



Rapport 2026/6 | Justis- og beredskapsdepartementet



Effektiviteten i politiet

Oversiktsrapport om sektorens effektivitetsutvikling

Rasmus Bøgh Holmen, Andreas Stranden Hoel-Holt, Kenneth Løvold Rødseth, Sverre A. C. Kittelsen, Annica Allvin og Dag Ellingsen

Dokumentdetaljer

Tittel	Effektiviteten i politiet. Oversiktsrapport om sektorens effektivitetsutvikling
Rapportnummer	Rapport 2026/6
Forfattere	Rasmus Bøgh Holmen, Andreas Stranden Hoel-Holt, Kenneth Løvold Rødseth, Sverre A. C. Kittelsen, Annica Allvin og Dag Ellingsen
ISBN	978-82-8126-763-3
Prosjektnummer	02-RBH-2023
Prosjektleder	Rasmus Bøgh Holmen
Kvalitetssikrer	Haakon Vennemo
Oppdragsgiver	Justis- og beredskapsdepartementet
Dato for ferdigstilling	14. april 2026
Kilde forsidefoto	Poltidirektoratet
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	DEA; indre effektivitet; internasjonal sammenlikning; litteraturkartlegging; partielle produktivitetsmål; politiet; politiets organisering; produktivitet; ressursbruk; SFA; StoNED; ytre effektivitet

Om Vista Analyse

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er klima, energi, samferdsel, justissektoren, næringsutvikling, byutvikling og velferd. Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Nettside: <https://vista-analyse.no>

Om Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder i samarbeid med Økonomisk institutt og andre enheter ved universitetet og støtter den utdanningen som gis i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektene er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, departementer og internasjonale organisasjoner. Hovedvekten i forskningstemaer er innen arbeidsmarkedsøkonomi, utdanningsøkonomi, energi- og miljøøkonomi, samt offentlig økonomi, herunder helseøkonomi og produktivitet i offentlig sektor.

Nettside: <https://www.frisch.uio.no>

Om Transportøkonomisk institutt

Transportøkonomisk institutt (TØI) er et nasjonalt senter for samferdselsforskning med ansvar for å drive og fremme forskning til nytte for norsk samfunns- og næringsliv. TØI skal også formidle informasjon om forskningsresultater og bidra til at forskningsresultatene blir nyttiggjort i samfunnet gjennom brukersamarbeid. TØI har 80 forskerårsverk. Det er et mål for TØI at de skal ha ulik fagbakgrunn og at det skal være en balanse i antall med ulik bakgrunn. TØI ble opprettet i 1964 og ble en fristilt privat stiftelse i 1986. Instituttet mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd.

Nettside: <https://www.toi.no>

Om Arbeidsforskningsinstituttet

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) driver tverrfaglig forskning med utgangspunkt i samfunnsvitenskap. Våre forskere jobber hovedsakelig med spørsmål knyttet til arbeidsliv og samfunnsdeltakelse. Forskningsinstituttet er tilknyttet storbyuniversitetet OsloMet. AFIs bidrag består både av utviklingsarbeid, kvalitative og kvantitative empiriske studier og allmenn teoridannelse. Fagene sosiologi, samfunnsgeografi, psykologi, sosialantropologi, historie, demografi, pedagogikk, kriminologi og filosofi er representert ved instituttet.

Nettside: <https://www.oslomet.no/om/afi>

Forord

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Vista Analyse, Frischsenteret, Transportøkonomisk institutt og Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet gjennomført et forskningsprosjekt om effektiviteten i politidistriktenes oppgaveløsning. Denne publikasjonen er en oversiktsrapport som oppsummerer våre hovedfunn og setter dem i en bredere kontekst. Forskningsprosjektet omfatter også to forskningsrapporter, som baserer seg på såkalt frontestimeringsmetodikk i effektivitetsanalysen, hvorav den ene fokuserer på produksjonen og den andre fokuserer på kostnadsvariasjoner. I tillegg dokumenteres data og metoder i en egen teknisk rapport.

Rasmus Bøgh Holmen ved Vista Analyse har vært prosjektleder for prosjektet. Prosjektmedarbeidere har vært Andreas Stranden Hoel-Holt og Annica Allvin ved Vista Analyse, Sverre Kittelsen ved Frischsenteret, Kenneth Løvold Rødseth ved Transportøkonomisk institutt og Dag Ellingsen ved OsloMet. Rapporten er kvalitetssikret av Haakon Vennemo ved Vista Analyse, mens Dag Morten Dalen ved Vista Analyse har fungert som sparringspartner.

Hos Justis- og beredskapsdepartementet har Kjetil Sletteng Ulvik hatt det overordnede ansvaret for oppdraget. Britt Kristine Ludvigsen, Ida Thommesen Austad, Vilde Kvalheim Heggdal og Øyvind Ytrestøyl Foldal har vært departementets kontaktpersoner. I møter med oppdragsgiver har også sentrale representanter fra departementet og Politidirektoratet deltatt. Prosjektet har også blitt presentert for Politirulleutvalget.

Prosjektet har fått innspill fra både en effektivitetsfaglig og en politifaglig referansegruppe. Den effektivitetsfaglige gruppen besto av Emmanuel Thanassoulis ved Aston University, Jonas Månsson ved Blekinge Tekniska Högskola, Timo Kuosmanen ved Universitetet i Åbo og Ørjan Mydland ved Universitetet i Innlandet.

Den politifaglige gruppen besto av en rekke personer med ledende stillinger eller særskilt datakompetanse i politidistriktene, særorganene, Politidirektoratet og fagforeningene. Disse var Anne Engerbråten, Britt Hjeltnes, Catherine Janson, Einar Tolo-Kaldhol, Eli Fryjordet, Elin Knutsen, Geir Kjetil Finneide, Halvor Lie Willadssen, Jørgen Wågan Olsen, Kjell Johann Abrahamsen, Kjetil Mollan, Kjetil Ravlo, Linda Krause, Marianne Børseth Steensby, Marius Kvithyld, Marit Ellingsen, Nina Karstensen Bjørlo, Ole Petter Ustad, Patrick Rasten Kiernan, Runar Skarnes, Steffen Ravnåsen og Tage Stabell-Kulø.

Politidirektoratet har i tillegg bistått forskergruppen med innhenting og tolkning av data. Foruten nevnte Kiernan, Knutsen og Willadssen har sentrale bidragsyttere vært Camilla Lein Damsleth, Cristin Bråthen, Christin Røisland, Claes Lyth Walsø, Eirik Lund Presterud, Frode Aarum, Hallvard Holm Brenna, Helene Jesnes, Håvard Dalheim, Monica Elisabeth Kvåle, Niels Christian Hervig, Nina Elisabeth Holt, Robert Lalla, Stian Vatnedal, Stig Leon Jensen og Trond Paulsen.

Forskergruppen ønsker å takke alle som har bidratt med data og innspill, samt departementet for et godt samarbeid.

Rasmus Bøgh Holmen

Prosjektleder
Vista Analyse AS

14. april 2026, Oslo

Ordliste

Allokativ effektivitet	I hvilken grad produksjonsinnsatsens sammensetning hensyntar deres priser og marginale avkastning
Boostrapping	En statistisk metode som estimerer usikkerhet i en parameter ved å trekke gjentatte tilfeldige prøver med tilbakelegging fra dataene
Dataomhyllinganalyse	Kortkortes DEA etter Data Envelopment Analysis på engelsk. En ikke-parametrisk og deterministisk metode for effektivitetsmåling ut fra «beste praksis»-fronten
Direksjonell distansefunksjon	Estimering eller optimering med flere produkter og innsatsfaktorer samtidig, der man måler hvor mye produktene kan økes og innsatsfaktorene reduseres samtidig i en ønsket kombinasjon
Effektivitet	Mål av faktisk produktivitet opp mot en målestokk for beste praksis
Endogenitet	En forklaringsvariabel i en modell som er korrelert med feilleddet og gir skjeve estimater
Enkeltfaktorproduktivitet	Mengde output per enhet av én type produksjonsinnsats
Funksjonell driftsenhet	Forkortet FDE. En enhet organisert etter funksjon
Gebyrfinansierte publikumstjenester	Tjenester finansiert av brukerne som ID-utstedelse, utlendingstjenester, vakthold og våpenlisenser
Geografisk driftsenhet	Forkortet GDE. En enhet organisert etter geografi
Geografisk særenhet	Politienhet som dekker spesifikke områder med særskilt funksjon og ansvar
Ikke-operativt politiarbeid	Indirekte politimyndighet som omfatter administrative og støttende funksjoner, inkludert gebyrfinansierte publikumstjenester og sivil rettspleie
Indre effektivitet	Effektiviteten mål ut fra produksjonsprosessen
Kapitalkostnader	Kostnaden ved å ta i bruk kapital, inkludert renter, kapitalslit, nettoprisvekst og interaksjonseffekter
Kontekstuell variabel	En forklaringsvariabel i en modell som beskriver egenskaper ved omgivelsene
Kontrollfunksjonsmetodikk	Metodikk for produktivitetsestimering som håndterer endogenitet ved å modellere korrelasjonen mellom forklaringsvariabler og restledd gjennom en kontrollfunksjon
Kostnadseffektivitet	I hvilken grad produksjonen skjer til lavest mulig kostnad for et gitt produksjonsnivå
Nasjonale fagenheter	Enheter som har faglig ansvar på nasjonalt nivå innen politiet
Nasjonale felleseenheter	Enheter som leverer tjenester til hele politiet på nasjonalt nivå
Namsfogden	Offentlig myndighet som gjennomfører tvangsfullbyrdelse av formuesrettslige krav
Operativt politiarbeid	Politiarbeid rettet mot direkte utøvelse av politimyndighet, herunder forebygging, håndheving, oppklaring og utrykning
Paneldata	Data bestående av flere enheter over flere tidspunkter
Partielle produktivetsmål	Produktivetsmål som relaterer produksjonen til ressursinnsatsen uten at alt er innregnet
Politidistrikt	Geografisk inndelt område med ansvar for regional polititjeneste
Produksjonseffektivitet	I hvilken grad en enhet produserer maksimalt mulig produksjon gitt ressursinnsatsen
Produktivitet	Forholdet mellom produksjon og ressursbruk
Sivil rettspleie	Behandling av sivile rettsvister og krav i rettsystemet
Skalaeffektivitet	I hvilken valg av nivået på produksjonen utnytter produksjonens skalaegenskaper
Stokastisk frontanalyse	Kortkortes SFA etter Stochastic Frontier Analysis på engelsk. En parametrisk og stokastisk metode for effektivitetsmåling ut fra «beste praksis»-fronten.
Stokastisk ikke-parameterisk omhylling av data	Kortkortes StoNED etter Stochastic Nonparametric Envelopment of Data på engelsk. En ikke-parametrisk og stokastisk metode for effektivitetsmåling ut fra «beste praksis»-fronten
Særorganer	Politiske enheter med spesialoppgaver som ikke inngår i ordinære politidistrikt
Teknisk effektivitet	Evnen til å produsere maksimalt mulig produksjon fra en gitt ressursinnsats eller motsatt
Teknologifront	Grensen som angir den høyeste oppnåelige produksjonen for en gitt produksjonsinnsats
Totalfaktorproduktivitet	Forholdet mellom samlet produksjon og samlet produksjonsinnsats
Tverrsnittdata	Data bestående av flere enheter på ett tidspunkt
Ytre effektivitet	Effektiviteten mål ut oppnåelse av samfunns mål

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	7
1 Bakgrunn	10
1.1 Målsetning med effektivitetsanalyser i politiet	10
1.2 Potensialet for effektivitetsanalyser i politiet	11
1.3 Metodisk tilnærming til effektivitetsmålingen og øvrige analyser	12
1.4 Implementering av effektivitetsanalyser i politisektoren	13
2 Politiets struktur og virkemåte	15
2.1 Inndeling av politiet	15
2.2 Politiets styringsstruktur	19
3 Forskningsstudiene om politiet	23
3.1 Teknisk gjennomgang av studiens informasjonsgrunnlag	24
3.2 Effektivitet og politiets tjenesteproduksjon	26
3.3 Effektivitet og kostnadsvariasjoner i politiet	29
4 Litteraturoversikt	31
4.1 Den empiriske fronteffektivitetslitteraturen	31
4.2 Andre studier som berører politiets effektivitet	35
5 Supplerende analyser av politiet	55
5.1 Komparative analyse mellom nordiske land	55
5.2 Kriminalitetsbildet i Norge	60
5.3 Særenheter og fellesenheter i politisektoren	64
5.4 Oppfyllelse av bredere samfunns mål	66
Referanser	71
Appendikser	84
A Sammenstilling av effektivitetsstudier	85
A.1 Sammenstilling av internasjonale effektivitetsstudier innenfor politiet	85
A.2 Sammenstilling av nasjonale effektivitetsstudier innenfor justis- og beredskapssektoren	88
B Utdypninger forbundet med de supplerende analysene	90
B.1 Datagrunnlaget for den nordiske analysen	90
B.2 Flere resultater knyttet til kriminalitetsbildet	91

Sammendrag og konklusjoner

Effektivitetsanalyser har et potensial for å bidra til systematisk prestasjonsmåling i politiet, dersom rammeverket kan tilpasses sektorielle særtrekk. Vår målsetning med dette forskningsprosjektet er å bidra til en helhetlig, forskningsbasert tilnærming til effektivitetsmåling i politisektoren, som kan gi verdifull innsikt i politiets virksomhetsområde og etatsstyring, både på kort og lang sikt. I denne oversiktsrapporten oppsummerer vi vårt forskningsprosjekt om etableringen av et rammeverk for effektivitetsmåling i politiet, som ellers omfatter delstudier om tjenesteproduksjonen og kostnadsvariasjoner, samt teknisk dokumentasjon. Uavhengig av valg av metodiske tilnærminger finner vi relativt stabile rangeringer av effektivitet. Håndteringen av produksjon som ikke er direkte kvantifiserbar, har en del å si, mens vektingen av typer oppdrag og saker har mindre betydning. Vi finner indikasjoner på at distriktene som har vært under særlig budsjettmessig press, er mest effektive. Sammensetningen av produksjonsressursene er relativt effektiv, mens de mellomstore distriktene har best skalautnyttelse. Vi supplerer forskningsstudiene med en gjennomgang av politiets virksomhet, en bredere litteraturoversikt og kvantitative tilleggsanalyser. I framtidige anvendelser av rammeverket ser vi et potensial for interessante resultater og læring fra undersøkelser på lavere beslutningsnivåer, casestudier av politidistrikter med høy effektivitet og nærmere undersøkelser av spesifikke kostnadsdrivere. I videreutviklingen av rammeverket anbefaler vi å raffinere metodikken for håndtering av forebygging og etterretning, utvide rammeverket til å favne eksterne samfunns mål og grep for å bedre datagrunnlaget.

Effektivitetsanalyser utgjør et kraftig verktøy for å studere effektivitet og produktivitet over enheter og over tid. I Norge utnyttet analyseformen allerede systematisk for å frambringe kunnskap om produksjonens effektivitet og forbedringspotensial innenfor elektrisitetsnæringen, helse og kommunal sektor. Felles for disse sektorene og politisektoren er at de opererer i komplekse produksjonsmiljøer, der effektivitetsanalyse er velegnet for prestasjonsmåling. Effektivitetsanalyser har en vesentlig styrke ved at kritiske bemerkninger langt på vei kan absorberes ved justeringer i rammeverket. Samtidig bør man ikke se seg blind på funnene og sette dem inn i en større kontekst.

I vårt forskningsprosjekt etablerer vi et rammeverk for effektivitetsmåling i politiet, der etatens produksjonsinnsats forklares av produksjonen og forhold i omgivelsene. Vi undersøker effektiviteten i norske politidistrikter systematisk ved hjelp av tre ledende metoder på feltet, kjent som DEA, SFA og StoNED. I tråd med vårt mandat er vårt fokus på indre effektivitet snarere enn ytre effektivitet, det vil si hvor mye produksjon man får ut av produksjonsressursene, uten å skue direkte til overordnede målsetninger knyttet til politiets samfunnsoppdrag. I vår implementering av rammeverket måler vi effektiviteten i norske politidistrikter fra 2016 til 2023 på månedlig basis.

Forskningsprosjektet består av to delstudier om effektivitet i politiet, der den første fokuserer på tjenesteproduksjonen (Holmen med flere 2026b), og den andre fokuserer på kostnadsvariasjoner (Holmen med flere 2026a). Mens vi måler produksjonsinnsatsen ved driftskostnadsvolum i Holmen med flere (2026a), skiller vi mellom ulike typer sysselsatte og kapital- og produksjonsinnsats i Holmen med flere (2026b). Holmen med flere (2026b) håndterer flere produkter og flere innsatsfaktorer samtidig i estimeringen og optimeringen gjennom direksjonell distansefunksjonsmetodikk, som egner seg til å måle hvordan produktene kan økes og innsatsfaktorene reduseres samtidig i en ønsket kombinasjon.

I begge studiene opererer vi med straffesaker, politioppdrag og ikke-operative politisaker inkludert sivil rettspleie og gebyrfinansierte publikumstjenester som tjenesteprodukter, der vi som hovedtilnærming vektet delproduktene innad i hver produktgruppe etter estimert ressursbehov. Vi utnytter variabler knyttet til omgivelsene til å korrigere for variasjoner i rammevilkår for å drive politiarbeid og ta hensyn til at vi ikke har fullgode mål for alle former for politiarbeid, deriblant forebygging og etterretning. I

håndtering av politiproduksjon som ikke er direkte kvantifiserbar, integrerer vi en metode fra konvensjonell økonometri kjent som kontrollfunksjonsmetodikk i rammeverket. Detaljer forbundet med metode og data er dokumentert i en egen teknisk rapport (Holmen med flere 2026c).

I vår tjenesteproduksjonsstudie (Holmen med flere 2026b) avdekker vi systematiske effektivitetsforskjeller mellom distriktene, men identifiserer ingen produktivitetsvekst over tid. Rangeringene av distriktenes effektivitet er relativt robuste overfor valg av data og metode. Et unntak er Oslo, som kommer relativt bedre ut når man tar høyde for ikke direkte kvantifiserbar tjenesteproduksjonen, som forebygging og etterretning. Vi finner antydninger til en positiv sammenheng mellom stramme økonomiske rammer og kostnadseffektivitet. Våre resultater kan tyde på at politidistrikter som har hatt budsjettkniiven på strupen, har hatt noe høyere effektivitet enn politidistrikter som ikke har det. I vår kostnadsvariasjonsstudie (Holmen med flere 2026a) finner vi at effektiviseringspotensialet knyttet til en annen sammensetning av produksjonsressursene er relativt beskjedent, som regel ikke større enn fem prosent. Vi finner en relativt robust rangering av effektiviteten knyttet til distriktenes produksjonssammensetning, som i hovedsak er sammenfallende med rangeringen for effektivitetsutnyttelsen av produksjonsteknologien. Når det gjelder skalaeffektivitet, finner vi at de mellomstore politidistriktene gir optimal skalautnyttelse.

I denne oversiktsrapporten supplerer vi forskningsstudiene med gjennomgang av politiets virksomhet, en bredere litteraturoversikt og kvantitative tilleggsanalyser. Politiets oppgaver er omfattende, og bredden av pålagte oppgaver er betydelig. Det daglige arbeidet i et politidistrikt kan være langt mer håndfast enn arbeidet over tid, men også i mindre grad sammenliknbart på tvers av distrikter og andre enheter. Disse utfordringene begrenses av «de store talls lov» ved aggregerte målinger og kan håndteres av metodiske grep. Å måle den eksterne effektiviteten kan være komplisert, idet man må håndtere størrelser som å «oppretholde ro og orden», slik at et rikt datagrunnlag over oppdrag og saker og metodiske grep vil være nødvendig for gode målinger. I vår sammenheng er vi interessert i indre effektivitet, forstått som forholdet mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon i distriktene, noe som byr på noe færre utfordringer enn i ytre effektivitetsmålinger. Vår studieperiode fra 2016 til 2023 er preget av at politiet påvirkes av reformer som fører med seg mange nye virkemidler og mål på en gang. Det skjer en endring i arbeidsform og metodikk, koblet med betydelig kompetanseheving og større vekt på en beredskaps- tankegang.

Den politifaglige litteraturen peker på at effektivitet kan bli målt ved både ikke-kvantifiserbare størrelser og kvantifiserbare mål. På den ene siden skal politiet arbeide med forebygging av kriminalitet og å opprettholde ro og orden. På den andre siden må man som forsker forenkle oppgaven med å måle effektivitet ved å fokusere på mål som oppklaringsprosenten, responstiden og kriminalitetsutviklingen. Disse er imidlertid størrelser som kan påvirkes med dysfunksjonelle virkemidler som skaper tilsynelatende måloppnåelse. Litteraturen peker også på et annet moment: En sentral forutsetning for politiets aktivitet er straffens mulige effektivitet oppnådd gjennom allmenn- og individualprevensjon. Å avholde publikum fra kriminalitet gjennom avskrekking forutsetter imidlertid at folk gjør rasjonelle valg, noe som igjen kan støte mot rettferdighetstankegang og problematikk knyttet til kriminalitet som speiler individers livsstil og levekår. Håndteringen av deler av produksjonsprosessen utgjør ytterligere en viktig problemstilling, der kvantifisering er vanskelig. Vår gjennomgang av tidligere effektivitetsstudier innenfor politisektoren viser at temaet i liten grad er behandlet i tidligere studier av politiets effektivitet.

I statistikken har kriminaliteten gjennomgående falt i de nordiske landene de senere årene, og det er et relativt lavt kriminalitetsnivå i Norge. Ifølge Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse falt det samlede antallet lovbrudd i Norge svakt innenfor vold, trussel om vold, tyveri og skadeverk fra 2015 til 2023, skjønt det har vært økning siden 1990-tallet og 2000-tallet. Antallet etterforskede lovbrudd i norske

politidistrikter er sterkt korrelert med distriktenes innbyggertall og sentralitet. Politiets særenheter og fellesenheter utgjorde omtrent like stor andel av etaten i 2023 som i 2016. I samme tidsrom falt politiets oppklaringsprosent fra 52 til 40 prosent, hvorav om lag en tredjedel av fallet skyldes aggregerte sammensetningseffekter – altså relativt flere lovbrudd i kategorier hvor oppklaringsprosenten er lav. Befolkningens tillit til politiet og trygghetsfølelse har svekket seg i løpet av 2020-tallet.

I videreføringen og standardiseringen av effektivitetsanalysene i politiet anbefaler vi å ta utgangspunkt i StoNED-modellen, som både åpner for ikke-parametrisk produksjonsteknologi og tar høyde for støy. Videre anbefaler vi at man benytter kontrollfunksjonsmetodikk for å håndtere politiproduksjon, som man ikke har mål for. For å unngå unødvendige datarelaterte utfordringer anbefaler vi videre at målingene starter opp etter koronapandemien og omleggingen av regnskapet. Innad i hvert produkt i politiets tjenesteproduksjon anbefaler vi at delproduktene vektet etter ressursbehov.

Vår anbefaling om videre metodeutvikling er at man tar en bredere gjennomgang av effektivitetsanalysene ved jevne mellomrom. Vi ser et særlig potensial i å utvide rammeverket for effektivitetsmåling i politiet til å behandle politiets oppnåelse av viktige samfunns mål og såkalt ytre effektivitet. Dessuten kan det være verdifullt å raffinere kontrollfunksjonsmetodikken utviklet i prosjektet, for å ytterligere forbedre håndteringen av tjenesteproduksjon man ikke klarer å kvantifisere direkte. Det kan også være interessant å benytte rammeverket til å undersøke disaggregerte produksjonseenheter i politiet og innenfor avgrensede saksfelt. Rammeverket kan også benyttes til å studere kostnadsstrukturer detaljert eller effekter av ulike tiltak og hendelser. Følgeforskningen trenger heller ikke nødvendigvis bare å være kvantitativt orientert. Kvalitative metoder vil blant annet kunne være godt egnet til å kaste lys over kimer til suksess i politidistriktene med høy effektivitet og bakenforliggende årsaker til forskjellige måter å organisere seg på over politidistrikter og over tid.

Vi har enkelte anbefalinger for å styrke datagrunnlaget for framtidige effektivitetsanalyser. For det første bør bruken av Statens regnskapsstandard og periodisering følges opp, slik at det blir enklere å koble kostnader til aktivitet i riktig måned. For det andre bør data om tjenesteproduksjonen i politiets registre kobles tydeligere til driftsenheter. Dette vil gjøre det enklere å analysere variasjoner internt i hvert politidistrikt, og muliggjøre mer finmaskede analyser. For det tredje ser vi det som nyttig å vurdere hvordan ressursinnsatsen kan registreres mer direkte, for eksempel gjennom tidsbruk. For det fjerde ser vi et klart behov for mer systematisk kvalitetssikring av data fra PO og andre operative systemer, slik at verdifulle data fra disse systemene med større trygghet kan brukes i statistiske analyser. For det femte, og til slutt, bør tilgangen til forvaltningsregistre forenkles, slik at forvaltningsoppgavene kan inkluderes mer enhetlig og systematisk i effektivitetsanalyser av politiet.

1 Bakgrunn

I denne rapporten tilbyr vi et overblikk over vårt forskningsprosjekt om effektiviteten og ressursbruken i politidistriktenes oppgaveløsning og gir en bred inngang til tematikken. Prosjektet omfatter også en forskningsrapport om politiets tjenesteproduksjon (Holmen med flere 2026b), en forskningsrapport om kostnadsvariasjoner i politiet (Holmen med flere 2026a) og en teknisk rapport som dokumenterer data og metoder (Holmen med flere 2026c). Målsetningen med forskningsprosjektet er å bidra til en helhetlig, forskningsbasert tilnærming til effektivitetsmåling i politisektoren, som kan gi verdifull innsikt i politiets virksomhetsområde og etatsstyring, både på kort og lang sikt.

1.1 Målsetning med effektivitetsanalyser i politiet

Politiets hovedoppgave er å håndheve lov og orden og bekjempe kriminalitet i hele landet. Samtidig varierer både ressursbruk, arbeidsmåter og effektivitet betydelig mellom politidistriktene. Også prioriteringer, oppgavesammensetning og lokale rammebetingelser skiller seg vesentlig mellom landets tolv politidistrikter, hvilket reflekteres i forskjeller i kostnadsnivå. En del av variasjonene kan forklares av ulikheter i effektivitet og ressursinnsats, men de henger også sammen med forskjeller i tjenesteproduksjon og omgivelser.

To sentrale elementer i effektivitetsanalyser er forståelsen av hvordan og hvorfor produksjonen og kostnadene varierer mellom beslutningsenhetene. Uten en slik innsikt risikerer man å trekke slutninger på feil premisser når man sammenlikner. Systematisk analyse av variasjoner i politiets tjenesteproduksjon og driftskostnader kan bidra til mer rettferdig og behovstilpasset ressursfordeling, forhindre over- eller underfinansiering og muliggjøre kompensasjon for særskilte kostnadsdrivere. Samtidig kan slike analyser avdekke ineffektiv organisering eller uheldige praksiser, samt identifisere beste praksis som grunnlag for læring og erfaringsutveksling.

En grunnleggende forskjell mellom offentlig og privat sektor er at offentlig sektor i liten grad er markedsbasert, og at produksjonen derfor er rettet mot samfunnsmessige mål framfor økonomisk overskudd. Måling av effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon er dermed en sammensatt oppgave, der flere typer innsatsfaktorer og produkter må vurderes samtidig. Av den grunn benyttes det ofte fronteffektivitetsmetoder snarere enn tradisjonell økonometri. Disse metodene søker å identifisere beste praksis og måle avstanden til denne, i stedet for å beregne gjennomsnittlig produktivitet.

Innenfor flere deler av offentlig sektor er det utviklet etablerte rammeverk for effektivitetsmåling. Dette gjelder blant annet kommunesektoren, der analyser av grunnskolen og eldreomsorgen har kommet langt, med gode kvalitetsindikatorer og kontroll for kontekstuelle forhold (Borge, Kråkenes og Wold 2022 og Rødseth med flere 2022). Liknende metodikk er også benyttet i helsesektoren, inkludert spesialisthelsetjenesten (Anthun, Kittelsen og Magnussen 2016 og Kittelsen 2023). I sektorer nært beslektet med politiet, som Forsvaret (Hanson 2016 og 2019) og påtalemyndigheten (Kittelsen og Førstund 1992 og Førstund og Kittelsen 2019), er det også gjennomført relevante effektivitetsanalyser.

Forskningslitteraturen som spesifikt undersøker effektivitet i politiet, er derimot begrenset. Med bistand fra Førstund og Kittelsen ved Frischsenteret gjennomførte Riksrevisjonen (2000) en tidlig analyse av politiets effektivitet basert på relativt aggregerte data. En analyse av sektoren på svært aggregerte data ble deretter gjennomført av Edvardsen, Førstund og Kittelsen (2010). Senere har studiene av etatens ressursbruk i hovedsak vært deskriptive (for eksempel BDO og Menon Economics 2017). En trolig årsak

til dette er at effektivitetsanalyser i politiet oppfattes som metodisk krevende og avhenger av et solid datagrunnlag, noe som tidligere har vært en begrensende faktor.

Dette prosjektet er initiert av Justis- og beredskapsdepartementet for å styrke den forskningsbaserte forståelsen av politiets ressursbruk og effektivitet – både mellom politidistrikter og over tid. Formålet er å gi et bedre grunnlag for etatsstyring og politikktutvikling, og samtidig avdekke potensialer for mer effektiv ressursbruk gjennom justering av produksjonsinnsats og driftskostnader.

Prosjektet kombinerer effektivitetsfaglig og politifaglig kompetanse og utnytter et mer omfattende og sammenkoblet datagrunnlag enn tidligere studier. Det skal forstås som et metodeutviklingsprosjekt som legger grunnlaget for et analytisk rammeverk for systematisk evaluering av ressursbruk og effektivitetsforskjeller i politiet. Et sentralt mål er å identifisere forbedringspotensialer – enten gjennom mer effektiv ressursutnyttelse eller økt tjenesteproduksjon. Bedre forståelse av hvordan eksterne forhold påvirker politiets ressursbruk er også av betydning. På lengre sikt kan resultatene fra slike analyser benyttes som styringsverktøy og beslutningsgrunnlag i både etatsstyring og departemental oppfølging.

1.2 Potensialet for effektivitetsanalyser i politiet

Effektivitetsanalyse kan gi tydelige indikasjoner på forskjeller mellom enheter, både gjennom kvantitative målinger og rangeringer. Samtidig befinner arbeidet vårt seg på et tidlig stadium når det gjelder å etablere en systematisk effektivitetsmåling i politiet, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet. Målingene kan ofte gjenspeile reelle forskjeller, men de kan også påvirkes av utelatte variabler, rammebetingelser eller svakheter i modelleringen av produksjonsprosessen. En styrke ved fronteffektivitetsmetodikken er at den gjør det mulig å innarbeide metodiske innspill direkte i estimeringen, slik at konstruktive kommentarer kan bidra til mer presise resultater. I vårt forskningsprosjekt legger vi også vekt på robuste analyser gjennom systematiske robusthetstester og alternative estimeringsmetoder.

Asif med flere (2018) argumenterer for at den økende vektleggingen av managerialisme i politiet og presset for å anvende vitenskapelige metoder for prestasjonsmåling påkaller et strukturert rammeverk. De understreker at politiets prestasjoner er vanskelige å måle på grunn av kompleksiteten i politiarbeidet, som omfatter en rekke påvirkningsfaktorer, samt forebyggende og korrigerende tiltak knyttet til allmenn sikkerhet og kriminalitetsbekjempelse. De argumenterer for at et strukturert rammeverk kan belyse ulike sider av politiets effektivitet og styrke informasjonsgrunnlaget for beslutningstakere i sektoren. En liknende argumentasjonsrekke framføres blant annet av Verma og Gavirneni (2006).

En del av kritikken mot effektivitetsanalyser er blant annet knyttet til målingen og forståelsen av effektivitet, som beror på metodikken og oppfattes som relativt kompleks og teknisk (Davis 2012 og Tiwana, Bass og Farrell 2015). Samtidig bør resultatene settes i en større sammenheng. Videre er det viktig å være klar over metodikkens begrensninger, blant annet knyttet til data og hva som er mulig å modellere. Følgelig har vi også foretatt supplerende kvalitative og kvantitative analyser for å bidra til en mer helhetlig framstilling av effektiviteten i politisektoren.

For å sikre et solid faglig grunnlag har prosjektet kombinert kompetanse innen både effektivitetsanalyse og politifag. I tillegg har arbeidet blitt fulgt av to referansegrupper som hver har deltatt på to møter. Den ene gruppen har bestått av representanter fra politiet, Politidirektoratet og relevante fagforeninger, mens den andre har vært sammensatt av ledende internasjonale forskere innen produktivitetsanalyse. Prosjektet har også hatt løpende dialog med en faggruppe fra Justis- og beredskapsdepartementet og

Politidirektoratet. Innspillene fra referansegruppene og oppdragsgiver har vært verdifulle og bidratt til å styrke analysen, samtidig som de faglige valgene i prosjektet har vært prosjektgruppens egne.

1.3 Metodisk tilnærming til effektivitetsmålingen og øvrige analyser

Vårt forskningsprosjekt om effektiviteten, kostnadsvariasjoner og tjenesteproduksjonen i politiet er et metodeutviklingsarbeid, der målet er å etablere et hensiktsmessig rammeverk for framtidige effektivitetsmålinger i politiet. Fronteffektivitetsmetodikken åpner for gradvis forbedring ved å modellere flere mekanismer og inkludere nye variabler, noe som øker metodens robusthet.

Samtidig er effektivitet i politiet et komplekst tema som krever varsom tolkning. Vi legger derfor vekt på å presentere funnene nøkternt, og framhever der resultatene viser konsistente mønstre på tvers av metodiske varianter. Selv om læringspunktene fra effektivitetsanalyser av politiet har bred relevans, oppfattes metodikken som teknisk krevende for mange. Vi har derfor lagt stor vekt på å utvikle framstillinger som gjør stoffet tilgjengelig. Dette behovet er også blitt framhevet av begge våre referansegrupper med eksperter på politisektoren og effektivitetsanalyser.

I denne oversiktsrapporten presenterer vi våre funn fra forskningsprosjektet på et mer populærvitenskapelig format. Oversiktsrapporten skal gi en god oversikt over studienes bakgrunn, utforming, resultater og konklusjoner. Vårt fokus er på utviklingen av rammeverket for effektivitetsmåling i politiet, men resultatene presenteres også. Formålet med denne delen er å vekke interessen blant leserne og gi dem en god oversikt over studiene. Vi gir en kortfattet introduksjon til prosjektet her i kapittel 1 og politisektoren i kapittel 2. Hensikten er å redegjøre for premissene for prosjektet gjennom å gi overordnet og nødvendig bakgrunnskunnskap om motivasjon, metodikk, forskningsprosjektets innretning og sektoren.

I rapporten oppsummerer vi forskningsstudiene om effektivitet med fokus på tjenesteproduksjonen (Holmen med flere 2026b) og kostnadsvariasjoner (Holmen med flere 2026a) i kapittel 3. I tillegg gjennomgår vi hovedtrekkene forbundet med studienes metodikk og data i dette kapittelet basert på beskrivelser av metode og data fra prosjektets tekniske rapport (Holmen med flere 2026c). Mens disse rapportene utenom sammendragene og innledningskapitlene er relativt tekniske, har vi gjennom denne rapporten lagt vekt på å gi en populærvitenskapelig framstilling.

I forskningsrapportene analyserer vi kostnadseffektivitet – forholdet mellom ressursinnsats og produksjon, sammenliknet med beste praksis målt ut fra kostnadsnivåer. Effektivitet uttrykkes som et tall mellom null og én, der null innebærer fullstendig ressursløsning og én tilsvarer full utnyttelse av produksjonsmulighetene. Vårt hovedfokus er politidistriktenes evne til å utnytte produksjonsteknologien for polititjenester (teknisk effektivitet) og deres evne til å tilpasse seg prisene på produksjonsressursen optimalt (allokativ effektivitet). Vi vurderer også skalaegenskaper ved politiets produksjon (skalaeffektivitet), skjønt det begrensede antallet politidistrikter gjør det utfordrende å skille mellom slike egenskaper og geografiske kjennetegn.

Selv om effektivitetsanalyse utgjør et kraftfullt verktøy, er det hensiktsmessig å se resultatene opp mot andre perspektiver og analysere problemstillingene om effektivitet fra flere innfallsvinkler. Følgelig supplerer vi med en gjennomgang av forskningen om effektivitet i politiet i kapittel 3.2, herunder en systematisk kartlegging av tidligere effektivitetsstudier og en bredere gjennomgang av den politifaglige litteraturen. Vi gjennomgår relevante beslutningsdokumenter og utredninger, samt norsk og internasjonal forskningslitteratur. Gjennomgangen av forskningslitteraturen vil både gi en oversikt over kvalitative og kvantitative effektivitetsstudier av politi- og justissektoren, og en oversikt over den relevante

litteraturen på effektivitetsstudier. Formålet med kapittelet er å gi en god oversikt over det eksisterende kunnskapsgrunnlaget.

I kapittel 5 foretar vi enkelte enklere kvantitative analyser med et bredere tematisk nedslagsfelt, inkludert utviklingen i kriminalitetsbildet, sammenlikninger med våre nordiske naboland, betydningen til særenhetene og fellesehetene, og utviklingen i ytre effektivitet. Det dreier seg om enklere partielle analyser snarere enn mer avanserte effektivitetsanalyser som innbefatter mange variabler på en gang, og skiller mellom effektivitet og beste praksis. Formålet med kapittelet er å bidra til at hovedrapporten gir et mer helhetlig bilde av effektiviteten innenfor politisektoren.

Vi sammenstiller oppsettene i fronteffektivitetsstudiene i appendiks A. I appendiks A.2 kommer vi med enkelte utdypinger om data og resultater forbundet med våre supplerende analyser av politiet.

1.4 Implementering av effektivitetsanalyser i politisektoren

For å analysere effektiviteten anvender vi tre metodiske tilnærminger fra forskningsfronten, nærmere bestemt stokastisk frontanalyse (SFA), dataomhyllingsanalyse (DEA) og stokastisk ikke-parametrisk dataomhylling (StoNED). Formålet med metodetrianguleringen er å teste robustheten i resultatene og å belyse metodiske nyanser. SFA håndterer støy i data, mens DEA stiller svake krav til produksjonsteknologiens form. StoNED kombinerer styrkene fra begge, men kan være beregningsteknisk krevende når modellene blir komplekse. Gjennom analysen benytter vi varianter av de tre metodene for å ta høyde for omgivelsesfaktorer, uobserverte og utelatte variabler, tidsmessige forhold og mulige toveis årsakssammenhenger i kausal forstand.

Vi opererer med tre produkter i politiets produksjon – politioppdrag, straffesaker og ikke-operative politisaker inkludert saker innenfor sivil rettspleie og gebyrfinansierte publikumstjenester. I studien om politiets tjenesteproduksjon utforsker vi betydningen av å vekte delproduktene innad i hver produktkategori på ulike måter og kommer fram til at relativt ulike tilnærminger i hovedsak gir de samme resultatene i analysene (Holmen med flere 2026b). Vår hovedtilnærming i begge studiene er å vekte delproduktene innad i hver produktkategori basert saks- og oppdragstyngden, reflektert i innvirkningen på kostnadene.

