

STYRING I POLITIET

- En studie innen det norske politiets styring av innsats mot økonomisk kriminalitet.

Av

Tommy Antero Kinnunen

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2010



Hvordan styrer politiet i Norge sin innsats mot økonomisk kriminalitet?



SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Tommy Antero Kinnunen

Tittel: STYRING I POLITIET

- En studie innen det norske politiets styring av innsats mot økonomisk kriminalitet.

Studieprogram: Master of Public Administration

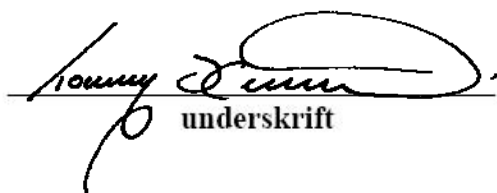
Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek

Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres elektronisk

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: 1. Mai 2010

Dato: 6. April 2010


underskrift

underskrift

Til Mette, Adrian og Andrea...

“After climbing a great hill, one only finds that there are many more hills to climb.”

- Nelson Mandela

”Den økonomiske kriminaliteten stiller samfunnet overfor store utfordringer og er en vedvarende trussel mot grunnleggende verdier som den norske velferdsstaten er tuftet på.”

- Justis- og Politidepartementet om økonomisk kriminalitet

FORORD

Interesse for styring og styringsprosesser i relasjon til offentlige virksomheter utviklet jeg gjennom MPA-studiet. Selv har jeg forholdsvis lang erfaring fra det offentlige, hvor jeg har jobbet flere år i politiet.

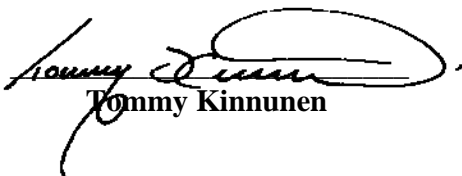
Per i dag jobber jeg i et av de 4 store revisjons- og rådgivningsselskapene, hvor jeg blant annet har både gransket og forebygget misligheter for både private og offentlige virksomheter. Økonomisk kriminalitet er et stort samfunnsproblem som er viktig å prioritere høyt i forhold til bekjempelse. På grunn av kriminalitetens kompleksitet, og dens egenskap at den gjerne foregår i det skjulte, byr på store utfordringer. Ikke minst gjelder dette også sett i forhold til den økte globaliseringen vi opplever i verdenssamfunnet.

Økonomisk kriminalitet rammer oss alle, og det ødelegger vårt velferdssamfunn, så vel den generelle tillit alle sosiale systemer og ordninger er fundert på.

Som samboer, og far, så vet jeg det er noen som nå setter stor pris på at jeg legger siste hånd på verket. Jeg vil derfor rette en stor takk til min kjære samboer, Mette, som har styrt hjemmet mens jeg har jobbet med studiene på min fritid (og vært borte fra hjemmet i ukedagene). Videre vil jeg takke mine to kjære barn, Adrian og Andrea, som både tålmodig og utålmodig har ventet på at pappa skal bli ferdig.

Jeg vil også benytte anledningen til å rette en stor takk til min veileder Gjermund Haga, som har gitt meg god og inspirerende veiledning for å fullføre dette arbeidet.

Florø, tirsdag 6. april 2010



Tommy Kinnunen

ABSTRACT

Economic crime is destructive for our public interests and our social values. The extent of this crime type is unknown due to the dark figures and the complexity in detecting the crime. The Norwegian government has put a lot of effort down to prioritize the efforts combating this type of crime. The focus of this study has been to find out how the Norwegian police govern its efforts in combating economic crime.

The basis of the study is a governing perspective seeking to find out if there is a coordinated effort in the combat of economic crime with a mutual strategic goal. And to find out which kind of activities is used to control that the goals are reached. Further the study seeks to find out if the results that the Norwegian police reach are in line with the goals and expectations that the politicians has passed in relation to combating economic crime.

The research design for this study is based on a design triangulation where both intensive and extensive research has been conducted. The analysis process has been conducted through document analysis along with both interviews and surveys. This has been done to get hold of a thorough empirical basis for the theoretical analysis.

The findings from the study show that there is indeed a mutual strategic goal, which is rooted within the political environment, and expressed through different governing documents and action plans. But it seems though that these goals set out through the governing documents are like paramount objectives lacking proper parameters for measurement of achieved goals. This making the effort put down in combating economic crime to become a governing challenge.

Further the findings from the study show that there are a lot of adequate activities implemented to control that goals are being reached. Finally the study finds that the results the Norwegian police reach in relation to combating economic crime are most likely not in line with the expectations of the politicians.

The study gives an overall good knowledge of how the Norwegian police govern its efforts in combating economic crime.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	VII
ABSTRACT	IX
INNHALDSFORTEGNELSE	11
FIGUROVERSIKT	16
TABELLOVERSIKT	17
1. INNLEDNING	19
1.1 Tematisering og aktualitet	19
1.2 Problemstilling	20
1.3 Hvorfor en studie av politiets styring av innsats mot økonomisk kriminalitet?	21
1.4 Tidligere forskning på området	22
1.5 Definisjoner	22
1.5.1 Makt.....	22
1.5.2 Legitimitet.....	22
1.5.3 Autoritet.....	23
1.5.4 Styring	23
1.6 Avgrensning av studien	23
1.7 Videre kapitteinndeling	23
2. POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETEN I NORGE	25
2.1 Innledning	25
2.2 Et kort historisk tilbakeblikk på politiet i Norge	25
2.2.1 Politivesenet sin opprinnelse.....	25
2.2.2 Loven av 1894	26
2.2.3 Statlig politivesen	26
2.2.4 Lensmannsetatens spesielle ordning	26
2.2.5 Politiets særorganer.....	27
2.2.6 En samlet etat.....	27
2.2.7 Sentral og regional ledelse	28
2.3 Organiseringen av politiet i Norge	28
2.3.1 Politidirektoratet	29
2.3.2 Politiets sikkerhetstjeneste	29
2.3.3 Særorganene	30
2.3.3.1 Kripas	30
2.3.3.2 Økokrim.....	30
2.3.3.3 Politiets utlendingsenhet (PU)	31
2.3.3.4 Utrykningspolitiet (UP)	31
2.3.3.5 Politihøgskolen (PHS)	31
2.3.3.6 Politiets data- og materieltjeneste (PDMT).....	31

2.3.4 Politidistriktene	31
2.4 Påtalemyndigheten	32
2.4.1 Riksadvokaten.....	32
2.4.2 Statsadvokatene	33
2.4.3 Påtalemyndigheten i politiet	33
2.5 Politi- og lensmannsetatens oppgaver	34
2.6 Oppsummering	34
TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING	35
3. TEORETISK RAMMEVERK	37
3.1 Innledning	37
3.2 Input/output-modellen	37
3.3 Outchi's styringsmodell	39
3.4 Prinsipal – agent teori	41
3.5 Oppsummering	42
4. METODE FOR INNSAMLING AV DATA	43
4.1 Innledning	43
4.2 Metode	43
4.2.1 Overførbarhet.....	44
4.2.2 Valg av metode	46
4.3 Forskningsdesign	46
4.3.1 Krav til design.....	47
4.3.2 Valg av design	47
4.4 Innsamlingsmetodikk	48
4.4.1 Datainnsamling	48
4.4.1.1 Dokumentstudier	49
4.4.1.2 Dybdeintervju/intervju.....	49
4.4.1.3 Spørreskjema	50
4.5 Evaluering av datamaterialet	50
4.5.1 Validitet (gyldighet) og Reliabilitet (pålitelighet).....	50
4.6 Oppsummering	51
STUDIENS KONTEKST – EMPIRISK FRAMSTILLING.....	53
5. ØKONOMISK KRIMINALITET	55
5.1 Innledning	55
5.2 Hva er økonomisk kriminalitet	55
5.2.1 Bedragerier	55
5.2.2 Regnskapskriminalitet	56
5.3.3 Konkurskriminalitet	57
5.3.4 Skatte-, avgifts- og tollunndragelser	58
5.3.5 Kriminalitet knyttet til verdipapirmarkedet	59
5.3.6 Konkurranseskriminalitet	60
5.3.7 Korrupsjon og utroskap	61
5.3.8 Hvitvasking (heleri).....	61
5.3.9 Fiskerikriminalitet.....	62

5.4 Omfanget av økonomisk kriminalitet	63
5.4.1 Generelt om mørketallsproblematikken.....	63
5.4.2 Nærmere om omfanget av økonomisk kriminalitet	64
5.5 Utviklingstrekk	65
5.6 Virkningene av økonomisk kriminalitet.....	66
5.7 Oppsummering	67
6. HANDLINGSPLAN MOT ØKONOMISK KRIMINALITET	68
6.1 Innledning	68
6.2 Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet 2004-2007	68
6.2.1 Kort gjennomgang av tiltakene i foregående handlingsplan	69
6.3 Oppsummering	70
7. STYRING I POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETEN	71
7.1 Innledning	71
7.2 Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp	71
7.3 Målutvikling.....	72
7.3.1 Statsbudsjettet	72
7.3.2 Tildelingsbrevene fra Justis- og politidepartementet	73
7.3.2.1 Tildelingsbrevet til Politidirektoratet	74
7.3.2.2 Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet	75
7.3.3 Disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten	76
7.3.4 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet	77
7.3.5 Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene	79
7.4 Ressurser (input)	80
7.4.1 Ressurser til politiet og påtalemyndigheten i politiet.....	80
7.4.2 Ressurser til den høyere påtalemyndighet	81
7.5 Aktiviteter	82
7.5.1 Etatsstyringen av politi- og påtalemyndigheten.....	82
7.5.1.1 Styringsdialogen	83
7.5.1.1.1 Styringsdokumenter	83
7.5.1.1.2 Etatsstyringsmøter	85
7.5.1.2 Rapportering	85
7.5.1.3 Inspeksjoner / tilsyn.....	85
7.5.1.4 Løpende dialog	86
7.5.1.5 Planarbeid og virksomhetsplanlegging	86
7.5.1.6 Budsjettstyring.....	88
7.5.1.6.1 Forutsigbarhet i budsjettammer	89
7.5.1.6.2 Effektiv bruk av budsjettmidlene.....	89
7.5.1.7 Politimesterens styringsverktøy (PSV)	90
7.5.2 Internkontroll	90
7.5.3 Risikostyring.....	91
7.6 Produkt (output).....	92
7.6 Oppsummering	94
8. RESULTAT KNYTTET TIL INNSATS MOT ØKONOMISK KRIMINALITET ..	95
8.1 Innledning	95
8.2 Sluttrapport fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK).....	95
8.2.1 Ressurser og organisering.....	96

8.2.2	Kompetansehevende tiltak	96
8.2.3	Forskning	96
8.2.4	Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet	97
8.2.5	Fiskeri- og havbruksnæringen.....	97
8.2.6	Korrupsjon	97
8.2.7	Misbruk av offentlige støtteordninger.....	97
8.2.8	Verdipapirhandelkriminalitet.....	97
8.3	Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet...	98
8.3.1	Bakgrunnen for undersøkelsen	98
8.3.2	Undersøkelsens mål og hovedproblemstillinger	98
8.3.3	Funn knyttet til Politi- og påtalemyndigheten.....	99
8.3.4	Rapportens hovedkonklusjoner.....	99
8.4	Oppsummering	100
ANALYSER I TEORETISKE PERSPEKTIV		101
9.	ANALYSE I OUCHI'S STYRINGSMODELLO.....	103
9.1	Innledning	103
9.2	Målavklaring.....	103
9.3	Kausalkunnskap	104
9.3	Oppsummering	105
10.	ANALYSE I PRINSIPAL - AGENTTEORI.....	106
10.1	Innledning	106
10.2	Disponeringsskrivet til politidistriktene	106
10.3	Målsettingen for innsats mot økonomisk kriminalitet	107
10.4	Resultat knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet.....	107
10.5	Oppsummering	108
STUDIENS HOVEDFUNN OG VEIEN VIDERE		109
11.	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN / AVSLUTNING.....	111
11.1	Innledning	111
11.2	Hovedfunn og svar på problemstillingen.....	111
11.2.1	Funn i forhold til forskningsspørsmål 1	111
11.2.2	Funn i forhold til forskningsspørsmål 2	112
11.2.1	Funn i forhold til forskningsspørsmål 3	112
11.2.4	Konklusjon i forhold til problemstillingen.....	113
11.3	Praktiske konsekvenser.....	113
11.4	Mulige feilkilder.....	114
11.5	Videre forskning	114
LITTERATURLISTE.....		115
INTERNETTREFERANSER		116
VEDLEGG 1: DOKUMENTOVERSIKT		118

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA.....	119
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE.....	128
VEDLEGG 4: ULIKE FORMER FOR BEDRAGERI.....	132
FORSIKRINGSBEDRAGERI.....	132
SUBSIDIEBEDRAGERI	132
TRYGDEBEDRAGERI	132
FAKTURABEDRAGERI	132
"NIGERIA-BEDRAGERI"	132
INVESTERINGSBEDRAGERI	132
KREDITTBEDRAGERI	133
IDENTITETSBEDRAGERI.....	133
TIMESHARE-BEDRAGERI	133
MERKEVAREBEDRAGERI.....	133

FIGUROVERSIKT

FIGUR 1 – POLITI- OG LENSMANNSETATENS ORGANISERING	29
FIGUR 2 - DET TOSPOREDE SYSTEM.....	32
FIGUR 3 - INPUT/OUTPUT-MODELLEN, FRITT ETTER POLLITT OG BOUCKAERT (2004)	38
FIGUR 4 - KUNNSKAP OM MÅL-MIDDELSAMMENSETNINGER, FRITT ETTER OPSTAD (2006).....	39
FIGUR 5 - ANMELDTE ØKONOMISKE LOVBRUDD I PERIODEN 1993 - 2005	65
FIGUR 6 - SENTRALE STYRINGSdokumenter.....	94

TABELLOVERSIKT

TABELL 1 - ØKOTEAMET FRITATT ANDRE OPPGAVER I POLITIDISTRIKTET.....	79
TABELL 2 - OPPLEVELSEN AV STYRINGSSIGNALER FRA POLITIDIREKTORATET OG RIKSADVOKATEN	84
TABELL 3 - FORHOLDMESSIGHET MELLOM MÅL- OG RESULTATKRAV OG TILGJENGELIGE RESSURSER	88
TABELL 4 - ETABLERTE SYSTEMER FOR INTERN KONTROLL.....	91
TABELL 5 - RISIKOSTYRING SOM STYRINGSVERKTØY	92
TABELL 6 - MÅLSETTING NÅDD KNYTTET TIL INNSATS MOT ØKONOMISK KRIMINALITET BUDSJETTÅRET 2008.....	93

1. INNLEDNING

1.1 Tematisering og aktualitet

Politidirektoratet hevder i sin rapport, om tendenser i kriminaliteten, at det i løpet av de siste ti-årene har skjedd både en økning og en endring i kriminalitetsbildet i Norge. Nye former for økonomisk kriminalitet har oppstått, og den grenseoverskridende organiserte kriminaliteten er i stigende grad blitt en del av kriminalitetsbildet i landet vårt. Forklaringene til denne utviklingen er mange og sammensatte, men rapporten viser blant annet til at den generelle økonomiske veksten i samfunnet, og den private rikdommen, har skapt nye og attraktive objekter for kriminalitet (Politidirektoratet, 2007).

Videre viser denne rapporten til globaliseringen (NOU 2003:19, s.12 og St.meld. nr. 19, s. 12, Busch et. al., 2003, s. 21 flg.), som hele verdenssamfunnet for øvrig opplever, som en del av forklaringen til utviklingen som nevnt over. Ekspansjonen i det globale finansmarkedet har også bidratt til økt risiko for økonomisk utroskap, korrupsjon, hvitvasking og andre former for økonomisk kriminalitet (Politidirektoratet, 2007, s. 6).

Den økonomiske kriminaliteten stiller samfunnet overfor store utfordringer og er en vedvarende trussel mot grunnleggende verdier som den norske velferdsstaten er tuftet på. Det forekommer at økonomisk kriminalitet rammer enkeltindivider, men oftest er det selskapsinteresser eller offentlige interesser – det vil si oss alle – som blir skadelidende (Internett: Justis- og Politidepartementet, 2010).

Regjeringen Bondevik II (19.10.2001 – 17.10.2005) utarbeidet i 2004 en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, hvor det ble identifisert ulike tiltak som regjeringen anså som nødvendig å sette i verk for å forebygge og få en mer effektiv bekjempelse av denne typen kriminalitet. Handlingsplanen ble gjort gyldig fra og med 1. januar 2005, med 3 års gjennomføringstid. I oktober 2005 fikk man i Norge en ny regjering, regjeringen Stoltenberg II, som i skrivende stund også er sittende regjering. I Soria Moria-erklæringen, som utgjør regjeringen Stoltenberg II sin plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i perioden 2005 – 2009, skriver regjeringen at de vil ”intensivere innsatsen mot økonomisk kriminalitet og styrke det etterforsknings- og forvaltningsmessige arbeidet for å avdekke svart økonomi, deriblant hvitvasking. Kompetanse hos lokale politimyndigheter, og samarbeidet med skattemyndigheter, trykdeetat og sosialmyndigheter skal prioriteres. Økokrim skal settes bedre i stand til å avdekke og straffeforfølge aktører som har økonomiske ressurser til å skjule sin kriminalitet” (Soria Moria-erklæringen, 2005, s. 67). Da regjeringen Stoltenberg II overtok regjeringmakten,

valgte de å slutte seg til og videreføre handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet som ble iverksatt av Bondevik II regjeringen. Regjeringen Stoltenberg II har, for inneværende regjeringsperiode (2009 – 2013), varslet i sin nye regjeringsplattform at de vil legge fram en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

I Norge spiller Politi- og lensmannsetaten en viktig nøkkelrolle når det gjelder å forebygge og bekjempe kriminalitet. Politi- og lensmannsetaten er en statlig etat, noe som også er klart definert i politilovens § 1; ”Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevnede og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig”. Gjennom politiloven får man således også en avklaring av politi- og lensmannsetaten som en virksomhet i statsforvaltningen.

Samfunnets utøvende makt, regjeringen, viser både ønske og motivasjon til å gjøre noe i forhold til å øke innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Spørsmålet er i hvilken grad styringsprosessene, som knytter seg til utøvelsen av politikken, omforener og formidler dette signalet nedover i forvaltningsapparatet, slik at ord blir til handling?

1.2 Problemstilling

Utgangspunktet for denne studien er en søken etter å få en nærmere forståelse av hvordan politiet i Norge styrer innsatsen mot økonomisk kriminalitet. Formålet med studien er å få en forståelse av hvordan politiets innsats mot økonomisk kriminalitet styres, og se på dette i lys av politiske forventninger og målsettinger som ligger til grunn for politiets innsats mot denne kriminalitetstypen.

Hovedfokuset for studien knytter seg til styringssystemer / styringsprosesser i politi- og påtalemyndigheten.

På bakgrunn av forannevnte er følgende problemstilling lagt til grunn for studien:

Hvordan styrer politiet i Norge sin innsats mot økonomisk kriminalitet?

I og med at problemstillingen er så vid, er det helt nødvendig å foreta en avgrensning av studien opp i mot hovedfokuset. En slik avgrensning kan man foreta ved å benytte seg av forskningsspørsmål som danner grunnlag for studiens planlegging og gjennomføring.

I denne studien benyttes følgende forskningsspørsmål til å finne svar på problemstillingen:

1. *Er det en samordnet innsats mot økonomisk kriminalitet i politi- og lensmannsetaten, med en felles strategisk målsetting?*

I forbindelse med dette første forskningsspørsmålet søker studien å finne svar på om det er en samordnet innsats mot økonomisk kriminalitet i politi- og lensmannsetaten, med en felles strategisk målsetting. En søker å kartlegge nærmere hvordan målene utformes, omforenes, kommuniseres og operasjonaliseres.

2. *Hvilke tiltak / aktiviteter benyttes for å kontrollere at målsettingene nås?*

Med dette andre forskningsspørsmålet søker studien å finne svar på hvilke tiltak / aktiviteter som benyttes for å kontrollere at målsettingene nås. En søker her å finne ut i hvilken grad det er utviklet, implementert og etablert kontrolltiltak / aktiviteter for å følge opp hvordan man til en hver tid ligger an i forhold til å oppnå målsettingene.

3. *Hvordan samsvarer resultatene for politi- og lensmannsetaten med de mål og forventninger som politikerne har vedtatt i forhold til innsatsen mot økonomisk kriminalitet?*

Det tredje forskningsspørsmålet søker å finne svar på hvordan resultatene for politi- og lensmannsetaten samsvarer med de mål og forventninger som politikerne har vedtatt i forhold til innsatsen mot økonomisk kriminalitet. En ønsker her å kartlegge forholdsmessigheten mellom målsettinger, tilgjengelige ressurser og resultatoppnåelse.

1.3 Hvorfor en studie av politiets styring av innsats mot økonomisk kriminalitet?

Et velfungerende Politi er viktig sett ut i fra den funksjonen etaten har i samfunnet, og sett ut i fra borgernes / allmennhetens rett til service, trygghet og rettssikkerhet. Politi- og lensmannsetaten er statens eneste fysiske maktapparat i fredstid, som kan benyttes mot allmennheten for å sikre etterlevelse av lover og regler, og det demokratiske fundament som staten er tuftet på.

Politi- og lensmannsetaten er et forvaltningsorgan som er underlagt politisk kontroll gjennom regjeringen og Justis- og politidepartementet (heretter Justisdepartementet). Politi- og lensmannsetaten skal utøve regjeringens politikk med innsats mot prioriterte områder. Den økonomiske kriminaliteten stiller samfunnet overfor store utfordringer og er en vedvarende

trussel mot grunnleggende verdier som den norske velferdsstaten er tuftet på (Internett: Justis- og Politidepartementet, 2010).

God styring er viktig for å kunne utnytte tilgjengelige ressurser på en best mulig måte, og for å kunne sikre en effektiv og god måloppnåelse. I statsforvaltningen er mål- og resultatstyring det grunnleggende styringsprinsippet, og er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og i det statlige økonomiregelverket. Mål- og resultatstyring innebærer at mål angis, at resultatene følges opp og sammenliknes med målene. I Norge er det slik at alle statlige virksomheter skal benytte seg av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp (SSØ, 2005, s. 1).

Politidistriktene, eller den ytre etat som de også benevnes, er et utøvende ledd for gjennomføring av regjeringens målsetting knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet. Det vil således være interessant å få kunnskap om hvordan regjeringens politikk utøves i praksis knyttet til denne kriminalitetstypen.

1.4 Tidligere forskning på området

Det er kjent at det utført betydelig forskning innenfor styring i det offentlige. Når det gjelder selve styringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet, så er det ikke kjent at noe tilsvarende er gjort tidligere. Dog er det kjent at det er forsket på styring innefor politiet tidligere.

1.5 Definisjoner

I dette kapittel defineres noen begrep som sentrale i denne studien. Begrepene har ingen entydige definisjoner, noe som innebærer at det gjerne finnes flere definisjoner av hvert enkelt begrep. En velger således å definere disse begrepene her, for å gi en felles forståelse av hvilken betydning en tillegger disse begrepene i denne studien.

1.5.1 Makt

Makt er evne til å nå sine mål. I noen sammenhenger betyr dette evne til å innordne andre under sin vilje, uansett på hvilket grunnlag dette skjer. Slik innordning kan skje gjennom frivillig oppslutning (Østerud, 2003, s. 31).

1.5.2 Legitimitet

Legitimitet betyr at maktbruken er rettmessig, på grunnlag av et prinsipp - for eksempel enighet – som både den styrende og de styrte aksepterer (Østerud, 2003, s. 31).

1.5.3 Autoritet

Autoritet oppstår i det øyeblikket makten aksepteres. Når en leders makt i forhold til de ansatte aksepteres, får han autoritet – makten er legitimert (Busch og Vanebo, 2003, s. 124).

1.5.4 Styring

Styring defineres som det samlede sett av tiltak, som en overordnet instans benytter seg av for å sikre at en underliggende enhet opptrer i samsvar med de formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og av de mål som er fastlagt. Styring omfatter også spørsmålet om rollefordelingen mellom offentlige og private aktører, og hvordan forvaltningsorganenes ulike roller fordeles internt (Internett: Fornyings- og Administrasjonsdepartementet, 2009).

1.6 Avgrensning av studien

Studien omfatter bare politiet i Norge. Hva gjelder respondenter i spørreundersøkelsen så knytter dette seg til politimesterne i de enkelte politidistrikt. Sjefer for særorgan er ikke tatt med blant respondentgruppen. Økokrim er ikke tatt med som undersøkelsesenheter da denne virksomheten er spesielt dedikert til innsats mot økonomisk kriminalitet. En avgrensning er også gjort i forhold til en del sentrale dokumenter, i all hovedsak dreier dette seg om dokumenter som blir utgitt årlig. Avgrensningen er gjort i forhold til budsjettåret 2008. Disse framgår av dokumentoversikten jfr. vedlegg 1.

1.7 Videre kapittelinndeling

I kapittel 2 gis en generell presentasjon av politi- og påtalemyndigheten i Norge. Norge har en litt spesiell organisering av påtalefunksjonen, i forhold til mange andre land vi gjerne sammenligner oss med. En vil således i dette kapittelet gi leseren en generell og god oversikt over politi- og påtalemyndigheten, slik at forståelsesrammen i forhold til avhandlingens hovedtema blir så komplett som mulig.

I avhandlingens kapittel 3 gjennomgås kort det teoretiske grunnlaget som benyttes i forbindelse med framstilling og analyse av det empiriske grunnlaget knyttet til studiens tema.

I kapittel 4 gis en nærmere oversikt over avhandlingens metodiske tilnærming, og de valg som er gjort i forhold til forskningsdesign m.v.

Kapittel 5 er første kapittel som knytter seg til den empiriske framstillingen (grunnlaget) for studien. Her gis en nærmere forståelse av hva økonomisk kriminalitet er, hvilke typer handlinger som betraktes som økonomisk kriminalitet, omfang og virkninger av denne typen kriminalitet.

I kapittel 6 gis en kort oversikt over regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet for perioden 2004 – 2007. I skrivende stund jobbes det med å få på plass en ny handlingsplan, formentlig i løpet av 2010, men inntil ny handlingsplan foreligger, videreføres prinsippene fra den foregående handlingsplanen.

Avhandlingens kapittel 7 gir en nærmere framstilling av hvordan politi- og påtalemyndigheten styres på generell basis, og spesielt sett i forhold til innsats mot økonomisk kriminalitet.

I kapittel 8 gis en kort framstilling av to uavhengige rapporter som har vurdert myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet nærmere. En har her valgt å sette fokus på det som i vesentlig grad relaterer seg til politi- og påtalemyndigheten. Samlet sett vil disse rapportene gi en god pekepinn på midlertidig status for den innsats som er lagt ned i forhold til innsats mot økonomisk kriminalitet så langt.

I avhandlingens kapittel 9 analyseres observasjoner og funn i studien i forhold til Ouchi's styringsmodell.

Kapittel 10 gis en analyse av studiens observasjoner og funn i forhold til prinsipal- agentteori.

Kapittel 11 oppsummerer studiens hovedfunn og svar på forskningsspørsmål og overordnet problemstilling. Videre gis det noen generelle betraktninger i forhold til studien.

2. POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETEN I NORGE

- En presentasjon av politi- og påtalemyndigheten i Norge

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis en nærmere beskrivelse av politiet i Norge. Først gis et kort historisk tilbakeblikk på institusjonen, for så å se nærmere på hvordan politiet er organisert i dag og hvilke oppgaver som tilligger etaten.

2.2 Et kort historisk tilbakeblikk på politiet i Norge

2.2.1 Politivesenet sin opprinnelse

Historikere mener at den første lensmann må ha kommet på plass under kong Sverre (1177-1201), kanskje før.

Lensmannen ble ansatt av en sysselmann, som var den administrative lederen for et syssel. Det var omtrent 50 sysler i landet, med ulik størrelse. Lensmannens oppgaver omfattet i grove trekk innkreving av skatter og avgifter til kongen, bistå rettsvesenet og være politi på landsbygda. På de fleste områder hjalp han sysselmannen og fungerte for denne.

Den todelte styringsformen med sysselmann og lensmann ble etter hvert avløst av en tredelt ordning med lensherre, fogd og (bonde)lensmann. Fogden (futen) var opprinnelig lensherrens tjener, men da lensherrene senere forsvant, ble fogden et viktig ledd i kongens embetsverk, særlig som skatte- og bøteoppkrever. Fogden hadde ansvaret for lov og rett på kongens vegne. Hans viktigste medhjelper var lensmannen.

I byene (kaupangene) var gjaldkeren kongens ombudsmann med ansvar for politioppgavene. Som lensmannen krevde han inn skatter og bøter, og hadde ansvar for ro og orden.

Byfogdembetene, som ble opprettet på 1400-1500-tallet, overtok i grove trekk gjaldkerens oppgaver og var egentlig forløper for politimesteren. De første politimesterembetene ble etablert på 1600-tallet. Den første byen som fikk politimester var Trondheim, og det skjedde i 1686.

Byene opprettet relativt tidlig sine vekterkorps som hadde ansvar for å holde nattero og orden, samt varsle brann. Vektervesenet ble etter hvert avløst av konstabelkorpene, som ble opprettet etter engelsk mønster. De første politikonstabler kom i Christiania (Oslo) i 1859, og etter hvert kom det konstabelkorps i de fleste byer.

2.2.2 Loven av 1894

I 1894 kom «Lov om delvis omorganisering av det sivile embetsverk», som i hovedtrekk gikk ut på at fogdeembetene skulle nedlegges. Det skulle i stedet opprettes politimesterembeter. Gjennomføringen skulle skje ved naturlig avgang. Den siste fogden ble avløst i 1919.

Politimesteren ble også lensmennenes overordnede når det gjaldt politimessige forhold. Det ble etter hvert 54 politidistrikter i landet.

Til hjelp i sitt embete fikk politimesteren etter hvert hjelp av flere embetsmenn med juridisk kompetanse, særlig knyttet til straffesakene og rettshåndhevelsen. Disse oppgavene økte, etter at juryloven kom i 1887. Statsadvokater og riksadvokat avløste da amtmannen som øverste påtalemyndighet.

2.2.3 Statlig politivesen

Mens embetsmennene ble lønnet av staten, lå ansvaret for den underordnede politistyrken hos den enkelte bykommune. Den første landsomfattende politilov kom i 1927. I denne fikk staten anledning til å bestemme hvor stor politistyrke hver kommune skulle ha. Men ansettelse og avlønning var fortsatt bykommunens ansvar.

Den nye politiloven som trådte i kraft i 1937, gjorde at alt politi ble statens ansvar. Norge har fra således fra dette tidspunkt et riksdekkende enhetspoliti underlagt Justisdepartementet.

2.2.4 Lensmannsetatens spesielle ordning

Lensmennene var opprinnelig ombudsmenn, utpekt av sysselmannen, senere av fogden, blant de mest velstående og velansette bøndene. Inntekten var heller liten og bestod opprinnelig av deler av innkrevd skatt samt avgifter for oppgaver lensmannen gjorde for konge og for den enkelte.

Senere fikk lensmannen noe av sine inntekter gjennom lønn fra staten, og gjennom betaling for utførelse av offentlige forretninger, og gjennom gebyrer som ble krevd inn for oppgaver utført for det offentlige og for private. Lensmannen dekket selv sitt kontorhold og andre

driftsutgifter. Denne ordningen varte fram til 1974, da lensmennene fikk egen fastlønnsordning.

