterforskning i hvert politidistrikt, fordelt på de fire rollene. Ikke unaturlig har Oslo desidert flest etterforskningsressurser, mens Finnmark har færrest. Dette samsvarer med og reflekterer i stor grad distriktenes svært ulike straffesaksportefølje.



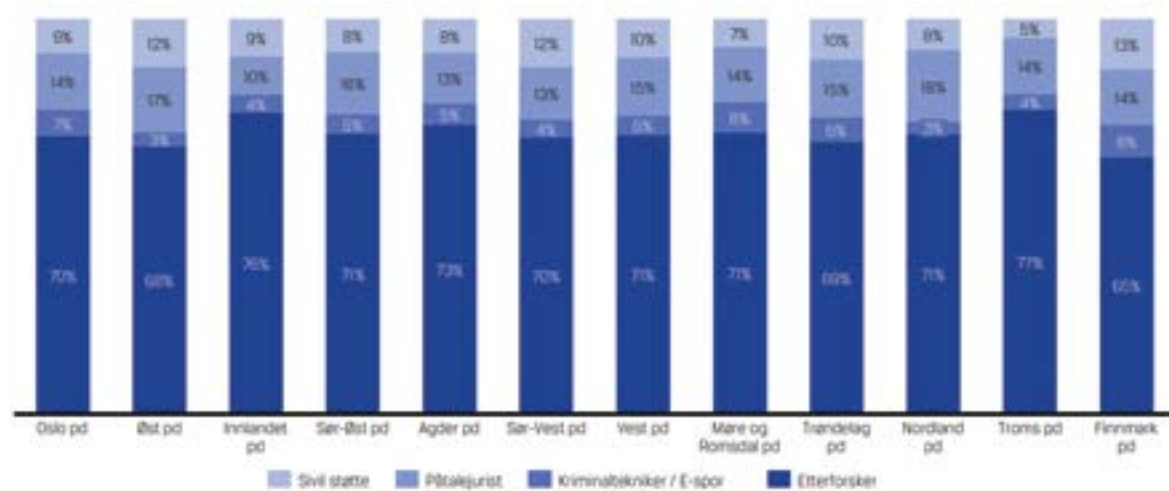
Figur 9 Tilgjengelige årsverk per politidistrikt

Fordeling av årsverk på roller per politidistrikt

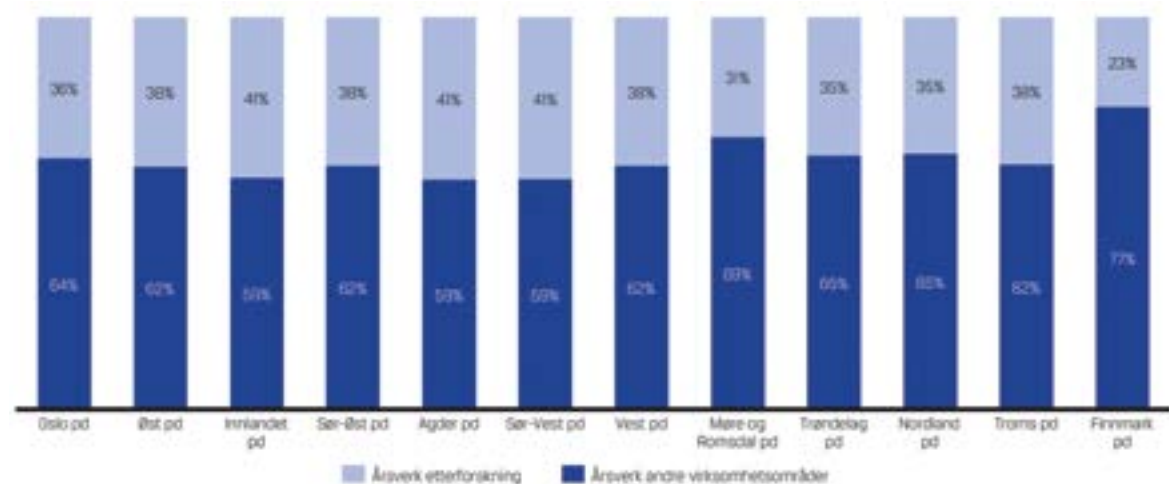
Interessant er også andelen hver rolle utgjør av den totale etterforskningskapasiteten i det enkelte politidistrikt, som vist i figur 10. Nasjonalt fordeler etterforskningskapasiteten seg med henholdsvis 70,7 % til rollen Etterforsker, 5,2 % til rollen Kriminaltekniker/dataetterforsker, 14,6 % til rollen Påtalejurist og 9,6 % til rollen Sivil straffesaksstøtte. Det fremgår at det er stor variasjon i hvordan den tilgjengelige kapasiteten fordeler seg på de ulike rollene i straffesaksbehandlingen mellom distriktene. Eksempelvis har Innlandet politidistrikt en høy andel årsverk i rollen Etterforsker, men en lav andel årsverk i rollen Påtalejurist. Motsatt har Øst politidistrikt en høy andel årsverk i rollen Etterforsker, og en lav andel årsverk i rollen Etterforsker. Det er ikke avdekket hvilken påvirkning dette har på straffesaksbehandlingen. Politiet har heller ikke definert hvilken rollesammensetning distriktene bør ha for å håndtere straffesakene på en god måte. Det er likevel naturlig å anta at rollesammensetningen har betydning for både kvalitet og effektivitet i straffesaksbehandlingen sett i forhold til de ulike distriktenes straffesaksportefølje.

Ressursbruk på etterforskningsområdet per politidistrikt

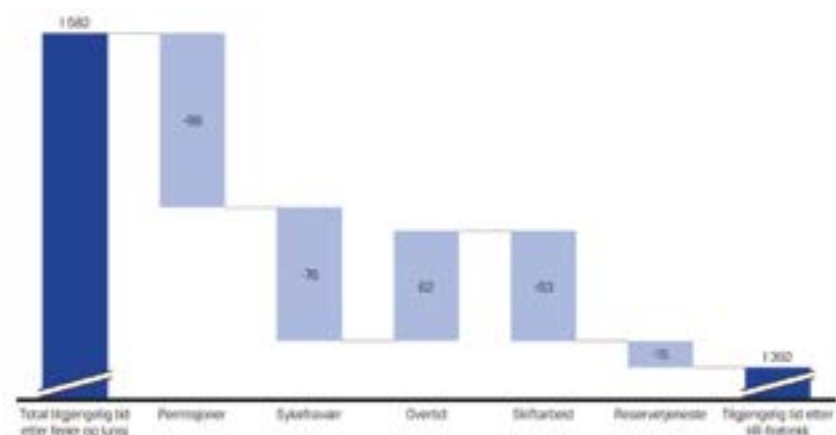
Et annet interessant spørsmål er hvilken andel av de totale personalressursene som brukes i straffesaksbehandlingen i distriktet. Nasjonalt brukes 36 % av personalressursene til straffesaksbehandling.



Figur 10 Prosentvis fordeling av roller per politidistrikt



Figur 11 Etterforskningsressurser som andel av de totale ressursene per politidistrikt



Figur 12 Tilgjengelige timer etter HR-fratrekk

Figur 11 viser dette for alle politidistriktene. Det er interessant å se at det også her er store variasjoner. Møre og Romsdal bruker kun 31 % av sine personalressurser på etterforskningsområdet. I motsatt ende bruker Sør-Vest, Agder og Innlandet 41 % av sine personalressurser på etterforskningsområdet. Det er naturlig å anta at slike variasjoner har sammenheng med både kvalitet og resultatoppnåelse i straffesaksbehandlingen.

4.1.2 TIDSBRUK UTENOM STRAFFESAKSBEHANDLING

Resultatene som er presentert i avsnitt 4.1.1 angir antallet årsverk som er tilknyttet straffesaksbehandlingen. Samtidig er det slik at det også for medarbeidere tilknyttet straffesaksområdet går en del tid bort i løpet av et arbeidsår. Noe av dette er grunnet ferie, sykefravær m.m., mens noe tid må trekkes fra som følge av at tid brukes på oppgaver som ikke bidrar til å ferdigstille aktiviteter og saker i straffesaksporteføljen. I dette avsnittet presenteres utregningene av tidsbruken utenom straffesaksbehandlingen for årsverkene som er tilknyttet straffesaksbehandlingen i politiet.

Figurene som er presentert i dette avsnittet viser situasjonen for alle roller samlet, på nasjonalt nivå. Figurer som viser situasjonen for hver rolle for seg finnes i vedlegget til denne rapporten. Det er også mulig å utarbeide tilsvarende figurer for det enkelte distrikt med utgangspunkt i datamaterialet som er samlet inn.

HR-fratrekk

I politiet er ett årsverk totalt 1 950 timer. For å finne den tiden som er tilgjengelige til å utføre arbeidsoppgaver innenfor straffesaksbehandling må det først trekkes fra all tid som går bort på grunn av lovbestemt og avtalt ferie og lunsj. Ferie og lunsj utgjør 368 timer årlig slik at tilgjengelig tid i ett årsverk etter fratrekk for ferie og lunsj er 1 582 timer. Dette er likt for alle i politiet, og trekkes derfor fra i alle distrikter og for alle roller. Ytterligere fratrekk må gjøres for tid som går bort som følge av permisjoner og sykefravær. Figur 12 viser det nasjonale resultatet for alle roller samlet, men fratrekkene varierer både mellom distriktene og rollene. Totalt er det beregnet at det må trekkes fra 558 timer fra den tilgjengelige tiden som følge av HR-fratrekk.

I politiet jobbes det ofte på ugunstige tidspunkt, og i skift- og reservetjeneste. Dette er arbeidstid som kompenseres med fritid. For eksempel får medarbeidere kompensert 15 minutter per time de jobber i reservetjeneste. Dette er tid som ikke brukes på å løse aktiviteter i straffesaksbehandlingen, og som dermed må trekkes fra den tilgjengelige tiden.

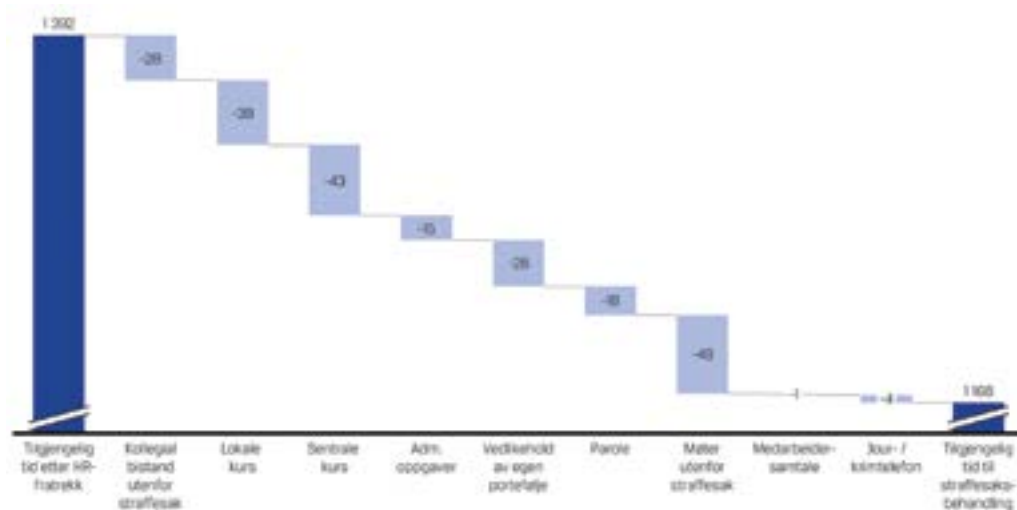
Overtid som ikke er tatt ut som fritid/avspasering er lagt til den tilgjengelige tiden. Det er interessant å se at dette er tilnærmet det samme som medarbeidere på etterforskningsområdet får kompensert for å gjøre skiftarbeid. Med andre ord ser det ut som om fritiden man får som kompensasjon benyttes til å jobbe betalt overtid som ikke tas ut i ny fritid.

Annen tidsbruk utenom straffesaksbehandling

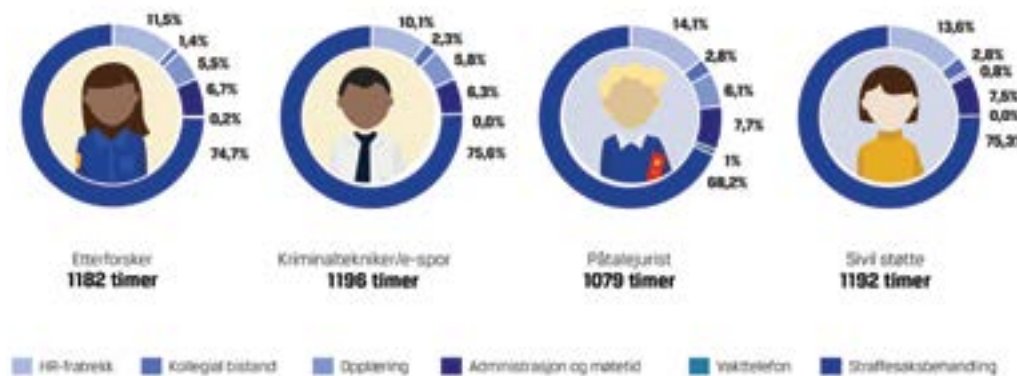
Etter HR-fratrekkene er det 1 392 timer tilgjengelig til straffesaksbehandling på tvers av roller og distrikter på etterforskningsområdet. Det eksisterer samtidig flere andre oppgaver som medarbeidere på etterforskningsområdet bruker tid på. Dette er illustrert i figur 13.