Ulik variabeltilgang innebærer at rammeverket som benyttes i studien av kostnadsvariasjoner i politiet er utformet for å håndtere flere produkter og produksjonsfaktorer samtidig (Holmen med flere 2026b). Dette skiller seg fra rapporten om politiets tjenesteproduksjon, hvor effektivitetsanalysene har en standard kostnadsorientering (Holmen med flere 2026a). Mens vi i studien om politiets tjenesteproduksjon opererer med en felles kostnadsvariabel som omfatter arbeidskostnader og produktinnsats (Holmen med flere 2026b), tar vi i studien om kostnadsvariasjoner i politiet for oss fem ulike former for produksjonsinnsats (Holmen med flere 2026a). Disse inkluderer fire former for arbeidskraft og en felles kostnadsvariabel for produktinnsats og kapitalkostnader. De fire formene for arbeidskraft inkluderer dagsverk for politistillinger i form av grunnstillinger og fag- og ledelsesstillinger, påtale- og øvrige juriststillinger og sivile stillinger. Et sentralt hensyn har vært å sikre samsvar mellom avgrensningen av produksjonen og avgrensningen av ressursinnsatsen, med særlig fokus på korrekt periodisering av lønnskostnader. Politidistriktenes finansiering gjennom politiets ressursallokeringsmodell (RAM) påvirker ikke direkte effektivitetsmålingene, men kan ha betydning dersom den endrer distriktenes tilpasning eller samsvar mellom produksjon og ressursbruk.

I de to forskningsrapportene undersøker vi kostnadseffektivitet og ressursbruk i norsk politi, basert på et omfattende datagrunnlag som omfatter både politiets tjenesteproduksjon og produksjonsmiljøet der oppgavene utføres. Vi opererer med de tolv politidistriktene etablert etter Politireformen som beslutningsenheter. Disse utgjør hoveddelen av politiets operative produksjon, er sammenliknbare og kan følges over tid. Endringer i distriktstrukturen som følge av Kommunereformen er hensyntatt i alle variabler. Analysen avgrenses til politidistriktenes virksomhet, ekskludert fellesenheter, særenheter og høyere påtalemyndigheter.

Vi har valgt å gjennomføre analysen på politidistriktsnivå, siden datatilgjengeligheten er begrenset på lavere aggregeringsnivåer. Kun mot slutten av driftsperioden er regnskapsdataene finmasket nok til å dekke underliggende geografiske driftsenheter (GDE), funksjonelle driftsenheter (FDE), administrative enheter og stabsfunksjoner. Direkte sporing av tjenesteproduksjon til den enkelte underenhet er ikke mulig, selv om enkelte forutsetninger kan legges til grunn. Politidistriktsnivået vurderes derfor som et hensiktsmessig nivå for analysen på dette stadiet av utviklingen av rammeverket. I denne oversiktsrapporten behandler vi kort andre deler av politiet og andre aggregeringsnivåer i supplerende analyser.

Omgivelsene har betydelig innvirkning på ressursbruk og effektivitet. Vi kontrollerer for kontekstuelle variabler som geografiske avstander, kriminalitetssammensetning, urbanisering, landareal per innbygger, befolkningstetthet, sysselsettingsnivå og alderssammensetning. I tillegg justeres for helger, ferier, bevegelige høytider og koronapandemien gjennom smitteandel i to perioder. Dette sikrer mer rettferdige og sammenliknbare effektivitetsmålinger. Utvalget av kontekstuelle variabler er foretatt på bakgrunn av empiriske analyser, der vi i en robusthetssjekk har benyttet et alternativt variabelutvalg basert på politiets ressursallokeringsmodell (RAM) (Holmen med flere 2026b).

Noen deler av politiets virksomhet kan ikke måles direkte, særlig forebygging, etterforskning og etterretning, som ofte har forsinkede effekter. Disse aktivitetene reflekteres delvis implisitt gjennom kostnads- og saksdata. Vi har også foretatt et metodisk grep knyttet til den såkalte kontrollfunksjonsmetodikken for å anslå disse aktivitetene, der vi anslår aktivitetene som vi ikke har data for, ved hjelp av data for omgivelsene. Til forskjell fra ren kontekstuell korleksjon er formålet med kontrollfunksjonsmetodikken altså å fange opp politiproduksjon som ellers ikke er kvantifisert og ikke kun kontroll for produksjonsmiljøet. Tankegangen er ikke helt ulik hva som ligger bak kostnadsanslagene i RAM-modellen. Støy og usikkerhet i data håndteres gjennom store datamengder, alternative vektingsmetoder, modellering av produksjonsmiljøet, robusthetsanalyser, metodetriangulering, kvalitative vurderinger og korrigerende for mulig omvendt kausalitet mellom kostnader og produksjon. Slike sikkerhetsventiler reduserer risikoen for feiltolkning og bidrar til pålitelige effektivitetsmålinger.

2 Politiets struktur og virkemåte

I dette kapitlet skal vi gi en kort oversikt over politiets struktur og noen viktige forskjeller mellom de ulike politidistriktene, før vi går inn på hva som er politiets kjerneoppgaver og øvrige oppgaver, samt hvordan disse formes. I tillegg viser vi til noen sentrale utviklingstrekk i politiets styringsstruktur i form av overordnede mål og oppgaver.

2.1 Inndeling av politiet

Politidirektoratet (POD) er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og siden 1. januar 2001 det øverste ledelsesnivået i politiet med ansvar for å lede, styre, organisere og utvikle politietaten. Politiet er i dag organisert inn i tolv politidistrikter (se Tabell 1), samt fem særorganer, to nasjonale fagenheter, tre nasjonale fellesenheter og to geografiske særenheter. I dette prosjektet står politidistriktene i fokus, men vi ser grundigere på særenhetene og fellesenhetene i seksjon 2.1.2.

Organisasjonen har gjennomgått store strukturelle forandringer i tidsperioden vi analyserer. Særlig etter 22. juli 2011 ble forbedring av den norske politiorganisasjonen trukket fram, og i 2016 ble Nærpolitireformen gjennomført. Denne resulterte blant annet i at man gikk fra 27 til 12 politidistrikter og at antallet politistasjoner og lensmannskontorer (tjenestesteder) ble redusert fra 340 til 225. Hvert distrikt hadde etter reformen hver sin operasjonssentral med vesentlig større bemanning og kompetanse enn før omorganiseringen, men det har i ettertid også vært fokus på å samlokalisere operasjonssentraler med brann og Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) (Justis- og beredskapsdepartementet 2020).

Organisasjonsmodellen i politidistriktene består etter 2016 av geografiske og funksjonelle driftsenheter samt staber for HR og HMS, virksomhetsstyring og for kommunikasjon. De geografiske driftsenhetene (GDE) har ansvar for politivirkomheten innenfor et avgrenset geografisk område, og en GDE kan omfatte flere tjenestesteder (politistasjoner og lensmannskontorer). De funksjonelle driftsenhetene (FDE) har ansvar for spesialfelt innenfor politiets virksomhet. Det finnes fellesenheter for operativ tjeneste, forebygging, etterretning og etterforskning, påtale, utlendingsforvaltning samt sivil rettspleie.

Politiets oppgaver løses i et samspill mellom GDE og FDE. Tilsatte ved de funksjonelle driftsenhetene bidrar til faglig utvikling i samarbeid med tilsvarende enheter i andre distrikter, og støtter polititjenesten i de geografiske driftsenhetene med fagdialog, rådgivning, spesialistkompetanse og eventuelt bruk av spesielle verktøy. FDE etterforsker også de mest alvorlige og krevende sakene i politidistriktet og bistår politiet ved GDE med kapasitetsforsterkninger.

Den norske påtalemyndigheten er organisert i tre nivåer – Riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemakten i politiet. Sistnevnte avgjør påtalespørsmålet i de fleste saker, men i en del alvorlige lovbrudd er det statsadvokaten eller riksadvokaten som har kompetansen og ansvaret. På grunnplanet er den norske påtalemyndigheten en «integreert» og «framskutt» påtalemyndighet. Denne ordningen har man internasjonalt bare i Norge og Danmark, mens de fleste andre land (deriblant Sverige) har en større avstand mellom politi og påtalemyndighet. I Norge er samspillet mellom politijuristene og polititjenestemennene langt tettere og dynamisk (Riksadvokaten 2025).

2.1.1 Forskjeller mellom politidistriktene

Det er to kategorier forskjeller som særlig påvirker politiets arbeid i distriktene, og som er av interesse i vår sammenheng. Den første handler om selve distriktets karakter, innbyggere, utstrekning, demografi og sosiale karakteristika med mer, og her er variasjonene store. Den andre handler om de forskjellige distriktenes indre organisering, og her tilstreber man i større grad en likhet i struktur.

Distriktenes geografiske beliggenhet varierer mye og påvirker arbeidsoppgavene, for eksempel om det er kystlinje og lengden på denne, grense mot annet land, klima, næringsgrunnlag med mer. Vi er for eksempel opptatt av graden av sentralitet, som i stor grad påvirker transportbehov. Demografiske variabler som urbanitet, alderssammensetning, kjønn, sysselsetting, bruk av sosiale ytelser og etnisk bakgrunn er også interessante. Det vil ofte påvirke kriminalitetsbildet og politiets proaktive og reaktive oppgaver. Mange av disse variablene er utforsket og hensyntatt i den videre analysen i våre empiriske analyser (Holmen med flere 2026a og 2026b).

Det er også store forskjeller i distriktenes størrelse, målt både som bemanning og geografisk utstrekning. Det er et stort skille fra distrikter med store arealer og lav sentralitet til befolkningsrike og sentrale distrikter, som Oslo på det sentrale Østlandet. I 2024 gikk spennet i bemanningen fra Oslo med 2 252 politiansatte til Finnmark med 315 politiansatte. Dette har blant annet betydning for grad av spesialisering og generalisering i forhold til oppgaver, tid brukt til transportoppgaver, lokalkjennskap som kan nyttes i forebygging og etterforskning med mer.

Dekningsgraden måles som antall politifaglig utdannede per tusen innbyggere. Politidirektoratet (2008) fremmer en anbefaling om et nasjonalt dekningsnivå på to politiårsverk per tusen innbyggere. Det var også et politisk mål for Regjeringen Solberg å passere to per tusen innbyggere, et mål som ble oppnådd i 2020. Målet er, som man ser av Tabell 2.1, ikke oppnådd i alle distriktene, men er det på landsbasis når man legger til ressursene i særenhetene og fellesenhetene (Justis- og beredskapsdepartementet 2020).

Våre beregninger indikerer en realkostnadsvekst fra cirka 7,6 milliarder kroner i 2014 til 25,5 milliarder kroner i 2024 for hele politiet, tilsvarende 7,56 milliarder kroner i absolutte tall, eller 3,6 prosent årlig vekst. Merk at vi her har multideflatert veksten med deflatorer fra Statistisk sentralbyrå for offentlig administrasjon og forsvar knyttet til lønnskostnader, produktinnsatsen og kapitalkostnadene. Siden man i 2014 benyttet kontantregnskap framfor periodisert regnskap, har vi for enkelhets skyld antatt at investeringene i 2014 tilsvarer kapitalslitet samme år, men kapitalslitet er uansett en mindre andel av driftskostnadene. Lønnskostnadene og sysselsettingen i hele politiet økte med henholdsvis 5,3 prosent og 2,1 prosent samlet.

Det er betydelige forskjeller mellom distriktene i dekningsgrad, med et ytterpunkt i Finnmark og Oslo, som begge har godt over to per tusen, sammen med Nordland, Troms og Øst. I den andre enden har de øvrige distriktene en dekningsgrad rundt 1,4 til 1,8 per tusen, der Vest politidistrikt ligger lavest.

Det er imidlertid et åpent spørsmål hvor godt dette skillet mellom politiutdannede og øvrige er egnet til å beskrive politiets bistand til befolkningen samlet, også når det gjelder de mer klassiske oppgavene som operativ tjeneste og etterforskning. Mange sivile bistår politiutdannede under operativt arbeid og etterforskning. På enkelte områder kan de siviles kompetanse være helt avgjørende, for eksempel innen økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet eller IT-kriminalitet.

Tabell 2.1 Spesialoppgaver og ansatte i norske politidistrikter i 2024 samlet, per innbygger og per landareal over utdanningsgrupper

Politidistrikt	Ansatte				Ansatte per tusen innbyggere				Ansatte per tusen kvadratkilometer landareal				Spesialoppgaver
	Politi	Påtale	Sivil	Samlet	Politi	Påtale	Sivil	Samlet	Politi	Påtale	Sivil	Samlet	
Oslo	2 252	216	841	3 308	2,38	0,23	0,89	3,49	2 298,5	220,7	858,1	3 377,3	Politiets nasjonale bered- skapsressurser
Øst	1 250	139	617	2 006	2,51	0,28	1,24	4,02	144,5	16,1	71,4	231,9	
Innlandet	637	52	247	935	1,69	0,14	0,66	2,49	12,9	1,0	5,0	18,9	
Sør-Øst	1 133	105	421	1 658	1,61	0,15	0,60	2,36	38,4	3,6	14,3	56,2	
Agder	572	48	178	798	1,79	0,15	0,56	2,49	38,2	3,2	11,9	53,2	Hovedredningssentralen, Stavanger
Sør-Vest	827	87	310	1 224	1,66	0,17	0,62	2,45	96,4	10,1	36,1	142,7	
Vest	908	89	342	1 339	1,40	0,14	0,53	2,06	28,4	2,8	10,7	41,9	
Møre og Romsdal	453	39	150	643	1,68	0,15	0,55	2,38	32,8	2,8	10,8	46,4	Hovedredningssentralen, Bodø
Tromsø	770	68	274	1 112	1,60	0,14	0,57	2,30	19,5	1,7	6,9	28,2	
Nordland	513	43	179	735	2,11	0,18	0,74	3,02	14,3	1,2	5,0	20,5	
Troms	374	32	160	567	2,21	0,19	0,94	3,34	14,9	1,3	6,4	22,5	Grensekommisariatet
Finnmark	315	25	173	513	4,20	0,33	2,31	6,84	6,9	0,5	3,8	11,2	
Samlet	10 003	943	3 892	14 837	1,91	0,18	0,74	2,83	32,9	3,1	12,8	48,8	
Hele politiet	11 231	1 013	6 863	19 107	2,15	0,19	1,31	3,65	30,8	2,8	18,8	52,3	

Merknad: Vi måler innbyggertallet som gjennomsnittlig befolkning og begrenser kvadratkilometerne til landarealet.

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Politidirektoratet og Sysselmesteren på Svalbard. Sysselsettingsfordelingen over stillingstyper ved Sysselmesteren på Svalbard er anslått basert på historiske tall. Landarealet for hele politiet inkluderer Svalbard.

Politiets nasjonale beredskapsressurser (NB) ligger under Oslo politidistrikt og er en del av forklaringen på den høye dekningsgraden her. Beredskapsressursene består av Krise- og gisselforhandlertjenesten, Bombetjenesten, Helikoptertjenesten, Beredskapstroppen og Seksjonen for taktisk støtte. Geografisk ligger Politiets nasjonale beredskapssenter i realiteten i Øst politidistrikt, på et statlig anlegg på Taraldrud i Nordre Follo kommune. Politiets nasjonale beredskapssenter bidrar også til å forklare hvorfor Oslo politidistrikt har et relativt høyt kostnadsnivå. Spesialiserte styrker som beredskapstroppen, livvaktjenesten og operativt personell ved distriktenes utrykningsenheter vil ha mange ikke-operative timer i året, samtidig som deres oppgaver, lønns tillegg og erfaring medfører relativt høy lønn.

Politiets operative styrker er inndelt i fire kategorier innsatspersonell (IP):

- Operativt personell i Beredskapstroppen (IP1)
- Operativt personell med livvaktjeneste som hovedoppgave (IP2)
- Operativt personell som inngår i politidistriktenes utrykningsenheter, altså enheter i det norske politiet med særskilt kompetanse til å løse potensielt farlige oppdrag i kritiske situasjoner. De har tilleggskompetanse for å kunne håndtere skarpe oppdrag. (IP3)
- Annet personell som utfører operativ tjeneste. Gjennomfører årlig utdanning og godkjenningssprøve for tjenestevåpen (IP4)

2.1.2 Rollen til særenhetene og fellesenhetene i politisektoren

Særpregede enheter i politisektoren supplerer og støtter politidistriktene på ulike måter, og utfører i flere tilfeller eget politiarbeid. I tillegg til særorganene omfatter dette nasjonale fagenheter, nasjonale fellesenheter og geografiske særenheter.

Enheter i politiet utenfor politidistriktene har de siste femten årene inkludert:

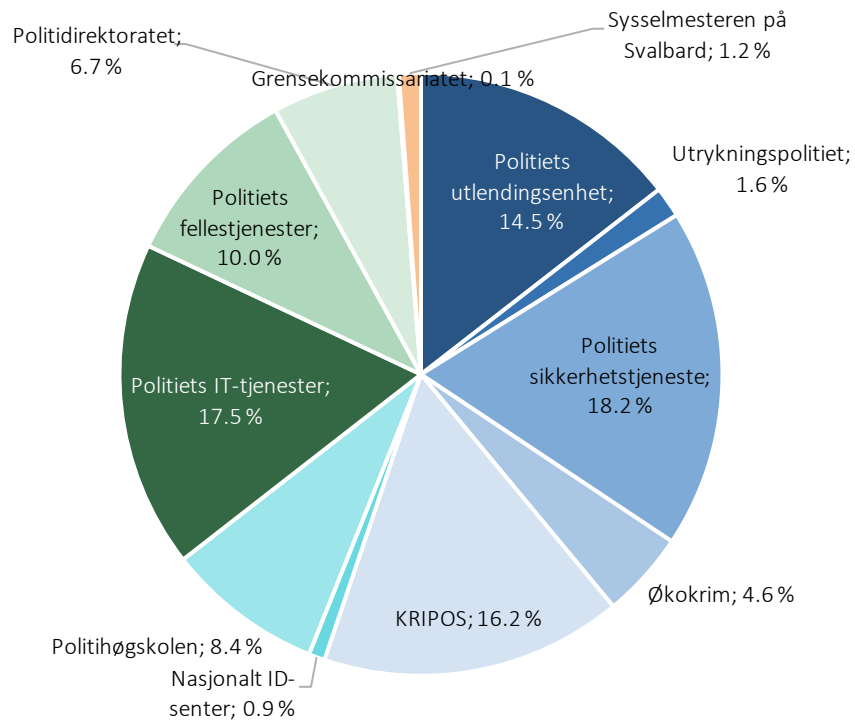
- **Særorganer:** KRIPOS, Politiets sikkerhetstjeneste, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet og Økokrim
- **Nasjonale fagenheter:** Nasjonalt ID-senter (fra 2010) og Politihøgskolen
- **Nasjonale fellesenheter:** Politidirektoratet, Politiets data- og materielltjeneste (til 2013), Politiets fellestjenester (fra 2013) og Politiets IT-tjenester (fra 2013)
- **Geografiske særenheter:** Grensekommisariatet, Namsfogden i Oslo (til 2017) og Sysselmesteren på Svalbard

For vårt formål er bistanden til distriktene fra Økokrim og KRIPOS av særlig interesse. Begge særorganer har en rolle i å bistå distriktene i etterforskning og påtale av særlig grove og kompliserte saker der distriktenes kapasitet og kompetanse ikke strekker til. Avhengig av denne kompetansen og kapasiteten er det mulig at distriktene på denne måten overfører kostnader til de to særorganene, kostnader som de ellers måtte tatt selv. Vi har ikke tilstrekkelige data til å belyse dette, men antar at distrikter med lav grad av sentralitet og befolkningsstørrelse gjennomgående vil ha størst behov, men at dette kan variere fra år til år i takt med andelen vanskelige og/eller omfattende saker.

Sysselsettingsfordelingen for særenhetene og fellesenhetene samlet er vist i Figur 2.1 i 2024. Samlet sto disse enhetene for 22,3 prosent av sysselsettingen i politiet. Særorganene er farget i nyanser av blått, nasjonale fagenheter er farget i nyanser av turkis, nasjonale fellesenheter er farget i nyanser av grønt og geografiske særenheter er farget i nyanser av oransje. I 2024 sto særorganene for 55,2 prosent av sysselsettingen i politiet utenom politidistriktene med Politiets sikkerhetstjeneste og Politiets

utlendingsenhet som de største enhetene. Videre sto de nasjonale felleseenhetene for 34,3 prosent av sysselsettingen med Politiets IT-tjenester og Politiets fellestjenester som de største enhetene. De nasjonale fagenhetenes og de geografiske særenhetenes sysselsettingsandeler var henholdsvis 9,3 prosent og 1,3 prosent. Vi refererer til delkapittel 5.3 for en ytterligere presentasjon av særorganenes utvikling.

Figur 2.1 Sysselsettingsfordelingen i særenhetene og felleseenhetene i politiet i 2024



Merknad: Vi måler innbyggertallet som gjennomsnittlig befolkning og begrenser kvadratkilometerne til landarealet.

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Politidirektoratet og Sysselemesteren på Svalbard.

2.2 Politiets styringsstruktur

Vi vil i denne delen gå gjennom hva som er politiets offisielle, lovpålagte oppgaver, og hvor de formelle årlige prioriteringene kommer fra. Deretter vender vi blikket mot politiets øvrige oppgaver.

2.2.1 Politiets målstruktur

Ifølge **politiloven** §§ 1 og 2 skal politiet «gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig» (Justis- og beredskapsdepartementet 2025a). Politiet er også tildelt en rett og plikt til å anvende fysisk makt når det er påkrevd (Justis- og beredskapsdepartementet 2022).

En leksikal oppsummering lyder slik:

Politiet er et offentlig forvaltningsorgan som skal ivareta samfunnets interesser i opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet, påse at lover og andre reguleringer overholdes og etterforske og påtale rettskrenkelser

Gjone (2025) i det store norske leksikon

Politi-loven utgjør et sentralt dokument for politiets virksomhet, der etatens ansvar og mål er nedfelt i Politi-lovens § 1:

Politi-et skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Politi-loven § 1, Justis- og beredskapsdepartementet (2025a)

Denne lovparagrafen beskriver politiets hovedvirksomhet (forebygge, håndheve og hjelpe) og hva denne virksomheten er ment å oppnå (rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd).

Politi-etts hovedmål spesifiseres også i de årlige tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politi-direktoratet. I 2023 var politiets fem hovedmål, ifølge tildelingsbrevet (Justis- og beredskapsdepartementet 2023):

1. Samfunnets trygghet og sikkerhet er ivaretatt
2. Kriminaliteten er lav
3. Straffesaksbehandlingen er rettssikker og effektiv
4. Alle som oppholder seg i Norge har avklart identitet og lovlig opphold
5. Politi-et er tilgjengelig og har god service og yter effektive tjenester i hele landet

Ordlyden varierer normalt noe mellom ulike år, men det har vært en viss kontinuitet i temaene for de fem målene siden 2018. Før det var utformingen på tildelingsbrevene noe annerledes. Dette gjør at også disse dokumentene kan brukes som rettesnorer for en forståelse av (indre og ytre) effektivitet. Det samme kan det enkelte politi-distrikt sine resultatavtaler med Politi-direktoratet.

Politi-rolleutvalget av 1981 argumenterte for ti grunnprinsipper for norsk politi, prinsipper som både handler om politiets oppgave i samfunnet, kultur, prioriteringer mm. Hvis disse prinsippene legges til grunn vil det ifølge utvalget resultere i et «nærpoliti» som har nær kontakt med befolkningen i lokal-samfunnet med flere kjennetegn. Disse inkluderer små enheter, liten grad av arbeidsdeling, flerfoldighet av oppgaver, et minimum av maktbruk, nært samarbeid med publikum, integrasjon i lokalsamfunnet, representativitet, forebygging som hovedmål og yrkesmoral som grunnlag for kontroll (NOU 1981: 35). Disse prinsippene har fremdeles utsagnskraft, men vil stadig «brynes» i møte med endringer i samfunns-trekk og politiets arbeid og prioriteringer. Hva publikum forventer av politiet, er en annen viktig kilde til endringer i politiets arbeid og prioriteringer (se for eksempel Fläder og Mellgren 2024).

Hvert år avgjør Riksadvokaten i et rundskriv hvilken kriminalitet som skal prioriteres høyest i straffesaks-behandlingen det året, basert på statsbudsjettet, tildelingsbrevene og regjeringsplattformen (Riksadvokaten 2023). Kvalitetsrundskrivet (Riksadvokaten 2019) er også et viktig styringsdokument som fastsetter krav til straffesaksbehandlingen. I tillegg kommer ulike politisk fastslåtte minstekrav, for eksempel kravet om to politi-tjenestefolk per tusen innbyggere og minstekrav til responstid ved hastesaker.

Riksrevisjonen gjennomfører også jevnlige granskninger av politiets arbeid og prioriteringer. Hva som her påpekes som avvik vil også ha betydelig påvirkning på hva som skal rettes opp og prioriteres høyere i etterkant. Mye av den eventuelle kritikken vil gjerne komme gjennom analyser, der Riksrevisjonen gransker etatens oppfølging av prioriterte oppgaver. I det siste tiåret kan vi nevne oppgaver som etterforskning av arbeidslivskriminalitet (Riksrevisjonen 2016), innsatsen mot kriminalitet ved bruk av informasjon- og kommunikasjonsteknologi (Riksrevisjonen 2021), oppklaring av prioriterte saker (Gagnes 2022) og myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner inkludert politi-innsatsen (Riksrevisjonen 2022a).

2.2.2 Politiets oppgaver

Innenfor de rammene vårt forskningsprosjekt setter, og rimeligvis for politiet også, vil de offisielle kildene som bestemmer hva som skal prioriteres være avgjørende for hva politiet i praksis vil bruke tid og ressurser på. Riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv har som nevnt en svært sentral rolle her, og gir en liste over sakstyper som skal prioriteres når man har ressursknapphet. Den samme rollen har Justis- og beredskapsdepartementets årlige tildelingsbrev, samt resultatavtaler mellom Politidirektoratet og det enkelte politidistrikt.

Politiets virksomhet styres av et omfattende lovverk og styringsverk som fastsetter både formål, hovedoppgaver og prioriteringer. For å forstå rammene for politiets tjenesteproduksjon – og dermed grunnlaget for en effektivitetsanalyse av politidistriktene – er det nødvendig å ta utgangspunkt i disse overordnede dokumentene. Politiloven beskriver politiets samfunnsoppdrag, mens tildelingsbrev, resultatavtaler og prioriteringsrundskriv fra Riksadvokaten konkretiserer løpende hvilke mål politiet skal oppnå, hvilke oppgaver som skal prioriteres, og hvilke kvalitetskrav som gjelder for sentrale deler av virksomheten. Samlet fastsetter disse dokumentene den ytre effektiviteten: hva politiet skal levere og hvilke samfunns effekter virksomheten skal bidra til.

I denne studien ligger hovedvekten likevel på indre effektivitet, forstått som forholdet mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon i politidistriktene. Analysen retter seg altså mot hvordan politiet omsetter tilgjengelige ressurser til blant annet operativ og straffesaksrelatert aktivitet, ikke mot en vurdering av om innsatsen samlet sett fører til trygghet, lav kriminalitet eller andre samfunns effekter. Samtidig er det viktig å understreke at de overordnede målene, prioriteringene og kvalitetskravene utgjør viktige rammebetingelser for hva som er en relevant og meningsfull vurdering av indre effektivitet. Derfor begynner vi «på toppen», med en gjennomgang av de overordnede lov- og styringsdokumentene som definerer politiets formål, oppgaver og målstruktur, før vi avgrenser hvilke deler av virksomheten som er relevante for en analyse av indre effektivitet.

Politiets oppgaver kan også defineres som hva politiet i daglig praksis gjør, som i Politimeldingen:

Typiske arbeidsoppgaver ved både lensmannskontor og politistasjoner er vakt- og patruljeberedskap, forebygging og bekjempelse av kriminalitet, etterforskning og påtale, i tillegg til en rekke forvaltningsoppgaver som blant annet utstedelse av pass og sivil rettspleie på grunnplanet. Det er store variasjoner i oppgavene som utføres ved tjenestestedene, avhengig av antall innbyggere, geografi og kriminalitetsbilde.

Politimeldingen side 35, Justis- og beredskapsdepartementet (2020)

Politiets oppgaver er spesifisert i § 2, som gjengis i Tabell 2.2. Listen kan forstås som en «bruttoliste» over politiets oppgaver. Vi viser til Boston Consulting Group (2020) for en utdypende diskusjon.

Tabell 2.2 **Politiets oppgaver**

Nummering	Beskrivelse av oppgaver
1	Beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2	Forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3	Avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4	Yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5	På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenestetiløvelse når dette følger av lov eller sedvane
6	Samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7	Utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til den alminnelige namsmannen.

Kilde *Politielloven, § 2*

I NOU (2013: 9) deles politiets oppgaver i fire, der de to kjerneoppgavene spesifiseres som polisier virksomhet og straffeforfølgning (i tillegg kommer sivil rettspleie og forvaltningsoppgaver):

- Polisier virksomhet betyr for eksempel å forebygge kriminalitet, opprettholde orden og sikkerhet, avdekke og stanse kriminell virksomhet, yte vern i faresituasjoner og andre operative tjenester.
- Straffeforfølgning innebærer å opprette sak, etterforske, fatte påtaleavgjørelser og aktorere saker for domstolene.

Disse to kjerneoppgavene er knyttet til oppgave 1 til 4 i Tabell 2.2 og hovedmål 1 til 3 i dette årets tildelingsbrev til Politidirektoratet. Det er disse kjerneoppgavene som er hovedfokuset for vår studie, sammen med den sivile rettspleien og forvaltningsoppgaver. Effektivitetsanalysen i vår studie er avgrenset mot særenheter og fellesenheter.

I arbeidet med å analysere effektene av politiets arbeid, er det hele tiden viktig å ta høyden for utviklingen i feltet. I løpet av de siste par tiårene har politiet tatt i bruk ny metodikk i både kunnskapsstyrt politiarbeid, etterforskning og forebygging. To tydelige og omfattende eksempler på nye verktøy og verktøyutviklende tiltak er Etterretningsdoktrinen og Etterforskningsløftet: Disse to tiltakene er nærmere presentert i seksjon 4.2.6.

3 Forskningsstudiene om politiet

I dette kapittelet sammenfatter vi den tekniske rapporten og de to forskningsrapportene om effektiviteten i politisektoren. Oppsummeringene sammenfaller med sammendragene i de tre rapportene.

Effektivitetsanalyser utgjør et kraftig verktøy egnet til å analysere forskjeller i politienheters samlede effektivitet og samlede produktivitet mellom enheter og over tid. I forskningsprosjektets tekniske rapport fokuserer vi på målingen av politiets interne kostnadseffektivitet og redegjør for hvordan målingen kan belyse utnyttelse av teknologi, sammensetning av produksjonsinnsatsen og skalaegenskaper i produksjonen. Vi presenterer metoder egnet til metodetriangulering for effektivitetsanalyser, herunder metodene DEA, SFA og StoNED, i tillegg til partielle produktivitetsmål. Vi redegjør for håndteringen av måleproblematikk knyttet til politiets tjenesteproduksjon, det tilhørende oppdrags- og sakskomplekset, datasettets sentrale dimensjoner, omgivelsene og sentrale ikke-observerbare variabler som forebygging. Videre redegjør vi for innholdet, innhenting og bearbeidingen av politidata, der de viktigste kildene for effektivitetsmålinger i politiet er politiets sentrale straffesaksregister, politioppdragene i politioperativt system, politiets regnskap fra Statistisk sentralbyrå, saksbehandlingssystemet i saker om tvangsfyllbyrdelse og gjeldsordning, og statistikken for politiets forvaltningstjenester. Når det gjelder metodisk videreutvikling, ser vi et særlig potensial i å knytte politi-ets eksterne måloppnåelse til effektivitetsmålingen og i videreutviklingen av vår kontrollfunksjonsmetodikk for å justere for tjenesteproduksjon man ikke har fullstendige data for.

I den første forskningsrapporten om effektivitet og politiets tjenesteproduksjon etablerer vi et rammeverk for effektivitetsmåling i politiet med fokus på politiets ressursbruk (Holmen 2026b). Gjennom data-triangulering og metodetriangulering med tre ledende metoder for effektivitetsanalyse – DEA, SFA og StoNED – undersøker vi effektiviteten innad i norske politidistrikter systematisk. Disse metodene er godt egnet til prestasjonsmåling i komplekse produksjonsmiljøer og evner å absorbere kritikk gjennom tilpasninger i rammeverket. Vi måler effektiviteten i norske politi-distrikter månedlig i perioden 2016 til 2023 med kostnadsvolum som avhengig variabel, og straffesaker, politioppdrag og ikke-operative politisaker som tjenesteprodukter. Siden det er stor heterogeniteten innad i hvert tjenesteprodukt, veker vi de underliggende delproduktene etter hvordan de påvirker kostnadene. I tillegg korrigerer vi for forhold i omgivelsene og produksjonsinnsats som ikke lar seg kvantifisere direkte. Vi avdekker systematiske forskjeller mellom distriktene, men identifiserer ingen produktivitetsvekst over tid. Rangeringene av distriktenes effektivitet er relativt robuste overfor valg av data og metode. Vi finner antydninger til en positiv sammenheng mellom stramme økonomiske rammer og kostnadseffektivitet.

I den andre forskningsrapporten videreutvikler vi et rammeverk for effektivitetsmåling i politiet med fokus på å forstå politietatens kostnadsvariasjoner Holmen (2026a). Vi gjennomfører månedlige effektivitetsmålinger for norske politidistrikter fra 2016 til 2023, der vi tilpasser de metodiske rammeverkene DEA, SFA og StoNED til å håndtere flere tjenesteprodukter og innsatsfaktorer på en gang. På produksjonssiden skiller vi mellom straffesaker, politioppdrag og ikke-operative politisaker, der underliggende delprodukter er vektet ut fra deres ressursbehov. På faktorinnsatssiden differensierer vi mellom personalinnsats som er lavere og høyere politifaglig, sivil og påtalerelatert, så vel som kapital- og produktinnsats. Våre relativt robuste resultater tyder på at effektiviseringspotensialet knyttet til en annen sammensetning av produksjonsressursene er relativt beskjedent, som regel ikke større enn fem prosent. Rangeringen av distriktenes allokeringseffektivitet er også nokså sammenfallende med rangeringen for effektivitetsutnyttelsen av produksjonsteknologien. Skala-effektiviteten er størst i de mellomstore politidistriktene.

3.1 Teknisk gjennomgang av studiens informasjonsgrunnlag

Effektivitetsanalyser kan være et nyttig verktøy i evalueringen av effektiviteten og ressursbruken i politiets oppgaveløsning over tid og mellom driftsenheter. En klar styrke ved metodikken er at den gjennom modifikasjoner av rammeverket kan absorbere kritikk knyttet til ulike mekanismer, hvilke forhold som er av betydning og behandling av målefeil. Samtidig bør man ikke se seg blind på analysene, men settes inn i et større bilde. For at effektivitetsanalyser av politisektoren skal være av høy kvalitet, kreves inngående innsikt i metode, data og kontekst.

For å utvikle et rammeverk for effektivitetsmåling i norsk politi har Justis- og beredskapsdepartementet igangsatt et forskningsprosjekt med forskere innenfor effektivitetsanalyse og politistudier fra Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og Transportøkonomisk institutt. I prosjektet har det vært behov for å utarbeide denne tekniske rapporten rettet mot personer som søker dypere innsikt i de tekniske sidene av analysene. Det kan dreie seg om brukere som søker forståelse av resultatenes underlag eller forskere som selv ønsker å anvende rammeverket. Formålet med rapporten er å dokumentere data og metodikk relevant for effektivitetsmåling i norsk politi. Den kan leses i ett, men er i første rekke ment som et oppslagsverk. Deler av rapporten kan for noen oppfattes som relativt teknisk og forutsetter en del metodisk bakgrunnskunnskap.

Produktivitet kan forstås som forholdet mellom produksjon og ressursbruk. Effektivitet måler faktisk produktivitet opp mot en målestokk for **beste praksis**. Produktivitetsutviklingen kan dekomponeres i utviklingen i beste praksis og utviklingen i effektivitet, der effektiviteten kan knyttes til utnyttelse av teknologi (**teknisk effektivitet**), sammensetningen av ressursinnsatsen for gitte faktorpriser (**allokativ effektivitet**) og utnyttelse av skalaegenskaper (**skalaeffektivitet**). I tråd med vårt mandat fokuserer vi i forskningsprosjektet på **innsatsorientert effektivitetsmåling av indre effektivitet** og optimal innretning av produksjonen snarere enn den eksterne måloppnåelsen.

Effektivitetsmåling gir rom for betydelige metodiske valg, både når det gjelder estimeringsteknikk og valg av variabler. For å styrke robustheten i analysene bygger vi i forskningsprosjektet derfor på både metodetriangulering og datatriangulering. Metodisk tar vi utgangspunkt i to veletablerte hovedtilnærminger i effektivitetslitteraturen – **dataomhyllingsanalyse (DEA)**, som kjennetegnes av stor fleksibilitet i funksjonsformen, og **stokastisk frontanalyse (SFA)**, som i større grad skiller ineffektivitet fra tilfeldig støy. Videre anvender vi **stokastisk ikke-parametrisk dataomhylling (StoNED)**, som kombinerer disse egenskapene, men på bekostning av en mer krevende estimeringsprosedyre. Det er også mulig å benytte rammeverk som håndterer flere produkter og flere innsatsfaktorer på en gang. Dessuten inkluderer vi enkelere, **partielle produktivitetsmål** i gjennomgangen, som relaterer produksjonen til ressursinnsatsen uten at alt er innregnet.

Dimensjonalitetens forbannelse er en sentral utfordring ved ikke-parametriske metoder, ettersom økt antall variabler reduserer metodens presisjon og evne til å verifisere hypoteser. Uansett er det behov for å begrense antall produkter og vekte delproduktene. Som et alternativ til lik vektning av alle delprodukter innen hver produktgruppe opererer vi med vektning basert på ressursbruk, den DEA-baserte metoden **tvilen til gode** og den egenutviklede, StoNED-beslektede metodikken, **singelindeksmodellen**. Disse tilnærmingene gir mer realistisk vektning av delprodukter enn lik vektning, skjønt det viser seg at valget ikke har så mye å si for effektivitetsmålingen i praksis.

Paneldatametodikk åpner for å korrigere for faktorer som varierer over tid og studere produktivitetsutviklingen over tid. Vi viser hvordan kontrollfunksjonsmetodikk og instrumentering kan bistå i håndteringen av empiriske endogenitetsutfordringer, der forklaringsvariabler korrelerer med

optimeringsproblemenes eller regresjonenes restledd. I tillegg gjør vi greie for hvordan man kan ta høyde for omgivelsene og foretar innledende vurderinger av hvordan politiets eksterne måloppnåelse kan analyseres.

Straffesakene i politiets sentrale straffesaksregister (Strasak), politioppdragene i politioperativt system (PO), politiets regnskap, Saksbehandlingssystem i saker om tvangsfullbyrdelse og gjeldsordning (SIAN) innenfor sivil rettspleie og statistikker knyttet til gebyrfinansierte publikumstjenester står sentralt i effektivitetsmålingen i politisektoren. Dessverre er ikke det sentrale kriminaletterretningsregisteret, Indicia, tilstrekkelig utviklet til at etterforskning fanges opp på en god måte, mens forebygging ikke måles systematisk. I målingen av sentrale forhold i omgivelsene kommer man langt med data fra Statistisk sentralbyrå. Ved internasjonale sammenlikninger bør man være oppmerksomme på mulige forskjeller i operative definisjoner av variablene som inngår.

Effektivitetsanalyser av politisektoren krever søknader om data, personvern og sikker databehandling. I databehandling må man håndtere manglende observasjoner, sikre at produksjonsinnsatsen motsvarer produksjonen og harmonisere data over ulike inndelinger over geografi og tid. Vi finner det hensiktsmessig å operere med tre produkter i politiets produksjon, nærmere bestemt politioppdrag, straffesaker og ikke-sivile saker inkludert sivil rettspleie og gebyrfinansierte publikumstjenester. For produksjonsinnsatsen bør kostnadstall deflateres med tanke på sektor og kostnadsart. Kontekstuelle variabler bør velges slik at de best mulig fanger opp betydningen av omgivelsene, uten at man tyner dataene for mye ved å inkludere mange variabler. Når vi undersøker den empiriske innvirkningen av å bytte fra vårt foretrukne utvalg av kontekstuelle variabler til variabler knyttet til politiets Ressursallokeringsmodell (RAM-modellen), viser det seg at valget mellom de to utvalgene har relativt liten betydning i praksis.