I 1995 ble det administrative ansvaret for lensmennene, som til da hadde ligget til fylkesmennene, overført til politimestrene, slik at lensmannen fikk én overordnet instans å forholde seg til.

Lensmannen har imidlertid fortsatt en rekke oppgaver utover det rent politimessige, så som å bistå skifteretten, være namsmann og notarius publicus i distriktet. Innenfor disse såkalte sivile gjøremålene har lensmannen fortsatt et selvstendig ansvar i forhold til politimestrene.

2.2.5 Politiets særorganer

I 1932 ble Statspolitiet opprettet med formål å yte lokal bistand etter anmodning, særlig ved oppgaver som det lokale politiet ikke maktet alene. Denne virksomheten må for øvrig ikke forveksles med det nazistiske Statspolitiet under okkupasjonen av Norge i perioden 1940-45.

Statspolitiet ble oppløst i 1937, da alt politi ble statens ansvar, jfr. ny politilov, og det ”gamle” Statspolitiet ble omdannet til det som vi i dag kjenner som Utrykningspolitiet (UP).

For å imøtekomme behovet for å styrke og bistå politiet i distriktene, og for å dekke særlige faglige behov, er det senere blitt opprettet flere særorganer. En oversikt over disse, og hvilken funksjon de har, kommer vi tilbake til senere i dette kapitlet.

2.2.6 En samlet etat

Etter 1894-reformen ble det kun foretatt mindre og enkeltvise justeringer i distriktsinndelingen. Antall politidistrikt var praktisk talt uendret i hundre år.

Gjennom statspolitiordningen i 1937 og den administrative overføringen av lensmannsetaten til politimestrene i 1994 hadde man omsider fått én etat; politi- og lensmannsetaten.

Ved politiloven av 1995 kom nye bestemmelser om politi- og lensmannsetatens organisasjon. Politidistriktets fellestjenester ble nå samlet direkte under politimesteren. Politistasjonene og lensmannskontorene ble organisert som driftsenheter, ledet av henholdsvis en politistasjonssjef eller en lensmann.

2.2.7 Sentral og regional ledelse

Opprettelse av et politidirektorat hadde vært vurdert en rekke ganger etter den andre verdenskrig. I 2001 ble Politidirektoratet opprettet. Direktoratet overtok den sentrale politiledelse som tidligere lå til Justisdepartementet.

Gjennom en ny politireform ble antall politidistrikt fra 1. januar 2002 redusert fra 54 til 27. De nye politidistriktene beholdt omtrent den samme interne organisasjonsform som ble innført i 1995.

Politidirektoratet har ansvaret for å lede og samordne landets 27 politidistrikter og særorganene. Unntaket er Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som rapporterer direkte til Justisdepartementet. Mer informasjon om Politidirektoratet følger i neste kapittel.

Det faglige ansvaret for straffesaksbehandlingen i politiet ligger fortsatt under Riksadvokaten/statsadvokatene. Mer om påtalemyndighetens organisering følger i neste kapittel.

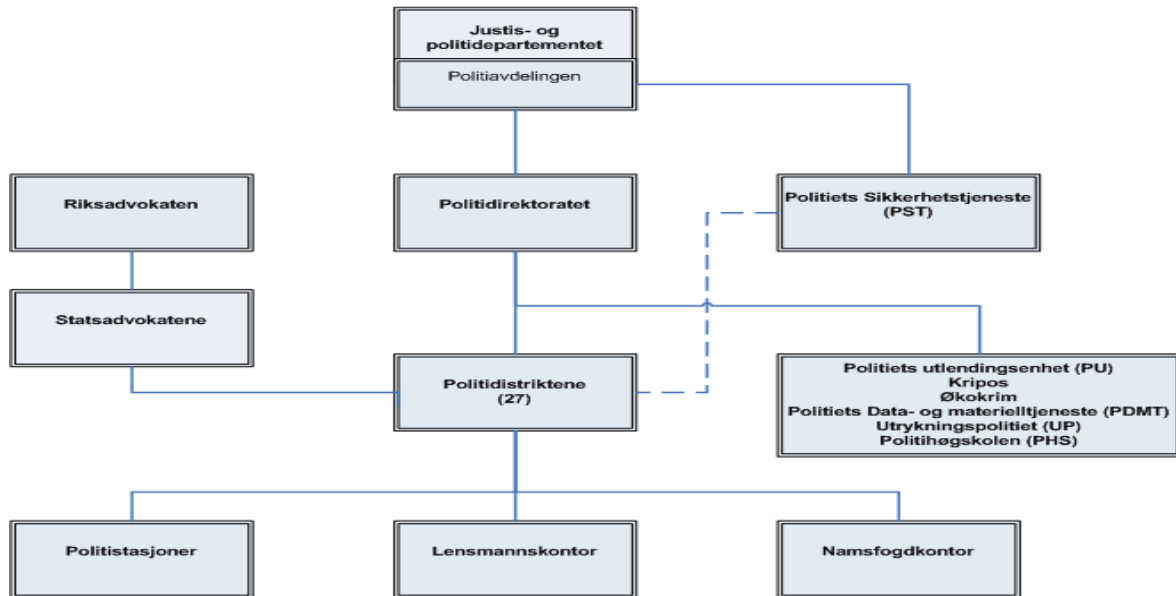
I tillegg til de 27 politidistriktene er Svalbard et eget politidistrikt. Sysselmannen på Svalbard har således politi- og påtalemyndighet på lik linje med politimestrene på fastlandet.

Politidirektoratet har også ansvaret for å lede Grensekommisariatet som blant annet fører tilsyn med grenseavtalen mellom Norge og Russland (Internett: Politi.no, 2010).

2.3 Organiseringen av politiet i Norge

Et sentralt trekk ved den norske politiordningen er det to-sporede system, som innebærer at påtalemyndigheten er en integrert del av politiet, under riksadvokatens og statsadvokatens overordnede fagledelse knyttet til politiets strafforfølgingsfunksjon. Justis- og politidepartementet og politidirektoratet har overordnet faglig ansvar for resten av politiets virksomhet (jfr. figur 3). Overordnet koordinering besørges gjennom regelmessig kontakt mellom Riksadvokaten, departementet og direktoratet (St.meld. nr. 42, s. 33 flg.).

Justis- og politidepartementet ("departementet") og politidirektoratet utgjør den sentrale politiledelsen. Departementet har ansvar for etatsstyringen av Politidirektoratet, Riksadvokaten, Generaladvokaten og Politiets sikkerhetstjeneste. Gjennom departementets styringsdokument og styringsdialog kommuniseres og kontrolleres målsettinger og resultatkrav for politi- og lensmannsetaten. Mer om denne styringen følger i kapittel 7.



Figur 1 – Politi- og lensmannsetatens organisering

2.3.1 Politidirektoratet

Politidirektoratet ble etablert i januar 2001, og etableringen av dette nye forvaltningsorganet var et viktig ledd i politireformen som har berørt den sentrale, regionale og lokale organiseringen av politiet i Norge. Målsettingen med politireformen var å sikre en demokratisk videreutvikling av politi- og lensmannsetaten, klargjøre ansvar og myndighet, og skape en helhetlig operativ og faglig ledelse med sikte på best mulig utnyttelse av ressursene. Politidirektoratet innehar en viktig rolle i dette utviklingsarbeidet.

Politidirektoratet har, med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste, ansvaret for ledelse og oppfølging av politidistriktene og særorganene, og er direkte underlagt Justisdepartementet, og handler således under justisministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektoratet har også en sentral rolle i innsatsen mot internasjonal og organisert kriminalitet.

Politidirektoratets hovedoppgaver overfor politidistriktene og særorganene er strategisk og operativ samordning, etatsledelse, personal- og organisasjonsutvikling, støtte- og tilsynsoppgaver, forvaltningsoppgaver, beredskap, samt behandling av klagesaker (Internett: Politi.no, 2010a).

2.3.2 Politiets sikkerhetstjeneste

Politets sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underlagt Justisdepartementet, og rapporterer i alle viktige saker til departementet. Politets sikkerhetstjeneste er organisert med en sentral

enhet i Oslo (Den sentrale enhet – DSE), og enheter i samtlige politidistrikt unntatt Oslo. Innenfor tjenestens saksområde har DSE i store trekk samme ledelsesfunksjon som Politidirektoratet har overfor politi- og lensmannsetaten for øvrig. I politidistriktene er tjenesten underlagt den lokale politimester og representanter for tjenesten er organisasjonsmessig plassert i politimesterens distriktsledelse. Politimesteren i Oslo er fritatt for PST sine oppgaver, da de ivaretas av DSE. Sjefen for Politiets sikkerhetstjeneste har påtalekompetanse på politimesternivå. I konkrete etterforskningsaker forholder den enkelte politimester seg til førstestatsadvokaten i stedlig statsadvokatembete.

2.3.3 Særorganene

For å løse politioppgaver av landsomfattende karakter er det i medhold av politiloven § 16 opprettet flere sentrale særorgan. Med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste rapporterer samtlige særorgan til Politidirektoratet i administrative og politifaglige spørsmål. To av særorganene har et særskilt ansvar for bekjempelse av blant annet økonomisk kriminalitet, og organisert og annen alvorlig kriminalitet.

2.3.3.1 Kripos

Den nasjonale enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos) ble etablert 1. januar 2005. Kripos yter bistand til landets politidistrikter og øvrige særorgan etter anmodning, og yter også laboratorietjenester til etaten. I tillegg skal Kripos på selvstendig grunnlag etterforske organisert og annen alvorlig kriminalitet. Politiets datakripsenter (PDS) ble, som et ledd i denne etableringen, overført fra Økokrim, og er nå en egen avdeling i Kripos (Datakrimavdelingen).

2.3.3.2 Økokrim

Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (Økokrim) er både et sentralt politiorgan og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Enheten ble opprettet i 1989, og er en sentral og landsdekkende enhet som skal bekjempe økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Som statsadvokatembete er Økokrim underlagt Riksadvokaten, og avgjør om det skal reises tiltale i straffesaker, og fører sakene på vegne av påtalemyndigheten.

Som politiorgan etterforsker Økokrim egne saker innenfor sitt saksområde, men skal også yte bistand til politidistriktene. Økokrim er administrativt og budsjettmessig underlagt Politidirektoratet (Internett: Politi.no, 2010b).

2.3.3.3 Politiets utlendingsenhet (PU)

Politiets utlendingsenhet ble etablert i januar 2004, og har som oppgave å registrere nye asylsøkere og fastslå deres identitet og opphavsland. Enheten har ansvar for drift av utlendingsinternatet, og for uttransportering av utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge. Videre har enheten et nasjonalt ansvar for samordning og støtte til andre politiorganer på utlendingsområdet.

2.3.3.4 Utrykningspolitiet (UP)

Utrykningspolitiet (UP) gir bistand til politidistriktene knyttet til planlegging, tilrettelegging og gjennomføring av trafikkinnnsatsen, og utfører selv direkte trafikkteneste i alle politidistrikt. UP yter også bistand til den sentrale politiledelsen angående trafikk og trafikkfaglige spørsmål.

2.3.3.5 Politihøgskolen (PHS)

Politihøgskolen skal gi teoretisk og praktisk utdanning for tjeneste i politi- og lensmannsetaten. Først og fremst grunnutdanning (3årig høgskoleutdanning, bachelor), og dernest oppfølgende videreutdanning. Politihøgskolen er gjennom egen forskrift delvis innlemmet under lov om universiteter og høyskoler, som forvaltes av Utdannings- og forskningsdepartementet. Dette gjør at Politihøgskolen er sidestilt med øvrige statlige institusjoner som loven gjelder for, med hensyn til faglige fullmakter og så videre. For øvrig er Politihøgskolen underlagt Politidirektoratet.

2.3.3.6 Politiets data- og materieltjeneste (PDMT)

Politiets data- og materieltjeneste ble etablert 1. januar 2004, ved en sammenslåing av tidligere Politiets materieltjeneste (PMT) og Politiets datatjeneste (PD). Særorganet er et rådgivnings- og utviklingsorgan med oppgaver innen bl.a. materiellforvaltning, drift og utvikling av sentrale politiregistre, IKT-løsninger og andre tekniske løsninger.

2.3.4 Politidistriktene

Landets 27 politidistrikt er inndelt i geografiske driftsenheter – lensmannsdistrikt og politistasjonsområder. Etter endring av politiloven i 2004, jfr. Ot.prp. nr 43 (2003-2004), Om lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m. (organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet), kan det i politidistriktene også opprettes namsfogddistrikt ledet av en namsfogd.

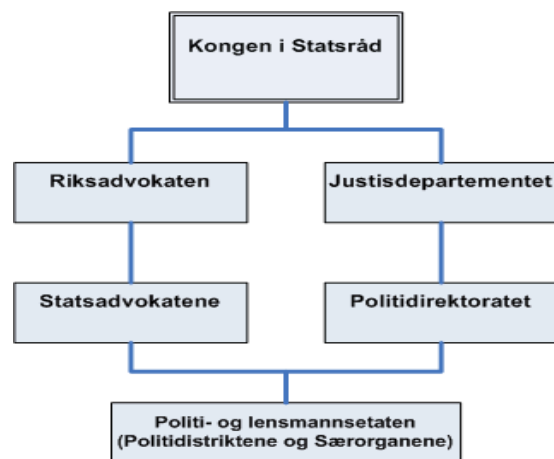
Politimesteren utøver distriktsledelsen innen gjeldende fullmakter, dels direkte, og dels gjennom distriktets ledergruppe og administrativt støtteapparat. Med bakgrunn i det tosporede systemet er politimesteren på straffesaksområdet påtalemessig underordnet Riksadvokaten og statsadvokat. Administrativt og i øvrige fagområder er politimesteren underordnet Politidirektoratet og Justisdepartementet.

2.4 Påtalemyndigheten

Påtalemyndighetens ansvarsområde er straffesaksbehandling, det vil si etterforskning, påtalebehandling og aktorater (anklagerrolle) under rettsprosess ved domstolene. I Norge er påtalemyndigheten organisert i tre nivåer; Riksadvokaten, Statsadvokatene og Påtalemyndigheten i politiet.

De to øverste nivåene hos påtalemyndigheten går under fellesbetegnelsen Den høyere påtalemyndighet. Den høyere påtalemyndighet består av Riksadvokatembetet, ti regionale statsadvokatembeter og et nasjonalt statsadvokatembete.

Virksomheten til påtalemyndigheten er regulert i egen forskrift; Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen). I Norge er påtalemyndigheten en integrert del av politi- og lensmannsetaten. Dette er en praksis som Norge, og Danmark, er alene om sett i forhold til mange andre vestlige land som vi gjerne sammenligner oss med.



Figur 2 - Det tosporede system

I kriminalitetsbekjempelsen følger politiet to strategier; Forebyggende tiltak og straffesaksbehandling. Det er nær sammenheng mellom de to strategiene, og de er likeverdige. De aller fleste saker avgjøres av påtalemyndigheten i politiet, men for de alvorligste forbrytelser er tiltalekompetansen lagt til statsadvokaten eller riksadvokaten (Internett: Riksadvokaten.no, 2010).

2.4.1 Riksadvokaten

Påtalemyndigheten ledes av en riksadvokat. Riksadvokaten har den overordnede ledelse av straffesaksbehandlingen, herunder ansvar for fastsettelse av mål og prioriteringer, og for å gi

instrukser og følge opp straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene og i politidistriktene.

Riksadvokaten har både fagansvaret og det administrative ansvar for Den høyere påtalemyndighet. Økokrim er både et statsadvokatembete og en sentral politienhet. Riksadvokaten har også fagansvaret for straffesaksbehandlingen ved Økokrim, men administrativt er enheten underlagt Politidirektoratet.

2.4.2 Statsadvokatene

I forhold til det enkelte politidistrikt ivaretas påtalemyndighetens fagledelse av statsadvokaten i regionen. Et eget nasjonalt statsadvokatembete har fagledelsen av straffesaksbehandlingen ved Kripos, som er et særorgan i politiet.

De regionale statsadvokatembetene er:

- Oslo
- Hedmark og Oppland
- Vestfold og Telemark
- Agder
- Rogaland
- Hordaland
- Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane
- Trøndelag
- Nordland
- Troms og Finnmark

I tillegg kommer Det nasjonale statsadvokatembetet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet.

2.4.3 Påtalemyndigheten i politiet

Påtalemyndighetens tjenestemenn i politiet er politimestrene, visepolitimestrene, politiadvokatene og politifullmektigene, for så vidt de har juridisk embetseksamen og gjør tjeneste i embete eller stilling som er tillagt påtalemyndighet. I tillegg tilligger det også påtalekompetanse hos lensmennene i de enkelte politidistrikt.

Politijuristene kan imidlertid også ha saksbehandleransvar knyttet til ansvarsområder utenfor straffesaksområdet, eksempelvis etatens forvaltningsrettslige oppgaver som hører under departementets og direktoratets ansvarsområde. I slike tilfeller opptrer tjenestemannen derfor ikke på vegne av påtalemyndigheten.

2.5 Politi- og lensmannsetatens oppgaver

Etatens brede og uensartede spekter av oppgaver og gjøremål glir ofte over i hverandre i den daglige tjenesten. Det kan derfor være problematisk å finne et godt prinsipp for systematisering av politiets oppgaver. Det har ofte vært foretatt en funksjonell inndeling i 6 kategorier med utgangspunkt i gjøremålenes konkrete innhold; sikkerhetsfunksjon (1), ordensfunksjon (2), strafforfølgingsfunksjon (3), hjelpe- og servicefunksjon (4), bistands- og samarbeidsfunksjon (5) og andre oppgaver (6).

Politiets ansvarsområde og oppgaver er nærmere regulert i politiloven og i flere andre særlover. For enkelte oppgaver gjelder lovpålagte saksbehandlingsfrister. Etaten har allikevel i hovedsak forholdsvis stor skjønnsmessig frihet i valg av løsningsalternativer, tiltak og prioriteringer, men kan ikke fritt velge bort én eller flere oppgaver.

Mange av politi- og lensmannsetatens oppgaver innebærer forskjellige former for hjelp, service, bistand og veiledning til publikum. I tillegg har politiet en viktig funksjon som samfunnets alminnelige hjelpe- og serviceorgan. Befolkningen har ofte behov for hjelp av ulik slag, som ikke ligger innenfor fagområdet til noen bestemt etat. Politi- og lensmannsetaten har gode forutsetninger for å yte slik hjelp og service. Politiet er til stede lokalt, det har døgkontinuerlig beredskap med ressurser i form av personell og utstyr, og er vant til å aksjonere raskt, jfr. St.mld. nr. 42 (2004-2005), s. 35.

2.6 Oppsummering

I dette kapitlet er det blitt gitt en generell gjennomgang av politi- og påtalemyndigheten i Norge. En har her sett nærmere på opprinnelsen til politivesenet i Norge, og utviklingen fram til dags dato. Det er også gitt en oversikt over oppgaver som tilligger politiet. Videre er det gitt en innføring i det tosporede system, som er forholdsvis unikt for Norge i forhold til omverdenen.

TEORETISK OG METODISK TILNÆRMING

I denne delen gis en nærmere presentasjon av den teoretiske og den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn for studien.

3. TEORETISK RAMMEVERK

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres de teorier som vil bli brukt for å framstille empirien til studien. De teoretiske perspektivene vil på forskjellige måter, og i ulik grad, kunne bidra til å kaste lys på studiens problemstilling.

Innledningsvis presenteres input/output-modellen som vil bli benyttet for å presentere empirien. Videre presenteres de teoretiske perspektivene som vil bli benyttet.

De teoretiske perspektivene har ulik grad av relevans og forklaringskraft, men et fellestrekk ved teoriene som er valgt er at de legger vekt på ulike strukturelle forhold ved organisasjoner, og betydningen av disse for individenes handlinger. De vil således kunne gi strukturelle forklaringer på fenomenet framfor individuelle forklaringer. Dette er et bevisst valg gjort ut i fra hva som var praktisk mulig for gjennomføringen av denne studien.

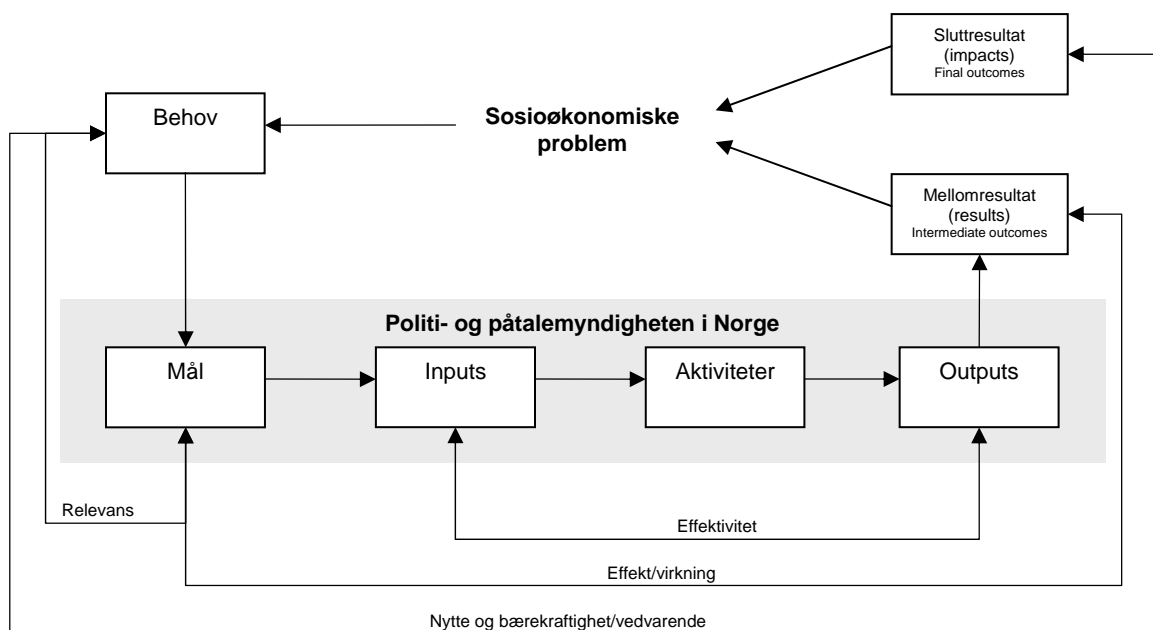
3.2 Input/output-modellen

En sentral problemstilling i den offentlige forvaltningen knytter seg til de økte forventningene og kravene til dokumenterte resultater og effekter / virkning av forvaltningens virksomhet, noe man også tydelig kan lese ut av Reglement for økonomistyring i staten. I § 4 – Grunnleggende styringsprinsipper – heter det at; ”*Alle virksomheter skal: a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet, b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd, c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.*”, jfr. Finansdepartementet, 2003, s. 10. I Norge er det slik at alle statlige virksomheter skal benytte seg av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp, jfr. SSØ, 2005, s. 1.

Jeg vil benytte input/output-modellen for å analysere innhentet empiri på en strukturert måte. Forhåpentligvis vil analysen gi et mer helhetlig/oversiktlig bilde av virkeligheten, og danne et godt fundament i forhold å kunne finne svar på studiens problemstilling.

Pollitt og Bouckaert (2004, s. 106 flg.) viser til en generisk modell som i vidt omfang er blitt benyttet både innenfor studier og praktiseringen av offentlig forvaltning. Input/output-modellen er fleksibel og kan benyttes til å analysere forskjellige objekter som produserer output, både på individnivå og et mer overordnet nivå.

Modellen legger til grunn at det foreligger et sosioøkonomisk behov/problem som virksomheten skal håndtere. Det etableres målsettinger relatert til dette behovet/problemet, og ressurser (inputs) blir tilført for å utføre aktiviteter/beskjeftigelser knyttet til målsettingene. Aktivitetene knytter seg til de prosesser som foregår i virksomheten/institusjonen for å generere produktet (output). Produktet (output) er således det resultatet som leveres av aktivitetene. Produktet (output) er også det resultatet som presenteres og leveres til virksomhetens omkringliggende miljø. Miljøet og resultatet påvirkes gjensidig og gir en effekt/virkning, og på lenger sikt en bærekraftig/vedvarende nytte. Pollitt og Bouckaert (ibid.) viser til at "results" og "impacts" kan betegnes som "outcomes"; "...results are sometimes called "intermediate outcomes" and impacts "final outcomes". Ultimately, the value of both the processes and the outputs rests on the outcomes".



Figur 3 - Input/Output-modellen, fritt etter Pollitt og Bouckaert (2004)

3.3 Ouchi's styringsmodell

For å kunne styre ulike ressurser må man nødvendigvis ha et mål å styre etter, og man må vite hvordan tiltak påvirker dette målet. Det er ikke bestandig at man får entydige svar, selv med godt utbygde informasjonssystem. Dette kan henge sammen med at det er uklarheter rundt hva målet faktisk er, eller det kan være uenigheter blant de involverte partene.

Opstad (2006) hevder at i styringen av offentlig sektor er det nyttig å se på de to dimensjonene målavklaring og kunnskap om hvordan vi skal nå målet. Han viser til Ouchi's styringsmodell i forhold til å illustrere styringsutfordringen (figur 4).

		Kausalkunnskap	
		Gode	Dårlige
Resultatmål	Klare	Mål- og regelstyring	Målstyring
	Uklare	Regelstyring	Profesjonsstyring

Figur 4 - Kunnskap om mål-middelsammensetninger, fritt etter Opstad (2006)

Kausalkunnskap henviser til kunnskap om sammenhengen mellom ressursinnsats (årsak) og resultat (virkning). God kausalkunnskap vil si at man på forhånd med sikkerhet kan si hvordan tiltaket eller innsatsen virker inn på resultatet.

Dårlig kausalkunnskap innebærer usikkerhet om hvordan tiltaket slår ut, og kan variere eller svinge fort. Det som en gang fungerte bra, kan ved en gjentakelse slå dårlig ut fordi for eksempel ytre forhold er blitt endret.

En ser her for seg to muligheter for resultatmåling. I det ene tilfellet er det klart, entydig og ikke til å misforstå. I det andre tilfellet er resultatmålet uklart, noe det kan være på grunn av der er flere mål, at noen av disse er tvetydige, eller at de involverte partene legger forskjellig innhold i dem.

Busch et al (2002) tar også utgangspunkt i Ouchi's styringsmodell, og viser til at når man snakker om styring, eller kontroll, så er det ikke uvanlig å skille mellom tre former for kontroll. Det første er kontroll av atferd gjennom etablering av formelle regler (regelstyring).

For det andre kan man foreta kontroll av resultatene (målstyring). Og til slutt så kan man foreta kontroll av atferd gjennom de verdier og normer (organisasjonskultur) som utvikles i virksomheten (verdistyring).

Målstyring innebærer at fokus settes mot resultatet av en gitt arbeidsinnsats eller aktivitet. Kontrollen består altså av at resultatene måles. Det kan være servicenivået i en teknisk etat, oppklaringsprosenten til et politidistrikt, eller helbredelses grad på et sykehus osv. Man kan si at målstyring og regelstyring er to forskjellige måter å utøve kontroll på. Dersom det er mulig å måle resultatene, kan regelstyringen reduseres. Eller for å si det på en litt annen måte, dersom handlingsrommet økes (mindre regelstyring), bør resultatene kunne måles.

Det vil være avgjørende i hvilken grad oppgaven er programmerbar, og hvor målbare resultatene er, for hvilken styringsform som passer best. Det at en oppgave er lett å programmere vil si at det normalt er lite innslag av lederatferd. Det er relativt lett å etablere rutiner for å kontrollere atferden. Om man for eksempel tar utgangspunkt i oppgaver innenfor offentlige virksomheter som sykehus, skoler og politi, hvor det er stort innslag av skjønn og bruk av profesjonelle medarbeidere, vil det trolig passe best med verdistyring. Her ligger nok noe av logikken bak problemene innenfor sykehussektoren, hvor en for eksempel ser at leger ikke tar like lett på å forholde seg til målstyring. Innenfor disse virksomhetene er det også slik at oppgavene er mer sammensatte, og den eller de indikatorene som en måler resultatene etter er nødvendigvis nok ikke gode nok. Man kan i denne sammenhengen spørre seg om det for eksempel er riktig å måle skolene på karakterene til elevene, når man tenker på at skolene ikke bare skal sørge for kunnskap, men også at elevene sosialiseres og lærer seg hvordan man skal omgås andre mennesker? Dette er langt vanskeligere parametere å måle, men kanskje vel så viktig.

Innenfor offentlig sektor legges det stor vekt på målstyring. Fokuset settes på resultatene i stedet for på detaljerte regler. Rent instrumentelt så er det grunn til å tro at man gjennom å ha større fokus på mål og resultat, spesielt i kombinasjon med ulike former for benchmarking, vil kunne redusere graden av opportuniste. Et eksempel er kommunenes mulighet til å benytte KOSTRA (Kommune – Stat Rapportering) for å sammenlikne seg med andre kommuner, for så å kunne se hvordan de selv driver kommunen. Dette kan slik sett være et viktig instrument / verktøy som man kan bruke for å forbedre styringen, Busch et al (2002:81).

3.4 Prinsipal – agent teori

Hovedpoenget i denne teorien er at det inngås en kontrakt mellom en prinsipal (en overordnet) og en agent (en underordnet), hvor prinsipalen delegerer oppgaver til agenten, og agenten utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen for å ivareta prinsipalens interesser. Man kan si at det oppstår et maktforhold mellom disse, hvor den ene sitter med styringen og den andre sitter med virkemidlene, jfr. Opstad, 2006, s. 268 flg.

Det finnes flere eksempler på at forholdet mellom prinsipal og agent kan være problematisk. Problemene kan knytte seg til situasjoner hvor agenter, eller interessenter driver et motspill mot de økonomiske målene, og således utøver en opportunistisk atferd. Dette kan for eksempel knytte seg til; *Ulik målstruktur*, hvor prinsipalen kanskje vil vektlegge økonomiske mål, mens agenten legger vekt på kvalitet, *Asymmetrisk informasjon*, hvor prinsipal og agent ivaretar forskjellige oppgaver, og har ulik kontakt med interessentene, noe som gjør at de hver for seg mottar særegen informasjon. Prinsipalen har ikke kontroll om agent utøver en atferd som er optimal for virksomhetens mål. Det skilles her mellom "hidden action", hvor prinsipalen ikke er i stand til å observere agentens atferd, og "hidden information", hvor prinsipalen ikke har innsikt i agentens kunnskap om egen jobb. *Ulik risikoavversjon*, hvor agenten kan ta en høyere risiko enn hva prinsipalen ønsker. Dette kan være tilfellet når agenten foretar seg en handling som støtter interessentene, men som prinsipalen kanskje ikke ønsker.

Busch (2005) hevder at forutsetningen om asymmetrisk informasjon danner grunnlaget for at opportunistisk atferd kan forekomme. Forutsetningen om ulik målstruktur viser at denne atferden kan rettes mot andre mål enn hva som var avtalt, og forutsetningen om ulik risikoaversjon peker på at selve atferden kan ha en annen karakter enn hva prinsipalen kunne ønske. Opportunistisk atferd har en kostnadsside, og dette omtales som *agentkostnader*. Disse kostnadene knyttes i hovedsak til *Prinsipalens styringskostnader* eller *Resttap*.

Prinsipalens styringskostnader knyttes til alle kontroll- og styringsrutiner som blir etablert for å unngå at agenten utøver en atferd som ikke tjener prinsipalens interesser. *Resttappet* er definert som den endring prinsipalen opplever i sin måloppnåelse på grunn av at agenten handler på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon og med samme informasjonsgrunnlag, jfr. Busch et al, 2005, s. 100.