På nasjonalt nivå er det beregnet at det må trekkes fra ytterligere 224 timer fra den tilgjengelige tiden som følge av tid som brukes på andre oppgaver enn straffesaksbehandling på tvers av alle rollene. Det største fratrekket fra denne tiden er møter utenfor straffesak. Dette er møter som ikke bidrar til å ferdigstille oppgaver i straffesakene, for eksempel morgenmøter, gruppemøter, seksjonsmøter osv. Det brukes også en del tid på både lokale og sentrale kurs, men det er ikke gjennomgått i detalj hva slags kurs det brukes tid på i de ulike rollene. Det er likevel verdt å merke seg at sentrale kurs utgjør en høyere tidsbruk enn lokal opplæring. Det brukes også relativt mye tid på kollegial bistand. Dette er kollegaopplæring i oppgaver som ikke er med på å løse aktiviteter i straffesaksbehandlingen. Tid som brukes på kollegial bistand og kurs varierer mellom distriktene, og både tidsbruk og kompetansefokus på disse områdene vil sannsynligvis ha betydning for straffesaksbehandlingen.

Etter alle fratrekk gjenstår det på nasjonalt nivå 1 168 timer til den effektive straffesaksbehandlingen på tvers av alle roller.



Figur 13 Tilgjengelige timer etter fratregg for andre oppgaver



Figur 14 Fordeling av tilgjengelig tid per rolle

Fratrekk og tilgjengelig tid per rolle

Figur 14 viser den tilgjengelige tiden for straffesaksbehandling per rolle etter at alle fratregg er gjort. Utregningen viser at rollene Etterforsker, Kriminaltekniker/dataetterforsker og Sivil straffesaksstøtte har omtrent samme antall timer tilgjengelig til straffesaksbehandling. Rollen Påtalejurist har cirka 100 færre timer tilgjengelig, hvor omtrent 60 timer skyldes at det er mer permisjon for medarbeidere i rollen. Resten av differansen kan tilskrives høyere kollegial bistand utenfor sak og tid som brukes til å bemanne jourtelefon for påtale i distriktet. En annen viktig bemerkning er at det er lite opplæring for rollen Sivil straffesaksstøtte. Totalt er det estimert 13 timer årlig på sentral og lokal opplæring for Sivil straffesaksstøtte sammenlignet med 92 timer

i gjennomsnitt for de tre andre rollene. Dette kan potensielt ha en effekt både på turnover og effektivitet for medarbeidere i denne rollen.

Informasjonen i figur 14 er det nasjonale gjennomsnittet tilgjengelige timer etter fratregg for hver av de fire rollene. Dette er basert på utregninger på distriktsnivå og deretter aggregert for politiet som helhet.

4.2 TIDSBRUK I STRAFFESAKSBEHANDLINGEN

I dette avsnittet presenteres resultatene av beregningene av tidsbruken i straffesaksbehandling. Tidsbruken er beregnet for de 21 ulike sakskategoriene, og for hver av de fire rollene i straffesakshåndteringen. Resultatene som presenteres i dette avsnittet er på nasjonalt

nivå. Datagrunnlaget inneholder informasjon om ulikheter i tidsbruk mellom politidistriktene, basert på ulikheter i antall aktiviteter som gjennomføres i de ulike sakskategoriene. Det er forutsatt at politidistriktene jobber likt med oppgavene i de ulike sakskategoriene. Beregningen er basert på workshopene som er gjennomført i politidistriktene som beskrevet i avsnitt 3.4.2. Tidsestimater fra workshopene på hvor lang tid en aktivitet i tar å utføre i gjennomsnitt per sakskategori er nasjonale estimater på tvers av alle politidistriktene. Hvor mange ganger aktivitetene er utført i gjennomsnitt varierer mellom distriktene basert på reelle aktivitetsuttrekk fra BL. Dette gjør at den gjennomsnittlige tidsbruken per sakstype vil variere fra politidistrikt til politidistrikt. Alle beregninger som presenteres i dette underkapittelet kan også utføres på distriktsnivå.

Tidsbruk per sakskategori

Figur 15 viser den gjennomsnittlige tiden det tar å utføre alle oppgaver i hver av de 21 sakskategoriene, og hvordan tidsbruken fordeler seg på de fire rollene. Den gjennomsnittlige tiden på tvers av alle sakskategorier er 17,3 timer samlet for alle rollene.

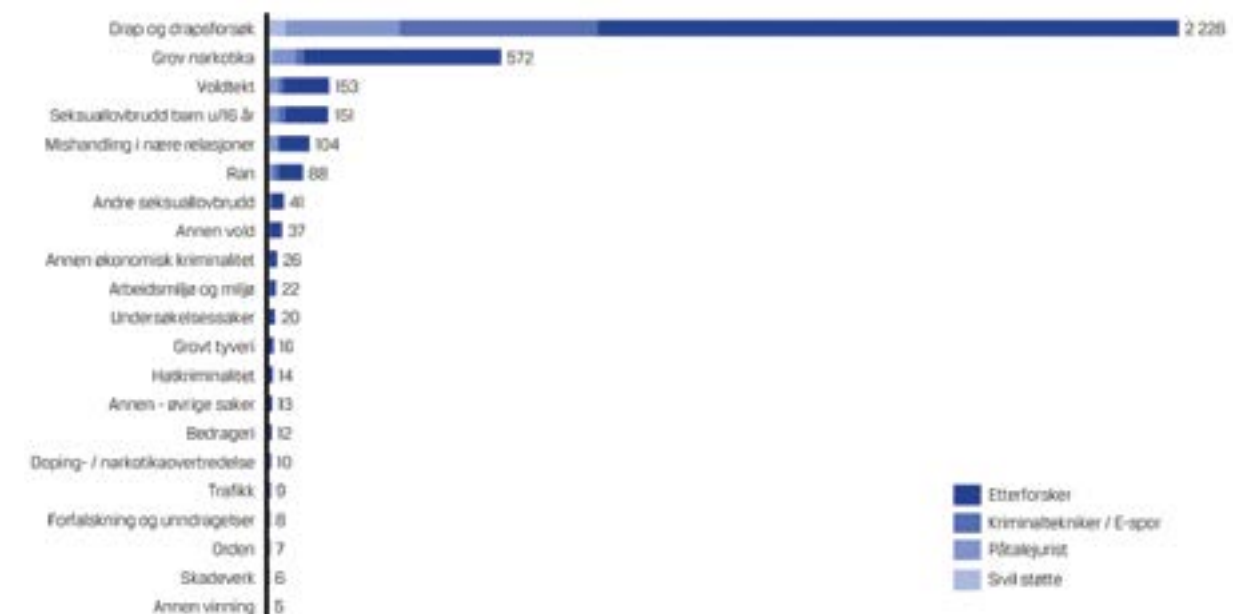
Beregningene viser at det tar soleklart mest tid å

håndtere en sak i kategorien Drap og drapsforsøk. Deretter følger kategorien Grov doping-/narkotikaovertrødelse. Verdt å merke seg her er at skjulte metoder ikke er medregnet, slik at den reelle tidsbruken på saker i enkelte kategorier egentlig er høyere. Skjulte metoder benyttes erfaringsmessig oftest i forbindelse med saker i kategoriene Grov doping-/narkotikaovertrødelse, og til dels Annen vold.

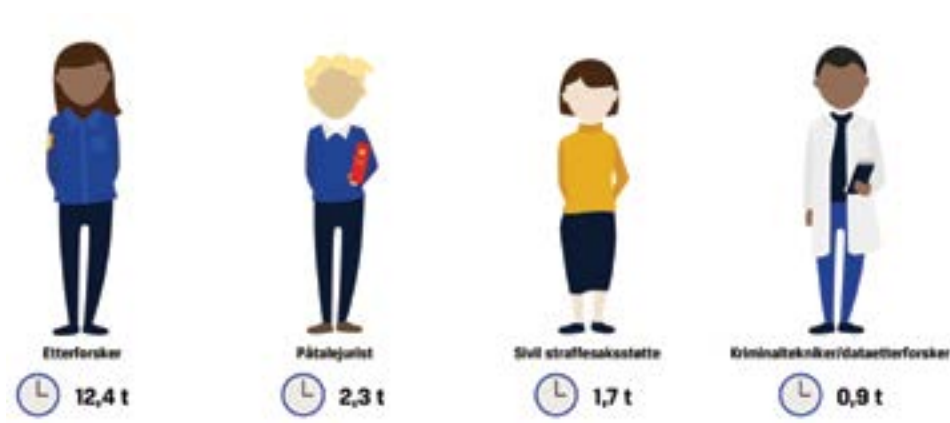
Tidsbruk per rolle

For tidsbruken i den gjennomsnittlige saken på tvers av alle sakskategorier fordeler tiden seg mellom de fire rollene som vist i figur 16. Datagrunnlaget inneholder også informasjon om hvordan fordelingen av tidsbruken mellom rollene varierer med sakskategoriene.

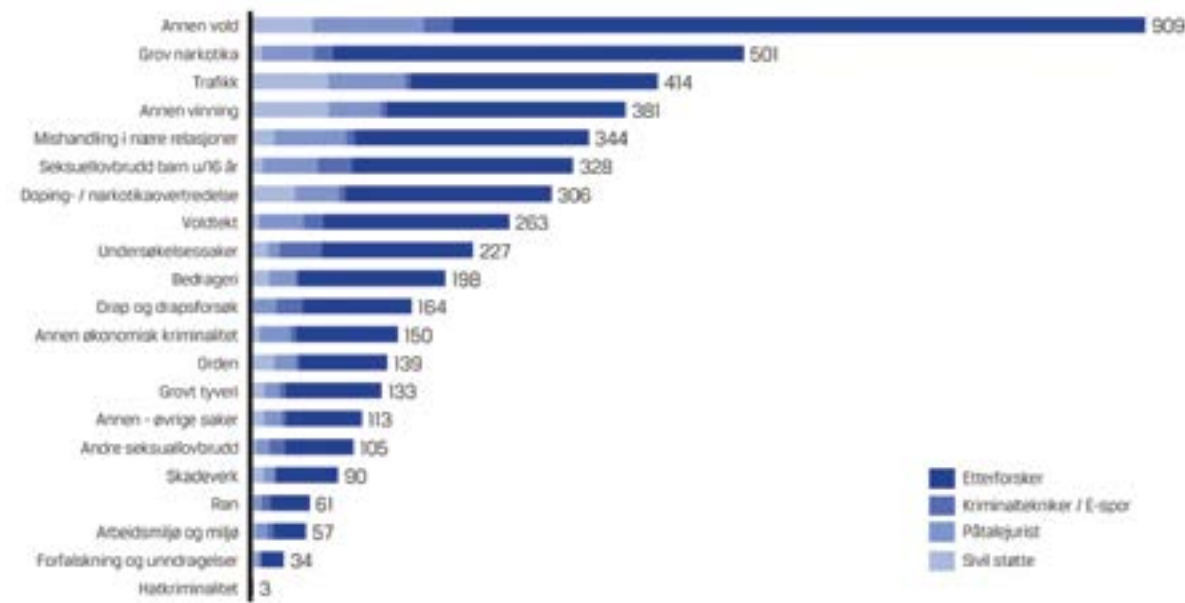
Generelt ser vi at rollen Sivil straffesaksstøtte har en høyere andel av tidsbruken jo mindre kompleks og tidkrevende saken er. Dette kan indikere at denne rollens arbeid med en sak i mindre grad varierer med sakens kompleksitet. I motsatt tilfelle ser vi at tidsbruken til rollen Kriminaltekniker / dataetterforsker er sterkt økende jo mer kompleks saken er. Unntaket er undersøkelsessakene, hvor Kriminaltekniker/dataetterforsker bruker relativt