I forlengelsen av oppdraget har vi en rekke [anbefalinger for å styrke datagrunnlaget for framtidige effektivitetsanalyser](#). Arbeidet med denne studien viser at politiet har et omfattende datagrunnlag, men også at registreringspraksis og tekniske begrensninger gjør enkelte analyser krevende eller umulige å gjennomføre. Forbedringer i datagrunnlaget vil gi mer presise resultatmål, enklere operasjonalisering av innsatsfaktorer og mindre behov for manuelle tilpasninger i etterkant. For det første bør periodiseringen av regnskapet følges opp. Dagens praksis med delvis periodiserte kontoer og betydelige sesongmessige utslag gjør det vanskelig å koble kostnader til faktisk aktivitet i den måneden den skjer. Mer konsekvent periodisering vil gi et regnskap som er bedre egnet for analyser av både volum og kostnadsstruktur.

For det andre anbefaler vi at tjenesteproduksjonen kobles tydeligere til driftsenheter. I dag er produksjonsdata i liten grad knyttet til hvilken enhet i et gitt politidistrikt som har utført arbeidet. Det begrenser muligheten til å analysere variasjoner i effektivitet internt i politidistriktene, og gjør det vanskelig å bruke den økte detaljeringsgraden i nyere regnskaps- og SAP-data. For det tredje ser vi det som nyttig å vurdere hvordan ressursinnsatsen kan registreres mer direkte. Vi estimerer saks- og oppdragsomfang basert på en estimering av ressursinnsatsen. Direkte registrering av ressursbruk, for eksempel tid brukt på oppdrag i PO eller i straffesaksbehandling i Strasak, vil gi et langt bedre mål på faktisk innsats. En slik variabel vil gjøre det mulig å bruke «ressurser ganger tid» som et konsistent volum, hvilket både forenkler og forbedrer målingene.

For det fjerde ser vi et klart behov for en mer systematisk kvalitetssikring av data fra PO og andre operative systemer, slik at disse dataene med større trygghet kan benyttes i statistiske analyser. Til slutt bør tilgangen til forvaltningsregistre forenkles. Data herfra er sentrale for å beskrive politiets øvrige tjenestoområder, men det har vært krevende å få ut samlet informasjon. Mer standardiserte uttrekksformater eller faste statistikkpakker vil redusere behovet for spesialtilpasninger og gjøre det mulig å inkludere

disse dataene mer systematisk i effektivitetsanalyser, særlig i analyser av effektivitet utover politiets kjerneoppgaver. Disse tiltakene vil samlet sett gjøre det enklere å gjennomføre gode analyser, samtidig som resultatene vil bli mer presise og mindre sårbare for tekniske svakheter i datagrunnlaget.

Vi har flere [anbefalinger om videreutvikling av det metodiske rammeverket for effektivitetsanalyse](#). I tråd med vårt mandat tar forskningsstudien i bruk produksjonstilnærmingen, hvor produksjonsressurser brukes til å behandle straffesaker, politioppdrag og sivile saker i politiet, uavhengig av om straffesakene oppklares eller ikke. Det innebærer at vårt forskningsprosjekt belyser indre effektivitet. En naturlig utvidelse vil være å studere ytre effektivitet, der man studerer politiets oppnåelse av bredere samfunns mål.

En betydelig utfordring i effektivitetsmålinger i politiet, som går igjennom forskningslitteraturen, er at mye av politiets tjenesteproduksjon er vanskelig å måle i praksis. Dette gjelder blant annet forebygging, etterretning og deler av aktivitetene knyttet til beredskap og etterforskning. I vårt forskningsprosjekt viser vi hvordan såkalt kontrollfunksjonsmetodikk kan egne seg til å håndtere dette problemet, der skjevhetene forbundet med de utelatte variablene håndteres av en egen kontrollfunksjon i estimering med proxyer som fanger opp endogeniteten. Det ligger potensial i å videreutvikle rammeverket for å håndtere utelatte variabler, både med tanke på utformingen av kontrollfunksjonen og hvilke proxyer som benyttes i regresjonen.

Vi viser også flere sofistikerte måter å vekte delprodukter innenfor produktkategorier på, som til tross for vesentlige forskjeller gir relativt like resultater i våre data. Det er mulig å teste andre vektingsregimer basert på alternative tilnærminger, som ekspertvurderinger, maskinlæringsmetodikk, ressursanalyse eller tildelingsbrev. Det kan være interessante robusthetstsjekker, skjønt foreliggende resultatene tyder ikke på at tilnærmingene vil gi radikalt ulike resultater. Det er også mulig å videreutvikle bedre mål for kapitalkostnadene i politisektoren, særlig etter at det har gått flere år etter omleggingen til periodiserte regnskap. Våre analyser tyder likevel ikke på at det er et stort effektivitetspotensial i å endre sammensetningen av produksjonsinnsatsen. Det kan være interessant å undersøke forhold knyttet til skalaeffektivitet nærmere, selv om nivået på produksjonen gjerne er tett korrelert med forhold i omgivelsene.

3.2 Effektivitet og politiets tjenesteproduksjon

Prestasjonsmåling innenfor offentlig sektor er utfordrende å gjennomføre på en helhetlig måte, og politisektoren er intet unntak. For det første er tjenesteproduksjonen ikke-markedsrettet, hvilket innebærer at den snarere enn å være profittmaksimerende søker å ivareta andre mål for tjeneste-produksjonen. Det kan både dreie seg om interne produksjonsmål, gitt produksjonens innretning, og eksterne produksjonsmål, hvor samfunns mål søkes oppnådd på en best mulig måte. For det andre vil man som regel være opptatt av å framskaffe gode kvalitetsindikatorer, som egner seg til å belyse kvalitetsforskjeller i produksjonen, slik at målingen ikke blir rent kvantumsfokuset. For det tredje søker man å ta høyde for sentrale forhold i omgivelsene som påvirker rammevilkårene for produksjonen. I tillegg spiller en rekke forhold inn, som produksjonsteknologiens utforming, måleproblemer, og utfordringer med samtidig kausalitet mellom effektiviteten og innsatsen av produksjonsressurser.

Effektivitetsanalyse er en kraftig verktøykasse som tillater måling av beslutningsenheters prestasjoner i komplekse beslutningsprosesser sammenliknet med beste praksis. Selv om også denne formen for analyse har godt av å suppleres med kvalitative betraktninger og sunn fornuft, har den en klar fordel ved at den gjennom tilpasninger evner å absorbere mye av kritikken som analysene møter. Mens effektivitetsanalyser benyttes systematisk som et verktøy for å overvåke effektiviteten i kommunal sektor og i kraftsektoren i Norge må man flere tiår tilbake, eller til utlandet, for å finne tidligere effektivitetsanalyser av

politiet. I denne forskningsrapporten undersøker vi systematiske variasjoner i kostnadseffektiviteten over politidistrikter, med fokus på deres tjenesteproduksjon. Rapporten inngår i et forskningsprosjekt om den indre effektiviteten i det norske politiet, der mål-setningen er utvikle et rammeverk for å overvåke og analysere effektivitetsvariasjonene i politisektoren systematisk.

Siden effektivitetsmåling kan gjennomføres med flere ulike metoder og forskjellige variabelsett, har vi lagt vekt på metodetriangulering og datatriangulering. Som metodiske hovedtilnærminger bruker vi de to mest utbredte metodene innenfor effektivitetsanalyse – dataomhyllingsanalyse (DEA) med fleksibel funksjonsform som fortrinn, og stokastisk frontanalyse (SFA) som har fortrinnet å være mindre sårbar for støy. I tillegg tar vi bruk stokastisk ikke-parametrisk dataomhylling (StoNED) som har begge disse fordelene, men krever relativt kompleks estimering. Våre tilnærminger er kostnadsorienterte med politidistrikter som beslutningsenheter og månedlige målinger fra 2016 til 2023. Vi benytter løpende deflaterede kostnader som avhengig variabel og politioppdrag, straffesaker og ikke-operative politisaker, inkludert sivil rettspleie og gebyrfinansierte publikumstjenester, som produkter. I vår hovedspesifikasjon (S2) håndterer vi det store spriket innad i de tre produktgruppene ved å vekte de underliggende delproduktene i tråd med hver enkeltes forventede ressursbruk. Videre korrigerer vi for månedsfaste og årsfaste effekter.

Basert på empirisk uttesting har vi kommet fram til fire sosioøkonomiske og fire tidsrelaterede kontekstuelle variabler som fanger opp de viktigste forskjellene i omgivelsene mellom politidistriktene. De sosioøkonomiske variablene er landareal per innbygger, andelen av befolkningen som bor i tettsteder, sysselsetting etter bosted per innbygger og befolkningsandelen i aldersgruppen 15 til 39 år. De fire tidsrelaterede variablene er antall dager i måneden, andel ordinære hverdager i måneden, samt koronasmittefall per innbygger under koronapandemien, før og etter vaksineringsen av personer i arbeidsfør alder. En annen sentral utfordring er at deler av politiets tjenesteproduksjon ikke lar seg kvantifisere direkte, deriblant forebygging og etterretning. For å håndtere denne problemstillingen låner og tilpasser vi et grep fra produktivitetmålinger innenfor konvensjonell økonometri, kjent som kontrollfunksjonsmetodikk. I våre anvendelser betyr det i praksis at vi utnytter kontekstuelle variabler til å korrigere for kausalitetsutfordringer i målingene av produktene i kontrollfunksjoner som estimeres simultant med StoNED-rammeverket.

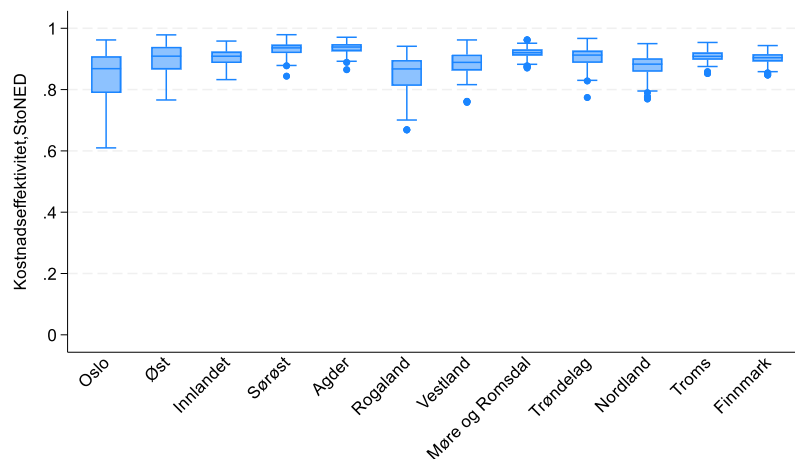
Selv om nivåene på effektivitetsscorene varierer, er våre resultater for politidistriktene effektivitetsscorer relativt robuste på tvers av valg forbundet med metodikk og data. Videre er hovedtrekkene i rangeringen av politidistriktene effektivitet relativt stabile over tid. Vi identifiserer ikke produktivetsforbedringer i politiets tjenesteproduksjon. Korrigeringen for forskjeller i rammevilkår og utelatt tjenesteproduksjon bidrar til høy grad av sammenliknbarhet mellom politidistrikter. Vi finner ingen produktivetsvekst. På grunn av høyere registreringsterskel og et mer komplisert kriminalitetsbilde over tid er det vanskelig å fastslå produktivetsveksten nøyaktig.

I Figur 3.1 har vi illustrert effektivitetsscorene over politidistrikter for tre modellspesifikasjoner – uten kontekstuell kontroll (panel a), ved bruk av kontrollfunksjonsmetoden og de fire sosioøkonomiske kontekstuelle variablene (panel b) og ved bruk av kontrollfunksjonsmetoden og alle de åtte kontekstuelle variablene (panel c). I figuren markerer de mørkeblå strekene i midten av hver lyseblå boks medianeffektiviteten for et gitt politidistrikt, mens høyden på boksen, linjene og punktene rundt markerer spredningen. Distrikter som ifølge våre sektorinformanter har hatt relativt stramme økonomiske rammer, som Agder, kommer ut som kostnadseffektive, og vice versa. Oslo blir mer lik som de andre politidistriktene etter at man har korrigert for utelatt politiproduksjon. I spesifikasjonen med åtte kontekstuelle variabler tyner man forklaringspotensialet i dataene relativt mye, og effektivitetsforskjellene blir mindre, men hovedtrekkene i mønstrene består.

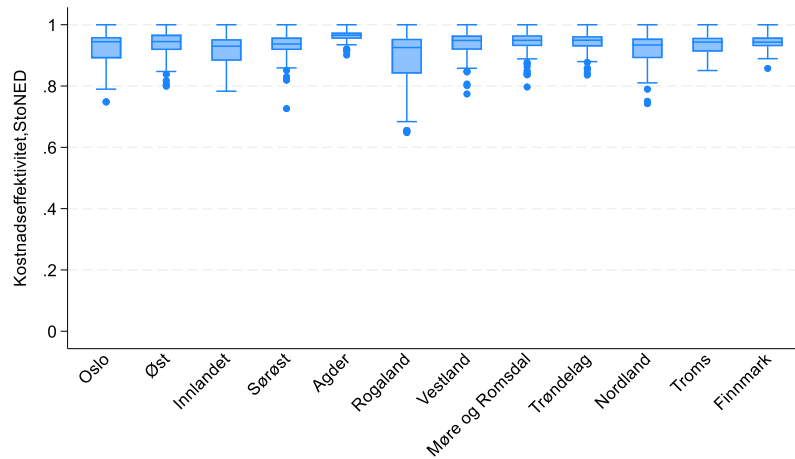
Figur 3.1

Sammenlikning av effektivitetsscorenes fordeling per politidistrikt, estimert med StoNED, modellspesifikasjon S2 a) uten kontekstuell korreksjon (ø.) og med en kontrollfunksjon med b) fire proxier (i.m.) og c) åtte proxier (n.)

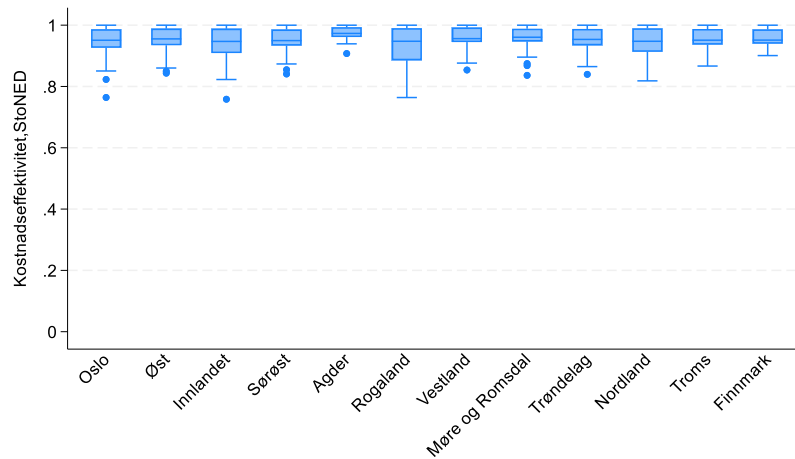
a) Uten kontekstuelle variabler



b) Kontrollfunksjonsmetoden med fire proxier



c) Kontrollfunksjonsmetoden med åtte proxier



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI

Resultatene presentert i denne forskningsrapporten bør ikke ses på som et endelig fasitsvar for effektivitetsmåling i politiet. Studien representerer likevel et vesentlig skritt i retning av et rammeverk som muliggjør mer systematisk overvåking og undersøkelser av politiets effektivitet. Forskningsrapportens analyser og funn bør også ses i sammenheng med de andre delene av forskningsprosjektet, som inkluderer en forskningsrapport om effektivitet og kostnadsvariasjoner i politiet, en hovedrapport med en bredere tilnærming, og en teknisk rapport om studiegrunnlaget. I framtiden vil forlengede dataserier og forbedret datagrunnlag, samt eventuelle metodiske nyvinninger, kunne gi enda mer nøyaktige resultater. Det vil også være mulig å anvende metodikken på andre aggregeringsnivåer eller deler av politiet, eller å undersøke politiets ytre effektivitet i form av oppfyllelse av deres samfunnsoppdrag. I det videre arbeidet med effektivitetsanalyser i politiet vil vi anbefale at resultatene tolkes i en bredere kontekst og gjerne berikes med supplerende analyser med mindre tekniske metodiske innfallsvinkler.

3.3 Effektivitet og kostnadsvariasjoner i politiet

Et sentralt formål i analyser av politiets effektivitet er å forstå hvilke forhold som bidrar til kostnadsvariasjoner i politisektoren. Til tross for nasjonale mål og felles rammebetingelser er det betydelige forskjeller i ressursbruk og kostnadsnivå mellom politidistrikter og tjenestesteder. Disse kostnadsvariasjonene mellom politidistrikter eller funksjoner kan skyldes en rekke faktorer som kan være mer eller mindre påvirkelige. I politisektoren er det behov for verktøy som muliggjør objektiv og systematisk overvåking av variasjoner i effektivitet og kostnader over politidistrikter og tid. Uten at man skal se seg blind på empiriske målinger, er det klart at mer systematiske og sofistikerte målinger av politiets prestasjoner kan bidra til sektorens styringsgrunnlag.

I Holmen (2026a) rettes oppmerksomheten mot kostnadsvariasjonene i politiet og hva som driver variasjonene. Selv om effektivitetsanalyse i likhet med andre metoder med fordel kan tolkes i en sektoriell sammenheng og suppleres med andre analyser, har metodikken en klar styrke ved at den evner å absorbere mye av kritikken som kan komme mot slike analyser. Metodikken kan ta hensyn til komplekse produksjonsforhold mellom produksjon, produksjonsinnsats, omgivelsene og forhold knyttet til produksjonen som ikke er direkte målbare. Kostnadsorientert effektivitetsanalyse egner seg godt til å belyse hvordan kostnadseffektiviteten varierer over politidistrikter og tid, både når det gjelder sammensetning av produksjonsressursene og utnyttelsen av produksjonsteknologien. Effektivitetsanalyse muliggjør systematisk overvåking og oppfølging av politiets kostnadseffektivitet, uten syensing eller at man ser seg blind på enkeltindikatorer.

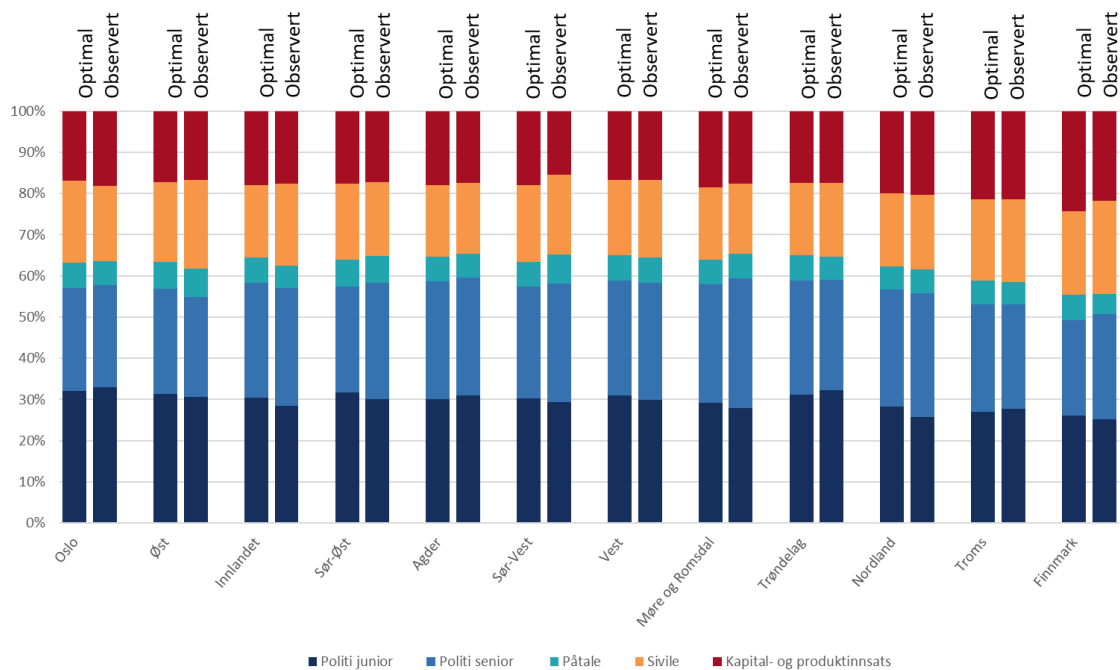
Denne studien om effektivitet og kostnadsvariasjoner i politiet utvider rammeverket for effektivitetsmåling i politisektoren, etablert i vår studie med fokus på politiets tjenesteproduksjon (Holmen med flere 2026b). I det etablerte rammeverket forklares politidistriktenes bruttodriftskostnader ved hjelp av straffesaker, politisaker og ikke-operative saker innenfor sivil rettspleie og gebyrfinansierte publikumstjenester, samt produksjonsomgivelsene. Vi benytter oss av metoder for effektivitetsmåling som tar høyde for ikke-lineariteter i produksjonsteknologien ([dataomhyllingsanalyse, DEA](#)), stokastisk støy i dataene ([stokastisk frontanalyse, SFA](#)) og begge deler gjennom mer kompleks estimering ([stokastisk ikke-parametrisk dataomhylling, StoNED](#)). Som i den foregående studien, måler vi effektivitet over politidistrikter fra 2016 til 2023 med månedlig frekvens.

I Holmen (2026a) deler vi opp produksjonsinnsatsen i politifaglige grunnstillinger, politifaglige fag- og ledelsesstillinger, påtalesstillinger og sivile stillinger, samt produkt- og kapitalinnsats. For å håndtere at estimeringen og optimeringen har flere produkter og innsatsfaktorer samtidig, anvender vi en såkalt direksjonell distansefunksjonsmetodikk, som måler hvor mye produktene kan økes og innsatsfaktorene

reduseres samtidig, i en ønsket kombinasjon. I den foregående studien (Holmen med flere 2026b) knyttes vi kostnadseffektiviteten – det vil si i hvilken grad produksjonen skjer til lavest mulig kostnad for et gitt produksjonsnivå – utelukkende til utnyttelse av produksjonsteknologien (teknisk effektivitet). I og med at vi i denne studien har flere innsatsfaktorer, kan vi forklare variasjoner i kostnadseffektiviteten med potensialet for å redusere kostnader gjennom å tilpasse sammensetningen av innsatsfaktorer (allokativ effektivitet).

Inkluderingen av flere produksjonsinnsatser i rammeverket gir jevnt over betydelig lavere nivåer av kostnadseffektiviteten sammenliknet med tjenesteproduksjonsstudien, der det kun opereres med én produksjonsinnsats (Holmen med flere 2026b). Like fullt er rangeringene av politidistriktene omtrent ekvivalente. Forskjellene kan riktignok langt på vei forklares ved mikroøkonomisk produksjonsteori med tanke på at vi åpner for ineffektivitet langs flere dimensjoner og resultatene derfor kun vil være direkte sammenliknbare under strenge betingelser. I Figur 3.2 ser vi at potensialet for å forbedre produksjons-sammensetningen innad i politidistriktene er begrenset. Med tanke på framtidige effektivitetsmålinger taler våre funn for at det er begrenset potensial for å forbedre den allokativ effektiviteten, slik at det kan være greit å forenkle rammeverket til kun én produksjonsinnsats ved framtidige målinger.

Figur 3.2 **Observert og optimal innsatsfaktorsammensetning i verdi i hvert politidistrikt. Metode: DEA-modell på felles front alle år uten kontekstuelle variabler**



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI

De ikke-parametriske metodene DEA og StoNED tilbyr muligheter til å beregne skalaeffektivitet, som er et mål på i hvilken grad politidistriktenes størrelse bidrar til å fremme politiets produktivitet. Målingene av skalaeffektivitet er tilnærmet like på tvers av metoder og peker i retning av at et stort spenn av mellomstore distrikter opererer på optimal skala. Unntaket er Oslo politidistrikt og distriktene i Nord-Norge, som av til dels geografiske årsaker er enten for store eller for små.

4 Litteraturoversikt

Vi vil nå gi en oversikt over tidligere studier som omhandler politiets effektivitet. Vi starter med å presentere fronteffektivitetslitteraturen på politisektoren, før vi gjennomgår andre studier som tar for seg ulike perspektiver rundt politiets effektivitet og hva som påvirker denne. Litteraturoversiktene utvides og utdypes videre i prosjektets delrapporter.

4.1 Den empiriske fronteffektivitetslitteraturen

I det følgende gir vi en kort gjennomgang av den empiriske effektivitetslitteraturen som har relevans for effektivitetsstudier av norsk politi. Vi begynner med den internasjonale litteraturen om politiets effektivitet. Deretter tar vi for oss den norske effektivitetslitteraturen innenfor justis- og beredskapssektoren, inkludert politiet. En systematisk oversikt over studiene gis i appendiks A.

4.1.1 Internasjonale effektivitetsstudier om politiet

Det er et klart inntrykk at det er færre studier av effektivitet og produktivitet for politisektoren enn for de fleste andre sektorer, både offentlige og private. Antakelig skyldes dette i stor grad vanskelighetene ved å kvantifisere tjenesteproduksjonen, men også ulike syn på hva politiet gjør eller er satt til å gjøre. I særlig grad gjelder det mulighetene for å måle omfanget og effektiviteten av det forebyggende arbeidet. Et utvalg av sentrale bidrag i den internasjonale forskningslitteraturen om effektivitet i politiet er gitt i delappendiks A.1, inkludert bruk av metodikk, innsatsfaktorer og produkter.

Mange studier baserer seg på Data Envelopment Analysis (DEA), men også andre metoder benyttes, som Stochastic Frontier Analysis (SFA) og Free Disposal Hull (FDH). FDH er effektivitetsestimeringsmetodikk som ikke benyttes i vårt prosjekt, som er beslektet med DEA, men bygger på mer fleksible forutsetninger. Til forskjell fra DEA antar FDH diskrete produksjonsenheter og bygger ikke på vektete gjennomsnitt for å definere fronten. Vi viser til vår tekniske rapport for beskrivelse av de øvrige estimeringsmetodene og effektivitetskonseptene.

Et sentralt metodisk skille i litteraturen gjelder valg mellom mellomkomsttilnærmingen og produksjonstilnærmingen. I mellomkomsttilnærmingen behandles anmeldte straffesaker som innsatsfaktorer i politiets virksomhet, mens oppklarte saker defineres som produkter. Denne tilnærmingen dominerte den tidlige frontlitteraturen (Thanassoulis 1995 og Drake og Simper 2000), og i enkelte studier utelates ressursbruk fullstendig (Drake og Simper 2005b).

Flere forfattere legger vekt på å utvikle rammeverk for overvåking av effektiviteten i politisektoren. Verma og Gavirneni (2006) og Asif med flere (2018) utvikler DEA-rammeverk for måling og overvåking av henholdsvis den interne effektiviteten til politiet i India og den eksterne effektiviteten til politiet i Lahore i Pakistan. I en makroøkonomisk analyse over 72 land i perioden 1998 til 2006 finner Domínguez, Sánchez og Domínguez (2015) at høye interne effektivitetsscorer estimert ved DEA er assosiert med relativt lav kriminalitet.

Studien til Thanassoulis (1995) er det første kjente forsøket på å analysere effektiviteten til politiet ved bruk av frontmetoder. Artikkelen undersøker ytre effektivitetsscorer for 41 politistyrker i

England og Wales i 1991. Forfatteren forklarer ulike oppklaringsprosenter som produkter med årsverk og ulike kriminalitetsgrupper i et DEA-rammeverk med flere produkter og innsatsfaktorer med tilhørende vektingsrestriksjoner. Forfatteren finner effektivitetsscorer i intervallet 63 til 100 prosent, hvorav hver tredje er effektiv.

Drake og Simper (2000) følger opp med en studie av de samme distriktene i perioden 1992 til 1997 med en ordinær DEA-analyse etterfulgt av en multippel diskriminantanalyse, der kjennetegn som skiller effektive fra ineffektive enheter identifiseres. Også denne studien tar for seg politiets tjenesteproduksjon og eksterne måloppnåelse. Forfatterne finner produksjonseffektivitetsscorer på 43 til 100 prosent. De finner ingen klare stordriftsfordeler, men tvert imot at de minste enhetene har høyest teknisk effektivitet. I en påfølgende studie viser de samme forfatterne at bruk av enkle ytelsesindikatorer som grunnlag for ressursallokering kan bidra til systematiske skjevheter mellom britiske politidistrikter i 2001 og 2002, blant annet som følge av ulikheter i rammebetingelser og omgivelser (Drake og Simper 2005b).

Sun (2002) måler den eksterne effektiviteten i 14 politistasjoner i Taipei i Taiwan i årene 1994 til 1996 ved hjelp av vindusanalyse (DEA-basert effektivitetsmåling over tid ved sammenlikning av enheter på tvers av tidsvinduer), variabelanalyse med slakk (DEA-basert effektivitetsmåling som identifiserer ineffektivitet gjennom slakk i innsatsfaktorer og produksjon) og produksjonsorienterte DEA-modeller med både konstante og variable skalautbytte, som behandler utfordringer med ikke-disponible innsatsfaktorer. Studien indikerer at forskjeller i driftsmiljø, slik som antall innbyggere og lokaliseringfaktorer, ikke har noen signifikant innflytelse på effektiviteten til politistasjonene.

Drake og Simper (2004) studerer kostnadseffektiviteten til politistyrker i England og Wales i årene 1998/1999 og 1999/2000 med fokus på allokativ effektivitet. De beregner den gjennomsnittlige kostnadseffektivitet til 75,9 prosent, mens minimumsnivået kun anslås til 55,8 prosent. Forfatterne avdekker betydelig skalaineffektivitet og at større enheter har relativt lav allokativ og teknisk effektivitet. Videre bemerkes at disse mønstrene delvis skyldes forhold som ligger utenfor hver enkelt politistyrkes kontroll, som høye faktorpriser. Like fullt konkluderer Drake og Simper med at deres analyser peker i retning av politienhetene ikke bør være for store.

Et fellestrekk ved denne og store deler av den tidlige fronteffektivitetslitteraturen er at kriminalitetsforebygging i liten grad modelleres eksplisitt. Forebygging av kriminalitet er i de fleste studiene helt utelatt. I andre fanges det kun indirekte gjennom variabler som antall anmeldelser per innbygger, andel av tid brukt på patruljering, antall personer stoppet og kontrollert eller antall promilletester eller liknende (Drake og Simper 2005a og Asmild, Paradi og Pastor 2012). Asmild, Paradi og Pastor (2012) belyser hvordan DEA kan bidra til å optimere bemanningen i politiet.

For Spania finner Diez-Ticio og Mancebon (2002) en ytre gjennomsnittseffektivitet hos 47 spanske politidistrikter i 1995 på 76 prosent og to fullt effektive enheter blant disse. Deres studie bygger på DEA med flere produkter og innsatsfaktorer. García-Sánchez (2009) foretar en effektivitetsanalyse om offentlig sikkerhet og trafikksikkerhet i 113 spanske byer med over 50 000 innbyggere i 2000. Hun finner en gjennomsnittlig indre teknisk effektivitet for politistyrken på 69,4 prosent, der 27,6 prosent av byene ligger på fronten.

I produksjonstilnærmingen modelleres politiets virksomhet som en prosess der arbeidskraft og kapital – herunder tjenestepersonell, bygninger, kjøretøy, utstyr og IKT-systemer – benyttes til å håndtere straffesaker, uavhengig av om disse fører til oppklaring. Denne tilnærmingen har fått

økende utbredelse i nyere studier (Drake og Simper 2005a, Asmild, Paradi og Pastor 2012, Domínguez, Sánchez og Domínguez 2015, Benito, Martínez-Córdoba og Guillamón 2021, Flegl og Gress 2023 og Alda og Andonoska 2024). En gjennomgående innvending mot produksjonstilnærmingen er at antall anmeldte saker er en endogen størrelse som – i motsetning til andre produksjonsmål – ideelt sett bør reduseres gjennom forebygging, men som samtidig kan påvirkes av politiets kontroll- og registreringspraksis. Enkelte studier benytter derfor oppklaringsrater direkte som produkter i effektivitetsanalysen (Diez-Ticio og Mancebon 2002 og Barros 2007), selv om dette kun fanger én dimensjon av politiets måloppnåelse og i enkelte sammenhenger kan være gjenstand for strategisk tilpasning.

Nyere bidrag har i økende grad forsøkt å håndtere disse utfordringene ved å inkludere variabler som ikke direkte klassifiseres som innsatsfaktorer eller produkter, men som analyseres gjennom deres samvariasjon med effektivitetsestimater. Slike variabler omfatter både strukturelle rammebetingelser og eksogene kjennetegn, som organisasjonsform, regionalt inntektsnivå, befolknings tetthet og andel innvandrere, samt kvalitetsindikatorer som oppklaringsrater og brukertilfredshet. Innenfor DEA-rammeverket inngår disse ofte i etterfølgende analyser i to- eller tretrinnsmodeller.

I en totrinns-DEA-studie García-Sánchez (2007) undersøkes effektiviteten til det nasjonale politiet i Spanias 52 provinser i 1999. Hennes resultater tyder på høy måloppnåelse innenfor etterforskningsfeltet, men lavere for håndhevingfeltet og for politiets samlede eksterne måloppnåelse. Dermed er politiet relativt flinke til å velge riktige saker og identifisere riktige gjerningspersoner når de først oppklarer noe, men dette slår ikke ut i høye oppklarings- eller pågripelsestall når man ser det i forhold til det totale omfanget av kriminalitet. De enhetene som samlet sett er mest effektive, kjennetegnes ved oppklaring av lovbrudd mot retten til seksuell frihet og integritet, samt ved pågrep av en høy andel av gjerningspersonene bak andre lovbrudd. García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez og Parra-Domínguez (2013) gjennomfører en DEA-studie med kontekstuell korreksjon om den ytre effektiviteten til politiet i spanske provinser i perioden 2001 til 2006. Hennes resultater tyder på en gjennomsnittlig politieffektivitet på 86 prosent med 55 av provinsene på fronten og produktivitetsvekst i 45 prosent av dem.

I en studie av ytre effektivitet i den taiwanske politimyndigheten i 2006 finner Wu, Chen og Yeh (2010) at den gjennomsnittlige effektivitetsscoren blir så høy som 98,5 prosent etter at omgivelsene er hensyntatt. I en annen studie av 1 730 meksikanske kommuner fra 2017 til 2019 benytter Flegl og Gress (2023) tostegs-DEA med kontekstuell korreksjon og finner en gjennomsnittseffektivitet på 72 prosent. Benito, Martínez-Córdoba og Guillamón (2021) gjennomfører en totrinns DEA-analyse for spanske storkommuner i perioden 2014 til 2018 med fokus på produksjonsprosessen og kontekstuell regresjon. De finner en lav gjennomsnittseffektivitetsscore på 34 prosent, der effektivitetsnivået tenderer til å være lavere i høyinntektsområder og høyere i turistområder.

En del studier utforsker også andre effektivitetsestimeringsmetoder enn DEA. Drake og Simper (2003) vurderer politiets effektivitet i Storbritannia i perioden 1996 til 1999 ved fire ulike frontestimeringsmetoder. Disse er FDH, SFA, ordinær DEA og Super Efficiency DEA, hvorav den sistnevnte skiller seg fra ordinær DEA ved at den evaluerte enheten tas ut av referansesettet. Forfatterne argumenterer for at det er hensiktsmessig å bruke både deterministiske og stokastiske metoder. Ved hjelp av DEA og SFA med distansefunksjon undersøker Drake og Simper (2005a) effektiviteten i 293 grunnleggende operative enheter i Storbritannia i 2001/02. De finner effektivitetsscorer i intervallet 39 til 100 prosent ved SFA og 44 til 100 prosent ved DEA, samt ingen klare skalafordeler. Videre dokumenterer de et markert ikke-lineært forhold mellom

kriminalitetsnivået og antallet oppklarte lovbrudd, noe som indikerer at ressursbehovet knyttet til håndtering og oppklaring av kriminalitet ikke øker proporsjonalt med kriminalitetsomfanget.

I en kostnadsorientert SFA-studie med fokus på oppklaringsprosenter tar Barros (2007) for seg 33 politikretser i Lisboa i 1999 til 2001. Han finner en gjennomsnittseffektivitet på 79 prosent, ingen vesentlig tidsvariasjon og at regresjonsresidualen drives mer av stokastikk enn ineffektivitet. I en annen SFA-studie benytter Alda og Andonoska (2023) seg av SFA med translog kostnadsfunksjon og oppklaringsprosenter for eiendoms kriminalitet og voldskriminalitet som produkter til å studere 706 lokale politienheter i USA i 2016. De estimerer gjennomsnittseffektivitet til å være hele 97 prosent, hvilket kan tyde på at de tynner datasettet relativt mye.

Kumar og Kumar (2015) undersøker hvilken rolle et moderniseringsprogram for det indiske politiet spilte for politiets prestasjoner i kriminalitetsbekjempelse i indiske delstater fra 1999 til 2005 ved hjelp av en produkt-avstandsfunksjon og SFA. Forfatterne finner at polititetthet og faktorer som skaper sosial tilhørighet har sterk innflytelse på politiets effektivitet. Videre finner de at den totale faktorproduktiviteten drives av en opphentingseffekt som svekkes over tid, skjønt de fleste delstatene er gjenstand for teknologisk framgang.

Nepomuceno med flere (2022) analyserer politiets ytre effektivitet i Brasil i 2017 ved ikke-parameteriske metoder som DEA og FDH kombinert med direksjonelle distansefunksjoner, betinget på at selve kriminalitetsnivået er utenfor politiets kontroll. Selv om høy effektivitet ikke nødvendigvis reduserer virkningsgraden knyttet til måloppnåelse i form av faktisk kriminalitetsreduksjon, tyder deres analyser på at svært høy virkningsgrad kan gå på bekostning av teknisk effektivitet. Forfatterne argumenterer for at politiets innsats har begrenset betydning for den samlede virkningsgraden. Det betyr ikke at politiet ikke kan forfølge andre tiltak for effektivitet og kontroll. Wong og Manning (2022) studerer den eksterne effektiviteten til 18 politidistrikter i Hong Kong i perioden 2007 til 2015 ved hjelp av FDH. De finner en gjennomsnittlig effektivitetsscore på 95,4 prosent.

4.1.2 Nasjonale effektivitetsstudier om justis- og beredskapssektoren

For norsk politi fantes det før vårt forskningsprosjekt kun to effektivitetsstudier ved bruk av front-metoder, begge innen produksjonstilnærmingen. Med metodisk bistand fra Kittelsen og Førsum ved Frischsenteret utførte Riksrevisjonen (2000) en DEA-analyse, dog uten at de to nevnte forskere hadde tilgang til datamaterialet selv. Forfatterne undersøker effektiviteten i 54 norske politidistrikter i perioden 1996 til 1998 med lønnsutgifter som produksjonsinnsats, og påtaleavgjorte og oppklarte forbrytelser og forseelser som produkter. De finner en gjennomsnittseffektivitet på 68 prosent og ingen vesentlige produktivitetsendringer i perioden 1996 til 1998. Riksrevisjonen påpeker imidlertid at studien har klare begrensninger på grunn av manglende data på rammevilkår og andre kjennetegn.

Edvardsen, Førsum og Kittelsen (2010) benytter StatRes-data til å studere effektiviteten i Norges politidistrikter i perioden 2005 til 2008, samt effektiviteten i andre deler av staten. Forfatterne anvender anmeldte forbrytelser og forseelser som produkter og årsverk som produksjonsinnsatsvariabel. De understreker at deres data er veldig aggregerte og ikke belyser oppklaring, rammevilkår eller detaljerte kjennetegn ved produksjonen. Edvardsen, Førsum og Kittelsen ser derfor på sin studie som en metodisk øvelse og legger mindre vekt på resultatene.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet BDO og Menon Economics (2017) senere en virksomhetsanalyse som undersøkte produktivitet og effektivitet i politiet. Analysen presenterte enkelte sentrale effektivitetsindikatorer, men konkluderte med at datagrunnlaget ikke var tilstrekkelig for å gjennomføre en fullstendig vurdering. Politiets ressursanalyser eksemplifiserer bruk av partielle produktivitetsmål i senere år (Politidirektoratet 2025b).