I de fleste tilfeller vil agenten yte en eller annen form for innsats. Denne innsatsen forutsettes å medføre en oppofrelse eller et nyttetap for agenten. Alt annet likt vil derfor agenten minimere innsatsen, jfr. Sandmo og Hagen, 1992.

Hagen (1992) hevder at det er naturlig å se forholdet mellom agent og prinsipal som et desentraliseringsproblem. Prinsipalen desentraliserer beslutningsproblemet til agenten. Det gjelder da for prinsipalen å finne et incitamentssystem for agenten som er slik at agenten treffer de beslutninger som også på optimalt vis fremmer prinsipalens interesser (incitamentsforenlighet). Altså der må etableres et incentivsystem som gjør at agenten utviser en atferd som fører til at prinsipalens målsetning blir nådd.

3.5 Oppsummering

I dette kapittelet er det gitt en nærmere beskrivelse av den teoretiske tilnærmingen som legges til grunn for studien. Samlet sett er målsetningen at disse teoretiske perspektivene skal gi en utfyllende forståelse av konteksten knyttet til studiens problemstilling.

4. METODE FOR INNSAMLING AV DATA

4.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres den metodiske tilnærmingen som er benyttet for innsamling av empiri til denne studien. Her beskrives nærmere valg av metoder og forskningsdesign som er benyttet for innsamling av empiri.

4.2 Metode

En metode kan man anse som et redskap, eller en fremgangsmåte, for å tilnærme seg problemer og å løse problemer. I forskningssammenheng kan man således tilegne seg ny kunnskap, eller dypere kunnskap, knyttet til ulike tema.

Studien vil derfor gjennomføres på en beskrivende form, da den vil omhandle et tema som det som det tidligere er forsket på (styring), men se på dette i konteksten relatert til politiets innsats mot økonomisk kriminalitet. Som et ontologisk utgangspunkt for studien vil det være naturlig å bygge på en virkelighetsforståelse som tar utgangspunkt i en rasjonalistisk og / eller kritisk forståelse av dette fenomenet. En ønsker således å få en forståelse av det spesielle og unike rundt styringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet som fenomen. Den institusjonelle innrammingen, som nevnt i kapittel 2, vil kunne være en avgrensende faktor sett i forhold til forståelsen av dette fenomenet.

Det epistemologiske utgangspunktet, hvordan en skal tilegne seg kunnskap om styringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet, vil basere seg på en fortolkningsbasert tilnærming. Ut i fra dette kan man derfor argumentere med at en ikke her er ute etter å avdekke en objektiv virkelighet eller oppfattning av fenomenet. En ser det derfor som viktig at dette fenomenet studeres i de sosiale rammene det utspiller seg i, slik at de særegne og spesielle trekkene ved fenomenet kan fanges opp. Videre må fenomenet betraktes i helhet, i denne sammenhengen forstått som en holistisk tilnærming som understreker at fenomener må forstås som et komplekst samspill mellom enkeltindivider og den sammenhengen de inngår i. Det holistiske perspektivet kan også relateres til Ouchi's styringsmodell og prinsippal -agent teori, jfr. teorigrunnlaget, for å få en mer helhetlig oppfatning av fenomenet.

Ut i fra et vitenskapsteoretisk perspektiv, og med utgangspunkt i ovenstående diskusjon, vil vi stå ovenfor en studie basert på en hermeneutisk tilnærming. Dette innebærer å søke en forståelse av hvordan mennesker konstruerer (fortolker og lager) sin virkelighet, jfr. Jacobsen, 2005. Hermeneutikken dreier seg derfor om å søke forståelse ut i fra meningsfulle fenomener

som for eksempel fortellinger, handlinger, sosiale relasjoner og organisasjoner. Det sentrale innenfor dette synet er å forstå sammenhenger og helheter.

Med utgangspunkt i problemstillingen, forskningsspørsmål og det teoretiske perspektivet som er lagt til grunn for studien av fenomenet styring av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet, så vil en i det neste foreta en analyse av mulige forskningsdesign og valg av fremgangsmåte (forskningsdesign/metode) for dette fenomenet. En ønsker således å komme fram til en metode for å samle inn empiri (data om "virkeligheten") for å søke å finne svar på forskningsspørsmålene tilknyttet problemstillingen.

Problematikken knytter seg til det forhold om empirien gjengir et riktig bilde av virkeligheten, sett ut i fra et ontologisk perspektiv, og om den gir oss riktig kunnskap om virkeligheten, sett ut i fra et epistemologisk perspektiv.

Undersøkellesdesignet er en overordnet plan for hvordan man kan finne det undersøkelsesopplegget som er best egnet til den spesifikke problemstillingen, jfr. Jacobsen, 2005, s. 87. Akkurat som det finnes ulike typer problemstillinger, finnes det ulike typer design som passer til disse. Valg av undersøkelsesopplegg vil ha store konsekvenser for undersøkelsen gyldighet (validitet). Videre vil undersøkelsesopplegget ha betydning for undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet).

Den metodiske tilnærmingen er således bundet opp av hva forskeren ønsker å finne ut, hvilken vei forskeren velger for å komme fram til svaret, samt hvilke valg forskeren tar underveis. De metodiske valgene forskeren tar er svært avgjørende for det resultatet man ender opp med til slutt. Det er derfor helt avgjørende for forskningen at prosessen redegjøres og dokumenteres, slik at forskningen er etterrettelig (at hvem som helst kan på et senere tidspunkt benytte samme metodikk, og for så vidt komme fram til samme resultat). Dette vil være viktig i forhold til å bedre gyldigheten av forskningsresultatene.

4.2.1 Overførbarhet

I følge Jacobsen (2005) er det to former for gyldighet man kan relatere til en studie. Dette er den interne gyldighet, som går ut på om en har beskrevet et fenomen på riktig måte, og den eksterne gyldighet, som dreier seg om i hvilken grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres (undersøkelsens overførbarhet).

Jacobsen viser til to former for generalisering (2005, s. 222):

1. Den første formen går ut på å generalisere ut fra data i et mindre utvalg undersøkelsesenheter (observasjoner, intervjuobjekter o.a.) til et mer teoretisk nivå. Dette kalles for teoretisk generalisering (fra empiri til teori).
2. Den andre måten er å generalisere hyppigheten av et fenomen. Ut fra data i et mindre utvalg kan man med en viss grad av sikkerhet uttale seg om at det samme gjelder i en større populasjon av (potensielle) undersøkelsesenheter. Dette kalles for statistisk generalisering (fra utvalg til populasjon).

Sett ut i fra et mer klassisk perspektiv på mulighetene til å generalisere knyttes til begrepene utvalg og populasjon (jfr. pkt. 2 ovenfor), som i stor grad relaterer seg til kvantitative metoder. Det er slik at man må ha et representativt utvalg fordi et grunnleggende krav er at utvalget må være av en viss størrelse for å kunne generalisere. Denne forskningsmetoden trekker mot et ekstensivt undersøkelsesopplegg, hvor hensikten er å undersøke bredden. Et intensivt undersøkelsesopplegg forbindes til kvalitative metoder med søken etter en mer dyptgående forståelse ved at man konsentrerer seg om færre enheter (casestudier). Ifølge Jacobsen (2005) er teoretisk generalisering de kvalitative metoders styrke, mens statistisk generalisering er vanskeligere å få til ut i fra en kvalitativ tilnærming. Han hevder at årsaken til dette er at man som regel bare undersøker få enheter, og at er trukket ut for et spesielt formål (for eksempel fordi de er interessante eller kan gi god informasjon). Det er således vanskelig å påstå at dette utvalget er representativt for en større populasjon av enheter.

Innenfor den deduktive forskningsmetoden sjekkes teori mot praksis, mens i den induktive forskningsmetoden danner praksis grunnlaget for teoribygging. Induksjonsmetodikken handler om å trekke slutninger på en begrenset mengde observerte enkelthendelser, for så å konstruere forventninger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg av erfaringer (empirien). Logikken innenfor den induktive forskningsmetodikken bygger således på bevegelsen fra empiri til teori, hvor det er helt avgjørende at de observerte fakta systematiseres. En innvending mot induktiv forskningsmetode kan være at man gjør observasjon av lik hendelse og samme resultat gjentatte ganger, før det eventuelt kommer et avvik, jfr. induksjonsproblemet (Nyeng, 2004, s. 38). Man kan således ikke utelukke avvik, og heller ikke hevde at en lang rekke observasjoner kan danne en allmenn gyldig teori.

Innenfor denne studien vil ikke graden av overførbarhet være av stor betydning. Dette på grunn av at studien søker å finne svar på hvordan styringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet utføres her i Norge. Det ville dog kunne vært interessant å se resultatet av studien ut i fra et mer generelt grunnlag hva angår styring av politiets innsats innenfor andre kriminalitetstyper.

4.2.2 Valg av metode

Med utgangspunkt i studiens problemstilling, og diskusjonen over, så vil en i denne studien anvende en induktiv forskningsmetode (fra empiri til teori, jfr. ovenfor). Grunnlaget for dette er at det ikke er identifisert studier innenfor dette temaet, som nevnt tidligere. En ønsker derfor å innhente empiri i tilknytning til problemstillingen, for deretter å systematisere funnene for så å forsøke å finne eventuelle samsvar og relevans i eksisterende teori.

I kapittel 3 er det redegjort for ulike teorier vedrørende ulike aspekter knyttet til styring. Disse utgjør en ramme/kontekst for behandling av problemstillingen. Med utgangspunkt i dette velges det således en forholdsvis bred tilnærming til problemstillingen, samtidig som man også har et fokus i forhold til ulike problemer som kan relateres til styring/kontroll.

Det foreligger noe forhåndskunnskap knyttet til problemstillingen, utgangspunktet for dette er at undertegnede selv har jobbet i politiet i flere år. Videre er det innhentet relevante dokumenter og lignende som knytter seg til temaet og problemstillingen. Dette er gjort for å få en forståelse av hvordan styringen av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet formelt sett utføres. Videre er det gjort en kvalitativ tilnærming til kilder knyttet til undersøkelsesenheter for å verifisere hvordan styringen skjer formelt. Det er også gjennomført en kvantitativ undersøkelse (ved hjelp av spørreskjema). En søkte således å finne svar på om det er samsvar eller forskjell mellom hvordan styringen skjer rent formelt, mot hvordan styringen utføres / oppleves i praksis.

Når det gjelder problemet rundt forskningseffekter så anser en det slik at forskeren har et upåvirket forhold til problemstillingen, og vil således være nøytral. Det er likevel viktig å nevne at forskeren tidligere har jobbet flere år innen politiet, men dette ansees likevel ikke som noe problem sett i forhold til forskerens objektivitet rundt forskningen. Forskeren ikke per i dag ansatt i politiet, men har relasjoner til politi- og lensmannsetaten. En ser likevel ikke at disse relasjonene vil kunne påvirke utfallet av forskningen på noe vis. Hensikten med forskningen er å avdekke fakta rundt problemstillingen, for å få en nærmere forståelse av fenomenet.

4.3 Forskningsdesign

Som nevnt har studien til hensikt å avdekke fakta rundt fenomenet hvordan politiets innsats mot økonomisk kriminalitet styres, sett i lys av generelle teoretiske perspektiver innenfor styring, og basert på en fremgangsmåte gjennom samfunnsvitenskapelig metode. En vil i dette kapittelet gjennomgå det designet (den overordnede plan) som er til grunn for studien.

4.3.1 Krav til design

Yin (2003) hevder at “...every type of empirical research has an implicit, if not explicit, research design. In the most elementary sense, the design is the logical sequence that connects the empirical data to a study’s initial research questions and, ultimately, to its conclusions. Colloquially, a research design is a logical plan for getting from here to there, where here may be defined as the initial set of questions to be answered, and there is some set of conclusions (answers) about these questions. Between “here” and “there” may be found a number of major steps, including the collection and analysis of relevant data”, jfr. Yin, 2003, s. 20.

I følge Jacobsen (2005, s. 87) vil valg av undersøkelsesopplegg ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet (validitet). Undersøkelsesopplegget vil også ha betydning for undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet). Det er derfor viktig å stille seg spørsmål om det undersøkelsesopplegget en har valgt vil kunne påvirke resultatene en kommer fram til. Problemstillingen i denne studien baserer seg på et fenomen som en ikke har identifisert forskning innenfor tidligere. En ønsker derfor å få en så helhetlig forståelse som mulig av fenomenet, noe som innebærer at man derfor bør velge et undersøkelsesdesign som går i dybden. Spesielt gjelder dette rundt de faktiske forhold hva angår den formelle styringen.

Ved å benytte et intensivt design vil man kunne få fram relevante data, og den interne gyldigheten vil ofte være stor. Men svakheten til kvalitative undersøkelser er den eksterne gyldigheten (overførbarheten), som nevnt tidligere. Ved å benytte et ekstensivt design vil man kunne få fram en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og / eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster. Videre vil det å gå i bredden øke mulighetene for å kunne generalisere funnene fra et utvalg til en populasjon (ekstern gyldighet / overførbarhet), jfr. Jacobsen, 2003, s. 94.

4.3.2 Valg av design

I følge Jakobsen (2003) vil valg av problemstilling være utgangspunktet for hvilket undersøkelsesdesign som bør velges. Som nevnt over vil valg av design ha betydning for undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Det er ikke slik at de ulike designene utelukker hverandre. Jacobsen (2003) hevder det er et ideal å kombinere ekstensive med intensive undersøkelser, noe som kalles for design-triangulering.

En metode som Jacobsen skisserer i forbindelse med design-triangulering er at man til å begynne med sikrer relevans ved å foreta en intensiv studie før en ekstensiv. Dette kan gjøres ved at man snakker med noen få personer for å få deres fortolkning av et spesielt fenomen, for

så å få fram det spesifikke ved konteksten med videre. Derneft benyttes denne innsikten i en mer ekstensiv undersøkelse (2003, s. 100).

I forbindelse med valget av forskningsdesign må forskeren tenke gjennom hvor mange kilder som skal tas med i undersøkelsen, samt hvor mange enheter som skal undersøkes. Ved et intensivt design går man i dybden med et lite antall enheter, men undersøkelsen kan ha flere kilder. Et ekstensivt design innebærer mange enheter, men gjerne et fåtall kilder.

Problemstillingen for denne studien er forholdsvis uklar, men beskrivende. Denne studien er ikke ute etter å si noe om årsak virkning (forklaring), men heller gi et konkret bilde av hvordan politiets innsats mot økonomisk kriminalitet styres, altså ut i fra et beskrivende (deskriptive) design, jfr. Jacobsen, 2003, s. 101. Videre ønsker en med studien å kartlegge hvordan situasjonen er nå (på et gitt tidspunkt), og ikke hvordan situasjonen forløper seg over tid.

Med utgangspunkt i studiens problemstilling og ovennevnte diskusjon, så er studien gjennomført som en design-triangulering (metodetriangulering, Nyeng, 2004, s. 197) hvor en har benyttet begge designene for å få en så korrekt forståelse av virkeligheten som mulig.

4.4 Innsamlingsmetodikk

4.4.1 Datainnsamling

Den operasjonalisering av problemstillingen som er gjort gjennom forskningsspørsmålene danner samlet sett utgangspunktet for datainnsamlingen. Forskningsspørsmålene forener problemstillingen med bakgrunn i teorien, slik at studiets tema blir belyst. Når det kommer til datainnsamlingen så kreves der konkrete spørsmålsstillinger som inneholder en viss dynamikk slik at det gis rom for frihet i måten disse besvares.

Forskingsspørsmålene fremstår som lite konkrete og forholdsvis abstrakte, og en har derfor strukturert disse slik at de er blitt omgjort til mer konkrete intervju spørsmål. En har således søkt å finne kunnskap om temaet, og samtidig få et mer nyansert bilde i forhold til det forskningen er ute etter å finne ut av.

Som beskrevet i forrige kapittel har en i denne studien valgt en design-triangulering med en blanding av intensivt og ekstensivt metode som forskningsdesign. I denne forbindelse er det benyttet tre datainnsamlingsmetoder; dokumentstudier, dybdeintervju/intervju og spørreskjema.

Datainnsamlingen for studien er gjennomført etter følgende plan:

1. Dokumentstudier

juli 2008 – januar 2010

2. Dybdeintervju/intervju

onsdag 1. april 2009, kl. 11:10 – Statsadvokat Roar Østby, Riksadvokaten

tirsdag 19. januar 2010, kl. 10:00 – Førstestatsadvokat Harald Stand, Riksadvokaten

3. Spørreskjema

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse ved hjelp av undersøkelsesprogrammet Questback i tidsrommet 1. mars 2009 til 10. august 2009. Invitasjon til å delta i spørreundersøkelsen ble sendt til samtlige politidistrikt (ingen særorgan) pr. e-post adressert til politimesteren i det respektive politidistrikt, totalt 27 politidistrikt. Det var også lagt inn automatiske purringer / påminnelser som ble sendt ut etter en forhåndsdefinert hyppighet. Da undersøkelsen ble avsluttet 10. august 2009 hadde i alt 16 respondenter svart, noe som utgjør en svarprosent på 59,3 %.

4.4.1.1 Dokumentstudier

Det er samlet inn relevante dokumenter gjennom henvendelse til både riksadvokat og Politidirektoratet, samt at dokumenter er funnet gjennom internett-søk. En detaljert oversikt over de dokumenter som er lagt til grunn for det empiriske grunnlaget finnes i vedlegg 1 til denne studien.

4.4.1.2 Dybdeintervju/intervju

Intervjuene har blitt gjennomført som telefonintervju med de respektive kildene, som nevnt over. Det var på forhånd blitt utarbeidet en intervjuguide, som fungerte som en retningsgiver i forhold til ulike spørsmål, relatert til problemstilling og forskningsspørsmål, en søkte å finne nærmere svar på.

Det ble benyttet diktafon under begge intervjuene. Intervjuene ble så skrevet ut på papir i etterkant.

En kopi av intervjuguiden finnes i vedlegg 3 til denne studien.

4.4.1.3 Spørreskjema

Med utgangspunkt i informasjon innsamlet gjennom dokumentstudier ble det laget et spørreskjema ved hjelp av undersøkelsesprogrammet Questback. Det ble gjennomført en prestudie for i størst mulig grad å kvalitetssikre spørreskjemaet i forhold til spørsmålsformulering og eventuelle åpenbare muligheter for misforståelse. Prestudien besto av 4 uavhengige personer som hver for seg gikk gjennom spørreskjemaet og bemerket eventuelle spørsmålsstillinger de ikke skjønnte innholdet i. Spørreskjemaet ble deretter endret i forhold til de bemerkninger som var gjort. Spørreundersøkelsen ble deretter publisert jfr. som nevnt under gjennomføringsplanen over.

Kopi av spørreskjema, med svarprosent, ligger som vedlegg 2 til denne studien.

4.5 Evaluering av datamaterialet

Undersøkelser bør vurderes i forhold til hvor troverdig de fremstår. Det kan være naturlig å vurdere forskningens metodiske kvalitet i form av validitet og reliabilitet.

4.5.1 Validitet (gyldighet) og Reliabilitet (pålitelighet)

En forbinder gjerne begrepene gyldighet og pålitelighet i forbindelse med kvantitative forskningsmetoder. Begrepet gyldighet viser til dataenes gyldighet (validitet) knyttet til problemstillingen som skal belyses. Begrepet pålitelighet knytter seg til de dataene som man benytter som grunnlag for behandlingen av problemstillingen. I følge Jacobsen (2003) bør problematikken rundt gyldighet og pålitelighet drøftes både innenfor kvalitative og kvantitative metoder. Dette kan man se på som en kvalitetssikring av selve forskningsprosessen.

Denne studien er lagt opp som en beskrivende studie, og en har valgt å benytte både en kvalitativ og kvantitativ metodisktilnærming til studien. Hensikten med dette er å kunne få en riktig forståelse ut i fra et formelt perspektiv og et praktisk perspektiv. Ved å benytte en kvalitativ tilnærming, intensiv metode, i første fase søker en å sikre en høy intern gyldighet for forståelsesrammen, og ved å benytte en kvantitativ tilnærming, ekstensiv metode, i fase to søker en å teste forståelsesrammens eksterne gyldighet.

Undersøkelsens gyldighet må vurderes i forhold til hvor stor grad den kaster lys over problemstillingen. I en kvalitativ undersøkelsessituasjon bør validering være en kontinuerlig prosess hvor forskeren hele tiden spør seg selv om en er på rett spor (Kvale 1997). Når det gjelder den kvalitative fasen av denne studien så vil en ha frihet og fleksibilitet i forhold til å

endre både teoretisk grunnlag og design underveis mot søken etter et svar på problemstillingen.

Gyldighetsproblemer innebærer at de operasjonaliserte variablene ikke passer til de teoretiske variablene, og pålitelighetsproblemer knytter seg til at variablene ikke er pålitelig målt. I denne studien vil man i den kvalitative fasen ha fokus på kildene og konteksten i et helhetlig perspektiv (holistisk perspektiv) som former fenomenet.

En kvalitativ undersøkelse får større pålitelighet når man vektlegger at hvert ledd i forskningsprosessen i størst mulig grad gjøres eksplisitt, samt ved triangulerende metoder. Det som står helt sentral er forskerens åpenhet rundt valg av metoder, og refleksjoner rundt hvordan metodevalget kan ha påvirket resultatene i undersøkelsen. Dette gjør undersøkelsen etterrettelig, samt at det gir mulighet for andre til å vurdere / kritisere de resultatene som forskeren har kommet fram til. En anser det slik at pålitelighetskriteriet vil være oppfylt ved den datainnsamlingen som er lagt til grunn for denne studien.

Forskeren må videre reflektere over funnenes gyldighet, om funn er mulig å generalisere, og om det i det hele tatt er ønskelig / nødvendig å generalisere funnene, og om funnene er pålitelige. Gyldighet og pålitelighet ved kvantitative metoder henger også i større grad sammen med begrepet generalisering.

En validering av gyldighetsspørsmålet er avhengig av hvor solide de teoretiske antagelsene forut for undersøkelsen er koblet til problemstillingen. Den vil også være avhengig av i hvilken grad teori kan kaste lys over de ulike momentene som inngår i problemstillingen. Når man utarbeider forskningsspørsmål knytter valideringen seg til den logiske utledningen fra teori til forskningsspørsmålene, og det samme gjelder metodevalget knyttet til problemstilling og forskningsspørsmålene.

Dersom enkelte spørsmål i spørreundersøkelsen, samt informasjon fra intervjuene, viser seg å ikke være relevant for problemstillingen, vil de bli utelatt fra analysen.

4.6 Oppsummering

I dette kapittelet er det gitt en nærmere beskrivelse av den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn for denne studien. Fokuset her er å være så åpen som mulig i forhold til de metodiske tilnærminger og vurderinger som er gjort, slik at man sikrer etterrettelighet i den forskning som er gjort, samt at studien framstår som både pålitelig og gyldig.

STUDIENS KONTEKST – EMPIRISK FRAMSTILLING

I denne delen gis en presentasjon av den empiri som studien bygger på. For å systematisere og analysere empirien nærmere benyttes input/output-modellen som ble presentert nærmere i teorikapittelet.

5. ØKONOMISK KRIMINALITET

- Et sosioøkonomisk problem, et behov for tiltak

5.1 Innledning

I dette kapitlet gis det nærmere beskrivelse av hva økonomisk kriminalitet er. Videre gis et overblikk over omfanget av denne kriminalitetstypen, og utfordringer knyttet til mørketallsproblematikken. Til slutt ser en nærmere på virkninger av økonomisk kriminalitet, og utviklingstrekk i et stadig mer globalisert verdenssamfunn.

5.2 Hva er økonomisk kriminalitet

Økonomisk kriminalitet er et "paraplybegrep" som omfatter forskjellige typer/former for kriminelle handlinger. Det disse handlingene har tilfelles er at de er profittmotiverte, lovstridige handlinger som ofte begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er - eller gir seg ut for å være - lovlig.

Kriminaliteten kjennetegnes ved at den i mindre grad retter seg mot enkeltindivider i samfunnet. I stedet rammes økonomiske eller ideelle samfunnsinteresser eller store organisasjoner som finansinstitusjoner eller industriselskaper. De ordinære individuelle motiver for å anmelde kriminalitet er ofte ikke til stede, og dette vanskeliggjør oppdagelsen av forbrytelsen. Sakene er som regel kompliserte, og mangler gjerne ytre kjennetegn som klart viser at det er tale om lovbrudd (Internett: politi.no, 2010c).

I det følgende ser vi nærmere på ulike handlinger som anses som økonomisk kriminalitet.

5.2.1 Bedragerier

Bedrageri er en betegnelse som brukes på mange ulike lovbrudd. Et enkelt eksempel på bedrageri er at man lurer banken til å utbetale penger fra en annens konto. Et mer avansert eksempel på bedrageri er internasjonalt investeringsbedrageri. De aller fleste bedragerisaker behandles av de lokale politidistriktene. ØKOKRIM etterforsker kun de mest komplekse og alvorlige bedragerisakene.

I vedlegg 4 finnes en oversikt hvor ulike former for bedrageri.

5.2.2 Regnskapskriminalitet

De aller fleste som driver næringsvirksomhet, plikter å føre regnskap for foretaket. Bakgrunnen for regnskapsplikten er blant annet at;

- foretakets ledelse, eiere, ansatte og kreditorer har behov for å kunne vurdere foretakets resultat og økonomiske stilling
- offentlige myndigheter er avhengige av regnskapene for å kunne kontrollere at påbudte oppgaver sendes inn og at skatter og avgifter blir riktig beregnet og innbetalt
- regnskapene kan vise hvorvidt transaksjoner er i strid med lover/forskrifter og om de eventuelt er straffbare

Regnskapsbestemmelsene kan deles inn i to hovedgrupper:

- bestemmelser om registrering/bokføring av transaksjoner
- bestemmelser om årsregnskap

Regnskapsovertredelser rammes av regnskapsloven § 8-5, bokføringsloven § 15 eller straffeloven § 286.

Det er den/de som styrer foretaket og/eller fører regnskapet som har ansvaret for at regnskapsbestemmelsene overholdes. Ofte finner man at selskapene registrerer personer i verv til tross for at disse ikke har noe med selskapets drift å gjøre (stråmenn). Dette gjøres for at personene som i realiteten står bak selskapet ikke skal bli holdt ansvarlig. I mange tilfeller med stråmenn har det imidlertid vist seg at domstolene har holdt både den registrerte ansvarshavende (stråmannen), og den reelt styrende, ansvarlig for overtredelsene. I tillegg tilligger det selskapets revisor et ansvar for å kontrollere regnskapsinformasjonen som foretaket gir.

Eksempler på regnskapsovertredelser er at;

- den ansvarlige har unnlatt å føre regnskap, eller ført mangelfullt regnskap. I disse tilfellene er det ofte ikke mulig i ettertid å avdekke hva som faktisk har skjedd. Mange straffbare forhold skjules på denne måten. Derfor viser rettspraksis at det utmåles nokså strenge straffer for slike unnlattelser, også dersom man ikke kan påvise hva som har skjedd.
- den ansvarlige har manipulert regnskapene, for å gi et uriktig bilde av foretakets resultat og økonomiske stilling. Dette kan gjøres bl.a. ved å bokføre uriktige/falske dokumenter eller ved å bevisst foreta uriktige regnskapsmessige vurderinger. Motivet for slike overtredelser kan være å lure andre til å investere penger i foretaket. I disse sakene begås det ofte bedragerier. Straffene kan bli svært strenge.

Selskapets regnskaper er et viktig beslutningsgrunnlag for eierne, investorene, långiverne og andre kreditorer. Uriktige eller ufullstendige opplysninger medfører tap eller fare for tap for slike interessenter. Beregningen av direkte skatter, merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og særavgifter til det offentlige bygger også på foretakenes regnskaper. Manglende eller mangelfulle regnskaper øker derfor risikoen for skatte- og avgifttap og reduserer de offentlige kreditorenes muligheter for kontroll.

5.3.3 Konkurskriminalitet

Konkurskriminalitet er straffbare handlinger som begås eller avdekkes i forbindelse med konkursbehandling. De fleste straffbare handlinger begås før konkurs åpnes. Et typisk eksempel på konkurskriminalitet er at en person eller et foretak som er slått konkurs, skjuler eller fjerner aktiva (verdier) når konkursen er åpnet, slik at kreditorene ikke får dekket fordringene sine.

Eksempler på straffbare handlinger før konkursåpning er at skyldneren har

- unnlatt å føre regnskap eller ført mangelfullt regnskap
- unnlatt å sende inn pliktige oppgaver til offentlig myndighet
- tatt ut penger ulovlig fra virksomheten (foretaket)

Kriminalitet som er knyttet til konkurs, kan rammes av mange forskjellige straffebestemmelser, fra reglene i straffelovens kapittel 27 om forbrytelser i gjeldsforhold til straffebestemmelser i regnskaps-, skatte- og avgiftslovgivningen.

Hvert år åpnes det ca. 3500 konkurser i Norge. Undersøkelser har vist at straffbare forhold avdekkes i mer enn 50 prosent av alle konkursbo. Skyldneren kan f.eks. ha unnlatt å sende inn pliktige oppgaver til avgiftsmyndighetene (merverdiavgiftsoppgaver). Andre eksempler er grovt kreditorsvik, som påfører kreditorene store tap. Slike handlinger begås ofte sammen med alvorlige regnskapslovbrudd. Dette gjør det vanskelig å oppdage lovbruddene.

Som regel er det bostyrer som oppdager lovbrudd i forbindelse med konkurssaker. Men bostyrer har gjerne begrensede ressurser, og ofte inneholder konkursberetningen hovedsakelig opplysninger om mindre overtredelser eller tilsidesettelse av regler. Ved mange konkurser viser det seg at skyldneren har opprettet kompliserte selskapsstrukturer med en rekke datter- og søsterselskaper.

Handlinger som påfører kreditorene tap, er et betydelig problem for samfunnet. I noen tilfeller blir kreditorer påført så store tap at de selv går konkurs. Dette fører ofte til tap av

arbeidsplasser. Enda mer alvorlig er det for samfunnet at næringsdrivende som bevisst tapper virksomheten (foretaket) for midler og unnlater å betale offentlige og private kreditorer, ofte kan tilby varer og tjenester til lavere priser enn lovlydige næringsdrivende i samme bransje. Resultatet er en konkurransevridding, slik at lovlydige næringsdrivende blir påført økonomisk skade. Dermed kan den alminnelige forretnings- og samfunnsmoralen bli svekket. Såkalte konkursryttere er et stort og alvorlig problem.

Fra 1. oktober 2004 ble det innført endringer i straffelovens kapittel 27 ("Forbrytelser i gjeldsforhold m.m."). De nye reglene skal gi andre virksomheter/samarbeidspartnere et strafferettslig vern mot at debitor gjennomfører illojale disposisjoner både før virksomheten blir insolvent, under insolvens og under eventuelle gjeldsforhandlinger eller konkursbehandling. Reglene skal også hindre at debitor stikker unna midler og at enkelte kreditorer oppnår en bedre dekning på bekostning av kreditorfellesskapet.

5.3.4 Skatte-, avgifts- og tollunndragelser

Skatte- og avgiftssystemet er basert på tillit. Inntektene fra skatter og avgifter er helt nødvendige for opprettholdelsen av vårt velferdssystem. Det er i utgangspunktet den enkelte skatte- og avgiftspliktige som skal opplyse til myndighetene om grunnlaget for hvor mye skatt/avgift som skal betales. Det er ikke alle som er denne tilliten verdig. Kriminaliteten innenfor dette området er omfattende, og det offentlige påføres svært store tap hvert år.

Eksempel på skatte-, avgifts- og tollunndragelser er bl.a. at;

- man gir uriktige opplysninger til myndighetene i selvangivelser, merverdiavgiftsoppgaver og andre oppgaver som alle er pålagt å innlevere.
- man leverer ikke slike oppgaver i det hele tatt Skatte-, avgifts- og tollunndragelser straffes etter ligningsloven kapittel 12, merverdiavgiftsloven og tolloven.