Figur 15 Gjennomsnittlig antall timer per sakskategori



Figur 16 Gjennomsnittlig antall timer per rolle



Figur 17 Antall årsverk per sakskategori

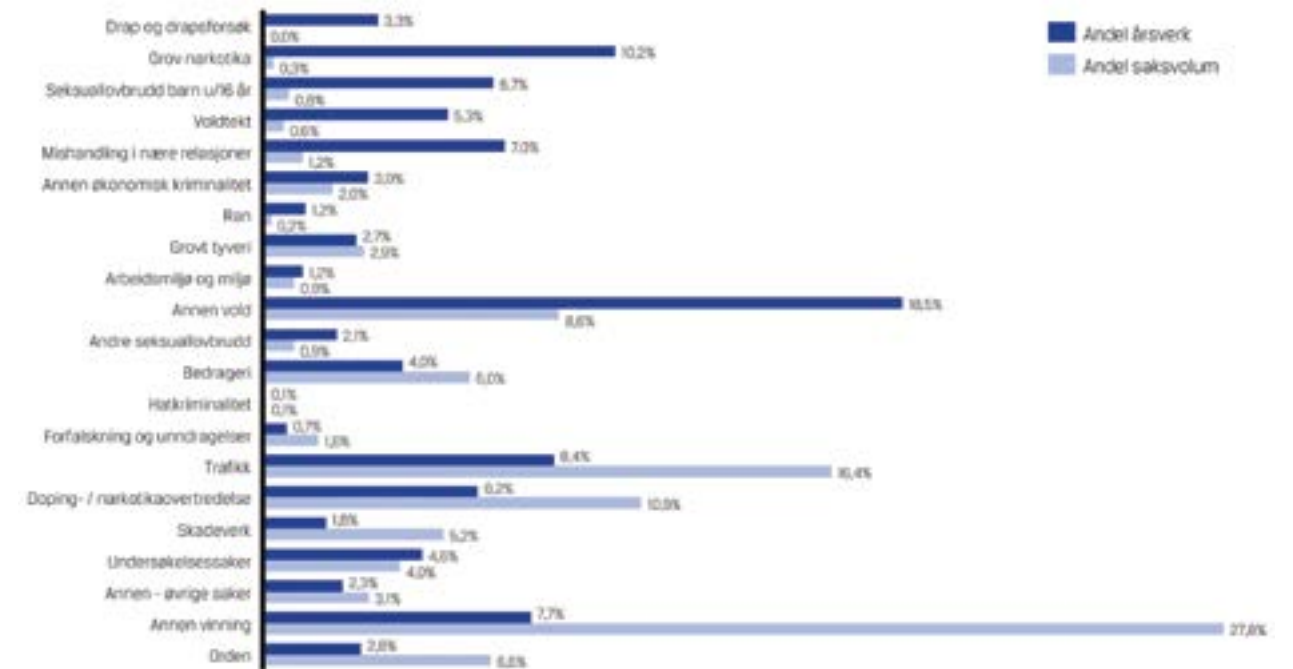
mye av sin tid, selv om den gjennomsnittlige tidsbruken på sakskategorien er relativt lav. Rollene Etterforsker og Påtalejurist har en sentral andel av arbeidet i alle sakskategorier, men rollen Etterforsker bruker i gjennomsnitt 5,4 ganger så mye tid på hver sak som rollen Påtalejurist.

Ressursbruk – årsverk per sakskategori

Når tidsbruken i hver sakskategori multipliseres med antall saker i hver kategori, får vi et bilde av politiets totale ressursbruk på hver sakskategori, og hvordan

dette fordeler seg på de fire rollene. Dette er beregnet som antall årsverk som benyttes for å håndtere alle sakene i en sakskategori, som vist i figur 17. Annen vold skiller seg ut som den sakskategorien hvor politiet bruker desidert flest årsverk på å håndtere alle sakene. I denne kategorien ligger alle voldssaker utenom Drap og drapsforsøk og Mishandling i nære relasjoner. Det er et stort antall saker i kategorien (28 488 saker i 2017) og det benyttes relativt mye tid på hver sak med 37 timer i gjennomsnitt.

For kategorien Grov doping/narkotikaovertrødelse



Figur 18 Andel av årsverk per sakskategori vs. saksvolum

er også ressursbruken høy. Igjen bemerkes det at skjulte metoder her ikke er medregnet, slik at årsverk som benyttes på dette området må legges til. Dette er ikke kartlagt i denne analysen. I motsatt ende finner vi sakskategorien Hatkriminalitet med svært lav ressursbruk. Dette skyldes lavt saksvolum, men også at saker som omhandler Hatkriminalitet som regel er del av et sakskompleks. Dette bidrar til at det er registrert få aktiviteter tilknyttet saken som er registrert som Hatkriminalitet i seg selv, men at dette ofte er skjerpene omstendigheter i et sakskompleks.

Ressursbruk – andel årsverk per sakskategori

Figur 18 viser en sammenlikning mellom andelen saker i hver kategori, og ressursbruken på hver sakskategori. Eksempelvis utgjør andelen saker i kategorien Drap og drapsforsøk 0,003 % av sakene. Likevel benyttes 3,3 % av politiets tilgjengelige etterforskningskapasitet til å håndtere saker i denne kategorien. Vi ser at det er mulig å skille tydelig mellom sakskategoriene hvor det benyttes en mindre andel av etterforskningskapasiteten enn saksmengden skulle tilsi, og kategoriene som krever en større ressursbruk enn andelen saker i kategorien skulle tilsi. Jo mer alvorlig og kompleks saken er, jo

høyere andel av politiets ressurser brukes på en sak i den aktuelle sakskategorien. Dette er en indikator på at politiet prioriterer sin ressursbruk på de mest alvorlige sakskategoriene.

Ressursbruken på saker i de mest alvorlige sakskategoriene blir enda tydeligere ved å gruppere sakskategoriene etter alvorlighetsgrad og se på den totale ressursbruken for hver saksgruppe. Tabell 10 viser inndelingen av sakskategoriene etter alvorlighetsgrad.

Inndelingen i disse tre saksgruppene muliggjør en sammenlikning av politiets ressursbruk i straffesaksbehandlingen basert på alvorlighetsgrad og prioritet. Figur 19 viser hvordan ressursbruken fordeler seg mellom sakene i de tre saksgruppene. Det fremkommer av figuren at bruken av etterforskningskapasiteten fordeler seg så å si helt likt på de tre saksgruppene. Dette innebærer at politiet bruker en tredjedel av sin kapasitet på de mest alvorlige sakene, en tredjedel på de alvorlige sakene i mellomstadiet, og en tredjedel på mengdesakene. Dette står i kontrast til andelen av saksmengden som de ulike saksgruppene utgjør, med henholdsvis 2,9 % for de mest alvorlige

sakskategoriene, 21,6 % for de alvorlige sakene i mellomstikket, og 75,5 % for mengdesakene. Dette underbygger bildet av at politiet prioriterer de mest alvorlige sakene.

SAKSGRUPPE A MEST ALVORLIGE SAKSKATEGORIER	SAKSGRUPPE B ALVORLIGE SAKSKATEGORIER	SAKSGRUPPE C SAKSKATEGORIER SOM UTGJØR MENGDESAKER
Drap og drapsforsøk	Annen økonomisk kriminalitet	Forfalskning / Uriktige opplysninger / Unndragelse
Grov doping-/narkotika-overtredelse	Ran	Trafikk
Seksuallovbrudd mot barn u/16 år	Grovt tyveri	Doping-/narkotika-overtredelse
Voldtekt	Arbeidsmiljø og miljø	Skadeverk
Mishandling i nære relasjoner	Annen vold	Undersøkelsessaker
	Andre seksuallovbrudd	Annen Vinning
	Bedrageri	Orden
	Hatkriminalitet	Annen - øvrige saker

Tabell 10 Inndeling i saksgrupper

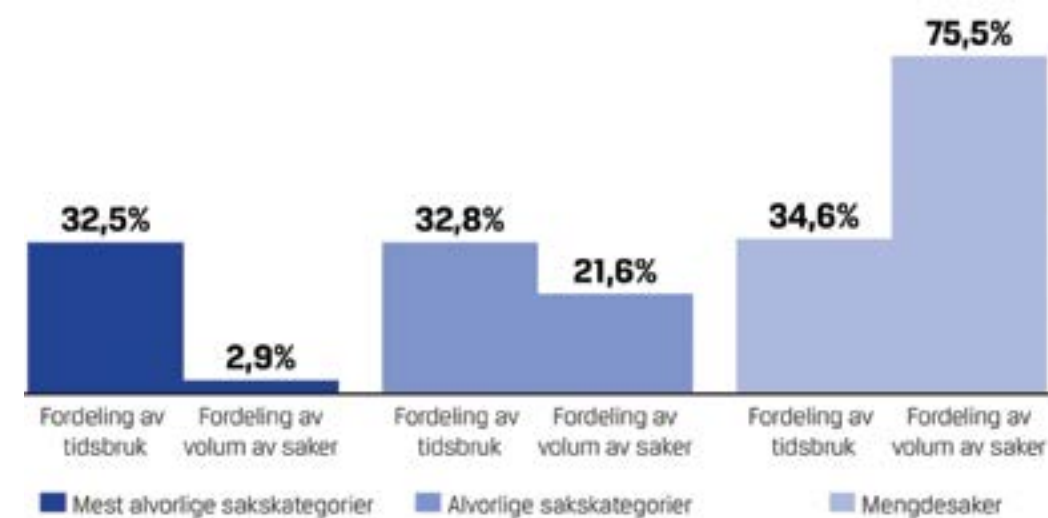
Ressursbruk - årsverk per straffesaksprosess

Det er også interessant å se hvordan ressursbruken fordeler seg på de ulike prosessene i straffesaksbehandlingen. Disse er beskrevet i avsnitt 2.1.4. Denne fordelingen er vist i tabell 11. Det fremkommer tydelig hvordan rollene har ulikt ansvar på ulike tidspunkt i straffesaksbehandlingen, og at

ressursbruken fordeler seg deretter. Etterforsker og Kriminaltekniker/dataetterforsker bruker sin tid på aktiviteter under prosessene Iverksette sak og Etterforske sak, mens tidsbruken for rollene Påtalejurist og Sivil straffesaksstøtte fordeler seg over alle prosessene, men hvor hoveddelen av tidsbruken er på prosessene som følger etter at Etterforske sak er utført. Rollen Påtalejurist bruker eksempelvis 52 % av kapasiteten på prosessene Påtaleavgjøre sak, Behandle sak i domstol og Avslutte sak. Rollen Sivil straffesaksstøtte bruker 56 % av kapasiteten på prosessene Avslutte sak og Straffesaksadministrasjon. Fordelingen av ressursbruken på de ulike prosessene for de ulike rollene tegner et bilde av hvilken betydning de respektive rollene har under etterforskning av en straffesak og for å ferdigstille arbeidet med denne.

Ser man kun på fordelingen av ressursbruken på de ulike straffesaksprosessene på tvers av rollene fremkommer det tydelig at det brukes mest tid og ressurser på prosessen Etterforske sak. Av totalt 4 920,8 årsverk tilgjengelig på etterforskningsområdet brukes over 72 % av tiden på prosessen Etterforske sak. Det brukes med andre ord mye tid på å etterforske sakene, mens det brukes mindre tid på å påtaleavgjøre og avslutte saker.

Resultatene i tabell 11 er utregnet ved å summere antallet årsverk som benyttes til hver enkelt aktivitet i straffesaksbehandlingen, fordelt på de fire rollene. Disse utregningene viser tydelig hvilke aktiviteter som er særlig ressurskrevende i straffesaksbehandlingen, og er derfor interessante i seg selv. Beregningene av antall årsverk som benyttes til hver aktivitet i straffesaksbehandlingen fordelt på de fire rollene finnes i vedlegget til denne rapporten.



Figur 19 Ressursbruk andel av årsverk vs. andel av saker fordelt på saksgrupper

PROSESS	ÅRSVERK ETTERFORSKER	ÅRSVERK KRIMTEK. / DATA- ETTERFORSKER	ÅRSVERK PÅTALJURIST	ÅRSVERK SIVIL STRAFFESAKSSTØTTE	TOTALT
Iverksette sak	379,1	0,0	27,9	44,7	451,6
Etterforske sak	2 987,9	254,9	260,9	55,8	3 559,5
Påtaleavgjøre sak	0,0	0,0	192,7	91,4	284,2
Behandle sak i domstol	0,0	0,0	149,0	12,2	161,2
Avslutte sak	75,1	0,0	35,1	133,1	243,3
Straffesaksadmin.	37,7	0,0	50,5	132,9	221,0
Totalt antall årsverk	3 479,7	254,9	716,1	470,1	4 920,8

Tabell 11 Antall årsverk per rolle og straffesaksprosess

5.0 HISTORISK ANALYSE

I dette kapitlet presenteres beregninger av ressursbehovet basert på endringer og utvikling i straffesaksporteføljen i perioden 2013 til 2017. Beregningene baserer seg på straffesaksstatistikken i 2013 sammenliknet med i 2017, og legger til grunn tidsberegningene som er gjennomført i denne analysen for de ulike aktivitetene i straffesaksbehandlingen.

[Endring i saksportefølge og ressursbehov per sakskategori 2013-2017](#)

Det har skjedd store endringer i straffesaksporteføljen de senere årene. Figur 20 viser antallet saker i hver sakskategori i 2013 og 2017. Det fremkommer tydelig at det har vært en vesentlig nedgang i antall saker i kategorien Annen vinning, med flere enn 56 000 færre saker i 2017 sammenliknet med 2013. Det har videre vært vesentlig nedgang i antallet saker i kategoriene Doping-/narkotikaovertrødelse og noe i kategorien Trafikk. Dette er sakskategorier som utgjør mengdesakene i straffesaksporteføljen. Kategoriene Grovt tyveri og Forfalskning og unndragelser har også sett en nedgang i antall saker. Det har vært en betydelig økning i saker i kategorien Bedrageri, men dette skyldes til dels endret kodepraksis i registreringen av straffesaker i BL som innebærer at noen saker er kodet om fra Annen vinning og Grovt tyveri til Bedrageri. Den generelle utviklingen er likevel at det har vært en markant nedgang i antall vinningssaker, doping-/narkotikasaker og til dels trafikksaker.