Forsvaret utgjør en del av justis- og beredskapssektoren med noen likheter til politiet, der enkelte norske effektivitetsstudier har blitt gjennomført. Hanson (2016) analyserer effektiviteten innenfor operative enheter innen en forsvarsgren ved hjelp av DEA. På grunn av små utvalg estimeres nærmere halvparten av enhetene til å være full effektive, skjønt antallet effektive enheter reduseres ved bootstrapping. I en annen forsvarsstudie om tolv kampenheter i Forsvaret kombinerer Hanson (2019) DEA med en scenariobasert planleggingsmodell for å ta hensyn til forsinkelser av forsvarsinnsatsen og begrenset variasjon i dataene. Han finner at ineffektivitet i sammensetningen av produkter kan forklare mesteparten av effektivitetsendringene over en fireårsperiode.

Rettsvesenet er en annen del av justis- og beredskapssektoren, der det har blitt gjennomført norske effektivitetsstudier med en viss overføringsverdi til politiet. Kittelsen og Førsund (1992) analyserer effektiviteten i de norske tingrettene i perioden 1983 til 1988 ved hjelp av DEA. Deres resultater indikerer et samlet effektivitetsgap på 8 til 10 prosent, der det meste kan knyttes til suboptimal skala snarere enn teknisk ineffektivitet. Forutsatt at sakskompleksiteten ikke er vesentlig større i byene enn i landlige områder og småbyer, synes den optimale bredden i domstolenes virksomhet å være fullt diversifisert.

Førsund og Kittelsen (2019) analyserer effektiviteten i 62 norske tingretter i perioden 2009 til 2018 ved hjelp av bootstrappet DEA. Bortsett fra en restkategori er sakskategoriene vektet på bakgrunn av en regresjonsbasert modell for tidsbruk, hvor blant annet antall sakkyndige, tolker, parter og vitner inngår som forklaringsvariabler. Restkategorien er derimot vektet i tråd med en tidligere ressurskartlegging. Resultatene indikerer en gjennomsnittlig faktoreffektivitet på om lag 81 prosent, mens gjennomsnittlig skalaeffektivitet ligger rundt 92 prosent. De finner en median forbedring i domstolenes produktivitet på 15 prosent, med store variasjoner og en tendens til svak utvikling blant de minste domstolene.

4.2 Andre studier som berører politiets effektivitet

Både internasjonalt og nasjonalt har oppklaringsprosent, responstid og kriminalitetsutviklingen vært vanlige prestasjonsmål som blitt trukket fram i både offentlige og faglige debatter om politiets effektivitet. De har en sentral plass i politiets styringsdokumenter, men ikke uten å være beheftet med kontroverser.

I denne delen gir vi en oversikt over norske, og delvis også nordiske, studier som tar for seg diskusjoner om hva som egentlig menes med et «effektivt» politi, samt grunnleggende problematikk ved bruk av kriminalstatistikken og andre registerdata i vurderinger av politiets arbeid. De siste tiårene har det også vært flere store offentlige og faglige debatter knyttet til politiets organisering og prioriteringer, blant annet i forbindelse med Nærpolitireformen (se for eksempel Sørli og Larson 2019 og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2022), og en omfattende implementering av mål- og resultatstyring i norsk sektor. Dette har også på mange måter påvirket politiets arbeid (Gundhus, Skjevraak og Wathne 2025), noe som vi også kommer inn på i det følgende.

4.2.1 Et effektivt politi

Den politifaglige litteraturen har diskutert hvordan effektivitet kan forstås og defineres, og problematisert det å skulle tallfeste politiets effektivitet. Hva som utgjør et effektivt politi, er nemlig ikke entydig. Effektivitet kan forstås gjennom målbare resultater som for eksempel kriminalitetsreduksjon, rask tilstedeværelse, få henleggelse, høy oppklaringsprosent eller lavtidsbruk ved straffesaksbehandling. En grunnleggende utfordring er likevel at politiets oppgaver og målsetninger er definert så bredt at det er vanskelig å måle politiets suksess utfra enkle kriterier, og at for eksempel effekten av forebyggende arbeid kan sies å være nær umulig å måle. Effektivitet kan også forstås gjennom mer normative hensyn knyttet til straffens begrunnelse, rettferdighet og tillit i befolkningen. Om politiet er effektivt eller ikke, avhenger altså i stor grad av hvilket perspektiv man legger til grunn.

Innenfor forskning på straffens begrunnelse skiller man mellom absolutte og relative straffeteorier (se for eksempel Flaatten 2024 for en gjennomgang). I de absolutte straffeteorier straffer man lovbrutere «for å straffe», som en slags hevn og for å gi offeret opplevd rettferdighet. De relative straffeteorier handler derimot om at kontrollen og straffen skal ha effekter både for dem som blir straffet, og for oss andre som lar oss skremme av trusselen om straff. Man skiller her mellom individualprevensjon og allmennprevensjon som straffens formål.

Det individet som straffes, skal gjennom individualprevensjon påvirkes slik at hen avstår fra å utføre straffbare handlinger i fremtiden. Dette skjer i teorien enten på grunn av avskrekkingseffekter ved selve straffen, eller at hen holdes unna slike handlinger ved å være innesperret eller ved å måtte bruke fotlenke. Allmennprevensjon innebærer på den andre siden at andre personer skal avskrekkes ved å lære av eksempelet og skjønne at det ikke lønner seg å begå straffbare handlinger. Her er det nærliggende å tenke seg at det vil være avgjørende om straffefølgene er så strenge at de faktisk får oss til å avstå fra handlingene. Dette stiller igjen en del krav til hva slags resonnementer vi gjør oss i forhold til disse faktorene, og hva slags kunnskap vi har.

Straffenivået kan i noen sammenhenger påvirke tilbøyeligheten til å begå kriminalitet. Når man spør befolkningen om straffenivået i samfunnet, er det ofte slik at det ønskes strengere straffer. Problemet her er at de samme respondentene undervurderer straffenivået, og noen studier viser at når nivået er kjent, reduseres straffeviljen (Frøyland med flere 2022). Den underliggende problemstillingen tilsier imidlertid at folk flest tenker seg at potensielle lovbrutere vil veie inn de negative konsekvensene ved å begå lovbrudd, og avstå fra den kriminelle handlingen hvis disse er for store. Samtidig har klassisk sosiologi og kriminologi lenge diskutert hvorvidt mennesker kan antas å være rasjonelle, og det finnes mange teorier på hvorfor kriminalitet begås (se for eksempel Lomell og Skilbrei 2017 for en oversikt).

Litteraturen om effekter av straff peker på at et sentralt element for om avskrekkingen faktisk fungerer eller ikke, er straffens forutsigbarhet, og mange studier viser at oppdagelsesrisikoen kan være viktigere enn selve straffenivået når det kommer til å få folk til å avstå fra kriminalitet. Dermed ser det ut til at det i mange tilfeller dreier seg om at individer på et eller annet nivå velger å begå eller avstå fra kriminelle handlinger, og da blir kontrollvirksomheten fra politiet sentral.

Den avskrekkende effekten av politiets kontrollaktivitet vil ifølge teorien være særlig stor der de som kontrolleres, er nærmest «rasjonelt valg»-modellen i sin tankegang, og altså veier negative og positive konsekvenser av å begå lovbrudd opp mot hverandre. Et godt eksempel her er trafikkkontroller, der en norsk studie angir betydelige økonomiske og helsemessige gevinster ved å øke

kontrollen mot kjøring i ulovlig høy hastighet (Elvik med flere 2012). Det samme resonnementet vil antakelig gjelde effekten av utmålt straff. Særlig drastiske straffetiltak vil stride mot allmenn rettsoppfatning og hindre innføring av svært strenge fengselsstraffer for fartsovertredelser. Dette gjelder selv om flere års fengsel for kjøring 20 kilometer i timen over fartsgrensen, sammen med hyppige kontroller, trolig ville gitt store helse- og samfunnsøkonomiske gevinster.

For enkelte «gjengangere» og rusavhengige kan livsstilsendring være særlig krevende, og antakelsen om rasjonelle valg blir kanskje også her mindre relevant. Da er det langt mer usikkert hvilken effekt politiinnsats har. De fleste er for eksempel enige i at det er uansvarlig å kjøre bil i ruspåvirket tilstand. Men for noen kan rus være en nesten permanent tilstand, og enkelte stoffer påvises lenge etter inntak. For grupper der narkotikabruk er en integrert del av hverdagen, vil det å risikere straff fortsatt være uønsket, men samtidig kanskje tilnærmet uunngåelig. Om man så bor i områder med begrenset kollektivtilbud og få alternativer til motoriserte kjøretøy, kan tilbøyeligheten for å kjøre i ruspåvirket tilstand være større for noen.

Å måle effekten av straffende tiltak er utfordrende og komplisert, som med andre tiltak som er tenkt å fungere forebyggende. Fengsling begrenser handlingsmuligheter og kan hindre ny kriminalitet, slik at straffedøgn kan fremstå som «kriminalitetsfrie». Dette forutsetter imidlertid måling av faktisk innesperringstid og hensyn til kriminalitet i fengsel og via tredjeparter. Selv om rehabilitering under soning står sterkt i Norge, kan effekten bli mindre positiv eller negativ dersom innesperringen svekker den straffedes evne til å fungere i samfunnet etterpå. Det er dokumentert få rehabiliterende effekter i litteraturen, og forskerne framhever oftere at fengsel i høy grad kan fungere som en «forbryterskole», og kanskje særlig for yngre personer (se for eksempel Skjærvø og Bukten 2025).

Kontroll og straff kan også ha andre uintenderte konsekvenser, og spørsmålet er da om politiet kan anses å være effektivt selv om de har utført kontrollvirksomhet, og målinger viser lav responstid og høy oppklaringsprosent. Finstad (2013 og 2018) er en av dem som understreker sammenhengen mellom effektivitet og rettferdighet. Hun hevder at politiets effektivitet i stor grad avhenger av publikums tillit til at politiets arbeid oppleves som rettferdig. I litteraturen om prosessrettferdighet legger man vekt på at politiets framgangsmåte i møte med publikum og klienter skal oppleves som rettferdig og korrekt, noe som er viktig for opplevelsen av saken (se for eksempel Paulsen 2017).

Allerede i 1981 fant Carlson og Sutton (1981) at det kan være en forskjell mellom hva politiet og publikum definerer som «bra» politiarbeid, og i dag har det å måle befolkningens tillit til politiet og deres brukertilfredshet utviklet seg til å bli sentrale indikatorer i resultatmåling. Dette har ifølge Tiwana, Bass og Farrell (2015) hatt et særlig stort fokus i Storbritannia på 2000-tallet, men også i Norge finner vi at dette både har fått en større plass i forskning og inkluderes i politiets styringsinstrukser. Det norske politiets innbyggerundersøkelse er en årlig kartlegging av innbyggernes oppfatninger av det norske politiet, og har vært gjennomført siden 2004. Det overordnede bildet er høy tillit til politiet, samtidig som særlig de som har vært utsatt for vold/mishandling eller seksuelle overgrep og krenkelser gir et mer negativt bilde av hvordan de har vært behandlet av politiet, nærmere bestemt opplevelse av å bli «tatt på alvor» (Horvei og Karterud 2024).

Videre påpeker Finstad (2013) at det er en vesentlig risiko for at politiets kontrollarbeid bidrar til å skape en kriminell underklasse gjennom kontinuerlig repressiv oppmerksomhet mot visse grupper. En nyere artikkel basert på norsk empiri og med avansert kvantitativ analyse av Andersen (2024) gir noe støtte til denne hypotesen.

Et generelt analytisk problem er at det er noen faktorer som vil være kjente størrelser også i politiet, både erfaringsmessig og som statistikk. Relasjonen mellom alder og lovbruddsfrekvens er kjent, i det minste for registrert kriminalitet, men til en viss grad også fra selvrapporteringer. Det samme gjelder kjønn og lovbrudd. Kvinner framstår som langt mer lovlydige enn menn. Langt mer omdiskutert er relasjonen mellom lovbrudd og etnisk bakgrunn. Et standpunkt er at etnisk bakgrunn bare er en omskrivning av dårligere levekår (eller subjektivt/objektivt utenforskap). Et annet standpunkt er at noen innvandrers grupper lovbrudd må forstås som kulturelt forankret. Det er også slik at overrepresentasjonen av innvandrere i kriminalstatistikken til stor del kan forklares av nettopp alder og kjønn – mange i disse befolkningsgruppene er unge menn. Men her ligger det også et rettferdighetsproblem: Er det slik at unge menn med innvandrerbakgrunn og uten arbeid eller utdanning lettere vil bli gjenstand for politiets interesse på grunn av sin sosiale posisjon og, vel også kanskje, synlighet, og derfor dukker oftere opp i statistikken? Dette vil i så fall bidra til en selvoppfyllende profeti hvor de igjen framstår mer kriminelle og kontrolleres mer.

4.2.2 Prestasjonsmål og effektmåling i politiet

I sin oppsummering av internasjonal engelskspråklig litteratur om resultat- og effektivitetsmålinger i politiet, publisert i 2015, framhever Tiwana, Bass og Farrell (2015) at antallet effektivitetsstudier i politiet har økt raskt etter tidlig 1990-tall (se delkapittel 4.1). Disse har i stor grad brukt kvantifiserbare mål som oppklaringsprosent og responstid for å vurdere politiets effektivitet og ressursbruk. I tillegg har også utviklingen i kriminalstatistikken, forståelig nok, vært et sentralt mål i vurderinger av politiet. I Norge er det først og fremst anmeldelsesstatistikken og oppklaringsprosenten som er blitt brukt som mål på politiets virksomhet etter innføringen av mål- og resultatstyring i offentlig sektor på 1990-tallet (Lomell og Skilbrei 2017). Også responstid har i senere tid fått et større fokus, og indikatoren har siden 2016 vært publisert årlig som egen rapport fra Politidirektoratet (2017).

Samtidig ble det allerede på 1970-tallet og 1980-tallet publisert noen sentrale amerikanske studier som blant annet tok seg an å stille spørsmål om nettopp hvordan politiarbeid kan måles utover disse til da «klassiske» prestasjonsmålene, og som utforsket ulike dimensjoner av resultatvurdering (Tiwana, Bass og Farrell 2015). Denne debatten har også gjort seg gjeldende i norsk litteratur. Som nevnt ovenfor har indikatorer på tillit, brukertilfredshet og prosessrettferdighet vært framhevet som et viktig komplement til registerdata.

I en økonometrisk studie følger Vuorensyrjä (2018) endringer i arbeidsproduktiviteten i det finske politiet fra 2009 til 2014, da det ble gjennomført omfattende styringsreformer. Metodisk bygger analysene på to ulike mål for sammensatt årlig vekstrate, lineære regresjoner og likelihood ratio-analyser. De finner at vekstraten i arbeidsproduktiviteten ikke ble påvirket av perioden med styringsreformer, og at innbyggernes vurderinger av polititjenester har forverret seg i løpet av reformperioden.

En del studier problematiserer at analyser basert på kvantitative data og enkle kvantitative mål ofte risikerer å neglisjere viktige sider av politiets arbeid, som er komplekse og vanskelige å kvantifisere. Samtidig møter man også på store utfordringer når det gjelder å utforme gode spørsmål og målemetoder som fanger opp kompleksiteten og de kausale årsaks-virkningsforholdene forbundet med tillit, brukertilfredshet og prosessrettferdighet i ulike befolkningsgrupper på en god måte. En tidlig studie av svensk målstyring i politiet viste at et moderne tiltak som nærpoltiarbeid vanskelig lot seg overføre til målbare størrelser. I stedet for å prøve å måle tillit og relasjoner, ble

politiets effektivitet målt opp mot de tradisjonelle indikatorene som for eksempel oppklaringsprosent (Carmona og Grønlund 2003). I sin rapport om målstyring i politiets forebyggende arbeid advarer Langøien med flere (2020) mot smale måltall og gir forslag om mer forebyggings- og prosessnære indikatorer.

Det er en interessant overlapp mellom beredskapstankegang og ønsker om forebyggende effekter og tilsvarende måleproblemer. Etter terrorangrepene 22. juli 2011 nedsatte man den såkalte Gjørvt-kommisjonen (NOU 2012: 14). Her konkluderte man blant annet med at vi ikke var forberedt på det som skjedde, noe som igjen resulterte i økt satsing på operativt innsatspersonell i årene etterpå. Slikt personell skal ha et høyt treningsnivå og ofte i tillegg vil vente over lengre tid på hendelser som forhåpentligvis (og oftest) ikke inntreffer. Dette er kostbare aktiviteter der effekten er vanskelig å isolere og måle. Det samme gjelder hvis etterretning avdekker planlegging av kriminalitet som man forhindrer før den får skje, jmfør diskusjonen om etterretningsdoktrinen i seksjon 4.2.6 Nærpolitireformen vektlegger også at vanlig operativt personell i høy grad skal ha beredskap for hendelser og ha kort responstid når de rykker ut.

Samlet har beredskapsfokuset effekter på politiets arbeid som kan gi store økonomiske utslag, særlig i et distrikt som Oslo (se seksjon 2.1.1). Det kan også diskuteres om den delen av beredskapstankegangen som særlig er knyttet til Beredskapstroppen og politidistriktenes utrykningsenheter, og som kan oppfattes som en militarisering av politiet (Finstad 2018), bidrar til å nedtone det sivile preget som man ønsker at politiet skal ha (NOU 1981: 35).

4.2.3 Utviklingen i kriminalitetsbildet

Kriminalitetsbildet i Norge har gjennomgått betydelige endringer de siste årene, med særlig vekt på ungdoms- og organisert kriminalitet. Den samlede saksmengden har blitt mindre, men mer kompleks. Ifølge Larsson med flere (2023) har den generelle ungdomskriminaliteten avtatt, men en mindre gruppe ungdommer står for alvorlige og gjentatte lovbrudd. Samtidig har organisert kriminalitet blitt mer profesjonalisert og internasjonalt, noe som stiller større krav til politiets etterforskningsevne.

Sætre, Hofseth og Kjenn (2023) undersøker årsakene til en markant økning i anmeldelser i fem utvalgte lovbruddskategorier, med økninger på mellom 5 og 41 prosent fra året før. Totalt utgjorde dette 7 605 flere anmeldelser fra 2022 til 2023, tilsvarende 91 prosent av den samlede veksten. Analysen benytter en nullhypotese-tilnærming for å vurdere hvilke faktorer som kan ha påvirket denne utviklingen, med mål om å bedre forstå kriminalitetsmønstre i Oslo og legge grunnlag for målrettede tiltak. Studien peker på at veksten i stor grad kan knyttes til endringer i registreringspraksis og anmeldelsesprosesser, snarere enn en entydig økning i underliggende kriminalitet.

Justis- og beredskapsdepartementet (2021) peker på at pandemien har påvirket kriminalitetsbildet på ulike måter. Selv om barne- og ungdomskriminaliteten generelt har vært lav, har alvorlige saker som drapforsøk, ran og seksuallovbrudd skapt utfordringer for rettsvesenet. Departementet framhever at komplekse etterforskninger, særlig innen seksual- og organisert kriminalitet, krever betydelige ressurser og spesialisert kompetanse, noe som kan forklare lavere oppklaringsprosent i disse sakene. I tillegg har nye kriminalitetsformer, spesielt digital kriminalitet, endret politiets arbeidsmetoder og økt behovet for spesialisering.

I Sverige dokumenterer Rostami og Sarnecki (2022) at økningen i kriminalitet de senere år primært gjelder organisert kriminalitet og vold mellom kriminelle miljøer. De finner likevel en nedgang eller stabilisering i mange andre kriminalitetskategorier. Angerbrandt med flere (2024) framhever at skytevåpenvold har økt betydelig i Sverige sammenliknet med resten av Europa.

4.2.4 Påvirkningsfaktorer i kriminalstatistikken

Kriminalstatistikken består av data fra ulike deler av rettsapparatet, og er en av de viktigste kildene for å beskrive kriminalitetsbildet og -utviklingen i Norge. Samtidig er forskningen helt tydelig på at det som blir registrert her kun er den synlige kriminaliteten, og at man bør komplettere denne statistikken med eksempelvis data fra selvrapporteringsstudier og offerundersøkelser for å avdekke noe av den skjulte, eller ikke-registrerte, kriminaliteten hvis man er interessert i å forstå kriminalitetsbildet eller utviklingen (Lomell og Skilbrei 2017).

Kriminalstatistikken begrenses altså til de kriminelle handlingene som oppdages, meldes og registreres av politiet. Det finnes mange lovbrudd som enten ikke oppdages, anmeldes eller registreres, og det varierer innenfor ulike lovbruddskategorier hvor store disse mørketallene er. Noen lovbrudd har ikke personoffer og avhenger av kontrollvirksomhet for å oppdages, mens andre avhenger av publikums anmeldelsestilbøyelighet, som kan variere betydelig. I tillegg kan lovbrudd forbli uregistrert på grunn av menneskelig eller teknisk svikt, og noen handlinger kan bli registrert under feil kategori eller vise seg å ikke være ulovlige likevel. I tillegg vil registreringspraksis og -regler påvirke hvordan lovbrudd registreres, og hvor mange lovbrudd som teller i en anmeldelse. Siden 1994 gjelder at alle lovbrudd som kan medføre siktelse eller tiltale og som er begått ved en og samme hendelse, skal registreres. Tidligere registrerte man kun det mest alvorlige lovbruddet.

Gundhus, Skjevraak og Wathne (2025) beskriver i en artikkel hvordan digitaliseringen i etterrettingsarbeidet i to norske politidistrikter har gitt en rekke utfordringer, og poengterer at relativt få politifolk rapporterer mye informasjon i den aktuelle databasen (Indicia). Samtidig får denne mindre representative informasjonen en status som en «objektiv» sannhet i kraft av å være registerdata. I en artikkel om bruk av registerdata i skandinavisk politiforskning er Fekjær (2018) samtidig optimistisk med tanke på mulighetene disse gir. Vi deler optimismen, og har i vårt prosjekt fått tilgang til mer omfattende datamateriale enn tidligere analyser, men anser også at registerdata der mye avhenger av politiets registrering må vurderes med forbehold.

Til tross for at politiets arbeid er underlagt omfattende juridiske reguleringer, er det viktig å vurdere etatens og politifolks autonomi, det vil si deres frihet til å definere arbeidsformer og prioriteringer (se for eksempel Granér 2014). Mange avgjørelser både innen operativt arbeid og i straffesakskjeden må i større eller mindre grad tas av tjenestefolk på lavere nivå, og det er deres inntrykk av situasjoner og saker som ofte vil få innflytelse på videre hendelsesforløp. Denne autonomien begrunner delvis behovet for effektivitetsmålinger.

Autonomien er til en viss grad begrenset av fastsatte rundskriv fra Riksadvokaten, tildelingsbrev fra Politidirektoratet med videre. Den er også til dels begrenset gjennom sentralenes dirigering av politistyrker, der mye av avveiningen mellom målstyring, skjønn og prioriteringer skal gjøres blant sentralens rutinerne aktører (Lundgaard 2021). Men her finner man for eksempel at noen særlig farlige hendelser tiltrekker seg mange patruljebiler, tidvis godt utover det som er nødvendig for å løse oppdraget.

Norsk politiopplæring inkluderer også prinsippet om å bruke minst mulig makt i ulike situasjoner, noe som krever betydelig skjønnsutøvelse. Overdreven maktbruk kan «produsere saker» (se for eksempel Lagestad og Rønning 2012), der situasjoner som ellers kunne løses verbalt, eskalerer til konflikter som ender med arrestasjon. Det er mulig å tenke seg en situasjon hvor dette slår ulikt ut i ulike distrikter og påvirker saksmengden, og dermed også effektivitetsanalyser. Studier har også vist at fokuset på målstyring kan gi regelrette feilrapporteringer fra politiet. Noen ganger kan de la være å registrere hendelser, eller prioritere lovbrudd med rask oppklaring, for å «pynte på statistikken». Dette utdypes videre i vår forskningsrapport om politiets tjenesteproduksjon, jamfør rapportens seksjon 2.2.5 (Holmen med flere 2026b).

Hvordan politiet påvirker tallene er mangfoldig, og det er blant annet viktig å forstå hvordan politiets prioriteringer og tilstedeværelse på ulike måter kan påvirke kriminalitetsbildet, for slik å få større klarhet i hva en opp- eller nedgang i kriminalitetsnivået viser. Et sentralt spørsmål er også i hvor stor grad oppgang i anmeldelsene av ulike typer lovbrudd er en følge av aktivitet fra det brede publikums side, kontrollorganer eller politiets aktivitet. Disse temaene diskuteres også nærmere i vår rapport om ressursbruken og effektiviteten i politiet (ibid.).

Når man ser på kriminalitetsutvikling over tid, må man også huske på at lovendringer vil forandre statistikkens innhold. For vår analyse er det særlig endringene i og med at straffeloven av 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015 som påvirker materialet (Justis- og beredskapsdepartementet 2025b). De empiriske undersøkelser i vårt forskningsprosjekt er ikke sårbare for lovendringen, siden vi begynner effektivitetsmålingen januar 2016. I tillegg har koronapandemien i stor grad påvirket datamaterialet (ibid.). Denne medførte blant annet lovendringer og nye prioriteringer i politiets kontrollvirksomhet, i tillegg til at restriksjonene som ble innført, påvirket kriminalitetsnivået i samfunnet. Det vil være forskjeller på hvordan koronapandemien påvirket den reelle saksmengden og politiets arbeid i de ulike distriktene. Særlig stor effekt hadde det i større byer, særlig hovedstaden, som hadde mer omfattende restriksjoner over lengre tid.

4.2.5 Organisatoriske endringer som følge av Nærpolitireformen

Holmberg (2014b) konkluderer i sin studie av senere tids politireformer i Skandinavia at de primært ser ut til å være rettet mot å styrke statlig kontroll, gjøre politiet mer ensartet/enhetlig og oppnå kostnadseffektivitet. Samtidig har de blitt presentert som en form for desentralisering av politiet gjennom at man – paradoksalt nok – skulle sentralisere politiet i større administrative enheter for å frigjøre ressurser (Granér 2017).

Også den norske Nærpolitireformen ble frontet med desentralisering og lokalorientert politiarbeid, med mål om at reformen skulle skape et lokalt politi som er operativt, synlig og tilgjengelig. Videre skulle politiet ha kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og straffeforfølge kriminelle handlinger. Dessuten skulle politiet gjennom reformen sikre innbyggernes trygghet (Justis- og beredskapsdepartementet 2015). Reformen innebar sentralisering ved at antallet politidistrikter og -stasjoner ble kraftig redusert, og det ble opprettet spesialistmiljøer.

Nærpolitireformen ble gjennomført mellom 2016 og 2021 og kan sees på som en samlet betegnelse på både slike store strukturelle endringer, men også endrede arbeidsformer. Reformen er løpende evaluert av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2022). En av deres sentrale medarbeidere oppsummerte i 2019 reformen slik: «Nærpolitireformen – for mye på én gang?» (Lassen 2019). Lassen påpeker at man på samme tid

innfører ny organisering, nye arbeidsformer, nye verktøy og ny ledelse. For egen del vil vi tilføye nye mål og dermed nye indikatorer for en effektiv målstyring. Forskning framhever nemlig også at Nærpolitireformen har bidratt til økt innføring av styringsinstrukser inspirert av New Public Management (NPM) med et større fokus på mål- og resultatstyring. At reformer er blitt basert på organisasjonsteori som NPM, uten at man har tatt hensyn til det særegne ved politiets arbeid, er et generelt trekk ved politireformer i Skandinavia den siste tiden (Granér 2017).

I evalueringsrapporten til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022) påpeker direktoratet vesentlige forskjeller mellom distriktene:

Et viktig grep i reformen var å etablere funksjonelle driftsenheter (FDE), for å lage mer robuste fagmiljøer, og å etablere geografiske driftsenheter (GDE) som skulle sørge for at det leveres tjenester lokalt til innbyggerne. På distriktsnivå valgte de fleste distriktene å bemanne opp de funksjonelle driftsenhetene først. Det innebar at det ble mindre kapasitet og kompetanse til å bemanne opp GDE-ene. Andre distrikter valgte å se på hvilken grunnbemanning det var behov for lokalt, før FDE-ene ble fylt opp. Det var særlig de minste distriktene og distrikter med svært lange avstander som valgte den siste strategien. Selv om politidistriktene har fått en likere overordnet struktur, er det fortsatt store ulikheter mellom distriktene i hvordan de ulike funksjonene er organisert og ressursatt. Etter vår vurdering er det en naturlig konsekvens av at distriktene er ganske ulike både mht. geografi, demografi, kriminalitet og politiresurser. Det er ressurskrevende, særlig for de minste distriktene, å ivareta og bemanne alle roller og funksjoner. Som DFØ har pekt på også i tidligere rapporter, bør det derfor åpnes for noe større organisatorisk handlingsfrihet forutsatt at dette ikke går ut over fastsatte mål og prioriteringer.

Evalueringsrapporten av nærpolitireformen, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022)

Tidlige undersøkelser viste at få polititjenestepersoner hadde troen på at Nærpolitireformen skulle lede til mer synlighet og tilgjengelighet eller bidra til mer effektivitet (Renå 2018). Målene ved reformen ble oppfattet som for ambisiøse og motstridende, med betydelig usikkerhet knyttet til om man hadde nødvendig informasjons- og kommunikasjonsteknologi (Granér 2017). DFØ skriver i sin sluttevaluering (2022) at målene om lokal tilstedeværelse versus sterkere fagmiljøer trakk i hver sin retning gitt de ressurser som politidistriktene hadde til disposisjon.

Svært mye av motstanden mot reformen har handlet om sentraliseringen i kjølvannet av reformen, noe som oppfattes som stikk i strid med navnet på reformen. Bruken av ordet «nærpoliti» har derfor blitt kritisert av sentrale forskere i politivitenskapen, som mener reformen ledet til det motsatte av at politiet er kommet nærmere en «nærpolitimodell» som beskrevet av Politirulleutvalget i 1981 (se for eksempel Ellefsen 2015). Forskere har i forbindelse med politireformen i Sverige 2015 pekt på at nettopp sentralisering og vektlegging av standardisering av politiet kan svekke evnen til å håndtere en kompleks virkelighet, og at politiets arbeidsmiljø heller krever fleksibilitet, differensiering, spesialisering og koordinering (Wennström 2013, Björk 2016 og Granér 2017).

4.2.6 Kompetanseheving og kapasitetsløft i politiet

To omfattende tiltak i kjølvannet av Nærpolitireformen har vært etterforskningsløftet og etterretningsdoktrinen, som begge har krevd kompetanseheving og kapasitetsløft.

Etterforskningsløftet (Politidirektoratet 2016) er en del av nærpolitireformen og har to overordnede formål:

- **Øke kvaliteten** på etterforskningen i alle ledd i organisasjonen
- **Øke prestisjen** til etterforskningsarbeid

En bedre etterforskning øker rettssikkerheten for befolkningen, men sikrer også at politiet og påtalemyndigheten blir mer treffsikre i sine avgjørelser underveis i etterforskningsprosessen. I en komparativ analyse av avgjørelsesprosesser blant unge og eldre britiske og norske etterforskere brukte Fahsing og Ask (2016) et eksperimentelt design. Deres funn var at eldre og erfarne britiske etterforskere var langt mer profesjonelle og dyktige enn sine mindre erfarne yngre kolleger. Denne forskjellen var ikke til stede blant de norske etterforskerne, noe forskerne tilknytter ulikheter i hvordan kompetanse utvikles og profesjonaliseres, blant annet gjennom mer strukturerte kvalifiserings- og treningsløp blant de britiske etterforskerne.

Hypotesedreven etterforskning (Bjerknes og Fahsing 2018) er en relativt nyutviklet og implementert etterforskningsmetodikk i norsk politi og påtalemyndighet. Metodikken skal være en vei ut av den såkalte «bekreftelsesfellen», det vil si at alle fakta i saken og alle etterforskningsgrep gjøres ut fra den samme antagelsen om hva som har skjedd og hvem som kan ha utført gjerningen. Metoden skal redusere risikoen for justismord, samtidig som den kan øke muligheten for oppklaring ved at man går bredere ut. Antagelig medfører økt bruk av denne metoden økt tidsbruk per sak fordi man går grundigere til verks, mens den altså kan gi en høyere oppklaringsprosent. Metodikken kommer særlig til anvendelse i mer alvorlige saker og saker med høy grad av usikkerhet.

Treffsikkerhet kan gi bedre ressursutnyttelse. Samtidig kan heving av prestisjen til etterforskningsarbeid ha enkelte kostnadsmessige effekter. Kostnadene øker blant annet gjennom raskere opprykk for politibetjenter som arbeider med etterforskning – en endring som ble innført i 2019 (Grindem 2019). Begge tiltak kan gi uønskede effekter. For eksempel kan et krav om raskere etterforskning og tilsvarende avgjørelser i praksis gi høyere henleggelsesprosent, som igjen kan medføre at noen saker ikke får den etterforskningen de burde hatt.

Etterforskningsløftet som nasjonalt tiltak ble avsluttet ved inngangen til 2019. Vi vil imidlertid ta som utgangspunkt at effekten av tiltakene vil og bør vise seg langt utover dette. Løftet inneholder også en prioritering av effektivisering av etterforskningsarbeidet ved hjelp av digitale hjelpemidler, kombinert med større vekt på å kunne etterforske digitalt utførte lovbrudd. Det samme gjelder etterretningsdoktrinen, omtalt nedenfor. Dette krever også kompetanseheving og investeringer i nytt IT-utstyr og programvare.

Parallelt med etterforskningsløftet påvirkes etterforskningen i distriktene av Riksadvokatens prioriteringer. De senere år har en del tidkrevende og kompliserte saksfelter blitt prioritert på denne agendaen. Dette gjelder særlig vold og seksuelle overgrep i nære relasjoner og organisert og økonomisk kriminalitet.

Etterretningsdoktrinen er innført på alle nivåer innen organisasjonen, og skal sikre både beredskap og bedre arbeidsmetoder ved mer avanserte rutiner for informasjonsinnhenting (Politidirektoratet 2020). Siktemålet er å komme i forkant av kriminalitetsutviklingen, og slik sikre at man har beredskap for både å forebygge og reagere på et lovbruddsbilde (aktører, lovbruddskategorier, grad av organisasjon med videre) som man ser komme. Dette krever et omfattende sett av grunnlagsdata med høy kvalitet, noe som ofte ikke er så lett å få til innenfor en handlingsorientert kultur som politiet (Hestehave 2021, Gundhus, Skjevraak og Wathne 2025). Det handler både om kompetanse og kulturell vanetenkning. Det kan være to sider av samme sak.

Det er som nevnt et interessant spørsmål i hvilken grad Nærpolitireformen, etterforskningsløftet og etterretningsdoktrinen har blitt gjennomført i forskjellig grad og tempo i de ulike distriktene. Fra politiforskere har det vært antydning en betydelig tidsbruk fram til full implementering: En artikkel som omhandler endringene i det norske politiet etter 22. juli omtaler endringene som kulturendringer (Glomseth og Aaserud 2012), noe som kan ta lang tid og skje gradvis. Med bakgrunn i nederlandske erfaringer mener man at en tidshorison på ti til femten år er realistisk å påregne hvis man skal forvente full implementering av endringene. Et liknende resonnement kan antagelig føres for Nærpolitireformen, som også innebærer endringer som er implementert for å styrke beredskapen i forhold til hendelser av typen 22. juli 2011, og som har medført endring på mange plan. En annen organisasjonsteoretisk studie av reformer i norsk politi argumenterer mot å implementere ledelsesmodeller fra toppen av politihierarkiet og nedover i en organisasjon der andre tunge og lokale kulturer står i kontrast til reformenes metoder og mål (Johannessen 2015).

Vi ønsker å oppsummere noen av de viktigste faktorene i de reformene og endringene som har påvirket politiets arbeid i den perioden vår studie omfatter. Viktigste er reformene som er aktuelle i vår periode, og da først og fremst Nærpolitireformen med sine mange underreformer med mål som skal oppnås. Dette er siden operasjonalisert i mer håndfaste delmål som kortere responstid, høyere oppklaringsprosent, raskere etterforskningstid, færre restanser og så videre.

Om man da når disse målene vil selvfølgelig avhenge av kapasitet, som igjen består av antall personer til rådighet, men også deres kompetanse og kanskje særlig i forhold til bruk av effektiviserende digital teknologi. Forskjellige former for kulturelle trekk vil også påvirke om man når målene, altså at man opplever effektivitet. Hvis målene er slike som ikke har status i deler av politikulturen, kan dette bety at målene i mindre grad blir nådd, eller at man iverksetter tiltak som tilsynelatende gir måloppnåelse.

I noen tilfeller er politiet tillagt helt nye oppgaver og metodikk. Et tydelig eksempel innen forebygging er den såkalte SARA-modellen (engelsk forkortelse for Spousal Assault Risk Assessment), som er et forskningsbasert risikovurderingsverktøy for partnervoldssaker. Målet med SARA-modellen er å forhindre tilfeller av og redusere risikoen for framtidige partnerdrap (NOU 2020: 17). Tiltaket ble innført i 2013 og er siden videreutviklet. Saker med vold mellom partnere skal følges opp for å unngå en negativ utvikling. Denne metoden kan både forebygge nye saker, om ikke alltid partnerdrap, og dermed redusere politiets arbeidsbyrde, samtidig som modellen krever betydelig ressursinnsats i form av oppfølging. Arbeidet med SARA grenser også klart opp mot sosialt arbeid, noe som i mange sammenhenger er noe politiet vil avgrense seg fra; det er sosio-nomenes domene.

En tilleggsproblematikk er knyttet til om personalet virkelig får den kompetansen som kreves for å oppnå optimale utfall av etterforskning og etterretning. Dette handler dels om kvaliteten på og interessen for opplæringen, men kanskje i høyere grad på om man holder lenge nok på kompetansen til at den gir langvarige effekter.

Riksrevisjonen (2022b, side 8) fastslår at Politireformen for øvrig har bidratt til å styrke politiets fagmiljøer, særlig for håndtering av alvorlige og komplekse saker, gjennom kompetanseheving og større enheter. Tildelingsbrevene fra 2018 og 2019 la mer vekt på overordnet styringsdialog og redusert detaljstyring med fokus på resultater som bedre ressursutnyttelse og mer effektiv saksbehandling (Justis- og beredskapsdepartementet 2018 og 2019). Tiltak inkluderer videreutvikling av resultatavtaler (Riksrevisjonen 2022b, side 4), styrking av påtalemyndigheten med nye juristårsverk og økonomiske midler, og kompetansetiltak for jurister og etterforskere, inkludert

spesialisering innen digitale beslag (Justis- og beredskapsdepartementet 2023). Politihøgskolen har også etablert et fagmiljø for forskning og videreutdanning innen hatkriminalitet (Politiet 2023, side 24). Tiltakene er sentrale for å utvikle politiets faglige kapasitet og operative kompetanse.

Digitalisering har også utgjort et viktig middel for å øke effektiviteten i politiet, både gjennom bedre metoder og ny teknologi (Direktoratet for økonomistyring og forvaltning 2022 og Bakli og Lassen 2023). Riksrevisjonen peker på utfordringer med gamle IKT-systemer som begrenser ressursutnyttelse og tilgang til styringsinformasjon (Riksrevisjonen 2023, side 8). Klepper med flere (2021) viser at departement og direktorat mangler kunnskap om hvordan teknologi kan utnyttes for å utvikle framtidens politi. Digital kriminalitet krever ressurser, spesialisert kompetanse og koordinering mellom enheter, og rapporter anbefaler styrking av digital kompetanse og raskere utvikling og implementering av teknologiske løsninger. Digitalisering påvirker dermed politiets arbeidsprosesser og evne til å håndtere nye kriminalitetsformer (Riksrevisjonen 2023).