Internasjonal skatte- og avgiftskriminalitet stiller politi- og påtalemyndigheten overfor store utfordringer. Stadig flere varer og tjenester omsettes over grensene. Internasjonaliseringen gir de kriminelle flere muligheter til bl.a. å skjule sine handlinger. De kriminelle benytter skatteparadiser i den tro at de er "trygge", men de senere årene har det vært lettere å få innsyn for politi- og påtalemyndigheten. Det internasjonale politisamarbeidet har dessuten blitt styrket, og flere kriminelle som opererer på tvers av landegrensene blir straffeforfulgt.

Konsekvenser av skatte-, avgifts- og tollunndragelser;

- Det offentlige inntektsside reduseres.

- Skattemoraleen i samfunnet undergraves, særlig hvis de som unndrar skatt og avgift ikke får streng nok straff.
- Det oppstår konkurransevridning i næringslivet fordi de kriminelle kan drive et foretak med lavere kostnader. Foretak som driver i henhold til reglene, risikerer å gå konkurs, nettopp fordi de driver lovlydig.

5.3.5 Kriminalitet knyttet til verdipapirmarkedet

Verdipapirkriminalitet er kriminalitet knyttet til handelen med finansielle instrumenter (jfr. Verdipapirhandelloven § 1-2 annet og tredje ledd), for eksempel;

- aksjer
- obligasjoner
- derivater

Handelen gjelder både det noterte markedet (på børsen) og det unoterte markedet.

Verdipapirkriminalitet kan omhandle;

- ulovlig innsidehandel, som rammes av verdipapirhandelloven § 2-1
- kursmanipulering, som rammes av verdipapirhandelloven § 2-6
- lekkasjer (innsideopplysninger), som rammes av verdipapirhandelloven § 2-2
- brudd på bestemmelsen om primærinnsiders meldeplikt, som rammes av verdipapirhandelloven § 3-1
- brudd på bestemmelsen om flaggeplikt (ved erverv av større aksjeposter og rettigheter til aksjer), som rammes av verdipapirhandelloven § 3-2

Noen handlinger kan også rammes av straffebestemmelser i andre spesiallover, for eksempel Verdipapirfondsloven, Børsloven, Kredittilsynsloven, eller av bestemmelser i straffeloven.

Verdipapirmarkedet benyttes til å kanalisere risikovillig egenkapital og lånekapital til næringslivet. Dette markedet er én av bærebjelkene for finansiering av norsk næringsliv. Markedet er også avhengig av at privatpersoner er villige til å investere i aksjer. Den største trusselen mot verdipapirmarkedet er handlinger som skader tilliten til markedet.

Sammenlignet med andre markedsplasser er det norske markedet lite. Det har færre aktører og mindre kapitalgrunnlag. Dette innebærer at markedet er relativt gjennomsiktig, og sårbart for tillitsbrudd.

Ved mistanke om lovbrudd sender Oslo Børs (markedsovervåkingsavdelingen) en undersøkelsessak til Kredittilsynet. Kredittilsynet bearbeider saken og beslutter om det er grunnlag for anmeldelse. De alvorligste tilfellene anmeldes gjerne til Økokrim.

5.3.6 Konkurranseskriminalitet

Anbuds- og markedsdelingssamarbeid, samarbeid om og påvirkning av priser, avanser og rabatter er forbudt, jf. Konkurranseloven § 3-1 til § 3-4. Det kan gis dispensasjon fra lovens forbud etter § 3-9. Andre former for konkurranseskadelig samarbeid er tillatt inntil Konkurransetilsynet eventuelt griper inn med hjemmel i § 3-10.

Konkurranseloven av 1993 bygger på en kombinasjon av forbuds- og inngrepsbestemmelser. Forbudsbestemmelsene i konkurranseloven rammer først og fremst såkalt kartellsamarbeid. Dette innebærer at to eller flere markedsaktører innenfor en bransje samarbeider og derved begrenser konkurransen. I stedet for å konkurrere om kontrakter og leveranser – som kundene forutsetter - inngår kartelldeltakerne f.eks. avtaler om deling av markeder, størrelsen på priser og rabatter, størrelsen på tilbud ved anbud etc. Den typiske følge av slikt samarbeid er at partene oppnår økt markedsrett. Dermed kan de begrense eller eliminere den virksomme konkurransen i markedet. Konsekvensen av dette er bl.a. at prisene blir høyere.

Konkurranselovens forbud gjelder "for salg av varer eller tjenester". I tillegg må følgende tre hovedvilkår være oppfylt for at forbudsbestemmelsene skal komme til anvendelse:

- det er uavhengige markedsaktører som samarbeider
- samarbeidet dreier seg om pris, anbud eller markedsdeling
- samarbeidet er "egnet til å påvirke konkurransen"

Uaktsomme og forsettlig brudd på forbudsbestemmelsene kan etter konkurranseloven § 6-6 straffes med bøter eller fengsel. Både fysiske personer og juridiske personer kan straffes, jf. Straffeloven § 48 a.

Kartellvirksomhet kan påføre samfunnet og kunder meget store tap. Man betaler høyere pris enn man ville gjort hvis det hadde vært en reell konkurranse i markedet. Som regel er det svært vanskelig å avdekke kartellvirksomhet. Kartelldeltakerne ønsker å holde den ulovlige virksomheten skjult for omgivelsene. Kunder og konkurrenter som føres bak lyset, oppdager sjelden hva som foregår. Offisielle regnskaper og dokumenter som oppbevares i bedriftens ordinære arkiver, vil som regel heller ikke inneholde opplysninger som tilsier at det foregår kartellvirksomhet.

Næringslivet omstruktureres stadig, og antall enheter blir færre og større. Det blir således lettere å inngå ulovlig kartellsamarbeid. Fortjenesten kan bli ekstremt høy dersom bedriftene samarbeider om fastsettelse av priser og anbud (i stedet for å konkurrere). Samtidig er det svært liten risiko for å bli oppdaget.

5.3.7 Korrupsjon og utroskap

I de nye straffebestemmelsene mot korrupsjon, som ble innført fra 4. juli 2003, defineres korrupsjon som det ”å gi/tilby eller kreve/motta/akseptere en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag”. Det er altså ikke et vilkår at den utilbørlige fordel kan knyttes til en bestemt handling eller unnlatelse; det er tilstrekkelig at den har sammenheng med en persons stilling, verv eller oppdrag. I de nye straffebestemmelsene likestilles korrupsjon i offentlig og privat sektor.

I 2003 ble det også innført bestemmelser som rammer såkalt påvirkningshandel. Disse bestemmelsene setter forbud mot å gi/tilby eller kreve/motta/akseptere en utilbørlig fordel for å påvirke en annen persons utføring av stilling, verv eller oppdrag. Slik ulovlig påvirkningshandel kan forekomme i tilfeller hvor en person hevder å være i stand til å påvirke en beslutningstaker, og utnytter denne stillingen til å kreve eller motta utilbørlige fordeler.

Korrupsjon er en trussel mot rettsstaten, demokratiet og menneskerettighetene fordi korrupsjon svekker etiske og moralske verdier. I et globalt perspektiv er korrupsjon det største hinder for sosial og økonomisk utvikling i den tredje verden. Korrupsjon skaper forskjellsbehandling og hindrer sosial rettferdighet. Korrupsjon undergraver den redelige konkurransen (skaper konkurransevridning). Korrupsjon kan påføre bedrifter direkte økonomisk tap og tap av omdømme.

Varsling av korrupsjon og andre misligheter i en virksomhet betegnes gjerne som whistleblowing. Fra 1. januar 2007 fikk man i Norge endringer i arbeidsmiljøloven som knytter seg til dette. Arbeidsmiljøloven § 3-6 pålegger arbeidsgiver en plikt å legge forholdene til rette for varsling. Dette pålegget var et viktig element i å styrke muligheten for å kunne oppdage og reagere på ulovlig/uønsket atferd.

5.3.8 Hvitvasking (heleri)

Hvitvasking vil si å gjøre utbytte fra straffbare handlinger om til ”lovlig” inntekt/formuesøkning. Slike straffbare handlinger kan f.eks. være ulovlig spritsalg, smugling, salg av narkotika, skatteunndragelse, ran, underslag, bedrageri og tyveri. For å skjule utbyttet benytter de kriminelle ofte kontantbaserte virksomheter som skalkeskjul. Slike virksomheter

kan f.eks. være bruktbilhandel, renseri, videoutleie, grønnsakhandel, bygg og anlegg, barer og restauranter. I regnskapet blander de kriminelle lovlige og ulovlige inntekter, og rapporterer det samlede beløpet som lovlig inntekt. I tillegg fører de fiktive utgifter i regnskapet. Dermed får de også minimal skatt.

Blir den kriminelle virksomheten for omfattende, er risikoen for å bli oppdaget større. Da forsvinner pengene ofte til utlandet. Dette kan enten skje gjennom det formelle banksystemet, eller på annen måte, som for eksempel gjennom smugling av kontanter, moneygram og postens verdibrev, alternative kontantbaserte banksystemer, kontantkjøp av fast eiendom eller verdifulle gjenstander som for eksempel smykker, kunstgjenstander, biler.

Den som har begått den straffbare handlingen, kan selv skjule utbyttet. Andre personer kan bevisst eller ubevisst hjelpe til med å skjule, transportere, overføre eller investere utbyttet. Også en finansinstitusjon kan bistå uaktsomt med å overføre utbyttet til utlandet. Alle disse handlingene kan straffes for hvitvasking, jfr. Straffeloven § 317.

5.3.9 Fiskerikriminalitet

De fleste sakene innenfor fiskerikriminalitet gjelder manipulering av kvotereguleringssystemet. Motivet er å fiske mer enn kvoten for å oppnå høyere fortjeneste. Fiskerikriminalitet straffes stadig strengere. I flere saker har personer blitt idømt lengre ubetingede fengselsstraffer og fått inndratt store beløp.

Nedenfor følger eksempler på typisk kriminalitet innenfor fiskerinæringen:

Manipulering av innveingsvekt

Man har to hovedvarianter. Den ene går ut på at fiskeoppkjøperen lurer fiskeren ved å betale for mindre fangst enn det som er levert (bedrageri overfor fiskeren). Den andre går ut på at fiskeren og fiskeoppkjøperen samarbeider ved at de registrerer en lavere vekt for at det skal se ut som om det er fisket mindre.

Omskriving av fangst fra kvotebelagt til ikke kvotebelagt art

Man har fanget en kvotebelagt fiskeart (f.eks. torsk) som man registrerer som en ikke kvotebelagt fiskeart (f.eks. brosme).

Fiktiv rapportering av fangst mellom kvoteår (feilperiodisering)

Kvota tildeles den enkelte fisker pr. kalenderår. Det er ikke tillatt å overføre kvote til neste år. Dersom en fisker har en kvote på 1000 tonn fisk, men kun har klart å fiske og levere 500 tonn det ene året, kan fiskeren og fiskeoppkjøperen i samhandling registrere at det er levert full

kvote. Året etter leverer fiskeren 1500 tonn. Dermed har fiskeren fått betalt for full kvote for begge årene.

Helt eller delvis uoppgitte leveranser

Det kan forekomme helsvarte landinger/levering av fisk på kai utenom registrering. Fiskeren selger fisk "svart", mens fiskeoppkjøperen kjøper fisken "svart" og selger den "hvitt".

Fiskerikriminalitet rammes av saltvannsfiskeloven og råfiskloven med forskrifter, samt straffelovens bestemmelser om falsk forklaring til offentlig myndighet, jf. straffeloven § 166. I noen tilfeller rammes handlingene også av straffelovens bestemmelser om bedrageri, jf. straffeloven § 270 og underslag, jf. straffeloven § 255.

Fiskerinæringen er Norges nest største eksportnæring. Fiskerinæringen gir mange arbeidsplasser over hele landet. Verdien av fisken som fanges hvert år utgjør ved første omsetningsledd ca. 10 milliarder kroner. Fiskerinæringen er derfor svært viktig for Norge.

Fiskerikriminalitet gir stor gevinst og er ofte godt organisert. Fiskerikriminalitet gir en konkurransevridning. De som begår slike overtredelser, skaffer seg selv et konkurransefortrinn ved f.eks. å selge fisk til lavere pris. Dermed kan de som driver lovlig virksomhet bli trent ut av markedet. Manipulering av kvotereguleringssystemet truer fiskebestandene, og kan i verste fall føre til fullstendig sammenbrudd i bestanden av enkelte fiskearter. Fiskerikriminalitet vil derfor ofte være både alvorlig økonomisk kriminalitet og alvorlig miljøkriminalitet.

5.4 Omfanget av økonomisk kriminalitet

5.4.1 Generelt om mørketallsproblematikken

Samfunnets totale kriminalitet, eller med andre ord den faktiske kriminaliteten, er den samlede mengde lovovertridelser i et gitt tidsrom uavhengig av om den er registrert eller ikke. Det er store problemer knyttet til å anslå omfanget av den faktiske kriminaliteten, samt hvordan den forandrer seg over tid. Den kjente kriminaliteten, slik den for eksempel kommer til uttrykk i kriminalstatistikken, er den kriminaliteten som rettsvesenet kommer i kontakt med. Dette kalles gjerne for den registrerte kriminaliteten. Den faktiske kriminaliteten omfavner derfor to hovedgrupper; den registrerte og den skjulte kriminaliteten. Ofte brukes begrepet mørketall om den skjulte kriminaliteten for å betegne den delen av kriminaliteten som ligger i "mørke" for oss, den vi ikke ser, jfr. Høigård og Finstad, 1997, s. 69.

5.4.2 Nærmere om omfanget av økonomisk kriminalitet

Den registrerte (anmeldte) økonomiske kriminaliteten har holdt seg på omtrent samme nivå de siste årene. På landsbasis utgjør økonomisk kriminalitet gjennomgående omkring 2 % av samtlige anmeldte lovbrudd. Men bare deler av den økonomiske kriminaliteten blir oppdaget og anmeldt. Det er derfor ikke mulig å si noe sikkert om det faktiske omfanget av den økonomiske kriminaliteten (jfr. mørketallsproblematikken).

Trekk ved den økonomiske kriminaliteten, særlig den lave oppdagelsesrisikoen, tilsier at mørketallene (den skjulte kriminaliteten) er store sammenliknet med annen kriminalitet. De fleste økonomiske forbrytelser har ingen fornærmet i tradisjonell forstand, som oppdager og anmelder handlingen. At den økonomiske kriminaliteten også foregår i tilsynelatende lovlig virksomhet, fører også til lav oppdagelsesrisiko. Aktørene er ofte ressurssterke personer i høye stillinger. De har tilsynelatende legale grunner til å foreta store transaksjoner, og til å drive utstrakt reise- og møtevirksomhet. Deres aktivitet vekker derfor i utgangspunktet ikke mistenksomhet. Det er sjelden vitner til den straffbare virksomheten, og bevisene er oftest skjult i dokumenter eller datasystem.

Mørketallene har også sammenheng med at avdekkede forhold ikke anmeldes (registreres). Det kan være flere årsaker til dette, og noen av disse årsakene kan knytte seg til oppfatninger om politiets effektivitet, muligheten til å gjenopprette skaden på egen hånd, og frykt for skade på bedriftens eller organisasjonens omdømme hvis det blir kjent at økonomisk kriminalitet har forekommet.

Avdekking av økonomisk kriminalitet er i stor utstrekning avhengig av politiets egeninnsats, eller innsatsen til kontrolletatene, for eksempel Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), skatteetaten, tolletaten, Konkurransetilsynet og Kredittilsynet. Avdekking kan også skje ved at eventuelle vitner i virksomhetene varsler selv, eller via mellommann, tar kontakt med politiet eller media (whistle blower).

Deler av den økonomiske kriminaliteten er imidlertid av en slik art at den neppe vil kunne oppdages av politiet eller kontrolletatene, selv med økt innsats fra deres side. Her kan innsatsen fra finansinstitusjoner, revisorer, advokater, eiendomsmeglere og andre som etter hvitvaskingsloven er forpliktet til å rapportere mistenkelige transaksjoner, være av avgjørende betydning. Videre er det også viktig at ledelsen i ulike selskaper tar kampen mot økonomisk kriminalitet på alvor, ved å etablere gode systemer for internkontroll og internrevisjon, samt vilje til å ta kontakt med politiet ved mistanke om lovbrudd, jfr. Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet, 2004, s. 10 flg..

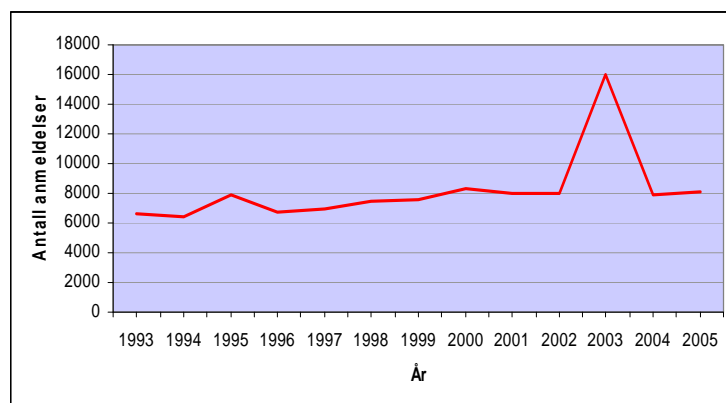
5.5 Utviklingstrekk

Generelt sett har en i løpet av de siste ti-årene skjedd en økning og en endring i kriminalitetsbildet i Norge. Nye former for økonomisk kriminalitet har oppstått, og den grenseskridende organiserte kriminaliteten er i stigende grad blitt en del av kriminalitetsbildet. Forklaringene som knytter seg til denne utviklingen er mange og sammensatte. Blant annet har den generelle økonomiske veksten i samfunnet, og den private rikdommen, skapt nye og attraktive objekter for kriminalitet.

Et annet perspektiv, som også relaterer seg til dette, er den økte globaliseringen som vi opplever i verdenssamfunnet. Globaliseringen har gitt en økende flyt av varer, tjenester og mennesker over landegrensene, og en stadig økende strøm av informasjon og penger. Videre er den særlig preget av enorme teknologiske og kommunikasjonsmessige muligheter.

Ekspansjonen i det globale finansmarkedet har bidratt til økt risiko for økonomisk utroskap, korrupsjon, hvitvasking og andre former for økonomisk kriminalitet.

Ser man på utviklingen av antall anmeldte (registrerte) saker som knytter seg til økonomisk kriminalitet for perioden 1993 – 2005, jfr. figur 3¹, kan man se en svak jevn økning. Toppen i 2003 skyldes anmeldelser knyttet til en spesiell sak registrert i Oslo politidistrikt².



Figur 5 - Anmeldte økonomiske lovbrudd i perioden 1993 - 2005

Kriminalitetstyper som kommer inn under samlebegrepet økonomisk kriminalitet, reguleres av straffeloven og en rekke spesiallover. Dette medfører at økonomisk kriminalitet fordeler seg på mange ulike kodegrupper i politiets elektroniske straffesaksregister (STRASAK). I tillegg er det slik at saker som i prinsippet er å anse som økonomisk kriminalitet lett kan kodes til kriminell aktivitet som regnes inn under andre samlekategorier, for eksempel

¹ Kilde: http://www.ssb.no/emner/03/05/nos_kriminal/nos_d403/tab/1.html

² På grunn av en stor sak, med om lag 8 000 tilfeller av bedrageri, ble det samlede omfanget av økonomisk kriminalitet doblet – og langt høyere enn alle tidligere år. Alene utgjør denne saken mer enn 2,5 prosent av alle anmeldte forbrytelser i 2003, og har således en viss betydning for den mer generelle tolkningen av nivået og utviklingen. Saken er registrert anmeldt i Oslo og har derfor en synlig innvirkning på statistikkene over politidistrikt. Statistikkene over gjerningssted er imidlertid ikke påvirket av dette spesielle tilfellet, da saken i all hovedsak er registrert med uspesifisert gjerningssted. Kilde: <http://www.ssb.no/lovbrudda/arkiv/art-2005-05-25-01.html>

vinningskriminalitet. Dette er også med på å vanskeliggjøre kvantifisering av omfanget av økonomisk kriminalitet jfr. diskusjonen over.

Generelt sett kan kriminalitetsutviklingen i samfunnet på mange måter virke motsetningsfull. På den ene siden ser vi at mange store bedrifter stadig blir mer opptatt av omdømme og samfunnsansvar. Samtidig havner store konsern og bedrifter i søkelyset for både umoralsk og/eller lovstridig opptreden. Det kan synes som om konkurransesituasjonen og ønske om ekspansjon fører til at virksomheter er villige til å kjøre to løp samtidig: De ønsker å ta samfunnsansvar og uttrykker nulltoleranse for regelbrudd, men samtidig kan de være villige til å tøye allment aksepterte normer og regler.

Sosiologen Robert Merton mener det i hovedsak er to faktorer som har betydning for kriminalitetsutviklingen i et samfunn: Den ene er hvilke mål som anses som legitime av og for medlemmene i et samfunn (for eksempel økonomisk suksess). Den andre er normene som indikerer hvilke midler som er tillatt for å nå målene. Når det å nå målene vektlegges sterkere enn de kulturelle normene som angir hvilke midler som er akseptert å ta i bruk, vil det i følge Merton oppstå norm-erosjon og til slutt normløshet på dette området. Trekk i det norske samfunnet som grådighetskultur, manglende stigmatisering av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, samt økt eksponering av personlig rikdom, kan tyde på at det foregår en sliping av normene for hva vi anser som akseptabelt (Økokrim, 2008, s. 8).

5.6 Virkningene av økonomisk kriminalitet

Det hender at økonomisk kriminalitet rammer enkeltindivider direkte, men som oftest er det selskapsinteresser eller ideelle eller offentlige interesser som blir skadelidende, indirekte vil det altså si oss alle. Skatter og avgifter som unndras fellesskapet vil antakelig beløpe seg til tosifrede milliardbeløp hvert år. Dette svekker grunnlaget for velferdsstaten. Samtidig medfører dette at de lovlidige skatte- og avgiftsyterne må betale en forholdsmessig større andel av fellesskapets utgifter.

Misbruket av offentlige støtteordninger medfører økte utgifter for det offentlige. Brudd på fiskerilovgivningen, som for eksempel overfiske av kvoter, hemmer en bærekraftig utvikling og forvaltning av våre felles ressurser på havet. Ulovlig prissamarbeid er markedsmanipulering, noe som medfører tap for forbrukerne. Innsidehandel og kursmanipulasjon rammer investorene og næringslivet. Økonomisk kriminalitet er en hindring for økonomisk vekst, spesielt fordi den undergraver tilliten til markedet. Viljen til å investere og ta risiko blir mindre hvis man ikke kan stole på regnskapstallene til selskapene eller hvis det er grunn til å tro at kurssvingninger skyldes manipulasjon.

Den økonomiske kriminaliteten er også et alvorlig problem for vårt tillitsbaserte system når det gjelder opplysninger som ligger til grunn for beregning av skatter og avgifter, samt for tilskudds- og støtteordninger. Den økonomiske kriminaliteten kan skape en uheldig konkurransevridning hvor lovlig næringsvirksomhet taper i konkurranse med ulovlig virksomhet, noe som kan medføre at man står mellom valget om å legge ned, eller ”konkurrere” på likt grunnlag ved å begå straffbare handlinger, jfr. Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet, 2004, s. 10.

Med det rette kan man derfor si at den økonomiske kriminaliteten stiller samfunnet overfor store utfordringer og er en vedvarende trussel mot grunnleggende verdier som den norske velferdsstaten er tuftet på (Internett: Justis- og politidepartementet, 2010).

Den økonomiske kriminaliteten utgjør et stigende og alvorlig samfunnsproblem. For å lykkes i kampen mot økonomisk kriminalitet er det nødvendig med et bredt tverrgående samarbeid nasjonalt og internasjonalt (Internett: Finansdepartementet, 2010).

5.7 Oppsummering

I dette kapitlet er det gitt en solid innføring i hva økonomisk kriminalitet er, hvilke handlinger som anses for å være økonomisk kriminalitet, samt litt om problematikken knyttet til estimering av omfang og utviklingstrekk av dette problemet, og virkningene som relaterer seg til denne kriminalitetstypen.

6. HANDLINGSPLAN MOT ØKONOMISK KRIMINALITET

- Mål, planverk og iverksetting av tiltak

6.1 Innledning

I dette kapittelet gis en kort oversikt over tiltak som skulle settes i verk etter regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet for perioden 2004 – 2007. I skrivende stund jobbes det med å utarbeide en ny handlingsplan, men prinsippene og fokuset fra forrige handlingsplan videreføres fram til ny handlingsplan foreligger (formentlig i løpet av 2010).

6.2 Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet 2004-2007

Regjeringen Bondevik II (19.10.2001 – 17.10.2005) utarbeidet i 2004 en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, hvor det ble identifisert ulike tiltak som regjeringen så som nødvendig å sette i verk for både å forebygge samt få en mer effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Handlingsplanen ble gjort gyldig fra og med 1. januar 2005, og hadde 3 års gjennomføringstid.

Regjeringen Stoltenberg II ble utnevnt i statsråd 17.10.2005 og overtok regjeringmakten fra Bondeviks andre regjering. Stoltenbergs andre regjering fikk fornyet mandat fra velgerne ved sortingsvalget 14. September 2009, er i skrivende stund sittende regjering. Da Stoltenbergs andre regjering overtok regjeringmakten, valgte de å slutte seg til, og videreføre handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet som ble iverksatt av Bondevik II regjeringen.

I sin politiske plattform, for første regjeringsperiode oktober 2005 til oktober 2009, Soria Moria-erklæringen, skriver regjeringen at de vil ”intensivere innsatsen mot økonomisk kriminalitet og styrke det etterforsknings- og forvaltningsmessige arbeidet for å avdekke svart økonomi, deriblant hvitvasking. Kompetanse hos lokale politimyndigheter, og samarbeidet med skattemyndigheter, trygdeetat og sosialmyndigheter skal prioriteres. Økokrim skal settes bedre i stand til å avdekke og straffeforfølge aktører som har økonomiske ressurser til å skjule sin kriminalitet”, jfr. Soria Moria-erklæringen, 2005, s. 67.

I sin nye politiske plattform, for inneværende regjeringsperiode oktober 2009 til oktober 2013, gjerne kalt Soria Moria 2-erklæringen, skriver regjeringen at de vil ”styrke arbeidet mer for å hindre svart økonomi og skatteunndragelser både nasjonalt og internasjonalt, herunder

følge opp forslag fra Skatteunderlagsutvalget". Videre vil regjeringen "legge fram en ny handlingsplan mot økonomisk kriminalitet", jfr. Regjeringen.no, 2009, s. 18 – 19.

6.2.1 Kort gjennomgang av tiltakene i foregående handlingsplan

I det følgende vil det bli gitt et kort utdrag av noen av de tiltakene som handlingsplanen la opp til for gjennomføring i perioden 2004 – 2007. Det er her foretatt en avgrensning i forhold til tiltak som knytter seg til politi- og påtalemyndigheten direkte eller indirekte. For øvrig henvises det til handlingsplanen for en mer detaljert oversikt (Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet, 2004).

Handlingsplanen legger opp til at det skal være etablert tverrfaglige økoteam i alle politidistrikt innen utgangen av 2004. Dette anses som nødvendig for å få en økt og mer målrettet innsats fra politi- og påtalemyndigheten. For å sikre en bedre innsats mot økonomisk kriminalitet skal det iverksettes kompetansehevende tiltak for økoteamene, og i den høyere påtalemyndighet og i domstolene. Videre skal det etableres et eget fag på Politihøgskolen innenfor finansiell etterforskning for å sikre grunnlaget for rekruttering til arbeid mot økonomisk kriminalitet.

Videre viser handlingsplanen til at det er behov for mer kunnskap om blant annet omfanget, utviklingen og skadevirkningene av økonomisk kriminalitet. Mer kunnskap vil gi et bedre grunnlag for å avgjøre hvordan innsatsen virker og hvor det er nødvendig med nye tiltak. En ønsker også at det skal forskes mer på økonomisk kriminalitet, blant annet for å kartlegge forekomsten av korrupsjon i offentlig sektor.

For å effektivisere inndragning av utbytte fra straffbare handlinger, slik at kriminaliteten blir mindre lønnsom, vil regjeringen endre reglene om beslag og heftelse, her i blant å utvide adgangen til å ta beslag og heftelse og til å selge beslaglagte gjenstander. Videre vil regjeringen ta initiativ til lovendringer for å åpne opp for muligheten til å tilbakeføre og dele inndratt utbytte av straffbare handlinger med andre land. Regjeringen vil også iverksette en gjennomgang av nasjonalt regelverk for å sikre at internasjonale tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering gjennomføres i norsk rett.

Finansskandaler har vist et forsterket behov for å sikre tillit til finansiell informasjon, og at det derfor er viktig å styrke kontrollen. Handlingsplanen legger opp til at Norge vil følge opp internasjonale tiltak på dette området.

Regjeringen har som mål å gjøre større deler av den svarte økonomien hvit. Det vil i dette henseende fokuseres på forenklingstiltak som kan bidra til at den lojale skatte-, toll- og avgiftspliktige kan forholde seg lovlydig uforholdsmessig store anstrengelser.

Det legges opp til at skatteetaten skal få etablert spesialiserte enheter rundt om i landet som skal arbeide med svart økonomi og økonomisk kriminalitet. Videre skal det satses på effektiv kontroll samt samarbeid og informasjonsutveksling mellom kontrolletatene og mellom kontrolletatene og politiet.

Det skal vurderes ordninger i offentlig sektor om de offentlig ansattes rett eller plikt til å rapportere mistanke om korrupsjon eller annen straffbar eller kritikkverdig virksomhet i egen organisasjon. Det skal etableres bedre mekanismer for oppbevaring og behandling av slik informasjon og utvikles retningslinjer for når informasjon skal viderefremmes til politiet.

Regjeringen vil gjennom forskrift gi nærmere regler som skal sikre en effektiv håndheving av ny konkurranselov. Videre skal det gis nærmere forskrifter om mulighet for lempning for å stimulere til avsløring av karteller, og det skal gis forskrift som sikrer strengere administrative sanksjoner.

6.3 Oppsummering

I dette kapittelet er det gitt en kort oversikt over den foregående handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Denne handlingsplanen er ikke virksom per dags dato, men prinsippene i handlingsplanen er videreført, og i skrivende stund ventes en ny handlingsplan å være på plass i løpet av rimelig tid (formentlig innen 2010).

7. STYRING I POLITI- OG PÅTALEMYNDIGHETEN

- Et målrettet arbeid knyttet til tiltaksbehovet

7.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan regjeringens politikk (handlingsplan, tiltak og forventninger) operasjonaliseres og følges opp nedover i de ulike forvaltningsleddene som hører inn under politi- og påtalemyndigheten. Framstillingen gjøres gjennom et styringsperspektiv som fokuserer på målutvikling/målformulering, ressurstilgang og ressursutnyttelse, ulike kontrolltiltak og oppfølging av arbeid som nedlegges som innstats mot økonomisk kriminalitet. Utgangspunktet for denne gjennomgangen er styringsdokumenter og aktiviteter knyttet til budsjettåret 2008.