I motsatt tilfelle har det vært en betydelig økning i antall seksuallovbruddsaker. Dette er kategoriene Voldtekt, Seksuallovbrudd mot barn u/16 år og Andre seksuallovbrudd. Antallet saker i kategorien Voldtekt har økt med over 40 %, mens antallet Seksuallovbrudd mot barn u/16 år har økt med nærmere 130 %. Dette er i den mest alvorlige saksgruppen som krever betydelige ressurser til etterforskning og straffesaksbehandling. Dette er til dels en ønsket utvikling. Gjennom 2017 og 2018 har det blitt gjennomført flere målrettede kampanjer på dette området, for eksempel *Kjernekar, Ikke alle hemmeligheter skal holdes og #metoo*.

Endringene i antallet saker i de ulike kategoriene har endret ressursbehovet i hver sakskategori. Figur 21

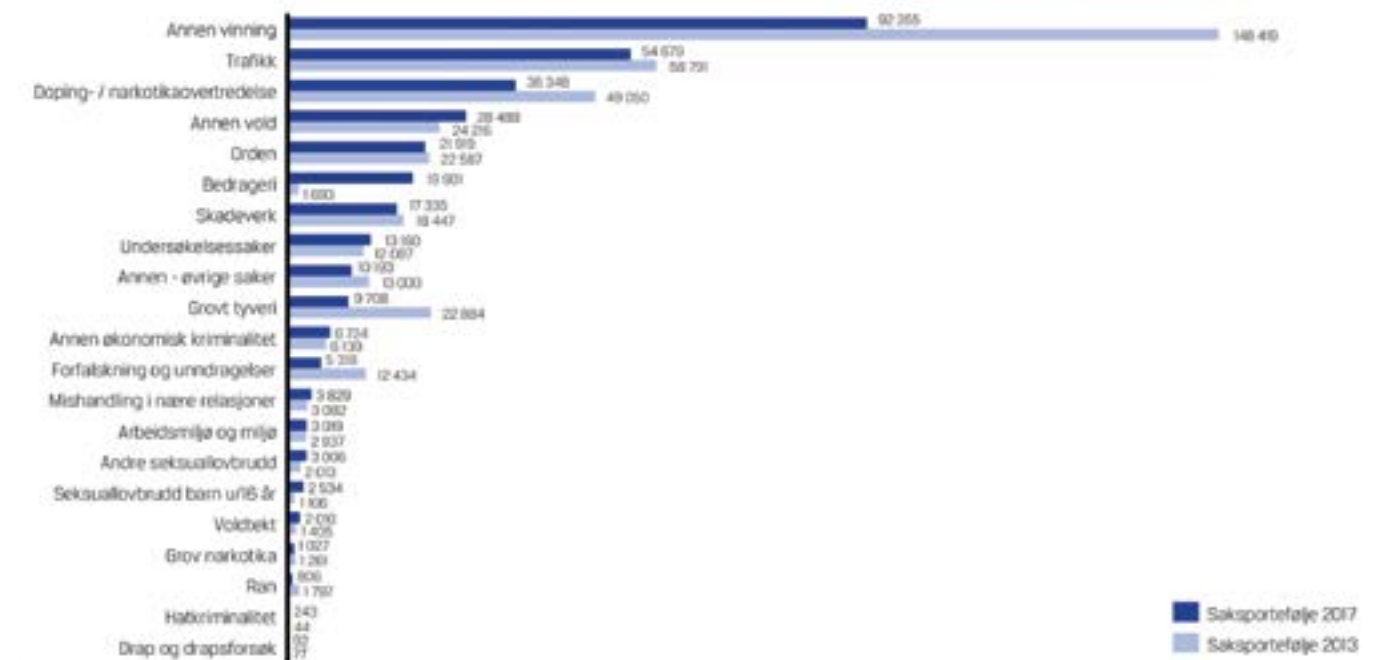
viser at kategorien Annen vold krevde flest årsverk i 2013, og fortsatt gjør det i 2017. Ressursbehovet har samtidig økt med 137 årsverk som følge av endringen i antall saker i kategorien. Andre sakskategorier som har hatt en betydelig økning i ressursbehov er Seksuallovbrudd mot barn u/ 16 år med 185 årsverk, Mishandling i nære relasjoner med 67 årsverk, Voldtekt med 79 årsverk og Andre seksuallovbrudd med 35 årsverk.

Dette står i kontrast til sakskategoriene som har sett en nedgang i ressursbehov, deriblant Grovt doping-/ narkotikaovertrødelse med 114 årsverk, Annen vinning med 232 årsverk og Doping-/ narkotikaovertrødelse med 107 årsverk. Det fremstår også at det har vært en stor nedgang i ressursbehovet til sakskategorien Grovt tyveri, men dette må som tidligere nevnt sees i sammenheng med oppgangen i ressursbehov til kategorien Bedrageri som følge av endret kodepraksis.

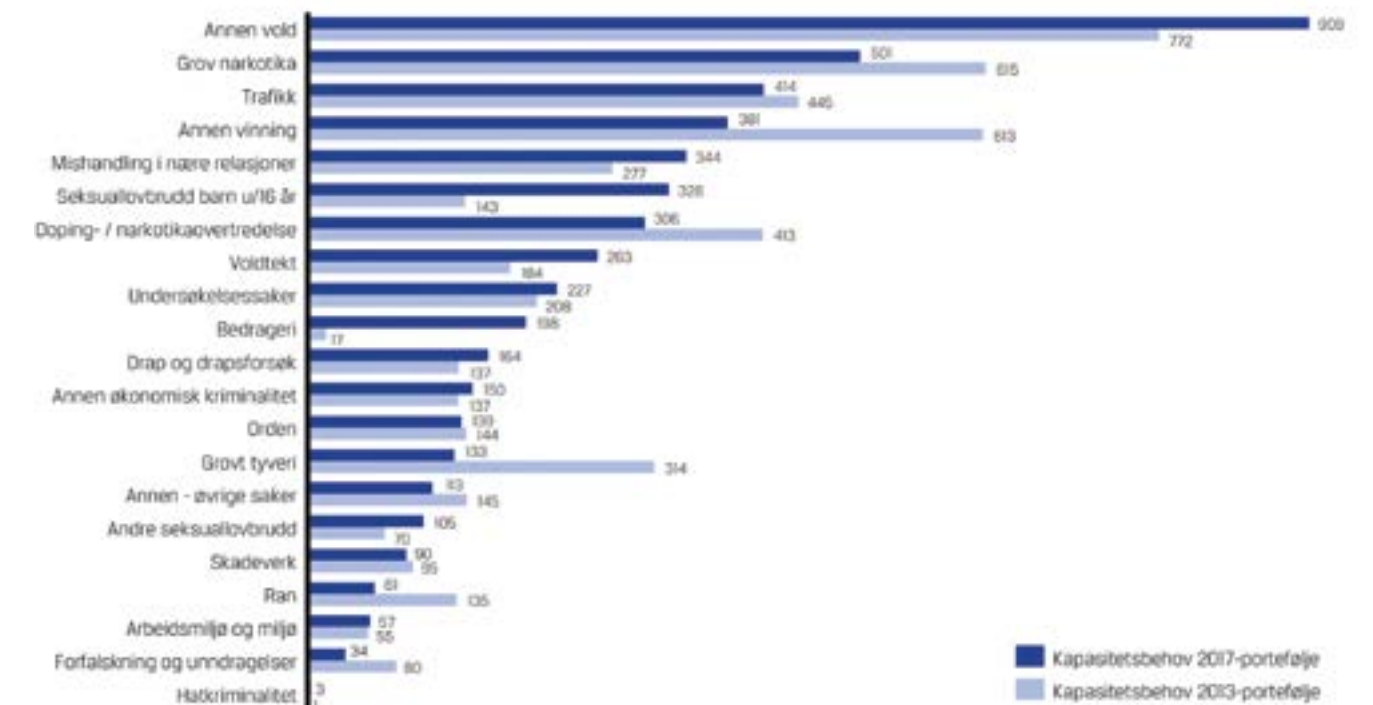
Endringene i antallet saker har stor påvirkning på ressursbehovet til de ulike sakskategoriene. Dette vil igjen påvirke hvordan politiet bør organisere sine etterforskningsressurser for å håndtere sakene på en god og effektiv måte. Ressursbehovet har økt for de kompliserte sakene, mens det har sunket for mengdesakene. Som nevnt i kapittel 4 har rollene Etterforsker og Påtale en mer sentral og større rolle jo mer komplisert saken er, mens rollen Sivil straffesaksstøtte får en mindre rolle i møte med disse sakskategoriene. Innenfor rollen Etterforsker er det også rimelig å forvente at etterforskerrollen Spesialist får en større del av arbeidsbelastningen jo mer alvorlig og kompleks saken er. De dokumenterte endringene i ressursbehov kan dermed belyse hvilke endringer som må gjøres i organiseringen av politiets etterforskningsressurser for å håndtere den totale straffesaksporteføljen.

[Endring i ressursbehov i straffesaksbehandlingen 2013-2017](#)

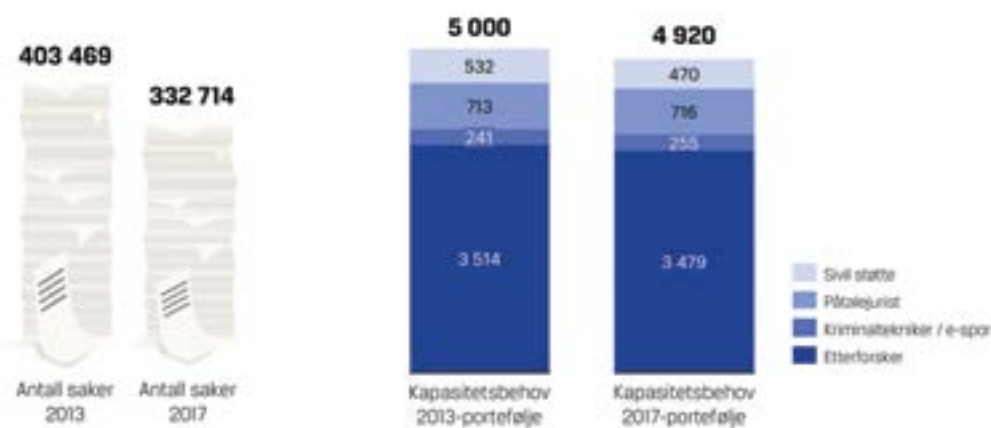
Ser man på straffesaksporteføljen i sin helhet har det vært en nedgang på over 70 000 saker i perioden 2013 til 2017. Dette er en nedgang på 17,5 % i det totale antallet straffesaker. Det er naturlig å forvente at en slik nedgang har medført et redusert ressursbehov i straffesaksbehandlingen i sin helhet. Figur 22 viser hvorfor dette likevel ikke er tilfellet.



Figur 20 Sammenlikning av straffesaksporteføljen i 2013 og 2017



Figur 21 Sammenlikning av ressursbehov i årsverk per sakskategori i 2013 og 2017



Figur 22 Sammenlikning av totalt antall straffesaker og totalt ressursbehov i 2013 og 2017

Når straffesaksporteføljene multipliseres med den gjennomsnittlige tidsbruken på en sak i hver sakskategori viser beregningen at det kun har vært en marginal nedgang i ressursbehovet fra 2013 til 2017. Det er estimert et redusert ressursbehov på 80 årsverk fra 2013 til 2017. Dette utgjør en nedgang på 1,6 % i antall årsverk. Gitt forutsetningene som ligger til grunn for beregningene og usikkerhetene disse medfører er denne nedgangen å regne som innenfor feilmarginen i denne analysen. Det interessante å bemerke seg er likevel at nedgangen på 70 000 straffesaker ikke har medført et signifikant redusert ressursbehov. Unntaket er for rollen Sivil straffesaksstøtte, hvor det er beregnet et redusert ressursbehov på 11,6 %. Dette har sammenheng med at tidsbruken til Sivil straffesaksstøtte per sak i liten grad varierer med sakens alvorlighetsgrad. Når antallet saker går ned totalt, går dermed også behovet for Sivil straffesaksstøtte ned.

Det er i beregningene lagt til grunn at politiet jobbet likt med straffesakene i 2013 som i 2017. Dette er ikke tilfellet. Det har blant annet kommet nye krav om gjennomføring av tilrettelagte avhør. Forut for oktober 2015 ble avhør av barn gjennomført ved dommeravhør der domstolene var ansvarlig for gjennomføringen. Samtidig ble det i 2017 gjennomført mer enn 3 200 flere tilrettelagte avhør enn antallet dommeravhør av barn i 2013. I samme periode har det vært strengere krav til, og økt fokus på avhør, bruk av etterforskningsplaner, etterforskningsledelse, implementering av politiarbeid på stedet med mer sporsikring og avhør, og økte krav til dokumentasjon av ulike etterforskningskritt og straffesaksoppgaver. På

toppen av dette har sakskategoriene Voldtekt, Seksuallovbrudd mot barn u/16 år og Mishandling i nære relasjoner fått økt prioritet. Dette medfører at man utfører flere aktiviteter i disse sakskategoriene enn det som var tilfellet i 2013 og det stilles stadig strengere krav til kvaliteten på det utførte arbeidet. Det er derfor rimelig å konkludere med at det har vært en reell økning i ressursbehovet i perioden 2013 til 2017. I og med at det ikke ble gjennomført noen kartlegging av tidsbruken på aktivitetene i straffesaksbehandlingen i 2013 er det ikke mulig å gjøre presise beregninger av økningen i ressursbehov i perioden. Datamaterialet som nå er samlet inn muliggjør likevel beregninger av fremtidig ressursbehov som følge av endringer i oppgaveløsning og anmeldt kriminalitet. Flere slike sensitivitetsanalyser og relaterte resultater er presentert i kapittel 6.