Riksrevisjonen (2021) avdekker alvorlige svakheter i politiets arbeid mot IKT-kriminalitet. Etaten mangler kompetanse, kapasitet, oversikt og effektive støttesystemer. Videre er graden av samordning, internasjonalt samarbeid og prioritering fra overordnet nivå utilstrekkelig. Økende saksmengde, særlig innen internettrelaterte overgrep og økonomisk IKT-kriminalitet, utfordrer oppklaringsvnen ytterligere. I konseptvalgutredning for en ny og helhetlig IT-løsning for politiet påpeker Politidirektoratet (2025a) manglende digitale evner, lav grad av digitalisering, lav IT-sikkerhet, beredskap og skalerbarhet i den digitale grunnmuren, og utilstrekkelig evne til å styre digitalisering og realisere gevinster. Denne beskrivelsen bekreftes av kvalitetssikringen av konseptvalget for investeringsprosjektet (Sutorius med flere 2025).

Holmen med flere (2023) finner at funksjonalitet og robusthet vil være de viktigste attributtene for det svenske politiet for et nytt svensk nødnett. Et moderne nødnett er også viktig for å ivareta de politiansattes personvern. Dekning, sikkerhet, interoperabilitet og brukeropplevelse har også stor betydning. Fra politiets side vil et nytt nødnett medføre behov for nye terminaler for hånd og i kjøretøy, og integrasjon i politiets IT-systemer, samt kompetanseheving og sanering.

Et samlet perspektiv på reformene for kompetanseheving og kompetanseløftet i politiet tilsier at etaten har blitt pålagt å gjennomføre veldig mye på veldig kort tid, og med en kompetanse og en kapasitet som tar tid å endre. Bryter kravene i for stor grad med politikulturens grunntrekk vil reell endring ta lengre tid, om man i det hele tatt når målene uten et tilnærmet «generasjonskifte». Disse faktorene, som i større eller mindre grad påvirker politiets effektivitet, er vanskelige å tallfeste med noen særlig grad av presisjon. Det er altså også et empirisk spørsmål i hvilken grad de vil påvirke distriktene likt.

4.2.7 Kjønnbalanse, endringer i grunnutdanningen og arbeidsmiljø

En mer gradvis og noe mindre påaktet «reform» i politiet er veien mot kjønnbalanse. I politiet som helhet er over 30 prosent av de politiansatte kvinner (Direktoratet for økonomistyring og forvaltning 2022). På Politihøgskolen har kvinneandelen vært i nærheten av 50 prosent i flere år (Politihøgskolen 2025). En svært kjønnsdifferensiert arbeidsdeling innad i politiet har gjort at dette ikke har hatt særlig effekt på det operative feltet. I en analyse av hvorfor det er så få kvinner i politiets skarpeste enheter viser Ellingsen og Lilleaas (2025) at bare knappe 10 prosent av medlemmene av de «skarpe» utrykningsenhetene er kvinner. Etter flere års arbeid for å oppnå bedret kjønnbalanse er kvinneandelen fortsatt omtrent den samme. Blant mer «vanlig» operativt politi

(IP4) er andelen kvinner i daglig arbeid fremdeles under 20 prosent (Mæhre 2023a og 2023b). Avhengig av hvilke effekter man tillegger forskjellige andeler av kvinner i operativt arbeid, vil dette kunne påvirke ressursutnyttelsen. Dette er et relativt lite utforsket felt, men en antagelse er at kvinner i mindre grad bidrar til å eskalere konflikter i tilspissede situasjoner, noe som igjen kan bidra saksreduserende og forebyggende.

En annen faktor som kan påvirke allokering av ressurser til distriktene er fluktasjoner i antallet uteksaminerte politistudenter som absorberes i polisieret arbeid, og hvor de får jobb etter endt studium. Statistikk fra Politihøgskolen (2025) viser at antallet nye studenter på bachelorutdanningen har endret seg betydelig de siste årene. I årene 2014 til 2017 ble det tatt opp mellom 717 og 730 studenter i året, siden sank opptaket til rundt 400 i årene 2020 og 2021, for deretter å ligge rundt 500. Tre år seinere er disse studentene ferdig uteksaminert og begynner i jobb i politiet. Dette har påvirket ressurstilgangen av politistudenter. I årene rundt 2020 var det flere uteksaminerte studenter enn ledige jobber. Dette medfører antagelig en nedgang i ledige stillinger i særlig mer perifere distrikter for en periode.

Endringer i struktur og arbeidsmetoder kan påvirke motivasjon og engasjement blant politiansatte. Digitalisering og standardisering kan bidra til mer systematisk arbeid, men kan samtidig redusere handlingsrom og skjønn (Gundhus, Talberg og Wathne 2022b og 2022c). Arbeidsmiljøundersøkelsen fra Rambøll (2020) viser utfordringer knyttet til stress, arbeidsbelastning og psykososiale faktorer, mens tiltak på lederstøtte og organisasjonskultur kan forbedre trivsel og effektivitet. Politiets Fellesforbund (2023a og 2023b) dokumenterer frykttkultur og høy grad av utsatthet for vold og trusler, noe som påvirker arbeidsmiljø og arbeidsutførelse. Prestisjeoppfatninger innen politiarbeid påvirker også arbeidskultur og prioriteringer (Bjørkelo med flere 2022). Prestasjonsstyringssystemer kan skape uønsket atferd og manipulering av data, og påvirke kvaliteten i arbeid og rapportering (Gundhus, Talberg og Wathne 2022a).

4.2.8 Politiets oppklaringsprosent

Oppklaringsprosenten, som måler andelen av anmeldte saker som blir oppklart, er en sentral indikator for politiets ytre effektivitet og derved eksterne måloppnåelse. På mange måter er det selvsagt at en oppklart sak er et tilfredsstillende resultat for mange parter, inkludert politiet selv, de som er utsatt for lovbruddet, og offentligheten/publikum som føler økt trygghet. Likevel har mange studier pekt på indikatorens utilstrekkelighet, samtidig som den kan manipuleres. Ensidig fokus på å øke denne prosenten kan imidlertid føre til målkonflikter med andre viktige målkriterier i norsk politi. Det har lenge vært bevissthet om at man ikke bør se seg blind på høy oppklaringsprosent, slik at innsatsen mot enkle og mindre alvorlige saker fortrenger deler av politiets innsats mot alvorlig og kompleks kriminalitet (se for eksempel Justis- og politidepartementet 2005). For eksempel rapporterte politiet en gjennomsnittlig oppklaringsprosent på 28 prosent for familievoldssaker i andre tertial 2019, noe som indikerer utfordringer i prioriteringen av slike saker (Stortinget 2019). Videre har økt sakskompleksitet i kombinasjon med en større andel saker som involverer digitale spor og grenseoverskridende nettverk, ført til lengre etterforskningsprosesser og dermed bidratt til lavere oppklaringsprosent (se for eksempel Politiet 2025).

Politiet skal også levere arbeid av høy kvalitet innenfor de økonomiske og tidsrelaterte rammene som er satt. Dermed kan politiet i praksis erfare kryssende forventninger i sitt arbeid. Dersom alvorlige saker ikke får den nødvendige oppmerksomheten, kan det i neste innsats bidra til å undergrave tilliten til politiet og rettsvesenet. Mer generelt kan ensidig fokus på enkle og

kvantifiserbare målindikatorer bidra til at oppgaver som er utfordrende å måle effektene av, nedprioriteres, som forebygging, kvaliteten i etterforskningen og ivaretagelsen av rettssikkerheten.

For å håndtere disse målkonfliktene er det viktig med en balansert tilnærming der politiet vurderer både kvantitative og kvalitative målekriterier. Dette innebærer å sikre at alvorlige saker prioriteres, selv om de kan ha negativ innvirkning på den samlede oppklaringsprosenten, samt å fokusere på forebyggende arbeid og samfunnsengasjement for å opprettholde offentlighetens tillit. Rusfeltet og politisaker i grenseland mot psykiatrien er eksempler på saksfelt hvor det ofte kan oppstå målkonflikter mellom høye oppklaringsprosenten og andre rettigheter, og tidvis kan oppstå beskyldninger om overtramp. Søken etter høye oppklaringsprosenten kan også komme i konflikt med andre overordnede mål for politiet, som Riksadvokatens (2019) mål om høy kvalitet, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon. En målkonflikt kan for eksempel oppstå når ønsket om høy oppklaringsprosent tilsier at etterforskerne bør ha tid til å «ruge» på en sak, mens behovet for raske avgjørelser (for eksempel i ungdomssaker) trekker i motsatt retning. Dersom behandlingstiden forkortes for å gi unge gjerningspersoner en raskere reaksjon, kan det gå på bekostning av grundigheten i etterforskningen og dermed redusere oppklaringsprosenten.

Oppklaringsprosenten kan styrkes både gjennom økt oppdagelsesrisiko og tillitsskapende, problemorientert politiarbeid. Samtidig kan økonomiske rammer påvirke politiets kapasitet og dermed oppklaringsprosenten (Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet 2025). Politidirektoratets *Politiets forebyggingsstrategi – I forkant av kriminaliteten* er en strategisk plan for kriminalitetsforebygging i Norge (Politidirektoratet 2020b), som fastsetter politiets målsetninger og tilnærminger for å håndtere kriminalitet før den oppstår. Strategien legger vekt på samarbeid med andre samfunnsaktører, bruk av etterretningsbaserte metoder og økt digitalisering for å styrke forebyggende arbeid. Videre understrekes betydningen av tidlig innsats, risikovurdering og målrettede tiltak for å redusere både nyrekruttering til kriminalitet og tilbakefall. Samtidig reiser strategien spørsmål om målkonflikter, særlig knyttet til ressursallokering mellom forebygging og tradisjonell etterforskning. En sterk prioritering av forebygging kan ha implikasjoner for politiets oppklaringsprosenten, ettersom ressurser omfordes fra etterforskning og innsats rettet mot dagens oppklaringsprosenten til tidlig innsats for å forebygge framtidige saker.

Forskning på oppklaringsprosenten viser at indikatoren kan være problematisk som mål på politiets arbeid. Dysfunksjoner knyttet til måltall og strategiske prioriteringer kan føre til at politiet fokuserer på saker som er enkle å oppklare, mens mer komplekse saker nedprioriteres. Hvilken type saker som etterforskes, vil påvirke oppklaringsprosenten sterkt, og særlig lovbrudd der politiet selv oppdager handlingen. Dette gjelder typisk narkotikalovbrudd, men også andre saker der politiets arbeid er utgangspunktet for anmeldelsen – for eksempel trafikklovbrudd. Lar politiet være å anmelde de mest komplekse sakene, vil dette påvirke oppklaringsprosenten positivt (Knutsson 2013). Politidistriktets organisatoriske forhold, prioriteringer og interne insentivstrukturer kan påvirke oppklaringsprosenten. Videre kan ulik registreringspraksis bidra til kunstige variasjoner i statistikken, uten at dette nødvendigvis reflekterer reelle forskjeller i politiets etterforskningsarbeid (Olaussen 2004). Dette viser at oppklaringsprosenten ikke alltid er et godt mål for ytre effektivitet, det vil si et effektivitetsmål som måler måloppnåelse for et samfunns mål.

Forskningslitteraturen tilbyr både metodiske og kontekstuelle forklaringer på variasjoner i oppklaringsprosenten. Interne drivere for oppklaringsprosenten inkluderer politiets egne prioriteringer, kompetanse, ressurser, organisering og styring, mens eksterne forhold knytter seg til sakens kompleksitet, egenskaper hos involverte parter og strukturelle forhold i samfunnet. Metodiske drivere inkluderer målefeil og sammensetningseffekter (Ridgeway og MacDonald 2018, Buil-Gil

med flere 2023 og Piquero og Weisburd 2011). Ridgeway og MacDonald (2018) viser at systematiske skjevheter kan oppstå som følge av selektiv rapportering, ulik ressursbruk og forskjeller i politiets organisatoriske kapasitet. I tillegg påvirkes oppklaringsrater av egenskaper ved de involverte partene og sakens kompleksitet, for eksempel gjerningspersoners eller siktedes profiler, fornærmedes vilje og evne til å samarbeide, og den generelle anmeldelsestilbøyeligheten. Disse faktorene kan avgjøre hvorvidt straffesaker oppklares eller forblir uopklarte.

Buil-Gil med flere (2023) analyserer hvordan målefeil i politiregistret kriminalitet påvirker regresjonsmodeller og statistiske analyser av kriminalitetsmønstre. Studien viser at unøyaktigheter i data kan gi betydelige skjevheter i analyser og framhever behovet for metodiske justeringer. Samtidig påpekes det at strukturelle forhold som omfanget av kriminelle nettverk, tilgjengelighet og kvalitet på bevismateriale, samt juridiske krav og dokumentasjonskrav til politiets saksbehandling, utgjør sentrale drivere for oppklaringsprosenten. Piquero og Weisburd (2011) viser at kriminalstatistikk operasjonaliseres ulikt mellom land, hvilket skaper metodiske utfordringer i internasjonale komparative studier av oppklaringsprosenten. Forfatterne framhever behovet for standardiserte definisjoner og forbedrede datainnsamlingsmetoder for å redusere målefeil. Videre påpeker de at endringer i anmeldelsestilbøyelighet, særlig for mer komplekse saker, kan påvirke sammensetningen av saker i politiets registre. Forfatterne understreker at bredere samfunnsmessige og internasjonale trender, som sosioøkonomiske forhold og utviklinger i kriminalitetsbildet, kan ha betydning for oppklaringsutfallene.

I norsk sammenheng framhever NOU (2024: 4) strukturelle forhold som påvirker oppklaringsprosenten, deriblant bruk av henleggelseskoder, insentivstrukturer, rutiner for internkontroll og saksbehandlingstid. Flere norske undersøkelser trekker fram både organisatoriske og individuelle faktorer som bidrar til variasjoner i oppklaringsprosenten mellom enheter og over tid (NOU 2024: 4, Politidirektoratet og Riksadvokaten 2024). Blant individuelle egenskaper hos ansatte framheves utdanningsbakgrunn, erfaring, lønn, turnover og sammensetning av fagmiljøer (ibid.). Lønnsøkning for etterforskere er i seg selv fordyrende for politiet. Samtidig kan lav lønn for etterforskere sammenliknet med andre politioppgaver føre til at erfarne tjenestepersoner forlater etterforskningen, noe som svekker kapasitet og erfaring i sakshåndteringen. Organisatoriske forhold som enhetstype, kvalitet på ledelse, arbeidsmiljø og evne til samarbeid spiller også en sentral rolle (Riksrevisjonen 2023).

Hvordan saker prioriteres i politidistriktene, samt uklare styrings- og prioriteringsinstruksjoner, utgjør sentrale interne faktorer som påvirker oppklaringsprosenten. Evalueringen av politireformen viser at de reelle prioriteringene i praksis skjer et stykke ut i styringskjeden (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2022), og at en enhets interne oppfatning av et saksfelt kan påvirke hvilke saker som prioriteres, slik som på familievoldfeltet (Bakketeig og Dullum 2023). Styringsystemene har særlig betydning for kvaliteten på etterforskningen. Dersom fokus legges på produksjon og lave restansetall framfor grundig saksbehandling, kan det redusere oppklaringsprosenten (NOU 2024: 4). Riksrevisjonen (2023) argumenterer for at manglende helhetlig prioritering av straffesaker bidrar til lavere oppklaringsrater. Videre peker etaten på at svakheter i støttesystemer og IKT-infrastruktur kan forsinke etterforskningen og redusere kvaliteten på arbeidet.

I det følgende gjennomgår vi økonometriske studier om hva som driver oppklaringsprosentene. De viser at oppklaringsprosentene påvirkes av en rekke drivere, fra politibemanning og økonomiske insentiver til organisering av politiarbeid og publikums tillit til politiet. Metodisk spenner forskningen fra kausale identifikasjonsstrategier basert på instrumentelle variabler og naturlige eksperimenter til survey- og intervjubaserte analyser. Den internasjonale sammenlikningen

antyder at institusjonelle forskjeller har stor betydning for hvordan disse faktorene spiller sammen, og understreker viktigheten av både økt oppdagelsesrisiko og tillitsskapende politiarbeid for å forbedre oppklaringsprosjenter.

En viktig dimensjon som har vært analysert, er effekten av politibemanning på kriminalitet og oppklaringsprosjenter. Levitt (1997) utnytter variasjoner i politistyrkens størrelse forårsaket av valgcykluser for å identifisere effekten av politiresurser på kriminalitet. Forskeren finner at økt bemanning reduserer kriminalitetsrater, selv om oppklaringsprosjenten ikke analyseres direkte. I en annen studie undersøker Mastrobuoni (2019) hvordan politiets tilstedeværelse påvirker antall oppklarte saker ved hjelp av et naturlig eksperiment med omplasserte styrker. Forfatteren viser at høyere tilstedeværelse særlig øker oppklaring innen eiendoms kriminalitet.

Institusjonelle og strukturelle faktorer kan også være viktige drivere for oppklaringsprosjenten. Soares (2004) gjennomfører en økonometrisk analyse på et internasjonalt tverrsnittdatasett, altså et datasett med flere observasjonsheter og kun én tidsperiode. Han finner at økonomisk utvikling, rettshåndhevelse og sterke institusjoner bidrar til høyere oppklaringsprosjenter, som igjen kan ha en preventiv effekt på kriminalitet. Dette perspektivet på avskrekking støttes av Durlauf og Nagin (2011). I sin metaanalyse argumenterer de for at sannsynligheten for straffeforfølgelse har større avskrekkende effekt enn strengere straffer. Videre peker Durlauf og Nagin på at effektive oppklaringsprosjenter bør prioriteres i kriminalitetspolitikken.

Økonomiske insentiver og konjunkturer har også betydning. Draca og Machin (2015) viser ved hjelp av en forskjell-i-forskjeller-tilnærming at bedre økonomiske forhold kan redusere kriminalitet. Samtidig indikerer deres funn at effekten forsterkes når høyere oppklaringsprosjent øker risikoen for å bli tatt. Knutsson og Rönnqvist (2016) undersøker om analytisk og systematisk arbeid kan styrke evnen til å identifisere og løse kriminalitetsproblemer. Deres funn bekrefter dette empirisk gjennom en kvasiekperimentell studie av boliginnbrudd i Sverige, der lokale problemorienterte tiltak ga betydelig høyere oppklaringsrater.

I Norge har oppklaringsprosjenten vært fallende i mange år, hvilket vi viser kvantitativt i seksjon 5.4.1. Riksrevisjonen (2022b) ser på denne fallende indikatoren med bekymring og ber Justis- og beredskapsdepartementet om å vurdere egnede tiltak for å snu utviklingen. Nedgangen i oppklaringsprosjentene har sammensatte forklaringer, inkludert både interne og eksterne forhold i politiet, så vel som metodiske forhold knyttet til hvordan oppklaring måles og saks sammensetningen (se igjen seksjon 5.4.1). Endringer i saksporteføljen med en dreining mot flere og mer komplekse saker innen prioriterte områder bidrar til lavere samlet oppklaringsprosjent, noe som gjør denne indikatoren lite egnet som mål på politiets effektivitet. Samtidig kan økt oppmerksomhet og ressursbruk på alvorlige sakstyper føre til at flere tidligere uanmeldte saker blir registrert, hvilket også trekker opp saksmengden og ned oppklaringsprosjentene.

Fallende oppklaringsprosjenter er ikke et særegent norsk fenomen. De norske, svenske og danske politireformene startet på ulike tidspunkter, henholdsvis 2016, 2015 og 2007, men har mange likhetstrekk i mål og organisering. Reformene har hatt fokus på å styrke politiets kapasitet, kvalitet og effektivitet, særlig for mer komplekse og alvorlige saker, og har ført til organisatoriske og strukturelle endringer i etterforskningsfeltet.

Den svenske politireformen hadde som mål å øke kvalitet, kostnadseffektivitet og fleksibilitet i politiets arbeid, men målene var ifølge Riksrevisjon (2015) ennå ikke nådd i 2015. Evalueringsrapportene fra Statskontoret viser at omorganiseringen av Polismyndigheten har skapt bedre

organisatoriske forutsetninger og styrket myndighetens kapasitet i håndteringen av de mest alvorlige sakene, men at evnen til å levere bedre resultater i øvrige saker fortsatt ikke var tydelig forbedret på måletidspunktet (Sweco 2016). For å styrke etterforskningsfeltet har Polismyndigheten i sin strategiske virksomhetsplan for 2025–2027 prioritert en effektiv bekjempelse av både grov og hverdagslig kriminalitet gjennom forebygging, inngrep og utredning. Myndigheten legger vekt på å ha en sterk tilstedeværelse der kriminalitet skjer – både i lokalsamfunnet og digitalt – og å utvikle tekniske hjelpemidler, informasjonskapasitet og digitale løsninger for å håndtere store datamengder. Planen understreker også behovet for å styrke ledelse, administrasjon og bruk av teknologi i etterforskningsarbeid, samt å sikre rett kompetanse på rett sted gjennom strategisk kompetanseforsyning og polititilvekst i hele landet (Polismyndigheten 2024).

Formålet med den danske politireformen var å styrke politiets evne til å håndtere framtidige utfordringer, sikre høy faglig kvalitet, fleksibilitet og effektiv organisering. Implementeringen førte i starten til utfordringer med produktivitet, ressursbruk og mål- og resultatstyring (Rigsrevisionen 2009), men reformen ble etter hvert styrket gjennom flere tiltak, inkludert etablering av ny nasjonal etterforskningsenhet og modernisering av IT-støtte (Justitsministeriet 2021). Danmarks statistikk viser variasjoner i anmeldte lovbrudd, med økning i eiendomsforbrytelser og reduksjon i voldslovbrudd i 2023, samt utfordringer med saksbehandling og ressurser i påtalemyndigheten i perioden 2016–2019 (Anklagemyndigheden og Politi 2023). Flere flerårsavtaler har bidratt til stabilisering av saksmengde og redusert behandlingstid. Tiltakene på etterforskningsfeltet inkluderer opprettelse av National enhed for særlig kriminalitet, National Cyber Crime Center og Landsdekkende Senter for IT-relatert Økonomisk Kriminalitet for håndtering av alvorlig og kompleks kriminalitet, særlig økonomisk og digital kriminalitet (Statsrevisorerne og Rigsrevisjonen 2023). Danmark har også tatt i bruk teknologiske løsninger som ansiktsgjenkjenning for å effektivisere etterforskning av alvorlige forbrytelser (Eller 2024).

Flere studier viser at statistikken over oppklaring kan være påvirket av målefeil. I Norge har Riksrevisjonen (2021) dokumentert en nedgang i oppklaringsprosenten fra 53 prosent i 2016 til 49 prosent i 2020. Dette kan skyldes både endringer i kriminalitetsbildet og forskjeller i rapporteringspraksis, etterforskningskapasitet og ulik anvendelse av begreper som «oppklaring» og «oppklaringsprosent». Internasjonalt framhever Ridgway og MacDonald (2018) at selektiv rapportering og ulik ressursbruk kan gi systematiske skjevheter, mens Buil-Gil med flere (2023) viser hvordan slike målefeil kan påvirke analyser av kriminalitetsmønstre og foreslår justeringsmetoder. RAND-rapporten av Piquero og Weisburd (2011) understreker at standardiserte definisjoner og forbedrede datainnsamlingsmetoder er nødvendige for sammenlikning på tvers av jurisdiksjoner. Felles for litteraturen er erkjennelsen av at oppklaringsprosentene reflekterer både rettshåndhevende praksis og statistiske utfordringer, og at bedre målemetoder og definisjoner er avgjørende for å få mer presise og sammenliknbare indikatorer.

Etterforskningens kvalitet er avgjørende for oppklaringsprosenten. Etterforskning forstås som en lovregulert og formålsstyrt virksomhet som i Norge ledes av påtalemyndigheten, mens politiet utfører det operative arbeidet (Bjerknes og Fahsing 2024). Samspillet mellom påtalejurister og politietterforskere påvirker blant annet oppklaringsprosessen. Kjällgren og Gundhus (2024) viser hvordan juristene kommer i en belastende arbeidssituasjon når kravet er en rask etterforskningsprosess med tilhørende oppklaring, når politijuristene er mer motiverte av å gjøre et godt arbeid som holder i retten enn å oppnå måltall på restanser. Internasjonal forskning framhever at etterforskning i stor grad er informasjonsarbeid, der identifisering, innsamling, tolkning og kategorisering av informasjon er sentralt (Innes 2003 og Hestehave 2021). Maguire (2000) beskriver skillet

mellom reaktiv og proaktiv etterforskning som et valg mellom å håndtere allerede begått kriminalitet og å arbeide strategisk for å forebygge og avdekke framtidige, mer komplekse lovbrudd. Uavhengig av type er informasjonsbearbeiding, beslutningstaking og prioritering avgjørende for oppklaring (Sunde 2022 og Hald og Rønn 2013).

Flere empiriske studier fokuserer på betydningen av samfunnsforankring og tillit. Holmberg (2014a) finner at innføringen av nærpolti i Norden styrket relasjonen mellom politi og publikum, noe som kan forbedre informasjonsinnhenting og dermed oppklaringsprosenter over tid. Alvig, Holmberg og Sørensen (2011) viser via surveydata at publikums oppfatning av politiets legitimitet indirekte påvirker viljen til å samarbeide. Worrall (2004) illustrerer hvordan samfunnsorientert politiarbeid kan styrke oppfatningen av politiets effektivitet og dermed bidra til høyere oppklaringsprosenter. Tillit og samarbeid med minoritetsgrupper påvirker også oppklaringsrater. Singh (2002) viser at politiets opptreden kan endre tillit blant minoritetsungdom, mens Cook og Mancik (2024) påpeker at begrenset vitnesamarbeid og bevis i skytevåpendrap reduserer oppklaringsprosenten.

Sakskompleksitet og tidlig håndtering påvirker oppklaringsprosenten betydelig, der selvopklarende saker ofte har høyere prosent enn komplekse «mysterier» (Innes 2003 og Bowling med flere 2019). Bruk av hypoteser og målrettet etterforskningsarbeid øker kvaliteten, mens proaktiv etterforskning kan bli styrt av rutiner framfor saksspesifikk analyse (Hestehave 2021). Vanlige svakheter knytter seg til innhenting, håndtering og dokumentasjon av informasjon (Rossmo 2009 og Magnussen og Teigen 2020). Høyt arbeids- og tidspress kan virke negativt inn på etterforskerens grundighet, beslutningstaking og dermed risikoen for feil (Fahsing og Ask 2016 og Salet 2017). Westmarland (2016) viser at kompetanse, kultur og kollektive normer påvirker politiets beslutningstaking og risikovurderinger, noe som er avgjørende i behandlingen av komplekse saker som voldtekt og nettverkskriminalitet. Teknologi og økt spesialisering har endret etterforskningen ved å skape nye roller og fagmiljøer i politiet, slik det er beskrevet av Brookman med flere (2019). Digitale spor preger sakene i økende grad, noe Innes med flere (2021) framhever krever nye ferdigheter for håndtering og analyse. Tolkning av slike spor forutsetter analytiske ferdigheter, samtidig som vurderingene påvirkes av menneskelige og kognitive faktorer, ifølge Sunde (2022).

Internasjonal og norsk forskning på oppklaringsprosenter viser at ulike saksfelt har særtrekk som påvirker både statistikk og etterforskningspraksis. For voldtekt og vold i nære relasjoner har oppklaringsprosenten vært synkende, spesielt for saker med personer over 14 år, mens oppklaringsprosenten for voldtekt av barn under 14 år er høyere (Politidirektoratet og Riksadvokaten 2024 og NOU 2024: 4). Politidirektoratet (2022) viser blant annet at politiets arbeid med seksuelle overgrep at slike saker ofte er komplekse og ressurskrevende, noe som kan påvirke oppklaringsprosenten negativt. Variasjon mellom politidistrikter kan skyldes ulik bruk av henleggelseskode, ressursbruk, kompetanse, prioritering og uklarhet i styringssignaler. Saker med manglende bevis utgjør en stor andel av henleggelsene og bidrar med det til å forklare lave oppklaringsprosenter.

Voldtektssaker er et eksempel på en kompleks saksgruppe, som gjerne krever omfattende etterforskning og kunnskapsbaserte vurderinger. I disse sakene er manglende bevis den vanligste årsaken til henleggelse. Ved hjelp av casestudier undersøker Laugerud og Skilbrei (2023) hvordan voldtektssaker behandles av politi, domstoler og media, med fokus på hvordan offerets historie kan utfordres eller avvises. Forfatterne viser hvordan skepsis og sosial dynamikk påvirker rettsforløpet. Videre gir de et kritisk perspektiv på hvordan strukturelle og kulturelle faktorer former håndteringen av voldtektssaker.

Alys, Massey og Tong (2013) belyser hvordan tidspress, ressursmangel og organisatoriske begrensninger kan lede til suboptimale beslutninger i kritiske faser av etterforskning av savnede personer og seksuelle overgrep. De viser at kognitive skjevheter kan påvirke etterforskningen og at kombinasjonen av systematiske metoder og fleksibel vurderingsevne er avgjørende for å forbedre oppklaringsprosenten. Bakketeig og Dullum (2023) argumenterer for at en grundigere forståelse av beslutningsprosessene er nødvendig for å forbedre strafferettsapparatets håndtering av familievoldssaker.

Rusproblematikk påvirker også oppklaringsprosenten, ettersom en høy andel narkotikarelaterte saker tradisjonelt kan føre til lavere oppklaringsprosent på andre kriminalitetstyper (se for eksempel Werb med flere 2011). Rusrelatert kriminalitet omfatter både alkohol- og narkotikarelaterte lovbrudd. Alkohol medvirker ofte til vold og trafikkforseelser, mens sammensatt rusbruk øker risikoen for vold og annen kriminalitet. Denne kompleksiteten utfordrer politiets prioritering mellom forebygging, kontroll og etterforskning (se for eksempel Rossow og Bye 2013 og Babor med flere 2010). I Norge har en mulig rusreform vært debattert, inkludert forslag om å avkriminalisere bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, samt ansvarsfordelingen mellom justissektoeren og helsevesenet (NOU 2019: 26). Greenwald (2009) viser at erfaringene fra Portugal, som innførte en liknende reform i 2001, tyder på at en slik omlegging kan endre politiets arbeidsmetoder uten å øke narkotikabruk. Hughes og Stevens (2010) dokumenterer at reformen i Portugal har vært forbundet med redusert belastning på rettssystemet og en økning i oppklarte alvorlige saker, men at effektene kan variere med kontekst og implementering. Stevens med flere (2015) framhever at rusproblematikk også kompliserer etterforskning av andre kriminalsaker, fordi mange voldssaker involverer ruspåvirkede gjerningspersoner, og redusert hukommelse hos mistenkte og vitner samt høy mobilitet gjør sakene mer utfordrende.

Proaktiv etterforskning av kriminelle nettverk viser at etterforskere ofte prioriterer handlingslinjer framfor målrettet undersøkelse, noe som kan styres av yrkeskultur og rutiner snarere enn spesifikke etterforskningsbehov. Hestehave (2021) framhever at politiet ofte fokuserer på handlingslinjer – rutinemessige etterforskningsskritt og taktikker som avhør, overvåking og ransaking – framfor undersøkelseslinjer. Undersøkelseslinjer er målrettet etterforskning basert på konkrete spørsmål og hypoteser. Etterforskningsprosessen styres i stor grad av rutiner og kultur, og handlingsorienterte tilnærminger får høyere status enn kunnskapsbaserte og saksavhengige metoder. Gundhus (2013) viser at politiets kompetansehierarki prioriterer handlekraftige og erfaringsbaserte metoder framfor standardiserte og kunnskapsorienterte. Spenningene oppstår som følge av at ledelsens mål om evidensbasert etterforskning ofte kolliderer med etterforskernes tradisjonelle og praksisorienterte fokus. Oppklaringsprosenten for saker med organiserte miljøer er relativt lav, blant annet på grunn av gjengmedlemmers bruk av yngre deltakere og avanserte metoder for å unngå etterforskning (NOU 2024: 4 og Politidirektoratet og Riksadvokaten 2024).

Komplekse saker krever økt samarbeid mellom politiet og andre offentlige og private aktører, særlig ved økonomisk kriminalitet, hvitvasking og arbeidslivskriminalitet. Bjelland og Vestby (2017) studerer grenseforhandlinger i flerorganisatoriske etterforskninger av organisert kriminalitet. De viser hvordan politiet må navigere mellom ulike aktørers roller og bruke hele spekteret av sanksjoner for å få saker løst effektivt. Dahl med flere (2021) analyserte skiftende praksiser i moderne politiarbeid i Storbritannia. Forfatterne finner at globalisering, migrasjon og teknologisk utvikling øker kompleksiteten i kriminalitet og etterforskning, hvilket har ledet til mer samarbeid og koordinering mellom politiet og andre aktører. De legger vekt på at slike samarbeid ikke bare innebærer utvidelse av politiets kapasitet, men også endret organisering og prioritering. Riksadvokaten

med flere (2020) drøfter hvordan straffesaksbehandlingen i domstolene kan effektiviseres ved å bedre koordinering, redusere unødvendige utsettelse og digitalisere prosedyrer.

Riksrevisjonen (2016) fant at myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet var utilstrekkelig koordinert og hadde begrenset effekt. Tilsyns- og kontrollatene samarbeidet for lite, informasjonsdelingen var svak, mens reaksjonsbruken var lite målrettet, ifølge etaten. Manglende prioritering, uklare ansvarsforhold og utilstrekkelig kunnskap om omfanget av kriminaliteten reduserte myndighetenes evne til å forebygge og avdekke arbeidslivskriminalitet. Økokrim (2022) vurderer arbeidslivskriminalitet som kompleks, ressurskrevende og vanskelig å oppklare, med profesjonelle aktører og grenseoverskridende strukturer. Mangelfull informasjonsdeling og bruk av tilsøringsmekanismer gjør etterforskningen krevende, og kriminaliteten avdekkes ofte gjennom kontrollmyndigheter. Prioritering, kompetanse og tverretatlig samarbeid er avgjørende for å øke oppklaringen.

Skjult og etterretningsbasert politiarbeid har fått økt betydning i proaktiv etterforskning, der fokus på forebygging, overvåking og informanter endrer tradisjonelle oppklaringsmål. I økende grad kan etterforskning forstås som en hybrid praksis som spenner mellom skjult informasjonsinnhenting, forebygging og straffeforfølgning (Bjelland 2017, Dahl 2020, Bruce 2021, Weisburd med flere 2019 og Bruce 2021). Dette reiser prinsipielle spørsmål om hvorvidt tradisjonelle resultatmål, utviklet for et reaktivt politiideal, fortsatt er egnet til å evaluere politiets virksomhet i en mer proaktiv og sikkerhetsorientert kontekst.

Et område som har fått økende oppmerksomhet i politiforskningen, er de flytende grensene mellom etterforskning, etterretning og forebyggende politiarbeid, særlig i lys av framveksten av mer skjulte og proaktive politimetoder. Studier av skjult overvåking viser at etterforskning i praksis ofte foregår som en diskret og relasjonell aktivitet, der polititjenestepersoner kontinuerlig tilpasser atferd og rolleforståelse for å forbli uoppdaget og samle informasjon over tid (Dahl 2020). Etterforskning framstår dermed ikke utelukkende som en lineær prosess rettet mot oppklaring av allerede begåtte lovbrudd, men også som en kunnskapsproduserende virksomhet som glir over i etterretning og forebygging. Denne utviklingen må ses i sammenheng med et økt politisk og rettslig fokus på nasjonal sikkerhet, organisert kriminalitet og terrorisme, hvor vestlige politistyrker i økende grad er blitt gitt hjemler til preventiv bruk av overvåkningstiltak. Slike tiltak legitimeres nettopp ved deres potensial til å avverge framtidige trusler snarere enn å bidra direkte til tradisjonell straffeforfølgning (Bruce 2021). Resultatet er en gradvis forskyvning fra reaktiv kriminalitetsbekjempelse mot mer proaktive strategier, slik dette beskrives i litteraturen om proaktivt politiarbeid (se for eksempel Weisburd med flere 2019).

Når politiarbeidet i større grad orienteres mot avverging og risikohåndtering, utfordres samtidig oppklaringsprosenten som overordnet mål på politiets resultater. Jahnsen (2014) viser i sin studie av norsk prostitusjonspolitik og arbeidet mot menneskehandel at politidistrikter kan utvikle ulike operative strategier med ulike implikasjoner for målbare resultater. Mens enkelte enheter i større grad benytter straffesporet og dermed produserer saker som kan inngå i oppklaringsstatistikken, arbeider andre mer gjennom administrative, forebyggende eller regulerende virkemidler, blant annet innenfor utlendingslovgivningen, med sikte på å avverge kriminalitet før den materialiserer seg som straffesak. Tilsvarende argumenterer Bjelland (2018) for at politiets suksess i bekjempelsen av menneskehandel vanskelig lar seg fange av tradisjonelle resultatindikatorer som oppklaringsprosent. I komplekse kriminalitetsformer, hvor etterforskning ofte er langvarig, skjult og tett integrert med forebyggende arbeid, kan effektive tiltak nettopp innebære at saker aldri utvikler

seg til straffesaker. Oppklaringsprosenten kan dermed reflektere organisatoriske prioriteringer og strategivalg snarere enn faktisk måloppnåelse i kriminalitetsbekjempelsen.

Teknologisk utvikling og vitenskapelig metode har profesjonalisert etterforskning, blant annet gjennom DNA-analyse, fingeravtrykk, analytiske metoder og hypotesedrevet praksis. Moderne etterforskningsarbeid har i økende grad beveget seg fra «kunst til vitenskap». O'Neill (2018) beskriver fire funksjoner forskning kan ha i etterforskning: støtte i enkeltsaker, støtte til etterforskningsledelse, utvikling av metoder og integrering i praksis. I norsk kontekst viser Knutsen, Hartmann og Bjørkelo (2022) at krav om etterforskningsplaner for visse sakskategorier skal fremme kunnskapsbasert og hypotesedrevet praksis, der beslutningstaking tydeliggjøres og feil kan fanges opp underveis. Bjerknes og Fahsing (2024) peker på at etterforskningsfaget har gjennomgått en markant profesjonalisering siden 2000-tallet, særlig innen avhørspraksis, som gjør metodene mer kunnskapsbaserte. Internasjonalt dokumenterer Stelfox (2007) utviklingen av *Professionalising Investigations Programme* i England og Wales, som systematiserte etterforskningsmetoder og fremmet profesjonalisering. Fahsing (2016) viser samtidig at erfaring alene ikke nødvendigvis øker etterforskeres objektivitet eller evne til å utvikle relevante hypoteser, noe som indikerer at oppklaringsprosent også kan preges av yrkeskultur og profesjonaliseringsnivå.

5 Supplerende analyser av politiet

I dette kapittelet presenterer vi fire analyser av politiet som utfyller forntanalysene i forskningsstudiene redegjort for i kapittel 3. Ambisjonen er å utfylle bildet fra forskningsstudiene og litteraturstudien ved å gi noen smakebiter innenfor utvalgte viktige emner, uten at det gis noen fullstendige oversikter. Vi starter med en komparativ analyse av de nordiske politietatene i delkapittel 5.1. Deretter tar vi for oss kriminalitetsbildet i Norge i delkapittel 5.2. Videre tar vi for oss utviklingen i særenheter og fellesenheter i politisektoren annet enn politidistriktene i delkapittel 5.3. Vi avslutter med å ta for oss politiets eksterne måloppnåelse i delkapittel 5.4.

5.1 Komparative analyse mellom nordiske land

For å sammenlikne Norge med de øvrige nordiske landene har vi valgt å illustrere utviklingen i registrert kriminalitet, kostnader og ressursbruk over tid. I tillegg presenterer vi et mer detaljert bilde av kriminalitetsbildet i siste tilgjengelige år i våre forskningsstudier, 2023, for å se på hvilke lovbruddskategorier som utgjør de største delene av kriminaliteten i hvert enkelt land. Vi viser til delappendiks B.1 for en nærmere redegjørelse for dataene som har blitt benyttet i den nordiske analysen.