7.2 Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i staten, og er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og i reglement for og bestemmelsene om økonomistyring i staten. Reglement for økonomistyring i staten er det øverste administrative styringsdokumentet, og formålet er å sikre en effektiv styring og utnyttelse av statlige midler, og en god mål- og resultatstyring. Det prinsipielle kravet om formulering av mål og rapportering om oppnådde resultater er nedfelt i Stortingets bevilgningsreglement § 9. Krav til effektiv ressursbruk er nedfelt i bevilgningsreglementets § 10, jfr. Stortinget, 2005, s. 3, og Finansdepartementet, 2006a, s. 56 - 60.

Den 1. januar 2004 ble Senter for statlig økonomistyring (SSØ) etablert. SSØ har som oppgave å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området, og har ansvar for å forvalte regelverket om økonomistyring i staten. SSØ er underlagt Finansdepartementet. I følge SSØ er grunntanken bak mål- og resultatstyringen er å øke effektiviteten ved å gi underliggende nivå frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Dette innebærer fokus på hvordan statlige virksomheter skal formulere gode overordnede mål, fastsette styringsparametre med evt. ambisjonsnivå, samt måling og oppfølging av resultater. Mål- og resultatstyring omfatter både departementenes styring av underliggende virksomheter, departementenes og virksomhetenes interne styring og forvaltning av tilskuddsordninger. (SSØ, 2010).

Mål- og resultatstyring som styringsform tar, foruten å sikre en effektiv ledelse av politiet, sikte på å gi departementets underliggende virksomheter utvidet frihet i økonomiske og

administrative spørsmål. Denne friheten hos underliggende ledd, blant annet i virkemiddelbruken, skal gi departementet og Politidirektoratet mulighet til å konsentrere sin styringsrolle om evaluering, veiledning og oppfølging i forhold til overordnede strategiske målsettinger.

I tillegg til å være en anvendelig styringsform, er hensikten også at mål- og resultatstyring skal bidra til holdningsendringer i organisasjonen. Fra å være en organisasjon som har oppmerksomheten ensidig rettet mot regler og formaliteter rundt oppgavene, ønsker man i større grad å få økt bevisstheten rundt egne valg med hensyn til type og mengde innsats for å nå målene for etatens virksomhet, jfr. St.meld. nr. 22 (2000-2001), s. 58.

7.3 Målutvikling

7.3.1 Statsbudsjettet

Statsbudsjettet er utgangspunktet for den virksomhet politi- og påtalemyndigheten legger opp til innenfor de respektive budsjettår. Kort oppsummert har Statsbudsjettet tre hovedfunksjoner:

- Budsjettet har en konstitusjonell funksjon. Det inneholder Stortingets fullmakter og pålegg til forvaltningen om å bruke penger til de formål som er forutsatt, og det danner basis for den konstitusjonelle kontrollen som utføres av Riksrevisjonen.
- Budsjettet har en politisk funksjon. Det brukes som middel for å nå mål som de statlige myndighetene har satt seg.
- Budsjettet har en administrativ funksjon. Det skal legge til grunnlag for at forvaltningen bruker statens midler på mest mulig effektiv måte.

For mer detaljert informasjon knyttet til Statsbudsjettet sin funksjon henvises det til dokumentet "Veileder Statlig budsjettarbeid", jfr. Finansdepartementet, 2006a, s. 9 - 10.

Vedtaket av Statsbudsjett er, ved siden av den lovgivende funksjon, Stortingets viktigste gjøremål. Statsbudsjettet vedtas med hjemmel i Grunnlovens § 75 bokstav d, som sier at "Det tilkommer Stortinget at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer".

Statsbudsjettet, som fremmes av regjeringen, kommer årlig til uttrykk gjennom dokumentet Prop. 1 S, Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak), tidligere kalt St.prp. nr. 1. Her finner man regjeringens ønsker om innhold i kriminalpolitikken rettet til politi- og påtalemyndighet. Statsbudsjettet legges fram for Stortinget og får tilslutning derfra gjennom

et stortingsvedtak. Selve budsjettprosessen kan fremstå som ”enkel” og eller ”vanskelig”, alt etter hvilken regjeringstype som sitter med makten. En vil ikke her gå nærmere inn på dette.

Det er departementet og dets underliggende virksomheter som utarbeider budsjettforslaget, jfr. Reglement for økonomistyring i staten (Økonomireglementet) § 5, slik at det blant annet:

- a) gir grunnlag for prioritering mellom departementets ansvarsområder i samsvar med gjeldende politiske mål
- b) sikrer samordning på hvert nivå
- c) bidrar til at målene blir nådd på en effektiv måte

Utarbeidelsen av budsjettproposisjonen skal bygge på prinsippene fastsatt i bevilgningsreglementet §§ 3-9, som omhandler grunnleggende prinsipper for statsbudsjettet (bevilgningsreglementets kapittel 2) og Kongens forslag til statsbudsjett (bevilgningsreglementets kapittel 3), og utføres i samsvar med retningslinjer fastsatt av Finansdepartementet i årlig rundskriv.

I St.prp. nr. 1 (2007-2008), Statsbudsjettet for budsjettåret 2008, var det å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet et delmål underordnet hovedmålet ”*Redusert kriminalitet*”, jfr. St.prp. nr. 1 (2007-2008), s. 87. Videre står det samme sted at den viktigste oppgaven for politi- og lensmannsetaten er å sikre trygghet gjennom å forebygge og bekjempe kriminalitet. Særlige viktige utfordringer i denne sammenheng er gjengkriminalitet, menneskehandel, hatkriminalitet, økonomisk kriminalitet og terror. I kapittel 4.1.5 knyttet til tilstandsvurdering og mål, i St.prp. nr. 1 (2007-2008), side 101 til 102, beskrives denne målsettingen mer detaljert.

Videre står det i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008), s. 28, budsjettinnstilling til Stortinget fra justiskomiteen, at; Komiteen viser til at Stortinget ved flere anledninger har understreket at bekjempelse av ureglementert fiske og annen økonomisk kriminalitet må prioriteres høyere, og komiteen mener derfor at det er viktig at dette arbeidet styrkes både i politi og i den høyere påtalemyndighet.

7.3.2 Tildelingsbrevene fra Justis- og politidepartementet

Justisdepartementet utarbeider på bakgrunn av Stortingets endelige budsjettvedtak et tildelingsbrev til sine underliggende virksomheter, i dette tilfellet Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet.

I tildelingsbrevet til presenteres de økonomiske rammene for det respektive budsjettår jfr. nærmere retningslinjer om tildelingsbrevet gitt i Økonomireglementet § 7, og Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.4.

7.3.2.1 Tildelingsbrevet til Politidirektoratet

Justisdepartementet konkretiserer i tildelingsbrevet de målsettinger som er lagt frem i Statsbudsjettet for Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten. Videre delegeres de nødvendige fullmakter og budsjettmidler for Politidirektoratet for det aktuelle budsjettåret.

Tildelingsbrevet beskriver innledningsvis Politidirektoratets rolle og oppgaver, og trekker opp kort hovedmålene for hele justissektoren for inneværende budsjettår. Disse hovedmålene utgjør rammene for de delmål og resultatkrav som man legger opp til for virksomheten dette aktuelle budsjettåret. Det konkretiseres samtidig at Politidirektoratet har et selvstendig ansvar for å følge opp sentrale dokumenter fra Storting og regjering, sentrale handlingsplaner og andre dokumenter som gir føringer og oppdrag innenfor direktoratets ansvarsområde, jfr. Justis- og politidepartementet, 2008, s. 1.

For budsjettåret 2008 henviser tildelingsbrevet til hovedmålet trukket opp i St.prp. nr. 1 (2007-2008) - om redusert kriminalitet, samt delmål om å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet. Tildelingsbrevet trekker videre opp følgende resultatkrav for dette delmålet, jfr. Justis- og politidepartementet, 2008, s. 10 - 11:

Skadevirkningene av den økonomiske kriminaliteten er betydelige. Kampen mot den økonomiske kriminaliteten skal prioriteres. For å bekjempe økonomisk kriminalitet må det arbeides ytterligere med å utvikle kompetansehevede tiltak.

- Økoteamene i politidistriktene skal etablere seg som stabile, tverrfaglige fagenheter hvor juridisk, politifaglig og økonomisk kompetanse er representert. Økoteamene skal etablere gode samarbeidsrelasjoner til kontrolltater og andre relevante samarbeidspartnere.
- Nytt datasystem (ELMO) skal være ferdigstilt sommeren 2008
- Antall krav om inndragning av utbytte fra kriminelle handlinger skal være høyere i 2008 enn i 2007.
- Politihøgskolen må fortsette arbeidet med å utvikle relevante utdanningstilbud i finansiell etterforskning i grunn- og etterutdanningen.
- Kripos må fortsette å utvikle kapasitet og kompetanse for å forebygge og avdekke kriminalitet relatert til Internett, herunder nettbedragerier.

Som beskrevet tidligere, i kapittel 5.3.9, er fiskerinæringen Norges nest største eksportnæring, og som gir mange arbeidsplasser over hele landet. Fiskerinæringen er viktig for Norge, og

fiskerikriminalitet kan både framstå som alvorlig økonomisk kriminalitet samtidig som det også kan være alvorlig miljøkriminalitet.

Et annet resultatkrav som trekkes opp i samme tildelingsbrev, og som er underordnet hovedmålet om redusert kriminalitet, er bekjempelse av ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU-fiske), jfr. Justis- og politidepartementet, 2008, s. 11:

- I samarbeid med riksadvokaten sikre en konsekvent håndheving av straffbare handlinger rettet mot viktige marine bioressurser, herunder ulovlig fiske.
- Bidra til styrking av samarbeidet mellom norske og russiske kontroll- og rettshåndhevnede myndigheter for bekjempelse av ulovlig fiske i Barentshavet.

Videre tegner tildelingsbrevet opp hvordan resultatoppfølgingen for budsjettåret skal gjennomføres. Dette blir gjennomgått mer detaljert i kapittel 7.5 nedenfor.

Tildelingsbrevet angir også budsjettammene for budsjettåret for Politidirektoratet og politi- og lensmannsetaten for øvrig (herunder påtalemyndigheten i politiet). Midlene stilles til disposisjon for Politidirektoratet, som har ansvaret for videre fordeling av midlene ut til politidistriktene og særorganene. Nærmere om dette finnes i kapittel 7.4.1, nedenfor.

På bakgrunn av tildelingsbrev fra Justisdepartementet tilligger det et ansvar for politidirektøren (Politidirektoratet) å utstede disponeringsskriv til politidistriktene og særorganene. Dette ansvaret og nærmere retningslinjer for utformingen av disponeringsskrivet framkommer i dokumentet "Hovedinstruks til politidirektøren om økonomiforvaltningen i Politidirektoratet – Politi- og lensmannsetaten", Justis- og politidepartementet, 2005, s. 5.

7.3.2.2 Tildelingsbrevet til Den høyere påtalemyndighet

Tildelingsbrevet for Den høyere påtalemyndighet konkretiserer, på samme måte som i tildelingsbrev for Politidirektoratet, de målsettinger som er lagt frem i statsbudsjettet relatert til påtalemyndigheten. Målsettingene knytter seg til det ansvar som tilligger påtalemyndigheten hva angår straffesaksbehandlingen.

Et vesentlig og grunnleggende poeng knyttet til påtalemyndigheten er at påtalemyndigheten er politisk uavhengig, og verken Storting eller regjering kan blande seg inn i enkeltsaker. Det finnes dog et unntak. Regjeringen kan i prinsippet gjøre dette gjennom vedtak i statsråd, ved kongelig resolusjon, noe som for øvrig aldri per har vært benyttet per dags dato.

For budsjettåret 2008 henviser tildelingsbrevet til hovedmålet trukket opp i St.prp. nr. 1 (2007-2008) - om å redusere kriminaliteten i Norge, herunder å styrke innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet, som nevnt ovenfor. Videre fremholder regjeringen at høy kvalitet ved etterforskning og iretteføring, høy oppklaringsprosent, rask saksbehandling og adekvat reaksjon er sentralt for publikums tillit til politiets straffesaksarbeid, jfr. St.prp. 1 (2007-2008), s. 93.

Tildelingsbrevet angir også budsjetttrammene for budsjettåret for den høyere påtalemyndighet (riksadvokat- og statsadvokatembetene). Midlene stilles til disposisjon for Riksadvokatembetet, som har ansvaret for videre fordeling av midlene ut til de underliggende virksomheter i den høyere påtalemyndighet.

7.3.3 Disponeringsskrivet til politi- og lensmannsetaten

Disponeringsskrivet angir Politidirektoratets overordnede mål og prioriteringer for budsjettåret, samt administrative bestemmelser og rapporteringsrutiner. Disponeringsskrivet viser også budsjetttrammen og målsettingene som er fastsatt for det enkelte politidistrikt og særorgan.

Riksadvokaten har dialog med Politidirektoratet om deler av disponeringsskrivet som har betydning for straffesaksbehandlingen, og om disponeringsskrivet til Økokrim (som også er et eget statsadvokatembete, som nevnt tidligere i kapittel 2.3.3.2). Dette samarbeidet mellom riksadvokaten og Politidirektoratet er viktig for å sikre at det ikke gis motstridende styringssignaler, og for å koordinere oppfølgingen av straffesaksbehandlingen i politiet.

Disponeringsskrivet pålegger politidirektoratets underliggende virksomheter (politidistriktene og særorganene) å registrere måltall, som er fastsatt i drøftingsmøtene mellom disse virksomhetene og Politidirektoratet, i Politimesterens styringsverktøy (PSV). Nærmere informasjon om PSV finnes nedenfor i kapittel 7.5.1.7. I tillegg anbefaler Politidirektoratet at politidistriktene og særorgan fastsetter mål med bakgrunn i lokale utfordringer, men Politidirektoratet forventer ikke at disse lokale mål innrapporteres.

I disponeringsskrivet for 2008 omhandles innsats mot økonomisk kriminalitet som et eget punkt, under hovedmål 1 – ”Økt trygghet for borgerne gjennom redusert kriminalitet”. Her gjentas de signaler som tidligere er gitt gjennom St.prp. nr. 1 (2007-2008) og Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008), samt i tildelingsbrevet til Politidirektoratet.

I punkt 3.1.7 – Økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet jfr. Politidirektoratet, 2008, s. 6, står det at: Innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal

finansiell kriminalitet skal styrkes. Politidirektoratet understreker betydningen av velfungerende økoteam med god kompetanse i bekjempelsen av denne typen kriminalitet. Det vises for øvrig til samarbeidsavtalen mellom skatteetaten, påtalemyndigheten og politiet.

7.3.4 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet

Riksadvokaten har myndighet til å gi føringer for straffesaksbehandlingen, altså hvordan politiet skal prioritere dette arbeidet. I praksis innebærer dette føringer fra storting og regjering, jfr. ovennevnte dokumenter, samt det riksadvokaten selv vil prioritere. Dette utgjør til sammen de overordnede signaler, eller føringer, for straffesaksbehandlingen i politiet.

Disse føringene kommer til uttrykk gjennom ulike brev og ved muntlige framføringer i ulike fora, men primært ved årlige mål og prioriteringsrundskriv til politiet, og ett til statsadvokatene.

I riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2008, som omhandler mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet for budsjettåret 2008, skriver riksadvokaten følgende, jfr. Riksadvokaten, 2008a, s. 2 flg.: Straffesaksbehandlingsens bidrag til å redusere kriminaliteten i Norge avhenger først og fremst av at straffbare handlinger blir avdekket og oppklart, og at de skyldige blir ilagt en reaksjon som er adekvat. For begge elementer gjelder at effekten blir bedre jo kortere tid som går fra lovbruddet, og at høy kvalitet i alle ledd er en gjennomgående forutsetning for så vel oppklaring som adekvat reaksjon.

På denne bakgrunn er riksadvokatens mål for straffesaksbehandlingen fortsatt

- Høy kvalitet
- Høy oppklaring
- Kort saksbehandlingstid
- Adekvat reaksjon

Politimesteren har ansvaret for straffesaksbehandlingen i politidistriktet.

Videre gis det i samme rundskriv en sentral og landsdekkende prioritering i forhold til hvilke saker som er prioritert ved iverksettelse og gjennomføring av etterforskning. Herunder oppregnes økonomisk kriminalitet av alvorlig karakter, særlig den som rammer fellesskapet. Alvorlig IKT-kriminalitet, og alvorlig miljøkriminalitet som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet) og det ytre miljø (natur og kulturminner), jfr. Riksadvokaten, 2008a, s. 13. De prioriterte sakstypene skal gis forrang når det er knapphet på ressurser. I hvilken grad den enkelte overtredelse skal karakteriseres som ”alvorlig” vil som utgangspunkt bero på en helhetsvurdering i forhold til gjeldende regelverk, handlingens karakter og omfang.

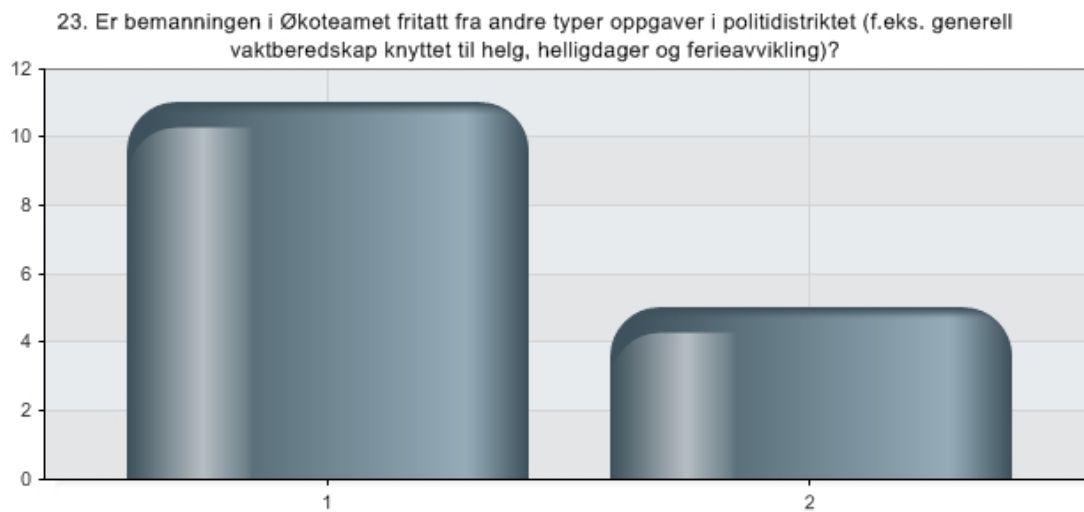
Hva angår regionale og lokale prioriteringer så tillegges statsadvokatene og politimestrene ansvar om å ta stilling til hvordan kriminalitet, som ikke omfattes av riksadvokatens sentrale prioriteringer, skal behandles. I forhold til økonomisk kriminalitet står det følgende, jfr. Riksadvokaten, 2008a, s. 15: Velfungerende økoteam med høy kompetanse er fortsatt av stor betydning for effektiv bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Riksadvokaten vil fremheve at følgende faktorer erfaringsmessig er viktig for teamenes arbeid:

- Tverrfaglig bemanning – med dyktige medarbeidere
- Forankring i politidistriktets ledelse
- Samlokalisering av personell
- Klar ansvarsfordeling
- Motivasjon av medarbeiderne, skjerming av medarbeiderressurser
- Offensiv tenkning og målrettet handling i oppgaveløsningen
- Gode samarbeidsrelasjoner med andre etater, for eksempel kontrollmyndighetene

Ut i fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført i politidistriktene bekreftes det at økoteamene er sammensatt av tverrfaglig kompetanse (juridisk-, politifaglig og økonomisk fagkompetanse).

62,5 % av respondentene svarte at økoteamene ikke er ansvarlig for etterforskning av alle saker som angår økonomisk kriminalitet i politidistriktene. Hvilke saker som tilligger økoteamene å etterforske varierer noe, men i hovedsak reguleres dette i politidistriktenes egne instruksverk. Hele 81,3 % av respondentene svarte at de har eget instruksverk som regulerer innsatsen mot økonomisk kriminalitet.

I spørreundersøkelsen svarer 31,3 % av respondentene at personalressursene i økoteamene ikke er fritatt fra andre oppgaver i politidistriktet. Dette begrunnes blant annet ut i fra behovet for å ha nødvendig personellmessig fleksibilitet i forhold til utførelse av andre oppgaver som tilligger politidistriktet.



Alternatives	Percent	Value
1 Ja	68,8 %	11
2 Nei	31,3 %	5
Total		16

Tabell 1 - Økoteamet fritatt andre oppgaver i politidistriktet

7.3.5 Mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene

Riksadvokaten gir også føringer for virksomheten ved statsadvokatembetene. På samme måte som for straffesaksbehandlingen i politiet, så innebærer dette føringer fra storting og regjering, jfr. ovennevnte dokumenter, samt det riksadvokaten selv vil at statsadvokatembetene skal prioritere.

Føringene kommer til uttrykk gjennom ulike brev, og ved muntlige framføringer i ulike fora, men primært gjennom et årlig mål og prioriteringsrundskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene.

I riksadvokatens rundskriv nr. 2 for 2008, som omhandler mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene for budsjettåret 2008, setter riksadvokaten, i samråd med Justisdepartementet, følgende generelle mål for straffesaksbehandlingen ved de regionale statsadvokatembetene, jfr. Riksadvokaten, 2008b, s. 2:

- Høy kvalitet
- Kort saksbehandlingstid
- Adekvat reaksjon

Embetsleder har ansvaret for at statsadvokatembetet når målene.

Videre framgår det av rundskrivet at statsadvokatene skal delta i beslutningsprosessen når resultatmål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politidistriktene blir fastsatt og at det her er nødvendig med et godt samarbeid mellom politimesteren, statsadvokatene og Politidirektoratet, jfr. Riksadvokaten, 2008b, s. 7.

Rundskrivet omhandler også Økokrim nærmere, siden virksomheten både er et statsadvokatembete og et særorgan. Av denne grunn gjelder både de mål og prioriteringer som er angitt i rundskriv nr. 2 for 2008, angående mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene og tilsvarende gitt i rundskriv nr. 1 for 2008, angående mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet, så langt det passer, jfr. Riksadvokaten, 2008b, s. 13. Det konkretiseres videre her en forventning om at politireformen og satsingen på bekjempelse av økonomisk kriminalitet i politidistriktene gjør at politiet nå skal være bedre i stand til å håndtere denne kriminalitetstypen.

Det påpekes også i rundskrivet at det er viktig at Økokrim bistår politidistriktene, både ved generelle spørsmål og i sakshåndtering. En god dialog mellom økoteamene i distriktene og Økokrim skal videreutvikles, jfr. Riksadvokaten, 2008b, s. 13. Samme sted vises det til St.prp. nr. 1 (2007-2008), hvor regjeringen gir uttrykk for at den prioriterer kampen mot økonomisk kriminalitet høyt, og at inndragning er et satsningsområde for regjeringen og at det er et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. For å oppnå en adekvat reaksjon må det i tillegg til straff sørges for at lovbrytere fratras utbytte av den straffbare virksomheten. Dette anses samtidig som nødvendig for å forebygge hvitvasking.

7.4 Ressurser (input)

Justisdepartementet bevilger penger for den virksomhet som utføres av politi- og påtalemyndigheten, jfr. de respektive tildelingsbrev til henholdsvis Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet som nevnt over.

7.4.1 Ressurser til politiet og påtalemyndigheten i politiet

På bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak, jfr. Prop. 1 S / St.prp. nr. 1 (statsbudsjettet) og Budsjett-innst. S. nr. 4, stilles midler (penger) til disposisjon for Politidirektoratet. Midlene som stilles til disposisjon bevilges som en budsjetttramme, men det er forventninger om at politi- og lensmannsetaten (herunder påtalemyndigheten i politiet) følger opp og benytter tilgjengelige midler i forhold til de prioriteringer og resultatmål som er satt for det aktuelle

budsjettåret, samt evt. langsiktige målsettinger og handlingsplaner som også ligger til grunn for virksomheten. Detaljene rundt bevilgningen framkommer i tildelingsbrevet fra Justis- og politidepartementet til Politidirektoratet.

Eventuelle øremerkinger av bevilgninger framkommer også i tildelingsbrevet, men det er et generelt ønske fra Justisdepartementets side om i minst mulig grad å øremerke bevilgninger. Dog vil det i enkelte tilfeller være nødvendig med en tett dialog mellom Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet om bruken av bevilgningene, for eksempel kan dette skje ved store og uventede hendelser.

Politidirektoratet har ansvar for å viderefordre disse midlene (pengene) til underliggende virksomheter (politidistriktene og særorganene), som tidligere nevnt ovenfor i kapittel 7.3.2.1. Denne viderefordelingen skjer gjennom utstedelsen av det årlige disponeringsskrivet for politi- og lensmannsetaten.

Fullmakt til å fastsette årsverksrammen er delegert fra Politidirektoratet til de underliggende virksomheter. Dette innebærer at den enkelte virksomhetsleder (politimester for det enkelte politidistrikt, eller sjef for særorgan) kan opprette nye stillinger etter behov, men forutsetningen er at det ikke blir ansatt flere medarbeidere i løpet av året enn at lønnsutgiftene i de påfølgende år kan dekkes innenfor en realistisk forventning om framtidige driftsbudsjett.

For budsjettåret 2008 var det ikke øremerket midler for innsats mot økonomisk kriminalitet, men i forbindelse med utgangspunkt i de føringer som ligger til grunn i disponeringsskrivet til hvert respektive politidistrikt og særorgan, så ligger det en forventning om at de mål som knytter seg innsats mot økonomisk kriminalitet følges opp innenfor tildelt budsjettamme.

7.4.2 Ressurser til den høyere påtalemyndighet

På samme måte som for Politidirektoratet stilles midler til disposisjon for den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten og statsadvokatembetene) på bakgrunn av Stortingets budsjettvedtak. Riksadvokaten får tildelt midler/budsjett kun for driften av riksadvokatembetet og statsadvokatembetene. Som nevnt tidligere er Påtalemyndigheten i politiet administrativt underordnet Politidirektoratet og får således midler gjennom de tildelinger som Politidirektoratet gir til sine underordnede virksomheter (politidistrikt og særorgan).

Riksadvokatembetet, som er den overordnede virksomheten i den høyere påtalemyndigheten, fordeler midlene på sine underordnede virksomheter (statsadvokatembetene) gjennom egne

tildelingsbrev. Det meste av midlene går med til husleie, lønn og reiser i forbindelse med rettsmøter.

Øremerking av midler forekommer i liten grad, men det kan forekomme at budsjettøkninger for ett år, gjennom tildelingsbrevet fra Justisdepartementet, kan være forutbestemt til å styrke innsatsen ved et eller flere av statsadvokatembetene.

Riksadvokaten holder også tilbake litt av midlene i tilfelle en hendelse skulle oppstå, og hvor et statsadvokatembete får en sakstopp som følge av dette. Da har riksadvokaten litt reservemidler for å bistå det eller de embetene som har størst behov det aktuelle året.

Heller ikke for den høyere påtalemyndighet var det øremerket midler for innsats mot økonomisk kriminalitet for budsjettåret 2008. Men også her ligger det føringer til grunn i mål og prioriteringsrundskrivet for virksomheten ved statsadvokatembetene, jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 2/2008, med en forventning om at mål som knytter seg innsats mot økonomisk kriminalitet følges opp innenfor tildelt budsjettramme.

7.5 Aktiviteter

For at målsettingene skal kunne oppnås er det viktig at det er etablert / etableres aktiviteter som skal bistå med å sikre dette. I det følgende gjennomgås aktiviteter som benyttes i politi- og påtalemyndigheten.

7.5.1 Etatsstyringen av politi- og påtalemyndigheten

Etatsstyring er den aktivitet som Justisdepartementet utøver overfor Politidirektoratet og Riksadvokaten, og den aktivitet som Politidirektoratet utøver overfor politidistriktene og særorgan, og den aktivitet som riksadvokaten utøver overfor statsadvokatembetene, for å:

- sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske mål og prioriteringer
- sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- sikre at virksomheten opererer innenfor de lovene, reglene og rammene som er satt for virksomheten
- bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensial

Mål- og resultatstyring som styringsform er fundamentet for de etatsstyringsaktiviteter som utøves. En grunnleggende utfordring i et slikt styringssystem er hvordan underliggende

virksomheter kan gis tilstrekkelig frihet til effektiv oppgaveutførelse uten at styring og innflytelse fra overordnet nivå svekkes.

7.5.1.1 Styringsdialogen

Styringsdialogen er en viktig del av styringssystemet. Dialogen skal bidra til å sikre sammenheng mellom nasjonale og lokale mål og prioriteringer, evaluere resultater og trekke lærdom av dem.

Styringsdialogen består av styringsdokumenter og såkalte etatsstyringsmøter.

For Politidirektoratet så er rammene rundt denne prosessen nærmere beskrevet i dokumentet ”Hovedinstruks til politidirektøren om økonomiforvaltningen i Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten”, jfr. Justis- og politidepartementet, 2005, s. 6 flg. Videre omhandles også dette nærmere i dokumentet ”Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 7 flg.

7.5.1.1.1 Styringsdokumenter

De mest sentrale styringsdokumenter er reglement for økonomistyring i staten, samt bestemmelser om økonomistyring i staten, Prop. 1 S / St.prp. nr. 1 (Statsbudsjettet), Budsjettinnst. S. nr. 4, Justisdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet, Politidirektoratets disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten og Riksadvokatens rundskriv knyttet til mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet.

Hva gjelder den høyere påtalemyndighet vil det, foruten reglement for økonomistyring i staten, bestemmelser om økonomistyring i staten, Statsbudsjettet og budsjettinnstillingen, være Justisdepartementets tildelingsbrev til den høyere påtalemyndighet, riksadvokatens tildelingsbrev til statsadvokatene, riksadvokatens rundskriv om ”mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet”, samt riksadvokatens rundskriv knyttet til ”mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene”.

Reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten inneholder grunnleggende styringsprinsipper, ikke bare for økonomiforvaltningen, men for den samlede styring av Politidirektoratet og underliggende virksomheter, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 4.

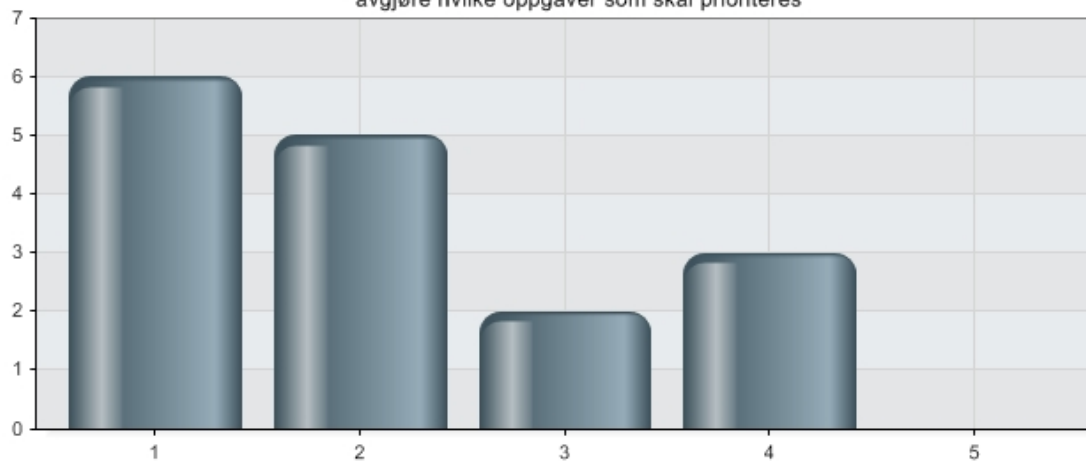
Styringssignalene som kommer fra Justis- og politidepartementet på vegne av regjeringen oppstår ikke i et vakuum, men i politisk virkelighet, samtidig som det oppstår i et samspill

mellom Politidirektoratet og riksadvokatembetet. Mulighet til å påvirke innholdet i de styringssignaler som gis fra regjeringen gjennom budsjettproposisjonen skjer ved at dokumentet sendes ut til uttalelse og hvor det er rom for å spille inn forslag.