Tilgjengelige ressurser i straffesaksbehandlingen 2013-2018

Resultatene av kartleggingen av antall tilgjengelige ressurser i straffesaksbehandlingen i 2018 ble presentert i avsnitt 4.1.1. Dette ga en total på 5 288 årsverk til straffesaksbehandling, inkludert ledere. Disse ressursene fordeler seg på de fire rollene i straffesaksbehandlingen og de ulike etterforskningsrollene som vist i tabell 12.

Tabellen viser også antall tilgjengelige ressurser i straffesaksbehandlingen i 2013. Disse tallene er basert på en kartlegging som ble utført av Merverdiprogrammet. Kartleggingen som ble gjennomført i 2013 baserte seg også på et uttrekk

fra SAP, med inndeling i tilsvarende roller som ligger til grunn for denne analysen. Det er også gjort beregninger av den tilgjengelige etterforskningskapasiteten for medarbeidere i rollen Etterforsker som jobber i stillinger med sammensatte oppgaver.

ROLLE	RESSURSER 2013	RESSURSER 2018
Rendyrket etterforsker	2 380	2 248
Kriminaltekniker / dataetterforsker	270	276
Patrolje- / kombinert stilling	1 170 ⁷	1 359 ⁸
Sivil etterforsker	140	134
Sum etterforsker	3 960	4 016
Påtalejurist	759	782
Sivil straffesaksstøtte	N/A	491

⁷37 % av kombinert tjeneste og 15 % av patrolje

⁸37 % av kombinert tjeneste og 24 % av patrolje

Tabell 12 Sammenlikning av tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandlingen i 2013 og 2018

Disse tallene gjør det mulig å sammenlikne etterforskningskapasiteten mellom disse to årene for å se utviklingen i perioden, og vurdere videre utvikling i lys av endringer i kapasitetsbehovet.

Antallet *Rendyrkede* etterforskere, det vil si medarbeidere som er innplassert ved enheter som jobber utelukkende med etterforskning, har gått ned med 5,5 % i perioden. Antallet *Kriminaltekniker/dataetterforsker* og *Sivil etterforsker* er tilnærmet uendret. Antallet *Patrolje-/kombinert tjeneste* har derimot økt med 16,2 % i perioden. Dette er medarbeidere innplassert ved enheter som driver etterforskning i tillegg til oppgaver på andre virksomhetsområder, for eksempel ordenspatroljer, lensmannskontor, forebyggingsseksjoner m.m. Økningen i antallet ressurser av typen *Patrolje-/kombinert tjeneste* skyldes i hovedsak at det er beregnet at patroljene gjør mer etterforskning i dag enn i 2013. Dette har sammenheng med innføringen av politiarbeid på stedet som metode, herunder bruk av tekniske hjelpemidler for å styrke patroljenes etterforskning på stedet og tydeliggjøre patroljenes

ansvar for å utføre etterforskningskritt.

Det totale antallet tilgjengelige ressurser i rollen Etterforsker er dermed marginalt høyere i 2018 enn i 2013. Økningen er på 56 årsverk, som tilsvarer en økning på 1,4 %. For rollen Påtalejurist har det vært en økning på 23 årsverk. Dette er en økning på 3 %. Det har ikke vært mulig å identifisere antallet Sivil straffesaksstøtte fra dataene som ble innhentet i 2013, og derfor ikke mulig å si noe om utviklingen i tilgjengelige ressurser i denne rollen. Den totale endringen i tilgjengelige ressurser for rollene vi har data på er en økning på 1,7 % i det totale antallet tilgjengelige ressurser i straffesaksbehandlingen fra 2013 til 2018.

Det er viktig å ta noen forbehold i tolkningen av disse tallene. Det er noe usikkerhet knyttet til tallene på tilgjengelige ressurser i 2013 som følge av at forklaringene av dataene er noe mangelfulle. Det ligger også skjønsmessige vurderinger fra fagressurser i Politidirektoratet bak endringen i den estimerte tiden patroljene bruker på etterforskning fra 15 % i 2013 til 24 % i 2018. Dersom den estimerte tiden patroljene brukte på etterforskning er angitt for lavt for 2013, og patroljen egentlig brukte mer enn 15 % av tiden sin på etterforskning, vil økningen i antall etterforskningsårsverk fra 2013 til 2018 være enda mindre enn det som er beskrevet over.

Det overordnede bildet er likevel at det ikke er mulig å identifisere noen signifikant økning i antallet tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling i perioden 2013 til 2018. Dette på tross av at politiet generelt har fått tilført 1 912 nye stillinger, og over 200 millioner kroner i øremerkede midler til etterforskningsområdet i samme periode. Analysen viser at dette ikke har bidratt til flere tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling til politiet og påtalemyndigheten i politiet.

Oppsummering av ressursituasjonen til straffesaksbehandling

Gitt at politiet jobbet likt i 2013 som i 2018 er ressursbehovet tilnærmet uendret på tross av en nedgang på over 70 000 saker. Nye oppgaver, dokumentasjonskrav og økt antall aktiviteter må legges til for å få et reelt bilde av endringen i ressursbehovet. Ressursbehovet til straffesaksbehandling har i praksis økt som følge

av økte kvalitetskrav og endrede prioriteringer i perioden 2013 til 2018.

På tross av et økt ressursbehov og tilførsel av både flere ressurser til politiet og øremerkede midler til straffesaksområdet er det i 2018 ikke flere tilgjengelige ressurser til straffesaksbehandling enn i 2013. Det har derimot vært en nedgang i antallet rendyrkede etterforskere. Dette, kombinert med en straffesaksportefølje som i 2018 består av flere saker som omhandler kompliserte saksforhold deriblant flere seksuallovbrudd, gjør det rimelig å anta at politiets evne til å håndtere straffesakene er svekket i perioden. Nedgangen i vinningssakene veier ikke opp for økningen i de mer alvorlige sakene, og den økningen som har vært i tilgjengelige ressurser har kommet rollen Patrulje-/kombinert tjeneste til gode, som ikke har kompetanse eller ansvar for å håndtere de mest alvorlige sakene.

6.0 SENSITIVITETSANALYSER

Kapittel 5 presenterte resultatene av en historisk analyse som sammenliknet straffesaksporteføljen i 2013 og 2017, og videre så på de faktiske tilgjengelige ressursene til straffesaksbehandling de to årene. Det innsamlede datamaterialet og datamodellen som nå er satt opp muliggjør også beregninger av fremtidig ressursbehov basert på endringer i kriminaliteten og på endringer i politiets oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen. Slike sensitivitetsanalyser tar utgangspunkt i kartleggingen som er gjort av dagens straffesaksbehandling i denne analysen. Ved å justere variablene i modellen kan man teste ulike hypoteser om kriminalitetsutvikling og oppgaveløsning og se hvordan dette gir utslag på ressursbehovet i straffesakshåndteringen.

I gjennomføringen av tiltaket er det identifisert ulike hypoteser som det har vært ønskelig å teste for å identifisere hvordan en tenkt utvikling påvirker ressursbehovet i straffesakshåndteringen. Hypotesene belyser to hovedtema:

- Hvordan påvirkes ressursbehovet av endringer i kriminaliteten?
- Hvordan påvirkes ressursbehovet av endringer i oppgaveløsningen?

I dette kapittelet presenteres resultatene av utvalgte hypoteser for endringer i kriminalitet og oppgaveløsning. Datamodellen som er etablert kan også beregne en rekke andre hypoteser og spørsmål som måtte være av interesse for politiet, og avsnittene som følger gir et eksempel på hvordan dette ser ut for de utvalgte spørsmålene.

6.1 ENDRINGER I KRIMINALITETEN

Kriminaliteten er i stadig endring, og slike endringer påvirker både ressursbehovet i straffesaksbehandlingen, og hvordan politiet må organisere sine etterforskningsressurser for å håndtere straffesaksporteføljen på en best mulig måte. Som vist i kapittel 5 har det vært store endringer i den anmeldte kriminaliteten fra 2013 til 2017, med en stor nedgang i antall vinningssaker, og en økning i antall seksuallovbruddsaker, voldssaker og økonomisk kriminalitet.

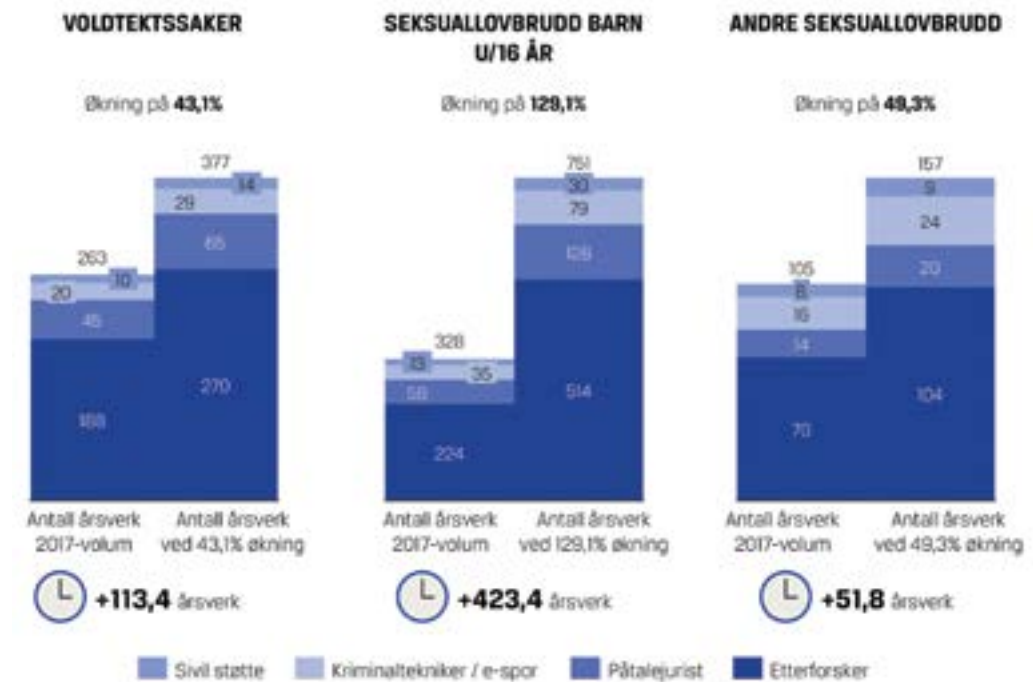
Med dette utgangspunktet har det vært ønskelig å teste hvordan en fortsatt utvikling i tråd med disse

trendene vil påvirke ressursbehovet i fremtiden. Følgende hypoteser er derfor testet:

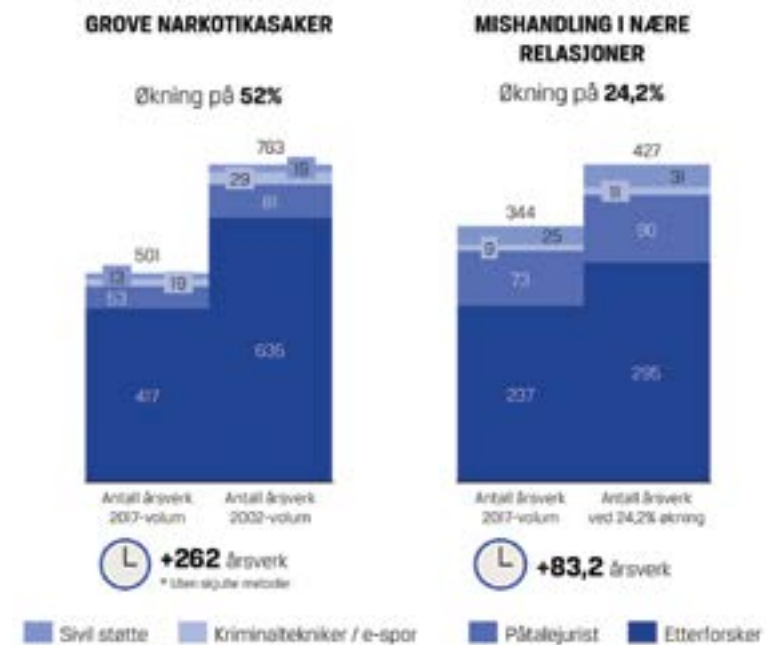
- Effekten av en økning i saker i kategorien Grov doping/narkotikaovertrødelse til samme antall saker som i 2002 (tilsvarende en økning på 52 %).
- Effekten av en fortsatt økning i antall saker i kategorien Voldtekt med 43,1 %.
- Effekten av en fortsatt økning i antall saker i kategorien Seksuallovbrudd mot barn u/ 16 år med 129,1 %.
- Effekten av en fortsatt økning i antall saker i kategorien Andre seksuallovbrudd med 49,3 %.
- Effekten av en økning i antall saker i kategorien Mishandling i nære relasjoner med 24,2 %.