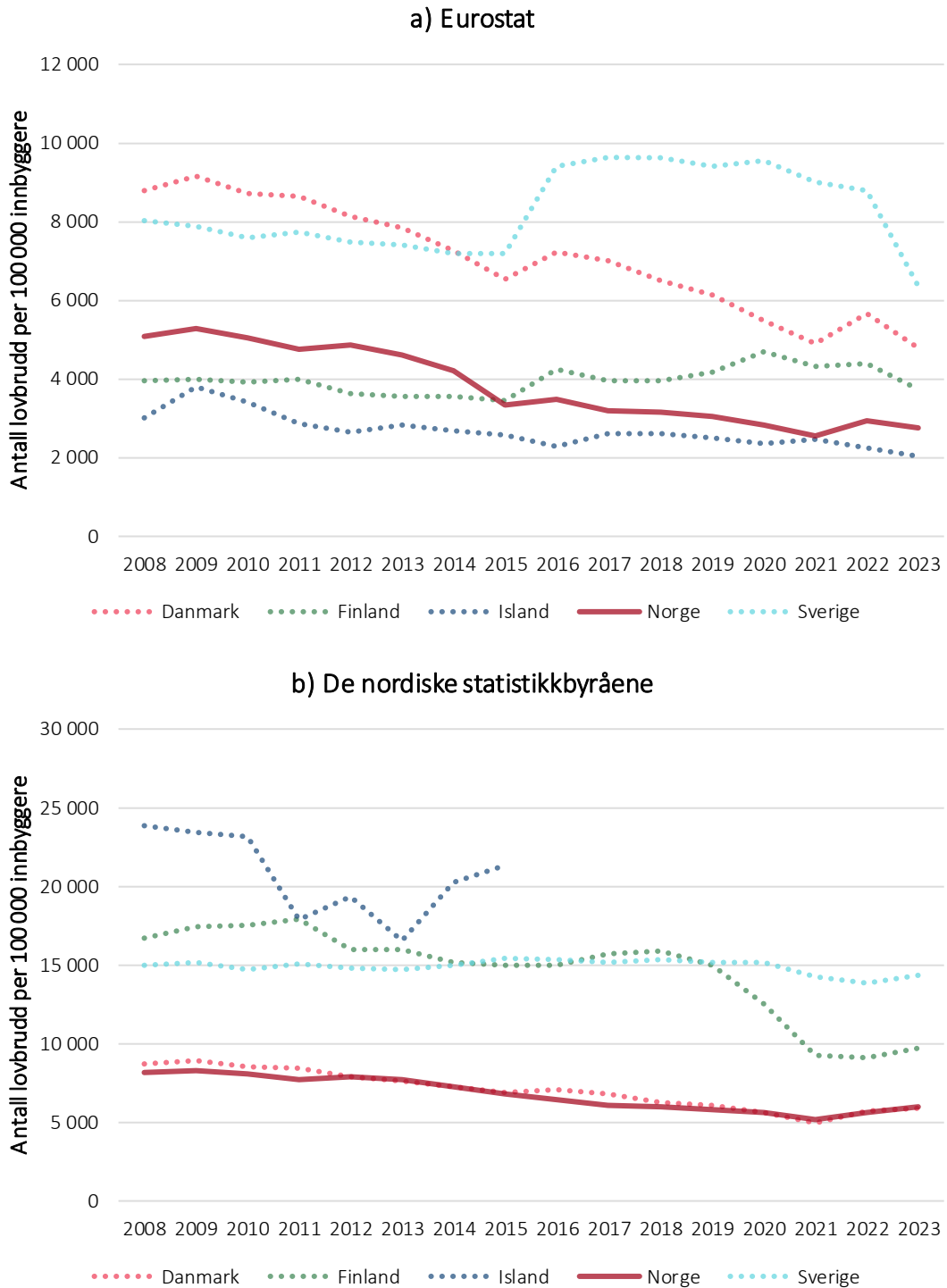
Sammenlikningen viser en felles nordisk trend med synkende registrert kriminalitet over tid og vedvarende nivåforskjeller mellom Norge og de andre landene – hvor Norge har et lavt kriminalitetsnivå i forhold til andre nordiske land. Norge har også lavere kostnader, men samtidig et dekningsnivå som ligger på nivå med de fleste nordiske land, der dekningsgraden defineres som forholdet mellom antall politiårsverk og antall innbyggere (Politidirektoratet 2025b). Et unntak her er Finland, som har vesentlig lavere dekningsnivå enn de andre nordiske landene. Høyest dekningsgrad er det i Sverige. Den svenske dekningsgraden forventes å øke ytterligere i nær framtid. Samtidig er det Sverige som skiller seg ut med en mye større befolkning og høyere kriminalitet enn øvrige nordiske land, og mer registrert kriminalitet.

5.1.1 Kriminalitetsbildet i Norden

Kriminalitetsbildet i Norden er beskrevet både i nasjonal og europeisk statistikk. I Figur 5.1 a) og b) presenteres det totale antallet registrerte lovbrudd per 100 000 innbyggere for årene 2008 til 2023, basert på henholdsvis Eurostat (2025) og de nasjonale statistikkbyråene. Framstillingen viser tydelig at både ifølge Eurostat-data og tall fra de nasjonale nordiske statistikkbankene har det forekommet en generell nedgang i registrert kriminalitet i alle fem land over tid, noe som er i samsvar med eksisterende forskning på området. Et unntak her er Sverige, som etter 2015 så en markant økning i kriminalitetsnivåene i noen spesifikke lovbruddstyper.

Forskning viser at man også i Sverige har sett en nedgang eller stabilisering av mange kriminalitetstyper, og at økningen er særlig knyttet til organisert kriminalitet og vold innad og mellom ulike kriminelle miljøer (Rostami og Sarnecki 2022). Spesielt stor er økningen i skytevåpenvold, hvor Sverige skiller seg ut i europeisk sammenheng (Angerbrandt med flere 2024). Oppgangen for Sverige i løpet av 2016 til 2022 blir særlig tydelig i Figur 5.1 a), som viser data fra Eurostat.

Figur 5.1 Utvikling i anmeldt kriminalitet per 100 000 innbyggere basert på data fra a) Eurostat (Ø.) og b) de nordiske statistikkbyråene (n.)



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Eurostat, Danmarks Statistik, Statistikkentralen, Statistics Iceland og Statistisk sentralbyrå i Norge

Nettopp dødelig vold og annen alvorlig kriminalitet inngår i disse dataene, mens mange andre kriminalitetstyper er ekskludert. Av dette følger at de kategoriene som har økt i omfang i Sverige utgjør en større del av det bildet som presenteres fra Eurostat. Endringen blir da mer tydelig i denne framstillingen. I tillegg vil den oppmerksomme leseren legge merke til at størrelsesordenen

på andreaksen varierer mellom de to figurene som presenteres her. Variasjonene vil derfor typisk framstå tydeligere i et diagram med en «kortere» andreakse.

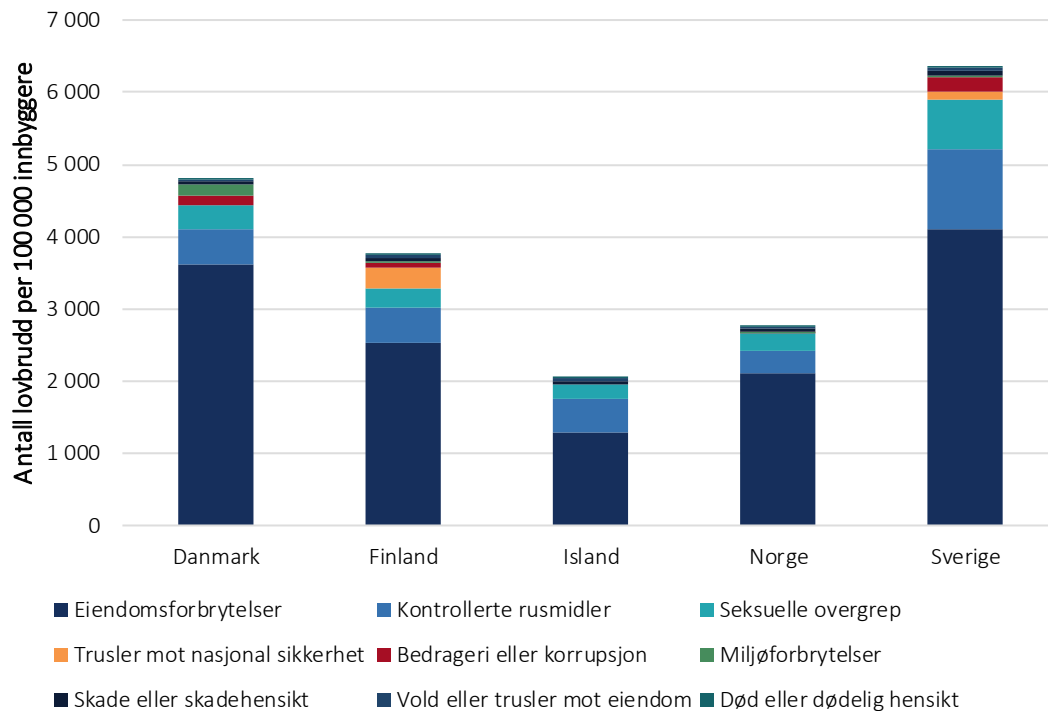
Det faktum at ikke alle lovbruddskategorier inngår i kriminalitetsklassifiseringen til UNDOC (2015), «International Classification of Crime for Statistical Purposes» (ICCS), og dermed rapporteres inn til Eurostat, gjør at den totale mengden kriminalitet framstår lavere i disse dataene sammenliknet med tall som kommer direkte fra de nasjonale statistikkbankene. Det er viktig å merke seg at avvikene varierer mellom land, noe som kan skyldes forskjeller i hva landene rapporterer til Eurostat, nasjonale variasjoner på hva som regnes som en straffbar handling, ulik registreringspraksis, eller reelle forskjeller i kriminalitetsnivået for de lovbruddstyper som ikke omfattes av ICCS.

De fleste land har store avvik mellom de to kildene. Til tross for ulike typer av avvik ser vi at sammenliknet med sine naboland har Norge et lavt kriminalitetsnivå, uavhengig av om man ser på Eurostat-data eller nasjonale statistikker. Størst avvik har Island, som ligger lavest blant de nordiske landene i registrert kriminalitet innenfor ICCS-kategoriene, men høyest verdier når man ser på de nasjonale dataene, hvor det også er lav datadekning over tid. Islands høye kriminalitetsrate i nasjonale dataene skyldes trolig en kombinasjon av lavt befolkningstall (som gjør tallene mer volatile), og forskjeller i registrerings- og rapporteringspraksis. Dermed blir Islands nivåer mindre sammenliknbare med resten av Norden. For Danmark er tallene mer sammenfallende, noe som kan bero på at dansk statistikk i større grad er harmonisert med Eurostats klassifiseringssystem.

Siden nasjonale statistikker er mindre egnet for internasjonale sammenlikninger enn de fra Eurostat, særlig hvis man ønsker å se på ulike lovbruddskategorier, har vi valgt å kun presentere data fra Eurostat fordelt på lovbruddskategorier. Figur 5.2 viser fordelingen av lovbrudd etter nivå 1 i ICCS-klassifiseringen. Mer disaggregerte tall er gitt i delappendiks B.2.

Ifølge Eurostats anmeldelsesstatistikk utgjør kategorien eiendomsforbrytelser (ICCS05) den største andelen av kriminaliteten som inngår i ICCS i alle nordiske land. Dette betyr at handlinger som kun involverer tyveri eller skade på eiendom – uten vold eller trusler mot personer – dominerer denne statistikken. Typiske lovbrudd i denne kategorien inkluderer innbrudd, tyveri og skadeverk. Nest størst er narkotikakriminalitet (ICCS06), etterfulgt av seksuallovbrudd (ICCS03). Dette gjelder alle nordiske land, men disse to kategoriene utgjør en større andel i Sverige enn i de øvrige landene. De resterende ICCS-kategoriene utgjør en mindre del av de anmeldte lovbruddene og bidrar dermed relativt lite til totalnivået.

Figur 5.2 Anmeldt kriminalitet per 100 000 innbyggere år 2023 basert på data fra Eurostat, fordelt på aggregerte saksgrupper



Merknad: Alle landene mangler data for «forstyrrelse av offentlig orden» og kriminalitetstyper som ikke fanges opp av ICCS-klassifiseringen. Norge, Island og Danmark mangler data for «trusler mot nasjonal sikkerhet». Island mangler også data for «bedrageri eller korrupsjon» og «miljøforbrytelser».

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Eurostat

5.1.2 Kostnader og ressursbruk i Norden

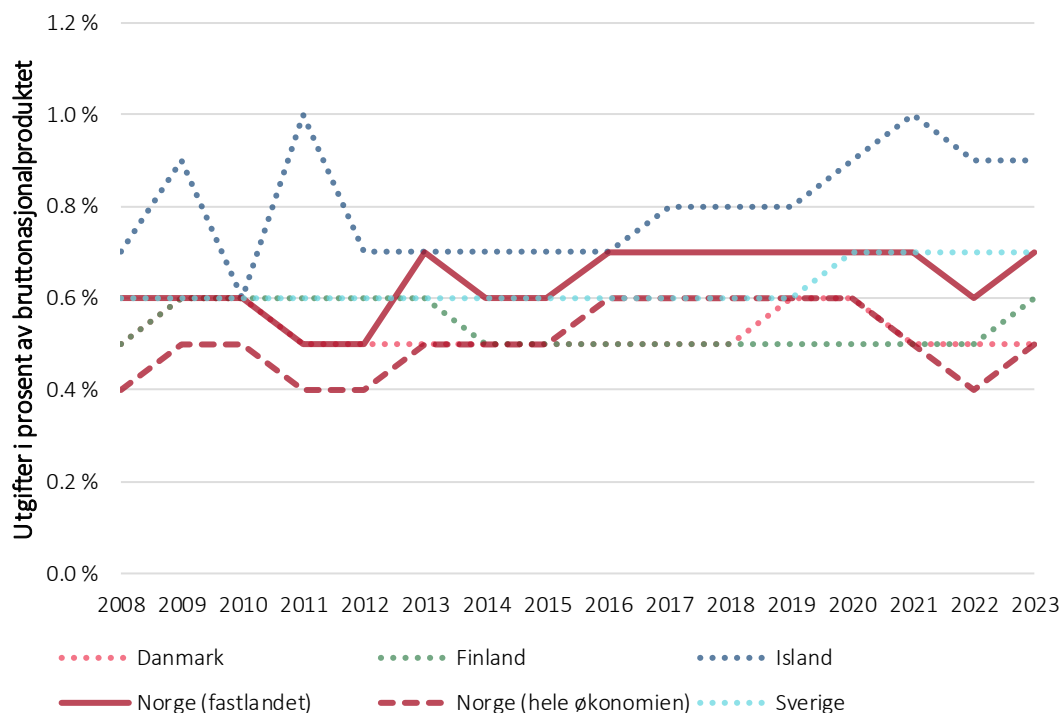
Samlede politiutgifters andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) er en mye brukt indikator på hvor mye ulike land bruker på politiet i relativ forstand. Figur 5.3 nedenfor viser hvor stor del av landenes BNP i løpende priser som går til politiet hvert år for årene 2008 til 2023.

Her ser vi at hele den norske økonomien ligger i det lavere sjiktet, med relativt stabile politiutgifter på mellom 0,4 og 0,6 prosent av BNP. Dersom man begrenser seg til Fastlands-Norge, svinger derimot den norske BNP-andelen på mellom 0,5 og 0,7 prosent, mer på linje med de andre nordiske landene. De totale kostnadene i Danmark og Finland varierer mellom 0,5 og 0,6 prosent av BNP. For Sverige har kostnadene ligget stabilt på 0,6 prosent av BNP fram til 2020, da det økte til 0,7 prosent. Islands BNP-andel som går til politiet har svingt betydelig mellom 0,6 prosent og 1,0 prosent, hvilket uansett er på topp i Norden. Svingningene må ses i sammenheng med at den islandske økonomien er en liten og åpen råvarebasert økonomi med en egen valuta, samtidig som politiet utgjør en del av skjermet sektor.

Dekningsgrad defineres i norsk politi som forholdet mellom antall politiårsverk og antall innbyggere (Politidirektoratet 2025b), men det kan også være et mål på antallet ansatte i forhold til befolkningsmengden. Det er verdt å merke seg at det er flere ansatte per årsverk, fordi den gjennomsnittsansatte jobber mindre enn et årsverk når overtid ikke inkluderes. I tillegg er det en

forskjell på om man bare regner med ansatte med politibakgrunn eller om man også inkluderer sivile og jurist- og påtaleansatte i politietaten.

Figur 5.3 Utvikling i samlede politiutgifter som andel av bruttonasjonalprodukt



Merknad: Tallene for bruttonasjonalproduktene brukes i datasettet er nominelle og målt til løpende priser for det tidspunktet dataene først ble beregnet/publisert, ikke justert for inflasjon eller revidert senere. Vi bruker verdier for totale offentlige utgiftene til politiet per år. Andelen er avrundet til nærmeste promille.

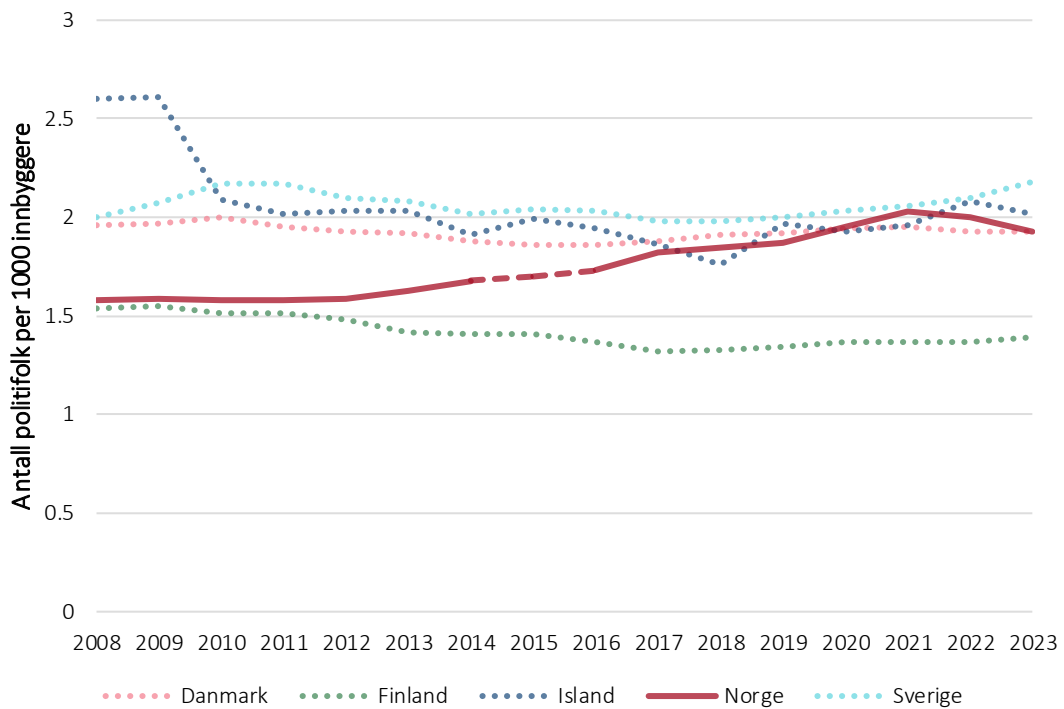
Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Eurostat og Statistisk sentralbyrå

I vår analyse følger vi Eurostat (2025) sin definisjon, hvor man måler antallet (operative) politiansatte, men vi har valgt å vise fram antallet politiansatte per tusen innbyggere istedenfor per 100 000 innbyggere, som ofte er enheten man bruker i EU og andre nordiske land. Dette er på grunn av at man i norsk debatt og sentrale styringsdokumenter om politiets dekningsgrad har brukt antall per tusen innbyggere som enhet.

Politidirektoratet (2008) sin utredning viste et behov for økt dekningsgrad. Direktoratet fremmet en anbefaling om et nasjonalt nivå på minimum to politiårsverk per tusen innbyggere, med ønske om at man skulle nå måltallet innen 2020. Dette målet om «to per tusen» sto deretter sterkt i Norge (se for eksempel Regjeringen 2020). Politidirektoratet har i nye beregninger vist at man klarte å oppfylle målet på ønsket tidspunkt. Samtidig skriver de at «to per tusen» ikke lenger er et styringsmål for politiet i Norge (Politidirektoratet 2025b, side 18).

Målt i antall politiansatte viser våre data at dekningsgraden i utgangen av 2020 lå på 1,95 politiansatte per tusen innbyggere, for å stige ytterligere til 2,03 ved utgangen av 2021, som illustrert i Figur 5.4. Våre resultater viser tydelig at man i Norge har hatt et mål om økende dekningsgrad fra 2008. Fram til 2012 lå Norge på et nivå mellom 1,58 og 1,59 politiansatte per tusen innbyggere, men deretter har det vært en gradvis økning, med unntak fra 2023. Som Figur 5.4 viser, lå Norges dekningsgrad tidligere omtrent på samme nivå som Finland, mens den fra 2017 i større grad har liknet de øvrige nordiske landene – som alle har ligget relativt stabilt rundt to politiansatte per tusen innbyggere.

Figur 5.4 Antall politiansatte med politibakgrunn per tusen innbyggere 2008 til 2023



Merknad: 2015 er intrapolert for Norge basert utviklingen mellom 2014 og 2016 i bemanningsstatistikk for politiet til Politidirektoratet. Eurostat statistikk omfatter politiansatte omfatter personell i offentlige etater som per 31. desember har som hovedoppgave å forebygge, avdekke og etterforske kriminalitet samt pågripe mistenkte lovbrøyttere. Støttepersonell og administrative stillinger er ekskludert.

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Eurostat og Politidirektoratet

Danmark har vist størst stabilitet med et gjennomsnitt på 1,92, mens Sverige som regel har ligget over 2,00, og økt til 2,18 i 2023. Island viser noe større variasjon, trolig på grunn av lav befolkningsmengde. Finland har gjennom hele analyseperioden hatt lavest dekningsgrad, med en synkende trend fram til 2017 ned til 1,32, før den stabiliserte seg rett under 1,4 de siste årene.

Sverige er altså det landet i Norden med høyest politidekning, men skiller seg samtidig ut ved å ha en langt større befolkning og en økning i noen former for (organisert) kriminalitet de siste årene. Som følge av denne utviklingen har den svenske regjeringen uttrykt et ønske om å oppnå en politidekning som tilsvarer gjennomsnittet i EU (Justitiedepartementet 2022). Dette motsvarer i 2023 et gjennomsnitt på 3,6 politiansatte per tusen innbyggere (median 3,4). Ifølge Polisförbundet (2025) har det blitt uttalt et mål om å øke politistyrken til tre per tusen innbyggere, og Polisförbundet estimerer at dette målet kan nås omkring 2033, dersom veksten fortsetter i samme tempo som siden politisatsningen startet i 2017.

5.2 Kriminalitetsbildet i Norge

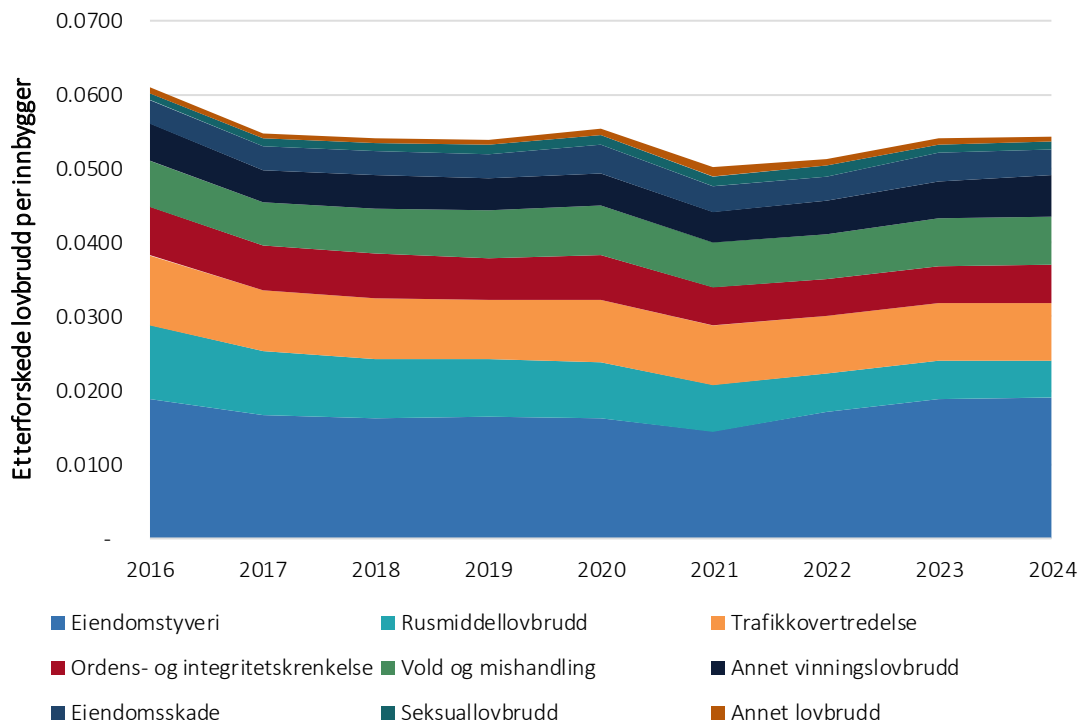
I delkapittelet tar vi for oss det samlede kriminalitetsbildet i Norge. Dette henger tett sammen med hva som blir etterforsket, men det vil også være lovbrudd som ikke etterforskes. Det kan være vanskelig å si hva som skyldes faktisk utvikling i kriminalitetsbildet, og hva som kommer av endret registreringspraksis. Derfor vil det være interessant å se på utviklingen i rapportert utsattethet for lovbrudd, uavhengig av hva som blir etterforsket, for de saksgruppene det er mulig.

Dersom etterforskede lovbrudd reduseres uten at den reelle mengden går ned, kan det være et tegn på at sakskompleksiteten også kan ha økt, både på tvers av sakgrupper og innad i saksgupper, samt økte kostnader eller redusert effektivitet. Flere resultater gis i delappendiks B.2.

5.2.1 Utviklingen i etterforskede lovbrudd

Etterforskede lovbrudd har samlet sett falt etter innføringen av Politireformen i 2016. Utviklingstrekket er illustrert i Figur 5.5, der vi i tillegg har justert for befolkningsvekst ved å se på antall etterforskede lovbrudd per innbygger. I delappendiks B.2 illustrerer vi at hovedtrekkene ved utviklingen blir de samme, også hvis man ikke foretar en slik normalisering. Mye av fallet skjedde allerede mellom 2016 og 2017. Det var også et vesentlig fall mellom 2020 og 2021, hvilket trolig henger sammen med koronapandemien. Deretter har kriminalitetsbildet delvis tatt seg opp igjen fram mot 2024.

Figur 5.5 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd per innbygger over saksgrupper

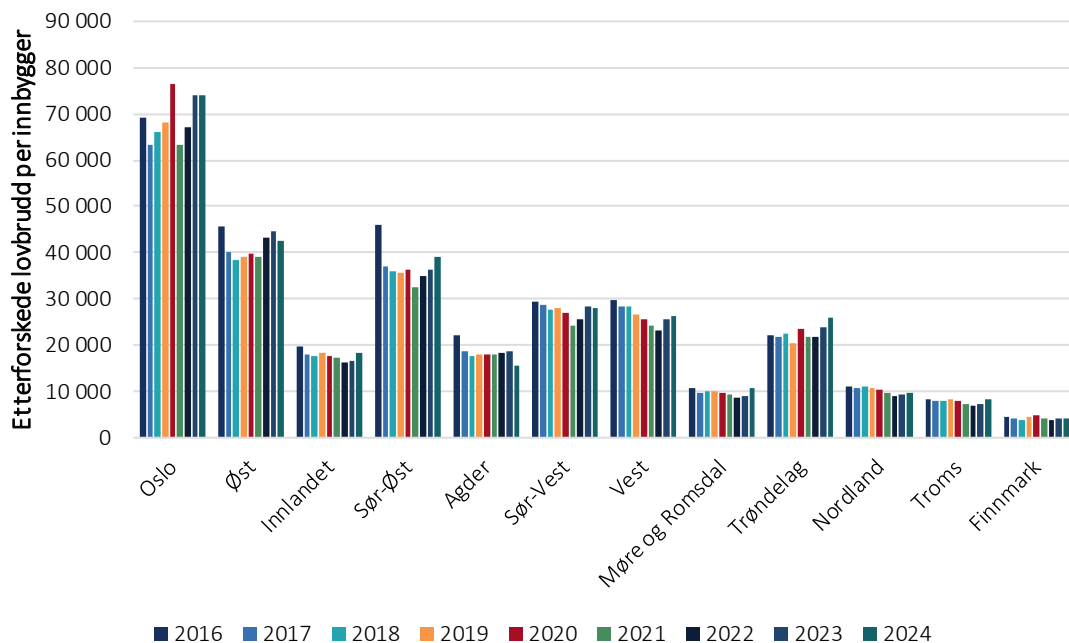


Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Statistisk sentralbyrås statistikk for etterforskede lovbrudd

Den mest utbredte formen for lovbrudd (gitt klassifiseringen av kriminalitet) – eiendomstyveri – hadde en nedgang målt per innbygger fram til 2021, men var i 2024 omtrent tilbake til 2021-nivå, selv om det er snakk om en økning i antall saker. Videre har etterforskede lovbrudd innenfor rusmiddellovbrudd, trafikkovertrjedelser og ordens- og integritetskrenkelse falt både per innbygger og samlet sett i perioden 2016 til 2025. Det har derimot vært en økning i etterforskede lovbrudd samlet sett og etterforskede lovbrudd per innbygger for vold og mishandling, annet vinningslovbrudd, eiendomsskade og seksuallovbrudd. For andre lovbrudd har omfanget variert mye over tid, med en oppgang i den samlede saksmengden og en nedgang i lovbrudd per innbygger for perioden sett under ett.

Antallet etterforskede lovbrudd over politidistriktene er sterkt korrelert med distriktenes innbyggertall og sentralitet. Som det framgår av Figur 5.6, er omfanget høyest i Oslo, etterfulgt av det sentrale Østlandet og deretter i distriktene med de andre store byene, mens omfanget er lavest i Nord-Norge. På Vestlandet, på Sørlandet og i Nord-Norge er det en nedgang i antall saker per innbygger fra 2016 til 2023, og deretter en oppgang til 2024 med unntak av Agder. Dette bildet ser vi ikke like klart for Østlandet og Trøndelag, med unntak av relativt høye saksmengder i 2016 og 2024. Vi viser til delappendiks B.2 for en illustrasjon av utviklingen i antall etterforskede lovbrudd over politidistriktene, som ikke er normalisert i forhold til antall innbyggere.

Figur 5.6 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd per innbygger over politidistrikter



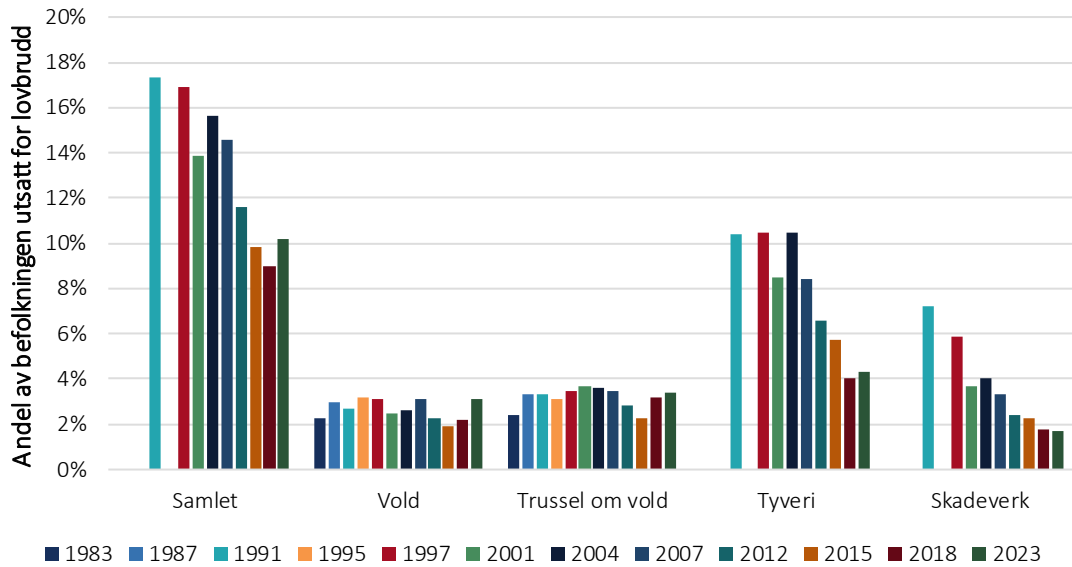
Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Statistisk sentralbyrås statistikk for etterforskede lovbrudd

5.2.2 Utviklingen i opplevde lovbrudd

I forbindelse med levekårsundersøkelsene undersøker Statistisk sentralbyrå hvert tredje til hvert femte år hyppigheten av lovbrudd. I tillegg til at denne statistikken er interessant i seg selv, utgjør den et godt sammenlikningsgrunnlag for statistikken for etterforskede lovbrudd, ettersom ikke alle lovbrudd etterforskes, og saker som ikke opplevs som lovbrudd kan etterforskes.

Levekårsundersøkelsen belyser ikke alle former for lovbrudd, men fokuserer på vold, trussel om vold, tyveri og skadeverk. Overførbarheten er riktignok begrenset til saksategorier som privatpersoner typisk kan bli utsatt for, herunder eiendomstyveri, vold og mishandling, eiendomsskade og seksuallovbrudd. Som vist i Figur 5.7, svinger opplevd vold og trusler om vold en del over tid, men det er en økning fra 2015 til 2023. Dette er i tråd med utviklingen i etterforskede lovbrudd per innbygger som også har hatt en økning over tid, jamfør seksjon 5.2.1. Opplevd tyveri og skadeverk har falt jevnt og trutt siden 2004. Det er ikke nødvendigvis i tråd med utviklingen i etterforskede lovbrudd, der vi i seksjon 5.2.1 så en flat utvikling for eiendomstyveri siden 2016.

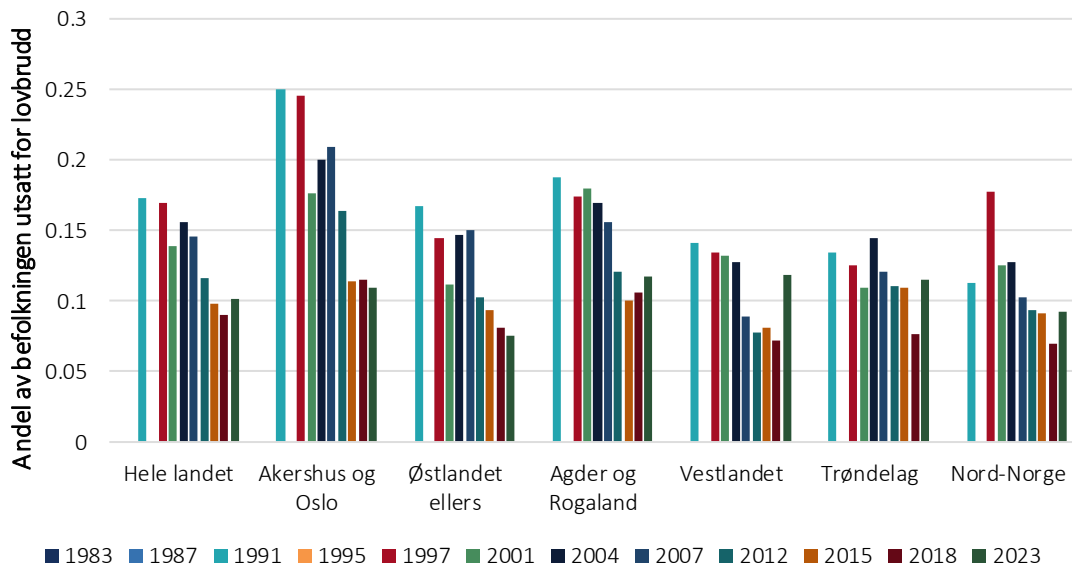
Figur 5.7 Andel av befolkningen utsatt for vold, trussel om vold, tyveri og skadeverk i løpet av det siste året over kategorier av lovbrudd



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse

For de fleste politidistriktene falt den samlede hyppigheten for folk utsatt for vold, trussel om vold, tyveri og skadeverk fra 2004 til 2015, men har tatt seg opp etter det, med unntak av på Østlandet. Disse utviklingstrekkene er illustrert i Figur 5.8.

Figur 5.8 Andel av befolkningen utsatt for vold, trussel om vold, tyveri og skadeverk i løpet av det siste året over landsdeler



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse

5.3 Særenheter og fellesenheter i politisektoren

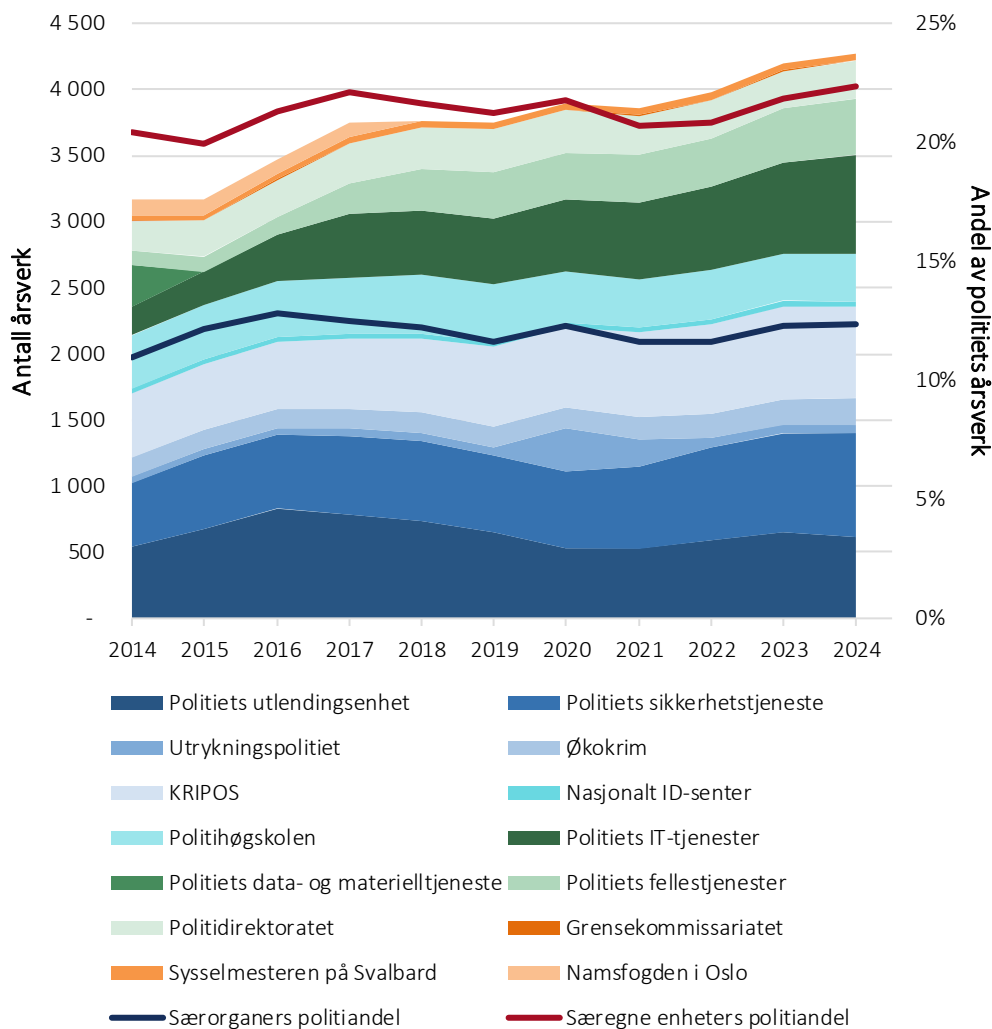
Utviklingen i politiet drives ikke bare av politidistriktene, men også av andre enheter i politisektoren. Disse bistår distriktene på ulikt vis og utfører i flere tilfeller eget politiarbeid. I tillegg til særorganene dreier det seg om nasjonale fagenheter, nasjonale fellesenheter og geografiske særenheter. Vi refererer til seksjon 2.1.2 for en kort oversikt over strukturen.