Politidirektoratet og riksadvokaten samordner sine styringsdokumenter ved at de forelegges den andre parten for høring før det sendes ut. Dette gjøres for sikre at det ikke er noen konflikt eller motstridende styringssignaler.

Spørreundersøkelsen ønsket å se nærmere på hvordan styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten oppleves ute i politidistriktene. På påstanden om at styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten er ulike og framstår som vanskelig i forhold til å avgjøre hvilke oppgaver som skal prioriteres, så svarte 38,5 % av respondentene at de var verken enig eller uenig, eller litt enig i denne påstanden. Dette kan tolkes dit hen at hovedvekten av respondentene synes at styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten er samordnet og klar i forhold til hvilke oppgaver som skal prioriteres, men at det likevel er noen respondenter som opplever styringssignalene som mer uklare på hvilke oppgaver som skal prioriteres.

7. "Styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten er ulike og framstår som vanskelig i forhold til å avgjøre hvilke oppgaver som skal prioriteres"



Alternatives	Percent	Value
1 Helt uenig	37,5 %	6
2 Litt uenig	31,3 %	5
3 Verken enig eller uenig	12,5 %	2
4 Litt enig	18,8 %	3
5 Helt enig	0,0 %	0
Total		16

Tabell 2 - Opplevelsen av styringssignaler fra Politidirektoratet og Riksadvokaten

Styringsdokumentene er blitt nærmere omhandlet tidligere, og det henvises derfor til foregående kapitler som for mer detaljer.

7.5.1.1.2 Etatsstyringsmøter

Det avholdes 3 – 4 såkalte etatsstyringsmøter hvor formell rapportering knyttet til virksomheten gis. Sentralt for disse møtene er de målsettingene og prioriteringer som er uttrykt gjennom styringsdokumentene.

På enkelte områder vil det kunne være hensiktsmessig å behandle saker/faglige spørsmål i andre fora, og hvor man kan avklare spørsmål og utveksle informasjon og synspunkter. Slike møter vil være et supplement til formelle styringsdokumenter og etatsstyringsmøter.

7.5.1.2 Rapportering

Det utarbeides halvårsrapporter og årsrapporter etter egne maler fra underordnet virksomhet til overordnet virksomhet. Nærmere om innholdskrav og frister for rapportering forefinnes i de respektive styringsdokumenter.

Når det gjelder rapporteringen fra Politidirektoratet og riksadvokaten opp til Justis- og politidepartementet så forutsettes det at de respektive virksomheter samarbeider om de deler av rapporteringen som angår straffesaksbehandlingen.

De underliggende virksomhetene til Politidirektoratet og riksadvokaten skal rapportere tilsvarende, og frister og format er nærmere omtalt i respektive disponeringsskriv og tildelingsbrev.

Videre er det slik at de fleste politidistrikt rapporterer kvartalsmessig til statsadvokatene hva angår status i straffesaksbehandlingen, men noen få politidistrikt har en sjeldnere rapporteringsfrekvens til statsadvokatene, men det er mer unntaksvis. Det finnes dog noen politidistrikt som har en hyppigere rapporteringsfrekvens, hvor de rapporterer månedlig til statsadvokatene.

7.5.1.3 Inspeksjoner / tilsyn

Både Politidirektoratet og riksadvokaten gjennomfører inspeksjoner av sine underliggende virksomheter. Målsetningen er å besøke hver virksomhet én gang i året, men det er ikke alltid at man rekker å besøke alle virksomhetene i et og samme år på grunn av at andre aktiviteter må prioriteres.

Det er også en viktig oppgave for statsadvokatene å kontrollere at riksadvokatens instruks, slik som for eksempel riksadvokatens rundskriv nr. 1 for 2008, til påtalemyndigheten og etterforskningspersonell i politiet blir etterlevd. Stedlige inspeksjoner er et viktig tiltak i forhold til tilsyn med straffesaksbehandlingen i politidistriktene. Riksadvokaten konkretiserer akkurat dette i sitt mål og prioriteringsskriv for virksomheten ved statsadvokatembetene, jfr. riksadvokatens rundskriv nr. 2 for 2008, jfr. Riksadvokaten, 2008b, s.8.

7.5.1.4 Løpende dialog

Det forefinnes en løpende dialog, utover de formelle møter knyttet til styringsdialog, rapportering og inspeksjoner, mellom virksomhetene på alle nivå. Dette sikrer at nødvendig kontakt er etablert, i tilfelle hendelser som vil kunne påvirke resultatoppnåelsen skulle oppstå, slik at adekvate tiltak skal kunne iverksettes umiddelbart om nødvendig.

7.5.1.5 Planarbeid og virksomhetsplanlegging

På grunnlag av overordnede styringssignaler fra Justis- og politidepartementet er politidirektøren ansvarlig for å gi retningslinjer for planarbeidet. Politidirektøren (Politidirektoratet) er gitt ansvar for å utarbeide en strategisk plan for politi- og lensmannsetaten med et tidsperspektiv på tre til fem år. Dette ansvaret følger av dokumentet ”Hovedinstruks til politidirektøren om økonomiforvaltningen i Politidirektoratet – politi- og lensmannsetaten”, jfr. Justis- og politidepartementet, 2005.

Med utgangspunkt i justis- og politidepartementets plan- og rammeskriv og tildelingsbrev skal politidirektøren utarbeide virksomhetsplan. Virksomhetsplanen skal utdype og konkretisere hvordan kravene i plan- og rammeskrevet og tildelingsbrevet skal realiseres. En overordnet virksomhetsplan sendes Justisdepartementet og danner grunnlag for fastsetting av mål og resultatkrav i tildelingsbrevet, jfr. Justis- og politidepartementet, 2005, s. 6.

Også virksomhetene underlagt Politidirektoratet er pålagt med utgangspunkt i sentrale føringer og lokale behov, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 9, å:

- Planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv
- Gjennomføre fastsatte planer
- Rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet

Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter, og disse inngår som en del av styringsdialogen både lokalt og sentralt.

I disponeringsskrivet for 2008 for politi- og lensmannsetaten påpeker Politidirektoratet nødvendigheten av å involvere alle enheter i fastsettelsen av mål for drifts/tjenesteenhetene (altså enheter underordnet politidistriktene eller særorganene (politistasjoner, lensmannskontor, avdelinger i særorgan m.v.)). En anser en slik involvering som nødvendig for å nå målene, jfr. Politidirektoratet, 2008, s. 5.

Spørreundersøkelsen ønsket å se nærmere på dette forhold rundt utvikling av lokale målsettinger. Ved påstand om at de lokale målsettingene samsvarer med overordnede målsettinger fra Politidirektoratet og fra Riksadvokaten, svarte samtlige respondenter at de i stor grad, eller svært stor grad, tar hensyn til disse ved utformingen av lokale målsettinger.

Ved påstand om at driftsenheter/tjenesteenheter er med på utformingen av målsettingen, svarer overvekten av respondentene, til sammen 68,8 %, at de i stor grad, eller svært stor grad, involverer driftsenheter/tjenesteenheter i utformingen av lokale målsettinger. Det er dog en interessant observasjon at over 30 % av respondentene svarer at de i verken liten eller stor grad, eller i liten grad, involverer driftsenheter/tjenesteenheter i utformingen av lokale målsettinger. Dette strider litt i mot den nødvendighet som Politidirektoratet ser i forhold til en slik involvering for å nå målsetningene, jfr. ovenfor.

En litt mer oppsiktsvekkende observasjon i spørreundersøkelsen angår i hvilken grad det tas hensyn til at det er forholdsmessighet mellom mål- og resultatkrav og tilgjengelige ressurser ved utformingen av lokale målsettinger. Her svarer ca. 50 % av respondentene at de verken i liten eller stor grad, eller i liten grad, tar hensyn til at det er forholdsmessighet mellom mål- og resultatkrav og tilgjengelige ressurser ved utformingen av lokale målsettinger.



Alternatives	Percent	Value
1 Svært liten grad	0,0 %	0
2 Liten grad	18,8 %	3
3 Verken liten eller stor grad	31,3 %	5
4 Stor grad	37,5 %	6
5 Svært stor grad	12,5 %	2
Total		16

Tabell 3 - Forholdsmessighet mellom mål- og resultatkrav og tilgjengelige ressurser

Spørreundersøkelsen ønsket også å se nærmere på om bekjempelse av økonomisk kriminalitet er en prioritert oppgave i politidistriktene. På påstand om at bekjempelse av økonomisk kriminalitet er en prioritert oppgave i politidistriktet, så sa alle respondenter seg litt enig, eller helt enig, i denne påstanden.

Spørreundersøkelsen søkte å finne svar på hvilke lokale målsettinger knyttet til økonomisk kriminalitet som politidistriktene hadde for budsjettåret 2008. Med utgangspunkt i de svar som ble gitt så observerte en at det var få, eller ingen, som hadde noen lokale målsettinger knyttet til økonomisk kriminalitet utover de sentrale mål- og prioriteringer, jfr. disponeringsskrivet fra Politidirektoratet og riksadvokatens rundskriv nr. 1. Innholdet i de målsettinger som listes opp av respondentene bærer preg av å ikke være samordnet, og videre bærer de preg av å være lite konkret i forhold til resultatkrav. Dette kan understrekes med noen utdrag fra besvarelsen: *”ikke spesifikke mål bortsett fra til kompetanse på medarbeidere, rekruttering, restanser og saksbehandlingstid”, ”innsatsen skulle styrkes”, ”ingen lokale målsettinger. Det vises til riksadvokatens prioriteringer” og ”ingen egen målsetting, men prioritert oppgave. Er så mange sentrale mål fra POD at politidistriktet kan ikke operere med egne mål på andre områder i tillegg”.*

Virksomhetene skal også i sin planprosess implementere risikostyring som en prosess knyttet til virksomhetsplanleggingen og gjennomføringen av denne, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 9. Mer om risikostyring følger i kapittel 7.5.3 nedenfor.

7.5.1.6 Budsjettstyring

Fordeling av budsjettmidler står sentralt i styringsdialogen. Fordelingen av budsjettmidler skal gjenspeile det reelle behovet det enkelte politidistrikt og særorgan har, basert på summen av de aktiviteter og planer som foreligger for virksomheten angjeldende år. Samtidig blir virksomhetens evne til å nå sine erklærte mål og evnen til kostnadseffektiv drift tillagt vekt under tildelingen.

Med virkning fra 2001 ble det bestemt å fordele budsjettmidlene som en totalramme. Gjennom rammebevilgning søkte man således å oppnå en forenkling av selve fordelingsprosessen, samtidig som behovet for detaljerte rapporteringer ville reduseres. Virksomhetslederne kan således konsentrere mer av oppmerksomheten rundt de store linjene i budsjettstyringen. De må samtidig tenke helhetlig i forhold til hvilke konsekvenser endringer i budsjettstrukturen kan få for egen virksomhet og eget ansvarsområde.

7.5.1.6.1 Forutsigbarhet i budsjettstrukturer

Budsjettmessig forutsigbarhet når det gjelder rammebetingelser er viktig for muligheten til å kunne drive langsiktig planlegging. Slik planlegging vil i mange tilfeller være avgjørende for å lykkes med kriminalitetsbekjempelsen. En manglende budsjettmessig forutsigbarhet kan føre til aksjonspreget innsats på områder som burde vært gjenstand for en langsiktig satsning. Likeledes vil et kortsiktig perspektiv på investeringssiden kunne akkumulere et investeringsbehov som vil være vanskelig å hanskens med i de kommende budsjettår.

En litt interessant observasjon hva angår akkurat dette forholdet er at 87,5 % av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at økoteamet ikke har eget budsjett.

7.5.1.6.2 Effektiv bruk av budsjettmidlene

I utredningen NOU 1991:28 "Mot bedre vitende?" ble det konkludert med at effektivisering av offentlig virksomhet vil kunne gi flere milliarder kroner i gevinster. Utredningen pekte på tre forskjellige typer effektiviseringsgevinster i offentlig virksomhet:

- Kostnadseffektivisering; dvs. tiltak som reduserer kostnadene knyttet til "produksjon" av offentlige tjenester
- Resultateffektivisering; dvs. omlegginger som bidrar til å nå overordnede mål med mindre bruk av ressurser.
- Nytte/kostnadseffektivisering; dvs. overføringer av ressurser fra områder hvor nytten av den siste krone i innsats er liten til områder hvor den er stor.

For politiet vil tiltak for mer effektiv ressursutnyttelse være knyttet til driften av politidistriktene og rene kriminaløkonomiske betraktninger som for eksempel prioriteringer mellom kriminalitetstyper med hensyn til økt innsats, valg av typer innsats og så videre, jfr. St.meld. nr. 22 (2000-2001), s. 63. De sentrale styringsdokumentene vil i en viss utstrekning sette rammer for prioriteringene politiet kan gjøre.

7.5.1.7 Politimesterens styringsverktøy (PSV)

Målingen og innrapporteringen av kvantifiserbare måltall utføres ved hjelp av et dataverktøy som heter Politimesterens styringsverktøy (forkortet til PSV). I dette verktøyet innrapporteres måltallene kontinuerlig, og resultater kan fortløpende leses av den respektive politimester, eller sjef for særorgan, samt av overordnede virksomheter i politi- og påtalemyndigheten (Politidirektoratet, riksadvokatembetet og statsadvokatembetene).

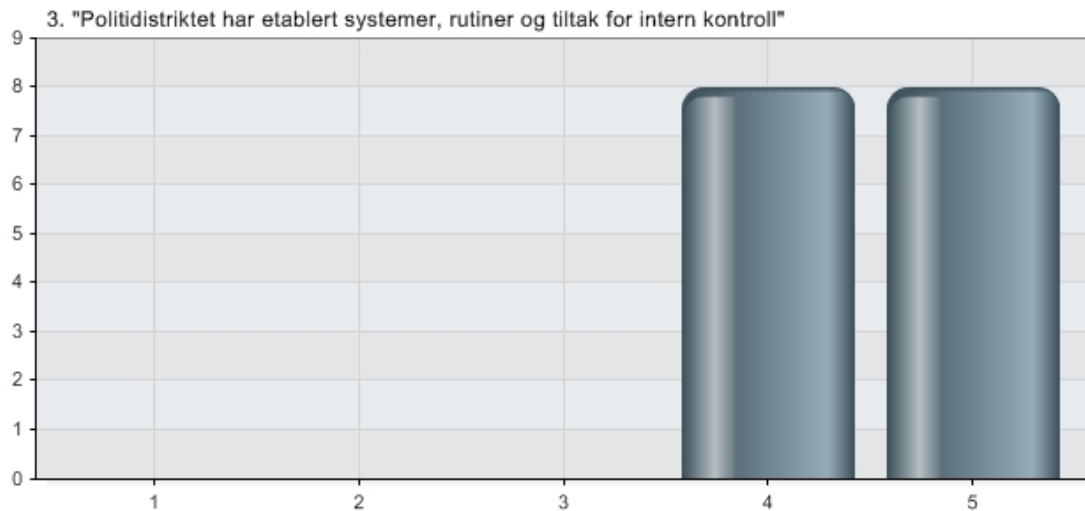
7.5.2 Internkontroll

Reglement for økonomistyring i staten § 14 setter krav til at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at, jfr. Finansdepartementet, 2006b, s. 12 flg.:

- a) beløpsmessige rammer ikke overskrides og at forutsette inntekter kommer inn
- b) måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- c) ressursbruken er effektiv
- d) regnskap og informasjon om resultater er pålitelige og nøyaktig
- e) virksomhetenes verdier, herunder fast eiendom, materiell, utstyr, verdipapirer og andre økonomiske verdier, forvaltes på en forsvarlig måte
- f) økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler
- g) misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes

Dette kravet konkretiseres også i dokumentet ”Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet”, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 6. Her står at intern kontroll er en sentral del av styringsprosessen og skal tilpasses risiko og vesentlighet. Virksomheten skal herunder avveie alternative kontrolltiltak opp mot den nytte og sikkerhet de gir for måloppnåelse. Virksomheten skal kontinuerlig gjennomgå de systemer, rutiner og tiltak som er iverksatt for å sikre at intern kontrollen fungerer som forutsatt.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført i politidistriktene sa samtlige respondenter seg litt enig eller helt enig i påstanden om at politidistriktet har etablert systemer, rutiner og tiltak for intern kontroll.



Alternatives	Percent	Value
1 Helt uenig	0,0 %	0
2 Litt uenig	0,0 %	0
3 Verken enig eller uenig	0,0 %	0
4 Litt enig	50,0 %	8
5 Helt enig	50,0 %	8
Total		16

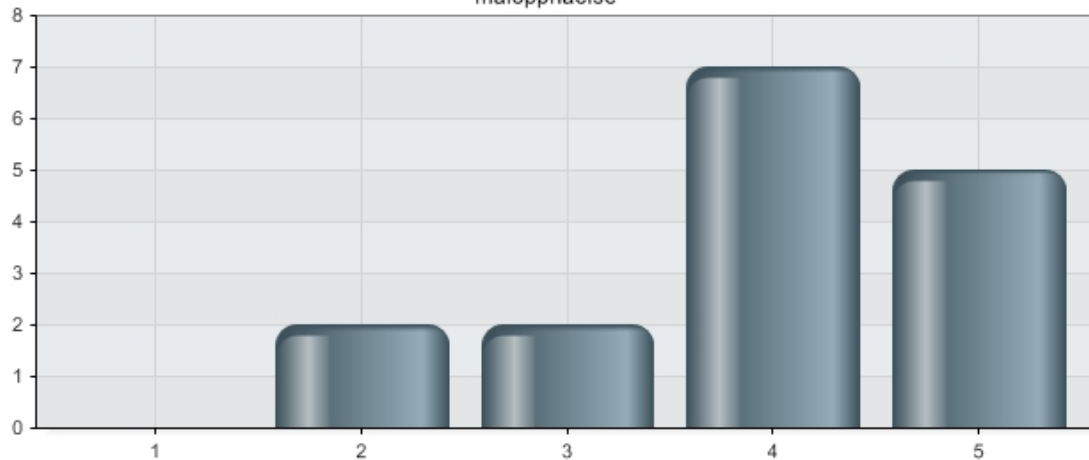
Tabell 4 - Etablerte systemer for intern kontroll

7.5.3 Risikostyring

Som nevnt tidligere i kapittel 7.5.1.5 ovenfor, så pålegges virksomhetene underlagt Politidirektoratet gjennom instruksverket å etablere prosesser for risikostyring. Det fremgår av denne instruksjonen, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 6, at virksomhetsleder (her politimester eller sjef for særorgan) skal, gjennom risikostyring, forebygge avvik og forhindre styringssvikt, og samtidig sikre en målrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig intern og ekstern rapportering og overholdelse av lover og regler. En nærmere beskrivelse av selve risikostyringsprosessen gis samtidig i denne instruksjonen.

Spørreundersøkelsen tok sikte på å kartlegge i hvilken grad risikostyring faktisk benyttes som et styringsverktøy i henhold til gjeldende instruksverk. En litt overraskende observasjon i denne forbindelse er at 12,5 % av respondentene sier seg å være verken enig eller uenig i at risikostyring benyttes aktivt som styringsverktøy. Ytterligere 12,5 % sier seg å være litt uenig i forhold til denne påstanden. Til sammen utgjør dette 25,0 % av respondentene, eller ¼, noe som kan indikere at risikostyring ikke er like godt etablert som styringsverktøy i samtlige politidistrikt jfr. forutsetningene som ligger i instruksverket.

4. "Risikostyring benyttes aktivt som styringsverktøy i målstyringsprosessen for i større grad å sikre måloppnåelse"



Alternatives	Percent	Value
1 Helt uenig	0,0 %	0
2 Litt uenig	12,5 %	2
3 Verken enig eller uenig	12,5 %	2
4 Litt enig	43,8 %	7
5 Helt enig	31,3 %	5
Total		16

Tabell 5 - Risikostyring som styringsverktøy

7.6 Produkt (output)

Det er forsøkt å finne svar på om målsettingene for budsjettåret 2008, knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet ble nådd.

Spørreundersøkelsen fremsatte følgende påstand; Politidistriktet nådde målsetning(e) knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet i budsjettåret 2008. Observasjonen knyttet til de svar som respondentene gav på denne påstanden er interessant, men dog ikke så overraskende sett i forhold til de målsettingene politidistriktene hadde jfr. forrige avsnitt. Halvparten av respondentene sier seg litt enig i påstanden, mens over 40 % av respondentene sier seg litt uenig eller helt uenig i påstanden. Over 40 % av respondentene mener altså at de ikke har innfridd målsetningene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet i budsjettåret 2008.



Alternatives	Percent	Value
1 Helt uenig	6,3 %	1
2 Litt uenig	37,5 %	6
3 Verken enig eller uenig	6,3 %	1
4 Litt enig	50,0 %	8
5 Helt enig	0,0 %	0
Total		16

Tabell 6 - Målsetting nådd knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet budsjettåret 2008

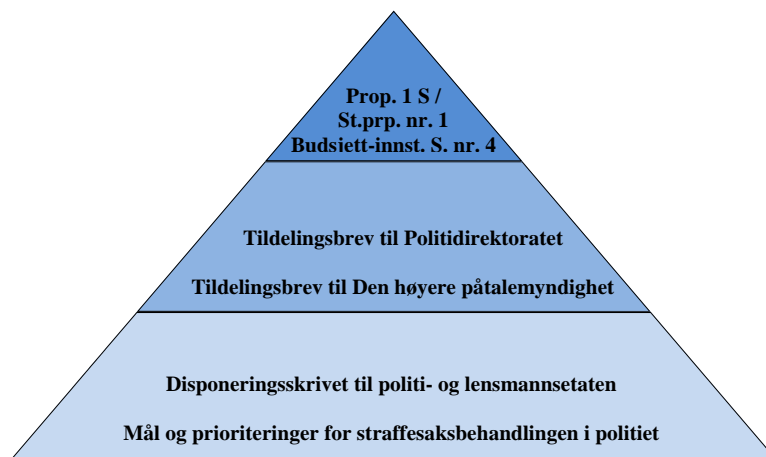
Respondentene fikk mulighet til å utdype sitt svar knyttet til foregående spørsmål. Her gjentas noen av de svar som knyttet seg til hvorfor man ikke har nådd målsettingen om innsats mot økonomisk kriminalitet for budsjettåret 2008; ”For lang saksbehandlingstid totalt sett innenfor området, men meget god oppklaringsprosent. Når sakene blir gamle, så får naturlig nok tiltalte ”strafferabatt”, ”Ikke lett å holde et stabilt fagmiljø”, ”Fikk til mye – men problem med manglende kontinuitet på påtalesiden. Jurist sluttet når studiet var ferdig – en som overtok etterpå sluttet etter et år”, ”Konflikt...og vakanser i form av sykefravær store deler av året”, ”Flere store saker har ført til restanser og tidvis lang saksbehandlingstid”.

I forhold til den høyere påtalemyndighet og resultatoppnåelse knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet for budsjettåret 2008, så finnes det ikke noe konkret informasjon knyttet til dette. Det foreligger sentrale målsettinger og prioriteringer knyttet til alvorlig økonomisk kriminalitet og bekjempelse av det, som nevnt tidligere i kapittel 7.3.4 og 7.3.5, men det er bare gitt instruks om prioritering og det er ikke utviklet noen måleparameter knyttet til dette. Det eneste resultatet man eventuelt kan relatere til sentrale mål, knyttet til

økonomisk kriminalitet, er resultatkravet som foreligger om inndragning. Her var det et sentralt mål, fastsatt blant annet i Statsbudsjettet, og omforent i andre styringsdokumenter, om at antall saker med påstand om utbytte skulle være høyere enn i 2007. Dette målet oppnådde man faktisk ikke da man totalt for 2008 fikk 37 færre inndragningskrav enn i 2007. Dog er det viktig å bemerke at dette gjelder inndragningssaker generelt, noe som innebærer at det ikke kun relaterer seg til sakstypen økonomisk kriminalitet. Dette er likevel en sentral målsetning generelt sett, og som også omhandles i regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.

7.6 Oppsummering

I dette kapitlet er det blitt gitt en grundig innføring i styringsprosessen i politi- og påtalemyndigheten både generelt, og spesielt i forhold til økonomisk kriminalitet. En avgrensning i forhold til en del sentrale dokumenter er blitt gjort, i all hovedsak dreier dette seg om dokumenter som blir utgitt årlig. Avgrensningen er gjort i forhold til budsjettåret 2008.



Figur 6 - Sentrale styringsdokumenter

8. RESULTAT KNYTTET TIL INNSATS MOT ØKONOMISK KRIMINALITET

– En status på midlertidig resultatoppnåelse (mellomresultat)

8.1 Innledning

I dette kapittelet oppsummeres kort Sluttrapport fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK), samt en kort gjennomgang av funn gjort i forbindelse med riksrevisjonens undersøkelse knyttet til myndighetenes innsats mot økonomisk. Denne gjennomgangen bygger på to uavhengige rapporter, og er tatt med her for å gi en midlertidig status på resultatoppnåelsen (mellomresultat) knyttet til det arbeidet som er lagt ned knyttet til innsatsen mot økonomisk kriminalitet så langt.

8.2 Sluttrapport fra Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK)

Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet (EMØK) fikk 6. desember 2004 ansvaret for oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet. Planen ble lansert i mai 2004 av daværende finansminister Per-Kristian Foss og daværende justisminister Odd Einar Dørum. Regjeringen Stoltenberg II besluttet å stille seg bak denne handlingsplanen da de overtok regjeringmakten i oktober 2005, som nevnt tidligere i kapittel 6.

EMØK ble gitt i oppdrag å følge opp planen, gjennom blant annet å påse at de ansvarlige for gjennomføringen av den, de respektive departement, etater og institusjoner, følger opp planens tiltak. Rapporten viser sluttstatus for tiltakene i handlingsplanen etter utløpet av virkeperioden (2004 - 2007).

Sluttrapporten fra EMØK har to hovedfunksjoner:

- Den skal for det første vise politisk ledelse, ansvarlige aktører for handlingsplanens gjennomføring, og allmennheten hva som er gjort, og hva man eventuelt ikke har gjennomført av tiltak angitt i planen.
- Videre skal den inneholde EMØKs vurderinger av om de tiltak som rent faktisk er gjennomført, er tilfredsstillende sett i forhold til de opprinnelige målsettinger uttrykt i handlingsplanen.

I det følgende gis et utdrag av rapportens hovedkonklusjoner. Av hensyn til omfanget har en her konsentrert innholdet rundt deler av de betraktninger som innbefatter politi- og påtalemyndigheten på et mer generelt nivå. Dette innebærer at de bemerkninger som angår Økokrim er utelatt. For detaljer i rapporten henvises det for øvrig til rapporten i sin helhet jfr. EMØK (2007).

8.2.1 Ressurser og organisering

Alle politidistrikt har i dag egne økoteam. EMØK er likevel bekymret for at flere av teamene fortsatt ikke fungerer etter intensjonen. Det er tre hovedområder som peker seg ut, og det er ulikhet med hensyn til organisering/ledelsesforankring, ressurser og kompetanse. EMØK viser til at de ser svært positivt på at Politidirektoratet gjennomfører en evaluering av økoteamene og en eventuell videre oppfølging av disse.

Bistandsrevisorordningen er en styrke for samarbeidet mellom politi- og påtalemyndighet og skatteetaten. Ordningen anses å ha stor betydning for straffeforfølgningen av skatte- og avgiftssaker spesielt, og økonomisaker generelt. EMØK er tilfreds med den styrkingen ordningen har fått, men påpeker samtidig at det er viktig at denne ordningen ikke medfører at politiet selv ikke skaffer seg tilstrekkelig kompetanse på dette området selv.

8.2.2 Kompetansehevede tiltak

EMØK understreker viktigheten av at Justis- og politidepartementet / Politidirektoratet / Politihøgskolen arbeider videre med å styrke kvaliteten, regelmessigheten og omfanget på undervisningen ved Politihøgskolen innenfor dette fagområdet. EMØK anser det også som viktig, for å sikre nødvendig kompetanse i alle påtaleledd, at de planlagte kompetansehevede tiltakene for påtalemyndigheten gjennomføres.

8.2.3 Forskning

EMØK peker på at regjeringen er på rett vei med å oppfylle sitt mål i planen om å ”ta initiativ til mer forskning om økonomisk kriminalitet”. Men viser til at de forskningsmessige og faglige ressurser som så langt er stilt til disposisjon fra myndigheter / universitet / høyskoler, er imidlertid langt fra tilstrekkelig. Det er blant annet særlig behov for å vurdere skadevirkningene som denne kriminalitetstypen utgjør for den velferdspolitiske – og kriminalpolitiske utvikling. Forskning, og bruk av forskningsresultat, er viktig som kunnskapsgrunnlag for beslutninger om mål og strategier for å bekjempe økonomisk kriminalitet.

8.2.4 Sanksjoner mot økonomisk kriminalitet

EMØK viser til at det relativt sett lave antallet inndragningsavgjørelser og utviklingen når det gjelder inndratte beløp totalt, betyr at politiet og påtalemyndigheten fremdeles legger for liten vekt på inndragning av utbytte.

8.2.5 Fiskeri- og havbruksnæringen

EMØK understreker betydningen av at det iverksettes tiltak for å bekjempe kriminalitet innenfor fiskeri- og havbruksnæringen, og er tilfreds med at dette er et satsingsområde i statsbudsjettet for 2008. Videre understrekes betydningen av at fiskerimyndighetene samarbeider med andre offentlige myndigheter, herunder skatte- og avgiftsmyndighetene og politiet, for å forebygge og bekjempe denne typen økonomisk kriminalitet.

8.2.6 Korrupsjon

EMØK understreker betydningen av at Norge deltar aktivt i de relevante fora, både for å ivareta nasjonale interesser, og for å søke å bidra til å utvikle nye standarder, samt medvirke til effektiv internasjonal implementering. EMØK viser til at det er viktig at myndighetene avsetter tilstrekkelige ressurser til at dette arbeidet fra norsk side kan følges opp i nødvendig omfang og med god kvalitet. EMØK sier videre at det er av stor betydning, om Norge skal kunne fremstå med troverdighet internasjonalt, at det er ressurser og kompetanse til effektivt å arbeide med avdekking, etterforskning og irettføring av straffesaker om korrupsjon.

8.2.7 Misbruk av offentlige støtteordninger

Som en følge av at NAV har opprettet egne kontrollenheter, for å avdekke trygdemisbruk, kan det forventes at flere trygdebedragerier vil bli avdekket i tiden som kommer. EMØK påpeker samtidig at det er vesentlig at politiet har kapasitet til å følge opp denne typen anmeldelser i nødvendig grad.

8.2.8 Verdipapirhandelkriminalitet

EMØK ber om at det gjøres en nærmere vurdering av anbefalingen om at alle saker av stor verdipapirrettslig kompleksitet bør behandles av Økokrim. I dag forutsettes det at et antall slike saker behandles i politidistriktene. Videre bør en vurdere nærmere anbefalingen om en særskilt styrking av ressursene til tilsyn og straffeforfølgning av brudd på atferdsreglene i verdipapirhandelloven. Oppdagelses- og strafferisiko må antas å ha stor betydning for omfanget av kriminalitet på dette området og dermed også for tilliten til verdipapirmarkedet.

EMØK mener det kanskje er mulig at en kan oppnå en betydelig samfunnsmessig gevinst med en slik styrking.