Figur 23 viser effekten av en fortsatt økning i antall saker i de tre seksuallovbruddkategoriene tilsvarende den prosentvise utviklingen fra 2013 til 2017, fordelt på de fire rollene. Resultatene viser tydelig at dette er ressurskrevende saker for politiet, og at det må planlegges for en omdisponering eller tilførsel av ressurser for å håndtere sakene på disse områdene dersom utviklingen fortsetter frem mot 2021. Totalt vil en slik økning kreve et økt ressursbehov på 588,6 årsverk for å håndtere sakene. En annen observasjon er at økningen i ressursbehov i større grad treffer rollene Etterforsker, Påtalejurist og Kriminaltekniker/ dataetterforsker, mens økningen i ressursbehov for rollen Sivil straffesaksstøtte er mer begrenset enn hva økningen i antall saker skulle tilsi.

For kategorien Grov doping-/narkotikaovertrødelse, som vist i figur 24 er det estimert effekten av en økning på 52 % i antall saker. Dette nivået er valgt da det utgjør antallet saker i det året hvor det var flest saker i denne kategorien (2002). På begynnelsen av 2000-tallet prioriterte politiet å jobbe med saker i denne kategorien, og det høye antallet saker i 2002 reflekterer dette. Det er en diskusjon om man igjen ønsker å prioritere dette saksområdet slik som tidligere. Beregningene viser hvilken ressursøkning en saksmengde på høyde med 2002-nivået vil kreve. Dersom det var like mange saker som i kategorien Grov doping-/narkotikaovertrødelse som i 2002 vil



Figur 23 Sensitivitetsanalyse - Effekt av økning i antall seksuallovbruddsaker



Figur 24 Sensitivitetsanalyse - Effekt av endring i antall saker i to utvalgte kategorier

dette kreve 262 flere årsverk til å håndtere denne saks-kategorien. Det er viktig å igjen presisere at estimatet ikke omfatter ressursbruken til skjulte metoder, da dette ikke er kartlagt.

Det har også vært en 24,2 % økning i antall saker i kategorien Mishandling i nære relasjoner over de siste årene, som også er illustrert i figur 24. En fortsatt prosentvis lik utvikling i antall saker i denne kategorien vil også medføre et betydelig økt ressursbehov for å håndtere sakene.

6.2 ENDRINGER I OPPGAVELØSNING

Politiets arbeidsmetoder er i stadig endring. I møte med mer kompleks og sammensatt kriminalitet, utvikling av nye metoder for sporsikring, og økt bruk av internett og ny teknologi må politiet utføre flere og mer kompliserte oppgaver i mange saker. Samtidig kan bruk av ny teknologi for politiets egen del også bidra til å løse oppgaver mer effektivt. Økte krav til kvalitet og dokumentasjon er også en del av bildet.

Med kartleggingen av oppgaveløsningen som nå er gjennomført er det mulig å estimere effekten av endringer i tidsbruk og/eller antall ganger ulike aktiviteter i straffesaksbehandlingen utføres, og hvordan dette påvirker det totale ressursbehovet. Slike beregninger kan utføres for straffesaksbehandlingen i sin helhet, eller for endringer i oppgaveløsningen kun innenfor en straffesaks-kategori om ønskelig. I dette avsnittet er det presentert to eksempler på beregninger av endret ressursbehov som følge av endringer i oppgaveløsningen. Disse er:

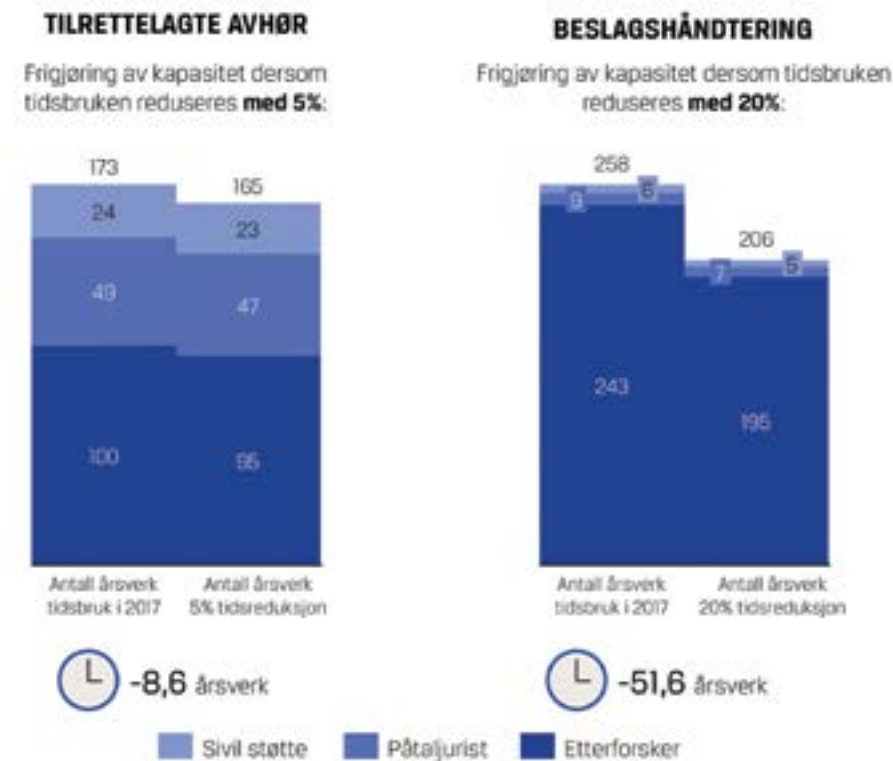
- Effekten av en reduksjon i antall tilrettelagte avhør, eller reduksjon i tidsbruken per tilrettelagte avhør på 5 %.
- Effekten av en reduksjon i tidsbruken til beslagshåndtering på 20 %.

Aktiviteten tilrettelagte avhør er valgt ut da det er en pågående diskusjon i politiet rundt ressursbruken knyttet til denne. Det er flere enn 3200 tilrettelagte avhør i 2017 enn det var dommeravhør i 2013. Dette er en ressurskrevende aktivitet hver gang den gjennomføres, som også har blitt mer tidkrevende etter innføringen av tilrettelagte avhør i 2015. Samtidig gjennomføres aktiviteten få ganger sammenliknet med for eksempel vanlige avhør.

Den totale tidsbruken er derfor ikke så høy som det er naturlig å anta. Det diskuteres likevel om det er ønskelig å redusere antallet tilrettelagte avhør. Figur 25 viser effekten av en reduksjon i antall tilrettelagte avhør, eller reduksjon i tidsbruken per tilrettelagte avhør på 5 %. Dette vil medføre et redusert ressursbehov på 8,6 årsverk.

Dette står delvis i kontrast til potensialet ved å redusere tidsbruken til enkelte andre oppgaver i straffesakshåndteringen. Et slikt eksempel er tidsbruken på aktiviteten beslagshåndtering. Det brukes i dag 85 flere årsverk på denne aktiviteten som på tilrettelagte avhør. Beslagshåndtering er en ren administrativ oppgave, som ikke bidrar til å oppklare sakene. Beslagshåndteringen er dermed en tidstyv og et irritasjonsmoment for mange medarbeidere i politiet. En relativt beskjeden effektivisering og reduksjon i tidsbruken til denne aktiviteten vil medføre et redusert ressursbehov på 51,6 årsverk. Størstedelen av det reduserte ressursbehovet er ressurser i rollen Etterforsker med 48 årsverk. En slik frigjøring av ressurser vil dermed bidra til at politiet kan tilgjengeliggjøre betydelige ressurser til andre mer verdiskapende etterforskningsoppgaver.

Det ligger et stort potensiale i å kartlegge arbeidsprosessene for beslagshåndtering og andre identifiserte aktiviteter som i dag har et stort ressursbehov med tanke på å løse oppgavene mer effektivt og utnytte kapasiteten best mulig. Resultatene fra denne analysen kan benyttes til å beregne mulige ressursbesparelser og forbedringsmuligheter i oppgaveløsningen i straffesakshåndteringen.



Figur 25 Sensitivitetsanalyse - Effekt av reduksjon i antall/tidsbruk på utvalgte aktiviteter

7.0 ANBEFALINGER

Delprosjektet har gjennom omfattende analyse og diskusjoner med fagressurser fått svært mye verdifull innsikt som legges til grunn for noen tydelige anbefalinger. Anbefalingene som er beskrevet under er tilknyttet forskjellige områder innen politiets virksomhet, herunder:

- Videre analyse og effektivisering av straffesaksområdet
- Utvidelse av analyse til øvrige virksomhetsområder
- Forbedring av politiets datagrunnlag

Anbefalingene baserer seg i hovedsak på resultatene presentert i kapittel 5 og diskusjoner med workshopdeltagere i politidistriktene.

7.1 ANALYSE OG EFFEKTIVISERING PÅ STRAFFESAKSOMRÅDET

Det eksisterende datagrunnlaget gir muligheter for ytterligere analyser knyttet til effektivisering av straffesaksområdet. Delprosjektet har identifisert forbedringsområder relatert til styringsindikatorer, strategisk ressursplanlegging, saksbehandlingstid og prosesseffektivisering.

7.1.1 MÅLING AV RESTANSETIMER

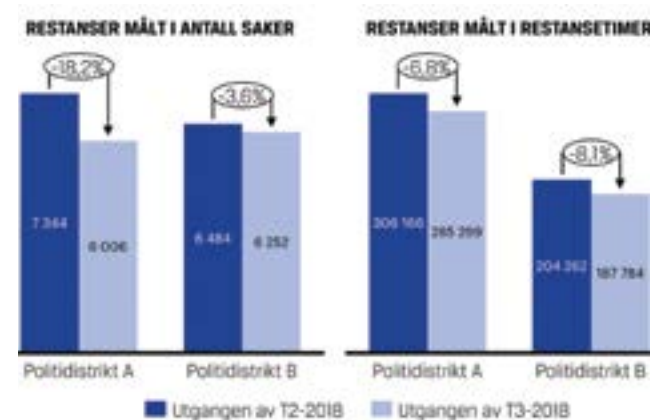
En av politiets viktigste og mest omtalte styringsindikatorer er saker som ikke er påtaleavgjort innen tre måneder, såkalte IPA-3 restanser. Flere rapporter, deriblant STRASAK-rapporteringen av oktober 2018, viser at restansene igjen er økende, etter en nedgang i antall i perioden 2014 til 2016. Økende restanser øker presset på politidistriktene, og fører med jevne mellomrom til restanseaksjoner på ulike driftsenheter for å forbedre restansesituasjonen. En utfordring med dagens restansmåling er at den ikke gjør forskjell på ulike saks kategorier, og dermed ikke reflekterer den reelle arbeidsmengden som distriktene står overfor i sin innsats for å redusere restansene i den totale straffesaksbehandlingen.

Dagens restansmåling reflekterer ikke variasjonen i arbeidsmengden mellom sakstypene. Til dels svært ulike saker telles likt i beregningen av IPA-3 restanser. Når distriktene jobber for å nå sine restansmål kan dette medføre uheldige konsekvenser. Den mest effektive, og enklest

målbare måten å redusere restansene på er å fatte påtalebeslutning i mindre kompliserte og arbeidskrevende saker. Dette står i motsetning til politiets målsetning om å håndtere de mest prioriterte sakene først, og dermed følge de pålegg som følger av Riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsskriv.

Dataene og informasjonen i denne analysen gjør det mulig å endre dette bildet. Ved å benytte kunnskap om den gjennomsnittlige effektive arbeidstiden som kreves for å håndtere saker av ulik kategori kan politiet endre eller supplere sin restansmåling ved å vurdere den gjenværende arbeidsmengden på tvers av distriktene fremfor å måle et gitt antall saker. Dette kan videre sørge for å gi distriktene de rette insentivene til å ta tak i de mer alvorlige sakene med høyest prioritet også når man føler at kapasiteten er strukket som lengst. En slik måling vil i større grad enn i dag også belyse tidsbruken på hele straffesakskjeden og dermed gi et riktigere bilde av ressursbehovet på straffesaksområdet fra opprettet til avsluttet sak. Et slikt supplement til dagens restansmåling tar større hensyn til politiets samfunnsoppdrag og riksadvokatens mål og prioriteringer.

Det anbefales derfor at politiet bruker informasjonen som denne analysen har fremskaffet til å etablere en måling av restansetimer. Restansetimer kan utregnes ved å gange opp distriktenes restanseportefølje med den gjennomsnittlige tidsbruken per sak i hver saks kategori. Diagrammet under viser hvordan dette ser ut med dagens portefølje for to distrikter.



Figur 26 Eksempel på forskjell i restanser målt i antall saker og restansetimer

En slik tilnærming vil ikke gi en korrekt beregning av utestående arbeid på straffesaksområdet i distriktet, men sørge for en bedre representasjon av de reelle forhold enn dagens restansmåling. Like viktig er det at en innføring av restansetimer rapportering vil gi insentiver til å ta tak i de mest arbeidskrevende sakene først. Dette er fordi enhver sak uten påtalebeslutning vil telles i sin helhet med tanke på gjenstående arbeidstimer. En voldtektssak som i gjennomsnitt krever 153 timer å ferdigstille alt arbeid i vil telle i sin helhet så lenge det ikke er fattet påtalebeslutning i saken. Når påtalebeslutningen fattes reduseres dermed restansetimer med 153 timer sammenliknet med for eksempel kun 7 timer dersom det fattes påtalebeslutning i en gjenstående ordenssak. Dermed reduserer man restansetimer ved å fatte påtalebeslutning i de mest arbeidskrevende sakene fremfor å fatte mange beslutninger i mindre arbeidskrevende saker.