I måling av politidistriktenes effektivitetsutvikling over tid vil det være relevant hvorvidt de mottar mer bistand fra særenheter og fellesenheter i politiet eller ikke. Våre analyser viser at sysselsettingsandelen i politisektoren til særorganene alene og alle særenhetene og fellesenhetene samlet ikke har endret seg vesentlig i perioden for vårt forskningsstudium fra 2016 til 2023. Andelen saker etterforsket av særorganene med KRIPOS og Økokrim i spissen endret seg heller ikke nevneverdig over perioden, selv om den svingte betydelig fra år til år.

5.3.1 Sysselsetting i særenheter og fellesenheter i politisektoren

Særorganenes andel av sysselsettingen i politisektoren målt ved årsverk økte fra 2014 fram til innføringen av nye, mer aggregerte politidistrikter i 2016 i forbindelse med Politireformen. Deretter har særorganenes sysselsettingsandel ligget mer stabilt. Det samme gjelder alle de særegne enheters andel av politisektoren samlet, som vist i Figur 5.9. Sysselsettingen i de nasjonale fellesenhetene har derimot økt i omfang relativt sett over hele perioden fra 2014 til 2024, mens sysselsettingen i de nasjonale fagenhetene med Politihøgskolen i spissen og de geografiske særenhetene har falt både i relativ og absolutt forstand. I tilfellet de geografiske særenhetene skyldes imidlertid utviklingen at Namsfogden i Oslo har blitt integrert i Oslo politidistrikt.

Figur 5.9 Sysselsettingsutviklingen i særenheter og fellesenheter i politiet



Merknad: Særorganer er markert i nyanser av blått. Nasjonale fagenheter er markert i nyanser av turkis. Nasjonale fellesenheter er markert i nyansert av grønt. Geografiske særenheter er markert i nyanser av oransje.

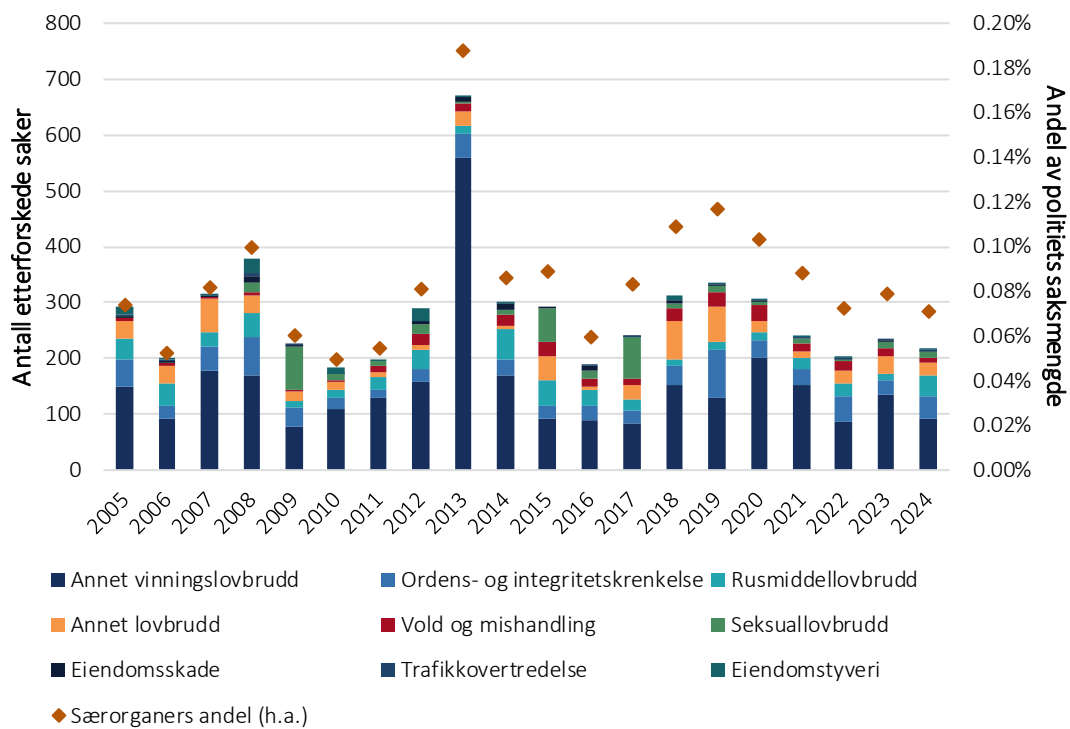
Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste, Stortinget og Sysselemesteren på Svalbard

5.3.2 Etterforskede saker i særorganene i politiet

Dersom særorganene hadde overtatt oppgaver fra politidistriktene, kunne det ha vært med å forklare politidistriktenes utvikling. Følgelig har vi i Figur 5.10 illustrert utviklingen i hvor mange lovbrudd særorganene har etterforsket.

I tillegg til å bistå politidistriktene, etterforsker særorganene selv lovbrudd, særlig KRIPOS og Økokrim. Andre vinningslovbrudd dominerer saksmassen, men det er også et visst innslag av ordens- og integritetskrenkelse, rusmiddellovbrudd, andre lovbrudd og vold og mishandling. Særorganenes andel av etterforskede lovbrudd er imidlertid lav og har i tjuårsperioden 2005 til 2024 svingt rundt en prosent. Det er betydelige variasjoner i andelen, uten noen klar trend. Ut fra denne statistikken er det ikke grunnlag for å si at særorganene bidrar vesentlig mer eller mindre til etterforskningen i dag enn tidligere.

Figur 5.10 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd i særorganene



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Politidirektoratet, Politiets Sikkerhetstjeneste, Stortinget og Sysselmasteren på Svalbard

5.4 Oppfyllelse av bredere samfunns mål

Hensikten med politiets tjenesteproduksjon er å bidra til oppfyllelsen av eksterne samfunns mål. Riksadvokatens generelle mål for straffesaksbehandlingen er straffesaksbehandling av høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon (Riksadvokatens 2019 og 2023). Politiarbeidet står også overfor flere andre viktige samfunns mål, som lav kriminalitet, høy trygghetsfølelse og tillit til politiet i befolkningen, samt beredskap innen etterretning og totalforsvaret. Det går utover vårt mandat å gå inn på alle disse målene og analysere sammenhengen mellom måloppnåelsen av dem. Vi vil derfor konsentrere oss om oppklaringsprosenten og befolkningens opplevelser av politiarbeidet med tanke på tilliten til politiet og trygghetsfølelse i egne nabolag.

I tråd med litteraturgjennomgangen i seksjon 4.2.8 finner vi at oppklaringsprosenten faller. Riktig nok reduseres fallet i oppklaringsprosentene med om lag en tredjedel dersom vi korrigerer for aggregerte sammensettingseffekter. Sammenstillinger av tall fra politiets innbyggerundersøkelser viser at tilliten til politiet og befolkningens trygghetsfølelse er høy i Norge, men at begge indikatorene har falt siden 2021.

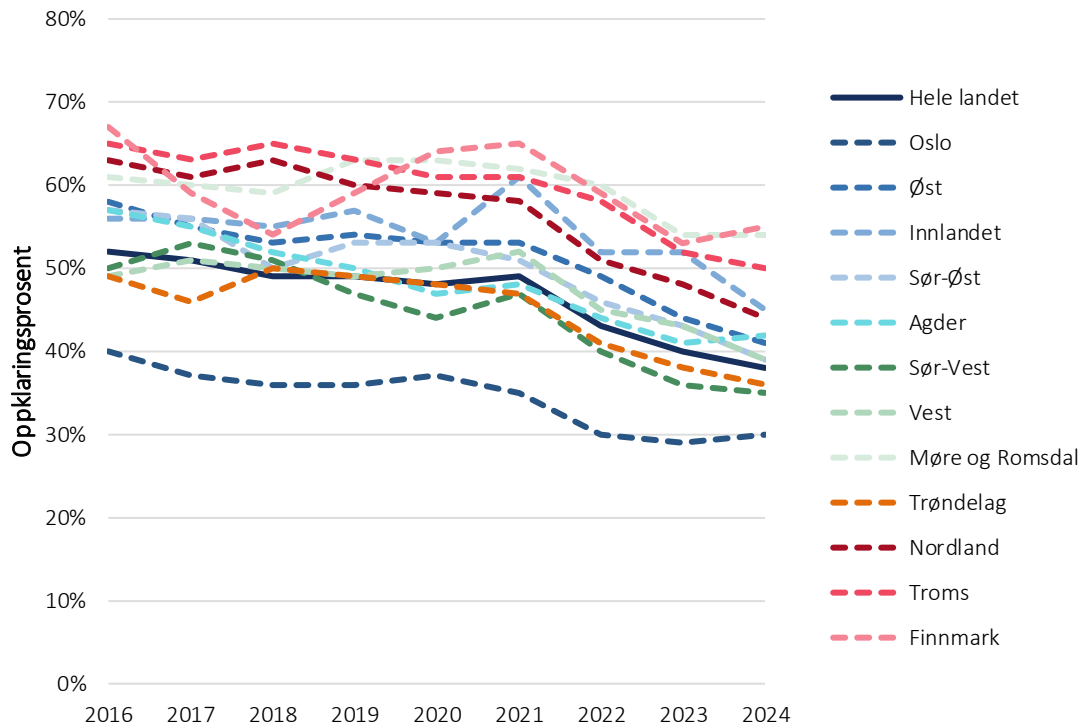
5.4.1 Oppklaringsprosent og saks sammensetningen

Som forklart i seksjon 4.2.8, utgjør oppklaringsprosenten et viktig, men begrenset mål for politiets effektivitet. På den ene siden reflekterer indikatoren i hvilken grad anmeldte saker blir løst. På den andre siden kan ensidig fokus på å øke oppklaringsprosenten føre til at enkle saker prioriteres

for høyt i forhold til komplekse saker. Mer generelt eksemplifiserer dette at premiering av kvantitative målindikatorer kan skje på bekostning av aktiviteter der måloppnåelsen er vanskelig å kvantifisere.

Et paradoks innenfor politisektoren er at politiets samlede oppklaringsprosent tenderer til å falle over tid. Dette gjelder også på tvers av politidistrikter i perioden fra 2016 til 2023, som vist i Figur 5.11, dog med noen svingninger underveis. Oppklaringsprosenten er særlig lav i Oslo og høy i Nord-Norge, Innlandet og Møre og Romsdal.

Figur 5.11 Utvikling i oppklaringsprosent over politidistrikter

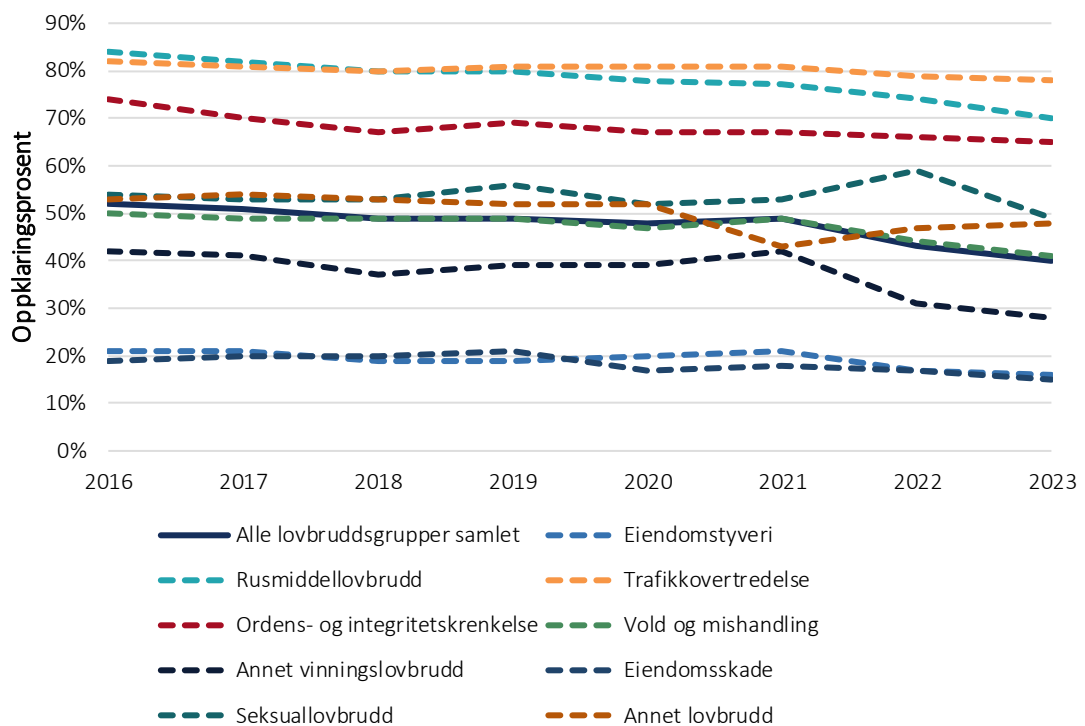


Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Som vist i delkapittel 5.1 og delkapittel 5.2 har kriminalitetsbildet i Norge blitt mer sammensatt, noe som har konsekvenser for oppklaringsprosentene. Økt sakskompleksitet og lengre etterforskningsstid, særlig for seksuallovbrudd og organisert kriminalitet, kan forklare hvorfor oppklaringsprosenten i flere alvorlige saker har falt. Politiet står overfor utfordringer knyttet til digital kriminalitet og grenseoverskridende nettverk, noe som krever spesialisering og betydelige ressurser.

I Figur 5.12 illustrerer vi den aggregerte utviklingen i oppklaringsprosent over saksgrupper. Til tross for en del svingninger ser vi at oppklaringsprosentene samlet sett falt fra 2016 til 2023 for samtlige aggregerte saksgupper.

Figur 5.12 Utvikling i oppklaringsprosent over aggregerte saksgruppe

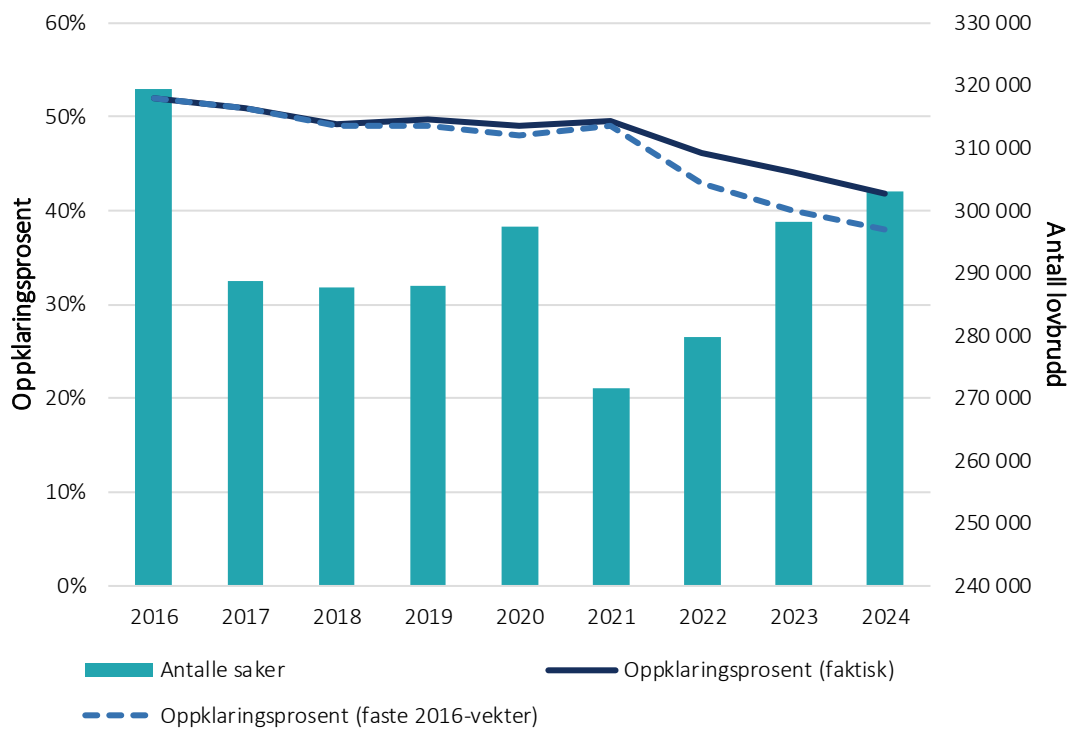


Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Statistisk sentralbyrå

Rusmiddellovbrudd, trafikkforseelser og vinningskriminalitet er de tre kategoriene som har stor innvirkning på den samlede oppklaringsprosenten. Politiet har varierende forutsetninger for å etterforske og oppklare ulike lovbrudd. I egeninitierte saker, som enkelte rusmiddellovbrudd og trafikksaker, reflekterer antall saker og oppklaringsprosent i stor grad prioriteringer og kontroll-effektivitet. Mange av disse sakene krever begrenset etterforskningsinnsats for å oppklare. Derimot kan andre straffbare forhold, som visse typer seksuallovbrudd, kreve betydelig mer etterforskningsinnsats og være mer utfordrende å oppklare. For eksempel viser en evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep at slike saker ofte er komplekse og ressurskrevende, noe som kan påvirke oppklaringsprosenten negativt (Politidirektoratet 2022).

Dersom vi justerer for utviklingen i den aggregerte sakssammensetningen ved å vekte de underliggende oppklaringsprosentene ut fra sammensetningen i 2016, som vist i Figur 5.12, blir ikke lenger fallet i den samlede oppklaringsprosenten fra 52 til 40 prosent, men fra 52 til 44 prosent. Dermed forsvinner en tredjedel av fallet i oppklaringsprosenten allerede når man korrigerer for aggregerte sammensettingseffekter. Fallet i oppklaringsprosenten går igjen i alle landets politidistrikter, som illustrert i Figur 5.13.

Figur 5.13 Utvikling i samlede oppklaringsprosent og samlet antall registrerte lovbrudd



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Statistisk sentralbyrå

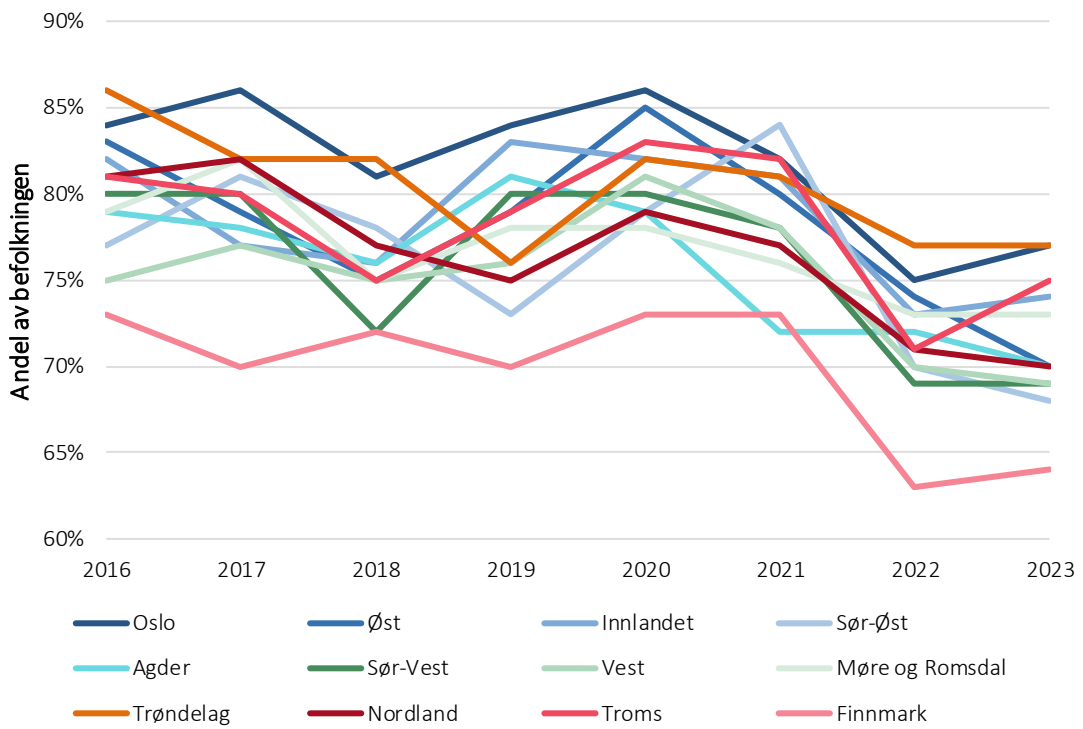
5.4.2 Befolkningens opplevelser av politiarbeidet

Politidirektoratets årlige innbyggerundersøkelser kaster lys over status og utvikling for flere eksterne målindikatorer for politiet. Blant disse er andelen av befolkningen som har tillit til politiet og andelen som føler seg trygg i eget nabolag. Disse indikatorene lar seg følge over tid.

Tilliten til politiet er for det meste høy, som vist i Figur 5.14. For hvert politidistrikt svinger tilliten til politiet tilsynelatende mellom 60 og 90 prosent fra år til år, hvilket trolig i stor grad henger sammen med støy i målingene. Det er imidlertid et klart fall i tilliten til politiet fra 2021 til 2022 etter Russlands storskala invasjon av Ukraina med den tilknyttede økte sikkerhetspolitiske spenningen i Europa. Tilliten til politiet tenderer ellers til å være relativt høy i Oslo og Trøndelag. Den har derimot vært relativt lav i Finnmark.

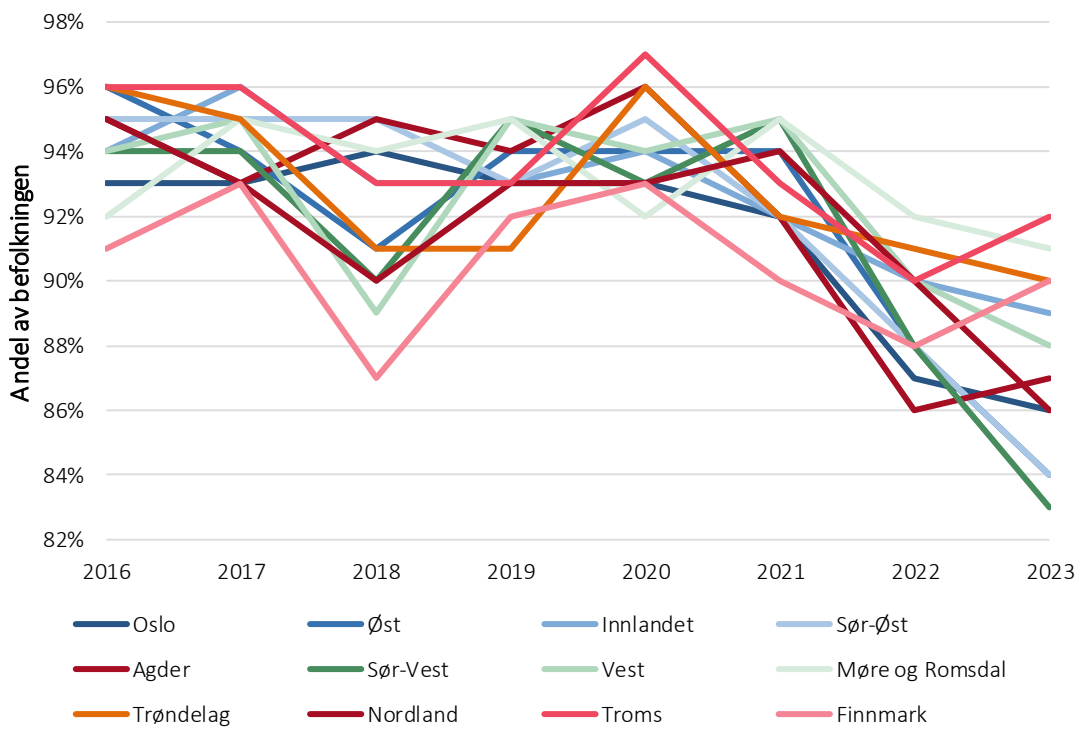
Befolkningens trygghetsfølelse i eget nabolag ligger på et høyt nivå på mellom vel 80 og nær 100 prosent på tvers av politidistriktene, jamfør Figur 5.15. Befolkningens andelen som føler seg trygg i sitt eget nabolag svinger også en del over tid for politidistriktene. Den faller jevnt over betydelig for samtlige mellom 2021 og 2022, men henter seg til en viss grad inn i 2023. Det er ikke store forskjeller mellom politidistriktene, men trygghetsfølelsen tenderer til å være høyest i Troms og Møre og Romsdal, og lavest i Finnmark og Oslo.

Figur 5.14 Andel av befolkningen som har tillit til politiet



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Politidirektoratets innbyggerundersøkelser for politiet

Figur 5.15 Andel av befolkningen som føler trygghet i sitt nabolag



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Politidirektoratets innbyggerundersøkelser for politiet

Referanser

- Alda, E., & Andonoska, L. (2023). Doing more with less? Assessing the cost efficiency of US local police organizations. *Applied Economics Letters*, 31(18), 1808-1812.
- Alvig, F., Holmberg, L., & Sørensen, A. S. (2011). The public's sense of justice and the police's response: A study of the Danish police force. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 12(1), 3-23.
- Alys, L., Massey, K., & Tong, S. (2013). Investigative Decision Making: Missing People and Sexual Offences, Crossroads to an Uncertain Future. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 10(2), 140-154.
- Andersen, S. N. (2024). Does Policing Help or Hurt? Examining the Longitudinal Relationship between Police Involvement and Delinquency in Norway. *The British Journal of Criminology*, 64(2), 308-325.
- Angerbrandt, H., Dufort, M., & Dudas, V. (2024). Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige: en studie av skjutvapenvåldets utveckling i kriminell miljö sedan mitten av 00-talet (Rapport 2024:7). Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Anklagemyndigheden, & Politi (2023). Politiets og Anklagemyndighedens årsrapport 2023. København.
- Anthun, K. S., Kittelsen, S. A. C., & Magnussen, J. (2016). Produktivitet i spesialisthelsetjenesten – Working Paper 2016:7.
- Asif, M., Shahzad, M., Awan, M. U., & Akdogan, H. (2018). Developing a structured framework for measuring police efficiency. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 35(10), 2119-2135.
- Asmild, M., Paradi, J. C., & Pastor, J. T. (2012). DEA based models for reallocations of police personnel. *OR spectrum*, 34, 921-941.
- Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., Grube, J., Grunewald, P., Hill, L., Holder, H., Homel, R., Österberg, E., Rehm, J., Room, R., & Rossow, I. (2010). *Alcohol: No ordinary commodity: Research and public policy* (2nd ed.). Oxford University Press.
- Bakketeig, E., & Dullum, J. V. (2023). Påtalemønstre i familievoldssaker. *Tidsskrift for strafferett*, 23(2).
- Bakli, O., & Lassen, V. (2023). Politireformen har gitt et bedre politi, men endringer tar tid, og kvalitet koster. *Stat og styring*, 33(2), 11-15.
- Barros, C. P. (2007). Efficiency in crime prevention: A study of Lisbon's police precincts, *International Review of Applied Economics*, 21: 687-97.
- BDO, & Menon Economics (2017). Virksomhetsanalyse av Politi- og lensmannsetaten. Oslo, 1. mai 2017.
- Benito, B., Martínez-Córdoba, P. J., & Guillamón, M. D. (2021). Measurement and determinants of efficiency in the municipal police service. *Evaluation and Program Planning*, 85, 101904.

- Bjelland, H. F. (2018). Conceptions of success: Understandings of successful policing of human trafficking. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 12(1), 1-14.
- Bjelland, H. F., & Vestby, A. (2017). 'It's about using the full sanction catalogue': On boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation. *Policing and Society*, 27(6), 601-616.
- Bjerknes, O. T., & Fahsing, I. A. (2024). *Etterforskning: Prinsipper, metoder og praksis*. Fagbokforlaget.
- Björk, M. (2016). *Den stora polisreformen: fem arbetspapper*. Lund: Studentlitteratur.
- Bjørkelo, B., Damen, M. L., Valland, T. D., & Nordberg, T. (2022). Ekte politiarbeid? Utvikling og uttesting av et prestisjehierarki for politiarbeid. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, årgang 46, nr. 3-4-2022, side 150–165.
- Borge, L.-E., Kråkenes, T., & Wold, M. F. (2022). *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2019–2020*. SØF-rapport nr. 02/22.
- Boston Consulting Group (2020). *Områdegjennomgang av styringen av politi- og lennsmannsetaten*. Sluttrapport Februar 2020.
- Bowling, B., Reiner, R., & Sheptycki, J. W. (2019). *The politics of the police*. Fifth edition. Oxford University Press.
- Brookman, F., Maguire, E. R., & Maguire, M. (2019). What factors influence whether homicide cases are solved? Insights from qualitative research with detectives in Great Britain and the United States. *Homicide Studies*, 23(2), 145-174.
- Bruce, I. (2021). Preventive use of surveillance measures in the protection of national security: A normative and comparative study of Dutch, Norwegian and Swedish law.
- Buil-Gil, D., Moretti, A., & Shlomo, N. (2023). Evaluating the impact of measurement errors in police-recorded crime data on regression models. *Crime Science*, 12(1), 15.
- Carlson, H.M., and Sutton, M.S. (1981). A multimethod approach to community evaluation of police performance. *Journal of Criminal Justice*, 9(3), 227-234.
- Carmona, S., & Grønlund, A. (2003). Measures vs actions: The balanced scorecard in Swedish Law Enforcement. IE Working paper. CG8-102-I. 28.5.2003. Instituto de Empresa, Madrid.
- Cook, P. J., & Mancik, A. (2024). The Sixty-Year Trajectory of Homicide Clearance Rates: Toward a Better Understanding of the Great Decline. *Annual Review of Criminology*, 7, 59–83.
- Dahl, J. Y. (2020). Chameleonizing: A microsociological study of covert physical surveillance. *European Journal of Criminology*, 19(2), 127-145.
- Dahl, J. Y., Fyfe, N. R., Gundhus, H. O. I., Larsson, P., Skjevraak, P. E., Runhovde, S. R., & Vestby, A. (2021). Old, new, borrowed and blue – Shifts in modern policing. *The British Journal of Criminology*, 62(4), 931-947.

- Davis, R. C. (2012). Selected international best practices in police performance measurement. Center on Quality Policing. A RAND Infrastructure, Safety, and Environment Center. Technical Report.
- Diez-Ticio, A., & Mancebon, M. J. (2002). The efficiency of the Spanish police service: an application of the multiactivity DEA model. *Applied Economics*, 34(3), 351-362.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2022). Evaluering av nærpolitireformen – en vurdering av resultater og effekter. DFØ-rapport 2022:6.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024). Kultur og ledelse i politiet. DFØ-rapport 2024:2.
- Domínguez, J. P., Sánchez, I. M. G., & Domínguez, L. R. (2015). Relationship between police efficiency and crime rate: A worldwide approach, *European Journal of Law and Economics*, 39: 203-23.
- Draca, M., & Machin, S. (2015). Crime and economic incentives. *Annual Review of Economics*, 7(1), 389-408.
- Drake, L. M., & Simper, R. (2000). Productivity estimation and the size-efficiency relationship in English and Welsh police forces: An application of data envelopment analysis and multiple discriminant analysis, *International Review of Law and Economics*, 20: 53-73.
- Drake, L. M., & Simper, R. (2003). The measurement of English and Welsh police force efficiency: A comparison of distance function models. *European Journal of Operational Research*, 147(1), 165-186.
- Drake, L. M., & Simper, R. (2004). The economics of managerialism and the drive for efficiency in policing. *Managerial and Decision Economics*, 25(8), 509-523.
- Drake, L. M., & Simper, R. (2005a). Police efficiency in offences cleared: An analysis of English "Basic command units". *International Review of Law and Economics*, 25(2), 186-208.
- Drake, L. M., & Simper, R. (2005b). The measurement of police force efficiency: An assessment of UK Home Office policy. *Contemporary Economic Policy*, 23(4), 465-482.
- Durlauf, S. N., & Nagin, D. S. (2011). Imprisonment and crime: Can both be reduced? *Criminology & Public Policy*, 10(1), 13-54.
- Edvardsen, D. F., Førstund, F. R., & Kittelsen, S. A. C. (2010). Effektivitets- og produktivitetsanalyser på StatRes-data. Frischsenteret. Rapport 2/2010.
- Ellefsen, B. (2015) Nærpolitireformen – en språkreform? Politiforum. Publisert 05.05.2015 -09:21. Sist oppdatert 13.05.2015 - 11:59. Tilgjengelig på: <https://www.politiforum.no/nyheter/naerpolitireformen--en-sprakreform/122805>
- Eller, E. (2024). Nu får politiet lov til at bruke ansigtsgenkendelse i grove sager. Publisert: 5. september 2024. Opdateret: 5. september 2024. Tilgjengelig på: <https://www.dr.dk/nyheder/politik/nu-faar-politiet-lov-til-bruge-ansigtsgenkendelse-i-grove-sager>
- Ellingsen, D. og Lilleaas U.-B. (2025). Arbeidskulturer og kjønn i det operative politiet. En studie som rotet opp i feltet. Forskning.

- Elvik, R., Sogge, C.V., Lager, L., Amundsen, F.H., Pasnin, L.T., Karlsen, R. og Fosli, K. (2012). Assessing the efficiency of priorities for traffic law enforcement in Norway. I *Accident Analysis and Prevention*. 47 (2011) 146-152.
- Eurostat (2025). Eurostat, Crime and criminal justice (crim). Reference metadata. Hentet 1. oktober 2025. Tilgjengelig på: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_sims.htm
- Fahsing, I. A. (2016). The making of an expert detective: Thinking and deciding in criminal investigations. Doctoral . Department of Psychology, University of Gothenburg.
- Fekjær, S. B. (2018). Old and new methods in police research. *Nordisk politiforskning*, 5(2), 104-123.
- Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, & Politidirektoratet (2024). Kort og spisset områdegjennomgang av økonomistyringen og budsjett-situasjonen i politiet. Arbeidsgrupperapport Mars 2024. Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 04/2024.
- Finstad, L. (2013). *Politiblikket*. 2. utgave. Pax. Opprinnelig utgitt i 2000.
- Finstad, L. (2018). *Hva er politi?* Universitetsforlaget.
- Flegl, M., & Gress, E. S. H. (2023). A two-stage Data Envelopment Analysis model for investigating the efficiency of the public security in Mexico. *Decision Analytics Journal*, 6, 100181.
- Fläder, T., & Mellgren, C. 2024. Citizens views of different areas of police work. A best-worst scaling approach. *Nordic Journals of studies in policing*. Volume 11, Issue 1. Page 1-19.
- Flaatten, S. (2024). Straff. I Lomell, H.M. og Skilbrei, M-L. *Kriminologi*. 2.utgave. Kapittel 7, side157-180. Universitetsforlaget 2024.
- Frøyland, L.R., Smith, P.S., Skilbrei, M.L., Johnsen, B., Lundeberg, I.R, Sivertsson, F. & Stefansen, K. (2022). Rettsoppfatning i den norske befolkningen: Holdninger til straff og straffegjennomføring i den norske befolkningen. NOVA Rapport 9/22-
- Førsund, F. R., & Kittelsen, S. A. C. (2019). Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske tingretter. Frisch Rapport 1/2019.
- Gagnes, O.-M. (2022). Politiets oppklarings-prosent har gått ned. *Juristen*. Publisert: 17.03.2022. Oppdatert: 17.03.2022 12:56. Tilgjengelig på: <https://juristen.no/nyheter/2022/03/politiets-oppklarings%C2%ADprosent-har-g%C3%A5tt-ned%C2%A0>
- García-Sánchez, I. M. (2007). Evaluating the effectiveness of the Spanish police force through data envelopment analysis. *European Journal of Law and Economics*, 23(1), 43-57.
- García-Sánchez, I. M. (2009). Measuring the efficiency of local police force. *European Journal of Law and Economics*, 27, 59-77.
- García-Sánchez, I. M., Rodríguez-Domínguez, L., & Parra-Domínguez, J. (2013). Yearly evolution of police efficiency in Spain and explanatory factors. *Central European Journal of Operations Research*, 21(1), 31-62.

- Gjone, G. (2025). Politiet. Store norske leksikon på snl.no. Hentet 15. oktober 2025. Tilgjengelig på: <https://snl.no/politiet>
- Glomseth, R., & Aaserud, T. (2012). Politiet – når endring møter kultur, en krevende lederutfordring. *Magma: tidsskrift for økonomi og ledelse*, 15(8), 77–82.
- Granér, R. (2014). Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater: om patruljerende politis yrkeskultur. I Larsson, P., Gundhus, H.O.I., Granér, R. Innføring i politivitenskap (s. 134-152). Cappelen Damm Akademisk.
- Granér, R. (2017). Literature on police reforms in the Nordic countries. *Nordisk politiforskning*, 4(2), 128-148.
- Greenwald, G. (2009). Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. Cato Institute.
- Grindem, K. (2019). Nye kompetansekriterier - Skal gjøre det mer attraktivt å være etterforsker. Politiforum. Publisert 29.11.2019 - 18:05. Tilgjengelig på: <https://www.politiforum.no/kompetanseheving/nye-kompetansekriterier---skal-gjore-det-mer-attraktivt-a-vaere-etterforsker/155820>
- Gundhus, H. I. (2013). Experience or knowledge? Perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism. *Policing: A Journal of Theory and Practice*, 7(2), 178-194.
- Gundhus, H. O. I., Skjevraak, P. E., Wathne, C. T. (2025). Negotiating digital traces. The epistemic power of recorded police data. *Nordic journal of Science and Technology studies*. Vol 13, issue 1, 2025. P.18-31.
- Gundhus, H. O. I., Talberg, N., & Wathne, C. T. (2022a). False Reporting in the Norwegian Police: Analyzing Counter-productive Elements in Performance Management Systems. *Criminal Justice Ethics*, 41(3), 191-214.
- Gundhus, H. O. I., Talberg, N., & Wathne, C. T. (2022b). From Discretion to Standardization: Digitalization of the Police Organization. *International Journal of Police Science & Management*, 24(1), 27-41.
- Gundhus, H. O., Talberg, N., & Wathne, C. T. (2022). 6 Investigating at a Distance: Abstractness in Detective Work. Jan Terpstra, Renze Salet & Nicholas R. Fyfe (eds.), 103.
- Hald, C., & Rønn, K. V. (2013). Om at opdage – metodiske refleksjoner over politiets under-søgel-sespraksis. Samfundslitteratur.
- Hanson, T. (2016). Efficiency and Productivity in the Operational Units of the Armed Forces: A Norwegian Example. *International Journal of Production Economics*, 179, 12–23.
- Hanson, T. (2019). Estimating Output Mix Effectiveness: An Applied Scenario Approach for the Armed Forces. *Omega*, 83, 39–49.
- Hestehave, N. K. (2021). Coppers Chasing Usual Suspects: An Embedded Search for a Proactive Police Performance and the Detective Métier. Research Output: PhD Thesis. Department of Sociology and Social Work. Aalborg Universitetsforlag.