8.3 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet

Riksrevisjonen har en uavhengig stilling overfor forvaltningen og rapporterer resultater fra revisjon og kontroll til Stortinget. Riksrevisjonen skal bidra til at fellesskapets midler og verdier blir brukt og forvaltet slik Stortinget har bestemt. Dette gjøres gjennom revisjon, kontroll og veiledning (Internett: Riksrevisjonen.no, 2009).

Riksrevisjonen gjennomførte i 2008 en undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, jfr. vedtatt handlingsplan mot økonomisk kriminalitet for perioden 2004 – 2007. I november 2008 avgav Riksrevisjonen sin rapport til Stortinget, jfr. Dokument nr. 3:3 (2008-2009) (Riksrevisjonen, 2008).

8.3.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

Økonomisk kriminalitet medfører vesentlige kostnader for samfunnet, virker nedbrytende på samfunnsmoralen og svekker grunnlaget for velferdsstaten. Bekjempelse av økonomisk kriminalitet har på bakgrunn av dette vært et prioritert område for myndighetene jfr. Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, samt målsettinger knyttet til økonomisk kriminalitet nedfelt i Soria Moria-erklæringen (regjeringsplattformen). Stortinget har derfor forutsatt at innsatsen mot økonomisk kriminalitet skal styrkes.

I det følgende gis et utdrag av rapportens hovedkonklusjoner. Av hensyn til omfanget har en også her konsentrert innholdet rundt deler av de betraktninger / funn som direkte eller indirekte relaterer seg til politi- og påtalemyndigheten.

8.3.2 Undersøkelsens mål og hovedproblemstillinger

Målet med undersøkelsen var å kartlegge og vurdere myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet.

Riksrevisjonen benyttet følgende tre problemstillinger:

1. Hvordan bidrar skatteetaten, toll- og avgiftsetaten og arbeids- og velferdsetaten til å realisere Stortingets mål om å forebygge og avdekke økonomisk kriminalitet?

2. Hvordan bidrar politi- og påtalemyndigheten til å realisere Stortingets mål om å bekjempe økonomisk kriminalitet?
3. I hvilken grad er det en samordning mellom de involverte virksomhetene i innsatsen mot økonomisk kriminalitet?

8.3.3 Funn knyttet til Politi- og påtalemyndigheten

Her gjengis kort de hovedfunn som Riksrevisjonen gjorde i forbindelse med undersøkelsen relatert til politi- og påtalemyndigheten.

- Oppklaringsprosenten varierte mellom politidistriktene fra 53 til 87 %
- Henleggelse på grunn av manglende saksbehandlingskapasitet økte fra 14 % i 2004 til 30 % i 2007 av de såkalte ikke oppklarte sakene
- For Oslo politidistrikt økte andelen henleggelse av samme årsak fra 25 % i 2004 til 58 % i 2007
- Politi- og påtalemyndigheten har ikke lyktes med å inkludere inndragning av utbytte som et naturlig ledd i etterforskningen av økonomisk kriminalitet
- Politidistriktene følger i varierende grad opp det økende antall meldinger om mistenkelige transaksjoner som oversendes fra Økokrim
- Økoteamene i politidistriktene er ikke tilstrekkelig robuste – bl.a. som følge av at ressurser knyttet til teamene benyttes til andre saksområder.

8.3.4 Rapportens hovedkonklusjoner

Rapporten konkluderer med at det er et forbedringspotensial både når det gjelder kontrollomfang og samordning av kontrollaktiviteter, og at politi- og påtalemyndigheten utgjør en flaskehals i oppfølgingen av anmeldte saker. Videre avdekket undersøkelsen store variasjoner mellom de regionale enhetene i samme etat for hvilke beløpsgrenser som utløser anmeldelse.

Undersøkelsen viste også at det var store beløpsmessige variasjoner mellom kontrolletatene i de sakene som anmeldes til politi- og påtalemyndigheten. Grunnen til dette knytter seg til at etatene har ulike muligheter for bruk av administrative sanksjoner.

8.4 Oppsummering

I dette kapittelet er det gitt et kort utdrag av hovedfunn fra to uavhengige rapporter knyttet til myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet. En har her i det vesentligste fokusert på funn i disse rapportene som er ansett som relevant for forståelsesrammen rundt denne studien.

ANALYSER I TEORETISKE PERSPEKTIV

I denne delen gjøres et par analyser i andre teoretiske perspektiv som anses relevant knyttet til å belyse omstendighetene rundt problemstillingen.

9. ANALYSE I OUCHI'S STYRINGSMODELL

9.1 Innledning

I dette kapitlet analyseres observasjoner og funn i empirien med det formål å få en utvidet forståelsesramme for styringsutfordringen som knytter seg til styring av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet. Utgangspunktet for analysen er Ouchi's styringsmodell.

9.2 Målavklaring

Gjennomgangen i kapittel 7 viser at det ligger sentrale politiske føringer knyttet til politiets innsats mot økonomisk kriminalitet. Disse føringene kommer til uttrykk som målsettinger / prioriteringer gjennom sentrale styringsdokumenter som nevnt i kapittel 7.3.

Politidirektoratet og riksadvokaten samordner sine respektive styringsdokumenter for de underliggende virksomhetene, slik at det ikke skal oppstå noen konflikt eller motstridende styringssignaler. De sentrale målsettingene og prioriteringene som kommer til uttrykk gjennom henholdsvis Politidirektoratets disponeringsskriv, og riksadvokatens rundskriv til henholdsvis politiet og statsadvokatene, legger til grunn de politiske føringene.

Disse målsetningene og prioriteringene er i liten grad særlig konkret i forhold til resultatkravet. Eksempel i forhold til akkurat dette finner man i Politidirektoratets disponeringsskriv 2008 for politi- og lensmannsetaten. I punkt 3.1.7 – Økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet jfr. Politidirektoratet, 2008, s. 6, står det at: Innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet skal styrkes. Politidirektoratet understreker betydningen av velfungerende økoteam med god kompetanse i bekjempelsen av denne typen kriminalitet. Det vises for øvrig til samarbeidsavtalen mellom skatteetaten, påtalemyndigheten og politiet.

Tatt i betraktning at de respektive politidistriktene også i liten grad viderefører / operasjonaliserer disse overordnede målsettingene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet, så vil målsettingene framstå som diffuse, uensartet og vanskelig å kontrollere (siden det ikke er noen konkrete måleparameter etablert).

Med utgangspunkt i Ouchi's styringsmodell, jfr. figur 4 i kapittel 3.3, vil det være avgjørende for hvilken styringsform som passer best i hvilken grad oppgaven er programmerbar, og hvor målbare resultatene er.

Som nevnt er mål- og resultatstyring det gjeldende styringsprinsipp i staten, jfr. Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, noe som også politi- og påtalemyndigheten også da omfattes av.

Målstyring innebærer at fokus settes mot resultatet av en gitt arbeidsinnsats eller aktivitet og kontrollen består av at resultatene måles (Buch et al, 2002). Man kan si at målstyring og regelstyring er to forskjellige måter å utøve kontroll (styring) på. Dersom handlingsrommet økes (mindre regelstyring), bør resultatene kunne måles. Med utgangspunkt i diskusjonen over, og situasjonen i forhold til målsetting av innsats mot økonomisk kriminalitet slik den er observert i denne studien, så kan man med det rette si at målstyring som styringsstrategi ikke gir den beste forutsetning for styring av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet.

9.3 Kausalkunnskap

Det er vel all grunn til å kunne si at man pr. dags dato har god kunnskap om hvilke middel som må til for å kunne nå målsettingene knyttet til redusert kriminalitet, herunder innsats mot økonomisk kriminalitet. Dette handler til syvende og sist om tilstrekkelige ressurser for nettopp å kunne ta i bruk de nødvendige middel for å nå målsettingen. Akkurat dette forholdet kommer til uttrykk gjennom spørreundersøkelsen knyttet til denne studien. Respondentene ble bedt om å utdype sine svar om hvorfor de ikke nådde målsettingene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet for budsjettåret 2008. Og tilbakemeldingene relaterte seg til vanskeligheter å beholde et stabilt fagmiljø, manglende kontinuitet på grunn av turnover, konflikter og vakanser i form av sykefravær, og store saker har ført til restanser og tidvis lang saksbehandlingstid.

Politidistriktene (og særorganene) har fått delegert fullmakt til å kunne fastsette årsverksrammen hva angår personalressurser. Dette innebærer at den enkelte virksomhetsleder (politimester for det enkelte politidistrikt, eller sjef for særorgan) kan opprette nye stillinger etter behov, men forutsetningen er at det ikke blir ansatt flere medarbeidere i løpet av året enn at lønnsutgiftene i de påfølgende år kan dekkes innenfor en realistisk forventning om framtidige driftsbudsjett. Dette innebærer at det forefinnes en mulighet for den respektive politimester å tilføre virksomheten nødvendige personalressurser til innsats mot økonomisk kriminalitet, men dette kan politimesteren kun gjøre forutsatt at han / hun har tilstrekkelige økonomiske ressurser på inneværende budsjett og framtidig budsjett, og uten at det danner behov for å få tilført mer økonomiske ressurser knyttet til akkurat dette. Dette er selvfølgelig forståelig, fordi om så ikke hadde vært tilfelle, ville man ha åpnet opp for opportunistisk atferd ved at det å opprette nye stillinger hadde generert mer økonomiske ressurser.

Et annet forhold som dog kan synes noe merkelig, i forhold til den prioritet og mål som er gitt angående bekjempelse av økonomisk kriminalitet, og det tilsynelatende behovet for ressurser jfr. nevnt ovenfor, er at over 80 % (87,5) av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at økoteamet ikke har et eget budsjett.

I relasjon til dette gjelder også det faktum at over 30 % (31,3) av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at personalressursene som er lokalisert til økoteamene ikke er fritatt fra andre oppgaver i politidistriktet. Dette betyr at de ressursene som skal arbeide med bekjempelse av økonomisk kriminalitet faktisk gjør dette i konkurranse med andre oppgaver, noe som naturlig nok vil kunne påvirke kontinuitet, kvalitet, saksbehandlingstid med videre. Dette vil således være med på å redusere muligheten for måloppnåelse.

En annen interessant observasjon i spørreundersøkelsen, som kan relatere seg til akkurat denne utfordringen knyttet til måloppnåelse, er at over 40 % av respondentene sier at de ikke har innfridd målsetningene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet i budsjettåret 2008.

9.3 Oppsummering

I dette kapitlet har en analysert innhentet empiri i forhold til Ouchi's styringsmodell for å kartlegge i hvilken grad mål- og resultatstyring er en egnet styringsstrategi i forhold til politiets innsats mot økonomisk kriminalitet. En har diskutert utfordringen knyttet til at målsettingene til resultat innenfor dette kriminalitetsområdet framstår som lite konkret, spesielt også tatt i betraktning at de respektive politidistrikt også i liten grad viderefører / operasjonaliserer disse overordnede målsettingene. Målsettingene vil derfor framstå som diffuse, uensartet og vanskelig å kontrollere (siden det ikke er noen konkrete måleparameter etablert). Med utgangspunkt i denne situasjonen, slik den er observert gjennom denne studien, så kan man med det rette si at målstyring som styringsstrategi ikke gir den beste forutsetning for styring av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet.

10. ANALYSE I PRINSIPAL - AGENTTEORI

10.1 Innledning

I dette kapitlet analyseres observasjoner og funn i empirien med det formål å få en utvidet forståelsesramme for styringsutfordringen som knytter seg til styring av politiets innsats mot økonomisk kriminalitet. Utgangspunktet for denne analysen er prinsipal- agentteori.

For ikke å gjøre denne analysen for omfattende så avgrenses denne analysen til å omhandle forholdet mellom Politidirektoratet (prinsipal) og politidistriktene (agent). Denne avgrensingen anses også naturlig, siden Politidirektoratet er administrativt overordnet politidistriktene, og ved at Politidirektoratet står for tildelingen av midler (penger) for politidistriktenes virksomhet. Man kunne like gjerne ha sett på denne konstellasjonen i forhold til Justis- og politidepartementet og Politidirektoratet, men en finner det mer interessant å se på politidistriktene da disse er det utøvende leddet av politiets virksomhet.

10.2 Disponeringsskrivet til politidistriktene

Et viktig utgangspunkt for denne analysen vil være Politidirektoratets disponeringsskriv, jfr. tidligere beskrevet i kapittel 7.3.3. Disponeringsskrivet trekker nærmere opp målsettinger og prioriteringer for politi- og lensmannsetatens virksomhet innenfor det respektive budsjettår. Hva angår mål- og prioriteringer for politiets innsats mot økonomisk kriminalitet for budsjettåret 2008, så framgår dette nærmere i disponeringsskrivet, jfr. Politidirektoratet, 2008, s. 6, hvor det står at: Innsatsen mot økonomisk kriminalitet og internasjonal finansiell kriminalitet skal styrkes. Politidirektoratet understreker betydningen av velfungerende økoteam med god kompetanse i bekjempelsen av denne typen kriminalitet. Det vises for øvrig til samarbeidsavtalen mellom skatteetaten, påtalemyndigheten og politiet.

Sammen med disponeringsskrivet tildeles politidistriktene budsjettammer for virksomheten det aktuelle budsjettåret. Budsjettammen er basert på de prosesser og innspill som er kommunisert gjennom etatsstyringen som Politidirektoratet er ansvarlig for overfor politidistriktene. Disponeringsskrivet legger opp til formelle rapporteringer i forhold til politidistriktenes økonomi og resultatmål, noe som gjør at man i høyeste grad kan betrakte dette forholdet som et kontraktsforhold.

10.3 Målsettingen for innsats mot økonomisk kriminalitet

Som nevnt tidligere er målsetningene og prioriteringene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet i liten grad konkret i forhold til resultatkravet. Det faktum at de respektive politidistriktene også i liten grad viderefører / operasjonaliserer de overordnede målsettingene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet, gjør at målsettingene framstår som diffuse, uensartet og vanskelig å kontrollere for prinsipalen (Politidirektoratet).

Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet for politiets virksomhet, noe som blant annet konkretiseres i dokumentet ”Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet, jfr. Politidirektoratet, 2005, s. 4. Tatt i betraktning de utfordringer denne styringsstrategien vil måtte medføre på grunn av manglende måleparametre, jfr. diskusjonen i forrige kapittel, så vil en slik kontrakt framstå som vanskelig å kontrollere (styre) i forhold til det produktet som skal leveres.

Det at prinsipalen ikke har mulighet til å kontrollere resultatet av produktet som skal leveres av agenten (politidistriktene) kan medføre at agenten vektlegger andre mål enn det prinsipalen vektlegger, noe som kan åpne for muligheten for opportunistisk atferd hos agenten. Dette må også sees i relasjon til det faktum at budsjettene som tildeles politidistriktene, tildeles i form av budsjetttrammer, og at de i svært liten grad øremerkes aktiviteter. Dette gjør at politidistriktene står forholdsvis fritt hva angår budsjett disponeringen, men det forventes at målsettinger og prioriteringer følges opp innenfor budsjetttrammen.

10.4 Resultat knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet

På spørsmål i spørreundersøkelsen, som relaterer seg til måloppnåelse knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet svarer over 40 % av respondentene (politimesterne) at de ikke har innfridd målsetningene for denne kriminalitetstypen i budsjettåret 2008. I tilbakemeldingene på hvorfor målene ikke er blitt nådd er det gjennomgående at manglende måloppnåelse i bunn og grunn skyldes mangel på tilgjengelige ressurser for dette formålet.

En annen observasjon som ble gjort gjennom spørreundersøkelsen knytter seg til det faktum at over 80 % (87,5) av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at økoteamet ikke har eget budsjett, noe som gjør at all innsats som skal utføres i forhold til de gjeldende målsettinger og prioriteringer skal spise av samme ramme som alle de andre oppgavene som tilligger virksomheten. Det faktum at over 30 % (31,3) av respondentene i spørreundersøkelsen svarte at personalressursene som er lokalisert til økoteamene ikke er fritatt fra andre oppgaver i politidistriktet, understreker problematikken rundt tilgjengelige ressurser (personal og økonomiske) for å kunne oppfylle kontrakten med prinsipalen (sikre måloppnåelse).

Dette betyr at de ressursene som skal arbeide med bekjempelse av økonomisk kriminalitet faktisk gjør dette i konkurranse med andre oppgaver, noe som naturlig nok vil kunne påvirke kontinuitet, kvalitet, saksbehandlingstid med videre, altså redusere muligheten for måloppnåelse.

Oppportunistisk atferd vil ha en kostnadsside for prinsipalen, og dette omtales gjerne som agentkostnader. Dette kan være kostnader som knytter seg til prinsipalens styringskostnader, altså de kostnader som måtte tilkomme Politidirektoratet for å få etablert adekvate kontroll- og styringsrutiner, for å sikre at politidistriktene utøver en atferd som tjener prinsipalens interesser. I dette tilfellet vil det være relatert til bedre måloppnåelse knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet. Videre kan dette være kostnader knyttet til resttap, altså den endringen som Politidirektoratet opplever i sin måloppnåelse på grunn av at politidistriktene handler på en annen måte enn hva Politidirektoratet ville ha gjort i samme situasjon og ut i fra samme, jfr. Busch et al, 2005, s. 100.

10.5 Oppsummering

I dette kapittelet har en analysert innhentet empiri i forhold til prinsipal- agentteori. For ikke å gjøre analysen for omfattende ble den avgrenset til å omhandle forholdet mellom Politidirektoratet (prinsipal) og politidistriktene (agent). Denne avgrensingen ble ansett som naturlig, siden Politidirektoratet er administrativt overordnet politidistriktene, og ved at Politidirektoratet står for tildelingen av midler (penger) for politidistriktenes virksomhet. Politidirektoratet fungerer her som en prinsipal, som gjennom disponeringsskrivet og tilhørende budsjett-tildelinger gir politidistriktene en ”kontrakt” for utførelse av innsats mot økonomisk kriminalitet. På grunn av uklare målsettinger knyttet til resultatkrav for produkt som skal leveres, så vil dette fort kunne medføre at agenten vektlegger andre mål enn det prinsipalen vektlegger, noe som kan åpne for muligheten for opportunistisk atferd hos agenten. En slik atferd vil medføre økte kostnader for prinsipalen.

STUDIENS HOVEDFUNN OG VEIEN VIDERE

I denne delen oppsummeres studiens hovedfunn sett i forhold til problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål. Videre gis noen generelle betraktninger.

11. OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN / AVSLUTNING

11.1 Innledning

I dette kapittelet oppsummeres studiens hovedfunn opp i mot de forskningsspørsmål som er knyttet til problemstillingen. En søker her å sitte med ny kunnskap og et svar på studiens problemstilling. Videre vurderes kort praktiske konsekvenser i forhold til de funn som er gjort, og mulige feilkilder. Til slutt nevnes kort muligheter for videre forskning innenfor temaet.

11.2 Hovedfunn og svar på problemstillingen

11.2.1 Funn i forhold til forskningsspørsmål 1

Er det en samordnet innsats mot økonomisk kriminalitet i politi- og lensmannsetaten, med en felles strategisk målsetting?

En ønsket i denne forbindelsen å kartlegge nærmere hvordan målene utformes, omforenes, kommuniseres og operasjonaliseres fra politisk nivå og ned gjennom forvaltningskjeden og ut til det utøvende leddet.

Ut i fra de funnene som er gjort i studien, gjennom framstilling og analyse av innhentet empiri, har en fått kartlagt hvordan bekjempelse av økonomisk kriminalitet er prioritert og målsatt på øverste politiske nivå, hos regjeringen og i Stortinget, gjennom blant annet foregående handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, og de årlige dokumenter Prop. 1 S / St.prp. nr. 1 (Statsbudsjettet) og Budsjett-innst. S. nr. 4. Målsettingene er videre omforent og kommunisert nedover i forvaltningsleddet gjennom tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til Politidirektoratet og til den høyere påtalemyndighet (riksadvokaten). Videre har vi sett hvordan denne målsettingen kommer til uttrykk i Politidirektoratets årlige disponeringsskriv til politi- og lensmannsetaten, samt gjennom riksadvokatens årlige rundskriv knyttet til mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet (Rundskriv nr. 1), og riksadvokatens årlige rundskriv om mål og prioriteringer for virksomheten ved statsadvokatembetene (Rundskriv nr. 2).

Studien har også observert at målsettingen knyttet til bekjempelse av økonomisk kriminalitet i stor grad er overordnet, og at målsettingen i liten grad operasjonaliseres på en slik måte at det forefinnes konkrete måleparametere som resultatoppnåelsen kan måles opp i mot.

Svaret på dette forskningsspørsmålet blir derfor: ja, innsatsen mot økonomisk kriminalitet er samordnet, slik målsettingene og prioriteringene kommer til uttrykk gjennom de sentrale styringsdokumentene. Men på grunn av at målsettingene og prioriteringene i stor grad er av overordnet karakter (diffus og ukonkret), og i liten grad er operasjonalisert til mer målbar form (med konkrete måleparameter), så virker innsatsen, slik den kommer til uttrykk i politidistriktene, som mer tilfeldig og utsatt for konkurranse fra andre prioriterte aktiviteter som tilligger politidistriktene.

11.2.2 Funn i forhold til forskningsspørsmål 2

Hvilke tiltak/aktiviteter benyttes for å kontrollere at målsettingen(e) nås?

Studien søkte her å kartlegge om det er utviklet, implementert og etablert kontrolltiltak / aktiviteter for å følge opp hvordan man til en hver tid ligger an i forhold til å oppnå målsettingen(e).

Ut i fra de funn som er gjort i studien, så er svaret på dette forskningsspørsmålet at: ja, det foreligger en rekke utviklede, implementerte og etablerte kontrolltiltak / aktiviteter for nettopp dette formål. Dette knytter seg til selve etatsstyringen av politi- og påtalemyndigheten, som innbefatter styringsdialogen, herunder styringsdokument og etatsstyringsmøter, rapporteringsrutiner, inspeksjoner / tilsyn, løpende dialog, planarbeid og virksomhetsplanlegging, budsjettstyring og dataverkøyet Politimesterens styringsverktøy. Videre utføres aktiviteter knyttet til internkontroll, samt risikostyring.

Hva angår selve risikostyringsaktiviteten / prosessen, så gjorde spørreundersøkelsen en observasjon av at denne nok ikke er like godt etablert i samtlige politidistrikt.

11.2.1 Funn i forhold til forskningsspørsmål 3

Hvordan samsvarer resultatene for politi- og lensmannsetaten med de mål og forventninger som politikerne har vedtatt i forhold til innsatsen mot økonomisk kriminalitet?

Studien ønsket her å kartlegge forholdsmessigheten mellom målsettinger, tilgjengelige ressurser og resultatoppnåelse.

Ut i fra de observasjoner som er gjort i studien, så blir svaret på dette forskningsspørsmålet at: det er knyttet store forventninger i forhold til politiets, og for så vidt andre kontrollatens, innsats i forhold til bekjempelse av økonomisk kriminalitet. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom egen handlingsplan mot økonomisk kriminalitet for perioden 2004 – 2007,

og i skrivende stund er det ventet en ny handlingsplan fra regjeringen i løpet av kort tid (den er varslet i regjeringsplattformen). Videre har dette kommet til uttrykk gjennom vedtatte Statsbudsjett, og kommunisert ned gjennom forvaltningen og ut til politidistriktene og særorgan som er det utøvende leddet for politiets virksomhet hva angår denne innsatsen.

Studien har også observert at målsettingene knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet har framstått som overordnet, altså diffus og lite konkret i forhold til resultatmål. Disse overordnede målsettingene og prioriteringene har i liten grad blitt operasjonalisert av politidistriktene, noe som har medført at det i liten grad har blitt utviklet målbare måleparameter for å kunne måle resultatoppgåelsen i forhold til innsats.

Videre har studien observert at økoteamene ved de aller fleste politidistrikt ikke har egne budsjett for den virksomhet de skal drive knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet, samtidig som at enkelte politidistrikt også benytter personell som er knyttet til økoteamet til andre funksjoner i politidistriktet.

Studien gjorde også en observasjon i forhold til at politidistriktenes ikke klarte å innfri i forhold til de resultatresultat / målsettinger ble gjort i budsjettåret 2008. De fleste politidistriktene, som gav uttrykk for at de ikke nådde målsettingene, knyttet den manglende måloppnåelsen til mangel på tilstrekkelige personalressurser.

Så alt i alt, i forhold til dette forskningsspørsmålet, virker det som om de resultater som politi- og lensmannsetaten oppnår i forbindelse med sin innsats mot økonomisk kriminalitet ikke samsvarer helt med de målsettinger og forventninger som politikerne har vedtatt i forhold til innsats mot økonomisk kriminalitet.

11.2.4 Konklusjon i forhold til problemstillingen

En anser gjennom denne studiens framstilling, og nærmere besvarelse av problemstillingens underordnede forskningsspørsmål, å ha funnet svar på hvordan politiet i Norge styrer sin innsats mot økonomisk kriminalitet.

11.3 Praktiske konsekvenser

Det er vanskelig å si i hvilken grad denne studien vil få noen praktiske konsekvenser for noen eller noe i framtiden. Konteksten for studien vil være gjenstand for endring gjennom tidens løp, noe som også gjør at de konklusjoner en har kommet fram til i denne studien vil kunne påvirkes av dette faktum.

En ser dog for seg at studien vil kunne gi inngående kunnskap om det temaet som omhandles, og således ha en generell verdi knyttet til nettopp dette.

11.4 Mulige feilkilder

Studien benytter seg av informasjon fra eksterne kilder knyttet til innhentet empiri. Det er ikke nødvendigvis slik at all informasjon som er innhentet og / eller mottatt er korrekt.

En er også oppmerksom på at det kan ha oppstått eventuelle misforståelser av spørsmål i forbindelse med spørreundersøkelsen, noe som gjør at resultatet således kan være beheftet med feil. For i størst mulig grad å sikre spørreskjemaet mot slike misforståelser ble det foretatt en prestudie, en kvalitetssikring, før spørreskjemaet ble publisert. Dette gir dog ingen garanti for at spørsmål likevel kan misforstås.

En går ut i fra at de kilder som er benyttet er pålitelige og at informasjonen stemmer, men et forbehold tas i forhold til studiens resultater hva angår nettopp dette.

11.5 Videre forskning

Det er utvilsomt at styring og styringsutfordringer knyttet til politi- og lensmannsetatens innsats mot økonomisk kriminalitet, eller andre kriminalitetstyper, vil være av interesse for å kunne finne en adekvat kontrolltilnærming. Dette vil ikke bare gjelde generelt innenfor politiet, men også innenfor andre offentlige etater og virksomheter. For å finne andre typer kontrolltilnærminger vil det derfor være viktig å få kartlagt hva som fungerer bra (tilfredsstillende) og hva som fungerer dårlig, hvor og når.

Denne kunne like gjerne sett nærmere på hvordan styringen innenfor politi- og lensmannsetaten fungerer helt generelt, da de styringsaktiviteter som ble observert gjennom denne studien også benyttes som generelle styringsaktiviteter innenfor politi- og lensmannsetaten. I så fall ville nok studien hatt en mer allmennyttig verdi enn hva som er tilfellet nå. Men omfanget av et slikt studium ville også blitt betydelig større.

LITTERATURLISTE

1. Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2002): *Økonomistyring i det offentlige*, 3. utgave, Universitetsforlaget, Oslo
2. Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2003): *Endringsledelse i det offentlige*, Universitetsforlaget, Oslo
3. Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (2005): *Modernisering av offentlig sektor*, 2. utgave, Universitetsforlaget, Oslo
4. Høigård, C. og Finstad, L. (1997): *Kriminologi*, Pax Forlag, Oslo
5. Jacobsen, D. I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. utgave, Høyskoleforlaget, Kristiansand
6. LOV 1995-08-04 nr 53, *Lov om politiet* (politiloven)
7. NOU 2003:19, *Makt og demokrati*, Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen
8. Nyeng, F. (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*, Abstrakt forlag, Trondheim
9. Opstad, L. (2006): *Økonomistyring i offentlig sektor*, 1. utgave, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo
10. Politidirektoratet (2007): *Tendenser i kriminaliteten – utfordringer i Norge i 2007 – 2009*, POD publikasjon 2007/01
11. Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Second Edition, Oxford University Press
12. Sandmo, A og Hagen, K.P(red.) (1992): *Offentlig politikk og private incitament*, Tano, Oslo
13. St.meld. nr. 42 (2004-2005): *Politiets rolle og oppgaver*, Det Kongelige Justis- og Politidepartement
14. St.meld. nr. 22 (2000-2001), *Politireform 2000 - Et tryggere samfunn*
15. Yin, Robert K. (2003), *Case study research, Design and methods*, Third Edition, SAGE Publications
16. Økokrim (2008): *Trendrapport 2008 - 2009*, Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet
17. Østerud, Ø. (2003): *Statsvitenskap, Innføring i politisk analyse*, 3. utgave, 2. opplag, Universitetsforlaget, Oslo

INTERNETTREFERANSER

1. Embetsmannsutvalget mot økonomisk kriminalitet, EMØK, (2007): *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet – Sluttrapport 2004 – 2007*
<http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Økonomisk%20kriminalitet/sluttrapport.pdf>
2. Finansdepartementet (2003): Reglement for økonomistyring i staten/ Bestemmelser om økonomistyring i staten
http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Reglement_for_økonomistyring_i_staten.pdf
3. Finansdepartementet (2010): *Økonomisk kriminalitet*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/norsk_økonomi/økonomisk-kriminalitet-2.html?id=415043
4. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (2009): *Hva er forvaltningsspolitikk?*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/Styring_og_organisering_av_statsforvaltn/Hva-er-forvaltningsspolitikk.html?id=450370
5. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (2009): *Hva er styring og organisering i offentlig sektor?*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/Tema/Styring_og_organisering_av_statsforvaltn/Hva-er-styring-og-organisering-i-offentl.html?id=450357
6. Justis- og Politidepartementet og Finansdepartementet (2004): *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*
<http://www.regjeringen.no/nn/dep/jd/Dokument/Rapportar-og-planar/Planar/2004/Regjeringens-handlingsplan-mot-okonomisk.html?id=457873>
7. Justis- og Politidepartementet (2010): *Omfang av økonomisk kriminalitet*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Korrupsjon_og_hvitvasking/Omfang-av-okonomisk-kriminalitet.html?id=418107
8. Politi.no (2010), *Politihistorie* (kilder: Olav Nordstoga (1992): *Lensmenn i 800 år*, Oslo, og NOU 1999:10, *En bedre organisert politi- og lensmannsetat*)
https://www.politi.no/om_politiet/politihistorie/
9. Politi.no (2010a): *Politidirektoratet, Om POD*
https://www.politi.no/politidirektoratet/om_pod/historie/
10. Politi.no (2010b): *Økokrim, Om Økokrim*
https://www.politi.no/okokrim/om_okokrim/
11. Politi.no (2010c): *Økokrim, Hva er økonomisk kriminalitet?*
https://www.politi.no/okokrim/okonomisk_kriminalitet/
12. Regjeringen.no (2009): *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet*
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf
13. Riksadvokaten.no (2010): *Riksadvokaten, Om Den høyere påtalemyndighet*
<http://www.riksadvokaten.no/ra/ra.php?inford=9>
14. Riksrevisjonen.no (2010): *Om riksrevisjonen*
<http://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx>

15. Senter for statlig økonomistyring – SSØ (2005): *Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring*
http://www.sfsø.no/upload/forvaltning_og_analyse/maal-og-resultatstyring/MRS2005.pdf
16. Senter for statlig økonomistyring – SSØ (2010): *Mål- og resultatstyring*
http://www.ssø.no/templates/Page_605.aspx

VEDLEGG 1: DOKUMENTOVERSIKT

1. Budsjett-innst. S. nr. 4 (2007-2008), *Budsjettinnstilling til Stortinget fra justiskomiteen*
2. Finansdepartementet (2006a), *Veileder Statlig budsjettarbeid*
3. Finansdepartementet (2006b), *Reglement for økonomistyring i staten/Bestemmelser om økonomistyring i staten*
4. Justis- og Politidepartementet (2005), *Hovedinstruks til politidirektøren om økonomiforvaltningen i Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten*
5. Justis- og Politidepartementet (2008), *Tildelingsbrev – Statsbudsjettet 2008 – Kap. 440, 441, 442, 448 og 414*
6. Politidirektoratet (2008), *Disponeringskrivet for 2008, Politi- og lensmannsetaten*
7. Politidirektoratet (2005), *Instruks for styring av virksomheter underlagt Politidirektoratet*
8. Riksadvokaten (2008a), *Rundskriv nr. 1/2008*
9. Riksadvokaten (2008b), *Rundskriv nr. 2/2008*
10. Riksrevisjonen (2008): *Dokument nr. 3:3 (2008-2009), Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet*
http://www.riksrevisjonen.no/NR/rdonlyres/74527E02-2710-4264-B8EC-BABA21C86358/0/Dok_3_3_2008_2009.pdf
- 11.
12. Senter for Statlig Økonomistyring (2005b), *Risikostyring i Staten – Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen*
13. Soria Moria-erklæringen (2005), *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*
14. Stortinget (2005), *Bevilgningsreglementet*
15. St.prp. nr. 1 (2007-2008), Justis- og politidepartementet
http://www.regjeringen.no/pages/2014078/PDFS/STP200720080001_JDDDDPDFS.pdf

VEDLEGG 2: SPØRRESKJEMA

Styring av innsats mot økonomisk kriminalitet

Spørreskjema

Styring av innsats mot økonomisk kriminalitet

Spørreskjemaet består av 35 spørsmål. De fleste spørsmålene er lukkede spørsmål med på forhånd oppgitte svaralternativer. Hensikten med en slik prekoding av spørreskjemaet er at en ønsker å se på likheter og variasjoner i respondentenes svar, samtidig som man oppnår en effekt ved å kunne generalisere resultatene fra utvalget til populasjonen på en best mulig måte.