7.1.2 STRATEGISK ANALYSE OG RESSURSPLANLEGGING

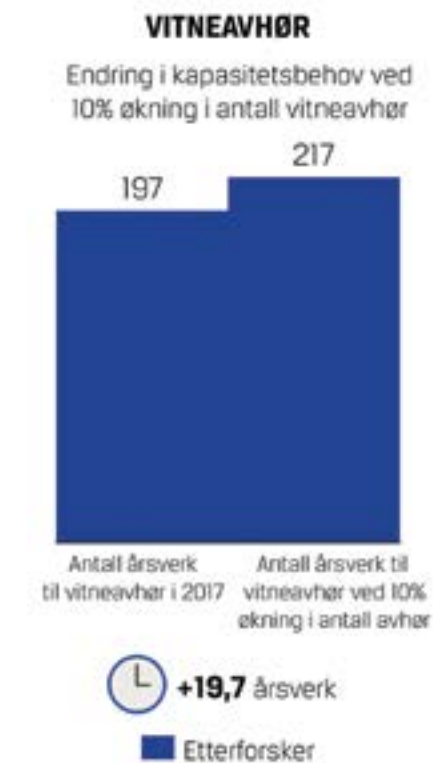
Analyse og informasjonsbehov

Informasjonen og dataene som er samlet inn for denne kapasitetsvurderingen foreligger nå i sammenstilte datasett som muliggjør ytterligere analyse. Det er blant annet mulig å gjøre ressursberegninger i forbindelse med for eksempel budsjettutforming, forespørsel om informasjon fra departementet, høringsuttalelser og medie henvendelser. Politiet anbefales å benytte anledningen til å gjøre ytterligere analyser, samt å lage en plan for hvordan man kan svare ut mer kontinuerlig informasjonsbehov ved å ta vare på og oppdatere dataene i fremtiden.

Analysen som kan utføres med den innsamlede dataen er for eksempel beregninger av hvor mange årsverk det vil kreve å gjennomføre en kvalitetsheving av en konkret oppgaveløsning. Dette er nyttig i diskusjoner om hvordan man for eksempel utfører avhør i en spesifikk saks kategori. Dersom en vurdering av dagens kvalitet på avhørene i en kategori medfører et ønske om å øke kvaliteten på gjennomføringen eller utforming av avhørene, så kan man bruke tallmaterialet til å estimere de ressursmessige konsekvensene av dette. Videre kan analysen vise hvilke ressurser det vil kreve dersom politiet mener at det bør gjennomføres flere aktiviteter av en spesiell type i

en eller flere saks kategorier. De fleste endringer i oppgaveløsningen vil kunne analyseres med tanke på ressursbehov, og dermed gi politiet innsikt i kostnaden ved å jobbe annerledes enn i dag.

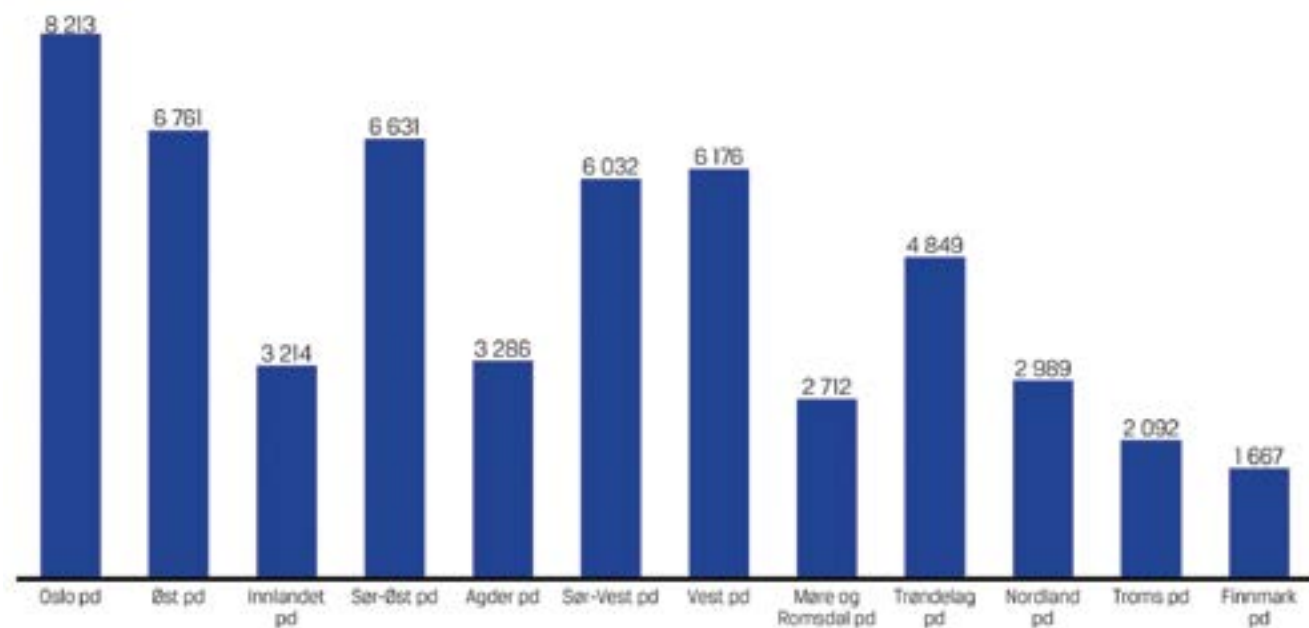
Figur 27 viser et tenkt eksempel på en ressursberegning dersom politiet bestemmer seg for at det skal utføres 10 % flere vitneavhør på tvers av alle saks kategorier.



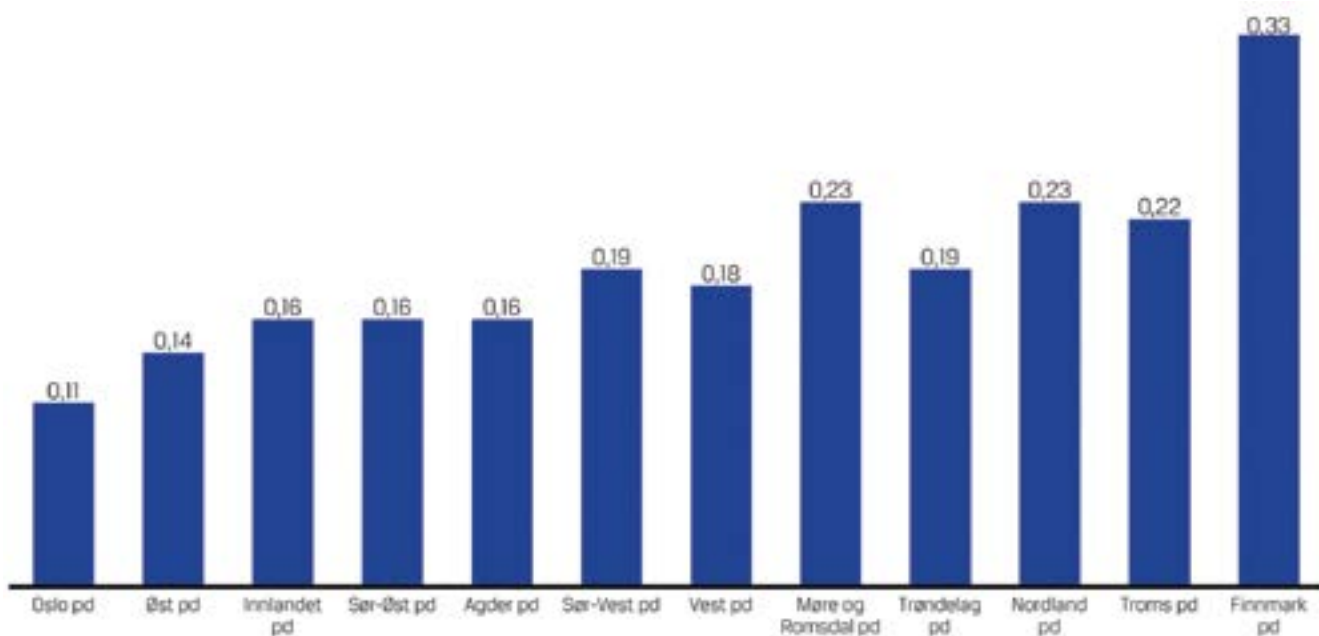
Figur 27 Kapasitetsbehov ved 10 % økning i antall vitneavhør

Det er også mulig å projisere hvilket ressursuttak som kreves av en bestemt portefølje. Dette vil være nyttig i forbindelse med budsjettutforming, eller ved henvendelser som ber politiet informere om hvordan ressursbruken forventes å endre seg i fremtiden.

En kontinuerlig bruk av tallmaterialet til kontinuerlig analyse i fremtiden vil kreve at politiet sørger for å ha tilstrekkelig analysekompetanse til å forstå og håndtere dataene på en god måte.



Figur 28 Totalt antall vitneavhør per politidistrikt



Figur 29 Gjennomsnittlig antall vitneavhør per sak for hvert politidistrikt

Strategisk ressursplanlegging på distriktsnivå

Det innsamlede datagrunnlaget inneholder også informasjon om hvordan distriktene i dag jobber ulikt, blant annet som følge av at de løser ulikt antall oppgaver i de ulike sakskategoriene. BL gir for eksempel informasjon om både absolutt og gjennomsnittlig antall vitneavhør per sak, og dette varierer mellom distriktene, som illustrert i figur 28 og 29. Dette kan videre brytes ned på de ulike sakskategoriene for å analysere konkrete forskjeller i oppgaveløsningen.

Tallmaterialet viser også ulikheter i rollesammensetningen i straffesakshåndteringen i distriktene. Sett opp mot et nasjonalt gjennomsnitt kan man vurdere om det bør gjøres endringer i rollefordelingen for å gjøre ulike distrikter bedre egnet til å håndtere straffesaksporteføljen. Dette gjelder også i fordelingen mellom patruljerressurser/kombinert tjeneste og spesialiserte/allmenne etterforskningsressurser.

Ut i fra de nasjonale gjennomsnittene for antall oppgaver og rollesammensetningen i straffesakshåndteringen kan politidistriktene vurdere hva som er hensiktsmessig ressursbruk og oppgaveløsning for de ulike sakskategoriene. Det er også mulig å gjøre vurderinger av hva som er riktig rollesammensetning i håndteringen av straffesakene. Denne informasjonen kan benyttes til å utvikle politiet mot en likere og mer hensiktsmessig oppgaveløsning, som igjen understøtter målsetningen om likere polititjenester med høy kvalitet som står sentralt i nærpolitireformen.

Det er viktig å presisere at det nasjonale gjennomsnittet ikke viser hva som er rett oppgaveløsning eller effektivitet i seg selv. Likevel er dette informasjon politiet ikke har hatt tilgjengelig tidligere, og som gir beslutningsstøtte og et faktagrunnlag i diskusjonene av hva som er rett ressursbruk sett opp mot prioriteringene på straffesaksområdet for etaten som helhet. Politiet anbefales å iverksette tiltak som kan nyttiggjøre seg av den tilgjengelige informasjonen som utgangspunkt for vurderinger av hva som er rett rollesammensetning og ressurssetting av distriktene sett opp mot hverandre.

7.1.3 SAKSBEHANDLINGSTID

Datagrunnlaget som er sikret gjennom et uttrekk av alle saker og aktiviteter i politiets saksbehandlingssystem, BL, gjør det mulig å studere saksbehandlingstiden i straffesakshåndteringen. Et slikt arbeid kan bidra til å identifisere hvilke oppgaver som medfører økt saksbehandlingstid, samt hvor og hvorfor ventetid eller liggetid oppstår. Den utførte ressurskartleggingen har beregnet den effektive tidsbruken på oppgavene i straffesakshåndteringen, men det er fortsatt uklart hva som genererer saksbehandlingstid. Den effektive arbeidstiden som trengs for å ferdigstille oppgavene i en gjennomsnittlig voldtektssak er 153 timer. Dette utgjør i praksis 22 arbeidsdager med kontinuerlig og effektivt straffesaksarbeid. Likevel var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden på 198 dager for voldtektssakene i 2017¹⁰. Med andre ord er det lange perioder det ikke jobbes aktivt med oppgaver i sakene. Det kan være fornuftige årsaker og forklaringer til dette, men politiet har i dag for liten oversikt over hva som medfører lang saksbehandlingstid. Saksbehandlingstid er viktig for alle involverte i en så alvorlig sak. Både fornærmede og mistenkte opplever å få satt livet på vent, og ønsker naturlig nok en rask avgjørelse for sin sak. Den totale saksbehandlingstiden har også betydning for andre involverte. Samtidig medfører dagens saksbehandling at frister for saksbehandlingstid for ofte overskrides. Det er viktig at politiet sørger for et bedre informasjonsgrunnlag på dette området, slik at årsakene til lang saksbehandlingstid kan adresseres.