- Holmberg, L. (2014a). Policing and the feeling of safety: The rise (and fall?) of community policing in the Nordic countries. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15(2), 204-218.
- Holmberg, L. (2014b). Scandinavian police reforms: can you have your cake and eat it, too?. *Police practice and research*, 15(6), 447-460.
- Holmen, R. B., Hoel-Holt, A. S., Kittelsen, S. A. C., Rødseth, K. L., Allvin, A., & Ellingsen, D. (2026a). Kostnadsvariasjoner i politiet. En undersøkelse av effektiviteten i politidistriktenes produksjonsinnsats. *Vista Analyse Rapport 2026/4*.
- Holmen, R. B., Hoel-Holt, A. S., Kittelsen, S. A. C., Rødseth, K. L., Allvin, A., & Ellingsen, D. (2026b). Politiets tjenesteproduksjon. En undersøkelse av effektiviteten i politidistriktenes oppgaveløsning. *Vista Analyse Rapport 2026/3*.
- Holmen, R. B., Hoel-Holt, A. S., Kittelsen, S. A. C., Rødseth, K. L., Allvin, A., & Ellingsen, D. (2026c). Tilrettelegging for effektivitetsmåling i politisektoren. Teknisk rapport om data og metodikk. *Vista Analyse Rapport 2026/5*.
- Holmen, R. B., Lie, H. W., Mossige, I., Kvalbein, A., Ågotnes, A., Sørli, E., Jordbakke, G. N., Tvedt, J., Juvik, L., & Meyer, S. F. (2023). Quality Assurance of the New Swedish Public Emergency Network, Rakel G2. Report of June 30th 2023. TØI report 1972/2023.
- Horvei, M., & Karterud, T. (2024). Politiets innbyggerundersøkelse 2024. Verian, & Politiet.
- Hughes, C. E., & Stevens, A. (2010). What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs? *British Journal of Criminology*, 50(6), 999–1022.
- Innes, M. (2003). *Investigating murder: Detective work and the police response to criminal homicide*. Oxford University Press.
- Innes, M., Brookman, F., & Jones, H. (2021). "Mosaicking": Cross construction, sense-making and methods of police investigation. *Policing: An International Journal*, 44(4), 708-721.
- Jahnsen, S. (2014). *Innestengt eller utestengt?: Norsk prostitusjonspolitikk og kampen mot menneskehandel*. Doktorgradsavhandling. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Johannessen, S. O. (2015). Reforming the Norwegian police-cultural change as a restoration of organizational ideologies, myths and practices. *Nordisk politiforskning*, 2(2), 167-182.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Prop. 61 LS (2014–2015)-Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 6. mars 2015, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Tildelingsbrev 2018*. Politidirektoratet. 16.01.2018.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019). *Tildelingsbrev 2019*. Politidirektoratet (POD). 16.01.2019.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2020). *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Meld. St. 29 (2019 – 2020). Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

- Justis- og beredskapsdepartementet (2021). Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet. Meld. St. 34 (2020 – 2021). Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. juni 2021, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Politiets bruk av maktmidler. Rapport fra ekspertutvalget som ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2022. Maktmiddelutvalget. Publisert 7. november 2022.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2023). For budsjettåret 2024. Utgiftskapitler: 600–672, 2470, 2541–2542, 2620–2686. Inntektskapitler: 3605–3672, 5470, 5701–5705. Prop. 1 S (2023–2024). Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 21. september 2023, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025a). Lov om politiet (politiloven). Korttittel: Politiloven – politil. Dato: LOV-1995-08-04-53. Sist endret: LOV-2024-06-21-47 fra 12.10.2025, LOV-2025-06-20-87.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2025b). Lov om straff (straffeloven). Korttittel: Straffeloven – strl. Dato: LOV-2005-05-20-28. Sist endret: LOV-2025-06-20-86 fra 01.01.2026
- Justis- og politidepartementet (2005). Politiets rolle og oppgaver. St.meld. nr. 42 (2004–2005). Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 24. juni 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)
- Justisministeriet (2021). Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021–2023. København.
- Justitiedepartementet (2022). Uppdrag till Polismyndigheten att lämna underlag för ökad polis-täthet. w022-12-22. Ju2022/03755. Regeringsbeslut I:24.
- Kittelsen, S. A. C. (2023). Produktivitets- og effektivitetsanalyser i helsesektoren. *Magma*, 26 (5/2023).
- Kittelsen, S. A. C., & Førsum, F. R. (1992). Efficiency Analysis of Norwegian District Courts. *Journal of Productivity Analysis*, 3(3), 277–306.
- Kjällgren, A. M. G., & Gundhus, H. O. I. (2024). Politijuristers syn på samspill og styring. *Tidsskrift for strafferett*. 24 (4), 318–342.
- Klepper, K. B., Greve, B. M., Ousdal, S., Paulsen, J. E., Rjaanes, M., Strand, M., & Thorsberg, L. (2021). Teknologitvillingens betydning for politiet, PST og Den høyere påtalemyndighet FFI-rapport 21/02532.
- Knutsen, G., Hartmann, M. K., & Bjørkelo, B. (2022). Are investigation plans at risk of becoming ‘the emperor’s new clothes’? *Nordic Journal of Studies in Policing*, 9(1), 1-5.
- Knutsson, J. (2013). Måling av effektivitet i etterforskning: Delrapport i «Etterforskningsprosjektet». Politihøgskolen.
- Knutsson, J., & Rönqvist, M. (2016). Problem-oriented policing in practice: The case of domestic burglary. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10(3), 258-269.

- Kumar, S., & Kumar, S. (2015). Does modernization improve performance: Evidence from Indian police. *European journal of law and economics*, 39, 57-77.
- Lagestad, P., & Rønning, H. (2012). *Kommunikasjon og konflikthåndtering: publikumsrettet arbeid i et politifaglig perspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langøien, L. J, Nøkleby, H., & Jardim, P. S. J. (2020). Systematisk kartleggingsoversikt. Målstyring i politiets forebyggende arbeid. Folkehelseinstituttet. Rapport.
- Larsson, P., Eriksen, T. Pedersen, C., & Allvin, A. (2022). Langsiktige trender i kriminalitetsbildet. Vurderinger av metoder for beskrivelse av fremtidig kriminalitetsutvikling. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 03.10.2022. PHS Forskning Rapport 2022:8.
- Lassen, V. (2019). Nærpolitireformen–for mye på én gang? *Stat & Styring*, 29(1), 52-55.
- Laugerud, S., & Skilbrei, M.-L. (2023). Contested, Discounted and Disproven Stories of Rape: The Social Pathways of Rape Reporting. *The British Journal of Criminology*.
- Levitt, S. D. (1997). Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime. *American Economic Review*, 87(3), 270-290.
- Lomell, H. M., & Skilbrei, M. L. (Red.). (2017). *Kriminologi*. Universitetsforlaget.
- Lundgaard, J. M. (2021). *Nød og neppe: Fra anrop til beslutning ved politiets operasjonssentral*. Universitetsforlaget.
- Magnussen, S., & Teigen, K. H. (2020). Kognitive slagsider og snarveier i vurdering av bevis. *Lov og rett*, 59(1), 19-42.
- Maguire, M. (2000). Policing by risks and targets: Some dimensions and implications of intelligence - led crime control. *Policing and Society: An International Journal*, 9(4), 315-336.
- Mastrobuoni, G. (2019). Police and clearance rates: Evidence from recurrent redeployments within a city. *Journal of Public Economics*, 172, 190-200.
- Mæhre, I. T. (2023a). «Hva er problemet? At det er for mange kvinner på PHS, eller at en ikke greier å beholde kvinner i patruljetjeneste?». *Politiforum*. Publisert 16.11.2023 - 08:36. Sist oppdatert 16.11.2023 - 08:45. Tilgjengelig på: <https://www.politiforum.no/meninger/hva-er-problemet-at-det-er-for-mange-kvinner-pa-phs-eller-at-en-ikke-greier-a-beholde-kvinner-i-patruljetjeneste/251794>
- Mæhre, I. T. (2023b). *Mathildes etterfølgere, hvor velger de å forlate patruljetjenesten?* Master i Politivitenskap. Kull 2019. Politihøgskolen.
- Nepomuceno, T. C. C., Santiago, K. T. M., Daraio, C., & Costa, A. P. C. S. (2022). Exogenous crimes and the assessment of public safety efficiency and effectiveness. *Annals of Operations Research*, 316(2), 1349-1382.
- NOU (1981: 35). *Politiets rolle i samfunnet. Delutredning 1. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. Desember 1976. Avgitt til Justis- og politidepartementet i november 1981.*

- NOU (2012: 14). Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå o/g trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012.
- NOU (2013: 9). Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer. Politianalysen. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. november 2012. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2013.
- NOU (2019: 26). Rusreform – fra straff til hjelp. Utredning fra Rusreformutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. mars 2018. Avgitt til Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. 19. desember 2019.
- NOU (2020: 17). Varslede drap? Partnerdrapsutvalgets utredning. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. oktober 2018. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 15. desember 2020.
- NOU (2024: 4). Voldtekt – et uløst samfunnsproblem. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. februar 2023. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 8. mars 2024.
- Olaussen, L. P. (2004). Oppklaringsprosenten—en indikator på hva?. Lov og Rett, 43(7-8), 440-463.
- Paulsen, J.E. (2017), Moralpolitiet. Norsk filosofisk tidsskrift. 52.3. 130-141.
- Piquero, A. R., & Weisburd, D. (2011). Measuring police performance internationally: Best practices and challenges. RAND Technical Report. RAND Corporation.
- Polisförbundet (2025). Hur många poliser finns det? Polisyrket. Hentet 1. oktober 2025. Tilgjengelig på <https://www.polisforbundet.se/det-har-vill-polisforbundet/antal-poliser-i-sverige/>
- Polismyndigheten (2024). Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2025–2027. Diarie-nummer: A738.062/2024. Beslutsdatum: 2024–12–20. Giltighetstid: 2027–12–31. Avser område/ämne: Strategisk verksamhetsplan. Ansvarig organisatorisk enhet: Ekonomiavdelningen, verksamhetsstyrning och analys. PM 2024:21.
- Politidirektoratet (2008). Politiet mot 2020 – Bemannings- og kompetansebehov i politiet. POD-rapport. POD publikasjon 2008/07.
- Politidirektoratet (2016). Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet. November 2016. POD-publikasjon 2016.
- Politidirektoratet (2017). Responstid. Resultater 2016. 8. Februar 2017.
- Politidirektoratet (2020). Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.2.
- Politidirektoratet (2022). Evaluering av politiets arbeid med seksuelle overgrep.
- Politidirektoratet (2025a). Konseptvalgutredning: Samlet, helhetlig digitalisering av politiet. Juni 2025.
- Politidirektoratet (2025b). Ressursanalyse for 2024. Kostnader og bemanning i politiet. POD-rapport 2/2025.

- Politidirektoratet og Riksadvokaten (2024). Straffesaksbehandlingen i politiet 2023. POD-rapport 2/2024.
- Politiet (2023) Politiets årsrapport 2022. Gradering/klassifisering: Offentlig versjon. Utgitt mars 2023.
- Politiet (2025). Politiets trusselvurdering 2025. Utgiver: Kripos.
- Politiets Fellesforbund (2023a). Alarmerende tall i medarbeiderundersøkelse. Publisert: 01.11.2024 Kl: 09:27. Sist oppdatert: 05.01.2026 Kl: 13:22. Tilgjengelig på: <https://pf.no/aktuelt/medlemmer/alarmerende-tall-i-medarbeiderundersokelse>
- Politiets Fellesforbund (2023b). Ny undersøkelse blant politiansatte: – Svært bekymringsfulle tall. Publisert: 20.09.2023 Kl: 12:45. Tilgjengelige på: – [Svært bekymringsfulle tall | Politiets Fellesforbund](#)
- Politihøgskolen (2025). Opptaksrapport 2025.
- Rambøll (2020). Arbeidsmiljøundersøkelse høsten 2020. Politi- og lensmannsetaten. Rapport om uønsket seksuell oppmerksomhet
- Renå, H. (2018). Nærpolitireformen – hvorfor så stor skepsis i politiets egne rekker?. Sørli, Vanja Lundgren; Larsson, Paul (Red.). Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis. s. 261-277. Cappelen Damm Akademisk.
- Ridgeway, G., & MacDonald, J. (2018). Measuring crime trends: Challenges in relying on police data. *Annual Review of Criminology*, 1, 225–245.
- Rigsrevisionen (2009). Beretning til Statsrevisorerne om Politireformen. Rigspolitiet. August 2009.
- Riksadvokaten (2019). Kvalitetskrav til straffesaksbehandlingen i politiet og ved statsadvokatembetene mv. (Kvalitetsrundskrivet). Rundskriv fra Riksadvokaten. 201801223. 820.4.Rundskriv nr. 3/2018. 8. november 2018. Rev. 21. februar 2019.
- Riksadvokaten (2023). Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2023. Rundskriv nr. 1/2023.
- Riksadvokaten (2025). Den høgare påtalemakt. Om oss. Den høyere påtalemyndighet. Hentet 15. oktober 2025. Tilgjengelig på <https://www.riksadvokaten.no/om-oss/#acc-item-5>
- Riksadvokaten, Advokatforeningen, Dommerforeningen, Domstolsadministrasjonen & Juristforbundet. (2020). Bedre og mer effektiv straffesaksbehandling i domstolene, 13. januar 2020.
- Riksrevision (2015). Polisreformen 2015 – Intentionerna ännu inte nådda. RiR 2025:26.
- Riksrevisjonen (2000). Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten. Oslo.
- Riksrevisjonen (2016). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet. Dokument 3:15 (2015–2016).
- Riksrevisjonen (2021). Riksrevisjonens undersøkelse av politiets innsats mot kriminalitet ved bruk av IKT. Dokument 3:5 (2020–2021).

- Riksrevisjonen (2022a). Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot vold i nære relasjoner. Dokument 3:8 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2022b). Riksrevisjonens undersøkelse av politi- og lensmannsetatens måloppnåelse på sentrale oppgaver. Dokument 3:7 (2021–2022).
- Riksrevisjonen (2023). Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet. Dokument 3:7 (2023–2024).
- Rossmo, K. (Red.). (2009). *Criminal investigative failures*. CRC Press.
- Rossow, I., & Bye, E. K. (2013). The new Norwegian alcohol policy. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 30(2), 103–108.
- Rostami, A., & Sarnecki, J. (Red.). (2022). *Det svenska tillståndet: en antologi om brottsutvecklingen i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Rødseth, K. L., Førsvund, F., Holmen, R. B., & Kittelsen, S. A. C. (2022). Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor. TØI Rapport 1879/2022.
- Salet, R. (2017). Framing in criminal investigation: How police officers (re)construct a crime. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 90, 128-142.
- Singh, M. (2020). Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet: En masteroppgave om minoritetsungdommens tillit og endring i tillit i møte med politiet. Master i Politivitenskap. Kull 2015. Politihøgskolen.
- Skjærvø, I. & Bukten, A. (2025). Hvem er barn og unge i norske fengsler? I E. Fransson, S. Gaarder og I. R. Lundeborg (Red.), *Barn, unge og straffegjennomføring* (s. 123–152). Cappelen Damm Akademisk.
- Soares, R. R. (2004). Development, crime and punishment: Accounting for the international differences in crime rates. *Journal of Development Economics*, 73(1), 155-184.
- Statsrevisorerna, & Rigsrevisjonen (2023). Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger. *Politiets efterforskning af digitale seksualforbrydelser og økonomisk it-kriminalitet*. Juni 2023 — 20/2022. København 2023.
- Stelfox, P. (2007). Professionalizing criminal investigation. I T. Newburn, T. Williamson, & A. Wright (Red.), *Handbook of criminal investigation*. Page 45-62. Willan Publishing.
- Stevens, A., Stöver, H., Brentari, C., & Schaaf, S. (2015). Criminal justice responses to drug-dependent offenders: Research and practice. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(1), 269–287.
- Stortinget (2019). Representantforslag om tiltak for å styrke rettsikkerheten og rettsvernet til voldsutsatte og pårørende. Dokument 8:71 S (2019–2020).
- Sun, S. (2002). Measuring the relative efficiency of police precincts using data envelopment analysis. *Socio-economic planning sciences*, 36(1), 51-71.
- Sunde, N. (2022). *Constructing Digital Evidence: A Study on How Cognitive and Human Factors Affect Digital Evidence*. Department of Criminology and Sociology of Law, University of Oslo.

- Sutorius, S., Roksvaag, K. B., Holmen, R. B., Thuve, N., Eidsmo, S., Lie, J. J., Bjørnstad, A. E., Valddermo, B. K. (2025). Kvalitetssikring av KVV Samlet, helhetlig digitalisering av politiet. Hovedrapport i henhold til Statens prosjektmodell. 14. September 2025, KS1-rapportnummer F070a. Vista Analyse Rapportnummer 2025/31.
- Sweco (2016). Resultatanalys för ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet – Sweco Society. Statskontorets rapport 2016:22.
- Sætre, M., Hofseth, C., & Kjenn, B. L. (2023). 0-Hypoteseanalyse: Årsaker til vekst i anmeldelser 2023. En strategisk analyse for Oslo politidistrikt.
- Sørli, V. L., & Larsson, P. (Eds.). (2019). Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis. Cappelen Damm Akademisk.
- Thanassoulis, E. (1995). Assessing police forces in England and Wales using data envelopment analysis. *European Journal of Operational Research*, 87(3), 641-657.
- Tiwana, N., Bass, G., & Farrell, G. (2015). Police performance measurement: An annotated bibliography. *Crime science*, 4(1), 1.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2015). International Classification of Crime. For Statistical Purposes. Version 1.0. March 2015.
- Verma, A., & Gavirneni, S. (2006). Measuring police efficiency in India: an application of data envelopment analysis. *Policing: An international journal of police strategies & management*, 29(1), 125-145.
- Vuorensyrjä, M. (2018). Police management reform, labor productivity, and citizens' evaluation of police services. *Policing: An International Journal*, 41(6), 749-765.
- Weisburd, D., Majmundar, M. K., Aden, H., Braga, A., Bueerman, J., Cook, P. J., Goff, P. A., Harmon, R. A., Haviland, A., Lum, C., Manski, C., Mastrofski, S., Meares, T., Nagin, D., Owens, E., Raphael, S., Ratcliffe, J., & Tyler, T. (2019). Proactive policing: A summary of the report of the National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. *Asian Journal of Criminology*, 14(2), 145-177.
- Wennström, B. (2013). Police Reform in Sweden: How to Make a Perfect Cup of Espresso, in Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (eds.) (2013). *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Werb, D., Rowell, G., Guyatt, G., Kerr, T., Montaner, J., & Wood, E. (2011). Effect of drug law enforcement on drug-related violence: A systematic review. *International Journal of Drug Policy*, 22(2), 87-94.
- Westmarland, L. (2016). *Outsiders inside*. I M. Brunger, S. Tong, & D. Martin (Red.), *Introduction to policing research: Taking lessons from practice*, 201-218. Routledge.
- Wong, G. T., & Manning, M. (2022). Enhancing police efficiency in detecting crime in Hong Kong. *Crime, Law and Social Change*, 78(3), 321-355.
- Worrall, J. L. (2004). The rhetoric of community policing. *Criminal Justice Review*, 29(1), 67-88.

Wu, T. H., Chen, M. S., & Yeh, J. Y. (2010). Measuring the performance of police forces in Taiwan using data envelopment analysis. *Evaluation and Program Planning*, 33(3), 246-254.

Økokrim (2022). Trusselvurdering 2022.



Appendikser

A Sammenstilling av effektivitetsstudier

Vi vil nå gi oversikter over internasjonale effektivitetsstudier innenfor politiet i delappendiks A.2 og norske effektivitetsstudier innenfor justis- og beredskapssektoren i delappendiks A.2.

A.1 Sammenstilling av internasjonale effektivitetsstudier innenfor politiet

I Tabell A.1 gir vi en oversikt over internasjonale studier i politisektoren, inkludert referansenes anvendelser av metode, samt innsatsfaktorer og produkter i estimeringen.

Tabell A.1 Oversikt over variabler og metodikk i tidligere studier i den internasjonale forskningslitteraturen om effektivitet i politiet

Studie	Metode	Produksjonsinnsats	Produksjon
Alda og Andonoska (2024)	Data Envelopment Analysis	Lønnskostnader og kapitalkostnader	Indekser for oppklaring av eiendomstyveri og voldskriminalitet
Asif med flere (2018)	Data Envelopment Analysis	Etterforskere, totalt personale, kjøretøy og driftsutgifter	Invers av gjennomsnittlig responstid, oppklaringsprosenten, behandlede rettslige og administrative dokumenter og personell plassert på kritiske punkter
Asmild, Paradi og Pastor (2012)	Data Envelopment Analysis	Personell	Rettsshåndhevelse, svar til nødssituasjoner og forebygging
Barros (2007)	Stochastic Frontier Analysis	Samlede driftskostnader, lønnsutgifter per årsverk, transportkostnader per kjøretøy, lokaler per befolkning	Oppklaringsprosenten for tyveri og innbrudd, narkotikarelaterte lovbrudd og bilran
Benito, Martínez-Córdoba og Guillamón (2021)	Data Envelopment Analysis	Direkte og indirekte kostnader	Bøter og lovbrudd
Diez-Ticio og Mancebon (2002)	Data Envelopment Analysis	Politi per innbygger og invertert befolknings-tetthet	Oppklaringsprosenten for voldskriminalitet og eiendoms kriminalitet
Domínguez, Sánchez og Domínguez (2015)	Data Envelopment Analysis	Polititjenestepersoner	Voldslovbrudd, lovbrudd mot eiendom og lovbrudd mot offentlig sikkerhet
Drake og Simper (2000)	Data Envelopment Analysis og Multiple Discriminant Analysis	Lønnskostnader, eiendomsutgifter, transportkostnader og kapitalkostnader	Oppklaringsprosenten og trafikklovbrudd som politiet og innleide sivile ansatte
Drake og Simper (2003)	Ordinær og Super Efficiency Data Envelopment Analysis, Free Disposal Hull og Stochastic Frontier Analysis med Directional Distance Functions	Sysselsatte, kapitalutgifter og transportkostnader	Oppklarte saker for voldelige forbrytelser, innbrudd og totalt
Drake og Simper (2004)	Data Envelopment Analysis	Lønnsnivå, kapitalkostnader per innbygger og transportkostnader per areal	Utfall knyttet til ledelsesmessig effektivitet, responsbaserte utfall, og forebyggende utfall.

Studie	Metode	Produksjonsinnsats	Produksjon
Drake og Simper (2005a)	Data Envelopment Analysis og Stochastic Frontier Analysis	Saker innen voldskriminalitet, sedelighetsforbrytelser, ran, innbrudd, tyveri av kjøretøy og tyveri fra et kjøretøy	Oppklaring innen voldskriminalitet, sedelighetsforbrytelser, ran, innbrudd, tyveri av kjøretøy og tyveri fra et kjøretøy
Drake og Simper (2005b)	Data Envelopment Analysis	Kjøretøyforbrytelser, ran, innbrudd og nettobudsjettinntekt	Lovbrudd oppklart og dager tapt på grunn av sykdom
Flegl og Gress (2023)	Data Envelopment Analysis	Budsjetterte lønnsutgifter, politienheter, alarmer og overvåkingskameraer	Lovbrudd i form av tillitsbrudd, skadeverk, utkastelse, utpressing, bedrageri, ran og annet
García-Sánchez (2007)	Data Envelopment Analysis	Forbrytelser og forseelser innenfor etterforskning og politiet samlet, og oppklaring for straffbare forbrytelser og forseelser innenfor håndheving	Anholdte ved forbrytelser og forseelser innenfor håndheving og politiet sett, og samlet oppklaring innenfor etterforskning
García-Sánchez (2009)	Data Envelopment Analysis	Kjøretøy og personell	Kilometer kjørt av politibiler, pågrepne som framstilles for retten, gjenstander gjenvunnet, anklager om trafikksikkerhet, fjernede kjøretøy, promilletester og ulykkesrapporter
García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez og Parra-Domínguez (2013)	Data Envelopment Analysis	Politiansatte	Oppklaringsprosenten for eiendoms kriminalitet, personkriminalitet, seksualforbrytelser og allmenn sikkerhet
Kumar og Kumar (2015)	Stochastic Frontier Analysis	Etterforskere, andre ansatte, politibiler, registrerte eiendomsforbrytelser, registrerte personforbrytelser og verdien av tapt eiendom	Eiendomsforbrytelser og personforbrytelser ført til påtale, og verdi av gjenvunnet eiendom
Nepomuceno med flere (2022)	Data Envelopment Analysis med og Free Disposal Hull med Directional Distance Functions	Politikonstabler	Oppklaringsprosenter for ran på gata, bilran og drap og livstruende vold
Sun (2002)	Data Envelopment Analysis	Politikonstabler, registrerte kriminalitetssaker i form av innbrudd, kriminalitet med fornærmede og andre lovbrudd	Oppklaringsprosenter for innbrudd, kriminalitet med fornærmede og andre lovbrudd

Studie	Metode	Produksjonsinnsats	Produksjon
Thanassoulis (1995)	Data Envelopment Analysis	Politifolk	Innbrudd, voldskriminalitet og annen kriminalitet, samt hvorvidt sakene oppklares eller ikke
Verma og Gavirneni (2006)	Data Envelopment Analysis	Samlede utgifter, politikonstabler, etterforskere og etterforskede saker	Arresterte, dømte og tiltalte personer, og gjennomførte rettssaker
Wong og Manning (2022)	Free Disposable Hull	Etterforskere og uniformerte polititjenestepersoner	Oppklaringsprosjenter for voldskriminalitet, eiendoms kriminalitet og annen kriminalitet
Wu, Chen og Yeh (2010)	Data Envelopment Analysis	Arbeidskraftkostnader, løpende driftskostnader, og kostnader ved innkjøp av utstyr	Oppklarte innbrudd, voldskriminalitetssaker og saker for andre kriminalitetstyper, trafikkulykker, generelle og spesialiserte tjenester og innbyggernes tilfredshet med offentlig sikkerhet

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI

A.2 Sammenstilling av nasjonale effektivitetsstudier innenfor justis- og beredskapssektoren

I Tabell A.2 gir vi en oversikt over internasjonale studier innenfor justis- og beredskapssektoren, inkludert sektorer og referansenes anvendelser av metode, samt innsatsfaktorer og produkter i estimeringen.

Tabell A.2 Oversikt over variabler og metodikk i tidligere studier i den norske forskningslitteraturen om effektivitet i justis- og beredskapssektoren

Studie	Sektor	Metode	Produksjonsinnsats	Produksjon
Edvardsen, Førsund og Kittelsen (2010)	Politiet	Data Envelopment Analysis	Personell	Anmeldte forbrytelser og anmeldte forseelser
Førsund og Kittelsen (2019)	Rettsvesenet	Data Envelopment Analysis	Dommerstillinger og saksbehandlere	Twister, meddomssaker, eiendomsaker og andre saker
Hanson (2016)	Forsvaret	Data Envelopment Analysis	Utstyrskostnader, faste personal-kostnader og variable personell-kostnader	Distriktstaber, hurtigreaksjonsstyrker og forsterkningsstyrker
Hanson (2019)	Forsvaret	Data Envelopment Analysis	Tropper, trening og operativ beredskap	Kapabiliteter knyttet til krigføring på land, i luften og knyttet til landmobilitet, og måloppnåelse knyttet til fred, suverenitet og frihet
Holmen med flere (2026a)	Politiet	Data Envelopment Analysis, Stochastic Frontier Analysis og Stochastic Non-Parametric Envelopment of Data	Ulike former for personell, samt kapital- og produktinnsats	Straffesaker, politioppdrag og ikke-operative politisaker, der undergruppene vektet etter ressursbehov
Holmen med flere (2026b)	Politiet	Data Envelopment Analysis, Stochastic Frontier Analysis og Stochastic Non-Parametric Envelopment of Data	Driftsutgifter utenom kapitalutgifter	Straffesaker, politioppdrag og ikke-operative politisaker med vektete undergrupper, der undergruppene vektet ved ulike vektingsregimer
Kittelsen og Førsund (1992)	Rettsvesenet	Data Envelopment Analysis	Dommerstillinger og saksbehandlere	Sivile saker, B-saker, prøving og oppsummeringssaker, alminnelige straffesaker, saksbehandling i register, tvangssaker og skifte- og konkurssaker
Riksrevisjonen (2000)	Politiet	Data Envelopment Analysis	Politi per innbygger og invertert befolkningstetthet	Oppklaringsprosenter for voldskriminalitet og eiendoms kriminalitet

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI

B Utdypninger forbundet med de supplerende analysene

I dette appendikset utbroderer vi deler av datagrunnlaget og noen empiriske resultater forbundet med den supplerende analysen i kapittel 5. Vi begynner med å redegjøre nærmere for datagrunnlaget til den komparative analysen over nordiske land i delappendiks B.1. Deretter utbroderer vi analysene av kriminalitetsbildet delappendiks B.2.

B.1 Datagrunnlaget for den nordiske analysen

I den nordiske analysen i delkapittel 5.1 benyttes i hovedsak data fra Eurostat. Herfra har vi hentet ut årlig informasjon for tidsperioden 2008 til 2023 for de fem nordiske landene om kriminalitetsbildet (anmeldt kriminalitet), kostnader (totale utgifter i politisektoren) og ressurser (antallet politiansatte). Siden data over politiansatte i Norge etter år 2014 manglet i Eurostat sin database, har vi valgt å komplettere datasettet med utregninger fra politiets egne data som var tilgjengelig for oss gjennom prosjektet.

Vi har valgt å vise antallet anmeldte lovbrudd per 100 000 innbyggere for de nordiske landene, i tråd med datasettet fra Eurostat. Befolkningstallene er hentet direkte fra Eurostat sin API. Dette kan gi små forskjeller sammenliknet med utregninger basert på befolkningstall fra de nasjonale statistikkbankene, dersom disse befolkningstallene er registrert eller justert på ulike tidspunkt. Vi har brukt det totale antallet ansatte i stillingskategoriene politibetjent og politiembetsperson per 31. desember, samt befolkningstall fra Eurostat for å gjøre utregningen av antall politifolk per tusen innbyggere mest mulig sammenliknbar med resterende data i datasettet. Eurostats statistikk over politiansatte avgrenses til ansatte i offentlige myndigheter som per 31. desember har kriminalitetsforebygging, avdekking og etterforskning som sin primære funksjon, herunder pågripelse av mistenkte. Stillinger med støttende oppgaver inngår ikke i statistikken.

I tillegg har vi innhentet kriminalitetsdata direkte fra de fem nordiske statistikkbankene, nærmere bestemt StatBank til Danmarks Statistik i Danmark, StatFin-databasen til Statistisk centralen i Finland, StatBank til Statistics Iceland i Island, Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå i Norge og Statistisk databasen til Statistiska centralbyråen i Sverige. For Norge har vi også innhentet nasjonalregnskapstall for å kunne skille mellom Fastlands-Norge og hele økonomien.

Kriminalitetsdata hentet fra Eurostat følger ICCS-klassifiseringen (United Nations Office on Drugs and Crime 2015). Denne standardiseringen gjør dataene egnet for internasjonale sammenlikninger, men innebærer samtidig at nasjonale data må tilpasses og kodes om. Enkelte kategorier kan derfor framstå annerledes enn i de respektive lands egne systemer, hvor kriminaliteten er inndelt etter hvert lands definisjoner og rettssystem. Tall fra de nasjonale statistikkbankene omfatter samtidig alle straffbare handlinger slik de defineres i hvert lands lovverk, mens Eurostat begrenser seg til lovbrudd som er klassifisert etter ICCS-systemet, noe som kan nyansere bildet. I tillegg er den nasjonale statistikken mer kjent for offentligheten og brukes ofte i politiske og samfunnsmessige debatter i en nordisk kontekst. Vi har derfor valgt å inkludere nasjonale data for å gi et mer helhetlig bilde av kriminaliteten i de nordiske landene.

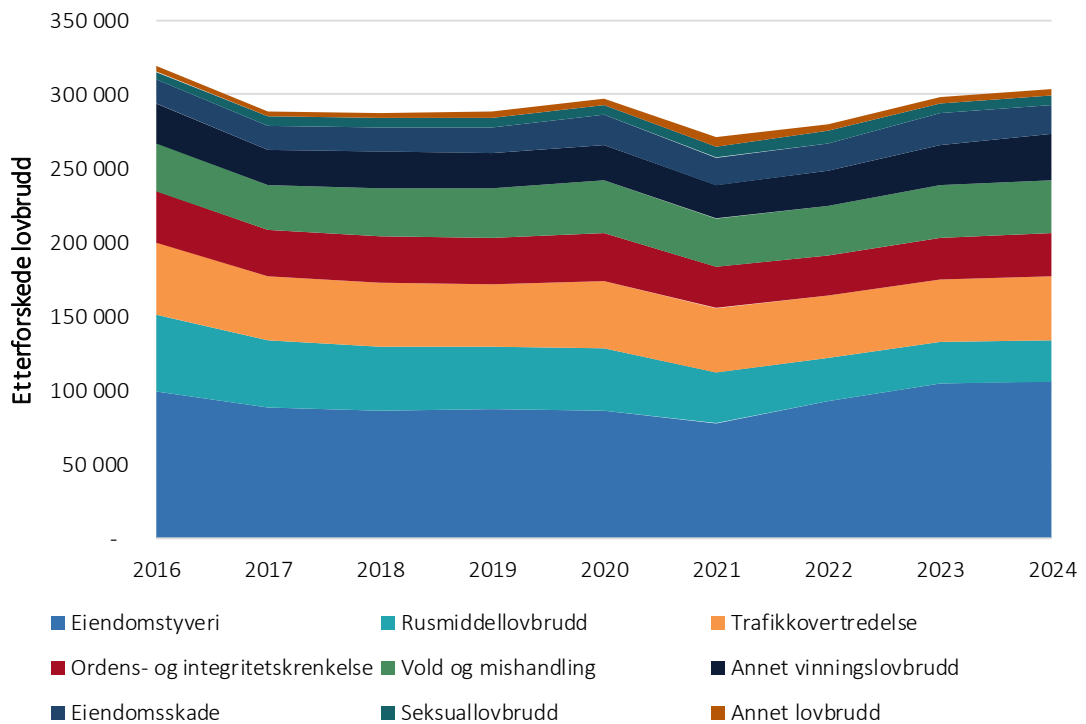
Det er viktig å huske på at denne typen kriminalitetsdata – uansett kilde – kun gir et bilde av de lovbruddene som er registrert av politiet, enten som følge av en anmeldelse fra publikum eller at politiet oppdaget og rapporterte hendelsen selv. Mange lovbrudd blir ikke rapportert, og alt vil heller ikke bli registrert på samme måte overalt og til enhver tid. Dette innebærer en underrapportering som varierer både mellom land og mellom typer av kriminalitet. Andre sentrale forbehold ved sammenlikning av ulike land eller over tid er at lovgivning og juridiske definisjoner av hva som regnes som et lovbrudd vil variere, samt at ulike telleregler eller registreringspraksiser vil påvirke dataene på forskjellige måter.

B.2 Flere resultater knyttet til kriminalitetsbildet

De følgende resultatene utdyper analysene i seksjon 5.1.1 og delkapittel 5.2.

I Figur B.1 viser vi utviklingen i etterforskede lovbrudd over saksgrupper, der vi i motsetning til Figur 5.5 ikke normaliserer til per innbygger.

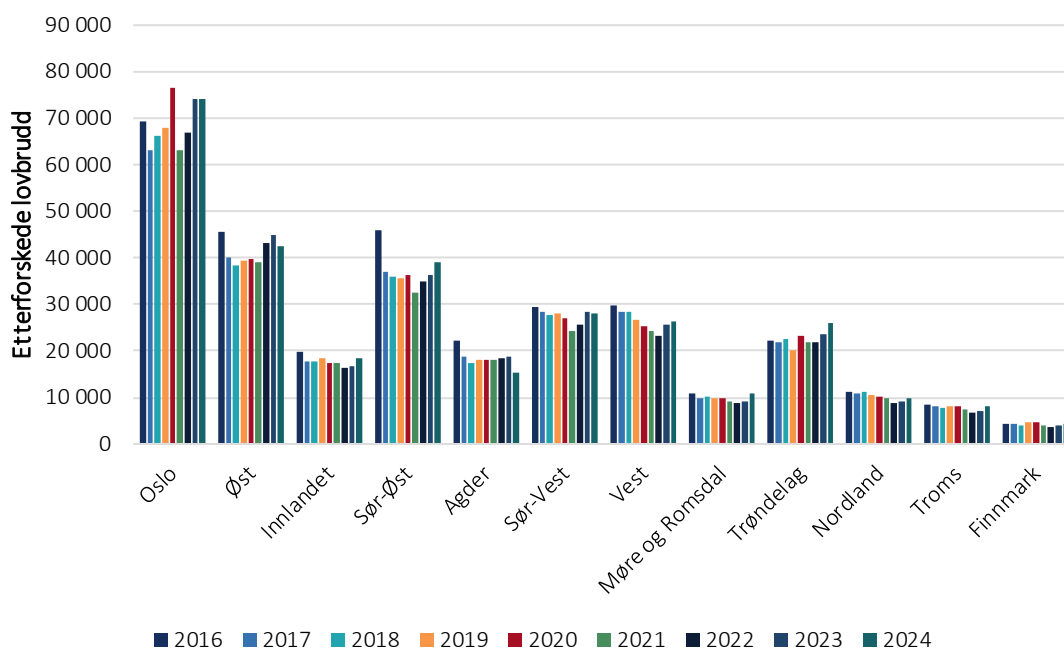
Figur B.1 **Utvikling i antall etterforskede lovbrudd over saksgrupper**



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Statistisk sentralbyrås statistikk for etterforskede lovbrudd

I Figur B.2 viser vi utviklingen i etterforskede lovbrudd over politidistrikter, der vi i motsetning til Figur 5.6 ikke normaliserer variabelen til per innbygger.

Figur B.2 Utvikling i antall etterforskede lovbrudd over politidistrikter



Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert Statistisk sentralbyrås statistikk for etterforskede lovbrudd

I Tabell B.1 lister vi opp kriminalitetsforekomsten per innbygger i de nordiske landene, ifølge Eurostat-statistikken. Tallene samsvarer ikke nødvendigvis med de nasjonale statistikkene. Tabellen utdyper resultatene som er framvist i Figur 5.2.

Tabell B.1 Anmeldt kriminalitet per 100 000 innbyggere i 2023 baser på data fra Eurostat, fordelt på disaggregerte saksgrupper

ICCS-kode	ICCS-navn	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
ICCS0101	Forsettlig drap	1	1	1	1	1
ICCS0102	Uaktsomt drap	2	6	3	2	13
ICCS020111	Seksuell utnyttelse av barn	35	32	50	37	46
ICCS0301	Bedrageri	114	110	130	96	192
ICCS03011	Bedrageri ved uriktige opplysninger	40	43	45	42	85
ICCS03012	Bedrageri ved identitetsmisbruk	74	67	18	45	102
ICCS0302	Ulovlig tilegnelse av eiendom	50	23	0	33	174
ICCS030221	Butikkløsing	48	13	10	28	151
ICCS0401	Skadeverk	22	49	26	25	61
ICCS0501	Innbrudd	529	103	248		664
ICCS05012	Innbrudd i bolig	387	66	99		337
ICCS0502	Tyveri	2672	2278	936	2022	2737
ICCS05021	Tyveri av motorvogn	20	89	4	94	370
ICCS0601	Ran	505	481	466	294	1095
ICCS0703	Andre handlinger mot person (uten fysisk vold)	121	73		1	198
ICCS07031	Trusler	2	0			3
ICCS0903	Seksuallovbrudd med fysisk kontakt		300			108
ICCS1001	Drap	145	7		3	14
ICCS1002	Alvorlig legemsbeskadigelse	2	3		1	1

Merknad: Alle landene mangler data for «forstyrrelse av offentlig orden» og kriminalitetstyper som ikke fanges opp av ICCS-klassifiseringen. Norge, Island og Danmark mangler data for «trusler mot nasjonal sikkerhet». Island mangler også data for «bedrageri eller korrupsjon» og «miljøforbrytelser».

Kilde: Vista Analyse, Frischsenteret, OsloMet og TØI, basert på data fra Eurostat



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no