Videre finnes det også enkelte åpne spørsmål, hensikten med disse er å få mer innsikt i enkelte tema enn hva man kan få ved oppgitte svaralternativer.

Formål: Hensikten med denne spørreskjemaundersøkelsen er å samle inn empiri for å kunne belyse hvordan politidistriktenes styring av innsats mot økonomisk kriminalitet i Norge foregår. Særlig fokus for undersøkelsen vil knytte seg til bruken av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp.

Respondenter: Politimestrene i landets 27 politidistrikter.

På forhånd, tusen takk for at du deltar i denne undersøkelsen!

NB: Innsamlet informasjon vil bli behandlet anonymt og konfidensielt. Ingen enkeltpersoner vil bli sitert, eller på annen måte gjengitt uten samtykke. En gjør oppmerksom på at spørsmålet "Hvilket politidistrikt representerer du" kun vil bli benyttet i forbindelse med kontroll av responsen.

NB: Dette spørsmålet benyttes for kontroll, og vil ikke knyttes til de øvrige spørsmålene i undersøkelsen. Full anonymitet garanteres.

1) Hvilket politidistrikt representerer du? *

- Agder politidistrikt
- Rogaland politidistrikt
- Vestfold politidistrikt
- Telemark politidistrikt
- Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt
- Østfold politidistrikt
- Follo politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Asker og Bærum politidistrikt
- Søndre Buskerud politidistrikt
- Nordre Buskerud politidistrikt
- Hordaland politidistrikt
- Romerike politidistrikt
- Vestoppland politidistrikt
- Sogn og Fjordane politidistrikt
- Hedmark politidistrikt
- Gudbrandsdal politidistrikt
- Sunnmøre politidistrikt
- Nordmøre og Romsdal politidistrikt
- Sør-Trøndelag politidistrikt
- Nord-Trøndelag politidistrikt
- Helgeland politidistrikt
- Salten politidistrikt
- Midtre Hålogaland politidistrikt
- Troms politidistrikt
- Vestfinnmark politidistrikt
- Østfinnmark politidistrikt

Totalt svarte 16 av 27 politidistrikt på denne spørreundersøkelsen, noe som utgjør en svarprosent på 59,3%.

2) Hvilken gruppe tilhører politidistriktet (jfr. St.mld. nr. 22 (2000-2001))? *

- Store politidistrikt (Gruppe I) 12,5% (2)

<input type="checkbox"/>	Mellomstore politidistrikt (Gruppe II)	43,8% (7)
<input type="checkbox"/>	Små politidistrikt (Gruppe III)	43,8% (7)

Påstand:

3) "Politidistriktet har etablert systemer, rutiner og tiltak for intern kontroll" *

<input type="checkbox"/>	Helt uenig 0,0%	<input type="checkbox"/>	Litt uenig 0,0%	<input type="checkbox"/>	Verken enig eller uenig 0,0%	<input type="checkbox"/>	Litt enig 50,0% (8)	<input type="checkbox"/>	Helt enig 50,0% (8)
--------------------------	--------------------	--------------------------	--------------------	--------------------------	---------------------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------	------------------------

Påstand:

4) "Risikostyring benyttes aktivt som styringsverktøy i målstyringsprosessen for i større grad å sikre måloppnåelse" *

<input type="checkbox"/>	Helt uenig 0,0%	<input type="checkbox"/>	Litt uenig 12,5% (2)	<input type="checkbox"/>	Verken enig eller uenig 12,5% (2)	<input type="checkbox"/>	Litt enig 43,8% (7)	<input type="checkbox"/>	Helt enig 31,3% (5)
--------------------------	--------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------------------	--------------------------	------------------------	--------------------------	------------------------

5) Hvilke andre styringsverktøy enn risikostyring, benyttes i målstyringsprosessen for å sikre måloppnåelse?

PSV, tjenestelister, instruksjoner, planverk, medarbeidersamtaler, analyser/ utredninger, diskusjoner om strategiske valg i kriminalitetsbekjempelsen, evalueringer, prosesser vedr budsjetter og resultatmål, div handlingsplaner med mer. Evalueringer og enkle analyser. Tradisjonell målstyring a la NPM. Medarbeidermedvirkning. Gruppearbeider. Ledersamlinger. Tilbakemeldinger, evalueringer, justeringer. MAS. Personlig veiledning. PSV. PAL for Strasak. PAL for DUF. 1.Måloppnåelse er fast agenda på ledermøte hver måned. 2.Styringsteam(adm.sjef, vpm og påtaleleder) har møter med alle driftsenheter 2 ganger i året.

6) I hvilken grad tas det hensyn til følgende faktorer ved utformingen av lokale målsettinger for politidistriktet: *

	Svært liten grad	Liten grad	Verken liten eller stor grad	Stor grad	Svært stor grad
De lokale målsettingene samsvarer med overordnede målsettinger fra Politidirektoratet	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 62,5% (10)	<input type="checkbox"/> 37,5% (6)
De lokale målsettingene samsvarer med overordnede målsettinger fra Riksadvokaten	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 6,3% (1)	<input type="checkbox"/> 50,0% (8)	<input type="checkbox"/> 43,8% (7)
Driftsenhetene/tjenesteenhetene er med på å utformingen av målsettingene	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 12,5% (2)	<input type="checkbox"/> 18,8% (3)	<input type="checkbox"/> 43,8% (7)	<input type="checkbox"/> 25,0% (4)
Forholdsmessighet mellom mål- og resultatkrav og tilgjengelige ressurser	<input type="checkbox"/> 0,0%	<input type="checkbox"/> 18,8% (3)	<input type="checkbox"/> 31,3% (5)	<input type="checkbox"/> 37,5% (6)	<input type="checkbox"/> 12,5% (2)
Målbarheten til målsettingene (klare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

måleparametere/kontrollpunkt)	0,0%	0,0%	25,0%	50,0%	25,0%
			(4)	(8)	(4)

Påstand:

7) "Styringssignalene fra Politidirektoratet og Riksadvokaten er ulike og framstår som vanskelig i forhold til å avgjøre hvilke oppgaver som skal prioriteres" *

<input type="checkbox"/> Helt uenig	<input type="checkbox"/> Litt uenig	<input type="checkbox"/> Verken enig eller uenig	<input type="checkbox"/> Litt enig	<input type="checkbox"/> Helt enig
37,5%	31,3%	12,5%	18,8%	0,0%
(6)	(5)	(2)	(3)	

Påstand:

8) "Avviksrapporteringen internt i politidistriktet er god" *

<input type="checkbox"/> Helt uenig	<input type="checkbox"/> Litt uenig	<input type="checkbox"/> Verken enig eller uenig	<input type="checkbox"/> Litt enig	<input type="checkbox"/> Helt enig
6,3%	0,0%	12,5%	56,3%	25,0%
(1)		(2)	(9)	(4)

Påstand:

9) "Avviksrapporteringen opp mot Politidirektoratet fungerer godt" *

<input type="checkbox"/> Helt uenig	<input type="checkbox"/> Litt uenig	<input type="checkbox"/> Verken enig eller uenig	<input type="checkbox"/> Litt enig	<input type="checkbox"/> Helt enig
0,0%	6,3%	18,8%	37,5%	37,5%
	(1)	(3)	(6)	(6)

Påstand:

10) "Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er en prioritert oppgave i politidistriktet" *

<input type="checkbox"/> Helt uenig	<input type="checkbox"/> Litt uenig	<input type="checkbox"/> Verken enig eller uenig	<input type="checkbox"/> Litt enig	<input type="checkbox"/> Helt enig
0,0%	0,0%	0,0%	43,8%	56,3%
			(7)	(9)

Påstand:

11) "Politidistriktet økte ressursene til innsats mot økonomisk kriminalitet i perioden 2004 - 2007" *

<input type="checkbox"/> Helt uenig	<input type="checkbox"/> Litt uenig	<input type="checkbox"/> Verken enig eller uenig	<input type="checkbox"/> Litt enig	<input type="checkbox"/> Helt enig
0,0%	18,8%	6,3%	12,5%	62,5%
	(3)	(1)	(2)	(10)

12) Hvilke(n) målsetning(er) knyttet til økonomisk kriminalitet hadde politidistriktet for budsjettåret 2008?

"Ikke spesifikke mål bortsett fra til kompetanse på medarbeidere, rekruttering, restanser og saksbehandlingstid".

"Ingen lokale målsetninger. Det vises til riksadvokatens prioriteringer".

"Ingen egen målsetning, men en prioritert oppgave. Er så mange sentrale mål fra POD at politidistriktet kan ikke operere med egne mål på andre områder i tillegg".

"Innsatsen skulle styrkes".

"Videreføre og utvikle samarbeidet med andre kontrollorganer. Faglig perfektjonering for å kunne ta større og

mer kompliserte saker".

"Opprettholde et stabilt faglig miljø. Opprette en 3. revisorhjemmel i gruppen. Bedre tempoet i saksbehandlingen".

"Under de generelle krav som ellers stilles til saksbehandlingstid, oppklaringsprosent, frister og inndragning".

"Restanssmål for org. krim med 430 saker eldre enn tre mnd. Status pr. 01.01.08: 656 saker. Status pr. 31.12.08: 516 saker".

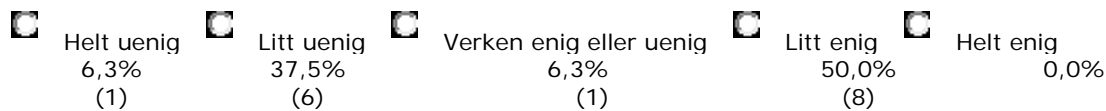
"Mål for inndragninger i 2008: 200, Status pr. 31.12.08: 199".

"Bedre saksflyt/mindre restanser/økt kompetanse".

"Opprettet økonomiseksjonen ved Sentrum politistasjon i Trondheim som økonomiteam for hele politidistriktet. Tar de kompliserte sakene".

Påstand:

13) "Politidistriktet nådde målsetningen(e) knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet i budsjettåret 2008" *



14) Vennligst utdyp svaret i foregående spørsmål (spørsmål 13):

"Bekjempelse av økonomisk kriminalitet er et tema i styringsdialogen mellom distriktet og POD. I den samtalen og i alle andre sammenhenger fikk jeg et klart inntrykk av at vi i 2008 har nådd våre mål/ levd opp til forventningene på dette området. Samme inntrykk har jeg fra dialog med statsadvokat, samtaler med Riksadvokat, Økonomisjef og Skatt Øst".

"For lang saksbehandlingstid totalt sett innenfor området, men meget god oppklaringsprosent. Når sakene blir gamle, så får naturlig nok tiltalte "strafferabatt".

"Politidistriktet har prioritert arbeidet med noen store økonomisaker og således arbeidet slik det var planlagt. Generelt var 2008 et meget vanskelig år mht kapasitet pga utstrakt kursing, mange ledige stillinger og PFs riskoprojekt".

"Brukte de ressursene som vi kunne sette av til ett prioritert felt innenfor de rammer politidistriktet hadde til disposisjon".

"Satsningen kom ikke i gang det året, men starter i 2009".

"Ikke lett å holde på et stabilt faglig miljø".

"Vi har nådd målene i den forstand at tilgjengelig ressurs har jobbet målrettet med de saker som har dukket opp. Vi kunne gjort mer med større ressurs".

"Kan ikke se at forrige pm hadde spesifikke vurderinger omkring dette i sin årsregdegjørelse".

"Restanseporteføljen ble redusert med ca. 50 %".

"Målet for inndragning ansees som nådd".

"Fikk til mye - men problem med manglende kontinuitet på påtalesiden. Jurist sluttet når studiet var ferdig - en som overtok etterpå sluttet etter et år".

"Konflikt....og vakanser i form av sykefravær store deler av året".

"Flere store saker har ført til restanser og tidsvis lang saksbehandling".

15) Har politidistriktet eget instruksverk som regulerer innsatsen mot økonomisk kriminalitet? *



Nei 18,8% (3)

16) Hvis ja, vennligst utdyp svaret i foregående spørsmål (spørsmål ...

"Retningslinjer for øko-teamets virksomhet".

"Distriktet har en egen instruks som regulerer arbeidet for Økoteamet".

"Finnes i eget kapittel i den ordinære straffesaksinstruksen".

"Samarbeidsavtale med skatt vest".

"Egen instruks for ØKO-teamet og de sakene som skal inngå der".

"Egten instruks for økogruppen".

"Øko-teamet har egen trekkinnstruks på saker som regulerer hvilke saker teamet tar. Instruksen regulerer ellers teamets sammensetning og organisatorisk plassering".

"Egen instruks".

"Instruks for organisering /hvilke saker som faller under økoteamets område".

"Klare regler i forhold til hvilke saker som skal etterforskes av Økoseksjonen vår".

17) Har politidistriktet et eget Økoteam? *

Ja 93,8% (15)

Nei 6,3% (1)

18) Hvis nei, hvorfor ikke? (Fortsett til spørsmål 25)

"De fleste sakene behandles av øko-avsnittet ved Bergen sentrum politistasjon som er organisert med etter-forskere og revisorer som igjen har tilknyttet egne øko-jurister. Mindre øko-saker etterforskes ved de enkelte driftsenhetene".

19) Hvilken fagkompetanse er lokalisert i Økoteamet? (Avmerk i de aktuelle boksene)

- Juridisk fagkompetanse 50,0% (8)
- Politifaglig fagkompetanse 50,0% (8)
- Økonomisk fagkompetanse 43,8% (7)
- Alle tre fagkompetansene (jfr. ovenfor) 87,5% (14)

20) Har Økoteamet ansvaret for etterforskning av alle saker som angår økonomisk kriminalitet i politidistriktet?

- Ja 37,5% (6)
- Nei 62,5% (10)

21) Hvis nei, hvilke typer saker som angår økonomisk kriminalitet er tillagt Økoteamet?

"Alle typer, men når det gjelder bedragerier og underslag er grensen 1 mill".

"Svært enkle enkeltsaker, det vil si hvor de ikke er en del av et kompleks, etterforskes av lokal enhet, for eksempel manglende levering av selvangivelse"

"Økoteamet etterforsker saker etter spesiallovgivningen + de største mest komplekse underslags/bedragerisakene".

"Instruksen regulerer dette - den er for lang til å gjengis her".

"De tyngre sakene".

"Spør oss om instruksen. Lang liste".

"Skatt og avgiftssaker, grove underslag og bedragerier, regnskapsovertredelser, utroskap og korrupsjon, etc. Generelt tar vi alle saker av kompleks karakter innen feltet økokrim".

"Større/mer kompliserte øko-saker i hht. egen instruks; grove underslag/bedrageri/utroskap. Korrupsjon, Forbrytelser i gjeldsforhold, Regnskap/aksjelov, Skatt/avgift, meldeplikt/verdipapir, Børs, Finansieringsvirksomhet, Hvitvasking, valutaregulering, Eiendomsmegl. mv.".

"Mindre saker/mer bagatellmessige saker ligger igjen på driftsenhetsnivå".

"Når Økoteamet har hatt store saker har enklere saksbehandling blitt lagt ut til driftsenhetene for å holde restansene nede".

"Alle alvorlige økosaker tilligger det økosek å etterforske, samt enkelte brudd på særlovgivning".

22) Har Økoteamet et eget årlig budsjett?

Ja

12,5% (2)



Nei

87,5% (14)

23) Er bemanningen i Økoteamet fritatt fra andre typer oppgaver i politidistriktet (f.eks. generell vaktberedskap knyttet til helg, helligdager og ferieavvikling)?

Ja

68,8% (11)



Nei

31,3% (5)

24) Hvis nei, hvorfor ikke?

"Juristen må ta jour hvis det blir akutt problem ifht øvrige jurister".

"Distriktet har ikke nok personellressurser til å frita medlemmene i Økoteamet fra andre oppgaver. Vakt og beredskap må uansett være pri 1".

"Vi ønsker fleksibilitet i ressursbruken også på dette punktet".

"Påtalejurist behandler også andre saker, to medarbeidere på politisiden deltar som vikarer ved OPS i ferieavvikling. Har pr. nå revisor fra skatteetaten, ansetter nå i sommer egen politirevisor".

25) Har politidistriktet en annen enhet (økokrim-enhet), annet enn et Økoteam, som har ansvar for saker som angår økonomisk kriminalitet?

Ja

0,0%



Nei (fortsett til spørsmål 32)

100,0% (15)

26) Hvis ja, har enheten ansvaret for etterforskning av alle saker som angår økonomisk kriminalitet i politidistriktet?

<input checked="" type="checkbox"/>	Ja	0,0%
<input checked="" type="checkbox"/>	Nei	100,0% (1)

27) Hvis nei, hvilke typer saker som angår økonomisk kriminalitet er tillagt denne enheten?

"Vi har som sagt bare ett økoteam og ingen annen "økokrim-enhet. Saksfeltet til økoteamet er angitt ovenfor. Se svar ovenfor vedr. spm om Øko-team".

28) Hvilken fagkompetanse er lokalisert i enheten? (Avmerk i de aktuelle boksene)

<input type="checkbox"/>	Juridisk fagkompetanse	0,0%
<input type="checkbox"/>	Politifaglig fagkompetanse	0,0%
<input type="checkbox"/>	Økonomisk fagkompetanse	0,0%
<input type="checkbox"/>	Alle tre fagkompetansene (jfr. ovenfor)	100,0% (2)

29) Har denne enheten eget årlig budsjett?

<input checked="" type="checkbox"/>	Ja	0,0%
<input checked="" type="checkbox"/>	Nei	100,0% (2)

30) Er bemanningen i denne enheten fritatt fra andre typer oppgaver i politidistriktet (f.eks. generell vaktberedskap knyttet til helg, helligdager og ferieavvikling)?

<input checked="" type="checkbox"/>	Ja	100,0% (2)
<input checked="" type="checkbox"/>	Nei	0,0%

31) Hvis nei, hvorfor ikke?

"Samler kompetanse ett sted?".

32) Har vanlige driftsenheter/tjenesteenheter (politistasjoner/lensmannskontor) i politidistriktet ansvar for etterforskning av saker som angår økonomisk kriminalitet? *

<input type="checkbox"/>	Ja	75,0% (12)
<input type="checkbox"/>	Nei	25,0% (4)

33) Hvis ja, har vanlige driftsenheter/tjenesteenheter (politistasjon/lensmannskontor) ansvaret for etterforskning av alle saker som angår økonomisk kriminalitet i politidistriktet? *

<input type="checkbox"/>	Ja	25,0% (4)
<input type="checkbox"/>	Nei	75,0% (12)

34) Hvis nei, hvilke typer saker som angår økonomisk kriminalitet er tillagt vanlige driftsenheter/tjenesteenheter (politistasjon/lensmannskontor)?

"Bedrageri og underlag under 1 mill jf svar ovenfor".

"Se tidligere svar vedr. saker som er unntatt øko-teamet".

"Mindre bedrageri, underslagssaker mv".

"Enklere saker hvor det ikke kreves ett team med tverrfaglig kompetanse for å etterforske saken. Eks. enkl. bedragerier, underslag m.v.".

"Små helerisaker, ukompliserte trygdebedrageri saker".

"Enklere saker ang bedrageri, underslag mv".

"Det blir da de sakene som økoteamet ikke tar, f.eks. simple underslag og bedragerier, tyverier, etc.".

"Kan være enkle saker som avgjøres med bot".

"Enklere og mindre alvorlige øko-saker i hht egen instruks.".

"De som faller utenfor økoteamets ansvarsområde etterforskes av stedlig driftsenhet".

"Mindre alvorlige økosaker - eks trygdebedrageri/andre underslag/bedrageri saker m mindre beløp tilligger driftsenhetene.".

35) Her kan dere gi utdypende kommentarer til spørreundersøkelsen:

"Please answer the mandatory question(s) to continue:
Ikke logisk på dette spørsmål, se derfor bort fra dette svaret: Hvis ja, har vanlige driftsenheter/tjenesteenheter (politistasjon/lensmannskontor) ansvaret for etterforskning av alle saker som angår økonomisk kriminalitet i politidistriktet? Jfr. om å hoppe til spørsmål 32, hvordan er nummerreringen?".

VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE

Navn:

Tidspunkt:

Intervjuguide

Styring av innsats mot økonomisk kriminalitet

Denne intervjuguiden vil bli brukt som utgangspunkt for et semistrukturert intervju med representanter hos Politidirektoratet og hos Riksadvokaten. Intervjuguiden vil ikke bli benyttet som et spørreskjema, men vil være et hjelpemiddel for å få en viss struktur på selve intervjuet. Selve intervjusituasjonen vil ha et epistemologisk utgangspunkt hvor hensikten er å få til en åpen og god dialog med respondenten/kilden. En søker med dette å få utdypende kunnskap, forståelser og erfaringer til ulike tema knyttet til problemstillingen.

Formål: Hensikten med denne spørreskjemaundersøkelsen er å samle inn empiri for å kunne belyse hvordan Politidirektoratet styrer politiets innsats mot økonomisk kriminalitet i Norge. Særlig fokus for undersøkelsen vil knytte seg til bruken av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp.

Respondenter: Representanter fra Politidirektoratet og Riksadvokaten.

Innsamlet informasjon vil bli behandlet anonymt og konfidensielt. Ingen enkeltpersoner vil bli sitert eller på annen måte gjengitt uten samtykke.

Tema	Spørsmål for dialogflyt	Intensjon
<p>Generelt om mål- og resultatstyring</p>	<p><i>Disse spørsmålene er rettleidende for intervjuet, og trenger ikke å besvares i rekkefølge. Meningen med spørsmålene er å oppnå en struktur på intervjuet samt en god dialog.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Legges det politiske føringer for hvordan Politidirektoratet/Riksadvokaten skal drive virksomheten sin? - Hvordan kommer evt. disse føringene til uttrykk (øremerking, målsettinger og prioriteringer m.v.)? - Hvordan rapporteres/kontrolleres resultater knyttet til føringer gitt av overordnet enhet? - Hvordan samordner Politidirektoratet og Riksadvokaten sine målsettinger og prioriteringer? - Hvordan formidles mål og prioriteringer nedover i organisasjonen? - Tildeles det ressurser (økonomiske) som øremerkes spesielt for enkelte mål- og prioritetsområder? - Hvordan følges underliggende enheter i organisasjonen opp i forhold til mål- og prioriteringer (kontroll/rapportering)? - Benyttes risikostyring som et ”verktøy” i målstyringsprosessen for å sikre måloppnåelse? - Hvilke andre ”styringsverktøy” benyttes for å følge opp underliggende enheter? - Tas det hensyn til lokale utfordringer/behov ved målutvikling/prioritering av oppgaver? - Tas det hensyn/legges det vekt på at det er forholdsmessighet mellom mål- og resultatkrav og tilgjengelige ressurser? - I hvilken grad tar man hensyn til at målsettingene er målbare (at det finnes klare måleparametere/kontrollpunkt)? - Hvordan samordnes styringssignalene mellom Politidirektoratet og Riksadvokaten? 	<p>Hensikten er å få et generelt innblikk i hvordan mål- og resultatstyringen foregår.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan fungerer avviksrapporteringen mot underliggende enheter, og mellom Politidirektoratet og Riksadvokaten? - Hvilke konsekvenser får det for underliggende enheter at man ikke når målsettingene? 	
<p>Innsats mot økonomisk kriminalitet</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Finnes det en overordnet strategisk målsetting knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet? - Hva er målsettingen(e)? - Er målsettingen(e) knyttet til den/de politiske målsetting(er) som relaterer seg til dette kriminalitetsfeltet? - Er det en samordnet målsetting mellom Politidirektoratet/Riksadvokaten knyttet til dette kriminalitetsfeltet? - Hvordan ble innsatsen mot økonomisk kriminalitet prioritert i perioden 2004 – 2007 (høyt/moderat/lavt i forhold til tidligere)? - Synes du at innsatsen mot økonomisk kriminalitet ble økt i perioden 2004 – 2007 i forhold til tidligere år? - Hva var i så fall årsaken til at innsatsen økte? - Hvordan prioriteres innsats mot økonomisk kriminalitet i dag? - Ble målsettingen(e) for budsjettåret 2008 knyttet til innsats mot økonomisk kriminalitet nådd? - Hvorfor/hvorfor ikke? - På bakgrunn av tidligere resultater, hva gjøres for å sikre god/bedre resultatoppnåelse? - Er det utarbeidet felles instruks for innsats mot økonomisk kriminalitet som underliggende enheter skal følge? - Synes du innsatsen mot økonomisk kriminalitet er god nok? - Hva kan eventuelt gjøres for å bedre innsatsen? - Synes du styringen av innsatsen mot økonomisk 	<p>Hensikten er å få mest mulig innsikt i hvordan styringen av innsatsen mot økonomisk kriminalitet foregår.</p>

	<p>kriminalitet god nok?</p> <ul style="list-style-type: none">- Hva kan eventuelt gjøres for å bedre styringen?	
Eventuelle bemerkninger	<ul style="list-style-type: none">- Har du noen bemerkninger/tilføyninger som du ønsker å komme med?	Hensikten er å åpne opp for refleksjoner rundt intervjuet og de tema som er omhandlet.

VEDLEGG 4: ULIKE FORMER FOR BEDRAGERI

Forsikringsbedrageri

Bedrageren oppgir til forsikringsselskapet at en forsikret gjenstand er skadet eller stjålet uten at dette er tilfelle. Forsikringsbedrageri er utbredt og rammes av straffeloven § 272.

Subsidiebedrageri

Bedrageren gir opplysninger til myndighetene for å få utbetalt subsidier uten at han/hun har krav på det. Eksempler på subsidier er støtte til næringer og/eller til organisasjoner med ideelle formål. Mange av overføringene fra myndighetene er basert på tillit og på dokumentasjon fra søkeren. Subsidiebedrageri rammes av straffeloven § 270, jf. § 271. I tillegg benyttes ofte straffeloven § 166.

Trygdebedrageri

Bedrageren forleder myndighetene til å utbetale f.eks. sosialstøtte eller trygd ved å oppgi gale opplysninger. Trygdebedrageri rammes av straffeloven § 270, jf. § 271. I tillegg benyttes ofte straffeloven § 166.

Fakturabedrageri

Bedragerne utsteder fakturaer til næringsdrivende som ikke har mottatt noe produkt eller inngått noen avtale. Som regel gjelder fakturaene oppfølging i databaser for næringslivet, "gule sider" etc. Dårlige rutiner og svikt hos fakturamottakeren fører til at noen fakturaer blir betalt. Fakturabedrageri rammes av straffeloven § 270, jf. § 271.

"Nigeria-bedrageri"

Personer/foretak mottar "konfidensielle" brev eller e-postmeldinger fra afrikanere som tilbyr god fortjeneste dersom mottakerne overfører penger eller stiller kontoen sin til disposisjon. "Nigeria bedragerier" rammes av straffeloven § 270, jf. § 271. ØKOKRIM har utarbeidet en egen advarsel mot "Nigeria-bedragerier".

Investeringsbedrageri

Personer/foretak mottar tilbud om å investere penger i et prosjekt (som ikke eksisterer) med løfte om god avkastning og liten risiko. Investeringsbedragerier rammes av straffeloven § 270, jf. §

271. ØKOKRIM har utarbeidet en egen advarsel mot de mest utbredte former for investeringsbedragerier.

Kredittbedrageri

Bedrageren oppretter selskap(er) som han/hun benytter til å bestille varer på kreditt. Disse varene betaler han/hun ikke for. Mange bedrifter er blitt påført milliontap på denne måten. Bedrageren kan også utgi seg for å representere kjente bedrifter, og deretter sørge for at varene blir levert et annet sted. Kredittbedragerier rammes av straffeloven § 270, jf. § 271. Ofte kan andre straffebestemmelser brukes i tillegg.

Identitetsbedrageri

Bedrageren skaffer seg identitetsbeviset til en annen person og misbruker beviset for å få utstedt kredittkort, for å søke lån, for å kjøpe varer osv. Noen bedragere klarer å kontrollere posten til offeret, og unngår dermed at offeret får tilgang til purringer på ubetalte regninger. Dette kan pågå lenge før offeret klarer å få stoppet virksomheten, og offeret kan få store problemer med å rydde opp i ettertid. Identitetsbedragerier rammes av straffeloven § 270, jf. § 271. Ofte kan andre straffebestemmelser brukes i tillegg, f.eks. straffeloven § 183.

Timeshare-bedrageri

Etter meget aggressiv markedsføring selger bedragerne en timeshare-andel som viser seg å ha mye mindre verdi enn det kjøperen ble lovet. Mange personer hevder at de nærmest er blitt "hjernevasket" til å kjøpe timeshare-andeler. Ofte er det vanskelig å bevise at det har foregått noe straffbart ved slike salg. En annen variant av timeshare-bedrageri er at andelseiere lures til å betale inn forskudd til firmaer som skal hjelpe med å selge andelen til andre. Bedrageren hjelper ikke til med salget og beholder forskuddet. Timeshare-bedragerier rammes av straffeloven § 270, jf. § 271.

Merkevarebedrageri

Bedragerne selger klær, smykker, klokker, solbriller etc. under kjente merkenavn, men varene kommer ikke fra merkevareprodusenten. Denne formen for bedrageri begynner å bli utbredt også i Norge. Ved merkevarebedrageri rammes både produsenten som lager den ekte varen, jf. merkevareloven § 37, og kunden som lures til å tro at han/hun har kjøpt en ekte vare, jf. straffeloven § 270, jf. § 271. Dersom kunden forstår at varen ikke er ekte, foreligger det ikke noe bedrageri overfor kunden. Bedragerne har imidlertid begått en straffbar handling overfor produsenten.