Det er mulig å analysere tidskodene på utførte oppgaver i datauttrekket fra BL, og på denne måten identifisere oppgaver som er forbundet med lang saksbehandlingstid. En slik analyse er samtidig krevende, og forutsetter kompetanse innen bruk av statistikk og dataanalyseverktøy for å identifisere sammenhenger i dataene. Datagrunnlaget inneholder millioner av datapunkter som må settes i sammenheng, og leses i et tidsløpsperspektiv for å identifisere aktuelle sammenhenger og informasjon. Kompetansen og teknologien for å utføre en slik analyse er tilgjengelig i dag, og det anbefales at politiet legger konkrete planer for å sikre nødvendig kompetanse og verktøy for å utføre et kartleggingsarbeid av saksbehandlingstid i straffesakshåndteringen.

7.1.4 EFFEKTIVISERING AV STRAFFESAKSOPPGAVER

Kapasitetskartleggingen har identifisert flere oppgaver som politiet bruker mye tid på i dag i straffesakshåndteringen, uten at dette direkte bidrar til å løse eller ferdigstille sakene. Slike oppgaver representerer støtteoppgaver, som med fordel kan effektiviseres for å frigjøre tid til kjerneoppgaver i straffesaksbehandlingen. Samtidig er det også et potensiale for å løse viktige og verdiskapende aktiviteter i etterforskningen mer effektivt. I dette avsnittet presenteres eksempler på tre oppgaver hvor det er potensiale for å forbedre og effektivisere oppgaveløsningen i straffesaksbehandlingen.

Beslagshåndtering

Som vist tidligere i denne rapporten, krever håndteringen av beslag i politiet 258 årsverk av politiets ressurser. Dette arbeidet utføres i det vesentlige av politiutdannede etterforskere, som må bruke tid på å registrere, håndtere, flytte, finne, transportere og levere ut beslag som er tatt i forbindelse med de ulike straffesakene. Beregningen omfatter ikke arbeidet med å gjennomføre ransaker og skrive rapporter om beslag tatt som følge av en ransaking. Analyse og rapportering på funn knyttet til beslagene som er tatt er heller ikke en del av beregningen. De 258 årsverkene brukes med andre ord kun på administrasjon av beslagene som er tatt.

Logistikk er et område som opptar de fleste virksomheter som driver med produksjon eller transport av varer. Å holde kontroll på objekter, lagerstatus, forsendelser osv. er viktig både for å sikre kvalitet og effektiv produksjon. Det finnes en rekke teknologiske løsninger som brukes til å spore objekter som er under lagring, transport, utlån eller skal utleveres. Politiet kan med fordel se til andre virksomheter med tanke på å lære om hvordan man best kan håndtere logistikken rundt beslag som tas i straffesaksarbeidet.

Det anbefales at politiet iverksetter et kartleggingsarbeid på dette området for å dokumentere dagens oppgaveløsning med hensyn til beslag, med tanke på å utvikle et mål bilde for en mer effektiv beslagshåndtering i fremtiden.

Dokumenthåndtering

I arbeidet med alle straffesaker produseres det i dag ulike fysiske dokumenter som politiet må koordinere, flytte og arkivere. Dette har blant annet sammenheng med at politiet er en lovregulert virksomhet hvor det stilles strenge krav til notoritet og etterprøvnbarhet. Alle dokumenter som produseres i straffesakshåndteringen skal derfor signeres og lagres som originaler, som tydelig dokumenterer politiets arbeid i en sak.

Politiet har som målsetning å digitalisere straffesaksbehandlingen, og flere lovmessige og formelle hindringer er allerede fjernet eller tilpasset til dette. Det er likevel sannsynlig at det vil ta flere år før politiet reelt sett har på plass en heldigital straffesaksbehandling som fjerner behov for å administrere de fysiske dokumentene slik man gjør i dag. I tillegg må politiet forholde seg til at tilgrensende virksomheter, andre offentlige etater og innbyggere også i fremtiden vil kreve å kunne overlevere fysisk dokumentasjon av ulike typer. Dette innebærer at selv om politiet selv sikter på å redusere antallet fysiske dokumenter i straffesakshåndteringen, så vil det være et varig behov for administrasjon og koordinering av fysiske dokumenter også i fremtiden.

Politiet anbefales derfor å iverksette et kartleggingsarbeid også på dette området, med tanke på å dokumentere dagens oppgaveløsning, og deretter utvikle et mål bilde for håndteringen av fysiske dokumenter i straffesakshåndteringen i fremtiden.

Avhør

Avhør er en av de viktigste etterforskningskrittene i en etterforskning. Gjennom avhør dokumenteres informasjon om blant annet sakens forhold, hendelsesforløp og parter. Dette er et sentralt utgangspunkt for den øvrige etterforskningen, og en viktig del av bevisførselen når saken eventuelt skal behandles i retten.

Det er på generelt grunnlag fire deloppgaver for å ferdigstille alt arbeidet med et avhør. For det første må et avhør forberedes. Dette innebærer å legge en plan for hvilke spørsmål som skal stilles for å belyse og innhente relevant informasjon i saken, og å håndtere innkalling av og kommunikasjon med personer som skal avhøres. For det andre

skal selve avhøret gjennomføres, og deretter skal informasjonen som har fremkommet i avhøret dokumenteres og legges inn i saken. Dokumentasjon av avhør skjer i dag med lyd- og/eller videoopptak og påfølgende transkribering eller resymé.

Det utvikles stadig nye teknologiske løsninger som kan støtte gjennomføringen av avhør i etterforskningen. Politiet har for eksempel begynt å ta i bruk mobiltelefoner for å kunne ta opp avhør ute på gata. Dette er med på å øke kvaliteten på dokumentasjonen av avhør, men er samtidig ressurskrevende. Videre er det utfordringer med vitner som ikke møter til avhør, og som dermed spiser av politiets etterforskningskapasitet fordi allerede planlagte aktiviteter må utsettes. Den ledige tiden vil ikke alltid kunne fylles med like sentrale oppgaver. Politiet anbefales å utforske tilgjengelige teknologiske løsninger som kan støtte gjennomføringen av avhør og redusere tidsbruken på unødig tidkrevende deloppgaver. For eksempel finnes det i dag løsninger som kan oversette tale til tekst, slik at man slipper å manuelt transkribere avhør etter at disse er gjennomført. Slik teknologi kan også brukes til å lese inn et resymé på lyd, som deretter automatisk legges inn som tekst på en sak. For administrasjon og innkalling finnes det også systemer som gjør at man kan begrense tapt tid som følge av manglende oppmøte til avhør. Dette er tilgjengelig teknologi som politiet bør utforske nærmere for å støtte oppgaveløsningen i straffesaksbehandlingen.

7.2 ANDRE VIRKSOMHETSOMRÅDER

Analysen har gitt innsikt i dagens etterforskningskapasitet og ressursbruk på tvers av straffesakskategorier. Analysen er begrenset utelukkende til etterforskningsområdet, og det mangler fortsatt kunnskap om sammenhengen mellom ressursbruk på politiets ulike virksomhetsområder.

En utvidelse av analysen til politiets øvrige virksomhetsområder muliggjør ressursberegninger på tvers, og legger til rette for vurdering av ressursfordeling mellom virksomhetsområdene. Eksempelvis kan man analysere den ressursmessige konsekvensen av et visst krav til responstid ved 112-samtaler av ulik prioritering. Det er videre mulig å gjøre beregninger av hva som er rett bemanning for å sikre nødvendig beredskap ved å kartlegge

når politiet mottar samtaler og oppdrag, og se på hvordan dette henger sammen med de øvrige virksomhetsområdene.

En utvidelse av analysen vil samlet sett kunne gi mer kunnskap og beslutningsstøtte til vurderinger av hvordan ressursene best kan benyttes for politiets oppgaveløsning i sin helhet.



Figur 30 Virksomhetsområder i politiet

7.3 FORBEDRINGER AV POLITIETS DATAGRUNNLAG

I arbeidet med ressursberegningene som er omtalt i denne rapporten er det identifisert flere utfordringer knyttet til tilgjengelighet og kvalitet på politiets data som har gjort det tidkrevende og utfordrende å gjennomføre ønskede beregninger. Politiet anbefales sterkt å iverksette tiltak for å forbedre datainnsamlingen og datakvaliteten i sine IKT-systemer, og samtidig sørge for at innsamlet data gjøres tilgjengelig for virksomhetsanalyse i politiet på en enkel og enhetlig måte. Avsnittene som følger beskriver fire områder hvor politiet kan ta grep med tanke på å forbedre datagrunnlaget som er tilgjengelig i etaten.

7.3.1 DATASTRATEGI

Politiets nåværende IKT-systemer er i liten grad utviklet med tanke på virksomhetens analyse- og rapporteringsbehov. Dataen som er innhentet i arbeidet med denne analysen er levert som en excel-fil som i realiteten består av all data som er lagret i de ulike systemløsningene, men i ustrukturert form. Dette har medført et betydelig merarbeid for å organisere og strukturere dataene slik at disse kan benyttes til relevant virksomhetsanalyse.

I den videre utviklingen av politiets IKT-systemer, og spesielt i planleggingen av nye systemløsninger, er

det viktig at politiet har en plan for hvordan data som registreres kan nyttiggjøres til virksomhetsanalyse og rapporteringsøyemed.

Politiet bør utvikle en helhetlig datastrategi som definerer hvilken informasjon som er ønskelig og relevant for å informere beslutninger knyttet til styring, prioritering og strategisk virksomhetsutvikling. Strategien bør være en viktig del av grunnlaget når IT-strategi skal utvikles og IKT-anskaffelser og systemutvikling prosjekteres. En datastrategi skal sikre at data om virksomheten blir registrert og lagret som en del av den daglige systembruken som skal understøtte utførelsen av ulike arbeidsoppgaver. En datastrategi definerer typisk hvordan data skal lagres med tanke på format, struktur, kvalitet, arkitektur og sikkerhet. Datastrategien bør avklare hvordan dataene som politiet besitter kan tas i bruk til virksomhetsanalyse, rapportering og strategiutvikling.

Dataene som ligger til grunn for beregningene i denne rapporten er i dag spredt over en rekke systemer med ulike brukere og eiere i politiet. Det har tatt betydelig tid å innhente de relevante dataene. Lav tilgjengelighet på relevant data i politiet er et stort hinder for fremtidige analysebehov. En fremtidig datastrategi bør også beskrive hvordan politiet skal samle data fra ulike datasystemer på en systematisk måte, for eksempel i et datavarehus, slik at denne er tilgjengelig i et enhetlig format når ulike informasjonsbehov dukker opp. God bruk av politiets data forutsetter også kompetanse om blant annet bruk av dataverktøy, visualisering av data og analysemodeller. Politiet anbefales å utvikle en datastrategi som definerer hvordan politiet skal innhente aktuelle data, gjøre systemdata enklere tilgjengelig og ha tilgang på nødvendig kompetanse for å dekke fremtidige analysebehov.

7.3.2 DATA PÅ STRAFFESAKSOMRÅDET

Data om kursdeltakelse, parole, møter, reise m.m. Som beskrevet i kapittel 3.5.1 er det mangel på datagrunnlag knyttet til aktiviteter utenfor straffesaksbehandlingen samt reisetid.

Dette er en klar utfordring for politiet. Å gjøre kontinuerlige ressursberegninger forutsetter at man har mer presis kunnskap om tidsbruken på slike

aktiviteter. Politiet anbefales å implementere et system for registrering av tid brukt på oppgavene som er beskrevet over. Hvordan politiet velger å innrette dette må følge av vurderinger om ønsket presisjonsnivå på innsamlet data. Å kreve at alle medarbeidere registrerer dette kontinuerlig vil kunne kreve betydelige ressurser, men samtidig bidra til å bevisstgjøre medarbeidere rundt sin egen tidsbruk. Alternativt er det mulig å kreve at kursansvarlige, ledere eller andre dokumenterer og registrerer deltakelse og tidsbruk på slike oppgaver med en lavere grad av nøyaktighet. Uavhengig av tilnærming må politiet beslutte hvordan de skal sikre bedre data om tidsbruk på disse områdene for å sikre et bedre informasjonsgrunnlag for fremtiden.

Enhetlig bruk av IKT-systemer i straffesaksbehandlingen

Det har også vært utfordringer knyttet til ulik bruk av politiets IKT-systemer i arbeidet med denne analysen. Ulike distrikter bruker politiets saksbehandlingssystem ulikt når de registrerer dokumenter og oppgaver i systemet. Dette har medført at det har vært nødvendig å gjennomgå mer enn 1,1 millioner dokumenter manuelt for å sikre et komplett datagrunnlag for denne analysen. Politiet bør gjennomføre tiltak for å sikre en mer enhetlig bruk av IKT-systemene i straffesaksbehandlingen. Dette gjelder særlig BL, hvor det vil være en stor fordel å redusere antallet oppgaver som i dag ikke registreres ved bruk av de standardiserte rutine-trinnene, men i stedet lastes opp som et eksternt dokument. Dette vil danne grunnlag for bedre analysemuligheter av politiets oppgaveløsning i straffesaksbehandlingen i fremtiden.

Politidirektoratet

Februar 2019

